

STUDIA I PRACE

Kolegium
Zarządzania
i Finansów

ZESZYT NAUKOWY 146

STUDIA I PRACE

Kolegium
Zarządzania
i Finansów

ZESZYT NAUKOWY 146



SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE

SKŁAD RADY NAUKOWEJ ZESZYTÓW NAUKOWYCH „STUDIA I PRACE KOLEGIUM ZARZĄDZANIA I FINANSÓW”

dr hab. Ryszard Bartkowiak, prof. SGH – przewodniczący
dr hab. Piotr Wachowiak, prof. SGH – vice przewodniczący
prof. dr hab. inż. Jan Adamczyk
dr hab. Stefan Doroszewicz, prof. SGH
prof. dr hab. Jan Głuchowski
prof. dr hab. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska
dr hab. Jan Komorowski, prof. SGH
prof. dr hab. Tomasz Michalski
prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
prof. dr hab. Janusz Ostaszewski
prof. dr hab. Wojciech Pacho
dr hab. Piotr Płoszajski, prof. SGH
prof. dr hab. Maria Romanowska
prof. dr hab. Anna Skowronek-Mielczarek
prof. dr hab. Teresa Słaby
prof. dr hab. Marian Żukowski

Redakcja językowa

Julia Konkołowicz-Pniewska

Redakcja statystyczna

Tomasz Michalski

Redakcja tematyczna

Małgorzata Iwanicz-Drozdowska (Finanse)
Wojciech Pacho (Ekonomia)
Piotr Płoszajski (Zarządzanie)

Sekretarz redakcji

Anna Karpińska

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015

ISSN 1234-8872

Czasopismo ukazuje się w wersji papierowej (jest to wersja pierwotna) i elektronicznej

Nakład 270 egz.

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162

tel. +48 22 564 94 77, 22 564 95 46

www.wydawnictwo.sgh.waw.pl, e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt okładki

Małgorzata Przestrzelska

Aktualizacja okładki

Monika Trypuz

Skład i łamanie

DM Quadro

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

tel. +48 42 639 52 92

Zamówienie 36/III/16

Spis treści

Od Rady Naukowej	7
<i>Krzysztof Jarosiński, Benedykt Opalka</i> Finansowanie inwestycji w sektorze publicznym w Polsce w latach 2007–2013 w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej	9
<i>Krzysztof Jarosiński, Benedykt Opalka</i> Próba modelowego ujęcia kosztów w podmiotach sektora publicznego w Polsce	29
<i>Jacek Sierak</i> Kompetencje organów gminy w procedurze uchwalania i realizacji budżetu – aspekty prawne, ekonomiczne i polityczne	57
<i>Artur Łabanowski</i> Społeczne oraz środowiskowe uwarunkowania rozwoju gmin z oddziaływaniem kopalni węgla kamiennego (przykład powiatu chrzanowskiego)	79
<i>Grzegorz Maśloch</i> Rola jednostek samorządu lokalnego w zakresie ograniczania niskiej emisji (w aspekcie perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020)	95
<i>Arkadiusz Grabowski</i> Poprawa efektywności energetycznej – wpływ na finanse gmin	115
<i>Zbigniew Grzymała</i> Prawo zamówień publicznych a ryzyko w inwestycjach infrastrukturalnych	129
<i>Edwin Górnicki</i> Opłata od zużycia wody jako instrument zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi	141
<i>Grzegorz Maśloch, Zbigniew Grzymała</i> Restrukturyzacja przedsiębiorstw komunalnych w Polsce w latach 2004–2013	165

Od Rady Naukowej

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zeszyt „Studiów i Prac Kolegium Zarządzania i Finansów”. Artykuły w nim zamieszczone są poświęcone aktualnym problemom funkcjonowania samorządu terytorialnego. Stanowią wynik studiów teoretycznych, a także badań empirycznych. Artykuły zostały napisane przez pracowników i doktorantów Kolegium Zarządzania i Finansów, Kolegium Ekonomiczno-Społecznego oraz Uczelni Łazarskiego.

Krzysztof Jarosiński i Benedykt Opałka w pierwszym swoim artykule przedstawili zagadnienie finansowania inwestycji w sektorze publicznym w Polsce w latach 2007–2013 w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. W drugim artykule tych autorów zostało zaprezentowane modelowe ujęcie pogłębionego rachunku kosztów w podmiotach sektora publicznego w Polsce.

Jacek Sierak w swoim artykule omówił aspekty prawne, ekonomiczne i polityczne kompetencji organów gminy w procedurze uchwalania i realizacji budżetu. Wskazał uwarunkowania uchwalania budżetu oraz podkreślił, w jaki sposób wpływają one na efektywność tego procesu, a więc pośrednio i wyniki gospodarki budżetowej.

Celem artykułu Artura Łabanowskiego jest analiza społeczno-gospodarczych i środowiskowych zagrożeń dla gmin posiadających na swym terenie kopalnie. Autor przedstawił to zadanie na przykładzie powiatu chrzanowskiego.

Problematyką zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego spowodowanego przez tzw. niską emisję zajął się w swoim artykule Grzegorz Maśloch. Opisał rolę jednostek samorządu lokalnego i ich możliwości w zakresie ograniczenia negatywnych skutków związanych z tym zjawiskiem (w aspekcie perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020).

Wpływ inwestycji poprawiających efektywność energetyczną na finanse gmin oraz specyfika zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego to tematy zawarte w artykule Arkadiusza Grabowskiego. Autor przedstawił zagadnienia na przykładzie gminy miasta Częstochowa.

Zbigniew Grzymała w swoim artykule ukazał wagę prawa zamówień publicznych jako narzędzia zmniejszającego ryzyko nadużyć, mogących powstać w procesie wyboru realizatora inwestycji infrastrukturalnych.

Opłatę od zużycia wody jako nowatorski instrument zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi zaprezentował w swoim artykule Edwin Górnicki. Zdaniem

Autora jest to jedyna forma opłaty zryczałtowanej, która w przyszłości będzie motywowała wytwórców odpadów do wydzielania z ich strumienia pożądanych frakcji morfologicznych.

Głównym celem artykułu Grzegorza Maślocha i Zbigniewa Grzymały jest analiza procesów restrukturyzacji polskich przedsiębiorstw komunalnych. Autorzy omówili wyniki badania przeprowadzonego na podstawie dostępnych informacji i danych statystycznych z lat 2004–2013.

Pozostajemy w przekonaniu, że prezentowane artykuły spotkają się z Państwa życzliwym zainteresowaniem oraz, co byłoby szczególnie cenne, staną się przyczynkiem do polemiki i dalszych owocnych badań.

Życzymy Państwu przyjemnej lektury.

W imieniu Rady Naukowej

Ryszard Bartkowiak

Piotr Wachowiak

Krzysztof Jarosiński

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Benedykt Opałka

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Finansowanie inwestycji w sektorze publicznym w Polsce w latach 2007–2013 w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej

Streszczenie

Finansowanie inwestycji podmiotów i jednostek organizacyjnych sektora publicznego musi uwzględniać warunki, w których podmioty te działają. Sektor publiczny wymaga użycia technik zarządzania charakterystycznych dla procesu świadczenia zróżnicowanych usług i ich wpływu na finansowanie inwestycji. Finansowanie inwestycji wspólnie z podmiotami sektora publicznego nie jest zjawiskiem jednorodnym. Opiera się na realizacji długoterminowej polityki inwestycyjnej jednostki przy wykorzystaniu środków publicznych oraz dostępności innych źródeł finansowania. Praca jest próbą oceny możliwości finansowania podmiotów inwestycyjnych i agencji sektora publicznego w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Celem artykułu jest określenie zdolności inwestycyjnej podmiotów i jednostek w strukturze regionalnej oraz odniesienie do zasad finansowania inwestycji z różnych źródeł w latach 2007–2013.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, finansowanie inwestycji, polityka spójności.

1. Wprowadzenie

Prawidłowe finansowanie inwestycji podmiotów i jednostek organizacyjnych sektora publicznego wymaga odniesienia się do warunków, w jakich te podmioty funkcjonują. Sektor publiczny wymaga zastosowania metod zarządzania uwzględniających specyfikę procesu świadczenia zróżnicowanych usług i jej wpływ na finansowanie inwestycji. Wynika to m.in. z potrzeby zachowania zgodności funkcjonowania tego typu podmiotów pod kątem stawianych celów gospodarczych i pośrednio związanych z nimi celów społecznych. Nadrzędność podmiotowej odpowiedzialności za wypełnienie ustawowych zobowiązań w stosunku do społeczeństwa i społeczności lokalnych, zgodnie z zakresem kompetencji, jest zagadnieniem kluczowym w całości kształcie procesów świadczenia usług o charakterze publicznym. Wymiar praktyczny odpowiedzialności podmiotów sektora publicznego za realizację zadań własnych może przejawiać się zróżnicowanymi formami działalności organizacyjnej i gospodarczej. Możemy tutaj mówić o działalności gospodarczej realizowanej bezpośrednio przez własne podmioty gospodarcze i jednostki organizacyjne, przyjmujące zróżnicowane formy organizacyjno-prawne podległe władzom publicznym, jak też o innych podmiotach opierających swoją działalność na przepisach prawa handlowego, gdzie może już mieć miejsce zróżnicowanie struktury własności kapitału¹. Wymienione uwarunkowania w istotny sposób oddziałują na profil działalności bieżącej oraz na całokształt spraw związanych z zarządzaniem procesami rozwojowymi, w tym szczególnie na działalność inwestycyjną².

Finansowanie inwestycji podmiotów sektora publicznego nie jest zjawiskiem jednorodnym, polegającym wyłącznie na realizacji wieloletniej polityki inwestycyjnej danego podmiotu na podstawie zasobów własnych oraz dostępności i zasadności wykorzystania zróżnicowanych źródeł finansowania. W tym zakresie występują liczne uwarunkowania wewnętrzne, wyrażające się w działalności bieżącej danego podmiotu, priorytetach i celach organów administracji publicznej oraz czynników o charakterze zewnętrznym w stosunku do danego podmiotu świadczącego usługi³.

Podjęcie problematyki finansowania inwestycji podmiotów i jednostek organizacyjnych sektora publicznego znajduje uzasadnienie w potrzebie rozstrzygnięcia istotnych,

¹ M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 58–64.

² T. Strąk, *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012, s. 166–178.

³ J. Diamond, *Budget System Reform in Emerging Economies. The Challenges and The Reform Agenda*, International Monetary Fund, Washington 2006, s. 24–25.

rysujących się barier rozwojowych w zmieniających się warunkach ekonomicznych, gdzie zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i wiele innych podmiotów zaliczanych umownie do sektora publicznego, stały się współodpowiedzialne za sprawy tego rozwoju⁴. W istocie jednak nie chodzi tylko o zapewnienie wydajnych źródeł finansowania inwestycji; złożoność zagadnienia nie pozwala koncentrować się jedynie na pozyskiwaniu środków na inwestycje. Skala problemu jest duża i obejmuje wiele spraw związanych z szeroko rozumianą realizacją projektów inwestycyjnych w sferze użyteczności publicznej, a więc ocenę potrzeb, opracowanie projektu oraz analizę efektywności ekonomicznej inwestycji w okresie jej eksploatacji, opracowanie ścieżki finansowania, wskazanie źródeł finansowania oraz obsługi ewentualnego zadłużenia, o ile inwestycja byłaby finansowana z zewnętrznych, zwrotnych źródeł finansowania⁵.

Artykuł jest próbą oceny możliwości finansowania inwestycji podmiotów i jednostek organizacyjnych sektora publicznego w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jego celem jest również ustalenie zróżnicowania zdolności inwestycyjnych podmiotów i jednostek w układzie regionalnym oraz odniesienie się do zasad finansowania inwestycji z różnych źródeł w latach 2007–2013.

2. Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym w okresie 2007–2013

Złożona struktura organizacyjna podmiotów i jednostek zaliczanych do sektora publicznego stwarza możliwości szerokiej, rzeczywistej partycypacji społecznej i rzeczywistego oddziaływania w zakresie rozwiązywania zróżnicowanych problemów społeczeństwa zarówno jako całości, jak i w wymiarze węższym w odniesieniu do społeczności lokalnych. Ważnym kierunkiem działania władz publicznych, oprócz wypełniania zadań bieżących, pozostaje stwarzanie warunków wieloletniego, zrównoważonego rozwoju na wszystkich poziomach zależności kompetencyjnych.

Istotną sprawą jest włączenie zagadnień gospodarczych sektora publicznego w nurt gospodarki rynkowej. Zjawisko to wynika przynajmniej z dwóch przesłanek. Pierwszą z nich jest obiektywna konieczność uczestnictwa w procesie wypełniania

⁴ E. Ruśkowski, M. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 94–106.

⁵ K. Stabryła, *Zastosowanie mierników działalności w prognozowaniu wydatków budżetowych*, w: *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008, s. 62–78.

zadań sektora w nowych warunkach ustrojowych. W szczególności chodzi tutaj o bierną akceptację przez podmioty sektora publicznego reguł rynku przynajmniej w takiej części, jaka jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania tych pomiotów i realizacji zadań publicznych. Drugą przesłanką jest aktywne współuczestnictwo podmiotów sektora publicznego w rozwoju gospodarczym i społecznym⁶. Aktywność ta przejawia się zmianą podejścia do zasobów publicznych i poszukiwaniem nowych metod zarządzania ukierunkowanych na podniesienie efektywności wykorzystania środków zarówno w ujęciu krótkookresowym, jak i wieloletnim⁷.

Polityka inwestycyjna w zakresie zadań sektora publicznego powinna koncentrować się na wyłanianiu i realizacji zadań o charakterze infrastrukturalnym, co w praktyce obejmuje inwestycje zmierzające do utrzymania i odtwarzania już istniejącego majątku trwałego, jak też realizację nowych inwestycji rzeczowych, zgodnie z potrzebami społeczeństwa i społeczności lokalnych⁸. Taka konieczność wynika z uwarunkowań prawno-organizacyjnych funkcjonowania podmiotów sektora publicznego oraz stopnia ich samodzielności finansowej.

Z dotychczasowych badań wynika jednoznacznie, że utrzymuje się trwały niedobór środków budżetowych, jakie mogą być przeznaczone w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce na finansowanie zadań rozwojowych. Zestawienie ujawnianych potrzeb inwestycyjnych oraz środków budżetowych tych jednostek, jakie mogą być przeznaczane na inwestycje, prowadzi do jednoznacznych ocen aktualnej sytuacji w sektorze publicznym, charakteryzującej się występowaniem poważnych trudności w realizacji ustawowych zadań własnych oraz dylematów, w jaki sposób finansować infrastrukturę usług publicznych⁹. Finansowanie zadań inwestycyjnych w zakresie sektora publicznego wymaga gruntownego zbadania problemu w szerszym kontekście uwarunkowań. Jak wynika z obserwacji dotychczasowego przebiegu procesu wypełniania zadań własnych ukierunkowanych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb, realizacja inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej spotyka się z istotnymi trudnościami, nie tylko o charakterze finansowym. Rzeczywista skala problemu obejmuje szerszy zakres przedmiotowy, przy czym nie bez znaczenia

⁶ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 67–72.

⁷ U. Madl, A. Dierx, F. Ilzkovitz, *Effectiveness and Efficiency of Public Spending*, Economic Papers 2008, 301, European Commission, s. 2–16.

⁸ A.F. Haughwout, *Public Infrastructure Investments, Productivity, and Welfare in Fixed Geographic Areas*, „Journal of Public Economics” 2002, no. 83/3, s. 406–407.

⁹ K. Piotrowska-Marczak, *Współczesne kierunki zarządzania finansami publicznymi*, w: *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Ruśkowski, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013, s. 13–25; G. Maśloch, *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w latach 2004–2009*, w: *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 353–364.

pozostaje bariera kwalifikacji, uniemożliwiająca prowadzenie wielopłaszczyznowych złożonych badań projektów inwestycyjnych¹⁰.

Punktem wyjścia powinna być ocena finansowych podstaw działalności przedsiębiorstw oraz jednostek sektora publicznego w kontekście realizacji inwestycji własnych. Głównym źródłem finansowania inwestycji podmiotów sektora publicznego mogą być środki własne tych jednostek oraz środki budżetowe gromadzone i wydatkowane w ramach budżetu właściwych jednostek. Wskazana zależność wynika z regulacji ustawowych dotyczących z jednej strony zadań własnych samorządu terytorialnego oraz administracji państwowej, a z drugiej z zasady samodzielności w zakresie gospodarki budżetowej. W wielu przypadkach problem jest bardziej złożony ze względu na możliwość wystąpienia form finansowania inwestycji ze środków znajdujących się poza budżetem. Taka sytuacja może wystąpić w jednostkach utworzonych na podstawie prawa handlowego, gdzie statut przedsiębiorstwa oraz struktura własności kapitału mogą wpływać na różnicowanie źródeł finansowania inwestycji i tym samym prowadzić do zmiany pozycji budżetu gminy w tym procesie.

Warto podkreślić, że specyfika inwestycji w sektorze publicznym i ich uwarunkowania ekonomiczne nie muszą prowadzić do spadku zainteresowania takimi inwestycjami ze strony rynków kapitałowych i rezygnacji z możliwości finansowania inwestycji poprzez pozyskiwanie środków drogą kredytu lub emisji obligacji. Pojawia się tutaj potrzeba analizy przedsięwzięć inwestycyjnych w trzech głównych płaszczyznach: prognozowania wysokości nakładów inwestycyjnych, analizy struktury nakładów inwestycyjnych w czasie, rachunku ekonomicznej efektywności inwestycji według obiektywnych kryteriów lub według kryteriów adekwatnych do specyfiki przedsięwzięcia, a więc tam gdzie nie istnieje możliwość lub ze względów społecznych nie jest wskazane opieranie ocen wyłącznie na bazie kryteriów ekonomicznych¹¹. Usługi publiczne w ograniczonym zakresie mają charakter odpłatny, z tego powodu ocena rentowności na podstawie relacji zachodzących pomiędzy kosztami całkowitymi działalności bieżącej a uzyskiwanymi przychodami niekiedy nie jest możliwa.

Na przestrzeni lat 2007–2013 stało się wyraźnie widoczne, że problematyka finansowania inwestycji zaliczanych do inwestycji sektora publicznego wymaga kompleksowego ujęcia, tak aby można było lepiej wykorzystywać zasoby publiczne. Pierwszym istotnym problemem metodycznym, którego aktualność nie uległa

¹⁰ K. Marczewski, *Budżet zadaniowy a cele polityki gospodarczej w Polsce*, w: *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, red. P. Albiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 131–140.

¹¹ T. Strąk, *Modele dokonań...*, op.cit. s. 134–138.

zmianie, jest jednoznaczne ustalenie zakresu inwestycji własnych podmiotów sektora publicznego oraz zasad finansowania takich przedsięwzięć. Złożoność metodyczna polega na tym, że większość jednostek sektora publicznego, zajmujących się świadczeniem usług o charakterze publicznym na poziomie państwa, czy też na poziomie regionalnym i lokalnym, realizowana jest w zróżnicowanych warunkach prawnych i organizacyjnych.

3. Finansowanie inwestycji publicznych w gminach w układzie regionalnym

Podmioty sektora publicznego dysponują określonym zasobem instrumentów finansowania inwestycji. Taka sytuacja daje duże możliwości doboru ścieżki finansowania projektu inwestycyjnego lub programu rozwojowego w zależności od preferowanych rozwiązań o charakterze długookresowym. Należy ocenić pozytywnie szeroki obszar zastosowań dopuszczalnych rozwiązań w tym zakresie. W praktyce oznacza to, że poszczególne jednostki mogą, na podstawie dostępnej wiedzy odnośnie do własnej kondycji finansowej oraz przewidywanych w tym zakresie zmian, decydować o wyborze właściwej „ścieżki finansowania” projektów inwestycyjnych, służących szerzej rozumianemu rozwojowi regionalnemu lub lokalnemu.

Realizacja projektów inwestycyjnych zgodnie z wyznaczonymi kierunkami rozwoju wymaga opracowania zasad finansowania takich przedsięwzięć inwestycyjnych. W szczególności konieczne jest ustalenie źródła lub źródeł finansowania inwestycji oraz harmonogramu pozyskiwania środków. Sytuacja taka wymaga analizy struktury finansowania projektu inwestycyjnego w zależności od doboru tych źródeł. Inaczej bowiem będzie przedstawiać się sytuacja, kiedy przedsięwzięcie inwestycyjne będzie finansowane w przeważającym stopniu z własnych środków budżetowych z uzupełniającym udziałem środków z innych źródeł, inaczej natomiast będzie przedstawiała się sytuacja, kiedy inwestycja finansowana byłaby z zewnętrznych zwrotnych źródeł w postaci kredytu, pożyczki czy emisji obligacji lub też w ramach środków o charakterze bezzwrotnym.

Konstruowanie złożonych struktur finansowania inwestycji w sferze sektora publicznego wymaga rozstrzygnięcia, w jakim stopniu w realizację takich inwestycji mogą być bezpośrednio zaangażowane bieżące środki budżetowe, a w jakim stopniu uzasadnione jest finansowanie w ramach dochodów bieżących budżetów w okresach przyszłych. Dylemat ten może z pozoru nie mieć większego znaczenia, choć niektóre argumenty przemawiają za podjęciem analizy projektu inwestycyjnego w kontekście stopnia zaangażowania budżetu gminy w bezpośrednie, bieżące

finansowanie inwestycji¹². Jeśli warunki budżetu nie pozwalają na finansowanie inwestycji w ramach własnych środków budżetowych, realizacja musi być wówczas finansowana z innych źródeł, gdzie wiodącą rolę mogą odegrać kredyty bankowe. W nieco lepszej sytuacji, kiedy istnieją w gminie możliwości finansowania inwestycji z własnych środków budżetowych, może okazać się, że rozwiązanie to stanie się w ocenie władz rozwiązaniem optymalnym. Wydaje się, że jednoznaczna ocena przemawiająca za finansowaniem inwestycji ze środków budżetowych, jeśli takie możliwości istnieją, nie jest możliwa.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zaistniały nowe możliwości finansowania inwestycji w sektorze publicznym. W odniesieniu do nowych państw członkowskich, charakteryzujących się stosunkowo niskim poziomem rozwoju, finansowanie inwestycji mogło być realizowane w części ze środków budżetowych UE. Wielkość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przekazywanych na inwestycje na rzecz poszczególnych gmin w formie dotacji w latach 2007–2013, ulegała istotnym zmianom. Na podstawie danych statystycznych można wskazać, że w omawianym okresie poziom wsparcia ze strony budżetu Unii zwiększył się znacząco w ujęciu regionalnym. Przyczyny występowania powyższych zmian związane były z systemowymi uwarunkowaniami planowania i realizacji programów rozwojowych kraju oraz regionów w poszczególnych latach okresu programowania 2007–2013. Zgodnie z założeniami polityki spójności, w Polsce w układzie regionalnym w zakresie pozyskiwania dotacji ze środków unijnych z przeznaczeniem na cele inwestycyjne wystąpiły znaczące różnice pomiędzy regionami. Występowanie różnic wiązało się z czynnikami i uwarunkowaniami o charakterze historycznym, które przesądziły o poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego zróżnicowanych jednostek osadniczych w Polsce w minionym okresie. Stało się zatem w pełni zrozumiałe, że polityka regionalna Unii Europejskiej realizowana w Polsce będzie zmierzała do zmniejszenia występujących wcześniej dysproporcji. Dane liczbowe ilustrujące kwoty dotacji ze środków unijnych przekazane na inwestycje na poziomie lokalnym w układzie wojewódzkim w latach 2007–2013 przedstawiono w tabeli 1.

¹² B. Dafflon, *The Requirement of Balanced Budget and Borrowing Limits in Local Public Finance: Setting out the Problems*, w: *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, ed. B. Dafflon, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2002, s. 3–11.

Tabela 1. Środki z budżetu Unii Europejskiej przekazane w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w układzie regionalnym w latach 2007–2013 (w tys. PLN)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dolnośląskie	389 636,6	169 455,6	198 134,6	550 130,2	758 633,0	778 302,8	585 595,3
Kujawsko-pomorskie	206 917,1	110 284,7	87 783,5	332 282,2	436 947,9	581 667,9	486 748,6
Lubelskie	136 181,6	82 364,7	86 751,7	495 110,0	672 576,4	745 339,2	740 376,8
Lubuskie	89 341,6	30 475,2	150 020,0	248 139,9	199 830,0	169 512,8	165 938,2
Łódzkie	161 751,5	191 037,9	454 002,7	610 076,8	444 796,9	509 560,2	652 497,4
Małopolskie	118 506,0	80 185,8	228 287,1	674 288,7	814 317,5	670 222,7	516 404,3
Mazowieckie	305 271,0	453 074,0	372 565,9	994 221,2	1 473 347,7	1 963 115,9	1 263 170,6
Opolskie	63 406,9	21 458,8	58 951,8	181 173,0	185 758,1	155 715,7	106 415,7
Podkarpackie	158 032,8	125 685,3	186 995,8	595 433,9	695 708,2	586 547,3	630 381,5
Podlaskie	80 703,7	52 483,7	249 326,7	431 720,1	455 170,2	368 862,3	293 543,8
Pomorskie	333 493,3	176 430,7	82 900,3	389 284,5	617 727,9	1 357 177,3	963 582,4
Śląskie	524 798,0	579 096,8	561 310,4	987 531,2	1 101 767,4	1 158 586,5	1 124 509,7
Świętokrzyskie	55 522,5	21 837,5	150 365,1	425 692,1	485 785,2	363 217,3	333 273,1
Warmińsko-mazurskie	128 812,7	56 268,3	89 352,3	398 112,6	523 780,0	423 422,8	359 713,6
Wielkopolskie	343 086,9	140 282,8	113 565,0	296 297,5	533 172,3	733 787,9	472 737,7
Zachodniopomorskie	145 815,3	79 268,3	35 927,8	175 716,0	334 125,3	441 109,7	366 114,4

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych 2015.

W badanej grupie jednostek sektora publicznego na poziomie lokalnym relatywnie wysoki wolumen środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekazano w roku 2013 w regionach: mazowieckim, śląskim i pomorskim. W badanym okresie wiodącą pozycję pod względem wykorzystania omawianych dotacji przez gminy zajmowały województwa śląskie i mazowieckie. Niewątpliwie istotny wpływ na taki stan miały czynniki związane z funkcjami pełnionymi przez obszary metropolitalne zlokalizowane na obszarze powyższych dwóch województw. Ważne miejsce w wydatkach inwestycyjnych zajmowały przedsięwzięcia infrastrukturalne o dużej skali. Należy wskazać także na województwa łódzkie oraz lubelskie, gdzie w omawianym okresie dotacje otrzymane przez gminy oraz miasta na prawach powiatu osiągnęły znaczący poziom. W latach 2007–2013 dotacje przeznaczane na inwestycje uległy zwielokrotnieniu. Warto zauważyć, że w roku bazowym analizy omawiane dotacje na cele inwestycyjne w poszczególnych regionach były mocno zróżnicowane. Przykładowo w regionie opolskim poziom dotacji w 2007 r. wyniósł nieco powyżej 63 mln PLN, podczas gdy w województwie łódzkim dotacje kształtowały się

na poziomie powyżej 161 mln PLN. Poza trzema regionami: łódzkim, mazowieckim oraz śląskim, w roku 2008 w pozostałych województwach odnotowano zauważalny spadek wartości przekazanych dotacji w porównaniu do roku poprzedzającego, w tym szczególnie w województwie dolnośląskim, wielkopolskim oraz pomorskim. W roku 2009 nastąpił natomiast wyraźny wzrost poziomu współfinansowania w ramach środków unijnych i dostępnego na rzecz inwestycji podejmowanych na poziomie gminnych jednostek samorządu terytorialnego, choć wzrost ten także podlegał silnemu zróżnicowaniu w ujęciu regionalnym.

Ranga środków z budżetu Unii Europejskiej na inwestycje na poziomie lokalnym, przekazanych w formie dotacji na inwestycje, może być oceniana na podstawie wskaźnika udziału tychże środków w wydatkach inwestycyjnych omawianych jednostek sektora publicznego ogółem. Zatem poza dotacjami w ujęciu wartościowym warto zwrócić uwagę na ten udział. W tabeli 2 przedstawiono wyniki obliczeń wartości wskaźnika dla poszczególnych regionów w latach 2007–2013.

Tabela 2. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w wydatkach majątkowych gmin i miast na prawach powiatu w układzie regionalnym w latach 2007–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dolnośląskie	20,1	7,0	7,3	20,4	29,1	33,2	29,0
Kujawsko-pomorskie	21,0	8,7	6,6	20,8	25,3	35,0	33,3
Lubelskie	16,4	8,4	7,1	30,2	39,6	54,8	53,8
Lubuskie	18,9	6,6	18,8	25,9	32,7	44,1	40,6
Łódzkie	11,8	11,7	22,7	32,7	28,0	33,7	32,3
Małopolskie	6,7	4,3	9,9	27,5	31,8	32,5	28,0
Mazowieckie	8,1	9,7	7,6	18,4	32,1	45,5	31,4
Opolskie	12,2	4,6	10,3	24,1	29,9	34,1	23,0
Podkarpackie	18,9	13,2	14,9	34,3	40,9	47,1	49,1
Podlaskie	16,9	9,0	26,0	33,2	40,5	44,4	36,3
Pomorskie	22,5	10,1	4,8	17,0	25,2	55,3	49,4
Śląskie	19,3	19,2	15,0	27,9	32,9	38,1	32,5
Świętokrzyskie	13,6	4,1	16,4	33,7	42,1	43,0	45,7
Warmińsko-mazurskie	22,0	8,5	10,2	29,2	44,2	47,1	46,0
Wielkopolskie	17,8	6,3	4,5	10,4	18,7	34,4	25,7
Zachodniopomorskie	17,6	7,5	2,9	12,5	22,1	33,1	32,8

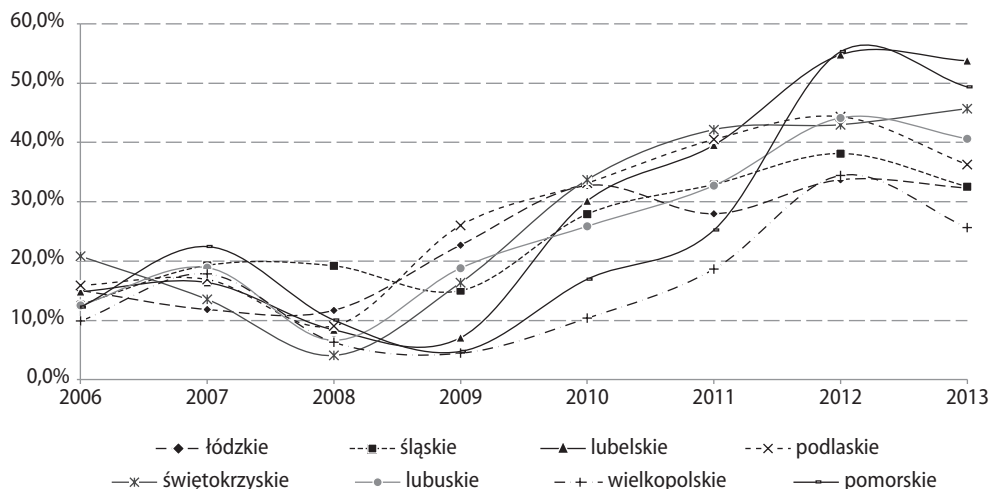
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Lokalnych 2015.

Na podstawie tabeli 2 można stwierdzić, że wartość wskaźnika w układzie regionalnym kształtowała się podobnie, jak miało to miejsce w przypadku zmian wartości dotacji ogółem. W większości województw wartość wskaźnika znacząco wzrosła w latach 2010–2013. Z pewnością stało się tak dlatego, że w tych właśnie latach miała miejsce zwiększona alokacja środków unijnych na zróżnicowane przedsięwzięcia inwestycyjne, podejmowane i realizowane w okresie 2007–2013.

Najniższe wartości omawianego wskaźnika odnotowano w roku 2008. W następnym roku w przypadku 7 województw odnotowano dalszy spadek względem roku 2008, natomiast w pozostałych województwach omawiany wskaźnik wzrastał w dość zróżnicowanym tempie. W latach 2011–2013 wzrost wskaźnika był już tak znaczący, że w niektórych regionach przekroczył 50%, np. w roku 2012 w regionie lubelskim (54,8%) oraz w pomorskim (55,3%). Tak wysoka wartość wskaźnika oznaczała, że na inwestycje na poziomie lokalnym wydatkowano więcej środków dotacyjnych niż środków z innych źródeł łącznie. Sytuacja w zakresie dotowania przedsięwzięć inwestycyjnych zmieniała się na tyle, że w roku 2011 oraz w latach następnych we wszystkich regionach nawet najniższa wartość wskaźnika (18,7% w roku 2011 w regionie wielkopolskim) niemal zrównała się z najwyższą wartością wskaźnika odnotowaną w roku 2008 (region śląski 19,2%).

Szczególną uwagę warto zwrócić na znaczący wzrost badanego wskaźnika w województwach: podlaskim, łódzkim, świętokrzyskim i lubuskim. Gminy i miasta na prawach powiatu zlokalizowane na obszarach wymienionych powyżej województw charakteryzowały się na tle badanej grupy jednostek samorządu terytorialnego stosunkowo niskim poziomem wydatków budżetowych ogółem, w tym także wydatków inwestycyjnych. Dlatego też odnotowany znaczący wzrost wskaźnika udziału środków z budżetu Unii Europejskiej, przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziom lokalny, w wydatkach majątkowych należy uznać za ważne zjawisko ekonomiczne. Można zatem wskazać na niezwykle pozytywny wpływ środków unijnych, stymulujący rozwój społeczno-gospodarczy poprzez znaczące zwiększenie potencjału inwestycyjnego i faktyczne rozszerzenie wolumenu inwestycji, ważne z punktu widzenia gospodarki regionalnej i lokalnej. Szczegółową ilustrację graficzną w układzie regionalnym dla wybranych jednostek terytorialnych przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w wydatkach majątkowych gmin i miast na prawach powiatu w układzie regionalnym dla wybranych jednostek terytorialnych w latach 2006–2013 (w %)

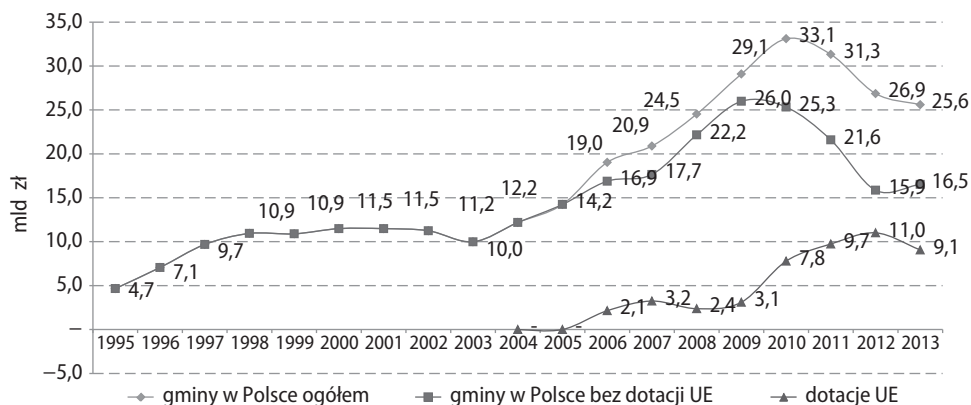


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Lokalnych 2015.

Jak wynika z powyższej ilustracji graficznej, zróżnicowanie regionalne wskaźnika udziału dotacji unijnych w wydatkach inwestycyjnych ogółem daje dobrą podstawę do podjęcia analizy o charakterze scenariuszowym. Chodzi tutaj o analizę, która pozwoliłaby ocenić sytuację w omawianym zakresie, szczególnie w dwóch przypadkach. Pierwszym z nich mógłby być scenariusz procesów rozwojowych, w którym środki unijne nie występowałyby, drugim jest scenariusz rozwojowy uwzględniający w wydatkach inwestycyjnych także środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Na rysunku 2 zaprezentowano graficzną interpretację przebiegu rzeczywistych oraz hipotetycznych wydatków inwestycyjnych realizowanych z budżetów gmin ogółem w Polsce w latach 1995–2013. To ujęcie problemu pozwala lepiej ocenić hipotetyczną sytuację, jaka miałyby miejsce, gdyby w budżetach omawianych jednostek na poziomie lokalnym w Polsce nie znalazły się dochody w ramach wsparcia ze strony budżetu Unii Europejskiej. W ujęciu krańcowym przyrost dochodów wynikający z dotacji pochodzących z UE wpłynął na rzeczywisty kształt polityki inwestycyjnej gmin i umożliwił planowanie i realizację szerszego zakresu rzeczowego inwestycji. Taka sytuacja wystąpiła już w roku 2004, z chwilą przystąpienia Polski do UE, jednak, z uwagi na niedostępność danych liczbowych charakteryzujących tę sytuację w latach 2004 i 2005, w podjętej analizie zaprezentowano dane począwszy od roku 2006.

Pozytywną cechą środków unijnych jest ich bezzwrotny charakter. Ponadto kapitał inwestycyjny z tych źródeł jest pozyskiwany z reguły bezkosztowo. W rachunku przepływów pieniężnych w ramach budżetów gmin środki inwestycyjne pochodzące z budżetu Unii Europejskiej wpływały na koszt pozyskania kapitału również w przypadku innych inwestycji finansowanych z innych źródeł, w tym kredytów bankowych.

Rysunek 2. Wydatki majątkowe gmin i miast na prawach powiatu z uwzględnieniem środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w Polsce latach 1995–2013 (w mld PLN)



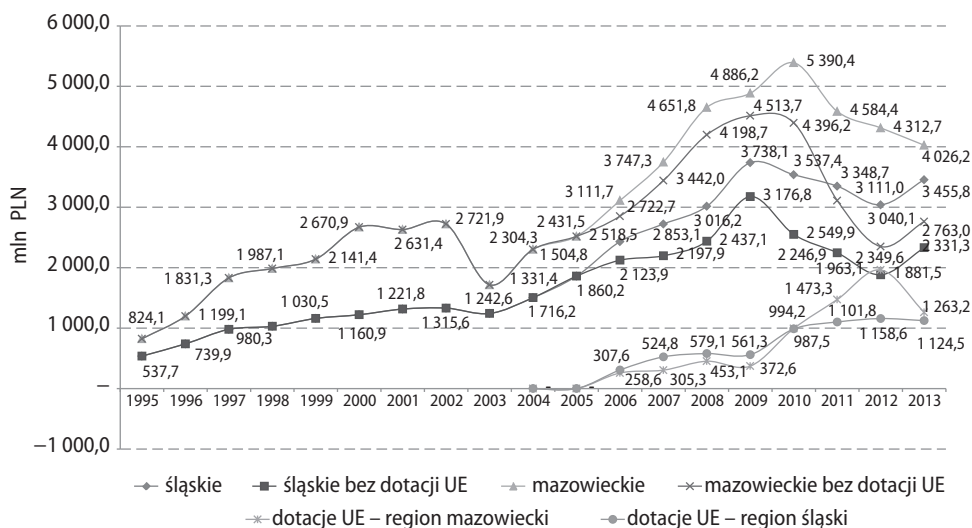
Źródło: jak pod rys. 1.

Jak wynika z ilustracji graficznej oraz danych liczbowych, w latach 2005–2013, niezależnie od wolumenu nakładów inwestycyjnych ogółem w omawianej grupie podmiotów, w Polsce odnotowano zwiększający się udział środków unijnych w wydatkach inwestycyjnych ogółem. O ile w roku 2006 wydatki inwestycyjne ogółem kształtowały się na poziomie 19,0 mld PLN, to wartość nakładów inwestycyjnych krajowych z wyłączeniem środków unijnych kształtowała się na poziomie 16,9 mld PLN. Różnica wynosiła zatem 2,1 mld PLN. W latach 2010–2013 mieliśmy do czynienia już z nieco inną sytuacją, kiedy wydatki inwestycyjne finansowane ze środków unijnych były znacząco większe, mimo że wolumen inwestycji ogółem w ujęciu bezwzględnym uległ obniżeniu. W roku 2010 wydatki krajowe z pominięciem środków unijnych wyniosłyby około 25,3 mld PLN, podczas gdy wydatki łączne z uwzględnieniem wsparcia wyniosły 33,1 mld PLN. W roku 2011 wydatki ogółem z uwzględnieniem wsparcia unijnego wyniosły 31,3 mld PLN, natomiast, gdyby wziąć

pod uwagę jedynie wydatki krajowe, nakłady inwestycyjne wyniosłyby 21,6 mld PLN. Warto mieć na uwadze, że włączenie środków unijnych do finansowania inwestycji wywołało inwestycyjne efekty mnożnikowe, które w naturalny sposób oddziaływały na podniesienie wydatków inwestycyjnych krajowych.

Warto również zwrócić uwagę na wydatki inwestycyjne w układzie regionalnym. Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania, zakres materiału liczbowego oraz ilustracja graficzna zawężone zostały do przedstawienia zmian w poziomie finansowania inwestycji do dwóch grup województw. Jako kryterium wyboru regionów przyjęto wartość PKB na mieszkańca. W pierwszej grupie uwzględniono regiony: mazowiecki oraz śląski, gdzie poziom PKB na mieszkańca w roku 2011 był najwyższy. W drugiej grupie wzięto pod uwagę regiony: warmińsko-mazurski oraz lubelski, gdzie poziom PKB na mieszkańca w roku 2011 był najniższy. Wyniki przeprowadzonych obliczeń zilustrowano na rysunkach 3 i 4.

Rysunek 3. Wydatki majątkowe gmin i miast na prawach powiatu z uwzględnieniem środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w województwach mazowieckim i śląskim w latach 1995–2013 (w mln PLN)

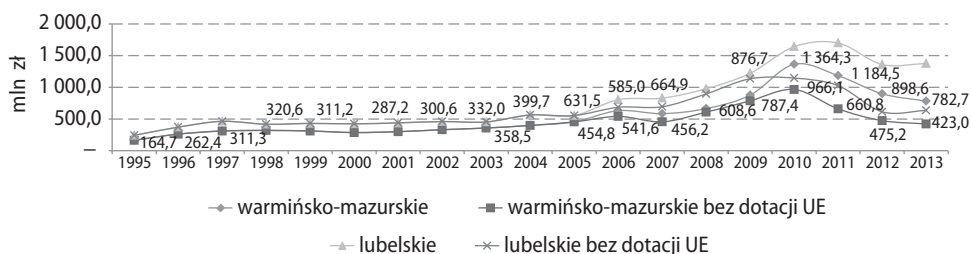


Źródło: jak pod rys. 1.

Jak wynika z powyższej ilustracji graficznej oraz danych liczbowych, do roku 2010 w województwie mazowieckim wydatki inwestycyjne ogółem znacząco rosły. W kolejnych latach 2010–2013 wydatki te obniżały się. Sytuacja taka miała miejsce

wobec wyraźnego zwiększenia wolumenu środków unijnych przeznaczanych na inwestycje. Niepokojącym zjawiskiem było dość znaczne zmniejszenie się wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków krajowych. Spadek ten nie został skompensowany wzrostem wolumenu dotacji unijnych na inwestycje. W rezultacie, począwszy od roku 2010 odnotowano obniżanie się nakładów inwestycyjnych ogółem. Podobna sytuacja wystąpiła również w regionie śląskim. Wolumen wydatków inwestycyjnych w omawianym okresie zwiększał się do roku 2009, a następnie również uległ w kolejnych latach znacznej obniżce. O ile w roku 2009 nakłady te wyniosły 3738,1 mln PLN, to już w roku 2012 nakłady te wyniosły 3040,1 mln PLN. Znaczącej obniżce uległy krajowe wydatki inwestycyjne, których spadek nie został skompensowany dotacjami unijnymi na inwestycje, choć te, jak wynika z powyższej ilustracji, w tym samym czasie uległy zwiększeniu.

Rysunek 4. Wydatki inwestycyjne gmin i miast na prawach powiatu z uwzględnieniem środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w województwach warmińsko-mazurskim i lubelskim w latach 1995–2013 (w mln PLN)



Źródło: jak pod rys. 1.

Warto także zwrócić uwagę na dotacje oraz ich wpływ na finansowanie inwestycji w regionach o najniższym wskaźniku PKB na mieszkańca. Na rysunku 4 przedstawiono ilustrację graficzną odnośnie do wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu z uwzględnieniem środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w województwach warmińsko-mazurskim i lubelskim w latach 1995–2013. W roku 2011 regiony te charakteryzowały się najniższym wskaźnikiem PKB na mieszkańca. W tych dwóch regionach najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych ogółem odnotowano w latach 2010–2011. W omawianym okresie 2007–2013 obserwowano podobną tendencję zmian w poziomie wydatków inwestycyjnych, jak we wcześniej omówionej grupie regionów najbogatszych. Zatem charakterystycznym przebiegiem

tego zjawiska był początkowy wzrost wydatków inwestycyjnych, a następnie po roku 2011 bezwzględny spadek tych wydatków. Również tej grupie województw odnotowano znaczący spadek wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków własnych budżetów omawianych jednostek. Spadek ten był na tyle duży, że nie kompensowały go zwiększające się z roku na rok dotacje na wydatki inwestycyjne przekazywane z budżetu Unii Europejskiej. Poza przedstawionymi wyżej zmianami w poziomie wydatków inwestycyjnych odnotowanych w dwóch wymienionych grupach, podobny charakter zmian miał miejsce w odniesieniu do wszystkich pozostałych regionów w Polsce. O ile zatem wzrost dotacji w ramach środków budżetowych UE należy uznać za zjawisko korzystne, to spadek wolumenu środków własnych na inwestycje omawianych jednostek nie może być podstawą do pozytywnych ocen, oznacza bowiem, że w ramach budżetów następowały wewnętrzne przesunięcia środków, czego rezultatem było znaczne zmniejszenie środków wolnych, które mogły być przekazywane na finansowanie rozwoju. Zmiana wewnętrznej struktury wydatków budżetowych jednostek wiązała się ze zwiększonym finansowaniem zadań bieżących, w tym z obsługą zadłużenia.

Dla lepszego zilustrowania wpływu środków unijnych na sytuację budżetową omawianych jednostek, w tabeli 3 przedstawiono udział środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w dochodach ogółem budżetów gmin i miast na prawach powiatu w układzie regionalnym w latach 2007–2013. Jak wynika z materiału liczbowego, dotacje przekazywane wymienionym jednostkom w poszczególnych regionach w latach 2007–2009 nie stanowiły znaczącej pozycji w dochodach ogółem. Zważywszy jednak, że środki te miały charakter wydatków celowych, a więc ukierunkowanych bezpośrednio na realizację określonych projektów, to z tego powodu ujawnił się ich pozytywny, dodatni wpływ. Natomiast w latach 2010–2013, jak wynika ze zgrupowanego materiału liczbowego, zwiększenie się wolumenu dotacji znalazło swoje odbicie w większym udziale tej kategorii środków w dochodach budżetowych jednostek. Sytuacja taka wystąpiła w warunkach systematycznego wzrostu dochodów budżetowych ogółem, bez uwzględnienia w budżecie celowych dotacji unijnych na inwestycje.

Generalnie należy stwierdzić, że w latach 2010–2013, właśnie z uwagi na znaczny wzrost wolumenu dotacji w regionach, nastąpiło zwiększenie zakresu podejmowanych projektów inwestycyjnych w stosunku do sytuacji, gdyby przedsięwzięcia takie miały być realizowane wyłącznie w ramach własnych zasobów omawianych jednostek. Pewnym wyjaśnieniem zaprezentowanej wyżej sytuacji stało się zwiększenie wolumenu zaciąganych pożyczek i kredytów. Część z nich konieczna była dla zapewnienia udziału własnego w finansowaniu inwestycji w ramach wsparcia

ze strony budżetu UE. Dla zwiększenia przejrzystości odbioru wyników badań w powyższym zakresie, na rysunku 5 przedstawiono wartości wskaźnika udziału środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w dochodach ogółem budżetów gmin i miast na prawach powiatu w układzie wybranych regionów w Polsce.

Tabela 3. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w dochodach ogółem budżetów gmin i miast na prawach powiatu w układzie regionalnym w latach 2006–2013 (w %)

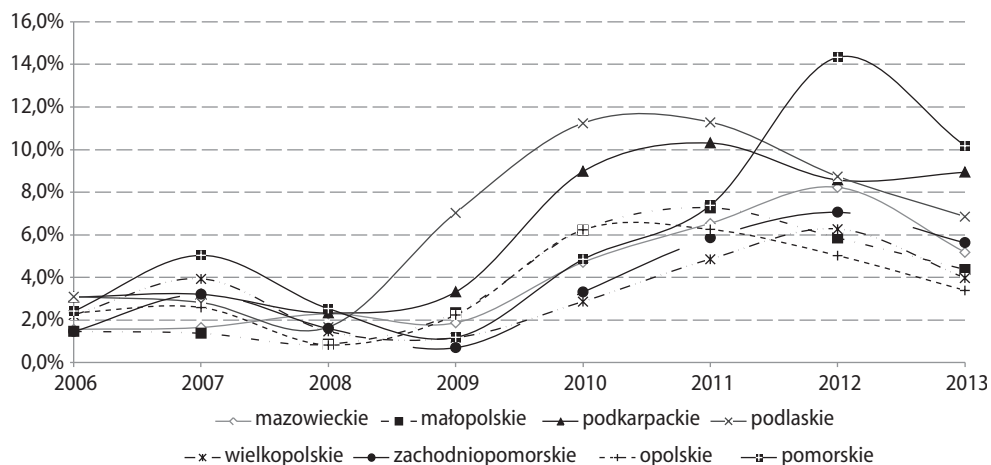
Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dolnośląskie	4,7	2,0	2,3	5,6	7,2	7,1	5,2
Kujawsko-pomorskie	3,9	1,9	1,5	5,2	6,4	7,9	6,4
Lubelskie	2,8	1,5	1,6	7,9	10,0	10,4	10,1
Lubuskie	3,4	1,1	5,2	8,1	6,4	5,2	4,8
Łódzkie	2,6	2,7	6,2	7,9	5,5	5,9	7,0
Małopolskie	1,4	0,9	2,3	6,2	7,3	5,9	4,4
Mazowieckie	1,7	2,3	1,9	4,7	6,5	8,2	5,2
Opolskie	2,6	0,8	2,2	6,2	6,3	5,0	3,4
Podkarpackie	3,2	2,3	3,3	9,0	10,3	8,6	8,9
Podlaskie	2,8	1,7	7,0	11,2	11,3	8,7	6,9
Pomorskie	5,0	2,5	1,2	4,9	7,4	14,3	10,2
Śląskie	4,1	4,2	4,0	6,5	7,0	7,1	6,5
Świętokrzyskie	1,9	0,7	4,3	10,4	11,8	8,8	7,9
Warmińsko-mazurskie	3,5	1,4	2,2	8,9	10,9	8,5	7,0
Wielkopolskie	3,9	1,5	1,2	2,9	4,9	6,3	4,0
Zachodniopomorskie	3,2	1,6	0,7	3,3	5,9	7,1	5,6

Źródło: jak pod tab. 2.

Wykorzystanie zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania omawianej grupy jednostek jest dość złożonym problemem z punktu widzenia prowadzenia gospodarki budżetowej w dłuższym okresie. Znaczne zwiększenie wydatków inwestycyjnych i współfinansowanie ich w ramach dotacji unijnych oraz środków o charakterze zwrotnym musi prowadzić do ograniczenia możliwości finansowania inwestycji w przyszłości, właśnie na skutek zmiany wewnętrznej struktury budżetu, w którym koniecznie staje się wydzielenie części środków na obsługę zadłużenia. Ten znany dylemat rozwojowy wynika z możliwości wyboru jednego z dwóch scenariuszy

rozwoju. Pierwszym z nich jest finansowanie rozwoju w ramach środków własnych, przy zachowaniu równowagi budżetowej, przy czym osiągnięcie określonych celów rozwojowych będzie wydłużone w czasie. Drugim z nich jest finansowanie rozwoju z wykorzystaniem zewnętrznych źródeł finansowania, gdzie możliwe jest szybsze osiągnięcie większych rozmiarów planowanych efektów rzeczowych. W takim jednak przypadku należy mieć na uwadze konieczność obniżenia stopy inwestycji w przyszłości z uwagi na obsługę zadłużenia. Z powyższych powodów należy podkreślić ogromne znaczenie wsparcia w ramach budżetu UE, które ma charakter bezzwrotny.

Rysunek 5. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin i miast na prawach powiatu w dochodach ogółem budżetów gmin i miast na prawach powiatu w układzie wybranych regionów w latach 2006–2013



Źródło: jak pod rys. 1.

4. Podsumowanie

W ramach przeprowadzonych badań ustalono, że w latach 2007–2013 zaszły znaczące zmiany związane z rozszerzeniem wsparcia ze strony Unii Europejskiej. Było to wyrazem wykorzystania szansy rozwojowej, w tym m.in. w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury technicznej i społecznej. W tym czasie odnotowano wyraźne zwiększenie nakładów inwestycyjnych, choć, jeśli weźmiemy pod uwagę tempo tych zmian, to jednak nie było ono proporcjonalne. Jak zauważono w tekście, początkowo obserwowano znaczący wzrost dotacji na inwestycje do roku 2010–2011,

jednak w kolejnych latach już nie udało się utrzymać tak wysokiego poziomu inwestycji i mimo nadal utrzymującego się wysokiego poziomu wsparcia; wolumen inwestycji ogółem w latach 2011–2013 uległ obniżeniu. Niekorzystnym zjawiskiem, zwłaszcza w latach 2011–2013, było znaczące obniżenie się wolumenu inwestycji finansowanych w ramach środków krajowych w poszczególnych regionach. Mimo rosnącego wsparcia nie udało się utrzymać w latach 2010–2013 dodatniego tempa inwestycji.

Jak wynika z materiału liczbowego zaprezentowanego w tekście, w ujęciu regionalnym utrzymywały się nadal dysproporcje w poziomie rozwoju. Dysproporcje przejawiały się w różnych dziedzinach i wymagały dalszych długofalowych działań, które będą prowadziły do ich łagodzenia. W latach 2007–2013 znaczący wpływ na intensyfikację procesów inwestycyjnych wywarły środki pochodzące z budżetu UE. Należy stwierdzić, że lata 2007–2013 charakteryzowały się szczególnie dużym wpływem środków unijnych na wspieranie procesów rozwojowych. Sytuacja taka miała miejsce mimo odczuwalnych skutków kryzysu finansowego w sferze gospodarki realnej.

Z uwagi na zidentyfikowane dysproporcje rozwojowe należy oczekiwać, że w okresie programowania 2014–2020 będzie utrzymywał się znaczący poziom wsparcia w ramach środków budżetowych Unii Europejskiej. Jednocześnie spodziewane są również zmiany struktury wydatków budżetowych ogółem na rzecz zwiększania wydatków bieżących. Obserwacja dotychczasowych procesów rozwojowych daje podstawy do pozytywnej oceny realizowanych scenariuszy i należy się spodziewać, że przyjęty w dokumentach planistycznych program reform pozwoli znacząco zmniejszyć dysproporcje rozwojowe w Polsce, a także regionów polskich w stosunku do innych regionów w Europie. Taki scenariusz jest możliwy z uwagi na dalsze wykorzystanie do końca roku 2015 środków w ramach okresu programowania 2007–2013 oraz znacząca alokacja przewidziana w okresie programowania 2014–2020, sięgająca poziomu 82 mld EUR. Dalszy scenariusz rozwoju po roku 2014 będzie zatem kontynuacją szerokiego programu wsparcia realizowanego w Polsce w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, a jego efektem powinno być stworzenie odpowiednich warunków do kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego na podstawie autonomicznych krajowych zasobów w perspektywie roku 2020. W miarę poprawy wyposażenia infrastrukturalnego zapotrzebowanie na nowe inwestycje będzie ulegało też stopniowemu ograniczaniu.

Należy podkreślić, że nadal szczególnie ważne pozostaje racjonalne i efektywne zarządzanie zasobami publicznymi. Jak wynika z doświadczeń, skuteczność i efektywność wykorzystania zasobów publicznych podlegała zróżnicowanym ocenom. W tym znaczeniu pojawia się konieczność sprawnego zarządzania środkami pieniężnymi omawianych jednostek. Nową jakościowo sytuacją jest zwiększenie się deficytu oraz

długu publicznego, co wymaga zwrócenia większej uwagi na gospodarkę budżetową jednostek, a zwłaszcza na możliwości finansowania zadań bieżących oraz inwestycji w przyszłości. Zaniechanie monitorowania tych zjawisk może prowadzić do trudnych do opanowania negatywnych konsekwencji finansowych.

Bibliografia

1. Dafflon B., *The Requirement of Balanced Budget and Borrowing Limits in Local Public Finance: Setting out the Problems*, w: *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, ed. B. Dafflon, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2002.
2. Diamond J., *Budget System Reform in Emerging Economies. The Challenges and The Reform Agenda*, International Monetary Fund, Washington 2006.
3. Haughwout A.F., *Public Infrastructure Investments, Productivity, and Welfare in Fixed Geographic Areas*, „Journal of Public Economics” 2002, no. 83/3.
4. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
5. Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008.
6. Madl U., Dierx A., Ilzkovitz F., *Effectiveness and Efficiency of Public Spending*, Economic Papers 2008, 301, European Commission.
7. Marczewski K., *Budżet zadaniowy a cele polityki gospodarczej w Polsce*, w: *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, red. P. Albiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
8. Maśloch G., *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w latach 2004–2009*, w: *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
9. Piotrowska-Marczak K., *Współczesne kierunki zarządzania finansami publicznymi*, w: *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Ruśkowski, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013.
10. Ruśkowski E., Salachna M., *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
11. Stabryła K., *Zastosowanie mierników działalności w prognozowaniu wydatków budżetowych*, w: *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008.
12. Strąk T., *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012, s. 166–178.

Financing Investment in the Public Sector in Poland in the years 2007–2013, the Period of European Union Membership

Summary

Financing investment of the public sector entities and organisational units should account for the conditions in which these entities act. Public sector requires management techniques characteristic of the process of diversified services provision and their impact on investment financing. Financing investment of public sector entities is not a homogeneous phenomenon; it is exclusively based on the pursuit of a long-term investment policy on the basis of public funds and availability of other sources of financing. The study attempts to evaluate the possibility of financing investment of entities and agencies of public sector in the period of Poland's membership in the European Union. The research is to determine the investment capacity of entities and units in the regional structure and reference to the principles of investment from different sources in the years 2007–2013.

Keywords: public finance, financing of investment, policy of coherence.

Krzysztof Jarosiński

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Szkola Główna Handlowa w Warszawie

Benedykt Opałka

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Szkola Główna Handlowa w Warszawie

Próba modelowego ujęcia kosztów w podmiotach sektora publicznego w Polsce

Streszczenie

Opracowanie koncentruje się na problematyce analizy kosztów w zróżnicowanych jednostkach organizacyjnych sektora publicznego. Przedmiotem badań jest ustalenie i przybliżenie możliwości implementacji pogłębionej analizy kosztów, pozwalającej na bardziej wnikliwe badanie kosztów całkowitych, a także badanie kosztów jednostkowych na odpowiednim poziomie szczegółowości w sektorze publicznym, zgodnie z wyznaczonymi jednostkami odniesienia. W ujęciu szczegółowym chodzi o wskazanie miejsc powstawania kosztów i przyjęcie metodyki rachunku kosztów działań z zachowaniem analogii do rachunku kosztów jednostkowych, zgodnie z kalkulacyjnym układem kosztów, znajdującym zastosowanie w przedsiębiorstwach.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, finanse przedsiębiorstw, sektor publiczny.

1. Wprowadzenie

Realizacja szerokiego zakresu zadań podmiotów i jednostek organizacyjnych sektora publicznego zawsze przebiega w złożonych i zróżnicowanych warunkach

ekonomicznych, społecznych i politycznych. Uwarunkowania minionych okresów historycznych oraz ewolucyjne przemiany formacji gospodarczych z reguły prowadziły do pojawienia się istotnych trudności w procesach decyzyjnych, zwłaszcza w zakresie decyzji strategicznych, odnoszących się do spraw publicznych o szerszym zasięgu oddziaływania. Zjawisko to występuje w różnych zakresach problemowych szeroko rozumianego sektora publicznego. Możemy zatem wziąć pod uwagę przedsiębiorstwa zajmujące się zróżnicowaną działalnością gospodarczą i społeczną, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty rzeczowo oraz funkcjonalnie powiązane z tym sektorem.

Proces podejmowania decyzji w podmiotach tej sfery, niezależnie od złożoności zadań będących przedmiotem działania zróżnicowanych podmiotów i występujących problemów decyzyjnych, zawsze wiąże się z dysponowaniem określonymi zasobami publicznymi. W istocie dysponowanie środkami publicznymi, zgodnie z zasadą wyboru publicznego, prowadzi do generowania realnych strumieni pieniężnych, pojawiających się w różnych obszarach gospodarki. W praktyce strumienie te kierowane są na finansowanie lub wytworzenie zróżnicowanych dóbr i usług, zgodnie z przyjętą w danej strukturze organizacyjnej funkcją celu. Strumienie te zwyczajowo ujmowane w postaci wydatków publicznych, przyjmują zatem postać kosztów o zróżnicowanej skali i zasięgu oddziaływania. Ta kategoria kosztów powinna być przedmiotem większego zainteresowania ze strony podmiotów podejmujących decyzje i stanowić jedno z kryteriów analizy kosztów w takich procesach decyzyjnych. Wynika to przede wszystkim ze wzajemnych relacji pomiędzy dostępnymi zasobami środków a potrzebami występującymi w sferze dóbr publicznych. Relacje te co do zasady tworzą sytuację decyzyjną, polegającą na dokonywaniu wyboru rzeczywistych celów i rozwiązań najlepszych, spośród wielu formułowanych potrzeb i celów społeczno-gospodarczych, często o charakterze potencjalnym. Taka sytuacja prowadzi zatem wprost do zwrócenia większej uwagi na koszty, zarówno realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, jak i działalności bieżącej zróżnicowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych zajmujących się świadczeniem usług publicznych. Ważnym argumentem przemawiającym za nadaniem odpowiednio wysokiej rangi analizie kosztów jest publiczny charakter zasobów, które biorą udział w tych procesach. Ta cecha zgromadzonych środków finansowych w ramach systemów podatkowych oraz danin publicznych nakłada dodatkowe ograniczenia procesów decyzyjnych, które wykraczają poza wymiar ekonomiczny. Chodzi tutaj o ograniczenie ryzyka utraty lub nienależytego wykorzystania środków wobec zagrożeń, jakie niesie ze sobą rozmycie odpowiedzialności gospodarowania zasobami publicznymi. Ten pozaekonomiczny wymiar powinien zatem dotyczyć dbałości o interes społeczny, w tym ograniczenia ryzyka utraty korzyści w wymiarze społecznym. Chodzi więc

o stworzenie warunków większego bezpieczeństwa szeroko rozumianego gospodarowania zasobami publicznymi. Ważną rolę odgrywają tutaj, poza kompetencjami i kwalifikacjami, także walory o charakterze etycznym. Etyczny wymiar gospodarowania zasobami publicznymi powinien prowadzić do kompleksowej analizy i oceny kosztów realizowanych zadań. W praktyce realizacja tego postulatu może napotykać poważne trudności. Jedną z przyczyn takich trudności jest z pewnością stopień złożoności ujawnianych problemów i związana z nimi duża liczba zmiennych o zróżnicowanej sile oraz kierunkach oddziaływania. Taka ocena wynika ze złożoności procesów związanych z szerokim zakresem zadań sektora publicznego oraz ryzyka związanego z gospodarowaniem zasobami o charakterze publicznym.

Powyższe okoliczności w pełni uzasadniają poszukiwanie metod badawczych, które umożliwiłyby kompleksowe ujęcie problemów i dały podstawy do racjonalnego gospodarowania zasobami publicznymi w dłuższym okresie. W takim przypadku ogół zadań stojących przed zróżnicowanymi podmiotami sektora publicznego może przyjąć postać zbioru wzajemnie powiązanych elementów, które, w kontekście skuteczności osiągania postawionych celów, powinny być traktowane łącznie jako pewna całość. Takie podejście skłania do poszukiwania metod analizy i oceny kosztów w sektorze publicznym, które stwarzałyby szansę takiego ujęcia istniejących problemów, gdzie w efekcie zaistniałyby możliwości do wypracowania i implementacji zunifikowanych, bardziej zaawansowanych metod badawczych w zakresie kosztów.

Celem opracowania jest zatem zbadanie i przybliżenie możliwości implementacji pogłębionej analizy kosztów, pozwalającej na bardziej wnikliwe badanie kosztów całkowitych, a także badanie kosztów jednostkowych na odpowiednim, pożądanym poziomie szczegółowości, zgodnie z wyznaczonymi jednostkami odniesienia. W ujęciu szczegółowym chodzi o wskazanie miejsc powstawania kosztów i przyjęcie metodyki rachunku kosztów działań z zachowaniem analogii do rachunku kosztów jednostkowych, zgodnie ze stanowiskowo-kalkulacyjnym układem kosztów, znajdującym zastosowanie w przedsiębiorstwach. Jest zrozumiałe, że przeniesienie wprost stanowiskowo-kalkulacyjnego układu kosztów i uwzględnienie tej metody klasyfikacji w jednostkach odniesienia sektora publicznego nie jest w pełni możliwe. Mając na uwadze tę okoliczność, nie należy jednak całkowicie rezygnować z możliwości pogłębionego rachunku kosztów w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego. Opracowanie niniejsze stanowi zatem próbę modelowego ujęcia pogłębionego rachunku kosztów w jednostkach sektora publicznego pod kątem jego szerszego wykorzystania w procesie podejmowania decyzji, a także w poszukiwaniu racjonalności i efektywności wykorzystania zasobów publicznych. Należy przy tym pamiętać, że koszty w proponowanym ujęciu mogłyby być także uwzględniane do celów analitycznych i kontrolnych. Istnieje co prawda możliwość posługiwania się

zróżnicowanymi wskaźnikami ilustrującymi efektywność ponoszonych kosztów, jednak w wielu przypadkach ich wartość poznawcza może być niska. Zatem w proponowanym ujęciu analiza wskaźnikowa powinna obejmować te zakresy aktywności podmiotów sektora publicznego, w których istnieją realne przesłanki operowania określonymi wielkościami ekonomicznymi, a więc tam, gdzie istnieją możliwości ujęcia efektów wartościowo lub rzeczowo oraz ustalenia kosztów z tym związanych. Ważne przy tym jest również odpowiednie kształtowanie jednostek odniesienia, które mogą być wyodrębniane w zależności od potrzeb analitycznych oraz procesów decyzyjnych i nie zawsze muszą wiązać się z istniejącą i już ukształtowaną w badanej jednostce strukturą organizacyjną.

2. Analiza kosztów a procesy rozwojowe jednostek organizacyjnych sektora publicznego

Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń związanych z realizacją zróżnicowanych przedsięwzięć w sektorze publicznym, właściwym kierunkiem badań wydaje się poszukiwanie systemowego ujęcia ujawnionych problemów. Ujęcie systemowe problematyki kosztów w sektorze publicznym wydaje się rozwiązaniem zgodnym ze specyfiką prowadzenia działalności przez zróżnicowane podmioty zaliczane umownie do sektora, a w szczególności wobec znacznej złożoności i występowania dużej liczby zróżnicowanych zmiennych, zarówno w trakcie prowadzenia działalności eksploatacyjnej, jak i w sferze realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Takie ujęcie może prowadzić do osiągnięcia jednego z celów głównych w zakresie gospodarowania zasobami publicznymi, jakim jest optymalizacja gospodarki zasobami, zwłaszcza w zakresie wydatków związanych z finansowaniem zróżnicowanych celów o charakterze bieżącym oraz wydatków związanych z finansowaniem zróżnicowanych projektów inwestycyjnych nastawionych na osiągnięcie określonych celów w przyszłości¹.

Analiza kosztów może wydatnie przyczynić się do wypracowania metod ich kontroli i obniżania, a w dłuższym okresie dać podstawy do optymalizacji kosztów całkowitych związanych z realizacją zadań, zarówno w ujęciu bieżącym, jak i w odniesieniu do finansowanych inwestycji. Optymalizacja powinna być rozumiana jako ustalona sekwencja działań, prowadzących do uzyskania możliwie najlepszych efektów w ramach istniejących rzeczywistych oraz przyszłych zasobów omawianych

¹ J.W. Swain, B.J. Reed, *Budgeting for Public Managers*, M.E. Sharpe Inc., New York 2010, s. 150–156.

jednostek, lub też jako uzyskiwanie zamierzonych efektów o założonych parametrach ilościowych oraz jakościowych, przy możliwie najmniejszym nakładzie kosztów.

Badania wykazują występowanie licznych czynników oraz współzależności, które mogą stanowić zbiór wzajemnie powiązanych elementów, co zasadniczo wypełnia wymogi definicyjne występujące w literaturze przedmiotu, które skłaniają do uznania zagadnień związanych z rachunkiem i analizą kosztów w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego za spełniające warunki pojęciowe systemu. Do takiego stwierdzenia uprawnia duża złożoność techniczna, organizacyjna oraz finansowa podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz późniejsza faza eksploatacji poszczególnych obiektów, a także wzajemne zależności składników majątku trwałego powiązanych funkcjonalnie pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami.

Na potrzeby analizy warto w tym miejscu odwołać się do definicji systemu, który może być ujęty w postaci „mnogości powiązanych ze sobą elementów występujących jako jednolita całość”² lub też jako „zestaw składników, między którymi zachodzą wzajemne stosunki i gdzie każdy składnik połączony jest z każdym innym bezpośrednio lub pośrednio”³. Na potrzeby przedłożonego opracowania autorzy przyjmują, że system jest pewną całością, która daje się rozłożyć na części składowe, przy czym proces podziału i wyodrębniania tych składowych znajduje się w gestii badacza i może być ustalany dość swobodnie. Ważne przy tym jest, że podział taki nie pozbawia najważniejszych cech charakterystycznych odnoszących się do całości przedmiotu badań. Takie podejście otwiera możliwości dla rachunku kosztów, który może być prowadzony w przekrojach ważnych z punktu widzenia prowadzonego badania, zgodnie z koncepcją tworzenia wspomnianych jednostek odniesienia. Można zatem przyjąć, że na gruncie analizy systemowej można ustalić wzajemne relacje pomiędzy kosztami a uzyskiwanymi rezultatami. Ważne przy tym jest, że koszty i efekty mogą być ujęte nie tylko na płaszczyźnie czysto ekonomicznej, lecz także w innych wymiarach: na płaszczyźnie politycznej czy społecznej. Takie podejście do przedmiotu badań w kontekście analizy systemowej może prowadzić do odkrycia nieznanych dotąd relacji i do usprawnienia etapów procesu decyzyjnego⁴.

² W.N. Sadowski, *Ogólna teoria systemów jako metateoria*, „Prakseologia” 1973 nr 2, za: J. Kolipiński, *O niektórych problemach teoretycznych ujęć systemowych w badaniach przestrzennych*, w: *Problemy rekonstrukcji metodologicznej polskich studiów regionalnych*, Biuletyn KPZK nr 124, PAN, Warszawa 1983, s. 139.

³ M.Z. Zgurovsky, N.D. Pankratova, *System Analysis: Theory and Applications: Theory and Applications*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York 2007, s. 2–23.

⁴ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 26–28.

Systemowe podejście do rozwiązywania złożonych problemów ekonomicznych, społecznych i technicznych, czy też szerzej – zróżnicowanych problemów o charakterze interdyscyplinarnym, przejawia dużą użyteczność wobec konieczności łącznego traktowania zróżnicowanych przedsięwzięć. Szczególny walor poznawczy ma kreowanie i poszukiwanie zastosowań rozwiązań modelowych, zwłaszcza odnośnie do przebiegu złożonych zjawisk w przyszłości. Interesujące podejście prezentuje w tym zakresie H.G. Daellenbach, uznając system za „logiczną agregację określonych komponentów tworzących wspólną całość”⁵. Istotą optymalnego zorganizowania udziału poszczególnych komponentów powinna być wewnętrzna organizacja. W praktyce oznacza to zindywidualizowane podejście i budowę powiązań właściwych dla danego problemu. W takim ujęciu model działania powinien charakteryzować się jednoznacznyymi i unikalnymi formami zachowań⁶.

Ważną sferą dociekań, także w odniesieniu do kosztów w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego, jest poszukiwanie metod opisu problemów oraz badanie przebiegu zjawisk w czasie. Takie metody powinny mieć szerszy zakres zastosowań, poczynając od wypracowania metod analizy kosztów w danym zakresie przedmiotowym, planowania strategicznego na poziomie regionalnym czy lokalnym⁷, poprzez modelowanie i symulację przedsięwzięć inwestycyjnych, aż po budowę złożonych symulacyjnych systemów opisujących prawdopodobne, przyszłe zachowania podmiotów gospodarczych i jednostek organizacyjnych na różnym poziomie, a także ich elementów składowych. Szczególną zaletą budowy modeli symulacyjnych w ramach systemu jest możliwość pozyskania wiedzy odnośnie do przyszłych zdarzeń i odpowiednie przeprowadzenie *a priori* symulacji procesu decyzyjnego co do problemów kluczowych, jakie mogą wystąpić w przyszłości⁸.

W warunkach analizy systemowej, jak podają I. Robertson i S. Robertson, szczególne miejsce może zająć budowa modeli przedstawiających badany problem całościowo lub też wybrane jego aspekty, zgodnie z preferencjami badacza. Kluczowa rola rozwiązań modelowych w badaniach systemowych nad kosztami w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego wynika zatem stąd, że właśnie poprzez

⁵ H.G. Daellenbach, *Systems and Decisions Making. A Management Science Approach*, J. Wiley & Sons, New York 1995, s. 28.

⁶ Ibidem, s. 38.

⁷ *International Systems for Urban Management*, OECD, New York 1993, s. 74; G. Maśloch, *Globalizacja a gospodarka lokalna i regionalna*, w: *Ekonomia, nauki o zarządzaniu, finanse i nauki prawne wobec światowych przemian kulturowych, społecznych, gospodarczych i politycznych*, red. R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, Warszawa 2011, s. 187–199.

⁸ D. Fuguitt, S.J. Wilcox, *Cost-Benefit Analysis for Public Sector Decision Makers*, Quorum Books, Westport 1999, s. 34–35.

formułowanie problemów oraz budowę modeli cząstkowych i całościowych może mieć miejsce lepsze rozpoznanie kontekstu uwarunkowań i powiązań wewnętrznych całości⁹. Indywidualizacja podejścia do problemu powinna prowadzić do opracowania założeń budowy modeli cząstkowych, a następnie do wypracowania rozwiązania końcowego w postaci zintegrowanego modelu działania. Należy zatem zwrócić uwagę na modele cząstkowe, których wyodrębnienie wynikać powinno ze specyfiki sformułowanego problemu¹⁰. W warunkach funkcjonowania sektora publicznego mamy do czynienia ze znacznym stopniem złożoności pojawiających się problemów, co prowadzi do konieczności rozszerzenia analizy i na tej podstawie budowy modeli działania opisujących zmiany stanów systemu jako umownej całości¹¹. Jednym z zakresów problemowych tak organizowanych badań z pewnością powinny być koszty funkcjonowania omawianej grupy podmiotów. Podejście systemowe do tego problemu oraz próba modelowego ujęcia mechanizmu powstawania i oddziaływania kosztów na całokształt realizowanych przedsięwzięć jest zadaniem złożonym i wymaga wypracowania odrębnego, wewnętrznie spójnego algorytmu postępowania, umożliwiającego szersze praktyczne zastosowanie.

Realizacja zadań sektora publicznego jest ukierunkowana na osiągnięcie efektów dwojakiego rodzaju. Pierwszą grupę stanowią efekty o charakterze niematerialnym ściśle związane z pełnieniem funkcji przez zróżnicowane jednostki organizacyjne. Drugą istotną grupę efektów stanowią efekty o charakterze rzeczowym. Stąd też skuteczność działania musi wiązać się z jednej strony z pomiarem i oceną efektów rzeczowych, z drugiej strony z pomiarem i oceną efektów innej natury, ujmowanych szeroko w postaci trudno wymiernych określonych zmian jakościowych. Dotyczy to zarówno zdefiniowanych już w literaturze usług społecznych, jak i usług, które możemy umownie ująć jako usługi administracyjne, stanowiące część szeroko rozumianych usług publicznych¹². Analiza i ocena kosztów musi uwzględniać czynnik czasu. W analizie kosztów czynnik czasu, obok innych warunków, jak choćby zdolność podmiotu do czynności prawnych, określony zasób środków czy wiarygodność, odgrywa istotną rolę w każdym momencie analizy oraz działania podmiotów. Wraz z upływem czasu zachodzą różnokierunkowe zmiany w układzie

⁹ I. Robertson, S. Robertson, *Pełna analiza systemowa*, WNT, Warszawa 1999, s. 551.

¹⁰ Autorzy ci określają analizę systemową jako sztukę poznawania i określania systemów drogą budowania modeli. Ibidem, s. 511.

¹¹ K.E. Kendall, J.E. Kendall, *Systems Analysis and Design*, Prentice-Hall, Upper Saddle River, New Jersey 1992, s. 327.

¹² T. Podkański, J. Nowak, *Metoda rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, przygotowana i wdrażana w ramach projektu MSWiA „Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej”*, „Samorząd Terytorialny” 2002 nr 1–2, s. 5–17.

gospodarczym oraz w sferze instytucjonalnej, co sprawia, że istotnym przemianom podlegają wzajemne relacje poszczególnych komponentów systemu, ich wewnętrzna struktura ulega zmianom, jak również zmianom podlegają relacje z otoczeniem zewnętrznym.

Model opisujący zjawiska zachodzące po stronie kosztów w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego powinien dawać możliwości praktycznego ujęcia zależności występujących wewnątrz zbioru elementów biorących udział w procesie formułowania problemów decyzyjnych w zakresie wypełniania przypisanych zadań. Pomiedzy elementami zdefiniowanego systemu mogą wystąpić liczne powiązania i zależności¹³. Na tle obserwacji zmian zachodzących w sektorze publicznym w Polsce należy stwierdzić, że ważną grupę kosztów stanowią koszty generowane przez administrację publiczną na poziomie państwa oraz na poziomie regionalnym i lokalnym. Znaczące koszty występujące w administracji publicznej to istotny problem ekonomiczny w skali kraju. Istotą tego problemu jest zatem także poszukiwanie rozwiązań odnośnie do niezbędnego poziomu wydatków związanych z funkcjonowaniem administracji.

Procesy decyzyjne w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego, z uwagi na ich dalekosiężne skutki, przebiegają z reguły w warunkach dość dużej niepewności. Dotyczy to zarówno powiązań administracyjnych w wąskim znaczeniu, a więc w obrębie jednostki decyzyjnej w zakresie sprawowania funkcji administracyjnych, jak i dotyczy powiązań społecznych i ekonomicznych, obejmujących działalność bieżącą oraz inwestycje podmiotów gospodarczych, oraz powiązań takich jednostek z budżetem, adekwatnie do stopnia przynależności organizacyjnej danej jednostki (budżet państwa, budżet województwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli). W dłuższym okresie takie relacje mogą podlegać różnokierunkowej ewolucji, uzależnionej od wielu czynników o charakterze makroekonomicznym, a także od czynników o charakterze endogenicznym na poziomie regionalnym i lokalnym. Złożoność zagadnienia analizy i oceny kosztów w administracji publicznej prowadzi do uznania za celowe włączenia omawianej problematyki do badań nad kosztami. Takie podejście znajduje w pełni uzasadnienie w dużej liczbie elementów składowych, które posiadają własną strukturę wewnętrzną oraz cechują się określonymi wzajemnymi powiązaniami w ramach struktur administracji rządowej i samorządowej, a także określonymi powiązaniami z otoczeniem zewnętrznym różnej skali.

¹³ J. Habr, J. Veprek, *Systemowa analiza i synteza*, PWN, Warszawa 1976; A. Stabryła, *Analiza systemowa systemu zarządzania*, Ossolineum, Wrocław 1984.

3. Modelowe ujęcie kosztów na w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego

Zgodnie z wcześniej poczynionymi ustaleniami, badaniami w zakresie kosztów powinny być objęte podmioty i jednostki organizacyjne tworzące, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, sektor finansów publicznych. Zgodnie z art. 9 do powyższego sektora organizacyjnie są zaliczane następujące jednostki oraz podmioty: „organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego”¹⁴.

Zgodnie z powyższym zestawieniem zakres działania podmiotów i jednostek organizacyjnych zaliczanych zgodnie z ustawą do sektora finansów publicznych jest szeroki. Z punktu widzenia celu przedłożonego opracowania wskazane jest ograniczenie zakresu przedmiotowego modelowego ujęcia kosztów do podmiotów i jednostek organizacyjnych o mniejszej złożoności organizacyjnej, które z uwagi na ich liczbę odgrywają istotną rolę w wypełnianiu zróżnicowanych zadań publicznych. Z tego powodu zwrócono większą uwagę na możliwość i zakres analizy kosztów w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich związkach, jednostkach budżetowych funkcjonujących jako jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, samorządowych zakładach budżetowych oraz gospodarki budżetowej. W badaniu uwzględniono także przedsiębiorstwa publiczne funkcjonujące na bazie przepisów ustawy kodeks spółek handlowych, wychodząc z założenia, że choć forma organizacyjno-prawna takich podmiotów jest inna, jednak z punktu widzenia celu publicznego oraz często ścisłych powiązań finansowych

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

z jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych, analiza kosztów w szerszym zakresie może także być prowadzona¹⁵.

Ponadto przedmiotem badań stały się także budżety gmin oraz ich urzędy. Badanie kosztów jest ukierunkowane na rozpoznanie występujących relacji wewnętrznych w zakresie kosztów funkcjonowania jednostek w sferze gospodarki publicznej. Z tego powodu należy wskazać na występujące różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi a podmiotami sektora publicznego. Nieco inaczej wygląda rachunek kosztów w jednostkach bezpośrednio świadczących usługi o charakterze administracyjnym, inaczej natomiast rachunek kosztów wygląda w tych podmiotach, które zajmują się produkcją i dostawą usług o charakterze użyteczności publicznej. Forma organizacyjno-prawna takich jednostek nadaje daleko idącą samodzielność, zwłaszcza w zakresie bieżącego zarządu, zaś charakter świadczonych usług wymusza prowadzenie rachunku kosztów pod kątem kalkulacji taryf opłat. W tego typu jednostkach mamy z reguły do czynienia z usługami o charakterze materialnym, co przesądza o zasadności prowadzenia systematycznego rachunku kosztów. Pełny i pogłębiony obraz kosztów daje możliwość prowadzenia szerszej analizy kosztów w różnych przekrojach, zwłaszcza pod kątem procesu decyzyjnego powiązanego z działalnością bieżącą oraz rozwojową jednostek¹⁶.

Należy zwrócić uwagę na wyraźne dysproporcje występujące w zakresie pełnionych funkcji pomiędzy jednostkami administracji publicznej na poziomie centralnym, gdzie z reguły mamy do czynienia z pełnieniem funkcji administracyjnych odnośnie do problematyki w wymiarze ogólnokrajowym i międzynarodowym, a jednostkami na poziomie regionalnym i lokalnym. Różnice pełnionych funkcji, mimo wielu cech wspólnych podmiotów realizujących usługi, nakłaniają więc do zróżnicowania podejścia do problematyki analizy kosztów. To zróżnicowanie wymusza grupowanie jednostek z punktu widzenia wspólnych cech własnych oraz pełnionych funkcji.

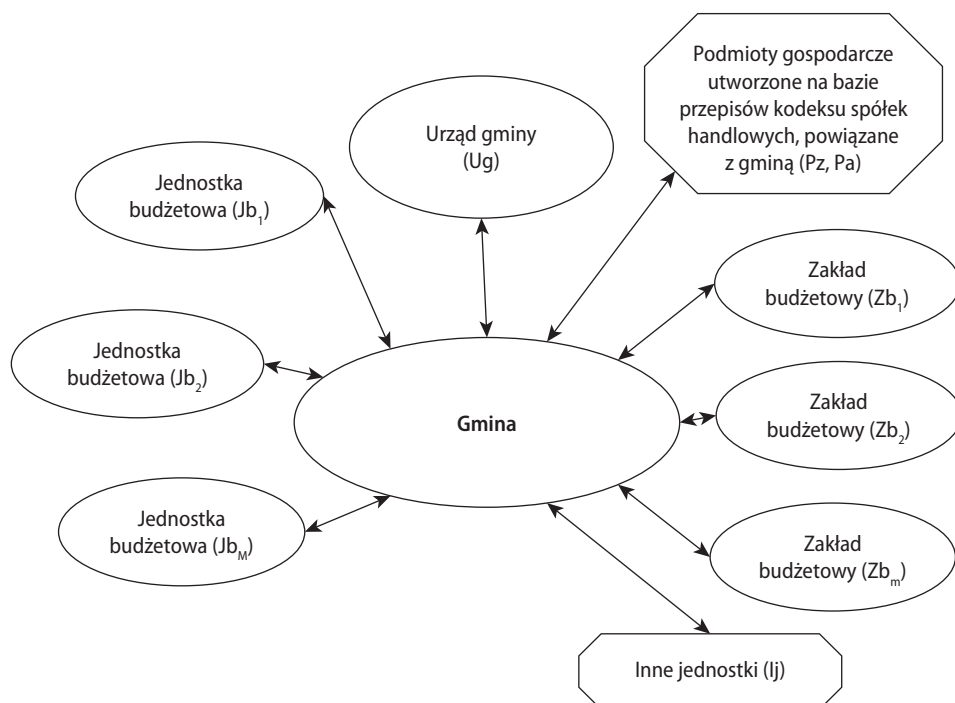
Z uwagi na szeroki zakres badawczy problematyki kształtowania kosztów w sektorze publicznym, wydaje się uzasadnione bardziej szczegółowe odniesienie się do części tej problematyki, zgodnie z występującą specyfiką działalności. W tym opracowaniu, z uwagi na złożoność problematyki, ograniczono pole badawcze do rozważań obejmujących szczególnie przypadek rachunku kosztów w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego na poziomie lokalnym. Na rysunku 1 przedstawiono propozycję metody grupowania jednostek organizacyjnych sektora publicznego na potrzeby analizy kosztów na poziomie lokalnym, która stanowi punkt wyjścia do

¹⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. nr 94, poz. 1037, z późn. zm.

¹⁶ B.J. Reed, J.W. Swain, *Public Finance Administration*, Sage Publications, Thousand Oaks 1997, s. 135–143.

prac analitycznych i może stanowić podstawę prac nad metodami analizy kosztów dla ustalonych jednostek odniesienia.

Rysunek 1. Propozycja metody grupowania jednostek organizacyjnych sektora publicznego na potrzeby analizy kosztów na poziomie gminy



Źródło: opracowanie własne.

Prawidłowa charakterystyka kosztów poszczególnych jednostek organizacyjnych na poziomie lokalnym (gminnym) wymaga identyfikacji poszczególnych elementów – nośników wartości, tworzących w konsekwencji poszczególne elementy kosztów, które następnie stanowią ostateczny poziom kosztów działalności bieżącej jednostki w ujęciu rocznym. Niezależnie od rodzaju wykonywanej pracy czy świadczonych usług wskazane jest ujęcie kosztów poszczególnych czynników gospodarczych zgodnie z obowiązującymi zasadami klasyfikacji. W takim ujęciu konieczne jest ustalenie wartości poszczególnych składników kosztów (środków trwałych i wyposażenia, pełnych kosztów pracy, kosztów zużycia surowców i materiałów, energii, kosztów finansowych oraz innych). Na cele porównawcze uzasadnione jest przedstawienie poszczególnych składników kosztów tak, jak występują w danym profilu

działalności w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, wyodrębnionych jako przedmiot analizy.

Ogólną zasadą w przyjętą w proponowanej metodzie analizy kosztów jest wykorzystanie na jej potrzeby rodzajowego układu klasyfikacji kosztów. Układ ten jest powszechnie stosowany w zróżnicowanych jednostkach organizacyjnych, dla których sformułowano precyzyjne zasady prowadzenia rachunkowości, co daje możliwość w miarę dokładnego ustalania wszelkich poniesionych wydatków w podmiotach o zróżnicowanej formie organizacyjno-prawnej. Na potrzeby analizy kosztów powinny być wykorzystane dane źródłowe gromadzone zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości¹⁷. Ponadto do analizy kosztów mogą być wykorzystane informacje ogólne, charakteryzujące sytuację wewnętrzną jednostki w zakresie rodzaju oraz skali prowadzonej działalności, w zakresie zatrudnienia w podziale na podstawowe kategorie (wykształcenie, staż pracy, kwalifikacje, zajmowane stanowisko), jak również informacje dotyczące odbiorców w zależności od rodzaju prowadzonej działalności. W takim ujęciu uzasadniony jest podział jednostek świadczących usługi na trzy grupy: usługi administracyjne, usługi społeczne i materialne usługi o charakterze użyteczności publicznej, charakteryzujące się zbliżonymi cechami pod kątem planowania, organizacji i finansowania procesu świadczenia usług¹⁸.

Z punktu widzenia praktycznego wykorzystania wyników analizy kosztów uzasadnione jest prowadzenie dwóch torów analizy: analizy kosztów całkowitych oraz analizy kosztów jednostkowych. Istotnym zagadnieniem jest możliwość dynamicznych analiz porównawczych kosztów w danej jednostce, jak również analiz porównawczych pomiędzy zróżnicowanymi jednostkami oraz w ramach zdefiniowanych jednostek odniesienia. Zarówno monitoring, jak i analizy porównawcze kosztów, mogą dotyczyć również węższego zakresu przedmiotowego i obejmować poszczególne jednostki organizacyjne w zależności od sytuacji lokalnej. Ważną cechą modelowego ujęcia kosztów w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego

¹⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości, Dz.U. 2002 r. nr 76, poz. 694, z póź. zm. Ponadto należy zwrócić uwagę na szczegółowe rozwiązania odnośnie do zasad prowadzenia rachunkowości dla innych jednostek organizacyjnych, w tym między innymi na Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity, Dz.U. z 2013 r. poz. 289 oraz inne rozwiązania szczegółowe.

¹⁸ Do usług publicznych zaliczamy techniczne usługi o charakterze użyteczności publicznej (komunikacja miejska, drogownictwo, ciepłownictwo i inne), usługi społeczne (ochrona zdrowia, szkolnictwo, sport, rekreacja, kultura i inne), usługi administracyjne (czynności urzędowe, np. ewidencja ludności, wydawanie decyzji, pozwoleń, postanowień i inne).

powinna być możliwość wszechstronnego badania kosztów zgodnie z potrzebami wynikającymi z działalności bieżącej jednostki oraz z kształtowaniem procesów rozwojowych w przyszłości.

W odniesieniu do usług administracyjnych oraz społecznych, jak już wspomniano, występują trudności natury metodycznej, szczególnie w zakresie ustalenia mierników ilościowych, ilościowo-wartościowych i wartościowych. Jest to spowodowane specyfiką usług, polegającą na trudności pomiaru niektórych usług od strony nakładów. Mimo trudności niekiedy w precyzyjnym wyznaczeniu kosztu jednostkowego metodami bezpośrednimi, uzasadnione jest podejmowanie prób ustalenia kosztów jednostkowych metodami pośrednimi. Oznacza to, że jeśli w przypadku usług administracyjnych nie można jednoznacznie ustalić kosztu wydania na przykład decyzji administracyjnej w danej sprawie, mimo to można podjąć próbę ustalenia kosztów jednostkowych funkcjonowania komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za dany zakres czynności i odniesienia ich do ogólnej liczby spraw oraz porównania z wynikami uzyskanymi w podobny sposób w innych jednostkach. Wyznaczanie kosztów jednostkowych w takich warunkach ma określone walory poznawcze, polegające na przyporządkowaniu faktycznie poniesionych kosztów określonym komórkom organizacyjnym, osobom lub czynnościom.

W analizie kosztów jednostkowych może mieć także znaczenie badanie kosztów według miejsc ich powstawania. Badanie to stwarza nowe możliwości poznawcze i prowadzi choćby do precyzyjnego wskazania możliwości ich obniżki. Metody podziałowe wyznaczania kosztów jednostkowych w odniesieniu do produktów mogą mieć odmienny walor poznawczy niż metody prowadzące do ustalenia kosztów poszczególnych komórek organizacyjnych (miejsc powstawania kosztów). W pracach nad modelem kosztów należy wziąć pod uwagę układ stanowiskowo-kalkulacyjny, nawiązujący do ustalenia miejsc powstawania kosztów i przyporządkowania w odpowiedniej części proporcjonalnie do kosztów generowanych przez dane stanowisko ogółem. Trzeba pamiętać, że przy szacowaniu kosztów w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego dużą rolę ogrywają czynniki jakościowe, które trudno jest wyrazić w jednostkach pieniężnych. Powoduje to przesunięcie środka ciężkości analizy na nieco inną grupę czynników o charakterze subiektywnym, co w istocie zwiększa element ryzyka w prawidłowej ocenie kosztów.

W tym opracowaniu proponuje się zastosowanie na cele analityczne odnośnie do wyznaczania kosztów całkowitych metody zliczeniowej, polegającej na agregowaniu kosztów ponoszonych w przedsiębiorstwach, podmiotach i jednostkach organizacyjnych funkcjonujących w sektorze publicznym. Zgodnie z powyższym, wydatki ogółem badanej jednostki, stanowiące wydzielone kategorie kosztów funkcjonowania, mogą być ujęte zgodnie z poniższym wzorem:

$$Ka_t = KJb_t + KZb_t + KPz_t + KPa_t + KUg_t + KIj_t$$

gdzie:

Ka_t – całkowite zagregowane koszty jednostki (wydatki) w sektorze publicznym w okresie t ,

KJb_t – koszty całkowite na poziomie jednostek budżetowych gminy,

KZb_t – koszty całkowite na poziomie zakładów budżetowych gminy,

KPz_t – koszty całkowite i przychody na poziomie przedsiębiorstw w formie sp. z o.o., utworzonych na podstawie przepisów ustawy kodeks spółek handlowych, powiązanych z gminą,

KPa_t – koszty całkowite i przychody na poziomie przedsiębiorstw w formie spółek akcyjnych, utworzonych na podstawie przepisów ustawy kodeks spółek handlowych, powiązanych z gminą,

KUg_t – koszty całkowite w administracji publicznej na poziomie urzędu gminy,

KIj_t – koszty całkowite na poziomie innych jednostek powiązanych z gminą.

Poniżej przedstawiono analityczną postać dla każdego z poszczególnych składników sumy stanowiącej całkowity koszt ponoszony na poziomie gminy (Ka_t) w okresie t .

$$KJb_t = KJb1_t + KJb2_t + KJb3_t + \dots + KJbm_t$$

gdzie:

$KJbm_t$ – całkowite koszty w m -tej jednostce budżetowej,

$$KZb_t = KZb1_t + KZb2_t + KZb3_t + \dots + KZbm_t$$

gdzie:

$KZbm_t$ – całkowite koszty w m -tym zakładzie budżetowym,

$$KPz_t = KPz1_t + KPz2_t + KPz3_t + \dots + KPzm_t$$

gdzie:

$KPzm_t$ – całkowite koszty w m -tej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością,

$$KPa_t = KPa1_t + KPa2_t + KPa3_t + \dots + KPam_t$$

gdzie:

$KPam_t$ – całkowite koszty w m -tej spółce akcyjnej,

$$KIj_t = KIj1_t + KIj2_t + KIj3_t + \dots + KIjm_t$$

gdzie:

$KIjm_t$ – całkowite koszty w m -tej innej jednostce powiązanej z gminą.

W odniesieniu do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych stanowiących własność lub współwłasność gminy, koszty, o których mowa, mogą wystąpić w sytuacji konieczności pokrycia straty z całokształtu działalności tych przedsiębiorstw, która może wystąpić w trakcie działalności. Osobną grupę wydatków, wykraczającą poza koszty bieżące omawianych jednostek, stanowią wydatki inwestycyjne, które mogą być w całości lub w części finansowane ze środków budżetowych, jednak ze względów rachunkowych nie mieszczą się w kategorii kosztów bieżących. Na podstawie wyników uzyskanych zgodnie z wyżej przedstawionymi wzorami możemy wyznaczyć macierz kosztów w ujęciu dynamicznym w administracji publicznej na poziomie jednostki samorządu terytorialnego. Postać ogólna macierzy została przedstawiona w tabeli 1.

Tabela 1. Zestawienie kosztów całkowitych na poziomie jednostki samorządu terytorialnego według miejsc powstawania kosztów

Wyszczególnienie	t_0	t_1	t_2	t_3	t_m
Koszty całkowite na poziomie jednostek budżetowych gminy – KJb	KJb_{t_0}	KJb_{t_1}	KJb_{t_2}	KJb_{t_3}	KJb_{t_m}
Koszty całkowite na poziomie zakładów budżetowych gminy – KZb	KZb_{t_0}	KZb_{t_1}	KZb_{t_2}	KZb_{t_3}	KZb_{t_m}
Koszty całkowite i przychody na poziomie przedsiębiorstw w formie sp. z o.o., utworzonych na podstawie przepisów ustawy kodeks spółek handlowych, powiązanych z gminą – KPz	KPz_{t_0}	KPz_{t_1}	KPz_{t_2}	KPz_{t_3}	KPz_{t_m}
Koszty całkowite i przychody na poziomie przedsiębiorstw w formie spółek akcyjnych, utworzonych na podstawie przepisów ustawy kodeks spółek handlowych, powiązanych z gminą – KPa	KPa_{t_0}	KPa_{t_1}	KPa_{t_2}	KPa_{t_3}	KPa_{t_m}
Koszty całkowite na poziomie innych jednostek powiązanych z gminą – KIj	KIj_{t_0}	KIj_{t_1}	KIj_{t_2}	KIj_{t_3}	KIj_{t_m}
Koszty całkowite w administracji publicznej na poziomie urzędu gminy – KUg	KUg_{t_0}	KUg_{t_1}	KUg_{t_2}	KUg_{t_3}	KUg_{t_m}
Całkowity zagregowany koszt administracji publicznej w okresie t – Ka	Ka_{t_0}	Ka_{t_1}	Ka_{t_2}	Ka_{t_3}	Ka_{t_m}

Źródło: opracowanie własne.

Format danych zawartych w tabeli 1 daje możliwość badania kosztów ogółem w danej jednostce samorządu terytorialnego z punktu widzenia udziału kosztów poszczególnych jednostek i podmiotów zależnych od samorządu w kosztach ogółem. Na ich podstawie możliwa jest analiza struktury kosztów ogółem w ujęciu statycznym oraz analiza dynamiczna w ramach poszczególnych jednostek w okresie $t_0 - t_m$. Ogólną postać wskaźników struktury kosztów można przedstawić za pomocą poniższego wzoru:

$$w(KIj_{t_0}) = KIj_{t_0} / Ka_{t_0}$$

gdzie:

$w(KIj_{t_0})$ – wskaźnik udziału kosztów całkowitych w administracji publicznej na poziomie innych jednostek powiązanych z gminą w całkowitym zagregowanym koszcie administracji publicznej w okresie t_0 ; pozostałe oznaczenia jak wyżej.

W analogiczny sposób na podstawie prezentowanych danych istnieje możliwość zbadania wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami i podmiotami. Ogólną postać wskaźników struktury kosztów można przedstawić za pomocą poniższego wzoru:

$$w(Ks_{t_0}) = KIj_{t_0} / KPa_{t_0}$$

gdzie:

$w(Ks_{t_0})$ – wskaźnik relacji kosztów całkowitych w administracji publicznej na poziomie innych jednostek powiązanych z gminą w stosunku do kosztów całkowitych w administracji publicznej na poziomie spółek akcyjnych zależnych od gminy w okresie t_0 , pozostałe oznaczenia jak wyżej.

Metodyka konstruowania wskaźników struktury oraz wzajemnych relacji zakłada przeprowadzenie szczegółowego rachunku kosztów zgodnie z wcześniej omówioną klasyfikacją rodzajową na podstawie danych rzeczywistych. Odrębnym zagadnieniem jest sprawa zakresu zastosowań prezentowanych wyżej wskaźników oraz metody agregowania kosztów. Decyzje odnośnie do zakresu zastosowań oraz stopnia szczegółowości powinny wynikać z merytorycznych przesłanek leżących po stronie osób zarządzających badaną jednostką.

Większą złożonością merytoryczną i metodyczną charakteryzuje się problem analizy kosztów jednostkowych. Trudności w tym zakresie wiążą się, jak wspomniano, z ustaleniem zasad uwzględnienia w rachunku kosztów wielkości trudno mierzalnych. Podstawą analizy pozostaje proces badania faktycznie poniesionych kosztów jednostkowych przypadających na ustaloną jednostkę odniesienia oraz podział kosztów wspólnych pomiędzy poszczególne jednostki odniesienia (komórki organizacyjne, jednostki organizacyjne, czynności administracyjne, usługi oraz inne). Rozliczenie kosztów wspólnych wymaga zatem wypracowania określonej metody rozdziału kosztów. Potrzeba taka występuje w szczególności w takich pozycjach, jak amortyzacja środków trwałych, koszty energii, koszty pracy, koszty usług obcych, tzw. koszty ogólnozakładowe (użytkowanie powierzchni wspólnej, drogi dojazdowe, parkingi, wartości niematerialne i prawne itp.). Zestawienie kosztów na potrzeby analizy przedstawiono w tabelach 2 i 3, w postaci macierzy kosztów wspólnych w podziale na poszczególne jednostki odniesienia w sektorze publicznym na przykładzie gminy.

Tabela 2. Koszty całkowite rocznej działalności eksploatacyjnej jednostek organizacyjnych gminy

Wyszczególnienie	Amortyzacja (A)	Koszty wyposażenia (Kw)	Wynagrodzenia wraz z pochodnymi (V)	Energia, łączność, zakup usług o charakterze użyteczności publicznej (Ke)	Surowce i materiały (S)	Pozostałe koszty (Kp)*	Koszty ogółem (K)
Urząd gminy (Ug)	A_u	Kw_u	V_u	Ke_u	S_u	Kp_u	K_u
Jednostka budżetowa (Jb1)	A_{Jb1}	Kw_{Jb1}	V_{Jb1}	Ke_{Jb1}	S_{Jb1}	Kp_{Jb1}	K_{Jb1}
Jednostka budżetowa (Jb2)	A_{Jb2}	Kw_{Jb2}	V_{Jb2}	Ke_{Jb2}	S_{Jb2}	Kp_{Jb2}	K_{Jb2}
Jednostka budżetowa (Jbm)	A_{Jbm}	Kw_{Jbm}	V_{Jbm}	Ke_{Jbm}	S_{Jbm}	Kp_{Jbm}	K_{Jbm}
Zakład budżetowy (Zb1)	A_{Zb1}	Kw_{Zb1}	V_{Zb1}	Ke_{Zb1}	S_{Zb1}	Kp_{Zb1}	K_{Zb1}
Zakład budżetowy (Zb2)	A_{Zb2}	Kw_{Zb2}	V_{Zb2}	Ke_{Zb2}	S_{Zb2}	Kp_{Zb2}	K_{Zb2}
Zakład budżetowy (Zbm)	A_{Zbm}	Kw_{Zbm}	V_{Zbm}	Ke_{Zbm}	S_{Zbm}	Kp_{Zbm}	K_{Zbm}

* Kp – inne koszty związane z działalnością danej jednostki podlegającej badaniu kosztów, np. usługi obce, obsługa zadłużenia, reprezentacja i inne specyficzne pozycje kosztów.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Koszty całkowite rocznej działalności jednostek odniesienia* (ujęcie analityczne)

Wyszczególnienie	Amortyzacja (A)	Koszty wyposażenia (Kw)	Wynagrodzenia wraz z pochodnymi (V)	Energia, łączność, zakup usług o charakterze użyteczności publicznej (Ke)	Surowce i materiały (S)	Pozostałe koszty (Kp)	Koszty ogółem (K)
Jednostka odniesienia ORN	A_{ORN}	Kw_{ORN}	V_{ORN}	Ke_{ORN}	S_{ORN}	Kp_{ORN}	K_{ORN}
Jednostka odniesienia FN	A_{FN}	Kw_{FN}	V_{FN}	Ke_{FN}	S_{FN}	Kp_{FN}	K_{FN}
Jednostka odniesienia SOG	A_{SOG}	Kw_{SOG}	V_{SOG}	Ke_{SOG}	S_{SOG}	Kp_{SOG}	K_{SOG}
Jednostka odniesienia RG	A_{RG}	Kw_{RG}	V_{RG}	Ke_{RG}	S_{RG}	Kp_{RG}	K_{RG}
Jednostka odniesienia GKO	A_{GKO}	Kw_{GKO}	V_{GKO}	Ke_{GKO}	S_{GKO}	Kp_{GKO}	K_{GKO}
Jednostka odniesienia EK	A_{EK}	Kw_{EK}	V_{EK}	Ke_{EK}	S_{EK}	Kp_{EK}	K_{EK}
Jednostka odniesienia KW	A_{KW}	Kw_{KW}	V_{KW}	Ke_{KW}	S_{KW}	Kp_{KW}	K_{KW}

* Jednostka odniesienia oznacza wyodrębnione miejsce powstawania kosztów, dla którego liczone są całkowite koszty działalności. Jednostki odniesienia mogą być zatem wyodrębnione zgodnie z potrzebami analitycznymi. Mogą być tworzone umownie w zróżnicowanych zakresach szczegółowości we wszystkich jednostkach organizacyjnych.

Źródło: opracowanie własne.

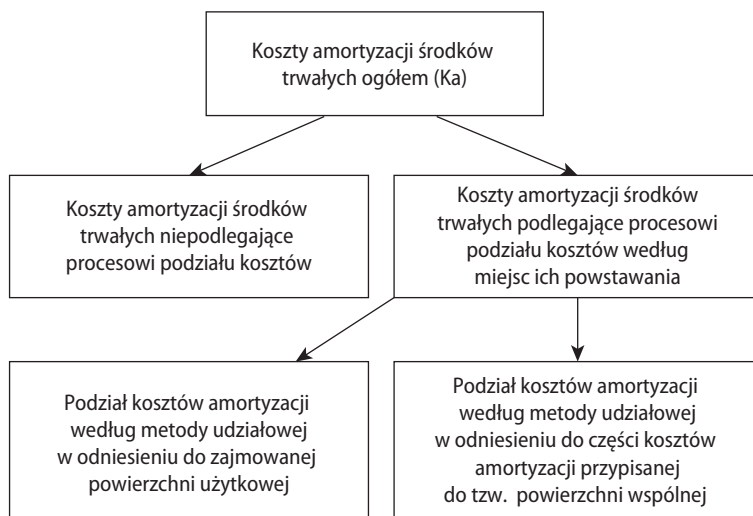
Ujęcie kosztów w przedstawionym zestawieniu, jak wspomniano, nawiązuje do rodzajowego układu klasyfikacji kosztów. Dla większości pozycji kosztów w proponowanym wyżej ujęciu nie występuje trudność w ustaleniu ich wysokości w odniesieniu do poszczególnych jednostek. W niektórych przypadkach w zakresie kosztów ogólnych pewną trudność metodyczną może stanowić przyjęcie właściwej metody podziału kosztów i rozdziału ich na poszczególne miejsca powstawania. Koszty te mogą być rozliczane w sposób umowny i opierać się na zaobserwowanych prawidłowościach występujących w jednostce. Zastosowanie określonej metody rozliczenia kosztów ogólnych może prowadzić do wystąpienia rozbieżności pomiędzy kosztem faktycznie poniesionym a kosztem obliczonym zgodnie z przyjętą metodą.

Zgodnie z propozycją grupowania kosztów na potrzeby analizy, w tabeli 2 zamieszczono zestawienie kosztów dla poszczególnych jednostek organizacyjnych, zgodnie z klasyfikacją rodzajową kosztów. Koszty te informują o wydatkach poniesionych na realizację zadań w poszczególnych jednostkach organizacyjnych w podziale na rodzaje kosztów. Dane gromadzone zgodnie z propozycją grupowania kosztów w tabeli 2 mogą być następnie wykorzystane do szczegółowych pogłębionych analiz kosztów w obrębie poszczególnych jednostek wskazanych w tabeli. Istnieje zatem możliwość pogłębionej analizy kosztów jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, a także kosztów administracji, ponoszonych w trakcie świadczenia usług. W tabeli 3 zamieszczono modelowe ujęcie rozliczenia całkowitych rocznych kosztów działalności na wybrane lub też określone jednostki odniesienia. Zasadniczą kwestią agregowania kosztów poszczególnych jednostek odniesienia jest zastosowanie metody podziału kosztów wspólnych, ujętych w zasobach informacyjnych badanej jednostki. Chodzi tutaj o ustalenie metod podziału kosztów wspólnych, co stanowi największą trudność metodologiczną. Należy przyjąć, że główną przesłanką podziału kosztów powinno być rozstrzygnięcie, czy metoda ta będzie miała charakter uznaniowy i co za tym idzie – będzie dawała przybliżone wyniki obliczeń, obciążone niekiedy dużym błędem, czy też będzie miała charakter proporcjonalny, gdzie wzajemne proporcje pomiędzy poszczególnymi jednostkami odniesienia byłyby ustalane na podstawie przyjętych kryteriów. Kryteria te mogą opierać się na wielkościach fizycznych, takich jak powierzchnia użytkowa, liczba zatrudnionych pracowników, wyposażenie stanowisk pracy w środki techniczne oraz urządzenia i inne. Przyjęcie kryteriów podziału kosztów wymaga zatem bardzo dobrego rozpoznania specyfiki poszczególnych stanowisk pracy, wyposażenia technicznego, stosowanych technologii, czy też statusu wykorzystywanych obiektów.

W tym miejscu można posłużyć się przykładem rozliczenia kosztów amortyzacji. Rozliczenie takich kosztów na poszczególne jednostki odniesienia powinno odbywać się poprzez zastosowanie metody udziałowej, polegającej na przypisaniu wysokości

kosztów danej jednostce w proporcji ustalonej jako relacja zajmowanej powierzchni oraz powierzchni ogółem. W tym przypadku należałoby koszty amortyzacji rozliczyć osobno dla pomieszczeń zajmowanych przez daną jednostkę odniesienia oraz osobno dla powierzchni wspólnej (korytarze, pomieszczenia gospodarcze, pomieszczenia socjalne itp.). Danej jednostce odniesienia powinny być przypisane w całości koszty związane z amortyzacją środków trwałych pozostających w jej wyłącznym użytkowaniu. Pozostałe koszty amortyzacji należy rozliczyć również poprzez zastosowanie metody udziałowej, polegającej na przypisaniu wysokości kosztów danej jednostce organizacyjnej w proporcji ustalonej jako na przykład relacja liczby zatrudnionych w danej jednostce odniesienia do ogółu liczby zatrudnionych. Zaproponowana metoda może być obarczona błędem polegającym na wystąpieniu różnicy pomiędzy rzeczywistymi kosztami zużycia środków trwałych a kosztem ewidencyjnym obliczonym na podstawie przyjętych kryteriów rozdziału kosztów. Różnica ta będzie tym mniejsza, im dokładniej zostaną ustalone rzeczywiste warunki eksploatacji środków trwałych oraz zasady rozdziału kosztów. Analogiczny sposób rozliczenia kosztów może być zastosowany do innych kategorii kosztów ujętych tabeli 3. Schemat postępowania na przykładzie amortyzacji przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. Zasady rozliczania kosztów wspólnych na przykładzie amortyzacji



Źródło: opracowanie własne.

Materialny charakter produkcji lub usług i związany z tym pełny rachunek kosztów prowadzony na potrzeby przedsiębiorstwa oraz jego właścicieli stwarza

dobre warunki do pełnej analizy i oceny kosztów działalności bieżącej. W istocie chodzi tutaj o odniesienie się do problemu efektywności w ujęciu nakładów i efektów. W takich jednostkach organizacyjnych rachunek kosztów ma na celu śledzenie zmian w poziomie kosztu jednostkowego usługi lub produktu i w konsekwencji udzielenie odpowiedzi odnośnie do spodziewanej wysokości opłat taryfowych i cen. Mechanizm powstawania kosztów w przedsiębiorstwach powiązanych z jednostkami administracji publicznej jest stosunkowo dobrze rozpoznany i pozwala na pełną ocenę, m.in. przy wykorzystaniu zasad rachunkowości zarządczej.

Nieco inna sytuacja panuje tam, gdzie mamy do czynienia z powstawaniem kosztów, przy których jednocześnie nie obserwuje się mierzalnych efektów w ujęciu rzeczowym. Sytuacja taka jest charakterystyczna w zakresie usług społecznych, jak również w zakresie wspomnianych funkcji administracyjnych. Taki stan można uznać za ogólną prawidłowość i wiązać ponoszone koszty z efektami odłożonymi w czasie lub też zróżnicowanymi efektami o charakterze zewnętrznym. W sferze społecznej pogłębiony rachunek kosztów jest utrudniony. Nawet przy zastosowaniu złożonych metod analitycznych i obliczeniowych może się okazać, że uzyskane wyniki nie będą odzwierciedlały związku pomiędzy poniesionymi kosztami a uzyskanymi efektami społecznymi. Istnieje też takie niebezpieczeństwo, że pogłębiona analiza kosztów doprowadzi do nadmiernej redukcji kosztów, co może skutkować obniżeniem jakości świadczonych usług. Ponadto sytuacja taka tworzy trudność metodyczną przy próbie poszukiwania sposobów powiązania kosztów z określonym rodzajem działalności. Pojawia się ona z chwilą podejmowania prób podziału kosztów ogółem danej jednostki i przyporządkowania tych kosztów trudno mierzalnym efektom.

Proponowane rozwiązania, jeśli chodzi o metodyczne ujęcie problemu, mogą nawiązywać do sytuacji panującej w sferze produkcji materialnej i do metodologii rozliczania kosztów wspólnych. W warunkach produkcji materialnej zadanie to jest nieco prostsze, ponieważ może polegać na rozliczaniu kosztów wspólnych na jednostki fizyczne wyrobów gotowych. W przypadku jednostek organizacyjnych sektora publicznego, gdzie jednostkowy efekt jest trudny do zidentyfikowania, należy poszukiwać innych jednostek odniesienia. Jednostki te powinny być zdefiniowane odrębnie dla jednorodnych typologicznie zakresów badania, charakteryzujących się wspólnym profilem działania. Przez wspólny profil w powyższym kontekście należy rozumieć jednolite rodzajowo zadania, jakie stoją przed takimi jednostkami. Przykładem takiej jednorodności mogą być jednostki organizacyjne urzędów gmin, świadczące usługi w zakresie pomocy społecznej, edukacji, wychowania oraz inne. Listę jednostek odniesienia można sporządzić na podstawie obowiązujących przepisów w zakresie zadań podmiotów oraz jed-

nostek organizacyjnych, jak również można zaproponować własne zestawienie jednostek odniesienia na potrzeby modelu.

Kwantyfikacja zadań jednostek na poziomie lokalnym wymaga wstępnego ustalenia przewidywanej formy prawno-organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego za realizację poszczególnych wymienionych zadań. Rozstrzygnięcie tego problemu w wielu przypadkach nie może mieć jednoznacznego charakteru, ponieważ istnieje możliwość realizacji zadań w warunkach zróżnicowanych form organizacyjnych. Można zatem wskazać na takie rozwiązania, które mogą mieć charakter jednoznaczny i wymagają przyjęcia jasno określonej formy prawno-organizacyjnej, jak również takie zadania, których realizacja dopuszcza pewną swobodę wyboru form organizacyjnych. Możliwość wyboru rozwiązań odnośnie do realizacji zadań własnych w dalszej konsekwencji ukierunkowują proces badawczy nad kosztami w administracji, adekwatnie do przyjętej formy.

Jak wspomniano wcześniej, zadania w ramach gospodarki publicznej mogą być realizowane przez spółki prawa handlowego, osoby fizyczne, spółki cywilne, zakłady budżetowe, jednostki budżetowe oraz w innej formie. Ma to duże znaczenie z punktu widzenia wyboru metody analizy, jak również informacji stanowiących dane wejściowe do analizy kosztów¹⁹. Zróżnicowana sytuacja prawna wymienionych podmiotów prowadzi do różnic w poziomie szczegółowości materiału źródłowego, który może być poddany analizie pod kątem ustalenia poszukiwanych wielkości i relacji w zakresie kosztów. Największą wartość poznawczą daje materiał źródłowy pochodzący z przedsiębiorstw zorganizowanych na podstawie prawa handlowego, jak również na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁰.

Istotnym problemem metodycznym przy formułowaniu zasad analizy kosztów może być zdefiniowanie mierników oceny. Z uwagi na niejednorodny zakres problemowy mamy do czynienia z sytuacją, gdzie z jednej strony w sposób łatwy i stosunkowo dokładny możemy zdefiniować mierniki zarówno ilościowe, jak i wartościowe oraz mierniki ilościowo-wartościowe. Taką sytuację mamy w większości

¹⁹ Ogólne zasady rachunkowości wymienionych wyżej jednostek organizacyjnych reguluje ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

zadań własnych gminy oraz powiatu, gdzie dostarczane są produkty lub usługi o charakterze materialnym. Większa trudność występuje tam, gdzie mamy do czynienia ze świadczeniem usług trudno wymiernych, np. w sferze usług społecznych. Zdefiniowanie tutaj jednorodnych, obiektywnych mierników oceny jest zadaniem bardzo trudnym lub wręcz niemożliwym. Oznacza to, że wszelkie próby ustalenia relacji rzeczowo-wartościowych nie mogą prowadzić do uzyskania wiarygodnych wyników. Z punktu widzenia oceny jakościowej, analiza kosztów o charakterze pośrednim może mieć znaczenie dla oceny zmian kosztów w sferze usług społecznych w dłuższym okresie.

Stosunkowo największe trudności natury metodycznej występują w administracji publicznej w wąskim znaczeniu, obejmującej wyłącznie proces sprawowania władzy. Trudności te wynikają z niewymiernego charakteru decyzji administracyjnych, niewymiernego charakteru pracy urzędu i jego komórek organizacyjnych, czy też trudno mierzalnych efektów decyzji podejmowanych przez zarządy i rady. Poszukując jednak metody rozwiązania powyższych problemów o różnej skali trudności, proponuje się kwantyfikację usług oraz czynności w zakresie administracji publicznej i późniejszą ich weryfikację odnośnie do skuteczności zastosowania przy ocenie kosztów.

Wobec niekiedy ograniczonych możliwości zastosowania mierników ilościowych, szersze zastosowanie mogą znaleźć jednostki odniesienia, które przyporządkowują określony poziom kosztów danemu ośrodkowi, podmiotowi lub komórce organizacyjnej, na które nałożono pewien poziom odpowiedzialności za realizację konkretnych usług i związaną z tym dyspozycyjność. Zdefiniowanie odpowiedzialności i dyspozycyjności na potrzeby analizy kosztów w administracji powinno nawiązywać bezpośrednio do zakresu zadań wynikających z profilu działalności jednostki i jej wewnętrznego schematu organizacyjnego. Wydaje się więc uzasadnione powiązanie kosztów jednostkowych działalności w administracji z przypisanymi poszczególnym jednostkom odniesienia zadaniami oraz stopniem dyspozycyjności i odpowiedzialności za ich realizację. Takie ujęcie umożliwia pogłębioną analizę kosztów i odejście od zagregowanej analizy kosztów.

Model analizy kosztów w administracji publicznej powinien dawać podstawę do rozwinięcia możliwości analizy wskaźnikowej dotyczącej podstawowych mierników charakteryzujących sytuację w zakresie kosztów. Analiza wskaźnikowa powinna obejmować zbiór danych rzeczywistych ilustrujących faktyczną sytuację w obszarze kosztów całkowitych i jednostkowych ustalanych dla poszczególnych jednostek odniesienia. Analiza wskaźnikowa powinna być prowadzona także w odniesieniu do zjawisk przyszłych. Odrębnym zagadnieniem staje się jednak przyjęcie określonej metody prognozowania zjawisk społeczno-gospodarczych i co za tym idzie – prze-

widywanych przepływów pieniężnych. Zagadnienia prognozowania nie są przedmiotem niniejszego opracowania, należy jednak pamiętać, że uzyskane w trakcie procedur prognostycznych rezultaty mogą być przedmiotem analizy i zastosowania metodyki zaproponowanej do analizy zjawisk *ex post*.

W powyższym kontekście analiza wskaźnikowa może być prowadzona na podstawie zbioru danych rzeczywistych, stanowiących formę diagnozy stanu istniejącego w zakresie kosztów. Z reguły ma na celu pomiar oraz ocenę poszczególnych pozycji kosztów dla danej jednostki oraz czynnik wspomagający proces podejmowania decyzji. W tej części analizy istotna jest ocena sytuacji zarówno w ujęciu statycznym, odnosząca się do bieżących wyników, jak i dynamicznym, charakteryzująca tendencje przemian w ujęciu retrospektywnym. Analiza danych rzeczywistych powinna obejmować okres pozwalający na obserwację podstawowych wielkości ekonomicznych i wstępne wnioskowanie odnośnie do prawdopodobnych kierunków zmian w przyszłości.

Drugą sferą analizy wskaźnikowej są wielkości prognozowane. Analiza wskaźnikowa prowadzona na podstawie wyników prognozy poszczególnych wielkości ekonomicznych, istotnych z punktu widzenia kształtowania się kosztów w przyszłości, zorientowana jest także na wsparcie procesu decyzyjnego pod kątem kierunków alokacji zasobów publicznych oraz przygotowania przyszłych planów finansowych zróżnicowanych jednostek odniesienia.

Punkt wyjścia analizy wskaźnikowej, obejmującej czas przyszły, nie zawsze ma charakter ściśle określony. Niektóre wielkości ekonomiczne, zwłaszcza zobowiązania zaciągnięte w przeszłości, powodują, że w analizie wskaźnikowej w części obejmującej sytuację przyszłą w zakresie kosztów, należy uwzględnić wielkości rzeczywiste oraz prognozowane. Analiza wskaźnikowa powinna być zatem prowadzona z uwzględnieniem ciągłości zmian, jakie będą miały miejsce wobec kontynuacji i realizacji nowych zadań w przyszłości. Z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości procesów społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza finansowania inwestycji oraz obsługi zadłużenia, w odniesieniu do niektórych przedsięwzięć niezbędne jest łączne prowadzenie analiz w ujęciu retrospektywnym oraz prospektywnym.

Analiza wskaźnikowa stanowi odrębny tor analityczny funkcyjnie powiązany z bazą informacyjną. Powiązania powinny umożliwiać bezpośrednie uzyskiwanie wyników wraz ze zmianami wprowadzanymi do zaproponowanego ogólnego ujęcia kosztów, stanowiących modele cząstkowe. Zakres stosowanych wskaźników oraz stopień szczegółowości mogą być zależne od wielu czynników lokalnych o charakterze endogenicznym i egzogenicznym. Z reguły o szczegółowości analizy wskaźnikowej przesądzać może stopień złożoności problematyki kosztów, a także dobór jednostek odniesienia.

Analiza kosztów daje podstawy do oceny sytuacji bieżącej oraz przewidywanych kierunków zmian zarówno w zakresie wysokości dochodów ogółem, jak i poszczególnych strumieni pieniężnych tworzących budżet. Istotną pozycję dochodów stanowią dochody powiązane z bezpośrednią działalnością gospodarczą prowadzoną na terenie samorządu, a więc podatki od dochodu pobierane od przedsiębiorstw prowadzonych w zróżnicowanej formie prawnej. Analiza struktury kosztów w ujęciu statycznym powinna być poszerzona o analizę dynamiki poszczególnych kosztów, co daje podstawy do wnioskowania odnośnie do warunków gospodarowania w przyszłości. Szczególnie ważny jest tutaj umowny podział na wydatki bieżące oraz środki pozostające w dyspozycji samorządu, które mogą być kierowane na inwestycje.

Dane rzeczywiste oraz wielkości prognozowane na potrzeby analizy w zakresie głównych wielkości budżetu stanowią podstawę do dalszych prac analitycznych. Analiza wskaźnikowa powinna być prowadzona z wyraźnym rozróżnieniem wyników uzyskanych na podstawie danych rzeczywistych oraz wielkości prognozowanych i powinna się odnosić do założenia podstawowego, czy wydatki będą realizowane w ramach bieżących wydatków inwestycyjnych budżetu, czy też w formie doboru zróżnicowanych źródeł finansowania, zarówno własnych, jak i zewnętrznych o charakterze zwrotnym lub bezzwrotnym. Analiza wskaźnikowa oparta na danych rzeczywistych stanowi diagnozę istniejącej sytuacji i daje podstawy do wstępnej oceny sytuacji przyszłej. Analiza ta, prowadzona na podstawie wielkości prognozowanych, ma na celu symulację przyszłej sytuacji finansowej samorządu, która ukształtuje się w nowych warunkach decyzyjnych.

Aplikacyjne wykorzystanie modelu oceny kosztów administracji powinno obejmować dodatkowo zróżnicowane warianty na poziomie opracowywania prognozy dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W istocie postać analityczna stwarza możliwości uwzględnienia zmian wszystkich zdefiniowanych zmiennych w ramach omawianego modelu. Takie ujęcie parametrów oraz funkcyjne powiązanie na potrzeby modelu na podstawie zdefiniowanych formuł analitycznych, mimo znacznej liczby zmiennych, daje możliwość szybkiego uzyskiwania kolejnych wyników wraz ze zmiennością założeń.

4. Podsumowanie

Problematyka zjawisk zachodzących w zróżnicowanych podmiotach i jednostkach organizacyjnych sektora publicznego jest dość często przedmiotem badań z uwagi na coraz częściej stawiane pytania odnośnie do powiązania rezultatów działalności w ramach sektora publicznego z rzeczywistymi kosztami, jakie ten sektor generuje.

Często zatem jest poruszana kwestia racjonalności i efektywności gospodarowania zasobami publicznymi w różnych układach odniesienia. Na tle dyskusji oraz licznych prób i badań nad sektorem publicznym analiza kosztów stanowi istotny problem metodyczny, gdyż związki funkcyjne pomiędzy ponoszonymi kosztami a efektami zróżnicowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych są często trudno rozpoznawalne i co za tym idzie – trudno wymierne lub wręcz niewymierne. Badanie i analiza kosztów wymaga rozpoznania wzajemnych relacji oraz związków funkcjonalnych i ustalenia wspólnych cech badanych jednostek i ostatecznie powinna prowadzić do określenia jednostek odniesienia wyłonionych pod kątem badania kosztów. Typologia podmiotów, które mogą być poddane analizie kosztów, stanowi zatem jeden z ważniejszych kroków prowadzących do uporządkowania metodyki badań kosztów. Typologia polega zatem na podziale rozpoznanej zbiorowości na umowne grupy o wspólnych cechach, dla których może być zastosowana adekwatna metoda analizy kosztów.

Dla zapewnienia wiarygodności obliczeń oraz ograniczenia skali błędu przy szacunkach kosztów, zwłaszcza w zakresie usług niemierzalnych, zasadne jest odwoływanie się do zasobów informacyjnych ujętych w ramach prowadzonej rachunkowości. Przyjęta metoda badawcza uwzględnia konieczność zachowania zgodności postępowania z zasadami wynikającymi z przepisów dotyczących prowadzenia rachunkowości, nie wyklucza jednak swobody w definiowaniu procedur związanych z zestawianiem kosztów, a także wyprowadzania wskaźników pod kątem oceny stawianych celów. Oznacza to przyjęcie określonych zasad postępowania właściwych rachunkowości zarządczej, co pozwala na osiągnięcie wielu celów badawczych. Przyjęcie wyżej przedstawionego algorytmu postępowania stwarza realne przesłanki wykorzystania wyników analizy kosztów do oceny działalności danej jednostki odniesienia pod interesującym nas kątem, jak również do podejmowania zróżnicowanych decyzji. Jest to o tyle istotne, że właśnie procesy decyzyjne stanowią główny nurt działania zróżnicowanych podmiotów w sektorze publicznym. W szczególności należy mieć na uwadze środki wydatkowane na inwestycje, w tym przypadku mamy bowiem do czynienia ze znacznymi środkami pieniężnymi i dużym ryzykiem inwestycyjnym.

Przedłożone opracowanie nie wyczerpuje problematyki badań kosztów w gospodarce publicznej i stanowi jedynie próbę wypracowania metodyki o charakterze modelowym, która mogłaby w przyszłości znaleźć szersze praktyczne zastosowanie. Z tych powodów należy uznać, że prace te powinny być kontynuowane, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwości weryfikacji modelu i jego wartości aplikacyjnej w praktyce. Dalsze prace nad metodami analizy kosztów z uwzględnieniem jednostek odniesienia mogą doprowadzić do wypracowania rozbudowanych rozwiązań modelowych w wielu ważnych zakresach aktywności podmiotów sektora publicznego. Rozwiązania

takie wydają się być cenne z uwagi na wzrastającą presję odnośnie do zwiększenia efektywności wykorzystywania zasobów publicznych.

Bibliografia

1. Daellenbach H.G., *Systems and Decisions Making. A Management Science Approach*, J. Wiley & Sons, New York 1995.
2. Fuguitt D., Wilcox S.J., *Cost-Benefit Analysis for Public Sector Decision Makers*, Quorum Books, Westport 1999.
3. Habr J., Veprek J., *Systemowa analiza i synteza*, PWN, Warszawa 1976.
4. *International Systems for Urban Management*, OECD, New York 1993.
5. Kendall K.E., Kendall J.E., *Systems Analysis and Design*, Prentice-Hall, Upper Saddle River, New Jersey 1992.
6. Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
7. Maśloch G., *Globalizacja a gospodarka lokalna i regionalna*, w: *Ekonomia, nauki o zarządzaniu, finanse i nauki prawne wobec światowych przemian kulturowych, społecznych, gospodarczych i politycznych*, red. R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
8. Podkański T., Nowak J., *Metoda rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, przygotowana i wdrażana w ramach projektu MSWiA „Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej”*, „Samorząd Terytorialny” 2002 nr 1–2.
9. Reed B.J., Swain J.W., *Public Finance Administration*, Sage Publications, Thousand Oaks 1997.
10. Robertson I., Robertson S., *Pełna analiza systemowa*, WNT, Warszawa 1999.
11. Sadowski W.N., *Ogólna teoria systemów jako metateoria*, „Prakseologia” 1973 nr 2, za: J. Kolipiński, *O niektórych problemach teoretycznych ujęć systemowych w badaniach przestrzennych*, w: *Problemy rekonstrukcji metodologicznej polskich studiów regionalnych*, Biuletyn KPZK nr 124, PAN, Warszawa 1983.
12. Stabryła A., *Analiza systemowa systemu zarządzania*, Ossolineum, Wrocław 1984.
13. Swain J.W., Reed B.J., *Budgeting for Public Managers*, M.E. Sharpe Inc., New York 2010.
14. Zgurovsky M.Z., Pankratova N.D., *System Analysis: Theory and Applications: Theory and Applications*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York 2007.

A Model Approach to Costs in Public Sector Entities in Poland

Summary

The study focuses on the problem of cost analysis in diversified organisational units of the public sector. The research aims to determine and outline the possibility of implementation of a thorough analysis of costs, allowing for a more insightful examination of total costs, and also unit costs at an adequate level of detail in the public sector in accordance with the predetermined reference units. The detailed approach is to indicate the places where costs are generated and to adopt the methodology of activities cost account, pursuing the analogy to unit cost account, according to the cost calculation system applied in companies.

Keywords: public finance, corporate finance, public sector

Kompetencje organów gminy w procedurze uchwalania i realizacji budżetu – aspekty prawne, ekonomiczne i polityczne

Streszczenie

Budżet jest ważnym instrumentem zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Zawarte w nim wartości zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej warunkują prawidłowość realizacji zadań publicznych, w szczególności świadczenia usług komunalnych i społecznych. Umiejętne zarządzanie finansami ma także istotne znaczenie dla kształtowania warunków rozwoju lokalnego. Tym samym zapisy budżetu i jego powiązanie z innymi strategicznymi instrumentami zarządzania jednostką samorządu terytorialnego w istotny sposób wpływają na stopień jej konkurencyjności. Ustawodawca określił kompetencje organów samorządowych w procedurze uchwalania i realizacji budżetu. Istniejące w tym zakresie przepisy częstokroć są przyczyną sporów o charakterze politycznym. To z kolei ma częstokroć istotny wpływ na efektywność zarządzania finansami i poziom świadczeń kierowanych do mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Racjonalna współpraca organów gminy w sprawach budżetowych ma więc duże znaczenie dla funkcjonowania jednostki terytorialnej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, finanse samorządu terytorialnego, budżet, władze samorządowe

1. Wprowadzenie

Budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest rocznym planem jej dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów. Ma formę uchwały składającej się z budżetu JST oraz towarzyszących jej załączników. Stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym. W doktrynie powszechnie wyodrębnia się fazy planowania i wykonywania budżetu samorządowego¹.

W procesie przygotowania, uchwalania i realizacji budżetu przepisy prawa określają obowiązujące terminy oraz kompetencje organów jednostki samorządu terytorialnego. Organem stanowiącym jest rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa, zaś organem wykonawczym zarząd – w powiecie i województwie oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta w gminie.

Zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych² (dalej u.f.p.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę proceduralną, w której ustala tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Powinna ona zawierać kompleksowe określenie procedury budżetowej, w szczególności ustalenie czynności dotyczących wstępnego przygotowania projektu oraz regulacje związane z trybem uchwalania i zmian budżetu w danej jednostce samorządu terytorialnego (np. terminy składania wniosków, wymogi dotyczące uzasadnienia i materiałów informacyjnych, tryb prac komisji merytorycznych rady i sejmiku). W każdym elemencie muszą być one zgodne z ogólnymi przepisami proceduralnymi i kompetencyjnymi określonymi w ustawie o finansach publicznych.

W pracach nad budżetem można wyodrębnić następujące etapy:

- opracowanie projektu uchwały budżetowej i jej przedłożenie organowi stanowiącemu w ramach inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego,
- uchwalanie budżetu, na które składa się: rozpatrzenie projektu budżetu oraz podjęcie uchwały budżetowej przez organ stanowiący,
- wykonywanie budżetu,
- sprawozdanie z realizacji budżetu.

W każdym etapie odrębne kompetencje ma organ wykonawczy i stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

¹ Por. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis Polska, Warszawa 2006, s. 227; A. Borodo wyodrębnia między tymi dwiema fazami procedury także uchwalanie budżetu – A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis Polska, Warszawa 2010, s. 287–289.

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

Istotnym pojęciem jest tu samodzielność finansowa rozumiana jako prawnie zagwarantowana możliwość decydowania o przeznaczaniu posiadanych środków. Samodzielność może mieć charakter wydatkowy i dochodowy. Specjaliści z zakresu finansów lokalnych największe znaczenie przypisują wydatkowej samodzielności samorządu³.

Celem artykułu jest wskazanie prawnych, ekonomicznych i politycznych uwarunkowań uchwalania budżetu z podkreśleniem, w jaki sposób wpływają one na efektywność tego procesu, a więc pośrednio i wyniki gospodarki budżetowej.

2. Przygotowanie projektu uchwały budżetowej

Procedura budżetowa stanowi jedno z najważniejszych zagadnień prawa finansów publicznych. Pojęcie „procedura budżetowa” w nauce i praktyce finansowej występuje w dwóch znaczeniach. W szerokim tego słowa rozumieniu procedura budżetowa to ogół czynności dotyczących budżetu państwa lub budżetów JST, które obejmują opracowanie projektu budżetu, uchwalenie budżetu, jego wykonywanie oraz kwestie absolutorium dla rządu lub organu wykonawczego JST. Procedura budżetowa w węższym znaczeniu oznacza jedynie te czynności, które obejmują opracowanie projektu i uchwalenie budżetu⁴.

Tok prac związanych z procedurą budżetową rozpoczyna etap przygotowania projektu uchwały budżetowej. Jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego⁵. Projekt uchwały jest przyjmowany w drodze zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub uchwały zarządu (powiatu, województwa). Powinien być opracowany z uwzględnieniem określonych przez ustawodawcę w art. 235 u.f.p elementów obligatoryjnych i fakultatywnych uchwały budżetowej. Równocześnie zarząd przedkłada uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz inne materiały określone w uchwale proceduralnej.

Prognozowane dochody budżetowe powinny być zamieszczone:

- w układzie działów klasyfikacji budżetowej, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności,

³ B. Guziejewska, *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8.

⁴ T. Kudlacz, W. Lachiewicz, M. Lisiński, Z. Paszek, K. Surówka, J.W. Wiktor, *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007, s. 94.

⁵ Zgodnie z art. 233 ustawy o finansach publicznych. Zasada ta jest także sformułowana w ustawach ustrojowych, a mianowicie w art. 52 ust. 1 i art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 66 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

- w podziale na dochody bieżące i majątkowe (ogółem i w ramach każdego działu),
- ze wskazaniem źródeł dochodów bieżących i majątkowych.

Z punktu widzenia gospodarowania finansami istotne jest wyszczególnienie dochodów majątkowych, do których zgodnie z art. 235 ust. 3 u.f.p. zalicza się:

- dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, które mogą pochodzić z budżetu państwa, funduszy celowych, od innych jednostek samorządu terytorialnego oraz z funduszy Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych,
- dochody ze sprzedaży majątku, których przedmiotem mogą być nieruchomości, przedmioty materialne oraz trwałe aktywa finansowe,
- dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi.

Wydatki budżetowe odzwierciedlają realizację funkcji, celów i zadań władz publicznych wynikających z przepisów prawa i programów polityki oraz planów finansowych sektora finansów publicznych. W planie wydatków jednostki samorządu terytorialnego w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej stosuje się podział na wydatki bieżące i majątkowe (art. 236 u.f.p). Dla celów analitycznych powinny być wyodrębnione koszty obsługi zadłużenia. Do wydatków majątkowych zalicza się: wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Wydatkami bieżącymi są wszystkie, które nie są wydatkami majątkowymi.

W planie wydatków bieżących wyodrębnia się:

- 1) wydatki jednostek budżetowych, w tym na: wynagrodzenia i składki od nich naliczane, oraz na realizację statutowych zadań,
- 2) dotacje na zadania bieżące,
- 3) świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 4) wydatki na programy finansowane z udziałem środków unijnych⁶,
- 5) wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym,
- 6) obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego.

Plan wydatków jest sporządzony w układzie obowiązującej klasyfikacji budżetowej, tzn. układzie działów, rozdziałów. Wydatki ujmuje się również w podziale na podstawowe kategorie (grupy) wydatków, tj. wydatki bieżące i wydatki majątkowe. Ponadto w planie dochodów i wydatków budżetu JST wyodrębnia się dochody

⁶ O których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.

i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych JST odrębnymi ustawami, zadań wykonywanych na mocy porozumień oraz zadań realizowanych w drodze umów i porozumień między JST⁷.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić większą szczegółowość planu dochodów i planu wydatków (zgodnie z uchwałą proceduralną).

Zgodnie z przepisami art. 238 ust. 1 u.f.p. organ wykonawczy przedkłada organowi stanowiącemu w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem. W tym samym czasie jest on przekazywany także regionalnej izbie obrachunkowej (RIO) w celu zaopiniowania. Organ nadzoru dokonuje oceny z punktu widzenia zgodności z prawem, wyłącznie pod względem formalnym i rachunkowym. Wydanie negatywnej opinii nie wstrzymuje prac nad uchwaleniem budżetu, RIO bada bowiem ponownie uchwałę budżetową po jej podjęciu przez organ stanowiący. Organ wykonawczy ma natomiast obowiązek ustosunkowania się do zarzutów zawartych w negatywnej opinii organu nadzoru, przysługuje mu też prawo odwołania do kolegium RIO.

Ustawa nie przewiduje negatywnych sankcji niedotrzymania wskazanego powyżej terminu przedłożenia projektu budżetu (15 listopada). Należy jednak zaznaczyć, że organ wykonawczy może tu ponieść odpowiedzialność o charakterze politycznym, czego następstwem w przyszłości mogą być określone negatywne postawy wyborców. W przypadku powtarzalności niedotrzymania terminu może być to potraktowane jako naruszanie prawa i stanowić podstawę do ingerencji Prezesa Rady Ministrów sprawującego nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, skutkującej rozwiązaniem zarządu lub odwołaniem organu wykonawczego gminy. Należy przyjąć, że ostateczny termin przedłożenia projektu uchwały budżetowej upływa 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, w przypadku niedotrzymania tego terminu nie ma podstaw do prowadzenia gospodarki finansowej w roku budżetowym.

Niedotrzymanie ustawowego terminu przedłożenia budżetu ma wpływ na jakość procesu zarządzania. Może bowiem doprowadzić do naruszenia ustawowo określonego trybu opracowania projektów planów finansowych podległych zarządowi jednostek organizacyjnych, do sporządzenia których konieczne są informacje zawarte w projekcie budżetu.

Etap prac nad projektem budżetu kończy się w momencie przedstawienia tego projektu organowi stanowiącemu przez organ wykonawczy.

⁷ Por. M. Bitner, *Budżet samorządowy wg nowych przepisów, struktura i zawartość*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2009, nr 21. s. 14.

3. Uchwalanie budżetu

Następny etap prac związany jest z rozpatrywaniem projektu uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Ma to miejsce w trakcie sesji oraz podczas posiedzeń fachowych komisji rady/sejmiku, które opiniują przedłożony projekt i zgłaszają do niego swoje wnioski. Celem jest nadanie ostatecznego kształtu projektowi uchwały budżetowej.

W trakcie tych prac ważnym zagadnieniem jest zakres zmian, jakie organ stanowiący może wprowadzić do projektu uchwały budżetowej, a także problem wprowadzania do jego treści autopoprawek organu wykonawczego. Podstawowe znaczenie ma tu przepis art. 240 ustawy o finansach publicznych. Mówi on, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może bez zgody zarządu wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W trakcie prac organ stanowiący musi przestrzegać jeszcze kilku innych zasad wynikających z przepisów prawa. Dotyczą one przede wszystkim konieczności sfinansowania wydatków obligatoryjnych, z którymi związane są z góry określone wielkości wynikające z przepisów prawa. Obowiązkowo muszą zostać także zabezpieczone środki finansowe na przypadające w roku budżetowym spłaty rat długu publicznego oraz wydatki związane z jego obsługą i regulacją innych wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W budżecie powinny również zostać zagwarantowane środki na realizację wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, finansowanie zadań obowiązkowych z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami, a także realizowanych na podstawie porozumień. W tych obszarach radni mają bardzo ograniczone możliwości wprowadzania zmian do przedłożonego przez zarząd/wójta/burmistrza/prezydenta miasta projektu. W pozostałym zakresie, w szczególności w ramach wydatków majątkowych, takowe zmiany są możliwe. Organ stanowiący może więc uchwalić budżet odbiegający treścią od projektu uchwały budżetowej. Jak wspomniano wyżej, zgodnie z art. 240 u.f.p. rada/sejmik, jako organ, w kompetencji którego leży uchwalanie budżetu, są uprawnione, bez uprzedniej zgody organu wykonawczego, do wprowadzania w projekcie budżetu zmian polegających na zmniejszeniu dochodów lub zwiększeniu wydatków, jeśli nie powodują one zwiększenia deficytu. Każda propozycja zwiększenia wydatków obliuguje organ stanowiący do wskazania źródeł ich finansowania.

W praktyce taki stan prawny wywołuje wiele konfliktów kompetencyjnych. Ma to najczęściej miejsce w warunkach typowych sporów politycznych, gdy organ wykonawczy nie dysponuje większością głosów w radzie. Częstość dochodzi wówczas

do uchwalenia budżetu, z którego treściami nie identyfikuje się wójt/burmistrz/prezydent miasta. Budżet przestaje być w takiej sytuacji instrumentem realizacji jego kadencyjnego programu społeczno-gospodarczego. Następstwem tych politycznych uwarunkowań w praktyce jest zazwyczaj znaczne obniżenie wydatków inwestycyjnych, zwłaszcza w części nieakceptowanej przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta.

Zgodnie z zasadami uprzedniości i roczności budżetu organ stanowiący JST podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. W tym drugim przypadku, do czasu uchwalenia budżetu podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu JST. Wprawdzie ustawodawca określa tę sytuację jako wyjątkową, w praktyce wydłużenie terminu uchwalenia budżetu jest częstym przypadkiem. Ustawodawca nie określił bowiem zakresu „uzasadnionych przypadków”. W takiej sytuacji RIO nie ma możliwości zastosowania żadnej sankcji wynikającej z przedłużenia terminu uchwalenia budżetu do 31 stycznia roku budżetowego.

W tym miejscu należy powrócić do zasygnalizowanego wcześniej problemu wprowadzania przez organ wykonawczy autopoprawek do treści projektu⁸. Problem pojawia się w sytuacji niepodjęcia uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego. W takim przypadku podstawą gospodarki finansowej jest pierwotny projekt budżetu złożony przez organ wykonawczy (w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy). Nie ma więc podstaw do tego, by do projektu stanowiącego przedmiot prac organu stanowiącego, organ wykonawczy mógł wprowadzać autopoprawki. Rada/sejmik może natomiast udzielić upoważnień do podejmowania określonych czynności. Ich przedmiot i zakres wynika z przepisów art. 212 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i obejmuje:

- zaciąganie kredytów i pożyczek oraz emitowanie papierów wartościowych,
- dokonywanie innych zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami,
- przekazanie niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego,

⁸ W literaturze i praktyce orzecznictwa RIO spotyka się tu odmienne stanowiska. Przeciw wprowadzaniu autopoprawek np. uchwała RIO w Warszawie z 5 marca 2003 r. (68/K/2003), OwSS 2003, nr 3; K. Sawicka, *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania budżetu*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4; M. Paczocha, *Projekt uchwały budżetowej jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1. Odmienne np. uchwała RIO w Łodzi z 31 maja 2004 r. (17/70/2004), Lex nr 144792; U. Wiktorowska, B. Kaczmarek, *Procedura uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 4.

- przekazanie uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Upoważnienia te mogą być jednak udzielone przez organ stanowiący z chwilą podjęcia uchwały budżetowej. Jeśli więc projekt budżetu zawierałby takie upoważnienia, nie mają one żadnych skutków prawnych.

Uchwalenie budżetu jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego. Uchwała wymaga uzyskania aprobaty większości radnych (zwykła większość głosów „za”). Przed uchwaleniem budżetu zarząd jest zobowiązany przedstawić radzie/sejmikowi opinię organu nadzoru w sprawie projektu uchwały budżetowej. Zasada roczności budżetu sprawia, że uchwała budżetowa ma moc wiążącą od 1 stycznia roku budżetowego, także w sytuacji, gdy uchwalenie budżetu następuje w terminie późniejszym.

W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej do 31 stycznia roku budżetowego organ stanowiący czasowo traci prawo do uchwalenia budżetu. W takiej sytuacji RIO w terminie do końca lutego roku budżetowego ustala budżet JST w zakresie zadań własnych i zleconych, z zapewnieniem realizacji wcześniej zaciągniętych zobowiązań, w tym kosztów obsługi długu. Jest to działanie konieczne ze względu na potrzebę zapewnienia ciągłości prowadzenia gospodarki finansowej w skali całego roku. Budżet ustalony przez RIO powinien umożliwiać realizację gospodarki finansowej. Jeśli nie jest on zrównoważony, w pierwszej kolejności redukuje się wydatki o charakterze majątkowym. W tak ustalonym budżecie uzasadnieniem dla zaciągania długu mogą być zobowiązania wynikające z umów zawartych w latach wcześniejszych, np. w przypadku przedsięwzięć wieloletnich. Do dnia ustalenia budżetu przez RIO podstawą gospodarki finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego jest projekt budżetu złożony przez organ wykonawczy.

Gdy Rada Ministrów uchwali projekt ustawy o prowizorium budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na wniosek zarządu, może podjąć uchwałę o prowizorium budżetowym JST na okres nim objęty. Uzasadnieniem dla wprowadzenia instytucji prowizorium budżetowego jednostki samorządu terytorialnego jest powiązanie budżetu państwa z budżetami samorządowymi.

Ustawa o finansach publicznych wprowadza także kilka formalnych ograniczeń odnoszących się do konstrukcji budżetu. Mają one charakter dyscyplinującego nakazu, a ich celem jest racjonalizacja gospodarki budżetowej.

Pierwsze z ograniczeń dotyczy relacji pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi. Zgodnie z art. 242 u.f.p. organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące

powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki⁹. Relacja ta powinna być także zachowana na koniec roku budżetowego. Z zasady tej wyłączone są kwoty związane z realizacją wydatków bieżących, finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz bezzwrotnej pomocy udzielonej przez państwa EFTA. Wprowadzenie powyższego przepisu powinno mobilizować władze samorządowe do bardziej oszczędnego gospodarowania wydatkami bieżącymi. Omawiana zasada nie ma jednak charakteru bezwzględnego, bowiem relację dochodowo-wydatkową podwyższa się o wolne środki i nadwyżkę budżetową z lat poprzednich. Jak wskazuje praktyka, ta pierwsza grupa stanowić może wysokie wartości o różnym źródle pochodzenia (w tym z dochodów majątkowych lub z przychodów).

Drugie ograniczenie związane jest z nową konstrukcją wskaźnika zadłużenia. Jego wprowadzenie wynika z doświadczeń stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych z roku 2005¹⁰. Wyznaczała ona dwa ogólne wskaźniki zadłużenia, odnoszące się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od ich faktycznej ekonomicznej zdolności kredytowej. Zgodnie z jej ustaleniami, do 31 grudnia 2013 r. przypadające w danym roku raty kredytów i pożyczek, wykup obligacji wraz z odsetkami oraz koszty gwarancji i poręczeń nie mogły być wyższe niż 15% planowanych w danym roku budżetowym dochodów¹¹, a łączna kwota długu jednostek samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła być wyższa niż 60% wykonanych dochodów tej jednostki¹². Od początku 2014 r. obowiązują nowe, indywidualne wskaźniki zadłużenia. W założeniach uzależnią one możliwość zaciągania długu od indywidualnej sytuacji finansowej JST. Samorząd nie może uchwalić budżetu, w którym relacja kosztów obsługi zadłużenia do dochodów przekroczy wartość obliczoną za pomocą rozbudowanego wzoru, wynikającego z art. 243 u.f.p. Zgodnie z jego treścią organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami,
- 2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,

⁹ Ostateczne określenie kwoty tych środków możliwe jest dopiero po przedstawieniu bilansu i ustaleniu wysokości nadwyżki budżetowej z roku poprzedniego, a więc po upływie ustawowego terminu, najczęściej w połowie I kwartału.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.

¹¹ Art. 169 u.f.p. z 30 czerwca 2005 r.

¹² Art. 170 ust. 1 u.f.p. z 30 czerwca 2005 r.

- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

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

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,

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

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

$n - 1$ – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

$n - 2$ – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

$n - 3$ – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Ograniczenia nie stosuje się do:

- 1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków Unii Europejskiej i innych zagranicznych niepodlegających zwrotowi, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,
- 2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej i innych zagranicznych niepodlegających zwrotowi

w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Uchwalenie budżetu z naruszeniem tego przepisu będzie powodem stwierdzenia nieważności tej uchwały przez RIO w całości lub w części. Budżet zostanie wówczas ustalony przez kolegium izby.

Z ekonomicznego punktu widzenia w takiej sytuacji może wystąpić istotne zagrożenie dla przyszłej sytuacji finansowej jednostek samorządowych. Ustalenie przez kolegium zgodnego z prawem budżetu może okazać się zadaniem niewykonalnym lub narażającym jednostkę samorządu terytorialnego na koszty wynikające z niezaplanowania w budżecie spłat rat zadłużenia lub odsetek, w wysokościach wynikających z zawartych w przeszłości przez JST umów kredytowych, pożyczkowych czy warunków emisji papierów wartościowych.

Wartość nowego wskaźnika zadłużenia będzie przede wszystkim uzależniona od nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi. Pierwszy rok funkcjonowania nowego wskaźnika wykazuje, że nowy sposób liczenia zadłużenia może być dla nich niekorzystny. Obowiązujące do końca 2013 r. wskaźniki (tzw. bariery 15% i 60%) były określone zbyt sztywno, a ich największą wadą był brak powiązania poziomu zadłużenia z bieżącą i prognozowaną sytuacją finansową JST. Nowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia mierzy relację kosztów obsługi długu do średniej nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku) w trzech minionych latach. Jego wprowadzenie miało zdyscyplinować samorządy, które zadłużały się nadmiernie w stosunku do posiadanego potencjału finansowego i dać nowe szanse tym, które, dysponując takim potencjałem, z przyczyn formalnoprawnych musiały ograniczać zakres możliwych do realizacji zadań inwestycyjnych.

Czy nowy wskaźnik spełnia oczekiwania? Analizując poziom długu samorządowego, zauważa się, że po okresie szybkiego wzrostu zadłużenia, szczególnie w latach 2009–2011, w ostatnim czasie ma miejsce znaczący spadek dynamiki jego przyrostu; zjawisko to ma miejsce także w latach 2013–2014. Nowe zasady dla części samorządów skutkują zagrożeniem w postaci niemożności uchwalenia budżetu. Aby temu zapobiec, JST, starając się wykazać w wieloletnich prognozach finansowych spełnienie wymogów art. 243 ustawy o finansach publicznych, zawyżają poziom dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku, co bezpośrednio przekłada się na wielkość obliczanego na ich podstawie indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań. Nie biorą przy tym pod uwagę, że zbyt wysokie zadłużenie w relacji do możliwości jego spłaty może łatwo przyczynić się do utraty płynności finansowej. Taka krótkookresowa strategia może prowadzić do pogłębienia się problemu zadłużenia w przyszłości. Pierwszy cel wprowadzenia nowych regulacji, mający prowadzić do ograniczenia zaciągania długu przez jednostki o niewystarczającym potencjale finansowym, w wielu przypadkach nie jest więc realizowany. Czy nowy wskaźnik daje zwiększone szanse jednostkom o dużych możliwościach rozwojowych? Praktyka wykazuje, że jego konstrukcja w wielu przypadkach nie pozwala finansować procesów rozwoju w oczekiwanym wcześniej stopniu. W opinii samorządów nowy wskaźnik ma nadal charakter restrykcyjny. W wielu samorządach jego konstrukcja

powoduje konieczność redukcji programów rozwojowych, co może także dotyczyć projektów współfinansowanych funduszami UE. Najbliższe lata pokażą, na ile wprowadzona zmiana wpłynie na zdolność JST zarówno do racjonalizacji polityki długu, jak i finansowania procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.

Relacja dochodów i wydatków budżetowych skutkuje na koniec roku określonym wynikiem finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 217 u.f.p. różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę (dochody wyższe od wydatków), albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego (wydatki wyższe od dochodów). Ustawodawca zamyka katalog przychodów, którymi może zostać sfinansowany deficyt. Należą do nich środki pochodzące z:

- zaciągnięcia pożyczek i kredytów oraz sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego,
- nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych,
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu.

Zgodnie z art. 246 u.f.p. możliwość sfinansowania deficytu budżetowego przez jednostkę samorządu terytorialnego wymaga opinii organu nadzoru. Jest ona powiązana z dwoma innymi wydanymi przez RIO – opinią o projekcie uchwały budżetowej oraz opinią w sprawie planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 u.f.p). Opinia ta jest wydawana tylko wówczas, gdy w budżecie założono deficyt.

4. Wykonywanie budżetu

Etap ten obejmuje całość działań mających na celu wykonanie strony dochodowej i wydatkowej budżetu, na podstawie uchwały przyjętej przez organ stanowiący. Celem jest realizacja zadań ujętych w rocznym planie finansowym. Zgodnie z art. 247 u.f.p. za realizację budżetu odpowiada organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Sprawuje on także ogólny nadzór nad realizacją dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu. W praktyce głównym koordynatorem procesu realizacji budżetu powinien być jednak skarbnik jednostki samorządu terytorialnego.

W terminie 7 dni od przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu zarząd przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych. Jednostki te opracowują je w terminie 30 dni od otrzymania informacji i przekazują ponownie organowi wykonawczemu

(art. 248 u.f.p.). Jest to bardzo ważny etap, gdyż planowane dochody i wydatki budżetu są realizowane przede wszystkim przez podległe jednostki organizacyjne. Odrębnym załącznikiem do uchwały budżetowej są plany przychodów i kosztów zakładów budżetowych (art. 214 pkt 3 u.f.p) oraz plan dochodów i wydatków oświatowych jednostek budżetowych posiadających wydzielony rachunek (art. 214 pkt 2 u.f.p). Projekty tych dokumentów powinny być przekazane zarządowi w terminie umożliwiającym zamieszczenie ich w projekcie uchwały budżetowej.

Zgodnie z art. 249 u.f.p. w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego:

- przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu,
- opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami.

Poszczególne jednostki organizacyjne mają obowiązek dostosowania projektów swoich planów do uchwały budżetowej.

Ustawa o finansach publicznych określa także zawartość planu finansowego urzędu jednostki samorządu terytorialnego. Obejmuje on: wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego, dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych, dotacje na rzecz innych JST i ich związków, pozostałe dotacje, wpłaty do budżetu państwa przeznaczone na zwiększenie części subwencji ogólnej, a także płatności oraz składki na rzecz instytucji krajowych i zagranicznych. W planie finansowym wojewódzkiej jednostki organizacyjnej, innej niż urząd marszałkowski, mogą być ujmowane dotacje związane z realizacją programów operacyjnych.

W ustawie o finansach publicznych uchwalonej w 2009 r. nie wprowadzono występującego wcześniej obowiązku opracowania układu wykonawczego budżetu. Wójt/burmistrz może w jego miejsce opracować plan wykonawczy budżetu, za pomocą którego przekaze jednostkom budżetowym dotyczące ich ustalenia uchwały budżetowej. Podstawę prawną takiego działania stanowi art. 249 ust. 1 pkt 1 u.f.p. W konsekwencji do kompetencji organu wykonawczego nadal należy podjęcie decyzji o dalszym uszczegółowieniu realizacji uchwalonego budżetu. Tym samym ustawa wyraźnie określa odpowiedzialność zarządu za mogące wystąpić błędy w gospodarce finansowej w przypadku zaniechania jego opracowania.

Warto tu zwrócić uwagę na korzyści opracowania harmonogramu realizacji budżetu dla procesu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Podstawowym celem harmonogramu jest zestawienie w określonych przedziałach czasowych (miesiąc, kwartał) przewidywanych dochodów z planowanymi na ten okres wydatkami. Pozwala to monitorować stan równowagi budżetowej, a także określić realne

zapotrzebowanie na środki dłużne służące pokryciu występującego w ciągu roku deficytu budżetowego. Dzięki temu władze samorządowe mogą z wyprzedzeniem podejmować decyzje o przesunięciu pewnych wydatków (wprowadzenie zmian budżetowych) w celu zachowania równowagi budżetowej. Tworzenie harmonogramów powinno sprzyjać racjonalizacji gospodarki budżetowej.

W trakcie wykonywania budżetu dochodzi do zmian budżetowych. Ich przyczyny mają różne podłoże. W każdym przypadku, zgodnie z art. 233 u.f.p., po uchwaleniu budżetu, wyłączną inicjatywę zmiany uchwały budżetowej ma organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w żadnym wypadku radni nie są upoważnieni do uchwalania jego zmian z własnej inicjatywy.

W planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego możliwe są zmiany:

- dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych,
- dochodów, w związku ze zmianami kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej,
- wydatków w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy,
- dochodów i wydatków JST związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych JST.

Dodatkowo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić organ wykonawczy do:

- dokonywania innych zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym.

Organ stanowiący, udzielając powyższych upoważnień, wskazuje, jakiego rodzaju zmian ono dotyczy, może także określić warunki ich dokonywania. Określone uprawnienia mogą być przekazane kierownikom jednostek organizacyjnych. O ich zakresie decyduje zarząd na podstawie delegacji rady.

W trakcie wykonywania budżetu zgodnie z art. 254 u.f.p. obowiązują zasady gospodarki finansowej, które mają charakter reguł odnoszących się do realizacji dochodów i wydatków budżetowych. W zakresie dochodów – ich ustalanie, pobieranie i odprowadzanie następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. Ujęcie w budżecie dochodów w określonych wartościach nakłada na wykonawców budżetu obowiązek dołożenia wszelkich starań, aby planowane środki pieniężne zostały zgromadzone terminowo i w zaplanowanej wysokości. Konieczne

jest tu: umiejętne planowanie dochodów, ustalanie należności budżetowych, pilnowanie terminowości wpłat oraz ich egzekwowanie. W zakresie wydatków powinna być przestrzegana zasada całkowitego wykonania zadań, w terminach określonych w przepisach i harmonogramie realizacji budżetu (jeśli został on opracowany). Są one dokonywane w granicach kwot zapisanych w rocznym planie finansowym, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Przestrzeganie tych reguł powinno prowadzić do wzrostu efektywności decyzji podejmowanych w zakresie wydatków budżetowych.

Zgodnie z art. 254 u.f.p. zlecenie zadań finansowanych ze środków budżetu innym podmiotom powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zostały uregulowane zasady zwrotu niewykorzystanych dotacji udzielonych przez JST. Zgodnie z zasadą generalną podlegają one zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do 31 stycznia następnego roku. Przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji. Warunkiem uznania dotacji za wykorzystaną na dzień, do którego dotacja została udzielona, jest wykonanie zadania finansowanego z dotacji, a także zapłata za jego wykonanie. Zwrotowi do budżetu JST podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu JST w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi natomiast są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Podlegają one zwrotowi do budżetu JST wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła uprawnienie dla zarządu, w ramach którego może on podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Dzieje się to w przypadkach stwierdzenia:

- niegospodarności w określonych jednostkach,
- opóźnień w realizacji zadań,
- nadmiaru posiadanych środków,
- naruszenia zasad gospodarki finansowej.

Blokowanie oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania przez jednostkę budżetową częścią lub całością danego rodzaju planowanych dla niej w budżecie wydatków. Operacja ta może polegać także na przejściowym pozbawieniu dysponenta wydatków budżetowych uprawnień w zakresie zarządzania

środkami budżetowymi. Blokowanie wydatków ma służyć poprawie racjonalności gospodarowania środkami publicznymi.

Konsekwencją obowiązywania zasady roczności budżetu jednostki samorządu terytorialnego (zgodnie z którą niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem roku budżetowego) jest instytucja wydatków niewygasających. Ich zakres, maksymalny ostateczny termin wykonania oraz zasady przekazywania do budżetu środków niewykorzystanych określono w art. 263 ust. 2–7 ustawy o finansach publicznych. Wydatki niewygasające obejmują wyłącznie wydatki jednostek budżetowych. Mogą one być związane z realizacją umów w sprawie zamówienia publicznego (już zawartych lub tych, które zostaną zawarte w tym trybie), w których dokonano wyboru wykonawcy, czyli odpłatnego wykonywania dostaw, usług i robót budowlanych. Wydatki mogą być uznane za niewygasające na podstawie uchwały organu stanowiącego podjętej przed zakończeniem roku budżetowego. Ustala ona zakres tych wydatków oraz ich plan finansowy w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. Ostateczny termin dokonania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, mija 30 czerwca roku następnego. Środki na pokrycie wydatków niewygasających ujętych w wykazie organu stanowiącego muszą znajdować się w budżecie tego roku, dla którego zostały zaplanowane.

W trakcie realizacji budżetu mogą wystąpić wydatki nieprzewidziane, w związku z obowiązkowymi płatnościami wynikającymi z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód. Są one więc następstwem powstałych zobowiązań. Wystąpienie takich wydatków powoduje konieczność dokonania w planie finansowym stosownych zmian, które sankcjonują te wydatki. Na ich finansowanie może być wykorzystana np. rezerwa ogólna.

W budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy celowe i rezerwa ogólna. Rezerwę ogólną tworzy się w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. Nie ma ona określonego przeznaczenia, jednak środki te nie mogą być wykorzystane na wzrost wynagrodzeń i uposażeń ze stosunku pracy (o ile przepisy nie stanowią inaczej). Rezerwy celowe są tworzone na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu oraz na zadania współfinansowane funduszami unijnymi. Suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Dokonywanie wydatków z rezerwy powinno być poprzedzone zmianą budżetową. Rezerwami dysponuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego

może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

Zgodnie z art. 264 u.f.p. bankową obsługą budżetu jednostki samorządu terytorialnego zajmuje się bank wybrany na zasadach określonych w przepisach ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹³. Zasady wykonywania obsługi bankowej budżetu określa umowa zawarta pomiędzy zarządem jednostki samorządu terytorialnego a bankiem. Dokonanie wyboru banku obsługującego gminny budżet nie zamyka tej jednostce drogi do korzystania z usług świadczonych przez inne banki. Jak bowiem wynika z art. 264 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach. Zarząd w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej może zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Jak w każdym postępowaniu o udzielenie zamówienia, także na usługi bankowe, jednym z kryteriów oceny ofert musi być cena. Niejednokrotnie, jak pokazuje praktyka, jest to jedyne kryterium.

Na koniec należy jeszcze zwrócić uwagę na przepisy art. 58 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z nimi uchwały dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte. Są one podejmowane bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

5. Sprawozdanie z wykonania budżetu

Tryb zatwierdzania wykonania budżetu określają przepisy ustawy o finansach publicznych w art. 265–271. Zgodnie z nimi organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu i RIO informację o:

- przebiegu wykonania budżetu JST za I półrocze oraz informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w terminie do dnia 31 sierpnia;
- sprawozdanie roczne z wykonania budżetu JST, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetów JST, w terminie do dnia 31 marca następnego roku, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

Przepisy art. 266 u.f.p. zobowiązują organ wykonawczy do opracowania sprawozdania o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz informacji

¹³ Ustawa Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.

o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o realizacji przedsięwzięć wieloletnich stanowiących załącznik do prognozy w terminie do 31 sierpnia roku budżetowego. Organ stanowiący ma obowiązek określić formę prezentacji tych danych. Celem jest z jednej strony przekazanie informacji o realizacji budżetu, z drugiej zaś sformułowanie wniosków dotyczących korekt budżetu w celu optymalizacji wykorzystania posiadanych środków.

Sprawozdanie roczne organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym. Obejmuje ono:

- sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków, wynikające z zamknięć rachunków budżetu,
- sprawozdania z wykonania planu finansowego jednostki,
- informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego (zasoby mienia i ich zmiany, dochody z tytułu prawa własności i innych praw majątkowych z ostatniego roku, inne zdarzenia).

Sprawozdanie roczne, które w tym samym terminie przekazywane także do regionalnej izby obrachunkowej celem zaopiniowania, obejmuje:

- zestawienie dochodów i wydatków budżetu,
- zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych ze środków unijnych i środków pomocy państw EFTA oraz innych zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich,
- wykaz oświatowych jednostek budżetowych, które posiadają wydzielony rachunek dochodów.

Zestawienie dochodów i wydatków budżetu powinno być dokonane w takiej samej szczegółowości, jaka została określona dla uchwały budżetowej. Opracowując sprawozdanie roczne, należy także wykazać wynik finansowy budżetu, zrealizowane przychody, rozchody i wielkość zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego.

W sytuacji negatywnej opinii organu nadzoru organ wykonawczy ma obowiązek przedstawić ją organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty nie później niż przed rozpatrzeniem absolutorium dla zarządu. Istnieje możliwość odwołania się od negatywnej opinii składu orzekającego do kolegium RIO. Roczne sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego, w której liczba mieszkańców, ustalona przez Główny Urząd Statystyczny, na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok, za który sporządzono sprawozdanie, przekracza 150 tys., podlega badaniu przez biegłego rewidenta.

Art. 270 ustawy o finansach publicznych nakazuje organowi wykonawczemu opracowanie i przekazanie organowi stanowiącemu sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 31 maja roku następującego po roku budżetowym. Potwierdza ono dane o wykonaniu budżetu wynikające z ksiąg rachunkowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Szczególnie ważną rolę w tym procesie odgrywa komisja rewizyjna. Analizuje ona sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu oraz opinię regionalnej izby obrachunkowej, a także informacje o stanie mienia komunalnego. Wydając opinię o wykonaniu budżetu, komisja rewizyjna powinna odnieść się do realizacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu w stosunku do złożonego planu, realizacji zadań inwestycyjnych, przeprowadzania zmian budżetowych, dysponowania rezerwami, oceny wyniku finansowego. Opinia komisji rewizyjnej, sprawozdanie finansowe i informacja o stanie mienia stanowią uzasadnienie wniosku o absolutorium. Wprawdzie opinia RIO nie ma charakteru wiążącego, ale organ stanowiący powinien mieć ją na uwadze, uwzględniając merytoryczny zakres działalności organu nadzoru.

Komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu.

Nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu JST,
- 2) sprawozdaniem finansowym,
- 3) opinią z badania sprawozdania finansowego,
- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej,
- 5) informacją o stanie mienia JST,
- 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może żądać przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do przedłożonych sprawozdań.

Nieudzielenie absolutorium jest równoznaczne z uruchomieniem procedury zmierzającej do odwołania organu wykonawczego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

6. Podsumowanie

Budżet jest podatkowym planem finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Jego konstrukcja po stronie dochodowej i wydatkowej w istotny sposób wpływa na realizację zadań publicznych. Z tego punktu widzenia istotne jest prawidłowe prowadzenie gospodarki budżetowej. Ramy prawne wyznacza tu przede wszystkim ustawa o finansach publicznych, która określa zasady przygotowania budżetu, obowiązujące terminy oraz kompetencje organu stanowiącego i wykonawczego. W praktyce przepisy ustawy prowadzą do wielu konfliktów kompetencyjnych. W tym sensie uwidocznia się polityczny aspekt przygotowania i realizacji budżetu. Często występującym elementem są tu spory pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym, a także wewnątrz samego organu stanowiącego. Nie sprzyja to prowadzeniu racjonalnej gospodarki budżetowej. Procedura budżetowa ma także swój wymiar ekonomiczny. Racjonalnie przygotowany i uchwalony budżet stanowi podstawę realizacji zadań publicznych, zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców, podmiotów gospodarczych i innych organizacji funkcjonujących na obszarze danej jednostki terytorialnej. Sprzyja także kształtowaniu procesów rozwoju lokalnego. Na tej podstawie można stwierdzić, że przygotowanie i realizacja budżetu to jeden z najważniejszych aspektów zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

Bibliografia

1. Bitner M., *Budżet samorządowy wg nowych przepisów, struktura i zawartość*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2009, nr 21.
2. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, LexisNexis Polska, Warszawa 2010.
3. Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis Polska, Warszawa 2006.
4. Guziejewska B., *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8.
5. Kudlacz T., Lachiewicz W., Lisiński M., Paszek Z., Surówka K., Wiktor J. W., *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007, s. 94.
6. Paczocha M., *Projekt uchwały budżetowej jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1.

7. Sawicka K., *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania budżetu*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.
8. Wiktorowska U., Kaczmarek B., *Procedura uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 4.

Competence of Commune Authorities in the Procedure of Budget Resolution and Implementation. Legal, Economic and Political Aspects

Summary

Budget is an important instrument of local government management. The values included in the income as well as in the expenses determine the correctness of public tasks implementation, in particular the provision of communal and social services. A competent finance management is also significant from the perspective of creation of favourable conditions for the local development. Thus, the budget entries as well as its connection with other strategic instruments of local government management seriously affect the degree of local government competitiveness. The legislator determined the competence of local governments in the procedure of budget resolution and implementation. The regulations in this area are frequently subject to political argument. This, in turn, often seriously affects the efficiency of finance management and the level of benefits given to the inhabitants and business entities. The rational co-operation between all commune authorities in relation to budgetary issues is of primary importance for the performance of commune.

Keywords: local government, local government finance, budget, local authorities.

Artur Łabanowski

Kolegium Zarządzania i Finansów

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Społeczne oraz środowiskowe uwarunkowania rozwoju gmin z oddziaływaniem kopalni węgla kamiennego (przykład powiatu chrzanowskiego)

Streszczenie

Gmina jest jednostką samorządu terytorialnego, która stanowi szczególny rodzaj systemu społeczno-gospodarczego. Na jej funkcjonowanie oraz na możliwości finansowe wpływa przede wszystkim sytuacja na lokalnym rynku pracy (liczba zakładów pracy) oraz rozwój podmiotów gospodarczych. Gminy czerpią bowiem środki finansowe z podatków i opłat odprowadzanych przez lokalne przedsiębiorstwa działające na ich terenie.

Niniejszy artykuł omawia sytuację gminy Chrzanów jako gminy położonej nieopodal KWK Janina w Libiążu. Zakład ten zapewnia gminie Libiąż i gminom ościennym zatrudnienie i możliwości rozwoju gospodarczego. Ponadto ustalono, że kopalnie węgla mogą stanowić zabezpieczenie energetyczne Polski w przypadku kryzysu energetycznego wywołanego przez Rosję.

Słowa kluczowe: źródło energii, węgiel kamienny, bezpieczeństwo energetyczne, górnictwo, KWK Janina

1. Wprowadzenie

Celem niniejszej pracy jest analiza społeczno-gospodarczych i środowiskowych zagrożeń dla gmin posiadających na swym terenie kopalnie, na przykładzie powiatu chrzanowskiego.

Problemem badawczym pracy jest następujące pytanie: Czy w powiecie chrzanowskim występują społeczno-gospodarcze i środowiskowe zagrożenia ze względu na lokalizację kopalń na tym terenie?

W celu odpowiedzi na pytanie badawcze postawiono następujące hipotezy robocze:

- W powiecie chrzanowskim występują społeczno-gospodarcze zagrożenia związane z występowaniem kopalń na tym terenie.
- W powiecie chrzanowskim występują środowiskowe zagrożenia związane z występowaniem kopalń na tym terenie.

Praca składa się z części teoretycznej i praktycznej. W części teoretycznej poruszono kwestie związane z bezpieczeństwem lokalnym. Część badawcza dotyczy natomiast bezpieczeństwa powiatu chrzanowskiego.

Gmina, zgodnie z przepisami Konstytucji RP, jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce. Gmina Chrzanów jest położona w południowej części Polski. Leży w województwie małopolskim, na pograniczu Wyżyny Śląskiej oraz Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej¹. Na jej obszarze, o wielkości 79 km², znajduje się 5 miejscowości. W 2013 r. gminę tę zamieszkiwało 48 352 osób.

Jednym z największych zakładów pracy na terenie tej gminy jest Kopalnia Węgla Kamiennego Janina w Libiążu. Obecnie należy ona do spółki TAURON Wydobywanie S.A.². Kopalnia Janina ma największe zasoby operatywne węgla kamiennego w kraju, szacowane na 841 009 tys. Mg³. Należy zauważyć, że kopalnie mają bardzo duży wpływ na rozwój gospodarczy regionów, w tym gmin, ponieważ zapewniają miejsca pracy dla miejscowej ludności, a także stymulują wzrost gospodarczy. Z drugiej strony, szkody górnicze mogą być przyczyną problemów środowiskowych oraz wpływać na jakość życia mieszkańców okolicznych miejscowości. Celem artykułu jest przedstawienie wpływu kopalni na rozwój gmin.

¹ <http://www.chrzanow.pl/index.php?id=304>, dostęp marzec 2015.

² <http://www.tauron-wydobycie.pl/aktualnosci/tauron-wydobycie-zamiast-pkw>, dostęp marzec 2015.

³ Z. Grudziński, *Wystarczalność zasobów węgla kamiennego w Polsce w świetle planu dostępu do zasobów oraz prognoz zapotrzebowania na węgiel*, „Polityka Energetyczna” 2005, t. 8, z. 2.

2. Istota i znaczenie bezpieczeństwa lokalnego w systemie bezpieczeństwa narodowego

Człowiek normalnie i aktywnie funkcjonujący w swoim środowisku odczuwa powszechną chęć bycia bezpiecznym; to jedna z jego najważniejszych potrzeb. Ma on jednak świadomość, że podlega prawom przyrody, które wcale nie gwarantują mu bezpieczeństwa. Przeciwnie, wymuszają takie działania, które zapewniłyby możliwość wpływu na otoczenie, dając poczucie w miarę niezakłóconego bytowania, przetrwania i rozwoju. Ponieważ człowiek traktuje potrzebę bezpieczeństwa (razem z innymi potrzebami – fizjologicznymi, samorealizacji, szacunku itp.) jako jedną z podstawowych, podejmuje różne aktywności, ukierunkowane na jej zaspokojenie. Bezpieczeństwo jest wartością konieczną do życia i rozwoju człowieka. Jest dobrem pozwalającym na rozwinięcie aktywności ukierunkowanej na samorealizację. Stanowi więc w takim rozumieniu warunek skutecznego działania. Może być także wartością pożądaną, ujawniającą się w sytuacji braku poczucia bezpieczeństwa. Zmiana tego stanu rzeczy, a więc uzyskanie stabilności, pewności, gwarancji realizacji własnych interesów, sprzyja utożsamianiu bezpieczeństwa z celem działania.

Bezpieczeństwo można postrzegać w kategorii potrzeby podstawowej, której niezaspokojenie uniemożliwia bytowanie człowieka, jak też w kategorii samodzielnej wartości – celu, którego osiągnięcie jest możliwe poprzez aktywne działania jednostki, zmierzające do eliminacji bądź osłabienia zagrożeń lub świadomie podporządkowane osiągnięciu tego celu. Jest on widoczny szczególnie dobrze w relacjach człowieka z otoczeniem. Dążenie do zapewnienia bezpiecznego bytu własnej rodzinie, czy społeczności, nie wydaje się bowiem tym samym, co zaspokojenie podstawowej potrzeby własnego bezpieczeństwa. Często natomiast działanie człowieka podejmowane na rzecz bezpieczeństwa ogółu zakłada narażenie się na niebezpieczeństwo.

Nie można nie zgodzić się z poglądem, że „bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka, grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem”⁴. Ma zaspokoić ich potrzeby trwania, spokoju i równowagi, dobrobytu i zadowolenia. Brak tak rozumianego bezpieczeństwa powoduje u ludzi niepokój i poczucie zagrożenia.

Bezpieczeństwo może być definiowane nie tylko jako określony cel, lecz także jako następstwo. W znaczeniu praktycznym oznacza to, że ludzie nie zdają sobie sprawy z tego, czym ono jest, dopóki nie zagraża im jego utrata. Wspólną cechą większości definicji bezpieczeństwa jest określanie go mianem procesu, czyli że jest

⁴ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 18.

ono nie tylko określonym stanem rzeczy, lecz także ciągłym procesem społecznym, w ramach którego podmioty działające starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa.

Podmiotem bezpieczeństwa jest człowiek, traktowany jako jednostka społeczna, a także jako określona zbiorowość społeczna o różnym charakterze więzi i uwarunkowań⁵.

W ujęciu podmiotowym bezpieczeństwo może więc dotyczyć:

- człowieka jako jednostki ludzkiej posiadającej system właściwych sobie wartości, które z jego punktu widzenia wymagają ochrony,
- grupy ludzi o różnej wielkości, począwszy od rodziny, a na społeczności międzynarodowej kończąc,
- sformalizowanych i terytorialnie rozpoznawalnych struktur, tj.: gminy, powiatu, województwa, państwa⁶.

Państwo jest najważniejszym spośród wszystkich wymienionych powyżej podmiotów bezpieczeństwa. Wynika to z faktu, że złożone potrzeby człowieka w zakresie bezpieczeństwa mogą być spełnione jedynie przez państwo. Warunkiem koniecznym sukcesu państwa jest zapewnienie jego bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo państwa i jego społeczeństwa stanowi cel i najwyższą wartość. Dotyczy bowiem takich istotnych spraw, jak: trwałość państwa, byt, suwerenność, jakość życia, tożsamość narodowa, wolność sumienia i wyznania itp.

Ze względu między innymi na bardzo szerokie znaczenia pojęcia bezpieczeństwo, mówiąc o nim zawęża się jego zakres, dokonując konkretyzacji i dookreśleń. Bezpieczeństwo może być traktowane podmiotowo lub konkretyzowane przez zagrożenia. I tak mówimy o bezpieczeństwie indywidualnym, narodowym, międzynarodowym, militarnym, gospodarczym, ekologicznym. Jedną z kategorii, jaką można wyróżnić ze względu na charakter występujących zagrożeń, jest bezpieczeństwo powszechne.

Powszechne, w znaczeniu leksykalnym oznacza „wszystko obejmujący, ogólny, uniwersalny, odnoszący się do wszystkich czasów, miejsc, i ludzi, zawsze i wszędzie przyjęty albo dający się stosować”⁷.

System bezpieczeństwa powszechnego to zespół norm i gwarancji prawnych oraz sposób zorganizowania organów władzy i administracji publicznej i innych osób prawnych, stwarzające formalne i praktyczne warunki ochrony obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi zniszczenie środowiska, straty materialne oraz minimalizowania ich skutków i kształtowania otoczenia

⁵ W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Wychowania i Promocji Obronności, Warszawa 2002, s. 21.

⁶ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie...*, op.cit., s. 18.

⁷ *Podręczny słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, PWN, Warszawa 1996.

sprzyjającego harmonijnemu i zrównoważonemu rozwojowi społeczeństwa. System taki funkcjonuje na każdym szczeblu organizacyjnym państwa. Tworzą go wszystkie organy państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, formacje i służby.

Do zapewnienia właściwego i skutecznego współdziałania wszystkich podmiotów systemu niezbędne są odpowiednie podstawy prawne, określające zadania poszczególnych podmiotów systemu, ich organizację w sytuacjach wystąpienia kryzysu, zasady i zakres tego współdziałania.

W sytuacji wystąpienia kryzysu istnieje niejednokrotnie konieczność współdziałania niemal wszystkich elementów systemu, co nie zawsze się udaje. W większości przypadków pojawiają się zakłócenia w uzyskaniu oczekiwanej sprawności i jakości działania.

Działanie podmiotów systemu to szereg interdyscyplinarnych przedsięwzięć, mających na celu ochronę ludności, mienia, środowiska przed zagrożeniami naturalnymi i spowodowanymi przez człowieka. Działanie to realizowane jest przez władze cywilne, jednak, gdy zajdzie taka potrzeba, możliwe jest wsparcie przez siły zbrojne.

Cele działania systemu bezpieczeństwa powszechnego będą pokrywać się z tymi, które określają funkcjonowanie systemu ochrony ludności. Należy zaliczyć do nich:

- ochronę ludności, dóbr, środowiska przed skutkami klęsk żywiołowych, awarii technicznych oraz innych zagrożeń i niebezpieczeństw spowodowanych działaniem sił natury lub człowieka,
- przewyżczenie następstw zagrożeń,
- zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania⁸.

Żeby właściwie wypełnić przedstawione cele, podmioty systemu realizują następujące zadania:

- planowanie i organizacja działań,
- monitorowanie zagrożeń,
- ostrzeganie i alarmowanie,
- ratowanie ludzi, zwierząt, mienia,
- ewakuacja,
- zwalczanie pożarów, powodzi i innych zagrożeń,
- zapewnienie schronienia i zaopatrzenia poszkodowanym,
- doraźne przywracanie działania służb użyteczności publicznej,
- odkażanie, likwidacja skażeń i zakażeń,
- doraźne grzebanie zmarłych⁹.

⁸ W. Kitler, *Obrona cywilna...*, op.cit., s. 114.

⁹ *Ibidem*, s. 115.

System ten jest zorganizowany w taki sposób, aby spełniał warunki stałego funkcjonowania w etapie zwanym stanem permanentnego czuwania i doraźnego reagowania¹⁰. Poszczególne podmioty systemu wykonują rutynowe, codzienne czynności ratujące ludzi, mienie i środowisko, zajmują się likwidowaniem bezpośrednich skutków nagłych zdarzeń. Istotnym elementem działania w tym etapie jest właściwy monitoring zagrożeń, zapobieganie i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom.

Ochrona ludności stanowi zintegrowaną działalność organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania ochrony ludności, mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego na wypadek wystąpienia sytuacji zagrożenia, poprzez:

- 1) zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony życia i zdrowia ludzi oraz podstawowych warunków przetrwania w sytuacjach zagrożenia;
- 2) zapewnienie współpracy wszystkich systemów ratowniczych, monitorowania, ostrzegania i alarmowania, powiadamiania o zagrożeniach, a także organów, służb i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności;
- 3) merytoryczne, organizacyjne, rzeczowe i finansowe wsparcie organizacji pozarządowych w zakresie wykonywania zadań z zakresu ochrony ludności, a szczególności społecznych organizacji ratowniczych, humanitarnych i wolontariatu;
- 4) organizowanie i koordynowanie pomocy humanitarnej;
- 5) zapewnienie zasobów, które mogą być wykorzystane w celu realizacji zadań ochrony ludności;
- 6) edukację społeczeństwa w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i odpowiednich zachowań na wypadek ich wystąpienia¹¹.

Celem ochrony ludności jest także wspieranie przedsięwzięć ochrony ludności poza granicami kraju w ramach pomocy humanitarnej, ratowniczej, technicznej i eksperckiej, w trybie i na zasadach wynikających z prawa międzynarodowego i zawartych umów.

Demokratyczne państwo winno zagwarantować swoim obywatelom ochronę życia, zdrowia oraz mienia i środowiska – w zakresie niezbędnym do przetrwania, w każdym czasie i w każdej sytuacji. Społeczeństwo ma nienaruszalne, konstytucyjne prawo do ochrony przed skutkami szkodliwej (niebezpiecznej) działalności człowieka,

¹⁰ W. Kitler, A. Skrabacz, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – Materiały z seminarium przeprowadzonego w dniu 9.04.2003 r. na Wydziale Strategiczno-Obronny, AON, Warszawa 2003*, s. 22.

¹¹ Projekt ustawy o ochronie ludności – 31 sierpień 2009 r.

katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi, skutkami działań zbrojnych. Obowiązkiem wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów gospodarczych jest wypełnienie tych gwarancji, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, a pomoc obywateli w realizacji tych zadań jest ich moralną i naturalną powinnością. Bezpieczeństwo ludności cywilnej, zwane częściej bezpieczeństwem powszechnym, stanowi ważny rodzaj bezpieczeństwa w ogóle, a bezpieczeństwa narodowego w szczególności¹².

W polskim systemie prawnym zadania w zakresie ochrony ludności są realizowane przez organy administracji publicznej, a głównie administracji samorządowej. Szczególną rolę w realizacji zadań na potrzeby ochrony ludności odgrywają samorządy terytorialne – szczebla regionalnego i lokalnego, jakimi są: samorząd województwa, powiatu i gminy.

Z praktycznego punktu widzenia ochrona ludności jest zadaniem przydzielonym wszystkim organom i jednostkom organizacyjnym powiatu. Polega na zapewnieniu bezpieczeństwa, życia i zdrowia ludzi w okresie pokoju, kryzysu i wojny. Z powodu braku regulacji prawnych precyzujących zadania powiatu w tym zakresie, ochrona ludności jest realizowana na podstawie wielu aktów prawnych i przepisów wykonawczych. Na szczeblu powiatu ochronę ludności planuje i organizuje się na okres pokoju, kryzysu oraz wprowadzenia stanów nadzwyczajnych – klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojny.

3. Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

Istotą samorządu terytorialnego jest to, że pewne dziedziny spraw, wydzielonych z zakresu władzy państwa, powierza się tym wspólnotom do samodzielnego rozwiązywania. Zadania, które przypadają organom samorządu, stanowią część zadań administracji publicznej i są realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie i reprezentujące jej interesy¹³. W konsekwencji w Polsce mamy obecnie dualistyczny model administracji, cechujący współczesne ustroje demokratyczne¹⁴. Miejsce i rolę samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej określa

¹² *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny – Materiał pokonferencyjny*, red. nauk. A. Skrabacz, AON, Warszawa 2010.

¹³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 263.

¹⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004, s. 189.

rozdział VII Konstytucji wraz z jej przepisami nawiązującymi do istoty samorządu terytorialnego oraz zobowiązującymi do decentralizacji zadań publicznych¹⁵.

Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, stanowi szczególny rodzaj systemu społeczno-gospodarczego, tzw. terytorialną korporację samorządową (korporację prawa publicznego), która jest złożona z następujących elementów: zajmowanego obszaru, mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową, władzy sprawowanej przez demokratycznie wybierane organy gminy oraz jednostek organizacyjnych¹⁶.

W roku 1990 zaczęto wprowadzać reformę ustroju administracji terenowej, na skutek której polskie gminy uzyskały możliwość wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Samodzielność ta stanowi istotę samorządu gminnego i wynika również z definicji samorządu lokalnego, którą zawarto w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego¹⁷. Polska ratyfikowała ją w roku 1993. Karta ta stanowi element składowy wewnętrznych źródeł polskiego prawa, a jej postanowienia mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli zapisy ustawy są sprzeczne z Kartą. Na straży tak ukształtowanych zasad stoi Trybunał Konstytucyjny. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego to umowa międzynarodowa o statusie konwencji, która ma przede wszystkim wpływać na sposób kształtowania regulacji prawnych dotyczących samorządu terytorialnego. Składa się ona z trzydziestu zasad, spośród których każde państwo (strona umowy) zobowiązuje się do przyjęcia co najmniej dwudziestu, w tym minimum dziesięciu z tzw. rdzenia Karty. Ponadto każde państwo ratyfikujące umowę może wyłączyć terytoria, na których ta Karta nie będzie stosowana.

Należy zauważyć, że gmina ma różne źródła finansowania. Dochodami podatkowymi w budżetach jednostek samorządu terytorialnego są, oprócz innych wpływów, również udziały we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych od osób prawnych. Finansowanie gmin jest szczegółowo określone w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin¹⁸. Artykuł 4 ustawy podaje, że dochodami gmin są wpływy z następujących podatków, które ustalane i pobierane są na podstawie odrębnych ustaw: podatku rolnego, od nieruchomości, leśnego, od środków transportowych, od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanych w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od posiadania psów; wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej, uiszczanej przez przedsiębiorców na podstawie ustawy

¹⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.

¹⁶ M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, s. 15.

¹⁷ Europejska Karta Samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.

¹⁸ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz.U. z 1998 r. nr 30, poz. 164.

– Prawo geologiczne i górnicze¹⁹, opłat lokalnych i innych (pobieranych na podstawie odrębnych przepisów). Do dochodów gmin wliczane są również udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości: 16% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy, ponad 6% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie gminy. Dochody gmin stanowią także dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin. Są to m.in. dochody z kar i odsetek oraz wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej gmin, dochody z majątku gminy oraz subwencja ogólna i subwencja drogowa ustalane według zasad określonych w niniejszej ustawie.

Wpływy z podatków dochodowych pobierane są w całości przez urzędy skarbowe, które następnie określoną w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego część przekazują na rachunki budżetowe gmin, powiatów lub województw. Wynika z tego, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają uprawnień do stosowania ulg uznaniowych zawartych w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa²⁰. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywane są na rachunek właściwych jednostek samorządowych centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, w terminie do 10. dnia każdego miesiąca następującego po tym, w którym podatek wpłynął na rachunek danego urzędu skarbowego. W razie niedotrzymania terminu wpłaty na rachunek jednostki samorządu terytorialnego, urząd skarbowy zobowiązany jest do zapłaty odsetek karnych za zwłokę, w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych. Ustawodawca polski przyznał poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego udziały we wpływach z podatków dochodowych w różnej wysokości, co wynika przede wszystkim ze zróżnicowanego zakresu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Najwyższe udziały we wpływach w podatkach dochodowych mają gminy, które dostają 37,12% z tytułu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych. Dla powiatów limit ten ustalono wyłącznie dla wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, który wynosi 1%. Województwa są natomiast uprawnione do

¹⁹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 1994 r. nr 27, poz. 96; z 1996 r. nr 106, poz. 496; z 1997 r. nr 80, poz. 491, nr 88, poz. 554, nr 111, poz. 726 i nr 133, poz. 885.

²⁰ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2012 r., poz. 749.

²¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2014 r., poz. 1115.

otrzymania 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych. W rozumieniu powyższej ustawy zatem udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych są również dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że na każdy kolejny rok ustalane są inne poziomy udziały jednostek samorządowych we wpływach z podatków, lecz udział gmin w podatku dochodowym od osób prawnych jest stały i wynosi 6,71%.

4. Pokłady węgla kamiennego w Polsce i Małopolsce

Gmina Libiąż od lat czerpie środki finansowe z opłat i podatków, które opłaca Kopalnia Węgla Kamiennego Janina. W budżecie gminy na 2014 r. 62 135 111 PLN miało pochodzić z dochodów od osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej²². Gmina Chrzanów pośrednio korzysta z tych funduszy. W 2013 r. w tej gminie było 2926 bezrobotnych, którzy stanowili 9,6% ludności w wieku produkcyjnym²³. Wartość ta odpowiadała stopie bezrobocia w województwie małopolskim.

Interesujący jest fakt, że omawiana kopalnia posiada duże złoża, które pozwolą na wieloletnie wydobywanie. Spośród 41 polskich kopalń węgla kamiennego to właśnie Janina ma największe zasoby i największą żywotność (tabela 1).

Tabela 1. Wydobywanie węgla kamiennego w Polsce w 2003 r., zasoby operatywne i żywotność kopalń

Lp.	Kopalnia	Zasoby operatywne			Żywotność	
		wydobywanie	I stopnia	II stopnia	I stopnia	II stopnia
		tys. Mg			lata	
1	Janina	1 908	841 009	388 516	441	204
2	Chwałowice	2 551	240 604	177 880	94	70
3	Wesoła	3 505	221 013	206 190	63	59
4	Marcel	2 277	123 344	115 682	54	51
5	Jankowice	2 981	141 615	130 226	48	44
6	Murcki	2 721	144 173	100 545	53	37

²² Uchwała nr XXXIX/491/2013 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 19 grudnia 2013 r. – Budżet Gminy Chrzanów na rok 2014.

²³ Urząd Statystyczny w Krakowie, *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2014, gmina miejsko-wiejska Chrzanów, powiat chrzanowski*.

7	LW Bogdanka SA	4 844	255 267	165 020	53	34
8	Staszic	3 445	219 905	109 589	64	32
9	Ziemowit	4 391	178 454	141 665	41	32
10	Szczygłowice	2 643	209 706	77 503	79	29
11	Knurów	2 946	130 094	74 703	44	25
12	Makoszowy	2 759	131 601	69 464	48	25
13	Pniówek	3 672	104 627	84 563	28	23
14	Silesia	1 144	37 011	26 235	32	23
15	Halemba	3 225	224 404	68 748	70	21
16	Bielszowice	2 782	182 882	59 450	66	21
17	Piast	6 000	175 083	128 444	29	21
18	Sośnica	2 506	73 487	46 386	29	19
19	Śląsk	1 418	38 796	26 078	27	18
20	Rydułtowy	2 291	58 538	39 240	26	17
21	ZGE Sobieski-Jaw.	2 857	131 610	46 518	46	16
22	KWK Budryk SA	3 398	302 394	55 885	89	16
23	Zofiówka	2 491	39 765	36 302	16	15
24	Brzeszcze	2 090	79 058	28 393	38	14
25	Borynia	2 364	35 501	30 943	15	13
26	Mysłowice	1 330	25 577	16 735	19	13
27	Krupiński	2 163	36 214	26 890	17	12
28	Bolesław Śmiały	1 444	40 529	15 639	28	11
29	Jas-Mos	2 955	34 648	29 705	12	10
30	Kazimierz-Juliusz	953	18 905	8 375	20	9
31	Anna	1 751	21 559	15 578	12	9
32	Wieczorek	1 965	23 018	14 104	12	7
33	Wujek	2 230	51 241	15 947	23	7
34	Katowice-Kleofas	1 273	13 904	8 286	11	7
35	Centrum	1 636	38 765	7 921	24	5
36	Bytom II	1 202	9 732	4 409	8	4
37	Bytom III	1 349	37 787	3 525	28	3
38	Pokój	1 891	32 405	1 003	17	1
39	Piekary	3 173	23 779	3 437	7	1
40	Polska-Wirek	1 889	29 832	2 411	16	1
41	Sotech Sp. z o.o.	101	1 449	0	14	0
Razem		100 511	4 759 285	2 608 133		

Źródło: Z. Grudziński, *Wystarczalność zasobów węgla kamiennego w Polsce w świetle planu dostępu do zasobów oraz prognoz zapotrzebowania na węgiel*, „Polityka Energetyczna” 2005, t. 8, z. 2, s. 48.

Należy podkreślić, że węgiel to jedyny surowiec, którego Polska nie musi importować. Dostępne zasoby tego surowca wystarczają na zaspokojenie potrzeb energetycznych kraju. Złóża węgla kształtują się na następującym poziomie:

- węgiel kamienny ok. 43 mld ton; wydobywany w Zagłębiu Górnos Śląskim, dostarczający blisko 97% ogólnego wydobycia;
- węgiel brunatny ok. 14 mld ton, perspektywiczne zasoby wynoszą, według szacunków, 58 mld ton, zaś pełne zasoby w obszarach węglonośnych – 140 mld ton.

Okolo 60% całkowitego zapotrzebowania na węgiel kamienny oraz brunatny jest wydobywane w Bełchatowie. Węgiel dominuje jako źródło energii zarówno *pod względem ilości, jak i konkurencyjności ekonomicznej w polskiej elektroenergetyce i ciepłownictwie w ostatnim okresie*²⁴. Obecnie zwraca się uwagę na tę kwestię w kontekście bezpieczeństwa energetycznego kraju. Kwestie dotyczące bezpieczeństwa energetycznego Polski od lat związane są z problemem dywersyfikacji surowców energetycznych. Polskie rafinerie w 90% korzystają z ropy rosyjskiej, natomiast Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo korzysta w 70% z rosyjskiego gazu²⁵.

Złóża węgla są stosunkowo duże w wielu krajach, a po wyczerpaniu najłatwiej dostępnych zasobów część z nich podejmie pewnie próbę wydobycia głębszych pokładów. Zużycie tego surowca jest obecnie stopniowo ograniczane w związku z redukcją emisji dwutlenku węgla. Polska ma też duże pokłady węgla (ok. 4% zapasów światowych), lecz przy utrzymaniu dotychczasowego tempa wydobycia zapasy te skończą się w ciągu 30–40 lat. Budowa nowych kopalń wpłynęłaby na wydłużenie okresu wydobycia do 100 lat, lecz nie można zapominać o tym, że istnieje tendencja do zmniejszania emisji dwutlenku węgla do atmosfery. W związku z tym węgiel będzie musiał być zastępowany przez inne źródła energii²⁶.

5. KWK Janina

TAURON Wydobycie S.A. Zakład Górniczy Janina działalność produkcyjną prowadzi na obszarze górniczym zajmującym powierzchnię 62,3 km². Janina należy do typowych zakładów jednoruchowych, w których proces wydobywczo-przeróbczy odbywa się w rejonie szybów „Janina”. Na południowy zachód od tych szybów znaj-

²⁴ A. Tajduś, P. Czaja, Z. Kasztelewicz, *Rola węgla w energetyce i strategia polskiego górnictwa węgla brunatnego w I połowie XXI wieku*, Wydział Górnictwa i Geoinżynierii, Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków 2011, s. 350.

²⁵ A.J. Madera, *Polityka energetyczna Rosji*, http://www.wnp.pl/artykuly/polityka-energetycznarosji,5610_0_0_1_0.html, dostęp marzec 2015.

²⁶ *Raport Bezpieczeństwo Energetyczne Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 11.

duże się szyb „Zachodni” pełniący funkcję szybu wentylacyjnego. Obecnie roboty górnicze są prowadzone w obrębie pokładu 118, 119/2 i 201/1, lecz planuje się też eksploatację pokładu 203/3, 203/4 oraz 207²⁷.

Zakład ten prowadzi szeroko zakrojone działania na rzecz ochrony środowiska. Mając na celu ograniczenie ilości odpadów pogórnich, kopalnia prowadzi stały monitoring parametrów jakościowych urobku ze ścian wydobywczych oraz nadawcy na zakład przeróbcy. Ogranicza to prowadzenie robót przygotowawczych z przybierką skały płonnej dzięki zwiększeniu zakresu utrzymania chodników przyścianowych, odpowiednio dobiera obudowy i kombajny, zapewniając urabianie na ścianach wyłącznie w niezbędnych ze względów technologicznych warstwach skały płonnej. To z kolei utrzymuje wypad sortymentów o uziarnieniu powyżej 30 mm ze ścian na poziomie do 40%. Dąży się do zminimalizowania produkcji mułów popłuczkowych oraz prowadzi ściany wydobywcze w sposób zapewniający urabianie wyłącznie niezbędnej, dla utrzymania stropu i bezawaryjnego ruchu obudowy zmechanizowanej, warstwy skały płonnej. Kopalnia prowadzi też modernizację poszczególnych elementów ciągu technologicznego, aby ograniczyć ilość odpadów pochodzących z Zakładu Przeróbki Mechanicznej Węgla. Odpady pogórnice są w całości wykorzystywane do robót inżynierskich, niwelacyjnych oraz rekultywacyjnych, które są prowadzone w ramach działalności własnej zakładu, jak również przekazywane do zagospodarowania zewnętrznym podmiotom²⁸.

6. Podsumowanie

Górnośląskie Zagłębie Węglowe to główne zagłębie kraju, w którym występuje około 78,5% udokumentowanych zasobów bilansowych krajowych węgla kamiennych, zaś pozostałe 21,5% zasobów jest zlokalizowanych w Lubelskim Zagłębiu Węglowym²⁹. Dzięki pracy kopalni gmina Libiąż i gminy ościenne mogą się rozwijać. Tak duży zakład pracy gwarantuje zatrudnienie na wysokim poziomie, a także możliwość rozwoju gospodarczego poprzez wzrost przychodów i zwiększanie wydobycia. Działalność wszystkich przedsiębiorstw bowiem wpływa pośrednio (poprzez daniny publiczne) na kondycję finansową regionu, w którym działają. Wpłaty z ich podatków

²⁷ Charakterystyka Zakładu, <http://www.tauron-wydobycie.pl/spolka/zg-janina/charakterystyka-zakladu>, dostęp 2015.

²⁸ Ekologia, <http://www.tauron-wydobycie.pl/spolka/zg-janina/ekologia>, dostęp marzec 2015.

²⁹ Z. Grudziński, *Wystarczalność zasobów...*, op.cit.

i innych opłat lokalnych wspierają budżet gminy i wpływają na podniesienie jakości życia społeczności lokalnej.

Działalność kopalń w Polsce jest tym ważniejsza, że obecnie coraz bardziej napięta jest sytuacja między Federacją Rosyjską a Unią Europejską i Polska może stać się jedną z ofiar kryzysu energetycznego. Państwa europejskie nośniki energii kupują przede wszystkim w Rosji. Uzależnienie od ich importu ze Wschodu, zgodnie z prognozami, ma rosnąć, podobnie jak ilość sprowadzanych surowców. Import będzie odbywał się za pomocą gazociągów. Konflikt na Ukrainie pokazał Europie problem zależności od rosyjskiego gazu, lecz Europa nie ma innego wyjścia i jest zmuszona do tej zależności³⁰.

Według ekspertów koncernu BP, do roku 2035 w Europie powinno pojawić się trochę gazu z łupków i więcej LNG, ale jednocześnie więcej będzie gazu importowanego z Rosji. W 2035 roku 50% gazu zużywanego w Europie ma być sprowadzana gazociągami, podczas gdy obecnie jest to około 40%. Ekspert mówi, że: „Dla Europy fundamentalne znaczenie mają relacje z Rosją. Jeśli wyobrazić sobie całkowite zerwanie tych stosunków z powodu Ukrainy, Europa znajduje się w bardzo trudnej sytuacji, bardzo ciężko byłoby zastąpić rosyjski gaz. Coś takiego zajmuje bardzo dużo czasu”³¹.

Należy zatem stwierdzić, że działalność KWK Janina w gminie Libiąż ma bardzo duże znaczenie lokalne i ponadlokalne. Wpływa ona na zapewnienie określonej liczby miejsc pracy, co sprzyja rozwojowi gospodarczo-społecznemu, dbając jednocześnie o zachowanie równowagi ekologicznej. Działalność kopalń ma ogromne znaczenie dla gmin, na terenie których działają, a także dla gmin ościennych.

Bibliografia

Dokumenty prawne

1. Europejska Karta Samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1994r. nr 124, poz. 607.
2. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 czerwca 2014r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2014r., poz. 1115.

³⁰ BP: *uzależnienie Europy od importu nośników energii będzie rosnąć*, http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,15780286,BP__uzaleznienie_Europy_od_importu_nosnikow_energii.html#xzz32QAR-cX4y, dostęp marzec 2015.

³¹ Ibidem.

3. Uchwała nr XXXIX/491/2013 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 19 grudnia 2013 r. – Budżet Gminy Chrzanów na rok 2014.
4. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2012 r., poz. 749.
5. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz.U. z 1998 r. nr 30, poz. 164.
6. Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 1994 r. nr 27, poz. 96; z 1996 r. nr 106, poz. 496; z 1997 r. nr 80, poz. 491, nr 88, poz. 554, nr 111, poz. 726 i nr 133, poz. 885.

Wydawnictwa zwarte

1. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 1998.
2. Grudziński Z., *Wystarczalność zasobów węgla kamiennego w Polsce w świetle planu dostępu do zasobów oraz prognoz zapotrzebowania na węgiel*, „Polityka Energetyczna” 2005, t. 8, z. 2.
3. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 1998.
4. Jastrzębska M., *Nowy model samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, s. 15.
5. Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Wychowania i Promocji Obronności, Warszawa 2002.
6. Kitler W., Skrabacz A., *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – Materiały z seminarium przeprowadzonego w dniu 9.04.2003 r. na Wydziale Strategiczno-Obronny, AON*, Warszawa 2003, s. 22.
7. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
8. *Raport Bezpieczeństwo Energetyczne Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 11.
9. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
10. Tajduś A., Czaja P., Kasztelewicz Z., *Rola węgla w energetyce i strategia polskiego górnictwa węgla brunatnego w I połowie XXI wieku*, Wydział Górnictwa i Geoinżynierii, Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków 2011.

Materiały internetowe

1. BP: uzależnienie Europy od importu nośników energii będzie rosnąć, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,15780286, BP__uzaleznienie_Europy_od_importu_nosnikow_energii.html#ixzz32QARcX4y](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,15780286,BP__uzaleznienie_Europy_od_importu_nosnikow_energii.html#ixzz32QARcX4y)
2. Charakterystyka Zakładu, <http://www.tauron-wydobycie.pl/spolka/zg-janina/charakterystyka-zakladu>
3. Ekologia, <http://www.tauron-wydobycie.pl/spolka/zg-janina/ekologia>
4. <http://www.chrzanow.pl/index.php?id=304>
5. <http://www.tauron-wydobycie.pl/aktualnosci/tauron-wydobycie-zamiast-pkw>
6. Madera A.J., *Polityka energetyczna Rosji*, http://www.wnp.pl/artykuly/polityka-energetyczna-rosji,5610_0_0_1_0.htmlata
7. Urząd Statystyczny w Krakowie, *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2014, gmina miejsko-wiejska Chrzanów, powiat chrzanowski*, http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_powiatow/powiat_chrzanowski.pdf

Social and Environmental Determinants of Development of Communes Affected by Bituminous Coal Mines Exemplified by Chrzanów Powiat

Summary

Commune is a local government unit which constitutes a specific kind of the socio-economic system. Its operation and financial capacity are affected primarily by the situation on the local labour market (number of workplaces) and the development of economic entities. Communes obtain funds from taxes and charges paid by local companies operating on their territories.

The present article describes the situation of Chrzanów commune as a commune nearby a bituminous coal mine KWK Janina at Libiąż. Thanks to this workplace the commune of Libiąż as well as the neighbouring communes can develop as it guarantees employment and economic development of the region. Besides, it has been concluded that coal mines may provide energy security of Poland in the case of energy crisis provoked by Russia.

Keywords: energy source, bituminous coal, energy security, mining, Bituminous Coal Mine (KWK) Janina

Grzegorz Maśloch

Katedra Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego
Kolegium Zarządzania i Finansów

Rola jednostek samorządu lokalnego w zakresie ograniczania niskiej emisji¹ (w aspekcie perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020)

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę związaną z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego spowodowanym przez niską emisję oraz z rolą i możliwościami ograniczenia negatywnych skutków związanych z tym zjawiskiem przez jednostki samorządu lokalnego. Rozważania w pracy uwzględniają aspekty społeczne, środowiskowe, prawne, organizacyjne oraz możliwości finansowania inwestycji proekologicznych, służących poprawie stanu środowiska naturalnego poprzez redukcję niskiej emisji na poziomie lokalnym. W kwestiach finansowych, szczególną uwagę zwrócono na możliwości finansowania działań inwestycyjnych w ramach dostępnych środków pomocowych UE w perspektywie UE na lata 2014–2020.

Słowa kluczowe: niska emisja, samorząd terytorialny, Unia Europejska

¹ Niska emisja rozumiana jest w artykule jako emisja szkodliwych pyłów i gazów na niskiej wysokości (nie większej niż 40 m).

1. Wprowadzenie

W okresie PRL Polska była krajem, w którym procesy industrializacji i urbanizacji dokonywały się bez poszanowania środowiska naturalnego. Przeobrażenia ustrojowe zapoczątkowane w 1989 r. stopniowo zaczęły zmieniać zarówno podejście do problemów ochrony środowiska, jak i poszanowania energii. Szczególnie w pierwszych latach transformacji uzyskano istotną redukcję zanieczyszczeń, w istotny sposób przyczyniając się do poprawy stanu powietrza². Radykalne zmniejszenie ilości emitowanych przez polską gospodarkę zanieczyszczeń spowodowane było wieloma czynnikami, podyktowanymi zmianami systemu politycznego i gospodarczego kraju, wśród których warto wymienić chociażby likwidację wielu zakładów przemysłowych, zmniejszenie wydobycia węgla oraz zmniejszenie produkcji w energo- i materiałochłonnych gałęziach przemysłu. Nie bez znaczenia były także zmiany w infrastrukturze bytowej, polegające na rozwoju w miastach systemów ciepłowniczych czy powszechne stosowanie katalizatorów w samochodach. Niewątpliwie, istotny wpływ na poszanowanie energii i jej bardziej racjonalne wykorzystanie miał również wzrost jej cen³.

Jednym z głównych celów funkcjonowania samorządów lokalnych staje się zatem racjonalne i efektywne współgospodarowanie zasobami naturalnymi, poprawa lub ewentualnie utrzymanie istniejącego stanu środowiska naturalnego oraz kształtowanie świadomości ekologicznej mieszkańców. Biorąc pod uwagę stan powietrza atmosferycznego, należy mieć na uwadze, że „głównym źródłem zanieczyszczenia jest tzw. niska emisja pochodząca z sektora bytowo-komunalnego, transportu oraz przemysłu”⁴. Zatem to właśnie jednostki samorządu lokalnego mają istotny wpływ na stan środowiska naturalnego, w tym m.in. na jakość powietrza atmosferycznego.

Poszczególne jednostki samorządu lokalnego w celu poprawy konkurencyjności w zakresie efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych i związanego z tym ograniczania zanieczyszczenia powietrza dysponują narzędziami i instrumentami, które mogą wykorzystywać na rzecz działań w zakresie poprawy technicznej infrastruktury, stwarzania korzystnych warunków do zmian w przemyśle, rolnictwie i transporcie. Mają też możliwości oddziaływania na zmiany zachowań i preferencji

² „W latach 1988–2005 emisję SO₂ zmniejszono o 65%, emisję pyłu o 80%, emisję tlenków azotu o 45%, a tlenku węgla i dwutlenku węgla o 30%”. *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008, s. 65.

³ Ibidem, s. 4, 40.

⁴ *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (poz. 882), s. 197.

swoich mieszkańców. Nie bez znaczenia w tym względzie staje się zatem problematyka zarządzania strategicznego, planowania przestrzennego i prowadzenia akcji informacyjno-edukacyjnej. Dlatego też celem publikacji będzie analiza możliwości oddziaływania przez jednostki samorządu lokalnego na poprawę jakości powietrza atmosferycznego poprzez ograniczanie niskiej emisji. Dokonana analiza będzie przeprowadzona z uwzględnieniem perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 i działań proekologicznych, które będą w jej ramach podejmowane.

2. Rola i zadania jednostek samorządu lokalnego w zakresie poprawy jakości powietrza atmosferycznego oraz poszanowania energii

Role jednostek samorządu terytorialnego (JST) w zakresie ochrony środowiska naturalnego nakreśla art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska „zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”⁵. Oznacza to zatem zobowiązanie w zakresie wykorzystania zasobów naturalnych i poszanowania środowiska naturalnego w możliwie najbardziej racjonalny sposób. Ponadto warto również wspomnieć, że zgodnie z art. art. 68 ust. 4 Konstytucji władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Istnieje także wiele aktów prawnych niższego rzędu, które w sposób jednoznaczny wyznaczają rolę jednostek samorządu lokalnego w zakresie ochrony środowiska, w tym m.in. ograniczania zanieczyszczenia powietrza. Rola jednostek samorządu lokalnego w zakresie działań zmierzających do ograniczania niskiej emisji została określona w ustawach stanowiących samorząd lokalny, w tym m.in. w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wskazano, że do zadań własnych gminy w szczególności należą sprawy związane z ochroną środowiska. Z punktu widzenia omawianej problematyki ważne są także zadania związane z ochroną zdrowia oraz utrzymaniem gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁶. W przypadku powiatów przydzielono zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, wśród których do najistotniejszych z punktu widzenia problemów ograniczania niskiej emisji

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483). *Leksykon prawa ochrony środowiska* definiuje rozwój zrównoważony jako „integrację polityki, gospodarki i działań społecznych z podstawowymi wymaganiami przyrody”. Zob.: *Leksykon prawa ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 193.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).

należy zaliczyć zadania w zakresie ochrony środowiska i przyrody oraz utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej⁷.

Ponadto, w ramach prowadzenia polityki energetycznej na szczeblu lokalnym, gminy opracowują założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe⁸. Warto także wspomnieć o funkcjach kontrolnych, jakie pełnią jednostki samorządu lokalnego, o czym przesądza m.in. art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, który stwierdza, że władze samorządowe (m.in. starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta) „sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów”⁹.

Działania zawarte w polskim ustawodawstwie są ściśle związane lub bezpośrednio wynikają z przyjętych przez Polskę międzynarodowych zobowiązań publicznych. Jednymi z najistotniejszych są bezspornie postanowienia zawarte przez Światową Komisję G. Brutland do spraw Środowiska i Rozwoju, która w 1992 r. podczas Szczytu Ziemi uchwaliła pięć kluczowych dokumentów, tj.: Agendę 21, Deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, Ramową Konwencję w sprawie zmian klimatu, Konwencję o bioróżnorodności i Deklarację o lasach. Z wymienionych dokumentów na szczególną uwagę zasługuje Agenda 21, która jest programem działań, jakie należy podejmować w XXI w. w zakresie środowiska i rozwoju. W dokumencie, oprócz aspektów związanych *stricte* z ochroną środowiska, omówiono także zadania stojące przed społecznościami lokalnymi, w tym władzami samorządowymi w zakresie szeroko definiowanego zrównoważonego rozwoju¹⁰. Problemy związane z zanieczyszczeniem powietrza zostały także podniesione w ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, przyjętej w Nowym Jorku w 1992 r. Ramowa konwencja w istotny sposób przyczyniła się do ustanowienia podstawowych zasad międzynarodowej walki ze zmianami klimatycznymi. Konwencja nie zawierała jednak zobowiązań poszczególnych państw dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych. Znalazły się one dopiero w przyjętym w 1997 r. w Protokole z Kioto. Na mocy postanowień Protokołu z Kioto ustanowiono limity emisji gazów

⁷ Art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578).

⁸ Art. 19–20 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. nr 54, poz. 348). Zob. G. Maśloch, *Problemy energetyki komunalnej – obowiązki gminy w zakresie realizacji potrzeb energetycznych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2008, nr 88, s. 9–21; G. Maśloch, *Instrumenty gospodarki energetycznej gminy*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2008, nr 89, s. 63–76.

⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627).

¹⁰ *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2011, s. 5.

cieplarnianych. Kraje, które zdecydowały się na ratyfikację Protokołu (w tym Polska), zobowiązały się do znacznej redukcji emisji tych gazów¹¹.

Priorytety i cele rozwojowe Unii Europejskiej w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego zawarte są także w wielu programach i dokumentach strategicznych¹². Analizując politykę ochrony środowiska w zakresie jakości powietrza atmosferycznego i ściśle z nią związaną politykę energetyczną Unii Europejskiej, należy mieć na uwadze, że szczególnym priorytetem Wspólnoty jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego przy jednoczesnym wzroście innowacyjności i konkurencyjności europejskiej gospodarki oraz poprawie jakości życia mieszkańców. Art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wprowadza podstawę prawną regulującą działania UE oraz państw członkowskich w dziedzinie energii, zgodnie z którym „w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu [...] zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”¹³. Ponadto w zakresie zobowiązań ekologicznych, zawartych w strategii „Europa 2020”, wyznaczono na rok 2020 cele ilościowe, tzw. pakiet „3×20%” (zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do 1990 r., zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20% do 2020 r. w porównaniu do prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w UE, w tym zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w transporcie do 10%)¹⁴.

¹¹ *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. z 2005 r. nr 203, poz. 1684, <http://isap.sejm.gov.pl/Details-Servlet?id=WDU20052031684>, dostęp 02.04.2015. Analizując problemy związane z ochroną powietrza atmosferycznego, należy mieć na uwadze, że efektywne działania w tym zakresie muszą być podejmowane na szczeblu globalnym, ewentualnie międzynarodowym. Bez włączenia do programów ochrony głównych trucielei (w tym głównie państw azjatyckich) niemożliwe będzie osiągnięcie zakładanych celów, a dodatkowo przyczynić się to może do nowych konfliktów w sferze społeczno-gospodarczej. Zob.: P.P. Rogers, K.F. Jalal, J.A. Boyd, *An Introduction to Sustainable Development*, Earthscan, London 2008, s. 57.

¹² Zob.: *Polityka klimatyczno-energetyczna UE*, Grupa Robocza ds. Czystych Technologii Węglowych, Społeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji, Warszawa 2010, http://rada-zre.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=42&Itemid=, dostęp 02.04.2015.

¹³ Art. 194 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946, dostęp 03.04.2015.

¹⁴ <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/odnawialne-zrodla-ener/4762,Odnawialne-Zrodla-Energii.html>, dostęp 02.04.2015.

Analizując politykę UE w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego, należy szczególną uwagę zwrócić zwłaszcza na dyrektywę w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE)¹⁵ Wspomniana dyrektywa wprowadza normy jakości powietrza dotyczące pyłu, m.in. PM_{2,5} oraz innych substancji, a także zawiera regulacje dotyczące zarządzania jakością powietrza w strefach i aglomeracjach. Ponadto w publikacji wydanej przez Komisję Europejską pt: „Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Energia. Zrównoważona, bezpieczna i dostępna energia dla Europejczyków”, wydanej w celu zaprezentowania i omówienia działań, jakie podejmuje Unia w obszarze energii, przedstawiono wiele celów dla państw członkowskich. Realizacja tych celów będzie niezbędna do wdrażania polityki energetycznej¹⁶:

- zagwarantowanie zaopatrzenia Europy w energię elektryczną,
- zapewnienie, że ceny energii nie będą stanowiły hamulca dla konkurencyjności Europy,
- ochronę środowiska, a w szczególności zapobieganie zmianom klimatu,
- rozwijanie sieci energetycznych.

Jednocześnie zaznaczono, że państwa członkowskie otrzymały pełną swobodę w inwestowaniu w wybrane przez siebie źródła energii, przy czym muszą uwzględniać europejskie cele związane z odnawialnymi źródłami energii. Polska zobowiązana jest do prowadzenia polityki energetycznej zgodnej ze strategią Unii Europejskiej, zakładającej stały wzrost udziału energii produkowanej ze źródeł odnawialnych. Z Dyrektywy 2009/28/WE¹⁷ wynika, że Unia Europejska jako całość powinna do 2020 r. osiągnąć 20-procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii oraz 10-procentowy udział tej energii w sektorze transportowym. Wspomniana dyrektywa wyznacza także krajowe cele obligatoryjne dla każdego państwa członkowskiego. Do 2020 r. Polska musi osiągnąć 15-procentowy udział energii z OZE w zużyciu energii oraz 10-procentowy udział w sektorze paliw transportowych. W dokumencie przyjęto także minimalne wymagania regulacyjne do wprowadzenia w ustawodawstwach krajowych, aby w sposób skuteczny mogły być tworzone warunki ułatwiające realizację celów krajowych i celu wspólnotowego.

Przejawem wspomnianych uregulowań mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej jest m.in. ustawa o odnawialnych źródłach energii uchwalona 20 lutego 2015 r. lub przyjęty w 2009 r. dokument wytyczający główne kierunki rozwoju

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1).

¹⁶ *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Energia. Zrównoważona, bezpieczna i dostępna energia dla Europejczyków*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Bruksela 2014, s. 4.

¹⁷ <http://www.ure.gov.pl/pl/prawo/prawo-wspolnotowe/dyrektywy/4925, DzU-UE-L-0914016.html>

energetyki pt. „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”¹⁸. Niemniej jednak, jak zapisano we wspomnianym dokumencie, „rozwój energetyki odnawialnej ma istotne znaczenie dla realizacji podstawowych celów polityki energetycznej. Zwiększenie wykorzystania tych źródeł niesie za sobą większy stopień uniezależnienia się od dostaw energii z importu. Promowanie wykorzystania OZE pozwala na zwiększenie stopnia dywersyfikacji źródeł dostaw oraz stworzenie warunków do rozwoju energetyki rozproszonej opartej na lokalnie dostępnych surowcach. Energetyka odnawialna to zwykle niewielkie jednostki wytwórcze zlokalizowane blisko odbiorcy, co pozwala na podniesienie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego oraz zmniejszenie strat przesyłowych. Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych cechuje się niewielką lub zerową emisją zanieczyszczeń, co zapewnia pozytywne efekty ekologiczne. Rozwój energetyki odnawialnej przyczynia się również do rozwoju słabiej rozwiniętych regionów, bogatych w zasoby energii odnawialnej”¹⁹.

Poza omówionymi międzynarodowymi zobowiązaniami publicznymi, coraz częściej pojawiają się propozycje radykalnych zmian w podejściu do ochrony środowiska naturalnego, powietrza atmosferycznego oraz struktury europejskiej energetyki. Przykładem takich działań mogą być postulaty Komisji Europejskiej zawarte w „Energy Roadmap 2050”. Propozycje zawarte w tym dokumencie dotyczą przebudowy europejskiej energetyki i zakładają całkowite ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Plany Komisji Europejskiej zmierzają także do całkowitego odejścia od węgla w energetyce w perspektywie roku 2050, co ma w konsekwencji doprowadzić do wyeliminowania emisji CO₂ tym sektorze²⁰. W roku 2011 z inicjatywy Komisji Europejskiej przygotowano także „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”²¹. W dokumencie tym powtórzono m.in. propozycje zmniejszenia produkcji dwutlenku węgla do

¹⁸ <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Polityka+energetyczna>, dostęp 02.04.2015. Należy także mieć na uwadze, że w Ministerstwie Gospodarki rozpoczęto prace nad projektem nowej polityki energetycznej państwa do roku 2050.

¹⁹ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r., s. 18, <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Polityka+energetyczna>, dostęp 02.04.2015.

²⁰ T. Młynarski, *Bilans polskiej prezydencji w sektorze energetycznym*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2, red. B. Bednarczyk, s. 125; <http://www.roadmap2050.eu/project/roadmap-2050>, dostęp 02.04.2015.

²¹ *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.* Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2011) 112 wersja ostateczna, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290112_/com_com%282011%290112_.pdf, dostęp 02.04.2015.

2050 r. w porównaniu z rokiem 1990 (np. w energetyce o 93–99%, w mieszkalnictwie i usługach o 88–91%)²².

Dodatkowo istotną funkcję pełnią polityki przyjęte przez Unię Europejską w ramach pakietów klimatyczno-energetycznych, w których uzgodniono konkretne narzędzia prawne, mające na celu realizację przyjętych celów i zobowiązań w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego i redukcji szkodliwych zanieczyszczeń.

Osiągnięcie tych ambitnych celów w zakresie ochrony powietrza będzie możliwe jedynie przy zaangażowaniu wszystkich szczebli politycznych zarówno na poziomie krajowym, wojewódzkim, jak i lokalnym²³. Warto przypomnieć o inicjatywach podejmowanych przez poszczególne jednostki samorządu lokalnego na szczeblu międzynarodowym, które mają służyć poprawie stanu powietrza atmosferycznego. Takim wspólnym ruchem integrującym zarówno władze lokalne, jak i regionalne jest Porozumienie między burmistrzami na rzecz zrównoważonej energii na szczeblu lokalnym. W ramach porozumienia jednostki samorządu terytorialnego dobrowolnie włączają się „w działania na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii na podlegających im obszarach. Celem sygnatariuszy Porozumienia jest zrealizowanie oraz wykroczenie poza unijny cel, jakim jest zmniejszenie emisji CO₂ o 20% do 2020 roku”²⁴.

3. Wyzwania stojące przed polskimi społecznościami lokalnymi w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego

W raporcie Europejskiej Agencji Środowiska wskazano m.in., że jakość powietrza w dalszym ciągu stanowi bardzo ważne zagadnienie w sferze zdrowia publicznego, gospodarki i środowiska. W ostatnich kilkudziesięciu latach udało się w Europie znacząco obniżyć emisję i poziom narażenia na działanie takich zanieczyszczeń powietrza, jak: dwutlenek siarki, tlenek węgla, benzen i ołów. Pomimo to cząstki

²² Ibidem, s. 6.

²³ Należy zwrócić uwagę, że wielu przedstawicieli europejskich samorządów uważa przyjęte rozwiązania w ramach ochrony powietrza atmosferycznego na terenie UE za niewystarczające. Przykładem może być stanowisko Komitetu Regionów (KR), który „alarmuje, że zaproponowane przez Komisję Europejską cele klimatyczno-energetyczne na 2030 r. są zbyt mało ambitne. Zdaniem Komitetu, aby transformacja energetyki się powiodła i aby skutecznie przeciwdziałać zmianom klimatu, trzeba przyjąć trzy dobrze wybrane cele dla UE, które będą zarówno wiążące, jak i bardziej ambitne”, *Pakiet klimatyczno-energetyczny 2030: KR apeluje o trzy wiążące i ambitne cele dla UE*, <http://cor.europa.eu/pl/news/Pages/paquet-energie-climat-2030.aspx>, dostęp 02.04.2015.

²⁴ http://www.porozumienieburmistrzow.eu/index_pl.html, dostęp 02.04.2015.

pyłu zawieszonego, ozon, reaktywne substancje azotowe i niektóre związki organiczne wciąż stanowią poważne zagrożenie²⁵. Problem ten jest szczególnie widoczny w Polsce. Jak wykazują badania, poziom zanieczyszczenia powietrza przez cząstki stałe w polskich miejscowościach jest wciąż znacznie wyższy od średniej dla UE²⁶. Na zły stan powietrza ma głównie wpływ niska emisja²⁷, do której powszechnie „zalicza się zanieczyszczenia wydobywające się ze źródeł na wysokości poniżej 40 m, czyli przede wszystkim zanieczyszczenia związane z działalnością człowieka, najczęściej emitowane przez indywidualne piece domowe, niewielkie kotłownie, a także transport komunikacyjny”²⁸. Charakterystyczną cechą niskiej emisji jest zatem to, że do jej powstania przyczyniają się liczne, rozproszone źródła, wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń. Problemy związane z niską emisją wynikają zatem głównie z²⁹:

- wykorzystywania przez gospodarstwa domowe, sektor publiczny oraz przedsiębiorstwa nisko sprawnych urządzeń grzewczych,
- spalania złej jakości paliw energetycznych czy wręcz odpadów komunalnych,
- złego stanu technicznego urządzeń i instalacji kotłowych,
- nieprawidłowej eksploatacji urządzeń i instalacji kotłowych,
- transportu.

Jak wykazał raport Najwyższej Izby Kontroli z 2014 r. „dotychczasowe działania jednostek samorządu terytorialnego nie przyniosły znaczącej poprawy jakości powietrza na ich obszarze, pomimo że na ten cel wydatkowano według szacunków NIK 3,1 mld zł, w tym 88% stanowiły wydatki na redukcję emisji ze źródeł liniowych”³⁰. Poziom narażenia mieszkańców miast na zanieczyszczenie powietrza przez cząstki stałe jest wciąż znacznie wyższy od średniej dla UE-28, przede wszystkim z powodu rozpowszechnionej praktyki palenia węglem niskiej jakości w domowych piecach i małych kotłach. Brak norm dotyczących domowych kotłów na węgiel oraz brak norm paliwowych sprzyjających stosowaniu wyższej jakości węgla to najważniejsze przyczyny utrzymującej się złej jakości powietrza³¹.

²⁵ *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, Informacja o wynikach kontroli, NIK, LKR-4101-007-00/2014, 2014, www.nik.gov.pl, s. 22, dostęp 02.04.2015.

²⁶ Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie krajowe – Polska 2015 r. [COM(2015) 85 final], Bruksela 2015, s. 30.

²⁷ Zob. *Ochrona...*, op.cit., s. 22.

²⁸ *Trwale zanieczyszczenia organiczne w środowisku. Niska emisja*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009, s. 5.

²⁹ *Ibidem*, s. 5.

³⁰ *Ochrona...*, op.cit., s. 10.

³¹ Dokument roboczy służb Komisji..., op.cit., s. 30.

Poza konsekwencjami związanymi z negatywnym wpływem na gospodarkę, zdrowie społeczeństw czy stan środowiska naturalnego, Polska może mieć trudności z wypełnieniem zobowiązań publicznych dotyczących gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami. Zgodnie ze strategią „Europa 2020”³² w latach 2005–2020 Polska może zwiększyć emisję gazów cieplarnianych w tych sektorach o nie więcej niż 14%. Według ostatnich szacunków Komisji na 2013 r., poziom emisji jest wyższy od oczekiwanego: w latach 2005–2013 wzrósł o 11% i przekracza roczny poziom docelowy na 2013 r. (9%), określony w decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego³³. Sytuacja taka może mieć również dotkliwe skutki finansowe dla Polski. Z powodu niedotrzymania obowiązku osiągnięcia poziomów dopuszczalnych dla PM10 Komisja Europejska skierowała w dniu 26 kwietnia 2013 r. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej zarzuty formalne, podnosząc naruszenie przepisów art. 13, art. 23 oraz art. 25 dyrektywy CAFE. Komisja Europejska wskazała m.in., „że utrzymujący się w wielu strefach od 2007 r. brak zgodności z dopuszczalnymi wartościami świadczy o tym, że środki przyjęte dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską nie doprowadziły do tego, aby okres, w którym nie są one dotrzymywane, był jak najkrótszy. Problemy Polski związane z realizacją zobowiązań nałożonych dyrektywą CAFE są obarczone prawdopodobieństwem złożenia przez Komisję Europejską skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który może nałożyć na Polskę kary o szacunkowej wysokości:

- pierwszy wariant: okresowa kara pieniężna w wysokości około 910–975 mln euro (około 3,8–4 mld zł) do uiszczenia przez 15 lat trwania uchybienia,
- drugi wariant: ryczałt od 28 mln euro (119–417 mln zł) do zapłaty na dzień wydania wyroku”³⁴.

Należy mieć także na uwadze, że rozwiązanie problemów z ograniczaniem niskiej emisji, jakie stoją przed polskimi społecznościami lokalnymi i reprezentującymi je władzami samorządowymi, wymaga wszechstronnego zaangażowania wszystkich interesariuszy funkcjonujących na terenie jednostki osadniczej. Nie bez znaczenia pozostaje także aspekt oddolnych inicjatyw i przedsięwzięć podejmowanych przez mieszkańców, grupy mieszkańców czy też przedsiębiorstwa i organizacje funkcjonujące

³² Zob.: K. Jarosiński, B. Opałka, *Finansowanie projektów rozwojowych na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce a założenia strategii Europa 2020*, w: *Strategia Europa 2020 a gospodarka regionalna i lokalna w Polsce*, red. Z. Strzelecki, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014, s. 32–56.

³³ Dokument roboczy służb Komisji..., op.cit., s. 30.

³⁴ *Ochrona...*, op.cit., s. 24.

na danym terenie³⁵. Cele rozwoju danej społeczności lokalnej są bowiem łatwiejsze do osiągnięcia, gdy społeczeństwo identyfikuje się z działaniami podejmowanymi przez lokalne władze, rozumie je i akceptuje.

4. Możliwości wsparcia inwestycji ograniczających niską emisję przez jednostki samorządu lokalnego

Jednostki samorządu lokalnego – w tym głównie gminy – mogą oddziaływać na poprawę stanu powietrza atmosferycznego, środowiska naturalnego i świadomość ekologiczną przedsiębiorców i mieszkańców poprzez:

- racjonalne planowanie strategiczne, obejmujące realistyczne strategie, programy, plany i projekty,
- partycypację społeczną, polegającą m.in. na udziale społeczności lokalnej w planowaniu i wdrażaniu poszczególnych strategii, planów i projektów (począwszy od spotkań, aktywnych formy angażowania społeczności do partycypowania w inwestycjach włącznie),
- stosowanie możliwie szerokiego wachlarza instrumentów i narzędzi wspierania oraz stymulowania działań podmiotów społecznych i gospodarczych (zwłaszcza w aspekcie projektów związanych z infrastrukturą i ochroną środowiska, energetyką, transportem i komunikacją),
- aktywną politykę inwestycyjną w zakresie inwestycji proekologicznych,
- organizowanie i udział w akcjach edukacyjnych i informujących, które promują zachowania służące ochronie środowiska naturalnego i poprawie stanu powietrza,
- sprawność działania, zaangażowanie, rozwój kompetencji i współpracę administracji wszystkich szczebli w realizacji przyjętych programów i planów.

Biorąc pod uwagę liczbę zadań, jakie ustawowo mają do wykonania gminy i powiaty, przy istniejących ograniczeniach finansowych oraz presji społecznej, domagającej się szybkich rozwiązań, znaczna część JST skupia się na rozwiązywaniu najpilniejszych i dających pozytywny efekt medialny. Skutkuje to między innymi zaniechaniem czy odwlekaniem w czasie inwestycji mających na celu ochronę i poprawę stanu powietrza atmosferycznego jako tych, których efekty z reguły są niedostrzegalne dla mieszkańców bądź pojawią się w odległej perspektywie czasowej. O omawianej tendencji świadczą m.in. stosunkowo niewielkie nakłady na wydatki

³⁵ J. Soussan, *Linking the Local to the Global: Can Sustainable Development Work in Practice*, w: *Exploring Sustainable Development: Geographical Perspectives*, eds. M. Purvis, A. Grainger, Earthscan, London 2004, s. 85–89.

ponoszone na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu (tabela 1). Pomimo tendencji rosnącej, wydatki w rozdziale ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu wśród gmin łącznie z miastami na prawach powiatu w roku 2012 osiągnęły wartość zaledwie 75,4 mln PLN.

Dotychczasowe wysiłki inwestycyjne z pewnością nie są w stanie rozwiązać problemów z niską emisją i ochroną powietrza na terenie gmin czy powiatów. W celu wsparcia działań organizacyjnych i planowania działań strategicznych jednostki samorządu lokalnego przystąpiły do sporządzania planów gospodarki niskoemisyjnej (PGN). Są to dokumenty o charakterze strategicznym, wyznaczające kierunki rozwoju gminy w aspekcie zadań inwestycyjnych i pozainwestycyjnych, w obszarach związanych z wykonywaniem zadań własnych gminy, a w szczególności: zaopatrzenia w ciepło i energię, budownictwa publicznego i mieszkalnictwa komunalnego, transportu publicznego i prywatnego, gospodarki przestrzennej oraz gospodarki odpadami³⁶. Dzięki PGN jednostki samorządu lokalnego, mieszkańcy oraz funkcjonujące na ich terenie przedsiębiorstwa zyskują:

- możliwość dofinansowania projektów inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020,
- możliwość bardziej racjonalnego gospodarowania zużyciem energii i wynikające z tego oszczędności zarówno w budżecie gminy, jak i budżetach poszczególnych gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw,
- poprawę jakości powietrza i bezpośrednio wynikającą z tej zmiany poprawę stanu zdrowia mieszkańców oraz środowiska naturalnego,
- edukację proekologiczną mieszkańców;
- pozytywny proekologiczny efekt marketingowy, kreujący gminę jako odpowiedzialną, realizującą proekologiczną politykę rozwoju opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju,
- długookresowy instrument lokalnego zarządzania strategicznego.

PGN to zatem nieobligatoryjne dokumenty strategiczne, których realizacja w gminach i powiatach pozwoli na wsparcie realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego w perspektywie roku 2020. Warto także zaznaczyć, że PGN jest dokumentem niezbędnym dla pozyskania środków z funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020 na realizację inwestycji proekologicznych.

³⁶ G. Maśloch, *Jednostki samorządu gminnego jako podmioty polityki energetycznej w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii – teoria a praktyka*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 90–91.

Tabela 1. Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu, wydatki w rozdziale 90005 – Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu w latach 2004–2012

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Polisa	16 373 662	21 724 650	47 316 973	39 669 917	67 254 090	40 219 079	53 319 591	82 199 237	75 363 218
łódzkie	212 640	7 211 884	8 441 834	3 108 955	8 127 593	6 652 020	6 821 484	16 263 758	8 699 911
mazowieckie	1 343 946	423 522	479 234	635 861	2 376 269	340 648	1 596 590	3 165 191	2 175 770
małopolskie	221 365	1 588 723	2 716 815	1 742 392	2 220 945	2 368 643	8 598 871	4 659 219	17 373 317
śląskie	8 159 579	9 010 692	17 230 333	24 559 886	38 740 042	22 426 386	25 153 035	28 158 304	25 312 277
lubelskie	8 104	6 132	7 003	5 363	7 266	357 546	3 604 249	21 295 679	13 218 314
podkarpackie	16	0	323	0	8 144	11 138	42 130	584 340	300 869
podlaskie	1 540 904	1 999 653	572 863	67 708	180 889	79 161	20 522	1 768 609	1 003 122
świętokrzyskie	24 718	24 967	2 134	6 823	43 300	485 839	3 171 339	1 632 794	53 145
lubuskie	330 626	159 118	436 022	583 109	417 530	203 462	96 601	195 551	78 927
wielkopolskie	3 893 388	36 109	47 666	75 271	5 5247	80 636	344 879	721 415	11 73 602
zachodniopomorskie	0	644 354	9 906 010	326 988	103 991	159 067	46 734	158 442	230 262
dolnośląskie	392 385	242 781	181 540	4 181 959	8 052 021	2 984 773	174 857	221 047	2 064 292
opolskie	17 019	128 051	5 566 428	4 169 086	2 467 251	937 451	706 714	251 408	591 726
kujawsko-pomorskie	63 445	34 239	58 118	81 481	114 852	29 6813	579 638	828 315	844 079
pomorskie	165 527	183 968	1 037 046	93 936	4 197 255	2 825 166	574 370	2 278 115	2 171 121
warmińsko-mazurskie	0	30 457	633 603	31 100	141 496	10 329	1 787 579	17 052	72 483

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR, www.stat.gov.pl, dostęp 1.04.2015.

Inwestycje w projekty wspomagające redukcję niskiej emisji wymagają zazwyczaj dużych nakładów finansowych. W związku z tym UE przyjmuje wiele programów zapewniających finansowanie w całości lub w części takich projektów. Szczególnie atrakcyjna w tym zakresie jest obecna perspektywa finansowa, która inwestycje mające na celu redukcję niskiej emisji traktuje w sposób priorytetowy³⁷.

W ramach funduszy UE na okres programowania 2014–2020 dla Polski przeznaczono znaczną kwotę na projekty w zakresie zmniejszania niskiej emisji, odnawialnych źródeł energii czy projekty efektywności energetycznej (w szczególności na ocieplanie budynków i skojarzoną gospodarkę energetyczną – CHP)³⁸. Ramy interwencji dla prowadzenia działań wpisujących się w cel strategii „Europa 2020” w zakresie zrównoważonego rozwoju stanowią głównie Regionalne Programy Operacyjne (RPO), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ), a także uzupełniająco Program Operacyjny Polska Wschodnia (PO PW)³⁹. W przypadku RPO każdy region (województwo) ustalił zakres i wielkość interwencji w omawianym zakresie. Dane zawarte w tabeli 2 obrazują, które z polskich województw zdecydowały się w największym stopniu zainwestować w czystą energię czy ochronę powietrza atmosferycznego, a które obszar ten potraktowały mniej priorytetowo. Największe środki z dostępnej alokacji w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w RPO przeznaczono w województwie śląskim, gdzie na ten cel wygospodarowano 748 mln EUR, co stanowiło prawie 30% dostępnej alokacji. W każdym z województw będą to zresztą kwoty dużo wyższe niż w latach 2007–2013, co będzie miało kluczowe znaczenie dla rozwoju energetyki odnawialnej, poprawy efektywności energetycznej czy redukcji niskiej emisji w Polsce⁴⁰.

Priorytety inwestycyjne w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 w PO IŚ i PO PW zostały zaprezentowane w tabeli 3. Należy mieć także na uwadze, że projekty inwestycyjne związane z ochroną powietrza czy innymi przedsięwzięciami służącymi zmniejszeniu niskiej emisji (w tym m.in. projekty wykorzystujące odnawialne źródła energii) będą także współfinansowane w ramach konkursów ogłaszanych przez NFOŚiGW.

³⁷ Na budowę gospodarki niskoemisyjnej przeznaczone zostanie w Polsce w latach 2014–2020 ponad 8 mld EUR. Zob.: *Oszczędnie, Odnawialnie, Obywatelsko, Fundusze europejskie na rewolucję energetyczną w regionach*, CEE Bankwatch Network. Polska Zielona Sieć, Warszawa 2014, s. 2.

³⁸ Dokument roboczy służb Komisji..., op.cit., s. 28.

³⁹ *Krajowy Program Reform. Europa 2020*, Aktualizacja 2014/2015, Warszawa 2014, http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/countries/polska/index_pl.htm, dostęp 01.04.2015, s. 35.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 3.

Tabela 2. Udział środków na cel tematyczny 4 dotyczący gospodarki niskoemisyjnej w ramach całkowitej alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w Regionalnym Programie Operacyjnym w poszczególnych województwach na lata 2014–2020 (stan na marzec 2014)

Lp.	Województwo	Kwota (w mln EUR)	Udział w EFRR (w %)
1	śląskie	748	29,87
2	lubelskie	396	24,63
3	pomorskie	296	22,00
4	podlaskie	159	20,52
5	dolnośląskie	333	20,50
6	warmińsko-mazurskie	247	19,82
7	kujawsko-pomorskie	272	19,80
8	świętokrzyskie	192	19,58
9	podkarpackie	283	18,58
10	łódzkie	290	17,86
11	wielkopolskie	307	17,40
12	małopolskie	350	16,88
13	zachodniopomorskie	189	16,42
14	mazowieckie	245	15,86
15	opolskie	103	15,06
16	lubuskie	98	15,00

Źródło: *Oszczędnie, Odnawialnie, Obywatelsko, Fundusze europejskie na rewolucję energetyczną w regionach*, CEE Bankwatch Network. Polska Zielona Sieć, Warszawa 2014, s. 4.

Tabela 3. Priorytety inwestycyjne w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 w PO IŚ i PO PW

Priorytety inwestycyjne realizowane w zakresie redukcji emisji CO ₂	
Program operacyjny	Priorytet inwestycyjny
PO IŚ	4.5 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
PO IŚ	4.7 promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej na podstawie zapotrzebowania na ciepło użytkowe
PO IŚ	7.4 rozwój i rehabilitacja kompleksowego, nowoczesnego i interoperacyjnego systemu transportu kolejowego
PO PW	4.5 promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich typów obszarów, w szczególności na obszarach miejskich, w tym wspieranie zrównoważonego transportu miejskiego oraz podejmowania odpowiednich działań adaptacyjnych i mitygacyjnych

cd. tab 3.

Priorytety inwestycyjne realizowane w zakresie redukcji emisji CO ₂	
Program operacyjny	Priorytet inwestycyjny
PO PW	7.4 rozwój i rehabilitacja kompleksowego, nowoczesnego i interoperacyjnego systemu kolejowego
Odnawialne źródła energii wspierane będą w priorytetach inwestycyjnych	
PO IŚ	4.1 wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych
PO IŚ	4.2 promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach
PO IŚ	4.3 wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym
Efektywność energetyczną wspierać będą priorytety inwestycyjne	
PO IŚ	4.1 wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych
PO IŚ	4.2 promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach
PO IŚ	4.3 wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym
PO IŚ	4.4 rozwijanie i wdrażanie inteligentnych systemów dystrybucji działających na niskich i średnich poziomach napięcia
PO IŚ	4.5 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
PO IŚ	4.7 promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej na podstawie zapotrzebowania na ciepło użytkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Krajowy Program Reform. Europa 2020*, Aktualizacja 2014/2015, Warszawa 2014, http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/countries/polska/index_pl.htm, dostęp 01.04.2015, s. 35.

Dostępne środki pomocowe oraz związane z nimi oczekiwania społeczności lokalnych odnośnie do realizacji przez samorządy terytorialne inwestycji z wykorzystaniem dotacji unijnych tworzą specyficzne warunki funkcjonowania. Z jednej strony oddziałują korzystnie, wywierając na władze lokalne presję w zakresie pozyskiwania środków pomocowych, z drugiej strony natomiast przyczyniają się do wielu negatywnych zjawisk i problemów⁴¹. Zatem to od właściwych postaw samorządów

⁴¹ K. Jarosiński, *Niestabilność rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów a zjawiska kryzysowe w Europie*, w: *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 371–390. K. Jarosiński, *Finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego w warunkach deficytu budżetowego oraz długu publicznego*, w: *Zwrotne instrumenty finansowe w procesie stymulowania rozwoju regionalnego*, red. A. Alińska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa

lokalnych oraz ich umiejętności realizacji wspólnych celów, zarówno z innymi JST, jak i mieszkańcami oraz przedsiębiorcami, będzie zależała jakość powietrza atmosferycznego i stopień rozwoju infrastruktury energetycznej na poziomie lokalnym i regionalnym.

5. Podsumowanie

Czynnikiem istotnie wpływającym na poziom życia jest stan czystości powietrza. Negatywne skutki społeczno-gospodarcze i środowiskowe, jakie niosą ze sobą zbyt duże poziomy niskiej emisji, powodują, że zarówno gminy, jak i powiaty podejmują działania zmierzające do poprawy stanu środowiska naturalnego (w tym głównie powietrza atmosferycznego) oraz ochrony zdrowia i poprawy jakości życia mieszkańców zanieczyszczonych obszarów. Jednostki samorządu lokalnego dysponują pewnymi instrumentami i narzędziami, które mogą wykorzystywać w celu ograniczenia niskiej emisji. Do głównych narzędzi należy zaliczyć politykę inwestycyjną, poprzez którą jednostki samorządu lokalnego mogą bezpośrednio oddziaływać na stan infrastruktury (np. energetycznej, budynków, oświetlenia). Z drugiej strony poprzez inicjowanie i podejmowanie projektów realizowanych na podstawie partycypacji mieszkańców czy lokalnych przedsiębiorstw pośrednio wpływać na stan wyposażenia jednostki osadniczej w odpowiednią infrastrukturę. Istotną rolę w procesie ograniczenia niskiej emisji odgrywa także zdolność jednostek samorządu terytorialnego do współpracy z innymi podmiotami (samorządami, przedsiębiorcami, mieszkańcami) oraz umiejętność prowadzenia akcji edukacyjnej, promocyjnej i informacyjnej, związanej z postawami ograniczającymi niską emisję.

Doprowadzenie do poprawy jakości powietrza atmosferycznego poprzez zmniejszenie niskiej emisji na poziomie lokalnym wymaga konsekwentnego, cyklicznego procesu i działań o charakterze systemowym. Mając na uwadze międzynarodowe zobowiązania publiczne związane z koniecznością ograniczenia niskiej emisji, należy jednoznacznie stwierdzić, że to od postaw władz lokalnych w istotnym stopniu zależeć będzie stopień wypełnienia tych zobowiązań. Ogromną pomocą w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych służących zmniejszeniu niskiej emisji będą środki pomocowe z funduszy UE, dostępne w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020.

2013, s. 41–57; B. Opalka, *Źródła finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego wobec niepewności gospodarowania*, w: *Kryzys, niepewność...*, op.cit., s. 351–370.

Bibliografia

Akty prawne

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1).
2. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483).
3. Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627).
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. nr 54, poz. 348).

Wydawnictwa zwarte

1. Jarosiński K., *Finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego w warunkach deficytu budżetowego oraz długu publicznego*, w: *Zwrotne instrumenty finansowe w procesie stymulowania rozwoju regionalnego*, red. A. Alińska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
2. Jarosiński K., *Niestabilność rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów a zjawiska kryzysowe w Europie*, w: *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
3. Jarosiński K., Opałka B., *Finansowanie projektów rozwojowych na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce a założenia strategii Europa 2020*, w: *Strategia Europa 2020 a gospodarka regionalna i lokalna w Polsce*, red. Z. Strzelecki, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
4. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020” Bruksela, dnia 26.1.2011 KOM(2011) 21 wersja ostateczna.
5. Krajowy Program reform. Europa 2020, Aktualizacja 2014/2015, Warszawa 2014, http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/countries/polska/index_pl.htm

6. *Leksykon prawa ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
7. Maśloch G., *Instrumenty gospodarki energetycznej gminy*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” SGH 2008, nr 89.
8. Maśloch G., *Jednostki samorządu gminnego jako podmioty polityki energetycznej w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii – teoria a praktyka*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
9. Maśloch G., *Problemy energetyki komunalnej – obowiązki gminy w zakresie realizacji potrzeb energetycznych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” SGH 2008, Zeszyt Naukowy 88.
10. Młynarski T., *Bilans polskiej prezydencji w sektorze energetycznym*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2, red. B. Bednarczyk.
11. *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami, Informacja o wynikach kontroli*, NIK, LKR-4101-007-00/2014, 2014, www.nik.gov.pl,
12. Opałka B., *Źródła finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego wobec niepewności gospodarowania*, w: *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
13. *Oszczędnie, Odnawialnie, Obywatelsko, Fundusze europejskie na rewolucję energetyczną w regionach*, CEE Bankwatch Network. Polska Zielona Sieć, Warszawa 2014.
14. *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2011) 112 wersja ostateczna, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290112_/com_com%282011%290112_pl.pdf, dostęp 02.04.2015.
15. *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.
16. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku, Warszawa 2009, s. 18. <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Polityka+energetyczna>
17. *Polityka klimatyczno-energetyczna UE*, Grupa Robocza ds. Czystych Technologii Węglowych. Społeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji, Warszawa 2010, http://rada-zre.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=42&Itemid=
18. *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. z 2005 r. nr 203, poz. 1684, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20052031684>
19. Rogers P.P., Jalal K.F., Boyd J.A., *An Introduction to Sustainable Development*, Earthscan, London 2008.

20. Soussan J., *Linking the Local to the Global: Can Sustainable Development Work in Practice*, w: *Exploring Sustainable Development: Geographical Perspectives*, eds. M. Purvis, A. Grainger, Earthscan, London 2004.
21. *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (poz. 882).
22. *Trwałe zanieczyszczenia organiczne w środowisku. Niska emisja*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009.
23. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2011.
24. *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Energia. Zrównoważona, bezpieczna i dostępna energia dla Europejczyków*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Bruksela 2014.

Strony WWW

1. <http://www.roadmap2050.eu/project/roadmap-2050>
2. <http://www.ure.gov.pl/http://www.ure.gov.pl/>
3. www.stat.gov.plhttp://www.stat.gov.pl/

The Role of Local Governments in the Area of Low Emission Limitation in view of the European Union Financial Framework 2014–2020

Summary

The article deals with the problem of the atmospheric air pollution caused by low emissions as well as the role of the local governments and their ability to reduce the negative effects of this phenomenon. The study accounts for social, environmental, legal and organisational aspects as well as the possibility of the pro-ecological investment serving the purpose of improvement of natural environment through the reduction of low emissions at the local level. With regard to the financial issues, a special attention is paid to the possibilities of financing investment activities within the available EU funds forecast for the years 2014–2020.

Keywords: low emissions, local government, the European Union

Arkadiusz Grabowski
Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Poprawa efektywności energetycznej – wpływ na finanse gmin

Streszczenie

Artykuł przedstawia wpływ inwestycji poprawiających efektywność energetyczną na finanse gmin na przykładzie gminy miasta Częstochowa. W związku z wiodącą rolą jednostek samorządu terytorialnego w ramach poprawy efektywności energetycznej, konieczne jest ukazanie finansowych aspektów racjonalizacji wykorzystania energii w gminach oraz specyfiki zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Nakłady kapitałowe w inwestycje ograniczające zużycie energii wpływają na sytuację finansową gmin. Powodują powstanie zobowiązań w postaci kredytów i jednocześnie przynoszą korzyści finansowe w postaci ograniczenia kosztów bieżącej działalności. W artykule przedstawiona została również konieczność ingerencji gmin w politykę energetyczną. Gminy, będące jednostkami samorządu terytorialnego znajdującymi się najbliżej obywateli, powinny odgrywać kluczową rolę w organizowaniu lokalnych rynków energii. Poprawa efektywności energetycznej jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej na najbliższe lata. Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają w tym procesie wzorcową rolę, czego dowodem jest przedstawiona legislacja Unii Europejskiej w zakresie efektywności energetycznej.

Słowa kluczowe: efektywność energetyczna w gminach, finanse gmin, zarządzanie finansami gmin

1. Wprowadzenie

Artykuł ma na celu ukazanie wpływu inwestycji poprawiających efektywność energetyczną na finanse gmin oraz przedstawienie specyfiki zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Nakłady kapitałowe na inwestycje ograniczające zużycie energii wpływają na sytuację finansową gmin. Powodują powstanie zobowiązań w postaci kredytów i jednocześnie przynoszą korzyści finansowe dzięki ograniczeniu kosztów bieżącej działalności. Finanse gmin definiowane są jako ogół wydatków i dochodów gmin oraz zadania związane z ich gromadzeniem i wydatkowaniem. Wpływ na finanse gmin ukazany zostanie na przykładzie gminy miasta Częstochowa. W artykule przedstawiona została również rola gmin w zakresie poprawy efektywności energetycznej oraz konieczność ingerencji gmin w politykę energetyczną. Wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym oraz narastająca tendencja do zaspokajania lokalnych potrzeb energetycznych wymagają wprowadzenia systemowej strategii planowania i zarządzania energią w stopniu optymalnym ekonomicznie, na poziomie regionu, powiatu, gminy czy miasta¹. Gminy, będące jednostkami samorządu terytorialnego znajdującymi się najbliżej obywateli, powinny odgrywać kluczową rolę w organizowaniu lokalnych rynków energii.

2. Efektywność energetyczna w gminach

Efektywność energetyczna jest niezbędnym elementem nowoczesnej polityki energetycznej, pozwalającym na racjonalne wykorzystanie dostępnych zasobów. Należy ona do priorytetów polityki energetycznej Unii Europejskiej. Regulacje w tym zakresie przedstawiono w tabeli 1. Pierwsza Dyrektywa Unii Europejskiej w zakresie zwiększania efektywności energetycznej pochodzi z 2004 r. i dotyczy promowania kogeneracji na wewnętrznych rynkach energii krajów Unii Europejskiej.

¹ G. Maśloch, *Problemy energetyki komunalnej – obowiązki gminy w zakresie realizacji potrzeb energetycznych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” SGH 2008, Zeszyt Naukowy 88, s. 14.

Tabela 1. Główne regulacje Unii Europejskiej w zakresie poprawy efektywności energetycznej

Regulacja	Zakres uregulowania
Dyrektywa 2004/8/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r.	Promocja kogeneracji wytwarzania energii i ciepła na wewnętrznych rynkach krajów Unii Europejskiej
Dyrektywa 2006/32/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r.	Zawiera zobowiązanie prawne do ustanowienia systemów oszczędzania energii we wszystkich państwach członkowskich oraz określa wiodącą rolę sektora publicznego w promowaniu efektywności energetycznej
Dyrektywa 2009/125/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r.	Ustanawia ramy ustalania wymogów dotyczących ekologicznych aspektów projektowania produktów sektora energetycznego
Dyrektywa 2010/30/EU Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r.	Wskazuje zasady etykietowania oraz standaryzacji informacji o energochłonności produktów
Dyrektywa 2010/31/EU Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 2010 r.	Zawiera regulacje dotyczące sprawności energetycznej budynków
Dyrektywa 2012/27/EU o efektywności energetycznej, zmieniająca Dyrektywę 2009/125/EC oraz Dyrektywę 2010/30/EU i uchylająca Dyrektywę 2004/8/EC oraz Dyrektywę 2006/32/EC	Ustanawia wspólne ramy działań na rzecz promowania efektywności energetycznej w Unii, w celu zapewnienia realizacji do 2020 r. celu 20-procentowego zmniejszenia energochłonności gospodarki oraz toruje drogę do dalszego zwiększenia efektywności energetycznej po tym terminie. Określa również zasady mające na celu usunięcie barier na rynku energii i przezwyciężenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, które utrudniają efektywność dostaw i wykorzystywania energii, a także przewiduje ustanowienie krajowych celów indykatywnych, efektywności energetycznej na rok 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_en.htm, dostęp 12.02.2015.

Jednostki samorządu terytorialnego na mocy Ustawy o efektywności energetycznej odgrywają wzorcową rolę w zakresie racjonalnego gospodarowania energią. Zgodnie z przepisami tej ustawy, w trakcie realizacji zadań zobligowane są one do stosowania co najmniej dwóch środków poprawy efektywności energetycznej spośród następujących²:

- 1) umowa, której przedmiotem jest realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej;
- 2) nabycie nowego urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji;
- 3) wymiana eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na urządzenie, instalację lub pojazd, o których mowa w pkt. 2 albo ich modernizacja;

² Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, Dz.U. nr 94, poz. 551, art. 3 ust. 1.

- 4) nabycie lub wynajęcie efektywnych energetycznie budynków lub ich części albo przebudowa lub remont użytkowanych budynków, w tym realizacja przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. nr 223, poz. 1459; z 2009 r. nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. nr 76, poz. 493);
- 5) sporządzenie audytu energetycznego w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów eksploatowanych budynków w rozumieniu Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 oraz z 2011 r. nr 32, poz. 159 i nr 45, poz. 235), o powierzchni użytkowej powyżej 500 m², których jednostka sektora publicznego jest właścicielem lub zarządcą.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na poprawę efektywności gmin są zmiany wynikające z wprowadzania do gospodarki publicznej elementów konkurencji wolnorynkowej. Polskie jednostki samorządu terytorialnego podlegają bowiem w ostatnich latach przeobrażeniom związanym ze zmianą sposobu ich postrzegania przez społeczeństwo. Wyraźny staje się trend przechodzenia do myślenia w kategoriach efektywności oraz jakości usług świadczonych przez władze lokalne. Jak pisze S. Barczyk, proces zmiany orientacji z akcentowania samych działalności na skupienie uwagi na odbiorcy i rezultatach jest nieuniknioną konsekwencją wszczęcia mechanizmu konkurencji w dziedzinie gospodarowania podlegające samorządom³.

3. Zarządzanie finansami gminy

Zarządzanie finansami w sektorze publicznym znacznie różni się od zarządzania finansami w sektorze prywatnym. Firma prywatna ma stosunkowo więcej swobody w podejmowaniu decyzji gospodarczych, a przychody, które uzyskuje z prowadzonej działalności, oraz koszty, które ponosi z tytułu uzyskania tych przychodów, znacznie mogą się różnić z okresu na okres, np. firma może powiększyć swoje zyski z tytułu efektywnej sprzedaży nowego produktu. Natomiast działalność samorządu nie jest tak elastyczna (zmienna), lecz zależna od wyznaczonych zadań (funkcji) tego samorządu określonych w regulacjach prawnych oraz od struktury budżetu na dany rok budżetowy⁴.

³ S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Wydawnictwo AE im. Karola Adamickiego, Katowice 2010, s. 213.

⁴ M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 1999, s. 75.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ zawiera podstawowe zasady zarządzania finansami gminy:

- prowadzi ona samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej,
- za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt.
Wójtowi przysługuje wyłączne prawo:
 - zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy;
 - emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy;
 - dokonywania wydatków budżetowych;
 - zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy;
 - dysponowania rezerwami budżetu gminy;
 - blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Przyjęcie sprawozdania z wykonania budżetu oznacza udzielenie absolutorium wójtowi i kontynuację sprawowania władzy. Znamiennym dla finansów gmin jest również brak możliwości upadku gminy ze względu na niewypłacalność. Możliwe jest bowiem zaciąganie kredytów, emisja obligacji, jak również inne formy prowadzenia działalności, do których należy np. partnerstwo publiczno-prywatne.

Warto wspomnieć, że działalność finansowa gmin determinowana jest przez konieczność zapewnienia bieżącego finansowania działań własnych i zleconych, z drugiej zaś koniecznością ponoszenia inwestycji zwiększających jakość świadczonych usług i bezpieczeństwo mieszkańców. Próbując ustalić potencjał inwestycyjny gminy, czyli oszacować jej rzeczywistość, a nie tylko formalną zdolność do spłacania zobowiązań finansowych, należy przede wszystkim pamiętać, że poważna część decyzji finansowych gminy w odniesieniu do struktury wydatków budżetowych ma wyraźne podłoże polityczne (a nie tylko ekonomiczne)⁶. W gestii wybranych w drodze demokratycznych wyborów władz pozostają bowiem decyzje dotyczące podejmowanych projektów inwestycyjnych.

W budżetach gmin wydatki inwestycyjne przeciętnie stanowią około 25% wydatków ogółem. Podejmowanie wysiłku inwestycyjnego przez organy lokalne umożliwia świadczenie usług przez długi czas i ma kapitalne znaczenie dla przyszłego rozwoju gminy. W celu lepszego wykorzystania ograniczonych zasobów zarząd gminy powinien opracować długoterminowy program inwestycyjny, co pozwoli na ustalenie

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 95.

⁶ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium, Warszawa 1998, s. 207.

priorytetów inwestycyjnych⁷. Priorytety inwestycyjne powinny również odpowiadać potrzebom mieszkańców i przyczyniać się do rozwoju lokalnego.

4. Poprawa efektywności energetycznej w gminie Częstochowa

Przykładem gminy realizującej inwestycje poprawiające efektywność energetyczną jest gmina miasto Częstochowa. Gmina położona jest w województwie śląskim, w powiecie częstochowskim. W mieście działa około 26 tys. przedsiębiorstw, których reprezentantem jest Regionalna Izba Przemysłowo-Handlowa w Częstochowie⁸. Tereny inwestycyjne w Częstochowie należą do Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Gmina Częstochowa od kilku lat prowadzi zarządzanie energią i środowiskiem w obiektach użyteczności publicznej w ramach kompleksowej polityki energetycznej. Gmina aktywnie zaangażowała się w działania mające na celu poprawę efektywności energetycznej, tworząc portal internetowy o efektywności energetycznej, monitorując zużycie energii elektrycznej, ciepła, gazu sieciowego, paliw stałych i wody. W ramach programu stworzono narzędzie informatyczne, poprzez które administratorzy budynków przekazują dane dotyczące zużycia mediów i ich kosztów, a pracownicy Biura Inżyniera Miejskiego prowadzą monitoring i analizę wprowadzanych danych. Polityka gminy w zakresie efektywnego wykorzystania zasobów jest konsekwentnie realizowana przez władze. Jak czytamy w projekcie budżetu na 2015 r., jednym z założeń działalności jest konsekwentne realizowanie zasady oszczędności – pozyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów. W ramach tego programu prowadzone są działania zarządcze i monitorujące dla wszystkich obiektów użyteczności publicznej gminy, natomiast raportowanie realizowane jest dla 121 obiektów oświatowych. Od 2003 r. wykonano ponadto termomodernizację 12 obiektów oświatowych, przebudowano 43 węzły cieplne oraz siedem kotłowni lokalnych⁹.

Władze gminy podkreślają, że od 2004 r. do końca 2010 r. w 121 obiektach oświatowych objętych programem zaoszczędzono energię stanowiącą dwuletnie zużycie. Jednocześnie w tym okresie ograniczono emisję CO₂ łącznie o 46 tys. ton.

Samorządy gminne w większości przypadków jednak nie posiadają długoletnich planów zaopatrzenia w energię. Ze względu na fakt, że samorządy terytorialne,

⁷ M. Jastrzębska, *Zarządzanie...*, op.cit., s. 55.

⁸ <http://www.riph.czest.pl/>, dostęp 18.01.2015.

⁹ http://energetyka.wnp.pl/-/7452_2_0_1.html, dostęp 16.01.2015.

w tym gminy, zadania planowania zaopatrzenia w energię mają przypisane ustawowo od wielu lat, to, poza kilkoma wyjątkami, w większości z nich nie powstały wyodrębnione systemy zarządzania energią i środowiskiem, a zadania zarządzania energią i środowiskiem są rozdzielone wśród wielu struktur organizacyjnych urzędu gminy. Przykładem tego jest brak systemu zarządzania energią nawet we własnych budynkach użyteczności publicznej (np. szpitale, obiekty sportowe) i mieszkaniach komunalnych¹⁰. Częstochowa jest tutaj wyjątkiem, realizującym plany zarządzania energią. Gmina jest jednym z pierwszych miast w Polsce kupujących energię na wolnym rynku. Urząd Miasta w Częstochowie ogłosił przetarg na zakup 33,5 GWh energii na 2012 r. Energia jest przeznaczona dla 131 jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta, Miejskiego Szpitala Zespołonego, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, dwóch spółek miejskich (MPK i CzPK) oraz Miejskiego Zarządu Dróg. To 933 punktów poboru energii. Tym przetargiem objęte zostały prawie wszystkie jednostki miejskie. Gmina kupuje energię w przetargach – o ok. 20% taniej niż w tradycyjny sposób. W latach 2009 i 2010 oszczędności z tego tytułu wyniosły łącznie 1,6 mln PLN, a w roku 2011 szacowane są na ok. 2 mln. Łącznie zakupy energii na wolnym rynku przyniosły oszczędności w wysokości 3,6 mln PLN¹¹.

W 2005 r. gmina zaciągnęła pożyczkę w Europejskim Banku Inwestycyjnym w ramach realizacji Wieloletniego Planu Finansowego. Kredyt w wysokości 111 500 500 PLN przeznaczony został na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych wynikających z działań w zakresie „Gospodarka wodna, ściekowa i odpadami, kanalizacja deszczowa” oraz „Inwestycje drogowe” zawartych w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym na lata 2005–2011¹².

W tabeli 2 przedstawiono inwestycje gminy miasta Częstochowa w zakresie poprawy efektywności energetycznej realizowane w latach 2002–2010. W okresie tym gmina przeprowadziła 18 projektów inwestycyjnych. Łączne nakłady wyniosły 23 107 571 PLN, czyli przeciętnie 2 567 508 PLN rocznie. Gmina uzyskała dofinansowanie w kwocie 6 400 000 PLN. Głównymi zadaniami realizowanymi w ramach poprawy efektywności energetycznej były termomodernizacje budynków użyteczności publicznej. Najdłużej jest realizowany projekt poprawy efektywności energetycznej w oświetleniu dróg.

¹⁰ G. Maśloch, *Problemy...*, op.cit., s. 19.

¹¹ <http://energetyka.wnp.pl/>, - 7452_2_0_1.html, dostęp 17.01.2015.

¹² Uchwała nr 737/XLVII/2005 Rady Miasta Częstochowy z dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

Tabela 2. Zadania gminy miasta Częstochowa w zakresie poprawy efektywności energetycznej realizowane w latach 2002–2010.

Lp.	Opis zadania inwestycyjnego	Rok realizacji	Wartość zadania (PLN)	Kwota dotacji (PLN)
1	Przebudowa systemu grzewczego, termorenowacja i kolorystyka elewacji w Szkole Podstawowej nr 18	2002–2003	587 619	124 000
2	Rozbudowa z termomodernizacją części istniejącej w Szkole Podstawowej nr 11 oraz pierwsze wyposażenie pawilonu dydaktycznego	2002–2003	793 825	
3	Termomodernizacja SP ZOZ przy ul. Orłowskiego	2003	100 000	
4	Modernizację obiektów użyteczności publicznej (w tym administracyjnych) – Miejskie Przedszkole nr 35 – zmiana źródła ciepła	2004	90 000	
5	Modernizację obiektów użyteczności publicznej (w tym administracyjnych) – Zespół Szkół im. Reymonta ul. Krakowska – termoizolacja budynku	2004	300 000	
6	Szpital im. Rydygiera – modernizacja oddziałów, termomodernizacja obiektów – modernizacja Bloku Operacyjnego i Oddziału Chirurgii Ogólnej (I i II piętro)	2004	1 300 000	
7	Szpital im. Rydygiera – modernizacja oddziałów, termomodernizacja obiektów – modernizacja Oddziału Intensywnej Terapii	2004	1 200 000	
8	Modernizacja i termorenowacja zespołu budynków LO im. H. Sienkiewicza	2005–2006	1 225 000	
9	Szpital im. Biegańskiego – modernizacja oddziałów, termomodernizacja obiektów – termomodernizacja budynków szpitala i modernizacja kotłowni	2005–2007	1 500 000	
10	Modernizację obiektów użyteczności publicznej (w tym administracyjnych) – przebudowa kotłowni wraz z termomodernizacją budynku SP nr 26 przy ul. Rakowskiej	2006–2007	600 000	200 000
11	Modernizację obiektów użyteczności publicznej (w tym administracyjnych) – przebudowa kotłowni wraz z termomodernizacją budynku SP nr 21 przy ul. Sabinowskiej	2006	500 000	
12	Modernizacja oświetlenia drogowego – wymiana opraw na energooszczędne wraz z budową systemu sterowania oświetleniem	2005–2011	3 871 127	
13	Termomodernizacja obiektów Miejskiego Szpitala Zespołonego w Częstochowie (Mirowska, Bony)	2008–2009	4 381 000	3 724 000
14	Zmiana systemów ogrzewania w budynkach oświatowych	2003–2010	bez nakładów – spłata z oszczędności w wydatkach bieżących	

15	Kompleksowa termomodernizacja wraz z wymianą źródła ciepła budynku V Liceum Ogólnokształcącego im. A. Mickiewicza i Zespołu Gimnazjów im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Częstochowie	2007–2009	3 516 000	1 882 000
16	Kompleksowa termomodernizacja wraz z wymianą źródła ciepła budynku V Liceum Ogólnokształcącego im. A. Mickiewicza i Zespołu Gimnazjów im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Częstochowie	2008	343 000	470 000
17	Termomodernizacja budynku SP nr 13, Częstochowa ul. Wręczycka 111/115	2010	1 500 000	
18	Termomodernizacja budynku Gimnazjum nr 16, Częstochowa ul. Ułańska 5/7	2010	1 300 000	
Razem			23 107 571	6 400 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał gminy miasta Częstochowa.

Punktem odniesienia do wysokości inwestycji w poprawę efektywności energetycznej może być wartość mienia będącego w posiadaniu gminy. Mienie ogółem na dzień 31.12.2010 r. w stosunku do końca grudnia 2009 r. zwiększyło się o kwotę 169 285 290 PLN, w tym¹³:

- jednostki budżetowe, wzrost o kwotę 150 757 118 PLN,
- samorządowe zakłady budżetowe, wzrost o kwotę 8 088 958 PLN,
- instytucje kultury, wzrost o kwotę 6 508 357 PLN,
- jednostki służby zdrowia, wzrost o kwotę 3 930 857 PLN.

Mienie ogółem na koniec grudnia 2010 r. w kwocie 2 452 760 356 PLN obejmuje majątek figurujący na stanie¹⁴:

- jednostek budżetowych, w kwocie 2 261 443 862 PLN, co stanowi 92,19%,
- samorządowych zakładów budżetowych, w kwocie 80 274 128 PLN, co stanowi 3,27%,
- instytucji kultury, w kwocie 43 520 692 PLN, co stanowi 1,78%,
- jednostek służby zdrowia, w kwocie 67 521 674 PLN, co stanowi 2,76%.

Poprawa efektywności energetycznej wynosi więc niewielką część majątku gminy.

W tabeli 3 przedstawiono wydatki inwestycyjne na poprawę efektywności energetycznej w relacji do wydatków inwestycyjnych ogółem w latach 2002–2010 oraz ich zmianę. W 2004 r. wydatki na poprawę racjonalnego użycia energii stanowiły 9,22%

¹³ Informacja o stanie mienia Gminy Miasta Częstochowa według stanu na dzień 31 grudnia 2010 roku, Częstochowa, marzec 2011, s. 6–7.

¹⁴ Ibidem, s. 7.

i był to najwyższy udział w badanym okresie. Najniższy udział wystąpił w 2009 r. i stanowił 0,96% wydatków inwestycyjnych ogółem.

Tabela 3. Wydatki inwestycyjne na poprawę efektywności energetycznej w relacji do wydatków inwestycyjnych ogółem w latach 2002–2010

Rok	Wydatki inwestycyjne – poprawa efektywności energetycznej (PLN)	Wydatki inwestycyjne ogółem (PLN)	Stosunek wydatków inwestycyjnych na poprawę efektywności energetycznej do wydatków inwestycyjnych ogółem (%)	Zmiana r./r. Wydatki inwestycyjne – poprawa efektywności energetycznej (%)
2002	690 722	34 581 300	1,99	
2003	790 722	35 077 619	2,25	+14,50
2004	2 890 000	31 331 000	9,22	+265,48
2005	1 665 518	40 694 000	4,09	-42,34
2006	2 365 518	33 336 400	7,09	+42,03
2007	1 797 685	54 722 668	3,29	-24,00
2008	1 769 185	134 658 986	1,31	-1,56
2009	1 426 185	148 478 091	0,96	-19,39
2010	4 779 203	140 774 138	3,30	+235,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu gminy.

W tabeli 4 przedstawione są koszty działalności bieżącej w latach 2002–2010. Możemy zauważyć wzrost kosztów działalności bieżącej. Zgodnie z uchwalonymi sprawozdaniami z wykonania budżetu, wydatki bieżące przeznaczone były na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wszystkich pracowników jednostek organizacyjnych i urzędu miasta,
- utrzymanie wszystkich gminnych obiektów (m.in. opłaty za media, bieżące remonty, ubezpieczenia),
- dotacje udzielane przez miasto.

W celu zbadania wpływu inwestycji na koszty działalności bieżącej konieczne jest jednak monitorowanie i wyodrębnienie z kosztów działalności pozycji dotyczących utrzymania gminnych obiektów oraz wydatków na energię elektryczną i ciepłą. Jedynie wtedy możliwe będzie określenie korelacji nakładów na poprawę inwestycji w efektywność energetyczną i kosztów bieżących gmin. Nie można zatem stwierdzić korelacji wydatków na działalność inwestycyjną, poprawiającą efektywność energetyczną gmin, z kosztami działalności bieżącej.

Konieczne jest dokonanie analizy i podział wydatków bieżących działalności. Niezbędne jest monitorowanie wpływu na koszty oraz długofalowe zarządzanie.

Szczególnego znaczenia nabiera kontroling finansowy. Decentralizacja systemu budżetowego nie zmienia natury ludzkiej, nie eliminuje skłonności do rozdawania „cudzych pieniędzy”, charakterystycznej dla wszystkich organów uchwalających budżety publiczne i nie przydaje atrybutów nieomyślności dysponentom środków budżetowych¹⁵. Monitorowanie i kontrola wydatków oraz uzyskiwanych korzyści pozwoli dodatkowo określić pożądany kierunek inwestycji, przynoszący największe korzyści finansowe.

Tabela 4. Koszty działalności bieżącej gminy miasta Częstochowa w latach 2003–2010

Rok	Wydatki bieżące (PLN)
2003	425 980 934
2004	440 017 897
2005	522 203 120
2006	564 914 308
2007	594 781 124
2008	606 907 954
2009	657 596 739
2010	759 372 069

Źródło: jak pod tab. 3.

5. Wpływ inwestycji poprawiających efektywność energetyczną na finanse gmin

Inwestycje w poprawę efektywności energetycznej w gminie stanowią niewielki udział wydatków na inwestycje ogółem. Gminy traktują poprawę efektywności energetycznej jako wypełnianie obowiązków wynikających z ustawy o efektywności energetycznej i ograniczają się w większości przypadków do przeprowadzania termomodernizacji budynków.

Specyficzny sposób gromadzenia pieniężnych środków publicznych, jak również administracyjna metoda ich alokacji stwarzają problem ich racjonalnego wykorzystania. Rozwiązanie tej kwestii jest tym trudniejsze, że dziedziny, na które ponosi się wydatki, na ogół nie są podatne na stosowanie precyzyjnych narzędzi pomiaru skutków tych wydatków¹⁶. Konieczne jest zatem monitorowanie nakładów i korzyści

¹⁵ Z. Gilowska, *System...*, op.cit., s. 190.

¹⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2005, s. 245.

związanych z poprawą efektywności energetycznej oraz udostępnianie informacji o podejmowanych projektach inwestycyjnych obywatelom. Każda inwestycja powinna być przeanalizowana i monitorowana pod względem opłacalności i osiągnięcia zamierzonych efektów inwestycyjnych.

Warto również mieć na uwadze fakt, że utrzymanie równowagi pomiędzy rozwojem sektora energetyki a obowiązkami wynikającymi z ochrony środowiska jest jednym z podstawowych problemów przy tworzeniu nowych podstaw prawnych europejskiego rynku energii¹⁷. Nakładanie na gminy nowych obowiązków, wynikających z konieczności poprawy efektywności energetycznej, może nie przynieść zakładanych skutków. Gdy bierze się pod uwagę jedynie koszty i korzyści materialne, może się okazać, że gminy nie będą zainteresowane poprawą efektywności energetycznej. Należy mieć na uwadze wiele pozamaterialnych czynników i mierników sukcesu inwestycji poprawiających efektywność energetyczną, takich jak np. zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne.

6. Podsumowanie

Inwestycje służące poprawie efektywności energetycznej w gminach mają niewielki wpływ na finanse gminy definiowane jako ogół wydatków i dochodów gmin. Nakłady inwestycyjne mogą być obciążeniem dla jednostki, gdyż ich zwrot nastąpi w dłuższym okresie. Działania gmin w zakresie poprawy efektywności energetycznej koncentrują się obecnie głównie na termomodernizacji budynków, czego przykładem może być gmina miasto Częstochowa. Kolejne etapy inwestycji, obejmujące np. energooszczędne oświetlenia ulic wymagały będą większych nakładów i dłuższego okresu na ich realizację. Przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu prac nad przygotowaniem projektu inwestycyjnego warto udzielić odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań, które pomogą sprawnie zrealizować planowane przedsięwzięcie¹⁸:

- Dlaczego powinienem zrealizować projekt?
- Co ma być ostatecznym rezultatem/wynikiem projektu?
- Kto powinien być zaangażowany (i w jakim zakresie) do realizacji projektu?
- W jaki sposób projekt może być realizowany?
- Czy projekt musi być realizowany w całości, czy może być podzielony na etapy?

¹⁷ E. Lorek, *Polska polityka energetyczna w warunkach integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2007, s. 55.

¹⁸ G. Maślach, M. Ziółkowski, *Ocena i realizacja projektów inwestycyjnych*, w: *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maślach, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 215.

- Jak długo może potrwać realizacja projektu, kiedy powinna/może się rozpocząć i do kiedy powinna/musi się zakończyć?
- Jakie środki muszą/mogą zaangażować do realizacji projektu?
- Jakie czynniki wewnętrzne i zewnętrzne mogą mieć wpływ na powodzenie realizacji projektu?
- Jakie ryzyko niesie ze sobą realizacja projektu?
- Jakie konsekwencje wynikną w przypadku zaniechania realizacji projektu?

Poprawa efektywności energetycznej jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej na najbliższe lata. Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają w tym procesie wzorcową rolę. Wpływ na finanse gmin nie powinien być najważniejszym czynnikiem decydującym o przeprowadzaniu projektów poprawiających efektywność energetyczną. Decydenci gminni powinni mieć na uwadze niematerialne czynniki, takie jak ochrona środowiska naturalnego, zmniejszenie zużycia energii elektrycznej i wpływ na długoterminową politykę energetyczną gminy.

Bibliografia

1. Barczyk S., *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2010.
2. Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium, Warszawa 1998.
3. *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
4. *Informacja o stanie mienia Gminy Miasta Częstochowa według stanu na dzień 31 grudnia 2010 roku*, Częstochowa, marzec 2011.
5. Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 1999.
6. Lorek E., *Polska polityka energetyczna w warunkach integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2007.
7. Maśloch G., *Problemy energetyki komunalnej – obowiązki gminy w zakresie realizacji potrzeb energetycznych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” SGH 2008, Zeszyt Naukowy 88.
8. Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2005.
9. Uchwała nr 737/XLVII/2005 Rady Miasta Częstochowy dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu w Europejskim Banku Inwestycyjnym.
10. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, Dz.U. nr 94, poz. 551.

11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 95.
12. https://www.dabrowa-gornicza.pl/aktualnosc-1-21491-gmina_efektywna_energetycznie.html
13. http://www.czestochowa.energiaisrodowisko.pl/plan_dzialan/Lokalny%20Plan%20Dzialan%20-%20Czestochowa%20_CEEAP.pdf.
14. <http://www.riph.czest.pl/>.
15. http://energetyka.wnp.pl/-7452_2_0_1.html.

Energy Efficiency Increase. Impact on Communal Finance

Summary

The article presents an impact of energy efficiency enhancing investment on commune finance as exemplified by the urban commune of Częstochowa. Due to the leading role of local governments in the process of improving energy efficiency it is necessary to show the financial aspects of more rational power use in communes as well as the specific character of finance management of local governments. Capital outlays in investment limiting the use of power affect the financial position of communes resulting in loans, contributing at the same time to financial benefits in the form of lower cost of current activities. The article also indicates the need for commune intervention in energy policy. Communes, the local government units which are most closely located to the citizens, should play the key role in organising the local energy markets. The energy efficiency increase is one of the priorities of the European Union in the nearest years. The local governments play a model role in this process, which is reflected in the European Union legislation on energy efficiency.

Keywords: energy efficiency in communes, commune finance, management of commune finance

Prawo zamówień publicznych a ryzyko w inwestycjach infrastrukturalnych

Streszczenie

Ustawa prawo zamówień publicznych określa zasady i tryby udzielania zamówień publicznych, jak również środki ochrony prawnej oraz kontrolę udzielania zamówień publicznych. Stanowi narzędzie mające na celu zmniejszenie nadużyć, czyli również ryzyka, w procesie wydatkowania środków publicznych, w tym na inwestycje infrastrukturalne.

Istnieje zatem wiele rodzajów ryzyka związanych z zastosowaniem prawa zamówień publicznych. Nie sposób ustalić wyraźnych i uniwersalnych w każdych okolicznych poziomów prawdopodobieństwa wystąpienia określonego niekorzystnego zjawiska w związku z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych. Kolejne nowelizacje i tzw. zdrowy rozsądek mogą w sposób istotny wyeliminować pojawiające się ryzyko w samym prawie zamówień publicznych oraz w procedurach związanych z procesem inwestycji budowlanych lub świadczenia usług, dla których to prawo zostało ustanowione.

Słowa kluczowe: ryzyko, prawo zamówień publicznych, infrastruktura, inwestycje

1. Wprowadzenie

Ustawa Prawo zamówień publicznych określa zasady i tryby udzielania zamówień publicznych, jak również środki ochrony prawnej oraz kontrolę udzielania zamówień

publicznych. Stanowi narzędzie mające na celu zmniejszenie nadużyć, czyli również ryzyka, w procesie wydatkowania środków publicznych, w tym na inwestycje infrastrukturalne. Ustawa Prawo zamówień publicznych została uchwalona 10 czerwca 1994 r. W praktyce zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1995 r. Od momentu uchwalenia ustawy system zamówień publicznych ulegał wielu modyfikacjom, co miało swój wyraz w kolejnych nowelizacjach tej ustawy. Znaczące nowelizacje były dokonywane w latach: 1997, 1999, 2000, 2001, 2002 i 2003. Nowelizacje wynikały między innymi z konieczności dostosowania ustawy do istniejących w Polsce i Unii Europejskiej warunków gospodarczych, co również można odebrać jako wyraz zmniejszenia ryzyka nadużyć w wydatkowaniu środków publicznych.

Obowiązek stosowania ustawy powstawał w momencie, kiedy zachodziły jednocześnie następujące przesłanki:

- zamówienie miało być udzielone przez podmiot wymieniony w ustawie,
- w procesie realizacji zamówienia wydatkowano środki publiczne,
- przedmiotem zamówienia były dostawy, usługi lub roboty budowlane.

Celem opracowania jest ukazanie wagi prawa zamówień publicznych jako narzędzia zmniejszającego ryzyko nadużyć, mogących powstać w procesie wyboru realizatora inwestycji infrastrukturalnych. W opracowaniu zostaną przybliżone elementy ryzyka, w tym ryzyko inwestycji infrastrukturalnych oraz wybrane składowe ustawy Prawo zamówień publicznych, regulujące dokonywanie wyboru podmiotu realizującego inwestycje.

2. Istota ryzyka

Problematyką ryzyka ludzkość zajmowała się od zarania dziejów. Na przykład konsultowanie prawdopodobieństwa wygrania wojny, co stanowi rodzaj konsultacji w celu zmniejszenia ryzyka porażki, znane było choćby w starożytnej kulturze Grecji, gdzie wykorzystywano „konsultacje specjalistów” z Delf co do szans osiągnięcia zamierzonego celu, najczęściej wojennego. „Już około 3200 lat p.n.e. w dolinie Tygrysu i Eufratu grupa ludzi nazywanych Asipu, służyła radą ludziom, którzy podejmowali ryzykowne, niepewne i trudne decyzje. Grecy i Rzymianie obserwowali przyczynowe związki pomiędzy warunkami środowiska i stanem zdrowia obywateli. Hipokrates w IV w. p.n.e. dostrzegał ryzyko dla zdrowia człowieka płynące z uwarunkowań zewnętrznych, a Vitruwiusz w I w. p.n.e. stwierdził toksyczność ołowiu. Wreszcie Agricola w XVI w. opisał wpływ pracy w kopalni węgla na zdrowie górników”¹.

¹ E. Kubińska-Kaleta, *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwach przemysłowych na przykładzie huty stali* (praca doktorska), Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Zarządzania, Kraków 2008, s. 8.

Każda decyzja jest związana z przewidywaniem określonego stanu w przyszłości. Niestety, nigdy nie można w sposób absolutnie pewny ustalić, jak będą kształtować się w przyszłości poszczególne czynniki, stanowiące podstawę bieżącej decyzji. Ryzyko w tym rozumieniu polega na tym, że dzisiejsza decyzja może nie przynieść w przyszłości oczekiwanych efektów. Oczekiwania w ekonomii formułuje się po to, aby zmniejszyć ryzyko².

Bardziej współczesne podejście do ryzyka prezentuje A.H. Willett, który twierdzi, że ryzyko jest zobiektywizowaną niepewnością wystąpienia niepożądanego zdarzenia. Ryzyko zmienia się wraz z niepewnością, nie zaś ze stopniem prawdopodobieństwa³. Z kolei J. Sinkey definiuje ryzyko jako niepewność związaną z jakimś zdarzeniem lub dochodem w przyszłości⁴. W.A. Rowe stwierdza, że ryzyko jest możliwością urzeczywistnienia czegoś niepożądanego, negatywną konsekwencją pewnego zdarzenia⁵. Poprzez ryzyko rozumie się także niepewność związaną z wystąpieniem w przyszłości zdarzeń (czynników ryzyka), które mogą mieć wpływ na osiągnięcie zamierzonych celów. Ryzyko jest zatem mierzone w kategoriach następstw i prawdopodobieństwa. Czynnikiem ryzyka może być natomiast zdarzenie, działanie, zaniechanie, które, jeśli zaistnieją, mogą spowodować, że ryzyko stanie się faktem⁶.

Generalnie ryzyko jest niejednoznacznym do zrozumienia pojęciem i jego sformułowanie budzi wiele kontrowersji. Stąd rodzi się wiele problemów również z jego pomiarem, konsekwencją czego jest brak skonstruowania jednoznacznej i uniwersalnej definicji. Reasumując: ryzyko najczęściej rozumie się jako⁷:

- jakieś prawdopodobieństwo (zwykle wystąpienia zdarzenia negatywnego),
- skalkulowaną niepewność,
- negatywne odchylenie osiągniętej wielkości celowej od poziomu wcześniej zaplanowanego,
- zagrożenie niezrealizowaniem założonego celu,
- niebezpieczeństwo poniesienia straty.

² Por. W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*, PWE, Warszawa 2001, s. 17–49; E. Kubińska-Kaleta, *Zarządzanie ryzykiem...*, op.cit., s. 3.

³ A.H. Willett, *The Economic Theory of Risk Insurance*, The University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1951, s. 6.

⁴ J.F. Sinkey, *Commercial Bank Financial Management*, Macmillan Publishing Co., New York 1992, s. 391.

⁵ W.A. Rowe, *An Anatomy of Risk*, John Wiley&Sons, New York 1997, s. 89.

⁶ Por. S. Nahotko, *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*, OWOPO, Bydgoszcz 1997, s. 83–88.

⁷ Por. E. Kubińska-Kaleta, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 10.

Niektórzy autorzy dodatkowo rozróżniają na przykład ryzyko formalne i materialne oraz czyste i spekulacyjne. Ryzyko formalne, jak uważa P.U. Kupsch, to niebezpieczeństwo poniesienia straty i jako takie występuje zarówno w naukach ekonomicznych, jak i prawnych. Formalne ryzyko pojmowane jest także jako mierzalna niepewność. Wywodzi się z niepewności zaistnienia określonego zdarzenia jako źródła i odpowiada ubezpieczalnemu ryzyku, ponieważ tylko prawdopodobieństwo zaistnienia pewnych zdarzeń może być skwantyfikowane. Teoria ubezpieczeń zwyczajowo ogranicza ryzyko do tego, co jest mierzalne na podstawie obiektywnego statystycznego prawdopodobieństwa, eliminując jednocześnie niepewność i hazard⁸. W przypadku ryzyka czystego, jak proponuje W. Karten, należy liczyć się tylko ze stratą, natomiast w przypadku ryzyka spekulacyjnego wynik może być zarówno pozytywny, jak i negatywny⁹. Ponieważ ustawę Prawo zamówień publicznych¹⁰ stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez, najogólniej mówiąc, jednostki sektora finansów publicznych oraz między innymi osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty te pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- a) finansują je w ponad 50% lub
- b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,

czyli również do jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych, stąd o ryzyku należy mówić również w odniesieniu do tych podmiotów.

Zasadniczo zjawisko niepewności i ryzyka jest nierozzerwalnie związane z każdą decyzją strategiczną podejmowaną w gminie, w tym z decyzjami inwestycyjnymi. Dzieje się tak zwłaszcza, gdy gmina zmuszona jest do dokonywania projekcji w perspektywie nawet kilkudziesięciu lat. Im w większym stopniu gmina wkracza na nieznaną jej pole działania, tym bardziej zwiększa się niepewność, czyli prawdopodobieństwo ryzyka. Ryzyko zatem mówi o możliwościach wystąpienia pewnych zdarzeń, najczęściej niekorzystnych dla gminy, niepewność natomiast wiąże się z ustaleniem poziomu prawdopodobieństwa wystąpienia danego zjawiska. Przy

⁸ Por. P.U. Kupsch, *Risiken als gegenstand der Untrernahmenspolitik*, Wirtschaft und Studium 1975, no. 4.

⁹ W. Karten, *Aspekte des Riskomanagement*, Betriebliche Forschung und Praxis, 1978, s. 308–323; E. Kubińska-Kaleta, *Zarządzanie ryzykiem...*, op.cit., s. 12.

¹⁰ Por. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.

analizie ryzyka w organizacji takiej jak samorząd terytorialny lub przedsiębiorstwo komunalne można się spotkać z takimi pojęciami, jak¹¹:

- ryzyko nazwane i nienazwane; ryzyko nazwane to takie, o którym wiadomo, że może wystąpić; ryzyko nienazwane to takie, o którym w momencie podejmowania decyzji nie ma się pojęcia;
- ryzyko naturalne i decydenckie; ryzyko naturalne to ryzyko niezależne od wpływu człowieka, a ryzyko decydenckie to ryzyko związane z działalnością człowieka;
- portfolio rodzajów ryzyka – prawdopodobne ryzykowne wydarzenia;
- ryzyko łączne – wszystkie mogące wystąpić rodzaje ryzyka;
- mapa rodzajów ryzyka – mapa najślabszych ogniw;
- wrażliwość na ryzyko;
- polityka ryzyka a bezpieczeństwo organizacji;
- reakcja na ryzyko;
- totalne koszty ryzyka.

W projektach inwestycyjnych poziom ryzyka jest wyższy niż w przypadku bieżącej działalności przedsiębiorstwa lub gminy. Wiąże się to z charakterystycznymi cechami projektu, czyli między innymi z: niepewnością, złożonością wykonywanych zadań, a także innowacyjnością¹².

W tym przypadku proponuje się pięć kroków¹³:

- 1) analizę wrażliwości (identyfikację zmiennych decydujących, eliminację zmiennych w pełni zależnych, analizę elastyczności, wybór zmiennych decydujących, analizę scenariuszową),
- 2) przyjęcie rozkładu prawdopodobieństwa dla każdej zmiennej decydującej,
- 3) obliczenie rozkładu wskaźnika efektywności (na ogół wartości FNPV i ENPV),
- 4) omówienie wyników i akceptowalnych poziomów ryzyka,
- 5) omówienie sposobów łagodzenia ryzyka.

Analiza wrażliwości polega na badaniu, w jakim stopniu zmiana podstawowych założeń dotyczących inwestycji wpłynie na mierniki jej efektywności¹⁴. Analiza ta nie

¹¹ Por. Z. Grzymała, *Zarządzanie ryzykiem w gospodarce komunalnej*, w: *Gospodarka Polski: system funkcjonowania i zarządzania w dobie globalizacji i internacjonalizacji procesów ekonomicznych*, red. R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 134–135.

¹² Por. P. Białowolski, M. Małecki, *Ryzyko projektu*, w: *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy publicznych*, red. E. Bukłaha, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 233.

¹³ *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Raport końcowy przedłożony przez TRT Trasporti e Territorio oraz CSIL Centre for Industrial Studies 16.6.2008, s. 15.

¹⁴ K. Prędkiewicz, *Wybrane metody uwzględniania ryzyka w analizie efektywności inwestycji*, w: *Ocena efektywności inwestycji*, red. S. Wrzosek, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2008,

pozwała zmierzyć ani szacować ryzyka, ale jej przeprowadzenie pogłębia wiedzę o tym, jak poszczególne zmienne wpływają na efektywność inwestycji i tym samym zmniejsza ryzyko projektu. Ułatwia przede wszystkim identyfikację czynników istotnych dla projektu, a także określa, jak będą się kształtować mierniki efektywności w przypadku błędnej estymacji określonych zmiennych¹⁵. Lista elementów uwzględnianych w analizie wrażliwości może być bardzo długa, ponieważ istnieje wiele zmiennych wpływających na efektywność inwestycji¹⁶.

Analiza wrażliwości poszerza zakres oceny ekonomicznej o analizę skutku zmian określonego parametru, mającego istotny wpływ na dokonaną ocenę¹⁷. Analiza wrażliwości dla metody NPV będzie obejmowała m.in¹⁸:

- ustalenie, jak na wartość NPV wpłynie zmiana zmiennych objaśniających,
- ustalenie wrażliwości inwestycji, czyli wyznaczenie wskaźnika elastyczności dla poszczególnych zmiennych, który informuje o tym, o ile procent zmieni się NPV, gdy wartość zmiennej objaśniającej wzrośnie o 1%,
- sporządzenie krzywej wrażliwości,
- ustalenie wielkości granicznych (progowych) zmiennych objaśniających, czyli takich, dla których wartość NPV będzie równa 0,
- wyznaczenie marginesu bezpieczeństwa – ustalenie dopuszczalnej procentowej zmiany poszczególnych zmiennych objaśniających.

Należy jednak podkreślić, że zmiana jednej zmiennej może wywołać zmianę kilku zmiennych zależnych. Jeżeli np. zwiększymy wartość nakładów inwestycyjnych o 10%, zmieni się również amortyzacja, a to z kolei wpłynie na zmianę podatku i ostatecznie zmieni przepływy pieniężne netto w każdym okresie¹⁹.

Analiza wrażliwości ma również ograniczenia. Jednym z najpoważniejszych ograniczeń jest to, że analiza prezentuje wyniki bez korelacji z prawdopodobieństwem zajścia danego zdarzenia. Inne ograniczenie jest takie, że jednorazowo możemy zmienić tylko jeden z czynników, bowiem w przeciwnym razie nie poznamy wpływu poszczególnych wartości na wynik końcowy²⁰.

s. 169, G. Maśloch, *Analiza wrażliwości i ryzyka*, w: *Podręcznik menedżera samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 226.

¹⁵ Ibidem, s. 169.

¹⁶ A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 96.

¹⁷ Ibidem, s. 95.

¹⁸ K. Prędkiewicz, *Wybrane...*, op.cit., s. 170.

¹⁹ Ibidem, s. 171.

²⁰ K. Prędkiewicz, *Wybrane...*, op.cit., s. 101; G. Maśloch, *Analiza wrażliwości i ryzyka*, w: *Podręcznik menedżera samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 227.

Analiza ryzyka (ilościowa) obejmuje badanie wpływu na przepływy finansowe (*cash-flow*), wskaźniki efektywności finansowej przedsięwzięcia (wskaźniki NPV i IRR) poszczególnych czynników ilościowych. Zakładamy, że analizie wrażliwości poddane zostaną kluczowe czynniki ilościowe, które w sposób istotny mogą oddziaływać na przepływy finansowe i wskaźniki efektywności finansowej przedsięwzięcia.

Do czynników ilościowych, jak podkreśla G. Maśloch, które mogą mieć istotny wpływ na efektywność finansową przedsięwzięcia, należy zaliczyć m.in.²¹:

- ceny za usługę/produkt,
- wielkość popytu,
- koszty energii i innych surowców,
- poziom stopy dyskontowej,
- nakłady inwestycyjne,
- poziom zatrudnienia.

W stosunku do projektów definiowanych jako małe (do określonego, zmiennego w czasie poziomu nakładów inwestycyjnych), analizę ryzyka można ograniczyć jedynie do jakościowej oceny, poprzez oszacowanie prawdopodobieństwa materializacji danego czynnika ryzyka.

Analiza ryzyka czynników jakościowych polega na identyfikacji wszelkich czynników wewnętrznych i zewnętrznych oraz opisaniu wynikających z nich zagrożeń dla realizacji przedsięwzięcia. Na przykład do czynników zewnętrznych należy zaliczyć wybór wykonawcy inwestycji. Wybór ten uwarunkowany jest prawem zamówień publicznych. Jakościową analizę ryzyka powinno się zawsze przeprowadzić szczególnie dla projektów dużych, ponieważ z reguły nie ma wystarczających informacji do wykonania analizy ilościowej (potrzebna byłaby wiedza dotycząca typów rozkładów prawdopodobieństwa różnych czynników ryzyka i parametrów tych rozkładów, takich jak średnia, odchylenie standardowe itp.). Oczekuje się, że beneficjent oceni prawdopodobieństwo faktycznego wystąpienia danego ryzyka poprzez przypisanie do niego jednej z trzech kategorii prawdopodobieństwa: niskiego, średniego, wysokiego. Następnie powinno się opisać okoliczności, jakie przyczyniłyby się do wystąpienia takiej sytuacji²².

Należy zaznaczyć, że w przypadku branż podlegających regulacjom nie jest wskazane sprawdzanie skutków permanentnej zmiany takich czynników, jak spadek popytu, obniżka taryf, wzrost kosztów eksploatacyjnych; operator może przedstawić nowe wnioski taryfowe w celu złagodzenia skutków nieoczekiwanych zmian. Zatem

²¹ G. Maśloch, *Analiza wrażliwości...*, op.cit., s. 227.

²² Por. ibidem, s. 228.

w średniej perspektywie czasowej mechanizm regulacyjny pozwoli operatorowi na generowanie przychodów pokrywających wszystkie koszty. Jednak z powodów administracyjnych lub politycznych (zwłaszcza wyborów do władz samorządowych) mogą następować opóźnienia w zatwierdzaniu nowych taryf. Ważne jest zatem posiadanie wiedzy o tym, czy beneficjent (operator) zachowa w tym czasie płynność finansową²³.

Jak zauważono, jednym z czynników ryzyka, definiowanym w kategorii czynników jakościowych, jest wybór wykonawcy inwestycji. Ryzyko w tym przypadku ma charakter dwojaki: egzogeniczny i endogeniczny. Ryzyko egzogeniczne wiąże się z wyborem relatywnie słabszego wykonawcy, który na przykład nieterminowo będzie realizował powierzone mu zadanie inwestycyjne lub podejmie próbę aneksowania umowy na bardziej dla siebie korzystnych warunkach. Z kolei ryzyko endogeniczne to przede wszystkim ryzyko pojawiające się po stronie zamawiającego, czyli na przykład jednostki samorządu terytorialnego, i może wiązać się z działaniami zmierzającymi do wyboru przez administrację danej jednostki samorządu terytorialnego wykonawcy w kontekście *rent seeking*, czyli szukania własnych korzyści. Tym zjawiskom przeszkodzić ma właśnie ustawa Prawo zamówień publicznych.

3. Zamówienia publiczne

Prawo to odnosi się do zamówień, których przedmiotem są dostawy, usługi lub roboty budowlane. Według tej ustawy podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie²⁴. Tak wiele możliwości, jakie daje ustawa, ma służyć zmniejszeniu i docelowo wyeliminowaniu między innymi niekorzystnych zjawisk typu *rent seeking* oraz pomóc w wyborze wykonawcy, który byłby najbardziej kompetentny i pomocny na przykład w realizacji trudnych inwestycji infrastrukturalnych lub świadczeniu unikalnych usług. Jednakże ustawa nie jest mechanizmem automatycznie eliminującym wszystkie ryzyka.

Kolejne nowelizacje ustawy dokonywane były właśnie w celu uzyskania pożądaných rezultatów, a także zmniejszenia lub wyeliminowania niekorzystnych zjawisk. Jednak nie wszystkie niepożądane zjawiska zostały wyeliminowane. Występują

²³ Ibidem, s. 228.

²⁴ Por. art. 10 ustawy Prawo zamówień publicznych.

one nadal na przykład w samej konstrukcji trybów przetargowych. Przykładowo, zamawiający może wykorzystać tryb negocjacji z ogłoszeniem, jeżeli między innymi w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego albo dialogu konkurencyjnego wszystkie oferty zostały odrzucone, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione²⁵. Ryzyko powstaje tu przede wszystkim w sytuacji, kiedy zamawiający celowo doprowadza do odrzucenia wszystkich ofert w przetargach dokonywanych według wymienionych trybów w celu ostatecznego wyboru wykonawcy wcześniej przez siebie wytypowanego. Odrzucenie ofert pozwala także na zastosowanie trybu negocjacji bez ogłoszenia czy zamówienia z wolnej ręki. Podobnie tryb zapytania o cenę można odpowiednio tak przeprowadzić, aby wcześniej wytypowany wykonawca został wybrany. W niektórych okolicznościach może przynieść to pozytywne skutki, jeżeli przy określonych usługach typowany wykonawca ma najlepsze rekomendacje, a przeprowadzenie wyboru na przykład na podstawie kryterium cenowego grozi wyborem stosunkowo słabego wykonawcy. Generalnie świadczy to jednak o pewnych lukach w ustawie.

W niektórych okolicznościach samo stosowanie ustawy doprowadzało do niegospodarności środkami finansowymi. Organizacje publiczne w wielu okolicznościach bywały zmuszone do wykorzystywania prawa zamówień publicznych. Jeżeli zamówienie było poniżej progu zastosowania ustawy, organizacje odwlekały termin rozpisania przetargu i czekały aż wzrośnie kwotowo wielkość zamówienia, na przykład na książki w instytucjach naukowych. Następnie wybrany w przetargu podmiot – najczęściej inny niż producent danego zamówienia – dostarczał zamawiany towar czy usługę z odpowiednim narzutem. W rezultacie doprowadzało to marnotrawienia środków publicznych oraz czasu przeznaczonego na samą procedurę. Niektóre podmioty publiczne jako główny miernik wyboru wykonawcy stosują kryterium najniższej ceny. To wprowadza niebezpieczeństwo wyboru wykonawcy, którego jakość wykonania może być wątpliwa. Lepsze rozwiązania stosują Włosi, którzy w takich przypadkach odrzucają najwyższe i najniższe oferty. Istnieje także możliwość manipulowania w samej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Można dobrać tak kryteria, aby zgodnie z prawem preferowały wybranych wykonawców, niekoniecznie najkorzystniejszych z punktu widzenia gospodarowania środkami publicznymi.

²⁵ Por. art. 55 ustawy Prawo zamówień publicznych.

4. Podsumowanie

Istnieje zatem wiele rodzajów ryzyka w ramach podejścia egzogenicznego i endogenicznego, związanych z zastosowaniem prawa zamówień publicznych. Nie sposób ustalić wyraźnych i uniwersalnych w każdych okolicznych poziomów prawdopodobieństwa wystąpienia określonego niekorzystnego zjawiska w związku z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych. Kolejne nowelizacje i tzw. zdrowy rozsądek mogą w sposób istotny wyeliminować pojawiające się ryzyko w samym prawie zamówień publicznych oraz w procedurach związanych z procesem inwestycji budowlanych lub świadczenia usług, dla których to prawo zostało ustanowione.

Bibliografia

1. Białowolski P., Małecki M., *Ryzyko projektu*, w: *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy publicznych*, red. E. Bukłaha, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
2. Grzymała Z., *Zarządzanie ryzykiem w gospodarce komunalnej*, w: *Gospodarka Polski: system funkcjonowania i zarządzania w dobie globalizacji i internacjonalizacji procesów ekonomicznych*, red. R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
3. Karten W., *Aspekte des Riskomanagement*, Betriebliche Forschung und Praxis, 1978.
4. Kubińska-Kaleta E., *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwach przemysłowych na przykładzie huty stali* (praca doktorska), Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Zarządzania, Kraków 2008.
5. Kupsch P.U., *Risiken als gegenstand der Untrnehmenspolitik*, Wirtschaft und Studium 1975, no. 4.
6. Maśloch G., *Analiza wrażliwości i ryzyka*, w: *Podręcznik menedżera samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
7. Michalak A., *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
8. Nahotko S., *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*, OWOPO, Bydgoszcz 1997.
9. Prędkiewicz K., *Wybrane metody uwzględniania ryzyka w analizie efektywności inwestycji*, w: *Ocena efektywności inwestycji*, red. S. Wrzosek, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2008.

10. *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Raport końcowy przedłożony przez TRT Trasporti e Territorio oraz CSIL Centre for Industrial Studies 16.6.2008.
11. Rowe W.A., *An Anatomy of Risk*, John Wiley&Sons, New York 1997.
12. Sinkey J.F., *Commercial Bank Financial Management*, Macmillan Publishing Co., New York 1992.
13. Tarczyński W., Mojsiewicz M., *Zarządzanie ryzykiem*, PWE, Warszawa 2001.
14. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.
15. Willett A.H., *The Economic Theory of Risk Insurance*, The University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1951.

Public Procurement Law and Infrastructural Investment Risk

Summary

The Act on Public Procurement Law determining the principles and procedures of public procurement contracts as well as legal protection measures and supervision of awarding public procurement contracts is an instrument aimed at fighting abuse and also risk in the process of spending public funds on definite purposes, including infrastructural investment.

There are numerous risks connected with the application of public procurement law. It is not possible to determine explicit and universal probability levels of unfavourable phenomena occurrence in any circumstances in relation to the application of the Act on Public Procurement Law. Subsequent amendments and the so-called common sense may significantly eliminate risks appearing in the law on public procurement as well as the procedures connected with the process of construction investments or service provision in relation to which the law was made.

Keywords: risk, infrastructure, investment

Opłata od zużycia wody jako instrument zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi

Streszczenie

System opłaty od zużycia wody został zdefiniowany w znowelizowanej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w roku 2011 (u.p.c.g.). Ustawodawca wprowadził to rozwiązanie, obok opłat od: liczby mieszkańców, powierzchni mieszkalnej czy gospodarstwa domowego, jako element opłaty systemowej, zasadniczo oderwanej od ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych i nieruchomościach zamieszkałych. Rozwiązanie to wprowadzono, licząc się z obecnością znaczącej liczby mieszkańców dużych miast o nieustalonym statusie pobytu: studentów, pracowników sezonowych, turystów. Początkowo marginalna forma, z biegiem czasu została wybrana przez ponad 20 samorządów, w tym miasto Szczecin (ok. 410 tys. mieszkańców zameldowanych) oraz gminy, głównie o charakterze turystycznym w pasie województw nadmorskich. Opłata od zużycia wody wyróżnia się istotną właściwością identyfikacji źródeł wytwarzania odpadów, chociaż znacznie słabszą możliwością kwantyfikacji wytwarzanego strumienia odpadów. Dodatkowo można wykorzystać zdolność oszacowania liczby mieszkańców – wytwórców odpadów przy wykorzystaniu wielkości zużycia wody, także do innych celów. Opłata ma duży potencjał rozwojowy, co wykazał kryzys opłat naliczanych od liczby mieszkańców w Poznaniu i Gorzowie. W artykule przedstawiono koncepcję dynamicznej formy opłaty na podstawie wspomnianych cech tej opłaty.

Słowa kluczowe: opłata, stawka, zużycie wody, odpady, Szczecin, Poznań

1. Wprowadzenie

Opłata za zagospodarowanie odpadów komunalnych naliczana od zużycia wody jest nowatorskim rozwiązaniem w skali europejskiej wprowadzonym przepisami zreformowanej w 2011 r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.)¹. Jest to jedyna forma opłaty zryczałtowanej, która w przyszłości będzie motywowała wytwórców odpadów do wydzielania ze strumienia pożądaných frakcji morfologicznych. Spełnia także funkcje z ustawy o odpadach². Posiada więc wartościowy potencjał rozwojowy. Mimo że miasta i gminy, które ją wprowadziły, stanowią ilościowo margines samorządów, to ich doświadczenia skłaniają do upowszechniania tej formy naliczania opłat. Jest to szczególnie istotne dla miast przeżywających strukturalne problemy, jak Poznań lub Gorzów Wielkopolski, gdzie uwidoczniły się wyraźnie negatywy najbardziej powszechnej formy opłaty – od osoby. Warto przyrzeć się bliżej temu instrumentowi, a szczególnie jego formom rozwojowym w przyszłości.

Nowatorskie rozwiązanie napotykało od początku opór niemal we wszystkich środowiskach związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Podnoszono brak związku ilościowego pomiędzy zużyciem wody a wytwarzaniem odpadów. Krytykowano brak sprecyzowania pojęcia „zużycie wody” – jakiej: zimnej czy ciepłej. Samorządy wiejskie, szczególnie te pozbawione wodociągów i kanalizacji, przyjmowały to rozwiązanie jako „warszawską fanaberię”, nie mogąc zrozumieć związku pomiędzy ilością wody wydobywanej ze studni, a czymś, czego gospodarstwa wiejskie nie wytwarzały – czyli śmieci. Przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji w dużych miastach wyrażały obawy o spadek zużycia wody i spowodowany tym wzrost kosztów jednostkowych, mając dobrze w pamięci znaczny spadek po wprowadzeniu liczników mierzących zużycie wody. Dodatkowo konieczność wystawiania nieruchomościom zaświadczeń miała być poważną barierą kosztową.

2. Model opłaty systemowej

Opłatę od zużycia wody wprowadziła nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z lipca 2011 roku. Stanowi jedną z możliwych form opłaty

¹ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 228).

² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).

zryczałtowanej za zagospodarowanie odpadów wytworzonych w nieruchomości lub opłaty ryczałtowej naliczanej wobec gospodarstw domowych. Zasadnicza zmiana wprowadzonej reformy, nazwanej przez jej twórców „rewolucyjną” polegała na odebraniu przez ustawodawcę przedsiębiorstwom logistycznym funkcji integratora systemu gospodarki odpadami komunalnymi i przekazaniu jej gminom. Gminy z funkcji nadzorczy systemu przekształciły się w jej dysponenta. Ustawodawca spełnił postulat samorządów, które domagały się bezpośredniego władztwa nad odpadami, by móc wywiązać się z nałożonego przez ustawę o samorządzie terytorialnym zadania własnego gmin w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych stałych³. Znowelizowana ustawa wprowadziła także zasadniczą zmianę mechanizmu ekonomicznego związanego z samofinansowaniem systemu gospodarki odpadami. W miejsce elastycznego mechanizmu cenowego, kształtującego poziom cen na zasadzie wolnorynkowej, wprowadzono sztywny mechanizm opłaty publicznoprawnej, cofający gospodarkę komunalną w obszarze zagospodarowania odpadów komunalnych do czasów gospodarki planowej. Co ciekawe, ustawodawca dysponował znanym i sprawdzonym mechanizmem cenowo-kosztowym stosowanym z powodzeniem w gospodarce wodno-kanalizacyjnej, a jednak zdecydował się na tak radykalny krok. Co zadecydowało o tym rozwiązaniu?

Ten regres ekonomiczny był uzasadniony chęcią wyeliminowania „szarej strefy” w zagospodarowaniu odpadów szacowanej w roku 2010 przez GUS na ok. 2 mln ton odpadów rocznie⁴. Szacunek ten obejmuje jedynie odpady niezagospodarowane, „pozasystemowe”, widoczne gołym okiem na ulicach miast w postaci „dzikich wysypisk”, w przydrożnych rowach, w lasach i na polach na obszarze całego kraju. GUS nie oszacował odpadów regularnie podrzucanych z jednych nieruchomości do innych, zjawisko dobrze znane zarządcom zasobów mieszkań komunalnych i spółdzielczych, a także gminom ustawiającym otwarte kontenery na recykling, zasypywane odpadami zmieszanyymi. Zjawiska te, lekceważone przez autorów i redaktorów Krajowych Planów Gospodarki Odpadami⁵ i nieuwzględniane w ocenach realizacji tych dokumentów, stanowiło dotkliwy dowód porażki krajowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, wystawiając złe świadectwo krajowi w ocenach Unii Europejskiej. Mówiąc wprost, chociaż nie publicznie, ustawodawca chciał zmusić ok. 1,5 mln gospodarstw domowych, unikających płacenia za odbiór

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, art. 7 ust. 1, p. 3. (Dz.U. nr 16, poz. 95).

⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2012*, Informacje i opracowania statystyczne, tab. 28, s. 138, Warszawa 2012.

⁵ Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014, Uchwała nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie KPGO 2014 (MP z 2010 r., poz. 1138).

i zagospodarowanie odpadów, do wnoszenia stosownych opłat. Postanowiono stłumić to zjawisko poprzez wprowadzenie przymusu wnoszenia opłaty od każdej nieruchomości, dodatkowo nadając opłacie status opłaty publicznoprawnej. Umożliwiało to także wprowadzenie mechanizmu egzekucji zaległych zależności przez organa gmin, a z czasem także przez organa skarbowe. Unijna zasada „zaśmiecający płaci” zyskała w Polsce nowy wymiar – przymusu publicznoprawnego. Rozwiązanie to, zostało „osłodzone” przesłaniem, które towarzyszyło kampanii informacyjnej, nazwanej w mediach „rewolucją śmieciową”: wszystko – za niewiele. Mieszkańcy i podmioty prawne – wytwórcy strumienia odpadów – mieli przekazywać wszystkie wytworzone odpady, za stosunkowo niewysoką opłatą. Likwidacja „szarej strefy” miała powiększyć wpływy gmin, które powinny nie tylko pokryć zwiększone koszty, lecz także umożliwić ustalenie stabilnej, niewysokiej opłaty – nazwanej bardzo szybko przez media „podatkiem śmieciowym”. Rolę drapieżnych, przeważnie prywatnych przedsiębiorstw logistycznych, odbierających odpady, miały przejąć przyjazne mieszkańcom gminy, którym ustawodawca zabronił „zarabiania” na odpadach. System miał się samofinansować, do granicy pokrycia kosztów. Wszyscy mieli być równi wobec systemu – niezależnie od tego, ile odpadów wytwarzali. W nagrodę system miał te odpady odebrać za „stosunkowo niewielką opłatą”. Ślad tego myślenia jest obecny w zapisie (art. 3 ust. 2) wprowadzającym opłatę od gospodarstwa domowego, a więc odstępstwo od naliczania opłaty od nieruchomości. Mechanizm z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przyjął jako założenie model opłaty zryczałtowanej lub ryczałtowej. Opłata proporcjonalno-ryczałtowa – jako docelowa – pozostała domeną prac teoretycznych.

Modele opłat zostały zdefiniowane w dodanym rozdziale 3a zatytułowanym „Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę” w art. 6j ust. 2:

„W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość albo
- ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo
- powierzchni lokalu mieszkalnego

oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

2. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego”.

Opłatę od zużycia wody w nieruchomości zaliczono do standardowej formy naliczania opłat. Rady gmin mogły dokonać jej wyboru i wprowadzić uchwałami do systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie. Opłata jest częścią systemu i podobnie jak inne opłaty, zgodnie z wymogami art. 6r. u.c.p.g., ma pokrywać

koszty całego systemu, w tym koszty zarządzania administracyjnego przez gminę lub związek gmin, a także koszty funkcjonowania PSZOK. Nie jest – w tej formule – ani lepsza ani gorsza od innych opłat. Ma jednak potencjał rozwojowy, którego nie posiadają inne opłaty.

3. Opłata od zużycia wody na tle innych opłat

Zagadnienie obliczania stawki opłaty za zużycie wody można znaleźć w opracowaniu Z. Grabowskiego z 2011 r.⁶, w którym zaproponowano dwie metody obliczania stawki: za pomocą całkowitej ilości odpadów wytworzonych w gminie lub wskaźnika nagromadzenia odpadów. Opracowanie to, zwane popularnie „podręcznikiem”, miało wyjaśnić i rozpropagować wśród samorządów metody naliczania opłat ustalonych w ustawie.

Autor publikacji w przystępny sposób wyjaśnił możliwe metody naliczania opłat, w tym opłaty od zużycia wody.

„Ustawodawca dopuścił także możliwość obliczania opłaty na podstawie ilości wody zużytej w danej nieruchomości. I tak opłata dla całej nieruchomości obliczana będzie na podstawie całkowitego zużycia wody i stawki opłaty odniesionej do 1 m³ wody. Rozsądnym wydaje się, aby obliczona stawka opłaty była faktycznym odzwierciedleniem ilości odpadów, powinno się więc związać ją z jednostkowym wskaźnikiem zużycia ilości wody przypadającym na mieszkańca, dotyczącym sposobu obliczania liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość”.

$$\text{Opłata za odpady [zł]} = \text{zużycie wody w nieruchomości [m}^3] \times \\ \times \text{stawka opłaty [zł/m}^3]$$

Co ciekawe, Grabowski, zdając sobie sprawę, że opłata od liczby mieszkańców będzie z pewnością najbardziej powszechną formą opłaty, podał także zobiektywizowaną metodę określenia liczby – w publikacji zwanej „ilością” – mieszkańców w danej nieruchomości, niezależną od rodzaju nieruchomości. Metoda ta miała zastosowanie zarówno w zabudowie wysokiej, w spółdzielczych lub deweloperskich osiedlach zamieszkiwanych przez setki, a w skrajnych wypadkach, tysiące mieszkańców, jak i w domach jednorodzinnych, gdzie mogły mieszkać dwie lub jedna osoba. Co ciekawe, metoda dotyczyła także gospodarstw domowych, które mogły

⁶ Z. Grabowski, *Wytyczne dla gmin dotyczące wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2011, s. 22.

być, jak w przypadku domów jednorodzinnych, ale nie musiały – nieruchomością. Tą metodą było średnie zużycie wody w okresie pomiaru.

Grabowski pisze:

„Ze względu na trudności w weryfikacji faktycznej ilości osób zamieszkujących nieruchomości z podawanymi w deklaracji, **ustawodawca w takim przypadku dał gminie możliwość oceny ilości osób zasiedlających nieruchomości według ilości zużytej wody (podkreślenie E. Górnicki)**. Zakłady wodociągowe posiadają dane statystyczne o średnim zużyciu wody na mieszkańca w danej miejscowości (dość duże różnice pomiędzy małymi gminami a miastami) i do obliczeń można przyjmując ilość wody zużywanej w nieruchomości podzielonej przez średni jednostkowy wskaźnik zużycia wody.

**Zużycie wody w nieruchomości (stan licznika) : jednostkowy średni wskaźnik
zużycia wody = ilość mieszkańców w nieruchomości**

Wydaje się, że jest to sposób dość dobrze przybliżający rzeczywistą liczbę mieszkańców nieruchomości. Oczywiście sposób ten nie będzie skuteczny w przypadku braku sieci wodociągowej, ale w takich sytuacjach (na ogół w środowisku wiejskim) powszechnie wiadomo, ile osób zamieszkuje posesję, a więc ile osób wytwarza odpady, dlatego w środowisku wiejskim można uznać, że deklarowana ilość osób będzie odpowiadać rzeczywistej.

Ilość mieszkańców zamieszkujących w nieruchomości podawana jest w deklaracji przez właściciela nieruchomości i może być obliczana i weryfikowana np. przez ilość wody zużywanej w nieruchomości.

Zużycie wody w nieruchomości [m³] : jednostkowe zużycie wody [m³/M] =
= ilość mieszkańców

W konkluzji wydaje się więc, że przy obliczaniu opłaty należy posługiwać się deklarowaną ilością mieszkańców w nieruchomości, a weryfikację podanych informacji można dokonać posiłkując się zużyciem wody”.

Warto zwrócić w tym przypadku uwagę nie tylko na prawdziwie nowatorską treść tego fragmentu, ale także na tryb gramatyczny podkreślonego tekstu. „(...) **ustawodawca w takim przypadku dał gminie możliwość oceny ilości osób zasiedlających nieruchomości według ilości zużytej wody**” – jest to tryb dokonany – „ustawodawca dał gminie...”. Co oznacza, że autor, dr inż. Zbigniew Grabowski, konsultant ustawy, był przekonany, że ustawodawca przyjmie tę metodę szacunku liczby mieszkańców w ustawie! Ale tak się nie stało, z przyczyn, które warto byłoby pewnie zbadać i szacowanie liczby mieszkańców wytwarzających odpady w nieruchomościach stało

się słabym punktem najpowszechniejszej formy naliczania opłat – opłaty od liczby mieszkańców. Być może Grabowski opracował tę metodę i zalecił ją ustawodawcy, mając świadomość, że na przestrzeni kilku lat miał zaniknąć obowiązek meldunkowy. Oznaczało to, że zarządzający nieruchomościami nie będą mieli żadnych możliwości weryfikacji danych, odnośnie do liczby osób zamieszkujących lokale w nieruchomościach. Szacowanie tego kluczowego dla opłaty od liczby mieszkańców parametru wydawało się użytecznym i wręcz niezbędnym elementem mechanizmu ekonomicznego naliczania opłat. Jak już wspomniano, ta logika przegrała w „parlamentarnej kuchni” z logiką sprawiedliwości społecznej, zgodnie z którą, o liczbie płatników decyduje zaufanie właścicieli nieruchomości, a nie obiektywny, czy raczej zobiektywizowany, pomiar.

W części poświęconej na wskazanie potencjału rozwojowego „opłaty wodnej” zostanie przedstawiona metoda dynamicznej stawki osobowej, oparta na ideach zawartych w publikacji Grabowskiego. W publikacjach na łamach „Przeglądu Komunalnego”, w listopadzie 2011 r., ukazał się artykuł⁷, w którym idea opłaty od zużycia wody została ujęta w sposób dynamiczny, wykraczający poza granice nakreślone ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Do idei zawartych w tym artykule nawiązuje ostatnia część opracowania poświęcona rozwiązaniom przyszłościowym „opłaty wodnej”.

3.1. Raport ws. stawek opłat

W 2014 r. Ministerstwo Środowiska przeprowadziło wśród gmin obszerną ankietę, pozwalającą scharakteryzować krajobraz dokonanych wyborów przez gminy pod kątem ich władztwa nad odpadami komunalnymi. W tym obszernym badaniu analizie poddano wiele kwestii, które nie są przedmiotem tego artykułu. Umożliwiają charakterystykę udziału zróżnicowanych opłat w skali kraju. Warto pamiętać, że w znowelizowanej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach istnieje możliwość kombinowania opłat na obszarze jednej gminy. Na podstawie tej ankiety została opracowana ekspertyza autorstwa Z. Grzymały, M. Golenia oraz P. Hossy⁸ poświęcona ustaleniu maksymalnych i minimalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ekspertyza stała się podstawą znowelizowania art. k. u.c.p.g,

⁷ E. Górnicki, *Opłata wodno-śmieciowa*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 5, s. 51–59.

⁸ Z. Grzymała, M. Goleń, P. Hossa, *Wytyczne dotyczące ustalenia maksymalnych i minimalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z analizą kosztów gospodarki odpadami komunalnymi, ponoszonych przez gminę (raport końcowy)*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, 24 października 2014, s. 53, 54.

wymaganego przez Trybunał Konstytucyjny w obszarze wprowadzenia stawek maksymalnych opłat jako obowiązku konstytucyjnego. Wspomniana analiza dostarczyła cennych informacji odnośnie do wdrożenia systemu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kraju. Warto przytoczyć część pozwalającą na poznanie kontekstu opłaty od zużycia wody na tle innych opłat, w tym w szczególności opłaty od liczby mieszkańców. Autorzy piszą:

„W wyniku badań powstała baza danych zawierająca szczegółowe informacje o zakresie władztwa odpadowego, stawkach opłat oraz kryteriach różnicowania opłat stosowanych w 2116 gminach, co stanowi 85,4% wszystkich gmin w Polsce, zamieszkałych przez ok. 32,5 mln osób, co stanowi 84,3% ludności kraju (wg spisu powszechnego z 2011 r.). [...] Najczęściej stosowaną metodą naliczania opłaty jest metoda od liczby mieszkańców stosowana przez 1469 gmin, co stanowi ok. 70% wszystkich gmin uczestniczących w badaniu. Drugą pod względem częstości stosowania jest metoda od liczby gospodarstw domowych występująca pod względem formalnym w bazie danych 422 razy (tj. ok. 20% wszystkich przypadków). Zauważyć jednak należy, iż większość gmin w tej grupie stosuje różnicowanie opłat w zależności od liczby osób w poszczególnych gospodarstwach domowych i jedynie 73 gminy z tej grupy naliczają opłatę wg jednolitej metody od liczby gospodarstw domowych. Pozostałe 349 gmin stosuje metodę nieformalnie hybrydową tzn. wyznaczają klasy wielkości gospodarstw domowych i naliczają opłaty nie tylko od liczby gospodarstw domowych, ale również od liczby mieszkańców zamieszkujących poszczególne gospodarstwa domowe. Metody połączone (hybryda przynajmniej dwóch metod spośród czterech dozwolonych w ustawie) zadeklarowało formalnie 200 gmin (ok. 9,5%), co razem z gminami deklarującymi metodę od liczby gospodarstw domowych, ale w klasach ich wielkości daje 549 gmin (ok. 26% wszystkich gmin uczestniczących w ankiecie)”.

W ankiecie opłatę od ilości zużytej wody zadeklarowało 19 gmin. Natomiast opłatę od powierzchni nieruchomości – zgłosiły zaledwie 4 gminy. Warto zauważyć, że wyniki ankiety, pozostając reprezentatywne statystycznie, nie objęły wszystkich przypadków, szczególnie w odniesieniu do opłat od powierzchni i zużycia wody. Stąd brak w zestawieniu Szczecina – jednego z największych miast w kraju, który wybrał metodę opłaty od zużytej wody. Czy Białegostoku, gdzie mieszkańcy rozliczają się wg metody od powierzchni mieszkaniowej.

3.2. Opłata wg liczby mieszkańców

Na podstawie danych ankiety Ministerstwa Środowiska na 1469 gmin informujących o wyborze tej metody – aż 1294 gminy wybrały omawianą metodę, co stanowi

ok. 61% wszystkich gmin uczestniczących w badaniu ankietowym, czyli przynajmniej 52% wszystkich gmin w Polsce. Jest to bez wątpienia najbardziej powszechna metoda i z pewnością daje solidne podstawy do analiz statystycznych zmienności wysokości opłat. Jest to jednocześnie druga pod względem skali możliwości unikania opłat metoda, co świadczy tylko o skali problemu, przed jakimi stają samorzady, które zdecydowały się na tę najbardziej zrozumiałą i najmniej dokładną metodę.

Metoda ta jest obciążona poważnym potencjałem błędu, umożliwiającym w świetle prawa unikanie podawania rzeczywistych danych o liczbie mieszkańców. W najbardziej znanych i skrajnych przypadkach: w Poznaniu oszacowano tę skalę na ok. 100 tys. mieszkańców, a w Gorzowie Wlkp. na 30% mieszkańców. Liczby te ilustrują skalę zjawiska, które może być właściwie oszacowane tylko przy wykorzystaniu pomiarów zużycia wody, co jest obecnie ustawowo niedopuszczalne, a nie nietolerowane.

3.3. Opłata wg gospodarstw domowych

W opinii autorów Raportu: „Ta metoda przeszła głęboką transformację, polegającą na łączeniu metody od gospodarstwa domowego oraz metody od liczby mieszkańców. Początkowo nieformalnie, niezgodnie z zapisem ustawowym, a po ostatniej nowelizacji już zgodnie, gminy wprowadziły nowelizację poprzez ustalanie odrębnych stawek opłat uzależnionych od wielkości gospodarstw domowych w granicach jednej nieruchomości. Powstały więc dwie metody, formalnie zaliczane do naliczania od liczby gospodarstw domowych: metoda oparta na jednolitej stawce, która była na początku reformy docelowym rozwiązaniem oraz metoda różnych stawek w zależności od liczby osób zgłoszonych w gospodarstwie domowym.

Pierwszym analizowanym wycinkiem jest metoda naliczania opłat od liczby gospodarstw domowych bez różnicowania stawek. Baza danych Ministerstwa Środowiska pozwala na systemowe wyszukanie gmin, które zadeklarowały tę metodę. W całym kraju ten schemat taryfowy zastosowały zaledwie 73 gminy. Najniższa zastosowana stawka opłaty wg omawianej metody wynosi dla odpadów segregowanych [...] 7,00 zł, natomiast najwyższa 58,00 zł, przy średniej arytmetycznej 27,72 zł oraz średniej ważonej liczbą ludności 28,30 zł.

Najniższa zastosowana stawka opłaty wg omawianej metody wynosi dla odpadów niesegregowanych 12,00 zł, natomiast najwyższa – 105,00 zł, przy średniej arytmetycznej 48,83 zł oraz średniej ważonej liczbą ludności 50,77 zł.

Drugim i ostatnim analizowanym wycinkiem metody od gospodarstwa domowego będą przypadki gmin, które wyznaczyły dwie klasy wielkości gospodarstw

domowych: gospodarstwa jednoosobowe i wieloosobowe. Wprawdzie analizy te są utrudnione z powodu niespójności danych, ale metoda jest niezwykle istotna z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej opłat i ograniczania skali finansowania skrośnego kosztów gospodarowania odpadami.

Jak dowodzą badania naukowe prowadzone zarówno w kraju jak i innych państwach Unii Europejskiej, ilość wytwarzanych odpadów w gospodarstwie domowym nie jest ani stała względem liczby osób w gospodarstwie domowym, jakby tego wymagała logika opłat naliczanych w zależności od liczby gospodarstw domowych bez względu na ich wielkość; ani nie jest wprost proporcjonalna do liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym, czego należałoby oczekiwać w systemie opłaty pogłównej. Zatem obie omówione wyżej metody naliczania opłat nie spełniają przesłanek sprawiedliwości z punktu widzenia kosztów przetwarzania odpadów (zasada «zanieczyszczający płaci»), a także całkowicie abstrahują od kosztów logistycznych”.

3.4. Opłata wg powierzchni mieszkalnej

Według wspomnianej ankiety Ministerstwa Środowiska 33% gmin wybrało różnego rodzaju nietypowe metody naliczania opłat. Zdecydowanie wyjątkowo stosowane są pozostałe dwie metody naliczania opłat, tzn. metoda od ilości zużytej wody – 19 gmin oraz od powierzchni nieruchomości – 4 gminy. Co nie oznacza, że tylko tyle gmin wybrało te metody. Jak się okaże, w ankiecie nie uwzględniono wszystkich gmin stosujących alternatywne wobec liczby mieszkańców metody naliczania opłat. Pomięto np. Białystok – opłata od powierzchni mieszkaniowej czy Szczecin – opłata od zużycia wody. Ze względu na fakt, że „zarówno metoda od ilości zużytej wody, jak i metoda metrażowa mogą w przyszłości zyskiwać na znaczeniu gospodarczym, zdecydowano o zamieszczeniu listy wszystkich gmin stosujących takie stawki, wraz z informacjami o wysokości tych stawek”.

W ekspertyzie dokładniej omówiono sytuację w Gliwicach, Koszalinie oraz Zambrowie. Opłaty od powierzchni mieszkalnej przeważnie są ustalane wg stopni wielkości mieszkań, gdzie do określonej granicy ok. 50 m² stosuje się stawki wysokie, a powyżej tej granicy – stawki degresywne.

3.5. Opłata wg zużycia wody

Najobszerniejszą charakterystykę gmin i miast, które zdecydowały się na wybór opłaty od zużycia wody, zawiera cytowany wyżej *Raport końcowy*⁹. Warto zacytować odnośny fragment:

„Obszerniejszy i bardziej jednolity metodycznie materiał do badań dostarczają gminy informujące w ankietach o wybraniu metody naliczania opłat od zużytej wody. [...]”

W 17 z nich jest to najprostszy z możliwych sposobów, a więc opłata zmienna z prostą stawką za 1 m³ zużytej wody. Najniższe stawki za odpady segregowane to 2,10 zł, natomiast najwyższe – 5,51. Warto zauważyć, że 2 najwyższe stawki przyjęte zostały w gminach zlokalizowanych w Sudetach. Ponadto aż 14 z 19 gmin wybierających tę metodę znajduje się na wybrzeżu Bałtyku, a przynajmniej 16 z 19 dysponuje rozwiniętą branżą turystyczną w swojej bazie ekonomicznej. Wprawdzie wiele podobnych gmin nie wybrało tej metody naliczania opłat, jednak ma ona duże zalety dla gmin ze znacznymi wahaniami liczby ludności w ciągu roku (ograniczając skalę finansowania skrośnego kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi) i być może na bazie dobrych praktyk będzie się upowszechniała. Na upowszechnienie się metody znaczny wpływ może mieć też doprecyzowanie przepisów regulujących stosowanie tej metody”.

W tabeli 1 zestawiono gminy wymienione w cytowanym opracowaniu. Tabelę uzupełniono wynikami badań własnych.

Tabela 1. Miasta i gminy stosujące opłatę od zużycia wody

Lp.	Gmina	Powiat	Województwo
1	Szklarska Poręba	jeleniogórski	dolnośląskie
2	Polanica-Zdrój	kłodzki	dolnośląskie
3	Lesznowola	piaseczyński	mazowieckie
4	Bytów	bytowski	pomorskie
5	Łeba	łęborski	pomorskie
6	Stegna	nowodworski	pomorskie
7	Sztutowo	nowodworski	pomorskie
8	Krynica Morska	nowodworski	pomorskie
9	Kosakowo	pucki	pomorskie

⁹ Ibidem, s. 53.

Lp.	Gmina	Powiat	Województwo
10	Władysławowo	pucki	pomorskie
11	Ustka miasto	słupski	pomorskie
12	Ustka gmina	słupski	pomorskie
13	Tczew	tczewski	pomorskie
14	Sopot	Sopot	pomorskie
15	Słupca miasto	słupecki	wielkopolskie
16	Rewal	gryficki	zachodniopomorskie
17	Międzyzdroje	kamiński	zachodniopomorskie
18	Kołobrzeg miasto	kołobrzeski	zachodniopomorskie
19	Mielno	koszaliński	zachodniopomorskie
20	Świnoujście	Świnoujście	zachodniopomorskie
21	Szczecin*	kołobrzeski	zachodniopomorskie
22	Wałcz*	wałecki	zachodniopomorskie
23	Darłowo*	stawieński	zachodniopomorskie
24	Golczewo*	kamiński	zachodniopomorskie

* Gminy dodane w ramach opracowania własnego.

Źródło: Z. Grzymała, M. Goleń, P. Hossa, *Wytyczne dotyczące ustalenia maksymalnych i minimalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z analizą kosztów gospodarki odpadami komunalnymi, ponoszonych przez gminę (raport końcowy)*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, 24 października 2014, s. 53.

W porównaniu do danych z ankiety Ministerstwa Środowiska, która zidentyfikowała 19 gmin, dodano cztery gminy: Wałcz, Darłowo, Golczewo i miasto Szczecin. Gros gmin jest położonych nad morzem i ma wybitnie charakter turystyczny. Dotyczy to także dwóch gmin z województwa dolnośląskiego. Lesznowola, woj. mazowieckie i Słupca-miasto, woj. wielkopolskie są prawdziwymi „wyspami”. Można domniemywać, że Lesznowola, znając dyskusję nad wyborem opłaty dla Warszawy, została zainspirowana i wykorzystała możliwość uwzględnienia wszystkich nieruchomości wyposażonych w dostęp do wodociągu. Zgodnie z opracowaniem *Raportu* maksymalna stawka obliczona na 2013 r. wyniosła 8,95 zł za m³ i 0,7% przeciętnego dochodu rozporządzalnego z 2012 roku. W przytoczonym zestawieniu brakuje takich miast, jak Kielce, Kalisz, Bielsko-Biała, czy Nowy Sącz, gdzie były już wstępne decyzje i publicznie ogłoszone stawki opłat wodnej. W swoim czasie liderami były: Kielce i Bielsko-Biała, a jednak skuteczny opór lobby spółdzielczego i komunalnego spowodował przeforsowanie opłaty od liczby mieszkańców, co pozwoliło na ukrycie części kosztów i przerzucenie ich na pozostałych mieszkańców tych miast.

Zastąpienie w znowelizowanej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mechanizmu cenowo-kosztowego mechanizmem opłaty publiczno-prawnej o charakterze zryczałtowanym lub zryczałtowym musiało przynieść skutki, znane z historii ekonomii w powojennej Polsce. Objęcie z mocy prawa systemem dobrze egzekwowalnych opłat wszystkich wytwórców odpadów komunalnych miało umożliwić gminom przejście skutecznej i neutralnej kosztowo dla gmin kontroli nad strumieniem odpadów. Kontrola ta miała stanowić gwarancję dostaw odpowiedniej i przewidywalnej masy odpadów do regionalnych instalacji przetwarzania odpadów oraz zwrot ponoszonych przez gminy kosztów zagospodarowania odpadów. Ale ten regres ekonomiczny ma, także znane z historii, skutki. Opłaty, ustalane przez organa gmin, stały się instrumentem nie tylko gospodarki komunalnej, ale także gminnej polityki. Wprowadzenie reformy gospodarki odpadami komunalnymi w 2013 r. zbiegło się niefortunnie z wyborami samorządowymi w roku 2014. Wnet okazało się, że dla wielu samorządów, niezależnie od ich wielkości, opłaty „śmieciowe” stały się elementem walki politycznej. Wysokość stawek kalkulowanych przez specjalistów z przedsiębiorstw komunalnych, a w przypadku większych ośrodków miejskich przez firmy doradcze, stawała się łatwym łupem rządzących koalicji. W związku gmin stworzonym przez Poznań stawkę skalkulowano na poziomie blisko 15 zł, a przyjęto stawkę 12 zł od osoby. W rezultacie związek cały czas był wstrząsany problemami ekonomicznymi, co doprowadziło w końcu do wysokiego deficytu i problemów egzystencjalnych. W Gorzowie Wielkopolskim po kilku latach tolerowania zbyt niskich stawek wyjściowych zdecydowano się na drastyczną podwyżkę stawek, tłumacząc ten krok narastającym deficytem. Z kolei w Łodzi i Gdańsku wygospodarowano wysokie nadwyżki i obecnie jest problem z ich zagospodarowaniem. Samorządy stale borykają się z deficytem lub superatą środków pochodzących z opłat, nie potrafiąc ustalić stawek na poziomie gwarantującym pokrycie kosztów logistycznych i przetwórczych. Rezygnując z autopilota cenowo-kosztowego na rzecz topornego kompasu opłaty publiczno-prawnej władze publiczne stworzyły sytuację niestabilnego dopływu środków finansowych pochodzących z opłat. Także kontrola nad strumieniem odpadów, szczególnie w gminach rozliczających się od osoby, jest wysoce wątpliwa, co pokazuje przykład Poznania. Z drugiej strony takie rozwiązanie, jak się wydaje, było konieczne, by przerwać powszechne praktyki niepłacenia za odpady i nielegalnej utylizacji odpadów do środowiska i włączyć, pod przymusem prawnym, wszystkich wytwórców odpadów do systemu zagospodarowania odpadów.

Na szczęście, obok obarczonych dużymi błędami systemowymi, opłat naliczanych od gospodarstwa domowego i osób, wprowadzono możliwość skorzystania z opłat naliczanych od powierzchni mieszkalnej i zużycia wody. Metoda „powierzchniowa” stabilizuje przychody pochodzące z opłat i jest z powodzeniem stosowana w dużych

ośrodkach miejskich, jak Białystok czy Koszalin. Jednak przedmiotem zainteresowania artykułu jest metoda naliczania opłat od zużycia wody jako przykład opłaty systemowej o dużym potencjale rozwojowym.

4. Przykłady wdrożenia opłaty w gminach

Każdy system ujawnia swoją prawdziwą wartość w godzinie próby. Podobnie jest z systemami gospodarki odpadami. Odkryte i oczywiste znacznie wcześniej słabości systemu opłat od liczby mieszkańców¹⁰ ujawniły się z całą mocą na przełomie minionego i obecnego roku. Przypomnijmy, że rok 2014 był rokiem wyborów komunalnych, co skłaniało rady miast do ryzykowanych operacji na stawkach opłat. W przytoczonych tu dwóch przypadkach: Poznania i Gorzowa Wlkp. zakończyło się to sytuacją kryzysową całego systemu. Szczególnie drastyczne formy kryzys przybrał w Poznaniu, do niedawna niekwestionowanej „stolicy” gospodarki odpadami komunalnymi w kraju, skąd napłynęły obrazy rodem z Neapolu, z czasów kryzysu śmieciowego. Przepełnione pojemniki, interwencje władz sanitarnych, emocjonalne wypowiedzi mieszkańców nierozumiejących przyczyn nagłego załamania odbioru odpadów na przełomie roku. Jedną z przyczyn kryzysu w związku gminnym zarządzającym gospodarką odpadami w aglomeracji poznańskiej było zaniżenie poziomu stawki z 14,75 do 12 zł od osoby oraz bardzo poważne niedoszacowanie liczby płatników. Z szacunków przytaczanych przez wiceprzewodniczącego rady Poznania, radnego M. Grzesia, wynikało, że w systemie opłat zabrakło ok. 100 tysięcy osób. Luka ta spotęgowała błędy poczynione przy wymianie pojemników połączonej ze zmianą przewoźników i wybuchł kryzys, znany na cały kraj.

W Gorzowie, mieście uchodzącym za wschodzącą gwiazdę gospodarki odpadami komunalnymi w kraju, dysponującym supernowoczesną regionalną instalacją do przetwarzania odpadów, kryzys przybrał rozmiary bardzo wysokiej podwyżki opłat. Pierwsze przymiarki miasta mówiły o podwyżce opłaty od osoby o ponad 40%, z 9 do 13 zł. Ostatecznie podwyżkę opłaty ograniczono do wysokości 12 zł za odpady segregowane, ale nie ograniczono problemów z poważnymi lukami w bazie płatników. W mediach przedstawiciele miasta ocenili tę wielkość na ok. 33%. Jak łatwo się domyśleć, jeżeli miasto nie dokona radykalnej zmiany systemu naliczania opłat, to koszty podwyżki poniosą – płacący! Informacje o pierwszym w kraju polu golfowym, wybudowanym na nieczynnym wysypisku odpadów, nie uspokoiły

¹⁰ E. Górnicki, *Plusy i minusy nowego systemu opłat „śmieciowych”*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 1.

nastrojów. Pytanie brzmi, czy władze wyciągną odpowiednie wnioski. Propozycje przedstawione przez dyrektora Związku, sugerujące zmianę bazy naliczanych opłat z osobowej na liczbę osób mieszkających w gospodarstwie domowym, nie wróżą niczego dobrego. Przyczyna zła, fałszywe dane podawane przez samych zainteresowanych, nie ulegnie eliminacji. Problemem gospodarki odpadami komunalnymi w Gorzowie jest brak systemu obiektywnej identyfikacji strumienia odpadów. Lukę tę może wypełnić albo opłata od powierzchni mieszkaniowej, albo opłata od zużycia wody. Gorzów dysponuje jeszcze jednym atutem – przez miedzę jest sąsiadem i regionalnym rywalem – Szczecina. Wystarczy dobra wola i odrobina odwagi, jaką wykazali się radni z Poznania, którzy nie ukrywali pozytywnego zaskoczenia skutecznością szczecińskiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi tak w kwestii egzekucji opłat – ponad 90%, jak i zakresu świadczonych usług¹¹.

Szczecin zbudował swój system na podstawie dwóch założeń: po pierwsze, stworzył stabilny system logistyki odpadowej, gwarantujący regularne odbiory oraz zapewnił stabilne finansowanie systemu zagospodarowania odpadów, opierając go na systemie opłaty od zużycia wody. Po drugie, buduje spalarnie resztowych odpadów komunalnych, jako ostatnie ogniwo systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Także pod tym względem tworzy wzorcowe rozwiązanie dla dużych miast w skali kraju. Wysokość stawek wyniosła 4,35 zł za 1 m³ zużytej wody w przypadku odpadów segregowanych i 5,55 zł za odpady niesegregowane. Domy jednorodzinne objęto opłatą od gospodarstwa domowego, która wynosi 57 zł miesięcznie za odpady segregowane lub 85 zł – za niesegregowane.

Podobnie Sopot w obszarze miast średniej wielkości opracował własną taryfę, opartą na opłacie od zużycia wody, ale także uwzględniającą koszty stałe systemu. Gospodarstwa domowe płacą stałą opłatę w wysokości 14 zł miesięcznie i zmienną w wysokości 3,50 zł miesięcznie od 1 m³ wody zużytej powyżej 4 m³. Jeżeli mieszkaniec zużywa do 4 m³ w miesiącu, to płaci tylko opłatę stałą – ryczałt. W przypadku zgłoszenia odpadów niesegregowanych odpowiednie stawki wynoszą 21 zł – jako opłata stała oraz 5,25 zł za 1 m³ zużytej wody.

Z obszaru niewielkich gmin uwagę zwraca podwarszawska Lesznowola, która już raz obniżyła stawki opłat z 4,20 zł za odpady segregowane na 3,20 zł za odpady segregowane i z 6,30 zł na 5,80 zł za niesegregowane. Zmiana odbyła się bez żadnych perturbacji. Radni, przyjmując tę, na ówczesne czasy, nowatorską metodę podkreślali, że na terenie gminy mieszka bardzo dużo osób niezameldowanych, dysponujących daczami lub niewielkimi domkami, podłączonymi do sieci kanalizacyjnej

¹¹ J. Leśniewska, *Jak uporządkować śmieci? Poznaniacy pojechali na lekcję do Szczecina*, „Gazeta Wyborcza”, wydanie poznańskie, dostęp 25.03.2015.

i wodociągowej. Ta racjonalna ocena służy mieszkańcom gminy Lesznówola, ale może także być źródłem i inspiracją dla wielu gmin borykających się z identycznymi problemami, a ulokowanymi w sąsiedztwie dużych miast lub aglomeracji, także dla gmin tworzących Związek Gmin G6 wokół Gorzowa czy GOAP wokół Poznania.

Przytoczone przykłady świadczą o stabilizującym wpływie opłaty wodnej na finanse lokalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi. Zawdzięczają to mechanizmowi precyzyjnej identyfikacji płatników na poziomie gospodarstwa domowego, a więc poniżej poziomu nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że opłata od zużycia wody pozbawiona jest wad. Zostały wymienione przy bliżej charakterystyce tej formy rozliczenia wytwórców odpadów z gminą. W obecnym kształcie ustawowym nie ma możliwości usunięcia tych wad. Szczególnie tych wynikających z charakteru opłaty zryczałtowanej, reagującej z dużym opóźnieniem na zmiany w wytwarzanym strumieniu odpadów. Istnieją jednak propozycje zmian w mechanizmie opłaty wodnej, które umożliwiłyby jej lepsze przystosowanie do konkretnych warunków w gminach, a w szczególności stymulowanie procesów segregacji u źródła pożądaných frakcji morfologicznych.

Każdy system ujawnia swoje słabości i zalety w obliczu kryzysu. Opinia publiczna poznaje wówczas czynniki kryzysogenne, które do niego doprowadziły. Poznań, niezależnie od kryzysu w gospodarce odpadami komunalnymi, uzyskuje wysokie oceny firm ratingowych, ostatnio Fitcha. Jedną z przyczyn kryzysu GOAP była niewłaściwa forma opłaty oraz zaniżona stawka. Szczecińska gospodarka odpadami także stanie przed prawdziwym wyzwaniem po uruchomieniu spalarni odpadów. Ujawnią się wówczas realne koszty przetworzenia odpadów, obecnie bliżej nieznanne. Szczecin już pokonał jeden z problemów, jakie wystąpiły przy zagospodarowaniu odpadów zielonych, bo dysponuje silnym atutem: wysokimi i regularnymi wpływami z opłat, łatwych do naliczenia, kontroli i egzekucji. Na straży szczecińskiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi stoją nie tylko przepisy i ich egzekutorzy, ale także tysiące liczników wody. Jak powiedział to jeden z managerów szczecińskiej gospodarki komunalnej w rozmowie telewizyjnej¹², „tam gdzie odkręcają wodę, tam naliczamy opłatę za śmieci”. Trudno o bardziej trafne spostrzeżenie i ocenę efektywności tej formy naliczania i rozliczania należności za zagospodarowanie odpadów komunalnych. Gdyby ustawodawca usprawnił model opłaty i umożliwił jej obniżanie, w zależności od wskaźnika nagromadzenia odpadów w nieruchomościach, to współczynnik poboru należności zbliżyłby się do 100%. Obopólny interes: wytwarzających i miasta stwarza najlepsze warunki dla budowy wzajemnego

¹² T. Antczak, wypowiedź dla TV Polsat, program „Wydarzenia”, emisja 22 stycznia 2015 r., godz. 18.15.

zaufania. Populistyczne posunięcia i przekonanie o własnej nieomyślności prowadzą na manowce, jak przekonali się mieszkańcy aglomeracji poznańskie GOAP oraz Gorzowa Wielkopolskiego, tworzącego wraz z otaczającymi gminami związek gminny MG-6. W warunkach rosnących potrzeb zapewnienia stabilnych strumieni odpadów dla budowanych kosztownych instalacji oraz korzyści, jakie płyną z posiadania stabilnych stawek opłat dla budowy atmosfery zaufania w gminach, wydaje się, że zainteresowanie opłatą wodną będzie rosło, w miarę upowszechniania w całym kraju doświadczeń „Związku Wodniaków” „G-24” ze Szczecinem na czele.

5. Model dynamicznej stawki opłaty

Jak wspomniano wyżej, w przytaczanym „Podręczniku Grabowskiego” autor przedstawił, jako elementy mechanizmu ekonomicznego opłat, dwie koncepcje, nie łącząc ich ze sobą. Jedną była koncepcja opłaty od zużycia wody jako iloczyn stawki i bazy w postaci wody zużytej w okresie ustalonego pomiaru. Drugą – koncepcja oszacowania liczby mieszkańców z wykorzystaniem wody zużywanej w danej nieruchomości oraz wskaźnika średniego zużycia wody na mieszkańca z obszaru przyjętego przez decydentów jako właściwy. Niestety, prace nad wykorzystaniem opłaty „wodnej” stanęły w miejscu i – co wykazała analiza językowa – nie weszły do kanonu taryfowego u.c.p.g. Determinacja władz Szczecina, które jako jedyne z wielkich miast zrozumiały korzyści wynikające z wprowadzenia opłaty „wodnej” do dużego kompleksu osadniczego, ze znacznym odsetkiem ludności niezameldowanej, a także takich miast, jak Sopot, Wałcz czy Świnoujście, stworzyła materiał skłaniający autora niniejszego opracowania do kontynuowania badań nad wykorzystaniem potencjału opłaty „wodnej”, przedstawionych w cytowanym artykule z roku 2011¹³. Efektem tych badań była koncepcja dynamicznej stawki od osoby¹⁴, oparta na doświadczeniach praktycznych ze wdrażaniem u.c.p.g. po roku 2013, a także na wiedzy zdobytej na prowadzonych zajęciach warsztatowych i konferencjach tematycznych od słuchaczy z kręgu praktyki branżowej i samorządowej. Szczególnie wstrząs, jaki nastąpił w Poznaniu na przełomie lat 2014 i 2015, uświadomił wielu specjalistom, a także samorządowcom, że opłata od osoby wymaga uzupełnienia i rozwinięcia. W sukurs przyszła koncepcja wykorzystania wody do oszacowania liczby osób, opracowana przez Grabowskiego, ale uzupełniona o stawkę opłaty. Zobiektywizowanie najtrudniejszego elementu kształtowania opłaty osobowej

¹³ E. Górnicki, *Opłata...*, op.cit.

¹⁴ E. Górnicki, *Dynamiczna stawka od osoby*, „Przegląd Komunalny” 2015, nr 2, s. 27 i nast.

pomoże w przyszłości, gdy zmiana ta zostanie zaakceptowana przez ustawodawcę, w upowszechnieniu tej formuły opłaty. Wspomniany epizod, dopuszczający zużycie wody jako identyfikację strumienia odpadów w obiektach hotelarskich, wprowadzony przy okazji nowelizacji ustawy z listopada 2014 r., stwarza przesłanki do podjęcia tego problemu w najbliższej przyszłości.

5.1. Model dynamicznej stawki od osoby¹⁵

Opłata od liczby osób w gospodarstwie domowym, jako stałego parametru, ma cechy opłaty ryczałtowej. Zakłada więc wytwarzanie strumienia na stałym miesięcznym poziomie. To sztuczne uśrednienie dynamicznego strumienia prowadzi do dużych odchyłeń miesięcznych, odkładających się także w ilości globalnej, wytwarzanej na poziomie nieruchomości oraz gminy. Potrzeba opłaty podążającej za strumieniem, który w dużych aglomeracjach przybiera kształt odwróconej litery „U”. Strumień jest funkcją liczby wytwarzających odpady w gospodarstwie. Byłoby więc właściwe móc ustalić tę wielkość w ujęciu dynamicznym, uwzględniającym zmiany wielkości wytwarzanego i przekazywanego do przetwarzania strumienia odpadów, zarówno na poziomie gospodarstwa domowego, jak i nieruchomości. Właśnie uwzględnienie zmiennej liczby osób wytwarzających odpady mogłoby zmniejszyć problem Poznania i innych aglomeracji, które zdecydowały się na model opłaty od osoby.

Model opiera się na propozycji wykorzystania zużycia wody w gospodarstwie domowym do oszacowania liczby osób wytwarzających odpady w gospodarstwie lub danej nieruchomości. Pierwszym znanym w kraju wystąpieniem proponującym wykorzystanie strumienia wody do szacowania wielkości strumienia odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych był projekt ustawy o gospodarce odpadami komunalnymi autorstwa profesora J. Mikuły z roku 2008. Z kolei idea szacowania liczby osób wytwarzających odpady w nieruchomości w obiegu publicznym pojawiła się za sprawą publikacji Ministerstwa Środowiska, autorstwa dr inż. Z. Grabowskiego. Niestety, nie stała się inspiracją dla ustawodawcy i nie została uwzględniona w konstruowaniu „silnika ekonomicznego” ustawy przy kolejnych modyfikacjach. Jak się wydaje, jedną z przyczyn był opór środowiska spółdzielni mieszkaniowych i zasobów komunalnych gmin, które np. w Kaliszu obaliły pomysł prezydenta miasta wprowadzenia opłaty „wodnej”, obawiając się ujawnienia prawdziwej liczby osób wytwarzających odpady w ich zasobach. Pewne, dość radykalne

¹⁵ Ibidem.

propozycje zostały zgłoszone także przez autora niniejszego opracowania na łamach „Przeglądu Komunalnego” w 2011 roku¹⁶.

Model opłaty opartej na oszacowaniu liczby osób wytwarzających odpady w gospodarstwie domowym można przedstawić w poniższy sposób:

$$O_{osoby} = (V_{zuż/H_2O} : V_{średnie H_2O/osobę}) \times St_{osobę}$$

gdzie:

- O_{osoby} – opłata od liczby osób w gospodarstwie domowym lub nieruchomości,
 $V_{zuż/H_2O}$ – wielkość zużycia wody w m³ przez nieruchomość w okresie ustalonym do naliczania opłaty, np. miesiąc, kwartał, rok,
 $V_{średnie H_2O/osobę}$ – średnie zużycie wody w m³ na mieszkańca w okresie od początku naliczania, ustalone na podstawie danych z lokalnego przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego,
 $St_{osobę}$ – stawka opłaty ustalona przez radę gminy.

Mieszkaniec gospodarstwa domowego lub właściciel nieruchomości, wypełniając deklarację opłaty, wpisywałby liczbę osób w gospodarstwie lub nieruchomości ustaloną poprzez podzielenie indywidualnego zużycia wody w okresie ustalonym na naliczenie opłaty, np. miesiąca, kwartału, roku, przez podany przez MPWiK średni poziom zużycia wody. Ten parametr musi być ustalony w planie gospodarki odpadami i albo odnosić się do większej, albo do mniejszej zbiorowości. Dla miejscowości, gdzie sieć wodociągowa jest opomiarowana za pomocą czytników wyposażonych w odczyt radiowy zużycia wody, ustalenie zużycia może być bardzo precyzyjne, a określenie liczby osób oparte na indywidualnym średnim wskaźniku zużycia dla danego gospodarstwa domowego.

W gospodarstwach z odczytem okresowym, np. kwartalnym lub rocznym, odpowiednie parametry byłby ustalane z opóźnieniem. W przypadku gospodarstw nieopomiarowanych – bez odczytu, wyposażonych w studnie lub inne możliwości zaopatrzenia w wodę parametry ustalano by zgodnie ze znanym rozporządzeniem w sprawie ustalania ryczałtowej wielkości zużycia wody.

¹⁶ E. Górnicki, *Opłata...*, op.cit.

6. Podsumowanie

Plusy

Wprowadzenie opłaty opartej na dynamicznym ustalaniu liczby osób może liczyć na akceptację społeczną, bowiem pozostawia metodę naliczania opłaty wg idei: „śmieci wytwarzają ludzie” i nie wymaga przekonywania do innej metody naliczania opłaty, np. od powierzchni mieszkania czy zużycia wody.

Metoda opłaty od liczby osób w odróżnieniu od opłaty „wodnej” uwzględnia zmiany w wielkości strumienia wytwarzanych odpadów. Zużycie wody ma dokładnie odmienną charakterystykę ilościowo-czasową od wytwarzania odpadów. Największe zużycie wody w roku przypada na miesiące letnie, gdy wytwarzane są najmniejsze ilości odpadów. Oczywiście poza miejscowościami wczasowymi.

W nieruchomościach w zabudowie niskiej, szczególnie jednorodzinnych, dobrze opomiarowanych, wyposażonych w nowoczesne liczniki o odczycie radiowym jest wręcz szansa na opłatę o cyklu miesięcznym, uwzględniającym wielkość strumienia. Np. w lipcu, gdyby z powodu urlopu nikt nie przebywał w gospodarstwie domowym lub nieruchomości, opłata mogłaby wynieść... dokładnie 0.

Minusy

Zużycie wody w gospodarstwie pozwala na precyzyjne zidentyfikowanie okresu wytwarzania odpadów – nie jest jednak precyzyjnym miernikiem liczby osób wytwarzających odpady. Bardziej dokładnym miernikiem są wytworzone ścieki, bowiem ich wielkość stanowi różnicę między zużyciem wody na cele bytowe i cele pozabytowe. W rozwiązaniu ustawowym fakt ten powinien być uwzględniony.

Potrzebna jest zmiana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dopuszczająca możliwość szacowania liczby osób wytwarzających odpady wg zużycia wody, co wymaga pracochłonnego procesu legislacyjnego. Precedens jest – nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza w art. 6j ust. 3a-b-c stosowanie wody jako miary wytwarzanych odpadów w obiektach turystycznych.

Przedstawiony poszerzony model opłaty, oparty na identyfikacji liczby mieszkańców pozwala na pełniejsze wykorzystanie potencjału identyfikacji i kwantyfikacji modelu opłaty wodnej.

Opomiarowane radiowo, a więc z możliwością do zdalnego odczytu, mierniki zużycia wody pozwalają na maksymalnie precyzyjną kwantyfikację liczby osób wytwarzających odpady w danym okresie na obszarze nieruchomości. Liczba

ta stanowi podstawę do ustalenia wielkości strumienia przekazanego do przesyłu i przetworzenia.

Wnioski

Opłata od zużycia wody okazała się nowatorskim rozwiązaniem nierozwiązywalnego problemu związanego z porzuceniem przez ustawodawcę modelu ceny, jak to ma miejsce w przypadku dostaw wody i odbioru ścieków komunalnych, na rzecz opłaty publicznoprawnej.

Przyjęte modele opłat za zagospodarowanie odpadów (ryczałtowy – od gospodarstwa domowego oraz zryczałtowane: od osoby, powierzchni mieszkaniowej i zużycia wody) pełnią funkcję dystrybucji kosztów systemu, „kosztem” błędu systemowego, polegającego na uprzywilejowaniu gospodarstw wytwarzających dużo odpadów wobec gospodarstw wytwarzających odpadów niewiele. Opłaty różnią się tylko skalą błędu systemowego.

Zryczałtowany wymiar opłaty, wprowadzając nadal uprzywilejowuje ponadprzeciętne wytwarzanie odpadów, ale, chociaż z opóźnieniem, nadąża za wielkością strumienia, wytwarzanego lokalnie.

Funkcję identyfikacyjną dostrzegł ustawodawca w ostatniej nowelizacji z 28 listopada 2014 r., wprowadzając możliwość wykorzystania mechanizmu identyfikacyjnego opłaty „wodnej” dla obiektów turystycznych¹⁷.

W skali kraju 24 miasta i gminy zdecydowały się na tę formę rozliczania kosztów gospodarki odpadami. Żadna nie odstąpiła od tego wyboru. Przykład Poznania czy Gorzowa wskazuje skalę systemowych nieprawidłowości, związanych z wyborem opłaty od nieweryfikowalnej liczby mieszkańców: 20% niepłacących w Poznaniu, blisko 30% w Gorzowie – to skala prawdziwej klęski tej najpowszechniejszej i jedynej powszechnie akceptowanej formy opłaty.

Obecna forma opłaty od zużycia wody jest jednak zaledwie zapowiedzią potencjału, jaki skrywa w sobie możliwość prognozowania wielkości strumienia odpadów związana ze zużyciem wody przez jej konsumentów. Woda nie kwantyfikuje prawidłowo strumienia odpadów wytwarzanych w gospodarstwie domowym, ale czyni to prawidłowo w odniesieniu do liczby osób wytwarzających odpady.

Przytoczona możliwość modelu dynamicznej opłaty od osoby wskazuje na potencjał rozwojowy tkwiący w tej metodzie rozliczania kosztów zagospodarowania odpadów.

¹⁷ Art. 6j ust. 3a, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nowelizacja 28.11.2014.

Wypada mieć nadzieję, że samorządy, szczególnie dużych miast i aglomeracji, zrozumieją na przykładzie Szczecina korzyści związane z opłatą wodną i wpłyną na korektę mechanizmu ekonomicznego ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, najlepiej w ramach nowej ustawy o gospodarce odpadami komunalnymi, która wyeliminuje słabości obecnych rozwiązań i otworzy przed gospodarką odpadami nowe perspektywy.

Bibliografia

Publikacje zwarte

1. Grabowski Z., *Wytyczne dla gmin dotyczące wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa listopad 2011 r., s. 22.
2. Grzymała Z., Goleń M., Hossa P., *Wytyczne dotyczące ustalenia maksymalnych i minimalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z analizą kosztów gospodarki odpadami komunalnymi, ponoszonych przez gminę (raport końcowy)*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 24 października 2014 r., s. 53 i 54.

Artykuły prasowe

1. Górnicki E., *Dynamiczna stawka od osoby*, „Przegląd Komunalny” 2015, nr 2, s. 27 i nast.
2. Górnicki E., *Opłata wodno-śmieciowa*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 5, s. 51–59.
3. Górnicki E., *Plusy i minusy nowego systemu opłat „śmieciowych”*, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 1.
4. Leśniewska J., *Jak uporządkować śmieci? Poznaniacy pojechali na lekcję do Szczecina*, „Gazeta Wyborcza”, wydanie poznańskie, z dnia 25.03.2015.

Materiały internetowe

1. Adamczyk P. wypowiedź dla TV Polsat, program „Wydarzenia”, emisja 22 stycznia 2015 r., godz. 18.45.

Dokumenty prawne

1. Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 228).
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).

4. Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2012*, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2012.
5. Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014, Uchwała nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie KPGO 2014, (MP z 2010 r., poz. 1138).

Water Consumption Tariff as an Instrument of Communal Waste Management

Summary

The water consumption tariff system was defined in the amended Act of 2011 on the Maintenance of Cleanliness and Order in Communes. The legislator proposed this solution in addition to other charges in relation to the number of inhabitants and the housing area or household, as an element of the systemic charge as a rule not connected with the amount of waste generated by households and inhabited properties. The solution was introduced in connection with a significant number of inhabitants of large towns with unspecified residence status: students, seasonal workers or tourists. Marginal at the beginning, in the course of time it was chosen by over 20 local governments, including the town of Szczecin (about 410,000 inhabitants) and communes, mainly tourist in character in the coastal regions. The water consumption tariff reflects an important feature of identification of waste generation origin but a considerably weaker ability to quantify the generated stream of waste. Additionally, the ability to estimate the number of waste generating inhabitants when analysing the volume of water consumption may be used for other purposes. The tariff has a great development potential, which was indicated by the crisis related to the charges calculated on the number of inhabitants in Poznań and Gorzów. The article presents a concept of a dynamic tariff based the aforementioned features.

Keywords: charge, tariff, water consumption, waste, Szczecin, Poznań

Grzegorz Maśloch

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Zbigniew Grzymała

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Restrukturyzacja przedsiębiorstw komunalnych w Polsce w latach 2004–2013

Streszczenie

W prawidłowym wypełnianiu zadań przez jednostki samorządu gminnego szczególnie istotną rolę odgrywają przedsiębiorstwa komunalne, które funkcjonują w ramach tzw. gospodarki komunalnej. Gminy mają pewną swobodę w zakresie prowadzenia gospodarki komunalnej na swoim terenie, która umożliwia samodzielne ustalenie zasad, form i warunków jej prowadzenia. W konsekwencji doprowadza to do sytuacji, w której w ramach gospodarki komunalnej istnieje wiele modeli realizacji zadań, a dokonujące się zmiany polegają w głównej mierze na dostosowaniu struktury i sposobu wykonywania zadań przez przedsiębiorstwa komunalne do możliwości i oczekiwań społeczności lokalnej.

Głównym celem artykułu jest analiza i ocena procesów restrukturyzacji polskich przedsiębiorstw komunalnych. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie dostępnych informacji i danych statystycznych z lat 2004–2013.

Słowa kluczowe: gospodarka komunalna, przedsiębiorstwo komunalne, restrukturyzacja, gmina

1. Wprowadzenie

Analizując aspekty prawne, organizacyjne i finansowe funkcjonowania samorządu lokalnego w Polsce – a w szczególności podstawowych jednostek terytorialnych, jakimi są gminy – należy mieć na uwadze, że szczególnie istotną rolę w prawidłowym wypełnianiu zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz ich rozwoju odgrywają przedsiębiorstwa komunalne, funkcjonujące w ramach ogólnie definiowanej „gospodarki komunalnej”.

Gminy mają pewną swobodę w zakresie prowadzenia gospodarki komunalnej. Autonomia ta ma umożliwić samodzielne ustalenie zasad, form i warunków prowadzenia gospodarki komunalnej. Dzięki temu każda gmina dostaje szansę stworzenia własnej strategii gospodarczej, która może przyczynić się do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Możliwości finansowania zadań i rozwoju przez podmioty funkcjonujące w sektorze gospodarki komunalnej oraz konkurowanie na jednolitym rynku europejskim uwarunkowane są wieloma czynnikami. Jednym z głównych jest problem zapewnienia optymalnej formy prawnej i efektywnej organizacji przedsiębiorstwa. Doprowadza to do sytuacji, w której istnieje wiele modeli realizacji zadań w ramach gospodarki komunalnej i zmian, jakie w niej zachodzą – w tym głównie restrukturyzacyjnych, polegających na dostosowaniu struktury i sposobu wykonywania zadań przez przedsiębiorstwa komunalne do możliwości i oczekiwań społeczności lokalnej. Dlatego też głównym celem publikacji jest analiza procesów restrukturyzacji polskich przedsiębiorstw komunalnych. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie dostępnych informacji i danych statystycznych z lat 2004–2013.

2. Istota restrukturyzacji przedsiębiorstw

Restrukturyzacja przedsiębiorstw definiowana jest jako proces naprawczy, mający na celu poprawę sytuacji finansowej organizacji. W szerszej skali może odnosić się do pewnej branży przemysłowej czy całego sektora (np. sektora węglowego, przemysłu ciężkiego, stoczniowego lub gospodarki komunalnej). W węższym zakresie, najczęściej spotykanym, wiąże się ze zmianami dokonywanymi w przedsiębiorstwie.

Restrukturyzacja, zgodnie z definicją C. Suszyńskiego, oznacza radykalne działania zmierzające do zapewnienia firmie konkurencyjności. Obejmuje ona m.in. zmianę strategii i organizacji oraz procesów, metod zarządzania i kultury firmy,

a także zasobów materialnych i kapitału ludzkiego¹. Podsumowując: restrukturyzacja przedsiębiorstw oznacza wprowadzenie zmian, skutkujących usprawnieniem struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania w celu lepszego wykorzystania zasobów (w tym infrastruktury, zatrudnienia oraz sposobu zarządzania przedsiębiorstwem i jego finansami). Restrukturyzacja ma więc za zadanie poprawę wskaźników efektywności przedsiębiorstwa, w tym wskaźników majątkowych i finansowych. Dokonuje się to poprzez wprowadzenie nowoczesnych technologii i unowocześnienie lub usprawnienie produkcji i usług, a także przez dokonywanie zmian w strukturze własności oraz działania konsolidacyjne².

Podstawowymi przesłankami do restrukturyzacji, wywołanymi tzw. czynnikami zewnętrznymi, może być zmienne otoczenie (np. otoczenie polityczne). W Polsce bardzo wyraźną taką przesłanką była polityczna decyzja o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Inną przesłanką może być globalizacja rynków i konieczność dostosowania się do nowej sytuacji. Można to podsumować stwierdzeniem „restrukturyzuj się albo upadaj”. Efektami takiej restrukturyzacji może być dokonanie fuzji z innym przedsiębiorstwem, poddanie się przejęciu lub dokonanie takiego przejęcia albo ekspansja pierwotnego przedsiębiorstwa na inne rynki w postaci zakładania nowych placówek.

Czynnikiem wewnętrznym determinującym restrukturyzację jest najczęściej konieczność poprawy struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, profilu działalności, sposobu zarządzania, w tym zarządzania zasobami ludzkimi itp.

Restrukturyzacja może mieć charakter podmiotowy lub przedmiotowy. W ujęciu podmiotowym dotyczy zmian organizacyjno-prawnych i dotyka sfery zarządzania zasobami ludzkimi. Tego typu restrukturyzacji może towarzyszyć tzw. restrukturyzacja przedmiotowa, skupiająca się na zmianach asortymentowych czy technologicznych. Z punktu widzenia sytuacji przedsiębiorstwa restrukturyzacja może oznaczać konieczność naprawy przedsiębiorstwa, które w poprzednim okresie osiągnęło gorsze wyniki finansowe. Wtedy mówi się o tzw. restrukturyzacji naprawczej. Rozciągając się ona może zarówno na sferę podmiotową, jak i przedmiotową.

Pewnego rodzaju działaniem wyprzedającym sytuację, która zdeterminuje konieczność dokonywania „napraw” w przedsiębiorstwie, jest działanie prorozwojowe nazywane także restrukturyzacją rozwojową. Ma ono na celu zagwarantowanie sobie większego rynku oraz rezerwę na wypadek zmniejszenia dotychczasowego zbytu w wyniku utraty rynku lub jego części.

¹ <http://isc.infor.pl/slownik-pojec/haslo,101002.html>

² Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 126.

Innym podziałem zawierającym w sobie elementy powyższych rodzajów restrukturyzacji jest podział na restrukturyzację³:

- operacyjną,
- finansową,
- własnościową.

W zasadzie restrukturyzacja jest częścią strategii działania przedsiębiorstwa lub nawet samą strategią. Możemy więc wyróżnić strategie naprawcze (defensywne), rozwoju (ofensywne), marketingowe, finansowe, produkcyjne, inwestycyjne, kadrowe itd.⁴

Restrukturyzacja naprawcza – defensywna dotyczy przedsiębiorstw zagrożonych likwidacją, najczęściej znajdujących się w złej sytuacji finansowej. Podstawowym celem restrukturyzacji naprawczej jest poprawa wskaźników ekonomiczno-finansowych i przywrócenie wypłacalności firmy. Głównym celem restrukturyzacji defensywnej jest zapewnienie przetrwania organizacji przez m.in. minimalizowanie słabości wewnętrznych tej organizacji oraz zewnętrznych zagrożeń, płynących ze strony otoczenia. W ramach działań naprawczych związanych z tą restrukturyzacją można wyróżnić: redukcję kosztów, zatrzymanie procesu inwestowania czy zmniejszenie zdolności produkcyjnych. Restrukturyzacja ta może dodatkowo składać się z kilku różnych szczegółowych typów strategii⁵:

- strategia zawężania, w której, przede wszystkim poprzez analizę rentowności wytwarzanych produktów, eliminuje się te nierentowne,
- strategia wycofywania się, polegająca na wycofywaniu się z nierentownych rynków,
- strategia odchudzania, w której poprzez analizę przydatności poszczególnych pozycji aktywów usuwa się zbędne przedmioty i środki trwałe z firmy,
- strategia okrajania, która jest sumą wszystkich powyższych typów wymienionych strategii; najczęściej likwidowano nieefektywne ogniwa, sprzedawano zbędny majątek lub zagospodarowywano go z udziałem osób trzecich, wyłączano obiekty z produkcji, w tym ograniczano asortyment produkcji oraz dokonywano zwolnień.

Jak podają D. Kowalczyk-Jakubowska i A. Malewicz, na przełomie lat 80. i 90. XX w. w warunkach polskich do głównych właściwości restrukturyzacji naprawczej, która najczęściej miała na celu zapobieżenie likwidacji i przetrwanie przedsiębiorstwa, należały⁶:

³ C. Muszyński, *Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Proces zarządzania zmianami*, PWE, Warszawa 1999, s. 124 i nast.

⁴ Z. Grzymała, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 128.

⁵ Por. ibidem, s. 128.

⁶ D. Kowalczyk-Jakubowska, A. Malewicz, *Restrukturyzacja jako technika ratowania i rozwoju przedsiębiorstwa*, „Orgmasz”, Warszawa 1992, s. 15–16.

- selektywnie prowadzone działania restrukturyzacyjne, obejmujące jedynie wybrane obszary działalności przedsiębiorstwa, dotyczące okresu od roku do dwóch lat,
- poprawa wyniku finansowego, głównie przez pełniejsze wykorzystanie rezerw prostych w przedsiębiorstwie,
- koncentracja na utrzymaniu dotychczasowej produkcji,
- osiągnięcie przez przedsiębiorstwo szybko odczuwalnych korzyści.

Ten rodzaj restrukturyzacji również obecnie najczęściej ma na celu utrzymanie *status quo* dotychczasowej kadry kierowniczej. Rezygnuje się z gruntownej reorganizacji przedsiębiorstwa i oczekuje na efekty poprawy, których pojawienie lub ich brak determinuje ewentualne dalsze procesy zmian.

Restrukturyzacja bardzo często obejmowała procesy redukcji kosztów bieżących, w tym kosztów osobowych, co w naturalny sposób owocowało zwalnianiem pracowników lub nieprzyjmowaniem nowych w momencie naturalnego odchodzenia dotychczasowych. Dlatego restrukturyzacja defensywna nie cieszyła się z reguły poparciem społecznym.

W ostatniej dekadzie, jak wynika z obserwacji i badań przeprowadzanych w Katedrze Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, do powyższych działań w ramach restrukturyzacji naprawczej – defensywnej w odniesieniu do przedsiębiorstw komunalnych należałoby dodać poprawę wartości aktywów z wykorzystaniem środków publicznych, w tym z Unii Europejskiej. Niestety, często powiązane to było z przystąpieniem do procesu prywatyzacji takiego przedsiębiorstwa, co jest częścią składową restrukturyzacji ofensywnej. Jednak w tym przypadku sprzedaż przedsiębiorstwa komunalnego, dokonywana na rzecz korporacji zagranicznej, była celem samym w sobie, co przez wielu ekonomistów ocenione zostało negatywnie, ponieważ koszt naprawy takiego przedsiębiorstwa następował również z udziałem polskich środków budżetowych, a korzyść z takiej prywatyzacji w dłuższym okresie wydaje się wątpliwa z punktu widzenia gospodarki publicznej i finansów publicznych.

Restrukturyzacja ofensywna, będąca główną składową restrukturyzacji rozwojowej, utożsamiana jest z maksymalnym wykorzystaniem efektu synergii, występującym między silnymi stronami przedsiębiorstwa a szansami istniejącymi w otoczeniu. Jest to strategia silnej ekspansji i zdywersyfikowanego rozwoju. Do jej działań można zaliczyć: wykorzystywanie pojawiających się szans, a nawet, jeśli warunki pozwalają, kreowanie tych szans, wzmacnianie pozycji na rynku, przejmowanie organizacji pokrewnych, koncentrację zasobów na konkurencyjnych produktach, rozpoczynanie nowych przedsięwzięć i odnowę asortymentu produkcji, zdobywanie nowych kontaktów handlowych i nowych rynków zbytu, wdrażanie postępu technicznego

i nowoczesnych technologii, przebudowę organizacyjną, w tym dokonywanie zmian organizacyjno-prawnych i dobór bardziej kwalifikowanej kadry. Ogólnie restrukturyzacja rozwojowa oznacza podejście strategiczne do rozwoju przedsiębiorstwa z zastosowaniem szeroko rozumianych innowacji. Restrukturyzacja rozwojowa obejmuje okres od dwóch do pięciu lat i cechuje ją między innymi⁷:

- dokonywanie na szeroką skalę zmian jakościowych i strukturalnych (w tym wyjście poza dotychczasowy zakres działalności przedsiębiorstwa),
- wysoka innowacyjność techniczna, produkcyjna i marketingowa,
- ponadprzeciętne ryzyko podejmowanych przedsięwzięć,
- antycypacyjne rozwiązywanie problemów.

Restrukturyzacja rozwojowa składa się z elementów operacyjnych, finansowych i często zmian własnościowych. Obejmuje ona długofalowe działania charakteryzujące się szerokim wachlarzem jakościowych oraz strukturalnych zmian w danym przedsiębiorstwie. W zależności od wielu czynników, takich jak rodzaj przyjętej strategii, wspomnianej sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, prognoz rozwoju itd. można wyróżnić następujące rodzaje restrukturyzacji rozwojowej⁸:

- kreatywną,
- antycypacyjną,
- dostosowawczą (adaptacyjną).

Restrukturyzacja kreatywna jest podejmowana względnie niezależnie od dostrzeganych lub prognozowanych zmian otoczenia. Zasadniczy jej cel to wywarcie wpływu na otoczenie i wykreowanie nowych wzorców.

Restrukturyzacja antycypacyjna to restrukturyzacja, której plan powstał w wyniku prognoz zmian w otoczeniu. W przypadku trafnych prognoz jej wprowadzenie pozwoli wyprzedzająco dostosować strukturę organizacyjną, zmodyfikować zasady funkcjonowania wewnątrz organizacji, dostosować program produkcji asortymentu do zmian zachodzących w bliższym oraz dalszym otoczeniu i w efekcie uzyskać przewagę konkurencyjną. Umożliwi to również (w zależności od rodzaju rynku, na którym działa przedsiębiorstwo) zająć pozycję firmy wiodącej lub lidera.

Restrukturyzacja dostosowawcza (adaptacyjna) polega na szybkiej i skutecznej reakcji na zauważone zmiany w otoczeniu, np. poprzez wprowadzenie zmian w strukturze produkcji. Jeżeli dane przedsiębiorstwo potrafi zidentyfikować zmiany w otoczeniu oraz wprowadzić wystarczająco głębokie i kompleksowe zmiany w przed-

⁷ Ibidem, s. 16–18.

⁸ Z. Grzymała, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 130.

siębiorstwie, to może uzyskać lub wzmocnić przewagę konkurencyjną i sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa⁹.

Wiele rodzajów restrukturyzacji łączy w sobie elementy restrukturyzacji naprawczej i ofensywnej. Restrukturyzację naprawczą stosuje się w początkowej fazie działań restrukturyzacyjnych, a następnie, nie poprzestając na osiągniętych efektach (pozytywnych lub negatywnych), przystępuje się do dalszych zmian. Te dalsze zmiany mogą mieć charakter działań typu operacyjnego, finansowego albo własnościowego, co daje podstawę do podziału restrukturyzacji na: operacyjną, finansową czy własnościową.

Restrukturyzacja operacyjna obejmuje zmiany w podstawowej działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, określanej zyskiem lub stratą operacyjną, i znajduje swoje odbicie w zmianach stanu i struktury aktywów przedsiębiorstwa¹⁰. Restrukturyzacja tego typu w sposób najszerszy obejmuje pola działania przedsiębiorstwa, również te strategiczne, stąd nie jest właściwe przeciwstawianie tej restrukturyzacji na przykład restrukturyzacji rozwojowej. Restrukturyzacja operacyjna w szczególności obejmuje¹¹:

- restrukturyzację marketingową,
- restrukturyzację zasobów przedsiębiorstwa,
- restrukturyzację organizacyjną i zmiany systemu zarządzania.

Uważa się, że głównym tłem zmian w organizacji jest sytuacja finansowa i próba jej poprawy. Niejako więc restrukturyzacja danej organizacji wywołana jest potrzebami finansowymi. Stąd restrukturyzacja finansowa staje się podstawowym motorem pozostałych zmian. Generalnie, restrukturyzacja finansowa polega na wszechstronnym wykorzystaniu mechanizmów, instrumentów oraz technik finansowych w celu osiągnięcia wyznaczonego celu, czy kierunku strategicznego służącego tworzeniu wartości. Z uwagi na to, że bardzo trudno jest wyraźnie rozgraniczyć pola poszczególnych restrukturyzacji, niektóre działania na przykład restrukturyzacji zasobów przedsiębiorstwa, takie jak restrukturyzacja aktywów, można zaliczyć do instrumentów restrukturyzacji finansowej. Dlatego też restrukturyzacja finansowa wywołuje zmiany w obrębie atrybutów wyodrębnienia przedsiębiorstwa, a zwłaszcza w następujących strukturach przedsiębiorstwa¹²:

- własności,
- kapitałowej,

⁹ Ibidem, s. 130.

¹⁰ C. Suszyński, *Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2003, s. 128.

¹¹ Z. Grzymała, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 131.

¹² Za: C. Suszyński, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 161 i nast.

- aktywów,
- organizacji.

W wyniku restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstwa najczęściej następuje spadek zobowiązań krótkoterminowych na rzecz wzrostu zobowiązań długoterminowych, zwiększenie wyniku finansowego. Poprawia się płynność finansowa. W wypadku konwersji wierzytelności, występuje wzrost zysku netto, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z zamianą na akcje istniejące, oraz wzrost kapitału akcyjnego, jeśli dokonano konwersji na akcje nowej emisji. Jeśli przedsiębiorstwo jest wierzycielem, restrukturyzacja finansowa dłużnika może spowodować u wierzyciela między innymi spadek należności bieżących i wzrost należności długoterminowych. Wzrastają także straty nadzwyczajne, co pogarsza wynik finansowy wierzyciela oraz może nastąpić pogorszenie jego płynności finansowej¹³.

Restrukturyzacja własnościowa z reguły jest pochodną decyzji w obszarze finansów organizacji. Stąd efektem tych zmian są przekształcenia w strukturze kapitałów własnych przedsiębiorstw i związane z tym zmiany zakresu władzy. Dokonanie takich zmian oznacza w praktyce przesądzenie układu decydującego o przyszłych losach przedsiębiorstwa¹⁴. Dalszą konsekwencją zmian własnościowych jest uruchomienie kolejnych przemian w innych obszarach organizacji. W odniesieniu do przedsiębiorstw komunalnych skutkiem tej restrukturyzacji bywa prywatyzacja.

Niektórzy ekonomiści byli zdania, że prywatyzacja jest warunkiem do skutecznej restrukturyzacji w krajach transformujących się. Opinie te utwierdzały w przekonaniu, że dominująca własność publiczna przedsiębiorstw nie jest w stanie wytworzyć wystarczających impulsów do działań restrukturyzacyjnych. Musi istnieć pewna masa krytyczna w postaci prywatnych przedsiębiorstw, gwarantująca zmiany w działalności przedsiębiorstw. Istnienie tej masy krytycznej zmieni zewnętrzne otoczenie przedsiębiorstw i pozytywnie w dłuższym okresie wpłynie również na przedsiębiorstwa państwowe, w których w ten sposób zostaną wywołane bodźce restrukturyzacyjne¹⁵. Problem polega na określeniu tej masy krytycznej. Jeżeli zauważa się już przykłady sprawnie działających przedsiębiorstw publicznych, można uznać, iż taka masa krytyczna została osiągnięta. W Polsce z pewnością w odniesieniu do sektora komunalnego taka sytuacja zaistniała, stąd wątpliwe wydaje się dalsze uzasadnianie sprzedaży, zwłaszcza dobrze funkcjonujących przedsiębiorstw komunalnych, co ma miejsce głównie w wielu polskich aglomeracjach, w tym w Warszawie i Łodzi. Procesy prywatyzacyjne dokonywane obecnie wynikają głównie z potrzeby wyrównania

¹³ Por. Z. Grzymała, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 139–141.

¹⁴ C. Suszyński, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 174, 175.

¹⁵ Z. Grzymała, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 142.

niedoboru środków finansowych w budżetach i nie mają nic wspólnego z teorią i praktyką restrukturyzacji.

Pozytywnym aspektem prywatyzacji, jak uważa J. Macieja, jest „dostęp do kapitału zagranicznego, który obniża koszty restrukturyzacji i rozwoju. Prywatyzacja, ułatwiając dostęp do światowych kanałów dystrybucji oraz światowej sieci serwisowej i zwiększając w ten sposób możliwości sprzedaży produkowanych wyrobów na rynkach międzynarodowych, poprawiając zarządzanie i technologie, oznacza *de facto* restrukturyzację”¹⁶. W odniesieniu do polskich przedsiębiorstw okresu transformacji podkreślano również pozytywny aspekt prywatyzacji, która miała zapobiec dekapitalizowaniu przedsiębiorstw. Niektórzy byli nawet zdania, że najlepsza jest restrukturyzacja poprzez prywatyzację, gdyż zapewnia ona także kapitał inwestycyjny, technologie, lepsze zarządzanie i efektywną organizację¹⁷. Praktyka, niestety, w wielu przypadkach nie spełniła założonych oczekiwań.

Rozpatrując restrukturyzację operacyjną, obejmującą najszerszy obszar działań przedsiębiorstwa, jak restrukturyzację marketingową, restrukturyzację zasobów i restrukturyzację organizacyjną, można znaleźć wyraźne wspólne punkty z obszarem restrukturyzacji finansowej i własnościowej w sferze zmian dotyczących majątku przedsiębiorstwa. Dlatego też w praktycznym ujęciu poszczególne działania restrukturyzacyjne będą co najmniej dwukrotnie ujmowane, odpowiednio do typologii określonych rodzajów restrukturyzacji¹⁸.

Coraz powszechniejszą praktyką, zwłaszcza w warunkach globalizacji, jest konsolidacja przedsiębiorstw, którą czasami stosuje się w ramach restrukturyzacji majątku. Uznawana bywa jako kolejny etap restrukturyzacji przedsiębiorstw, kiedy stanowi główny cel ich strategii. Istotą konsolidacji, jak pisze C. Suszyński, są świadome, celowe działania umożliwiające rozwój przedsiębiorstw przez ich łączenie lub/i wewnętrzne wzmocnienie¹⁹. Dzięki konsolidacji oczekuje się wzrostu przedsiębiorstwa, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Wzrost wewnętrzny to przede wszystkim²⁰:

- rozwijanie posiadanych i nowych zdolności wytwórczych,
- wzmocnianie istniejących oraz tworzenie nowych jednostek organizacyjnych – najczęściej w budowanych od podstaw filiach przedsiębiorstwa,
- stworzenie opłacalnej skali działalności, sieci dystrybucji, marketingu itp.,
- zwiększanie efektywności stosowanych rozwiązań,

¹⁶ J. Macieja, *Prywatyzacja jest celem samoistnym*, „Rzeczpospolita” z dnia 13.05.1998.

¹⁷ A. Lipowski, *Niechęć do prywatyzacji kosztuje*, „Prawo i Gospodarka” z dnia 17.10.1997 r.

¹⁸ Por. Z. Grzymała, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 150–152.

¹⁹ C. Suszyński, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 196.

²⁰ *Fuzje i przejęcia przedsiębiorstw*, red. W. Frąckowiak, PWE, Warszawa 1998, s. 13–14.

- pobudzanie własnej innowacyjności,
- racjonalizacja zarządzania oraz jego koncentracja na wewnętrznych procesach wzrostu.

Wzrost zewnętrzny może odbywać się w wyniku fuzji i przejęć. Fuzja może doprowadzać do powstania nowego podmiotu bądź może nastąpić tzw. inkorporacja, czyli wcielenie nowo nabytej firmy, w którego wyniku podmiot wcielany traci osobowość prawną. Wyróżniamy fuzje²¹:

- poziome (horyzontalne) dokonywane pomiędzy firmami prowadzącymi tę samą działalność;
- pionowe (wertikalne) dokonywane przez podmioty działające w obrębie tych samych procesów technologicznych, na przykład przedsiębiorstw wydobywczych, przetwórczych i dystrybucyjnych lub hurtowni i sprzedaży detalicznej;
- zdywersyfikowane (pokrewne i konglomeratowe) dokonywane między przedsiębiorstwami prowadzącymi różną działalność; fuzje pokrewne oznaczają związki podmiotów w różnych sektorach i dziedzinach o zbliżonym profilu kompetencji, zaś fuzje konglomeratowe obejmują podmioty niezwiązane ze sobą i pozwalają rozszerzyć działalność przez poszerzenie produktowe, geograficzne bądź też komplementarność (synergię) finansową i obniżenie ryzyka operacyjnego.

Przejęcie polega na transferze kontroli nad danym przedsiębiorstwem drogą na przykład zakupu udziałów lub akcji, zakupu majątku przejmowanego przedsiębiorstwa lub poprzez jego prywatyzację. Jeśli odbywa się ono przy sprzeczności przejmowanego, mówi się wtedy o wrogim przejęciu²².

Restrukturyzacja zatem przejawia się poprzez różnorodne działania. W przypadku restrukturyzacji własnościowej w warunkach polskich może wywoływać wiele emocji od pozytywnej akceptacji do zarzutów o korupcję i tzw. podział łupów, który niewiele ma wspólnego z założeniem, że celem restrukturyzacji jest przede wszystkim przetrwanie w sytuacji kryzysowej i dalszy rozwój poprzez odpowiednie dopasowanie się do rynku oraz wykorzystanie nadarzających się szans.

3. Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce

Pojęcie „gospodarka komunalna” ma charakter umowny, a jej znaczenie zmienia się w zależności od ustroju społeczno-gospodarczego i podlega ewolucji w miarę

²¹ Za: C. Suszyński, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 200–203.

²² Por. Z. Grzymała, *Restrukturyzacja...*, op.cit., s. 153.

upływu czasu. Obecnie zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²³. Przedmiotowa ustawa nie zawiera legalnej definicji „gospodarki komunalnej”, ale przez pryzmat zadań o charakterze użyteczności publicznej wskazuje, co gospodarka komunalna obejmuje i co jest jej celem.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka ta obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych²⁴.

Warto w tym miejscu przytoczyć sformułowaną przez GUS definicję „gospodarki komunalnej”, zgodnie z którą jest to „dział gospodarki narodowej, którego celem jest zaspokajanie materialno-bytowych potrzeb ludności. W Polsce do gospodarki komunalnej zalicza się przedsiębiorstwa zajmujące się m.in. gospodarką wodociągowo-kanalizacyjną i ciepłą, dystrybucją paliw i energii na potrzeby gospodarstw domowych oraz gospodarką odpadami komunalnymi”²⁵.

Gospodarka komunalna obejmuje zatem w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Należy także zaznaczyć, że ustawodawca określił granice gospodarki komunalnej, uznając iż wyznaczają je zadania publiczne (własne gminy) określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, natomiast istotą gospodarki komunalnej jest realizacja celów o charakterze użyteczności publicznej²⁶.

Należy zatem mieć świadomość, iż z uwagi na fakt, że działalność komunalna jest prowadzona przez szczególny podmiot, jakim jest gmina, oraz że jest ona ukierunkowana (cel działalności komunalnej) na zaspokajanie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej, posiada pewną specyfikę. Natomiast te specyficzne reguły, jakim podlegają podmioty komunalne, warunkują możliwości, sposoby oraz formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego²⁷. Przyjęte i obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne dopuszczają pełną swobodę wyboru sposobu powierzania rozwiązań

²³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

²⁴ Art. 1. ust. 2 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

²⁵ *Infrastruktura komunalna w 2011 r.*, www.stat.gov.pl, s. 7.

²⁶ Art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

²⁷ Por. J. Sierak, *Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013, nr 4(43), s. 188–220.

instytucjonalnych oraz form organizacyjno-prawnych wykonywania przez gminy zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

Niemniej jednak nie ma zbyt wielu możliwości wyboru przez gminę form prowadzenia gospodarki. Nie istnieje przy tym, oczywiście, jednoznaczna odpowiedź, którą z form prawnych wybrać dla określonej działalności gospodarczej. Każda wymaga indywidualnego podejścia²⁸. Gmina może stosować, w zależności od sposobu świadczenia usług, różne modele, wśród których najistotniejsze to²⁹:

- model samowystarczalny, w którym gmina skupia w sobie równocześnie funkcje inicjatora, kontrolera, producenta usług, zapewniając w niektórych usługach ich pełne lub częściowe finansowanie;
- model rynkowy, gdzie bezpośrednimi wykonawcami usług są podmioty gospodarcze (operatorzy), którzy podejmują się realizacji usług określonych przez regulatora; władza gminy, czyli rada, wójt i administracja gminy, jako reprezentanci interesów wspólnoty samorządowej (klienci), przejmują rolę regulatora usług; obejmuje on te wszystkie funkcje, które składają się na szeroko rozumiane zarządzanie, tj. organizowanie, planowanie, zamawianie, finansowanie oraz koordynowanie i monitorowanie usług;
- model mieszany, łączący elementy przytoczonych wyżej rozwiązań.

Jak już wspomniano, ustawa o gospodarce komunalnej zapewnia dość dużą autonomię gminie, przez co pozwala jej na samodzielne ustalenie zasad i form prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym w szczególności jej finansowania. Gmina może realizować zadania użyteczności publicznej zarówno za pomocą instrumentów właściwych prawu administracyjnemu, jak i za pomocą instytucji właściwych prawu cywilnemu. Potwierdza to art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej: „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego”³⁰.

O możliwościach stosowania różnorodnych rozwiązań w zakresie świadczenia usług komunalnych jednoznacznie przesądza także art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, wedle którego „gospodarka komunalna może być prowadzona przez

²⁸ M. Oliński, *Prawno-organizacyjne formy przedsiębiorstw*, w: *Podstawy organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem*, red. L. Nieżurawski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005, s. 76.

²⁹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 144–148.

³⁰ A. Mituś, *Gospodarka komunalna gminy. Kontrowersje wokół ustawy*, „Przegląd Samorządowy. Monitor Zamówień Publicznych” 2005, nr 5, s. 35–37.

jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego”, oraz art. 3 ust. 1, stanowiący, że „jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych lub, odpowiednio, przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”. Istnienie takiego modelu gospodarki komunalnej potwierdza także art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego gmina w celu wykonywania zadań może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami.

Gospodarka komunalna może być zatem prowadzona w określonych formach organizacyjno-prawnych, wśród których można wyróżnić:³¹

- formy o charakterze „niesamoistnym”, tj. niewyodrębnione ze struktur gmin, działające w ramach ich osobowości prawnej, tj. zakłady budżetowe, jednostki budżetowe działające na podstawie ustawy o finansach publicznych,
- formy o charakterze „samoistnym”, tj. podmioty, które nie są związane ze strukturą organizacyjną gminy, tj. spółki prawa handlowego, spółdzielnie, fundacje czy stowarzyszenia.

Ustawa o samorządzie gminnym zapewnia znaczącą autonomię gminie, pozwala na samodzielne ustalenie zasad, form i warunków prowadzenia gospodarki. Dzięki temu każda gmina ma szansę stworzyć własną, specyficzną strategię gospodarczą, która może przyczynić się do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej oraz do rozwoju jednostki.

Jednym z głównych czynników zapewniających rozwój gospodarczy gminy jest właściwa organizacja usług komunalnych, bowiem to one bezpośrednio decydują o warunkach życia mieszkańców. Poprawa jakości usług leży więc w interesie każdej gminy i dlatego też decyzja o zasadach i sposobie organizacji tych usług powinna być elementem jej świadomej i długoterminowej strategii (polityki).

Prezentowane sposoby świadczenia usług komunalnych w gminie można przedstawić również w postaci dwu odrębnych modeli organizacji usług komunalnych. W pierwszym usługi komunalne są świadczone przez gminne jednostki organizacyjne, zaś w drugim świadczą je inne podmioty gospodarcze.

W pierwszym przypadku gmina, tworząc szeroko rozumiane jednostki organizacyjne, jednocześnie określa (np. w statucie) zakres ich zadań i odpowiada za finansowanie ich działalności na zasadach określonych w ustawie o finansach

³¹ Zob. M. Bałdyga, *Gospodarka komunalna*, Wydawnictwo Alpha pro, Ostrołęka 2004, s. 53.

publicznych³². Niewątpliwie jednostki organizacyjne gminy powinny być tworzone wówczas, gdy organy gminy stawiają przed daną jednostką określone zadania, a zwłaszcza gdy jedynym sposobem zaspokojenia potrzeb danej wspólnoty gminnej jest realizacja określonych zadań tylko przez gminę, na której rzecz działa, np. inna gminna osoba prawna.

Poprzez wyrażenie „w szczególności” art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie ogranicza w zasadzie form organizacyjnych dopuszczalnych przy realizacji zadań komunalnych. Dlatego możemy mieć tutaj do czynienia z formami organizacyjno-prawnymi właściwymi dla sektora finansów publicznych oraz formami organizacyjno-prawnymi właściwymi dla sektora prywatnego. Taka konstrukcja prawna wprowadza zamieszanie pojęciowe, gdzie na tej samej płaszczyźnie prawnej stawia się np. zakłady budżetowe (jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, będące formami niesamoistnymi) i spółki prawa handlowego, będące przecież odrębnymi od gminy osobami prawnymi. Na pewno inaczej prowadzona jest gospodarka komunalna w formie zakładu budżetowego, a inaczej przez samodzielne i odrębne od gminy podmioty prawa³³.

Niezmiernie istotną sprawą jest także fakt, że jednostki organizacyjne gminy stanowią wyłącznie formę organizacyjno-prawną umożliwiającą realizację zadań własnych. Nie są więc dla gminy „kontrahentem”, któremu powierza się wykonanie zadania³⁴. Zasady działania sektora finansów publicznych powodują, że podział zadań do wykonania pomiędzy takie jednostki organizacyjne odbywa się bez powstawania zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym, a finansowanie tych zadań następuje w ramach budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, wskazujący, iż gospodarka komunalna może być prowadzona m.in. w formie spółki prawa handlowego, należy stosować razem z art. 9 tej ustawy, który uściśla, że dla prowadzenia gospodarki komunalnej, spośród szeregu różnych spółek prawa handlowego, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek. Utworzenie spółki, objęcie udziałów lub akcji, wykonywanie wobec niej uprawnień i obowiązków właścicielskich, w tym dokapitalizowanie, odbywa się na zasadach określonych kodeksem spółek handlowych. Podejmowanie tych czynności nie wymaga zawierania odpłatnych umów cywilnoprawnych pomiędzy współnikami a spółką. Tak określone działania

³² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).

³³ A. Mituś, *Gospodarka komunalna...*, op.cit., s. 35–37.

³⁴ C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrąński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997, s. 25.

jednostki samorządu terytorialnego, polegające na utworzeniu spółki prawa handlowego i wyposażeniu jej w określony majątek samorządu w celu wykonywania przez spółkę zadania własnego jednostki, nie stanowi w świetle przepisów Prawa zamówień publicznych udzielenia zamówienia publicznego.

Realizowanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej, jako ustalonych uchwałą jednostki samorządu terytorialnego zadań statutowych spółki, należy odróżnić od wykonywania takich zadań na podstawie umowy. W pierwszym wypadku mamy bowiem do czynienia z realizowaniem przez spółkę zadań z zakresu gospodarki komunalnej w imieniu własnym i na własny rachunek za pomocą wniesionego lub powierzonego jej majątku. Natomiast powierzenie spółce komunalnej takiego zadania w drodze umowy następuje na zasadach wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

W celu wykonywania zadań gmina może, obok tworzenia jednostek organizacyjnych, zlecać ich wykonanie poprzez zawieranie umów z innymi podmiotami. Ustawa o gospodarce komunalnej w art. 3 ust. 1 precyzuje uprawnienia określone ustawą o samorządzie gminnym i postanawia, że jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem, odpowiednio, przepisów o finansach publicznych, przepisów o zamówieniach publicznych, przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W przypadku gmin ustawa o gospodarce komunalnej wprowadziła furtkę w dość restrykcyjnym ograniczeniu działalności gospodarczej poza tą sferą. Gminy mogą bowiem posiadać akcje lub udziały w spółkach zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Mogą także prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej w sytuacjach „ważnych dla rozwoju gminy”. Interpretacja tego nieostrego sformułowania powinna mieć zawsze charakter zawężający. W przeciwnym razie otworzyłyby to gminom możliwość prowadzenia działalności czysto zarobkowej, niezwiązanej z ich zadaniami³⁵.

³⁵ M. Zabłocka, *Gmina nie robi interesów, tylko wykonuje zadania publiczne*, www.rp.pl, dostęp 10.05.2009.

4. Przedsiębiorstwa sektora komunalnego w Polsce w latach 2004–2013

Podmioty funkcjonujące w ramach grupy przedsiębiorstw z sektora komunalnego odgrywają istotną rolę w polskiej gospodarce oraz mają znaczący wpływ na funkcjonowanie ogółu przedsiębiorstw.

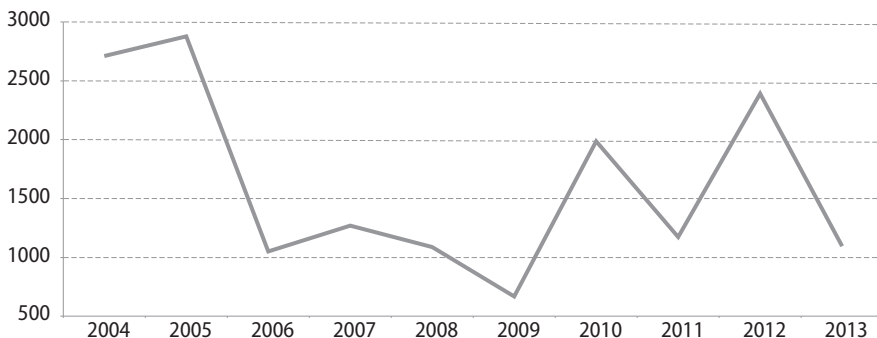
W latach 2004–2013 dynamicznie zmieniała się liczba nowo powstałych podmiotów w sektorze publicznym, sklasyfikowanym jako państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego. W roku 2004 było to 2711 podmiotów, a w 2009 r., który okazał się rokiem największego spadku liczby podmiotów, w omawianej grupie było już 668 podmiotów. W 2013 r. w grupie nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON podmiotów gospodarki narodowej zaliczanej do grupy podmiotów w sektorze publicznym, sklasyfikowanym jako państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego, były 1094 podmioty. Nowo powstałe państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego w latach 2004–2013 zaprezentowano w tabeli 1 i na rysunku 1.

Tabela 1. Nowo powstałe państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego w latach 2004–2013

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Razem	2 711	2 879	1 049	1 270	1 086	668	1 986	1 172	2 391	1 094

Źródło: www.stat.gov.pl

Rysunek 1. Państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego w latach 2004–2013



Źródło: www.stat.gov.pl

Najaktywniejsze pod względem nowo powstałych państwowych i samorządowych jednostek prawa budżetowego w latach 2004–2013 w układzie regionalnym okazało się województwo mazowieckie, w którym w 2004 r. powstało aż 764 podmiotów, a w 2013 r. – 123. Nowo powstałe państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego w latach 2004–2013 z podziałem na poszczególne województwa zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Nowo powstałe państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego w latach 2004–2013 w układzie regionalnym

Województwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
dolnośląskie	158	220	92	91	78	45	138	92	182	118
kujawsko-pomorskie	136	128	74	75	49	32	44	86	140	64
lubelskie	130	155	81	87	62	69	279	80	230	87
lubuskie	65	83	32	18	24	11	91	26	102	38
łódzkie	115	162	63	69	68	44	64	79	105	64
małopolskie	150	271	119	104	116	55	201	108	196	93
mazowieckie	764	356	123	176	133	61	131	142	229	123
opolskie	62	70	27	22	24	38	20	30	73	27
podkarpackie	137	166	51	97	100	49	106	62	159	71
podlaskie	80	101	25	31	33	26	73	69	134	28
pomorskie	192	222	65	54	51	39	83	75	135	56
śląskie	192	205	105	121	84	41	286	80	115	74
świętokrzyskie	61	150	37	41	41	23	46	63	147	37
warmińsko-mazurskie	129	176	51	51	42	19	62	53	117	70
wielkopolskie	189	301	68	128	116	73	258	76	200	98
zachodniopomorskie	151	113	36	105	65	43	104	51	127	46

Źródło: www.stat.gov.pl

Podmioty funkcjonujące w ramach szeroko definiowanej gospodarki komunalnej warto także przeanalizować z punktu widzenia PKD 2007³⁶, w ramach której

³⁶ Polska Klasyfikacja Działalności (PKD 2007) została wprowadzona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. nr 251, poz. 1885). PKD 2007 została opracowana na podstawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej NACE Rev 2, wprowadzonej rozporządzeniem (WE) Nr 1893/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej NACE Rev 2 i zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3037/90 oraz niektóre rozporządzenia WE

działają poszczególne przedsiębiorstwa. Gminne samorządowe jednostki organizacyjne wg PKD 2007 ogółem zostały przedstawione w tabeli 3 i na rysunku 2. Jak wynika z analizy danych statystycznych, najwięcej podmiotów w całym badanym okresie funkcjonowało w województwie mazowieckim. Warto zwrócić uwagę, iż we wszystkich badanych województwach odnotowano spadek ogólnej liczby gminnych samorządowych jednostek organizacyjnych zarejestrowanych wg PKD 2007. Szczególnie istotny był rok 2012, a zaistniałe zmiany są m.in. wynikiem wprowadzenia rozwiązań ujętych w ustawie o finansach publicznych z roku 2009³⁷.

Tabela 3. Gminne samorządowe jednostki organizacyjne wg PKD 2007 – ogółem

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
mazowieckie	5 732	5 762	5 756	2 323	2 008
śląskie	5 532	5 717	5 563	1 623	1 393
wielkopolskie	4 286	4 433	4 315	1 457	1 324
małopolskie	4 737	4 711	4 685	1 465	1 281
lubelskie	3 240	3 258	3 248	1 412	1 175
dolnośląskie	2 804	2 788	2 755	1 180	1 042
podkarpackie	3 430	3 495	3 464	1 147	960
łódzkie	2 724	2 689	2 692	998	948
kujawsko-pomorskie	2 305	2 274	2 296	993	863
pomorskie	2 237	2 247	2 208	836	753
warmińsko-mazurskie	1 785	1 814	1 790	702	656
zachodniopomorskie	1 712	1 721	1 710	644	602
świętokrzyskie	1 746	1 729	1 716	622	595
podlaskie	1 529	1 511	1 543	646	587
lubuskie	1 183	1 212	1 186	473	423
opolskie	1 373	1 357	1 344	427	395

Źródło: www.stat.gov.pl

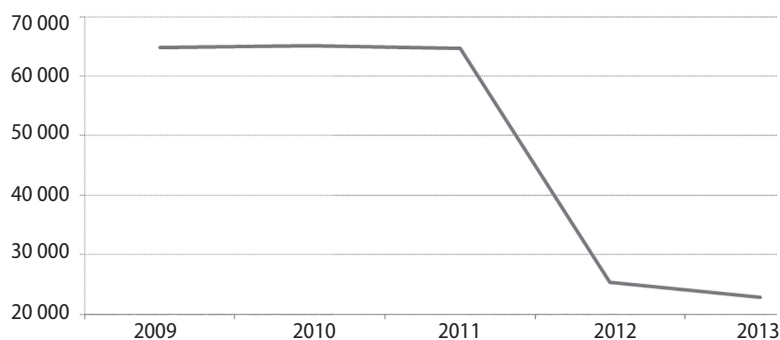
Zmiany w liczbie gminnych samorządowych jednostek organizacyjnych w Polsce wg PKD 2007 w latach 2009–2013 (w sekcji: E, I, L, M, O, P, Q i R) zaprezentowano w tabeli 4. Jak wynika z danych zawartych w omawianej tabeli, w sekcji E: Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekulty-

w sprawie określonych dziedzin statystycznych (Dziennik Urzędowy UE L 393/1 z dnia 30.12.2006).
Zob.: http://stat.gov.pl/bdl/app/slow_inne.klas_pkd2007.

³⁷ Zob.: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).

wacją w 2009 r. funkcjonowały 894 podmioty. Natomiast w 2013 r. było to już tylko 760 podmiotów. Liczba jednostek organizacyjnych wg PKD 2007 w sekcji E pomiędzy rokiem 2009 a 2013 spadła w większości województw z wyjątkiem łódzkiego i podlaskiego, gdzie pozostała na niezmiennym poziomie i zachodniopomorskiego, gdzie wzrosła o 6³⁸.

Rysunek 2. Gminne samorządowe jednostki organizacyjne wg PKD 2007 – ogółem w latach 2009–2013



Źródło: www.stat.gov.pl

Tabela 4. Gminne samorządowe jednostki organizacyjne w Polsce wg PKD 2007 w latach 2009–2013 w sekcjach: E, I, L, M, O, P, Q i R.

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Sekcja E	894	904	879	822	760
Sekcja I	186	188	190	85	76
Sekcja L	363	364	353	333	298
Sekcja M	1 239	1 216	1 200	1 036	1 013
Sekcja O	2 669	2 672	2 680	2 675	2 701
Sekcja P	20 504	20 819	20 593	2 170	963
Sekcja Q	787	793	798	792	762
Sekcja R	304	300	298	195	196

Sekcja E: Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją; Sekcja I: Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi; Sekcja L: Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; Sekcja M: Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; Sekcja O: Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; Sekcja P: Edukacja; Sekcja Q: Opieka zdrowotna i pomoc społeczna; Sekcja R: Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją.

Źródło: www.stat.gov.pl

³⁸ Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl

W latach 2009–2013 nastąpiło także zmniejszenie liczby podmiotów zaklasyfikowanych do Sekcji I: Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi. Z ogólnej liczby podmiotów zarejestrowanych w omawianej sekcji, których w 2009 r. było 186, w 2013 r. zostało już tylko 76, co oznacza spadek o ok. 60%. Niewielkie zmiany w liczebności gminnych samorządowych jednostek organizacyjnych wg PKD 2007 nastąpiły w sekcji L: Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości, choć też pomiędzy latami 2009 a 2013 uwidocznił się wyraźny trend spadkowy. Niewielkie zmiany, choć także z trendem spadkowym, zaobserwowano w sekcjach: M: Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna oraz sekcji O: Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne. W latach 2009–2013 istotne zmiany w zaszły w liczbie podmiotów zaklasyfikowanych do sekcji P – jako gminne samorządowe jednostki organizacyjne funkcjonujące w obszarze edukacji. W latach 2009–2013 niewielkie zmiany odnotowano w liczbie gminnych samorządowych jednostek organizacyjnych wg PKD 2007 – Sekcja Q: Opieka zdrowotna i pomoc społeczna. Zmiany liczby w badanej sekcji w ujęciu regionalnym miały niewielką skalę i pomiędzy latami 2009 a 2013 w żadnym regionie nie były większe niż 10%. W sekcji R: Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją w roku 2009 funkcjonowały 304 podmioty, natomiast w 2013 r. było to już tylko 196 podmiotów. Liczba jednostek organizacyjnych wg PKD 2007 w sekcji R pomiędzy latami 2009 a 2013 spadła we wszystkich województwach³⁹.

5. Podsumowanie

Przyjęte i obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne dopuszczają pełną swobodę w wyborze sposobu powierzania rozwiązań instytucjonalnych oraz form organizacyjno-prawnych wykonywania przez gminy zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Kluczowe znaczenie dla prawnej charakterystyki gospodarki komunalnej ma pojęcie „swobody organizatorskiej”, jaka stanowi niezbywalny atrybut każdej działalności gospodarczej, także działalności gospodarczej samorządu podejmowanej w interesie mieszkańców (w interesie wspólnoty samorządowej) i oczywiście „w granicach prawa”. Dostrzega to zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o gospodarce komunalnej⁴⁰.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, 7–8, s. 9.

Analizując zmiany zachodzące w gospodarce komunalnej, należy mieć na uwadze coraz większe znaczenie procesów restrukturyzacji własnościowej, w tym głównie prywatyzacyjnych. Wśród kluczowych okoliczności prywatyzacji spółek komunalnych wymienia się zwykle:

- trudną sytuację finansową podmiotów, skłaniającą do poszukiwania pieniędzy na finansowanie potrzeb bieżących oraz koniecznych inwestycji;
- pozyskiwanie środków na modernizację samych przedsiębiorstw świadczących ważne usługi w ramach tzw. zadań własnych samorządów, które to usługi gminy lub powiaty muszą swym mieszkańcom zapewnić;
- odpolitycznienie firm i wprowadzenie w nich (a w szczególności w tych, które generują straty) metod racjonalnego zarządzania, zgodnego z rachunkiem finansowym,
- poprawę jakości usług komunalnych,
- minimalizację wydatków budżetowych przy rosnącym zakresie i jakości usług,
- zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje komunalne.

Nie bez znaczenia pozostają także zmiany ilościowe zachodzące w przedsiębiorstwach z szeroko pojętego sektora komunalnego. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na stale zmniejszającą się w minionych latach liczbę podmiotów funkcjonujących w ramach struktur samorządowych. Przyczynia się do tego z jednej strony, o czym wspomniano, prywatyzacja, z drugiej natomiast proces konsolidacji i łączenia. Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż wciąż istnieje wiele dziedzin, które pozostają domeną sektora publicznego – tzw. samorządowego. Przykładem może być tu zaopatrzenie ludności w wodę i odprowadzanie ścieków do kanalizacji, którymi to w większości gmin w Polsce zajmują się głównie podmioty sektora publicznego, stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego. Choć tutaj, nawet w przypadku czysto komunalnych rozwiązań, usługi inżynierskie i konsultacje wykonywane są najczęściej przez przedsiębiorstwa prywatne. W różnych modelach organizacyjnych strona prywatna przejmuje różną część ryzyka, a tym samym odpowiedzialności ekonomicznej. Strona komunalna sama decyduje o stopniu włączenia przedsiębiorstwa prywatnego w przedsięwzięcie.

Należy mieć także na uwadze, że wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw komunalnych na rozwój infrastruktury komunalnej są pokrywane z budżetów gmin, co jest istotnym obciążeniem finansowym, zwłaszcza dla gmin wiejskich o niskich dochodach własnych, położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach rozwoju rolnictwa.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).

Publikacje zwarte

1. Bałdyga M., *Gospodarka komunalna*, Wydawnictwo Alpha pro, Ostrołęka 2004.
2. Banasiński C., Kulesza M., Szafranski D., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997.
3. *Fuzje i przejęcia przedsiębiorstw*, red. W. Frąckowiak, PWE, Warszawa 1998.
4. Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
5. *Infrastruktura komunalna w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012, www.stat.gov.pl
6. Kowalczyk-Jakubowska D., Malewicz A., *Restrukturyzacja jako technika ratowania i rozwoju przedsiębiorstwa*, „Orgmasz”, Warszawa 1992.
7. Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, 7–8.
8. Lipowski A., *Niechęć do prywatyzacji kosztuje*, „Prawo i Gospodarka” z dnia 17.10.1997 r.
9. Macieja J., *Prywatyzacja jest celem samoistnym*, „Rzeczpospolita” z dnia 13.05.1998.
10. Mituś A., *Gospodarka komunalna gminy. Kontrowersje wokół ustawy*, „Przegląd Samorządowy. Monitor Zamówień Publicznych” 2005, nr 5.
11. Muszyński C., *Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Proces zarządzania zmianami*, PWE, Warszawa 1999.
12. Oliński M., *Prawno-organizacyjne formy przedsiębiorstw*, w: *Podstawy organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem*, red. L. Nieżurawski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005.
13. Sierak J., *Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013, nr 4(43), s. 188–220.
14. Suszyński C., *Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2003.
15. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
16. Zabłocka M., *Gmina nie robi interesów, tylko wykonuje zadania publiczne*, www.rp.pl, 10.05.2009.

Restructuring of Communal Enterprises in Poland in the years 2004–2013

Summary

A particularly important role in the correct accomplishment of local government tasks is played by communal enterprises which operate within the so-called communal economy. Communes are given a certain kind freedom in the area of communal management on their own territory. It allows them to set its principles, forms and conditions. As a consequence, it leads to the situation in which within the communal management there are many models of task implementation, and the undergoing changes consists primarily in the adjustment of structure and way of performing tasks by communal enterprises to the abilities and expectations of the local community.

The major aim of this article is to analyse and evaluate restructuring processes of Polish communal enterprises. The research was conducted on the basis of available information and statistical data in the years 2004–2013.

Keywords: communal management, communal enterprise, restructuring, commune.
