

ISSN 1898-6447

Uniwersytet
Ekonomiczny
w Krakowie

Zeszyty Naukowe

Cracow Review
of Economics
and Management

Nr 1 (973)



Kraków 2018

ISSN 1898-6447

Uniwersytet
Ekonomiczny
w Krakowie

Zeszyty Naukowe

Cracow Review
of Economics
and Management

Nr 1 (973)

Kraków 2018

Rada Naukowa

Andrzej Antoszewski (Polska), *Slavko Arsovski* (Serbia), *Josef Arlt* (Czechy),
Daniel Baier (Niemcy), *Hans-Hermann Bock* (Niemcy), *Ryszard Borowiecki* (Polska),
Giovanni Lagioia (Włochy), *Tadeusz Markowski* (Polska), *Martin Mizla* (Słowacja),
David Ost (USA), *Józef Pocięcha* (Polska), *Vesna Žabkar* (Słowenia)

Komitet Redakcyjny

Joanna Dżwończyk, *Ryszard Kowalski* (sekretarz), *Barbara Pawełek*,
Aleksy Pocztowski (redaktor naczelny), *Krystyna Przybylska*, *Tadeusz Sikora*,
Grzegorz Strupczewski (sekretarz), *Wanda Sułkowska*, *Monika Szaraniec*,
Angelika Wodecka-Hyjek (sekretarz), *Bernard Ziębicki*

Redaktor statystyczny

Paweł Ulman

Redaktorzy Wydawnictwa

Justyna Bohdan, *Monika Rusin*, *Seth Stevens* (streszczenia w j. angielskim)

Projekt okładki i układ graficzny tekstu

Marcin Sokołowski

Czasopismo jest indeksowane w następujących bazach:

BazEkon (<https://bazybg.uek.krakow.pl/bazekon>), CEEOL (www.ceeol.com),

CEJSH (<http://cejsh.icm.edu.pl>) oraz ICI World of Journals

(<https://journals.indexcopernicus.com>)

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2018

ISSN 1898-6447

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Teksty artykułów są dostępne na stronie internetowej czasopisma:

www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl oraz w bazie CEEOL

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27, tel. 12 293 57 42, e-mail: wydaw@uek.krakow.pl

www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27

Zam. 174/18

Spis treści

Słowo wstępne (Aleksy Pocztownski)	5
Katarzyna Mikołajczyk Struktura wydatków publicznych w krajach Europy Środkowo- -Wschodniej – analiza porównawcza	7
Dominika Choroś-Mrozowska, David Clowes Ekonomiczne uwarunkowania zachowań konsumpcyjnych gospodarstw domowych w Polsce w latach 2006–2015	27
Mateusz Folwarski Tradycyjne i nowoczesne formy budowania sieci bankowej w Polsce	47
Małgorzata Kozuch Zmiany w finansowaniu przedsięwzięć ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce	61
Piotr P. Małecki, Agnieszka Thier Zmiany w systemie opłat ekologicznych w obszarze gospodarki wodnej w świetle nowego prawa wodnego	79
Mariola Mamcarczyk Analiza poziomu infrastruktury sportowej w ujęciu lokalnym i regionalnym	97
Marzena Piszczyk Źródła finansowania rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego	113
Katarzyna Maj-Waśniowska Analiza znaczenia wydatków oświatowych w zależności od kategorii jednostki samorządu terytorialnego	129

Katarzyna Owsiak

Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy 157

Piotr Sołtyk

Znaczenie regionalnych komisji orzekających w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych..... 175

Marcin Surówka

Uzbrojenie terenu i jego wpływ na wartość nieruchomości gruntowej ... 193

Renata Żaba-Nieroda

Budżetowanie jako element planowania w przedsiębiorstwie 205

Drodzy Czytelnicy

Począwszy od 2018 r., „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” ukazują się jako dwumiesięcznik. Zmiana częstotliwości wydawania była przede wszystkim dążeniem do zagwarantowania regularności wydawania poszczególnych numerów, która jest ważnym kryterium formalnym brany pod uwagę przy kwalifikowaniu czasopisma do baz naukowych. Przypomnę, że obecnie „Zeszyty Naukowe” indeksowane są w następujących bazach: Central and Eastern European Online Library, Central European Journal of Social Sciences and Humanities, BazEkon i ICI World of Journals. Podejmowane są działania mające na celu dalsze umiędzynarodowienie czasopisma oraz jego indeksowanie w bazie Scopus.

Komitet redakcyjny przykładą dużą wagę nie tylko do zapewnienia wspomnianej wcześniej regularności wydawania kolejnych numerów czasopisma, ale też do ciągłego podnoszenia poziomu naukowego publikowanych tekstów, co mają zapewnić m.in. dwie anonimowe recenzje nadsyłanych prac, i poszerzenia udziału autorów z innych ośrodków naukowych w kraju i za granicą. Oczekujemy, że artykuły nadsyłane do „Zeszytów Naukowych” będą prezentować wysoki poziom merytoryczny i spełniać wymogi redakcyjne, z którymi autorzy mogą się zapoznać na stronie internetowej czasopisma.

Pierwszy numer „Zeszytów Naukowych” w 2018 r. zawiera artykuły wpisujące się w szeroki zakres zagadnień z dziedziny nauk ekonomicznych. Przedstawione w nich problemy ujmowane są w różnych przekrojach: od międzynarodowego, przez narodowe, lokalne, sektorowe, skończywszy na przedsiębiorstwach. Pierwszy artykuł, autorstwa Katarzyny Mikołajczyk, prezentuje wyniki analizy wysokości i struktury wydatków publicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej; zwrócono w nim uwagę na zróżnicowanie w tym zakresie będące wynikiem polityki fiskalnej prowadzonej w poszczególnych krajach. W kolejnym artykule Dominika Choroś-Mrozowska i David Clowes omawiają wpływ czynników determinujących zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem tych o charakterze ekonomicznym, oddziałujących w skali globalnej oraz makro- i mikroekonomicznej. Rozwój nowoczesnych technologii, zmieniające się preferencje klientów w połączeniu z występującą na rynku presją na obniżanie kosztów działalności banków prowadzą do zmian w obszarze infra-

struktury systemu bankowego. Zagadnienia te stanowią przedmiot rozważań Mateusza Folwarskiego w artykule na temat budowania sieci bankowej w Polsce. Następne dwa opracowania poświęcone są kwestiom ochrony środowiska naturalnego. W pierwszym z nich Małgorzata Kożuch przedstawia zmiany w finansowaniu przedsięwzięć ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce, natomiast w drugim Piotr P. Małecki i Agnieszka Thier podejmują temat opłat za wodę wraz z oceną ich skutków ekonomicznych i społecznych. Kolejne artykuły zamieszczone w tym numerze „Zeszytów Naukowych” dotyczą problematyki samorządowej. Mariola Mamcarczyk przedstawia w swym artykule metodę analizy porównawczej poziomu rozwoju infrastruktury sportowej w przekroju jednostek terytorialnych. Analiza źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych przez samorząd terytorialny stanowi przedmiot rozważań w artykule Marzeny Piszczek; zarysowano w nim tendencje występujące w tym zakresie w ostatnich latach. Do najważniejszych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego należą te związane z oświatą. Stanowią one temat artykułu Katarzyny Maj-Waśniowskiej, w którym przedstawione zostały wyniki analizy wydatków oświatowych w przekroju różnych jednostek samorządu terytorialnego. W kolejnym artykule Katarzyna Owsiak omawia problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, m.in. reguły fiskalne dotyczące tych jednostek, istniejące rozwiązania prawne oraz kwestię absorpcji środków unijnych. Działalność regionalnych komisji orzekających stanowi przedmiot rozważań w artykule Piotra Sołtyka. Zostały w nim omówione wybrane aspekty aktywności tych instytucji, m.in.: czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wnioski o ukaranie, odstępstwa od wymierzenia kary, orzeczenia o uniewinnieniu oraz ukaraniu. Marcin Surówka porusza w swoim artykule zagadnienie znaczenia uzbrojenia terenu dla wartości nieruchomości gruntowej, prezentując metodę szacowania kosztów infrastruktury użyteczności publicznej dla inwestorów. Niniejszy numer „Zeszytów Naukowych” zamyka artykuł poświęcony budżetowaniu w przedsiębiorstwie. Renata Żaba-Nieroda analizuje w nim dotychczasową praktykę budżetowania w przedsiębiorstwie przemysłowym.

Oddając do rąk czytelników obecny numer „Zeszytów Naukowych”, zachęcam do zapoznania się z prezentowanymi w nim opracowaniami. Mam nadzieję, że stanowią one będą podstawę do refleksji nad poruszonymi w nich zagadnieniami oraz inspirację do podejmowania dalszych badań.

Prof. dr hab. Aleksy Pocztowski
Redaktor naczelny

| *Katarzyna Mikołajczyk*

Struktura wydatków publicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – analiza porównawcza

Streszczenie

Ostatni kryzys gospodarczy i poszukiwanie narzędzi przezwyciężenia jego skutków wpłynęły na ożywienie dyskusji dotyczącej skuteczności oddziaływania państwa na wzrost gospodarczy przez interwencję fiskalną. Charakter i trwałość tego oddziaływania od lat jest przedmiotem licznych analiz, które nie ograniczają się tylko do badania poziomu interwencjonizmu, ale wymagają także uwzględnienia struktury wydatków oraz sposobu finansowania. Celem artykułu jest porównanie wysokości i struktury wydatków publicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w kontekście możliwości ich wykorzystania do stymulowania wzrostu gospodarki. W pracy zweryfikowano tezę badawczą mówiącą o tym, że w krajach tych istnieje duże i trwałe zróżnicowanie w strukturze wydatków publicznych, odzwierciedlające potrzebę zindywidualizowanej polityki fiskalnej. Analizę empiryczną przeprowadzono dla danych z lat 2002–2014, przyjmując podział wydatków publicznych według ich funkcji, a wykorzystaną metodą badań była analiza porównawcza oraz panelowe modele regresji.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, struktura wydatków publicznych, wzrost gospodarczy, Europa Środkowo-Wschodnia.

Klasyfikacja JEL: H50, H30.

1. Wprowadzenie

Ostatnie dziesięciolecie zostało naznaczone skutkami kryzysu finansowego, który w latach 2007–2009 wstrząsnął światową gospodarką i zmusił rządy wielu państw do przeformułowania prowadzonej polityki fiskalnej i ukierunkowania jej na silniejsze wspieranie wzrostu gospodarczego. Towarzyszyła temu ożywiona dyskusja na temat możliwości i mechanizmów skutecznego oddziaływania państwa na gospodarkę, a wobec licznych kontrowersji wynikających z różnych teorii makroekonomicznych szczególnie ważna rola przypadła badaniom empirycznym. Skomplikowane, często rozłożone w czasie relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym a polityką fiskalną, są jednak bardzo trudne do modelowania pomimo zastosowania zaawansowanych narzędzi ekonometrycznych. Mimo że analizy empiryczne nie dostarczyły wciąż jednoznacznych konkluzji i rekomendacji dla polityków, pozwoliły lepiej zrozumieć mechanizm interwencji fiskalnej i częściowo zidentyfikować warunki jej skuteczności.

Jednym z narzędzi fiskalnych umożliwiających pro wzrostowe interwencje są wydatki publiczne, za pomocą których państwo dokonuje alokacji środków w różnych obszarach gospodarki. Aby skutecznie je stosować, należy jednak nie tylko odpowiednio dopasować ich wysokość, uwzględniając nieliniowość ich wpływu na wzrost gospodarczy, ale także zapewnić odpowiednią ich strukturę, biorąc pod uwagę charakter wydatków cząstkowych i ich efektywność. Problem optymalizacji struktury wydatków jest szczególnie istotny w warunkach silnych ograniczeń budżetowych, gdy niezbędny wzrost określonych wydatków nie może być finansowany ze wzrostu obciążeń podatkowych ani z deficytu, a jedynie przez ograniczenie innych rodzajów wydatków.

Celem artykułu jest porównanie wysokości i struktury wydatków publicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) w kontekście możliwości ich wykorzystania do stymulowania wzrostu gospodarki. Weryfikacji empirycznej poddano tezę, że w krajach tych istnieje duże i niezauważalne zróżnicowanie w strukturze wydatków publicznych, odzwierciedlające potrzebę zindywidualizowanej polityki fiskalnej, w różny sposób ustalającej równowagę pomiędzy realizacją celów gospodarczych i społecznych. Analizę empiryczną oparto na danych o wydatkach publicznych dla 11 krajów EŚW za okres 2002–2014, w podziale według ich funkcji (*Classification of the Functions of Government* – COFOG). Ze względu na niedużą próbę badawczą (szeregi czasowe nie mogły być wydłużone ze względu na niedostępność danych sprzed 2002 r. dla części krajów) jako metodę badań wykorzystano głównie analizę porównawczą, uzupełnioną panelowymi modelami regresji.

W artykule przedstawiono skrótowo teoretyczne i empiryczne wnioski płynące z lektury literatury przedmiotu, dotyczące wpływu wydatków publicznych na

wzrost gospodarczy, porównano wysokość i strukturę wydatków w krajach EŚW oraz zaprezentowano pro wzrostowe aspekty związane ze strukturą wydatków.

2. Wydatki publiczne a wzrost gospodarczy: założenia teoretyczne i wnioski z badań empirycznych

Mechanizm oddziaływania państwa na wzrost gospodarczy przez wykorzystanie narzędzi polityki fiskalnej jest jednym z najważniejszych zagadnień w obszarze badań finansów publicznych. Teorie makroekonomii dotyczące wzrostu gospodarczego dostarczają jednak różnych odpowiedzi na pytanie o skuteczność interwencji fiskalnej w zależności od założeń, postaci i uwarunkowań przyjętych modeli, w szczególności odróżniając możliwość oddziaływania krótkookresowego (dostosowawczego) od długookresowego (wpływ na długoterminową ścieżkę wzrostu). W ramach nowej szkoły klasycznej zaproponowano model analizy ścieżek wzrostu zrównoważonego, w którym wzrost poziomu oszczędności może spowodować wzrost poziomu przyszłego PKB, ale nie może trwale zwiększyć długoterminowej stopy wzrostu produkcji (Hall i Taylor 1995, s. 114–119). Ważnym nurtem w badaniach nad długoterminowym wzrostem gospodarczym, który pojawił się na przełomie lat 80. i 90. XX w., jest teoria wzrostu endogenicznego, która skupia się na wyjaśnieniu roli trzech czynników wzrostu: kapitału, pracy i technologii. Ogromny wpływ na badania dotyczące oddziaływania wydatków publicznych na wzrost gospodarczy w ramach teorii endogenicznego wzrostu miał model, który zaproponował R.J. Barro (1990). Był on adaptowany i rozwijany przez wielu późniejszych badaczy. Teoria wzrostu endogenicznego, w przeciwieństwie do modelu Solowa, uwzględnia możliwość oddziaływania interwencji fiskalnych nie tylko na poziom PKB, ale także na stopę wzrostu produkcji. W długookresowych modelach wzrostu wpływ polityki fiskalnej następuje przez oddziaływanie na jeden z czynników produkcji. Ze względu na efekt substytucji wpływ na podaż pracy i kapitału jest ograniczone. W konsekwencji kluczowymi czynnikami są technologia i kapitał ludzki, które mogą być aktywnie kształtowane przez państwo przez taką alokację środków publicznych, aby nie tylko same przyczyniały się do wzrostu czynników technologicznych (np. przez wzrost poziomu wykształcenia), ale także przyciągały dodatkowe zasoby środków prywatnych (np. prywatne nakłady na badania i rozwój). Wydatki państwa mogą zatem zintensyfikować postęp technologiczny i wzrost produktywności wynikający z inwestycji prywatnych i jest to główny argument uzasadniający interwencję. Potrzeba interwencji państwa jest związana z obecnością efektów zewnętrznych, które powodują, że stopa wzrostu gospodarki rynkowej jest niższa od optimum społecznego. Zadaniem państwa jest zatem z jednej strony intensyfikacja tworzenia nowej wiedzy (w sektorze

publicznym, w sektorze prywatnym oraz na styku obydwu sektorów), z drugiej zaś usprawnienie rozprzestrzeniania się wiedzy zakumulowanej w przeszłości, co przyczyni się do wzrostu produktywności inwestycji prywatnych (Acocella 2002, s. 202–203). Innym argumentem za interwencją państwa są istniejące niesprawności rynku, takie jak niepełna informacja czy niedoskonałości na rynkach finansowych.

Z kolei konsekwencją założenia o nieelastycznych cenach w krótkim okresie, przyjmowanego przez szkołę keynesowską, jest określenie poziomu produkcji w gospodarce przez zagregowany popyt. Polityka fiskalna może spowodować przesunięcie krzywej zagregowanego popytu, wpływając krótkoterminowo na poziom produkcji. W modelach krótkookresowego wzrostu przedmiotem analizy jest zatem mechanizm dostosowawczy, pozwalający powrócić gospodarce wytrąconej z równowagi na ścieżkę wzrostu. Okres dostosowawczy trwa zwykle kilka lat, a w przywracaniu równowagi ważną rolę może odgrywać aktywnie prowadzona przez państwo polityka fiskalna i pieniężna (antycykliczna polityka stabilizacyjna). Oddziaływanie przez ekspansję fiskalną, prowadzącą do bezpośredniego wzrostu wydatków, powoduje jednak wzrost stóp procentowych, co z kolei może działać hamująco na inwestycje i eksport netto (Hall i Taylor 1995, s. 263). Mechanizmem służącym do oceny wpływu wydatków publicznych na krótkookresową aktywność gospodarczą jest mnożnik wydatków fiskalnych. Odgrywa on zasadniczą rolę w teorii efektywnego popytu opartej na założeniu, że w wyniku niedoskonałości rynku gospodarka rynkowa jest systemem inherentnie niestabilnym, a stała interwencja fiskalna państwa jest potrzebna do wyrównywania istniejących dysproporcji (Łaski, Osiatyński i Zięba 2010). Wysokość mnożnika, jego stabilność w czasie, wrażliwość na czynniki zewnętrzne i zróżnicowanie pomiędzy różnymi krajami są przedmiotem licznych badań empirycznych. V. Ramey (2011), zestawiając wyniki badań w tym obszarze, wskazała zakres wartości od 0,8 do 1,5 jako najbardziej prawdopodobny szacunek mnożnika. A. Auerbach i Y. Gorodnichenko (2012) wykazali, że skuteczność polityki fiskalnej jest mocno uzależniona od cyklu koniunkturalnego, a mnożnik wydatków publicznych przyjmuje znacznie wyższe wartości w okresie recesji. Innymi czynnikami ekonomicznymi wpływającymi na wysokość mnożnika wydatków są m.in. zakres stosowania automatycznych stabilizatorów, otwartość gospodarki, polityka kursu walutowego, poziom zadłużenia, sprawność rynków finansowych, prowadzona polityka monetarna, a także wielkość i poziom rozwoju kraju (Mineshima, Poplawski-Ribeiro i Weber 2014). Nie bez znaczenia pozostają także przyjęte w badaniach założenia teoretyczne i stosowane metody ekonometryczne. W literaturze wskazuje się także na pewne nieściśłości klasycznej definicji mnożnika. K. Łaski, J. Osiatyński i J. Zięba (2010), analizując mechanizm transmisji impulsów fiskalnych w polskiej gospodarce, zaproponowali korektę mnożnika wydatków, po której zastosowaniu jego

szacunki uległy zwiększeniu (wyniosły od 1,59 do 1,86 w zależności od sposobu analizy danych).

Aby skutecznie oddziaływać na gospodarkę przez wydatki publiczne, należy oprócz ich poziomu uwzględnić także inne aspekty, przede wszystkim ich strukturę, wydajność i efektywność, a także strukturę podatków i ograniczenia budżetowe, gdyż jak pokazują badania empiryczne, czynniki te są ze sobą powiązane i pominięcie któregoś z nich może osłabić lub zmniejszyć efekt finalny (m.in. Owsiak 2017, s. 311–313; Gemmell, Kneller i Sanz 2016; Angelopoulos, Philippopoulos i Tsionas 2008; Dhont i Haylen 2009). Empiryczne modele opisujące wpływ wydatków publicznych na gospodarkę pomimo wykorzystania zaawansowanych metod ekonometrycznych są uproszczeniem rzeczywistości opartym na licznych założeniach i podlegającym wielu ograniczeniom. Chociaż nie pozwalają w pełni uchwycić czynników determinujących efektywność polityki fiskalnej i niejednorodności wniosków z nich wynikających, dostarczają wielu cennych obserwacji i umożliwiają lepsze zrozumienie mechanizmów leżących u ich podstaw.

Wpływ wielkości sektora finansów publicznych – mierzonej wartością wydatków publicznych w relacji do PKB – na wzrost gospodarczy, rynek pracy czy inwestycje prywatne ma charakter nieliniowy i niekorzystne dla gospodarki może być zarówno obniżanie wydatków, jak i ich zwiększanie, w zależności od ich aktualnego poziomu. Ogólnie rzecz biorąc, badania empiryczne dla krajów UE wykazują negatywną korelację pomiędzy rozmiarami wydatków publicznych a potencjalnym wzrostem, co wskazuje na przekroczenie punktu krytycznego i ukształtowania się zbyt wysokiego ich poziomu (Afonso i Fuceri 2008). Z drugiej strony niedostateczne wydatki publiczne mogą być niewystarczające do zapewnienia niezbędnej struktury instytucjonalnej, infrastruktury, porządku i bezpieczeństwa, co skutecznie utrudnia rozwój gospodarczy. Istotne znaczenie ma tutaj sposób finansowania wzrostu wydatków, gdyż niekorzystny wpływ może być związany z efektem wypychania prywatnych konsumpcji i inwestycji, ze względu na zwiększenie obciążeń podatkowych w celu ich sfinansowania, bądź wzrostem nierównowagi fiskalnej. Siła tego oddziaływania jest jednak uzależniona od struktury systemu podatkowego, czy też źródeł przyszłego finansowania kosztów powstałego długu. M. Groneck (2011), nawiązując do złotej reguły finansów publicznych, zwraca jednak uwagę na konieczność szerszego spojrzenia na sposób oddziaływania wydatków publicznych, gdyż przy określonej ich kompozycji nieskuteczności oddziaływania państwa na wzrost gospodarczy może towarzyszyć pozytywny wpływ na szeroko pojęty dobrobyt.

S. Owsiak (2017, s. 299–306), analizując kwestię granicy wydatków publicznych, podkreśla, że nie ma ona charakteru uniwersalnego, a o jej wysokości decydują warunki historyczne, społeczne, gospodarcze i kulturowe, należy zatem szukać jej optymalnego poziomu dla konkretnego państwa i określonego czasu.

M. Lubieniecka (2013) przeprowadziła badania empiryczne nad polską gospodarką i potwierdziła pozytywny wpływ wysokości wydatków publicznych na koniunkturę gospodarczą, wskazując na możliwość aktywnego ich wykorzystywania w realizacji polityki pro wzrostowej państwa.

Wyznaczenie optymalnej wysokości wydatków publicznych nie jest jednak możliwe bez uwzględnienia ich struktury. Już we wczesnych modelach wzrostu wprowadzono podział na wydatki konsumpcyjne i wydatki inwestycyjne i wykazywano, że zwiększanie tych drugich daje istotne efekty pro wzrostowe, czego nie można zaobserwować w przypadku wydatków konsumpcyjnych. Można także znaleźć badania, w których uzyskano inne wyniki (np. Ghosh i Gregoriou 2008), ale zdecydowana większość analiz wydaje się potwierdzać tę zależność. Kolejnym krokiem było wyróżnienie kategorii wydatków produktywnych (vs wydatki konsumpcyjne i transfery). Sposób ich definiowania i zakres uwzględnianych wydatków nie jest jednak jednolity. Wąska definicja uwzględnia głównie nakłady inwestycyjne w infrastrukturę, wydatki na edukację oraz wydatki na badania i rozwój (np. Glomm i Ravikumar 1997), szersze uwzględniają także inne wydatki prowadzące do wzrostu kapitału ludzkiego (na ochronę zdrowia, ochronę środowiska, kulturę i wypoczynek) (Benos 2009), a nawet część transferów przeznaczonych na wsparcie rodzin i wyrównywanie szans. Aktywne kształtowanie struktury wydatków publicznych w celu zwiększenia ich oddziaływania na wzrost gospodarczy jest jednak mocno ograniczone, gdyż wydatki socjalno-administracyjne w dużej części mają charakter wydatków sztywnych (Budzyński 2014), a decyzje alokacyjne charakteryzują się zróżnicowanym horyzontem czasowym (Postuła 2014). Wprowadzenie w międzynarodowych statystykach jednolitych standardów klasyfikacji wydatków według kryterium funkcji (COFOG) spowodowało, że coraz częściej w badaniach empirycznych autorzy, analizując wpływ struktury, nawiązują właśnie do struktury funkcjonalnej (m.in. Szarowska 2014). Przejście od struktury ekonomicznej do struktury funkcjonalnej rodzi jednak spore trudności, gdyż prawidłowe zdefiniowanie wydatków produktywnych wymaga sięgnięcia do niższego stopnia agregacji (COFOG-II), w przypadku którego dostępne dane są niepełne i niespójne. Taki problem dotyczy np. wydatków na badania i rozwój (które stanowią podkategorię w każdej głównej grupie funkcjonalnej) oraz wydatków na transport czy łączność (zagregowanych wraz z innymi w grupie wydatków na sprawy gospodarcze). Analiza porównawcza wysokości i struktury funkcjonalnej wydatków publicznych w krajach UE pokazuje istotne zróżnicowanie pomiędzy krajami członkowskimi, a niewielki efekt konwergencji dotyczy wielkości wydatków, ale nie ich struktury (Ferreiro, Garcia-Del-Valle i Gomez 2013), co może świadczyć o konieczności indywidualnego dostosowania prowadzonej polityki fiskalnej do wielkości, zamożności i tempa wzrostu poszczególnych krajów oraz koordynacji z innymi instrumentami oddziaływania

na gospodarkę. Przedmiotem analizy w dalszej części artykułu będą wydatki publiczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a zatem w grupie znacznie bardziej homogenicznej, ale mimo to wykazującej istotne zróżnicowanie wysokości i kompozycji wydatków publicznych (Sawulski 2016).

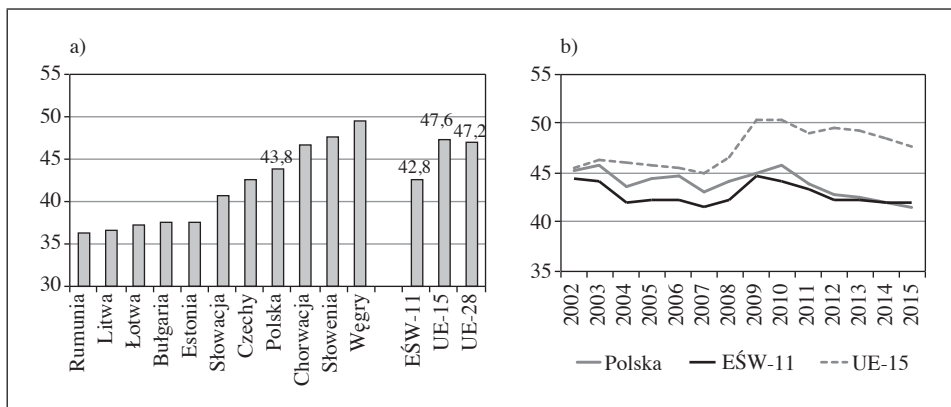
3. Wysokość wydatków publicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Do analizy przyjęto 11 krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW-11), będących członkami Unii Europejskiej. Dane dotyczące wysokości i struktury wydatków publicznych (klasyfikacja COFOG) pochodzą z bazy Eurostatu i obejmują lata 2002–2015.

Poziom fiskalizmu, mierzony stosunkiem wysokości wydatków budżetowych do PKB, wynosił w krajach EŚW-11 w latach 2002–2015 średnio 41,6%, podczas gdy średnia dla krajów UE-15 była wyższa o 6 p.p. Wysokość wydatków, relatywnie stabilna w latach poprzedzających kryzys finansowy, zwiększyła się w okresie kryzysu i pomimo częściowej obniżki po 2010 r. ukształtowała się w ostatnich latach na poziomie wyższym niż w okresie wyjściowym. Analizując wysokość wydatków publicznych w poszczególnych krajach EŚW-11 (rys. 1a), można wyróżnić trzy grupy krajów: o wysokim poziomie fiskalizmu przekraczającym 47% (Węgry, Słowenia i Chorwacja), o średnim poziomie fiskalizmu (Polska, Czechy i Słowacja) oraz kraje, w których wydatki publiczne nie przekraczały 38% PKB (kraje bałtyckie, Bułgaria i Rumunia). Pomimo zmian w wysokości wydatków publicznych skład tych grup był stabilny (tylko Słowacja mocno ograniczyła wydatki w porównaniu z okresem początkowym, przesuując się z grupy o wysokim poziomie wydatków do grupy średniej).

W Polsce wydatki publiczne w analizowanym okresie sięgały średnio 43,8% PKB, a zatem były wyższe od średniej dla krajów EŚW-11 o 1 p.p. Różnica ta jednak zniknęła w okresie pokryzysowym, gdyż Polska, która uniknęła recesji gospodarczej, nie zwiększyła wydatków w okresie kryzysu, a w okresie późniejszym stopniowo je obniżała, tak że od 2013 r. wysokość wydatków w Polsce zrównała się ze średnią dla krajów EŚW-11 (rys. 1.b).

Zmiany w zakresie wydatków publicznych są silnie związane z sytuacją makroekonomiczną: z jednej strony dobra koniunktura gospodarcza przekładająca się na wyższe dochody podatkowe umożliwia zwiększenie wydatków publicznych, z drugiej zaś podnoszenie wydatków publicznych może być wykorzystywane do stabilizowania i stymulowania wzrostu gospodarczego, szczególnie w perspektywie krótkookresowej (proces dostosowawczy). Aby uwzględnić niejednorodność okresu badawczego, podzielono go na trzy podokresy: poprzedzający kryzys (2002–2006),



Rys. 1. Wysokość wydatków publicznych (w % PKB): a) średni poziom dla poszczególnych krajów w okresie badawczym; b) wydatki w latach 2002–2015
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

kryzysu finansowego (2007–2010) oraz pokryzysowy (2011–2015). Nominalne stopy wzrostu PKB oraz wydatków publicznych, a także wskaźniki elastyczności wydatków publicznych w stosunku do PKB dla wskazanych okresów przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wydatki publiczne a PKB (w ujęciu nominalnym)

Kraj	PKB (zmiana w %)			Wydatki publiczne (zmiana w %)			Elastyczność wydatków publicznych względem PKB		
	2002– 2006	2007– 2010	2011– 2015	2002– 2006	2007– 2010	2011– 2015	2002– 2006	2007– 2010	2011– 2015
Bułgaria	56,9	40,5	18,5	35,0	49,9	33,3	0,6	1,2	1,8
Chorwacja	40,8	12,0	-2,1	33,4	17,4	-3,8	0,8	1,5	1,8
Czechy	42,4	26,4	7,5	31,2	33,1	4,3	0,7	1,3	0,6
Estonia	73,9	8,8	37,6	61,7	31,4	37,0	0,8	3,5	1,0
Węgry	27,5	7,6	11,5	29,3	3,1	12,8	1,1	0,4	1,1
Łotwa	70,0	3,0	37,0	74,7	27,7	13,2	1,1	9,1	0,4
Litwa	58,7	16,4	33,2	54,9	43,5	10,4	0,9	2,7	0,3
Polska	30,7	31,8	18,9	28,6	35,1	7,9	0,9	1,1	0,4
Rumunia	101,6	28,8	26,2	104,0	44,8	14,2	1,0	1,6	0,5
Słowacja	73,1	48,4	16,4	48,6	61,4	25,9	0,7	1,3	1,6
Słowenia	26,0	14,9	6,4	21,6	28,0	3,9	0,8	1,9	0,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

W okresie poprzedzającym kryzys finansowy współczynnik elastyczności wydatków publicznych względem PKB w krajach EŚW był relatywnie najmniej zróżnicowany, przyjmując wartości od 0,6 do 1,1. Wzrost wydatków publicznych był większy niż wzrost PKB nie tylko w krajach o niskim poziomie fiskalizmu (Łotwa i Rumunia), ale także na Węgrzech, które jednak w okresie 2007–2010 jako jedyny kraj EŚW-11 gwałtownie zahamowały wzrost wydatków publicznych. Okres kryzysu finansowego charakteryzował się silnym wzrostem fiskalizmu, w konsekwencji współczynnik elastyczności przyjął średnią wartość 1,2. W krajach bałtyckich elastyczność przekroczyła wartość 2,5 głównie ze względu na niski nominalny wzrost PKB (ujemny w ujęciu realnym). W ostatnim podokresie można zaobserwować zróżnicowanie strategii krajów EŚW-11 w zakresie polityki fiskalnej. Połowa z nich ograniczyła wzrost wydatków publicznych znacznie poniżej stopy wzrostu PKB (elastyczność 0,3–0,6), podczas gdy trzy kraje istotnie zwiększyły wydatki publiczne w relacji do PKB (Bułgaria, Chorwacja i Słowacja).

4. Struktura wydatków publicznych w krajach EŚW-11 według kryterium funkcji

Do analizy struktury wydatków publicznych w krajach EŚW wykorzystano dane o wydatkach w podziale według funkcji, na pierwszym poziomie grupowania (klasyfikacja COFOG-I), pozwalające wyodrębnić dziesięć obszarów (GF01–GF10). Strukturę wydatków w poszczególnych krajach uwzględniającą średnią wysokość udziału poszczególnej grupy w wydatkach ogółem w latach 2002–2015 przedstawia tabela 2.

Największy udział w strukturze wydatków, stanowiący w krajach EŚW ponad 34%, a w krajach UE-15 niemal 40% ogółu wydatków, miały wydatki na opiekę socjalną, natomiast średni udział, ok. 13%, miały wydatki na sprawy ogólnopństwowe (w tym m.in. wydatki na obsługę długu publicznego), na sprawy gospodarcze, na ochronę zdrowia oraz na edukację. Jeśli chodzi o tę grupę wydatków, nowe kraje członkowskie w porównaniu z krajami UE-15 wykazywały wyższy udział wydatków na sprawy gospodarcze (13,0% vs 9,0%) oraz edukację (11,9% vs 10,6%). Udział pozostałych grup był relatywnie niewielki i kształtował się w krajach EŚW w przedziale od 1,7% (wydatki na ochronę środowiska) do 5,0% (wydatki na porządek publiczny i bezpieczeństwo). Struktura wydatków w różnych krajach była jednak niejednorodna, co wskazuje na to, że prowadzono różną politykę społeczno-gospodarczą.

Polska na tle innych krajów EŚW-11 miała największe wydatki na cele socjalne (38,1% ogółu wydatków, czyli niemal 4 p.p. powyżej średniej), które stanowiły

Tabela 2. Struktura wydatków według kryterium funkcji (COFOG-I), średnie dla okresu 2002–2015

Kraj/ ugrupowanie	Struktura wydatków (% wydatków ogółem)										Wydatki ogółem (% PKB)
	Sprawy ogólno- państwowe (GF01)	Obrona narodowa (GF02)	Porządek publiczny i bezpie- czeństwo (GF03)	Sprawy gospodar- cze (GF04)	Ochrona środowiska (GF05)	Gospo- darka mieszka- niowa i komu- nalna (GF06)	Ochrona zdrowia (GF07)	Wypoczynek, kultura, religia (GF08)	Edukacja (GF09)	Opieka społeczna (GF10)	
Rumunia	12,4	4,5	5,9	17,7	1,5	4,2	10,0	2,6	9,9	31,2	36,4
Litwa	12,5	3,6	4,9	11,4	1,8	0,9	15,2	2,6	15,9	31,3	36,8
Łotwa	11,8	3,1	5,8	14,6	1,6	3,3	10,6	4,1	15,8	29,3	37,3
Bułgaria	12,7	4,2	7,0	13,9	2,2	2,8	12,5	2,3	10,2	32,2	37,6
Estonia	9,6	4,3	5,8	11,9	1,7	1,1	12,6	5,6	16,9	30,4	37,7
Słowacja	13,3	2,2	5,3	12,4	2,1	1,8	15,9	2,3	9,6	35,1	40,8
Czechy	10,9	2,7	4,5	16,3	2,4	2,3	16,8	2,9	11,6	29,7	42,8
Polska	12,8	3,7	5,1	10,4	1,5	2,3	10,5	2,7	12,8	38,1	43,8
Chorwacja	17,0	3,1	4,6	13,7	0,8	2,4	14,0	2,4	10,5	31,6	46,9
Słowenia	12,5	2,6	3,7	11,6	1,8	1,4	13,8	3,3	13,3	36,1	47,6
Węgry	19,1	2,1	4,0	13,0	1,5	1,8	10,6	3,5	11,0	33,3	49,7
ESW-11	13,4	3,2	5,0	13,0	1,7	2,3	12,3	2,9	11,9	34,2	42,8
UE-15	14,0	3,1	3,7	9,0	1,7	1,7	14,7	2,3	10,6	39,4	47,6
UE-28	14,0	3,1	3,8	9,3	1,7	1,7	14,5	2,3	10,7	39,0	47,2

Źródło: dane Eurostatu.

16,7% PKB. Wysokie wydatki socjalne są przede wszystkim efektem relatywnie wysokich świadczeń związanych ze starzeniem się społeczeństwa, co jednak nie jest uzasadnione strukturą demograficzną polskiego społeczeństwa, ale stosunkowo szybką dezaktywizacją zawodową osób starszych oraz relatywnie wysokimi świadczeniami emerytalnymi (Sawulski 2016). Rozbudowa funkcji socjalnej wydatków publicznych w Polsce odbyła się kosztem wydatków na opiekę zdrowotną (stanowiły one 10,5% wydatków ogółem, podczas gdy średnia dla krajów EŚW-11 wyniosła 12,3%, a dla krajów UE-15 14,7%) oraz wydatków na cele gospodarcze (stanowiły one 10,4% wydatków ogółem i był to najniższy poziom wśród krajów EŚW-11, dla których średnia wyniosła 13%). Analizując dane w relacji do PKB, w Polsce na opiekę zdrowotną wydano 4,6% PKB (średnia dla krajów EŚW-11 wyniosła 5,3%, a dla wszystkich krajów UE-28 6,8%), a niższy poziom zaobserwowano tylko w Rumunii i na Łotwie (poniżej 4%). Natomiast wydatki na cele gospodarcze w relacji do PKB stanowiły w Polsce 4,6% (średnia w krajach EŚW wyniosła 5,6%, w krajach UE-15 4,3%), a najwyższy poziom, wynoszący niemal 7% PKB, odnotowano w Czechach. W przypadku pozostałych funkcji wydatki publiczne w Polsce kształtowały się na poziomie zbliżonym do średniej EŚW.

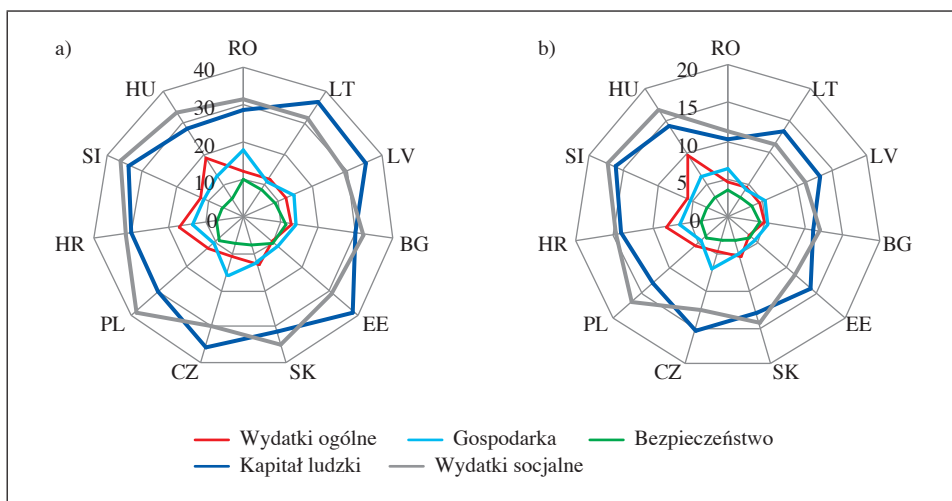
Zarówno wysokość, jak i struktura wydatków publicznych w krajach EŚW są zróżnicowane, co wskazuje na duże znaczenie czynników specyficznych dla poszczególnych krajów i utrudnia formułowanie wniosków o charakterze ogólnym. W celu zwiększenia przejrzystości, a równocześnie podkreślenia roli poszczególnych grup wydatków we wspieraniu wzrostu gospodarczego, podobnie jak w opracowaniu N. Benos (2009), zredukowano liczbę kategorii z dziesięciu do pięciu; są to:

- wydatki ogólne (grupa GF01),
- wydatki na gospodarkę (grupa GF04),
- wydatki na bezpieczeństwo (grupy GF02 i GF03),
- wydatki na kapitał ludzki (grupy GF05–GF09),
- wydatki na ochronę socjalną (grupa GF10).

Dwie kategorie spośród nich mają charakter złożony. Są to wydatki na bezpieczeństwo, stanowiące kompilację wydatków na obronę narodową oraz wydatków na porządek publiczny i bezpieczeństwo, a także szeroko pojęta kategoria wydatków na kapitał ludzki, które obok tradycyjnie zaliczanych do nich grup wydatków na edukację i ochronę zdrowia, obejmuje także wydatki na ochronę środowiska, gospodarkę mieszkaniową i komunalną oraz turystykę, kulturę i religię. Porównanie krajów EŚW-11 na podstawie wyróżnionych podkategorii przedstawiono na rys. 2.

Spośród pięciu wyróżnionych kategorii dominującą część wydatków stanowią dwie, a mianowicie wydatki na cele socjalne i wydatki na szeroko pojęty kapitał ludzki. Ponieważ wydatki na ochronę socjalną w niewielkim stopniu mają

charakter pro wzrostowy w przeciwieństwie do inwestycji w kapitał ludzki, biorąc pod uwagę relację między tymi dwiema grupami można stworzyć ranking analizowanych krajów EŚW-11 ze względu na stopień ukierunkowania na wzrost gospodarczy struktury wydatków publicznych. Ranking ten przedstawiono w tabeli 3.



Rys. 2. Struktura wydatków publicznych w krajach EŚW-11 w latach 2002–2015 – analiza porównawcza: a) jako % wydatków publicznych ogółem, b) jako % PKB

Oznaczenia: BG – Bułgaria, CZ – Czechy, EE – Estonia, HR – Chorwacja, HU – Węgry, LT – Litwa, LV – Łotwa, PL – Polska, RO – Rumunia, SI – Słowenia, SK – Słowacja.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykorzystanie jako kryterium stosunku wydatków na kapitał ludzki do wydatków na ochronę socjalną pozwoliło podzielić analizowane kraje na trzy grupy. Najwyższe pozycje w rankingu zajęły kraje bałtyckie oraz Czechy, w których przypadku analizowany wskaźnik przekroczył wartość 1 (ok. 1,2). W kolejnych pięciu krajach (Chorwacja, Bułgaria, Słowenia, Rumunia i Słowacja) wydatki na kapitał ludzki wyniosły 90–100% wartości wydatków na cele socjalne. Najniższe pozycje w rankingu zajęły Węgry i Polska, w których wydatki na kapitał ludzki nie przekroczyły 85% wydatków na cele socjalne.

Ponieważ wydatki na kapitał ludzki nie wyczerpują katalogu wydatków prorozwojowych, powyższy ranking uzupełniono, biorąc pod uwagę drugą propozycję uwzględniającą obok wydatków na kapitał ludzki także wydatki na gospodarkę. Jest to pewne uproszczenie wynikające z chęci pozostania na poziomie COFOG-I, ponieważ nie wszystkie wydatki na gospodarkę są traktowane jako wydatki

Tabela 3. Ranking krajów EŚW-11 ze względu na prorozwojową strukturę wydatków

Kraj	Wydatki na kapitał ludzki / wydatki na cele socjalne	Miejsce w rankingu	Wydatki prorozrostowe (% wydatków ogółem)	Miejsce w rankingu	Wydatki publiczne (% PKB)
Estonia	1,25	1	50,0	3	37,7
Czechy	1,21	2	52,3	1	42,8
Łotwa	1,21	3	50,0	2	37,3
Litwa	1,16	4	47,6	4	36,8
Chorwacja	0,95	5	43,7	9	46,9
Bułgaria	0,93	6	43,9	8	37,6
Słowenia	0,93	7	45,1	6	47,6
Rumunia	0,91	8	46,0	5	36,4
Słowacja	0,90	9	44,1	7	40,8
Węgry	0,85	10	41,4	10	49,7
Polska	0,78	11	40,3	11	43,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

rozwojowe (same tylko wydatki na transport, mające charakter prorozwojowy, stanowią jednak ponad 50% wszystkich wydatków na gospodarkę). Nie wydzielono także wydatków na badania i rozwój oraz badania podstawowe, mimo że są one istotnym rodzajem wydatków prorozwojowych. Wynikało to z faktu, że są one podawane dopiero na poziomie COFOG-II, a ponadto ich udział w strukturze wydatków ogółem jest niewielki, ich wpływ na ranking byłby zatem znikomy. Podstawowym kryterium rangowania drugiej listy był zatem wskaźnik udziału wydatków sprzyjających wzrostowi (rozumianych jako wydatki na kapitał ludzki i wydatki na gospodarkę) w wydatkach ogółem. Wyniki drugiego rankingu są zbliżone do wyników pierwszego. Krajem o najbardziej prorozwojowej strukturze wydatków publicznych okazały się Czechy, a kolejne miejsca zajęły Estonia i Łotwa. W drugim rankingu dystans dzielący liderów od grupy średniej nie jest tak wyraźny jak w pierwszym, do średniej grupy przesunęła się też Litwa. Najniższe pozycje, podobnie jak w przypadku rankingu pierwszego, zajęły Węgry i Polska. Analizując dane tabeli 3, można zauważyć, że kraje o wyższym poziomie wydatków publicznych (w relacji do PKB) to równocześnie kraje o niższym udziale w ich strukturze wydatków rozwojowych (wyjątek stanowi Rumunia posiadająca najniższy poziom wydatków publicznych, a równocześnie niski udział wydatków rozwojowych, a z drugiej strony Czechy, w przypadku których wysokiemu poziomowi wydatków publicznych towarzyszy ich prorozwojowa struktura). Można zatem stwierdzić, że mały budżet sprzyja jego racjonalizacji, dbałości

o utrzymanie wydatków rozwojowych kosztem ograniczenia wydatków o charakterze socjalnym i administracyjnym.

5. Gospodarcze i społeczne oddziaływanie struktury wydatków publicznych

Zróznicowana struktura wydatków publicznych odzwierciedla charakter prowadzonej polityki fiskalnej oraz hierarchię zadań realizowanych przez państwo. W końcowej analizie skupiono się na dwóch obszarach oddziaływania państwa – gospodarczym i społecznym. W celu zbadania istotności wpływu wybranych kategorii wydatków publicznych na powyższe obszary wykorzystano panelowe modele regresji, w których jako zmienne objaśniane przyjęto realną stopę wzrostu PKB (odzwierciedlającą wzrost gospodarczy) oraz indeks Giniego (odzwierciedlający poziom nierówności dochodów w społeczeństwie). W roli zmiennych objaśniających przyjęto albo poziom wydatków z określonej kategorii j w relacji do PKB (równanie 2), albo ich udział w strukturze wydatków ogółem, wprowadzając wówczas także jako zmienną kontrolną poziom wydatków ogółem do PKB (równanie 1). W obu modelach kontrolowano także poziom rozwoju kraju (PKB *per capita*).

$$Y_{it} = \beta_0 + \sum_j \beta_{1j} uGF_{jit} + \beta_2 GF_{it} + \beta_3 LPKB_{it} + \varepsilon, \quad (1)$$

$$Y_{it} = \beta_0 + \sum_j \beta_{1j} GF_{jit} + \beta_2 LPKB_{it} + \varepsilon, \quad (2)$$

gdzie:

- Y_{it} oznacza albo stopę wzrostu PKB (dPKB), albo indeks Giniego (GINI),
- GF_j – wydatki według kategorii COFOG ($j = 1, 10$) wyrażone w relacji do PKB,
- uGF_j – udział wydatków z kategorii GF_j w wydatkach publicznych ogółem ($uGF_j = GF_j / GF$),
- GF – poziom wydatków publicznych ogółem w relacji do PKB,
- $LPKB$ – logarytm PKB *per capita*,
- i – kraj,
- t – okres,
- ε – składnik losowy.

Powyższe modele są uproszczone i nie uwzględniają wielu czynników i złożonych mechanizmów kształtujących poziom zróżnicowania dochodów, czy też stopę wzrostu gospodarczego, ale też celem niniejszej analizy nie jest objaśnienie ich zmienności, a jedynie uchwycenie istotności wpływu, jaki mogą na nie wywierać określone kategorie wydatków publicznych. Aby uwzględnić opóźnienia, w przy-

padku indeksu Giniego dane dotyczące wydatków zostały uśrednione w trzech podokresach, natomiast wartość indeksu przyjęto na koniec tych podokresów (w celu wygładzenia danych przyjęto średnią z dwóch sąsiednich lat). Ponieważ porównywalne dane o indeksie Giniego dostępne są dopiero od 2006 r., przyjęto dla wydatków następujące podokresy: 2002–2006 (indeks Giniego 2006–2007), 2007–2010 (indeks Giniego 2010–2011) oraz 2011–2014 (indeks Giniego 2014–2015). Natomiast w przypadku modelu PKB zmienną objaśnianą wyliczono jako średnioroczną stopę wzrostu w trzyletnim okresie następującym po dokonaniu wydatków: $dPKB = (\ln(PKB_{t+3}) - \ln(PKB_t))/3$. Analizując wpływ struktury wydatków na redystrybucję dochodów, do modelu wprowadzono wydatki o charakterze społecznym (wydatki na opiekę socjalną, na ochronę zdrowia, na cele mieszkaniowe), które powinny przyczyniać się do zmniejszania indeksu Giniego, a zatem oczekiwano ujemnych ocen parametrów przy tych zmiennych. Z kolei analizując prorozwojowość struktury wydatków, do modelu wprowadzono te kategorie, które w literaturze zwykle zalicza się do kategorii wydatków produktywnych, zarówno w wąskim ujęciu (wydatki na edukację oraz na gospodarkę), jak i w szerszym ujęciu (dodatkowo inne inwestycje w kapitał ludzki: wydatki na zdrowie, na kulturę, na ochronę środowiska), które wprowadzono do modelu w postaci zagregowanej jako wydatki na kapitał ludzki (GF_KL).

Wyniki regresji (tabele 4 i 5) potwierdzają, że kraje o niższym poziomie dochodu osiągają szybsze tempo wzrostu (ujemna ocena parametru przy zmiennej $LPKB$), co jest zgodne z hipotezą stopniowej konwergencji, równocześnie jednak w tych krajach występuje większe zróżnicowanie dochodów, co uwypukla konieczność utrzymywania właściwej proporcji pomiędzy wydatkami rozwojowymi oraz transferami. W krajach EŚW wzrostowi ogólnego poziomu wydatków towarzyszyło obniżenie poziomu indeksu Giniego, natomiast wpływ na wzrost gospodarczy był statystycznie nieistotny. Realizacji funkcji redystrybucyjnej służyło zwiększanie w strukturze wydatków na ochronę zdrowia, ochronę środowiska i na opiekę socjalną, ale w przypadku tych ostatnich zależność nie była statystycznie istotna. Natomiast w modelu 2, w którym uwzględniono nie udziały, ale poziomy określonych kategorii wydatkowych, statystycznie istotny wpływ na obniżanie indeksu Giniego miało zwiększanie poziomu wydatków we wszystkich trzech wskazanych wyżej kategoriach wydatkowych. Z kolei w modelu wzrostu gospodarczego jedyną kategorią wydatkową, która wywierała istotny wpływ na zmienną objaśnianą były wydatki na sprawy gospodarcze (i to tylko w modelu udziałowym) – zwiększanie ich udziału w strukturze wydatków intensyfikowało tempo wzrostu. Natomiast wzrost udziału wydatków w kapitał ludzki, w ujęciu zarówno wąskim, jak i szerokim, wykazał wpływ dodatni, ale statystycznie nieistotny, co jest niezgodne z teorią wzrostu potwierdzoną w większości badań empirycznych. W literaturze podkreśla się jednak opóźnienie niezbędne do ujawnienia

nienia się skutków zwiększenia nakładów na kapitał ludzki. Może to tłumaczyć brak ich występowania w powyższych modelach, w których co prawda wprowadzono opóźnienie pomiędzy zmiennymi, ale zbyt krótkie, aby można było zaobserwować efekty długoterminowe. Ponadto w modelach ze względu na niedostępność danych wykorzystano bardzo krótkie, zaledwie 13-letnie szeregi czasowe, co każe traktować wnioski z dużą ostrożnością.

Tabela 4. Wyniki regresji (model panelowy MNK, zmienna objaśniana: indeks Giniego)

Zmienna	Model 1	Zmienna	Model 2
Wyraz wolny	107,578***	Wyraz wolny	89,147***
$uGF5$	-1,843*	$GF5$	-4,612**
$uGF6$	-0,510	$GF6$	-1,294
$uGF7$	-0,496*	$GF7$	-1,321***
$uGF10$	-0,169	$GF10$	-0,630***
GF	-0,495***	–	–
$LPKB$	-4,345***	$LPKB$	-4,155***

Uwaga: oznaczenie kategorii wydatków: $GF5$ – na ochronę środowiska, $GF6$ – na gospodarkę mieszkaniową, $GF7$ – na ochronę zdrowia, $GF10$ – na ochronę socjalną. uGF_j – udział kategorii j w strukturze wydatków, GF_j – poziom wydatków z kategorii j w relacji do PKB. ***, **, * – poziom istotności, odpowiednio 1%, 5% i 10%.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Wyniki regresji (model panelowy ze stałymi efektami, zmienna objaśniana: wzrost PKB)

Zmienna	Model 1a	Model 1b	Zmienna	Model 2a	Model 2b
Wyraz wolny	141,237***	142,445***	Wyraz wolny	139,522***	136,472***
$LPKB$	-16,043***	-15,999***	$LPKB$	-15,073***	-14,551***
GF	-0,094	-0,100	–	–	–
$uGF4$	0,227***	0,215**	$GF4$	0,074	0,099
$uGF9$	0,110	–	$GF9$	-0,192	–
uGF_KL	–	0,010	GF_KL	–	-0,262
$uGF10$	0,240***	0,236***	$GF10$	0,128	0,176

Uwaga: oznaczenie kategorii wydatków: $GF4$ – na sprawy gospodarcze, $GF9$ – na edukację, $GF10$ – na ochronę socjalną, GF_KL – inwestycja w kapitał ludzki, stanowiące sumę kategorii od $GF5$ do $GF9$. uGF_j – udział kategorii j w strukturze wydatków, GF_j – poziom wydatków z kategorii j w relacji do PKB. **, **, * – poziom istotności, odpowiednio 1%, 5% i 10%.

Źródło: opracowanie własne.

6. Wnioski

Przedstawiona w artykule analiza porównawcza struktury wydatków publicznych w krajach EŚW-11 w latach 2002–2014 wskazuje na duże zróżnicowanie pomiędzy krajami, odzwierciedlając zróżnicowany charakter prowadzonej przez nie polityki fiskalnej. Stanowi to potwierdzenie sformułowanej we wprowadzeniu tezy badawczej. Tendencje zarysowane w okresie przedkryzysowym, wskazujące na stopniowe obniżanie poziomu wydatków, zostały odwrócone w wyniku aktywnego wykorzystania polityki fiskalnej do zwalczania skutków kryzysu. Struktura wydatków jest relatywnie stabilna i nie wykazuje skłonności do konwergencji. Krajami o najbardziej pro wzrostowej strukturze wydatków publicznych są kraje bałtyckie oraz Czechy, najmniej zaś Słowacja. Polska charakteryzuje się relatywnie niskim poziomem wydatków produktywnych i zajęła w przedstawionych rankingach przedostatnią pozycję, dlatego też istotnym wyzwaniem w ramach polityki finansowej państwa powinna być zmiana struktury wydatków publicznych w Polsce ukierunkowana na zwiększenie udziału wydatków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu.

Literatura

- Acocella N. (2002), *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Afonso A., Furceri D. (2008), *Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth*, ECB Working Paper nr 849.
- Angelopoulos K., Philippopoulos A., Tsonas E. (2008), *Does Public Sector Efficiency Matter? Revisiting the Relation between Fiscal Size and Economic Growth in a World Sample*, „Public Choice”, vol. 137, nr 1–2, <https://doi.org/10.1007/s11127-008-9324-8>.
- Auerbach A., Gorodnichenko Y. (2013), *Fiscal Multipliers in Recession and Expansion* (w:) *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, red. A. Alesina, F. Giavazzi, University of Chicago Press, Chicago–London.
- Barro R.J. (1990), *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*, „Journal of Political Economy”, vol. 98, nr 5, <https://doi.org/10.1086/261726>.
- Benos N. (2009), *Fiscal Policy and Economic Growth: Empirical Evidence from EU Countries*, MPRA Paper, nr 19174, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/19174/> (data dostępu: 20.07.2017).
- Budzyński T.M. (2014), *Analiza struktury wydatków budżetu państwa w Polsce w ujęciu zadaniowym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 1(299).
- Dhont T., Heylen F (2009), *Employment and Growth in Europe and the US – the Role of Fiscal Policy Composition*, „Oxford Economic Papers”, vol. 61, nr 3, <https://doi.org/10.1093/oep/gpn034>.
- Ferreiro J., Garcia-Del-Valle T., Gomez C. (2013), *An Analysis of the Convergence of the Composition of Public Expenditures in European Union Countries*, „American Journal of Economics and Sociology”, vol. 72, nr 4, <https://doi.org/10.1111/ajes.12028>.

- Gemmell N., Kneller R., Sanz I. (2016), *Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels?*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics”, vol. 78, nr 4, <https://doi.org/10.1111/obes.12121>.
- Ghosh S., Gregoriou A. (2008), *The Composition of Government Spending and Growth: Is Current or Capital Spending Better?*, „Oxford Economic Papers”, vol. 60, nr 3, <https://doi.org/10.1093/oep/gpn005>.
- Glomm G., Ravikumar B. (1997), *Productive Government Expenditures and Long-term Growth*, „Journal of Economic Dynamics and Control”, vol. 21, nr 1, [https://doi.org/10.1016/0165-1889\(95\)00929-9](https://doi.org/10.1016/0165-1889(95)00929-9).
- Groneck M. (2011), *The Golden Rule of Public Finance and the Composition of Government Expenditures: A Growth and Welfare Analysis*, „Journal of Economic Policy Reform”, vol. 14, nr 4, <https://doi.org/10.1080/17487870.2011.590328>.
- Hall R.E., Taylor J.B. (1995), *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lubieniecka M. (2013), *Budżet państwa w obliczu wahań koniunktury gospodarczej na przykładzie gospodarki polskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 30.
- Łaski K., Osiatyński J., Zięba J. (2010), *Mnożnik wydatków państwowych i szacunki jego wielkości dla Polski*, „Materiały i Studia”, nr 246, NBP, Warszawa.
- Mineshima A., Poplawski-Ribeiro M., Weber A. (2014), *Size of Fiscal Multipliers (w:) Post-crisis Fiscal Policy*, red. C. Cottarelli, P. Gerson, A. Senhadji, MIT Press, Cambridge–London.
- Owsiak S. (2017), *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Postuła M. (2014), *Dylematy dotyczące polityki fiskalnej w latach 1995–2012 na przykładzie transformujących się krajów Europy Środkowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 8(932), <https://doi.org/10.15678/zuek.2014.0932.0808>.
- Ramey V.A. (2011), *Can Government Purchases Stimulate the Economy*, „Journal of Economic Literature”, vol. 49, nr 3, <https://doi.org/10.1257/jel.49.3.673>.
- Sawulski J. (2016), *Finanse publiczne w Polsce – diagnoza na tle innych krajów*, IBS Policy Paper, 04/2016.
- Szarowska I. (2014), *Long-term and Short-term Relationships between Government Expenditure and GDP in the EU15: Cointegration Approach*, „Ekonomista”, nr 6.

The Composition of Public Expenditure in Central and Eastern European Countries – a Comparative Analysis

(Abstract)

The recent economic crisis and a search for instruments to overcome its consequences have revived the discussion on the effectiveness of public fiscal intervention on economic growth. The nature and persistence of such interventions have been the subject of numerous studies, which take into account not only the size, but also the financing and composition of public expenditures. The aim of this paper is to compare the size and the structure of public spending in Central and Eastern European countries, stressing their growth-stimulating impact on the economy. The results support the main

research hypothesis – that is, the differences in public spending composition in CEE countries are significant and persistent, reflecting the needs of individual fiscal policy. The empirical analysis is based on functional classification of public expenditures for the period 2002–2014 while the main research methods are comparative analysis and panel regressions.

Keywords: fiscal policy, public expenditure composition, economic growth, Central and Eastern Europe.

Dominika Choroś-Mrozowska

David Clowes

Ekonomiczne uwarunkowania zachowań konsumpcyjnych gospodarstw domowych w Polsce w latach 2006–2015

Streszczenie

Celem artykułu jest określenie czynników, które determinują zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem tych o charakterze ekonomicznym. Biorąc pod uwagę specyfikę warunków, w jakich funkcjonują współczesne gospodarstwa domowe, w opracowaniu podjęto próbę określenia tego typu czynników działających nie tylko w skali mikro- czy makroekonomicznej, ale również w skali globalnej. W artykule przeprowadzono analizę determinant zachowań konsumpcyjnych polskich gospodarstw domowych od 2006 r., czyli w okresie, kiedy gospodarstwa te zaczęły stopniowo odczuwać skutki wstąpienia do Unii Europejskiej. Według wstępnych wyników badań na zmiany konsumpcji polskich gospodarstw domowych w badanym okresie wpływała nie tylko zmiana ich sytuacji materialnej w postaci wzrostu dochodów czy wartości posiadanych aktywów, ale także bieżąca i oczekiwana koniunktura gospodarcza w kraju i na świecie.

Słowa kluczowe: gospodarstwo domowe, konsumpcja, globalizacja, koniunktura konsumencka.

Klasyfikacja JEL: D11.

Dominika Choroś-Mrozowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Ekonomii, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: mrozowsd@uek.krakow.pl

David Clowes, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Ekonomii, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: clowesd@uek.krakow.pl

1. Wprowadzenie

Jak pisze A. Grotowska-Leder (2011, s. 180): „Gospodarczym aktorem jest przede wszystkim pojedynczy człowiek (...). W procesie organizowania środków na zaspokajanie niezbędnych potrzeb i ich dystrybuowania podstawowa rola przypada gospodarstwu domowemu”. Według twórcy ekonomicznej teorii zachowań ludzkich, G. Beckera (1990), gospodarstwo domowe znacząco różni się od innych podmiotów gospodarczych, gdyż jego głównym celem nie jest maksymalizacja zysku, ale właśnie jak najlepsze zaspokojenie potrzeb. Realizacja tego celu jest zadaniem trudnym ze względu na złożoność procesu zaspokajania potrzeb, na który wpływają zarówno cele i aspiracje życiowe członków gospodarstwa domowego, postawy ludzkie, zakupy dóbr i usług konsumpcyjnych, potrzeby, zasoby pieniężne i rzeczowe oraz wielkość spożycia realnego (Zalega 2011, s. 470). Wynika to jednak przede wszystkim z faktu, że owo dążenie do jak najlepszego zaspokojenia potrzeb, motywujące gospodarstwo domowe do działania, odbywa się z założenia w warunkach relatywnego ograniczenia dostępnych zasobów.

W przypadku polskich gospodarstw domowych, które od prawie trzech dekad muszą mierzyć się z głębokimi zmianami zachodzącymi zarówno w obszarze gospodarczym, politycznym, jak i społecznym, realizacja ich podstawowych funkcji wydaje się zadaniem tym bardziej złożonym. Warto podkreślić, że rozwojowi gospodarki rynkowej, jaki następuje w Polsce od początku lat 90., towarzyszą procesy o znacznie szerszym zasięgu. Dotyczy to przede wszystkim rozwoju nowoczesnych technologii oraz globalizacji, która determinuje aktualne wzorce konsumpcji gospodarstw domowych na całym świecie. Oznacza to często coraz większe potrzeby Polaków, które ulegają stopniowej unifikacji w skali ponadnarodowej, upodabniając się do potrzeb społeczeństw głównie z krajów wysoko rozwiniętych. Z drugiej strony należy zaznaczyć, że polskie gospodarstwa domowe, mające coraz większe potrzeby konsumpcyjne, są zmuszone realizować je przy znacznie niższym średnim poziomie dochodów.

W związku z tym główny cel niniejszego opracowania stanowi określenie czynników, które determinują zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem tych o charakterze ekonomicznym. Biorąc pod uwagę specyfikę warunków, w jakich funkcjonują współczesne gospodarstwa domowe, w artykule podjęto próbę określenia tego typu czynników działających w skali nie tylko mikro- czy makroekonomicznej, ale również globalnej. W ostatniej części opracowania przeprowadzono analizę determinant zachowań konsumpcyjnych polskich gospodarstw domowych od 2006 r., czyli w okresie, kiedy gospodarstwa te zaczęły stopniowo odczuwać skutki wstąpienia do Unii Europejskiej.

2. Mikroekonomiczne determinanty konsumpcji gospodarstw domowych

Jedną z podstawowych aktywności gospodarstwa domowego stanowi konsumpcja będąca złożonym procesem działań i zachowań zmierzającym do wyboru oraz pozyskania środków konsumpcji, jak i obchodzenia się z nimi oraz ich spożywania (Szczepański 1981, s. 132–136). To, w jakim stopniu gospodarstwa domowe zaspokoją swoje potrzeby w wyniku korzystania zarówno z nabytych dóbr i usług, jak i z tych udostępnionych im przez państwo, determinuje ich poziom życia (Luszniewicz 1972, s. 28–32).

To, jakie potrzeby występują oraz jakie są sposoby ich zaspokojenia w danym gospodarstwie domowym, zależy od wielu różnorodnych czynników, w tym tych o naturze ekonomicznej. W tej części opracowania skoncentrowano się na mikroekonomicznych determinantach konsumpcji. Zalicza się do nich m.in. sytuację ekonomiczną gospodarstwa domowego, na którą składają się głównie posiadane zasoby majątkowe, zobowiązania wobec innych podmiotów oraz dochody. Ludzi, w zależności od tego, jaka jest ich sytuacja materialna, charakteryzuje różny poziom i struktura konsumpcji. Z reguły w zamożnych gospodarstwach domowych wydaje się więcej (w wartościach absolutnych) na konsumpcję wszystkich rodzajów dóbr, przy czym udział dóbr podstawowych w ich całkowitych wydatkach będzie niższy niż w gospodarstwach mniej zamożnych.

Zasoby majątkowe gospodarstwa domowego mogą służyć do bezpośredniego lub pośredniego zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych jego członków. Wpływ bezpośredni realizowany jest przez ich użyteczność, a odnosi się przede wszystkim do różnego typu dóbr konsumpcyjnych. Wpływ pośredni dotyczy głównie dóbr kapitałowych, które mogą zostać spieniężone czy wydzierżawione, a środki dzięki temu pozyskane przeznaczone na bieżącą konsumpcję.

Kolejnym czynnikiem determinującym poziom życia, a tym samym również wzorce konsumpcji, są dochody. Analizując zachowania gospodarstw domowych w kontekście wysokości uzyskiwanych przez nie dochodów, warto wyodrębnić gospodarstwa domowe wysokodochodowe. W tych gospodarstwach decydujący udział w dochodach mają dochody z pracy, które są wyższe w stosunku do tych uzyskiwanych przez pozostałe gospodarstwa domowe. Gospodarstwa te wydają więcej na dobra tzw. trzeciego rzędu, do których zalicza się dobra informacyjne, zajęcia związane z kulturą i spędzaniem wolnego czasu, edukację oraz sztukę (Douglas i Isherwood 1996, Palska 2000, Zalega 2011). Co ważne, to, jak dochody oddziałują na zachowania ekonomiczne gospodarstw domowych, zależy od tego, czy mamy do czynienia z tzw. dochodem stałym (permanentnym), uzyskiwanym przez gospodarstwo domowe regularnie, czy tym doraźnym, nieregularnym. Według badań empirycznych ich wpływ na wydatki konsumpcyjne gospodarstw

domowych jest w obu tych przypadkach odmienny. To, jak gospodarstwa domowe zachowują się w sferze konsumpcji, zależy również od tego, jak ich dochody rozłożone są w czasie – jest to związane z tzw. hipotezą cyklu życia. Zgodnie z tą teorią podmioty przeznaczają na konsumpcję stały ułamek bieżącej wartości swojego dochodu uzyskanego w ciągu całego życia.

Sytuację materialną gospodarstwa domowego determinuje więc zarówno posiadany majątek, jak i poziom bieżących dochodów¹ (Deaton 1974), a wpływ tych dwóch elementów na zachowania ekonomiczne gospodarstw domowych może być nie tylko substytucyjny, ale także komplementarny, kiedy to niskie dochody bieżące kompensowane są nagromadzonym wcześniej majątkiem². To, w jakim stopniu zmieniają się wydatki gospodarstwa domowego (a tym samym jego konsumpcja) w reakcji na zmiany realnej wartości majątku, nazwano efektem majątkowym.

Poza sytuacją ekonomiczną gospodarstwa domowe kierują się w swych decyzjach konsumpcyjnych informacjami płynącymi z rynku dóbr i usług. Jedną z głównych determinant wyborów dokonywanych przez gospodarstwo domowe dotyczących konsumpcji jest poziom cen (Hodoly 1971). Zgodnie z prawem popytu wzrostowi cen towarzyszy spadek zapotrzebowania i przeciwnie – spadkowi cen towarzyszy wzrost wielkości popytu. Jest to związane z wpływem zmian cen na dochody realne konsumentów, które mogą się zwiększać lub zmniejszać w zależności od tego, czy tempo wzrostu cen jest niższe, czy wyższe od tempa wzrostu dochodów nominalnych³. Na decyzje konsumpcyjne gospodarstw domowych wpływają również oczekiwania co do przyszłych zmian cen, czyli tzw. oczekiwania inflacyjne. Procesy inflacyjne stanowią znaczne utrudnienie racjonalnego zachowania się podmiotów na rynku towarów i usług. W sytuacji wysokiej inflacji gospodarstwa domowe starają się uciec od pieniądza w obawie przed utratą jego realnej wartości, lokując swój majątek zazwyczaj w różnego typu aktywach trwałych.

Oprócz inflacji na konsumpcję gospodarstw domowych wpływa także – stanowiąca jej przeciwieństwo – deflacja. Mimo że deflacja może oznaczać zwiększenie możliwości nabywczych konsumentów, zazwyczaj jest zjawiskiem niekorzystnym. Z reguły towarzyszy jej wzrost bezrobocia, co prowadzi do pogorszenia

¹ Ważną rolę w decyzjach konsumpcyjnych gospodarstw domowych pełnią również oczekiwane przyszłe dochody gospodarstw domowych.

² W przypadku gospodarstw domowych nieposiadających majątku ich konsumpcja – poza bieżącym dochodem – zależy także od tego, czy korzystają one z pożyczek lub kredytów konsumpcyjnych.

³ Należy zaznaczyć, że zmiana ceny danego dobra wpływa nie tylko na zapotrzebowanie na to dobro, ale również na popyt na dobra wobec niego substytucyjne i/lub komplementarne. Szerzej na ten temat zob. (Bywalec 2012, s. 36–37).

się sytuacji materialnej gospodarstw domowych, a w efekcie również do spadku konsumpcji⁴.

Wpływ na zachowania gospodarstw domowych w sferze konsumpcji ma także podaż dóbr i usług, oznaczająca zarówno ich ilość, asortyment, jak i jakość oraz walory techniczno-użytkowe. Bardzo istotne są również sposoby dystrybucji towarów związane z poziomem i organizacją zaopatrzenia rynku. Obecnie znacznie skraca się cykl życia produktów, na rynek wchodzi nowocześniejsze wersje danego towaru, a towarzyszy temu aktywna promocja, co znacznie przyspiesza jego zużycie ekonomiczne. Prowadzi to do międzyokresowej substytucji konsumpcji, czyli zastępowania dóbr już użytkowanych nowszym, bardziej nowoczesnym asortymentem. Konsumenci decydują o wstrzymaniu się z zakupem, czekając na następną wersję danego produktu, lub wręcz przeciwnie, gdy na rynku pojawia się nowszy model, wymieniają na niego posiadane już urządzenie (dotyczy to głównie sprzętu wysokiej technologii).

Współczesnym podmiotom gospodarczym coraz trudniej jest podjąć decyzję co do zakupu. Jest to efekt ciągłych zmian zachodzących na rynkach charakteryzujących się zazwyczaj znaczną obfitością towarów o zróżnicowanych cechach, funkcjach oraz cenach. Problem wyboru potęgują działania promocyjne przedsiębiorstw, których celem nie jest rzetelna informacja o produkcie, a nakłonienie konsumenta do zakupu. W tych warunkach wybory gospodarstw domowych często nie są, z punktu widzenia ekonomii, racjonalne.

3. Czynniki makroekonomiczne a konsumpcja gospodarstw domowych

To, jakie decyzje gospodarstwa domowe podejmują w sferze konsumpcji, zależy nie tylko od ich sytuacji materialnej czy warunków panujących na rynkach dóbr i usług, ale także od polityki rządu czy kondycji ekonomicznej kraju.

Przez narzędzia, które państwo wykorzystuje do stymulowania wzrostu gospodarczego oraz poprawy warunków życia obywateli w ramach polityki gospodarczej i społecznej, oddziałuje ono również, na poziom i strukturę ich konsumpcji. Dotyczy to m.in. polityki fiskalnej, na którą składają się podatki i wydatki państwa. Do jej celów należą ograniczenie nadmiernego zróżnicowania dochodów czy walka z bezrobociem (<https://www.nbpportal.pl>, data dostępu: 27.09.2016). Przez m.in. stopy podatkowe, progi podatkowe, ulgi, zwolnienia podatkowe czy wydatki publiczne wpływa ona na dochody rozporządzalne obywateli, a także ich konsumpcję. Przez kształtowanie i egzekucję podatków, szczególnie

⁴ Deflacja może prowadzić do pojawienia się tzw. efektu Pigou. Szerzej na ten temat zob. (*Polityka makroekonomiczna...* 2011).

podatków bezpośrednich, państwo zmniejsza dochody gospodarstw domowych (w przypadku podatku PIT) lub wartość posiadanych przez nie aktywów (podatek majątkowy). Konsumpcja może być również modyfikowana przez mechanizm podatków pośrednich, takich jak VAT czy akcyza. Te ostatnie podnoszą finalną cenę towaru⁵, co z jednej strony wpływa na decyzję gospodarstwa dotyczącą jego nabycia, z drugiej – jeżeli zdecyduje się ono na zakup, szczególnie w przypadku dobra obłożonego wysokim podatkiem – ogranicza jego środki finansowe, które mogłyby być przeznaczone na inne towary lub usługi⁶. Zmiany w polityce fiskalnej mogą też przez inne mechanizmy wpływać na konsumpcję gospodarstw domowych. Obniżenie podatków powoduje m.in. zwiększenie opłacalności działalności gospodarczej, co przez mechanizm zwiększenia popytu na pracę wpływa na wzrost dochodów gospodarstw domowych, a tym samym podniesienie ich siły nabywczej. Co ważne, nie tylko aktualna polityka państwa determinuje zachowania gospodarstw domowych w sferze konsumpcji, ale także ich oczekiwania co do przyszłych działań rządu⁷.

Wpływ państwa na wydatki gospodarstw domowych jest szczególnie odczuwalny w zakresie polityki dochodowej, cenowej oraz wydatków publicznych. Poza tym, że państwo bezpośrednio ustala wynagrodzenia w sektorze publicznym, wpływa również na poziom świadczeń socjalnych, np. przez ustalenie ich minimalnego poziomu czy sposobów indeksacji. Konkretnym przykładem ingerencji państwa w ramach polityki dochodowej, która wpływa na cały system płacowy, jest ustalanie płacy minimalnej czy kwoty wolnej od podatku (Bywalec 2010). Istotny wpływ na poziom i strukturę konsumpcji gospodarstw domowych mają również wydatki państwa. To, że rząd zapewnia bezpłatny (lub częściowo odpłatny) dostęp do różnego typu dóbr, takich jak edukacja, ochrona zdrowia, transport, kultura itp., oznacza, że gospodarstwa domowe mają dodatkowe środki na zaspokojenie innych potrzeb. Wysokie wydatki publiczne muszą mieć jednak źródło finansowania, takie jak m.in. podatki bezpośrednie płacone przez gospodarstwa domowe (głównie bardziej zamożne), którym w ten sposób ogranicza się ich siłę nabywczą.

Duży wpływ na to, jak gospodarstwa domowe zachowują się w sferze konsumpcji, ma polityka pieniężna państwa. Bank centralny odpowiedzialny ze jej realizację może np. próbować ożywić gospodarkę, zwiększając podaż pieniądza.

⁵ Państwo może też bezpośrednio ustalać ceny urzędowe na wybrane towary (dotyczy to np. cen usług medycznych czy mediów). Spotykane są również przypadki określania ceny minimalnej lub maksymalnej w celu ochrony danej grupy podmiotów.

⁶ Podatki pośrednie mogą wywołać efekt dochodowy, a także komplementarny i substytucyjny. Siła tych efektów uzależniona jest od rodzaju dobra, stawki podatku oraz zamożności gospodarstwa domowego.

⁷ Szerzej na temat wpływu państwa (czynniki makroekonomicznych i makrospołecznych) zob. (Bywalec 2012, s. 43–47).

W tych warunkach niższe oprocentowanie kredytów i pożyczek, a tym samym ich większa dostępność, aktywizuje konsumpcję. Wzrost konsumpcji jest też konsekwencją zwiększonych inwestycji realizowanych dzięki tanim kredytom, które oznaczają wzrost produkcji, zatrudnienia oraz dochodów ludności. Inne konsekwencje ma restrykcyjna polityka monetarna. Działania państwa w sferze polityki monetarnej mogą mieć swoje konsekwencje w postaci inflacji (deflacji), co również przekłada się na zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych, których mechanizm przedstawiony został w poprzedniej części opracowania.

Nie tylko jednak polityka państwa, ale także jego kondycja, w sensie poziomu i tempa wzrostu gospodarczego czy szerzej rozumianego rozwoju gospodarczego, wpływa na decyzje podmiotów w sferze konsumpcji. Obywatele krajów wysoko rozwiniętych cieszą się z reguły wyższym poziomem życia niż obywatele krajów rozwijających się. Im wyższa jest natomiast dynamika wzrostu gospodarczego, tym szybciej rośnie prywatna konsumpcja, a tym samym poprawia się również poziom życia obywateli.

Poza wielkością czy tempem wzrostu PKB na konsumpcję gospodarstw domowych istotny wpływ ma także jego struktura. Relacja między konsumpcją prywatną a inwestycjami istotnie determinuje przyszłą konsumpcję. W przypadku gdy znaczna część PKB jest „konsumowana”, a nie przeznaczana na inwestycje, gospodarka zbyt wolno zwiększa swoje możliwości produkcyjne, co ma negatywny wpływ na rynek pracy, dochody ludności oraz rynek dóbr i usług. Gospodarstwa domowe, podejmując swoje decyzje konsumpcyjne, kierują się więc nie tylko aktualnym stanem gospodarki, ale tym, jak zmienia się sytuacja ekonomiczna w czasie. Konsumpcja zazwyczaj wzrasta, gdy gospodarstwa zauważają poprawę aktualnej sytuacji gospodarczej w kraju, a maleje w przypadku tendencji odwrotnej.

Zależność między konsumpcją a koniunkturą gospodarczą kraju jest szczególnie widoczna w okresie kryzysu. Według T. Zalegi (2013) na postrzeganie i ocenę kryzysu przez gospodarstwa domowe w dużym stopniu wpływają ich wcześniejsze doświadczenia, poziom życia czy poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego. Kryzys wpływa na zmianę zarówno niektórych zwyczajów gospodarstw domowych związanych z konsumpcją (np. preferowanych form płatności: gotówka zamiast karty, czy ilości kupowanych dóbr i usług), jak i ich nastawienia do różnych trendów konsumpcyjnych, takich jak np. konsumpcja zrównoważona czy ekologiczna. Wśród konsekwencji kryzysu wyróżnić można dwa podstawowe typy zachowań konsumpcyjnych gospodarstw domowych. Pierwsze, tzw. zachowania kryzysowe, przejawiają się ograniczeniem bieżących wydatków konsumpcyjnych oraz stopnia zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu. Drugi typ, tzw. zachowania postkryzysowe, oznaczają kontynuację zachowań kryzysowych lub zmianę stylu życia w okresie po kryzysie. Co istotne, w czasie kryzysu gospodarczego można także zaobserwować zmiany w niektórych wzorcach konsumpcji (nastę-

puje np. osłabienie serwicyzacji czy konsumpcjonizmu, umacnia się natomiast świadoma konsumpcja, smart shopping czy domocentryzm) (Rachocka 2003, Nowak 2012). Gospodarstwa domowe zaczynają coraz częściej także korzystać z samozaopatrzenia. Jak wynika z badań, wpływ kryzysu na konsumpcję gospodarstw domowych nie ogranicza się jednak tylko do ograniczenia ich ilościowego spożycia, często wpływa też na jakość konsumpcji⁸. Po zakończeniu kryzysu ubogie gospodarstwa, wcześniej zmuszone do ograniczenia konsumpcji, mogą powrócić do dawnych zwyczajów. Natomiast gospodarstwa domowe, które przed kryzysem mało racjonalnie zarządzały budżetem, w jego trakcie zmuszone są zazwyczaj do rewizji swoich zachowań w sferze konsumpcji. Zakończenie kryzysu nie zawsze jednak oznacza w tym wypadku powrót do tzw. konsumeryzmu.

4. Globalizacja a zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych

Jednym z najważniejszych procesów mających wpływ na współczesną światową gospodarkę, a tym samym poszczególne gospodarki narodowe, jest globalizacja. Oznacza ona przeobrażenia o charakterze głównie gospodarczym, które polegają m.in. na liberalizacji przepływów handlowych, ograniczeniu roli państwa w gospodarce, zwiększeniu znaczenia korporacji transnarodowych czy internacjonalizacji kapitału. Wzmoczone przepływy towarów, usług, pracy i kapitału, stanowiące przejawy procesów globalizacyjnych w dużej mierze determinują stan współczesnych gospodarek, co ma swoje przełożenie na współczesne wzorce konsumpcji. Z tego powodu w literaturze przedmiotu pojawia się pojęcie globalizacji konsumpcji, która oznacza rozprzestrzenianie się identycznych lub bardzo podobnych wzorców konsumpcji, czyli tzw. homogenizacja konsumpcji, w skali ponadnarodowej, jak i tworzeniu się tzw. globalnej kultury konsumpcyjnej. Wzorce te najczęściej utożsamiane są z jednym krajem – USA, stąd też proces ten zyskał również miano amerykanizacji, makdonaldyzacji lub westernizacji (Bywalec i Rudnicki 2002, s. 136–137). Przejawia się to w większej dostępności towarów zagranicznych, co oznacza większą różnorodność towarów na krajowym rynku, a tym samym duże możliwości zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych gospodarstw domowych. Zwiększona konkurencja na krajowym rynku wpływa też na zachowania rodzimych producentów, czego częstym efektem jest obniżenie cen towarów i usług. Warto również zaznaczyć, że wzmoczone przepływy, szczególnie towarów, usług, kapitału i ludzi, przyczyniają się do dyfuzji informacji, idei oraz kultury, co ma ogromny

⁸ Głównym miernikiem reakcji gospodarstw domowych na kryzys gospodarczy jest spadek zaufania konsumpcyjnego. Szerzej na ten temat zob. (Bohlen, Carlotti i Mihás 2010, Desvaux i in. 2009, Graham 2010, Hermann 2009).

wpływ na zmiany we wzorcach konsumpcji. Prowadzi to do powstania transnarodowych segmentów rynku, które obejmują jednorodne grupy konsumentów, w skali ponadnarodowej lub nawet globalnej⁹ (Drabik 2011, s. 580).

Globalizacja niesie ze sobą rewolucję technologiczną, a wynalazki takie jak internet czy telefon komórkowy, będące konsekwencją tej rewolucji, kształtują wzorce zachowań ich użytkowników, czyli gospodarstw domowych w gospodarce globalnej¹⁰. Jednocześnie dostęp do nowoczesnych technologii wpływa na wzrost wydajności pracy, co przyczynia się do podniesienia dochodów gospodarstw domowych, a tym samym również do wzrostu ich konsumpcji.

Rozprzestrzenianie się globalnych wzorców konsumpcyjnych w większym stopniu dotyka kraje rozwinięte, gdyż to one są ze sobą mocniej połączone. Obecnie można zaobserwować, że trendy w zachowaniach konsumentów w bardziej rozwiniętej części świata są silnie powiązane z postępującą cyfryzacją, niedostatkiem czasu oraz dbałością o zdrowie.

Poza bezpośrednim wpływem globalizacji na zmiany wzorców konsumpcyjnych w skali świata ma ona również pośredni wpływ na gospodarstwa domowe z różnych krajów. Ze względu na coraz ściślejsze powiązania gospodarek w skali ponadnarodowej państwa odczuwają skutki pewnych procesów, które mają coraz większy, często globalny zasięg. Dotyczy to zjawisk zarówno pozytywnych, jak i negatywnych w postaci wzrostów lub spadków globalnej koniunktury.

5. Zachowania konsumpcyjne polskich gospodarstw domowych w świetle wybranych wyników badań

Analizując wpływ czynników ekonomicznych na zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych, w pierwszej kolejności skoncentrowano się na analizie zależności między wydatkami a dochodem rozporządzalnym gospodarstw domowych. Jest to szczególnie istotne, gdyż czynniki te stanowią podstawę oceny sytuacji bytowej gospodarstw domowych. Według T. Zalegi (2008a, s. 207) to właśnie wydatki, obrazując przywiązanie do określonych wzorców spożycia, są swego rodzaju fotografią zachowań konsumpcyjnych w skali makroekonomicznej. Analiza objęła lata 2006–2015, czyli okres, w którym gospodarstwa domowe

⁹ Oznacza to, że grupa konsumentów wyodrębniona w jednym kraju (regionie) odznacza się podobnymi właściwościami jak odpowiedni segment w innym kraju (regionie). W przypadku segmentu globalnego są to odbiorcy oczekujący na taki sam (globalny) produkt na całym świecie (Drabik 2011, s. 580).

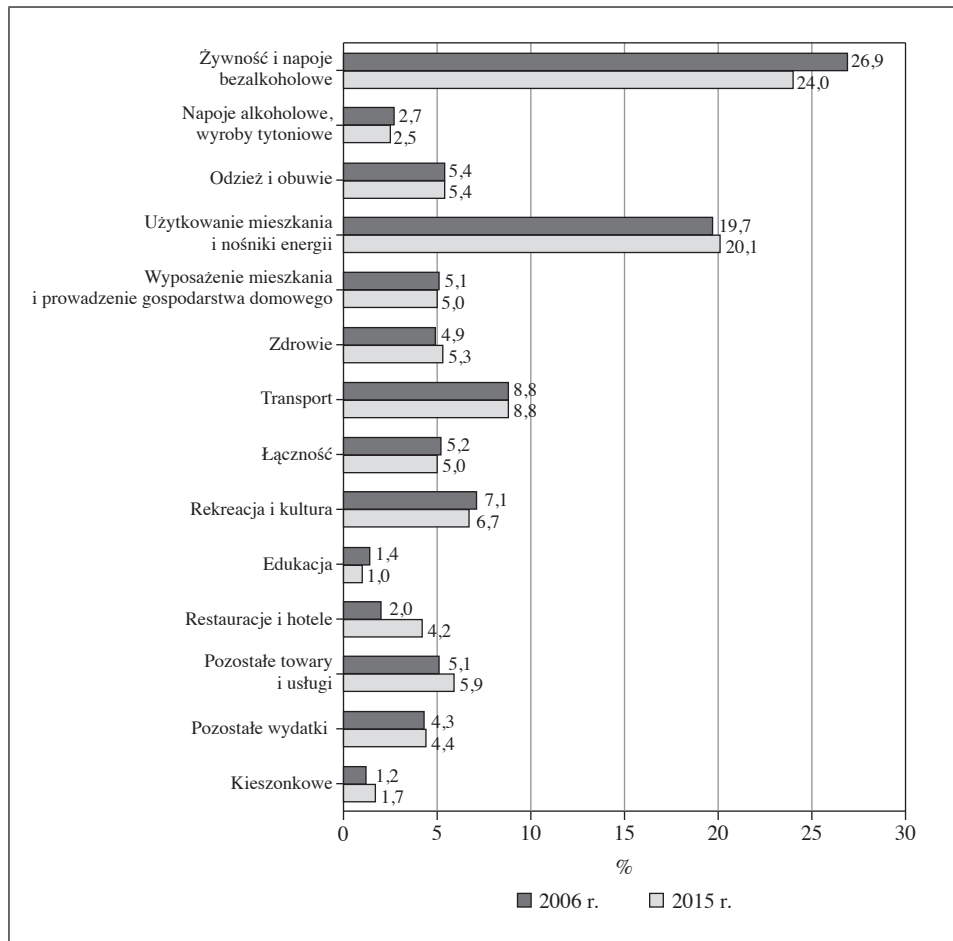
¹⁰ Należy zaznaczyć, że są regiony i kraje bardziej i mniej podatne na globalizację konsumpcji. Dotyczy to również społeczeństwa (szczególnie społeczeństwa Zachodu), które według Z. Baumana (2000, s. 6–9) jest bardzo spolaryzowane. Zdaniem tego autora istnieje „zglobalizowana” (głównie materialnie) mniejszość i „zglobalizowana” większość.

zaczęły stopniowo coraz mocniej odczuwać skutki przystąpienia Polski do UE. Jest to także czas, gdy – mimo pewnych perturbacji związanych z okresowym obniżeniem tempa wzrostu PKB oraz z efektami światowego kryzysu finansowego – nastąpiła stabilizacja przyjętych rozwiązań społeczno-ekonomicznych, które wprowadzano od początku lat 90. (Grotowska-Leder 2011, s. 186).

Według danych GUS w latach 2006–2015 sytuacja materialna polskich gospodarstw domowych systematycznie się poprawiała, o czym świadczy wzrost dochodu rozporządzalnego z 835 zł na osobę do 1386 zł (średnia roczna stopa wzrostu szacowana jest na ponad 6%). W badanym okresie można również zaobserwować zwiększenie nadwyżki dochodów rozporządzalnych nad wydatkami z 90 zł do 295 zł, której średnioroczna stopa wzrostu wyniosła aż 22% (*Badania budżetów...* 2016, s. 41). Tak wysokie tempo wzrostu stwarza też możliwość zwiększania oszczędności gospodarstw domowych na poczet przyszłej konsumpcji. W latach 2006–2015 wysokiej stopie wzrostu dochodów rozporządzalnych towarzyszył również intensywny wzrost przeciętnych miesięcznych wydatków na osobę z 745 zł do 1091 zł. Średnioroczne tempo wzrostu dochodów rozporządzalnych w tym okresie było jednak wyższe od tempa wzrostu wydatków. W konsekwencji nastąpił spadek udziału wydatków w średnich rocznych dochodach rozporządzalnych gospodarstw domowych z 89,2% (2006 r.) do 78,7% (2015 r.), czyli o 10,5 p.p.

Jedną z kluczowych determinant wskazujących na jakość oraz poziom zaspokojenia potrzeb stanowi wielkość i struktura wydatków konsumpcyjnych (Zalega 2008b, s. 762). W badanym okresie gospodarstwa domowe większość swoich dochodów rozporządzalnych przeznaczają na tego typu dobra, na które w 2006 r. wydawały przeciętnie prawie 713 zł na osobę, co stanowiło ponad 85% ich dochodu rozporządzalnego i ok. 96% wydatków ogółem. W 2015 r. kwota ta wzrosła (w stosunku do 2006 r.) o ok. 330 zł (wzrost o 46%) do 1043 zł na osobę (75% dochodu rozporządzalnego i 95% wydatków ogółem), co oznacza średnioroczne tempo wzrostu wynoszące ok. 4,7% (*Badania budżetów...* 2016, s. 47).

W analizowanym okresie, mimo spadku udziału całkowitych wydatków w dochodach rozporządzalnych polskich gospodarstw domowych, nie stwierdzono jednak istotnej obniżki udziału wydatków na dobra podstawowe, takie jak utrzymanie mieszkania lub domu oraz nośniki energii. Prawidłowość ta w mniejszym stopniu dotyczy wydatków na żywność i napoje bezalkoholowe, których udział w całości wydatków zmniejszył się z 26,9% (2006 r.) do 24% (2015 r.), czyli o 2,9 p.p. W przypadku wydatków na utrzymanie mieszkania lub domu oraz nośniki energii w badanym okresie odnotowano niewielki wzrost ich udziału w całości wydatków gospodarstw domowych z 19,7% do 20,1%. Oznacza to, że przeciętne polskie gospodarstwo domowe nadal (tak jak w 2006 r.) przeznaczają ok. 1/5 swoich wydatków na utrzymanie mieszkania (lub domu) i nośniki energii (rys. 1).



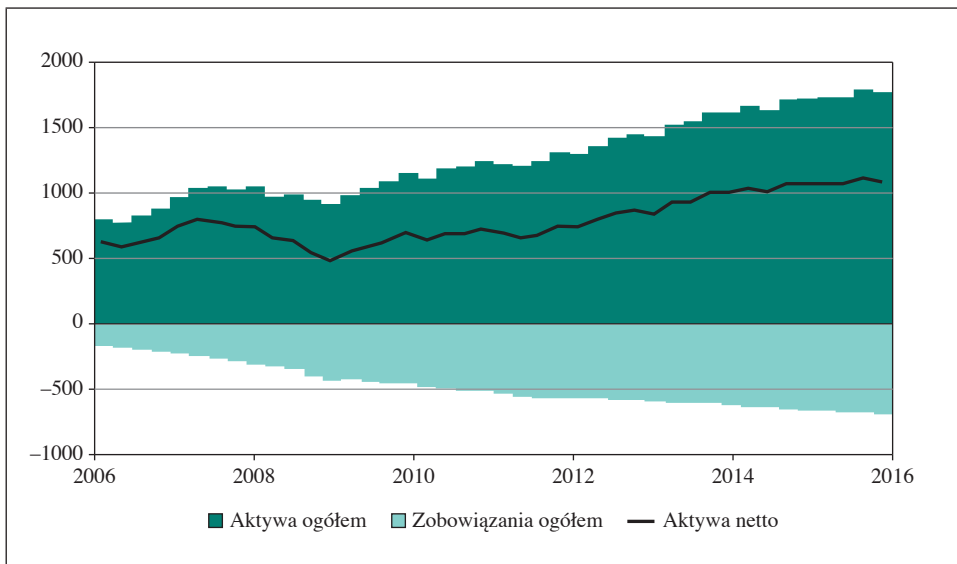
Rys. 1. Struktura przeciętnych miesięcznych wydatków na jedną osobę w gospodarstwie domowym (w % wydatków ogółem) w latach 2006–2015

Źródło: (*Badania budżetów...* 2007, s. 60, *Badania budżetów...* 2016, s. 47).

Ponadto w analizowanym okresie największe zmiany (spadki) w strukturze wydatków gospodarstw domowych dotyczą takich kategorii wydatków, jak: edukacja (spadek o 0,4 p.p.), rekreacja i kultura (0,4 p.p.), napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe (0,2 p.p.), łączność (0,2 p.p.) oraz wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego (0,1 p.p.). Gospodarstwa domowe wydają natomiast więcej na restauracje i hotele (wzrost o 2,2 p.p.), kieszonkowe (0,5 p.p.), użytkowanie mieszkania i nośniki energii (0,4 p.p.) oraz zdrowie (0,3 p.p.). Analizowane zmiany mogą świadczyć o poprawie standardu życia polskich gospodarstw

domowych, na co wskazują szczególnie dane o obniżeniu udziału wydatków na żywność i napoje bezalkoholowe w wydatkach ogółem, jak i wzrost udziału wydatków na restauracje i hotele, które to wydatki można traktować jako dobra wyższego rzędu. Nadal jednak prawie połowa (44,1% w 2015 r.) wydatków gospodarstw domowych to wydatki na dobra pierwszej potrzeby, takie jak żywność i napoje bezalkoholowe oraz użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii, które to wydatki łącznie obniżyły się w stosunku do 2006 r. o 2,5 p.p. Warto jednak podkreślić, że w latach 2006–2015 następowała systematyczna poprawa wyposażenia gospodarstw domowych w dobra trwałego użytkowania nowej generacji, takie jak: telewizor plazmowy lub ciekłokrystaliczny z MPEG-4, smartfon, komputer z szerokopasmowym dostępem do internetu, zmywarka do naczyń, kuchenka mikrofalowa czy robot kuchenny. Polepszeniu uległy również warunki mieszkaniowe, co dotyczy zwłaszcza wielkości użytkowanych mieszkań (*Badania budżetów... 2016*).

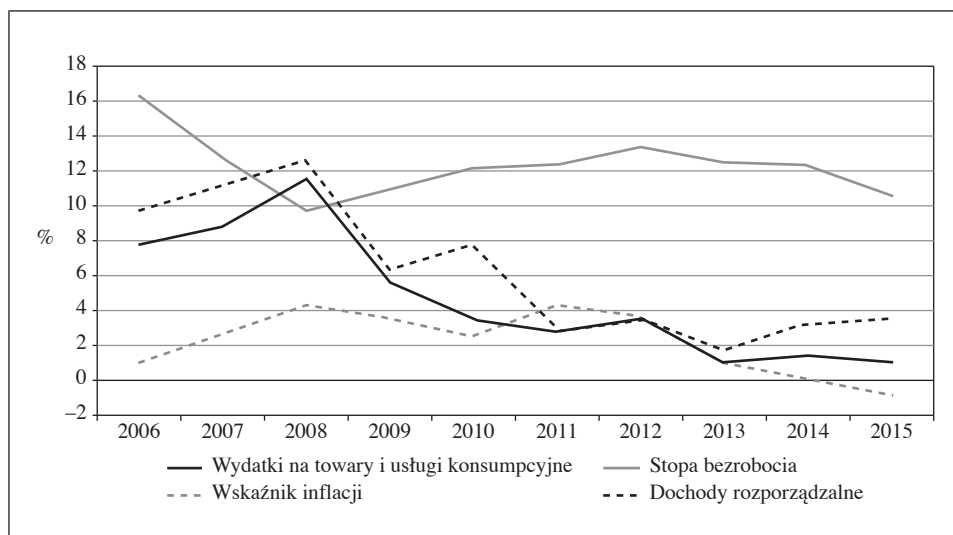
Zaobserwowany wzrost wydatków gospodarstw domowych oraz zmiany ich struktury mogły być konsekwencją nie tylko wzrostu dochodów rozporządzalnych, ale także zmian wartości aktywów finansowych gospodarstw domowych. Jak wynika z analizy rys. 2, w badanym okresie po początkowych spadkach spowodowanych najprawdopodobniej skutkami światowego kryzysu finansowego wartość aktywów netto polskich gospodarstw domowych stopniowo rosła.



Rys. 2. Aktywa i zobowiązania finansowe gospodarstw domowych (w mld zł)

Źródło: (*Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w II kw. ... 2016*, s. 15).

Co istotne, w badanym okresie wzrostowi wartości aktywów finansowych gospodarstw domowych towarzyszyło zwiększanie się ogólnej wielkości ich zobowiązań finansowych. Część z tych zobowiązań gospodarstwa domowe przeznaczały na zakupy dóbr i usług konsumpcyjnych. Według danych NBP tzw. spożycie prywatne¹¹, szczególnie w ostatnim okresie, było jednak tylko w niewielkim stopniu finansowane kredytem. Od początku 2013 r. przyrost kredytu stanowił ok. 1% wartości tego spożycia (średnią z okresu boomu kredytowego w latach 2007–2008 szacowano na 3,5%) (*Sytuacja finansowa...* 2016, s. 10).



Rys. 3. Dochód rozporządzielny, wydatki na towary i usługi konsumpcyjne, stopa bezrobocia, wskaźnik cen dóbr i usług konsumpcyjnych (średnioroczne zmiany w %) w latach 2006–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Badania budżetów...* 2016).

Analiza zachowań w sferze konsumpcji polskich gospodarstw domowych – w całym badanym okresie – wykazuje istotną dodatnią zależność między tempem zmian ich dochodów rozporządzielnych a stopą wzrostu wydatków na towary i usługi konsumpcyjne. Odwrotna korelacja występuje pomiędzy wydatkami a stopą bezrobocia, co oznacza, że gospodarstwa domowe silnie reagują na informacje płynące z rynku pracy. Zła sytuacja na rynku pracy, niepewność co do

¹¹ Spożycie prywatne – wydatki gospodarstw domowych na różnorodne dobra i usługi, m.in. rynkowe i nierynkowe (np. edukacja, ochrona zdrowia, sport, turystyka), użytkowanie mieszkania, a także spożycie naturalne produktów rolnych pochodzących z własnej produkcji (nie obejmuje ono takich pozycji, jak: zakupy ziemi, mieszkań czy domów) (*Informacja GUS...* 2016).

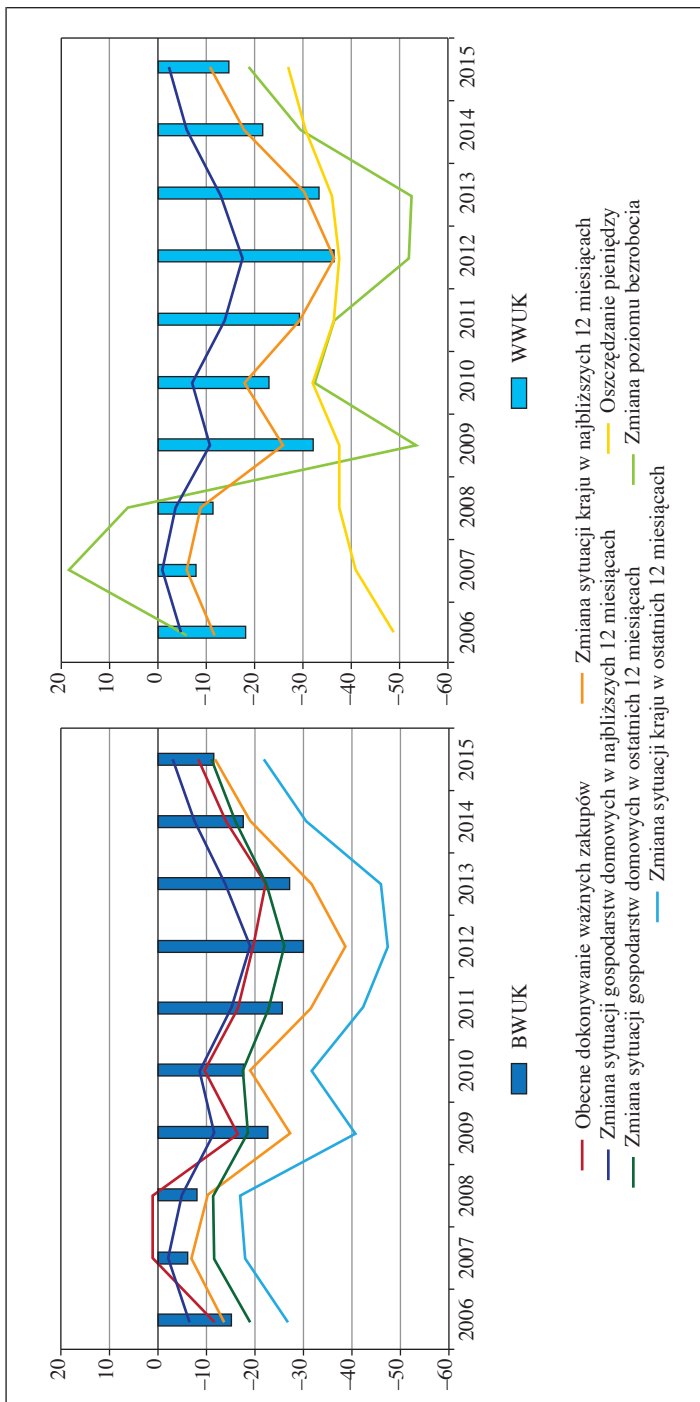
możliwości utrzymania pracy czy jej znalezienia skutkują większą wstrzeźliwością gospodarstw domowych w kwestii zakupów. Jak wynika z analizy rys. 3, konsumenci mocno reagują na kryzys w gospodarce krajowej stanowiący efekt złej koniunktury na rynku międzynarodowym, na co wskazuje zbieżność spadku stopy wzrostu wydatków konsumpcyjnych z rozprzestrzenianiem się międzynarodowego kryzysu finansowego (który rozpoczął się w połowie 2007 r.). W przypadku stopy inflacji w okresie badania nie można wykazać jednoznacznej zależności między tym wskaźnikiem a tempem zmian wydatków na towary i usługi konsumpcyjne gospodarstw domowych. Przez dużą część badanego okresu zmiany te, wbrew oczekiwaniom, zachodziły w tym samym kierunku, czyli wzrostowi cen towarzyszyło podniesienie stopy wzrostu wydatków konsumpcyjnych. Tendencja wskazuje, że gospodarstwa domowe w swych zachowaniach na rynku dóbr i usług większą wagę przywiązują do oczekiwanych zmian cen niż ich aktualnego poziomu. Z drugiej strony mimo ograniczania konsumpcji gospodarstwa domowe mogą wydawać więcej przy niezmięnionej lub obniżonej konsumpcji z powodu wyższych cen na rynku dóbr i usług konsumpcyjnych.

To, jak zachowują się gospodarstwa domowe w sferze konsumpcji, w dużej mierze zależy więc od bieżącej koniunktury gospodarczej, która determinuje również koniunkturę gospodarstw domowych. Rys. 4 przedstawia wyniki badań koniunktury konsumenckiej¹², które pokazują, jak zmieniła się percepcja sytuacji ekonomiczno-finansowej gospodarstw domowych.

Jak wynika z analizy rys. 4, po początkowej poprawie koniunktury w latach 2006 i 2007, od 2008 r. – najprawdopodobniej w wyniku globalnego kryzysu finansowego – odnotowywano jej stopniowe pogorszenie się trwające do 2012 r. W 2013 r. nastąpiło odwrócenie tego negatywnego trendu spowodowane zarówno lepszą oceną ogólnej sytuacji w kraju (obecnej i przyszłej), jak i korzystniejszym postrzeganiem własnej (obecnej i przyszłej) sytuacji finansowej. Poprawiły się również nastroje, jeśli chodzi o dokonywanie ważniejszych zakupów.

W przypadku oczekiwań konsumentów co do najbliższej przyszłości zaobserwowano większe wahania tendencji konsumpcji (wyprzedzającego wskaźnika ufności konsumenckiej – WWUK) w stosunku do tendencji bieżących (zmiany bieżącego wskaźnika ufności konsumenckiej – BWUK). WWUK, tak jak BWUK, rósł przez pierwsze dwa lata badanego okresu (2006 i 2007), po czym nastąpił jego spadek, który trwał jednak krócej, gdyż do 2009 r. W 2010 r. nastąpiła krótkotrwała poprawa nastrojów konsumenckich – wzrost WWUK. Lata 2011 i 2012 to spadek koniunktury spowodowany przede wszystkim pogorszeniem się sytuacji na

¹² W badaniach uwzględnia się subiektywne oceny przedstawicieli gospodarstw domowych dotyczące bieżącej i przyszłej sytuacji finansowej własnego gospodarstwa domowego, bieżącej i przyszłej sytuacji ekonomicznej kraju, zmian cen, poziomu bezrobocia, warunków zakupowych czy oszczędzania pieniędzy.



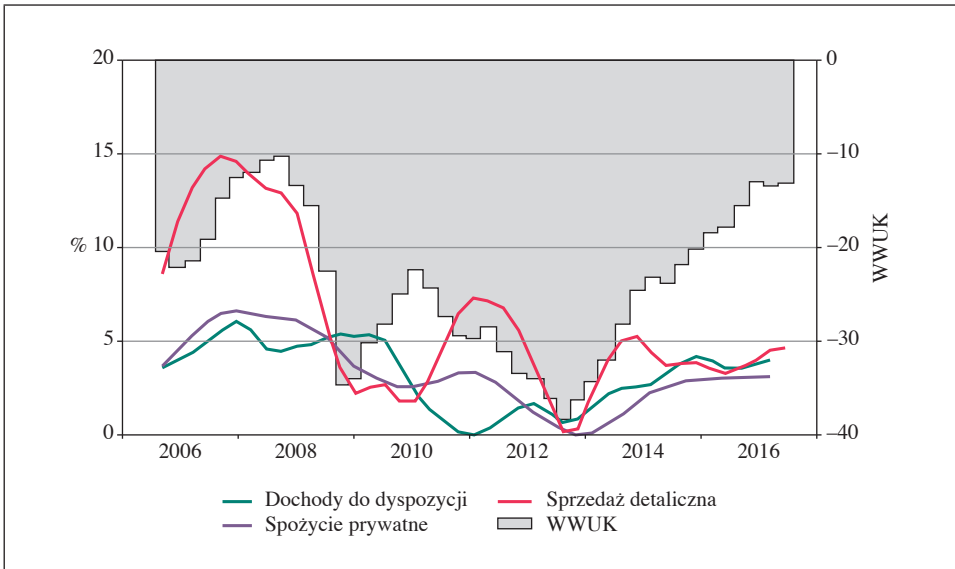
Rys. 4. Bieżący i wyprzedzający wskaźnik ufności konsumpcyjnej lat 2006–2015

Uwaga: BWUK obrazuje bieżące tendencje zmian w konsumpcji indywidualnej, WWUK obrazuje oczekiwane w najbliższych miesiącach zmiany w tendencjach konsumpcji. Obydwa wskaźniki mogą przyjmować wartości od -100 do 100 (wartość dodatnia oznacza przewagę liczebną konsumentów nastawionych optymistycznie nad konsumentami nastawionymi pesymistycznie, wartość ujemna oznacza przewagę pesymistów nad optymistami).

Źródło: *(Koniunktura... 2016, s. 3–5).*

rynku pracy oraz sytuacji gospodarczej w kraju. W 2013 r. odnotowano poprawę koniunktury, która to tendencja utrzymała się do 2015 r.; poprawie WWUK towarzyszyła również coraz lepsza sytuacja na rynku pracy.

Rys. 5 przedstawia związek między dochodami do dyspozycji, spożyciem prywatnym, sprzedażą detaliczną a ufnością konsumencką.



Rys. 5. Dochody do dyspozycji, spożycie prywatne, sprzedaż detaliczna i WWUK w latach 2006–2016

Uwaga: dochody do dyspozycji – dochód rozporządzalny pomniejszony o pozostałe wydatki; jest on przeznaczony na wydatki na towary i usługi konsumpcyjne oraz przyrost oszczędności. Sprzedaż detaliczna to częściowo konsumpcja gospodarstw domowych, a częściowo detaliczne zakupy firm czy innych podmiotów. Oblicza się ją jako sprzedaż towarów własnych i komisowych (nowych i używanych) w punktach sprzedaży detalicznej (nie uwzględnia np. zakupów usług przez gospodarstwa domowe).

Źródło: (Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w II kw. ... 2016, s. 9).

Jak wynika z badań NBP, zależność dynamiki spożycia prywatnego (jak również sprzedaży detalicznej) charakteryzuje się dużą zmiennością w czasie. Porównując te badania z badaniami koniunktury konsumenckiej, można stwierdzić, że w ostatnich latach dynamika spożycia prywatnego była niższa od dynamiki sprzedaży detalicznej i pozostawała w silnym związku z koniunkturą konsumencką. Występowało to jednak z pewnym przesunięciem czasowym. W 2015 r. – mimo że następowała znaczna systematyczna poprawa koniunktury konsumenckiej, o czym świadczą zmiany wskaźnika WWUK – w warunkach relatywnie

wysokiej dynamiki dochodów do dyspozycji gospodarstwa domowe w relatywnie niskim stopniu zwiększały swoją konsumpcję (*Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w II kw. ... 2016*, s. 9). Mogła to być konsekwencja obaw konsumentów związanych z niestabilną sytuacją na rynku międzynarodowym, jak i sytuacją polityczną i gospodarczą w kraju.

6. Zakończenie

Od 2006 r. sytuacja materialna polskich gospodarstw domowych stopniowo się poprawia. Świadczy o tym zarówno systematyczny wzrost ich dochodów rozporządzalnych, jak i zwiększenie wartości posiadanych przez nie aktywów finansowych. Gospodarstwa domowe wydają obecnie więcej w wartościach bezwzględnych, mimo że udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym konsekwentnie spada. Oznacza to, że mogą one zwiększać swoje oszczędności, a tym samym przyszlą konsumpcję. O wpływie coraz lepszej sytuacji ekonomicznej polskich gospodarstw domowych na ich konsumpcję świadczy również coraz lepsze wyposażenie mieszkań i domów w dobra tzw. wysokiej technologii. Poprawa sytuacji bytowej polskich gospodarstw domowych przejawia się również w polepszeniu ich warunków mieszkaniowych, co dotyczy zwłaszcza wielkości użytkowanych przez nie mieszkań. Zmienia się również struktura ich konsumpcji. Polskie gospodarstwa domowe większą część swoich budżetów przeznaczają obecnie na dobra wyższego rzędu, np. restauracje i hotele, ograniczeniu uległy natomiast wydatki na dobra podstawowe, takie jak żywność i napoje bezalkoholowe, mimo że te ostatnie stanowią nadal znaczną część ich wydatków.

Podjmując swoje decyzje konsumpcyjne, gospodarstwa nie kierują się jednak wyłącznie swoją bieżącą sytuacją ekonomiczno-finansową. Dużą rolę odgrywa również bieżąca sytuacja gospodarcza kraju. Warto zaznaczyć, że w przypadku polskich gospodarstw domowych w analizowanym okresie można zaobserwować wyraźny spadek konsumpcji spowodowany międzynarodowym kryzysem finansowym. Jest to widoczne szczególnie w latach 2008–2012, kiedy to słabnącym wskaźnikom makroekonomicznym towarzyszyło również pogarszanie się nastrojów konsumenckich, a w konsekwencji spadek zakupów dóbr i usług, a tym samym konsumpcji. Jak wynika z badań, na decyzje gospodarstw domowych w zakresie wydatków na towary i usługi konsumpcyjne największy wpływ ma sytuacja na rynku pracy. Łatwość znalezienia pracy czy pewność dotycząca utrzymania bieżącego zatrudnienia w dużej mierze determinują decyzje gospodarstw domowych w zakresie konsumpcji.

Literatura

- Badania budżetów gospodarstw domowych w 2006 r.* (2007), GUS, Warszawa.
- Badania budżetów gospodarstw domowych w 2015 r.* (2016), GUS, Warszawa.
- Bauman Z. (2000), *Globalizacja*, PIW, Warszawa.
- Becker G.S. (1990), *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa.
- Bohlen B., Carlotti S., Mihás L. (2010), *How the Recession Has Changed US Consumer Behavior*, „McKinsey Quarterly”, vol. 1.
- Bywalec C. (2010), *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Bywalec C. (2012), *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, PWE, Warszawa.
- Bywalec C., Rudnicki L. (2002), *Konsumpcja*, PWE, Warszawa.
- Deaton A.S. (1974), *Reconsideration of the Empirical Implications of Additive Preferences*, „Economic Journal”, vol. 84, nr 334, <https://doi.org/10.2307/2231258>.
- Desvaux G., Regaout B., Labaye B., Yu F., Mednonca L. (2009), *Beating the Recession: Buying into New European Consumer Strategies*, McKinsey Global Institute.
- Douglas M., Isherwood B. (1996), *The World of Goods*, Routledge, London.
- Drabik I. (2011), *Tendencje zmian zachowań konsumentów na rynku globalnym*, Lviv Polytechnic National University Institutional Repository, <http://ena.lp.edu.ua> (data dostępu: 12.07.2016).
- Graham J. (2010), *Critical Thinking in Consumer Behavior: Cases and Experiential Exercises*, Prentice Hall, New Jersey.
- Grotowska-Leder J. (2011), *Zaradny, czy bezradny? Strategie życiowe współczesnych Polaków w świetle wybranych wyników badań ogólnopolskich*, „Zeszyty Naukowe PTE”, nr 9.
- Hermann S. (2009), *The Crisis and Consumer Behavior: Eight Quick Solutions*, „Journal of Consumer Behavior”, vol. 8.
- Hodoly A. (1971), *Gospodarstwo domowe i jego rola społeczno-ekonomiczna*, KiW, Warszawa.
- Informacja GUS o metodologii szacunków kwartalnych produktu krajowego brutto*, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/informacja_metedologia_szac_kw_pkb.pdf (data dostępu: 15.11.2016).
- Koniunktura konsumencka. Lipiec 2016 r.* (2016), GUS, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/koniunktura/koniunktura/koniunktura-konsumencka-lipiec-2016-roku,1,41.html> (data dostępu: 15.08.2016).
- Luszniewicz A. (1972), *Statystyka poziomu życia ludności*, PWE, Warszawa.
- Nowak J. (2012), *Social media jako sieci obiegu przekazów medialnych*, „Nowe Media”, nr 3.
- Palska H. (2000), *Styl życia. Stan badań i nowe potrzeby badawcze (w:) Homo eligens*, Księga Jubileuszowa prof. Andrzeja Sicińskiego, IFiS PAN, Warszawa.
- Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę. Teoria i praktyka* (2011), red. Z. Dach, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rachocka J. (2003), *Dekonsumpcja, domocentryzm, ekologizacja życia – nowe tendencje konsumenckie w rozwiniętych gospodarkach rynkowych (w:) Problemy globalizacji gospodarki*, red. T. Bernat, PTE, Szczecin.
- Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w IV kw. 2015 r.* (2016), nr 02/16 (lipiec 2016 r.), Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa.

- Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w II kw. 2016 r.* (2016), nr 04/16 (listopad 2016 r.), Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa.
- Szczepański J. (1981), *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, PWE, Warszawa.
- Zalega T. (2008a), *Konsumpcja w gospodarstwach domowych o niepewnych dochodach a teorie konsumpcji*, „*Ekonomista*”, nr 6.
- Zalega T. (2008b), *Konsumpcja w gospodarstwach domowych o niepewnych dochodach*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zalega T. (2011), *Wpływ kryzysu na postawy i zachowania gospodarstw domowych wysoko-dochodowych*, „*Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*”, nr 18.
- Zalega T. (2013), *Wpływ kryzysu na konsumpcję i zachowania konsumpcyjne gospodarstw domowych*, „*Problemy Zarządzania*”, nr 1.

The Economic Conditions of Household Consumption Behaviour in Poland in the Years 2006–2015

(Abstract)

The objective of this study is to determine factors of consumer behaviour with a particular emphasis on economic ones. Taking into account the characteristic conditions in which modern households operate, an attempt is made to identify those factors that operate not only on micro and/or macroeconomic scales, but also on a global scale. The study analyses the determinants of consumer behaviour in Polish households from 2006 – at which point they began to gradually feel the effects of accession to the European Union. Preliminary results indicate that changes in consumption across Polish households were influenced not only by changes in those homes' financial situation, in the form of increased income or asset value, but also in the current and expected economic situation in Poland as well as the rest of the world.

Keywords: household, consumption, globalisation, consumer sentiment.

Mateusz Folwarski

Tradycyjne i nowoczesne formy budowania sieci bankowej w Polsce

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza tendencji dotyczących tradycyjnych i nowoczesnych metod budowania sieci bankowej w Polsce. Rozwój technologii, nowoczesnych kanałów dostępu do usług bankowych, jak również propagowanie obrotu bezgotówkowego w Polsce sprzyjają powstawaniu infrastruktury systemu bankowego nastawionej na ograniczanie kosztów prowadzenia działalności oraz innowacjom finansowym (FinTech). Banki w Polsce i na całym świecie czeka zmiana strategii funkcjonowania na rynku (zwłaszcza w zakresie sprzedaży usług bankowych). Zmieniające się preferencje klientów wymuszają procesy dostosowawcze, które w znaczny sposób wpływają na organizację sieci bankowej. W najbliższym czasie ograniczana będzie liczba własnych oddziałów bankowych i bankomatów. Wynika to przede wszystkim z zapotrzebowania rynku (konsumentów), jak również ograniczania kosztów działalności bankowej. Rozwój rynku kart płatniczych i nowoczesnych form płatności umożliwia bankom dywersyfikację kanałów dystrybucji usług bankowych. Zmieniające się regulacje (m.in. dyrektywa PSDII) stwarzają również szerokie możliwości rozwoju innowacji finansowych oferowanych przez rynek FinTech, który będzie w znacznym stopniu kreował sieć bankową w Polsce w najbliższym czasie.

Słowa kluczowe: sieć bankowa, innowacje finansowe, karty płatnicze, sektor FinTech.

Klasyfikacja JEL: G24.

1. Wprowadzenie

Tradycyjnie rozumiana sieć bankowa opiera się na rozlokowaniu oddziałów własnych i placówek partnerskich banków w poszczególnych miejscach. Niemniej jednak rozwój technologii, nowoczesnych kanałów dostępu do usług bankowych, propagowanie obrotu bezgotówkowego w Polsce sprzyjają rozwojowi nie tylko infrastruktury systemu bankowego zorientowanej na ograniczanie kosztów prowadzenia działalności, ale również innowacjom finansowym (FinTech). W artykule sieć bankowa rozumiana jest w tradycyjny sposób (stacjonarny) jako sieć oddziałów i placówek partnerskich, jak i nowoczesny – przez rozwój bankowości elektronicznej, rozwój funkcjonalności urządzeń (np. bankomatów) oraz rozwój rynku FinTech. Celem artykułu jest analiza tendencji rozwoju sieci bankowej w Polsce oraz tradycyjnych i nowoczesnych metod jej budowania.

2. Sieć bankowa jako kanał dystrybucji usług bankowych

Efektywna sieć dystrybucji usług bankowych stosowanych w instytucjach finansowych jest jednym z kluczowych elementów prowadzonego przez banki marketingu. Znaczny wpływ na ewolucję metod budowania sieci bankowej danej instytucji mają zachowania i preferencje konsumentów – zwłaszcza gospodarstw domowych. Rozwój finansów osobistych i finansów gospodarstw domowych, które obejmują ogół procesów związanych z pozyskiwaniem, gromadzeniem i wydatkowaniem środków finansowych przez osoby fizyczne/gospodarstwa domowe (*Finanse osobiste...* 2016, s. 24), zmusza banki do działań odpowiadających preferencjom i potrzebom klientów. Rozwój terminologii związanej m.in. z finansami rodziny prowadzi nie tylko do rozwoju tradycyjnych narzędzi używanych w mikroekonomii, ale też zmiany tradycyjnego wyjaśniania zachowań konsumentów (Flejterski 2007, s. 94).

Ze względu na kryterium podmiotowe można wyróżnić dwa podstawowe sposoby dystrybucji produktów i usług na rynku: bezpośredni i pośredni (Boguski 2016, s. 112). Kanały dystrybucji funkcjonujące w bankach nie tylko zaspokajają popyt konsumentów, ale również mają na celu go stymulować. Klienci banków z uwagi na różne uwarunkowania są skłonni do podejmowania decyzji mających zaspokoić ich potrzeby finansowe (Krzyściń 2013, s. 41). Wśród licznych czynników wpływających na zachowania nabywców można wyróżnić (Grzegorzczak, Krawiec i Sibińska 2010, s. 8):

– czynniki wewnętrzne (psychologiczne, ekonomiczne, demograficzne, geograficzne),

– czynniki zewnętrzne (technologia, regulacje prawne, poziom rozwoju gospodarczego, sytuację rynkową, produkt bankowy).

W systemie bankowym największy wpływ na zachowania konsumentów mają czynniki zewnętrzne. Dynamiczny rozwój technologii w znaczący sposób wpływa na ewolucję kanałów dystrybucji usług bankowych, np. przez bankowość elektroniczną. Regulacje prawne i działania regulatorów rynku sugerują propagowanie obrotu bezgotówkowego w Polsce. Rozwój gospodarczy kraju, zmiany stylu życia, jak i ewolucja usług bankowych sprzyjają ewolucji rynku innowacji finansowych. Kluczowe jest też całkowicie nowe podejście do analizy rynków nowych technologii. Określa się je jako rynki szybko rozwijające się, na których ciągle pojawiają się innowacje i dużą rolę odgrywają prognozy rozwoju rynku (Mirabile i in. 2015). Banki bardzo często decydują się na współpracę np. z operatorami komórkowymi, tworząc platformy zakupowe (Szpringer 2017, s. 50). W Polsce alianse strategiczne pomiędzy bankami a operatorami komórkowymi są widoczne m.in. we współpracy:

– mBanku SA z siecią Orange (Orange Finanse produkty bankowe dostarcza mBank SA),

– Alior Banku SA z siecią T-Mobile (T-Mobile usługi finansowe dostarcza Alior Bank SA),

– Plus Banku SA z siecią Plus.

Jeśli chodzi o rozwój technologii, banki mogą budować swoją sieć, mając do wyboru kilka strategii. Mogą one (Costa i in. 2015):

– tworzyć w pełni cyfrowy bank uniwersalny,

– oferować efektywne kosztowo operacje *back-office*, natomiast usługi bankowe sprzedawać pod inną marką (np. sieci komórkowych),

– świadczyć usługi niszy rynkowej,

– być punktem kontaktu dla klientów poszukujących zarówno usług bankowych, jak i powiązanych usług w innych segmentach rynku.

Sytuacja na rynku finansowym, zwłaszcza przez jego deregulację i liberalizację przed kryzysem finansowym, doprowadziła do ogromnego wzrostu sektora finansowego w gospodarce. Gwałtowny rozwój sektora finansowego w krajach wysoko rozwiniętych był początkowo traktowany jako kolejny etap rozwoju gospodarki (Liberska 2016, s. 221). Okazało się jednak, że jego wzrost prowadził do coraz większego zagrożenia dla stabilnego rozwoju gospodarczego i stanowił źródło finansowych kryzysów (Dembinski 2011). Działania te w połączeniu ze zmieniającymi się preferencjami konsumentów prowadzą do dynamicznego rozwoju sieci dystrybucji usług bankowych. Dlatego też coraz większą uwagę poświęca się zarządzaniu ryzykiem bankowym. W prawie bankowym obowiązującym w Polsce podkreślono istotę systemu zarządzania w banku (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ..., art. 9). Zaznaczono, że system zarządzania stanowi zbiór

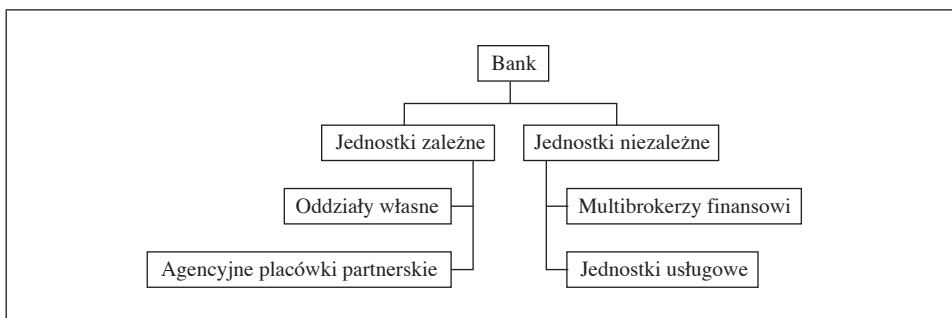
zasad i mechanizmów odnoszących się do procesów decyzyjnych zachodzących w banku oraz do oceny prowadzonej działalności bankowej. W ramach systemu zarządzania w banku wyróżniono co najmniej system zarządzania ryzykiem oraz system kontroli wewnętrznej.

Istotne jest to, że tych dwóch funkcji bank nie może oddać w outsourcing, ponieważ ponosi za nie pełną odpowiedzialność (m.in. musi wskazać, który z członków zarządu jest odpowiedzialny za zarządzanie ryzykiem) (*Zarządzanie ryzykiem...* 2012, s. 66). Brak możliwości oddawania w outsourcing zarządzania ryzykiem w banku jest kluczowy w budowaniu nowoczesnej sieci bankowej.

Dla budowania sieci bankowej istotne są kanały dystrybucji usług bankowych, wśród których można wyróżnić:

- kanały bezpośrednie (np. przez sprzedaż produktów w oddziałach banku – twarzą w twarz, czy też przez sprzedaż usług z wykorzystaniem bankowości elektronicznej, czyli w formie sprzedaży produktów na odległość, np. bankowość mobilna),
- kanały pośrednie (np. sprzedaż produktów przez agencje i dealerów).

Budowa sieci placówek bankowych (zob. rys 1) i rozwój sieci dystrybucji usług bankowych, np. przez bankowość mobilną, są w całości nadzorowane przez bank (w procesie zarządzania ryzykiem bankowym).



Rys. 1. Przykład budowy sieci placówek bankowych

Źródło: (*Bank i agent...* 2017, s. 102).

Rozwój sieci bankowej wpływa w istotny sposób na poziom bezpieczeństwa transakcji finansowych. Zdefiniowanie poziomu bezpieczeństwa finansowego jest trudnym zadaniem, niemniej jednak można je określić jako brak zagrożeń wywołujących różnego rodzaju ryzyko w sferze finansów publicznych, finansów przedsiębiorstw, finansów banków, finansów osobistych gospodarstw domowych, ubezpieczeń (*Elementy nauki...* 2007, s. 15). Bezpieczeństwo instytucji finansowych oznacza ich niezakłócone funkcjonowanie, przejawiające się przede wszystkim w dobrej kondycji ekonomiczno-finansowej, ich wypłacalności i utrzymywaniu

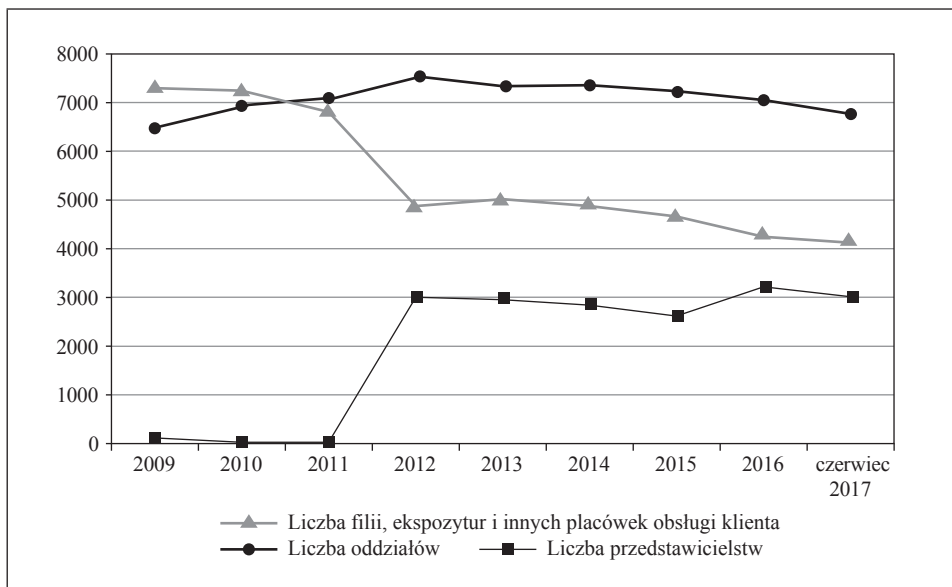
ryzyka działania w tzw. bezpiecznych granicach, co stwarza możliwości szybkiego reagowania na pojawiające się zagrożenia (Capiga 2015, s. 20). Bezpieczeństwo finansowe banków może być znacznie zwiększone w przypadku budowania sieci bankowej, jeśli głównym kryterium rozwoju tej sieci jest chęć sprzedaży jak największej liczby usług bankowych. Realizacja planów sprzedażowych przez liczne kanały dystrybucji (bezpośredniej lub pośredniej) czy też jednostki zależne i niezależne może istotnie wpływać na poziom zarządzania ryzykiem w banku. Komisja Nadzoru Finansowego w licznych dokumentach popierających rozwój innowacji finansowych (FinTech) poziom bezpieczeństwa stawia na pierwszym miejscu.

3. Rozwój sieci bankowej w Polsce

Liczba banków prowadzących działalność w Polsce w ostatnich latach maleje. Ma to związek m.in. z konsolidacją sektora bankowego, zwłaszcza banków komercyjnych, oraz nielicznymi upadkami banków spółdzielczych. Zmniejszanie się liczby podmiotów prowadzących działalność bankową w Polsce prowadzić może do ograniczenia tradycyjnej sieci dystrybucji usług bankowych. Czynniki mogące mieć wpływ na ograniczenie stacjonarnej sieci bankowej w Polsce są:

- liczne fuzje i przejęcia (m.in. repolonizacja banków),
- regulacje bankowe (m.in. podatek bankowy oraz podwyższone wymogi kapitałowe),
- rozwój technologii (m.in. funkcjonalność urządzeń bankowych – bankomatów, biometrii),
- zmiana preferencji klientów bankowych (m.in. coraz częstsze korzystanie z bankowości elektronicznej),
- propagowanie obrotu bezgotówkowego przez regulatorów rynku.

Na rys. 2 przedstawiono stacjonarną sieć bankową w Polsce. Wśród podmiotów ją tworzących można wyróżnić: oddziały bankowe, przedstawicielstwa oraz filie i inne punkty obsługi klienta mogące pośredniczyć w sprzedaży usług bankowych. Od 2012 r. zauważalny jest znaczny spadek liczby oddziałów bankowych, które prowadzą obsługę klientów w Polsce. Pod koniec czerwca 2017 r. w Polsce funkcjonowało o 767 mniej oddziałów bankowych niż w 2012 r. Na spadek ten mogą mieć wpływ wymienione wyżej czynniki, a także strategie banków. Coraz częściej zakładają one sprzedaż usług bankowych przez elektroniczne kanały dostępu. Z pewnością ma na to wpływ odchodzenie od prowadzenia obrotu gotówkowego w oddziałach banków. W najbliższej przyszłości banki, aby ograniczyć koszty działalności w Polsce, mogą np. otwierać stoiska w galeriach handlowych i miejscach, gdzie gromadzą się ludzie, lub kioski bankowe – niewielkie powierzchniowo bezosobowe punkty obsługi klienta (przykładem jest wdrażana w USA strategia Wells Fargo).

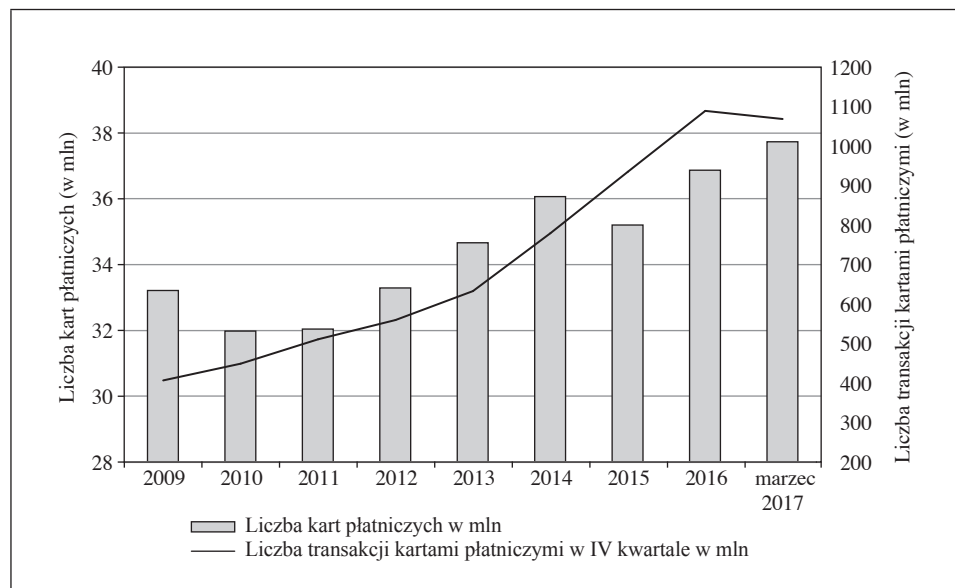


Rys. 2. Stacjonarna sieć bankowa w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF.

Liczba filii, ekspozytur i innych placówek obsługi klienta jest w ostatnich latach znacznie ograniczana – pojawia się za to coraz więcej przedstawicielstw banków mogących świadczyć usługi bankowe. Warto zwrócić uwagę, że liczba filii, ekspozytur i innych placówek obsługi klienta była w latach 2009–2010 wyższa niż liczba oddziałów własnych banków prowadzących działalność w Polsce.

Rozwój sieci bankowej w postaci stacjonarnych punktów obsługi może być ograniczany przez rozwój innych elementów systemu bankowego. Niewątpliwie ma na to wpływ rozwój infrastruktury związanej z obrotem bezgotówkowym, np. rynku kart płatniczych. Na rys. 3 przedstawiono dane dotyczące liczby kart płatniczych w Polsce oraz poziom transakcji kartami płatniczymi w IV kwartale każdego analizowanego okresu. Liczba kart płatniczych w marcu 2017 r. przekroczyła 37,5 mln. Od 2010 r. w Polsce przybyło ponad 5,7 mln kart płatniczych. Oczywiście wzrost liczby kart płatniczych prowadzi do wzrostu liczby transakcji kartami, zaś różne działania regulatorów rynku bankowego w Polsce sprzyjają upowszechnianiu płatności kartami (np. wdrożenie w 2012 r. transakcji zbliżeniowych, do których potwierdzenie za pomocą kodu PIN nie jest konieczne. Aktualnie rozważana jest propozycja podwyższenia kwoty dla transakcji zbliżeniowych z 50 zł do 100 zł).



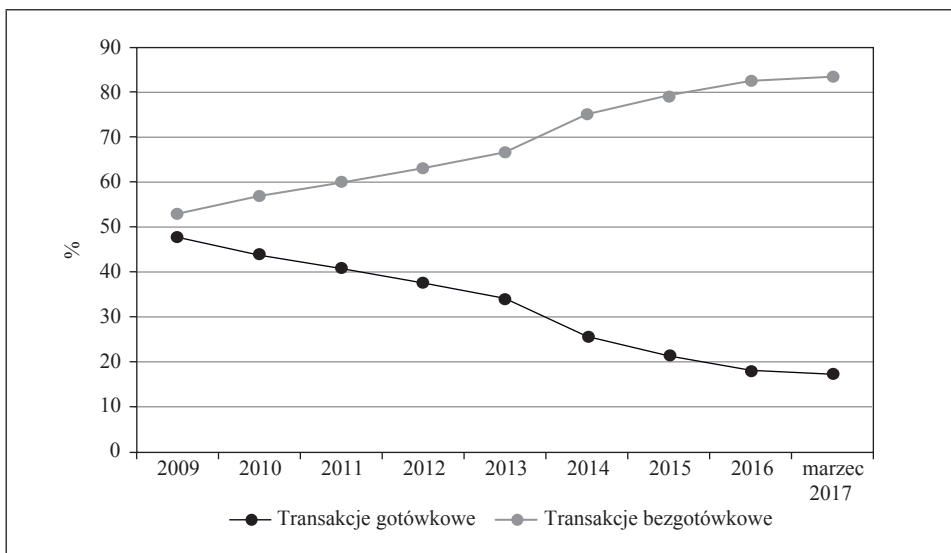
Rys. 3. Rynek kart płatniczych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Dynamiczny rozwój rynku kart płatniczych (jak również całej infrastruktury systemu bankowego z tym związanej) oraz liczne działania regulatorów rynku na rzecz propagowania obrotu bezgotówkowego w Polsce (np. obniżenie opłaty *interchange*, wdrożenie terminali w administracji i na Poczcie Polskiej, popularyzacja płatności internetowych za pomocą kart płatniczych) powodują znaczny wzrost udziału transakcji bezgotówkowych dokonywanych z użyciem kart płatniczych (rys. 4). W 2009 r. spośród transakcji dokonywanych kartami płatniczymi transakcje gotówkowe (najczęściej wypłaty środków pieniężnych z bankomatów) stanowiły ok. 48% ogółu transakcji kartami płatniczymi. Zmiany preferencji konsumentów (m.in. na rzecz obrotu bezgotówkowego) doprowadziły do tego, że w marcu 2017 r. zaledwie 17% ogółu transakcji kartami płatniczymi dokonywanych było gotówkowo.

Wśród transakcji gotówkowych dokonywanych kartami płatniczymi zdecydowaną większość stanowią wypłaty gotówki z bankomatów (rys. 5). W okresie od 2009 r. do marca 2017 r. nie było to mniej niż 90%. Niemniej jednak zauważalna jest interesująca tendencja dotycząca wypłat środków pieniężnych w kasie banku i w sklepach. W 2009 r. zaledwie 0,1% wypłat gotówkowych przy użyciu kart płatniczych stanowiły wypłaty w sklepach. Popularyzacja usługi *cash back*, większa liczba podmiotów mogących wypłacić środki pieniężne (np. sieć sklepów Żabka, stacje paliw Orlen) oraz podniesienie limitów wypłat środków pieniężnych

prowadzą do coraz większego udziału wypłat pieniędzy w sklepach. Dlatego warto zwrócić uwagę na znaczny spadek udziału wypłat środków pieniężnych w kasie banku, co może potwierdzać tezę o odchodzeniu od obrotu gotówkowego w oddziałach bankowych w Polsce.

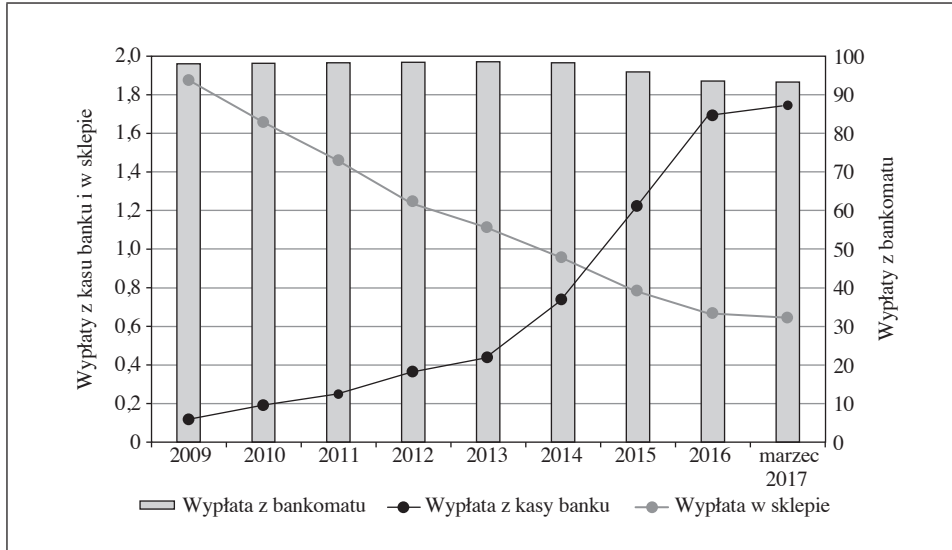


Rys. 4. Udział transakcji gotówkowych i bezgotówkowych dokonywanych kartami płatniczymi w Polsce

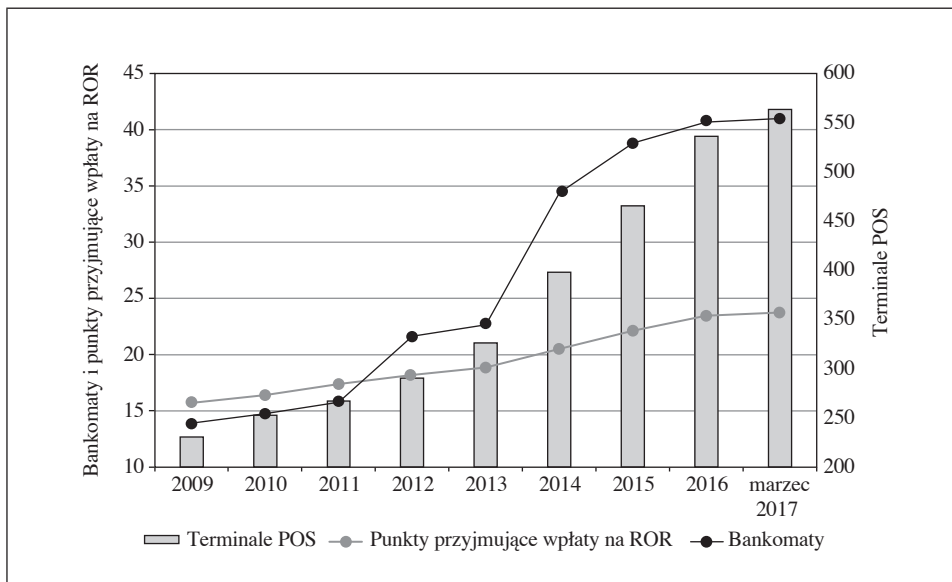
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Rozwój transakcji bezgotówkowych w Polsce nie byłby możliwy bez rozwoju sieci bankowej w zakresie infrastruktury dla kart płatniczych i obsługi obrotu bezgotówkowego (rys. 6). W analizowanym okresie (2009–marzec 2017) najdynamiczniej rozwijała się sieć punktów przyjmujących wpłaty na rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe (ROR). Liczba tych punktów w 2009 r. wynosiła ok. 14 tys., zaś pod koniec 2016 r. było ich już ponad 40,5 tys. Wzrost widoczny był również w zakresie liczby terminali POS – liczba ta w analizowanym okresie wzrosła o 333 tys. Z pewnością wpływ na to miały działania regulatorów rynku (m.in. spadek opłaty *interchange*, montaż tego typu urządzeń w podmiotach administracji publicznej). Propagowanie w Polsce obrotu bezgotówkowego sprzyja również wzrostowi liczby bankomatów. Liczba tych urządzeń w analizowanym okresie wzrosła o ponad 8 tys.

Wzrost liczby bankomatów w Polsce może mieć istotne znaczenie, jeśli chodzi o sprostanie oczekiwaniom zgłaszanym przez konsumentów usług bankowych.



Rys. 5. Transakcje gotówkowe (udział wypłat z bankomatu, z kasy banku i w sklepie, w %)
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

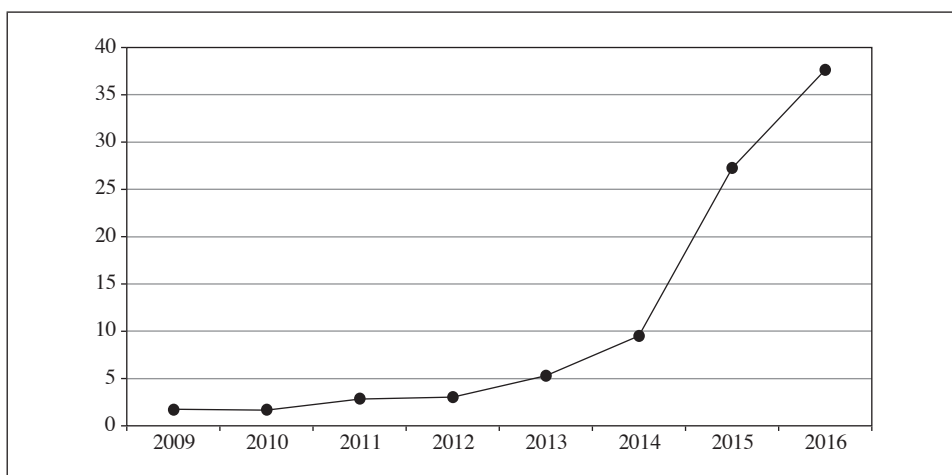


Rys. 6. Wybrane elementy infrastruktury sieci bankowej w Polsce (w tys.)
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF i NBP.

Klienci banków chcą ograniczyć wizyty w tradycyjnych oddziałach bankowych. Dlatego też rozwój funkcjonalności bankomatów może znacząco ułatwić konsumentom dostęp do licznych usług bankowych oferowanych do tej pory w tradycyjnych oddziałach bankowych. W nowoczesnych urządzeniach konsumenci mogą nie tylko wypłacić środki pieniężne, ale również m.in.:

- sprawdzić stan rachunku,
- zrealizować przelew,
- zrealizować przekaz pieniężny,
- zapłacić za rachunek,
- zakupić bilety komunikacji miejskiej,
- zmienić PIN,
- wypłacić środki pieniężne w walucie obcej (m.in. EUR, GBP, NOK, SEK),
- wpłacić darowiznę,
- wziąć kredyt gotówkowy,
- wpłacić środki pieniężne.

Ostatnia wymieniona usługa oferowana przez nowoczesne bankomaty (wpłata środków pieniężnych) spełnia oczekiwania klientów banków (rys. 7). Nowoczesne bankomaty są wyposażone w funkcję obiegową umożliwiającą wpłaty i wypłaty środków pieniężnych, co znacznie ułatwia dostęp konsumentów do wybranych usług bankowych, rozwijając tym samym sieć bankową w Polsce. W 2016 r. w bankomatach na terytorium Polski dokonano ponad 37,5 mln wpłat depozytów gotówkowych (w 2009 r. ponad 1,7 mln wpłat).



Rys. 7. Liczba depozytów gotówkowych złożonych w bankomatach w danym roku (w mln)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Tabela 1. Liczba użytkowników bankowości mobilnej w Polsce

Bank	2012	2013	2014	2015	2016	03.2017
PKO BP SA	236 624	427 542	625 244	1 328 905	1 652 460	1 774 224
PEKAO SA	201 000	373 063	595 926	1 014 647	1 495 681	1 616 743
mBank SA	300 000	724 096	892 000	1 092 044	1 327 555	1 387 408
ING SA	98 000	244 000	420 146	500 000	1 048 486	1 188 108
BZWBK SA	124 819	239 000	483 472	666 278	974 336	1 017 671
...
Razem	1 192 759	2 470 370	3 330 710	5 720 341	7 687 918	8 265 344

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów prnews.pl.

Rozwój funkcji urządzeń, które umożliwiają konsumentom dostęp do wielu usług bankowych, powoduje dynamiczny i mniej kosztowny (dla banków) rozwój sieci bankowej w Polsce. Analizując rozwój bankowości mobilnej (tabela 1), można łatwo wskazać najbardziej dynamicznie rozwijający się kanał dystrybucji usług bankowych w zakresie funkcjonującej sieci bankowej. Liczba użytkowników bankowości mobilnej w Polsce w analizowanym okresie wzrosła o ponad 7 mln użytkowników, jednoznacznie wskazując główny kierunek rozwoju sieci bankowej w Polsce.

4. Przyszłość sieci bankowej w Polsce – rynek innowacji finansowych (FinTech)

FinTech to sektor firm wykorzystujących nowoczesne technologie informatyczne w obszarze usług finansowych, który w ostatnim czasie dynamicznie rozwija się w polskim systemie finansowym. Jest to stosunkowo młoda branża, która w najbliższym czasie może znacząco wpłynąć na sektor finansowy. Fundamentem tego sektora jest technologia. Spółki FinTech oferują sprzedaż produktów finansowych przez internet; nie tworzą tradycyjnych oddziałów. Koszty ich działalności są w związku z tym nieporównywalnie niższe niż banków (Pacud 2016, s. 108–109). Firmy z sektora FinTech mają przewagę nad bankami, ponieważ są małe, „zwinne” i elastyczne. Dzięki dostępowi do kapitału banki mogą jednak wykorzystywać rozwiązania stosowane przez takie firmy i wdrażać je z sukcesem w swojej działalności (Szpringer 2017, s. 52).

Obserwując dynamiczny rozwój tego sektora, Komisja Nadzoru Finansowego podjęła próby identyfikacji tego rynku w celu przeprowadzenia działań na rzecz rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce. W porozumieniu z Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Rozwoju w grudniu 2016 r. powołano zespół

roboczy, który miał za zadanie dokonać przeglądu obowiązujących przepisów prawa i regulacji nadzorczych w celu identyfikacji barier rozwoju tego rodzaju usług w Polsce. Co warto podkreślić, zwrócono uwagę na fundamentalne znaczenie, jakie w dłuższej perspektywie ma bezpieczeństwo innowacji technologicznych dla trwałego rozwoju rynku usług finansowych. Zasugerowano, że najistotniejszym elementem rozwoju tego rynku jest wspieranie rozwiązań zapewniających przede wszystkim odpowiednie bezpieczeństwo oferowanych usług (*Komunikat...* 2016, s. 1).

Rozwiązania stosowane przez banki w Polsce na tle rozwiązań stosowanych przez inne europejskie sektory bankowe należy uznać za nowoczesne. Wysoko rozwinięta jest technologia w zakresie oferowania płatności kartami i płatności mobilnych, która dzięki swojemu zaawansowaniu może stanowić przykład dla krajów zachodnioeuropejskich. Dlatego też coraz częściej mówimy w Polsce o „bankach FinTech” lub o „FinTechu w bankach”, a najbardziej innowacyjne banki postrzegają siebie jako część sektora FinTech (*FinTech w Polsce...* 2017, s. 9).

Wśród barier rozwoju innowacji finansowych w Polsce najczęściej wymieniane są:

- niejasne regulacje prawne,
- brak wiedzy cechujący potencjalnie zainteresowane podmioty o tym sektorze,
 - brak polityki stymulacji rozwoju innowacji finansowych w Polsce,
 - brak współpracy nadzoru z uczestnikami rynku,
 - brak zachęt o charakterze fiskalnym.

Obecnie nie ma jednoznacznego stanowiska regulatorów rynku wobec sektora FinTech. Szczegółowej analizie prawnej powinny zostać poddane takie obszary, jak: blockchain i waluty wirtualne, przetwarzanie danych w chmurze czy crowdfunding. Istotne byłoby wprowadzenie regulacji i rekomendacji w tym zakresie. Co warto podkreślić, w raportach zespołu ds. rozwoju innowacji finansowych wykazano, że firmy z sektora FinTech nie uważają banków za swoją bezpośrednią konkurencję (75% ogółu odpowiedzi).

W rekomendacjach zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (*FinTech w Polsce*) zasugerowano liczne zmiany, których wdrożenie umożliwiłoby rozwój sieci bankowej w Polsce.

5. Zakończenie

Banki w Polsce i na całym świecie czeka zmiana strategii funkcjonowania na rynku (zwłaszcza w zakresie sprzedaży usług bankowych). Zmieniające się preferencje klientów wymuszają na bankach procesy dostosowawcze, które wpływają

na organizację sieci bankowej. W najbliższym czasie ograniczana będzie liczba oddziałów bankowych. Jest to spowodowane przede wszystkim zapotrzebowaniem rynku (konsumentów) oraz ograniczaniem kosztów działalności bankowej. Rozwój rynku kart płatniczych i funkcji oferowanych przez bankomaty umożliwia bankom dywersyfikację kanałów dystrybucji usług bankowych. Nowoczesny sposób korzystania z podstawowych usług bankowych przez bankowość elektroniczną stwarza duże możliwości rozwoju innowacji finansowych oferowanych przez rynek FinTech, który będzie w znacznym stopniu kreował sieć bankową w Polsce w najbliższym czasie.

Literatura

- Bank i agent bankowy* (2017), red. J. Cichorska, Difin, Warszawa.
- Boguski J. (2016), *Marketing innowacji*, Oficyna Graficzno-Wydawnicza Typografia, Warszawa.
- Capiga M. (2015), *Bezpieczeństwo transakcji finansowych w Polsce*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa.
- Dembinski P. (2011), *Finanse po zawale*, Studio Emka, Warszawa.
- Elementy nauki o finansach. Kategorie i instrumenty finansowe* (2007), red. K. Jajuga, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Finanse osobiste* (2016), red. R. Milic-Czerniak, Difin, Warszawa.
- FinTech w Polsce bariery i szanse rozwoju* (2017), http://fintechpoland.com/wp-content/uploads/2016/12/FinTech_w_Polsce_bariery_i_szanse_rozwoju.pdf (data dostępu: 30.08.2017).
- Flejterski S. (2007), *Metodologia finansów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Grzegorzczak W., Krawiec W., Sibińska A. (2010), *Współczesne dylematy marketingu bankowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Komunikat w sprawie spotkania Kierownictwa Urzędu KNF z przedstawicielami Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rozwoju dotyczącego podjęcia działań na rzecz rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce (2016), https://www.knf.gov.pl/dla_ryнку/fin_tech/komunikaty?articleId=48862&p_id=18 (data dostępu: 30.08.2017).
- Krzyżściń M. (2013), *Reklama produktów i usług bankowych*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa.
- Liberska B. (2016), *Nowa globalna architektura finansowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Mirabile I., Pieber M.K., Sauri L., Stril A. (2015), *Protecting the Drugs of Tomorrow*, „Competition Merger Brief”, nr 2.
- Pacud R. (2016), *Bank i agent bankowy*, Difin, Warszawa.
- Szpringer W. (2017), *Nowe technologie a sektor finansowy*, Poltext, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (1997), Dz.U. nr 140, poz. 939.
- Zarządzanie ryzykiem bankowym* (2012), red. M. Iwanicz-Drozdowska, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.

Traditional and Modern Forms of Building a Banking Network – the Case of Poland

(Abstract)

The article analyses trends and the level of traditional and modern methods of building a banking network in Poland. The development of technologies, modern access channels to banking services, as well as the promotion of non-cash transactions in Poland favours the development of not only the infrastructure of a banking system focused on reducing operating costs, but also financial innovations (FinTech). Banks both in Poland and globally are waiting for a change in banking market strategy, especially as regards sales of banking services. The changing preferences of bank customers have been brought about by adaptation processes that have a significant impact on the organisation of the banking network. In the near future, the number of bank branches and ATMs will be limited, mainly due to the response to market demand (consumers) as well as the falling costs of banking. The development of the payment card market and modern forms of payment allows banks to diversify the distribution channels of banking services. Changing regulations (including the PSDII directive) also creates broad possibilities for the development of financial innovations offered by the FinTech market. That market will go a long way to expanding the banking network in Poland in the near future.

Keywords: banking network, financial innovation, payment cards, FinTech sector.

Małgorzata Kożuch

Zmiany w finansowaniu przedsięwzięć ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce

Streszczenie

Poziom nakładów na ochronę środowiska przyrodniczego odzwierciedla rozmiary działań podejmowanych w tym sektorze gospodarki. Problemem jest jednak ich sfinansowanie. Celem artykułu jest identyfikacja wysokości nakładów finansowych ponoszonych na ochronę środowiska i ich przeznaczenia oraz ocena zmian w strukturze źródeł finansowania przedsięwzięć proekologicznych w Polsce w latach 1996–2015. Z krytycznej analizy literatury przedmiotu i materiałów źródłowych wynika, że choć głównymi źródłami finansowania były zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” środki własne inwestorów, to udział subsydiów publicznych stanowił ważne dopełnienie. Środki publiczne pochodziły z krajowych funduszy ekologicznych oraz z budżetu Unii Europejskiej. W poszukiwaniu dodatkowego kapitału inwestorzy korzystali w mniejszym stopniu z rynkowych form finansowania ochrony środowiska przyrodniczego, takich jak kredyty bankowe, udziały kapitałowe czy emisja obligacji.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, nakłady inwestycyjne, fundusze ekologiczne, fundusze strukturalne, banki, środki własne inwestorów.

Klasyfikacja JEL: M21, Q58, G28.

1. Wprowadzenie

We współczesnej gospodarce opartej na idei zrównoważonego rozwoju istotne są wszelkie działania służące ochronie środowiska przyrodniczego i poprawie jego jakości. Należą one do podstawowych obowiązków zarówno administracji publicznej, jak i przedsiębiorców, a nawet obywateli. Poziom nakładów finansowych na ochronę środowiska wpływa na rozmiar podejmowanych w tej dziedzinie przedsięwzięć. Ciężar ich finansowania w naszym kraju w coraz większym stopniu spoczywa na gminach, ale przedsiębiorcy nadal pozostają głównymi inwestorami w tym obszarze gospodarki. Zasadniczą strukturę źródeł finansowania ochrony środowiska tworzą środki własne inwestorów uzupełniane funduszami pozyskanymi na drodze finansowania zewnętrznego własnego lub obcego. Celem opracowania jest identyfikacja wysokości nakładów finansowych na ochronę środowiska i ich przeznaczenia oraz ocena zmian w strukturze źródeł finansowania przedsięwzięć proekologicznych. Artykuł ma charakter teoretyczno-kwantyfikacyjny. Część empiryczna zawiera dane statystyczne dotyczące nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska poniesionych w naszym kraju przed wstąpieniem i po wstąpieniu do Unii Europejskiej.

2. Ochrona środowiska przyrodniczego w gospodarce rynkowej

Nadmierne obciążenie ekosystemu skutkami zmian cywilizacyjnych doprowadziło do sytuacji, w której ochrona środowiska przyrodniczego stała się koniecznością. Ochrona środowiska to zarówno zespół działań mających na celu racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie jego zasobami (dobra przyrody) zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, jak i przeciwdziałanie powstawaniu zanieczyszczeń oraz zapobieganie ich szkodliwym wpływom na otoczenie. Przedsięwzięcia służące ochronie środowiska przyrodniczego mają przede wszystkim charakter inwestycyjny, ale mogą to też być działania pozainwestycyjne, np. edukacyjne. Ochroną środowiska jest również zaniechanie już prowadzonej działalności gospodarczej, mogącej spotęgować niekorzystne zjawiska w ekosystemie.

Systematyzacja działań w zakresie ochrony środowiska zgodnie z zaleceniami europejskiego systemu informacji o środowisku SERIEE (*European System of the Collection of Economic Information on the Environment*) oraz klasyfikacją działalności w ochronie środowiska CEPA (*European Standard Statistical Classification of Environmental Protection Activities and Facilities*) została ujęta w Polskiej Klasyfikacji Statystycznej dotyczącej działalności i urzędzeń związa-

nych z ochroną środowiska i obejmuje następujące grupy zgodnie z ich numeracją statystyczną (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 1999 r. ...):

- 1) ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu,
- 2) gospodarkę ściekową i ochronę wód,
- 3) gospodarkę odpadami,
- 4) ochronę gleby i wód podziemnych,
- 5) ograniczanie hałasu i wibracji (z wyłączeniem ochrony miejsc pracy),
- 6) ochronę różnorodności biologicznej i krajobrazu,
- 7) ochronę przed promieniowaniem jonizującym (z wyłączeniem elektrowni jądrowych i obiektów wojskowych),
- 8) działalność badawczo-rozwojową,
- 9) pozostałe działania z zakresu ochrony środowiska.

Działalność związana z ochroną środowiska polega zatem na budowie, modernizacji, utrzymaniu i obsłudze urządzeń służących do neutralizacji zanieczyszczeń oraz do oczyszczania powietrza atmosferycznego, wód i gleby. To także przedsięwzięcia, których celem jest zachowanie i ochrona gatunków dziko występujących, siedlisk naturalnych i mało zmienionych oraz ochrona krajobrazu.

W metodologii OECD (przyjętej przez Eurostat Informal Working Group), przedsięwzięcia służące ochronie środowiska zaliczane są do sektora dóbr i usług środowiskowych. Należą do nich zarówno czyste technologie, jak i produkty oraz usługi redukujące zagrożenia dla środowiska i minimalizujące zanieczyszczenia oraz zużycie zasobów (Telega 2009, s. 184). Sektor dóbr i usług środowiskowych obejmuje te transakcje w obrębie gospodarki, które są bezpośrednio powiązane z wykorzystywaniem, gospodarką i ochroną środowiska oraz z gospodarką zasobami naturalnymi i ich wykorzystaniem. Oznacza to, że działalność w tym sektorze dotyczy zarówno przedsięwzięć mających na celu wprost ochronę środowiska, jak i tych, które nie są bezpośrednio prowadzone w celu ochrony środowiska, ale pośrednio przyczyniają się do powstania wymiernych korzyści środowiskowych (Broniewicz 2009, s. 198). Do sektora dóbr i usług środowiskowych nie są natomiast zaliczane działania związane ze zdrowiem społeczeństwa, mające na celu naprawę szkód wynikających z zanieczyszczonego środowiska, działania związane z eksploatacją zasobów lub przedsięwzięcia prowadzące do redukcji negatywnego wpływu katastrof naturalnych na otoczenie.

3. Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w Polsce w latach 1996–2015

Zasadniczym czynnikiem zapewniającym racjonalne kształtowanie środowiska oraz należytą jego ochronę są inwestycje. Inwestycje te (tzw. proekologiczne)

dotyczą: ochrony wód, powietrza atmosferycznego, powierzchni ziemi, przyrody i krajobrazu oraz ochrony przed hałasem i promieniowaniem jonizującym. Odrębnym zagadnieniem są inwestycje związane z gospodarką wodną, do których należą: budowa ujęć służących do poboru wody, zbiorników retencyjnych i stopni wodnych, regulacja rzek i zabudowa potoków oraz budowa obwałowań przeciwpowodziowych. Nie są one zaliczane do inwestycji ochrony środowiska, choć niekiedy są z nimi utożsamiane.

Poziom nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska, ich udział w nakładach inwestycyjnych ogółem oraz w PKB świadczą o skali wysiłków podejmowanych na rzecz ograniczenia emisji zanieczyszczeń oraz o stopniu odpowiedzialności ekologicznej wszystkich użytkowników środowiska. Wielkość nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce w latach 1996–2015 oraz ich relację do PKB przedstawiono w tabeli 1. Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska ujęte w sprawozdawczości statystycznej GUS to nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie istniejących obiektów majątku trwałego (*Ochrona...* 2016, s. 375). Od 1996 r. z uwagi na dostosowanie sprawozdawczości GUS do standardów klasyfikacyjnych EKD, OECD i Unii Europejskiej dane o nakładach inwestycyjnych na ochronę środowiska zostały poszerzone o takie elementy, jak: systemy monitoringu, prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe oraz szkolenia w każdym z komponentów środowiska. Ponadto rozszerzono badania statystyczne o przedsięwzięcia inwestycyjne obejmujące budowę sieci kanalizacyjnej odprowadzającej ścieki do oczyszczalni i na wody opadowe, nowe techniki i technologie spalania paliw oraz modernizację kotłowni i ciepłowni, budowę i modernizację stacji uzdatniania wody oraz obiegowe systemy zasilania wodą (*Ochrona...* 2016, s. 374). Warto dodać, że w sprawozdawczości GUS obok nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska ponoszonych przez sektor publiczny i gospodarczy prezentowane są także koszty bieżące ochrony środowiska oraz wydatki gospodarstw domowych na ochronę środowiska. Te trzy kategorie łącznie stanowią nakłady na ochronę środowiska (w dalszej części opracowania analizowane będą źródła finansowania działalności inwestycyjnej).

Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska w latach 1996–2015 ulegały zmianom. W 1996 r. wynosiły one ok. 6,1 mld zł, a w 2015 r. 15,1 mld zł (w cenach bieżących). Wyraźny wzrost nakładów na inwestycje proekologiczne miał miejsce w latach 1996–1998 oraz 2003–2011 i 2013–2015. W 1999 r. po raz pierwszy od kilku lat nastąpił spadek wydatków na ten obszar działalności. Ta niekorzystna tendencja utrzymała się w latach następnych, do momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Choć wartość nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w badanym 20-letnim okresie zwiększyła się nominalnie o blisko 150%, to ich udział zarówno w PKB, jak i w nakładach

inwestycyjnych ogółem w tym czasie się zmniejszył. Oznacza to, że zarówno PKB w naszym kraju, jak i inwestycje w gospodarce rosły szybciej niż wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska. Wskaźnik ich udziału w PKB na poziomie 1,6% był w 1996 r. już zbliżony do wskaźników notowanych w krajach Unii Europejskiej. W latach 2010–2015 obniżył się on do 0,8%, mimo że nakłady inwestycyjne w tym czasie mieściły się w przedziale 10–15 mld zł, wykazując tendencję rosnącą.

Tabela 1. Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska w Polsce w latach 1996–2015

Rok	Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w mln zł (ceny bieżące)	Udział nakładów na ochronę środowiska		
		w PKB (w %)	w nakładach inwestycyjnych ogółem w kraju (w %)	w nakładach inwestycyjnych w przemyśle (w %)
1996	6138	1,6	9,4	61,7
1997	7354	1,6	8,1	57,5
1998	9019	1,6	8,0	61,4
1999	8585	1,4	6,8	55,1
2000	6570	0,9	4,9	45,2
2001	6169	0,8	5,1	b.d.
2002	5082	0,6	4,6	40,6
2003	5141	0,6	4,6	41,5
2004	5337	0,6	4,4	39,0
2005	5986	0,6	4,6	40,3
2006	6877	0,7	4,4	44,0
2007	7520	0,6	3,9	45,4
2008	9056	0,7	4,0	49,8
2009	10949	0,9	4,9	53,5
2010	11817	0,8	5,0	47,2
2011	12608	0,8	5,0	46,8
2012	10127	0,6	4,3	51,9
2013	10851	0,7	4,7	55,3
2014	14120	0,8	5,7	66,1
2015	15160	0,8	5,6	61,3

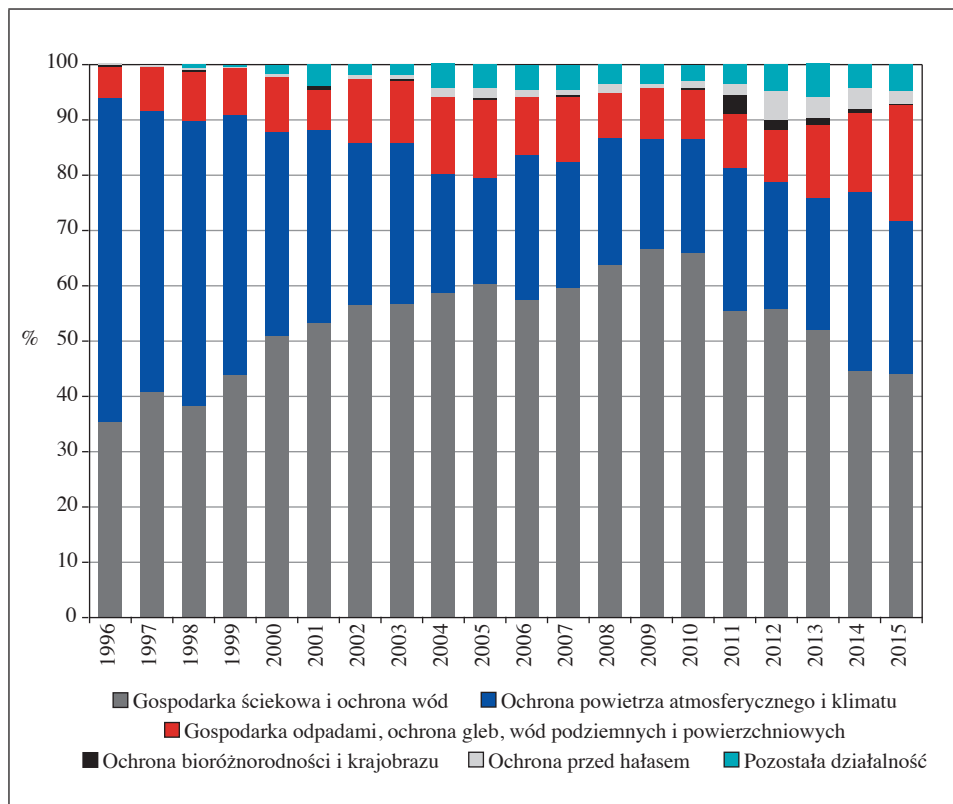
Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Ochrona...* 2002, s. 373 i nast.; *Ochrona...* 2006, s. 398 i nast.; *Ochrona...* 2010, s. 419 i nast.; *Ochrona...* 2013, s. 401 i nast.; *Ochrona...* 2016, s. 382 i nast., s. 398 i nast).

Warto zwrócić uwagę, że w badanym okresie udział nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w relacji do nakładów inwestycyjnych w przemyśle

pozostawał na podobnym poziomie. W 1996 r. wynosił on 61,7%, a 20 lat później 61,3%. Oznacza to, że przedsięwzięcia proekologiczne podejmowane są przede wszystkim w sektorach gospodarki najbardziej uciążliwych dla środowiska przyrodniczego, zarówno ze względu na pozyskiwane surowce, jak i emitowane zanieczyszczenia. Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w przemyśle obejmują od 2009 r. wydatki poniesione przez sektor gospodarczy (górnictwo i wydobywanie – sekcja B, przetwórstwo przemysłowe – sekcja C, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę – sekcja D) oraz przez sektor usług ochrony środowiska (dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją – sekcja E) (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. ...). Do 2008 r. nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska ponoszone przez sektor usług ochrony środowiska były ujmowane wraz z wydatkami sekcji wytwarzania i zaopatrywania w energię, gaz i wodę.

Struktura nakładów na ochronę środowiska rozpatrywana według kierunków inwestowania w ochronę poszczególnych komponentów środowiska w badanym okresie wyraźnie się zmieniła, co przedstawia rys. 1. W latach 1996–1998 najwięcej inwestycji realizowano w związku z ochroną powietrza atmosferycznego. Ich udział w łącznych nakładach przekroczył 50%. Równie wysoki był w tym czasie udział nakładów na ochronę wód. Zdecydowanie najmniej środków finansowych kierowano na gospodarkę odpadami, ochronę bioróżnorodności oraz ograniczenie uciążliwości hałasu, wibracji oraz promieniowania. Z kolei w latach 2000–2015 ponad połowa przedsięwzięć inwestycyjnych była związana z gospodarką ściekową i ochroną wód. W badanym okresie na ochronę powietrza atmosferycznego oraz ochronę wód przeznaczono łącznie ok. 75–90% wszystkich środków finansowych na działalność proekologiczną. W tej grupie inwestycji realizowano przedsięwzięcia polegające na budowie komunalnych oczyszczalni ścieków i urządzeń redukujących zanieczyszczenia pyłowe lub gazowe powietrza (tzw. inwestycje końca rury). Obecnie coraz więcej środków finansowych przeznacza się na tzw. inwestycje zintegrowane (zapobiegające powstawaniu zanieczyszczeń już w procesach produkcyjnych). Warto zauważyć, że w badanym okresie systematycznie zwiększały się nakłady na środki trwałe związane z gospodarką odpadami oraz ochroną gleby. Ich udział w łącznych nakładach inwestycyjnych na ochronę środowiska zwiększył się w 2015 r. do blisko 20%.

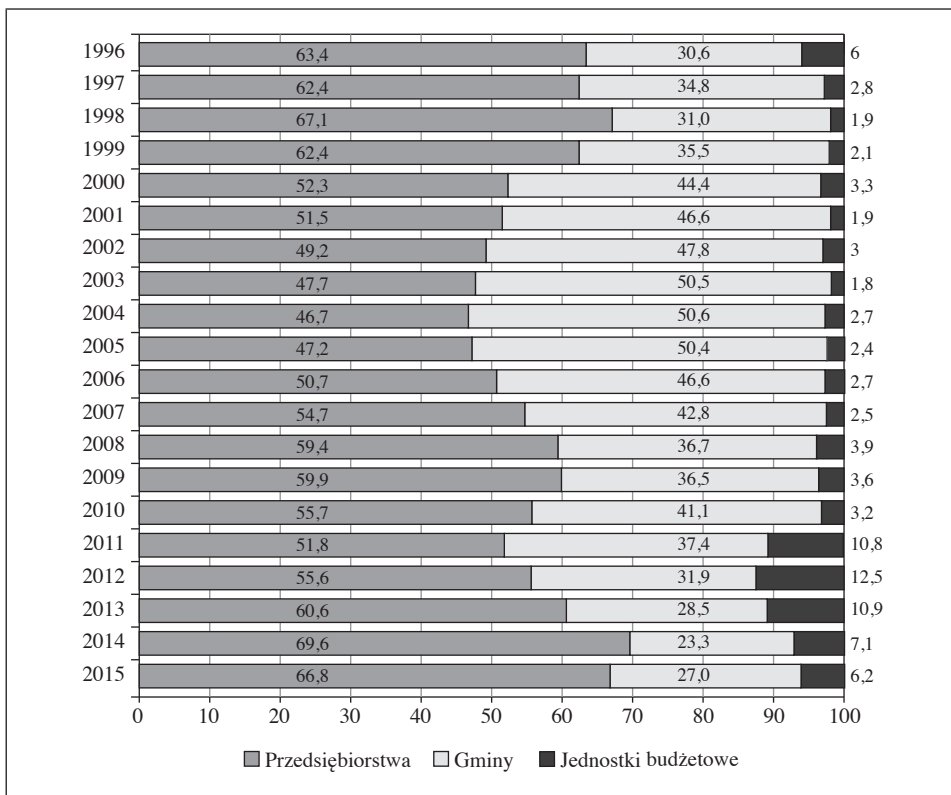
W sektorze gospodarczym ochrona środowiska należy do obowiązków nie tylko przedsiębiorców, ale także administracji publicznej, a zwłaszcza samorządów. Jak pokazano na rys. 2, zaangażowanie w realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska rozkłada się od wielu lat niemal proporcjonalnie między dwie grupy inwestorów. Ponad 50% inwestycji związanych z ochroną środowiska realizowanych było przede wszystkim przez przedsiębiorców. W 1996 r. na tego typu przed-



Rys. 1. Struktura nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w Polsce według kierunków inwestowania w latach 1996–2015

Źródło: jak do tabeli 1.

sięwzięcia przeznaczili oni prawie 3,9 mld zł, co stanowiło ok. 63% nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska. W 2003 r. ich udział zmniejszył się do ok. 48% na rzecz rosnącej roli gmin, ale od 2006 r. przedsiębiorcy ponownie stali się głównymi inwestorami w przedsięwzięcia służące ochronie środowiska przyrodniczego. Dostosowania do standardów unijnych w zakresie jakości wód oraz gospodarki odpadami są jednymi z ważniejszych zadań samorządów gminnych, stąd wzrost zaangażowania gmin w działalność inwestycyjną. Warto zwrócić uwagę, że od 2011 r. zwiększył się udział jednostek budżetowych w strukturze nakładów na ochronę środowiska. Związane jest to m.in. z większą dostępnością środków finansowych na tego typu przedsięwzięcia, które uzupełniają fundusze własne inwestora.



Rys. 2. Struktura nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w Polsce według grup inwestorów w latach 1996–2015

Źródło: jak do tabeli 1.

4. Zmiany w strukturze źródeł finansowania ochrony środowiska w Polsce

W gospodarce rynkowej działania z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego powinny być podejmowane i finansowane przede wszystkim przez podmioty wytwarzające zanieczyszczenia i przyczyniające się do degradacji ekosystemu. Koszty redukcji zanieczyszczeń oraz koszty ochrony środowiska muszą być ponoszone według pewnych zasad. Do podstawowych reguł wypracowanych jeszcze w latach 90., które stanowią trzon polityki ekologicznej państwa, należą (Górka, Poskrobko i Radecki 2001, s. 69):

– zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays*) – sprawca kosztów zewnętrznych jest odpowiedzialny finansowo za swoją szkodliwą działalność,

– zasada „zanieczyszczający płacią” (*polluters pays*) – w sytuacji, gdy trudno jest wskazać jednego sprawcę powstawania kosztów zewnętrznych, odpowiedzialność finansową za szkodliwą działalność rozkłada się proporcjonalnie do udziału w emisjach zanieczyszczeń,

– zasada „użytkownik płaci” (*user pays*) – kosztami ochrony środowiska obciążony jest użytkownik urządzenia bądź konsument dobra zanieczyszczającego środowisko,

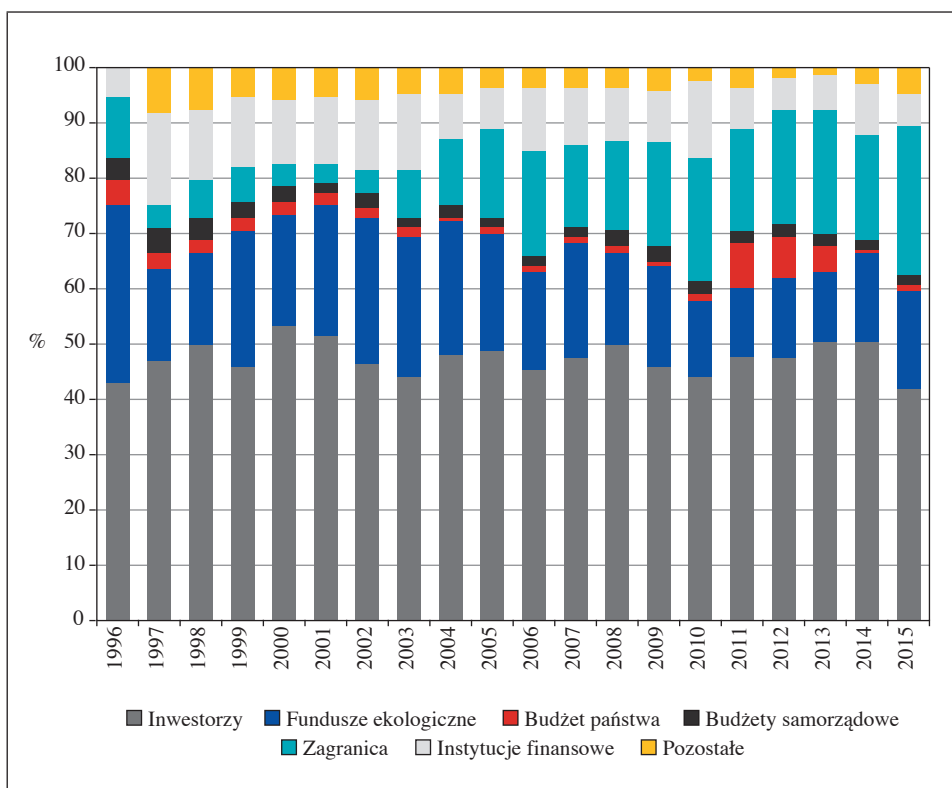
– zasada „płacią poszkodowani” (*victims pay*) – dobrowolne włączenie się poszkodowanych do realizacji zadań związanych z ograniczeniem zanieczyszczeń. W sytuacji, gdy krańcowe koszty redukcji zanieczyszczeń są wyższe od krańcowych korzyści, jakie podmiot uzyskałby z zainwestowania w urządzenia ochronne, poszkodowani mogą stosować subsydia prywatne jako bodźce do podjęcia działań.

Zasady te wchodzą w zakres szeroko rozumianej zasady ekonomizacji środowiska, której istota polega na wykorzystaniu mechanizmu rynkowego do kreowania proekologicznych zachowań przedsiębiorców i innych użytkowników środowiska oraz realizacji celów ekologicznych państwa. Najważniejszą zasadą jest zasada „zanieczyszczający płaci” (lub „zanieczyszczający płacią”). Umożliwia ona przeniesienie teorii kosztów zewnętrznych do praktyki gospodarczej. Została przyjęta przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą już w 1975 r. (Council Recommendation... 1975). Podstawę zasady stanowi najłatwiejsza do weryfikacji reguła zakładająca stosowanie zerowej dotacji w polityce ekologicznej państwa.

Alternatywnym sformułowaniem zasady „zanieczyszczający płaci” jest zasada niesubsydiowania (*no-subsidy principle*) ochrony środowiska. Zakres stosowania tej zasady wyznacza kryterium oceny: czy i w jakim stopniu prowadzona w danym kraju polityka ekologiczna jest zgodna z samą istotą gospodarki rynkowej? Oznacza to, że nie należy dążyć do wprowadzenia i wykorzystywania metod i instrumentów, które rozszerzają zakres stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”. Na efektywnie funkcjonującym rynku ceny służą producentom jako sygnały ekonomicznej rzadkości, konsumentom natomiast jako sygnały społecznej użyteczności. Konkurencyjny mechanizm cen zapewnia uzyskanie z określonych społecznych zasobów oraz z dostępnej techniki najlepszej kombinacji dóbr i usług (Samuelson i Nordhaus 2012, s. 52). W przypadku gdy dochodzi do subsydiowania wybranych dóbr przyrody, działań służących ochronie środowiska lub usług środowiskowych, efektywność alokacji zostaje naruszona. Interwencja państwa w procesy gospodarcze powoduje, że beneficjent subsydium nie pokrywa wszystkich kosztów, do których jest zobowiązany przez istniejące regulacje prawa ochrony środowiska oraz przez mechanizm rynkowy. Internalizacja kosztów zewnętrznych zachodzi jedynie w zakresie nieobjętym subsydiowaniem. W odniesieniu do części tych kosztów, których internalizacja odbywa się ze środków publicznych, dochodzi do ich uspołecznienia (Graczyk 2005, s. 170). Subsydio-

wanie ze środków publicznych działań służących ochronie środowiska pozostaje więc w sprzeczności z zasadami polityki ekologicznej, czyli zasadą „zanieczyszczający płaci” oraz zasadą „użytkownik płaci”. Zasady te w sferze ochrony środowiska wyrażają istotę gospodarki rynkowej, zgodnie z którą podmioty gospodarcze i konsumenci – użytkownicy środowiska i sprawcy zanieczyszczeń – powinni ponosić konsekwencje swojej działalności gospodarczej, a więc również koszty zewnętrzne czy też koszty przywracania środowiska do stanu uznawanego za społecznie pożądany.

Do podstawowych źródeł finansowania ochrony środowiska w naszym kraju od lat należą środki własne inwestorów, głównie przedsiębiorców i gmin, co pokazano na rys. 3. W latach 1996–2015 udział środków własnych angażowanych w przedsięwzięcia proekologiczne wynosił 47–53%.



Rys. 3. Nakłady na środki trwale służące ochronie środowiska w Polsce według źródeł pochodzenia kapitału w latach 1996–2015

Źródło: jak do tabeli 1.

W tabeli 2 przedstawiono strukturę finansowania inwestycji służących ochronie środowiska z podziałem na fundusze własne głównych inwestorów oraz środki pozyskane w procesie finansowania zewnętrznego. Ze względu na brak danych statystycznych analizie poddano lata 2002–2015. W tym czasie wskaźnik udziału środków własnych przedsiębiorstw w finansowaniu inwestycji proekologicznych wahał się, wykazując ostatecznie tendencję rosnącą z 27% w 2002 r. do 32,3% w 2015 r. Największe zaangażowanie środków własnych przedsiębiorców odnotowano w 2014 r., kiedy prawie 10 mld zł nakładów inwestycyjnych zostało w 41% sfinansowanych z tych środków. Inaczej kształtowała się w badanym okresie struktura finansowania inwestycji proekologicznych przez samorządy gminne, co wynika z ich specyfiki jako inwestora. Udział środków własnych gmin systematycznie spadał z 19,6% w 2002 r. do 9,4% w 2015 r. Gminy, realizując inwestycje służące ochronie środowiska, finansowały je w 80–90% ze środków pozyskanych.

Tabela 2. Struktura nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w Polsce według grup inwestorów i rodzaju finansowania w latach 2002–2015 (ceny bieżące)

Rok	Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska					
	przedsiębiorstw			gmin		
	ogółem (w mln zł; ceny bieżące)	finansowane ze środków		ogółem (w mln zł; ceny bieżące)	finansowane ze środków	
		własnych (w %)	pozyskanych (w %)		własnych (w %)	pozyskanych (w %)
2002	2500,3	27,1	72,9	2429,2	19,6	80,4
2003	2452,3	26,4	73,6	2596,2	17,8	82,2
2004	2492,4	30,2	69,8	2700,5	17,9	82,1
2005	2825,4	31,1	68,9	3016,9	18,0	82,0
2006	3486,6	30,2	69,8	3204,7	15,3	84,7
2007	4113,4	30,5	69,5	3218,6	17,1	82,9
2008	5066,2	32,7	67,3	3130,2	17,5	82,5
2009	6392,5	19,2	80,8	3895,2	26,9	73,1
2010	6085,8	27,5	72,5	4490,6	16,7	83,3
2011	6302,8	33,8	66,2	4552,1	13,9	86,1
2012	5633,1	35,6	64,4	3226,7	12,4	87,6
2013	6575,8	38,9	61,1	3095,8	11,7	88,3
2014	9912,7	41,2	58,8	3314,2	9,5	90,5
2015	10120,8	32,3	67,7	4100,8	9,4	90,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie (*Ochrona...* 2006, s. 431; *Ochrona...* 2010, s. 403; *Ochrona...* 2013; s. 409, *Ochrona...* 2016, s. 385).

Inwestorzy zarówno prywatni, jak i publiczni nie dysponują wystarczającymi funduszami własnymi, dlatego poszukują dofinansowania w systemie finansów publicznych i w rynkowym systemie finansowym. Podmiotów czy instytucji publicznych, które udzielają wsparcia finansowego na przedsięwzięcia służące ochronie środowiska, jest w naszym kraju niewiele, a ich liczba systematycznie się zmniejsza. Do publicznych źródeł finansowania należą budżet państwa, budżety samorządowe i krajowe fundusze ekologiczne. W ramach źródeł publicznych można więc wyodrębnić budżetowe i funduszowe źródła finansowania. Do prywatnych źródeł zaliczane są natomiast: przedsiębiorstwa, banki, fundusze inwestycyjne i towarzystwa leasingowe, jak również środki własne społeczeństwa. Wśród zagranicznych źródeł finansowania ochrony środowiska znaczące miejsce zajmują środki z budżetu Unii Europejskiej.

Ważnym źródłem dofinansowania nakładów na inwestycje proekologiczne były w latach 90. XX w. fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W okresie 1996–2009 dofinansowanie ze środków funduszy ekologicznych kształtowało się w przedziale 18–30% nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska. Choć od 2006 r. zaangażowanie funduszy w dofinansowanie projektów proekologicznych stanowi coraz mniejszy odsetek nakładów inwestycyjnych (jedynie 12,7% w 2011 r.), to nadal pozostają one ważnym źródłem wsparcia finansowego tego obszaru gospodarki.

Warto przypomnieć, że system funduszy ekologicznych w naszym kraju się zmieniał. Do końca 1998 r. tworzyły go: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 49 funduszy wojewódzkich i blisko 2500 funduszy gminnych. Po reformie administracyjnej kraju od 1999 r. fundusze tego typu funkcjonowały także na szczeblu powiatu. W 2010 r. w wyniku zmiany ustawy o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...) fundusze powiatowe i gminne zostały włączone do budżetów samorządowych, natomiast Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przestał być funduszem celowym, a stał się państwową osobą prawną w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Z kolei wojewódzkie fundusze prowadzą swoją działalność jako samorządowe osoby prawne. Celem funkcjonowania Funduszu Narodowego oraz funduszy wojewódzkich nadal pozostaje finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej zgodnie z zapisami ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponadto Narodowy Fundusz jest instytucją wdrażającą fundusze i instrumenty finansowe Unii Europejskiej (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. ...).

Dofinansowanie działań służących ochronie środowiska przez fundusze ekologiczne w szczególnych przypadkach może stać się z mocy prawa pomocą publiczną. Minister środowiska w drodze rozporządzenia określił warunki udzielania pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu oraz

wojewódzkich funduszy, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości udzielania takiej pomocy oraz zgodności z warunkami jej dopuszczalności wyznaczonymi w wytycznych Komisji Europejskiej (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. ...).

Adresatami dofinansowania są przedsiębiorcy sektora zarówno prywatnego, jak i publicznego, samorządy (zwłaszcza gminne) oraz jednostki sektora finansów publicznych. Fundusze ekologiczne wspierają przedsięwzięcia służące ochronie środowiska, wykorzystując finansowanie bezzwrotne (dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych lub pożyczek, dopłaty do spłaty rat kredytów), finansowanie zwrotne (pożyczki inwestycyjne oraz pożyczki na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej o preferencyjnej stopie oprocentowania) oraz finansowanie kapitałowe (finansowanie przez wejścia kapitałowe w spółki prawa handlowego w przypadkach wymagających środków funduszu w celu osiągnięcia efektu ekologicznego). Ponadto stosują pośrednie formy wspierania inwestorów takie jak umorzenie części zobowiązań (pożyczek na inwestycje proekologiczne) czy konwersję wierzytelności na akcje. Wymienione instrumenty wykorzystywane są w procesach subsydiowania zależnie od formy prawnej beneficjenta pomocy oraz wpływu instrumentu na jego sytuację finansową. Dominującym narzędziem stymulowania działań proekologicznych są od lat pożyczki preferencyjne oraz dotacje. Finansowaniem dotacyjnym wspierane są przede wszystkim jednostki sektora finansów publicznych. Z kolei pożyczki preferencyjne adresowane są do przedsiębiorców. Finansowanie zwrotne motywuje do racjonalnego wykorzystania udostępnionych środków, jak również jest zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, gdyż truciiciel ponosi finansowe konsekwencje swojej działalności (płacąc należne raty), natomiast niskie koszty finansowe i możliwość umorzenia części kwoty pożyczki stymulują do podejmowania przedsięwzięć proekologicznych.

Zmniejszająca się rola funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w finansowaniu ochrony środowiska w naszym kraju związana jest z uruchomieniem bezzwrotnych środków publicznych z budżetu Unii Europejskiej, początkowo pochodzących z funduszy przedakcesyjnych (fundusz ISPA i fundusz PHARE), a obecnie zwłaszcza z Funduszu Spójności, funduszy strukturalnych oraz z innych instrumentów pozabudżetowych, jak Norweski Mechanizm Finansowy czy Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Udział środków zagranicznych w nakładach na ochronę środowiska w naszym kraju zwiększył się z 5% w 1996 r. do blisko 27% w 2015 r.

Wzrost znaczenia środków zagranicznych w finansowaniu inwestycji ochrony środowiska nastąpił w fazie przygotowawczej oraz po integracji Polski z Unią Europejską. W perspektywie finansowej na lata 2004–2006 dotacje z funduszy strukturalnych UE oraz Funduszu Spójności wykorzystywane były do finansowania

wania zadań związanych z ochroną środowiska ujętych w Sektorowym Programie Operacyjnym Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Sektorowym Programie Operacyjnym Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich i Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego. W tym czasie nie został przygotowany oddzielny program operacyjny związany bezpośrednio z ochroną środowiska. W kolejnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 beneficjenci uzyskali możliwość dofinansowania przedsięwzięć służących ochronie środowiska z Funduszu Spójności (77%) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (23%) przede wszystkim w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a także Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (działanie 2.4. Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowywania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska). Na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko przeznaczono ok. 35% całości funduszy strukturalnych. Środki finansowe zaangażowane w jego realizację wyniosły blisko 37,7 mld euro, z czego 28,3 mld euro stanowił wkład unijny, pozostałe zaś 9,4 mld euro wkład krajowy (Mazur-Wierzbicka 2015, s. 262). Dodatkowo w latach 2007–2013 pojawiła się możliwość wykorzystania dotacji z instrumentu finansowego LIFE+, którego celem było wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja polityki ochrony środowiska oraz identyfikacja i promocja nowych rozwiązań dotyczących problemów ochrony przyrody (Kożuch 2013, s. 126). Obecnie środki z funduszy Unii Europejskiej są wykorzystywane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz 16 regionalnych programów operacyjnych. Dofinansowywane są przedsięwzięcia związane z gospodarką niskoemisyjną, ochroną środowiska, w tym poprawą jakości środowiska miejskiego, przeciwdziałaniem i adaptacją do zmian klimatu, transportem i bezpieczeństwem energetycznym, ochroną zdrowia i dziedzictwa kulturowego. Beneficjentami funduszy są przede wszystkim podmioty publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy, w szczególności duże firmy. Obok finansowania bezzwrotnego wprowadzone zostały pożyczki preferencyjne.

Inwestorzy realizujący przedsięwzięcia służące ochronie środowiska mogą uzupełniać brakujące środki kredytami bankowymi. W strukturze źródeł finansowania ochrony środowiska udział sektora bankowego w badanym okresie kształtował się w przedziale 5–16% z tendencją spadkową. Oferta banków komercyjnych, w tym banku specjalistycznego, jakim jest Bank Ochrony Środowiska SA, nie jest atrakcyjna dla inwestorów, którzy wolą ubiegać się o dofinansowanie projektów z funduszy UE lub z funduszy ekologicznych, mimo że BOŚ SA ma duże doświadczenie w finansowaniu zadań proekologicznych (rozpoczął działalność w 1991 r.) i może uczestniczyć w znacznym zakresie we współfinansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w ramach programów zasilanych środkami zagra-

nicznymi. Bank jako komercyjna instytucja finansowa nie stosuje preferencyjnych form finansowania ochrony środowiska, jeżeli nie podpisał porozumienia z Narodowym Funduszem lub funduszami wojewódzkimi o dopłacie do wysokości oprocentowania kredytów. Z kolei kredyty komercyjne z uwagi na wysokie koszty finansowe zwiększają koszty finansowe inwestycji ochrony środowiska i zniechęcają potencjalnych inwestorów do ich podejmowania.

Przemiany gospodarcze w kraju stworzyły warunki rozwoju kapitałowych form finansowania ochrony środowiska. Tradycyjne źródła finansowania mogły stopniowo uzupełniać nowe źródła i sposoby finansowania, takie jak emisje papierów wartościowych, np. akcji lub obligacji korporacyjnych czy komunalnych. Te formy pozyskiwania kapitału potrzebnego na budowę lub modernizację infrastruktury służącej ochronie środowiska nie rozpowszechniły się jednak, podobnie jak inne rynkowe formy finansowania. Z ekologicznego rynku finansowego w naszym kraju wycofały się instytucje leasingowe oraz fundusze inwestycyjne, które od 1996 r. próbowały włączyć się w finansowanie projektów ekologicznych. W 2000 r. ekologicznych funduszy inwestycyjnych funkcjonujących w Polsce było 11, a w 2015 r. o połowę mniej. Przedmiotem wejścia kapitałowego były głównie przedsięwzięcia z dziedziny czystych technologii. Współfinansowanie polegało na nabyciu przez fundusz inwestycyjny mniejszościowych udziałów kapitałowych spółki. Początkowe znaczne zainteresowanie funduszy inwestycyjnych udziałami w spółkach wytwarzających produkty i usługi służące ochronie środowiska osłabło ze względu na brak dobrze przygotowanych projektów i małe zaangażowanie samych przedsiębiorstw w wypracowanie dogodnych warunków współpracy z funduszami. W praktyce okazało się, że finansowanie inwestycji ochrony środowiska za pośrednictwem udziałów i pożyczek oferowanych przez fundusze wymaga szczegółowych analiz i znacznie dłuższego horyzontu czasowego niż w przypadku publicznych źródeł dofinansowania.

5. Podsumowanie

Polska opiera swoją politykę finansową w zakresie ochrony środowiska przede wszystkim na zasadach „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik zasobu płaci”, zgodnie z którymi to na podmiocie korzystającym z zasobów środowiska i dokonującym w nim zmian bezpośrednio spoczywa obowiązek finansowania przedsięwzięć ochronnych. Nie oznacza to odejścia od zewnętrznego wsparcia finansowego, ale tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy np. trudno jest ustalić jeden konkretny podmiot powodujący szkody w środowisku lub gdy przedsięwzięcia ochronne są szczególnie kapitałochłonne. Wówczas część ciężaru finansowania może przejąć państwo lub organ władzy lokalnej.

W strukturze źródeł finansowania ochrony środowiska w naszym kraju oprócz środków własnych znaczny udział mają środki publiczne z budżetu Unii Europejskiej oraz dofinansowanie z funduszy ekologicznych. Przyznanie wybranym podmiotom subsydiów publicznych jest krytykowane, ponieważ nie wynika ze zdobytej przez nich pozycji na rynku, ale ze spełnienia wymogów proceduralnych. Oznacza to poprawienie sytuacji rynkowej wybranych przedsiębiorców, a więc niezastężoną premię naruszającą zasady konkurencji rynkowej (Śleszyński 2000, s. 211).

Odstępstwa od reguły niesubsydiarności ochrony środowiska były już widoczne w 1974 r. W Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej określono warunki, na jakich dopuszczalna jest pomoc państwa w dofinansowaniu inwestycji proekologicznych. Wprowadzając do polityki ochrony środowiska zalecenie internalizacji kosztów zewnętrznych, wskazano na potrzebę ograniczenia subsydiowania ochrony środowiska ze środków budżetowych i na traktowanie tych transferów jako uzupełnienia środków własnych inwestorów.

Przesłanką subsydiowania ochrony środowiska w warunkach gospodarki rynkowej są wysokie koszty wdrażania zasady „zanieczyszczający płaci”. Jej realizacja wiąże się z ustaleniem ceny za zanieczyszczenia powodowane przez każdy proces produkcyjny. Z kolei ustalanie zanieczyszczeń na poziomie każdego przedsiębiorstwa, nadzorowanie emisji i ich egzekwowanie generuje wysokie koszty administracyjne. W takiej sytuacji tańszym rozwiązaniem od kontrolowania jest stymulowanie (zachęcanie) przedsiębiorstw do podejmowania inwestycji za pośrednictwem bodźców finansowych. Decyzja, w jakim stopniu stosować instrumenty prawne i standardy, a w jakim fundusze publiczne, uzależniona jest od wielu czynników, m.in. od stanu technicznego przedsiębiorstwa, akceptacji społecznej wprowadzanych regulacji, kosztów zmian technologicznych. Od oceny tych czynników zależy zastosowanie dofinansowania ze środków publicznych jako alternatywnych instrumentów służących redukcji zanieczyszczeń.

Podstawowymi źródłami finansowania przedsięwzięć ochrony środowiska pozostają zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” środki własne inwestorów – przedsiębiorstw i samorządów, ale udział subsydiów publicznych nadal będzie stanowił ważne dopełnienie montażu finansowego uruchamiającego proces inwestycyjny w naszym kraju. Wzrost dostępności środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej przyczynił się do wzrostu nakładów inwestycyjnych w tym obszarze gospodarki i rozbudowy infrastruktury służącej ochronie środowiska.

Literatura

Broniewicz E. (2009), *Sektor wyrobów i usług ochrony środowiska w Polsce* (w:) *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach zrównoważonego rozwoju i gospodarki*

- opartej na wiedzy, red. E. Sidorczuk-Pietraszko, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Council Recommendation of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters (1975), Official Journal of the European Communities, nr 194.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W. (2001), *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Graczyk A. (2005), *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Koźuch M. (2013), *Subsydiowanie ochrony środowiska przyrodniczego w gospodarce rynkowej. Doświadczenia Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Mazur-Wierzbička E. (2015), *Nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 395.
- Ochrona środowiska 2006* (2006), GUS, Warszawa.
- Ochrona środowiska 2010* (2010), GUS, Warszawa.
- Ochrona środowiska 2013* (2013), GUS, Warszawa.
- Ochrona środowiska 2016* (2016), GUS, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Statystycznej dotyczącej działalności i urzędów związanych z ochroną środowiska, Dz.U. nr 25, poz. 218.
- Rozporządzenie Rady Ministrów dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące ograniczeniu emisji lotnych związków organicznych, Dz.U. nr 98, poz. 993, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, Dz.U. nr 251, poz. 1885, z późn. zm.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (2012), *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Śleszyński J. (2000), *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Wydawnictwo Aries, Warszawa.
- Telega I. (2009), *Sektor dóbr i usług środowiskowych czynnikiem zrównoważonego rozwoju (w:) Funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy*, red. E. Sidorczuk-Pietraszko, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. poz. 519, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

Changes in the Funding of Environmental Protection Projects in Poland

(Abstract)

The level of outlays for environmental protection reflects the scale of actions taken in this sector of the economy. However, the problem lays in their financing. The purpose of the study is to identify the amount of investment outlays incurred on environmental protection and their intended use, as well as to assess changes in the structure of sources of funding of pro-ecological undertakings in Poland in the period 1996–2015. The critical

analysis of reference books and source materials suggests that, although the main sources of funding were investors' own funds, in line with the principle of "the contaminating party shall bear the costs", the share of public subsidies used significantly supplemented the financial installation. Public funds came from national environmental funds and the European Union budget. Seeking additional capital, investors used market forms of financing of environmental protection, such as bank credit, equity interest and, to a smaller extent, they issue bonds.

Keywords: environmental protection, investment outlays, environmental funds, structural funds, banks, investors' own funds.

Piotr P. Małecki

Agnieszka Thier

Zmiany w systemie opłat ekologicznych w obszarze gospodarki wodnej w świetle nowego prawa wodnego

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie kwestii dotyczących poszerzenia zakresu odpłatności i podwyższenia stawek opłat za wodę oraz ocena gospodarczych i społecznych skutków tych zmian w związku z wejściem w życie nowego prawa wodnego. Przedstawiono charakterystykę i elementy systemu opłat ekologicznych związanych z gospodarką wodną. Opisano zmiany wprowadzone w tym systemie, polegające na rozszerzeniu zakresu usług wodnych objętych opłatami, ograniczeniu zwolnień z opłat i likwidacji ulg w tym zakresie oraz podniesieniu wysokości stawek opłat. Przeprowadzono analizę i ocenę konsekwencji zwiększenia stawek opłat za wodę w wybranych sektorach gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem przemysłu rozlewniczego oraz gospodarstw domowych, zaproponowano również wprowadzenie rozwiązania polegającego na obniżeniu cen wody wodociągowej w określonych gminach oraz zastosowaniu ulg dla uboższych odbiorców.

Słowa kluczowe: opłaty ekologiczne, gospodarka wodna, prawo wodne, usługi wodne.

Klasyfikacja JEL: E62.

Piotr P. Małecki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: maleckip@uek.krakow.pl

Agnieszka Thier, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Zarządzania, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: thiera@uek.krakow.pl

1. Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań przedstawionych w artykule jest rozszerzenie zakresu odpłatności i podwyższenie stawek opłat za korzystanie ze środowiska w ramach gospodarki wodnej w wyniku wprowadzenia w Polsce nowego prawa wodnego (Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r...). Wiąże się to w głównej mierze z koniecznością stosowania zasady odpłatności za usługi wodne, która wynika z ramowej dyrektywy wodnej. Obciążenia finansowe z tego tytułu są nadmierne, co spowodowało liczne protesty środowisk, których dotyczą proponowane zmiany. W efekcie przepisy w tym zakresie zostały nieco złagodzone w stosunku do pierwotnej wersji nowego prawa wodnego, nadal jednak uważane są za zbyt restrykcyjne.

W artykule opisano proponowane zmiany w systemie opłat ekologicznych związanych z gospodarką wodną, polegające na rozszerzeniu zakresu usług objętych opłatą, ograniczeniu zwolnień z opłat i likwidacji ulg oraz znacznym podniesieniu wysokości opłat. Przeprowadzono także analizę i ocenę skutków zwiększenia zakresu i stawek opłat za wodę w wybranych sektorach gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem przemysłu rozlewniczego oraz gospodarstw domowych.

2. Opłaty ekologiczne związane z gospodarką wodną

Opłaty ekologiczne jako jeden z rodzajów ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska są istotnym elementem polityki ekologicznej państwa – są pobierane za korzystanie z zasobów środowiska. W literaturze przedmiotu są definiowane jako: płatność za każdą jednostkę wprowadzonego do środowiska zanieczyszczenia lub za każdą jednostkę zniszczenia środowiska (Barde 1996, s. 229); nierynkowe (stanowione przez państwo lub różne organy władzy publicznej) ceny zasobów i walorów środowiskowych (Fiedor 2002, s. 299); obciążenia finansowe o nie w pełni ekwiwalentnym charakterze pobierane w zamian za możliwość korzystania z zasobów naturalnych i walorów środowiskowych, egzekwowane przez centralne bądź lokalne władze publiczne (Małecki 2012, s. 24). Opłaty ekologiczne dotyczą różnych elementów środowiska i dzielą się na: opłaty za korzystanie ze środowiska, produktowe oraz pozostałe, np. opłaty za usuwanie drzew i krzewów lub za działalność górniczą (Małecki 2012, s. 96). Do pierwszej z wymienionych grup należą opłaty za: pobór wód, odprowadzanie ścieków, emisję gazów do atmosfery oraz składowanie odpadów.

Opłaty ekologiczne, również w zakresie szeroko rozumianej gospodarki wodnej, obowiązują w Polsce od kilkudziesięciu lat. W latach 90. XX w. utrwalił się obowiązujący system pobierania tego typu opłat polegający w głównej mierze

na powiązaniu ich z funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Praktycznie wszystkie tego rodzaju opłaty są przekazywane za pośrednictwem urzędów marszałkowskich do funduszy oraz budżetów samorządowych i przeznaczone na działania na rzecz ochrony środowiska, głównie o charakterze inwestycyjnym.

W gospodarce wodnej do podstawowych opłat ekologicznych (ściślej ujmując: opłat za korzystanie ze środowiska i wprowadzenie w nim zmian) zalicza się dwie kategorie: opłaty za pobór wody w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz opłaty za odprowadzanie ścieków do wód lub ziemi. Pierwsza z wymienionych dzieli się na dwie grupy, tj. opłaty za pobór wody powierzchniowej i za pobór wody podziemnej¹. Stawki opłat są kalkulowane w zł/m³ pobranej wody.

Grupa opłat za odprowadzanie ścieków jest bardzo rozbudowana. Do ścieków, których odprowadzanie jest objęte opłatami ekologicznymi, zalicza się:

- wody zużyte na cele gospodarcze (w tym wody chłodnicze) lub bytowe,
- ciekłe odchody zwierzęce,
- wody opadowe lub roztopowe (ujęte w systemy kanalizacyjne),
- wody odciekowe ze składowisk odpadów, wykorzystane solanki, wody lecznicze i termalne, wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych,
- wody odprowadzane (ścieki) z obiektów chowu lub hodowli ryb innych niż łososiowate i innych organizmów wodnych.

W wypadku typowych ścieków opłaty kalkulowane są głównie w odniesieniu do czterech wskaźników charakteryzujących zawarte w nich substancje. Są to:

- pięciodobowe biochemiczne zapotrzebowanie na tlen (BZT5),
- chemiczne zapotrzebowanie na tlen (ChZT),
- zawiesina ogólna,
- suma chlorków i siarczanów.

Dodatkowo obowiązują obliczane oddzielnie opłaty za określone substancje wprowadzane ze ściekami do wód lub do ziemi (m.in. fenole lotne i metale ciężkie) oraz opłaty za odprowadzanie wód chłodniczych.

Opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie gospodarki wodnej regulowane są ustawą dotyczącą prawa ochrony środowiska (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. ...). Do omawianych w artykule opłat należą także inne obciążenia finansowe, tj. należności i opłaty związane z użytkowaniem obiektów i obszarów gospodarki wodnej, pobierane za:

¹ Stawki opłat za pobór wody podziemnej (głębinyowej) do celów produkcyjnych są dwukrotnie wyższe niż w wypadku wody powierzchniowej, co w dużej mierze jest uzasadnione traktowaniem tych zasobów jako rezerwy strategicznej na okres suszy czy awarii oraz chęcią zachowania ich dla przyszłych pokoleń.

- korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa (w żegludze i przewozie ludzi lub towarów obiektami pływającymi, w holowaniu lub spławie drewna, za korzystanie ze śluz lub pochylni),
- oddanie w użytkowanie niektórych gruntów pokrytych wodami stanowiących własność Skarbu Państwa (w działalności związanej z energetyką wodną, transportem wodnym, wydobywaniem kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów lub wycinaniem roślin rosnących w wodzie),
- wykonywanie infrastruktury transportowej, przemysłowej, komunalnej lub rolnej,
- prowadzenie działalności usługowej niezwiązanej z rekreacją i turystyką wodną,
- wykonywanie infrastruktury telekomunikacyjnej,
- oddanie w użytkowanie obwodów rybackich,
- uzyskanie dostępu do danych z katastru wodnego.

Opłaty te obowiązują zgodnie z przepisami ustawy o prawie wodnym. Uzyskiwane środki były początkowo przekazywane niemal w całości Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej, a od 2005 r. stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

3. Zmiany w zakresie opłat ekologicznych w gospodarce wodnej

Nowe prawo wodne wprowadza znaczną modyfikację dotychczasowego systemu zarządzania gospodarką wodną, a więc również stosowanych instrumentów ekonomicznych, czyli głównie opłat ekologicznych. Zostanie utworzona centralnie zarządzana instytucja – Wody Polskie – która będzie mieć rozległe uprawnienia, także w zakresie ustanawiania opłat związanych z gospodarką wodną. W nowym prawie wodnym znajdują się ponadto wszystkie regulacje dotyczące opłat za pobór wody oraz za odprowadzanie ścieków zapisane dotąd w ustawie Prawo ochrony środowiska.

Poszerzony zostanie zakres stosowania opłat ekologicznych w gospodarce wodnej. Zostaną wprowadzone opłaty za tzw. usługi wodne. Zgodnie z art. 35 nowego prawa wodnego świadczenie usług wodnych polega na zapewnieniu gospodarstwu domowemu, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w szerszym zakresie niż powszechnie stosowany, czyli wykraczającym poza zwykłe oraz szczególne korzystanie z wód, obejmującym:

- pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych,
 - piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz korzystanie z tych wód,
 - uzdatnianie wód podziemnych i powierzchniowych oraz ich dystrybucję,
 - odbiór i oczyszczanie ścieków,
 - wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, a także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych,
 - korzystanie z wód do celów energetyki, w tym energetyki wodnej,
 - odprowadzanie do wód lub do urządzeń wodnych wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast,
 - trwałe odwadnianie gruntów, obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych, a także odprowadzanie do wód wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast,
 - odprowadzanie do wód lub do ziemi wód pobranych i niewykorzystanych.
- Opłaty za usługi wodne w myśl art. 268 i 269 będą uiszczane za:
- pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych,
 - wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
 - odprowadzanie do wód: wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast, a także wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast,
 - pobór wód podziemnych i wód powierzchniowych na potrzeby chowu i hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych,
 - wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków z chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych,
 - zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na terenie nieruchomości o powierzchni większej niż 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej,
 - wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu.

W nowym prawie wodnym wśród opłat za pobór wód oraz odprowadzanie ścieków i wód wyróżnia się opłaty zmienne (odpowiadające dotychczasowym

opłatom) i opłaty stałe. Zasady naliczania opłat zmiennych pozostają właściwie bez zmian – ich wysokość zależy głównie od zakresu korzystania z wód.

Opłata stała będzie naliczana na podstawie poboru lub zrzutu maksymalnego określonego w zgodzie wodnoprawnej, a opłata zmienna – z uwzględnieniem wielkości określających rzeczywiste korzystanie z zasobów wodnych. Wprowadzenie tych zasad ma na celu rewizję i „urealnienie” dotychczasowych pozwoleń wodnoprawnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami użytkownicy płacą jedynie za rzeczywiste korzystanie z zasobów wodnych, które często jest dużo mniejsze niż pobór czy zrzut, o jaki występowali w pozwoleniach wodnoprawnych. Użytkownicy posiadający obowiązujące pozwolenia wodnoprawne na pobór mają więc zapewnioną „rezerwację” zasobów wodnych w zawyżonych wysokościach, w zlewniach o znacznym poziomie wykorzystania zasobów może ich zatem teoretycznie zabraknąć dla nowych użytkowników. Różnice w maksymalnych i rzeczywistych wielkościach poborów oczywiście zawsze będą występować, ponieważ wynikają ze zmian zapotrzebowania, bodziec ekonomiczny w postaci opłaty stałej, zależnej od poboru maksymalnego, z pewnością jednak spowoduje, że duża część pozwoleń wodnoprawnych zostanie zweryfikowana (Godyń 2016, s. 35–36).

Zasady określania wysokości opłat stałych zostały uregulowane w art. 271 nowego prawa wodnego. Wysokość opłaty stałej za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i maksymalnej ilości wody wyrażonej w m^3/s , która może być pobrana (na podstawie pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego), z uwzględnieniem stosunku ilości wody powierzchniowej lub podziemnej (pobranej na podstawie pozwoleń) do średniej z najmniejszych przepływów rocznych (SNQ) lub dostępnych zasobów wód podziemnych. Z kolei wysokość opłaty stałej za odprowadzanie ścieków ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej (w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym) maksymalnej ilości ścieków (w m^3/s). Wysokość opłaty stałej za odprowadzanie do wód wód opadowych lub roztopowych albo wód z odwodnienia gruntów ustala się z kolei jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej (w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym) maksymalnej ilości odprowadzanych wód (w m^3/s).

W nowym prawie wodnym znacznie zwiększono stawki opłat ekologicznych w zakresie korzystania z wód. Mimo uchwalenia ustawy o zmniejszeniu projektowanych stawek opłat i tak zostały one istotnie podwyższone (tabela 1). Stawki opłat za pobór wód (powierzchniowych i podziemnych) w celu zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia lub na cele socjalno-bytowe wzrosły ponad czterokrotnie, do celów produkcyjnych w przemyśle spożywczym lub farmaceutycznym

Tabela 1. Najważniejsze stawki opłaty zmiennej za usługi wodne obowiązujące do 2017 r. oraz wprowadzone w nowym prawie wodnym

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Pobór w celu zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia lub na cele socjalno-bytowe	<ul style="list-style-type: none"> - 0,068 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,04 zł za 1 m³ wody powierzchniowej w zależności od wielkości miejscowości 	<ul style="list-style-type: none"> - 0,30 zł za 1 m³ pobranej wody (podziemnej lub powierzchniowej) w ilości średniorocznej przekraczającej 1 m³/s - 0,20 zł za 1 m³ pobranej wody (podziemnej lub powierzchniowej) w ilości średniorocznej od 0,26 do 1 m³/s - 0,15 zł za 1 m³ pobranej wody (podziemnej lub powierzchniowej) w ilości średniorocznej nieprzekraczającej 0,25 m³/s 	<ul style="list-style-type: none"> 441,2 750,0 294,1 500,0 220,6 375,0
Pobór wody do celów produkcyjnych, która wchodzi w skład albo w bezpośredni kontakt z produktami żywnościowymi, farmaceutycznymi lub na cele konfekcjonowania	<ul style="list-style-type: none"> - 0,097 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,057 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> produkcja artykułów spożywczych, farmaceutycznych i napojów: - 0,70 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,35 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> 721,6 614,0
Pobór wody do pozostałych celów produkcyjnych	<ul style="list-style-type: none"> - 0,115 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,057 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> - 0,70 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,35 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> 608,7 614,0
Pobór wody w celu nawadniania wodami powierzchniowymi użytków rolnych	zwolniony z opłat	<ul style="list-style-type: none"> - 0,10 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,05 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> -

cd. tabeli 1

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Pobór wody do chłodzenia w elektrowniach i elektrociepłowniach	zwolniony z opłat (pod pewnymi warunkami)	<ul style="list-style-type: none"> - 0,70 zł za 1 m³ różnicy między ilością wód podziemnych pobranych do tych celów a ilością wód z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni wprowadzanych do wód lub do ziemi - 0,35 zł za m³ różnicy między ilością wód powierzchniowych pobranych do tych celów a ilością wód z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni wprowadzanych do wód lub do ziemi 	-
Pobór wody przez elektrownie wodne	zwolniony z opłat (pod pewnymi warunkami)	<ul style="list-style-type: none"> - 1,24 zł za 1 MWh wyprodukowanej energii elektrycznej w obiegu energetyki wodnej - 0,35 za pobór bezzwrotny 1 m³ wody technologicznej nieprzeznaczonej wprost do produkcji energii elektrycznej 	-
Pobór wody na potrzeby chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych	zwolniony z opłat (pod pewnymi warunkami)	<ul style="list-style-type: none"> wiele zróżnicowanych stawek: - 100-125 zł za hektar na kwartał – wody podziemne - 1-1,50 zł za hektar na kwartał – wody powierzchniowe 	-
Wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi	<ul style="list-style-type: none"> według wskaźnika: - BZT5 – 4,28 zł za 1 kg - ChZT – 1,71 zł za 1 kg - zawiesiny ogólnej – 0,52 zł za 1 kg - sumy chlorków i siarczanów (Cl + SO4) – od 0,0142 do 0,05 zł za 1 kg 	<ul style="list-style-type: none"> według wskaźnika: - BZT5 – 4,28 zł za 1 kg - ChZT – 1,71 zł za 1 kg - zawiesiny ogólnej – 0,52 zł za 1 kg - sumy chlorków i siarczanów (Cl + SO4) – 0,05 zł za 1 kg 	100,0

cd. tabeli 1

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi	<ul style="list-style-type: none"> - fenole lotne – 45,55 zł za 1 kg - metale ciężkie (wraz z dużą grupą różnych innych substancji) – 124,56 zł za 1 kg 	<ul style="list-style-type: none"> - fenole lotne – 45,55 zł za 1 kg - metale ciężkie (wraz z dużą grupą różnych innych substancji) – 124,56 zł za 1 kg 	100,0
Wprowadzanie do wód lub do ziemi wód pochodzących z obiegów chłodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni lub elektrociepłowni	<ul style="list-style-type: none"> - 0,68 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 26°C, a nie przekracza 32°C - 1,36 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 32°C, a nie przekracza 35°C - 4,24 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 35°C 	<ul style="list-style-type: none"> - 0,68 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 26°C, a nie przekracza 32°C - 1,36 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 32°C, a nie przekracza 35°C - 4,24 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 35°C 	100,0
Wprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej	<ul style="list-style-type: none"> opłata za powierzchnie zanieczyszczone o trwałej nawierzchni, z których są wprowadzane do wód lub do ziemi wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, z wyjątkiem kanalizacji ogólnospławnej: - 0,29 zł za rok za 1 m² pow. terenów przemysłowych, składowych lub baz transportowych - 0,07 zł na rok za 1 m² pow. portów śródlądowych, portów morskich i lotnisk - 0,057 zł na rok za 1 m² pow. dróg i parkingów o nawierzchni szczelnej 	<ul style="list-style-type: none"> wody opadowe lub roztopowe ujęte w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej dla terenów o gęstości zaludnienia powyżej 1000 osób/km²: - bez urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych – 1,50 zł za 1 m³ na rok - z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności do 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych – 1,25 zł za 1 m³ na rok 	-

cd. tabeli 1

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Wprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej	<ul style="list-style-type: none"> - 0,086 zł na rok za 1 m² pow. parkingów o nawierzchni nieszczelnej, o liczbie miejsc parkingowych powyżej 500 samochodów - 0,041 zł na rok za 1 m² pow. dróg i parkingów o nawierzchni szczelnej położonych w miastach o gęstości zaludnienia powyżej 1300 osób/km² 	<ul style="list-style-type: none"> - z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności powyżej 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych – 1,00 zł za 1 m³ na 1 rok - z urządzeniami do retencjonowania wody o poj. powyżej 20% odpływu rocznego – 0,75 zł za 1 m³ na rok - z urządzeniami do retencjonowania wody o poj. powyżej 30% odpływu rocznego 0,15 zł za 1 m³ na rok 	-
Utrata naturalnej retencji	brak opłat	<p>za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na terenie nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bez urządzeń do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 1 zł za 1 m² na rok - z urządzeniami do retencjonowania wody do 10% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 0,60 zł za 1 m² na rok 	-

cd. tabeli 1

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Utrata naturalnej retencji	brak opłat	– z urzędzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności od 10 do 30% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 0,30 zł za 1 m ² na rok – z urzędzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności powyżej 30% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 0,10 zł za 1 m ² na rok	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 29 czerwca 2016 r., Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 31 sierpnia 2017 r., Ustawa z dnia 11 października 2001 r., Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r.).

lub do konfekcjonowania zwiększyły się prawie siedmiokrotnie, a za pobór wód do pozostałych celów produkcyjnych – ponad sześciokrotnie. W nieco mniejszym stopniu (ok. 1,5 raza) wzrosły stawki opłat za odprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych i roztopowych. Wprowadzono ponadto opłatę z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji, a także zlikwidowano dotychczasowe liczne zwolnienia z różnych opłat. Jedynie stawki opłat za odprowadzanie ścieków, w tym wód chłodniczych, pozostały w zasadzie na niezmiennym poziomie.

Zgodnie z nowym prawem wodnym fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz samorządy mają bardzo ograniczony dostęp do środków uzyskiwanych w wyniku pobierania omawianych opłat ekologicznych, a dotychczas dysponowały praktycznie całością tych sum. W świetle nowych przepisów wpływami z tytułu opłat ekologicznych będzie zarządzać głównie instytucja Wody Polskie: zgodnie z art. 299 nowego prawa wodnego wpływ z tytułu opłat za usługi wodne stanowią przychody Wód Polskich, z wyjątkiem opłat za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, które w 10% stanowią przychód Wód Polskich, a w 90% – Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wpływy z pobierania opłat za usługi wodne z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenu stanowią z kolei w 90% przychód Wód Polskich, a w 10% dochód budżetu właściwej gminy.

4. Kontekst i konsekwencje zwiększenia zakresu i stawek opłat za wodę

Tworzenie nowego prawa wodnego trwało prawie trzy lata. Towarzyszyły temu silne naciski społeczne, zwłaszcza w kwestii zakresu i stawek opłat za korzystanie z wód, co spowodowało pewne złagodzenie projektowanych zmian. Pierwszy projekt nowego prawa wodnego nie został poddany konsultacjom społecznym – zgłoszono go bowiem jako projekt poselski – i dopiero po opublikowaniu go w internecie przez Biuro Prawne Sejmu doszło do polemiki oraz protestów, głównie przedsiębiorców z branży przemysłu rozlewniczego. Ministerstwo Środowiska broniło projektu, podkreślając, że w ustawie określono tylko maksymalne stawki (które jednak ostatecznie dwukrotnie obniżono). W przykładowych obliczeniach wpływu podwyższenia opłat na koszty produkcji wybranych wyrobów przedstawiciele ministerstwa zbytnio upraszczali rachunek, pomijając skutki wynikające z wprowadzenia dodatkowej opłaty stałej oraz opłaty z tytułu różnicy między ilością wody pobranej a ilością odprowadzanych ścieków. Krajowa Izba Gospodarcza „Przemysł Rozlewniczy” przygotowała kilka przykładów oszacowania kosztów produkcji wód mineralnych i źródłanych z uwzględnieniem nowych warunków cenowych, które uzasadniały wzrost tych kosztów.

Zwiększenie stawek opłat za wodę oraz poszerzenie zakresu odpłatności za usługi wodne znajduje wprawdzie uzasadnienie w regulacjach gospodarki rynkowej i zaleceniach unijnych, wynikających z ramowej dyrektywy wodnej, ale Unia Europejska nie narzuca wysokości stawek ani nie nakazuje likwidacji ulg i zwolnień. W ramach tzw. zasady zwrotu kosztów usług wodnych (*costs recovery of water services*), a także zasady ekologicznej, zgodnie z którą za zanieczyszczenia płaci ich sprawca (*polluter pays principle*) lub użytkownik dóbr będących źródłem zanieczyszczenia (jak w wypadku olejów), wprowadzono już obowiązek uiszczania opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków.

Stosowanie zasady odpłatności za usługi wodne jest warunkiem korzystania z unijnej pomocy finansowej w celu wsparcia programów ochrony środowiska naturalnego i rozbudowy infrastruktury hydrotechnicznej. Chociaż dotychczasowy zakres opłat i wysokość ich stawek nie zapewniają finansowania inwestycji w gospodarce wodnej, głównie z powodu zwolnień z opłat (które obecnie są odprowadzane za korzystanie z niespełna 25% używanych zasobów), to jednak proponowane zmiany są zbyt duże. Nadmierny „fiskalizm” nowego systemu naliczania opłat może zaburzyć rachunek ekonomiczny przedsiębiorstw, których działalność jest oparta na wykorzystaniu wody, i tym samym osłabić ich konkurencyjność na rynkach zagranicznych.

W nowym prawie wodnym ustalono maksymalne stawki opłat (tabela 1), stawki obowiązujące w danym roku będą natomiast określane w rozporządzeniu Rady Ministrów. To jest praktyka stosowana niemal od początku obowiązywania systemu opłat ekologicznych, ale obecnie – w związku ze znacznymi potrzebami budżetowymi – wywołuje obawy o to, że rząd będzie szybko wdrażać stawki maksymalne. Dotknie to w sposób szczególny przemysłu rozlewniczego (wód mineralnych i źródłanych), w wypadku którego przedsiębiorcy będą mieć poważne trudności z uwzględnieniem w swoim rachunku ekonomicznym tak istotnych podwyżek opłat. Dotyczy to zwłaszcza tych przedsiębiorstw, które zainwestowały w badania hydrologiczne, budowę ujęć wodnych i zabezpieczenie strefy ochronnej.

Innym przykładem proponowanych zmian mających negatywne skutki jest znaczne podniesienie opłat za „utracone wody”, czyli deszczówkę, którymi zostaną obciążeni właściciele wybetonowanych placów i parkingów. Będzie to jednak zachęcało do budowy zbiorników retencyjnych na wody opadowe.

Wprowadzenie odpłatności za usługi wodne dotąd bezpłatne można również uznać za słuszne w ogólności, ale nowe przepisy są zbyt rygorystyczne w tym zakresie: nie ma niemal żadnych zwolnień, a stawki są wysokie w porównaniu z określonymi w regulacjach międzynarodowych. Projektowane pierwotnie opłaty za wodę do hodowli ryb miały być np. tak wysokie, że zdaniem ekspertów doprowadziłyby to do upadku gospodarstw rybackich. Przyjęte stawki są ostatecznie znacznie niższe, ale i tak utrudniają prowadzenie działalności na konkurencyjnym

rynku, szczególnie eksporterom przetworów rybnych – w Niemczech hodowcy ryb nie płacą za wodę. Podobne problemy występują w wyniku wprowadzenia opłat za nawadnianie pól, co jest istotnym obciążeniem dla sadowników². Z opłat za wodę do celów rolniczych są zwolnione tylko małe gospodarstwa, pobierające do 5 tys. litrów na dobę. Także w elektrowniach wodnych opłata za korzystanie z wody, w wysokości 1,24 zł/MWh (czyli 0,124 gr/kWh), chociaż jest niewielka, z pewnością wpłynie na wzrost kosztów produkcji, a raczej nie spowoduje oszczędniejszego gospodarowania zasobami wodnymi (zapewne dlatego w wielu krajach nie pobiera się takich opłat).

Odrębnym i istotnym problemem są stawki opłat za wodę dla ludności, a więc wpływające na koszty prowadzenia gospodarstw domowych. Stawki te mogą wzrosnąć 3–7 razy w zależności od rodzaju miejscowości i wielkości poboru. Rząd zapowiedział wprawdzie, że do 2020 r. nie zostaną wprowadzone podwyżki cen wody dla ludności, lecz w praktyce nie jest to możliwe z powodu wzrostu kosztów działalności przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, które – za zgodą gmin – wyznaczają ostateczne stawki za usługę wodną.

Już obecnie Polska wyróżnia się w Europie pod względem wysokich kosztów zaopatrzenia gospodarstw domowych w wodę. W ciągu ostatnich 15 lat stawki opłat za wodę wzrosły w Polsce o ok. 150%, a za ścieki o 220%, czyli prawie dwukrotnie szybciej niż w Europie Zachodniej. Z kontroli NIK wynika, że w latach 2011–2016 w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu nastąpił wzrost opłat za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków wynoszący 19–42%, a więc dość znaczny. Opłaty za wodę w Polsce są zbliżone do stawek zachodnioeuropejskich, a niekiedy nawet od nich wyższe, mimo że płace są trzy-, czterokrotnie niższe. Średnia opłata za wodę i ścieki w 2015 r. wynosiła w skali kraju ok. 11,62 zł (w 2006 r. 4,7 zł/m³), przy czym stawki były zróżnicowane regionalnie: 5,40–51,58 zł/m³. Oznacza to, że wydatki na pokrycie kosztów zaopatrzenia gospodarstw domowych w wodę zaczynają przekraczać 4% rozporządzalnych dochodów, czyli poziom zalecany przez Unię Europejską ze względów społecznych. To unijne zalecenie o takim ustanawianiu cen wody, aby zwracały się koszty świadczenia usług wodnych, ale żeby wydatki na wodę nie stanowiły więcej niż 4% dochodów gospodarstw, jest realizowane w większości krajów europejskich (w Wielkiej Brytanii wskaźnik wynosi tylko 3%). W krajach słabiej rozwiniętych koszty zaopatrzenia w wodę są relatywnie znacznie wyższe i omawiany wskaźnik wynosi nawet ponad 10% (Thier 2016, s. 140–141).

Przekroczenie omawianego wskaźnika 4% jest problemem w wypadku ludności o niskich dochodach. W rezultacie spada zużycie wody na mieszkańca.

² Problemy związane z wprowadzeniem opłat za nawadnianie pól były sygnalizowane przez Związek Sadowników Polskich.

Pewną rolę odgrywa wprawdzie oszczędzanie wody wynikające z wprowadzenia lepszych technologii, ale cena wody staje się czynnikiem decydującym o wielkości konsumpcji. Szacuje się bowiem, że w Polsce zużycie wody powinno wynosić 100–120 litrów na dobę na mieszkańca (według WHO wystarczający zakres to 80–100 litrów). W niektórych miastach spada ono jednak poniżej wartości 100 litrów, a na wsiach w jeszcze większym stopniu. W Polsce nie podejmowano dotąd prób różnicowania stawek opłat za wodę ani dotowania uboższych konsumentów, ale w literaturze przedmiotu formułowane są propozycje wprowadzenia takich rozwiązań (Kuczyński i Żuchowicki 2010, s. 419). Niektóre gminy udzielają przedsiębiorstwom wodno-kanalizacyjnym dotacji, aby obniżono opłaty dla gospodarstw domowych, np. w 2015 r. w Myślenicach dotacja w wysokości 1 mln zł pozwoliła obniżyć opłatę za wodę z 4,31 do 3,51 zł/m³ (opłata za odprowadzanie ścieków wynosiła 8,27 zł/m³), a w Dąbrowie Górniczej opłatę za wodę i odprowadzanie ścieków obniżono o 3,25 zł: do 17,18 zł/m³. Gminy dość często nie akceptują podwyżek stawek za wodę, o które wnioskujeją zakłady wodociągowe, np. Rada Miejska Proszowic odrzuciła nową taryfę Wodociągów Proszowickich, w której przewidziano wzrost opłat za zużycie wody i odprowadzenie ścieków (o 1,28 zł/m³), co w ostatnich latach zdarzało się już kilka razy.

Wdrożenie wysokich opłat ekologicznych za korzystanie z wody, ujętych w nowym prawie wodnym, podniesie istotnie nie tylko koszty produkcji wodochłonnych wyrobów, ale także koszty utrzymania gospodarstw domowych, co może powodować problemy społeczne.

5. Podsumowanie

Rozszerzenie zakresu usług wodnych objętych opłatami ekologicznymi jest zgodne z zasadami gospodarki rynkowej oraz zaleceniami unijnymi, zgodnie z którymi stawki opłat mają zapewnić zwrot kosztów świadczenia tych usług, jak również z wnioskami formułowanymi w literaturze przedmiotu, dotyczącymi konieczności wprowadzania odpłatności za korzystanie z zasobów i usług środowiskowych. Rozwiązania stosowane w praktyce w poszczególnych krajach Unii Europejskiej nie są jednak takie same. W wyniku wprowadzenia nowego prawa wodnego Polska znajdzie się wśród nielicznych krajów, które wdrażają system opłat ekologicznych niemal za wszystkie usługi wodne, i to ustalając bardzo wysokie stawki tych opłat. Dzięki temu opłaty ekologiczne staną się istotnym źródłem finansowania gospodarki wodnej, zwłaszcza inwestycji hydrotechnicznych i wodno-kanalizacyjnych, z przeprowadzanych analiz wynika jednak, że rozszerzenie zakresu usług wodnych objętych opłatami i podniesienie ich stawek może uniemożliwić wielu przedsiębiorstwom utrzymanie rentowności produkcji

wodochłonnych wyrobów i świadczonych usług oraz istotnie obciążyć budżety gospodarstw domowych.

Przejęcie znacznej części wpływów z opłat ekologicznych za usługi wodne przez instytucję Wody Polskie ograniczy nie tylko działalność na rzecz ochrony środowiska Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich, ale także samorządu terytorialnego na szczeblu gminy i powiatu. Ułatwi to wprawdzie finansowanie projektów o dłuższym cyklu inwestycyjnym (dotychczas co roku ubiegano się o przyznanie środków finansowych na kontynuację inwestycji), lecz mimo to centralizację zarządzania gospodarką wodną ocenia się na ogół krytycznie. To, czy zarzuty wobec nowych rozwiązań prawnych są zasadne, zależy m.in. od ostatecznych ustaleń dotyczących wysokości stawek przyjętych w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Literatura

- Barde J.Ph. (1996), *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty* (w:) *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Krupski i S-ka, Warszawa.
- Fiedor B. (2002), *Opłaty ekologiczne* (w:) *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Godyń I. (2016), *Instrumenty ekonomiczne gospodarki wodnej w świetle projektu ustawy prawo wodne z czerwca 2016*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, nr 3(44), <https://doi.org/10.18778/1429-3730.44.03>.
- Kuczyński W., Zuchowicki W. (2010), *Ocena aktualnej sytuacji w zaopatrzeniu w wodę w Polsce na tle sytuacji w świecie*, „Rocznik Ochrona Środowiska”, t. 12.
- Małecki P.P. (2012), *System opłat i podatków ekologicznych w Polsce na tle rozwiązań w krajach OECD*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Seria specjalna: Monografie, nr 210, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2017, Dz.U. poz. 1875.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2018, M.P. poz. 875.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie wysokości opłat rocznych za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, Dz.U. nr 13, poz. 90.
- Thier A. (2016), *Społeczno-gospodarcze konsekwencje zmian w Prawie wodnym*, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy”, t. 14, nr 4.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2016, nr 62, poz. 672.
- Ustawa z dnia 11 października 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. nr 115, poz. 1229.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. poz. 1566.

Changes in Ecological Charges in Water Management in the Light of Recent Water Law

(Abstract)

This paper presents the general issue of charges and rising rates for water and an assessment of the economic and social consequences thereof following the enforcement of a new water law. The authors present the issue and the constituent parts of ecological charges related to water management. They then analyse the changes taking place within that system, which involve extending the range of charges, limitation of exemptions and liquidation of breaks as well as a dramatic increase in charges. The authors analyse and show the consequences of increasing charges for water in selected sectors of the economy, highlighting the bottling industry and individual households. They also signal the possible decreases in the charges for the use of water supply network in the selected gminas and the potential breaks in charges for the least advantaged members of the community.

Keywords: ecological charges, water management, water law, water supply.

| *Mariola Mamcarczyk*

Analiza poziomu infrastruktury sportowej w ujęciu lokalnym i regionalnym

Streszczenie

Celem artykułu było przedstawienie metody pozwalającej na analizę porównawczą poziomu infrastruktury sportowej w przekroju jednostek samorządu terytorialnego (województwa Polski, gminy powiatu wadowickiego). Znając stosunek liczby obiektów sportowych do liczby mieszkańców, można próbować ustalić korzystne rozwiązanie w zakresie polityki rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej. Ze względu na dostępność danych analiza możliwa było tylko za lata 2010 i 2014. Do tego celu wykorzystano informacje dotyczące obiektów sportowych udostępnione przez Wojewódzki Urząd Statystyczny w Krakowie. Zbadano liczbę mieszkańców przypadającą na jeden obiekt sportowy we wszystkich jednostkach terytorialnych.

Słowa kluczowe: infrastruktura, sport, powiat, województwo małopolskie.

Klasyfikacja JEL: H41, I10, R58.

1. Wprowadzenie

Dostępność obiektów sportowych związana jest z wieloma zagadnieniami. Można mówić o aktualności tej problematyki w kontekście rozwoju regionalnego i lokalnego. Ponadto istotnym tematem jest promocja wszelkiej aktywności fizycznej, która ma wpływ na stan zdrowia społeczeństwa. UNICEF (*Warunki...*

2013, s. 49) informuje, że odsetek dzieci z nadwagą wzrósł w ciągu dekady (tj. w latach 2001–2010) w 17 z 21 badanych krajów. Najwyższy wzrost zaobserwowano w Polsce, gdzie procent dzieci z nadwagą podwoił się. Jedynie Belgia, Francja, Hiszpania i Wielka Brytania odnotowały zmniejszenie się odsetka dzieci z nadwagą. Stany Zjednoczone miały najwyższy odsetek dzieci z nadwagą zarówno na początku, jak i na końcu dekady, wynoszący niemal 30% w latach 2009–2010 (*Warunki...* 2013, s. 49). Nadwagę ma 17% dzieci w wieku 11, 13 i 15 lat. Ok. 80% otyłych nastolatków pozostanie otyłymi w wieku dorosłym (*Sport...* 2016). Istotną kwestią są wszelkiego rodzaju zajęcia dodatkowe, które mają wzbogacić obowiązkową edukację fizyczną. Kraje europejskie stosują różne programy w tym zakresie. Każdy z nich potwierdza, że władze publiczne zdają sobie sprawę z istotności i konieczności zwiększenia aktywności fizycznej wśród dzieci i młodzieży (*Physical Education...* 2013, s. 41–43).

Do uprawiania sportu potrzeba odpowiednich warunków, a w szczególności infrastruktury sportowej. Temat inwestycji w tym zakresie to niezwykle istotne i stale aktualne zagadnienie niezależnie od szczebla jednostki samorządu terytorialnego. Podjęcie go wiąże się jednak z koniecznością odpowiedzi na pytania o różnym charakterze. Dotyczą one choćby wyboru priorytetowych inwestycji spośród wielu innych, które poszczególne jednostki samorządu terytorialnego muszą wykonać. Osobnym tematem jest finansowanie. Chodzi nie tylko o budowę obiektów, ale również w późniejszym okresie ich utrzymanie, pozyskiwanie środków na potrzebne remonty. Nie ma jednolitego schematu kształtowania polityki inwestycyjnej. W każdym samorządzie panują inne warunki społeczno-ekonomiczne, do których należy dostosować zamierzenia inwestycyjne. Faktem jest jednak, że JST może na drodze uchwały wskazać warunki i tryb finansowania zadania, zaznaczając cel publiczny z zakresu sportu, także związany z korzystaniem z infrastruktury sportowej, który zamierza osiągnąć (Rzeszowski 2017, s. 49 i nast.).

Badania przeprowadzone przez A. Hadzika i M. Grabarę (2014, s. 97 i 100) wskazują, że infrastruktura sportowa i rekreacyjna jest również istotna w rozwoju gmin uzdrowiskowych. Autorzy przeprowadzili ankietę, w której gminy objęte badaniem zadeklarowały inwestycje w infrastrukturę rekreacyjną i sportową, najczęściej boiska piłkarskie, ale też trasy rowerowe. Połączenie turystyki sportowej z turystyką uzdrowiskową oraz stosowanie w tym zakresie innowacyjnych rozwiązań może się okazać konieczne, aby sprostać oczekiwaniom coraz bardziej wymagających użytkowników i konkurencji ze strony zagranicznych ośrodków leczniczych.

Celem artykułu jest przedstawienie metody, dzięki której jednostki samorządu terytorialnego mogą ocenić poziom infrastruktury sportowej na swoim terenie na tle innych JST. Znając liczbę obiektów, które powinny się pojawić, można

próbować wypracować korzystne rozwiązanie w zakresie polityki rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej. Należy jednak zaznaczyć, że nie ma jednego, idealnego modelu rozwoju infrastruktury sportowej. Nie można stwierdzić, że im więcej obiektów sportowych, tym lepiej. W analizie wykorzystano informacje o liczbie obiektów sportowych, a nie o ich wartości. Liczba obiektów sportowych ma ograniczoną porównywalność pod względem wielkości, przeznaczenia i funkcjonalności. Niestety nie dysponowano wyceną poszczególnych obiektów sportowych, co pozwalałoby na bardziej adekwatną analizę porównawczą w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej. Brak informacji na temat wartości obiektów, kosztów ich utrzymania itd. sprawia, że przeprowadzone rozważania mają charakter wstępny i jako takie stanowią jedną z przesłanek dla władz JST do podejmowania odpowiednich decyzji i działań.

2. Pojęcie infrastruktury sportowej i jej uwarunkowania

Słowo „sport” wywodzi się z łacińskiego słowa *se desportatre* i oznacza oddawanie się rozrywkom, bawienie się lub przyjemne spędzanie czasu (Babczuk i Łebek 2013, s. 7). W zabawie i przyjemnym spędzaniu czasu istotną wydaje się odpowiednio przygotowana infrastruktura sportowa.

W ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie czytamy, że kulturę fizyczną tworzy sport razem z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową. Sam sport określa się jako każdą aktywność fizyczną, która przez chwilowe czy systematyczne uczestnictwo wpływa na stworzenie lub polepszenie formy fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub uzyskanie wyników sportowych na wszystkich poziomach.

Infrastruktura jest podstawą działalności gospodarczej, ale jest również istotna dla codziennego funkcjonowania mieszkańców danego obszaru. Zwykle mówi się o dwóch jej rodzajach, tj. społecznej i technicznej, wskazuje się jednak także tzw. infrastrukturę instytucjonalną (Ossowska 2005, s. 331).

K. Krzyżanowska (2005, s. 207) zaznacza, że obiekty sportowe wraz z obiektami wypoczynkowymi, biurami turystycznymi, informacją turystyczną itp. składają się na infrastrukturę społeczną. Rozpatrując problematykę poziomu infrastruktury sportowej, można ją zatem sklasyfikować jako część infrastruktury społecznej i włączyć w ogólny program rozwoju lokalnej infrastruktury społecznej. Zdaniem K. Krzyżanowskiej urządzenia sportowo-rekreacyjne umożliwiające czynny wypoczynek w czasie pobytu turystycznego są jednym z elementów służących do oceny infrastruktury turystycznej.

M. Ratajczak (1999, s. 33) zwraca uwagę, że infrastruktura stanowi kombinację wysokiego ryzyka inwestycyjnego, ogólnogospodarczych i ogólnospołecznych

efektów (tj. zagwarantowania wszystkim zainteresowanym w miarę równego dostępu do usług infrastruktury) oraz ograniczonych możliwości, a czasem ich braku, oparcia funkcjonowania infrastruktury na regułach rynkowych.

Poziom lokalnej infrastruktury jest skorelowany z rozwojem lokalnym, na który zaczęto zwracać uwagę po reformie samorządowej w latach 90. XX w. Na skutek wspomnianej reformy określona została, jak pisze M. Dolata (2010, s. 44), szczególna pozycja samorządu lokalnego w państwie. Jednostki samorządu terytorialnego wraz z osobowością prawną uzyskały prawo do majątku i dochodów, ale zobowiązano je również do samodzielnego decydowania o ich dysponowaniu w zakresie realizowanych inwestycji oraz kreowania warunków służących rozwojowi lokalnemu. Podejmowane inwestycje mają na celu realizację zadań publicznych (własnych lub zleconych), a te mają zaspokoić zbiorowe potrzeby mieszkańców (Satoła 2013, s. 185).

Aby precyzyjniej określić obszar działalności związanej ze sportem, niezbędne wydaje się odwołanie do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (2007), w którym dokonano podziału działalności podmiotów wpisanych do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON) na sekcje (A-U), działy (1-99), grupy i podklasy.

Działalność sportowa została sklasyfikowana w sekcji R, tj. jako działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją. Sekcja ta obejmuje działalność kulturalną, rozrywkową i rekreacyjną związaną z różnymi zainteresowaniami społeczeństwa, włączając występy na żywo, działalność muzeów, gry hazardowe, działalność związaną ze sportem i rekreacją. Dział 93 sekcji R (tj. działalność sportowa, rozrywkowa i rekreacyjna) obejmuje grupę 93.1 (tj. działalność związaną ze sportem), w której oprócz prowadzenia obiektów sportowych znalazły się również:

- działalność drużyn i klubów sportowych oraz niezależnych sportowców biorących udział głównie w imprezach sportowych na żywo przed publicznością,
- działalność właścicieli samochodów wyścigowych, psów, koni itd. biorących udział w wyścigach, polegająca przede wszystkim na wystawianiu ich na wyścigach lub innych imprezach sportowych,
- działalność trenerów sportowych świadczących specjalistyczne usługi dla uczestników imprez i zawodów sportowych, działalność związana z prowadzeniem hal sportowych i stadionów,
- pozostała działalność w zakresie organizowania, promowania i zarządzania imprezami sportowymi, gdzie indziej niesklasyfikowana.

Wspomniana działalność obiektów sportowych obejmuje:

1) działalność obiektów sportowych na otwartym powietrzu lub obiektów sportowych halowych (otwartych, zamkniętych lub zadaszonych, z miejscami siedzącymi dla widzów lub bez), tj.:

- stadiony do gry w piłkę nożną,
- stadiony do gry w krykieta, rugby,
- tory wyścigowe dla samochodów, psów, koni,
- baseny,
- stadiony lekkoatletyczne,
- hale i stadiony przeznaczone dla sportów zimowych, włączając hale do gry w hokeja,
- hale bokserskie,
- pola golfowe,
- tory do gry w kręgle,
- pozostałe obiekty sportowe;

2) organizowanie i przeprowadzanie imprez sportowych dla sportowców zawodowych lub amatorów z wykorzystaniem własnych, otwartych lub zamkniętych obiektów sportowych,

3) zarządzanie i zapewnienie pracowników do obsługi tych obiektów.

Podklasa 93.13.Z (tj. działalność obiektów służących poprawie kondycji fizycznej) obejmuje: działalność centrów i klubów fitness oraz innych obiektów służących poprawie kondycji fizycznej i kulturystyce (<http://www.klasyfikacje.gofin.pl/pkd/5,2,1505,dzialalnosc-sportowa-rozrywkowa-i-rekreacyjna.html>, data dostępu: 13.08.2017). Skorzystanie z informacji zawartych w Polskiej Klasyfikacji Działalności pozwala na zobrazowanie skali różnego rodzaju tematów związanych z rozwojem lokalnej infrastruktury sportowej. Chodzi nie tylko o budowę i utrzymanie obiektów, ale również o wiele innych działań z nimi związanych, np. przeprowadzanie imprez czy zatrudnianie pracowników.

By poprawnie funkcjonować, gmina powinna stworzyć plan swojego rozwoju. Taką wizją rozwoju gminy jest strategia rozwoju lub lokalny plan rozwoju. Określa on docelową wizję rozwoju, misję gminy, (strategiczne) cele rozwoju, zadania (strategiczne) oraz sposób ich realizacji. Podmiotem tej wizji jest społeczność lokalna uczestnicząca w realizacji zadań strategicznych. Jest ona także odbiorcą powstających w efekcie zastosowania wizji rozwoju zmian, nowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej i poprawy jakości życia. Przedmiotem rozwoju lokalnego stanowi gminna rzeczywistość w wymiarach: przestrzennym, gospodarczym, społecznym i ekologicznym (*Zarządzanie...* 1998, s. 17).

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania własne w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ...). Nie może odmówić ich wykonania, jeżeli tak stanowi ustawa. Ustawodawca celowo wprowadził zadania obowiązkowe, by zabezpieczyć mieszkańcom określony poziom zaspokojenia potrzeb. To także gwarancja prawna równości wobec prawa i dążenie do takiego samego dostępu do świadczeń niezależnie od miejsca zamieszkania. Gmina jako jednostka samo-

rządu terytorialnego podlega kontroli z punktu widzenia legalności. Mówi o tym art. 171 Konstytucji RP. Działalność gminy nadzoruje prezes Rady Ministrów, a jej finanse kontroluje regionalna izba rozrachunkowa.

W ramach analizy podjęto temat związany z ustaleniem pożądanego poziomu infrastruktury sportowej, wykorzystując wskaźniki obłożenia obiektów sportowych w przekroju gmin i województw.

Należy podkreślić, że w analizie wykorzystano informacje o liczbie obiektów sportowych, a nie o ich wartości. Liczba obiektów sportowych ma ograniczoną porównywalność pod względem wielkości, przeznaczenia i funkcjonalności. Niestety nie dysponowano wyceną poszczególnych obiektów sportowych, co pozwalałoby na formułowanie porównywalnych w przekroju gmin wniosków dla całości infrastruktury sportowej. Analiza ma charakter przybliżony i jest oparta na wskaźniku demograficznym, a powinna wykorzystywać również elementy kosztowe.

3. Analiza regionalnej infrastruktury sportowej na podstawie danych GUS

W analizie wykorzystano dane statystyczne za lata 2010 i 2014, dostępne w Wojewódzkim Urzędzie Statystycznym w Krakowie. Na podstawie zebranych informacji wyznaczono wskaźniki liczby mieszkańców przypadających na jeden obiekt sportowy. Pozwoliło to na zróżnicowanie badanych JST pod względem dostępności obiektów sportowych. Ponadto zdefiniowano tzw. demograficzną liczbę obiektów, będącą liczbą obiektów sportowych proporcjonalną do liczby ludności danej jednostki terytorialnej. Wskaźnik ten porównywano ze wskaźnikami dla całej Polski. Można byłoby rozważyć wyznaczanie optymalnych wskaźników w relacji do wskaźników najbardziej korzystnych, przy czym należy zwrócić uwagę na możliwe wysokie zróżnicowanie wyników wynikające z nietypowej wartości wskaźnika najkorzystniejszego. Lepszym rozwiązaniem może być uwzględnienie wskaźnika nie najkorzystniejszego, ale wyznaczonego na poziomie np. pierwszego kwartyla dzielącego zbiorowość jednostek terytorialnych na dwie części: poniżej jest 25% JST, a powyżej 75% JST. W analizie wykorzystano pierwsze z wymienionych podejść.

Analizę regionalnej infrastruktury sportowej przeprowadzono na poziomie województw, korzystając z danych za 2014 r., na podstawie których wyznaczono dla każdego województwa następujące parametry (tabela 1):

- liczba ludności (L) oraz liczba obiektów sportowych (O),
- liczba mieszkańców przypadająca na jeden obiekt sportowy (L/O),
- udział liczby ludności danego województwa w liczbie ludności ogółem w Polsce (% L),

- udział liczby obiektów sportowych w ogólnej liczbie obiektów w Polsce dla poszczególnych województw (% O),
- relacja wskaźnika obłożenia obiektów sportowych do tego wskaźnika dla całego kraju (% L/O),
- teoretyczna (demograficzna) liczba obiektów w poszczególnych województwach (O2) wyznaczona na poziomie wskaźnika dla całego kraju,
- różnice pomiędzy teoretyczną a faktyczną liczbą obiektów (O2-O) wskazujące na wielkość dysproporcji pomiędzy tymi parametrami.

Na podstawie wartości zaprezentowanych w tabeli 1 obliczono wskaźnik obłożenia L/O oraz wielkość infrastruktury sportowej w poszczególnych województwach przy założeniu, że wszystkie mają wskaźnik identyczny jak wartość tego wskaźnika dla Polski.

W tabeli 1 ułożono województwa w kolejności od mającego największą liczbę osób przypadających na obiekt sportowy do mającego liczbę najmniejszą. Idealne wydawać by się mogło województwo opolskie, gdyż ma najniższy wynik L/O, tj. 982. Na kwestię liczby mieszkańców przypadających na jeden obiekt sportowy można patrzeć z kilku perspektyw: sportowej, finansowej i in., dlatego też nie można jednoznacznie stwierdzić, że województwo opolskie jest najlepsze. Biorąc jednak pod uwagę dostępność obiektów, można zauważyć, że we wspomnianym województwie mieszkańcy mają lepszy dostęp do infrastruktury sportowej niż w innych. W Polsce ogółem na jeden obiekt sportowy w kraju przypada 1711 osób. Najtrudniejsza sytuacja z dostępem do infrastruktury sportowej jest w województwie mazowieckim (2873 osoby na obiekt sportowy). Wskaźniki najbardziej zbliżone do wartości dla całego kraju mają województwa kujawsko-pomorskie (1726 osób na obiekt) i pomorskie (1644 osoby na obiekt).

Z informacji przedstawionych w kolumnach 5 i 6 wynika, że województwa posiadające największy udział liczby mieszkańców w liczbie ludności Polski ogółem (% L), tj. mazowieckie (14%) i śląskie (12%), nie mają równie wysokiego udziału w liczbie obiektów sportowych, gdyż jest to odpowiednio 8% oraz 9%. Największa rozbieżność w tym zakresie występuje w województwie mazowieckim (6%). Województwa o najniższym udziale ludności, tj. świętokrzyskie, podlaskie i lubuskie (po 3% każde), mają także najniższy udział obiektów sportowych.

Na województwa opolskie, podkarpackie, zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie czy wielkopolskie spojrzeć należy przez pryzmat relacji wskaźnika obłożenia obiektów sportowych do tego wskaźnika dla całego kraju (% L/O). We wspomnianych JST stosunek ten jest najniższy. Najwyższy jest natomiast w województwach mazowieckim (168%) i podlaskim (146%); władze tych JST powinny zastanowić się nad zwiększeniem liczby obiektów sportowych.

Tabela 1. Liczba mieszkańców przypadających na jeden obiekt sportowy według województw (stan na 31 grudnia 2014 r.)

Województwo	L	O	L/O	% L	% O	O2	O2-O	% L/O
Według malejącej liczby mieszkańców								
Mazowieckie	5 334 511	1 857	2 873	14	8	3 118	1 261	168
Śląskie	4 585 924	2 008	2 284	12	9	2 681	673	133
Wielkopolskie	3 472 579	2 583	1 344	9	11	2 030	-553	79
Małopolskie	3 368 336	2 157	1 562	9	10	1 969	-188	91
Dolnośląskie	2 908 457	2 173	1 338	8	10	1 700	-473	78
Łódzkie	2 504 136	1 188	2 108	7	5	1 464	276	123
Pomorskie	2 302 077	1 400	1 644	6	6	1 346	-54	96
Lubelskie	2 147 746	988	2 174	6	4	1 255	267	127
Podkarpackie	2 129 187	1 946	1 094	6	9	1 245	-701	64
Kujawsko-pomorskie	2 089 992	1 211	1 726	5	5	1 222	11	101
Zachodniopomorskie	1 715 431	1 336	1 284	4	6	1 003	-333	75
Warmińsko-mazurskie	1 443 967	907	1 592	4	4	844	-63	93
Świętokrzyskie	1 263 176	576	2 193	3	3	738	162	128
Podlaskie	1 191 918	477	2 499	3	2	697	220	146
Lubuskie	1 020 307	787	1 296	3	3	596	-191	76
Opolskie	1 000 858	1 019	982	3	5	585	-434	57
Polska	38 478 602	22 491	1 711	100	100	22 491	0	100
Według malejącego wskaźnika L/O								
Mazowieckie	5 334 511	1 857	2 873	14	8	3 118	1 261	168
Podlaskie	1 191 918	477	2 499	3	2	697	220	146
Śląskie	4 585 924	2 008	2 284	12	9	2 681	673	133
Świętokrzyskie	1 263 176	576	2 193	3	3	738	162	128
Lubelskie	2 147 746	988	2 174	6	4	1 255	267	127
Łódzkie	2 504 136	1 188	2 108	7	5	1 464	276	123
Kujawsko-pomorskie	2 089 992	1 211	1 726	5	5	1 222	11	101
Pomorskie	2 302 077	1 400	1 644	6	6	1 346	-54	96
Warmińsko-mazurskie	1 443 967	907	1 592	4	4	844	-63	93
Małopolskie	3 368 336	2 157	1 562	9	10	1 969	-188	91
Wielkopolskie	3 472 579	2 583	1 344	9	11	2 030	-553	79
Dolnośląskie	2 908 457	2 173	1 338	8	10	1 700	-473	78
Lubuskie	1 020 307	787	1 296	3	3	596	-191	76
Zachodniopomorskie	1 715 431	1 336	1 284	4	6	1 003	-333	75
Podkarpackie	2 129 187	1 946	1 094	6	9	1 245	-701	64
Opolskie	1 000 858	1 019	982	3	5	585	-434	57
Polska	38 478 602	22 491	1 711	100	100	22 491	0	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując liczbę obiektów według średniej, tj. danych dla Polski ogółem, można zauważyć, że w przypadku województwa mazowieckiego różnica wynosi 1261 obiektów, co stanowi 68% podstawowego stanu infrastruktury sportowej.

Dane ósmej i dziewiątej kolumny tabeli 1 pozwalają zauważyć, że w województwach śląskim oraz mazowieckim powinno pojawić się więcej obiektów sportowych. Wynika to z faktu, że udział mieszkańców wspomnianych województw w populacji ogółem w Polsce jest wyższy niż odpowiadający mu udział obiektów sportowych. Sytuacją idealną z punktu widzenia rozwoju infrastruktury sportowej byłaby taka, w której te udziały byłyby równe lub porównywalne, jak np. w województwach warmińsko-mazurskim (po 4%), pomorskim (po 6%) czy kujawsko-pomorskim (po 5%).

Należy podkreślić, że powyższe obliczenia mają charakter przybliżony. Można się zastanowić: czy jest możliwe, by w całej Polsce był taki sam dostęp do obiektów sportowych? czy realne jest, by poszczególne jednostki samorządu terytorialnego miały taki sam poziom infrastruktury sportowej? czy jest możliwa likwidacja podziału Polski na tereny z dobrą i z gorszą dostępnością do obiektów sportowych. co należy zrobić, by poszczególne województwa miały taki sam poziom infrastruktury jak województwo opolskie czy odpowiadający średniej krajowej. Stanu równości nie osiągnie się nigdy, gdyż każdy region jest inny, ma inną specyfikę, priorytety itd.

4. Analiza porównawcza lokalnej infrastruktury sportowej

By określić odpowiedni poziom lokalnej infrastruktury sportowej, należy zapoznać się z jej stanem na badanym terenie. Do tego celu wykorzystano dane pochodzące z Działu Udostępniania Informacji w Urzędzie Statystycznym w Krakowie dotyczące obiektów sportowych. Informacje te zebrane zostały na podstawie sprawozdań KFT-OB/a i KFT-OB/b. Badania przeprowadzono w latach 2010 i 2014 i nie obejmują one obiektów przyszłolnych. Dostępne dane odnoszą się do gmin.

W analizie wykorzystano następujące wskaźniki:

- obłożenie obiektów sportowych liczbą mieszkańców w danej gminie wyrażone jako L/O , gdzie L oznacza liczbę ludności, a O – liczbę obiektów sportowych,
- relację wskaźnika obłożenia obiektów sportowych do tego wskaźnika dla całego powiatu ($\% L/O$),
- udział liczby ludności danej gminy w liczbie ludności powiatu ogółem ($\% L$),
- udział liczby obiektów sportowych w ogólnej liczbie obiektów w powiecie dla poszczególnych gmin ($\% O$),
- teoretyczną (demograficzną) liczbę obiektów w poszczególnych gminach (O_2) wyznaczoną na poziomie wskaźnika dla całego powiatu,

– różnice pomiędzy teoretyczną a faktyczną liczbą obiektów (O2-O) wskazujące na wielkość dysproporcji pomiędzy tymi parametrami.

W tabeli 2 zaprezentowano powyższe parametry uporządkowane najpierw w kolejności według malejącej liczby mieszkańców, malejącego wskaźnika L/O (relacja wskaźnika obłożenia obiektów sportowych danej gminy do wskaźnika dla powiatu), a później według optymalnego rozwiązania. Wyliczenia w niej zawarte wskazują, że na jeden obiekt w powiecie przypada 1608 osób (mniej niż średnia krajowa, co wyliczono powyżej). Najlepiej sytuacja pod tym względem wygląda w Mucharzu (503 osoby) i Stryszowie (455 osób), a najgorzej w Wadowicach (3470 osób). Problem ten jest trudny do omówienia, ponieważ nieco inaczej do tej kwestii podchodzić mogą skarbnicy gmin, zastanawiając się, czy pieniądze na infrastrukturę sportową zostały dobrze zainwestowane, a inaczej zwykli mieszkańcy. Najbardziej zbliżone do siebie wskaźniki obłożenia obiektów sportowych mają gminy Kalwaria Zebrzydowska, Tomice i Brzeźnica.

Wszystko powinno być dostosowane do potrzeb społeczności lokalnej. Istotne jest zwrócenie uwagi na dostęp do infrastruktury. Należy się zastanowić nad poprawą jakości życia (w przypadku ograniczenia dostępu do infrastruktury ze względu na zbyt dużą liczbę osób przypadających na jeden obiekt nie można mówić o komforcie użytkowania) i sposobami jej osiągnięcia.

Nadto należy zwrócić uwagę na sytuację w gminach Mucharz i Stryszów w kontekście większego wykorzystania infrastruktury sportowej, gdyż mają one najniższą relację wskaźnika obłożenia obiektów sportowych do tego wskaźnika dla całego powiatu, tj. % L/O równy odpowiednio 31% i 28%).

Najwyższy wskaźnik odnotowano w gminach Wadowice (216%), Wieprz (189%) i Spytkowice (159%). W gminach tych należałoby rozważyć powiększenie infrastruktury sportowej.

Do znalezienia optymalnego rozwiązania problemu dotyczącego odpowiedniej liczby obiektów sportowych proponuje się wykorzystać demograficzną liczbę obiektów (tabela 2). Jest to liczba obiektów sportowych, która powinna odpowiadać liczbie ludności danej jednostki terytorialnej, tzn. jeśli gmina liczy np. 20% ludności powiatu, to powinna również posiadać ok. 20% dostępnej infrastruktury sportowej powiatu. Demograficzna liczba obiektów jest zgodna ze strukturą demograficzną danej jednostki terytorialnej. Po odjęciu od demograficznej liczby obiektów (O2) liczby obiektów faktycznie istniejących (O) otrzymuje się parametr charakteryzujący wielkość dysproporcji pomiędzy wielkością infrastruktury sportowej a liczbą mieszkańców.

Z wyliczeń (tabela 2) wynika, że osiągnięcie demograficznej zgodności byłoby możliwe, gdyby w Stryszowie było o 11 obiektów sportowych mniej, a w Wadowicach o 11 więcej, w Mucharzu o 3 obiekty mniej, a w Wieprzu o 3 obiekty więcej, w Andrychowie o 2 obiekty mniej, a w sąsiednich gminach o 2 więcej.

Tabela 2. Liczba mieszkańców przypadających na jeden obiekt sportowy w powiecie wadowickim (stan 31 grudnia 2014 r.)

Gmina	L	O	L/O	% L	% O	O2	O2-O	% L/O
Według malejącej liczby mieszkańców								
Andrychów	43 825	33	1 328	28	33	28	-5	83
Wadowice	38 172	11	3 470	24	11	24	13	216
Kalwaria Zebrzydowska	19 899	11	1 809	12	11	12	1	112
Wieprz	12 132	4	3 033	8	4	8	4	189
Spytkowice	10 212	4	2 553	6	4	6	2	159
Brzeźnica	10 124	5	2 025	6	5	6	1	126
Tomice	7 886	4	1 972	5	4	5	1	123
Lanckorona	6 137	4	1 534	4	4	4	0	95
Stryśzów	6 823	15	455	4	15	4	-11	28
Mucharz	4 023	8	503	3	8	3	-5	31
Razem	159 233	99	1 608	100	100	99	0	100
Według malejącego wskaźnika L/O								
Wadowice	38 172	11	3 470	24	11	24	13	216
Wieprz	12 132	4	3 033	8	4	8	4	189
Spytkowice	10 212	4	2 553	6	4	6	2	159
Brzeźnica	10 124	5	2 025	6	5	6	1	126
Tomice	7 886	4	1 972	5	4	5	1	123
Kalwaria Zebrzydowska	19 899	11	1 809	12	11	12	1	112
Lanckorona	6 137	4	1 534	4	4	4	0	95
Andrychów	43 825	33	1 328	28	33	28	-5	83
Mucharz	4 023	8	503	3	8	3	-5	31
Stryśzów	6 823	15	455	4	15	4	-11	28
Razem	159 233	99	1 608	100	100	99	0	100
Optymalne rozwiązanie								
Wadowice	38 172	22	1 735	24	22	24	2	108
Wieprz	12 132	7	1 733	8	7	8	1	108
Spytkowice	10 212	6	1 702	6	6	6	0	106
Brzeźnica	10 124	6	1 687	6	6	6	0	105
Tomice	7 886	4	1 972	5	4	5	1	123
Kalwaria Zebrzydowska	19 899	12	1 658	12	12	12	0	103
Lanckorona	6 137	4	1 534	4	4	4	0	95
Andrychów	43 825	29	1 511	28	29	28	-1	94
Mucharz	4 023	5	805	3	5	3	-2	50
Stryśzów	6 823	4	1 706	4	4	4	0	106
Razem	159 233	99	1 608	100	100	99	0	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W konsekwencji liczba obiektów w przybliżeniu odpowiadałaby liczbie ludności zamieszkującej daną gminę, jak pokazano w trzeciej części tabeli 2.

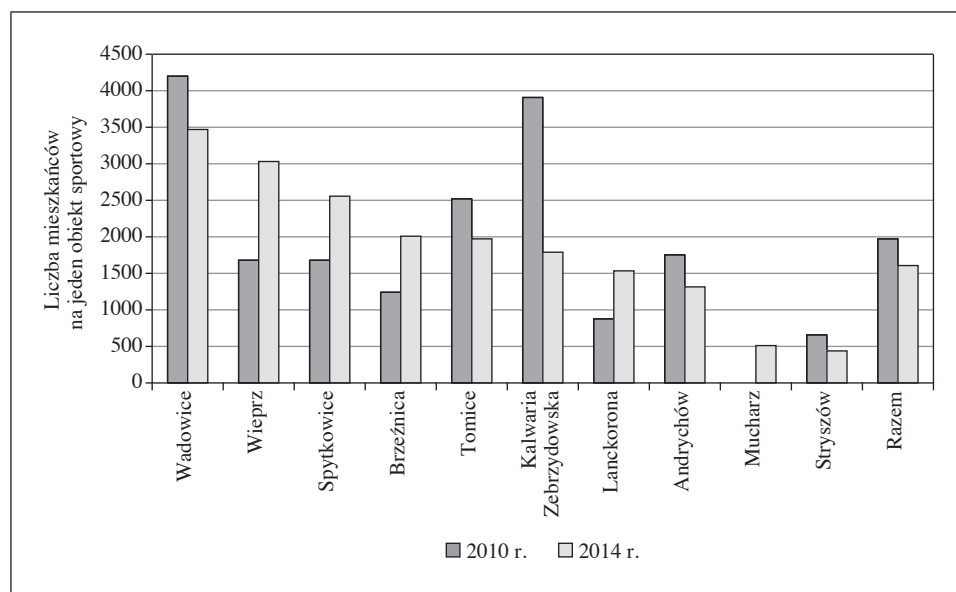
Ważne jest zaprezentowanie, jak liczba mieszkańców powiatu przypadająca na jeden obiekt sportowy wypada na tle całego województwa małopolskiego. Według danych GUS na 31 grudnia 2014 r. Małopolskę zamieszkiwało 3 368 336 osób (<http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/CustomSelectData.aspx?s=lud&y=2014&t=00>, data dostępu: 20.08.2017). W 2014 r. Małopolska miała 2128 obiektów oraz 29 torów sportowych, których nie ma w badanym powiecie, co łącznie dało sumę 2157 obiektów. Z analizy wynika zatem, że w województwie małopolskim na jeden obiekt sportowy przypadają 1562 osoby, czyli mniej niż w powiecie wadowickim (1608 osób).

Tabela 3. Liczba mieszkańców przypadających na jeden obiekt sportowy w powiecie wadowickim w latach 2010 i 2014

Gmina	L	O	L/O	% L	% O	O2	O2-O	% L/O
2010 r.								
Wadowice	38 048	9	4 228	24	11	19	10	214
Kalwaria Zebrzydowska	19 690	5	3 938	12	6	10	5	199
Tomice	7 640	3	2 547	5	4	4	1	129
Andrychów	43 895	25	1 756	28	31	23	-2	89
Wieprz	11 901	7	1 700	8	9	6	-1	86
Spytkowice	10 100	6	1 683	6	8	5	-1	85
Brzeźnica	9 900	8	1 238	6	10	5	-3	63
Lanckorona	6 107	7	872	4	9	3	-4	44
Stryków	6 783	10	678	4	13	3	-7	34
Mucharz	3 967	0	.	3	0	2	2	.
Razem	158 031	80	1 975	100	100	78	-2	100
2014 r.								
Wadowice	38 172	11	3 470	24	11	24	13	216
Wieprz	12 132	4	3 033	8	4	8	4	189
Spytkowice	10 212	4	2 553	6	4	6	2	159
Brzeźnica	10 124	5	2 025	6	5	6	1	126
Tomice	7 886	4	1 972	5	4	5	1	123
Kalwaria Zebrzydowska	19 899	11	1 809	12	11	12	1	113
Lanckorona	6 137	4	1 534	4	4	4	0	95
Andrychów	43 825	33	1 328	28	33	28	-5	83
Mucharz	4 023	8	503	3	8	3	-5	31
Stryków	6 823	15	455	4	15	4	-11	28
Razem	159 233	99	1 608	100	100	99	0	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rozwój infrastruktury sportowej można analizować, porównując dane dotyczące różnych czasookresów. W tym przypadku są to lata 2010 i 2014. Tabela 3 i rys. 1 prezentują dostępność obiektów sportowych dla mieszkańców powiatu wadowickiego w latach 2010 i 2014.



Rys. 1. Liczba mieszkańców przypadających na jeden obiekt sportowy w gminach powiatu wadowickiego w latach 2010 i 2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W przypadku danych z 2010 r. uwagę zwracają wysokie wskaźniki L/O dla gmin Wadowice i Kalwaria Zebrzydowska, a w 2014 r. dla gmin Wadowice, Wieprz i Spytkowice. W 2014 r. można mówić o poprawie sytuacji w stosunku do 2010 r., czyli zmniejszeniu liczby osób przypadających na jeden obiekt sportowy w gminie. Analizując sytuację w poszczególnych gminach, należy zwrócić uwagę, że w Lanckoronie sytuacja się pogorszyła, gdyż zwiększyła się liczba osób przypadających na jeden obiekt sportowy. Najgorzej było w Wieprzu – w 2010 r. było to ok. 2000 osób, a w 2014 r. ok. 3000 osób. Poprawę można natomiast zaobserwować, analizując powiaty ogółem. W 2010 r. jeden obiekt sportowy przypadł na blisko 2000 osób, a w 2014 r. na nieco ponad 1600 osób.

5. Podsumowanie i wnioski

Zarządzanie infrastrukturą sportową jest trudnym zadaniem. Nie wiadomo, jaki jest stan optymalny, ponieważ nie opracowano odpowiednich norm ani standardów. Gminy mogą posiadać obiekty, które pozostaną niewykorzystane. Jedno z pytań, które zadają sobie sprawujący władzę w jednostkach samorządu terytorialnego, dotyczy odpowiedniej ilości infrastruktury sportowej, a mianowicie tego, ile i jakie obiekty są gminie potrzebne. Przedstawiona analiza ma pomóc w odpowiedzi na to pytanie. Wskazuje ona także na rozbieżności w zakresie dostępności obiektów sportowych.

Gminę czy region mogą cechować specyficzne warunki, np. geograficzne, sprzyjające rozwojowi infrastruktury sportowej koniecznej do uprawiania konkretnej dyscypliny sportowej. Mogą pojawić się argumenty za budową większej liczby pewnego rodzaju obiektów lub przeciw takim inwestycjom, gdy warunki będą wykluczały ich powstanie. Stąd podjęcie decyzji inwestycyjnych musi się opierać na wielu przesłankach. Przedstawiona w artykule metoda może pomóc w podjęciu lub odrzuceniu planów inwestycyjnych w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej.

Samorząd terytorialny jest niezwykle istotnym ogniwem w rozwoju infrastruktury sportowej. To m.in. od jego możliwości budżetowych i prowadzonej polityki zależy kształt i kierunek działań, które będą sprzyjać bądź nie odpowiedniemu rozwojowi infrastruktury i sportu. Pamiętać należy jednak o tym, że wszelkie podjęte działania powinny służyć dobru społeczeństwa, kształtowaniu dobrych postaw i poprawie jego zdrowia fizycznego i psychicznego.

Literatura

- Babczuk A., Łebek P. (2013), *Zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w odniesieniu do sportu* (w:) *Finansowanie sportu przez samorząd terytorialny*, red. A. Babczuk, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Dolata M. (2010), *Infrastrukturalne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, Roczniki Naukowe, t. XII, z. 1, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Warszawa.
- Hadzik A., Grabara M. (2014), *Investments in Recreational and Sports Infrastructure as a Basis for the Development of Sports Tourism on the Example of Spa Municipalities*, „Polish Journal of Sport and Tourism”, vol. 21, nr 2, <https://doi.org/10.2478/pjst-2014-0010>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Krzyżanowska K. (2005), *Ocena stanu infrastruktury turystycznej i usług jej towarzyszących w wybranych województwach*, Roczniki Naukowe, t. VII, z. 4, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Warszawa.

- Ossowska L. (2005), *Poziom infrastruktury obszarów wiejskich Pomorza Środowego – pomiar syntetyczny*, Roczniki Naukowe, t. VII, z. 4, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Warszawa.
- Physical Education and Sport at School in Europe* (2013), Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/150EN.pdf (data dostępu: 11.11.2016).
- Ratajczak M. (1999), *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz.U. nr 251, poz. 1885.
- Rzeszowski J. (2017), *Finansowanie klubów sportowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego – sposoby wsparcia i studium interpretacji przepisów*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, vol. 2, nr 5, <https://doi.org/10.12775/pbps.2017.009>.
- Satoła Ł. (2013), *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, Roczniki Naukowe, t. XV, z. 1, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Warszawa.
- Sport – nawyk na całe życie* (2016), Ministerstwo Sportu i Turystyki, https://d1dmfej9n5lgmh.cloudfront.net/msport/article_attachments/attachments/48152/original/prezentacja_29_sierpnia.pdf?1378380788 (data dostępu: 11.11.2016).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz.U., nr 127, poz. 857.
- Warunki i jakość życia dzieci w krajach rozwiniętych. Analiza porównawcza* (2013), UNICEF, Florencja.
- Rozmawianie o rozwoju lokalnym – studium przypadków* (1998), red. R. Broll, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.

Analysis of the Level of Sport Infrastructure on a Local and Regional Basis

(Abstract)

The article presents a method allowing a comparative analysis of the level of sport infrastructure in a cross-section of territorial units (voivodeships of Poland, and Wadowice, the county seat). Knowing the number of sports facilities in relation to the number of inhabitants enables communities to establish a policy for developing local sports infrastructure. Due to the availability of data, the analysis was possible only for the years 2010 and 2014. The data on sports facilities were provided by the Provincial Statistical Office in Krakow. The number of inhabitants per sports facility in all territorial units was examined.

Keywords: infrastructure, sport, district, Małopolskie voivodeship, appropriate level.

| *Marzena Piszczek*

Źródła finansowania rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego

Streszczenie

Jednym z najważniejszych obszarów zarządczych związanych z kreowaniem rozwoju jest zapewnienie źródeł finansowania. Wymaga to efektywności w bieżącym zarządzaniu dostępnymi środkami, a także umiejętności pozyskiwania najtańszego finansowania zewnętrznego. Istotne bariery finansowego zasilania jednostek samorządu terytorialnego determinują poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania inwestycji w formie kredytów, pożyczek czy emisji papierów wartościowych. Zmiany dokonujące się w otoczeniu w różny sposób wpływają na sytuację finansową samorządu, a tym samym mają bezpośredni wpływ na możliwości finansowania rozwoju.

Celem artykułu jest analiza źródeł finansowania rozwoju przez samorząd terytorialny. Okres badawczy obejmuje lata 2012–2016, co pozwoliło na ocenę tendencji zmian analizowanych miar i kategorii w czasie.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, rozwój regionalny, samorząd, źródła finansowania rozwoju.

Klasyfikacja JEL: H71, H72, H74.

1. Wprowadzenie

W polityce Unii Europejskiej, ale również Polski, polityka rozwojowa zajmuje ważne miejsce. Za jej sprawą władze krajowe i lokalne są mobilizowane do bardzo

poważnego traktowania zagadnień rozwoju lokalnego i regionalnego. Niewątpliwie jednym z najważniejszych obszarów zarządczych związanych z kreowaniem rozwoju jest zapewnienie źródeł finansowania. Racjonalne gospodarowanie funduszami publicznymi, tak aby maksymalnie zaspokajać potrzeby społeczności lokalnej, a jednocześnie w jak najbardziej optymalny sposób oddziaływać na rozwój lokalny czy regionalny, wymaga nie tylko bieżącego efektywnego zarządzania dostępnymi środkami, ale też efektywnego, czyli najtańszego pozyskiwania finansowania zewnętrznego. Duże znaczenie ma dostęp do źródeł finansowania, w tym środków unijnych, a także stabilność tych źródeł.

Przez finansowanie rozwoju należy rozumieć wydatki ponoszone przez JST w celu osiągnięcia pożądaných zmian w życiu społecznym i gospodarczym, w tym przede wszystkim wydatki na inwestycje, tj. tworzenie majątku, jego ulepszenie czy modernizację. Każdy samorząd prowadzi własną politykę rozwoju, której realizacja wymaga zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych. Do głównych źródeł finansowania rozwoju należy zaliczyć środki własne JST, dotacje oraz zobowiązania. Zmiany dokonujące się w otoczeniu mogą mieć różnoraki wpływ na sytuację finansową samorządu, a tym samym bezpośredni wpływ na możliwości finansowania rozwoju.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania dostępnych źródeł finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego przez JST, w szczególności przedstawienie głównych źródeł finansowania, takich jak: dochody własne, dotacje i subwencje, a także wskazanie roli i znaczenia zewnętrznego finansowania rozwoju, głównie przez kredyty, pożyczki czy emisję papierów wartościowych.

Jako metodę badawczą zastosowano krytyczną analizę literatury oraz aktów normatywnych z zakresu finansów publicznych. W opracowaniu wykorzystano grupę metod typowych dla nauk społecznych, jakimi są metody poznania empirycznego, w szczególności obserwacja, porównanie i pomiar, którego dokonano dla lat 2012–2016.

Celem przeprowadzonych badań i studiów jest wskazanie możliwości wspierania rozwoju przez samorząd zarówno z wykorzystaniem środków własnych, jak i zwrotnych źródeł finansowania. Zasadnicza teza opracowania zawiera się w stwierdzeniu, że wykorzystywanie zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju, chociaż zwiększa deficyt i dług, a także koszty ich obsługi, wpływa korzystnie na rozwój lokalny czy regionalny.

2. Pojęcia rozwoju lokalnego i regionalnego

Podstawowym celem wydatków publicznych dokonywanych przez JST jest zaspokajanie potrzeb społecznych, w tym wynikających z rozwoju lokalnego lub

regionalnego. Pojęcie rozwoju lokalnego najczęściej oznacza określanie pożądanych kierunków zmian w życiu społecznym i gospodarczym w skali lokalnej. Określenie „lokalny” oznacza charakterystyczny dla danego miejsca, ograniczony, zawężony do danego obszaru, miejscowy (Gałuszka 2005). Natomiast przez „rozwój” najczęściej rozumie się proces zmian prowadzący do ulepszenia czegoś, zwiększenia czegoś, osiągnięcia poziomu pod jakimś względem wyższego. Konieczne jest zatem doprecyzowanie zarówno przedmiotu, jak i podmiotu rozwoju.

Podjęcie przedmiotowe do rozwoju kładzie nacisk na określenie dziedzin życia społecznego i gospodarczego społeczności lokalnych, w których zmiany jakościowe i ilościowe decydują o uznaniu, czy mamy do czynienia z rozwojem, stagnacją czy regresem. W podejściu podmiotowym główny akcent kładzie się na aktywność społeczności lokalnych jako warunek rozwoju lokalnego (Pietrzyk 2002, s. 32).

W literaturze przedmiotu nie znajdziemy jednoznacznej definicji rozwoju lokalnego. Jedno z proponowanych ujęć koncentruje się na 10 składowych rozwoju lokalnego, wśród których należy wymienić: wzrost gospodarczy i zatrudnienia, wzrost dobrobytu i jakości życia, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, rozwój technologiczny i innowacje, restrukturyzującą działalność gospodarczą, rozwój usług i zasobów społecznych, wzrost ruchliwości zawodowej, społecznej i przestrzennej, rozwój infrastruktury instytucjonalnej, polepszenie jakości środowiska, wzbogacenie tożsamości i procesy integracyjne. Rozwój lokalny jest też rozumiany jako rozwój różnych podzespołów miejskich, takich jak: parki nauki i technologii, zespoły małych i średnich firm, nieruchomości miejskie, zaniedbane obszary wewnątrz miast, środowisko mieszkalne, mieszkalnictwo w warunkach ekorozwoju, infrastruktura techniczna środowiska. Powyższe definicje reprezentują podejście przedmiotowe. Podejście podmiotowe natomiast eksponuje przede wszystkim działania podejmowane z woli aktorów (samorządów, podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń i innych) na podstawie refleksji dotyczących miejscowych zasobów, uwzględniającej specyfikę terytorialną. Rozwój lokalny oznacza oddolny sposób generowania dynamiki rozwoju, wykorzystujący cały wewnętrzny potencjał rozwojowy w różnej skali przestrzennej, obejmujący zbiorowości terytorialne charakteryzujące się pewną spójnością. Rozwój lokalny to także postawy i zachowania oznaczające gotowość do wzięcia odpowiedzialności za los wspólnoty lokalnej. Wreszcie rozwój lokalny definiowany jest też jako zespół działań mobilizujących lokalnych aktorów wokół uzgodnionych projektów gospodarczych, społecznych, środowiskowych, wynikających ze wspólnie deklarowanej wizji przyszłości danej jednostki lokalnej (por. Pietrzyk 2002). Podejścia przedmiotowe i podmiotowe do rozwoju lokalnego nie są przeciwstawne, kładą jedynie większy nacisk na wybrane aspekty tego pojęcia.

Ciekawą definicję rozwoju lokalnego, opartą na koncepcji zrównoważonego rozwoju, prezentuje T. Domański (1999, s. 16). Definiuje on rozwój lokalny jako proces stałego wzrostu jakości życia lokalnych społeczności, wsparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach o charakterze społecznym, gospodarczym i ekologicznym. Działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju powinno być rozumiane jako podejmowanie i wprowadzanie w życie takich decyzji, które na zasadzie kompromisu godzą ze sobą przeciwstawne cele właściwe dla każdej z wymienionych sfer rozwoju. Szczególne miejsce wśród wymienionych sfer rozwoju zajmuje rozwój gospodarczy, który jest siłą napędową procesów rozwojowych w pozostałych sferach. Jego efektem powinien być stały wzrost sprzedaży oraz osiąganego zysku, a w konsekwencji wzrost zamożności i standardu życia mieszkańców. Rozwój społeczny to stały wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców, ich świadomości obywatelskiej oraz kultury osobistej. Wyrazem rozwoju społecznego powinien być wzrastający poziom poczucia odpowiedzialności za wspólne sprawy o charakterze publicznym. Z kolei rozwój ekologiczno-przestrzenny wiąże się z poszanowaniem walorów środowiska przyrodniczego oraz starannym kreowaniem ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych.

Kluczową rolę w kreowaniu rozwoju lokalnego odgrywa samorząd terytorialny. Realizując strategię rozwoju lokalnego czy politykę rozwoju lokalnego, samorząd odzwierciedla interesy społeczności lokalnej, której skład i preferencje podlegają ciągłym zmianom.

Gminy, powiaty czy miasta na prawach powiatu dysponują różnymi instrumentami oddziaływania na rozwój. Z uwagi na tematykę opracowania warto przywołać te, które bezpośrednio wiążą się z zarządzaniem finansami, a więc m.in. budżet, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe, a także politykę finansową. Ta ostatnia jest niezwykle ważna, gdyż stwarza podstawy do realizacji strategii rozwoju i łączy w sobie: politykę dochodową, wydatkową, kształtowanie budżetu, politykę długu, politykę ustalania stawek, cen, czynszów i taryf opłat. Ponadto wśród instrumentów kreowania rozwoju należy wskazać na poziomie lokalnym inwestycje komunalne, realizowane z własnych środków samorządów, inwestycje realizowane w oparciu o zaciągnięty kredyt czy emisje obligacji komunalnych, a także te, które są współfinansowane z funduszy europejskich lub funduszy celowych.

Za rozwój regionalny odpowiada samorządne województwo. Jednym z największych wyzwań było i jest doprowadzenie do przejrzystego podziału ustrojowej odpowiedzialności za realizację polityki regionalnej pomiędzy władzę samorządową i krajową, aczkolwiek warto podkreślić, że idealny podział nie istnieje.

Rozwój regionalny można rozpatrywać jako rozwój konkretnego regionu lub jako rozwój kraju w jego dekompozycji regionalnej (por. Pełto 2004, s. 19). Przez rozwój regionalny można rozumieć zharmonizowane i systematyczne działania społeczności lokalnej, władzy samorządowej oraz pozostałych podmiotów funk-

cjonujących w regionie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących warunków gospodarki regionu oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego (Kozuch 2006, s. 177). Zadania samorządu województwa w tym obszarze określa art. 11 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim. Aby prowadzić swoją politykę regionalną, samorząd województwa może wykorzystywać różne instrumenty, wśród których warto wskazać budżet, strategię rozwoju czy politykę inwestycyjną.

3. Źródła finansowania rozwoju

Finansowanie rozwoju lokalnego czy regionalnego może się odbywać przez różne formy i instrumenty finansowania. Charakter poszczególnych rodzajów dochodów jest wyznaczony przez przepisy prawa. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wśród instrumentów finansowania rozwoju należy wymienić:

- dochody podatkowe,
- dotacje i subwencje,
- dochody niepodatkowe,
- zwrotne źródła finansowania (kredyty, obligacje, papiery wartościowe),
- zobowiązania,
- partnerstwo publiczno-privatne.

Szczególnym instrumentem wspierania rozwoju, ukierunkowanym na ochronę środowiska oraz rozwój ekologiczny, jest fundusz ochrony środowiska (por. Filipiak i in. 2005, Chojna-Duch i Kornberger-Sokołowska 1999).

Do dochodów podatkowych zalicza się zarówno podatki lokalne, które zostały przypisane gminom, jak i udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, które są źródłem dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Wśród podatków lokalnych zasilających budżety gmin należy wymienić: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w postaci karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od psów oraz samoopodatkowanie mieszkańców.

Udziały w podatkach państwowych stanowią dochody dla gmin, powiatów i województw samorządowych. Obejmują one:

- wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego,
- wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie jednostki samorządu terytorialnego.

Udział w podatku jest różny dla każdego ze szczebli, ale sposób wyliczania jest ten sam.

Kolejnym źródłem zasilania budżetu samorządów, a tym samym finansowania rozwoju, jest subwencja ogólna, traktowana jako pewna forma transferu środków finansowych z budżetu państwa do budżetów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w celu ich uzupełnienia. Samorządy mają swobodę w dysponowaniu tymi środkami. Subwencję ogólną charakteryzują przede wszystkim: bezzwrotność, nieodpłatność, ogólność, uzupełniająca i obiektywny charakter. Subwencja ogólna przysługuje wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego. Każdy z rodzajów (części) subwencji (wyrównawcza, równoważąca, regionalna, oświatowa) ma specyficzny, określony ustawowo sposób obliczania.

Dotacje celowe mają charakter uznaniowy. Ich wysokość jest określana w każdym roku w ustawie budżetowej. Są przekazywane JST na ściśle określone cele – zadania do realizacji, w tym w szczególności na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, na realizację bieżących zadań własnych JST, czy też na pokrycie częściowe lub w całości kosztów realizacji inwestycji (szerzej por. Filipiak i in. 2005, s. 320). Cechą charakterystyczną dotacji jest to, że podlega zwrotowi, jeżeli została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem lub niewykorzystana w całości. Powinna być też przekazywana zgodnie z zasadą adekwatności, czyli w wysokości zapewniającej realizację zadań zgodnie z przepisami prawa oraz w sposób pozwalający na pełne i terminowe wykonanie tych zadań.

Kolejną kategorię dochodów JST stanowią dochody niepodatkowe, tj. dochody z opłat oraz dochody z mienia.

Opłata ze swej natury jest podobna do podatku. Jest jednostronnym, przymusowym i bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, pobieranym na podstawie prawa i w związku z konkretnymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych bądź też za konkretne usługi. Wyróżnia się dwie grupy opłat:

- opłaty za czynności urzędowe,
- opłaty za świadczenie usług (użytkowanie).

Główne rodzaje opłat to: administracyjna, miejscowa, targowiskowa, skarbowa, eksploatacyjna, prolongacyjna, adiacencka, za oddanie nieruchomości w trwałą zarząd lub w użytkowanie wieczyste, za zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych. Choć tytułów opłat (rodzajowo) jest wiele, to nie stanowią one istotnej pozycji w budżetach JST (por. Misiąg 2004) w przeciwieństwie do dochodów z majątku. Te ostatnie są wyrazem posiadania przez organy publiczne prawa majątkowego, prawa własności. Do kluczowych dochodów majątkowych należą:

- dochody z wynajmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
- odsetki i dywidendy oraz wypłaty z zysków z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, będących własnością lub współwłasnością organów administracji publicznej,
- dochody z przeszacowania wartości majątku na skutek jego rynkowego wzrostu, pochodzące z okresowo wolnych środków finansowych,
- odsetki od pożyczek udzielonych przez JST.

Rozwój lokalny czy regionalny może również być finansowany przychodami, które mają charakter zwrotny, a które zostały zdefiniowane w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 5 pkt 4 wspomnianej ustawy przychodami publicznymi są wszystkie wpływy niebędące dochodami publicznymi. Do kategorii przychodów publicznych zalicza się w szczególności takie przychody, jak:

- ze sprzedaży papierów wartościowych oraz innych operacji finansowych,
- ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych,
- z otrzymanych pożyczek i kredytów,
- z prywatyzacji majątku JST.

Wpływy ze sprzedaży i prywatyzacji majątku, które mają charakter jednorazowy, są wyrazem wyzbycia się trwałych dochodów możliwych do osiągnięcia w przyszłości i wiążą się z pozbyciem się tytułu prawa własności. Niewłaściwa lub nieodpowiedzialna gospodarka majątkiem w tym obszarze może prowadzić do zmniejszenia zaufania banków i ograniczenia JST możliwości pozyskiwania środków na rynkach finansowych. Zwraca na to uwagę m.in. M. Kosek-Wojnar (*Dług lokalny...2007*, s. 95), podkreślając, że władze samorządowe, korzystając z przychodów, ponoszą odpowiedzialność za wytworzenie w przyszłości dochodów, które umożliwią im spłatę oraz efektywną i racjonalną prywatyzację składników mienia JST.

Rola przychodów w finansowaniu rozwoju jest bezdyskusyjna i chociaż podlegają spłacie wraz z kosztami obsługi, trudno sobie wyobrazić dzisiaj funkcjonowanie samorządu, w szczególności finansowanie inwestycji, bez udziału kredytów czy pożyczek. Udział kredytów bankowych w kwocie długu ogółem JST wynosi nawet 93% (por. Piszczek 2017). To pokazuje, jak ważną rolę w polityce finansowej JST odgrywają.

Odrębną grupą instrumentów, jakie mogą służyć finansowaniu rozwoju, są zobowiązania. W grupie tej wyróżniamy: zobowiązania, które wynikają z odroczonego systemu płatności, oraz umowy leasingowe, dzierżawy czy inne o podobnym charakterze.

Co do zobowiązań wobec dostawców dóbr i usług, zwanych często kredytem kupieckim, mogłyby one stać się znaczącym instrumentem finansowania długo-

terminowego, są jednak w tej roli rzadko wykorzystywane, zaś samorządy mają tutaj niewielkie możliwości negocjacyjne. Niewątpliwie dużo atrakcyjniejsze dla samorządu ze względu na możliwości negocjacyjne są zobowiązania wobec instytucji finansowych (wobec banków i firm ubezpieczeniowych).

Ważnym źródłem wspierania rozwoju lokalnego czy regionalnego są różnego rodzaju fundusze specjalne. W działaniu samorządów istotne znaczenie mają regionalne i lokalne fundusze ochrony środowiska. Tworzone są one z opłat za korzystanie ze środowiska, pieniężnych kar administracyjnych, opłat podwyższonych za korzystanie ze środowiska, za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko czy wpływów z opłat produktowych. Działania finansowane ze środków ochrony środowiska i gospodarki wodnej muszą przynieść określony efekt w tych obszarach w postaci ochrony środowiska.

Należy podkreślić, że ważną rolę w tworzeniu podstaw nowoczesnej polityki regionalnej i lokalnej w Polsce odgrywa z całą pewnością pomoc z budżetu Unii Europejskiej. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Możliwość współfinansowania zadań inwestycyjnych ze środków UE została doskonale wykorzystana przez polskie samorządy i niewątpliwie wpłynęła pozytywnie na rozwój lokalny i regionalny (por. Surówka 2016).

Szczególną formą finansowania działań prorozwojowych jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), które jest regulowane Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Istotą PPP jest współpraca i podział ryzyka przy wykonywaniu określonego projektu, tak aby rozkład zadań oraz ryzyka w przedsięwzięciu najlepiej wykorzystywał atuty każdego z uczestników projektu. Wówczas każda ze stron będzie w stanie wywiązać się z nałożonych zadań sprawniej niż druga. Podział zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach PPP osiąga najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Założeniem jest też to, że każda ze stron czerpie ze współpracy korzyści proporcjonalnie do swojego zaangażowania.

W Polsce instrument ten niestety jest wciąż dość rzadko stosowany. W okresie od stycznia 2009 r. do grudnia 2016 r. zawarto łącznie 112 umów. Ze wszystkich 470 wszczętych postępowań aż 297 zostało unieważnionych z różnych powodów. Obszarami, w których najczęściej stosowano formułę PPP, były: sport i turystyka, infrastruktura transportowa, efektywność energetyczna, infrastruktura zdrowotna czy gospodarka wodno-kanalizacyjna. Wartość zawartych umów – ok. 5,6 mld zł, w zestawieniu z kwotą wydatków inwestycyjnych w tym okresie – ok. 170 mld zł za lata 2012–2016, potwierdza tezę o niewielkim wykorzystaniu tego instrumentu do finansowania rozwoju (*Analiza rynku...* 2016, s. 31).

Niewątpliwie mała popularność PPP w Polsce związana jest z tym, że samorządy, które są w tym wypadku najaktywniejszą stroną przy zawieraniu umów, od wielu lat z powodzeniem sięgają po środki unijne.

4. Możliwości finansowania rozwoju przez samorząd w latach 2012–2016

Podstawowe kategorie dochodowe i wydatkowe dla wszystkich JST w latach 2012–2014 (2012 r. = 100) wraz z ich dynamiką zmian, a także kwoty zobowiązań JST, wydatków inwestycyjnych, nadwyżki operacyjnej – podstawowej kategorii finansowej decydującej o możliwościach finansowania inwestycji przez samorząd, oraz spłaty zaciągniętych zobowiązań przedstawiono w tabelach 1–4.

Na podstawie danych dotyczących dochodów ogółem JST zaprezentowanych w tabeli 1 można stwierdzić, że średnie roczne tempo wzrostu/spadku (ŚRTW/S) dochodów ogółem wyniosło w badanym okresie 104,94%, dochodów bieżących – 106,69%, a ŚRTW dla dochodów własnych ogółem kształtowało się na podobnym poziomie, tj. na poziomie 106,23%. Najwyższe średnie roczne tempo wzrostu w latach 2012–2016 odnotowano dla kategorii dotacji celowych – wartość wskaźnika wyniosła 119,27%. Na sytuację tę niewątpliwie wpłynęła wielkość środków, jaka została przekazana samorządom w związku z uruchomieniem programu Rodzina 500+. Kwota przekazywanych dotacji celowych w 2016 r. wzrosła o dodatkowe środki na ten program w wysokości 17,72 mld zł, co spowodowało wzrost dynamiki dotacji celowych między 2015 a 2016 r. o 169,5%, zaś kategorii dotacji na zadania zlecone aż o 213,59%. Jeśli chodzi o subwencję ogólną, ŚRTW w badanym okresie wyniosło 101,32% (wzrost kwoty z 50,37 mld zł w 2012 r. do 53,06 mld zł w 2016 r.). W przypadku dochodów majątkowych wykazano spadek w badanym okresie – ŚRTS wynosi 91,66%, mimo że pomiędzy 2013 a 2014 r. miał miejsce wzrost o ponad 11%. Największy spadek odnotowano pomiędzy 2015 a 2016 r., z 22,96 mld zł do 13,02 mld zł., tj. o prawie 10 mld zł. Ten znaczący spadek dochodów majątkowych nie jest dobrym sygnałem z punktu widzenia finansowania rozwoju (wskaźnik dynamiki rok do roku wynosi 56,70%).

W badanym okresie 2012–2016 na podobnym poziomie ŚRTS odnotowano dla dochodów majątkowych własnych (91,99%). Zauważalny spadek ŚRTS jest również widoczny dla kategorii dotacji celowych na inwestycje – w badanym okresie wynosi on 91,80%. Największy spadek odnotowano pomiędzy 2015 a 2016 r. – spadek z 17,13 mld zł do 8,34 mld zł, co oznacza, że wskaźnik dynamiki osiągnął bardzo niski poziom – 48,69% (por. tabela 1).

Ciekawych wniosków dostarcza analiza tabeli 2. Prezentuje ona podstawowe dochody podatkowe gmin i miast na prawach powiatu. Ponieważ samorządy te

Tabela 1. Dochody ogółem JST w latach 2012–2016 (w mld zł)

Kategorie dochodowe	2012		2013		2014		2015		2016		Dynamika (w %)					ŚRTW/S ^a
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	2/1	3/2	4/3	5/4		
Dochody ogółem, w tym:	177,41	181,82	192,61	199,04	214,98	214,98	102,49	105,93	103,34	108,01	104,94					
– dochody bieżące, z tego:	156,47	161,71	170,19	176,09	201,96	201,96	103,35	105,24	103,47	114,69	106,69					
– dochody własne, w tym:	80,88	85,02	91,83	97,16	102,96	102,96	105,12	108,01	105,80	105,97	106,23					
– PIT, CIT	37,61	38,41	41,18	45,18	48,85	48,85	102,14	107,20	109,73	108,11	106,79					
Dotacje celowe, w tym:	25,21	26,17	27,91	27,10	45,94	45,94	103,83	106,63	97,11	169,50	119,27					
– na zadania zlecone, w tym:	16,70	16,71	16,93	17,23	36,80	36,80	100,06	101,30	101,80	213,59	129,19					
– program Rodzina 500+	–	–	–	–	17,72	17,72	–	–	–	–	–					
Subwencja ogólna	50,37	50,51	50,45	51,06	53,06	53,06	100,27	99,88	101,21	103,93	101,32					
Dochody majątkowe, w tym:	20,94	20,11	22,41	22,96	13,02	13,02	96,03	111,43	102,47	56,70	91,66					
– dochody własne, z tego:	6,20	5,95	5,88	5,52	4,38	4,38	95,91	98,83	93,93	79,28	91,99					
– dochody ze sprzedaży majątku	3,46	3,73	3,84	3,52	3,40	3,40	107,70	102,93	91,78	96,60	99,75					
Dotacje celowe, w tym	14,46	13,87	16,23	17,13	8,34	8,34	95,89	117,08	105,53	48,69	91,80					
– na zadania zlecone, w tym:	0,59	0,59	0,86	0,60	0,32	0,32	100,00	146,14	69,59	53,66	92,35					
– program Rodzina 500+	–	–	–	–	0,01	0,01	–	–	–	–	–					
Subwencja ogólna	0,29	0,29	0,30	0,29	0,29	0,29	100,00	103,45	97,55	100,60	100,40					

^a ŚRTW/S – średnie roczne tempo wzrostu/spadku w %.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO za lata 2012–2016 (www.rio.gov.pl) oraz sprawozdań z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego MF (www.mf.gov.pl).

w kategorii podstawowej dla rozwoju – tj. inwestycji, obsługują prawie 75% ogółu wszystkich wydatków inwestycyjnych JST, warto przyrzeć się, jak w ich przypadku kształtuje się polityka podatkowa. Przedstawione dane dotyczą lat 2014–2016. Jedną z głównych kategorii podatkowych są udziały w PIT i CIT. Analiza danych pozwala stwierdzić, że o ile ŚRTW tej kategorii dla wszystkich JST wynosi 106,79%, o tyle w przypadku gmin i miast na prawach powiatu wynosi ponad 109%. W strukturze podstawowych dochodów podatkowych ogółem wpływy z podatku PIT i CIT są bardzo wydajnym źródłem i wynoszą od 53,19% do 55,60% całości wpływów podatkowych w badanym okresie (por. tabela 2). Niezwykle wydajnym źródłem jest też podatek od nieruchomości, który w badanym okresie w strukturze podstawowych wpływów podatkowych stanowi średnio ok. 35% w każdym roku, przy czym ŚRTW tego podatku wykazuje najniższy po podatku rolnym wskaźnik wzrostu. Samorządy, udzielając ulg, zwolnień i umorzeń podatku, obniżyły bazę podatkową w badanym okresie o ponad 17 mld zł. Warto zwrócić uwagę, że z tego ponad 10 mld zł na skutek obniżenia podatków od nieruchomości. Dane tabeli 2 pokazują również ciekawą zależność pomiędzy wielkością obniżenia maksymalnych stawek podatkowych, ulg i zwolnień a kwotą wydatków na inwestycje tej grupy samorządów. Wskaźnik obniżenia podatków w poszczególnych latach w stosunku do kwoty inwestycji gmin i miast na prawach powiatu to wartość rosnąca od 15,92% do 21,51%, co daje ŚRTW powyżej 116%. W odniesieniu do wydatków ogółem wszystkich JST dla badanego okresu wzrost ŚRTW jest wyższy o kolejne 3 p.p. (119,3%). Zasadny wydaje się wniosek dotyczący konieczności bardziej rozważnego prowadzenia polityki podatkowej w zakresie stosowania ulg czy zwolnień z podatku, a także obniżania maksymalnych stawek podatkowych, szczególnie w zakresie podatku od nieruchomości.

Tabela 2. Podstawowe dochody podatkowe gmin i miast na prawach powiatu w latach 2014–2016 (wykonanie w mld zł)

Rodzaj dochodu	2014	2015	2016	Dynamika (w %)		ŚRTW/S ^a
	1	2	3	2/1	3/2	
Podstawowe dochody podatkowe ogółem, w tym:	53,69	57,19	61,13	106,53	106,88	106,70
– PIT, CIT	28,56	31,34	33,99	109,74	108,44	109,09
– podatek rolny	1,65	1,60	1,53	97,24	95,54	96,39
– podatek od nieruchomości	19,53	20,35	21,08	104,21	103,59	103,90
– podatek leśny	0,20	0,22	0,30	111,00	137,18	124,09
– podatek od środków transportowych	0,97	1,02	1,07	105,07	104,58	104,83
– pozostałe podatki i opłaty	2,76	2,63	3,14	95,42	119,10	107,26
CIT, PIT/podstawowe dochody podatkowe ogółem (w %)	53,19	54,80	55,60	103,02	101,45	102,24

cd, tabeli 2

Rodzaj dochodu	2014	2015	2016	Dynamika (w %)		ŚRTW/S ^a
	1	2	3	2/1	3/2	
Podatek od nieruchomości/ podstawowe dochody podatkowe ogółem (w %)	36,38	35,59	34,49	97,83	96,92	97,38
Skutki decyzji podatkowych, w tym:	4,58	4,78	4,01	104,43	83,83	94,13
– podatek od nieruchomości	3,42	3,73	3,07	109,17	82,11	95,64
Wydatki inwestycyjne – JST ogółem	39,92	37,56	24,78	94,08	65,98	80,03
Wydatki inwestycyjne – gminy i miasta na prawach powiatu (GiMnPP)	28,77	26,65	18,64	92,63	69,94	81,28
Wydatki inwestycyjne GiMnPP/ inwestycje JST ogółem (w %)	72,07	70,96	75,22	98,46	106,00	102,23
Obniżenie podatków jako % wydatków inwestycyjnych GiMnPP	15,92	17,95	21,51	112,74	119,87	116,31
Obniżenie podatków jako % wydatków inwestycyjnych JST	11,47	12,74	16,18	111,00	127,07	119,03
Obniżenie podatków jako % podstawowych dochodów podatkowych GiMnPP	8,53	8,36	6,56	98,03	78,43	88,23

^a ŚRTW/S – średnie roczne tempo wzrostu/spadku w %.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO za lata 2012–2016 (www.rio.gov.pl) oraz sprawozdań z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego MF (www.mf.gov.pl).

Tendencje opisane powyżej dotyczące strony dochodowej JST, tj. struktury i poszczególnych źródeł dochodów, w szczególności istotnej pozycji dochodów własnych w dochodach ogółem, rosnących kwot dotacji celowych oraz rosnącego udziału dochodów bieżących w stosunku do majątkowych potwierdzają też dane zawarte w tabeli 3, która dodatkowo przedstawia również strukturę wydatków bieżących i majątkowych. Udział wydatków bieżących, które w strukturze budżetów JST wynosiły średnio ok. 80%, zwiększył się w 2016 r. o 7% (do 87%). Tym samym utrzymujący się średnio na poziomie ok. 20% poziom wydatków inwestycyjnych w strukturze budżetów JST zmniejszył się do poziomu 12,5% w 2016 r. Tendencję tę należy uznać za niekorzystną dla rozwoju lokalnego czy regionalnego.

Z punktu widzenia finansowania rozwoju ważne są nie tylko stabilne źródła dochodowe czy wydajna baza podatkowa, lecz również utrzymanie na najwyż-

Tabela 3. Struktura głównych kategorii dochodów i wydatków JST w budżetach ogółem w latach 2012–2016 (w %)

Rok	Dochody własne	Dotacje celowe	Subwencja ogólna	Dochody bieżące	Dochody majątkowe	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
2012	49,00	22,40	28,60	88,20	11,80	80,30	19,70
2013	50,10	22,00	27,90	88,90	11,10	81,00	19,00
2014	50,70	22,90	26,40	88,40	11,60	79,00	21,00
2015	52,00	22,20	25,80	88,50	11,50	80,40	19,60
2016	49,90	25,30	24,80	93,90	6,10	87,50	12,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO za lata 2012–2016 (www.rio.gov.pl) oraz sprawozdań z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego MF (www.mf.gov.pl).

szym możliwym poziomie relacji pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Relacja ta, opisana w ustawie o finansach publicznych jako nadwyżka operacyjna (art. 242), jest podstawową kategorią, którą posługują się również instytucje finansowe oceniające zdolność danej JST do spłacania zobowiązań.

Tabela 4 przedstawia podstawowe kategorie ekonomiczne w latach 2012–2016 dla wszystkich JST. Sa to: dochody ogółem, wydatki ogółem, dochody bieżące, wydatki bieżące, nadwyżka operacyjna, wydatki inwestycyjne, zobowiązania ogółem oraz ich relacje do dochodów czy wydatków wraz z ich dynamiką. Analiza danych pozwala na wysunięcie kilku wniosków ważnych z punktu widzenia możliwości finansowania rozwoju przez JST w kolejnych latach.

Po pierwsze ŚRTW dochodów ogółem i wydatków ogółem oraz dochodów bieżących i wydatków bieżących wykazują niewielką różnicę (ok. 1%) na korzyść dochodów w obydwu przypadkach, co pozwala na wygenerowanie dodatniej różnicy – nadwyżki operacyjnej. Nadwyżkę operacyjną w badanym okresie charakteryzuje najwyższe ŚRTW (115,47%), ale charakteryzuje też najwyższy spadek dynamiki – o prawie 10 p.p. Niepokojąca jest też tendencja odnotowana w 2016 r. w obszarze wydatków bieżących, których dynamika jest nieznacznie, ale jednak wyższa od dynamiki dochodów bieżących. Sytuacja ta wymaga monitorowania i rozważnego podejmowania decyzji w przyszłości co do zakresu finansowania zadań bieżących i ich standardu.

W badanym okresie daje się zauważyć spadkowa tendencja w wydatkach inwestycyjnych. ŚRTW dla tej kategorii wynosi 91,92%, przy znacznym spadku dynamiki w 2016 r. do niespełna 66%. Na sytuację, którą obserwujemy w polityce inwestycyjnej JST, składają się nie tylko decyzje w obszarze polityki dochodowej i wydatkowej JST, ale też konstrukcja często krytykowanego indywidualnego wskaźnika zadłużenia (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ..., art. 243), który ogranicza możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, a tym samym finansowania

Tabela 4. Wybrane kategorie ekonomiczne dla jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 2012–2016 wraz z dynamiką zmian (w mld zł)

Kategorie ekonomiczne	2012		2013		2014		2015		2016		Dynamika (w %)				ŚRTW/S ^a
	1	2	2	3	3	4	4	5	5	2/1	3/2	4/3	5/4		
Dochody ogółem	177,41	181,82	182,20	192,61	199,04	214,98	207,29	100,96	102,49	105,93	103,34	108,01	104,92		
Wydatki ogółem	180,46	182,20	195,00	170,19	176,09	201,96	103,40	101,87	104,42	102,49	114,69	105,54	103,53		
Dochody bieżące	156,40	161,71	154,01	157,86	181,31	101,87	104,42	102,49	114,69	103,47	105,79	105,79	106,60		
Wydatki bieżące	144,78	147,49	16,17	18,23	20,66	122,39	113,73	112,72	113,30	115,47	108,32	108,32	108,32		
Nadwyżka operacyjna	11,62	14,22	8,79	9,50	10,35	10,23	108,07	108,94	98,78	100,59	100,59	100,59	100,59		
Nadwyżka operacyjna / dochody bieżące (w %)	7,43	8,79	68,54	71,47	71,64	69,44	101,05	104,27	100,24	96,94	96,94	96,94	100,59		
Zobowiązania ogółem	67,83	37,70	37,70	37,11	35,99	32,30	98,54	98,43	97,00	95,86	95,86	95,86	95,86		
Zobowiązania / dochody ogółem (w %)	38,26	37,70	37,70	37,11	35,99	32,30	98,54	98,43	97,00	95,86	95,86	95,86	95,86		
Koszty obsługi zadłużenia	3,52	2,85	2,85	2,47	2,08	1,97	81,09	86,46	84,29	86,52	86,52	86,52	86,52		
Dochoody majątkowe	20,94	20,11	22,41	22,41	22,96	13,02	96,04	111,43	102,46	88,80	88,80	88,80	88,80		
Wydatki majątkowe	35,63	34,08	40,99	38,58	25,99	94,47	95,66	120,27	94,13	92,41	92,41	92,41	92,41		
Wydatki inwestycyjne	34,40	32,50	39,56	37,22	24,56	121,74	94,09	65,98	65,98	65,98	65,98	65,98	65,98		

^a ŚRTW / S – średnie roczne tempo wzrostu / spadku w %.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO za lata 2012–2016 (www.rio.gov.pl) oraz sprawozdań z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego MF (www.mf.gov.pl).

inwestycji rozwojowych i utrzymania ich dynamiki z lat poprzednich. Wydaje się, że bez zmian systemowych zmiana tej sytuacji na korzystniejszą dla JST nie jest możliwa (por. Sierak 2017, Surówka 2016, Jastrzębska 2016, Kornberger-Sokołowska 2015).

5. Wnioski

Rozwój lokalny czy regionalny jest priorytetem działań każdego samorządu. Dążenie do osiągania celów krótko- i długookresowych jest uwarunkowane zabezpieczeniem środków finansowych. JST mają ograniczone możliwości kształtowania strony dochodowej, mogą jednak racjonalnie korzystać z przyznanego im prawa do określania polityki finansowej, w tym podatkowej. Powinny dbać o to, aby źródła finansowania rozwoju cechowała stabilność i maksymalna wydajność. Zbyt niskie dochody własne przy rosnących kosztach zadań realizowanych przez JST są przyczyną spadku nadwyżki operacyjnej JST, a tym samym wpływają na obniżenie zdolności kredytowej JST, co może ograniczyć dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Spadek nadwyżki operacyjnej dla wielu JST oznacza zmniejszenie planów rozwojowych lub całkowity brak możliwości ich realizacji. Aby temu przeciwdziałać, konieczne wydaje się podjęcie strategicznej decyzji w zakresie zmian systemowych, z uwzględnianiem podstawowych zasad samorządności, takich jak autonomia, samodzielność finansowa czy adekwatność środków finansowych do realizowanych zadań. Powinno to m.in. zaowocować decyzją o zwiększeniu dochodów JST i/lub zwiększeniu możliwości zadłużania się przez JST, jeżeli mają one pozostać odpowiedzialne za rozwój. Warto też rozważyć zmianę konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Literatura

- Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2016 r.* (2016), red. B. Korbus, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa
- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E. (1999), *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, ISS, Warszawa.
- Dług lokalny w teorii i praktyce* (2007), red. M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Domański T. (1999), *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M. (2005), *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse i procedury*, DUO-TON, F.U.H.P., Szczecin.
- Gałużka K. (2005), *Ocena efektywności finansowania rozwoju lokalnego* (w:) *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław.

- Jastrzębska M. (2016), *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne”, nr 6.
- Kornberger-Sokołowska E. (2015), *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Kożuch A. (2006), *Instrumenty zarządzania rozwojem lokalnym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie”, nr 4.
- Misiąg W. (2004), *Budżet gminy dla praktyków, Wzory i przykłady uchwał*, Municipium, Warszawa.
- Perło D. (2004), *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok.
- Pietrzyk I. (2002), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Piszczyk M. (2017), *Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego (w:) Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, red. M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Sierak J. (2017), *Regionalne zróżnicowanie wielkości i dynamiki dochodów gmin i miast na prawach powiatu – analiza wskaźnikowa dla lat 2000–2014*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Surówka K. (2016), *Pozyskiwanie środków unijnych a problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w okresie 2007–2013 – wnioski dla władz samorządowych w nowej perspektywie*, „Finanse Komunalne”, nr 9.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. nr 155, poz. 1014.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1966.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. poz. 855, ze zm.

Financing Development by Local Governments' Units

(Abstract)

Ensuring funding is among the most important areas of management because it promotes development. It requires efficiency in day-to-day management of available resources, but also the ability to raise external financing at the lowest cost. Significant barriers to financing local government tasks prompt the need for alternative sources of investment financing in the form of loans or the issuing of securities. Changes have a significant impact on the financial situation of local governments, and thus a direct impact on funding opportunities for development. The subject matter of this article is the analysis of sources of financing development by local government. The research covers the years 2012–2016.

Keywords: local development, regional development, local government, sources of financing of the development.

Katarzyna Maj-Waśniowska

Analiza znaczenia wydatków oświatowych w zależności od kategorii jednostki samorządu terytorialnego

Streszczenie

Zadania z zakresu oświaty należą do jednych z najważniejszych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Znaczenie tych zadań wynika zarówno z funkcji, jaką edukacja pełni w rozwoju jednostek i całych społeczeństw, jak i z poziomu wydatków ponoszonych przez JST na realizację tych zadań. W artykule przedstawiono argumenty uzasadniające potrzebę aktywności państwa w finansowaniu edukacji oraz scharakteryzowano zadania oświatowe JST, a także przeprowadzono analizę wydatków oświatowych poszczególnych JST. Ponadto zbadano rozkłady empiryczne udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem, warunkowe względem kategorii jednostek samorządu terytorialnego oraz kategorii lat. W tym celu wyznaczono podstawowe statystyki opisowe dla rozkładów warunkowych względem kategorii (typów JST oraz podtypów gmin) w kolejnych latach. Ponadto aby ocenić przestrzenne zróżnicowanie wartości analizowanej zmiennej dla gmin, skonstruowano kartogram.

Przeprowadzona analiza udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem w latach 2012–2016 wskazuje, że rozkład analizowanej zmiennej jest zależny od typu jednostki samorządowej, ale nie wykazuje istotnych różnic w poszczególnych latach w ramach analizowanego przedziału czasowego. Ponadto z badań wynika, że rozkład przestrzenny udziałów wydatków oświatowych w wydatkach ogółem dla gmin wykazuje wzorce przestrzenne.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, zadania oświatowe JST, wydatki oświatowe JST, analiza empiryczna, dane panelowe, przestrzenne zróżnicowanie wydatków oświatowych.

Klasyfikacja JEL: I22, I28, H75.

1. Wprowadzenie

Zadania z zakresu oświaty należą do jednych z najważniejszych zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Ich znaczenie wynika nie tylko z roli, jaką edukacja odgrywa w rozwoju jednostki i społeczeństwa, ale również z obciążenia budżetów samorządowych tymi wydatkami. W preambule do Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (uso) zapisano, że oświata stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa, a szkoła jako podstawowa jednostka systemu oświaty powinna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności. Znaczenie systemu edukacji zostało zauważone już w 1960 r. (*Convention against Discrimination...* 1960). Zgodnie z Konwencją UNESCO edukacja powinna być środkiem umożliwiającym dzieciom i dorosłym aktywne uczestnictwo w transformacji ich społeczeństw. Współcześnie edukacji przypisuje się fundamentalne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa, wzrostu dobrobytu i konkurencyjności. W Unii Europejskiej również akcentuje się rolę edukacji w rozwoju społeczeństw. Komisja Europejska zwraca uwagę na jej znaczenie od 2000 r., podkreślając, że nie tylko jest ona czynnikiem, który zwiększa szanse na zatrudnienie i karierę zawodową, ale przyczynia się również do samorealizacji i pomaga aktywizować obywateli demokratycznych społeczeństw.

Znaczący wpływ na rozwój kapitału ludzkiego mają inwestycje w formie wydatków na dobra i usługi edukacyjne. W Polsce usługi te świadczone są głównie przez publiczny system edukacji, a w szczególności przez jednostki samorządu terytorialnego. Podział zadań oświatowych pomiędzy poszczególne szczeble samorządu jest zróżnicowany i w największym stopniu zadania te realizowane są przez gminy i powiaty. Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, autorka podjęła problem badawczy, który został sformułowany w postaci pytań: w jakim zakresie państwo powinno uczestniczyć w finansowaniu edukacji? jaki jest katalog zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty? jakie jest znaczenie wydatków oświatowych w wydatkach jednostek samorządowych? w jaki sposób rozkład udziału wydatków na oświatę jest warunkowany przez typ i rodzaj jednostki samorządowej? Postawiono następujące hipotezy badawcze: 1) rozkład udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem jest zależny od typu jednostki samorządowej, ale nie wykazuje istotnych różnic w poszczególnych

latach w ramach analizowanego przedziału czasowego, 2) rozkład przestrzenny udziałów wydatków oświatowych w wydatkach ogółem dla gmin wykazuje wzorce przestrzenne. Podjęty problem badawczy oraz hipotezy badawcze zdecydowały o sformułowaniu głównych celów opracowania, do których należą charakterystyka zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz analiza zmian w poziomie wydatków na realizację zadań oświatowych, a także analiza rozkładów empirycznych udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem w zależności od typu JST oraz rodzaju gminy.

Struktura opracowania odzwierciedla przyjęte cele badawcze. W pierwszej kolejności wskazano przesłanki aktywności państwa w obszarze edukacji oraz scharakteryzowano zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego. Następnie przeanalizowano zmiany poziomu wydatków oświatowych JST na tle zmian poziomu wydatków ogółem. W ostatniej części artykułu na podstawie wcześniejszych rozważań przeprowadzono analizę wydatków oświatowych poszczególnych JST. Ponadto zbadano rozkłady empiryczne udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem, warunkowe względem kategorii jednostek samorządu terytorialnego oraz kategorii lat. W tym celu wyznaczono podstawowe statystyki opisowe dla rozkładów warunkowych względem kategorii JST (typów JST oraz rodzaju gmin) w kolejnych latach¹. Aby porównać rozkłady warunkowe (względem kategorii JST) udziału wydatków, dla poszczególnych lat skonstruowano histogramy gęstości z naniesionymi jądrowymi estymatorami gęstości. W odniesieniu do poszczególnych lat stworzono także wykresy ramka-wąsy dla wspomnianych rozkładów warunkowych. W celu oceny rozkładów trajektorii udziału wydatków w zależności od kategorii JST w przedziale czasowym objętym analizą zastosowano funkcjonalny wykres ramka-wąsy. Ponadto aby ocenić przestrzenne zróżnicowanie wartości analizowanej zmiennej dla gmin, skonstruowano kartogramy. Całość opracowania kończy podsumowanie, w którym zawarto najistotniejsze wnioski płynące z badań.

2. Rola państwa w finansowaniu edukacji

Aktywność państwa w dziedzinie edukacji, w szczególności obowiązkowej, jest powszechnie akceptowana. Jeśli edukacja postrzegana jest jako podstawowe prawo, interwencja państwa zdaje się wynikać bezpośrednio z podstawowych cech paradygmatu. Nawet jeśli preferowany jest alternatywny paradygmat nowoczesnego państwa dobrobytu, jego podstawowe założenie dotyczy aktywności państwa w obszarze edukacji. Zgodnie z nim państwo powinno być zainteres-

¹ Pojęcie kategorii JST obejmuje zarówno typy JST (tj. gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu oraz województwa), jak również rodzaje gmin (tj. miejsko-wiejskie, miejskie, wiejskie).

sowane: 1) długoterminowym wzrostem oczekiwanych dochodów obywateli, 2) wyższym wzrostem gospodarczym oraz 3) niższym poziomem ubóstwa (Mukherjee 2007, s. 5).

Rola edukacji w rozwoju gospodarczym podkreślana jest również w literaturze ekonomicznej. Edukacja ma zarówno wewnętrzną, jak i instrumentalną wartość – jest potrzebna jednostkom, ale ma także olbrzymie znaczenie dla całego społeczeństwa (Sen 1999). Edukacja jest prywatną korzyścią bezpośrednio dla tych, którzy ją otrzymują, ale wpływa także na przyszły strumień przychodów jednostki. Ogólnie uważa się, że lepiej wykształcone społeczeństwo zwiększa zasoby kapitału ludzkiego w gospodarce i zwiększa jej wydajność. Biorąc pod uwagę efekty zewnętrzne w edukacji, powszechnie przyjmuje się, że państwo ma odgrywać ważną rolę w zapewnieniu sprawiedliwej dystrybucji usług edukacyjnych dla całego społeczeństwa.

Biorąc pod uwagę powyższe rozróżnienie, uznaje się, że szkolnictwo podstawowe i średnie wiąże się z istotnymi efektami zewnętrznymi i dlatego wymagana jest interwencja w ramach polityki publicznej w celu ujednoczenia dostępu do usług edukacyjnych. Natomiast korzyści z wykształcenia wyższego powstają głównie w odniesieniu do zdobywanych umiejętności i w konsekwencji wyższych zarobków (Kochhar 2003).

Jeśli chodzi o finansowanie edukacji, priorytetem w ramach wydatków publicznych powinno być skierowanie największych środków finansowych na niższe szczeble edukacji – podstawowy i średni. Niewłaściwe rozdzielanie wydatków publicznych sprzyjające szkolnictwu wyższemu jest szkodliwe i nie sprzyja realizacji zasady sprawiedliwości. Wydatki publiczne na edukację powinny uwzględniać stopy zwrotu na różnych poziomach edukacji zarówno z indywidualnego, jak i społecznego punktu widzenia, co wyraźnie przemawia za finansowaniem publicznym szkół podstawowych i średnich (Mukherjee 2007, s. 13).

Znaczenie wydatków na edukację wynika z ich oddziaływania na wzrost gospodarczy. W tym kontekście można je analizować od strony popytu i podaży. W literaturze dominuje pogląd, że gromadzenie kapitału ludzkiego zwiększyłoby długoterminowy wzrost gospodarczy. Ten proces wzrostu prowadzi do zwiększenia popytu na szkolnictwo (Bils i Klenow 2001). A. Foster i M. Rosenzweig (1996) stwierdzili, że wzrost popytu na szkolnictwo występuje w przypadku jednostek, które korzystają bezpośrednio i pośrednio z tego wzrostu. Historycznie w krajach rozwiniętych wydatki na edukację podstawową zwiększono, aby zaspokoić większy popyt na edukację zgłaszany przez całe społeczeństwo.

Po stronie podażowej interwencja publiczna może pełnić dwie funkcje: po pierwsze, może zapewnić dostęp do edukacji przez obniżenie kosztów kształcenia i korygowanie niedoskonałości rynku, a po drugie, może zapewnić większe zdolności zaspokajania rosnącego popytu. Harmonijne połączenie powyższych celów

w polityce publicznej umożliwia realizację zasady sprawiedliwości, jak również uwzględnia efektywność wydatków. Wyzwaniem w tym obszarze jest zatem zapewnienie, aby wydatki były skuteczne w osiąganiu celów gospodarczych (wyższa stopa wzrostu) oraz celów społecznych (lepsze rozdzielanie dochodów, mniejsze ubóstwo).

W świetle powyższych rozważań interesujące wydają się też poglądy prezentowane przez S. Owsiaka (2017, s. 39–40), który dostrzega potrzebę obecności państwa w sferze oświaty i zalicza ją do tzw. dóbr społecznych. Dobra te definiuje jako takie, „które ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej są dostarczane obywatelowi nawet wtedy, kiedy on tego nie akceptuje”. Z kolei H. Kuzińska (2005, s. 7) podaje, że „ranga oświaty jest wyjątkowa także dlatego, że jakość nauczania na co dzień oceniają niemalże wszyscy obywatele, a konieczność finansowania oświaty ze środków publicznych wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia dzieciom i młodzieży jednakowych szans dostępu do edukacji, niezależnie od ich statusu materialnego”.

Oświata jest też zaliczana do dóbr pożądanых (merytorycznych). E. Denek, J. Sobiech i J. Woźniak (2005, s. 105) twierdzą, że są to takie dobra, które „mogłyby wprawdzie być efektywnie wytwarzane przez gospodarkę prywatną (...) i rozdzielane za pomocą mechanizmu rynkowego, jednakże korzyści zewnętrzne związane z wytwarzaniem dóbr pożądanых uzasadniają ich wytwarzanie w ramach gospodarki publicznej, a więc w rezultacie ponoszenia wydatków publicznych i dostarczenia ich bezpłatnie lub za częściową tylko odpłatnością użytkownikom”.

Rozszerzając pojęcie dobra pożądanego, należy odnieść się do kwestii, czy korzystanie z tych dóbr dostarczanych przez państwo jest obowiązkowe, czy dobrowolne. Zdaniem S. Golinowskiej (1994, s. 46) są to „dobra, które należy produkować w jakimś wspólnym interesie, ale nie narzuconym społeczności, lecz przez nią pożądanym. (...) Ludzie w swej ocenie są często zgodni co do wartości pewnych dóbr, chociaż indywidualnie nie konsumowaliby ich w ilości pozwalającej na korzystną dla ich rozwoju alokację”.

J. Siwińska-Gorzela (2008), pisząc o edukacji w kontekście jakości dóbr publicznych, poszukuje odpowiedzi na pytanie o poprawę efektywności wydatków na edukację. Podobnie jak A. Sen (1999) wskazuje, że edukacja oprócz indywidualnych korzyści pieniężnych i niepieniężnych skutkuje wieloma pozytywnymi efektami zewnętrznymi, czyli korzyściami, które z edukacji danej osoby odnoszą również inni ludzie. Jednym z takich efektów jest możliwy pozytywny wpływ edukacji na tempo wzrostu gospodarczego. Stąd finansowanie edukacji ze środków publicznych wydaje się pożądanе ze względów ekonomicznych i społecznych, ale nie musi ono być równoznaczne z dostarczaniem edukacji przez sektor publiczny.

Możliwe jest również rozwiązanie polegające na publicznym finansowaniu lub dofinansowaniu nauki w szkołach prywatnych. Zdaniem P. Bieleckiego (2005) udział sektora prywatnego w dostarczaniu usług edukacyjnych może przyczynić się do poprawy jakości nauczania w szkołach publicznych.

Podobne stanowisko w kwestii finansowania oświaty prezentuje L. Balcerowicz (1999, s. 124). Definiuje on środowisko edukacyjne jako występujące w społecznym otoczeniu człowieka, będące dla niego źródłem informacji, wiedzy, wyjaśnień itp. W skład środowiska edukacyjnego wchodzi wyspecjalizowany system oświaty, a także rodzina i związane z nią relacje rodzice–dzieci oraz środki masowego przekazu. L. Balcerowicz traktuje więc rodzinę jako mechanizm międzypokoleniowego przekazywania wiedzy i aspiracji edukacyjnych. Jego zdaniem w gospodarce rynkowej można traktować wykształcenie jako opłacalną indywidualną inwestycję. W takim ujęciu teoria ekonomii nie dostarcza argumentów za całkowitym finansowaniem oświaty przez państwo. Z jednej strony należy pamiętać, że publiczne współfinansowanie oświaty jest konieczne dla osiągnięcia ideału równości szans. Z drugiej strony L. Balcerowicz uznaje, że problemu oświaty nie da się sprowadzić do globalnych wydatków budżetu państwa w myśl zasady: im więcej, tym lepiej. Wskazując liczne wady obecnie istniejącego systemu edukacji, stwierdza podobnie jak P. Bielecki (2005), że można wprowadzić do oświaty mechanizm rynkowy, działający na wzór modelu szwedzkiego, który wyrósł z edukacji wyłącznie publicznej, a został z powodzeniem urynkowiony. Taki model funkcjonowania oświaty uznaje za właściwy m.in. ze względu na istnienie konkurencyjnego rynku, na którym usługi oświatowe świadczą jednostki zarówno publiczne, jak i prywatne (Maj-Waśniowska 2017, s. 37).

Z powyższych rozważań wynika, że w teorii finansów publicznych traktuje się powszechną oświatę najczęściej jako jedno z dóbr i jedną z usług publicznych ogólnie dostępnych i świadczonych przez państwo. Aktywność państwa w obszarze finansowania oświaty nie budzi wątpliwości, a różnice stanowisk dotyczą zasad finansowania edukacji ze środków publicznych i sposobu dostarczania usług edukacyjnych.

Modele finansowania edukacji ze środków publicznych w krajach Unii Europejskiej są zróżnicowane. Komisja Europejska (*Profile of Key... 2000*) wskazuje trzy modele związane z finansową odpowiedzialnością państwa za obowiązkową edukację, tj. odpowiedzialność władz centralnych, odpowiedzialność władz lokalnych (regionalnych) oraz odpowiedzialność dzieloną pomiędzy te władze. W pierwszym modelu finansowanie edukacji jest wyłączną odpowiedzialnością władzy centralnej. W Unii Europejskiej model taki istnieje np. w Grecji i Irlandii w przypadku szkół zawodowych. Finansowanie edukacji obowiązkowej jest zdecentralizowane w ograniczonym zakresie – odpowiedzialność władz lokalnych i regionalnych polega jedynie na rozdzielaniu środków dla szkół, które są

określane przez władze centralne. Model drugi zakłada finansowanie całości wydatków przez władze lokalne. W Unii Europejskiej rozwiązanie takie funkcjonuje m.in. w krajach skandynawskich, Wielkiej Brytanii, Bułgarii, na Litwie, a także w Polsce. W modelu tym władze lokalne finansują wszystkie rodzaje wydatków oświatowych (wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia, oraz wydatki majątkowe). Jest on charakterystyczny dla krajów, w których władze lokalne mają dużą autonomię. Ostatni z modeli polega na rozdzieleniu odpowiedzialności za finansowanie edukacji obowiązkowej pomiędzy władze centralne i lokalne. Za finansowanie wynagrodzeń w większości przypadków odpowiedzialny jest rząd centralny, a za pozostałe wydatki bieżące, a także majątkowe odpowiadają władze lokalne. Model ten stosowany jest w większości krajów Unii Europejskiej. Należy jednak zaznaczyć, że pewne rodzaje wydatków w niektórych krajach mogą być finansowane przez władze zarówno centralne, jak i lokalne. Sytuacja taka występuje w Słowenii – wydatki bieżące są współfinansowane przez państwo i samorząd (Atkinson i in. 2005, s. 13).

3. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Polska jest jednym z krajów Unii Europejskiej, które mają najbardziej zdecentralizowany system zarządzania oświatą. Jednostki samorządu terytorialnego są w pełni odpowiedzialne ze realizację zadań oświatowych. Zadania te definiuje ustawa o systemie oświaty. Należy jednak podkreślić, że od 1 września 2017 r. obowiązuje nowa Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe. Ustawa ta wraz z Ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (nowelizującą m.in. Ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz Ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela) wprowadza zasadnicze zmiany w organizacji oświaty w Polsce. Najważniejszą zmianą w stosunku do obowiązującego stanu prawnego są rozwiązania dotyczące nowego ustroju szkolnego oraz związane z tym modyfikacje w organizacji i funkcjonowaniu szkół i placówek oświatowych. Mimo istotnych zmian w systemie oświaty definicja zadań oświatowych JST w ustawie nie została zmieniona. Przez zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Zapis ten doprecyzowuje art. 5a ust. 2 uso, zgodnie z którym zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym²:

² Zadania oświatowe JST określone zostały w art. 11 ust. 2–4 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

- 1) gmin – w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, a także w wybranych typach i rodzajach szkół,
- 2) powiatów – w wybranych szkołach i placówkach,
- 3) samorządów województw – w szkołach, placówkach, zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz kolegiach pracowników służb społecznych.

Obowiązki JST w zakresie zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowych są zróżnicowane w zależności od szczebla samorządu, a największy ich ciężar spoczywa na gminach i powiatach (tabela 1). W wyniku wejścia w życie 1 września 2017 r. Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe zmienia się katalog zadań własnych w zakresie oświaty. Ze względu na to, że badania empiryczne zawarte w artykule obejmują lata 2012–2016, przedstawiono ustawowe zadania własne JST wynikające z ustawy z dnia 7 września 1991 r., które determinowały analizowane wydatki oświatowe.

Tabela 1. Ustawowe zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zakładania oraz prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Gminy	Powiaty	Województwa
Zakładanie i prowadzenie publicznych: – przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego – szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich	Zakładanie i prowadzenie publicznych: – szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych – szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego – placówek: oświatowo-wychowawczych (w tym szkolnych schronisk młodzieżowych), placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego – ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, – placówek artystycznych – poradni psychologiczno-pedagogicznych (w tym poradni specjalistycznych), młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii – specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki – placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania	Zakładanie i prowadzenie publicznych: zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz szkół i placówek (których zakładanie i prowadzenie należy do zadań powiatów), jeżeli te ostatnie mają znaczenie regionalne i ponadregionalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 7 września 1991 r. ...).

Powyższy katalog zadań wskazuje, że jednym z podstawowych obowiązków JST jest zapewnienie edukacji publicznej oraz zakładanie i prowadzenie szkół i placówek oświatowych. Waga tego zadania wynika z faktu, że zapewnienie funkcjonowania szkół i placówek warunkuje możliwość realizacji obowiązków edukacyjnych, które z jednej strony wynikają z Konstytucji RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ...), a z drugiej z ustawy o systemie oświaty.

Zadania oświatowe realizowane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dzieli się na dwie grupy, tj. zadania szkolne i pozaszkolne (tabela 2).

Zagadnienie zadań oświatowych, jak i ich finansowania jest również szeroko omawiane w literaturze przedmiotu. Badania w tym zakresie obejmują w szczególności charakter zadań oświatowych oraz problem podziału kompetencji pomiędzy państwo i samorząd (Kurzydina-Chmiel 2013), instrumenty finansowania oświaty (Levitas i Herczyński 1999, Herbst 2000), a także wydatki oświatowe JST (Herbst, Herczyński i Levitas 2009). Z kolei A. Klawanek (2012), odnosząc się szczegółowo do obowiązujących zasad finansowania wydatków oświatowych związanych z wynagrodzeniami nauczycieli, analizuje porządek formalnoprawny i wskazuje na podstawowe problemy wynikające z regulacji prawnych zawartych w Ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela. Coraz częściej też w literaturze przedmiotu zadania oświatowe JST analizowane są ze względu na ryzyko towarzyszące ich realizacji (Jedynak i Maj-Waśniowska 2016, s. 151–169).

Zadania oświatowe jednostek samorządowych finansowane z ich budżetów obejmują dwa działy klasyfikacji budżetowej:

- 1) 801 – oświata i wychowanie, w tym m.in. przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne,
- 2) 854 – edukacyjna opieka wychowawcza, która obejmuje większość zadań pozaszkolnych, takich jak świetlice, domy wczasów dziecięcych, internaty, poradnie psychologiczno-pedagogiczne itp.

Zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, stanowią w większości zadania własne samorządu i są realizowane przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty i województwa. Gminy stanowią bardzo niejednorodną grupę. Najczęściej spotykanym (stosowanym również w statystyce publicznej) podziałem jest rozróżnienie gmin na³: wiejskie (1555), miejskie⁴ (302, w tym 66 miast na prawach powiatu) i mieszane – miejsko-wiejskie (621). Powiaty (314 jednostek) stanowią samorząd lokalny o charakterze ponadgminnym. Miasta na prawach powiatu (mnp), zwane również powiatami grodzkimi, to 66 największych polskich miast, które

³ Stan na 1 stycznia 2017 r.

⁴ Bez miast na prawach powiatu.

Tabela 2. Zadania szkolne i pozaszkolne jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2016

Zadania szkolne jednostek samorządu terytorialnego	Zadania pozaszkolne jednostek samorządu terytorialnego
<p>1. Zadania związane z prowadzeniem:</p> <ul style="list-style-type: none"> – szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, oddziałów i szkół specjalnych – centrów kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia praktycznego – ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego – zakładów kształcenia nauczycieli – kolegiów pracowników służb społecznych – szkół zorganizowanych w podmiotach leczniczych – szkół artystycznych – jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek <p>2. Zadania związane z zapewnieniem warunków do prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych</p>	<p>1. Zadania związane z prowadzeniem:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przedszkoli specjalnych – oddziałów przedszkolnych specjalnych zorganizowanych w szkołach podstawowych ogólnodostępnych i specjalnych – placówek doskonalenia nauczycieli – poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych, specjalnych ośrodków (szkolno-wychowawczych, wychowawczych), młodzieżowych ośrodków (wychowawczych, socjoterapii), ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych – centrów kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia praktycznego i ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, w zakresie prowadzenia form pozaszkolnych umożliwiających realizację obowiązku nauki – placówek wychowania pozaszkolnego umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego – bibliotek pedagogicznych – świetlic szkolnych dla uczniów i wychowanków – kolonii i obozów <p>2. Zadania związane z udzielaniem pomocy materialnej dla uczniów</p> <p>3. Zadania związane z prowadzeniem burs i internatów oraz domów wczasów dziecięcych</p> <p>4. Zadania związane z prowadzeniem szkolnych schronisk młodzieżowych</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń ministra edukacji narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego z lat 2011–2015.

realizują jednocześnie zadania gminne i powiatowe. Do tej grupy w poniższych rozważaniach zaliczone zostało również miasto stołeczne Warszawa, które działa wprawdzie na podstawie odrębnej ustawy (Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. ...), ale biorąc pod uwagę zadania i wydatki związane z edukacją, podobnie jak inne miasta na prawach powiatu, realizuje dwa typy zadań – gminne i powiatowe.

4. Opis zbioru danych

Dane dotyczące wydatków JST w ramach działów i rozdziałów za lata 2012–2016 zaczerpnięto z repozytorium Ministerstwa Finansów⁵ (*Budżety...* 2017) w zakresie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dla wspomnianych lat skonstruowano zbiór danych pochodzących ze sprawozdania Rb28s, obejmujący m.in. wartości rozważanej dalej zmiennej *R4* – wydatki wykonane dla JST, w ramach poszczególnych działów, rozdziałów oraz paragrafów). Na podstawie powyższego zbioru danych wyznaczono względny udział wydatków na oświatę (tj. wydatków w działach 801 i 854) w wydatkach ogółem w latach 2012–2016. Dodatkowo uwzględniono zmienne o charakterze jakościowym dotyczące typów JST oraz rodzajów gmin. W ramach typów JST wyróżniono: gminy, miasta na prawach powiatu oraz powiaty i województwa. Podział ten odpowiada rodzajom zadań oświatowych realizowanych przez te jednostki. W celu szczegółowej analizy zróżnicowania badanej zmiennej dla gmin dokonano ich podziału ze względu na rodzaj gminy na gminy: miejsko-wiejskie, miejskie i wiejskie. Uzyskano w ten sposób zbiór danych panelowych dotyczących JST w kolejnych pięciu okresach – za lata 2012–2016. W ramach badań analizowano empiryczne rozkłady warunkowe relatywnych wydatków na oświatę względem typów JST oraz rodzajów gmin. Aby dokonać przestrzennej analizy opisowej rozkładu wspomnianej zmiennej, wykorzystano także informację przestrzenną dotyczącą położenia gmin⁶.

5. Metoda oraz rezultaty badań

W celu oceny rozkładu empirycznego udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem, warunkowego względem typów jednostek samorządu terytorialnego (tj. gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw) w latach 2012–2016, wyznaczono podstawowe statystyki opisowe, takie jak: średnia arytmetyczna, odchylenie standardowe oraz ich odporniejsze odpowiedniki – medianę i mad (mediana z bezwzględnych odchyłeń od mediany – *median absolute deviation from median*) oraz współczynniki asymetrii i kurtozy (tabela 3).

We wszystkich analizowanych latach zaobserwowano silną zależność tendencji centralnej dla udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem względem

⁵ W repozytorium dane dotyczące wydatków (sprawozdanie Rb28s) dla lat 2012–2016 zawarte były w plikach dbf, dostępnych w archiwach zip o odnośnikach nazwanych według schematu: Wydatki_IVkw**, gdzie gwiazdki zastępują dwie ostatnie cyfry roku.

⁶ Dane przestrzenne pochodzą z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (<http://www.gis-support.pl/downloads/gminy.zip>, data dostępu: 8.07.2017).

Tabela 3. Statystyki opisowe dla rozkładów udziały wydatków w działach 801 i 854, warunkowych względem typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2016

Rok	Typ JST	<i>n</i>	Średnia arytmetyczna	Odehylenie standardowe	Mediana	Średnia ucięta ^a	Mad	Min	Max	Rozstęp	Skośność	Kurtoza ^b	Błąd standardowy ^c
2012	Gminy	2398	39,18	7,09	39,36	39,33	7,03	3,64	61,56	57,92	-0,27	0,48	0,14
	Miasta na prawach powiatu	65	37,54	6,92	37,63	37,87	5,97	20,20	53,40	33,20	-0,39	0,00	0,86
	Powiaty	314	38,31	9,48	39,36	38,88	9,74	2,38	63,64	61,26	-0,62	0,38	0,54
	Województwa	16	6,55	2,65	5,72	6,50	2,65	2,89	10,83	7,95	0,38	-1,44	0,66
2013	Gminy	2398	38,99	6,88	39,13	39,07	6,83	4,12	61,98	57,86	-0,20	0,46	0,14
	Miasta na prawach powiatu	66	36,95	7,13	37,20	37,01	6,75	21,97	51,49	29,51	-0,09	-0,63	0,88
	Powiaty	314	37,83	9,78	38,88	38,42	9,80	2,80	60,37	57,57	-0,58	0,25	0,55
	Województwa	16	6,09	2,73	4,96	5,98	2,68	2,64	11,01	8,37	0,39	-1,43	0,68
2014	Gminy	2404	37,48	6,86	37,55	37,56	6,89	6,71	63,27	56,56	-0,16	0,35	0,14
	Miasta na prawach powiatu	66	35,54	7,38	35,95	35,56	7,18	19,99	51,6	31,61	-0,03	-0,25	0,91
	Powiaty	314	36,63	9,31	38,04	37,24	8,92	4,31	53,70	49,39	-0,64	0,20	0,53
	Województwa	16	5,34	2,29	4,60	5,22	2,14	2,42	9,83	7,41	0,52	-1,02	0,57
2015	Gminy	2407	38,28	7,05	38,53	38,41	6,79	10,00	62,98	52,98	-0,22	0,36	0,14
	Miasta na prawach powiatu	66	36,73	7,12	37,35	36,72	6,27	21,13	53,46	32,33	-0,01	-0,34	0,88
	Powiaty	314	36,92	9,61	38,67	37,48	9,16	3,58	59,89	56,31	-0,57	0,26	0,54
	Województwa	16	4,90	1,88	4,71	4,84	2,53	2,28	8,42	6,14	0,23	-1,20	0,47

cd. tabeli 3

Rok	Typ JST	<i>n</i>	Średnia arytmetyczna	Odchylenie standardowe	Mediana	Średnia ucinęta ^a	Mad	Min	Max	Rozstęp	Skosność	Kurtoza ^b	Błąd standardowy ^c
2016	Gminy	2412	33,75	4,92	33,72	33,75	4,64	12,31	53,1	40,79	-0,02	0,54	0,10
	Miasta na prawach powiatu	66	35,87	5,54	36	35,93	5,05	23,25	47,43	24,18	-0,10	-0,34	0,68
	Powiaty	314	36,99	9,42	38,04	37,63	8,97	2,27	61,88	59,62	-0,65	0,54	0,53
	Województwa	16	6,24	1,84	5,82	6,09	0,96	3,44	11,18	7,74	1,20	1,06	0,46

^a Parametr ucinania: $\alpha = 0,1$. ^b Wariancie *excess kurtosis*. ^c Błąd standardowy estymatora średniej arytmetycznej.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem środowiska R.

typów JST. Dla gmin średnia arytmetyczna w latach 2012–2016 kształtuje się w przedziale 33–39%, wartości median były niewiele wyższe od tych dla średnich arytmetycznych, co świadczy o niewielkiej lewostronnej asymetrii empirycznych rozkładów warunkowych (potwierdzają to niewielkie co do modułu ujemne wartości współczynników asymetrii). Poziom zmienności udziałów rozważanych wydatków dla gmin mierzony odchyleniem standardowym wynosił ok. 7 p.p. Leptokurtyczność rozkładów warunkowych względem kategorii „gmina” świadczy o grubszych ogonach tych rozkładów. Tendencja centralna w badanym przedziale czasowym dla powiatów i miast na prawach powiatu była niewiele niższa – o ok. 1–2 p.p. (z wyjątkiem 2016 r.). Rozkłady warunkowe dla powiatów charakteryzowały się ujemnymi współczynnikami asymetrii oraz niewielką dodatnią kurtozą. Rozkłady warunkowe dla miast na prawach powiatu były zbliżone do rozkładów symetrycznych oraz charakteryzowały się umiarkowaną platokurtycznością. Dla województw przeciętny udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem był zdecydowanie niższy, średnia arytmetyczna kształtowała się w rozważanym przedziale czasowym na poziomie 5–6%, mediany były o ok. 1 p.p. niższe, co świadczyło o prawostronnej asymetrii rozkładów, inaczej niż w przypadku pozostałych typów JST. W celu uzupełnienia analizy opisowej przedstawiono na rys. 1 histogramy gęstości dla warunkowych względem typów JST rozkładów empirycznych udziałów wydatków oświatowych w wydatkach ogółem wraz z nałożonymi krzywymi jądrowych estymatorów gęstości⁷ dla tych rozkładów w 2016 r.⁸

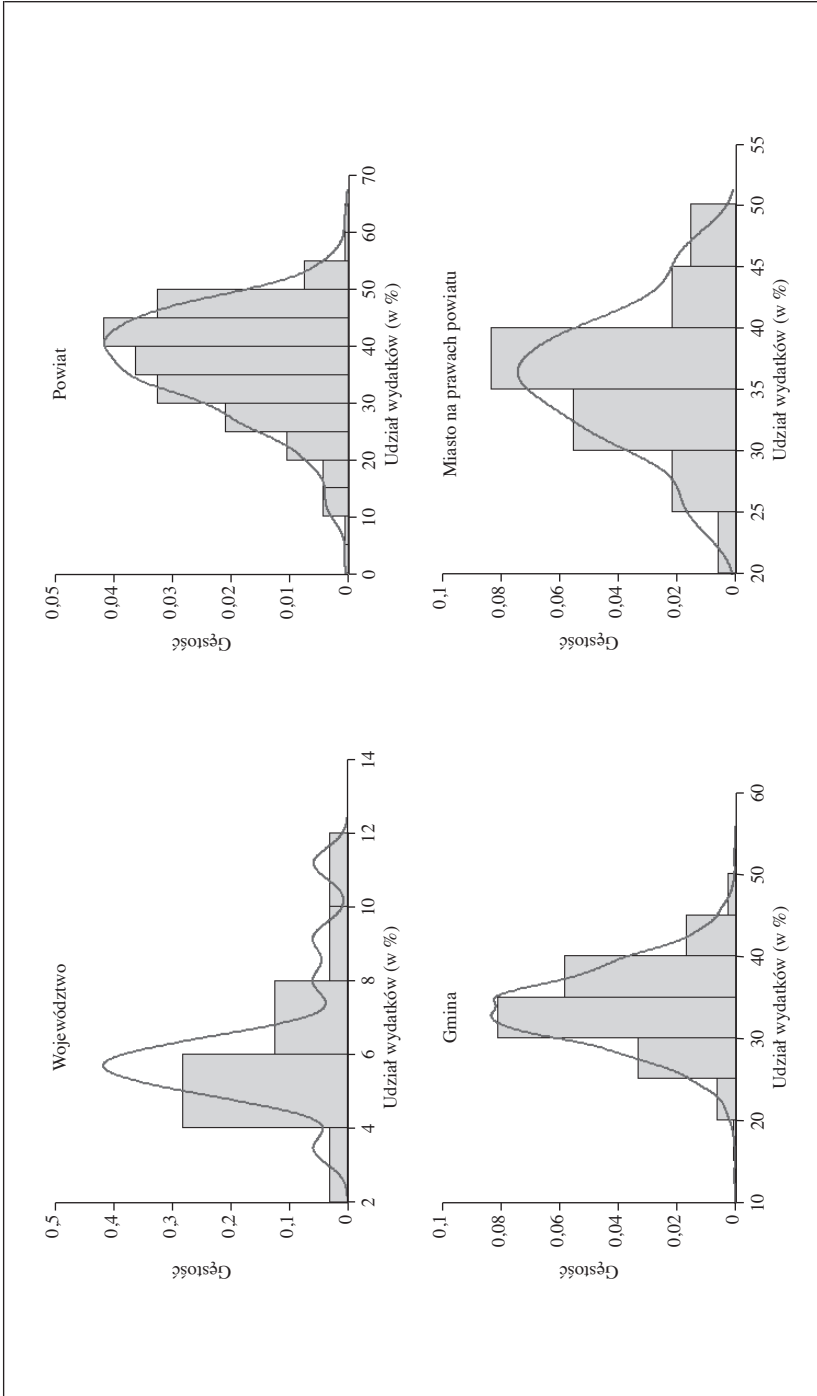
Histogramy wraz z przebiegami estymatorów jądrowych gęstości dla poszczególnych warunkowych rozkładów empirycznych w badanym okresie zdają się świadczyć, że przy ustalonej kategorii typu JST próby pochodzą z jednorodnej populacji ze względu na rozważaną zmienną (względny udział wydatków na oświatę).

Parametry pozycyjne rozkładów warunkowych relatywnych wydatków na oświatę, względem typów JST, można przedstawić za pomocą klasycznych wykresów typu ramka-wąsy odnoszących się do lat 2012–2016 (rys. 2).

W celu oceny empirycznego rozkładu trajektorii udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem w latach 2012–2016 dla rozważanych typów JST skonstruowano funkcjonalne wykresy typu ramka-wąsy (*functional boxplot*). Dane szeregów czasowych dla poszczególnych JST przekształcono do postaci danych funkcjonalnych przez liniową interpolację. Odpowiedniki kwantyli dla warunkowych rozkładów uzyskanych danych funkcjonalnych wyznaczono na podstawie wartości pasmowej funkcji głębi (*band depth*) zaproponowanej w pracy (Sun

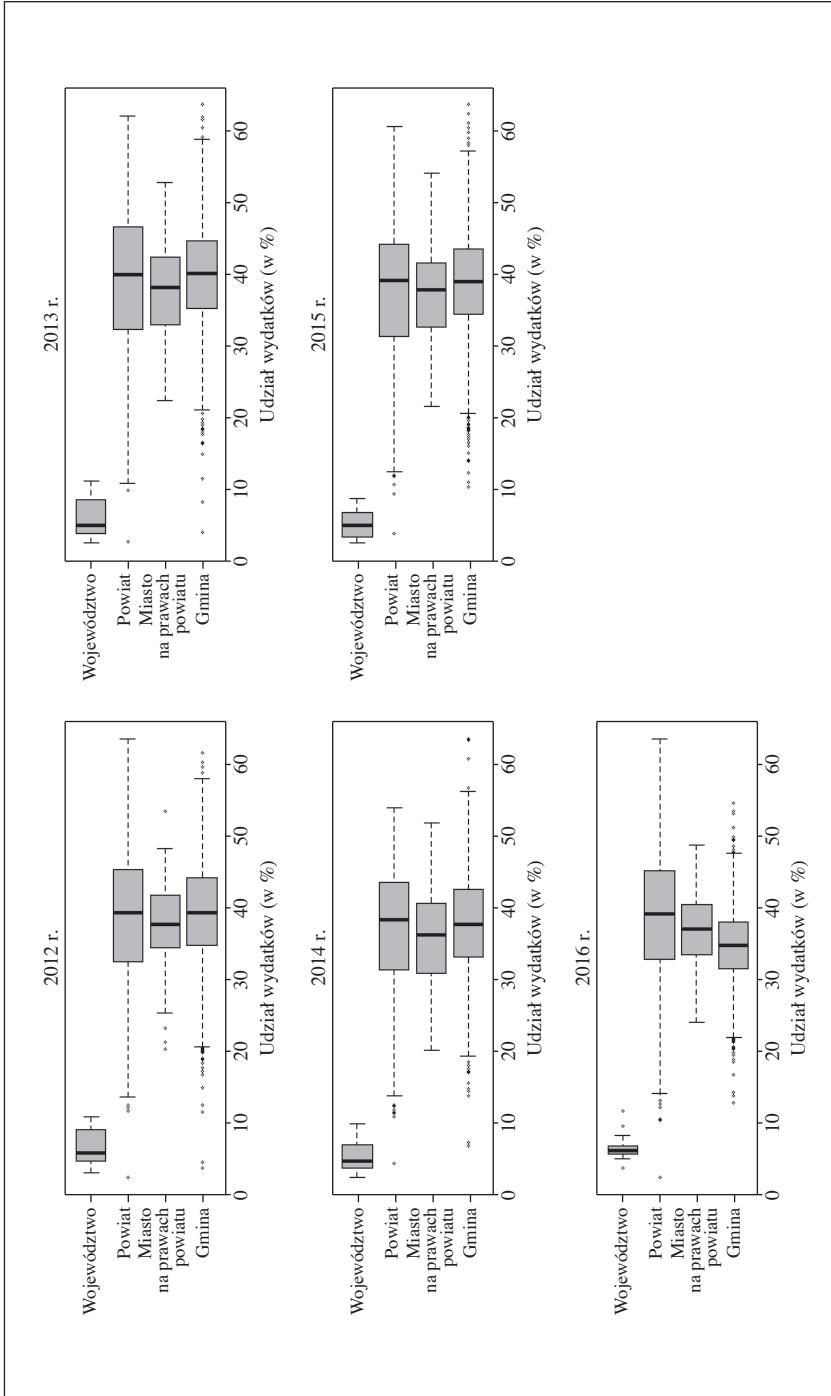
⁷ Zastosowano jądra gaussowskie, dla których parametr pasma został określony za pomocą zasady *rule-of-thumb*.

⁸ Z powodu ograniczonej objętości artykułu nie zaprezentowano w nim histogramów gęstości dla lat 2012–2015.



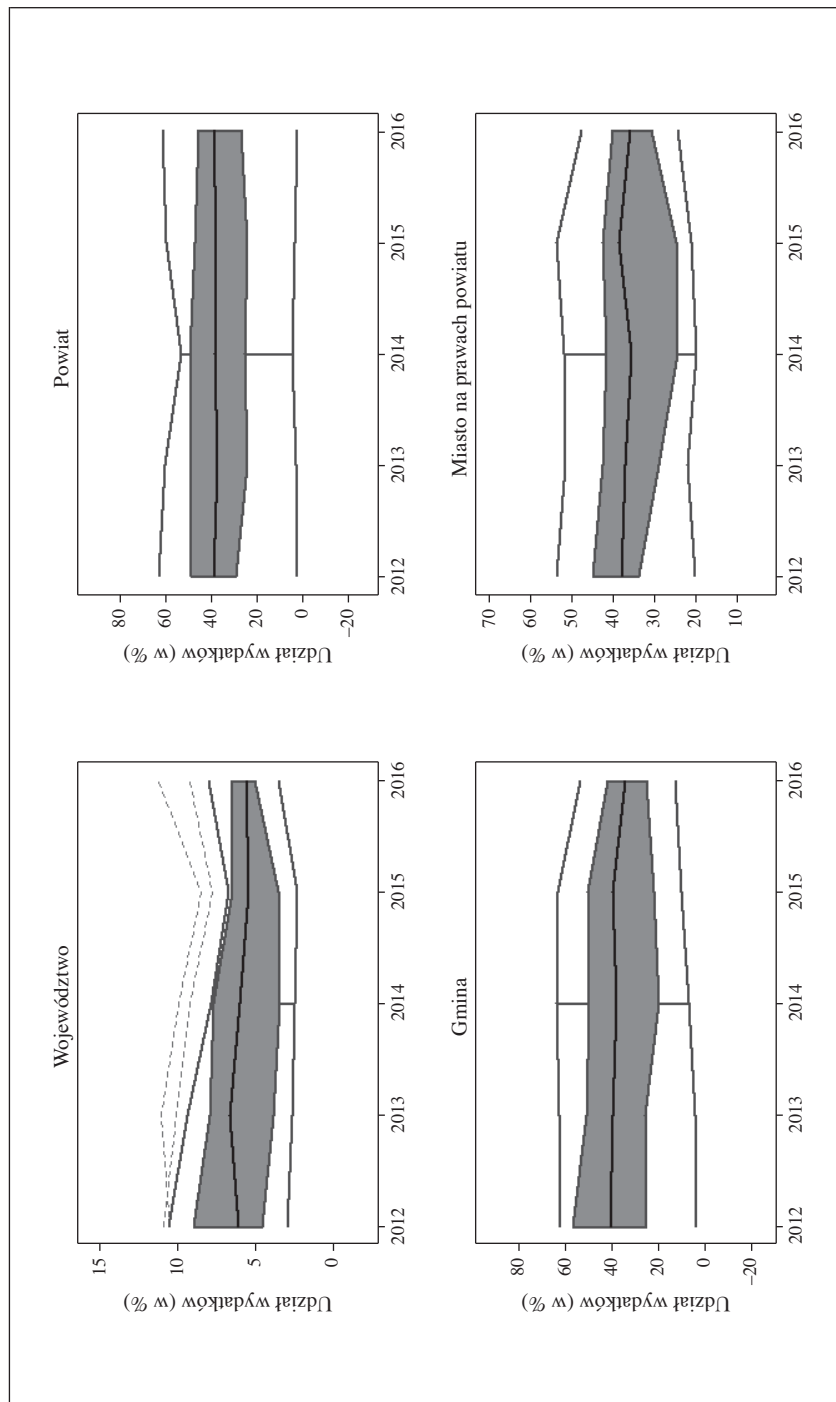
Rys. 1. Histogramy dla rozkładów warunkowych udziału wydatków oświatowych w działach 801 i 854 w wydatkach ogółem względem typów JST w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem środowiska R.



Rys. 2. Wykresy ramka-wąsy dla rozkładów warunkowych udziału wydatków oświatowych w działach 801 i 854 w wydatkach ogółem względem typów JST w latach 2012–2016

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem środowiska R.



Rys. 3. Funkcjonalne wykresy typu ramka-wąsy dla trajektorii udziału wydatków oświatowych w działach 801 i 854 w wydatkach ogółem w latach 2012–2016 dla poszczególnych typów JST
 Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem środowiska R.

i Genton 2011). Skorzystano z wariantu zmodyfikowanego głębi pasmowej (*modified band depth* – MBD). Jako medianę rozważa się funkcjonał z próby o największej wartości funkcji głębi pasmowej. Natomiast dolny i górny kwartył określone są przez pasmo wyznaczone na podstawie funkcjonałów należących do 50-procentowego obszaru centralnego. Szczegóły dotyczące obliczeń można znaleźć w pracy (Sun i Genton 2011). Obszar nieodstających obserwacji dla danych funkcjonalnych ograniczony jest funkcjonałami skonstruowanymi jako kwartył pierwszy oraz kwartył trzeci odpowiednio $\pm 1,5$ razy rozstęp międzykwartyłowy. Wspomniane funkcjonalne parametry pozycyjne posłużyły do konstrukcji funkcjonalnych wykresów ramka-wąsy (rys. 3).

W ten sposób wyznaczone mediany rozkładów warunkowych udziałów wydatków oświatowych względem typów JST świadczą o stabilności „przeciętnego” przebiegu wartości analizowanej zmiennej w rozważanym przedziale czasowym (na poziomie 6–7% dla województw, ok. 40% dla gmin i powiatów oraz 39% dla miast na prawach powiatu). Kwartył pierwszy dla danych funkcjonalnych kształtował się na poziomie ok. 4% w przypadku województw, ok. 20–25% dla gmin, 25–30% dla powiatów oraz ok. 38% dla miast na prawach powiatu. Odpowiednio kwartył trzeci dla danych funkcjonalnych w przypadku województw zmniejszył się z poziomu 9% do 6%, w przypadku gmin z poziomu 58% do ok. 45%, w miastach na prawach powiatu z poziomu 45% do 42%, a w przypadku powiatów pozostawał na niezmiennym poziomie.

W odniesieniu do relatywnego udziału wydatków na oświatę rozważono także empiryczne rozkłady warunkowe względem rodzajów gmin (gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich). Statystyki opisowe dla wspomnianych rozkładów warunkowych przedstawiono w tabeli 4.

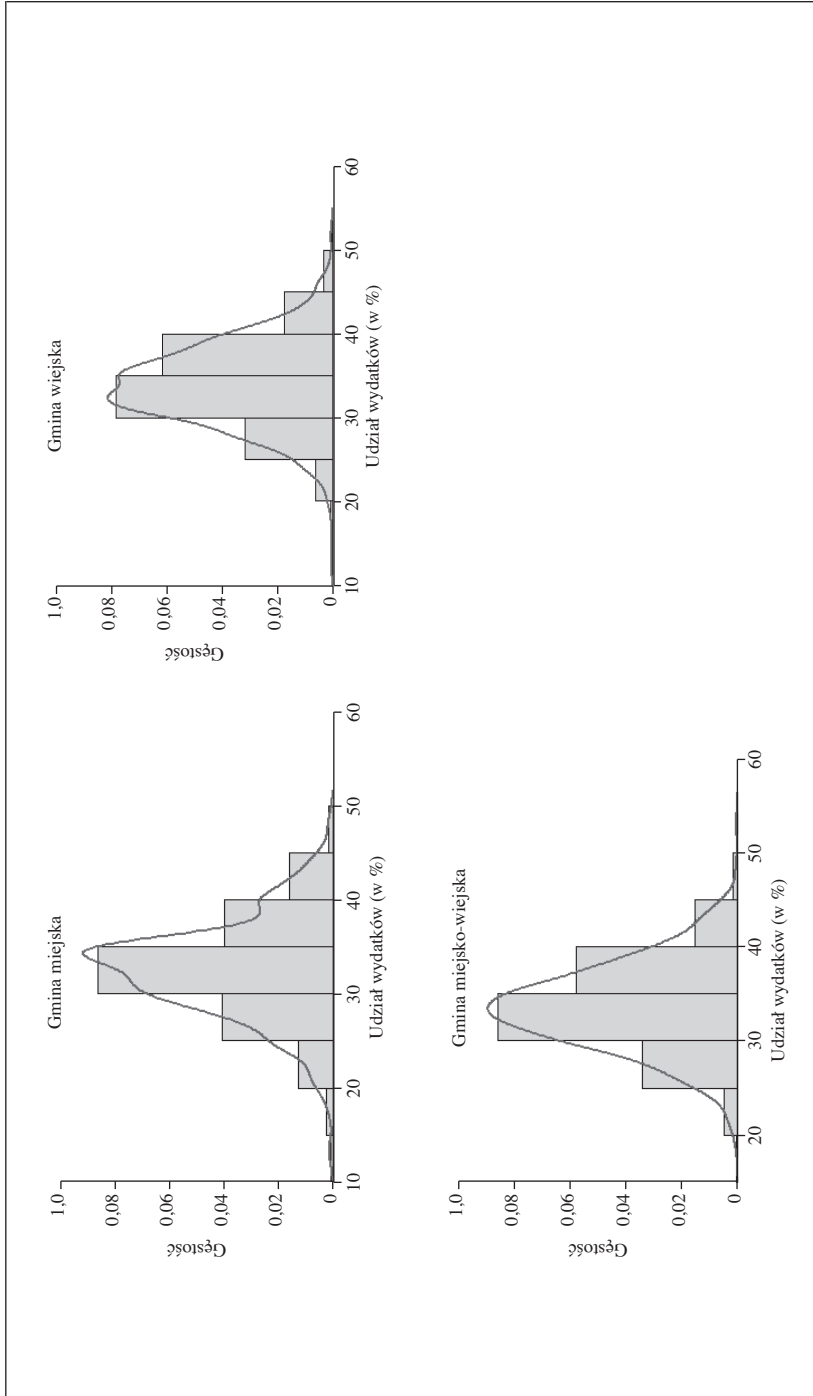
We wszystkich analizowanych latach zaobserwowano silną zależność tendencji centralnej dla udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem względem rodzajów gmin. Dla gmin miejskich średnia arytmetyczna w latach 2012–2015 kształtowała się na poziomie ok. 36%, natomiast w 2016 r. spadła do poziomu poniżej 33%. Dla pozostałych rodzajów gmin wartości przeciętne w latach 2012–2016 były o 1–2 p.p. wyższe. Wartości median dla wszystkich rodzajów gmin były niewiele wyższe niż średnie arytmetyczne, co świadczy o niewielkiej lewostronnej asymetrii empirycznych rozkładów warunkowych (potwierdzają to niewielkie co do modułu ujemne wartości współczynników asymetrii). Poziom zmienności udziałów wydatków dla wszystkich rozważanych rodzajów gmin mierzony odchyleniem standardowym kształtował się w latach 2012–2015 na poziomie 6–7 p.p., a w 2016 r. był niższy o 1 p.p. Zazwyczaj rozkłady warunkowe względnych wydatków na oświatę dla każdego z rozważanych rodzajów gmin charakteryzowała leptokurtyczność (grubsze ogony), przy czym dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich jej poziom był relatywnie wyższy.

Tabela 4. Statystyki opisowe dla rozkładów udziału wydatków w działaniach 801 i 854, warunkowych względem rodzajów gmin w latach 2012–2016

Rok	Rodzaj gminy	<i>n</i>	Średnia arytmetyczna	Odchylenie standardowe	Mediana	Średnia ucięta ^a	Mad	Min	Max	Rozstęp	Skosność	Kurtozja	Błąd standardowy
2012	Gminy miejskie	237	36,41	7,53	36,70	36,46	7,50	4,38	56,68	52,30	-0,23	0,75	0,49
	Gminy miejsko-wiejskie	602	38,55	6,66	39,08	38,8	6,76	3,64	57,36	53,72	-0,54	1,33	0,27
2013	Gminy wiejskie	1559	39,85	7,06	40,14	39,98	7,02	12,32	61,56	49,24	-0,19	0,08	0,18
	Gminy miejskie	237	36,62	6,57	36,88	36,77	6,27	8,21	56,11	47,9	-0,37	1,19	0,43
2014	Gminy miejsko-wiejskie	602	38,58	6,40	39,04	38,75	6,24	4,12	54,08	49,96	-0,47	1,13	0,26
	Gminy wiejskie	1559	39,51	7,02	39,62	39,58	6,99	11,35	61,98	50,63	-0,14	0,13	0,18
2015	Gminy miejskie	237	35,33	6,70	35,65	35,42	6,47	7,27	53,34	46,07	-0,29	0,79	0,44
	Gminy miejsko-wiejskie	608	37,21	6,40	37,45	37,26	6,08	6,71	56,47	49,76	-0,25	0,76	0,26
2016	Gminy wiejskie	1559	37,91	6,99	38,10	38,01	7,27	13,72	63,27	49,55	-0,13	0,13	0,18
	Gminy miejskie	237	36,21	6,64	36,22	36,21	5,80	19,57	52,44	32,86	-0,04	-0,20	0,43
2015	Gminy miejsko-wiejskie	611	38,10	6,53	38,32	38,21	6,30	10,63	58,34	47,71	-0,27	0,59	0,26
	Gminy wiejskie	1559	38,66	7,25	39,03	38,82	6,95	10,00	62,98	52,98	-0,25	0,37	0,18
2016	Gminy miejskie	237	32,67	5,26	32,86	32,72	4,63	13,25	48,22	34,97	-0,17	0,7	0,34
	Gminy miejsko-wiejskie	616	33,69	4,66	33,57	33,65	4,43	18,89	53,10	34,21	0,13	0,43	0,19
	Gminy wiejskie	1559	33,93	4,95	33,84	33,94	4,73	12,31	52,02	39,71	-0,03	0,49	0,13

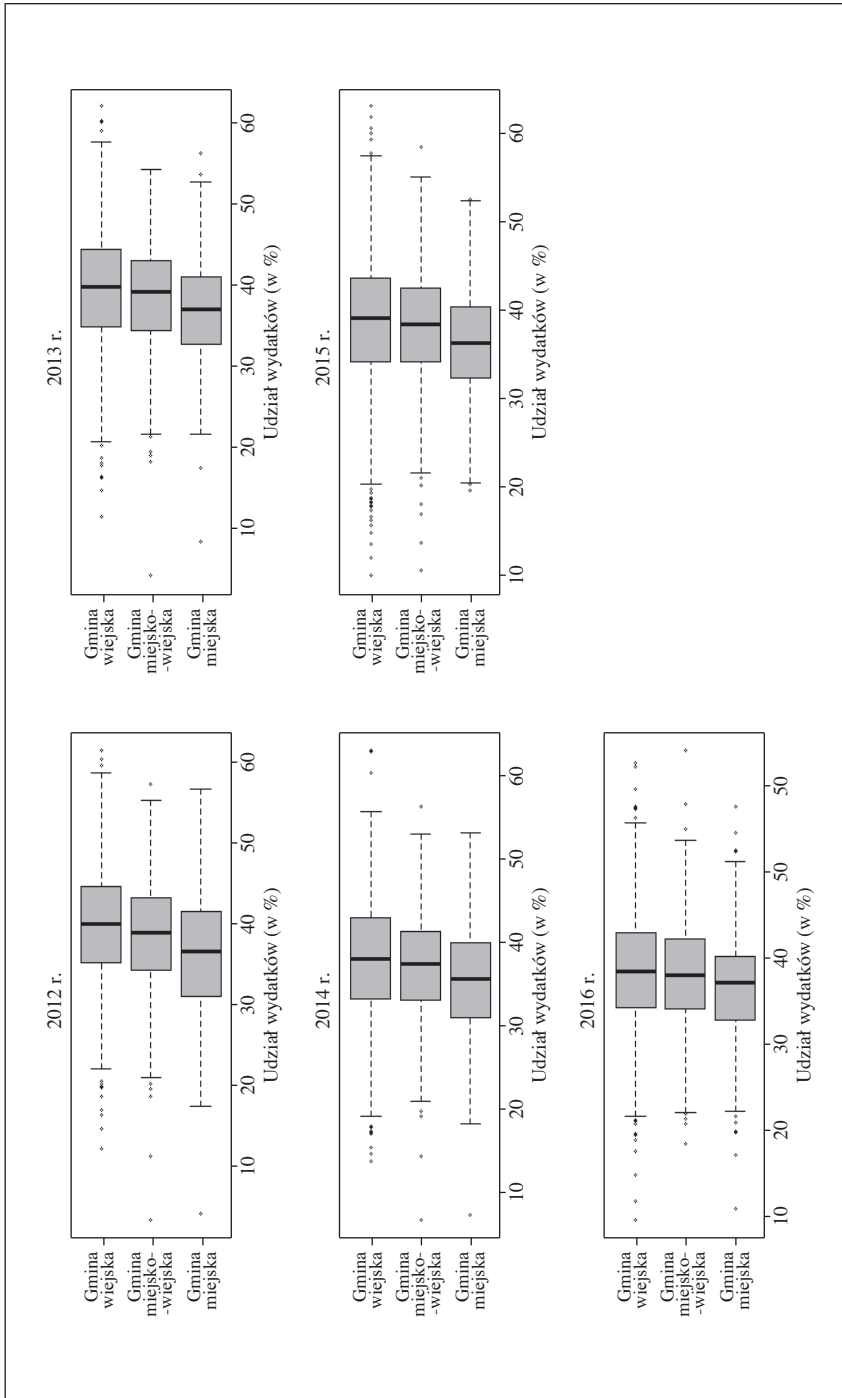
^a Parametr ucinania: $\alpha = 0,1$.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem środowiska R.



Rys. 4. Histogramy dla rozkładów warunkowych udziału wydatków oświatowych w działach 801 i 854 w wydatkach ogółem względem rodzaju gmin w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem środowiska R.



Rys. 5. Wykresy ramka-wąsy dla rozkładów warunkowych udziału wydatków oświatowych w działach 801 i 854 w wydatkach ogółem względem rodzajów gmin w latach 2012–2016

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem środowiska R.

W celu uzupełnienia analizy opisowej na rys. 4 przedstawiono histogramy⁹ gęstości dla warunkowych względem rodzajów gmin rozkładów empirycznych udziałów wydatków oświatowych w wydatkach ogółem wraz z nałożonymi krzywymi jądrowych estymatorów gęstości¹⁰ dla tych rozkładów w 2016 r.

Histogramy wraz z przebiegami estymatorów jądrowych gęstości dla warunkowych rozkładów empirycznych względem rodzajów gmin w badanym okresie zdają się potwierdzać, że dla każdego z rodzajów gmin próby pochodzą z jednorodnej populacji ze względu na rozważaną zmienną.

Parametry pozycyjne rozkładów warunkowych relatywnych wydatków na oświatę, względem rodzajów gmin, można w sposób zwarty przedstawić za pomocą wykresów typu ramka-wąsy odnoszących się do lat 2012–2016 (rys. 5).

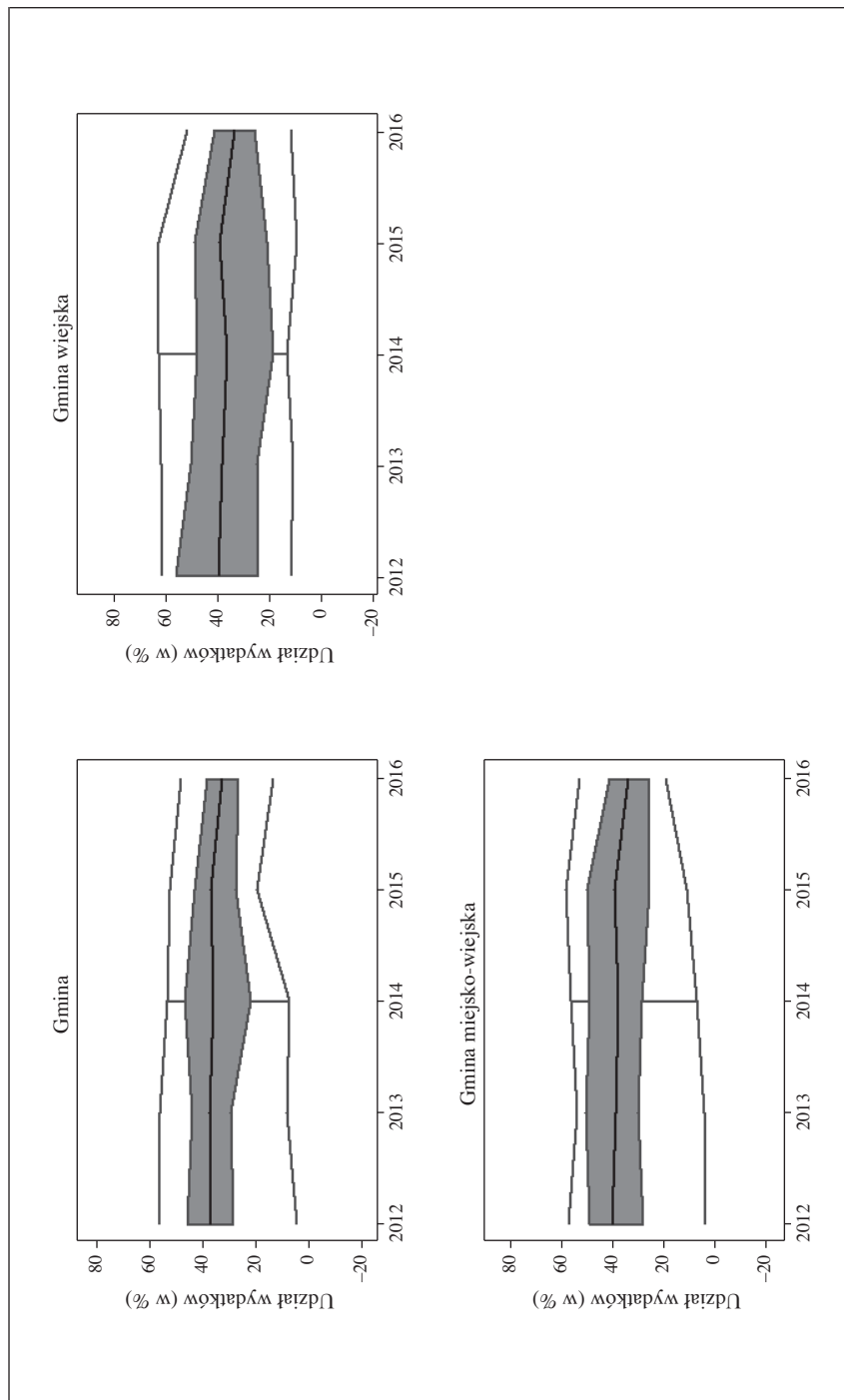
W ten sposób wyznaczone mediany rozkładów warunkowych udziałów wydatków oświatowych z uwzględnieniem rodzajów gmin świadczą o stabilności „przeciętnego” przebiegu wartości analizowanej zmiennej w rozważanym przedziale czasowym (na poziomie 37–38% dla gmin miejskich, 39–40% dla gmin miejsko-wiejskich oraz ok. 40–41% dla gmin wiejskich). Kwartył pierwszy dla danych funkcjonalnych kształtował się dla gmin miejskich w latach 2012–2013 na poziomie ok. 30%, w 2014 r. obniżył się do poziomu ok. 22%, po czym wzrósł do poziomu ok. 30% w 2016 r. W przypadku gmin wiejskich widoczna była podobna tendencja związana z kształtowaniem się kwartyła pierwszego. W latach 2012–2013 wynosił ok. 25%, w 2014 r. obniżył się do poziomu 20%, a następnie wzrastał i w 2016 r. osiągnął ponownie poziom 25%. Najmniejsze wahania poziomu kwartyła pierwszego widoczne były w gminach miejsko-wiejskich; w badanym okresie kształtował się on na poziomie 26–28%. Odpowiednio kwartył trzeci dla danych funkcjonalnych kształtował się w przypadku gmin miejskich na poziomie 42–45%, w przypadku gmin wiejskich w latach 2012–2016 obniżył się z poziomu 58% do ok. 45%, a w gminach miejsko-wiejskich z poziomu 50% do 42% (rys. 6).

Kolejnym elementem badań była analiza opisowa rozkładu przestrzennego udziału wydatków na oświatę w wydatkach ogółem w 2016 r. Aby ocenić przestrzenne zróżnicowanie wartości analizowanej zmiennej dla gmin, skonstruowano kartogram.

Przedział zmienności wartości względnych wydatków dla gmin w 2016 r. zadany był jako przedział 12,3–53,1%. Na podstawie tzw. pięciu liczb Tukeya (min, Q1, med, Q3, max) dokonano dyskretyzacji tego przedziału (wartości te stanowiły granice czterech przedziałów). Podziału dokonano w taki sposób, aby każdy z przedziałów obejmował 25% niemalejąco uporządkowanych ze względu

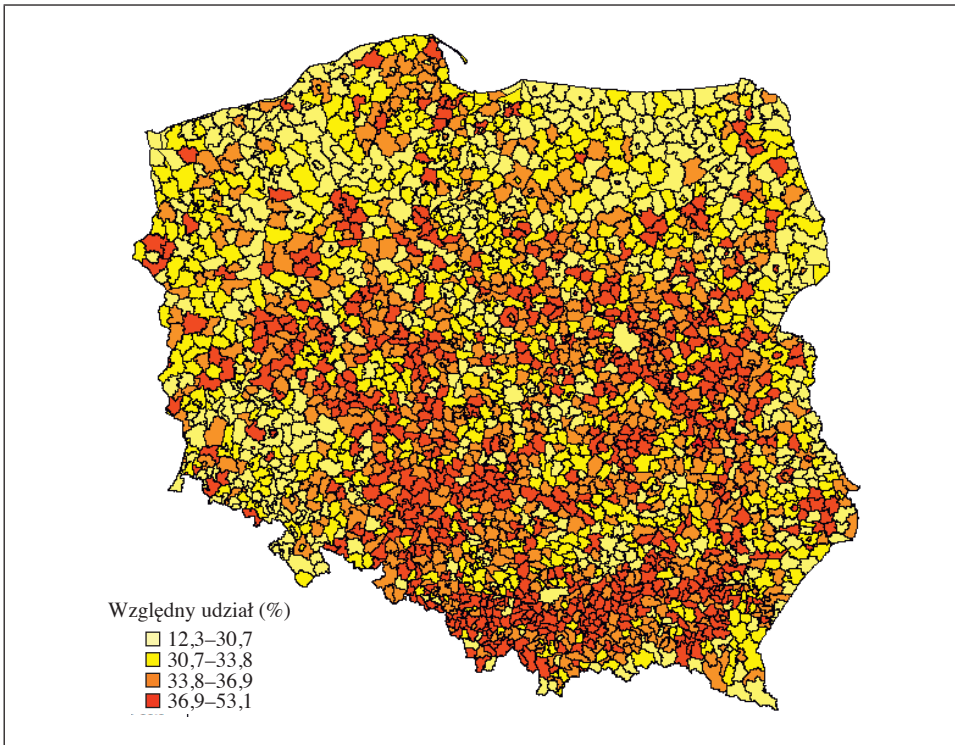
⁹ Liczba przedziałów klasowych dla histogramów rozkładów warunkowych została określona według reguły Sturgesa.

¹⁰ Zastosowano jądra gaussowskie, dla których parametr pasma został określony za pomocą zasady *rule-of-thumb*.



Rys. 6. Funkcjonalne wykresy typu ramka-wąsy dla trajektorii udziału wydatków oświatowych w działaniach 801 i 854 w wydatkach ogółem w latach 2012–2016 dla poszczególnych rodzajów gmin

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem środowiska R.



Rys. 7. Przestrzenne zróżnicowanie udziału wydatków na oświatę w działach 801 i 854 w wydatkach ogółem gmin w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem środowiska R.

na udział wydatków oświatowych gmin. Tym samym można zauważyć, że długości przedziałów „skrajnych” są większe (odpowiednio 18 p.p. i 16 p.p.) od tych dla przedziałów środkowych (wynoszących ok. 3 p.p.). Analiza rozkładu przestrzennego udziału wydatków na oświatę w wydatkach ogółem w 2016 r. wskazuje na duże przestrzenne zróżnicowanie analizowanej zmiennej. Najwyższe udziały wydatków oświatowych w wydatkach ogółem widoczne są w gminach południowej i centralnej Polski, a niższe w północnej Polsce. Ponadto analiza kartogramu wskazuje, że w największych miastach udział ten jest niski (pierwszy przedział zmienności). Wysokie udziały analizowanej zmiennej zaobserwowano natomiast w gminach znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie dużych miast (w szczególności miast na prawach powiatu).

6. Podsumowanie

Edukacja ma duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego, wzrostu dobrobytu i konkurencyjności. Przynosi ona korzyści zarówno jednostkom, jak i całemu społeczeństwu. Szczególną rolę w tym zakresie przypisuje się edukacji obowiązkowej, obejmującej szkolnictwo podstawowe i średnie. Publiczne wydatki na edukację powinny być zatem przeznaczane na ten obszar polityki edukacyjnej państwa. W Polsce zadania oświatowe realizowane są przez jednostki samorządu terytorialnego, ich zakres jest jednak zróżnicowany w zależności od szczebla samorządu. W największym stopniu zadania te realizowane są przez gminy, powiaty i miasta na prawach powiatu. Województwa wykonują jedynie nieliczne zadania o charakterze regionalnym i ponadregionalnym, które w systemie oświaty można zaliczyć do zadań uzupełniających. W analizowanym okresie, obejmującym lata 2006–2016, z roku na rok następował wzrost wydatków oświatowych JST. Największy wzrost nastąpił w przypadku miast na prawach powiatu oraz gmin, wyniósł on odpowiednio 72% oraz 65%. Jedynie w przypadku województw wydatki oświatowe zmniejszyły się (o ponad 13%). Wynikało to m.in. z ograniczenia katalogu zadań oświatowych tych jednostek samorządowych.

Przeprowadzona analiza udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem w latach 2012–2016 wydaje się potwierdzać postawioną hipotezę, że rozkład analizowanej zmiennej (udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem) jest zależny od typu jednostki samorządowej, ale nie wykazuje istotnych różnic w poszczególnych latach w ramach analizowanego przedziału czasowego. Rozkład udziałów wydatków oświatowych w wydatkach ogółem w przypadku województw „jest przesunięty w lewo” względem pozostałych typów JST, co oznacza, że udział ten jest znacząco niższy. Odzwierciedla to zakres realizowanych zadań oświatowych. Przykładowo w 2016 r. w województwach udział ten wyniósł przeciętnie 6% (zaobserwowany przedział zmienności dla rozkładu warunkowego względem województw obejmował wartości od 3% do 11%), w gminach przeciętny udział wyniósł blisko 34%, w miastach na prawach powiatu blisko 36%, a w powiatach 37%. Ponadto badania skłaniają również do potwierdzenia drugiej z hipotez, zgodnie z którą rozkład przestrzenny udziałów wydatków oświatowych w wydatkach ogółem dla gmin wykazuje wzorce przestrzenne. Wysokie udziały analizowanej zmiennej zaobserwowano w gminach znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie dużych miast (w szczególności miast na prawach powiatu), a także w gminach położonych w południowej Polsce.

Warto także zauważyć, że przeprowadzone analizy opisowe mogą stanowić podstawę dalszych pogłębionych analiz w ramach wnioskowania statystycznego na podstawie zebranych danych, w tym przez formalne testy statystyczne w ramach

podejścia MANOVA dotyczące równości wartości przeciętnych udziałów wydatków na oświatę w różnych typach JST, a także rodzajach gmin. Ponadto za pomocą testu Kołmogorowa-Smirnowa dla wielu próbek (Böhm i Hornik 2011) można sprawdzić zgodność rozkładów warunkowych dla poszczególnych typów JST dla relatywnych udziałów wydatków na oświatę. Jeśli chodzi o formalne określenie trendów oraz współzależności przestrzennych dotyczących udziału wydatków na oświatę dla gmin, można zbudować modele trendu przestrzennego oraz modele autoregresji przestrzennej (SAR, SMA) (*Ekonometria...* 2010).

Literatura

- Atkinson M., Lamont E., Gulliver C., White R., Kinder K. (2005), *School Funding: A Review of Existing Models in European and OECD Countries*, LGA Research Report 3/05, NFER, Slough.
- Balcerowicz L. (1999), *Państwo w przebudowie*, Znak, Kraków.
- Bielecki P. (2005), *Bony edukacyjne. Granice urynkowienia edukacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Bils M., Klenow P. (1999), *Does Schooling Cause Growth?*, „American Economic Review”, vol. 90(5).
- Böhm W., Hornik K. (2011), *A Kolmogorov-Smirnov Test for r Samples*, Research Report Series/Department of Statistics and Mathematics, nr 105, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego. Sprawozdania budżetowe* (2017), Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budżety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe> (data dostępu: 10.08.2017).
- Convention against Discrimination in Education* (1960), UNESCO, Paris.
- Denek E., Sobiech J., Woźniak J. (2005), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ekonometria przestrzenna* (2010), red. B Suchecki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Foster A., Rosenzweig M. (1996), *Technical Change and Human Capital Returns and Investments: Evidence from the Green Revolution*, „American Economic Review”, vol. 86(4).
- Golinowska S. (1994), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Herbst M. (2000), *Mechanizmy finansowania oświaty w Polsce – algorytm oświatowy a dopłaty samorządów do otrzymanej subwencji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A. (2009), *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jedynak T., Maj-Waśniowska K. (2016), *Ryzyko w działalności oświatowej jednostek samorządu terytorialnego (w:) Public Risk Management. Tom II. Wybrane zagadnienia*, red. P. Tworek, J. Myrczek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.

- Klawanek A. (2012), *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*, Projekt: Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym, Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Kochhar A. (2003), *Higher Schooling Investments and Poverty in the Indian Economy*, „Stanford Center for International Development Working Paper”, nr 191.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Kurzyna-Chmiel D. (2013), *Oświata jako zadanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kuzińska H. (2005), *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa.
- Levitas A., Herczyński J. (1999), *Selected Policy Issues of the Financing of Education in Poland*, Democratic Governance and Public Administration Project/DAI/USAID, Warszawa.
- Maj-Waśniowska K. (2017), *System oświaty w Polsce i jego finansowe uwarunkowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Mukherjee A.N. (2007), *Public Expenditure on Education: A Review of Selected Issues and Evidence*, „Financing Human Development Working Paper”, nr 1, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi.
- Owsiak S. (2017), *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Profile of Key Topics in Education in Europe. Volume 2. Financing and Management of Resources in Compulsory Education. Trends in National Policies* (2000), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2012 r., Dz.U. nr 228, poz. 1693.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r., Dz.U. poz. 1541.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r., Dz.U. poz. 1687.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r., Dz.U. poz. 1977.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r., Dz.U. poz. 2294.
- Sen A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Siwińska-Gorzelać J. (2008), *Jakość dóbr publicznych dostarczanych przez samorząd na przykładzie edukacji (w:) Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, Wydawnictwo Cedewu, Warszawa.
- Sun Y., Genton M.G. (2011), *Functional Boxplots*, „Journal of Computational and Graphical Statistics”, vol. 20, nr 2, <https://doi.org/10.1198/jcgs.2011.09224>.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. 2017, poz. 1189, ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. nr 95, poz. 425, ze zm.

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. nr 41, poz. 361, ze zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 59.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 60.

An Analysis of the Significance of Educational Expenditures by Type of Local Government Unit

(Abstract)

Tasks in education are among the most important local government units (SGU) perform. Their importance arises both from the role that education plays in the development of individuals and entire societies, and from the level of expenditures incurred by local governments to perform them. The article presents arguments justifying the need for state activity in the financing of education, as well as a characterisation of educational tasks of local government units, and the analysis of educational expenditures of individual SGUs. In addition, the empirical distributions of the share of educational expenditures in total expenditures, conditional on the category of local government units, and on that of years, are analysed. For this purpose, basic descriptive statistics for conditional distributions in relation to categories (types of SGUs and commune types) were determined in subsequent years. In addition, a cartogram was constructed for the assessment of the spatial variation of the analysed value for communes.

The analysis of the share of educational expenditures in total expenditures in 2012–2016 indicates that the distribution of the variable analysed depends on the type of local government unit that is involved, but it does not show significant differences in particular years within the period analysed. In addition, research also indicates that the spatial distribution of the share of educational expenditure in total expenditure for communes shows spatial patterns.

Keywords: local government units, SGU educational tasks, SGU educational expenditures, empirical analysis, panel data, spatial differentiation of educational expenditures.

| *Katarzyna Owsiak*

Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy

Streszczenie

Wprowadzony w 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi narzędzie zapewniania bezpieczeństwa finansowego JST, a także uwzględnia indywidualne zdolności każdej JST do regulowania zobowiązań. Jego konstrukcja jest jednak krytykowana, a Ministerstwo Finansów zapowiada jego modyfikację. Celem artykułu jest wskazanie problemów związanych z zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2013 r. Poruszono zagadnienia dotyczące reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego, skuteczności funkcjonujących rozwiązań prawnych w zakresie ograniczania zadłużenia oraz absorpcji środków unijnych.

Słowa kluczowe: dług jednostki samorządu terytorialnego, reguły fiskalne, indywidualny wskaźnik zadłużenia, niestandardowe instrumenty finansowe.

Klasyfikacja JEL: H63, H68, H74.

1. Wprowadzenie

Problematyka długu samorządowego jest bardzo często rozważana i analizowana, co wynika z kilku powodów. Najczęściej przyjmuje się, że zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest następstwem zaciągania zobowiązań długoterminowych w formie kredytów i pożyczek oraz emisji papierów

wartościowych (obligacji), które to tytuły dłużne dominują w strukturze zobowiązań, inaczej niż zobowiązania wymagalne i przyjęte depozyty (Miemiec, Sawicka i Miemiec 2013, s. 158). Dług samorządowy traktuje się także jako skutek deficytu budżetowego i braku środków na jego pokrycie. Ponadto we współczesnym państwie kładzie się nacisk na poprawę jakości i dostępności świadczonych usług publicznych także na poziomie lokalnym, dlatego wiele jednostek samorządu terytorialnego, dążąc do tego celu w ramach prowadzonej strategii rozwoju zadłuża się, aby podjąć przedsięwzięcia inwestycyjne. Stąd w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że dług sektora samorządowego ma inne cechy – jego charakter jest prorozwojowy. Kwestię tę porusza M. Poniatowicz. Pisze o tzw. dobrych i złych długach, odwołując się do koncepcji fiskalnego federalizmu, zgodnie z którą zły dług to zadłużenie na cele bieżące, a dobry – na cele inwestycyjne (Poniatowicz 2011a, s. 489–491). Co ważniejsze, powstaje pytanie, dlaczego należy się zadłużać na przedsięwzięcia inwestycyjne. Wśród argumentów wymienić trzeba m.in.: niewystarczający poziom dochodów własnych, zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej, kosztochłonność inwestycji infrastrukturalnych czy dostęp do środków pomocowych Unii Europejskiej (Poniatowicz 2011b).

Nowe rozwiązanie prawne, obowiązujące od 1 stycznia 2014 r., wprowadziło zindywidualizowany wskaźnik zadłużenia, który jest obliczany dla każdej JST z uwzględnieniem jej potencjału finansowego. Jest ono przyczyną wielu kontrowersji. Uznaje się, że przyrost długu samorządowego w latach 2009–2013 był próbą ucieczki przed wejściem w życie nowych zasad ustalania limitu, które w praktyce miały być niekorzystne dla wielu JST. Pojawiło się też zjawisko poprawiania wskaźnika. Co więcej, zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Rodzi się wątpliwość, czy nowe zasady limitacji długu będą przyczyniać się do rozwoju gmin, powiatów i województw, czy też będą barierą, zwłaszcza w sytuacji pozyłskiwania środków unijnych. Jeżeli przyjąć pogłąd, że nowe limity długu powinny uwzględniać potrzeby rozwojowe JST, należy odpowiedzieć na pytanie, jaka powinna być ich konstrukcja.

Celem artykułu jest wskazanie problemów związanych z zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2013 r. przy uwzględnieniu różnych stanowisk.

2. Bezpieczeństwo finansów samorządowych

2.1. Uwagi ogólne

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego pogorszyła się po 2007 r., co stało się przedmiotem wielu analiz, które zwracały uwagę na kwestię

bezpieczeństwa finansów samorządowych. Trzeba podkreślić, że wiązało się to z tym, że rozpoczęła się perspektywa finansowa 2007–2013, a ważnym źródłem finansowania zdań JST, w tym inwestycji, stały się środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Wymóg posiadania wkładu własnego przy braku środków pochodzących z nadwyżki operacyjnej oznaczał dla wielu JST pozyskanie pieniądza na ten cel za pomocą zaciągniętych zobowiązań. Pojawiło się zatem niebezpieczeństwo, że korzystnemu skądinąd zjawisku absorpcji środków unijnych towarzyszyć może inne, negatywne zjawisko zadłużania się ponad miarę jednostek samorządowych. Niebezpieczeństwo to okazało się całkiem realne, gdyż w latach 2008–2013 dług samorządowy wzrósł 2,5 razy. O ile w 2008 r. wynosił 25 mld zł, o tyle w 2013 r. już 65,2 mld zł. Aby ograniczyć to zjawisko, podjęto szereg działań, które wzmocniły kontrolę nad finansami samorządowymi, m.in. wprowadzono zasadę co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu oraz indywidualny wskaźnik zadłużenia (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...). Rozwiązania te są różnie oceniane.

2.2. Złota reguła równoważenia bieżącego budżetu samorządowego

Złota reguła, nazywana także regułą wydatkową, obowiązuje od 2011 r., na mocy art. 242 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 są to środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jednostki wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych). Co więcej, na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wymóg zrównoważenia budżetu w części operacyjnej dotyczy zarówno etapu planowania budżetu JST, jak i etapu jego wykonania (*Leksykon budżetowy* 2017). W przypadku wykonania budżetu warunek jego zrównoważenia w części bieżącej jest jednak złagodzony. Ustawodawca dopuścił możliwość wyższych wykonanych wydatków od wykonanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wymienione powyżej wolne środki w sytuacji, gdy różnica będzie odpowiadać kwocie związanej z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej lub państw EFTA i środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Praktycznie reguła ta oznacza zakaz finansowania wydatków majątkowych (kapitałowych) dochodami bieżącymi, a wynik budżetu dodatni (nadwyżka operacyjna) lub ujemny (deficyt operacyjny) stanowi jedną z najważniejszych kategorii służących do oceny kondycji

finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Nadwyżka operacyjna daje możliwość realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych (majątkowych) lub umożliwia spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Pomijając mankamenty kluczowego dla bezpieczeństwa finansowego rozwiązania i problemów związanych ze sposobem liczenia nadwyżki operacyjnej (np. brak definicji nadwyżki z lat ubiegłych), warto podkreślić, że regulacja ta sankcjonuje istniejące w praktyce rozgraniczenie budżetu na część bieżącą (administracyjną, operacyjną) i część majątkową (inwestycyjną, budżet kapitałowy) (*Ustawa o finansach...* 2014, s. 641), a także może wpływać na decyzje władz samorządowych co do bardziej oszczędnej polityki w zakresie wydatków bieżących. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że złota reguła budżetowa ma drugorzędne znaczenie. Dostrzec można nielogiczność, ponieważ ustawodawca w art. 212 cytowanej ustawy o finansach publicznych nie uwzględnił kwoty planowanego deficytu ani nadwyżki operacyjnej w katalogu elementów zawartych w uchwale budżetowej (Siwek 2016, s. 17).

Dla dalszych rozważań istotne jest także podkreślenie, że z roku na rok rośnie wielkość nadwyżki operacyjnej i liczba jednostek, które zamknęły budżet nadwyżką operacyjną (tabela 1).

Tabela 1. Nadwyżka operacyjna w JST w latach 2014–2016

Wyszczególnienie	Ogółem	Gmina	Miasto Stołeczne Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
2014 r.						
Nadwyżka operacyjna w mln zł	16 431,9	8 158,4	1 188,5	3 986,2	1 504,9	1 593,9
Liczba JST	2754	2366	1	64	308	15
2015 r.						
Nadwyżka operacyjna w mln zł	18 395,5	8 769,8	1 514,8	4 334,6	1 652,0	2 034,3
Liczba JST	2762	2368	1	65	312	16
2016 r.						
Nadwyżka operacyjna w mln zł	20 533,6	10 388,4	1 324,5	4 870,3	2 064,4	1906,0
Liczba JST	2792	2399	1	65	311	16

Źródło: (*Sprawozdanie z działalności...* 2017, s. 267).

W 2014 r. liczba JST ogółem, które osiągnęły deficyt operacyjny, wynosiła 55, w 2015 r. 46, a w 2016 r. było to już tylko 16 jednostek. Na początku 2016 r. analitycy Fitch prognozowali, że w latach 2016–2017 JST osiągną nadwyżkę operacyjną na poziomie 11–12% dochodów operacyjnych, czyli ok. 22 mld zł, ponieważ samorządy będą kontynuować działania mające na celu racjonalizację wydatków bieżących. Zadłużenie będzie pozostawać na względnie stabilnym poziomie (*Fitch: w latach 2016–17 JST...* 2016). Wykonanie budżetów JST za 2016 r. zdaje się potwierdzać te prognozy. W ocenie Krajowej Rady RIO przy utrzymaniu poziomu nadwyżki operacyjnej z wykonania w 2016 r. w zdecydowanej większości JST (niezależnie od odnotowanej w nich relacji kwoty długu do dochodów budżetowych) możliwe byłoby sfinansowanie w perspektywie nieprzekraczającej 10 najbliższych lat budżetowych spłaty całego zadłużenia (2550 JST, tj. 94,2% ogółu zadłużonych). Natomiast w przypadku 63 JST, w których relacja długu do dochodów w 2016 r. przekraczała 60%, aż 33 jednostki byłyby w stanie spłacić całe swoje zadłużenie w ciągu 15 lat (*Sprawozdanie z działalności...* 2017, s. 268).

2.3. Indywidualny wskaźnik zadłużenia

Na dług JST składają się zobowiązania z tytułu: wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów i zobowiązań wymagalnych¹. Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 89) jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...):

1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

2) finansowanie planowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek,

4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Ustawodawca określił także dalsze warunki związane z zaciąganiem zobowiązań przez JST z pominięciem zadłużania na sfinansowanie występującego deficytu przejściowego. Ograniczenia dotyczą: zakazu kumulowania kosztów obsługi długu (koszty te muszą być ponoszone przynajmniej raz do roku), ustalenia górnej granicy dyskonta od emitowanych przez JST papierów wartościowych

¹ Szczegółową klasyfikację tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym samorządowego, zawiera Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

(dyskonto nie może przekroczyć 5% wartości nominalnej), zakazu kapitalizacji odsetek.

Nie sposób nie zauważyć, że intencją ustawodawcy jest ograniczanie długu samorządowego, ale równocześnie jednym z najpoważniejszych problemów związanych z zarządzaniem długiem jest właśnie ustalenie limitu tego długu. Dalsze działania ustawodawcy sprowadziły się do odejścia od sztywnego (zunifikowanego) sposobu definiowania dopuszczalnych norm zadłużenia i wprowadzenia rozwiązania, które wyznacza zdolność do absorpcji długu w sposób indywidualny, tzn. dostosowany do możliwości każdej jednostki samorządu terytorialnego (Bem, Daszyńska-Żygadło i Skica 2015, s. 12). Stąd ustawowe limity ilościowe (sztywne) związane z poziomem długu samorządowego obowiązywały wszystkie typy JST do końca 2013 r. Wyróżniało się limit pierwszy (tzw. reguła kosztów obsługi), który nie mógł przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego (art. 169). Natomiast limit drugi (tzw. reguła długu) nie mógł przekraczać 60% wykonywanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku budżetowym (art. 170). W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie mogła przekroczyć 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. ...). Limity te były przedmiotem krytyki ze strony środowiska zarówno samorządowego, jak i naukowego, a uwagi były zgłaszane podczas spotkań Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Wiązało się to z tym, że limity te nie uwzględniały sytuacji gospodarczej, co mogło grozić wyższym zadłużeniem jednostek niż wynikające z faktycznych możliwości spłaty długu pomimo realizacji ustawowych granic zadłużenia. Zwracano też uwagę na niską elastyczność dotychczasowych rozwiązań, czy też nieuwzględnienie specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego różniących się np. położeniem, powierzchnią, zasobami na ich obszarze, atrakcyjnością inwestycyjną itp. (Ładysz 2013). Główny zarzut dotyczył jednak nieuwzględnienia potencjału finansowego, zwłaszcza tkwiącego w dochodach własnych poszczególnych JST. Podkreślano też, że istnienie zadłużenia nieprzekraczającego wymienionych limitów nie było tożsame z brakiem trudności w terminowej spłacie długu (Gonet 2008, s. 11–15).

Od 1 stycznia 2014 r. zaczął obowiązywać indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia, który ma charakter parametryczny i został zapisany w cytowanej powyżej ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Zgodnie z art. 243 ust. 1 jednostka samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym stosunek wartości spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi (spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek; wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych; potencjalnych spłat kwot

wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji) do 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 (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...). Przy obliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie uwzględnia się długu zaciągniętego na realizację programów, projektów lub zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz pomocy państwa EFTA w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji. Na uwagę zasługuje także fakt, że kwota długu JST, w tym relacja, o której mowa w art. 243, a także sposób finansowania długu są elementami wieloletniej prognozy finansowej, przy czym prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na jaki zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (*Ustawa o finansach...* 2014, s. 647). Ponieważ indywidualny wskaźnik zadłużenia jest częścią składową wieloletnich prognoz finansowych oraz samej konstrukcji wskaźnika, pojawił się problem, czy rzeczywiście wszedł on w życie z początkiem 2014 r. Zwraca na to uwagę M. Tyniewicki (2013, s. 147–149), ponieważ wejście w życie wskaźnika od 2014 r. nie oznacza, że nie znalazł on zastosowania od 2011 r. To właśnie od 2011 r. organy JST uczestniczące w dwóch etapach procedury budżetowej – przygotowania projektu budżetu i jego uchwalenia, powinny były mieć na uwadze dyspozycje art. 243 (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...).

Nie kwestionując potrzeby ustanowienia prawnych barier dotyczących poziomu zadłużenia JST, warto zauważyć, że indywidualny wskaźnik zadłużenia, na co wskazuje się w literaturze przedmiotu, jest niedopracowany. Wskaźnik wpływa bezpośrednio na możliwość zaciągania nowego długu przez JST przez uzależnienie poziomu długu od wypracowanej nadwyżki operacyjnej w ostatnich trzech latach. Co więcej, poziom wskaźnika jest korzystniejszy dla tych JST, które osiągnęły wyższe dochody ze sprzedaży majątku. Wśród wad konstrukcji wskaźnika wymienia się także (Kornberger-Sokołowska 2015, s. 40):

- 1) przyjęty sposób kalkulacji nadwyżki operacyjnej,
- 2) oparcie wyliczeń na danych historycznych, które nie odzwierciedlają aktualnej sytuacji finansowej JST,
- 3) nieuwzględnianie zmiennej koniunktury gospodarczej (w skali makro i mikro),
- 4) wymuszanie przesuwania wydatków związanych z obsługą zadłużenia na następne lata, co powoduje wzrost kosztów zadłużenia i kumulację tych wydatków w przyszłych latach,
- 5) brak możliwości użycia wolnych środków na spłatę rat,
- 6) prawdopodobieństwo „poprawiania” wskaźnika przez sprzedaż majątku.

Najwięcej niepokoju wzbudzały jednak opinie dotyczące chociażby uniemożliwienia zadłużania się tym samorządom, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, czy też brak możliwości spłat zaciągniętych zobowiązań z uwagi na ujemną wartość tego wskaźnika. Jeszcze zanim wprowadzono wskaźnik, powstały propozycje jego modyfikacji zaprezentowane przez Biuro Analiz Sejmowych (Marchewka-Bartkowiak i Wiśniewski 2012), Związek Miast Polskich oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów we współpracy ze Związkiem Banków Polskich (Tartanus-Oryszczak 2014). Po 2014 r. pojawiały się kolejne propozycje zmian legislacyjnych, zwłaszcza że JST same podjęły działania mające na celu zachowanie relacji z art. 243 (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...), polegające m.in. na restrukturyzacji długu (Kornberger-Sokołowska 2015, s. 41–42). Sama konstrukcja wskaźnika przyczynia się do podejmowania negatywnych działań w celu jego ominięcia. Na możliwości manipulacji zwracał uwagę A. Babczuk w kontekście stosowania niestandardowych instrumentów finansowych (Cyrankiewicz 2014), ponieważ poza limitowaniem pozostają długi spłacane wydatkami (*forfaiting*) bądź zobowiązania niezaliczane do długu (*leasing zwrotny*). Poza tym można podnieść poziom dopuszczalnych spłat długu określonych indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia za pomocą leasingu zwrotnego (*sell-buy back* czy krzyżowe *sell-buy back*). Do często stosowanych instrumentów obejścia wskaźnika zalicza się także finansowanie kapitałowe i płatności ratalne. L. Budner-Iwanicka (2017, s. 40–41) wskazuje, że najpopularniejszymi niestandardowymi instrumentami pozyskiwania środków przez JST są sprzedaż zwrotna nieruchomości (oparta na łącznym wykorzystaniu umowy sprzedaży, dzierżawy i przyrzeczenia odkupu nieruchomości) oraz subrogacja.

Po prawie trzech latach od wprowadzenia wskaźnika jego wady są wciąż analizowane. Przy nadmiernym zadłużeniu budowę wskaźnika można określić jako „sztywną”. Wynika to z braku ustawowego mechanizmu odblokowującego możliwość wyższych spłat niż wynikających z wyliczonego wzoru. R.P. Krawczyk (2016, s. 10–11) wymienia także inne czynniki wskazujące na niedopracowanie przepisów związanych z limitowaniem zadłużenia, tj.: brak możliwości redukcji zadłużenia pomimo posiadanych własnych środków oraz dokonania jego restrukturyzacji przez zastosowanie przychodów zwrotnych, brak wrażliwości wskaźnika na jednorazowe znaczne zmiany dochodów, różnice w ujęciu dochodów majątkowych (ustawa o finansach publicznych a wieloletnia prognoza finansowa).

Obecnie trwają prace zapoczątkowane przez Ministerstwo Finansów mające na celu wyeliminowanie tych braków jakościowych i uniknięcie obchodzenia limitów zadłużenia. Powstał projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym JST miałyby wyliczać wskaźnik według nowych zasad. W jego wyliczaniu uwzględniane będą wszystkie formy zadłużenia, w tym oparte na wspomnianych powyżej niestandardowych instrumentach finansowych. Ze wskaźnika

znikną dochody ze sprzedaży majątku, a także możliwa będzie restrukturyzacja zadłużenia, czyli chociażby wcześniejsza spłata zadłużenia ze środków niebędących nadwyżką operacyjną (Gniadkowski 2017). Niemniej jednak nie są znane szczegółowe rozwiązania. Warto zauważyć, że podkreślając rolę finansowania zwrotnego jako sposobu finansowania zadań i przedsięwzięć, M. Dylewski (2017, s. 10–12) proponuje metodologiczne korekty indywidualnego wskaźnika zadłużenia oparte na dwóch wariantach. Pierwszy polega na kwotowym określeniu możliwości obsługi zadłużenia eliminującej zniekształcenia wynikające z wahań kwot dochodów ogółem, drugi oparty jest na relacji – wskaźnik pokrycia obsługi długu.

W kontekście rozważań o limitacji zadłużenia istotne jest także to, że dług podsektora samorządowego stanowi część państwowego długu publicznego. Stąd – jak słusznie zauważają A. Bem, K. Daszyńska-Żygadło i T. Skica (2015, s. 19) – JST mogą utracić swobodę zadłużania się w granicach wyznaczonych regulacjami zawartymi w ustawie o finansach publicznych, co wynika z uruchomienia procedur ostrożnościowo-sanacyjnych.

3. Zadłużenie JST w latach 2014–2016 – wybrane aspekty

Udział długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym w latach 2014–2016 kształtował się średnio na poziomie 7,8%.

Dane przedstawione w tabeli 2 wskazują na to, że dług JST i ich związków, który stanowi ok. 95% długu sektora samorządowego, zmniejsza się, a największy spadek o 3,7% odnotowano w 2016 r.

Tabela 2. Udział długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym w latach 2014–2017 (w mln zł i w %; po konsolidacji)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017 ^a
1. Państwowy dług publiczny, w tym:	826 772,2 100%	877 282,4 100%	965 198,1 100%	977 216,4 100%
1.1. Zadłużenie podsektora rządowego	754 992,7 91,3%	805 108,7 91,8%	895 558,2 92,8%	909 714,7 93,1%
1.2. Zadłużenie podsektora samorządowego, w tym:	71 660,6 8,7%	72 072,9 8,2%	69 560,8 7,2%	67 429,5 6,9%
1.2.1. Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	68 264,5 8,3%	68 352,1 7,8%	65 843,1 6,8%	63 607,3 6,5%

^a Dane za dwa kwartały.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Zadłużenie Sektora...* 2015–2017).

Tabela 3. Wybrane dane dotyczące wykonania budżetów JST w latach 2014–2016 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
2014 r.					
I. Dochody ogółem	194 337,2	84 549,0	68 259,8	23 782,8	17 745,6
II. Zadłużenie, w tym:	72 109,9	26 436,2	32 446,4	5943,2	7284,1
Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na reali- zację programów i projektów finanso- wanych z udziałem środków unijnych	9222,8	2327,7	5999,1	177,6	718,4
2015 r.					
I. Dochody ogółem	199 018,9	87 667,2	70 560,1	23 681,5	17 110,1
II. Zadłużenie, w tym:	71 634,7	25 428,7	33 210,3	5841,2	7154,5
Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na reali- zację programów i projektów finanso- wanych z udziałem środków unijnych	6842,9	1797,5	4250,5	177,7	617,2
2016 r.					
I. Dochody ogółem	213 668,9	101 794,8	74 420,1	23 948,4	13 505,6
II. Zadłużenie, w tym:	69 019,9	23 863,5	32 821,7	5565,8	6768,9
Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na reali- zację programów i projektów finanso- wanych z udziałem środków unijnych	4227,2	1326,5	2100,6	158,2	641,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Sprawozdanie z wykonania budżetu...* 2015–2017).

Zadłużenie wszystkich JST w relacji do wykonanych dochodów ogółem w 2014 r. wynosiło 37,1%, w 2015 r. 36%, a w 2016 r. 32,2%. Dane te potwierdzają, że wielkość zadłużenia JST spada. W analizowanym okresie zmniejsza się także

Tabela 4. Indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia obowiązujący przy ustalaniu budżetów w latach 2014–2017

Wyszczególnienie	Gminy						Miasta na prawach powiatu						Powiaty						Województwa samorządowe					
	2014		2015		2016		2017		2014		2015		2016		2017		2014		2015		2016		2017	
Poniżej 0%	3	3	4	7	–	–	–	–	6	8	4	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
0–3%	89	38	37	46	3	2	2	2	36	29	26	15	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
3–6%	610	459	370	395	17	19	13	11	152	161	141	137	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
6–9%	862	901	886	874	27	24	26	29	97	96	112	105	4	4	4	4	6	6	6	7	7	3	3	
9–12%	512	605	660	635	11	15	15	12	17	15	24	44	9	9	9	9	9	9	9	6	4	7	7	
12–15%	205	260	285	281	6	5	8	8	5	4	7	11	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	
Powyżej 15%	132	147	170	174	2	1	2	4	1	1	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Liczba JST	2413	2413	2412	2412	66	66	66	66	314	314	314	314	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	

Źródło: (Sprawozdanie z działalności... 2015, s. 255; Sprawozdanie z działalności... 2016, s. 279; Sprawozdanie z działalności... 2017, s. 268).

zadłużenie na programy unijne. Świadczą o tym dwa wskaźniki: udział zadłużenia JST bez zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w wykonanych dochodach ogółem oraz udział zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w zadłużeniu ogółem. Wskaźnik pierwszy wynosił w 2014 r. 32,4%, w 2015 r. 32,6%, a w 2016 r. 30,2%. Natomiast zadłużenie na programy i projekty unijne w 2014 r. stanowiło 12,8% zadłużenia ogółem, w 2015 r. 9,5%, a w 2016 r. 6,1%.

Od 2014 r. zmieniała się liczba JST, które mogły planować poziom spłaty zadłużenia w analizowanych przedziałach. W przypadku gmin największa liczba tego typu JST może planować poziom spłaty zadłużenia w przedziale 9–12% planowanych dochodów, dla miast na prawach powiatu i powiatów przedział ten wynosi 6–9%, a dla województw 9–12%.

4. Podsumowanie

Poziom zadłużenia JST wynika zarówno z istniejących limitów, jak i indywidualnych możliwości finansowych danej jednostki. Odejście od ilościowych limitów zadłużenia i przejście do indywidualnego wskaźnika zadłużenia należy ocenić pozytywnie pomimo wad w konstrukcji i krytyki jego „sztywności” (braku elastyczności). Z jednej strony pojawiają się obawy, że wskaźnik jest rozwiązaniem jedynie dla aktywnych JST z racji tego, że wielkość zadłużenia jest uzależniona od wysokości nadwyżki operacyjnej. Natomiast z drugiej strony liczne JST są już tak zadłużone, że formuła wskaźnika uniemożliwi pozyskiwanie środków unijnych. Obecna perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2014–2020 oznacza, że środki unijne będą podstawową determinantą wpływającą na kształt budżetów samorządowych i poziom zasobów finansowych. Mając to na uwadze, M. Dylewski (2015, s. 26) wskazuje na kilka elementów mogących mieć charakter ograniczeń i zagrożeń zmniejszających finansowanie rozwoju JST. Wśród zagrożeń tych wymieniona została konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Wprowadzenie reguł fiskalnych dla JST miało na celu ograniczanie i monitorowanie niebezpiecznego zjawiska przyrostu długu samorządowego. Według prognoz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dług samorządowy ma spadać i wynosić 77,1 mld zł w 2017 r., 76,4 mld zł w 2018 r. i 73,1 mld zł w 2019 r. (*Sprawozdanie z działalności...* 2017, s. 268). Powstaje pytanie, czy przy takim stanie prawnym wskaźnik ogranicza możliwości zadłużania się przez samorzady, czy też JST podejmują działania mające na celu omijanie wskaźnika i dalej, czy te działania nie stanowią zagrożenia dla ich rozwoju. Potwierdzeniem faktu, że skala zjawiska jest znacząca, może być stanowisko Krajowej Rady Regio-

nalnych Izb Obrachunkowych: „Widoczny od kilku lat wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego to istotny problem. Jednak znacznie większym problemem pozostaje obecnie coraz bardziej realna utrata możliwości monitorowania poziomu tego zadłużenia. Wynika to z zauważalnej od pewnego już czasu alokacji długu poza obszar dotychczas znanych instrumentów dłużnych, poprzez tworzenie nowych konstrukcji kreujących zobowiązania o cechach kredytu lub pożyczki, które nie mieszczą się w sferze rozliczeń przychodowo-rozchodowych. Może to mieć wpływ na równowagę i bezpieczeństwo finansowe samorządu terytorialnego” (*Niestandardowe instrumenty...* 2016, s. 68). Do głównych nieprawidłowości i naruszeń prawa wynikających z zastosowania niestandardowych instrumentów finansowych należą: zaciąganie zobowiązań z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań wieloletnich, niezabezpieczenie interesu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie warunków zaciąganych zobowiązań dłużnych, naruszenie zasad dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, nierzetelne wykazywanie danych w sprawozdawczości budżetowej i dotyczącej długu, nierzetelne i nierealistyczne wykazywanie danych w wieloletniej prognozie finansowej, sporządzenie nierzetelnych dokumentów w związku z zaciąganiem zobowiązań dłużnymi (np. operatów szacunkowych), nieterminowe regulowanie zobowiązań oraz działanie w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych wprowadzających ograniczenia w zakresie zaciągania długu i jego spłaty (*Niestandardowe instrumenty...* 2016, s. 38). Przejawem tego problemu jest także niebezpieczne zjawisko zadłużania się samorządów w parbankach, które według szacunków Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2016 r. wyniosło 164,2 mln zł i dotyczyło 38 JST. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, presja na stosowanie tego typu zadłużenia może się zwiększyć, gdy JST będą chciały nadal wykorzystywać środki Unii Europejskiej (*NIK o zadłużaniu...* 2016). Sposób ten nie tylko jest kosztowny, ale także przyczynia się do ukrywania długu, ponieważ operacje te nie zawsze przedstawiane są w ewidencji księgowej i sprawozdawczości JST, mimo że powinny być wykazywane jako zadłużenie z tytułu operacji mających cechy kredytu i pożyczki (*Wpływ operacji finansowych...* 2016, s. 6).

Zagrożenie dla płynności finansowej lub uchwalenia budżetu może także wyniknąć z realizacji programu Rodzina 500+. Program ten spowodował nadzwyczajny i poniekąd sztuczny wzrost dochodów JST, co stworzyło przejściowe i również sztuczne możliwości zwiększenia maksymalnego poziomu wydatków związanych z obsługą zadłużenia (polepszenie relacji zadłużenia i jego obsługi do dochodów bieżących i dochodów ogółem) (*Program „Rodzina 500+”...* 2017). Na fakt ten zwraca także uwagę Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, według której dotacje przekazane z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+” pozostaną bez wpływu na relację z art. 242 (Ustawa

z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...), gdyż wydatki bieżące ponoszone na wypłatę świadczenia, jak również wydatki bieżące na jego obsługę finansowane były z dotacji celowej zaliczanej do dochodów bieżących. W przypadku gmin i miast na prawach powiatu przyrost dochodów ogółem z tego tytułu w 2016 r. wpłynął na relację wynikającą z art. 243. Efektem jest obniżenie indywidualnych wskaźników zadłużenia przy niezmienionej średniej z prawej strony wzoru, co jest przewidywane również w kolejnych latach (*Sprawozdanie z działalności...* 2017, s. 271–272).

Problematyka zadłużania się JST jest bardzo szeroka i wymaga analiz uwzględniających różne aspekty, zaczynając od sytuacji makroekonomicznej kraju, przez sytuację finansową JST, w tym systemu zasilania finansowego, a kończąc na planach rozwojowych (inwestycyjnych). Jeżeli przyjąć, że JST będą dążyły do poszukiwania nowych form finansowania zadań, do których zalicza się finansowanie hybrydowe (partnerstwo publiczno-prywatne), sekurytyzację, outsourcing, poręczenia i gwarancje, restrukturyzację zadłużenia czy instrumenty ograniczające koszty transakcji finansowych (metody ustalania kosztu obsługi zadłużenia, transakcje zabezpieczające z zastosowaniem instrumentów pochodnych, ubezpieczenia) (Filipiak 2008), to rodzi się obawa o spełnianie reguł fiskalnych przez JST. W literaturze przedmiotu dużą uwagę poświęca się również problematyce finansowania zwrotnego. M. Jastrzębska (2017, s. 32–34) eksponuje podstawowe kryteria wyboru instrumentów finansowania zwrotnego, zaliczając do nich uzasadnienie wyboru, efektywność oraz skuteczność tych instrumentów.

Literatura

- Bem A., Daszyńska-Zygadło K., Skica T. (2015), *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwość absorpcji długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Budner-Iwanicka L. (2017), *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ograniczeń samodzielności finansowej w zakresie zadłużania się tych jednostek*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Cyrankiewicz M. (2014), *Pułapka indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, <http://prawo.rp.pl/artukul/1114479.html> (data dostępu: 25.08.2017).
- Dylewski M. (2015), *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne”, nr 1.
- Dylewski M. (2017), *Finansowanie zwrotne w JST – dylematy i ograniczenia*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Filipiak B. (2008), *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa.
- Fitch: *w latach 2016-17 JST osiągną nadwyżkę na poziomie 11-12 proc. dochodów* (2016), <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Fitch-w-latach-2016-17-JST-osiagnanadwyzke-na-poziomie-11-12-proc-dochodow-3475208.html> (data dostępu: 25.08.2017).

- Gniadkowski A. (2017), *Projekt Ministerstwa Finansów: koniec obchodzenia limitów zadłużenia*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/projekt-ministerstwa-finansow-koniec-obchodzenia-limitow-zadluzenia/> (data dostępu: 27.08.2017).
- Gonet W. (2008), *Wielkość maksymalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Jastrzębska M. (2017), *Uwarunkowania wyboru instrumentów finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 10.
- Kornberger-Sokołowska E. (2015), *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Krawczyk R.P. (2016), *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 12.
- Leksykon budżetowy* (2017), hasło: nadwyżka operacyjna, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=2D5E0A6C5F69F133C1257A61042B090&litera=N> (data dostępu: 26.08.2017).
- Ładysz I. (2013), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Ladysz%20Iwona/%C5%81adysz%20Iwona%20-%20ZAD%C5%81U%C5%BBENIE%20JEDNOSTEK%20SAMORZ%C4%84DU%20TERYTORIALNEGO%20W%20POLSCE.pdf> (data dostępu: 24.08.2017).
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M. (2012), *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS”, nr 21(88).
- Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M. (2013), *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego* (2016), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź, https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf (data dostępu: 1.08.2017).
- NIK o zadłużaniu samorządów w tzw. parabankach* (2016), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zadluzaniu-samorzadow-w-tzw-parabankach.html> (data dostępu: 1.09.2017).
- Poniatowicz M. (2011a), *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego* (w:) *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szofno-Koguc, A. Pomorska, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Poniatowicz M. (2011b), *Kryzys zadłużenia sektora samorządowego w Polsce – czy jest realny?*, Prezentacja przygotowana na Samorządowe Forum Kapitału i Finansów, Warszawa, http://www.samorzadoweforum.pl/2011/Prezentacje/IXSFKiF/Marzanna_Poniatowicz.pdf (data dostępu: 31.01.2018).
- Program „Rodzina 500+” znacznie wpłynie na finanse JST* (2017), INC Rating, <http://incrating.pl/program-rodzina-500-znacznie-wplynie-finanse-jst/> (data dostępu: 10.09.2017).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. nr 298, poz. 1767.
- Siwek K. (2016), *Zasada zrównoważonego budżetu bieżącego a efektywność wykorzystania wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.

- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r.* (2015), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r.* (2016), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.* (2017), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* (2015), Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* (2016), Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* (2017), Rada Ministrów, Warszawa.
- Tartanus-Oryszczak M. (2014), *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Tyniewicki M. (2013), *Obowiązywanie i przestrzeganie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych (wybrane problemy)* (w:) *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, red. D. Szafranski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy* (2014), red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. Informacja o wynikach kontroli* (2016), Najwyższa Izba Kontroli, Departament Budżetu i Finansów, Warszawa.
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV Kw/2014* (2015), Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV Kw/2015* (2016), Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV Kw/2016* (2017), Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II Kw/2017* (2017), Biuletyn Kwartalny, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

The State of and Perspectives on Local Government Unit Debt in Poland

(Abstract)

The individual debt ratio for local government units was introduced in 2014 as an instrument of financial security of local government units and also takes into account the individual capacity of each local government unit to settle its liabilities. Nevertheless, its construction has come in for criticism, and the Ministry of Finance has announced modifications. This article identifies problems related to the indebtedness of local government units in Poland after 2013. The issues to be discussed include fiscal rules regarding local governments, the effectiveness of functioning legal solutions in the scope of debt reduction and the absorption of EU funds.

Keywords: local government debt, fiscal rules, individual debt ratio (local government debt indicator), non-standard financial instruments.

Piotr Sołtyk

Znaczenie regionalnych komisji orzekających w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Streszczenie

Zagadnienia prezentowane w artykule dotyczą działalności regionalnych komisji orzekających (RKO) w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przeprowadzono analizę aktywności RKO w Polsce, biorąc pod uwagę przypisane czyny naruszeń dyscypliny finansów publicznych, złożone wnioski o ukaranie, odstąpienia od wymierzenia kary, orzeczenia o uniewinnieniu, a także werdykty o ukaraniu obwinionego.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów działalności RKO. Osiągnięcie tak sformułowanego celu wymagało przeprowadzenia studiów literatury przedmiotu, regulacji prawnych, a także analizy sprawozdań Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Badaniem objęto lata 2011–2016. Wyniki pozwoliły ukazać zróżnicowaną aktywność poszczególnych RKO w Polsce.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, dyscyplina finansów publicznych, nieprawidłowości, regionalna komisja orzekająca.

Klasyfikacja JEL: H61, M19, H72.

1. Wprowadzenie

Racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi przesądza o sprawności działania współczesnego państwa, a mają na nie wpływ uwarunkowania natury prawnej, ekonomicznej (finansowej) i socjologicznej, a także czynniki polityczne. Prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych wymaga bezwzględnego respektowania licznych reguł i zasad budżetowych. Przeprowadzanie operacji o charakterze ekonomiczno-financeowym, obejmujących gromadzenie dochodów i przychodów, a następnie ich legalne rozdysponowanie, wymaga umiejętnego zorganizowania struktur, procedur oraz efektywnych mechanizmów kontroli. Działania te wpisują się w nurty współczesnych metod zarządzania w sektorze publicznym. Pozwalają one efektywnie realizować bądź udoskonalać dany zakres czynności, gwarantując osiągnięcie założonych celów.

Ważną rolę w zarządzaniu środkami publicznymi ma odegrać koncepcja kontroli zarządczej, wprowadzona do administracji publicznej w 2010 r. Zakłada się w niej przede wszystkim konieczność diagnozowania i oceny ryzyka naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Utrzymanie reżimu w zarządzaniu finansami publicznymi jest istotne w kontekście kryzysów finansowych, które dotknęły niektóre państwa europejskie. Można zaryzykować stwierdzenie, że problemy finansowe sektorów publicznych tych państw są wynikiem zaniedbań w zakresie utrzymywania dyscypliny finansów publicznych, oczywiście uwzględniając trochę szersze znaczenie tego pojęcia (Kot 2011, s. 5). Ustaloną dla określonych warunków ustrojową organizacją finansów publicznych trzeba dobrze zarządzać, wprowadzając odpowiedni system odpowiedzialności za podejmowanie (lub zaniechanie) czynności związanych z gospodarowaniem finansami państwa (Szołno-Koguc 2015, s. 22). W dokonywaniu oceny stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych istotną rolę odgrywają wyspecjalizowane organy administracji publicznej, w tym regionalne komisje orzekające (RKO), należy jednak sprawdzić, czy rzeczywiście ten odrębny aparat orzeczniczy jest wystarczająco skuteczny, aby zapewnić legalne i efektywne zarządzanie finansami państwa.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień dotyczących działalności RKO. Przeprowadzono studia literatury przedmiotu, regulacji prawnych, a także analizę sprawozdań Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO). Zaprezentowano także wybrane przykłady orzecznictwa GKO. Badanie dotyczyło lat 2011–2016. Wyniki pozwoliły ukazać zróżnicowaną aktywność poszczególnych RKO w Polsce.

2. Dyscyplina finansów publicznych

W zapewnieniu sprawnego działania systemu finansów publicznych, czego wyrazem jest przede wszystkim jak najlepsze wykorzystanie środków publicznych, a więc zaspokajanie potrzeb lokalnych, regionalnych i ogólnokrajowych, ważne jest to, w jaki sposób środki publiczne są gromadzone oraz wydatkowane (Owsiak 2013, s. 126). Jednym z instrumentów mających wpływ na ograniczenie nieprawidłowości w działaniu gospodarki finansowej jest nałożenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zagadnienia dotyczące dyscypliny budżetowej zostały po raz pierwszy ujęte w dekreście o uchwaleniu i wykonaniu budżetu państwa z 1952 r. (Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r. ...). Zgodnie z przepisami zawartymi w tym dokumencie minister finansów oraz służby finansowe prezydów rad narodowych byli zobowiązani do przestrzegania dyscypliny budżetowej, w tym akcie prawnym nie zdefiniowano jednak, na czym ma ono polegać. Z kolei w uchwale o zasadach i trybie wykonania budżetu państwa (Uchwała nr 23 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r. ...), wydanej na podstawie delegacji sformułowanej we wspomnianym dekreście, wskazywano konieczność egzekwowania odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej i materialnej osób winnych dokonywania wydatków wykraczających poza ramy kredytów budżetowych (Lipiec-Warzecha 2012, s. 30).

Bardziej szczegółowe zasady normujące kwestie dotyczące dyscypliny budżetowej zostały określone w przepisach ustawy o prawie budżetowym z 1958 r. (Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. ...). Co istotne, wyodrębniono w niej dział IV, zatytułowany *Dyscyplina budżetowa*. Zamieszczono w nim jednak tylko pięć artykułów zawierających zapisy dotyczące regulacji w zakresie dyscypliny budżetowej (art. 44–48). Podkreślano znaczenie ponoszenia odpowiedzialności służbowej i karnej podczas opracowywania i wykonywania budżetu państwa, a także budżetów terenowych. Przestrzeganie prawa budżetowego z 1958 r. wymagało absolutnego respektowania reguł w zakresie działania gospodarki budżetowej oraz poszanowania procedur dotyczących ustalania etatów i stawek funduszu płac. Mimo że prawo budżetowe zawierało oddzielny rozdział poświęcony zagadnieniom dyscypliny budżetowej, to w przepisach tego aktu prawnego w żaden sposób jej nie zdefiniowano.

W kolejnych latach zagadnienia i poszczególne delikty dotyczące dyscypliny budżetowej były ujmowane w następujących aktach prawnych: w prawie budżetowym z 1970 r. (7 deliktów), z 1984 r. (12) oraz z 1991 r. (13) (Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. ..., Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. ..., Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. ...). Duże zmiany w zakresie dyscypliny budżetowej wprowadzono wraz z wejściem w życie przepisów ustawy o finansach publicznych z 1998 r. (Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. ...). Nowatorskie rozwiązania zawarte

w dziale V tej ustawy polegały na znacznym rozszerzeniu katalogu czynów (19 deliktów) wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Prawodawca zrezygnował z posługiwania się pojęciem dyscypliny budżetowej, wprowadzono natomiast termin „dyscyplina finansów publicznych”.

Odrębną regulację prawną, w której kompleksowo omówiono zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Sejm RP uchwalił w 2004 r. (Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. ...). Ustawa zaczęła obowiązywać 5 lipca 2005 r. W porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami prawnymi znacznie rozszerzono zakres odpowiedzialności podmiotowej, opisany w art. 4 i 4a. Uszczegółowiono także katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Wprowadzenie w systemie finansów pionierskich rozwiązań – koncepcji kontroli zarządczej oraz instytucji audytu wewnętrznego – wymagało uzupełnienia ustawy o zapisy dotyczące odpowiedzialności kierownika jednostki za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków w tym zakresie (art. 18a i 18c).

W literaturze przedmiotu dyscyplina finansów publicznych jest różnie definiowana w zależności od dyscypliny naukowej, w prawie, ekonomii i finansach inaczej bowiem podchodzi się do samej istoty naruszeń tej dyscypliny. Termin ten jest często stosowany w regulacjach prawnych, a mimo to nie został on jednoznacznie zdefiniowany. Zwykle dyscyplina finansów publicznych jest rozumiana jako obowiązek przestrzegania określonych w prawie zasad legalności i gospodarności w prowadzeniu gospodarki finansami publicznymi, w szczególności działalności budżetowej (Chojna-Duch 2003, s. 124). Spotyka się także objaśnienia, w których dyscyplina finansów publicznych polega na przestrzeganiu wszelkiego rodzaju norm prawnych obowiązujących jednostki dysponujące środkami budżetowymi, określających zasady i tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków publicznych (Ziółkowska 2012, s. 318).

Na podstawie przeprowadzonego przeglądu definicji dyscyplinę finansów publicznych i związanej z nią zakres odpowiedzialności można określić jako systemową asekurację w kontekście prawidłowego gospodarowania finansami publicznymi oraz efektywnego zarządzania mieniem państwowym. Jest to szczególny rodzaj odpowiedzialności, ponieważ podczas rozpatrywania konkretnego czynu uwzględnia się nie tylko wymogi ustalone w przepisach prawa, lecz także stopień szkodliwości tego czynu dla stanu finansów publicznych, którego ustalenie jest obowiązkiem prawnym właściwego organu orzekającego. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie musi wiązać się z powstaniem szkody w majątku Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego (Malinowska-Misiąg i Misiąg 2006, s. 675 i nast.), jest nim już samo odstępstwo od reguł funkcjonowania sektora publicznego, nawet jeśli nie spowodowało ono realnych negatywnych skutków. Jednym z aspektów wyróżniających ten szczególny rodzaj odpowiedzialności jest to, że jest ona rozpatrywana zupełnie niezależnie od odpowiedzialności z tytułu

naruszenia przepisów kodeksu karnego, karno-skarbowego oraz pragmatyki służbowej (poza ustawowymi wyjątkami).

3. Delikty naruszeń dyscypliny finansów publicznych

Nie wszystkie wypadki naruszenia prawa w gospodarowaniu publicznymi środkami finansowymi wyczerpują znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych. O jej naruszeniu można mówić jedynie wówczas, gdy doszło do popełnienia określonego czynu wskazanego w przepisach prawa. Na podstawie wykładni przepisów Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. oraz poglądów utrwalonych w nauce prawa sformułowano definicję czynu kwalifikowanego jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którym jest wyłącznie zachowanie się osoby fizycznej, nie osób prawnych ani innych jednostek kolektywnych – zgodnie z zasadą *societas delinquere non potest* (Lipiec-Warzecha 2012, s. 306).

Szczegółowe zestawienie czynów skutkujących pociągnięciem do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny prawodawca zawarł w treści art. 5–18c ustawy (Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. ...). Jest to katalog zamknięty. Obejmuje on kilkanaście czynów, wśród których wyszczególniono czyny bezwarunkowo karne, a także takie delikty, w wypadku których penalizacja jest względna – zależna od dodatkowych warunków (zob. Chojna-Duch 2003, s. 125). Należy dodać, że podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, które dysponują publicznymi środkami finansowymi przekazanymi na dofinansowanie lub sfinansowanie realizacji zadań publicznych, w wypadku stwierdzenia niezgodności w ich wykorzystaniu lub dysponowaniu nimi (np. niestosowania przepisów Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.) mogą być przypisane jedynie niektóre czyny karalne naruszające dyscyplinę finansów publicznych. Jest to nieliczna grupa, której opis zamieszczono w treści art. 5, 9, 13 oraz art. 17 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. Z orzecznictwa GKO wynika, że wyłącznie jeden czyn może stanowić jeden przypadek naruszenia dyscypliny finansów publicznych (Orzeczenie GKO z 28 lutego 2011 r. ...).

W tabeli 1 przedstawiono szczegółowe dane liczbowe dotyczące poszczególnych czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych. W latach 2011–2016 największą liczbę czynów skutkujących pociągnięciem do odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych odnotowano w 2012 r. (1633), najmniejszą zaś w 2016 r. (926). W ujęciu przedmiotowym przeważały czyny popełnione w związku z nieprawidłowościami powstałymi w wyniku naruszenia art. 11 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. (1105). W poszczególnych latach czyny te wynosiły: 10% w 2011 r., 19% w 2012 r., 18% w 2013 r. oraz 16% w 2016 r. Równie duża liczba naruszeń nastąpiła na skutek popełnienia czynu polegającego

Tabela 1. Liczba czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych odnotowanych w latach 2011–2016

Podstawa prawna przypisania popełnienia czynu	2011	2012	2013	2014	2015	2016
art. 5, ust. 1, pkt 1 i 2	68	35	21	31	46	26
art. 5, ust. 1, pkt 3	–	10	5	12	6	9
art. 6	72	52	38	19	15	24
art. 7	2	7	4	9	1	4
art. 8	55	85	43	35	39	35
art. 9	85	60	52	69	59	39
art. 10	22	5	7	5	1	1
art. 11	158	321	204	136	141	145
art. 12	1	–	–	2	2	–
art. 13, pkt. 1–5, 9	24	5	–	1	–	–
art. 13, pkt 6–8	–	3	14	14	24	24
art. 14	96	68	54	39	51	26
art. 15	119	151	88	71	88	96
art. 16	48	24	20	13	29	15
art. 17, ust. 1	446	96	41	38	47	59
art. 17, ust. 1b	–	163	119	68	42	54
art. 17, ust. 1c	–	55	51	32	52	33
art. 17, ust. 2	–	8	11	1	3	1
art. 17, ust. 3	–	6	12	7	3	2
art. 17, ust. 4	–	25	11	8	7	7
art. 17, ust. 5	–	2	1	2	1	1
art. 17, ust. 6	–	66	26	22	17	13
art. 17a	–	–	–	–	–	–
art. 18, pkt 1	373	142	112	104	81	107
art. 18, pkt 2	–	230	161	140	155	126
art. 18a	–	14	9	6	6	12
art. 18b	–	–	22	28	56	61
art. 18c	–	–	–	3	9	6
Razem	1589	1633	1126	915	981	926

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z (*Sprawozdanie... 2011–2016*).

na złamaniu przepisów art. 18, ust. 1 tej ustawy. W analizowanym okresie ich liczba wynosiła 919. Oznacza to, że ujawniono nieprawidłowości polegające na zaniechaniu przeprowadzenia lub rozliczenia procesu inwentaryzacji. Dużo takich przypadków miało miejsce w 2011 r. (23,4%), a ich najmniejszą liczbę odnotowano

w 2015 r. (8,2%), tylko 5 było natomiast związanych z nieposzanowaniem art. 12. Można więc uznać, że w okresie objętym badaniem sporadycznie ujawniano nieprawidłowości w gospodarce finansowej jednostek sektora finansów publicznych polegające na przeznaczaniu środków rezerwy na inny cel, niż został określony w decyzji o ich przyznaniu.

Podsumowując rozważania dotyczące deliktów z zakresu dyscypliny finansów publicznych, można uznać, że wśród popełnianych czynów przeważają te polegające na błędnym wydatkowaniu środków publicznych: bez upoważnienia, z przekroczeniem uprawnień (określonych w uchwale budżetowej lub planie finansowym) albo z naruszeniem reguł i innych przepisów w zakresie dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków budżetowych.

4. Sankcje za nieprzestrzeganie zasad dyscypliny finansów publicznych

Celem wprowadzenia zasad dotyczących dyscypliny finansów publicznych było uzyskanie możliwości prawnego wpływania przez właściwe organy państwa na jakość i efektywność zarządzania gospodarką budżetową. Bez możliwości nakładania określonych sankcji na osoby dopuszczające się naruszeń system dochodzenia odpowiedzialności za nieprzestrzeganie dyscypliny finansów publicznych nie spełniałby swojej funkcji. Aby skutecznie zapobiegać przypadkom uporczywego ignorowania reguł dyscypliny finansów publicznych, ustawodawca wprowadził do systemu prawno-finansowego konkretne sankcje. Opisy poszczególnych rodzajów kar zawarto w Ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. (zob. Dębowska-Sołtyk i Sołtyk 2015, s. 45). Wyróżniono cztery ich rodzaje: upomnienie, naganą, karę pieniężną oraz karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, najbardziej restrykcyjną. W ustawie nie sformułowano wprost obowiązku stopniowania kar (wymierzania ich w kolejności od najłagodniejszej do najsurowszej), stwierdzono jednak, że w wypadku najłżejszych przewinień powinno zostać zastosowane upomnienie, nagana natomiast, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi – w razie cięższych naruszeń dyscypliny, szczególnie zagrażających stabilności finansów publicznych (Lipiec-Warzecha 2012, s. 398).

Najniższą karą, a więc najmniej dotkliwą dla osoby ukaranej, jest kara upomnienia. Może ona zostać wymierzona, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny. Kara ta jest swoistym ostrzeżeniem, mającym na celu zapobieżenie ponownemu naruszeniu przez obwinionego dyscypliny finansów publicznych (Orzeczenie GKO z 13 stycznia 2003 r. ..., za: Lipiec-Warzecha 2012, s. 427). Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że kara

upomnienia była najczęściej wymierzana przez RKO. Jej udział w orzeczonych karach ogółem wynosił 87% w 2011 r. oraz 80% w 2016 r., co może świadczyć o uwzględnianiu przez RKO okoliczności wskazujących na nieznaczny stopień szkodliwości popełnionego czynu lub dotychczasowej niekaralności osoby, na którą kara ta została nałożona.

Tabela 2. Kary wymierzone przez RKO w latach 2011–2016

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogółem	373	396	291	299	323	295
Kara upomnienia	327	347	253	260	266	239
Kara nagany	40	42	28	32	47	39
Kara pieniężna	6	7	9	7	9	17
Kara przewidziana w art. 31, ust. 1, pkt 4 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.	–	–	1	–	1	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z (*Sprawozdanie... 2011–2016*).

Surowszą karą jest nagana, ma ona bowiem konkretne skutki prawne związane z ujemną lub negatywną oceną kwalifikacyjną skazanego. W orzeczeniu GKO stwierdzono, że „przy umyślnym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wymierza się karę nagany lub wyższą” (Orzeczenie GKO z 14 lipca 2011 r. ...). W analizowanym okresie RKO dość rzadko wymierzały karę nagany. Jej udział w orzeczonych karach ogółem wynosił: 10,7% w 2011 r., 9,6% w 2013 r., 14,5% w 2015 r. oraz 13,2% w 2016 r.

Gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest znaczny, RKO może nałożyć na obwinionego karę pieniężną. Jest ona orzekana obligatoryjnie wskutek naruszeń polegających na tym, że (art. 34a Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. ...):

- nie zostały wpłacone lub zwrócone należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych w znacznej wysokości,
- bez upoważnień albo z przekroczeniem zakresu upoważnień zaciągnięto zobowiązanie finansowe lub dokonano wydatku w znacznej wysokości,
- zapłacono ze środków publicznych odsetki, kary lub opłaty albo oprocentowanie w znacznej wysokości,
- złożono zamówienie publiczne z istotnym naruszeniem zasady uczciwej konkurencji lub zasady równego traktowania wykonawców.

Kara pieniężna jest środkiem sanacyjnym i dyscyplinującym, nie ma charakteru odszkodowawczego – jest płatna do budżetu państwa i stanowi jego dochód

(zob. Lipiec-Warzecha 2012, s. 398). W latach 2011–2016 kara pieniężna była wymierzana przez RKO sporadycznie. W 2016 r. jej udział w orzeczonych karach ogółem stanowił jedynie 5,7%. Również we wcześniejszych latach stanowiła ona nieznaczną część orzeczonych kar: 1,6% w 2011 r., 1,7% w 2012 r. oraz 3% w 2013 r. Średnia wysokość wymierzonej kary pieniężnej w latach 2013–2016 wynosiła jedynie 3849,30 zł. Biorąc pod uwagę zasady ustalania kary pieniężnej – wynikające z treści art. 31, ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. – a także wysokość średniej wymierzonej kary pieniężnej, można uznać, że nie jest ona zbyt dotkliwa dla sprawców naruszających reguły legalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Najbardziej restrykcyjna jest kara zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Właściwy organ orzekający może wymierzyć ten rodzaj kary na okres od roku do pięciu lat. Uwzględniając konsekwencje prawne, jakie ponosi osoba, wobec której orzeczono ten rodzaj sankcji, należy uznać, że niewątpliwie jest ona najsurowszą karą, jaką można wymierzyć za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z danych liczbowych zawartych w tabeli 2 wynika, że kara zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi nie jest wymierzana często.

W okresie objętym badaniem RKO jedynie dwukrotnie zwolniła, na czas określony w orzeczeniu, z pełnienia funkcji kierownika oraz zastępcy kierownika bezpośrednio za wykonanie budżetu lub planu finansowego: w 2011 r. i w 2015 r. Zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi wydaje się odpowiednim instrumentem prawnym służącym do zapewnienia optymalnego zarządzania finansami publicznymi, prowadzi bowiem do usunięcia z zajmowanych stanowisk, związanych z odpowiedzialnością za finanse publiczne, osób, których taka odpowiedzialność nie cechuje (zob. Lipiec-Warzecha 2012, s. 405).

Przepisy Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. zawierają zasadę swobody wymierzania kary przez RKO. Należy jednak zaznaczyć, że: „swoboda ta nie oznacza dowolności. Organ orzekający, wymierzając karę, winien uwzględnić nie tylko stopień winy sprawcy oraz skutki jego czynu. Winien także uwzględnić stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych oraz cele kary. Zarówno kara zbyt surowa, jak i zbyt łagodna, spodziewanego skutku nie może wyrzucić. Kara zbyt surowa, której efekty odczuwać będzie ukarany, będzie uważana przez niego za karę niesprawiedliwą. A zatem, aby wymierzyć karę sprawiedliwą, należy dokonać wnikliwej analizy wagi naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia” (Orzeczenie GKO z 30 lipca 2012 r. ...).

5. Działalność RKO jako organu właściwego w sprawach oceny naruszeń dyscypliny finansów publicznych – wybrane zagadnienia

Jednym z rodzajów komisji ustawowo uprawnionych do orzekania w sprawach naruszeń dyscypliny finansów publicznych są RKO. Zasięg terytorialny RKO jest zbieżny z obrębem działania regionalnej izby obrachunkowej, przy której została utworzona. Siedziby izb zostały wyznaczone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. ...). W ujęciu podmiotowym zakres uprawnień RKO obejmuje dwa istotne segmenty sektora finansów publicznych: jednostki samorządu terytorialnego oraz wojewodów wraz z podległymi im jednostkami (zob. Misiąg 2017, s. 1208). Do kompetencji orzeczniczych RKO należy zaliczyć także wydawanie orzeczeń w sprawie innych jednostek otrzymujących do dyspozycji środki publiczne, przekazane z budżetów samorządowych lub innych środków publicznych, takich jak stowarzyszenia oraz fundacje, które dysponują publicznymi środkami finansowymi (dajacymi celowymi) przekazanymi na realizację zadań publicznych.

Uprawnienia orzecznicze komisji obejmują także czynności polegające na rozpatrywaniu wniosków dotyczących możliwego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do podmiotów, których zasady tworzenia oraz likwidacji nie zostały określone w ustawie o finansach publicznych, lecz w odrębnych ustawach. Są to: samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego. RKO nie orzekają odnośnie do osób pełniących funkcję marszałka województwa, członka zarządu województwa i głównego księgowego budżetu województwa. Wobec tych osób postępowanie prowadzone jest przed Resortową Komisją Orzekającą utworzoną przy ministrze ds. administracji publicznej (zob. Walczak 2012, s. 311).

W analizie działalności RKO uwzględniono wybrane aspekty, obejmujące takie kwestie, jak:

- przypisane czyny naruszeń,
- złożone wnioski o ukaranie,
- odstąpienia od wymierzenia kary,
- orzeczenia o uniewinnieniu,
- werdykty o ukaraniu obwinionego.

W latach 2011–2016 liczba przypisanych czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych była zróżnicowana. Najwięcej z nich odnotowano w 2012 r. (1633), najmniej zaś w 2014 r. (915). Tak duży spadek tej liczby można uzasadnić m.in. uwzględnieniem koncepcji kontroli zarządczej w administracji publicznej. Jej podstawowym celem jest indywidualizacja odpowiedzialności, co umożliwia nałożenie sankcji karnej lub dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W analizowanym okresie przypisano obwinionym popełnienie 7170

czynów (średnio 1195 rocznie). Najwięcej czynów ujawniono w RKO Kielce: 219, co stanowiło 13,4% czynów ogółem w 2012 r. Najmniej odnotowano w RKO Białystok: 4, tj. 0,3% wszystkich czynów w 2013 r. Szczegółowe dane dotyczące przypisanych czynów naruszeń dyscypliny finansów publicznych w poszczególnych RKO przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Przypisane czyny naruszeń dyscypliny finansów publicznych w latach 2011–2016

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogółem	1589	1633	1126	915	981	926
Białystok	71	42	4	10	20	14
Bydgoszcz	20	36	26	15	24	42
Gdańsk	199	150	48	97	75	59
Katowice	128	118	102	56	71	51
Kielce	167	219	132	67	82	51
Kraków	165	170	100	100	80	100
Lublin	56	166	85	47	58	90
Łódź	65	67	79	45	66	68
Olsztyn	121	108	60	86	97	97
Opole	47	55	67	43	47	79
Poznań	199	170	98	90	121	84
Rzeszów	95	124	134	68	42	13
Szczecin	33	40	44	22	49	42
Warszawa	183	115	80	102	78	71
Wrocław	22	31	32	37	52	43
Zielona Góra	18	22	35	30	19	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z (*Sprawozdanie...* 2011–2016).

Podstawą do wszczęcia postępowania w sprawach naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest wniosek o ukaranie. Jedyнным uprawnionym organem do wystąpienia z wnioskiem jest rzecznik dyscypliny finansów publicznych, który w toku postępowania pełni jednocześnie funkcję oskarżyciela. Sporządzony wniosek o ukaranie podlega weryfikacji w dalszych etapach postępowania przed właściwą komisją orzekającą (zob. Sołtyk 2017, s. 1309). Z orzeczenia GKO wydanego 16 grudnia 2010 r. wynika, że: „o zakresie postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych decyduje podmiot uprawniony do złożonego wniosku o ukaranie. Komisja orzekająca może rozpoznać sprawę jedynie w zakresie określonym we wniosku o ukaranie” (Orzeczenie GKO z 16 grudnia

2010 r. ...). W latach 2011–2016 do RKO w Polsce zostało złożonych łącznie 6709 wniosków o ukaranie, czyli średnio 70 na RKO. Najwięcej wniosków wpłynęło do RKO w Poznaniu (824), na drugim miejscu była RKO Kraków (785), a na trzecim, z niewielką różnicą, RKO Katowice (774). Największa liczba wniosków o ukaranie została złożona w 2011 r. do RKO w Krakowie (263, co stanowiło 18% wszystkich wniosków). Na drugim miejscu pod tym względem znalazła się RKO Poznań z liczbą 220 wniosków (15%). Najmniej wniosków złożono do RKO Zielona Góra (112), a także do RKO Białystok (113). Dane dotyczące liczby wniosków o ukaranie złożonych do poszczególnych RKO w Polsce przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Wnioski o ukaranie złożone w latach 2011–2016

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogółem	1475	1165	1020	926	1070	1053
Białystok	44	22	10	10	16	11
Bydgoszcz	95	68	60	43	63	51
Gdańsk	89	85	68	70	107	51
Katowice	125	169	130	140	108	102
Kielce	111	82	55	60	19	40
Kraków	263	114	104	81	126	97
Lublin	51	60	73	52	52	87
Łódź	75	79	65	41	57	78
Olsztyn	64	54	39	64	94	75
Opole	76	44	64	45	38	64
Poznań	220	156	103	111	121	113
Rzeszów	83	51	43	35	45	53
Szczecin	79	56	63	52	44	76
Warszawa	61	67	89	54	68	67
Wrocław	23	35	25	53	69	72
Zielona Góra	16	23	29	15	13	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z (*Sprawozdanie...* 2011–2016).

Ustawodawca dał komisjom orzekającym prawo do zastosowania dobrodziejstwa polegającego na złagodzeniu wnioskowanej przez oskarżyciela kary albo nawet odstąpieniu od jej wymierzenia. W orzeczeniu GKO z 26 lipca 2004 r. podkreślono, że „odstąpienie od wymierzenia kary nie jest równoznaczne z uniewinnieniem” (Orzeczenie GKO z 26 lipca 2004 r. ...). Przesłanką do podjęcia decyzji o odstąpieniu od wymierzenia kary może być wzorowe wypełnianie przez

obwinionego obowiązków służbowych przed popełnieniem czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Istotne jest także to, do jak dużego uszczerbku doszło w wyniku jej naruszenia. W latach 2011–2016 RKO w Polsce wydały łącznie 2446 orzeczeń o odstąpieniu od wymierzenia kary, z czego największa liczba takich werdyktów zapadła w 2011 r. (522). Najwięcej tego rodzaju orzeczeń wydała RKO Kraków: 111, co stanowiło 21,2% wszystkich werdyktów o odstąpieniu od wymierzenia kary. Należy podkreślić, że również w pozostałych latach RKO w Krakowie bardzo często stosowała takie rozwiązania prawne w tym względzie. Najrzadziej z tej możliwości korzystano w RKO Zielona Góra (29), a także w RKO Białystok (38). Szczegółowe dane liczbowe dotyczące werdyktów o odstąpieniu od wymierzenia kary przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Odstąpienia od wymierzenia kary w latach 2011–2016

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogółem	522	448	348	364	364	400
Białystok	17	5	2	5	2	7
Bydgoszcz	9	7	11	9	10	16
Gdańsk	39	22	19	39	35	24
Katowice	56	67	57	32	32	41
Kielce	25	35	8	30	17	21
Kraków	111	70	47	58	44	39
Lublin	23	29	23	17	29	53
Łódź	26	37	31	19	21	28
Olsztyn	40	18	10	27	20	22
Opole	25	33	38	15	22	34
Poznań	61	57	33	37	47	24
Rzeszów	32	19	21	12	17	7
Szczecin	17	13	12	8	14	14
Warszawa	34	19	18	34	25	39
Wrocław	4	14	12	17	25	23
Zielona Góra	3	3	6	5	4	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z (*Sprawozdanie...* 2011–2016).

Regulacje prawne umożliwiają RKO uniewinnienie posądzonego. Katalog przesłanek, które są brane pod uwagę podczas oceny przypisanego czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jest zawarty w art. 78 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. Z analizy orzecznictwa komisji wynika, że często podstawą do sformułowania werdyktu o uniewinnieniu jest niepopełnienie przez

posądzonego zarzucanego mu czynu lub brak faktycznych i prawnych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na konieczność naruszenia konkretnego przepisu prawa, tj. art. 5–18c Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., zwrócono uwagę w orzeczeniu GKO z 28 marca 2011 r., uznając, że „do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest zarówno formalne naruszenie przepisu prawa, ale także udowodnienie winy po stronie konkretnego sprawcy” (Orzeczenie GKO z 28 marca 2011 r. ...). Liczba orzeczeń o uniewinnieniu nie jest zbyt duża: 1518. Oznacza to, że średnio w ciągu roku RKO wydawały 253 takie werdykty. Spośród wszystkich regionalnych komisji w Polsce na pierwszym miejscu, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji o uniewinnieniu, znalazła się RKO Katowice (317 werdyktów), a na drugim miejscu wymienić należy RKO Poznań (193). Bardzo małą liczbę takich decyzji wydano natomiast w RKO Zielona Góra (16), a także RKO Białystok (35). Szczegółowe dane dotyczące liczby podjętych decyzji o uniewinnieniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Orzeczenia o uniewinnieniu wydane w latach 2011–2016

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogółem	247	300	247	248	229	247
Białystok	6	10	7	4	4	4
Bydgoszcz	17	29	28	22	22	20
Gdańsk	10	17	23	19	24	22
Katowice	45	73	38	65	52	44
Kielce	10	14	9	6	9	7
Kraków	19	23	10	10	16	19
Lublin	11	11	9	25	2	15
Łódź	17	25	14	9	12	13
Olsztyn	7	2	2	4	12	9
Opole	10	15	15	10	6	5
Poznań	42	39	38	25	25	24
Rzeszów	12	7	9	5	11	32
Szczecin	28	11	22	16	8	11
Warszawa	5	16	4	13	6	12
Wrocław	3	7	13	12	19	10
Zielona Góra	5	1	6	3	1	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z (*Sprawozdanie...* 2011–2016).

W praktyce zarządzania finansami publicznymi ujawniają się różnej wagi nieprawidłowości w gospodarce budżetowej. Ujawnienie negatywnych zjawisk powinno wiązać się z koniecznością poniesienia odpowiedzialności. W sferze budżetowej odpowiedzialność za podjęte decyzje, tak samo jak za niewykonanie określonego typu działań zmierzających do realizacji zadania, ponosi kierownik jednostki, a także pracownicy – na podstawie udzielonych im upoważnień (zob. Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006, s. 44). Jednym ze sposobów ograniczenia naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest wprowadzenie odrębnego systemu wymierzania kar (zob. Kosikowski 2006, s. 4). Komisja orzekająca, podejmując decyzję o ukaraniu obwinionego, uwzględnia przede wszystkim wagę naruszeń dyscypliny finansów publicznych, a także rozmiar wyrządzonej szkody materialnej. W latach 2011–2016 RKO w Polsce podjęły w sumie 1977 decyzji o ukaraniu obwinionego. Najczęściej werdykty o ukaraniu zapadały w RKO Poznań (296), a także RKO Warszawa (214), najrzadziej zaś w RKO Bydgoszcz (47). W tabeli 7 zestawiono szczegółowe dane o liczbie osób ukaranych przez poszczególne RKO w Polsce.

Tabela 7. Liczba osób ukaranych przez poszczególne RKO w latach 2011–2016

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ogółem	373	396	291	299	323	295
Białystok	22	13	1	4	11	4
Bydgoszcz	4	13	7	3	10	10
Gdańsk	21	56	17	38	29	24
Katowice	27	35	25	16	16	5
Kielce	27	11	14	11	10	6
Kraków	13	32	19	14	17	34
Lublin	7	9	21	17	14	20
Łódź	19	14	20	14	23	17
Olsztyn	25	40	27	33	51	48
Opole	16	18	13	12	17	25
Poznań	86	60	35	37	36	42
Rzeszów	31	18	14	16	15	4
Szczecin	7	18	24	11	24	19
Warszawa	50	38	33	48	27	18
Wrocław	10	9	10	9	14	14
Zielona Góra	8	12	11	16	9	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z (*Sprawozdanie... 2011–2016*).

6. Podsumowanie

Zarządzanie finansami publicznymi wymaga wypracowania skutecznych mechanizmów kontrolnych redukujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości i marnotrawstwa. Bez wątpienia ważną rolę w zapewnieniu legalnego gospodarowania środkami publicznymi odgrywa odrębny aparat orzeczniczy – RKO, gwarantujące skuteczność działań kontrolnych uprawnionych do tego organów i instytucji. Działalność RKO jest również źródłem orzecznictwa, wskazującego na właściwe rozpoznanie i rozumienie przepisów dotyczących zarządzania finansami państwa dzięki temu, że odnosi się nie tylko do legalności, ale też do skutków określonych działań lub zaniechań dla dyscypliny finansów publicznych (Winiarz 2011, s. 349).

Tylko nieliczna część wniosków skierowanych przez oskarżyciela (rzecznika dyscypliny) zostaje, niestety, uznana przez członków RKO za podstawę do wymierzenia stosownej sankcji. Wśród orzeczonych kar przeważa kara upomnienia, co wywołuje uzasadnione obawy dotyczące celowości kar. Bez wątpienia podstawowym celem nakładania kary są działania prewencyjne. Istotne jest także kształtowanie właściwych postaw społecznych. Z analizy danych wynika jednak, że pełnienie przez system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych funkcji represyjnej jest wątpliwe. Działalność RKO ma natomiast bez wątpienia wpływ na prawidłowe zarządzanie operacjami finansowymi. Wydane orzeczenia oraz odpowiedzi na indywidualne interpelacje decydentów wyraźnie wpisują się w nurt projektowania systemu kontroli zarządczej, czyli zgodnie z ustawą – „zapewnienia działania jednostki w sposób zgodny z prawem”.

Literatura

- Chojna-Duch E. (2003), *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwaleniu i wykonywaniu budżetu państwa, Dz.U. nr 50, poz. 334, z późn. zm.
- Dębowska-Sołtyk M., Sołtyk P. (2012), *Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako skutek dysfunkcji gospodarowania środkami publicznymi*, „Finanse Komunalne”, nr 5.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006), *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kosikowski C. (2006), *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, „Państwo i Prawo”, nr 12.
- Kot J. (2011), *Wstęp do monografii pokonferencyjnej (w:) Dyscyplina finansów publicznych – stan obecny i kierunki zmian*, red. M. Smaga, M. Winiarz, Grupa Ergo, Wrocław.

- Lipiec-Warzecha L. (2012), *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. (2006), *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa–Rzeszów.
- Misiąg W. (2017), *Komisje orzekające i ich właściwość (w:) Ustawa o finansach publicznych, Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 26 lipca 2004 r., DF/GKO/Odw.-32/43-45/RN-10-12/2004/521.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 16 grudnia 2010 r., BDF1/ 4900/95/106/10/05, Legalis.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 28 lutego 2011 r., BDF1/4900/78/89/10/2215, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 2011, nr 2, poz. 10.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 28 marca 2011 r., BDF1/4900/10/11/11/432, Lex nr 798193.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 14 lipca 2011 r., BDFP1/4900/55/61/11/29, Lex nr 102784.
- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z 30 lipca 2012 r., BDF1/4900/7/6/12/121, Lex nr 1224841.
- Owsiak S. (2013), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedziby i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków i trybu postępowania, Dz.U. z 2014 r., nr 167, poz. 1747.
- Sołtyk P. (2017), *Wniosek o ukaranie (w:) Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających w pierwszej instancji*, sprawozdania z lat 2011–2016.
- Szołno-Koguc J. (2015), *Dyscyplina finansów publicznych – refleksje w świetle dotychczasowych doświadczeń (w:) 10 lat ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wydanie specjalne, red. W. Robaczyński, A. Talik, Z. Zieliński, Warszawa.
- Uchwała nr 23 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r. o zasadach i trybie wykonania budżetu państwa, M.P. nr A-53, poz. 592, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym, Dz.U. nr 45, poz. 221, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe, Dz.U. nr 29, poz. 244, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe, Dz.U. nr 56, poz. 283, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, t.j., Dz.U. nr 72, poz. 344, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, t.j., Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j., Dz.U. 2013, poz. 168.
- Walczak P. (2012), *Odpowiedzialność w ramach dyscypliny finansów publicznych i kontroli zarządczej* (w:) *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej*, red. J. Borkowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Winiarz M. (2011), *Ochrona prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi w samorządzie na przykładzie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Naukowego”, nr 10.
- Ziółkowska W. (2012), *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.

The Importance of the Regional Arbitration Commission in the System of Liability for Breach of Public Finance Discipline

(Abstract)

The article examines the activities of the regional arbitration commission (RAC) in the system of liability for breach of public finance discipline. It covers attributed acts of violations of public finance discipline, applications for punishment, derogations from punishment, verdicts of acquittal and verdicts of punishment of the accused.

The aim of the article is to present selected issues of RAC activities over the years 2011–2016. To this end, the subject literature, legal regulations and reports of the Main Arbitration Commission in cases of violation of public finance discipline are analysed.

Keywords: local government, discipline of public finance, abnormalities, regional arbitration commission.

| *Marcin Surówka*

Uzbrojenie terenu i jego wpływ na wartość nieruchomości gruntowej

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie praktycznego rozwiązania jednego z problemów związanych z oceną projektów inwestycyjnych, jakim jest oszacowanie kosztów infrastruktury inwestycyjnej nieruchomości budowlanej. Omówiono znaczenie infrastruktury użyteczności publicznej dla inwestorów, przytoczono jej definicję i wyszczególniono komponenty (instalacje energetyczne, gazowe i wodne). Zaprezentowano także metodę wyceny projektów inwestycyjnych. Na podstawie aktualnych danych rynkowych przeprowadzono analizę wpływu dostępu do mediów na wartość majątku. W artykule poruszono również temat alternatywnych rozwiązań stosowanych w celu uzyskania na terenie nieruchomości dostępu do instalacji wodociągowych, kanalizacyjnych i gazowych.

Słowa kluczowe: uzbrojenie terenu, ocena projektów inwestycyjnych, wycena nieruchomości, nieruchomość.

Klasyfikacja JEL: G30, R30.

1. Wprowadzenie

Teren każdej nieruchomości gruntowej przed rozpoczęciem prac inwestycyjnych musi zostać uzbrojony, co polega na doprowadzeniu w obręb działki sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, energetycznej oraz gazowej (Ustawa z dnia 17 maja

1989 r. ...). W wypadku każdej, nawet najmniejszej inwestycji musi również zostać zapewniony dostęp do drogi. Zgodnie z prawem na każdej działce budowlanej, przeznaczonej pod budynki, w których będą przebywać ludzie, powinno być możliwe przyłączenie uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. ...).

Podstawowym celem artykułu jest określenie wpływu uzbrojenia terenu na wartość nieruchomości gruntowej. W opracowaniu omówiono elementy zaliczane do sieci uzbrojenia terenu oraz poddano analizie koszty przyłączenia do sieci, jakie musi ponieść inwestor. Poruszono również kwestię alternatywnych sposobów podłączenia instalacji wodnej, kanalizacyjnej oraz gazowej. Zagadnienie dostępu nieruchomości do podstawowych sieci uzbrojenia terenu nie jest opisywane w literaturze przedmiotu, dlatego zdecydowano o podjęciu tego istotnego tematu. Dane poddane analizie zostały zebrane w wywiadzie środowiskowym, korzystano także z informacji publikowanych w literaturze branżowej.

2. Uzbrojenie terenu

Na rynku nieruchomości w Polsce wyróżnia się dwa typy nieruchomości budowlanych: nieruchomości budowlane uzbrojone oraz nieuzbrojone (Prystupa 2016). W wypadku nieruchomości budowlanej uzbrojonej zostały zawarte umowy z dostawcami mediów, czyli zostało zainstalowane przyłącze prądu, gazu, wody oraz ewentualnie przyłącze kanalizacyjne, w wypadku natomiast nieruchomości budowlanej nieuzbrojonej umowy takie nie zostały zawarte, ale może się ona znajdować w bezpośrednim obrębie i bliskości mediów lub mieć do nich pośredni dostęp. Informacje o tym, czy dana nieruchomość budowlana jest uzbrojona, czy też nie, można znaleźć na mapie zasadniczej, do której dostęp uzyskuje się w urzędzie miasta lub gminy w wydziale kartografii i geodezji. Gdy dana nieruchomość nie jest uzbrojona, inwestor powinien udać się bezpośrednio do instytucji dostarczających wodę, gaz oraz energię elektryczną, a następnie wystąpić o wydanie warunków technicznych doprowadzenia danego przyłącza przez dostawcę mediów (Buśko i Przewięźlikowska 2011). Procedura uzbrojenia terenu wiąże się z koniecznością przekazania każdemu z dostawców mediów dokumentów, takich jak: akt własności nieruchomości, mapy zasadnicze lub mapy do celów projektowych (w zależności od dostawcy mediów) oraz wypis z rejestru gruntów. Następnie na mocy umowy z dostawcami mediów inwestor jest zobowiązany do dokonania opłaty przyłączeniowej, ustalonej przez właściwego ministra, za którą dany dostawca mediów ma obowiązek wykonania przyłączy na granicy nieruchomości – w wypadku sieci gazowej i energetycznej instaluje skrzynki,

od których inwestor samodzielnie wykonuje przyłącza do budynku, prowadząc tzw. wewnętrzną linię zasilającą.

3. Koszty ponoszone przez inwestora w związku z uzbrojeniem terenu

Wydanie warunków przyłączeniowych jest bezpłatne, lecz wykonanie przyłączy wiąże się z koniecznością poniesienia przez przedsiębiorcę sporych kosztów. Zasady wykonywania przyłączy poszczególnych mediów oraz opłaty w tym zakresie są różne w poszczególnych regionach Polski, zależą od tego, kto jest właścicielem sieci. W tabeli 1 zaprezentowano dane dotyczące kosztów budowy przyłącza 1 kW sieci energetycznej w wypadku korzystania z usług danego dostawcy energii.

Tabela 1. Koszt wykonania przyłącza 1 kW w zależności od operatora (w zł)

Wyszczególnienie	Stawki dla odbiorców z IV, V i VI grupy	
	przyłącze napowietrzne	przyłącze kablowe
RWE	39,37	62,23
PGE	43,73	59,37
Energa	43,78	59,23
Tauron	44,91	61,60
Enea	45,41	65,79
Każdy metr powyżej 200 m (wartość uśredniona)	24,87	33,20

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zakładów energetycznych z 2017 r.

W wypadku sieci energetycznej koszt przyłącza napowietrznego wynosi 39,37–45,41 zł za każdy 1 kW przydzielonej mocy. Gdy inwestor zdecyduje się na przyłącze kablowe podziemne, cena wzrasta do ok. 60 zł za każdy 1 kW. Jeśli przyłącze ma ponad 200 m, inwestor jest zobowiązany do zapłacenia ok. 30 zł za każdy dodatkowy metr. Opłata ta obejmuje całość prac związanych z budową przyłącza, w tym najbardziej kosztowne prace projektowe, a także kupno i montaż złączy, licznika, obudowy oraz innych niezbędnych podzespołów. Standardowa moc przyłącza dla inwestycji wynosi 15 kW, wykonanie całej instalacji kosztuje zatem 1500–2700 zł. Ostateczną cenę wykonania przyłącza ustala dostawca energii elektrycznej. Z uwagi na to, że długość przyłączy często przekracza 200 m, faktyczny koszt inwestycji jest zwykle kilkukrotnie wyższy.

Podobna sytuacja występuje w wypadku wykonywania przyłącza sieci gazowej. Jeżeli w gminnych założeniach dotyczących zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe została zaplanowana rozbudowa lub budowa sieci gazowej, lokalny operator ma obowiązek stosowania stawek określonych w taryfie ujętej w planie. Opłata za przyłączenie do sieci gazowej jest wówczas zryczałtowana, a zakład ma obowiązek sporządzenia projektu przyłącza gazowego, który powinien być wykonany przez jednostkę posiadającą uprawnienia do projektowania instalacji wewnętrznych i zewnętrznych obejmujące projektowanie instalacji gazowych, potwierdzone wpisem do rejestru prowadzonego przez zakład gazowniczy. Projekt jest uzgadniany, a następnie wykonawca przyłącza zgłasza w starostwie budowę lub rozbudowę. Na operatorze sieci gazowniczej spoczywa także obowiązek budowy przyłącza oraz sporządzenia pełnej dokumentacji w tym zakresie, a także przekazania inwestycji do odbioru przez odpowiednich specjalistów. Wysokość opłaty zależy od średnicy i długości przyłącza oraz użytych materiałów i technologii wykonania. Każdy operator sieci gazowniczej ustala swoje stawki, które są określane z uwzględnieniem standardowych warunków. Jeśli przyłącze musi zostać zbudowane w inny sposób, wynikający ze specyficznych warunków, opłata zostaje ustalona na podstawie rzeczywistych kosztów, zgodnie z zapisami zawartymi w umowie o przyłączenie.

Koszty wykonania przyłączy sieci gazowej, podobnie jak sieci energetycznej, są różne w poszczególnych regionach kraju. W tabeli 2 przedstawiono dane dotyczące kosztów wykonania przyłącza instalacji gazowej w danym regionie kraju, uzyskane z dokumentacji spółki Skarbu Państwa Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG).

Tabela 2. Koszt budowy przyłącza gazowego w poszczególnych regionach (w zł/m)

Wyszczególnienie	Opłata ryczałtowa za budowę przyłącza o długości do 15 m	Stawka opłaty za każdy metr przyłącza powyżej 15 m
Na obszarze działania oddziału w Gdańsku	1 942,20	79,7
Na obszarze działania oddziału w Poznaniu	1 847,00	70,2
Na obszarze działania oddziału w Tarnowie	1 754,70	62,7
Na obszarze działania oddziału w Warszawie	1 932,00	78,5
Na obszarze działania oddziału we Wrocławiu	1 920,20	77,8
Na obszarze działania oddziału w Zabrze	1 837,60	71,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od operatora sieci gazowej.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 2, mimo że operatorem na terenie całego kraju jest spółka PGNiG, opłaty za przyłącza gazowe są zróżnicowane: 1754,70–1932 zł. Oznacza to, że różnica cen wynosi prawie 10%. Stawki za wykonanie przyłącza dłuższego niż 15 m także są zróżnicowane, a różnica cen obowiązujących w najtańszym i najdroższym oddziale PGNiG wynosi 17 zł za każdy dodatkowy metr inwestycji.

Kolejnym elementem niezbędnym do uzbrojenia terenu jest uzyskanie warunków wodno-kanalizacyjnych (Bolt i in. 2012). Podobnie jak w wypadku przyłączy energetycznych i gazowych stawki za wykonanie przyłączy wodno-kanalizacyjnych także zależą od regionu i lokalnego operatora. W tabeli 3 zestawiono informacje dotyczące kosztów wykonania przyłączy wodno-kanalizacyjnych.

Tabela 3. Koszt budowy przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego w zależności od regionu

Wyszczególnienie	Stawka opłat (w zł)
Wydanie warunków wykonania przyłącza wodno-kanalizacyjnego	120–160
Projekt przyłącza wodnego bądź kanalizacyjnego	1300–2600
Uzgodnienie projektu (Zespół Uzgodnień Dokumentacji Projektowej)	40–60
Uzgodnienie projektu (przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne)	100–150
Projekt zmian w ruchu drogowym oraz zajęcie pasa	500–900
Opłaty geodezyjne (wykonanie map, wytyczenie przebiegu przyłączy)	800–1200
Geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza	300–700
Odbiór końcowy przyłącza	100–150
Opłata przyłączeniowa	1200–2000
Koszt budowy w wypadku instalacji kanalizacyjnej	60–180 (za mb.)
Koszt budowy w wypadku instalacji wodociągowej	60–100 (za mb.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych w portalu kb.pl oraz analizy cenników dostawców usług wodno-kanalizacyjnych.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 3, opłaty za budowę przyłącza wodno-kanalizacyjnego są zdecydowanie wyższe od tych za przyłącza gazowe oraz energetyczne. Bardzo duży wpływ na ostateczny koszt przedsięwzięcia ma długość odcinka budowanej instalacji oraz skomplikowana procedura zaprojektowania i zatwierdzenia jej przebiegu.

W zdecydowanej większości przypadków zarówno instalacje wodociągowe, jak i kanalizacyjne stanowią wyłączną własność gminy. W związku z tym wykonanie tych przyłączy odbywa się na warunkach ustalonych przez lokalnego dostawcę mediów. Operator zarządzający siecią pokrywa wydatki związane z jej rozbudową, koszty budowy przyłączy ponosi jednak inwestor. Instalacja kanalizacyjna

i wodociągowa nie należy do inwestora – po wykonaniu oraz odbiorze przyłącza wodnego i kanalizacyjnego inwestor musi przekazać je dostawcy usług. Zasady odbioru przyłączy są określone w umowie i nie wiążą się z żadnymi kosztami ani profitami dla inwestora. Od chwili przekazania przyłącza przez inwestora za stan i eksploatację danego przyłącza jest odpowiedzialny operator usług wodno-kanalizacyjnych.

Terminy wykonania przyłączy zależą od regionu, w którym prowadzona jest inwestycja. Jak wynika z danych publikowanych na stronach internetowych operatorów odpowiedzialnych za wykonanie i obsługę przyłączy mediów, średni czas oczekiwania na przyłącze energii elektrycznej wynosi 6–9 miesięcy. Zdecydowanie krótszy jest okres oczekiwania inwestorów na wykonanie przyłączy instalacji gazowej: średni czas wykonania takiej usługi wynosi 7–21 dni. Podobny jest okres oczekiwania na doprowadzenie przyłączy wodno-kanalizacyjnych: nie powinien być dłuższy niż 9–16 dni. Należy zaznaczyć, że podane terminy dotyczą realizacji inwestycji w miejscach, w których nie ma konieczności projektowania i budowy nowej infrastruktury, czyli zakres prac ogranicza się do podpięcia przyłącza do istniejącej instalacji. Jeśli w obrębie danej nieruchomości nie ma infrastruktury umożliwiającej podpięcie do instalacji nowej inwestycji, czas wykonania takiego przyłącza może być o wiele dłuższy, co wiąże się ze wzrostem kosztów, którymi w większości obciążony jest inwestor.

4. Alternatywne sposoby uzyskania dostępu do instalacji wodnej, kanalizacyjnej oraz gazowej

O ile możliwość przyłączenia danej działki do sieci energetycznej jest w Polsce warunkiem koniecznym do uzyskania pozwolenia na budowę, o tyle w wypadku sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz gazowej dopuszcza się zastosowanie alternatywnych rozwiązań: korzystanie z indywidualnego ujęcia wody oraz zastosowanie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków (jeżeli ilość ścieków nie przekracza 5 m³ na dobę, jeśli natomiast jest ich więcej, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga zgody terenowego inspektora ochrony środowiska). Jeśli nie ma możliwości doprowadzenia sieci gazowej, można zainstalować zbiornik na gaz płynny lub olej opałowy. W razie braku możliwości podłączenia do sieci wodociągowej jedynym rozwiązaniem jest wykopanie i użytkowanie studni głębinowej, gdy problemem jest uzyskanie dostępu do instalacji kanalizacyjnej, rozwiązań jest więcej.

Do niedawna jedynym wyjściem w wypadku braku kanalizacji było korzystanie z przydomowego szamba. Jest to jedyne rozwiązanie w sytuacji, gdy warunki nie pozwalają na odprowadzanie oczyszczonych ścieków do gruntu czy

rzeki. Jest ono również stosowane, gdy ścieków jest na tyle mało, że nie opłaca się budować przydomowej oczyszczalni albo trudno zapewnić jej właściwe działanie. Szambo musi być szczelne – tylko jeśli warunek ten jest spełniony, nie stanowi ono zagrożenia dla środowiska, a w szczególności dla czystości wód podziemnych. Zgodnie z przepisami szambo powinno być oddalone o minimum 5 m od okien i drzwi budynku mieszkalnego, 15 m od studni oraz 7,5 m od granicy działki, drogi czy chodnika. Odległości te można zmniejszać do 5 i 2 m, ale tylko na terenie zabudowy jednorodzinnej, za zgodą urzędu gminy, która musi być wydana w porozumieniu z wojewódzkim inspektoratem sanitarnym.

Alternatywnym rozwiązaniem jest utworzenie przydomowej oczyszczalni ścieków. Budowa i użytkowanie przydomowej oczyszczalni ścieków wiąże się jednak z pewnymi ograniczeniami. Jednym z wymogów jest odpowiednia wielkość działki – przydomowe oczyszczalnie ścieków można budować tylko na działkach, na których minimalna odległość zbiornika wstępnego oczyszczania od studni głębinowej wynosi przynajmniej 15 m, a w ciągu drenów rozsączających odległość ta nie może być mniejsza niż 30 m. W wypadku budowy oczyszczalni, w której zostanie zastosowane powierzchniowe złożo filtracyjne, odległość ta musi wynosić minimum 70 m. Jak wynika z informacji uzyskanych na podstawie wywiadu środowiskowego przeprowadzonego z właścicielami firm świadczących usługi montażu urządzeń kanalizacyjnych w województwie małopolskim, w czerwcu 2017 r. koszt budowy szamba wynosił ok. 5000 zł, a budowa oczyszczalni stanowiła wydatek rzędu 7500-15 000 zł. Roczne koszty eksploatacyjne w wypadku szamba to 2500–3000 zł – znacznie więcej niż koszty eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków, które wynoszą ok. 600 zł. Jeśli więc warunki pozwalają na zainstalowanie przydomowej oczyszczalni ścieków, jest to rozwiązanie bardziej opłacalne.

Gdy w miejscu inwestycji nie jest możliwe przyłączenie instalacji gazowej, specjaliści zalecają zastosowanie: energii elektrycznej, pomp ciepła, paliw stałych lub gazu płynnego. Korzystanie z energii elektrycznej wiąże się z wysokimi kosztami instalacyjnymi, jak również wysokimi kosztami eksploatacyjnymi w późniejszym okresie. System ogrzewania oparty na zastosowaniu tradycyjnych grzejników konwekcyjnych kosztuje kilka tysięcy złotych, a zainstalowanie podłogowego ogrzewania elektrycznego – nawet kilkanaście tysięcy złotych.

Drugie rozwiązanie dostępne na rynku polega na zastosowaniu tzw. pomp ciepła. Wydatki inwestycyjne w tym wypadku są jednak wyższe niż te związane z instalacją centralnego ogrzewania z kotłem. Instalacja pompy ciepła z wymiennikiem gruntowym kosztuje ponad 50 tys. zł. Istotną zaletą tej metody jest jej bezobsługowość i bardzo wysoka efektywność. Dzięki zastosowaniu pompy ciepła prawie 75% energii niezbędnej do ogrzewania domu pozyskuje się bezpośrednio z gruntu.

Innym rozwiązaniem problemu braku dostępu do instalacji gazowej jest użycie paliw stałych. Do najczęściej stosowanych paliw stałych należy węgiel, który jest jednym z najbardziej wysokoemisyjnych paliw energetycznych. Jak wynika z analizy cenników jednostek zajmujących się sprzedażą i dystrybucją kotłów węglowych, koszt zakupu takiego urządzenia wraz z zasobnikiem na ciepłą wodę wynosi 9000–12 000 zł. Mimo że większość urzędzeń jest wyposażona w zasobnik na węgiel wraz z podajnikiem, to ich obsługa jest bardzo czasochłonna. Największym problemem związanym z zastosowaniem tego rozwiązania jest to, że uruchamianie systemu grzewczego jest konieczne także w miesiącach letnich, umożliwia bowiem uzyskanie dostępu do ciepłej wody, choć można wówczas korzystać z podgrzewaczy elektrycznych.

Ostatnią z omawianych możliwości w wypadku braku instalacji gazowej jest zastosowanie gazu płynnego. Wybór tej metody jest rozwiązaniem coraz częściej stosowanym przez inwestorów ze względu na stosunkowo niskie koszty przyłącza, jak również dostępność i cenę zbiornika gazowego. Nie bez znaczenia jest także to, że gaz płynny w odróżnieniu od oleju opałowego może być również stosowany do gotowania. Ważne jest także to, że w wypadku pojawienia się możliwości zbudowania przyłącza gazu ziemnego inwestor posiadający instalację na gaz płynny wraz z nowoczesnym kotłem i centralnym ogrzewaniem nie musi zmieniać urzędzeń. Jediną konieczną do wprowadzenia zmianą jest wówczas wymiana dysz w palniku kotła i późniejsza regulacja urzędzeń.

5. Wpływ uzbrojenia terenu na wartość gruntu

W ustawie o gospodarce nieruchomościami (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. ...) oraz w standardach zawodowych rzeczoznawców majątkowych wartość rynkową nieruchomości zdefiniowano jako najbardziej prawdopodobną cenę możliwą do uzyskania na rynku nieruchomości przy jednoczesnym przyjęciu założeń umożliwiających otrzymanie właśnie takiej ceny. Wartość rynkowa nieruchomości odzwierciedla stan rynku w dniu, w którym została określona, i odpowiada cenie, jaką można by uzyskać, zawierając umowę sprzedaży.

Uzbrojenie terenu jest istotnym elementem wpływającym na wartość nieruchomości. Jak wynika z danych opublikowanych przez firmę Real Experts, zrzeszającą rzeczoznawców majątkowych, uzbrojenie terenu jest drugą po lokalizacji istotną cechą mającą wpływ na cenę nieruchomości gruntowej. W tych samych badaniach dowiedziono, że ceny transakcyjne działek uzbrojonych są średnio o 30–40% wyższe niż terenów nieuzbrojonych. Podobne wyniki uzyskano, analizując dane dostępne w portalu działki.pl oraz otodom.pl. Z analizy dostępnych ofert wynika, że średnie ceny transakcyjne działek uzbrojonych zlokalizowanych w wybranych gminach małopolski są wyższe o 15–40% od gruntów nieuzbrojonych.

Tereny z dostępem do mediów lub mediami doprowadzonymi na działkę są zdecydowanie droższe. Inwestor decydujący się na zakup gruntów nieuzbrojonych musi jednak uwzględnić konieczność poniesienia kosztów doprowadzenia przyłączy mediów.

Jak napisano we wcześniejszej części opracowania, o ile zastąpienie kanalizacji i instalacji gazowej innymi rozwiązaniami jest możliwe, o tyle doprowadzenie przyłącza energii elektrycznej jest warunkiem koniecznym do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Należy pamiętać, że jeśli działka nie jest uzbrojona, wiele formalności wymaganych do uzyskania przyłączy musi przeprowadzić inwestor, a koszty dociągnięcia mediów mogą być bardzo wysokie. Ważne jest więc, aby warunki przyłączenia mediów poznać jeszcze przed zakupem działki, żeby w ostatecznej kalkulacji w cenie działki zostały uwzględnione koszty doprowadzenia wszystkich mediów. Pomoże to inwestorowi uniknąć sytuacji, w której okazałoby się, że koszty budowy przyłączy zwielokrotniają nakłady inwestycyjne.

W Polsce na podstawie przepisów ustawy jest prowadzona Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. ...). Jest to rejestr publiczny, w którym są gromadzone, aktualizowane i udostępniane informacje o sieciach uzbrojenia terenu. Prowadzenie i aktualizowanie tej bazy jest zadaniem starostów (prezydentów miast na prawach powiatu). Można w niej znaleźć informacje o projektowanych, budowanych oraz istniejących sieciach uzbrojenia terenu, ich usytuowaniu, przeznaczeniu oraz podstawowych parametrach technicznych, a także o podmiotach, do których należą te sieci. Zakres danych gromadzonych w powiatowej Geodezyjnej Ewidencji Sieci Uzbrojenia Terenu, tryb i standardy tworzenia i aktualizacji baz oraz udostępniania danych są regulowane zapisami rozporządzenia (Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 października 2015 r. ...). Posiadając dane na temat numeru, obrębu oraz lokalizacji działki, inwestor ma możliwość sprawdzenia nie tylko rozlokowania sieci energetycznych, gazowych, wodnych i kanalizacyjnych, lecz także uzyskania informacji o znajdujących się na danym terenie:

- przewodach (benzynowych, ciepłowniczych, elektroenergetycznych, gazowych, kanalizacyjnych, naftowych, telekomunikacyjnych, wodociągowych i in.),
- obudowach przewodów,
- budowlach podziemnych,
- urządzeniach technicznych związanych z siecią,
- punktach o określonej wysokości,
- słupach i masztach,
- korytarzach przesyłowych.

Powiatowe bazy Geodezyjnej Ewidencji Sieci Uzbrojenia Terenu mają zostać połączone w jedną wspólną krajową bazę danych geodezyjnych. Zrealizowanie tego projektu wymaga poniesienia nakładów finansowych przekraczających

87 mln zł. Dzięki temu zostaną zgromadzone i udostępnione informacje o przestrzennym rozkładzie sieci uzbrojenia terenu pochodzące z lokalnych baz danych, istotne m.in. w inwentaryzacji i ewidencji sieci ciepłowniczych, kanalizacyjnych, telekomunikacyjnych, wodociągowych, gazowych, elektroenergetycznych oraz w przygotowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego. Krajowa Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu będzie służyć obywatelom, przedsiębiorcom oraz podmiotom administracji publicznej (Jagielski 2016).

Należy również rozpatrzyć, czy doprowadzenie mediów na koszt inwestora pozwoli mu uzyskać większe przychody w momencie sprzedaży takiej nieruchomości niż sprzedaż terenu nieuzbrojonego. W zdecydowanej większości przypadków takie rozwiązanie powinno zwiększyć przychody inwestora, może się jednak zdarzyć, że z uwagi na wysokie koszty uzbrojenia terenu wydatki w znacznym stopniu przewyższą możliwe do uzyskania przychody ze sprzedaży danej nieruchomości gruntowej. Przed podjęciem decyzji o doprowadzeniu przyłączy mediów do nieruchomości gruntowych inwestor powinien więc przeprowadzić szczegółową analizę kosztów i zysków związanych z takim przedsięwzięciem z uwzględnieniem różnic cen terenów uzbrojonych i nieuzbrojonych. Tylko dokładna i rzetelna analiza pozwoli jednoznacznie stwierdzić, czy doprowadzenie mediów do nieruchomości gruntowej należącej do inwestora przyczyni się do uzyskania realnych korzyści w momencie sprzedaży.

6. Zakończenie

Zagadnienia dotyczące sieci uzbrojenia terenu powinny być analizowane podczas podejmowania decyzji inwestycyjnych. Dostęp do podstawowych mediów jest czynnikiem decydującym o usytuowaniu danej inwestycji w konkretnej lokalizacji. Sieć uzbrojenia terenu z roku na rok jest coraz bardziej rozbudowana, mimo to nawet w bardzo dobrych lokalizacjach nadal występują tereny pozbawione dostępu do kanalizacji lub sieci gazowej. Wówczas inwestor powinien przeprowadzić analizę umożliwiającą stwierdzenie, czy inwestycja przeprowadzana w danej lokalizacji będzie opłacalna.

Literatura

- Bolt A., Gudelis-Taraszkiewicz K., Suligowski Z., Tuszyńska A. (2012), *Kanalizacja – projektowanie, wykonanie, eksploatacja*, Wydawnictwo Seidel-Przywecki sp. z o.o., Piaseczno.
- Buśko M., Przewięźlikowska A. (2011), *Analiza zróżnicowania nazewnictwa elementów uzbrojenia terenu w ujęciu branżowym na przykładzie osiedla domów jednorodzinnych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, nr 4.

- Jagielski A. (2016), *Podstawy geodezji inżynierskiej cz. 2. Pomiary: miejskie, inwentaryzacyjne, sieci uzbrojenia, przemieszczeń i odkształceń*, Wydawnictwo Geodpis, Kraków.
- Prystupa M. (2016), *Wycena nieruchomości i przedsiębiorstw w podejściu dochodowym*, Wydawnictwo Frel, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 października 2015 r. w sprawie powiatowej bazy GESUT i krajowej bazy GESUT, Dz.U. poz. 1938.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U.2015.0.1422.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. 2017, poz. 2101.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r., Dz.U. 2004, nr 261, poz. 2603, ze zm.

Utility Networks and their Impact on the Value of Land

(Abstract)

The article presents a practical solution to a problem in appraising investment projects – cost estimation of the construction investment utility infrastructure. In particular, it defines utility infrastructure for investors and its components (energy, gas and water supply installations), explains its importance, presents a valuation method, and based on current market data shows the impact of utilities on the value of real estate. The article also looks at alternative ways of supplying water, sewage and gas installations to real estate.

Keywords: utility infrastructure, investment projects appraisal, property valuation, property.

Renata Żaba-Nieroda

Budżetowanie jako element planowania w przedsiębiorstwie

Streszczenie

W artykule przedstawiono zasady planowania rzeczowo-finansowego w przedsiębiorstwie produkcyjnym. Zaprezentowano jedną z ważnych metod zarządzania przedsiębiorstwem, jaką jest budżetowanie. Budżetowanie obejmuje zespół różnych czynności wykonywanych zgodnie z zasadami i metodami właściwymi temu procesowi; czynności oznaczają również kwantyfikację opisowych zamierzeń i środków ich realizacji. Planowanie i kontrola działalności przedsiębiorstwa na podstawie budżetów jest koniecznością i jednym z podstawowych elementów prawidłowego zarządzania, plany rzeczowo-finansowe pozwalają w sposób zwarty i przejrzysty opisać zaplanowane potrzeby na nadchodzący okres oraz zestawzić i zsumować ich koszty. W artykule analizie poddano dotychczasową praktykę w zakresie budżetowania, projektowania rachunków pro forma dotyczących realizacji procesów finansowania związanych z bieżącą działalnością przedsiębiorstwa oraz ze strategicznymi decyzjami finansowymi.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo, finanse, budżetowanie, wskaźniki finansowe, sektor obronny.

Klasyfikacja JEL: L3, L22, P33, F37.

1. Wprowadzenie

Proces stałego doskonalenia systemu zarządzania przedsiębiorstwem wskazuje na szeroki zakres działań, które należy podjąć, aby osiągnąć poziom konkurencyj-

ności pozwalający zająć silną pozycję na rynku. W literaturze przedmiotu i analizach badań empirycznych zaznacza się, że jedną z ważnych metod zarządzania przedsiębiorstwem jest budżetowanie. Jest to zespół różnych czynności wykonywanych zgodnie z zasadami i metodami właściwymi temu procesowi; czynności oznaczają również kwantyfikację opisowych zamierzeń i środków ich realizacji. Planowanie i kontrola działalności przedsiębiorstwa na podstawie budżetów jest koniecznością i jednym z podstawowych elementów prawidłowego zarządzania. Plany rzeczowo-finansowe pozwalają w sposób zwarty, zwięzły i przejrzysty opisać wszystkie brane pod uwagę potrzeby na nadchodzący okres planowania oraz zestawić i zsumować ich koszty. Celem artykułu jest przedstawienie roli budżetowania, szczególnie jako planowania rzeczowo-finansowego w przedsiębiorstwie produkcyjnym. Budżet – plan rzeczowo-finansowy, jest dokumentem planistycznym, przygotowanym w układzie miesięcznym, umożliwiającym planowanie działań w danym roku. Budżetowanie jest jednym z elementów prac przygotowawczo-rozwojowych. To proces planowania finansowego, na który składa się: budżetowanie kosztów przedsięwzięć, programowanie zmian, prognozowanie efektów, kontrola oraz analiza porównawcza. Budżetowanie to zespół działań, który pozwala w najbardziej efektywny sposób wykorzystać środki finansowe będące w dyspozycji firmy. Umożliwia także podejmowanie właściwych decyzji produkcyjnych i finansowych. Metodą badawczą wykorzystaną do potwierdzenia tezy postawionej w artykule jest analiza sprawozdań finansowych i sprawozdań rocznych zarządu badanego przedsiębiorstwa. Zadaniem zarządu jest koordynowanie różnych procesów, które zachodzą w firmie. Z procesami tymi związane są decyzje kierownicze, dotyczące takich obszarów, jak: produkcja, marketing, finanse i zaopatrzenie.

Koordinacja opiera się na sporządzaniu planów działania na najbliższy czas. Takie szczegółowe plany można określić mianem budżetów. Budżetowanie to proces prognozowania przyszłego stanu firmy, jej aktywów, kapitałów, kosztów i przychodów. Z kolei budżet to plan działania pokazujący sposób alokacji zasobów w formie wartościowej lub ilościowej, sporządzany na rok lub krótszy okres, zaakceptowany do realizacji, stworzony i realizowany przez pracowników różnych szczebli, kontrolowany i zmieniany.

2. Specyfika i zadania przedsiębiorstw produkcyjnych

Zarządzanie współczesnym przedsiębiorstwem jest procesem złożonym, wymaga posiadania i wykorzystywania wiedzy z różnych dziedzin życia gospodarczego. Na gruncie ekonomii nie udało się badaczom ustalić jednoznacznej definicji przedsiębiorstwa. Trudności wynikają z tego, że pojęcie to odzwierciedla

złożone, wieloznaczne i wielopostaciowe zjawiska, które swoją naturę zmieniają wraz z dynamiką stosunków społeczno-gospodarczych, regulacji prawnych, jak również poziomem techniki (*Podstawy...* 2007, s. 68). Niejednorodność i niejednolitość interpretacji pojęcia przedsiębiorstwa uwarunkowana jest także różnym jego rozumieniem w różnych dyscyplinach naukowych, odmiennym ustrojem polityczno-gospodarczym kraju, a także intensywnie zachodzącymi zmianami wewnątrz i na zewnątrz przedsiębiorstwa (Godziszewski 2011, s. 24). Przedsiębiorstwo jest formą podejmowania i organizacji działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza oznacza zarobkową aktywność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalni ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły (Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. ...).

Przedsiębiorstwo to forma prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców (Famielec 2012, s. 19–23). W warunkach globalizacji gospodarki trudność sprawia definiowanie granic przedsiębiorstwa. Oczekiwania społeczeństwa dotyczące ochrony środowiska, zaangażowanie w działalność lokalnej społeczności i postępująca wirtualizacja przedsiębiorstwa mają wpływ na funkcje pełnione przez przedsiębiorstwo, co spowodowało sformułowanie wielu definicji, podejść i koncepcji teoretycznych przedsiębiorstwa. Sens przedsiębiorstwa wyrażają procesy produkcji, świadczenia usług, akceptowane przez rynek w postaci realizowanych i opłacanych transakcji kupna-sprzedaży (Famielec 2016, s. 60–74). W ramach prób ujmowania istoty przedsiębiorstwa przez konkretne dyscypliny nauk powstało wiele modeli, takich jak: model ekonomiczny, finansowy, produkcyjny, organizacyjny, prawny, behawioralny i etyczny (*Podstawy...* 2007, s. 68–69). Przedsiębiorstwo jest głównym subjektem gospodarki rynkowej. Kreuje podaż rynkową, jego działania zmierzają do osiągnięcia efektywności i skuteczności. Samo kreuje cel. Pokrywa koszty ze swoich dochodów i osiąga korzyści. Niezależnie wchodzi w kompromisy z innymi firmami i przedsiębiorstwami. Ponieważ działa w warunkach zmian koniunkturalnych, musi tworzyć swoją koncepcję rozwoju. Groźna staje się optymalizacja struktury produkcyjnej i organizacyjnej przedsiębiorstwa bez uwzględniania konsekwencji finansowych lub/i optymalizacji procesów finansowania bez uwzględniania zmian w otoczeniu, w technice, w technologiach (Famielec 2016, s. 60–74).

3. Budżet zadań produkcyjnych

Prowadzenie działalności gospodarczej wymaga wykorzystania środków produkcji, kadry, kapitału oraz informacji. Bardzo ważne jest umiejętne określenie zakresu i wielkości niezbędnych czynników produkcji oraz zapotrzebowania na

związane z nim wydatki, w tym inwestycyjne, lokalowe i kadrowe (Famielec 2016, s. 69). Narzędzia rachunkowości zarządczej są stosowane przez menedżerów oraz zarząd w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych w postaci wyższego zysku. Poza rachunkiem kosztów często stosowanym i docenianym narzędziem jest budżetowanie, które wspomaga podejmowanie decyzji w różnych podmiotach gospodarczych. Budżetowanie to proces polegający na przygotowaniu, zatwierdzeniu, realizacji i kontroli budżetu (Szczypa 2008, s. 125). Budżet jest zestawieniem dwustronnym, ale liczby występujące w nim po stronie dochodów i po stronie wydatków, a więc ustalone w budżecie kwoty, mają charakter jedynie orientacyjny, są zestawieniem wielkości przewidywanych (Walczak i Kowalczyk 2010, s. 42). Inna definicja budżetowania opisuje je jako metodę wewnętrznego, oddolnego planowania w przedsiębiorstwie, podporządkowanego realizacji strategicznych celów i efektywnemu wykorzystaniu posiadanych zasobów (Komorowski 1997, s. 11). W przedsiębiorstwach produkcyjnych i usługowych tworzy się wiele tzw. budżetów cząstkowych, operacyjnych. Zestawienie ich wszystkich w jeden budżet oraz ich wykonywanie to proces budżetowania.

Prowadzenie działalności gospodarczej wymaga wykorzystania środków produkcji (środków pracy i przedmiotów pracy), kadry, kapitału oraz informacji. Przez produkcję rozumie się zespół skoordynowanych procesów pracy, w których świadoma i celowa działalność ludzka, czyli praca, przekształca przedmioty pracy w produkty (wyroby i usługi), używając do tego środków pracy (Pasternak 2005, s. 19).

Rachunkowość przedsiębiorstw produkcyjnych opiera się zarówno na przepisach prawa bilansowego, jak i na szczególnych rozwiązaniach uwzględniających specyfikę działalności i informacyjne potrzeby zarządzania jednostek gospodarczych. Podstawową częścią rachunkowości przedsiębiorstwa produkcyjnego jest rachunek kosztów normalnej działalności operacyjnej, którą ono prowadzi. W praktyce przydatność rachunku kosztów zależy od wielu czynników i różnych sytuacji, spośród których warto wymienić: sposób pomiaru i wyceny zużycia czynników produkcji, warianty ewidencji kosztów działalności produkcyjnej, metody rozliczania kosztów pośrednich i kalkulacji kosztów wytworzenia produktu (*Rachunkowość przedsiębiorstw...* 2014, s. 39).

Specyficzną działalność przedsiębiorstw produkcyjnych odzwierciedla przede wszystkim rachunek kosztów. Jest on podstawową częścią rachunkowości tych jednostek gospodarczych. Rachunek kosztów stanowi całościowy, uporządkowany układ metod, zasad i reguł postrzegania rzeczywistości (Jarugowa, Malec i Sawicki 1990, s. 52). W zależności od przyjętych przez jednostkę zasad w zakładowym planie kont, koszty normalnej działalności operacyjnej mogą być ewidencjonowane i/lub rozliczane w różny sposób. Rozróżnia się trzy warianty ewidencji kosztów (*Rachunkowość przedsiębiorstw...* 2014, s. 39): uproszczony, ujmujący

wyłącznie koszty rodzajowe, ograniczony do kosztów według typu i funkcji działalności, rozwinięty, obejmujący zarówno koszty rodzajowe, jak i koszty według typu i funkcji działalności.

Controlling produkcji to element systemu controllingu przedsiębiorstwa. Wykorzystując różne instrumenty, wspiera on działania kierownictwa w zakresie planowania, realizacji i kontroli procesu produkcji, co pozwala na sprawne realizowanie przyjętych celów. Dla większych przedsiębiorstw produkcyjnych, szczególnie stosujących bardziej zaawansowane technologie, controlling produkcji jest ważnym narzędziem pozwalającym na utrzymywanie oraz poprawę pozycji konkurencyjnej (Nowak 2003, s. 138).

Controlling strategiczny nastawiony jest na długi, wręcz nieograniczony horyzont czasowy, dzięki czemu ma zapewnić przedsiębiorstwu przetrwanie oraz długotrwałe korzyści ekonomiczne. Podstawowym jego zadaniem jest wsparcie przy budowie kompleksowego i zintegrowanego systemu zarządzania produkcją oraz zapewnienie informacji potrzebnych kierownictwu do formułowania celów i podejmowania decyzji strategicznych (*Controlling funkcyjny...* 2004, s. 138). W obszarze produkcji podstawowe znaczenie mają długookresowe programy produkcji, niezbędne czynniki produkcji oraz stosowane technologie wytwarzania. Oprócz analizowania wnętrza firmy oraz monitorowania otoczenia, controlling powinien również wspierać wybór właściwej technologii z uwzględnieniem postępu technologicznego, potrzeb klientów, zmian w przedsiębiorstwach konkurencyjnych oraz skutków finansowych dla przedsiębiorstwa (Wnuk-Pel 2009, s. 284). Controlling operacyjny skupia się na kształtowaniu zysku w krótkich okresach. Controlling produkcji koncentruje się na tych elementach wyniku, które zależne są od decyzji podejmowanych w ramach zarządzania. Ważnym elementem redukcji kosztów, obok minimalizacji nakładów materiałów i skracania czasu wytwarzania, jest zwiększanie serii produkcyjnych i minimalizacja liczby przebrojeń przy uwzględnieniu dodatkowych kosztów magazynowania (Nowak 2014, s. 287). Kontrola procesu produkcyjnego sprowadza się do oceny wielkości produkcji w stosunku do założonych planów, terminowości, stopnia wykorzystania czynników produkcji (ilość odpadów, czas przestojów), kontroli kosztów (określenie kosztu jednostkowego produktu, kosztów przebrojeń itd) oraz kontroli jakości, co ma prowadzić do minimalizacji liczby braków i reklamacji (*Controlling funkcyjny...* 2004, s. 139–144). Narzędzia controllingu operacyjnego produkcji opierają się głównie na rachunkowości zarządczej i są to m.in.: rachunek kosztów zmiennych, wielostopniowy rachunek marży brutto, budżetowanie zerowe, budżetowanie oparte na procesach, system wskaźników oceny sytuacji finansowej.

W firmach produkcyjnych wzrasta rola controllingu operacyjnego. Odgrywa on strategiczną rolę w procesie budżetowania, kontroli kosztów, planowania i monitorowania zmian poziomu kapitału pracującego, płynności firmy oraz aktywów

i pasywów firmy. Podstawowym zadaniem komórki rachunkowości zarządczej, kierowanej przez głównego kontrolera kosztów, jest koordynowanie i konsolidowanie budżetów kosztów tworzonych w centrach kosztów produkcji podstawowej, pomocniczej oraz wydzielonych centrach kosztów nieprodukcyjnych. Proces budżetowania kosztów w podmiotach wewnętrznych koordynuje planista kosztów w porozumieniu z kierownikami centrów kosztów. W dużych przedsiębiorstwach, o skomplikowanym procesie produkcyjnym, w centrach kosztów powoływani są tzw. inżynierowie kosztów pełniący funkcje kontrolerów kosztów na poziomie zakładu, wydziału i oddziału. W centrach kosztów produkcji podstawowej i pomocniczej tworzone są budżety kosztów materiałów bezpośrednich, kosztów płac bezpośrednich oraz kosztów wydziałowych. W komórce rachunkowości zarządczej planista kosztów, na podstawie budżetów, tworzy operacyjne budżety kosztów podmiotów wewnętrznych produkcji podstawowej i pomocniczej oraz całościowy budżet kosztów produkcyjnych i nieprodukcyjnych. Budżety kosztów nieprodukcyjnych przygotowywane są w miejscach ich powstania.

Komórka rachunkowości zarządczej na podstawie danych księgowych przygotowuje dla kierowników centrów kosztów sprawozdania z wykonania budżetów kosztów produkcyjnych i nieprodukcyjnych. Zbiorcze zestawienia z wykonania tychże budżetów przygotowuje i analizuje analityk kosztów. On też przedstawia wnioski (Dura 2001, s. 50): głównemu kontrolerowi kosztów, kierownikowi działu controllingu, szefowi produkcji i dyrektorowi finansowemu.

Ocenę wykonania budżetów kosztów produkcyjnych i nieprodukcyjnych przeprowadza się co miesiąc. Ostateczne rozliczenie następuje jednak co kwartał (narastająco), po jego zakończeniu. W komórce rachunkowości zarządczej planista kosztów przygotowuje budżetowany koszt jednostkowy produktu, wykorzystując przygotowane wcześniej (Czubakowska 2004, s. 6): budżety kosztów pośrednich w centrach kosztów, normy zużycia materiałów bezpośrednich, normy produktywności oraz normy braków i ubytków.

Budżety kosztów pośrednich są podstawą do ustalania budżetowanych narzutów lub normatywnych stawek pośrednich. Za pomocą tych narzutów lub stawek oblicza się w kalkulacjach planowanych kosztów jednostkowych produktów budżetowane koszty pośrednie.

W ostatniej fazie procesu budżetowania kosztów komórka rachunkowości zarządczej w oparciu o przygotowany budżet kosztów, budżetowy koszt jednostkowy produktu oraz plan sprzedaży prognozuje wynik finansowy firmy na podstawie rachunku kosztów zmiennych i pełnych oraz szacuje próg rentowności. Bez wykorzystania obu systemów rachunku kosztów nie można ustalić wyniku finansowego na potrzeby sprawozdawczości zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej.

Analitik kosztów, dysponując planowanym i rzeczywistym wynikiem finansowym, może dokonać przyczynowej analizy odchyień rzeczywistego wyniku finansowego od wyniku planowanego. Celem tego rodzaju analizy jest określenie wagi i wyjaśnienie przyczyn powstania różnego rodzaju odchyień, a ponadto kontrola i ocena działania menedżerów odpowiedzialnych za funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Planowanie i analiza prognozy rentowności, realizowane w komórce rachunkowości zarządczej, dostarczają informacji niezbędnych przy podejmowaniu decyzji o wielkości i strukturze produkcji, sprzedaży, a także danych do prognozowania wyników działalności przedsiębiorstwa w krótszym i dłuższym okresie. Próg rentowności może być wykorzystywany przy podejmowaniu decyzji związanych z rozmiarami planowanych inwestycji, w wyznaczaniu minimalnej skali produkcji i sprzedaży gwarantującej pokrycie poniesionych nakładów inwestycyjnych. Planowanie i analiza prognozy rentowności w krótkim okresie powinny obejmować planowanie przeciętnego, minimalnego i maksymalnego progu rentowności, dźwigni operacyjnej, finansowej i łącznej, analizę wrażliwości progu rentowności na zmiany warunków rynkowych oraz kosztów i dochodów przedsiębiorstwa.

Całość planów kosztowych i finansowych przedsiębiorstwa znajduje podsumowanie w formie planowanego sprawozdania z przepływu środków pieniężnych oraz planowego bilansu. Oba sprawozdania pro forma przygotowuje planista finansowy. Planowanie sprawozdania z przepływów środków pieniężnych z podziałem na okresy miesięczne jest przydatne do określania płynności przedsiębiorstwa. Sprawozdanie to dostarcza obrazu planowanych sald pieniężnych, a w konsekwencji umożliwia interwencję przedsiębiorstwa w razie wykrycia znacznych niedoborów czy nadwyżek. Ostatnim elementem systemu sprawozdań pro forma jest bilans pro forma. Punktem wyjścia do jego sporządzenia są bilans rzeczywisty na początek okresu, budżety kosztów, planowany wynik finansowy, planowane sprawozdanie z przepływu środków pieniężnych oraz dane dodatkowe dotyczące np. polityki inwestycyjnej przedsiębiorstwa. Plan bilansu na dzień kończący prognozę nie ma takiego znaczenia jak planowany rachunek wyników czy plan przepływu środków pieniężnych. Stanowi w głównej mierze swego rodzaju sprawozdanie, czy przyjęte w całym procesie planowania założenia w sposób kompleksowy i merytorycznie poprawny zostały uwzględnione.

Analiza podstawowych wskaźników finansowych to ostatni, najbardziej ogólny instrument kontroli w przedsiębiorstwie, realizowany przez komórkę kontrolera finansowego. Dla celów kontroli operacyjnej działań kontrolera finansowego powinien opracować własny, oryginalny system wskaźników, które najpełniej pozwolą kontrolować i analizować rezultaty działalności. System raportowania wewnętrznego w przedsiębiorstwie jest ściśle związany z jednej strony z funkcjami działu controllingu, a z drugiej strony z potrzebami informacyjnymi kadry.

4. Zasady opracowania planów rzeczowo-finansowych w badanej grupie kapitałowej

W ramach nadzoru w badanej grupie kapitałowej prezentowane są wytyczne do opracowywania rocznych planów rzeczowo-finansowych oraz ich analiz. Roczne plany rzeczowo-finansowe w spółkach zależnych powinny być przygotowywane według określonych wytycznych, a przedstawiciele właściciela w radach nadzorczych tych spółek są zobowiązani do ich stosowania. Stosowanie wytycznych ma na celu zapewnienie jednolitości systemu planowania celów gospodarczej działalności właściciela przez wyznaczanie przez radę nadzorczą każdej spółce wymiernych celów cząstkowych, spójnych z przyjętymi celami strategicznymi, a także stworzenie systemu planowania rocznych celów działalności gospodarczej każdej spółki oraz ustanowienie elementu systemu monitorowania i kontroli obowiązującego w spółkach zależnych. Budżet powinien zawierać wszystkie działania, które mają zostać wykonane w celu wprowadzenia w życie przyjętej strategii.

Tabela 1. Struktura rocznego budżetu

Struktura rocznego planu rzeczowo-finansowego	
1. Wstęp	–
2. Dane ogólne o spółce	2.1. Nazwa i siedziba 2.2. Struktura kapitału zakładowego 2.3. Przedmiot działalności 2.4. Struktura organizacyjna 2.5. Organy spółki
3. Założenia realizacji planu rzeczowo-finansowego na rok obrotowy	3.1. Czynniki warunkujące realizację planu na rok obrotowy 3.2. Podstawowe założenia przyjęte przy konstruowaniu planu
4. Plan marketingowy	4.1. Ocena aktualnej sytuacji marketingowej 4.2. Cele marketingowe 4.3. Strategie marketingowe i programy działań 4.4. Budżet marketingowy 4.5. Kontrola wyników
5. Plan techniczny	5.1. Opis produktów i przedsięwzięć 5.2. Poziom technologii i organizacji 5.3. Program produkcji 5.4. Majątek produkcyjny 5.5. Poziom zapasów wyrobów gotowych 5.6. Zdolności produkcyjne i plan produkcji 5.7. Koszty produkcji 5.8. Zarządzanie procesami logistycznymi 5.9. Działalność badawczo-rozwojowa

cd. tabeli 1

Struktura rocznego planu rzeczowo-finansowego	
6. Przedsięwzięcia w zakresie zarządzania spółką	6.1. Przedsięwzięcia organizacyjne 6.2. Polityka kadrowo-płacowa 6.3. Zarządzanie majątkiem spółki 6.4. Organizacja kontroli wewnętrznej w spółce 6.5. Zarządzanie finansami spółki 6.6. Controlling finansowy
7. Plan finansowy	7.1. Prognoza rachunku zysków i strat 7.2. Prognoza bilansu 7.3. Prognoza rachunku z przepływu środków pieniężnych 7.4. Prognoza nakładów inwestycyjnych 7.5. Przewidywane zmiany w strukturze kapitałów własnych 7.6. Podstawowe wskaźniki ekonomiczne 7.7. Analiza wrażliwości zysku
8. Zagrożenia realizacji planu	–
9. Podsumowanie	–

Źródło: opracowanie własne.

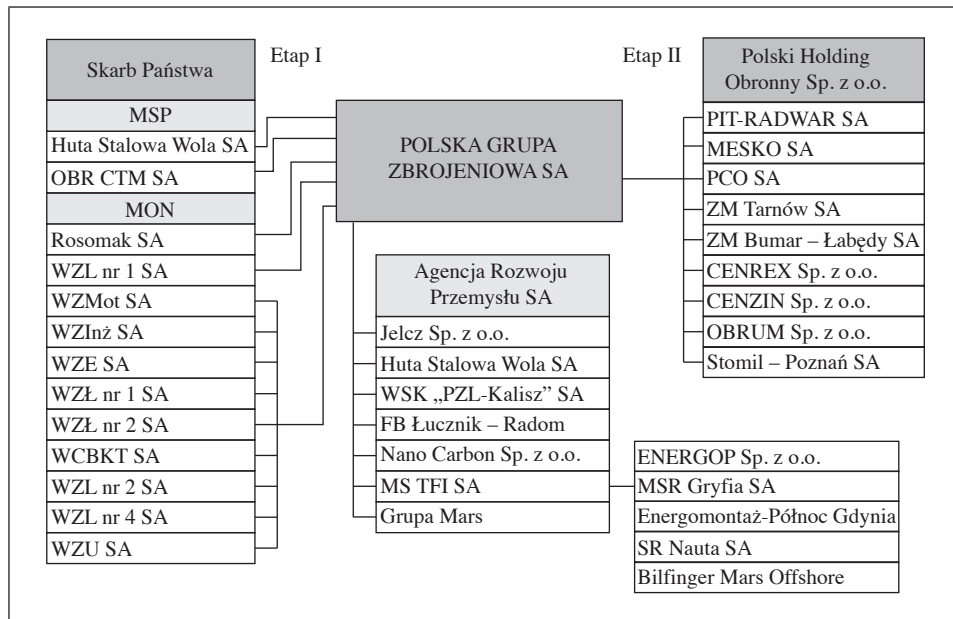
Roczny budżet służy do prezentacji zamierzeń i monitorowania stanu ekonomiczno-finansowego spółek. Jest podstawowym dokumentem dla zarządu, zawierającym cele i kierunki działań w danym roku obrotowym, planowane do wykonania konkretne zadania oraz przewidywane efekty, w tym w szczególności: udział w realizacji kontraktów, udział w przedsięwzięciach, opis projektów inwestycyjnych przewidzianych w danym roku, prognozy finansowe, a w przypadku planowanych inwestycji biznesplan dla danego przedsięwzięcia. W tabeli 1 przedstawiono strukturę rocznego planu rzeczowo-finansowego obowiązującego w spółkach badanej grupy.

5. Prezentacja przedsiębiorstwa w planie rzeczowo-finansowym

Europejski przemysł obronny jest światowym centrum produkcji i innowacji, tworzy nowe miejsca pracy i przyczynia się do wzrostu gospodarczego. W 2015 r. obroty unijnego przemysłu obronnego wyniosły 96 mld euro. Rozwój i utrzymanie technologii oraz krytycznych możliwości przemysłu obronnego pozostają poza możliwościami pojedynczych państw członkowskich. Istotny wpływ na pozycję rynkową polskiego przemysłowego potencjału obronnego ma proces przekształceń strukturalnych sektora.

W kontekście rozwoju przemysłowego potencjału obronnego istotnym zagadnieniem jest transfer innowacyjnych technologii między sektorem wojskowym a sektorem cywilnym. Konieczne jest większe wykorzystanie potencjału rozwojowego tkwiącego w tym przepływie, a zwłaszcza podjęcie działań stymulujących przepływ wiedzy oraz zasobów ludzkich i sprzętowych z sektora wojskowego do cywilnego. Efektywne wspieranie rozwoju sektora przemysłu obronnego jest prowadzone przez utworzenie skonsolidowanej struktury polskiego przemysłowego potencjału obronnego oraz wzmocnienie wspomagających ją mechanizmów i instrumentów finansowych. Konsolidacja sektora obronnego oznacza wykorzystanie potencjału polskich zakładów zbrojeniowych oraz wzmocnienie ich konkurencyjności. Skupione w PGZ SA spółki mogą wspólnie realizować zamówienia Ministerstwa Obrony Narodowej (MON), mogą się wspierać, razem tworzyć marketing i wymieniać się technologiami. Skonsolidowana grupa posiada kapitał o wartości 6 mld zł i zatrudnia 14 tys. pracowników. Łączne przychody grupy to 5 mld zł rocznie. PGZ SA konsoliduje ponad 30 spółek (z branży zbrojeniowej, stoczniowej, offshore i nowych technologii). Konsolidacja zapewnia zwiększenie nakładów na prace badawczo-rozwojowe związane z bezpieczeństwem i obronnością państwa, skonsolidowanie zaplecza badawczo-rozwojowego oraz efektywniejsze wsparcie i promocję sektora. Na rys. 1 przedstawiono schemat konsolidacji PGZ SA.

Badane przedsiębiorstwo wchodzi w skład PGZ SA i ma szczególne znaczenie gospodarczo-obronne (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. ...). Status prawny przedsiębiorstwa to spółka akcyjna. Wśród grup wyrobów oraz usług świadczonych przez spółkę znajdują się: badania naukowe i prace rozwojowe, projektowanie specjalistyczne, karabiny maszynowe i wielolufowe karabiny maszynowe, karabiny wyborowe, granatniki jednostrzałowe i rewolwerowe, przeciwlotnicze zestawy artyleryjsko raketowe holowane i samobieżne, moździerz, zdalnie sterowane moduły uzbrojenia, podkadłubowe stanowiska uzbrojenia śmigłowców, modułowe mobilne kontenerowe systemy ochronno-obronne, modułowe kontenerowe systemy szkolenia strzeleckiego, obróbka cieplna, galwaniczna i plastyczna, odsprzedaż energii elektrycznej. Analizowane przedsiębiorstwo działa na podstawie: kodeksu spółek handlowych (Ustawa z dnia 15 września 2000 r. ...), ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. ...) oraz statutu spółki. Spółka posiada szeroki i zróżnicowany portfel produktów i usług, na których konkurencyjność wpływa m.in. fakt, że wszystkie produkowane wyroby znajdujące się w wyposażeniu sił zbrojnych i stanowią ważny element uzbrojenia polskiej armii. Oferta obejmuje kompleksowe zaspokojenie wymagań użytkownika, co zwiększa jej atrakcyjność. Głównym odbiorcą produktów spółki jest MON. Badana spółka charakteryzuje się stabilnym poziomem sprzedaży, od



Rys. 1. Schemat konsolidacji PGZ SA

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w PGZ SA.

2018 r. planowany jest jej znaczny wzrost – o ponad 70% w stosunku do 2016 r. ze względu na zapowiadany udział w realizacji programów modernizacyjnych sił zbrojnych w latach 2013–2022. Spółka jest liderem jednego z najważniejszych projektów, a do większości programów może oferować uzbrojenie i sprzęt wojskowy. W zakresie produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego występuje w Polsce historyczna specjalizacja asortymentowa poszczególnych producentów, co stanowi zdecydowaną przewagę konkurencyjną spółki na polskim rynku.

6. Plan produkcji i sprzedaży

W badanym przedsiębiorstwie do zarządzania, w tym do planowania zadań produkcyjnych, wykorzystuje się informatyczny system wspomaganie zarządzania przedsiębiorstwem klasy ERP, obejmujący wszystkie obszary działalności. Strategia marketingowa wynika z misji przedsiębiorstwa, a misja jest spójna z charakterem rynku docelowego, na który mają wpływ uwarunkowania polityczne i administracyjne oraz który regulują przepisy o obrocie uzbrojeniem i sprzętem wojskowym. Tej strategii podporządkowany jest rozwój potencjału badawczo-rozwojowego oraz

unowocześnienie infrastruktury produkcyjnej. Strategia podstawowa okresowo wspierana jest strategią dywersyfikacji poziomej. Spółka, oprócz prowadzenia działalności w zakresie broni przeciwlotniczej i karabinów maszynowych, wprowadziła na rynek wyroby w nowych obszarach: karabinów wyborowych, zdalnie sterowanych modułów uzbrojenia, uzbrojenia lotniczego, systemów kontenerowych oraz karabinów skierowanych na rynek cywilny. Ze względu na ograniczoną wielkość rynku polskiego rozwój spółki może zapewnić eksport wyrobów. Ten obszar działalności podlega strategii rozwoju rynku.

Za stworzenie planu produkcji przedsiębiorstwa odpowiedzialny jest główny specjalista ds. planowania produkcji. Plan produkcji jest ściśle skorelowany z planem sprzedaży. W każdym przypadku podstawą uruchomienia produkcji jest zlecenie produkcyjne. Plan opracowywany jest na podstawie podpisanych umów handlowych, prowadzonych procesów. Planuje się realizację nowych wyrobów, takich jak: zmodyfikowany karabin, ręczny granatnik powtarzalny, karabin snajperski oraz zdalnie sterowany moduł uzbrojenia.

7. Planowanie elementów sprawozdania finansowego

Obszary działalności przedsiębiorstwa sprowadzone są w rachunkowości do działalności operacyjnej, inwestycyjnej i finansowej (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1994 r. ...). Trwałą strukturę bilansową zapewnia stabilność podstawowej działalności gospodarczej przedsiębiorstwa. Przychody ze sprzedaży netto w badanej spółce kształtowały się w 2016 r. na poziomie 45 mln zł. Inwestycje w aktywa trwałe spowodowały wzrost amortyzacji o 23% w stosunku do 2015 r. Pomimo spadku przychodów utrzymano dodatnią rentowność sprzedaży na poziomie 13,3%. Badane przedsiębiorstwo w 2017 r. planowało wzrost sprzedaży wyrobów i usług do poziomu blisko 180 mln zł. Zysk ze sprzedaży zaplanowano na poziomie 6 mln zł. Zaplanowana wielkość sprzedaży pozwoliła wygenerować dodatnie wyniki finansowe na wszystkich poziomach sporządzanego rachunku wyników. W ramach działalności inwestycyjnej zaplanowano kontynuowanie budowy Centrum Badawczo-Rozwojowego, dzięki któremu wzmocnione zostaną kompetencje inżyniersko-techniczne, wytwórcze, gwarantujące wysoką jakość produktów oraz konkurencyjność na rynku zbrojeniowym. W ramach prac badawczo-rozwojowo-wdrożeniowych w 2017 r. zaplanowano kontynuację projektów dofinansowanych z MSP – łączny plan nakładów na te prace wyniósł blisko 64 mln zł.

Ostatni etap budżetowania stanowi reakcja podmiotu na wyniki realizacji budżetu. W tej fazie kierownicy podejmują decyzje, co należy zmienić w przedsiębiorstwie i kolejnych budżetach, aby wyniki w przyszłości były zadowalające.

Podejmują także działania korekcyjne w obszarach, w których powstały odchylenia stanu rzeczywistego od stanu postulowanego.

Bardzo ważna jest weryfikacja budżetów, tj. ich kontrola. W tej fazie budżetowania realizowane są podstawowe zadania, do których zaliczyć należy:

- ujawnienie odchyleń wielkości rzeczywistych lub przewidywanych od wielkości założonych w budżecie,
- identyfikacja miejsc powstawania odchyleń,
- rozpoznawanie przyczyn odchyleń,
- ustalenie osób odpowiedzialnych za powstanie odchyleń w trybie *ex post*,
- badanie skutków powstawania odchyleń w różnych obszarach działalności przedsiębiorstwa,
- wskazywanie działań korygujących zaistniałe odchylenia,
- postulowanie czynności zaradczych eliminujących powstawanie odchyleń w przyszłości,
- proponowanie zmian w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa,
- wnioskowanie konkretnych usprawnień w samym procesie budżetowania.

Można zauważyć, że dużą rolę w kontroli budżetów odgrywa analiza odchyleń. Aby można było jej dokonać, należy wyodrębnić odchylenia, które w znaczny sposób przekraczają poziom tolerancji, oraz te, których poziom mieści się w określonych granicach. Odchylenia istotne można podzielić na dwie grupy: kontrolowane i niekontrolowane. Odchylenia kontrolowane dzieli się z kolei na korzystne i niekorzystne. Kontrola budżetu przez analizę odchyleń sprawia, że przedsiębiorstwo nie dopuszcza do obniżenia poziomu własnej płynności finansowej. Jest to swego rodzaju system wczesnego ostrzegania: jeżeli odchylenia są na tyle duże, że mogą zagrozić płynności, kadra zarządzająca natychmiast stosuje środki naprawcze. Nie wolno dopuścić do utraty kontrahentów i wiarygodności jednostki. Odchylenia w zużyciu zapasów powodują wzrost kosztów przedsiębiorstwa, odchylenia w terminowości spłaty należności – utratę płynności, niezrealizowanie planowanej wielkości sprzedaży – zmniejszenie przychodów. Wszystkie te wielkości mają wpływ na osłabienie kondycji finansowej przedsiębiorstwa, lecz wykryte w odpowiednim czasie i korygowane przez działania naprawcze nie spowodują utraty płynności czy bankructwa. W tabeli 2 zaprezentowano wskaźniki ekonomiczne, które opracowano na podstawie wytycznych do sporządzania rocznych planów rzeczowo-finansowych w badanej grupie kapitałowej.

Na 2017 r. zaplanowano wskaźnik rentowności obrotu przychodów na poziomie 3,7%, rentowność majątku na poziomie 2,6%, a rentowność kapitałów własnych na poziomie 5,5%. W kolejnych latach po zakończeniu realizowanych projektów inwestycyjnych oraz wdrożeniu do produkcji realizowanych prac badawczo-rozwojowych rentowność spółki będzie systematycznie wzrastać. Spółka będzie osiągać wyższe wskaźniki rentowności dzięki prowadzonym aktualnie działaniom.

Tabela 2. Wartość wskaźników ekonomicznych ujęta w planach badanej spółki na 2017 r.

Wskaźnik	Plan na 2017 r.
Rentowność obrotu netto (w %)	3,7
Rentowność majątku ogółem (w %)	2,6
Rentowność kapitałów własnych (w %)	5,5
Rentowność sprzedaży (w %)	15,2
Wskaźnik poziomu kosztów (w %)	95,4
Wydajność pracy na 1 zatrudnionego (w tys. zł.)	191,8
Wskaźnik płynności I stopnia	0,06
Wskaźnik płynności II stopnia	1,29
Wskaźnik płynności III stopnia	1,99
Wskaźnik obrotu zapasami (w dniach)	103,7
Wskaźnik obrotu należnościami (w dniach)	29,19
Wskaźnik obrotu zobowiązaniami (w dniach)	188,1
Ogólny poziom zadłużenia (w %)	56,1

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowana metodologia liczenia wskaźników pozwala na utrzymanie bezpiecznego poziomu płynności finansowej. W planach na 2017 r. określono, że wskaźnik płynności I stopnia wyniesie 0,06, wskaźnik płynności II stopnia – 1,29, a wskaźnik płynności III stopnia – 1,99. Wskaźnik zadłużenia spółki zaplanowano na poziomie 56,1% i wynika to głównie ze zobowiązań związanych z finansowaniem działań inwestycyjnych. Zaplanowano skrócenie cyklu obrotu zapasów oraz cyklu należności, co skutecznie poprawi płynność finansową.

Siła finansowa przedsiębiorstwa wyraża zdolność wykorzystania części przychodów ze sprzedaży w postaci nadwyżki pieniężnej. Wskaźniki finansowe są przydatne w diagnozie sytuacji i wyborze strategii zmian struktury finansowania oraz w ocenie potencjalnych skutków stosownych instrumentów tych zmian.

8. Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonej analizy dotyczącej planowania rzeczowo-finansowego w przedsiębiorstwie sformułować można następujące wnioski: plany rzeczowo-finansowe są narzędziem wspomagającym zarządzanie przedsiębiorstwem oraz narzędziem komunikacji z interesariuszami. W opracowaniu przedstawiono plan rzeczowo-finansowy w przedsiębiorstwie produkcyjnym jako dokument istotny w codziennym funkcjonowaniu spółki. Dobry, realny plan pozwala zaplanować w przyszłości określone działania. Narzędzia rachunko-

wości zarządczej są stosowane przez menedżerów oraz zarząd w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych w postaci wyższego zysku. Budżetowanie wspomaga podejmowanie właściwych decyzji. W analizowanym przedsiębiorstwie przygotowywanie planów rzeczowo-finansowych jest elementem obligatoryjnym. Organy nadrzędne wymagają od zarządu spółki opracowania stosownego dokumentu w tym zakresie. W sytuacji kiedy przedsiębiorstwo posiada długoterminowe umowy, realizuje wieloletnie kontrakty pozwala to na precyzyjne zaplanowanie portfela produkcyjnego, prognozowanie kosztów i realizowanie zamówień w odpowiednim harmonogramie.

Literatura

- Controlling funkcjonalny w przedsiębiorstwie* (2004), red. M. Sierpińska, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Czubakowska K. (2004), *Budżetowanie w controllingu*, ODDK, Gdańsk.
- Dura A. (2001), *Budżetowanie a strategia rynkowa przedsiębiorstwa* (w:) *Budżetowanie działalności jednostek gospodarczych – teoria i praktyka*, red. W. Krawczyk, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Kraków.
- Famielec J. (2012), *Ekonomia przemysłowa i kierunki jej rozwoju* (w:) *Ekonomia przemysłowa w warunkach kryzysu finansowego*, red. P.P. Małecki, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w Krakowie, Kraków.
- Famielec J. (2016), *Zarys modelu oceny finansowej przedsiębiorstwa w Praktyka działania przedsiębiorstw*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 2.
- Godziszewski B. (2011), *Przedsiębiorstwo: teoria i praktyka zarządzania*, PWE, Warszawa.
- Jarugowa A., Małec W., Sawicki K. (1990), *Rachunek kosztów*, PWE, Warszawa.
- Komorowski J. (1997), *Budżetowanie jako metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Nowak E. (2003), *Rachunkowość zarządcza*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
- Nowak E. (2014), *Analiza sprawozdań finansowych*, PWE Warszawa.
- Pasternak K. (2005), *Zarys zarządzania produkcją*, PWE, Warszawa.
- Podstawy nauki o przedsiębiorstwie* (2007), red. J. Lichtarski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Rachunkowość przedsiębiorstw wybranych sektorów gospodarki* (2014), red. T. Kiziukiewicz, PWE, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, Dz.U. nr 214, poz. 157.
- Szczypa P. (2008), *Rachunkowość zarządcza*, CeDeWu.pl, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j., Dz.U. 2013, poz. 330, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. nr 118, poz. 561, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. nr 94, poz. 1037, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. nr 173, poz. 1807, z późn. zm.

- Walczak M., Kowalczyk K. (2010), *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa.
- Wnuk-Pel T. (2009), *Budżetowanie kosztów, przychodów i wyników (w:) Rachunek kosztów. Podejście operacyjne i strategiczne*, red. I. Sobańska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Budgeting as an Element of Planning in an Enterprise

(Abstract)

The study presents principles of material and financial planning in a production company. An important aspect of managing a business is budgeting, which involves a set of activities performed in accordance with the rules and methods relevant to this process. Activities also mean the quantification of descriptive intentions and the means of their implementation. In addition to asserting that planning and controlling business activities on a budget basis is a must and one of the key elements of sound management, material and financial plans make it possible for a business to describe and plan its needs in a timely and transparent manner for the coming period, and to compare and summarise their costs. The article analyses practices that have been used in budgeting, designing pro-forma accounts related to the implementation of financing processes in companies' day-to-day operations and strategic financial decisions.

Keywords: enterprise, finances, budgeting, financial indicators, defense.

ISSN 1898-6447

UNIwersYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27
WYDAWNICTWO
www.uek.krakow.pl

Zamówienia na wydane prace przyjmuje
Księgarnia Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
tel. 12 293-57-40, fax 12 293-50-11
e-mail: ksiegarnia@uek.krakow.pl