



Dofinansowano ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



„Dobre praktyki w obszarze funkcjonowania JST

- drugi raport ekspercki

Związku Samorządów Polskich”

projekt pt.: „Promocja idei samorządności w Polsce”
sfinansowany ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Ekspertyza „Dobre praktyki w obszarze funkcjonowania JST– drugi raport ekspercki Związku Samorządów Polskich” jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa.

Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Autora - Doroty Domżalskiej-Kowalskiej oraz Związku Samorządów Polskich. Utwór powstał w ramach zadania publicznego zleconego przez Prezesa Rady Ministrów. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworu, pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji i o posiadaczach praw.

Związek Samorządów Polskich

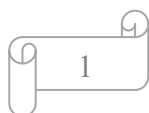
**„Dobre praktyki w obszarze
funkcjonowania JST– drugi raport
ekspertycki Związku Samorządów
Polskich”**

Opracowana w ramach projektu pt.: „Promocja idei samorządności w Polsce”
sfinansowanego ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



*Dofinansowano ze środków
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*

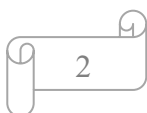
Warszawa 2023 r.



Spis treści

Wstęp	2
1. Dalsze uwarunkowania wykorzystania w gminach nowoczesnych metod zarządzania publicznego.....	4
2. Problematyka zadań z zakresu użyteczności publicznej, działalność komunalna – ciąg dalszy rozważań	34
3. Problematyka finansowania i realizacji zadań w zakresie usług społecznych	45
4. Problematyka i uwarunkowania atrakcyjności inwestycyjnej gmin.....	49
5. Specyfika zarządzania procesem finansowania inwestycji gmin	57
6. Publiczne i prywatne formy organizacyjno-prawne świadczenia usług użyteczności publicznej.....	70
7. Modele własnościowo-zarządcze w pozabudżetowych formach finansowania inwestycji gminnych.....	78
8. Specyfika organizacji i finansowania usług społecznych – najważniejsze wyzwania dla polskiego samorządu	86
9. Aneks 1 do ekspertyzy: Problematyka pomiaru skuteczności i efektywności procesów zarządzania gminą.....	90
Dobór syntetycznych miar przydatnych w analizie potencjału gmin	98
10. Aneks 2 do ekspertyzy: Metody oceny projektów inwestycyjnych samorządu terytorialnego – praktyczne informacje.....	116
Bibliografia	135

Wstęp



Druga ekspertyza w ramach projektu „Promocja idei samorządności” poświęcona została uszczegółowieniu i doprecyzowaniu części teoretycznej nakreślonej w pierwszej ekspertyzie. Starano się położyć nacisk na obszary, w których samorządowcy biorący w udział w projekcie wykazywali istotne braki w zakresie wiedzy teoretycznej i praktycznej oraz wykazywali niepełne zrozumienie odnośnie potencjalnych korzyści z zastosowania nowego podejścia do zarządzania publicznego na poziomie lokalnym w wybranych obszarach zadań gminy. Zawiera również wiele praktycznych przykładów konkretnych instrumentów wspomagających zarządzanie publicznej w polskich JST, które mogą być zaaplikowane w warunkach niepewnej sytuacji krajowej i międzynarodowej trzeciej dekady XXI w **i tym samym przyczynić się do wzrostu potencjału samorządu lokalnego w Polsce.**

1. Dalsze uwarunkowania wykorzystania w gminach nowoczesnych metod zarządzania publicznego

NPM i zarządzanie przedsiębiorcze

W nawiązaniu do rozważań w ramach pierwszej ekspertyzy zależy odpowiedzieć na pytanie w jakim stopniu i na jakich warunkach modelowe postulaty nowego zarządzania publicznego mogą być zastosowane w polskiej administracji publicznej szczebla gminnego. Odpowiedź na pytanie o możliwości zastosowania instrumentarium NPM zależy od wszechstronnej analizy uwarunkowań, w tym historycznych, politycznych, organizacyjnych, prawno-finansowych czy też kulturowych. W niniejszej ekspertyzie dyskusji poddane zostaną jedynie wybrane obszary, od których zależą możliwości stosowania metod nowego zarządzania publicznego w Polsce. Jednym z najistotniejszych czynników decydujących o możliwości reformy administracji publicznej w Polsce jest skłonność decydentów do zmiany sposobu podejmowania decyzji w gminach.

W polskich gminach coraz częściej powstają całkiem nowe urzędy samorządowe, nie zbiurokratyzowane, za to zdecentralizowane i pełne inicjatywy. Działają elastycznie, szybko przystosowują się do nowych sytuacji i równie szybko uczą się nowych metod działania w zmienionych warunkach. Wykorzystują wszystkie nadarzające się okazje do pozyskania zewnętrznych źródeł finansowych (unijnych i krajowych), wykorzystują rynek komercyjny do przejmowania części funkcji publicznych oraz wiele innych niebiurokratycznych mechanizmów, aby robić to, co do nich należy, tak sprawnie i skutecznie, jak to możliwe w polskiej rzeczywistości prawno-organizacyjnej. Takie zachowanie można scharakteryzować słowami dwóch urzędników, których opinie przywoływane są w książce Osborna i Gaeblera - jednym odnoszącym się do reformy systemu oświaty w USA: „Myśl, że będziemy tu zawsze zastąpiliśmy myślą, że jesteśmy tu w pewnym celu i że ten cel należy zmaksymalizować.

Każdy z nas musi mieć poczucie tej misji. Poziom naszej pracy musi się podnieść”¹, drugim zaś odnoszącym się do charakteru swojej pracy w urzędzie: „Mamy jedno z najbardziej ekscytujących zajęć w tym mieście. To zupełnie tak, jakby prowadziło się swoje własne przedsiębiorstwo: poświęca się temu tyle czasu, ile trzeba, żeby wykonać pracę”.

Poniżej określono 10 głównych cech, które zdaniem Osborna i Gaeblera w najlepszym stopniu charakteryzują władze realizujące zadania publiczne w sposób przedsiębiorczy. Cechy te posłużą jako główne kryteria oceny uwarunkowań wprowadzenia modelu NPM do zarządzania w polskich gminach w badaniu przedstawionym w dalszej części opracowania.

1. Władze aktywizujące – to znaczy takie, które „sterują”, a nie „wiosłują”

oraz

2. Władze konkurencyjne. Wprowadzenie zasady konkurencji do systemu świadczenia usług.

Władze organizują realizację usług publicznych tak, aby wywołać konkurencję wśród firm aspirujących o ich wykonawstwo. Zdaniem zwolenników nurtu NPM jest to najprostszy sposób na obniżenie kosztów, zwiększenie jakości usług oraz na szybkie uczenie się zasad rynku przez podmioty świadczące usługi. Ich zdaniem konkurencja jest najlepszym lekarstwem na zwalczanie nieudolności tradycyjnych publicznych monopolii (np. poczty, telekomunikacji czy przedsiębiorstw komunalnych), gdyż podnosi morale pracowników tych instytucji i pobudza ich ambicje, służy również innowacyjności i twórczemu podejściu do pełnienia swoich obowiązków.

Zadaniem władz publicznych jest „sterowanie łodzią, nie zaś wiosłowanie, gdyż rząd nie jest najlepszy w wiosłowaniu”. Bardzo trudno jest sterować organizacją, której większość energii pożytkowana jest na wiosłowanie. Nawet Peter Drucker w swojej książce *The Age of Discontinuity* pisał, że „organy publiczne nie są powołane do „wykonywania” czegokolwiek.

¹ Drucker Peter F., *The Age of Discontinuity*, Nowy Jork: Harper Torch books, 1978, s. 233.

Nie mają do tego odpowiednich środków i z założenia nie zajmują się tym². Zdaniem zwolenników NPM rolą władzy publicznej jest taka organizacja świadczenia usług na rzecz społeczeństwa, która sprowadza jej rolę do funkcji inicjatora i organizatora pracy, faktyczne zaś wykonawstwo usług publicznych cedowane jest na zewnątrz, do podmiotów lub osób najlepiej do tego predestynowanych, gdyż doświadczonych na rynku komercyjnym. Twierdzą również, że dodatkowym efektem przekazania wykonawstwa zadań publicznych na zewnątrz jest wytworzenie się mechanizmu konkurencji pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi, co zwiększa jakość i terminowość (których trudno jest wymagać od pracowników instytucji publicznych zatrudnionych na etat). Należy przy tym pamiętać, iż nawet w takim układzie ostateczna odpowiedzialność za jakość i dostępność usług publicznych spoczywa na decydentach. W związku z tym należałoby uzupełnić cechę władzy aktywizującej jako odpowiedzialnej władzy aktywizującej. To znaczy władzy takiej, która w sposób odpowiedzialny, po dogłębnej weryfikacji i na podstawie wiarygodnych przesłanek, powierza realizację zadań publicznych innym podmiotom. Warto również podkreślić, iż nawet częściowa prywatyzacja sfery tzw. monopolu naturalnych jest bardzo ryzykowna, gdyż może wiązać się ze zmniejszeniem jakości i zwiększeniem cen usług publicznych. Nieliczne krajowe doświadczenia w tym zakresie wskazują, że komercjalizacja usług w ramach monopolu naturalnych powinna być poprzedzona szczególnie pogłębionymi analizami finansowo-ekonomicznymi i prawnymi minimalizującymi ryzyko wzrostu cen dla mieszkańców.

W polskiej praktyce samorządowej stosowane są rozmaite instrumenty związane z powierzaniem wykonawstwa usług publicznych „na zewnątrz”. Podejście to nie ma natomiast charakteru systemowego i ogranicza się w większości przypadków do stosowania

² Tamże, s. 233.

instrumentów NPM tylko w wybranych obszarach funkcjonowania władzy publicznej. Wśród najczęściej używanych instrumentów wymienić należy organizowanie przetargów na wykonawstwo określonych zadań publicznych, prywatyzacja, tworzenie spółek, w tym spółek celowych. Rzadko stosowane są takie instrumenty jak partnerstwo-publiczno prywatne czy też tworzenie rynków konkurencyjnych. Wydaje się, że w polskim samorządzie aktywizująca rola władzy publicznej dokonuje się w większym stopniu na skutek alokacji zasobów publicznych w określonych obszarach funkcjonowania gminy, w mniejszym zaś na bezpośrednim powierzaniu wykonywania określonych zadań. Dodatkowo pozytywne efekty wynikające z wykorzystania instrumentów „aktywizujących” nie zawsze uwidaczniają się w sposób natychmiastowy. Najczęściej racjonalizacja kosztów oraz poprawa jakości usług publicznych to efekt długotrwałego procesu zmian struktury realizacji zadań publicznych. Krótki okres kadencji samorządowej oraz doraźne oczekiwania interesariuszy (w tym głównie potencjalnych wyborców) powodują, że decydenci nie zawsze skłaniają się do reformowania sposobu świadczenia usług publicznych, przedkładając krótkookresowe interesy polityczne nad strategiczną poprawą efektywności całego systemu.

Innym aspektem, który ogranicza w Polsce możliwości stosowania w pełni rynkowych metod zarządzania świadczeniem usług publicznych jest słabość kultury organizacyjnej w jednostkach publicznych, które nie są odpowiednio przygotowane do merytorycznej kontroli i nadzoru nad podmiotami komercyjnymi, z którymi współpracują.

Ważnym aspektem zmniejszającym skłonność decydentów do stosowania metod prorynkowych jest możliwość podejrzeń korupcyjnych, nawet w sytuacji, gdy wszystkie procedury zostały zrealizowane zgodnie z prawem. Brak wykształconych mechanizmów skutecznej kontroli publicznej i społecznej (organizacji trzeciego sektora) nad realizacją zadań publicznych przez podmioty komercyjne powoduje, że ryzyko korupcji jest wyższe w Polsce niż w krajach o ugruntowanych strukturach nadzoru i kontroli. Warto dodać, iż

zastosowanie instrumentów prorynkowych w dziedzinie realizacji usług publicznych z reguły bardziej uzasadnione jest w większych ośrodkach, w których z większym prawdopodobieństwem wystąpi efekt rywalizacji pomiędzy konkurującymi podmiotami. Polski model samorządu terytorialnego zakłada delegację kluczowych uprawnień do gmin, których wielkość w związku z dużym rozdrobnieniem sieci osadniczej w kraju, nie stwarza szerokich możliwości do stosowania instrumentów prorynkowych w świadczeniu usług publicznych. Próby siłowego wykorzystania takich rozwiązań mogą w mniejszych jednostkach przynieść więcej szkód niż korzyści, zwłaszcza w sytuacji gdy podmioty prywatne realizujące zadania publiczne zaczną zwiększać ceny przy zmniejszeniu jakości usług. Szczególnie niebezpieczny może być przypadek realizacji zadań w sferze tzw. monopoli naturalnych (np. wodociągi, kanalizacja, odpady komunalne), która charakteryzuje się dużą wrażliwością społeczną. Niekontrolowany wzrost cen za świadczenie usług użyteczności publicznej przez monopole naturalne może być efektem błędnych założeń na etapie przygotowania specyfikacji wyboru formy przekazania wykonawstwa na zewnątrz do podmiotów prywatnych. Ponadto w przypadku sędowania na zewnątrz zadań publicznych w obszarach dotychczas zarządzanych przez gminę lub jednostki jej podległe dochodzi do powielania kosztów stałych, głównie administracyjnych. Tym samym łączny efekt w postaci zwiększenia jakości świadczenia usług publicznych może być pochłonięty w wyniku wzrostu ich cen lub konieczności dotacji z budżetów publicznych.

Innym rodzajem uwarunkowań wprowadzenia instrumentów NPM w polskim samorządzie są uregulowania prawne. Obserwowana w ostatnich 20 latach zmienność regulacji prawnych w zakresie prawa zamówień publicznych, prawa handlowego czy też partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi czynnik zniechęcający decydentów do realizacji złożonych programów reform publicznych związanych z wprowadzaniem konkurencji na rynku usług publicznych. Dodatkowo niska jakość prawodawstwa w tym zakresie, zwłaszcza

dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego, powoduje że brakuje jasnych, mierzalnych kryteriów oceny racjonalności podjęcia współpracy pomiędzy władzą publiczną i podmiotami prywatnymi. Pierwsza ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. okazała się być całkowicie niedostosowana do rzeczywistych potrzeb sektora publicznego. Głównym zarzutem do tej ustawy było skomplikowanie procedur przygotowania inwestycji w modelu PPP oraz niejasności co do kryteriów wyboru partnera prywatnego. W rezultacie po jej uchwaleniu nie zrealizowano żadnego przedsięwzięcia w modelu PPP. Również kolejne nowelizacje nie wprowadziły odpowiednio przejrzystych regulacji. Głównym zarzutem ekspertów pod jej adresem jest zbyt ogólnikowe zapisy dotyczące kryteriów wyboru partnerów prywatnych i analizy opłacalności inwestycji.

3. Władze w rękach społeczności. Uwłaszczenie obywateli zamiast obsługiwanie.

Powierzenie części odpowiedzialności za zarządzanie usługami publicznymi bezpośrednio społeczności jako ważny element NPM (oraz public governance) uzasadnianie jest przekonaniem, że to mieszkańcy najlepiej rozumieją swoje problemy, są bardziej elastyczni i twórczy niż rozbudowane, biurokratyczne instytucje powołane do świadczenia usług. Ponadto to społeczność bardziej angażuje się w rozwiązanie swoich problemów niż nawet najbardziej wyspecjalizowane firmy.

Przekazanie części działalności publicznej w ręce społeczności lokalnych z pewnością będzie już niebawem, u progu 4 dekady XXI w., często stosowaną metodą zarządzania na poziomie gminy. Na obecnym etapie w praktyce polskiego samorządu możemy mówić jedynie o próbach włączenia lokalnej społeczności w procesy budowania rozmaitych programów rozwoju, w tym wieloletnich strategii oraz programów społecznych i rewitalizacyjnych. W większości jednak decydenci starają się w jak najmniejszym stopniu włączać lokalną społeczność i interesariuszy do procesów bieżącego zarządzania i

świadczenia usług publicznych. Wydaje się, że na obecnym etapie rozwoju samorządności w Polsce zarówno decydenci jak również sama społeczność nie mają odpowiedniej świadomości co do możliwości współdziałania i wynikających z tego korzyści, zarówno politycznych dla władzy lokalnej, jak również wymiernych efektów dla samych mieszkańców. W kolejnych latach należy oczekiwać jednak, że presja na uspołecznienie procesu zarządzania publicznego na poziomie lokalnym będzie wzrastać, razem z poprawą świadomości społeczeństwa, zmianami demograficznymi związanymi ze starzeniem się ludności oraz wzrostu ogólnego poziomu życia.

4. Władze kierujące się poczuciem misji. Przekształcanie organizacji kierujących się przepisami.

Większość organizacji publicznych kieruje się nie swoją misją, lecz przepisami i budżetem. Tymczasem władze przedsiębiorcze to takie, które pierwotnie określają misję działania organizacji publicznej, a dopiero potem dostosowują do tego przepisy i budżet. Na ogół jednak jest odwrotnie, gdyż najpierw konstruuje się budżet, a dopiero później dostosowuje politykę do jego możliwości. W dowolnych warunkach organizacje kierujące się poczuciem misji są sprawniejsze niż organizacje kierujące się przepisami, są skuteczniejsze i bardziej skłonne do nowatorskich rozwiązań. Są również bardziej elastyczne i mają wyższe morale.

W polskiej rzeczywistości samorządowej w ostatniej dekadzie w coraz większym stopniu zarysowuje się potrzeba spojrzenia na gminę jako podmiotu potrzebującego określenia misji i celów strategicznych. Pomimo tego faktu wciąż w procesie podejmowania kluczowych decyzji na poziomie samorządowym ważną rolę odgrywają intencje polityczne decydentów oraz zaspokojenie potrzeb bieżącej obsługi realizacji zadań publicznych. Jak dotąd przekształcanie podejścia przedstawicieli władzy publicznej w menedżerów kierujących

się poczuciem misji odbywa się w sposób powolny, stopniowy i tylko w wybranych jednostkach terytorialnych. Pełne przemodelowanie sposobu podejmowania decyzji ze strony władz publicznych w kierunku procesów opartych na misji wymaga wyposażenia decydentów w odpowiednie instrumenty stwarzające możliwości samodzielnego dostosowania kształtu polityki społeczno-gospodarczej do potrzeb wynikających z realizacji długoterminowych zamierzeń. Efektywne wykorzystanie rozwiązań stosowanych przez władze kierujące się misją możliwe jest tylko w odpowiednich warunkach prawnych, w których decydenci mają wyższy stopień swobody w zakresie polityki budżetowej i kadrowej. Wśród najważniejszych instrumentów, coraz powszechniej stosowanych w polskim samorządzie, związanych z przemodelowaniem sposobu sprawowania władzy publicznej w kierunku władzy kierującej się poczuciem misji, wymienić należy wieloletnie programy inwestycyjne i finansowe oraz różnego rodzaju strategie, w tym programy rozwoju danych obszarów funkcjonowania gminy. Jednakże ich efektywne wykorzystanie uwarunkowane jest spełnieniem przez decydentów wielu kryteriów, opisanych m.in. w pierwszej ekspertyzie w ramach projektu „Promocja idei samorządności”.

5. Władze zorientowane na wyniki. Finansowanie rezultatów zamiast starań.

Władze zorientowane na wyniki to władze kierujące się kryterium osiągnięcia wymiernych rezultatów. Różne próby zarządzania poprzez ukierunkowanie na osiągnięcie wyników są czynione już od lat również w Polsce, niestety bez widocznych efektów. Do tej pory nie wypracowano w Polsce jednolitych mechanizmów, które w jasny i szybki sposób pozwoliłyby decydentom na weryfikację skuteczności zastosowania danej strategii/programu. Taki pomiar pozwoliłby polskim decydentom na elastyczne dostosowanie różnych środków zaradczych, weryfikację wydatków w ciągu roku budżetowego, weryfikację jakości danych usług w ciągu roku i wreszcie bieżący monitoring tzw. wskaźnika kosztów/korzyści,

obrazujący ile 1 zł wydatku publicznego generuje wymiernych korzyści dla rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Wśród czynników ograniczających wykorzystanie prostego pomiaru efektywności działania decydentów w Polsce należy wymienić przede wszystkim brak wypracowanych standardów realizacji usług publicznych, w tym głównie oświatowych oraz zdrowotnych, oraz opór przedstawicieli władzy publicznej. Określenie mierzalnych mierników działań publicznych mogłoby być przez niektórych decydentów traktowane jako znakomite pole do kontroli przez rywali politycznych, co nie leży w ich interesie.

Ostatnio w Polsce głośno mówi się stosowaniu tzw. budżetowania zadaniowego, które stanowi jeden z ważnych elementów zastosowania idei „finansowania rezultatów zamiast starań”. W skrócie zasada budżetowania zadaniowego zakłada, że urzędnik lub decydent sektora publicznego będzie w stanie samodzielnie oszacować jakie są aktualne i przyszłe potrzeby społeczeństwa oraz jakie w związku z tym należy zaplanować koszty realizacji zadań publicznych. Wychodząc zatem od zasygnalizowanej lub prognozowanej potrzeby decydent określa hierarchię ważności kolejnych wydatków oraz ustala ich wartość przeliczając najczęściej po kosztach rynkowych, jednostkowych lub na podstawie wiedzy ekspertów. Bardzo rzadko stosuje się metodę *zero-based budgeting* (szacowanie kosztów od zera, na podstawie każdorazowych wyliczeń). W Polsce dominuje tzw. model historyczny, polegający na tym, że decydenci rok do roku aktualizują budżety, bazując na wydatkach zeszłorocznych, skorygowanych o zmianę wskaźnika inflacji, PKB oraz rządziej na podstawie aktualnych analiz potrzeb mieszkańców i pozostałych interesariuszy. Nie daje to swobody pracownikom urzędów w zakresie realizacji polityki społecznej i inwestycyjnej, gdyż z góry muszą realizować założony plan, który w ciągu roku budżetowego trudno zmienić. Budżet ustalony z myślą o celu konstruuje się o wiele szybciej i prościej niż tradycyjny budżet, którego budowa trwa w polskich warunkach około roku (zarówno na szczeblu rządu jak i samorządu). Najpierw zbierane są potrzeby finansowe zgłaszane przez dysponentów, później

trwa mozolna praca, setki poprawek i w końcu tworzone są gigantyczne zestawienia będące zbiorem setek pozycji i paragrafów budżetowych. W budżecie ustalonym z myślą o celu – najpierw mówi się dysponentom czym dysponują, a oni muszą się później trzymać ustalonych limitów. Dzięki temu zmuszeni są do gospodarowania w dłuższym okresie, wykraczającym poza rok budżetowy. Oczywiście zastosowanie w polskich warunkach tak daleko idącego systemu wymaga, jak już wcześniej wspomniano, zmiany prawa oraz poprawy wydolności funkcjonowania administracji publicznej. Istniejący polski model budżetowania praktycznie wyklucza możliwość elastycznego działania w tym zakresie. Są prowadzone pojedyncze próby realizacji budżetów zadaniowych w kilku miastach w Polsce (np. Kraków), jednak są one traktowane bardziej informacyjnie i pogładowo, gdyż realizuje się, zgodnie z przepisami, budżet w modelu tradycyjnym.

Innym przejawem organizacji publicznej ukierunkowanej na osiągnięcie wyników jest podejście do polityki kadrowej. W modelu przedsiębiorczych władz stosowane są instrumenty polityki kadrowej znane z rynku przedsiębiorstw komercyjnych (systemy motywacyjne, uzależnienie płacy od wyników itd.). W tym przypadku również można bez problemu zastosować takie rozwiązania w Polsce. Wójtowie i burmistrzowie mają jednak związane ręce w zakresie polityki wynagradzania, stąd też najlepsi fachowcy przeważnie nie interesują się etatami administracyjnymi w gminach i powiatach. Pewną poprawę w tym zakresie odnotowano wskutek realizacji przez jednostki samorządowe w Polsce projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, kiedy zaczęto tworzyć zorganizowane struktury administracyjne wydzielone do ich przygotowania i realizacji. W większości jednostek samorządu terytorialnego w Polsce dominuje układ hierarchicznych zależności pomiędzy kierownikami oraz podległymi im pracownikami, co ogranicza możliwości kreatywnego działania w drodze bieżącej realizacji zadań publicznych. Pracownicy rozliczani są z prawidłowej i terminowej realizacji powierzonych im zadań administracyjnych, w

mniejszym zakresie z wykazywanej inicjatywy, w tym pomysłów w zakresie racjonalizacji wydatków publicznych.

6. Władze kierujące się interesem klienta. Zaspokajanie potrzeb klienta zamiast biurokracji.

Pożądanym wynikiem przeważającej części komercyjnej działalności usługowej jest zadowolenie klienta. W Polsce dominuje sytuacja, w której instytucje publiczne w większości nie są ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb swoich interesariuszy, gdyż za swoich klientów uważają ciała ustawodawcze, rady lub inne instytucje nadrzędne czy kontrolne. Przykładowo: kierownik referatu inwestycji w urzędzie gminy, ogłaszając przetarg na wykonanie odcinka drogi nie powinien upatrywać swojego klienta w firmie budowlanej, lecz w przyszłych użytkownikach tej drogi. Inną kwestią jest natomiast powiązanie pracy kierownika z zaspokojeniem przyszłych potrzeb klientów – użytkowników drogi. Jeśli okaże się, że rzetelna praca kierownika skutkowałą wybudowaniem solidnej, trwałej drogi i miał na to wpływ, zmniejszyła się liczba wypadków, to powinien zostać nagrodzony. W ostatnim czasie w praktyce samorządowej w Polsce zauważalna jest zmiana zachowania decydentów w kierunku identyfikacji potrzeb kluczowych interesariuszy władzy publicznej. Coraz silniejsza presja społeczeństwa oraz wymagania związane ze zwiększającą się konkurencją pomiędzy gminami w przyciągnięciu inwestorów prywatnych powoduje, że decydenci zarówno w procesie podejmowania bieżących, jak i strategicznych decyzji starają się włączać przedstawicieli różnych grup interesariuszy. Dzięki temu mogą uzyskać lepszą informację na temat ich potrzeb, co jest jednym z warunków skutecznej realizacji zadań publicznych w podejściu NPM.

Innym aspektem kształtującym możliwości przemodelowania form podejmowania decyzji publicznych w Polsce w kierunku władzy kierującej się interesem klienta jest

obiektywne i bezstronne zachowanie decydentów. W praktyce często spotykane są przypadki, w których przedstawiciele władz publicznych w swoich działaniach kierują się interesem jedynie wybranych grup interesariuszy, co rodzi podejrzenia korupcyjne i niekorzystnie wpływa na wizerunek decydentów. W takiej sytuacji próba ujęcia potrzeb interesariuszy w procesie sprawowania władzy wywołuje efekty negatywne, które skutkować mogą zmniejszeniem wiarygodności władzy publicznej oraz ograniczeniem zaufania interesariuszy. Tym niemniej zachodzące w Polsce zmiany należy ocenić jako pozytywne, zwiększające świadomość analizy wzajemnych potrzeb zarówno po stronie władzy publicznej, jak również jej interesariuszy. Ważnym elementem sprzyjającym zwiększeniu świadomości decydentów co do konieczności uwzględniania potrzeb interesariuszy odgrywa w Polsce dynamicznie rozwijający się sektor organizacji pozarządowych. Organizacje te wytwarzają znaczącą presję na poprawę efektywności i przejrzystości działania władz publicznych oraz korzystnie wpływają na zwiększenie świadomości społecznej obywateli. Warto również wspomnieć, iż coraz częściej decydenci w Polsce inicjują powstanie różnego rodzaju lokalnych grup działania, w tym w ramach projektów współfinansowanych ze źródeł pomocowych. Zauważalna jest coraz silniejsza pozycja tego typu struktur w funkcjonowaniu jednostek samorządowych, zwłaszcza ich rosnący wpływ na decyzje podejmowane przez władze publiczne. Ich pozytywne oddziaływanie przejawia się również w postaci realizacji konkretnych przedsięwzięć skupiających mieszkańców i ich pomysłów, głównie w obszarze turystyki, pomocy społecznej czy zagospodarowania wolnego czasu różnych grup społecznych. Dla władz publicznych oznacza to korzyści w postaci dodatkowej promocji gminy przy okazji działania różnych grup działania i organizacji pozarządowych oraz zagospodarowania potrzeb interesariuszy bez angażowania zasobów jednostek publicznych. Istotny efekt dotyczy zwłaszcza zmiany podejścia interesariuszy z postaw roszczeniowych w kierunku postaw partycypacyjnych, związanych z wspólnym działaniem na rzecz poprawy

różnych aspektów życia w gminie. Poprzez rozwój działalności organizacji pozarządowych oraz rozmaitych inicjatyw społecznych, w tym z udziałem władz publicznych, mieszkańcy i pozostali interesariusze dostrzegają, że nie tylko gmina i jednostki publiczne mogą skutecznie zaspokajać ich potrzeby. Podejście partycypacyjne, uwzględniające aktywny udział interesariuszy w procesie sprawowania władzy, cechuje model public governance, o zastosowaniu którego w polskim samorządzie mowa będzie w dalszych rozważaniach w ekspertyzie.

7. Władze przedsiębiorcze. Działanie według zasady „raczej zarabiać, niż wydawać”.

Władze przedsiębiorcze to również takie, które wykorzystują wszystkie nadarzające się możliwości, aby skutecznie realizując swoją politykę społeczną i inwestycyjną zarabiać dodatkowe środki finansowe lub oszczędzać na istniejących zasobach. Jednostki sektora publicznego mają ściśle ustawowo ograniczone możliwości wykonywania działalności komercyjnej, przynoszącej zyski. W rozumieniu pojęcia przedsiębiorczych władz zawarte jest jednak inne przesłanie w zakresie pojęcia „zarabiania”. Chodzi o taką sytuację, w której jednostka publiczna, wykonując swoje statutowe obowiązki, tak organizuje i projektuje swoją działalność, aby przy okazji, jako dodatkowy efekt zewnętrzny, generować bezpośrednie wpływy finansowe do kasy publicznej³. W Polsce dyskusja na temat „zarabiania” przez władze publiczne w ostatnich latach prawie całkowicie poświęcona została promocji idei partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym to jednak podmioty publiczne nie czerpią bezpośrednich korzyści finansowych, lecz osiągają korzyści pośrednie, polegające na tańszej i bardziej efektywnej realizacji usług publicznych powierzonych parterowi prywatnemu.

³ Przykładowo dzięki połączeniu realizacji funkcji publicznych z możliwością osiągnięcia zysków wiele gmin opracowuje takie programy funkcjonalno-użytkowe obiektów użyteczności publicznej, które zakładać będą możliwość komercyjnego wynajmu powierzchni handlowej lub reklamowej.

Inną ciekawą metodą stosowaną przez władze przedsiębiorcze jest wydawanie pieniędzy w celu ich zaoszczędzenia (inwestowanie dla zysku) oraz przekształcenia dyrektorów instytucji publicznych w przedsiębiorców (poprzez stworzenie systemu bodźców skłaniających dyrektorów do oszczędzania i zarabiania pieniędzy, zachęty do tworzenia budżetów innowacyjnych równoległe do operacyjnych). Oceniając możliwości wykorzystania postulatów Osborna i Gaeblera w obszarze „zarabiania” przez władze publiczne w Polsce należy zaznaczyć, iż efektywne wykorzystanie instrumentów pozwalających gminom pozyskiwać dodatkowe środki finansowe wymaga zasadniczych zmian prawnych, które zezwalałyby gminom na znacznie większą swobodę w organizacji odpłatnej działalności. Pojawia się w tym miejscu pytanie o to, czy gminy w ogóle powinny ukierunkowywać przedsięwzięcia w sferze użyteczności publicznej na osiągnięcie dodatkowych korzyści finansowych lub nawet na podjęcie czysto komercyjnej działalności. Zasadnym wydaje się być, aby gminy konstruowały modele świadczenia usług publicznych, w których po zaspokojeniu podstawowych potrzeb interesariuszy, może pojawić się możliwość osiągnięcia dodatkowych korzyści finansowych, np. w wyniku wynajmu dodatkowych powierzchni lub odpłatnego świadczenia danej usługi (basen, dom kultury, boiska, hale sportowe itp.). Nie może się to jednak odbywać kosztem jakości i zakresu świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej. Wykluczona jest również sytuacja, w której działania gminy zakłócają funkcjonowanie konkurencji na rynku prywatnym. Należy zwrócić uwagę, iż analogicznie do wcześniejszych rozważań na temat wprowadzania zasad rynkowych do obszaru świadczenia usług publicznych, również działalność gminy polegająca na odpłatnym świadczeniu usług w polskiej praktyce samorządowej nie zawsze korzystnie odbierana jest przez interesariuszy. W przypadku zyskowej działalności, prowadzonej bezpośrednio przez gminę i jej jednostki poza sferą użyteczności publicznej, często pojawiają się podejrzenia o intencje decydentów oraz kierunki wydatkowania pozyskanego zasobu finansowego. Ponadto

należy zaznaczyć, iż w polskim systemie samorządowym istotną barierą funkcjonowania systemu odpłatnego, komercyjnego działania jednostek publicznych jest prawo dotyczące pomocy publicznej. Naruszenie reguł pomocy publicznej może skutkować poważnymi konsekwencjami prawno-finansowymi dla gminy, dlatego w praktyce decydenci niechętnie spoglądają na możliwość osiągania korzyści finansowych z działalności, która jest równolegle prowadzona na rynku przez podmioty prywatne.

Wydaje się, że w polskiej praktyce samorządowej częściej stosowane są inne instrumenty, które w sposób pośredni wpływają na możliwość osiągania dodatkowych środków finansowych przez gminy. Wśród najpopularniejszych instrumentów zwiększających możliwości dodatkowego finansowania zadań publicznych wymienić należy politykę w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz politykę dotyczącą zagospodarowania mienia publicznego. Poprzez stosowanie odpowiednich zachęt podatkowych władze publiczne mogą wpływać na atrakcyjność inwestycyjną gminy i tym samym zwiększać przyszłe wpływy podatkowe. Ważnym obszarem, poprzez który decydenci mają możliwość kształtowania dodatkowych dochodów budżetowych, jest polityka związana z zagospodarowaniem mienia publicznego. Odpowiednie wykorzystanie zasobów gminnych, w głównie w postaci nieruchomości gruntowych i zabudowanych, może przynieść dodatkowe korzyści finansowe dla budżetu gminy.

8. Władze przewidujące. Zapobieganie zamiast leczenia.

Władze przewidujące to takie, które nie tylko reagują odpowiednimi instrumentami na zaistniałe problemy, lecz wcześniej starają się im zapobiec. Instrumenty nowego zarządzania publicznego w dużym stopniu skupione zostały na kwestii odpowiedniego, skutecznego reagowania decydentów na występujące już problemy, co w świetle rozważań nad nowoczesną rolą władz w sektorze publicznym wydaje się być podejściem przestarzałym.

Niezwykle trudnym wyzwaniem będzie skatalogowanie i opisanie cech podejścia władz publicznych polegającego na przewidywaniu zmian wewnątrz organizacji, jak również w jej otoczeniu. Kluczem do sukcesu będzie subiektywna ocena decydentów na ile prognozowane zmiany w organizacji i jej otoczeniu będą miały wpływ na charakter i zakres prowadzonej przez nią działalności i przede wszystkim jakie powinno to rodzić implikacje dla bieżących decyzji.

Jednym z kluczowych elementów strategii przewidywania, coraz częściej stosowanym przez decydentów w polskiej praktyce samorządowej, jest tzw. zarządzanie strategiczne, tzn. ukierunkowane na osiągnięcie wieloletnich celów i zamierzeń. Biorąc pod uwagę dynamiczne uwarunkowania funkcjonowania gmin w Polsce, można zauważyć potrzebę pewnej zmiany ich podejścia do kwestii zarządzania własnym zasobem majątkowym i ludzkim. Takiego zarządzania, które pozwoli tworzyć z jednej strony warunki wzrostu konkurencyjności terytorium, wzrostu efektywności działania zlokalizowanych firm, z drugiej, zwiększy dobrobyt i zadowolenie lokalnych społeczności. Aby jednak skutecznie zarządzać w długim okresie należy trafnie przewidzieć warunki, w jakich funkcjonować będzie gmina, jej możliwości finansowe, organizacyjne oraz uwarunkowania zewnętrzne (niezależne od gminy). Właściwa definicja mocnych i słabych stron danej jednostki, określenie misji, wizji, poszczególnych celów strategicznych i odpowiadających im celów operacyjnych oraz na samym końcu pojedynczych zadań realizacyjnych. Należy podkreślić, że planowanie strategiczne nie jest działaniem jednorazowym, sprowadzającym się do opracowania jakiegoś planu, lecz regularnie powtarzającym się procesem. To właśnie jest główną bolączką polskich decydentów, którzy najczęściej po sporządzeniu strategii rozwoju spoczywają na laurach, myśląc że swoje już zrobili⁴.

⁴ Innym problemem szczególnie odczuwalnym w polskich realiach, jest brak ciągłości realizacji danej strategii w sektorze publicznym, spowodowany kadencyjnością i czynnikami pozamerytorycznymi, głównie doraźnymi naciskami politycznymi.

Wśród innych aspektów związanych z przewidywaniem przez decydentów występowania sytuacji problemowych w polskiej praktyce samorządowej wskazać należy na **styl sprawowania władzy**. Decydenci i służby im podległe mogą wypracować mechanizmy pozwalające na uniknięciu rozmaitych niepożądanych zjawisk. Obok wskazanej wcześniej roli bieżącego monitorowania efektów polityki finansowej za pomocą wieloletnich prognoz i narzędzi zarządzania finansami gminy należy wymienić istotną rolę nadzoru nad realizacją bieżącej działalności gminy. Niektóre obszary działalności gminy są szczególnie narażone na zmniejszenie efektywności działania i tendencję do zwiększania ponad miarę środków przeznaczanych na bieżące funkcjonowanie. Wśród najważniejszych wymienić należy sferę usług oświatowych, ochronę zdrowia oraz ogólnie jednostki budżetowe realizujące zadania publiczne. Brak właściwego nadzoru ze strony decydentów, niewłaściwe struktury organizacji jednostek budżetowych oraz tolerowanie przez władze publiczne nieracjonalnego wydatkowania bieżących środków budżetowych mogą spowodować, jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach na temat polityki wydatkowej, bardzo negatywne skutki dla możliwości rozwoju gminy i realizacji założonych planów inwestycyjnych.

9. Władze zdecentralizowane. Od struktury hierarchicznej do współdziałania i pracy zespołowej.

Institucje zdecentralizowane mają przewagę nad scentralizowanymi, gdyż są bardziej elastyczne, mogą szybciej reagować na zmianę warunków i potrzeby klientów, są efektywniejsze, bardziej innowacyjne i działają mobilizująco na zatrudnionych w nich ludzi. Wśród najlepszych metod decentralizacji wymienić można decentralizację poprzez współdziałanie w zarządzaniu, współpracę między kierownictwem a pracownikami, politykę nieprzeprowadzania zwolnień, spłaszczenie hierarchii organizacyjnej, pracę zespołową, inwestowanie w rozwój kompetencji pracowników. W polskiej praktyce samorządowej coraz

częściej decydenci zaczynają dostrzegać korzyści wynikające ze zmiany struktury organizacyjnej podległych im jednostek. Wprowadzanie zmian w funkcjonowaniu tradycyjnych biurokratycznych struktur administracyjnych w polskim samorządzie odbywa się jednak w sposób powolny i organiczny, uwzględniający wieloletnie przyzwyczajenia urzędników oraz interesariuszy. Zbyt gwałtowne zmiany w strukturach organizacji publicznych mogą skutkować obniżeniem jakości ich funkcjonowania oraz odpływem fachowych urzędników.

10. Władze nastawione prorynkowo. Wymuszanie zmian poprzez rynek.

Władze, tworząc bodźce skłaniające ludzi do podejmowania określonych decyzji mogą osiągnąć więcej niż poprzez proste finansowanie programów administracyjnych. Władze publiczne same kształtują rynek poprzez decyzje administracyjne, polityczne i społeczno-gospodarcze oddziałujące na sytuację interesariuszy. Można wymienić szereg metod, dzięki którym władze publiczne mogą kształtować i wpływać na rynek, nie zniekształcając jednak jego pierwotnej konkurencyjności (np. polityka inwestycji publicznych, tworzenie instytucji wspomagających rynek, dostarczanie konsumentom informacji, katalizowanie działań dostawców prywatnych, tworzenie i zwiększanie popytu, wyznaczanie cen usług i produktów za pomocą dodatków, działanie w charakterze pośrednika itd.).

Tradycyjne podejście władz samorządowych to poruszanie się na wyznaczonym kontinuum określonych w budżecie dochodów, w większości transferowych i dotacyjnych, i dostosowywanie wachlarza najpilniejszych zadań publicznych do nadanych odgórnie źródeł finansowych. Władze myślące w kategoriach rozwoju lokalnego, a nie wyłącznie ładu publicznego, rozmawiają, dyskutują, organizują współpracę i konkurencję środowisk

lokalnych i wreszcie budują zaufanie poprzez partycypację społeczną w procesie programowania rozwoju. Już dziś wiele władz gmin w Polsce, poprzez umiejętne dostosowywanie sposobu sprawowania władzy (co nie jest równoznaczne z bezpośrednim wykonawstwem zadań publicznych), przejmuje rolę „menedżera terytorium”. Menedżer, posługujący się zasadami zarządzania przedsiębiorczego gminą, programuje i ukierunkowuje lokalne procesy społeczne i inwestycyjne, aby cel jakim jest zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców, został osiągnięty w warunkach akceptacji społecznej, w jak najszybszym czasie i przy jak najmniejszych nakładach (finansowych i organizacyjnych). Takim władzom udaje się aktywizować i kierować lokalną społecznością tak, aby brak środków finansowych nie był decydującym ograniczeniem w realizacji zadań publicznych.

W wielu jednostkach sektora publicznego do dziś granica pomiędzy tradycyjnym, klasycznym administrowaniem, a nowoczesnym, zaprogramowanym na osiągnięcie celów zarządzanie zasobami publicznymi. Wielu burmistrzów i wójtów nie rozumie, że decyzje finansowe czy inwestycyjne podejmowane dziś mają wymierny skutek w przyszłości, tzn. mogą w negatywnej sytuacji prowadzić do zwiększania ogólnego dobrobytu społeczeństwa dziś kosztem przyszłych możliwości inwestycyjnych. Przykładowo dziś wybudowana droga, która została w większości sfinansowana przez gminę ze środków dłużnych, jest natychmiastową korzyścią dla mieszkańców i przedsiębiorców z terenu gminy oraz dla samego decydenta, który zyskuje opinię sprawnego i skutecznego inwestora. Jednak mało kto zastanawia się, czy koszt pozyskania kapitału dłużnego na budowę drogi (czy jest to na pewno potrzebna inwestycja?) nie przekracza łącznych wieloletnich korzyści dla jej użytkowników. Innymi słowy czy koszty spłat zaciągniętych przez decydenta zobowiązań dłużnych, które będą spłacane przez przyszłe pokolenia, nie przekroczą łącznych korzyści dla przyszłych pokoleń. W takiej sytuacji jedynie szczegółowe analizy opłacalności finansowej (dla budżetu gminy) jak również ekonomicznej (dla głównych interesariuszy) mogą dać jasny

obraz czy dana inwestycja i w jakim układzie finansowania będzie zwiększać łączny dobrobyt mieszkańców danego terytorium.

Public governance

Rozważania na temat uwarunkowań wykorzystania instrumentów NPM w polskim samorządzie doprowadziły do wniosków, iż w praktyce ich pełne wykorzystanie jako kompleksowego zbioru metod zarządzania publicznego obwarowane jest istotnymi ograniczeniami i koniecznymi do spełnienia kryteriami, których uwzględnienie przez decydentów jest bardzo trudne, jeśli wręcz niemożliwe. Ponadto wykorzystanie wybranych instrumentów NPM powinno być poprzedzone szczegółowymi analizami kosztów i korzyści, tak aby uniknąć negatywnych skutków ich niewłaściwego użycia. Model public governance, jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, również wymaga spełnienia wielu rozmaitych kryteriów. Wśród najważniejszych z nich wymienić należy dojrzałość decydentów i odpowiednią świadomość społeczną, dotyczącą korzyści wynikających z „odpowiedzialnego współrzędzenia”. Brak odpowiedniego przygotowania ze strony władzy publicznej oraz jej niewielkie zainteresowanie w dzieleniu się uprawnieniami z interesariuszami są głównymi barierami efektywnego wykorzystania modelu governance w polskiej praktyce samorządowej. Włodarze polskich gmin oraz pracownicy urzędów i jednostek budżetowych przeważnie nie dostrzegają potrzeby tworzenia sieci współpracy na zasadzie governance. Tworzone są rozmaite formy współpracy pomiędzy przedstawicielami organizacji publicznych a interesariuszami, jednak nie tworzą one powiązań sieciowych, wzajemnie na siebie oddziałujących i ukierunkowanych na kompleksowe zaspokojenie określonych potrzeb. Praktyka krajowa wskazuje jednak, że w wielu obszarach

funkcjonowania samorządu w Polsce skuteczną formą wspomagania realizacji zadań publicznych jest zawiązywanie trwałej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z różnymi sformalizowanymi lub nieformalnymi partnerstwami skupiającymi środowiska mieszkańców, przedsiębiorców i innych interesariuszy. Tym niemniej warto podkreślić, iż podstawowa funkcja organizacji publicznych jaką jest zaspokajanie potrzeb społeczności realizowana jest przy niemal wyłącznym udziale struktur administracyjnych, ewentualnie wspartych w określonych obszarach wiedzą i doświadczeniem zewnętrznych ekspertów. Decydenci w polskich samorządach traktują zawiązywanie trwałej współpracy z partnerami zewnętrznymi przeważnie w sposób instrumentalny, służący realizacji tylko określonych zadań publicznych, które w danym momencie wymagają wsparcia w postaci współpracy i kooperacji z innymi podmiotami. Innym motywem takiego działania decydentów jest presja ze strony społeczeństwa.

Trwała zmiana podejścia polskiej administracji do procesów zarządzania przy aktywnym wykorzystaniu dorobku public governance wymaga wielu gruntownych zmian, zarówno w sposobie spojrzenia na sprawy publiczne przez decydentów, jak również po stronie interesariuszy, którzy powinni zmienić dominujące postawy roszczeniowe w kierunku postaw partycypacyjnych, wprowadzających element współodpowiedzialności za dobro wspólnoty zamieszkującej dany obszar. Interesariusze powinni również dostrzegać możliwości korzystnej współpracy z organizacjami publicznymi. W Polsce panuje ugruntowane historycznie przekonanie, że administracja publiczna jest mało efektywna, zbiurokratyzowana i przede wszystkim nie skłonna do współpracy z interesariuszami. Próby wprowadzenia zmian w duchu governance wymagałyby od decydentów znacznych wysiłków ukierunkowanych na zmianę wizerunku organizacji publicznych. W praktyce samorządowej w Polsce można zaobserwować, iż decydenci skłonni są do włączania interesariuszy w proces rządzenia jedynie przy okazji opracowywania wieloletnich programów rozwoju, strategii

sektorowych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niestety w większości przypadków włączenie interesariuszy w procesy opracowania wieloletnich strategii ma charakter jednorazowy, nie uwzględniający wypracowania mechanizmów stałej współpracy i wymiany informacji z otoczeniem organizacji publicznych. W związku z tym opracowane programy rozwoju bardzo często nie odpowiadają aktualnym, najważniejszym potrzebom interesariuszy i ich realizacja nie przynosi oczekiwanych korzyści społeczno-gospodarczych.

Zarządzanie przedsiębiorcze gminą – jak to zrobić w Polsce?

W nowoczesnej gospodarce opartej na wiedzy najważniejszym czynnikiem wpływającym na alokację kapitału i technologii jest zdolność do absorpcji i akumulacji wiedzy w postaci innowacyjnych technologii. Istotną rolę w kształtowaniu kapitału dla rozwoju działalności gospodarczej wysokiej technologii i innowacji odgrywają władze publiczne, które poprzez realizację własnej polityki społeczno-gospodarczej tworzą warunki dla rozwoju prywatnych inicjatyw, wykorzystujących nowoczesne rozwiązania technologiczne.

Pojęcie innowacyjności ma jednoznaczne konotacje z sektorem przedsiębiorstw. To głównie duże firmy są generatorem procesów innowacyjnych w gospodarce. Jest to zrozumiałe ze względu na olbrzymi koszt wytworzenia innowacji, które mogą mieć efektywne zastosowanie w gospodarce. Na globalnym rynku coraz częściej obserwujemy trend, w którym przewagi konkurencyjne uzyskują przedsiębiorstwa najwięcej inwestujące w innowacyjność. Na poziomie krajowym również obserwujemy podobny trend, w ramach którego zachodzi wysoka korelacja pomiędzy zwiększeniem efektywności produkcji a

nakładami na wytworzenie i zakup innowacji⁵. Podobnie jest również w skali regionalnej i lokalnej, choć oczywiście w znacznie mniejszej skali. Rosnąca ograniczoność środków publicznych wynikająca z wielu zróżnicowanych czynników (rosnący zakres zadań zleczanych JST bez dodatkowych źródeł finansowania, spadek potencjału dochodowego, rosnące zadłużenie) wymusza na władzach samorządowych działania zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i osiedleńczą. W polskich realiach działania te ukierunkowane są były i wciąż są na likwidację luki infrastrukturalnej występującej w większości samorządów w kraju. Jest zrozumiałe, że decyzje lokalizacji przedsiębiorców w pierwszej kolejności podyktowane są dostępnością do podstawowej infrastruktury komunikacyjnej, wodociągowo-kanalizacyjnej i energetycznej. W dalszej kolejności przedsiębiorcy oczekują stabilności i pewności działania, którą zapewnić mogą m.in. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, przewidywalna i zrównoważona polityka władz lokalnych, stabilne prawodawstwo czy też dostęp do odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej). W dobie rosnącego znaczenia innowacji oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy kluczowego znaczenia nabierają takie czynniki lokalizacji działalności gospodarczej jak odpowiednie wykształcenie ludności, możliwość transferu wiedzy z istniejących na danym terenie instytucji otoczenia biznesu i nauki oraz innych przedsiębiorstw, nastawienie mieszkańców i organizacji pozarządowych, czynniki kulturowe i wreszcie postawa władz publicznych, zarówno na szczeblu centralnym i regionalnym jak i lokalnym⁶.

Wysiłki samorządów polegające na kompleksowym uzbrojeniu wielu terenów inwestycyjnych spowodowały, że obecnie w wielu polskich regionów występuje nadpodaż w stosunku do popytu krajowego i zagranicznego. Obecnie inwestorzy mogą wybierać pomiędzy wieloma konkurującymi ze sobą lokalizacjami. Wymusza to rosnącą konkurencję i

⁵ The Most Innovative Companies 2016: Getting Past “Not Invented Here,” (*BCG report, January 2017*).

⁶ Building organisational culture that stimulates creativity and innovation, E.C. Martins (2010)

rywalizację na rynku samorządowym, która przejawia się w coraz bardziej liberalnej polityce w zakresie kształtowania podatków i opłat lokalnych, a także zwolnień podatkowych. Jednak w wielu przypadkach nawet radykalne kroki władzy lokalnej nie wywołują pożądanego efektu w postaci lokalizacji nowych przedsiębiorstw. Według badań⁷, współcześnie jednym z głównych czynników lokalizacji inwestycji prywatnych jest klimat dla rozwoju innowacji, za którego poziom w dużej mierze odpowiedzialne są władze samorządowe. Jeśli zatem dziś to właśnie firmy bazujące na rozwoju innowacji w coraz większym stopniu przyczyniają się do wzrostu PKB to z punktu widzenia władz lokalnych należy skoncentrować wysiłki aby zachęcić je inwestowania na ich terenie. Jakże zatem czynniki w decydującym stopniu wpływają na atrakcyjność danej jednostki terytorialnej dla firm bazujących na działalności innowacyjnej?

Pytanie to dotyczy w istocie czynników kreowania klimatu przyjaznego dla rozwoju innowacji na poziomie lokalnym. Poza standardowymi czynnikami lokalizacyjnymi władze pragnące przyciągnąć działalność innowacyjną powinny podjąć szereg działań i aktywności⁸. Pierwszym warunkiem jest zmiana modelu zarządzania gminą w kierunku zarządzania o cechach przedsiębiorczych (zarządzanie przedsiębiorcze gminą - ZPG). Władze przedsiębiorcze to takie, które wykorzystują wszelkie możliwości wynikające ze współpracy ze wszystkimi interesariuszami, w tym przede wszystkim przedsiębiorcami. W modelu tym władze lokalne decydują się na trwałą i aktywną kooperację z przedsiębiorcami, licząc na to że uwzględnienie ich głosu i potrzeb w dłuższym okresie przyniesie więcej korzyści ekonomicznych. Stąd też w modelu ZPG kładziony jest nacisk na włączenie przedsiębiorców w procesy decyzyjne nawet na poziomie operacyjnym, nie tylko strategicznym. Przykładem

⁷ Leadership and Innovation: Relating to Circumstances and Change, Jim Selman, 2016 r., s.5

⁸ Building organisational culture that stimulates creativity and innovation E.C. Martins, F. Terblanche, (2003) "Building organisational culture that stimulates creativity and innovation", European Journal of Innovation Management, Vol. 6 Issue: 1, pp.64-74,

takiego działania jest proces planowania przestrzennego, który na ogół odbywa się w wynajętych pracowniach urbanistycznych. W modelu ZPG już na samym początku procesu władze lokalne uwzględniają aktywny udział przedstawicieli przedsiębiorców, tak aby to w pierwszej kolejności zabezpieczyć ich potrzeby. Innym przykładem jest bardzo aktywny udział władz lokalnych w poszukiwaniu potencjalnych inwestorów prywatnych np. poprzez organizację for inwestycyjnych, udział w branżowych konferencjach i sympozjach organizowanych przez organizację zrzeszającą przedsiębiorców itp). Niestety obowiązujące w Polsce prawodawstwo dość poważnie ogranicza możliwość ścisłej kooperacji władz publicznych i przedsiębiorców na etapie planowania konkretnych działań inwestycyjnych. Jednym z głównych ograniczeń jest wciąż niedoskonałe prawodawstwo w zakresie zamówień publicznych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, który mógłby zostać jednym z głównych motorów rozwoju działalności innowacyjnej.

Kolejnym istotnym czynnikiem wpływającym na poprawę klimatu dla rozwoju innowacji jest umiejętność inicjowania współpracy na linii lokalny samorząd - przedsiębiorcy - jednostki naukowo-badawcze oraz organizacje pozarządowe. Jest to najtrudniejsze wyzwanie przed jaki stoją władze lokalne. Nie wystarczy bowiem sama techniczna organizacja współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów. Warunkiem tego, aby współpraca samorządu z interesariuszami w sposób efektywny budowała potencjał innowacyjny jest to, aby:

- inicjatywa pochodziła od zainteresowanej jednostki samorządowej, która prowadzi świadomą i zaplanowaną politykę poprawy klimatu dla innowacji
- samorząd lokalny powinien być odpowiednio przygotowany do rozmów dążąc do realizacji opracowanego wcześniej szczegółowego planu współpracy, celów oraz w końcowym rozrachunku korzystnych efektów społeczno-gospodarczych (miejsca pracy, wzrost dochodów mieszkańców itp>). Innymi słowy - każdy samorząd

zainteresowany rozwojem działalności innowacyjnej powinien opracować swój własny unikalny pomysł na współpracę z przedsiębiorstwami i ośrodkami naukowymi. Ten pomysł powinien zostać uszczegółowiony na poziomie konkretnych projektów partnerskich włączających samorząd lokalny, inwestorów oraz naukowców. Następną rolą samorządu powinno być aktywne poszukiwanie źródeł finansowania każdego z projektów partnerskich.

- samorząd lokalny powinien zdiagnozować najbardziej efektywne kierunki wsparcia innowacji na swoim terenie uwzględniając takie czynniki jak: oczekiwania lokalnych i regionalnych przedsiębiorców, możliwości współpracy z podmiotami badawczo-rozwojowymi, możliwości praktycznego zastosowania wyników projektów badawczo-rozwojowych, istniejące sieci współpracy na linii przedsiębiorstwa - ośrodki badawczo-rozwojowe,
- pomimo, że nie wynika to wprost z obowiązków ustawowych to władze lokalne powinny być podmiotem organizującym finansowanie współpracy z przedsiębiorcami i ośrodkami badawczo-rozwojowymi przy wykorzystaniu wszystkich możliwych źródeł, w tym dotacji krajowych i unijnych (nawet jeśli samorząd lokalny nie jest bezpośrednim beneficjentem wsparcia).
- ewentualna interwencja publiczna powinna dotyczyć wsparcia procesu przygotowawczego w projektach innowacyjnych, w których głównym inwestorem jest podmiot prywatny lub jednostka naukowo-badawcza. Całość projektu powinna być poprzedzona szczegółowym biznes planem określającym jej minimalną oczekiwaną rentowność finansową oraz zwrot w sensie ekonomicznym

Jakie zatem powinny być kierunki wsparcia i aktywności ze strony samorządu lokalnego? Oczywiście w interesie władzy lokalnej jest uzyskanie jak największego

korzystnego efektu społeczno-gospodarczego przy jak najmniejszym nakładzie środków publicznych. Dodatkowo interwencja publiczna powinna być jedynie dodatkiem do środków zaangażowanych przez kapitał prywatny oraz dotacje zewnętrzne. Wkładem władz lokalnych powinna być sama ich aktywność i umiejętność organizacji współpracy pomiędzy różnymi podmiotami zainteresowanymi w rozwoju innowacji. Innym rodzajem wkładu ze strony władzy publicznej, trudnym do wyrażenia w pieniądzu, jest uzyskanie poparcia politycznego dla bardziej złożonych projektów. Z perspektywy interesu lokalnego samorządu, który planuje rozwijać się przy wykorzystaniu potencjału dla rozwoju innowacji istotne jest również to, aby aktywność władz lokalnych oraz interwencja publiczna ukierunkowane były nie na jednostkowe, punktowe inwestycje umożliwiające rozwój innowacji w wybranych przedsiębiorstwach lecz koncentrowały się na trwałej i przemyślanej budowie lokalnych sieci kooperacji pomiędzy wszystkimi podmiotami zainteresowanymi działalnością innowacyjną. Jednym z instrumentów, który mógłby przyczynić się do zawiązywania tego typu powiązań są lokalne rady przedsiębiorczości jako jednostki doradcze powoływane przez lokalny samorząd. Często spotkania interesariuszy władzy lokalnej, które odbywają się w ramach prac takich rad, są jedynymi okazjami do poważnych rozmów na temat możliwego rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, w tym działalności innowacyjnej.

W najbliższym czasie należy oczekiwać jeszcze mocniejszego wzrostu znaczenia innowacji w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Klimat dla rozwoju innowacji stanowi już dziś jeden z najważniejszych czynników lokalizacji działalności gospodarczej. Z jednej strony na poziomie lokalnym należy oczekiwać coraz większej presji ze strony potencjalnych inwestorów ukierunkowanej na konkretne działania samorządu lokalnego. Z drugiej – ograniczoność kapitału i rosnąca konkurencja międzygminna o przyciągnięcie inwestorów sama z siebie zwiększy motywację władz lokalnych do wsparcia rozwoju innowacji. Jak do tej pory przykłady konkretnych inicjatyw władz lokalnych mających na

celu wsparcie rozwoju innowacji są dość skromne. Samorządy lokalne pomimo świadomości korzyści wynikających ze wsparcia innowacji nie decydują się na bezpośrednie wsparcie finansowe w tym zakresie. Głównym powodem jest oczywiście ograniczoność środków budżetowych oraz ogrom innych ważniejszych z perspektywy potrzeb komunalnych zadań budżetowych. Nawet największe ośrodki miejskie, posiadające bogate zaplecze naukowo-badawcze oraz stanowiące atrakcyjną lokalizację na inwestorów nie wydatkują znacznych środków na wsparcie innowacji.

Przykłady gmin osiągających sukces wskazują na to, że bez inicjatywy i skutecznego wsparcia ze strony władz samorządowych szanse na samoistny rozwój przedsiębiorstw bazujących na rozwoju innowacji i korzystających z działalności badawczej są niewielkie. Jednakże wsparcie władz lokalnych, jak wykazano, powinno być wykonane przy uwzględnieniu szeregu warunków. Najważniejszym z nich jest konieczność ścisłej kooperacji samorządu z inwestorami potencjalnie zainteresowanymi prowadzeniem działalności bazującej na innowacjach. Niezbędnym warunkiem jest również nawiązanie bezpośredniej współpracy z ośrodkami badawczo-rozwojowymi. Warunkiem koniecznym do tego, aby wsparcie rozwoju innowacji było racjonalne i efektywne jest to, aby infrastruktura badawczo-rozwojowa, która została w części sfinansowana przy wsparciu środków publicznych czy dotacyjnych „zarabiała” na siebie i była realnie wykorzystywana do rozwoju innowacji wykorzystywanych przez lokalne przedsiębiorstwa. Aby tak się stało muszą zostać spełnione konkretne warunki.

- Po pierwsze, jak już wspomniano, inwestycje w infrastrukturę badawczo-rozwojową powinny być poprzedzone wykonaniem biznes planu zawierającego co najmniej tzw. agendę badawczą, w której analizuje się rodzaj planowanych badań oraz, co najważniejsze, ich możliwe wykorzystanie na konkretnym rynku. Agenda powinna w szczególności zawierać odniesienie do specyficznych uwarunkowań gospodarczych w

otoczeniu lokalnym (gmina, powiat) oraz regionalnym i krajowym. Powinna również precyzyjnie odpowiadać na pytanie w jakim stopniu planowane badania mogłyby być wykorzystane na potrzeby lokalnej przedsiębiorczości oraz jakie warunki muszą zostać spełnione, aby w przyszłości na bazie zakupionej bazy badawczo-rozwojowej czy też laboratoryjnej rozwijała się działalność innowacyjna.

- Po drugie istotne jest to, aby przyszli odbiorcy badań wykonywanych przy wykorzystaniu bazy badawczo-rozwojowej uczestniczyli w przygotowaniu projektów wsparcia już na samym początku, tak aby ich oczekiwania zostały uwzględnione w fazie planowania zakresu potencjalnej inwestycji. Dzięki temu minimalizowane jest ryzyko niskiego popytu na badania zlecane przez zainteresowane podmioty prywatne.
- Po trzecie ewentualne interwencja publiczna służąca poprawie bazy badawczo-rozwojowej ukierunkowanej na wsparcie innowacji powinna być zgodna z tzw. regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami. Jest to o tyle istotne, że projekty komplementarne względem inteligentnych specjalizacji mogą liczyć na duże większe wsparcie finansowe ze strony samorządów wojewódzkich i ministerstwa rozwoju. Inteligentne specjalizacje mają przyczyniać się do transformacji gospodarki krajowej poprzez jej unowocześnianie, przekształcanie strukturalne, zróżnicowanie produktów i usług oraz tworzenie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych, również wspierających transformację w kierunku gospodarki efektywnie wykorzystującej zasoby, w tym surowce naturalne.
- Po czwarte na poziomie lokalnym powinny być stworzone warunki do trwałego rozwoju sieci wzajemnych powiązań biznesu, nauki oraz instytucji publicznych. W tym celu władze lokalne powinny opracować, przy udziale zainteresowanych interesariuszy, strategie wsparcia przedsiębiorczości i innowacji. Strategie te powinny być koordynowane na poziomie operacyjnym przez zainteresowane samorzady.

Monitoring efektów realizacji celów ww. strategii powinien spoczywać na zespole powołanym przez samorząd lokalny, w skład którego mogą wejść przedstawiciele przedsiębiorców, samorządu, podmiotów naukowych i badawczych, organizacji pozarządowych. Strategie wsparcia innowacji powinny zawierać konkretne i realne do wykonania zadania na poziomie operacyjnym służące poprawie klimatu dla rozwoju innowacji na poziomie gminy i powiatu. Warunkiem skuteczności takich strategii jest ścisła współpraca samorządu lokalnego z jego partnerami, przede wszystkim potencjalnymi inwestorami i odbiorcami wyników planowanej działalności badawczo-rozwojowej.

2. Problematyka zadań z zakresu użyteczności publicznej, działalność komunalna – ciąg dalszy rozważań

Działalnością komunalną w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest „wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w ustawie jednostek samorządu terytorialnego”⁹. Zadania własne samorządu terytorialnego służą zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej (wspólnoty gminnej), zaś zadania zlecone służą społeczności zorganizowanej w organizm państwa. Zgodnie z definicją gospodarka komunalna to działalność polegająca na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Dalej ustawodawca określił, iż gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Tak zdefiniowana gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą natomiast powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy za zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych lub, odpowiednio przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Gospodarka komunalna utożsamiana jest często z pojęciem użyteczności publicznej. Zadania o charakterze użyteczności publicznej można w skrócie określić jako wszystkie te zadania, które przynoszą korzyść w postaci zaspokajania lokalnych potrzeb ludności w drodze świadczenia usługi ogólnodostępnych, niezwiązanych z osiągnięciem maksymalnego zysku.

⁹ M. Bałdyga, *Gospodarka komunalna – aspekty prawne*, wyd. Alpha Pro, 2004, s. 17

Art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza natomiast, iż zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, wymienione w art. 7. ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. Oznacza to wprost, że zadania własne gminy to wyłącznie zadania o charakterze użyteczności publicznej, czyli mające charakter służebny w stosunku do społeczności lokalnej. Przy czym należy zaznaczyć, iż tak pojmowane działania o charakterze użyteczności publicznej powinny być przypisane wyłącznie jako cecha jednostek publicznych, np. gmin. Często spotyka się stwierdzenie, że kryterium rozpoznawalności granic gospodarki komunalnej nie jest użyteczność publiczna, gdyż usługi o charakterze użyteczności publicznej mogą świadczyć podmioty prywatne – np. piekarnia zaopatrująca mieszkańców w chleb¹⁰. W tym rozumieniu jedynym znakiem rozpoznawczym gospodarki komunalnej może być np. działanie w warunkach monopolu naturalnego oraz kapitałochłonność. Tymczasem takie spojrzenie na całość gospodarki komunalnej wydaje się być niepełne. Użyteczność publiczna związana jest z zapotrzebowaniem na artykuły oraz usługi pierwszej potrzeby, takie jak woda, energia, dostępność komunikacyjna czy edukacyjna. Są to zatem elementy składowe życia społeczno-gospodarczego, bez których nie byłoby możliwe normalne funkcjonowanie lokalnej społeczności. Dobra i usługi świadczone na tych zasadach często nie mają charakteru czysto materialnego i są niemierzalne. Trudno np. ocenić na ile nowo wybudowana droga zwiększy atrakcyjność gminy czy dostępność komunikacyjną całego regionu, zwiększy komfort życia mieszkańców (jak mierzyć komfort?). W tym świetle rozumienie usług o charakterze użyteczności publicznej zostaje zawężone wyłącznie do kręgu zainteresowań nauki o gospodarce komunalnej, jako jedynej zdolnej do ich świadczenia bądź pośredniej organizacji. Wspomniana wcześniej piekarnia nie może być zatem podmiotem użyteczności publicznej, mimo iż świadczy usługi o jak najbardziej powszechnym charakterze. Chleb jako usługa

¹⁰ Np. Usługi komunalne – organizacja, zarządzanie i finansowanie, ARK, Warszawa 1999, s. 12.

świadczona przez piekarnię, nie może być pojmowany w kategoriach usługi o charakterze użyteczności publicznej chociażby z uwagi na to, iż jego konsumpcja może być w warunkach rynkowych szybko zastąpiona przez inne wyroby spożywcze. Tymczasem dostępu do wody czy energii nie można zastąpić na rynku innymi świadczeniami, tym bardziej proponowanymi przez prywatne podmioty. Jak pisze Z. Dziembowski¹¹ przedsiębiorstwa infrastruktury komunalnej zaspokajają „podstawowe i codzienne materialne potrzeby ludności”, m.in. higieniczno-sanitarne, energetyczne oraz transportowe. Przy czym muszą być one pokryte w sposób niezawodny i bezwzględny. W przypadku przedsiębiorcy prywatnego, świadczącego usługi zbliżone do usług o charakterze użyteczności publicznej, nie może być mowy o przymusie niezawodności i ciągłości świadczenia usług. Świadczenie ich przez podmioty zobligowane do tego ustawowo wiąże się z występowaniem tzw. korzyści zewnętrznych (*external economies*) dla mieszkańców. Oznacza to, iż mieszkańcy pośrednio korzystają z dostępu do usług publicznych, które świadczone są przez podmioty publiczne na warunkach znacznie korzystniejszych, niż oferowane przez przedsiębiorstwa prywatne. Przykładowo – cena biletu komunikacji miejskiej nie jest wyliczana do wysokości pokrycia wszystkich kosztów funkcjonowania zakładu transportowego i tym bardziej do wygospodarowania zysku operacyjnego. Jest ona celowo zaniżana do poziomu akceptowalnego przez społeczeństwo, tak aby jak najszerszy krąg mieszkańców mógł korzystać z dostępności komunikacyjnej. Najczęściej stosowaną miarą dla wyznaczenia ceny usługi o charakterze użyteczności publicznej jest określenie tzw. dochodu rozporządzalnego mieszkańców. Na tej bazie określa się wielkość opłaty za usługę w odniesieniu do poziomu dochodu rozporządzalnego¹². Różnica między ceną wyznaczoną warunkami rynkowymi oraz ceną akceptowalną

¹¹ *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, Z. Dziembowski, SGPiS 1983, s. 29

¹² Przykładowo – w metodologii programów UE cenę za odbiór ścieków oblicza się stosując odgórną zasadę, iż całkowite obciążenia wynikające ze świadczenia tej usługi nie mogą przekroczyć 4% poziomu dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego. Niestety często podstawą ustalania ceny są decyzje polityczne, nie zaś racjonalne kalkulacje ekonomiczno-finansowa.

społecznie, jest miarą efektu (korzyści) zewnętrznego dla mieszkańców. W krajach rozwiniętych gospodarczo coraz częściej władze publiczne skłaniają się do wyznaczania cen usług publicznych świadczonych przez spółki z udziałem podmiotu publicznego wg tzw. kosztu kapitału, rozumianego jako pożądana stopa zwrotu zainwestowanego kapitału, którą powinien uzyskać inwestor prywatny przy danym ryzyku oraz wymaganych przychodów (ang. *revenue requirements*)¹³. Koszt kapitału¹⁴ stosuje się jako parametr oceny funkcjonowania firmy przy danej polityce cenowej. Koszt kapitału jest wielkością narzuconą przez regulatora (gminę), która musi być przestrzegana przez dostawcę mediów. Parametr kosztu kapitału umożliwia niezmienną w długim okresie poziom cen mediów. Stanowi zatem bodziec dla restrukturyzacji i wzrostu efektywności wykorzystania istniejącego majątku trwałego spółki.

Konsekwencje powyższego rozumienia usług o charakterze użyteczności publicznej oraz wspomnianych wcześniej zapisów art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nabierają kształtu dopiero w świetle charakteryzacji cech usług o charakterze użyteczności publicznej. Pomijając oczywisty fakt nieopłacalności finansowej świadczonych usług na rzecz zbiorowości lokalnej, można wymieć szereg innych powodów, ograniczających gminną gospodarkę komunalną:

- wysoka kapitałochłonność,
- bryłowość inwestycji komunalnych, oznacza to konieczność poniesienia całkowitych nakładów inwestycyjnych w czasie realizacji inwestycji. Wynika to z cechy infrastruktury technicznej jaką jest niepodzielność. Przykładowo – gmina nie może oddać do użytku połowy oczyszczalni ścieków, musi zbudować całość, nawet jeśli prognozowany popyt ze strony mieszkańców w początkowym okresie obejmuje

¹³ Usługi komunalne – organizacja, zarządzanie i finansowanie, ARK, Warszawa 1999, s. 90.

¹⁴ W nomenklaturze zazwyczaj koszt kapitału określa się jako średni ważony koszt kapitału (WACC).

50% możliwości oczyszczalni i budowa całości od razu, nie ma ekonomicznego uzasadnienia.

- konieczność ciągłego dostarczania świadczeń¹⁵,
- duże zróżnicowanie zapotrzebowania na świadczone usługi w poszczególnych okresach roku,
- brak możliwości magazynowania świadczonych usług,
- stosunkowo niskie tempo rozwoju postępu technicznego w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej,
- jednoczesność produkcji, dostawy i konsumpcji świadczonych usług,
- brak możliwości wyboru dostawcy oraz świadczeń o charakterze substytutowym,
- występowanie monopolu naturalnego.

Ekonomiczną miarą dla określenia skali „upośledzenia” rynkowego usług komunalnych może być np. współczynnik nierównomierności dobowej W_d :¹⁶

$$W_d = 365 * Q_{\max d} / Q_r$$

Gdzie: W_d – współczynnik nierównomierności dobowej,

$Q_{\max d}$ - maksymalne zapotrzebowanie dobowe w okresie roku,

Q_r - zapotrzebowanie całoroczne

Oczywiście można również wyliczać nierównomierności godzinowe oraz maksymalne godzinowe wielkości zapotrzebowania w ciągu roku, tzw. „szczyt szczytów”. Sens powyższych wyliczeń sprowadza się do określenia na ile publiczny charakter usług przekłada

¹⁵ Przykładowo – gminny zakład energetyczny musi być gotowy dostarczać przez całą dobę energię elektryczną na poziomie maksymalnego dobowego zapotrzebowania, nawet jeśli średnie zapotrzebowanie dobowe jest kilkukrotnie niższe. Gotowość ta wiąże się z oczywistymi kosztami, które nie mogłyby wystąpić w przedsiębiorstwie prywatnym, elastycznie dostosowującym podaż do aktualnego popytu.

¹⁶ Zarys polityki komunalnej, Adam Ginsbert-Gebert, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1977, s. 115.

się wprost na wzrost kosztów eksploatacji urządzeń. Inną miarą niedoskonałości rynku usług komunalnych może być przestrzenne rozproszenie popytu na świadczone usługi. Przedsiębiorca prywatny inwestuje tam, gdzie jest największy popyt na organizowane przez niego usługi. W przypadku jednostek publicznych, obowiązek zapewnienia podstawowych usług komunalno-bytowych wszystkim mieszkańcom, implikuje dość znaczące utrudnienia. Przykładowo – budowa systemu kanalizacji sanitarnej w gminie X oznacza w praktyce konsekwentne przyłączanie poszczególnych posesji do sieci. Inwestycja jest efektywniejsza ekonomicznie wtedy, gdy na 1 000 m bieżących sieci kanalizacyjnej przypada jak najwięcej odbiorców. Mówi się wówczas o dużym oddziaływaniu ekonomicznym realizowanego projektu. Łatwiej jest zatem budować infrastrukturę techniczną w obrębie zwartej i przestrzennie uporządkowanej zabudowy mieszkalnej. Niestety nie wszystkie gminy mają jednakowe warunki dla tego typu inwestycji. Wiele gmin, szczególnie wiejskich, musi borykać się z koniecznością doprowadzenia urządzeń infrastruktury do posesji znajdujących się w odległych krańcach gminy. Przy czym niska gęstość zaludnienia nie sprzyja opłacalności tego typu inwestycji. W rezultacie gminy wiejskie, o stosunkowo dużym rozproszeniu posesji, głównie rolnych, osiągają bardzo niskie wskaźniki efektu ekonomicznego, wyrażanego w ilości nowych przyłączeń do infrastruktury na 1 000 m bieżących sieci. Dochodzi tu do swoistego paradoksu, gdyż w tej sytuacji większe szanse na rozwój sieci kanalizacyjnej mają gminy lepiej rozwinięte gospodarczo, z gęstszą zabudową mieszkalną.

Obecne regulacje Unii Europejskiej w zakresie przyznawania bezzwrotnych środków pomocowych na obszarach wiejskich, premiuje projekty o jak największym oddziaływaniu w postaci powiększenia dobrobytu społeczno-gospodarczego regionu¹⁷. W tym świetle, małe

¹⁷ Tamże.

projekty w gminach wiejskich, jednak niezbędne w punktu widzenia nadgania luki cywilizacyjnej Polski w stosunku do dawnej piętnastki UE, nie mają większych szans na otrzymanie dofinansowania. Pewnym wyjściem jest **konsolidacja samorządów** w zakresie opracowywania wniosków o dofinansowanie. Współpraca kilku małych gmin wiejskich jest jak najbardziej wskazana. Może się ona wyrażać we wspólnej realizacji projektów z zakresu gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, infrastruktury drogowej czy społecznej. Prof. Ginsbert-Gebert słusznie zwracał uwagę na to zjawisko, konstatując, iż opłacalność zastosowania skali sieciowych urządzeń komunalnych zależy od szeregu czynników, w szczególności od układu warunków naturalnych terenu, gęstości sieci osadniczej, zwartości zabudowy, gęstości zaludnienia, dostępności komunikacyjnej urządzeń, a także wielkości i struktury potrzeb odbiorców. W odniesieniu zaś do urządzeń zaopatrujących w wodę lub energię, widoczna jest prawidłowość, wyrażająca się w obniżce kosztów wytwarzania oraz równocześnie wzrost kosztów przesyłu, przy powiększeniu skali przestrzennej tych urządzeń. Dlatego też, największą skalę przestrzenną w praktyce osiągnęły te urządzenia infrastruktury technicznej, w których koszt przesyłu jest względnie niski, zaś koszt wytwarzania względnie wysoki¹⁸.

Nowy podział administracyjny oraz przydzielenie poszczególnym gminom obowiązku świadczenia zadań komunalnych, zwłaszcza związanych z działaniem urządzeń sieciowych (wodociągi, kanalizacja, energetyka, komunikacja miejska) może rodzić problemy w szerszym ujęciu subregionalnym lub nawet krajowym. Każda gmina ma ustawowy obowiązek budowy infrastruktury technicznej, zaspokajającej potrzeby komunalno-bytowe mieszkańców. Biorąc pod uwagę wysoką kapitałochłonność oraz bryłowatość urządzeń tejże infrastruktury, należy zastanowić się na ile istniejąca decentralizacja zadań wpływa na jej rozwój przestrzenny. Zagrożeniem w ujęciu horyzontalnym jest brak wypracowanej

¹⁸ Tamże, s.113.

koordynacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi w zakresie organizacji usług publicznych. Często dochodzi do sytuacji, w której gmina decydując się na budowę kosztownej oczyszczalni ścieków, nie bierze pod uwagę zarówno planów sąsiednich gmin oraz prognoz kształtowania się popytu na usługi z zakresu gospodarki ściekowej. Powstaje sytuacja, w której gminy ponoszą ogromne nakłady finansowe, często związane z zaciągnięciem drogich kredytów w bankach, na budowę urządzeń, których moc przerobowa nigdy nie będzie w pełni wykorzystana. Brak koordynacji na poziomie międzygminnym, oznacza zatem wzrost kosztów świadczenia usług publicznych i jest dowodem niegospodarności w zakresie wykorzystania środków publicznych. Niestety wciąż brakuje skutecznych uregulowań prawnych, definiujących szczegółowo pojęcie „marnotrawstwa” środków publicznych. Złe i niekompetentne decyzje władz samorządowych, mimo iż w pełni legitymizowane, nie zawsze „podchodzą” pod pojęcie tzw. zdrowego rozsądku, nie wspominając już o strategicznym wieloletnim ukierunkowanym na cele myśleniu. Alternatywna sytuacja może oznaczać ścisłą współpracę między gminami np. w ramach związków komunalnych bądź porozumień międzygminnych w zakresie budowy urządzeń infrastruktury. Wówczas koszty zadania proporcjonalnie rozkładałyby się na uczestniczące gminy¹⁹. Z kolei w odniesieniu do kształtowania się popytu na usługi komunalne, często popełnianym błędem jest brak identyfikacji priorytetu zadania inwestycyjnego jako wyniku przyszłego zapotrzebowania na usługi publiczne. Zdarza się, iż wybudowany basen okazuje się być całkowicie chybioną inwestycją, gdyż popyt niższy od planowanego w założeniach projektu, nie pozwala na wygospodarowanie odpowiednio wysokiego poziomu przychodów. Błędu takiego nie popełnią samorzady aktywnie realizujące zasady zarządzania strategicznego, gdyż na bieżąco monitorują zakres i kształtowanie się najważniejszych potrzeb mieszkańców. Chcąc uniknąć błędnej decyzji w zakresie kapitałochłonnej inwestycji

¹⁹ Np. wg liczby mieszkańców korzystających z przyszłych usług w poszczególnych gminach bądź wg bazy dochodowej gmin.

komunalnej, przeprowadza się profesjonalne badania rynku lokalnego, szczegółowo określające zakres i charakter zapotrzebowania na daną grupę usług.

Warto także zwrócić uwagę na występowanie zjawiska monopolu naturalnego w zakresie świadczenia usług użyteczności publicznej. Oznacza to, iż z uwagi na niedochodowy i publiczny charakter świadczonych usług, są one wyłącznie domeną jednostek publicznych. Zakład komunalny energetyczny, działający na terenie gminy, ma wyłączność na dostarczanie usług ze względu na charakter samego rynku. Nie jest w praktyce uzasadnione ekonomicznie funkcjonowanie dwóch lub więcej równoległych zakładów, ze względu na niepodzielność (bryłowatość) infrastruktury sieciowej oraz barierę wejścia na rynek, jaką jest olbrzymia kapitałochłonność urządzeń. Jest to sytuacja, w której zakład komunalny może łatwo oszacować istniejące zapotrzebowanie na świadczone usługi, lecz z drugiej strony, musi brać pełną odpowiedzialność za ilościowy i jakościowy poziom ich świadczenia.

Potrzeby komunalne wskazują na tendencję do postępującego wzrostu. Wskutek tego przy budowie lub rozbudowie urządzeń komunalnych muszą być uwzględnione nie tylko teraźniejsze, ale i przyszłe potrzeby. Potrzeby komunalne charakteryzuje względna równoczesność ich powstawania i zaspokajania, i jak pisze prof. Ginsbert-Gebert, przy ograniczonych możliwościach produkowania na zapas powoduje ona: krótkotrwałość cyklu produkcyjno-usługowego, ciągłość ruchu urządzeń, konieczność posiadania awaryjnej rezerwy urządzeń, dysproporcję czasową pomiędzy równomierną zdolnością usługową a nierównomiernym zapotrzebowaniem na usługi.²⁰ Wciąż poważną barierą dla wzrostu efektywności gospodarowania w zakresie gospodarki komunalnej, jest zjawisko wysokiego

²⁰ Tamże, s.117.

udziału kosztów stałych w ogólnej strukturze kosztów²¹. Oznacza to z jednej strony ograniczenia zdolności produkcyjnej, z drugiej zaś strony, nawet nieznaczny wzrost efektywności produkcyjnej może znacząco obniżyć koszty własne. Innym istotnym elementem, wpływającym na charakter sektora komunalnego i specyfikę jego zarządzania, jest występowanie bardzo niskich wskaźników elastyczności cenowej popytu. Jak pisze Z. Dziembowski, usługi komunalne charakteryzują się podstawowym charakterem oraz **powszechnością występowania**. Oznacza to, iż na usługi te zawsze będzie istniał popyt ze strony społeczeństwa, nawet jeśli zmienią się drastycznie warunki ich świadczenia. Niemniej nie można ulegać swoistej pokusie zwiększania cen usług komunalnych, zakładając, że przychody będą rosły liniowo wraz z nimi. Publiczny charakter usług wymusza jak największą ich dostępność, co musi się wyrażać w odpowiednio niskim poziomie cen.

Pojęcie gospodarki komunalnej wiąże się ze zjawiskiem władania przez wspólnotę urządzeniami służącymi ogółowi ludności, zaś powstanie i rozwój gospodarki komunalnej warunkowane jest takimi czynnikami jak: odpowiedni rozwój miasta i gminy, odpowiedni poziom techniki oraz społeczny system gospodarowania²².

Ogólnie można uznać, iż intencją ustawodawcy była **pełna identyfikacja zadań własnych samorządów z pojęciem gospodarki komunalnej**. Przy czym zadania własne samorządów, z punktu widzenia struktury zadań gospodarki komunalnej można podzielić na dwie kategorie: zadania gospodarcze, polegające na budowie i eksploatacji urządzeń, produkcji określonych dóbr i usług publicznych (np. woda, energia) oraz zadania stricte administracyjne, jako zadania własne samorządów w zakresie wypełniania terenowego

²¹ Ekonomia przedsiębiorstwa komunalnego, Z. Dziembowski, SGPiS 1983, s. 31

²² Zarys polityki komunalnej, Adam Ginsbert-Gebert, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1977, s. 7.

władztwa administracji rządowej. Wspomniane powyżej cechy usług komunalnych mają niepoślednie znaczenie zarówno dla bieżącego funkcjonowania zakładów publicznych, jak i możliwości kształtowania polityki w zakresie usług publicznych w samorządach. Ograniczenia rynku usług komunalnych oraz obligatoryjność ich świadczenia ze strony samorządów, powinny stać się stymulatorem dla rozwoju nowych form zarządzania publicznego, nie zaś powodem dla ubiegania się przez samorzady o coraz to nowe zapomogi finansowe z budżetu centralnego. Oczywiście roszczenia samorządów są w pełni uzasadnione, gdyż to nie one decydowały o pionowym podziale zadań z zakresu użyteczności publicznej. Niemniej jednak mając na uwadze, iż usługi komunalne charakteryzują się stałością i codziennością świadczenia, powinny znaleźć szczególne miejsce w planowaniu strategicznym jednostek samorządowych, zaś zwiększenie zakresu odpowiedzialności samorządów nie może zniechęcać ich do poszukiwania lepszych i bardziej efektywnych dróg zarządzania majątkiem komunalnym.

Niesprawny system zarządzania finansami w gminach jest naturalnym ograniczeniem w zakresie zarządzania inwestycjami w sferze komunalnej. Niewłaściwa polityka finansowa gminy, nie tylko zubaża ogólną pulę środków przeznaczanych na inwestycje modernizacyjne i odtworzeniowe, ale przede wszystkim nie pozwala na identyfikację podstawowych problemów związanych ze świadczeniem usług publicznych. Rozsądna i ukierunkowana na wiele lat polityka inwestycyjna i finansowa, pozwala na maksymalizację korzyści społecznych wynikających z funkcjonowania gminnej gospodarki komunalnej, przy zachowaniu płynności finansowej w długim okresie. Obecna luka w rozwoju infrastruktury komunalnej może być pomniejszona, dzięki umiejętnemu zarządzaniu strategicznemu w gminach i maksymalnemu wykorzystaniu dostępnych bezzwrotnych źródeł finansowania (np. fundusze strukturalne).

3. Problematyka finansowania i realizacji zadań w zakresie usług społecznych

Usługi sfery społecznej charakteryzuje wyższa elastyczność cenowa popytu i w związku z tym ich realizacja może odbywać się w różnych konfiguracjach własnościowo-zarządczych (nie tylko zakłady i jednostki budżetowe w monopolu naturalnym). Intencją ustawodawcy w odniesieniu do świadczenia usług społecznych jest natomiast zagwarantowanie realizacji minimalnej palety usług, niezależnie od tego czy ostatecznym usługodawcą będzie samorząd czy też firma lub organizacja działająca na zlecenie samorządu. Jednostki samorządu terytorialnego są ustawowo zobowiązane do zagwarantowania świadczenia określonego poziomu usług społecznych. Ustawodawca nie sprecyzował jaki jest krańcowy poziom świadczenia usług społecznych. Kryterium jest natomiast zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności. Największym obciążeniem dla samorządu jest zabezpieczenie mieszkańcom podstawowej opieki medycznej i oświaty na poziomie przedszkolnym i szkolnym. Wydatki na politykę społeczną stanowią podstawową część finansów publicznych w Polsce. Wydatki na politykę społeczną i szeroko rozumianą sferę społeczną osiągnęły w 2005 roku 50% struktury wydatków publicznych. Udział tych wydatków w PKB został określony szacunkowo na poziomie ponad 30%²³.

Zgodnie z art. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴ do zakresu zadań społecznych gminy jako jednostki samorządu terytorialnego należą następujące zagadnienia i obowiązki:

- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,

²³ Por. S. Golinowska, Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty, Warszawa 2000 s. 19

²⁴ Dz. U. Nr 01.142.1591

- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są w związku z powyższym do wykonywania określonych zadań publicznych ujętych w stosownych ustawach. Zadania własne gmin obejmują w układzie przedmiotowym: edukację publiczną, ochronę zdrowia, kulturę (głównie upowszechnianie kultury), kulturę fizyczną i turystykę (urządzenia sportowe, tereny rekreacyjne itp.) oraz pomoc społeczną (zakłady opiekuńcze, opieka w domu beneficjenta, zasiłki pieniężne).

Realizacja wydatków publicznych, przeznaczonych na szeroko rozumiane zadania polityki społecznej następuje w różnych formach organizacyjnych. Poza generalnym wnioskiem dotyczącym stopniowej decentralizacji terytorialnej zadań publicznych dotyczących obszaru zabezpieczenia społecznego a w jego granicy – pomocy społecznej organizowanej oraz finansowanej głównie ze środków budżetowych znajdujących się w dyspozycji samorządu terytorialnego – mamy do czynienia z mnogością potencjalnych rozwiązań systemowych. Służą one finansowaniu nie tylko instytucji funkcjonujących w sferze pomocy i opieki społecznej, ale również instytucji wytwarzających, a następnie dystrybuujących usługi społeczne i udostępniających infrastrukturę niezbędną w odniesieniu do świadczenia usług w „czystej postaci”.

W rezultacie drugiego etapu reformy ustrojowej, polegającej na rozbudowywaniu struktur organizacyjnych JST i przekazywaniu im możliwie szerokiej palety zadań

publicznych, które nie muszą i nie powinny być finansowane na szczeblu centralnym, tj. w obrębie ingerencji państwa – utworzono powiaty i województwa, a następnie dokonano podziału zadań sektora publicznego w układzie pionowym, obejmującym wszystkie trzy szczeble pionowej struktury sektora publicznego, tj.: gminy, powiaty i województwa.

Gminy, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, posiada najszersze obowiązki w zakresie świadczenia usług o charakterze społecznym. Największą bolączką samorządu w ostatnich 15 – latach była efektywna alokacja zasobów w oświacie i służbie zdrowia. Gminy zobowiązane są do utrzymywania edukacji na poziomie przedszkolnym, podstawowym i gimnazjalnym. Specyfika sektora edukacji i oświaty polega na ciągłości wydatkowania znacznych środków finansowych na utrzymanie infrastruktury edukacyjnej oraz zapewnienie dzieciom i młodzieży odpowiednich warunków pobytu i nauki.

W ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca stwierdził, iż zadaniem własnym gminy jest także ochrona zdrowia. Władze gminy powinny dążyć do zaspokajania wszystkich potrzeb zdrowotnych lokalnej społeczności poprzez stworzenie odpowiednich warunków dostępu do podstawowej opieki lekarskiej.

Jednym z podstawowych problemów z zakresu usług społecznych wydaje się być nie tyle obszar władztwa gmin, który jest dosyć dobrze określony w ustawodawstwie, jak zresztą wykazano powyżej, ile sposób dystrybucji środków finansowych, które przeznaczane są przez samorząd na zaspokojenie potrzeb socjalnych obywateli. W strukturze budżetów samorządów subwencja ogólna i dotacja celowa stanowią zbyt duże ograniczenia dla decyzji samodzielnych, uwzględniających specyfikę sytuacji lokalnej i regionalnej, generującej zupełnie inne potrzeby i konieczność stosowania odmiennych preferencji przy wyborze i kolejności realizowanych zadań.

Pomijając sposób i efektywność dystrybucji środków pieniężnych oraz ogólny obraz przepływów finansowych w sektorze finansów publicznych nie sposób zadać pytania na ile usprawnienie rozwiązań systemowych na poziomie centralnym pomoże samorządowi realizować ambitne zadania sfery społecznej, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji w środki trwałe. Podstawowym problemem jednostek samorządowych jest w rzeczywistości wyasygnowanie środków budżetowych na kapitałochłonne inwestycje budowy, przebudowy czy też adaptacji budynków, obszarów na potrzeby sfery społecznej. Jednym z rozwiązań może być daleko posunięta restrukturyzacja wydatków na bieżące funkcjonowanie infrastruktury społecznej. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogłyby być przeznaczane na finansowanie kolejnych etapów zadań inwestycyjnych – np. budowy szkół, hal sportowo-rekreacyjnych czy też poradni dla osób zagrożonych patologiami społecznymi. Niestety, wielkość możliwych oszczędności nie może wystarczyć gminie w kompletnym przygotowaniu montażu finansowego różnorodnych inwestycji. **Jak pokazano w dalszej części ekspertyzy, samorzady w celu maksymalizacji dobrobytu i zaspokojenia lokalnych potrzeb powinny iść w kierunku dywersyfikacji źródeł finansowania, a nawet różnicowania sposobów zarządzania infrastrukturą społeczną.**

4. Problematyka i uwarunkowania atrakcyjności inwestycyjnej gmin

Gospodarka budżetowa samorządów terytorialnych w Polsce związana z inwestycjami gminnymi, odnosi się w przeważającej mierze do środków trwałych, zarządzania infrastrukturą techniczną, pełniącą funkcję służebną w stosunku do społeczności lokalnej. W praktyce często spotyka się sytuacje, w której władze samorządowe chwala się osiągniętymi wynikami finansowymi. Wygospodarowane nadwyżki zostają odłożone na oprocentowany rachunek bankowy. Jednakże nie świadczy to wcale o zaradności osób zarządzających gminą, lecz o ich ograniczonym podejściu do zarządzania środkami finansowymi. Dobrze zarządzana gmina nigdy nie będzie wygospodarowywać znaczących nadwyżek finansowych, gdyż opracowując długoterminowe programy inwestycyjne i skorelowane z nimi plany finansowe, z góry zakłada wykorzystanie maksymalnych dostępnych środków finansowych. Osiągnięcie trwałych nadwyżek finansowych świadczy więc raczej o nieudolności władz w wykorzystaniu środków podatków transferowanych na rachunki gminne, dzięki pionowej dystrybucji wewnątrz układu finansów publicznych. Inna ocena dotyczy natomiast inwestycji finansowych na poziomie spółek komunalnych. Inwestycje te są pochodną istniejących na rynku instrumentów finansowych.

Ciągłość procesu inwestycyjnego (odtworzeniowe lub zupełnie nowe inwestycje) w przedsiębiorstwach sfery komunalnej wynika z potrzeby stałego świadczenia usług dla społeczności lokalnych. Wciąż powiększające się obszary zurbanizowane oraz wymagania jakie stawia przed Polską Komisja Europejska, wymuszają lokalizację nowych urządzeń infrastruktury technicznej w sposób ciągły i zrównoważony. Stałość i pewność świadczenia usług publicznych wymusza także nieustanne procesy modernizacyjne i odtworzeniowe w celu zachowania zdolności produkcyjnej. Coraz silniej zarysowuje się potrzeba implementacji

nowych technologii, pozwalających obsłużyć większą liczbę mieszkańców przy zachowaniu obecnych zdolności produkcyjnych.

Stosunkowo nowym aspektem jest pojęcie budowania konkurencyjności gmin przy pomocy sprawnie działającego zaplecza urządzeń infrastruktury komunalnej. Jest to element polityki samorządu, które dostrzegając olbrzymie korzyści wynikające z napływu kapitału prywatnego, starają się w jak największym stopniu ułatwić mu rozlokowanie działalności, właśnie za pomocą takich instrumentów polityki lokalnej jak np. uzbrajanie terenów w nowoczesną infrastrukturę techniczną. Wiele miast i gmin już dziś ponosi olbrzymie nakłady na budowę infrastruktury drogowej na terenach inwestycyjnych, aby tym samym zachęcić inwestorów do osiedlenia się na terenie im podlegającym. Jest to o tyle ciekawe zjawisko, iż samorząd nigdy nie mają pewności odnośnie decyzji podmiotu prywatnego. Decyzja o rozpoczęciu działalności na określonym terenie nie zależy tylko od warunków lokalnych – np. dostępności komunikacyjnej czy też zaopatrzeniu w niezbędne media. Obecna wysoka niepewność działalności przedsiębiorstw wynika raczej z niestabilności legislacyjnej i wysokich kosztów pośrednich, niezwiązanych bezpośrednio z działalnością operacyjną. Mimo wszystko wydaje się, iż samorządy posiadają dość pokaźne instrumentarium w zakresie kształtowania polityki przyciągania inwestorów zewnętrznych. Nie chodzi już tylko o wyżej wspomniane zabiegi w ramach budowy infrastruktury twardej, lecz szereg działań tzw. „miękkich” z zakresu polityki podatkowej. Coraz mocniejszego znaczenia nabiera w ostatnich latach kreowanie tzw. **pozytywnego image gminy** poprzez różnego rodzaju zabiegi quasi komercyjne. Dotyczy to już nie tylko samej reklamy gminy w ogólnokrajowych czy regionalnych mediach, lecz coraz częściej wyraża się w zwiększonej aktywności samorządu na różnorodnych rynkach, będących praktycznie do tej pory sferą pozostającą poza jego zainteresowaniem. Emisja obligacji komunalnych w swoim publicznym charakterze może i z pewnością stanowi wyraźny sygnał dla potencjalnych inwestorów, iż gmina stara się

realizować ambitne programy inwestycyjne, korzystając już nie tylko ze środków własnych czy dotacji państwowych, lecz także pieniędzy prywatnych inwestorów. Zwiększająca się otwartość samorządów na nowe, obarczone ryzykiem rynkowym, źródła finansowania sprawia, że gminy stają się coraz silniejszym graczem, tym bardziej że ich dodatkowym atutem jest brak możliwości bankructwa i gwarantowanie niespłaconych zobowiązań przez budżet państwa.

Oczywiście chęć pozyskania środków prywatnych inwestorów musi być jednoznacznie poparta analizą strategiczną potrzeb i możliwości gminy. Środki rynku kapitałowego mimo, iż są łatwo dostępne, cechują się znacznym ryzykiem i są zwykle droższe od alternatywnych środków dostępnych dla samorządów z różnego rodzaju funduszy państwowych. Dlatego też ich absorpcja powinna nastąpić wyłącznie w sytuacji braku możliwości finansowania z innych tańszych lub preferencyjnych źródeł. Coraz częściej samorządy decydują się na utworzenie odrębnych stref ekonomicznych, charakteryzujących się zaniżonymi opłatami z tytułu podatków lokalnych oraz licznymi przywilejami lokalizacyjnymi. Taka strefa powstała m.in. w Mławie i Katowicach. Podstrefa Tyska Katowickiej SSE spowodowała, że mimo niekorzystnych przemian w gospodarce lokalnej oraz odpływu wysoko wykwalifikowanych pracowników do większych ośrodków, udało się utworzyć kilka tysięcy nowych miejsc pracy bez ponoszenia dużych nakładów finansowych. Istnienie podstrefy, zarówno w Tychach jak i Mławie, pozwoliło przezwyciężyć narastanie negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, zwłaszcza bezrobocia oraz umocniło pozytywny wizerunek władz lokalnych, dbających o rozwój przedsiębiorczości.

Jednostki samorządowe coraz częściej starają się stosować zasady rządzące w sektorze prywatnym. Przejawia się to na wiele sposobów, począwszy od zmian wewnętrznej organizacji i ukierunkowania zarządzania na cele (opisywane w pierwszej ekspertyzie *New*

Public Management), a skończywszy na zmianie wizerunku i kultury organizacyjnej. Problematyka zarządzania przedsiębiorstwem rynku prywatnego, zajmuje wysokie miejsce w hierarchii dzisiejszej nauki o ekonomii. Zarządzanie jednostką sektora publicznego wydaje się być z kolei tematem tabu nie tylko dla osób na co dzień zajmujących się teorią lub praktyką ekonomii, ale również dla pracujących w sektorze publicznym. Należy zastanowić się dlaczego w ogóle rozpatrywać gminę, jako przedstawiciela lokalnej społeczności, w świetle zasad dotychczas zarezerwowanych dla podmiotów i firm prywatnych. Gmina jako wyraziciel woli wspólnoty ma przecież ustawowo przydzielone zadania własne oraz kompetencje administracyjne, w zakresie których może wypełniać powierzone jej zadania oraz przyczyniać się do wzrostu dobrobytu społeczności. Takie, dosyć pasywne, uszeregowanie gminy w systemie społeczno-gospodarczym nie musi rodzić przecież żadnego sprzeciwu. Gmina otrzymując transferowe środki finansowe wykonuje zadania z zakresu użyteczności publicznej na rzecz lokalnej społeczności. Wszystkie te usługi i świadczenia, które z przyczyn ekonomicznych znalazły się poza rynkiem, a istnieje na nie wyraźne zapotrzebowanie społeczne, muszą być wykonywane przez gminę, jednostki jej podległe lub przez podmioty prywatne na zasadzie kontraktowania i dofinansowania z budżetu. Gmina w takim rozumieniu, jej niczym innym jak biernym wykonawcą woli władzy centralnej w zakresie zadań, które nie mogą być bezpośrednio wykonywane na poziomie budżetu centralnego. Jednostka taka skupia się wyłącznie na administrowaniu, zaś zarządzanie staje się dla niej pojęciem obcym i nieużytecznym.

Ogólne przesłanki dające podstawy do nowego spojrzenia na gminę jako aktywnego uczestnika gospodarki, pojawiły się w okresie transformacji na początku lat 90-tych. Wówczas to gminy stały się prawowymi spadkobiercami majątku państwowego na poziomie lokalnym. Problem efektywnego gospodarowania tym majątkiem, a także przekształceń prywatyzacyjnych dawnych przedsiębiorstw państwowych, nie dawał się rozwiązać bez

zmiany rozumienia słowa „zarządzanie”. Już wtedy samorządowcy dostrzegli, że długofalowe spojrzenie na gospodarkę, to nie tylko walka o kolejne budżety, ale też umiejętność sprawnego zarządzania majątkiem komunalnym i maksymalizacji korzyści społecznych wynikających z decyzji administracji gminnej. W połowie lat 90-tych gminy powoli zaczęły dostrzegać korzyści wynikające z wejścia na rynek kapitałowy. Nowym bodźcem była możliwość zaciągania środków dłużnych w postaci kredytów bądź emisji obligacji komunalnych. Odmienne spojrzenie na zarządzanie gminą wymusiła sama rzeczywistość. Chcąc być wiarygodnym partnerem banków i instytucji finansowych, gminy musiały przedstawić nie tylko bieżące analizy stanu swoich finansów, ale też prognozy płynności finansowej na okresy kredytowania inwestycji komunalnych. Sektor finansowy zaczął postrzegać samorządy jako wiarygodnych partnerów, głównie ze względu na stabilność finansową oraz gwarantowanie spłaty zaciągniętego zadłużenia przez państwo.

Zasadniczym czynnikiem determinującym atrakcyjność gmin dla inwestorów jest wiarygodność mierzona długookresową płynnością finansową, a zatem zdolnością do regulowania bieżących i przyszłych zobowiązań wynikających z umów kredytowych. Emisje obligacji komunalnych nie tylko zwiększały atrakcyjność inwestycyjną gmin, ale przełamywały bariery wejścia jednostek sektora finansów publicznych na otwarty rynek finansowy. Obligacje stały się przedmiotem obrotu nie tylko zamkniętych grup inwestorów, ale wszystkich uczestników rynku kapitałowego. Banki bardzo chętnie odsprzedawały obligacje miast na rynku wtórnym, zarabiając przy tym niebagatelne pieniądze i przyczyniając się do promocji gmin jako nowego partnera rynków finansowych. Nowym bodźcem stała się także reforma decentralizacyjna z 1999 r. Przekazanie całej puli nowych zadań własnych do gmin stało się katalizatorem zmiany podejścia od zarządzania budżetowego na zarządzanie strategiczne, ukierunkowane na realizację celów rozwoju

długookresowego, w warunkach dużej ograniczoności środków własnych. Zarządzanie to oparte jest w polskich realiach w przeważającej mierze na skutecznym zarządzaniu długiem, tzn. takim dopasowaniu struktury i rodzaju zadłużenia, aby przy maksymalizacji zdolności inwestycyjnej zachować wypłacalność w długim okresie tzn. 10-15 lat. Podejście to powinno iść w parze z polityką ograniczania wydatków bieżących jednostek samorządów. Połączenie tych dwóch dróg wydaje się być drogą dla optymalnego wzrostu dobrobytu społecznego poprzez maksymalizację pozycji finansowej gminy.

To przesunięcie zadań powiększyło i tak już dużą pulę wydatków bieżących gmin. Konieczność obsługi nowych placówek szpitalnych czy szkół odbiło się negatywnie na finansach wielu jednostek. Dotychczas funkcjonujące wolne środki na inwestycje zostały przesunięte na potrzeby bieżącej obsługi i funkcjonowania placówek gminnych, co automatycznie ograniczało środki na inwestycje.

Wiele gmin chcąc kontynuować już rozpoczęte inwestycje zaciągało nowe kredyty w bankach, nie dbając praktycznie o skutki takiego działania. W rezultacie wciąż rosnących obciążeń wynikających z wydatków obligatoryjnych, a także nierozsądnej polityki zarządzania długiem, wiele gmin znalazło się w dramatycznej sytuacji finansowej. Dochodziło nawet do takich sytuacji, iż gminy nie mogły pokryć wydatków bieżących z dochodów ogółem, co wiązało się z zaciąganiem drogiego kredytu na rachunku bieżącym na finansowanie np. wynagrodzeń czy opłat za media. Chcąc uniknąć takiej sytuacji, wiele gmin zaczęło implementować nowe zasady zarządzania strategicznego, wymagającego opracowania m.in. strategii rozwoju czy wieloletnie plany finansowe. Odejście od zasad budżetowania zadań z roku na rok, przyczyniło się do wzrostu potencjału ekonomicznego gmin i w rezultacie pozwoliło realizować bardzo ambitne programy inwestycyjne, bez obawy o utratę długookresowej płynności finansowej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, główne przesłanki wykorzystania nowych zasad wieloletniego, skoncentrowanego na cele zarządzania, którego korzenie wywodzą się podstaw ekonomii sektora komercyjnego, to:

- zmiana warunków funkcjonowania gmin w otoczeniu,
- stała i konsekwentna decentralizacja zadań,
- konieczność efektywnej alokacji zasobów pieniądza, szczególnie w kontekście rosnącego katalogu zadań własnych, pozostających bez źródeł finansowania z budżetu centralnego,
- stale rosnące wymagania społeczności lokalnej w stosunku do zakresu i jakości dostarczanych produktów i usług,
- rosnąca konkurencja międzygminna²⁵

Coraz większe znaczenie ma w jednostkach sektora publicznego sposób wykorzystania dostępnej informacji w procesach decyzyjnych. Gminy zaczynają bazować na informacji. Mówi się nawet o **budowaniu przewagi konkurencyjnej gmin w sferze dostępności i jakości wykorzystania informacji**. To, co do niedawna było wyłącznie domeną zainteresowań przedsiębiorstw działających na rynku, dziś staje się już standardem w sektorze publicznym. Informacja jako czynnik zwiększający potencjał jednostek samorządowych, będzie w przyszłości jednym z najważniejszych czynników determinujących jakość zarządzania oraz rządzenia w gminie. Trafność doboru informacji rozstrzyga o

²⁵ Konkurencja ta w szczególności uwidoczniła się w połowie 2004 roku po akcesji Polski w UE. Gminy w poszczególnych województwach rywalizowały między sobą o ograniczone środki finansowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego czy Europejskiego Funduszu Społecznego. Konkurencja coraz częściej dotyczy też tradycyjnego rynku kapitałowego. Gminy lepiej zarządzane mają większe szanse na przyciągnięcie inwestycji niż gminy bierne lub źle zarządzane.

skuteczności i ekonomicznej zasadności podejmowanych działań. Przygotowanie decyzji w warunkach dużej zmienności otoczenia, dynamicznego rozwoju techniki i szerokiej globalizacji procesów gospodarczych, przy szerokiej dostępności usług finansowych, podejmowania współpracy transgranicznej i międzynarodowej – wymaga stałego dopływu pełnych, szybkich i rzetelnych informacji. Odnosi się to zarówno do decyzji strategicznych i rozwojowych, które określają wizję funkcjonowania i rozwoju społeczności lokalnych, jak również do decyzji taktycznych i operacyjnych, mających na celu realizację bieżących zadań obligatoryjnych samorządu terytorialnego.²⁶ Już dziś wiele JST, chcąc przyciągnąć jak największe dostępne środki w formie dotacji UE, bądź środków asygnowanych przez inne instytucje, zatrudnia całe zespoły ludzi zajmujących się wyłącznie zbieraniem, przetwarzaniem oraz efektywnym wykorzystaniem dostępnej na rynku informacji. Można oczekiwać, że w przyszłości najlepszą pozycję osiągną jednostki samorządu trwale inwestujące w kapitał ludzki, a nawet budujące kulturę organizacyjną wzorem przedsiębiorstw komercyjnych.

Kompleksowe spojrzenie na całość gospodarki gminy, obejmującej decyzje operacyjne (bieżące), strategiczne (inwestycyjne) oraz finansowe (źródła finansowania) pozwala na zmniejszenie ryzyka podejmowanych decyzji i w rezultacie, uwiarygodnia działania samorządu. Decyzje inwestycyjne odnoszą się do majątku, jego rewaloryzacji, zbycia, likwidacji czy też przekazania. Decyzje na poziomie operacyjnym związane są immanentnie z bieżącymi zadaniami jednostki samorządowej. Z reguły gminy w danym roku budżetowym muszą ponieść określoną kwotę tzw. wydatków obligatoryjnych. Sprawne zarządzanie poziomem operacyjnym oznacza z jednej strony, restrukturyzację świadczonych usług poprzez cięcia kosztów, z drugiej strony, poszukiwanie alternatywnych, tańszych

²⁶ M. Dylewski, op.cit. s.7

sposobów zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Decyzje finansowe dotyczą z kolei źródeł finansowania rozwoju lokalnego. Określają wielkość i rodzaj zadłużenia zewnętrznego, a także odnoszą się do polityki wewnątrzbudżetowej np. kształtowania podatków i opłat lokalnych. Należy pamiętać, że pozyskanie źródeł finansowania zawsze wiąże się z kosztami. Podejmując decyzję o finansowaniu zwrotnym zewnętrznym np. w formie kredytu bankowego, należałoby się zastanowić czy rynek nie oferuje JST pożyczek lub kredytu na zasadach preferencyjnych²⁷. Z kolei decyzje np. z zakresu obniżenia podatku od nieruchomości zajętych na cele gospodarcze, mimo iż zwiększają atrakcyjność inwestycyjną gminy, nie zawsze mogą być poparte jasnym rachunkiem ekonomicznym.²⁸

5. Specyfika zarządzania procesem finansowania inwestycji gmin

Nowe spojrzenie na jednostki samorządu terytorialnego wymaga głębszych porównań zasad panujących w sektorze publicznym i prywatnym. O ile podmioty zaliczane do sektora prywatnego ograniczone są w swojej działalności kodeksem handlowym, o tyle działalność jednostek sektora publicznego reguluje ustawa o finansach publicznych. Szereg ustaw szczegółowych, np. o samorządzie gminnym, gospodarce komunalnej czy dochodach

²⁷ Dużą popularność w Polsce zdobyły kredyty preferencyjne organizowane przez WFOŚ lub NFOŚ na cele ochrony środowiska przyrodniczego. Charakteryzują się one niskim oprocentowaniem w stosunku do kredytu bankowego (max 0,95 stopy WIBOR) oraz możliwością częściowego umorzenia części spłaty np. pod warunkiem terminowych spłat dotychczasowych rat kapitałowych oraz efektywnego ich wykorzystania w procesie inwestycyjnym. Z reguły takie umorzenie wynosi 30-50% kapitału.

²⁸ Uwzględniając takie koszty jak wynagrodzenie pracowników, koszt wysłania decyzji, koszty informacji w prasie i Internecie

jednostek samorządu terytorialnego, określa ramy prawne niezbędne do funkcjonowania tych podmiotów w otoczeniu. Jednostki sektora publicznego, w tym gminy, nie są organizmami powołanymi w celach zarobkowych. Cele statutowe jednostek samorządu terytorialnego są ściśle regulowane ustawowo i nie mogą być zmieniane ad hoc decyzjami np. rady gminy czy sejmiku województwa. Samorząd, będąc przedstawicielem i reprezentantem społeczności lokalnej, jest związany w swojej działalności obowiązkiem służebności względem niej. Prawo jednoznacznie reguluje pozycję JST na rynku – nie mogą one prowadzić działalności komercyjnej pod jakąkolwiek postacią. Wyjątek stanowi sytuacja trwałej luki podażowej istniejącej na rynku lokalnym, kiedy to jednostka samorządowa jest wręcz zobowiązana zorganizować popyt danej usługi z własnych środków bądź odpłatnie wynająć dla realizacji tego celu podmiot prywatny. Ustawodawca w aktualnie ustawie o gospodarce komunalnej stwierdza, iż gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- 1) występuje zjawisko niezaspokojenia zasadniczych potrzeb wspólnoty samorządowej,
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znaczący sposób negatywnie wpływa na jakość życia wspólnoty lokalnej, a zastosowanie innych metod i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnie dozwolonych nie spowodowało wzrostu aktywności gospodarczej, a w szczególności do znaczącego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego zmniejszenia bezrobocia.

Wyraźnie widać intencję ustawodawcy w zakresie ograniczenia wolności podejmowania decyzji gospodarczych na poziomie gminy, która zawsze powinna w swoich działaniach kierować się wysokością aktualnego zapotrzebowania społeczności lokalnej. Przepisy prawne miały zamiar aktywnie włączyć samorząd w proces likwidacji bezrobocia, jednak nie może on prowadzić działalności w zakresie, w którym są już zaspokojone potrzeby

społeczne.²⁹ Nie może zatem dojść do sytuacji bezpośredniej konkurencji jednostki samorządu terytorialnego oraz podmiotu prywatnego na rynku. Tak więc, poza wskazanymi ustawowo kompetencjami dotyczącymi wypełniania zadań o charakterze użyteczności publicznej, gminy nie mogą same prowadzić działalności gospodarczej. Pewnym wyjściem z tej sytuacji może być np. kontraktowanie usług na zewnątrz bądź, zdobywające ostatnio dużą popularność w Europie Zachodniej, Partnerstwo Publiczno Prywatne (PPP)³⁰. Należy jednak podkreślić, że perspektywa osiągnięcia wysokiej stopy zwrotu z planowanych atrakcyjnych inwestycji komercyjnych nie może być wystarczającym argumentem przemawiającym za maksymalnym powiększaniem bazy dochodowej przez samorząd. Takie działanie wykluczyłoby z pola zainteresowania jednostek samorządowych sprawę najważniejszą, czyli konieczność zagwarantowania mieszkańcom podstawowych usług użyteczności publicznej.³¹ Niska rentowność inwestycji komunalnych nie może być czynnikiem odstrasającym dla samorządu, wręcz przeciwnie, powinien to być sygnał, że trzeba szukać nowych rozwiązań w zakresie świadczenia tych usług. Zwiększenie efektywności inwestycji komunalnych jest możliwe do osiągnięcia poprzez zastosowanie tanich kredytów preferencyjnych, głównie związanych z zadaniami ochrony środowiska naturalnego. Takie kredyty udzielają m.in. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska oraz odpowiedni dla każdego województwa - WFOŚ. Ponadto znaczne środki na rozwój infrastruktury komunalnej dostępne są w zasobach funduszy w ramach KPO oraz w ramach funduszy strukturalnych UE w ramach Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz w ramach

²⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 1996 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz. U. 1996 nr 47, poz. 211 z późn. zm.

³⁰ PPP to oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości albo w części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy lub zapewni ich poniesienie przez osoby trzecie.

³¹ Szerzej na ten temat w Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej, Krzysztof Jarosiński, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 35 i n.

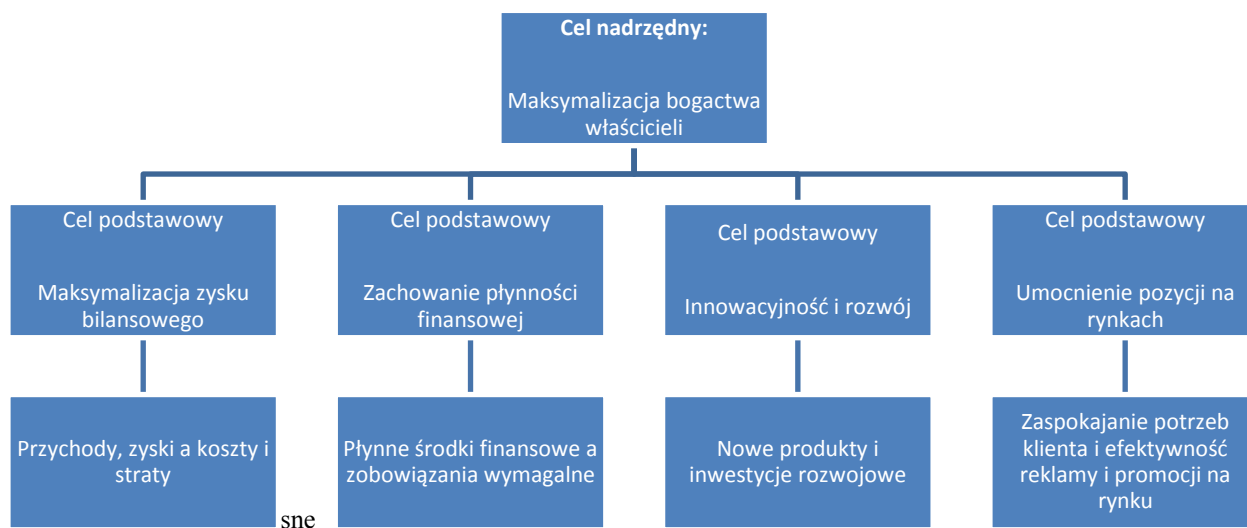
Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Oznacza to, iż planowane przepływy pieniężne z inwestycji komunalnych, przy zastosowaniu finansowania zewnętrznego, bezzwrotnego lub w części umarzalnego, mogą okazać się dodatnie w okresie ekonomicznego życia projektu. Oczywistą barierą w tym wypadku jest z jednej strony ograniczona pula dostępnych środków pomocowych i preferencyjnych, skomplikowana regulacja prawna na poziomie państwowym i regionalnym, ograniczenia wkładu własnego podmiotów publicznych oraz zwykła niewiedza samorządowców w zakresie zagospodarowywania środków pomocowych, utrudniająca sprawne zidentyfikowanie najkorzystniejszych projektów.

Ograniczoność gmin w zakresie odpłatnego, nastawionego na zysk świadczenia usług, wynika także z przesłanek ekonomicznych i ich funkcji dostawcy wyłącznie usług o charakterze użyteczności publicznej. Usługi te charakteryzują się niską opłacalnością w znaczeniu czysto finansowym i w związku z tym, ich realizacją nie są z reguły zainteresowane podmioty sfery prywatnej. Obciążenia wynikające z wypełniania kapitałochłonnych i nie opłacalnych zadań publicznych, w zasadzie i tak wykluczają aktywną działalność gmin w sferze komercyjnej. Porównując gminę i przedsiębiorstwo można powiedzieć, iż nawet najlepiej zarządzane przedsiębiorstwo, mając tak poważne obciążenie w postaci olbrzymich kosztów stałych (koszty obligatoryjne - cykliczne dla gmin, związane z utrzymaniem niezbędnego poziomu usług komunalnych), nie jest w stanie skutecznie konkurować na rynku. Celem każdego przedsiębiorstwa jest maksymalizacja zysku bilansowego.³²

³² Polityka bilansowa i analiza finansowa, praca zbiorowa pod red. Kazimierza Sawickiego, Wrocław, 2001, Wydawnictwo Ekspert i Doradztwo, s.10

Dekompozycję pionową celów firmy prywatnej można przedstawić na przykładzie poniższego diagramu.³³

Rys.1.: Cele firmy prywatnej

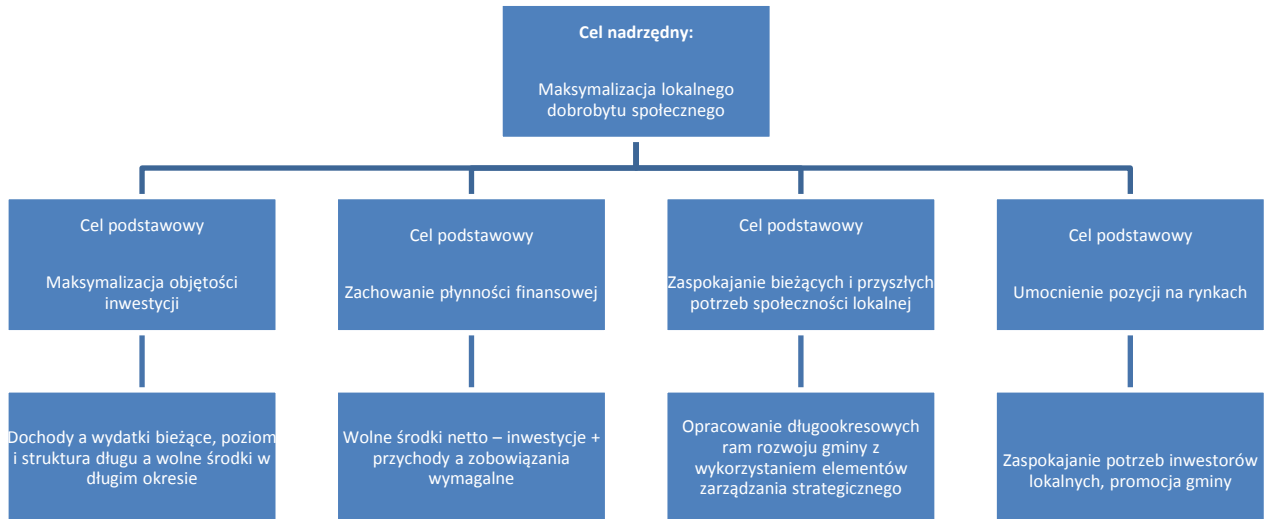


Analogicznie można przedstawić ogólny zarys i dekompozycję celów gminy³⁴:

³³ tamże

³⁴ Opracowanie własne

Rys. 2.: Cele gminy



Źródło: Opracowanie własne

Firma funkcjonująca na rynku zobowiązana jest do cyklicznego przedstawiania skonsolidowanego raportu o stanie ekonomiczno-finansowym. Decydenci, banki, instytucje finansowe czy udziałowcy wymagają stałego dostępu do informacji na temat wewnętrznej sytuacji firmy, w maksymalnym stopniu eliminującej niepewność i ułatwiającej podejmowanie decyzji.³⁵ Analiza procesów ekonomicznych zachodzących w każdym przedsiębiorstwie stanowi istotę analizy ekonomiczno-finansowej. Jest ona instrumentem służącym poznaniu i ocenie przebiegu procesów gospodarczych, zidentyfikowania związków przyczynowo-skutkowych, jakie powstają między określonymi kategoriami ekonomicznymi. Dobra analiza finansowa pozwala na łatwiejsze „przewidywanie” przyszłości firmy, w zakresie kształtowanie jej możliwości rozwojowych. Jest także podstawą do wykrycia istniejących i potencjalnych słabości, wynikających z niewłaściwej polityki finansowej, a

³⁵ Analiza ekonomiczno-finansowa spółki, Zdzisław Leszczyński, PWE, 2004, Warszawa, s.11

przez to podejmowania trafniejszych decyzji ekonomicznych związanych z działalnością przedsiębiorstwa.

O ile w sektorze prywatnym ugruntowana została funkcja analiz finansowych jako uwiarygodnienia działalności na zewnątrz, o tyle znaczenie długookresowych analiz finansowych i ekonomicznych w jednostkach samorządu terytorialnego właściwie po dziś dzień nie znajduje szerokiego zastosowania, nie tylko w odniesieniu do analiz i projekcji budżetowych, lecz zwłaszcza badania opłacalności inwestycji komunalnych. Wiąże się to z jednej strony, z brakiem wykwalifikowanej kadry wśród urzędników sektora publicznego, zdolnych wprowadzać w życie założenia długookresowej polityki inwestycyjnej, z drugiej strony, wynika z przewagi podejścia administracyjnego, w myśl którego najważniejsze jest bieżące regulowanie zadań ustawowych. Po dziś dzień większość analiz w gminach ogranicza się do oceny najbliższego budżetu oraz krótkookresowych skutków podejmowanych decyzji, głównie jednak na poziomie operacyjnym. Coraz większa liczba samorządowców zdaje sobie sprawę, że przyciągnięcie znaczących środków finansowych w przyszłości równoważne będzie udowodnieniu inwestorowi, że gmina jest wiarygodnym i w pełni wypłacalnym w długim okresie, partnerem. Jak duże znaczenie może mieć w pełni profesjonalnie przeprowadzona reforma finansów w gminach, pokazuje przykład wielu jednostek samorządowych, które nie przewidując długookresowo zdarzeń finansowych, utraciły praktycznie zdolność inwestycyjną, borykając się ze spłatą starych długów przez wiele lat. Czynnikiem dodatkowo utrudniającym proces długookresowego zarządzania w gminach, jest niestabilność polityczna i presja lokalnych grup interesu.

O ile władze przedsiębiorstw czy spółek są rozliczane na bieżąco z decyzji operacyjnych i strategicznych, o tyle w wielu jednostkach samorządowych panuje swoisty

„samopas” od wyborów do wyborów. Zdarzają się nawet przypadki celowego szkodliwego działania urzędujących polityków, którzy wyczerpawszy swoje możliwości chcą udowodnić wyborcom nieudolność przyszłych władz, celowo zwiększając inwestycje do niemożliwego z punktu widzenia finansów gminy poziomu, z reguły tuż przed wyborami. W rezultacie następcy muszą płacić wysoką cenę za krótkowzroczność poprzedniej władzy.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego ma swój praktyczny wydzźwięk w postaci planowania dochodów i wydatków budżetowych. Wg E. Ruśkowskiego³⁶ czynnikami decydującymi o samodzielności finansowej gmin są m.in. wielkość zasobów pieniężnych przekazanych do samodzielnej dyspozycji JST, zakres swobody w kształtowaniu dochodów, zakres swobody w wydatkowaniu środków, zakres swobody w organizacji budżetów, planowaniu budżetowym oraz wykonywaniu budżetów.

W innym ujęciu można założyć, iż samodzielność finansowa jest cechą stałą przypisaną jednostkom samorządowym. W tym rozumieniu, samodzielność wyrażać się może np. w gwarantowaniu dochodów (władztwo podatkowe), swobodzie uchwalania budżetów lokalnych i regionalnych oraz określenia, w granicach prawa, metod i form działania, w tym dostosowania dochodów i wydatków do zakresu działań i wyboru najkorzystniejszej formy organizacyjnej³⁷. O ile przedsiębiorstwa prywatne nie są zobligowane do reprezentacji jakiegokolwiek władzy finansowej, o tyle pozycja i samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest pochodną przekazania przez państwo na szczebel lokalny i regionalny, niektórych atrybutów finansowych. Swoboda w kształtowaniu własnej polityki finansowej JST wyraża się w następujących dziedzinach: gromadzenie dochodów, pozyskiwanie przychodów zwrotnych, dokonywanie wydatków oraz tworzenie i

³⁶ Polskie prawo finansowe, E. Ruśkowski, Warszawa 1998, s. 85.

³⁷ E. Chojna-Duch: Polskie prawo finansowe. Finanse Publiczne. Warszawa 2001, s. 163.

wykonywanie budżetu³⁸. Szczegółowymi elementami tak rozumianej samodzielności finansowej jest m.in. ustawowe przekazanie odpowiednich dochodów własnych, uprawnienia do stanowienia i stosowania przepisów finansowych, prawo do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji obligacji, prawo do samodzielnego decydowania o kierunkach wydatków i wyborze trybu zamówień publicznych, prawo do uchwalania procedury budżetowej, budżetu (prowizorium budżetowego), uprawnienie do przenoszenia i blokowania wydatków, tworzenia rezerw i dysponowania nimi, prawo do samodzielnego wykonywania budżetu i dokonywania oceny organu wykonawczego za pomocą instytucji absolutorium³⁹. Należy jednak zaznaczyć, iż powyższe swobody mogą być ograniczone na poziomie szczegółowych ustaw. Jednostki samorządowe samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie rocznych budżetów⁴⁰. W zakresie gromadzenia dochodów, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wyraża się tylko w stosunku do tych dochodów, które im ustawowo przypadają. Nie mogą natomiast stanowić, ani pobierać takich dochodów, na które nie pozwalają im ustawy. Z kolei zgodnie z art. 28 ustawy o finansach publicznych, wydatki jednostek samorządu terytorialnego, należące do kategorii wydatków publicznych, mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej. Powinny one być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Dokonywanie wydatków powinno się odbywać zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych ich

³⁸ Jadwiga Gumińska Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s.47.

³⁹ Tamże

⁴⁰ Art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa

rodzajów i harmonogramem, opracowanym przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego⁴¹.

W związku z pojawiającymi się w praktyce nieprawidłowościami w wydatkowaniu środków publicznych ustawodawca nałożył na kierowników jednostek sektora finansów publicznych obowiązek sprawowania nadzoru nad gospodarką środkami publicznymi pod względem legalności, gospodarności oraz celowości⁴². Zakres wydatków jednostek samorządu terytorialnego uzależniony jest od zakresu zadań, które jednostki te otrzymały do realizacji. Wybór i hierarchizacja zadań determinuje wybór i hierarchizację wydatków na te zadania. Niestety jednak, często o wyborze realizacji określonych zadań nie decyduje ich ważność z punktu widzenia interesu społecznego, lecz poziom dochodów budżetowych. Przepisy prawne wyróżniają dwie kategorie zadań własnych, co implikuje dwie kategorie wydatków publicznych: obligatoryjne i fakultatywne. W praktyce trudno jednak jednoznacznie określić granicę pomiędzy dwiema powyższymi kategoriami wydatków. Wydaje się, iż rozsądnym byłoby uważać za wydatki obligatoryjne wszystkie wydatki niezbędne do bieżącego funkcjonowania samorządu w zakresie ustawowych zadań własnych oraz te, które w danym czasie wydają się konieczne z punktu widzenia potrzeb społecznych, choć nie są powiązane z zadaniami własnymi.

Reasumując powyższe rozważania można stwierdzić, iż samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wyraża się w ich uprawnieniu do swobodnego kształtowania hierarchii potrzeb oraz wyboru form finansowania zadań, z uwzględnieniem konieczności realizacji zadań i wydatków obligatoryjnych⁴³. O samodzielności świadczy także prawo decydowania o podziale środków finansowych na zadania bieżące i

⁴¹ Jadwiga Gumińska Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s.169.

⁴² Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z dnia 8 grudnia 2000 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1315 – art. 6) dodano art. 28a, a także nadano nowe brzmienie art. 127, poprzez dodanie ust. 2 i 3.

⁴³ Tamże, s.189

inwestycyjne, możliwość wyboru przez JST podmiotu i wielkości dotacji, wpływ na strukturę i wielkość przychodów zwrotnych.

Proces zarządzania finansami jednostki samorządowej to sztuka takiej organizacji wydatków bieżących oraz takiego gospodarowania zadłużeniem zewnętrznym, aby maksymalizować korzyść społeczną w postaci zdolności JST do finansowania jak najszerszej skali inwestycji, przy zachowaniu długookresowej zdolności do finansowania obligatoryjnych zadań własnych.

Skuteczne planowanie finansowe oznacza działania zmierzające do wygospodarowania maksymalnego poziomu wolnych środków netto⁴⁴ na inwestycje. Oczywiście wysoki poziom wolnych środków netto w danym roku, nie musi oznaczać skutecznej polityki finansowej. Przykładowo – zwiększamy w danym roku wolne środki netto na inwestycje dzięki zaciągnięciu środków dłużnych w postaci kredytu z karencją⁴⁵. W pierwszym okresie uzyskujemy znaczne środki finansowe na zadania inwestycyjne. Jednak po zakończeniu okresu karencji może się okazać, że obsługa zaciągniętego zadłużenia będzie zbyt wysoka lub spłata skumuluje się w krótkim czasie w sposób uniemożliwiający realizację inwestycji. Oznaczać to może sytuację, w której różnica między dochodami ogółem a obligatoryjnymi wydatkami bieżącymi zostanie w pełni skonsumowana przez spłatę wcześniej zaciągniętego zadłużenia. W skrajnych przypadkach może dojść nawet do sytuacji,

⁴⁴ Wolne środki netto oznaczają umownie różnicę między dochodami ogółem a wydatkami obligatoryjnymi wraz z obsługą długu.

⁴⁵ Karencja oznacza odroczenie spłat rat kapitałowych w okresach ustalonych w umowie kredytowej. Odsetki są jednak naliczane od momentu uruchomienia kredytu w stosunku do większej bazy aniżeli w przypadku kredytu bez karencji. Dlatego kredyt z karencją jest droższy i powinien być stosowany w JST wyłącznie w przypadkach braku środków finansowych na realizację już rozpoczętych bądź niezbędnych na daną chwilę z punktu widzenia społecznego inwestycji.

w której wolne środki przed obsługą długu będą niższe, niż koszty wynikające z obsługi zadłużenia w danym roku. Wówczas gmina zmuszona jest do ponownego zadłużenia się w celu spłaty poprzednich zobowiązań. W praktyce określamy taką sytuację mianem „rolowania długu”. Powinno to być oczywiście niedopuszczalne i powodować natychmiastową interwencję RIO. Sprawne zarządzanie długiem pozwala uniknąć takiego zagrożenia. Opisany wyżej problem, można próbować rozwiązać np. renegocjując umowę kredytową z bankiem, na taką, dzięki której nastąpi rozłożenie spłaty rat kapitałowych na więcej okresów. Kolejny sposób, to emisja obligacji komunalnych, pozwalająca dokonać spłaty skumulowanego zadłużenia. Okresy płatności rat kapitałowych i odsetek mogą być dowolnie ustalane w prospekcie emisyjnym, gdyż ze strony banków w tej kwestii nie ma ograniczeń.

Wyraźną intencją ustawodawcy jest dbałość o proces długoletniego planowania finansowego, skorelowanego z wieloletnim planowaniem inwestycyjnym na poziomie jednostki samorządowej. W tym świetle, czyste planowanie finansowe nie ogranicza się już tylko do samych finansów czy też zarządzania długiem, ale oznacza bezpośrednie i trwałe związanie zamierzeń finansowych z planowanymi i wynikającymi z najważniejszych potrzeb społecznych, inwestycji. Oczywistym jest, że zakres rzeczowy większości Wieloletnich Planów Inwestycyjnych znacznie wykracza poza możliwości finansowe gmin⁴⁶, wynikające nawet z najbardziej optymistycznych wariantów kształtowania się dochodów i wydatków. Sztuka zarządzania gminą polega także na takim wyborze inwestycji przeznaczonych do realizacji, które nie tylko zaspokoją bieżące potrzeby lokalnej społeczności, ale przyczynią się do aktywizacji społeczno-gospodarczej gminy. W krajach zachodnich funkcjonuje już pojęcie

⁴⁶ Należy podkreślić, że WPI nie mogą być tzw. „koncertem życzeń” władz samorządowych, ale muszą być poparte rzeczywistymi potrzebami społecznymi. Niezbędnym jest zatem jak najszersze włączenie lokalnej społeczności i partnerów pozarządowych w proces budowy Planu, dzięki czemu uzyska się efekt partycypacji społecznej oraz dokona się hierarchizacji zadań z punktu widzenia potrzeb społeczno-gospodarczych gminy wynikających ze Strategii Rozwoju.

tw. budżetowania zadaniowego. Lokalne władze wprost dopasowują prognozowane zadłużenie i wskaźniki finansowe do zakresu planowanych zadań inwestycyjnych. Nie oznacza to jednak zwolnienia władz samorządowych z konieczności przygotowania budżetu w tradycyjnym układzie, budżet zadaniowy funkcjonuje równolegle z budżetem w ujęciu działowym.

Wszystkie opisane wcześniej elementy składają się w jedną całość i muszą być ustalone w momencie decydowania gminy o zakresie rzeczowym i finansowym inwestycji, zwłaszcza kapitałochłonnych zadań infrastrukturalnych. Połączenie sprawnego zarządzania strategicznego: finansowego i inwestycyjnego oraz skuteczne zarządzanie długiem: kredytem i obligacjami pozwala maksymalizować w długim okresie poziom inwestycji gminnych, przy jednoczesnym zachowaniu długoterminowej płynności finansowej

Wspomniane uwarunkowania zostały zbadane w okresie transformacji w latach 90-tych i opisane w literaturze. Obecnie, badania zmierzają w innym, w pełni komplementarnym kierunku. Pojawia się pytanie co zrobić, aby przy określonej bazie kapitałowej, zwiększanej w wyniku kolejnych reform finansów publicznych i wprowadzania zasad zarządzania strategicznego, osiągnąć jeszcze wyższy poziom inwestycji. Kwestia ta dotyczy zwłaszcza polskich gmin, w których, jak wspomniano wcześniej, luka infrastrukturalna wykracza poza granice możliwości sfinansowana jej przez większość samorządów, a jej uzupełnienie zajęłoby ok. 20-30 lat. Próbując wskazać kierunki rozwiązania powyższego problemu musimy uwzględnić fakt, **że w wyniku osiągniętych zapóźnień rozwojowych w gospodarce na poziomie lokalnym wyrażających się m.in. w olbrzymiej luce infrastrukturalnej, proces maksymalizacji dobrobytu społecznego poprzez wdrożenie zasad NPM i reformy finansów na szczeblu lokalnym i regionalnym musi zostać uzupełniony działaniami**

komplementarnymi. Będą one w szczególności bazować na pozabudżetowych formach finansowania, w wyniku których poziom inwestycji wzrośnie bez znaczącego zaangażowania środków z budżetów publicznych.⁴⁷

6. Publiczne i prywatne formy organizacyjno-prawne świadczenia usług użyteczności publicznej

Działalność o charakterze użyteczności publicznej – zarówno sfery społecznej jak sfery monopolu naturalnego - wymaga zasilania ze środków budżetowych. Warunkiem koniecznym zwiększenia efektywności świadczenia podstawowych usług w gminach, wydaje się być w obecnych warunkach **przekazanie prowadzenia tej działalności wyspecjalizowanym podmiotom prywatnym**. Pytanie podstawowe dotyczy oczywiście tego, czy przedsiębiorstwo prywatne nastawione na maksymalizację własnych korzyści finansowych, będzie w stanie wykonywać zadania z zakresu użyteczności publicznej, nie zwiększając obciążeń dla mieszkańców z tytułu świadczonych usług.

W początkach lat 90-tych Polska była liderem wśród krajów Europy Środkowo–Wschodniej pod względem skutecznie przeprowadzonych postępowań prywatyzacyjnych. Różnicę między przychodem osiągniętym z działalności operacyjnej (cena akceptowalna społecznie), a przychodem równoważącym koszty i wypracowującym zysk (cena rynkowa),

⁴⁷ Coraz silniejszą formą finansowania zadań inwestycyjnych jest udział środków pozabudżetowych, uzyskanych np. w wyniku podpisania umów koncesji lub dzierżawy z partnerem prywatnym, który za własne środki wyremontował lub wybudował obiekt, świadczący całościowo lub częściowo usługi o charakterze publicznym.

ponieść może jednostka samorządowa, jeśli dojdzie do wniosku, że koszty świadczenia usług są wyższe, aniżeli obciążenia wynikające z dofinansowania wyspecjalizowanej firmy prywatnej. Prywatyzacja wiąże się jednak z ograniczeniem kontroli jednostki samorządowej w stosunku do sprywatyzowanych podmiotów. W odniesieniu do sektora usług komunalnych, nie jest to równoznaczne ze zmniejszeniem odpowiedzialności za ustawowo nałożone obowiązki w dziedzinie użyteczności publicznej. W tej sytuacji, zakres bezpośredniej ingerencji w zarządzanie i działalność, zostaje ograniczony na rzecz poszerzenia kontroli i nadzoru oraz wypracowania odpowiednich instrumentów oddziaływania na podmioty tak, aby wykonywanie tych celów było zgodne z oczekiwaniami i aspiracjami społeczności lokalnej⁴⁸.

Formy organizacyjno-prawne świadczenia usług komunalnych zawierają się w dwóch ogólnych kategoriach. Ustawa określa je jako „samoistne” i „niesamoistne” formy prowadzenia działalności, w formie zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego oraz powierzenie wykonywania przedmiotowych zadań na podstawie umów cywilnoprawnych osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych lub przepisów o zamówieniach publicznych i działalności pożytku publicznego (art. 3 ust. 1 ustawy). Podział na formy wykonywania zadań publicznych w jednostce samorządowej, można umownie ustalić na trzech poziomach: zarządzania i własności publicznej, zarządzania i własności prywatnej oraz tzw. formach pośrednich.⁴⁹

Poziom zarządu i własności publicznej obejmuje wyłącznie zakłady budżetowe. Nie posiadają one osobowości prawnej, przy czym prowadzą swoją działalność na zasadzie odpłatności, finansując koszty z uzyskiwanych dochodów własnych. W zakładach

⁴⁸ Nowe zarządzanie publiczne, pod red. Alojzego Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2005, s. 277

⁴⁹ Tamże, s. 279 i n.

budżetowych obowiązuje zasada budżetowania netto, co oznacza, że w przypadku wypracowania nadwyżki są one zobowiązane do odprowadzenia jej do budżetu samorządu, zaś w sytuacji niedoboru środków pieniężnych otrzymują dotację. Formy organizacyjne prowadzenia działalności na poziomie zarządu prywatnego, obejmują spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne działające na podstawie kodeksu handlowego. W przeciwieństwie do zakładów budżetowych, spółki prawa handlowego działają na własną odpowiedzialność, muszą także same dbać o działalność inwestycyjną. Zgodnie z art. 14 ustawy o gospodarce komunalnej wszystkie przedsiębiorstwa komunalne, które nie zostały przekształcone decyzją rady gminy, z mocy prawa uzyskały status jednoosobowej spółki gminy. Zazwyczaj jest to spółka z o.o., w odniesieniu do której gmina zachowuje wszystkie uprawnienia wynikające z prawa handlowego, ale jednocześnie ciążą na niej odpowiednie obowiązki. Gmina może też przystępować do spółek z zaangażowaniem kapitału prywatnego jako pełnoprawny podmiot gospodarczy.⁵⁰

Spółki prawa handlowego z udziałem gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego, podlegają w sposób bezpośredni prawom i kryteriom rynków finansowych pod względem poziomu ryzyka, struktury kapitałowej oraz określonych wskaźników efektywności⁵¹. Spółki kapitałowe nie podlegają natomiast w jakikolwiek sposób ustawie o finansach publicznych, w związku z tym nie są ograniczone w zakresie zaciągania środków dłużnych zapisami tejże ustawy. Z drugiej strony, muszą się one podporządkować bardzo rygorystycznym kryteriom wiarygodności rynkowej. Spółki kapitałowe z udziałem gminy, mają przewagę nad w pełni rynkowymi spółkami kapitałowymi, wyrażającą się wprost w majątku wniesionym przez gminę w postaci aportu, a także stałych opłat za świadczone usługi, które są podstawą do budowania struktury kapitałowej. Działanie spółek z udziałem

⁵⁰ Tamże

⁵¹ Usługi komunalne – organizacja, zarządzanie i finansowanie, ARK, Warszawa 1999, s. 86.

gminy uwarunkowane jest z reguły monopolem naturalnym, który objawia się brakiem konkurencji na rynku świadczonych usług publicznych. Nie muszą zatem walczyć o swoich odbiorców, co daje inwestorom prywatnym w takiej spółce, przywilej funkcjonowania na obszarze o dużym stopniu przewidywalności. Biorąc pod uwagę, iż głównym czynnikiem ograniczającym rozwój rynku kapitałowego jest ryzyko rynkowe, bezpieczny rynek usług publicznych wydaje się być bardzo atrakcyjnym polem działania dla inwestorów szukających bezpiecznej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału. Oczywiście wyższy poziom bezpieczeństwa oznacza niższą atrakcyjność rynku, mierzoną stopą zwrotu. Jednak podmiot publiczny, będący swoistym gwarantem stałego bytu takiego przedsięwzięcia, jest na tyle wiarygodnym partnerem, iż coraz więcej przedsiębiorców upatruje swoją przyszłość w ścisłej współpracy w ramach partnerstwa z sektorem publicznym. Należy zwrócić w tym momencie uwagę na stałość i ciągłość zapotrzebowania rynku usług publicznych. Nie można sobie wyobrazić sytuacji, w której mieszkańcy nagle zaprzestaną korzystać z komunikacji miejskiej bądź wynosić śmieci. Właśnie ta przewidywalność popytu, określona niskimi wskaźnikami elastyczności cenowej, daje gwarancję pewnego funkcjonowania na tym rynku.

Do form pośrednich organizacji usług publicznych zaliczyć można wszelkiego rodzaju porozumienia i umowy jednostek samorządowych na świadczenie określonych usług komunalnych z podmiotami gospodarczymi. Wyróżnia się następujące możliwości organizowania usług w ramach form pośrednich⁵²:

- Kontraktowanie usług – oznacza niekompletną formę partycypacji sektora prywatnego w procesie świadczenia usług o charakterze publicznym. Firma czy przedsiębiorca prywatny świadczą ściśle określone usługi, z reguły w okresie ustalonym z góry w umowie. Obecnie duża liczba jednostek samorządowych korzysta z tego rodzaju

⁵² Na podst. Problemy zarządzania gospodarką komunalną, w. Nowe zarządzanie publiczne, pod red. Alojzego Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2005, s. 279 i n.

instrumentu, np. jako formy prowadzenia gospodarki odpadami. W takiej sytuacji firma prywatna odpowiedzialna jest za tą część gminnych zadań statutowych. Gmina ogranicza się jedynie do zadań bieżącego monitorowania działalności. Forma ta wydaje się o tyle korzystna, że buduje element ciągłej konkurencji na rynku usług publicznych. Firmy lepiej wykonujące powierzone im zadania, będą miały w przyszłości większe szanse przedłużenie umowy z gminą lub wygranie przetargu.,

- Umowa najmu (dzierżawy) – oznacza przekazanie podmiotowi gospodarczemu na określonych warunkach infrastruktury (obiektów, urządzeń), niezbędnej do prowadzenia działalności operacyjnej z zakresu usług celu publicznego. Wykonawca uiszcza na rzecz właściciela opłatę za użytkowanie majątku, przy czym nie jest zobowiązany dokonywać inwestycji majątkowych i odtworzeniowych,
- Umowa o zarządzanie – podmiot komercyjny przejmuje odpowiedzialność za fazę eksploatacji oraz konserwację, natomiast odbiorcy wytwarzanych usług pozostają klientami przedsiębiorstwa publicznego,
- Koncesja – konstrukcja koncesji jest analogiczna jak w umowie najmu, przy czym wykonawca jest zobowiązany do wykonywania określonego uprzednio w umowie zakresu zadań inwestycyjnych - rozbudowy lub odtworzenia środków trwałych. Po wygaśnięciu okresu koncesji (z reguły 10-15 lat) majątek pierwotnie przekazany wykonawcy na mocy umowy, powraca do właściciela – gminy,
- Umowa typu BOT (*Build – Operate – Transfer*) – umowy tego rodzaju zawierane są z podmiotami prywatnymi w celu realizacji nie tylko zadań operacyjnych, ale całego procesu inwestycyjnego infrastruktury komunalnej. Podmiot prywatny przejmuje proces budowy obiektu, operacyjnego zarządzania nim, a po wygaśnięciu terminu umowy (z reguły 25-30 lat) – przekazania majątku gminie. Zaletą tej formy transferowania zadań publicznych jest gwarancja jak najefektywniejszej realizacji

zadań publicznych, dzięki doświadczeniu i możliwościom sektora prywatnego. Wadą w tym przypadku, może być wzrost obciążeń dla mieszkańców i gminy za świadczone usługi.

Należy w tym miejscu zaakcentować fakt, iż jednostki samorządu terytorialnego, a także samorządowe jednostki organizacyjne, wydatkując pieniądź publiczny, zobowiązane są stosować przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.)⁵³ Oznacza to, że wszystkie wymienione powyżej formy odpłatnego powierzenia wykonawstwa usług komunalnych muszą być poprzedzone postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego.

Ważną formą, w ramach której jednostki samorządowej mogą realizować cele o charakterze użyteczności publicznej, są publicznoprawne związki JST. Ramy prawne do współdziałania jednostek samorządowych, określa ustawa o samorządzie gminnym i powiatowym⁵⁴. Organizację związków i porozumień komunalnych reguluje art. 5 ustawy o gospodarce komunalnej. Wyszczególnić możemy związki komunalne oraz porozumienia komunalne. Związki komunalne są rodzajem organizacyjno-prawnej współpracy międzygminnej i międzypowiatowej, posiadającą osobowość prawną. Gospodarka finansowa związku komunalnego jest prowadzona na podstawie planu finansowego. Zastosowanie tej formy organizacyjno-prawnej jest możliwe we wszystkich tych sferach, których jednostki samorządowe widzą zdolność do wspólnego wykonywania zadań publicznych, bądź też tam, gdzie z różnych powodów nie ma możliwości realizacji zadań publicznych w pojedynkę. Zwykle związki komunalne powstają przy wykonywaniu zadań gospodarczych z zakresu

⁵³ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 – Prawo Zamówień Publicznych.

⁵⁴ Zob. art. 64 – 73a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 65-72 ustawy o samorządzie powiatowym. Porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych reguluje art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, art. 73 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i energię ciepłą, gospodarce odpadami, kanalizacji i telekomunikacji⁵⁵. Zasadniczą przyczyną ich powstawania jest przejmowanie mienia na obszarze kilku gmin. Porozumienia komunalne odróżniają się od związków komunalnych, tym że dla wykonywania zadań objętych porozumieniem, nie tworzony jest oddzielny podmiot prawny. W tej sytuacji jedna z partycypujących gmin przejmuje na siebie obowiązki prowadzenia działalności, zaś pozostałe gminy mają obowiązek proporcjonalnego udziału w kosztach, ew. w zyskach. Zasadniczym celem porozumienia komunalnego jest łączenie wysiłku zarówno finansowego jak i organizacyjnego dla realizacji zadań publicznych.⁵⁶ Budowa porozumień komunalnych ma sens tylko wówczas, gdy występuje jedna gmina dominująca, posiadająca odpowiednie zaplecze finansowe i organizacyjne, zaś sąsiednie gminy nie widzą interesu w samodzielnym organizowaniu usług publicznych, z uwagi na niższą bazę ekonomiczną lub demograficzną.

Analizując aspekty prawne funkcjonowania gospodarki JST, nie sposób nie zadać pytania na ile konieczna jest dalsza prywatyzacja, czy też komercjalizacja usług o charakterze użyteczności publicznej, zarówno sfery społecznej jak również usług świadczonych w warunkach czystego monopolu naturalnego. Zwolennicy liberalizacji usług sfery użyteczności publicznej swoją opinię argumentują głównie wprowadzeniem na ten rynek konkurencji, jako czynnika determinującego obniżenie kosztów funkcjonowania całego sektora. Ponadto przejęcie usług publicznych w ręce prywatne oznaczałoby ich zdaniem, lepsze dopasowanie asortymentu usług do potrzeb konsumentów. Z drugiej strony, można się zastanowić na ile potrzebna jest dywersyfikacja asortymentu, gdy w większości są to jednak usługi pierwszej potrzeby. Kolejnym motywem zwolenników liberalizacji jest znaczące podniesienie jakości

⁵⁵ M. Bałdyga, Gospodarka komunalna – aspekty prawne, wyd. Alpha Pro, 2004, s. 66

⁵⁶ Szerzej na temat związków i porozumień komunalnych w: L. Kieres, Związki i porozumienia komunalne, „Samorząd terytorialny” 1991, nr 10, s.3

zarządzania gospodarką lokalną. Wspecjalizowane podmioty prywatne, mające doświadczenie i niezbędny *know-how* do prowadzenia rentownej działalności, mogłyby wykorzystywać swój potencjał dla poprawy funkcjonowania sektora użyteczności publicznej, z kolei samorzady uwolnione od konieczności bieżącego zarządu, mogłyby wreszcie skupić się na działalności strategicznej. Podstawowym kontrargumentem wykorzystywanym przez przeciwników prywatyzacji usług, jest kwestia krótkotrwałych oszczędności. Oznacza to, iż korzyści finansowe z przekazania realizacji usług dla gminy zostają szybko zniwelowane poprzez nadmierny wzrost obciążeń dla mieszkańców. Ponadto, koncentrując się na wynikach finansowych, firmy prywatne nie są zainteresowane utrzymaniem społecznego charakteru świadczonych usług. W tym świetle obywatel zaczyna być postrzegany jako klient, co jest szczególnie niebezpieczne, gdyż rodzi zagrożenie eliminacji z dostępu do usług, osób najbardziej potrzebujących, nie posiadających wystarczających zasobów finansowych. Także pewną niejasnością dla przeciwników liberalizacji jest rola samorządu jako skutecznego koordynatora - kontrolera oraz zagrożenie korupcją przy wyłanianiu wykonawców. Niewątpliwie zachodzący w ostatnich latach proces nierozważnego powierzania wykonawstwa zadań publicznych niekompetentnym podmiotom, powinien stać się przyczynkiem do głębszej analizy powodów, dla których polskie gminy tak chętnie pozbywają się możliwości bezpośredniego kształtowania polityki w zakresie usług publicznych. Można wskazać na takie czynniki jak brak wykwalifikowanej kadry pracowniczej, zdolnej do implementacji nowoczesnych technik zarządzania czy niegospodarność jednostek komunalnych, wynikających z niskiej motywacji do osiągnięcia dobrych rezultatów.⁵⁷

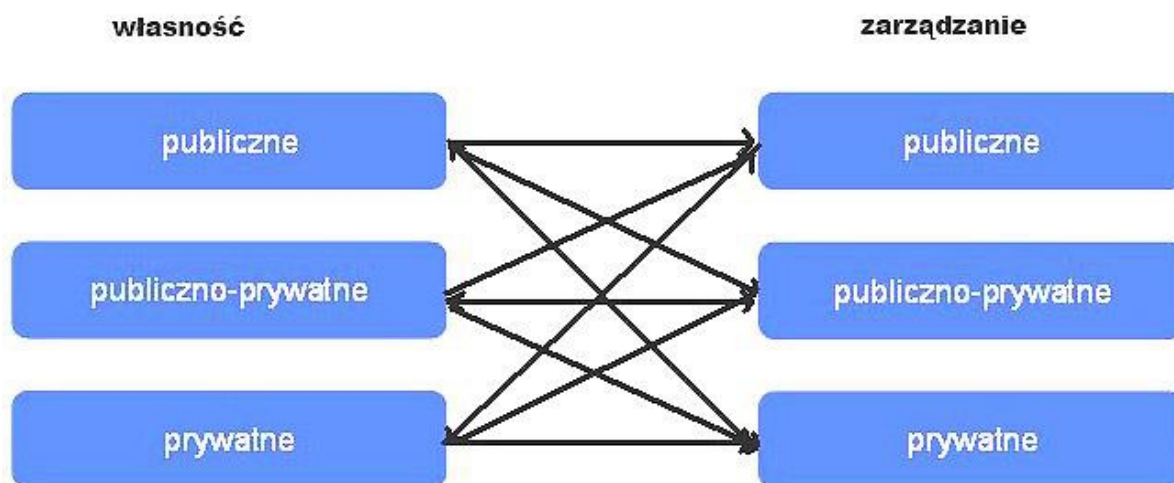
⁵⁷ Zasada budżetowania netto w zakładach komunalnych jest szczególnie demotywująca dla kierownictwa, gdyż nawet w przypadku notorycznie osiągniętych złych wyników finansowych przedsiębiorstwo nie może zbankrutować ze względu na dotacje z budżetu samorządowego.

7. Modele własnościowo-zarządcze w pozabudżetowych formach finansowania inwestycji gminnych

W sferze zadań publicznych przedsiębiorstwa świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, podzielić można na trzy zasadnicze grupy według struktury własnościowej: prywatne, publiczne i publiczno – prywatne. To samo dotyczy zarządzania, które może odbywać się za pomocą organu publicznego, firmy prywatnej lub na zasadzie publiczno-prywatnej. Możemy mówić o dziewięciu głównych układach własnościowych i zarządczych.⁵⁸ **Zasady te odnoszą się nie tylko do kategorii przedsiębiorstw komunalnych *sensu stricto*, lecz do wszystkich form funkcjonowania infrastruktury lub obiektów publicznych i prywatnych, rozpatrywanych w kontekście własnościowo-zarządczym.** Poniższy schemat identyfikuje kluczowe elementy definiujące formę pozabudżetowego finansowania zadań inwestycyjnych poszczególnych form organizacji funkcjonowania zadań publicznych, na bazie własności publicznej lub prywatnej.

⁵⁸ Butler R. Gill J. (2000) *A Stakeholder Approach to the Formation and Control of Public – Private Partnerships*, „International Journal of Public – Private Partnerships” Vol. 2, No 3, s. 405-416.

Rys. 4.: Możliwe układy własnościowe i zarządcze na styku podmiot publiczny – podmiot prywatny



Źródło: Opracowanie własne.

Odrębną zupełnie sprawą, w świetle powyższych konstatacji jest podejście do problemu zarządzania i własności, w typowym sektorze użyteczności publicznej. Gospodarstwa komunalne w latach 90-tych podlegały komercjalizacji lub tworzone były spółki ze 100% udziałem gminy. Obecnie funkcjonujące zakłady komunalne w sferze gospodarki wodno-ściekowej, ciepłowniczej, transportowej czy remontowej w układzie własność i zarządzanie w 100% publiczne, wydają się być mimo wszystko tworamii przejściowymi. Już dziś obserwujemy zainteresowanie wielu jednostek samorządu terytorialnego prywatyzacją usług w modelu *joint venture*: publiczno-prywatna własność i publiczno-prywatne zarządzanie.

Rosnąca popularność nowych form współpracy podczas realizacji funkcji publicznych skłania do postawienia zasadniczego pytania o zakres ingerencji kapitału i zarządu prywatnego w sferę publiczną. Doświadczenia światowe, ale również polskie ostatnich lat, wskazują na niewątpliwe korzyści wynikające ze współpracy w ramach dostarczania sieciowych usług o charakterze użyteczności publicznej.

Jednakże istnieje duża pula zadań i wynikających z nich projektów inwestycyjnych, które nie mogą być bezpośrednio zaliczone do tzw. sfery użyteczności publicznej. Są to usługi charakteryzujące się znacznie niższą sztywnością popytu (elastyczność cenowa jest dużo wyższa, gdyż zadania te nie zaspokajają produkcji dóbr i usług pierwszej potrzeby). Możemy zatem podzielić zadania gmin w sposób umowny na dwie podstawowe grupy:

- a) zadania związane z inwestycjami i zarządzaniem w sferze urządzeń użyteczności publicznej,
- b) pozostałe zadania o charakterze publicznym, charakteryzujące się wysoką elastycznością cenową popytu.

Pierwotny obraz ingerencji podmiotów rynku kapitałowego w sektorze publicznych jednostek samorządu terytorialnego, jak wskazano w poprzednich rozdziałach, związany był głównie z pozyskiwaniem zwrotnego finansowania zewnętrznego w postaci kredytów i pożyczek komercyjnych. Sektor prywatny został zatem częściowo włączony w proces oceny zadań własnych gmin pod kątem: zdolności finansowej gmin do bieżącego i inwestycyjnego zasilania oraz efektywności samych inwestycji, finansowanych z bankowych środków dłużnych. Model zaprezentowany na poniższym diagramie wskazuje na sytuację, która miała miejsce w Polsce w latach 90-tych. Banki i inne instytucje komercyjne zaczęły być

postrzegane przez samorząd, jako pasywny dostarciciel środków na finansowanie inwestycji i rotacji bieżących deficytów na rachunkach. Z drugiej strony, banki również nie widziały innych obszarów współpracy z gminami, sądząc, iż rentowność z inwestycji samorządowych jest zbyt niska.

Rys. 5.: Ogólny schemat funkcjonowania relacji gmin oraz sektora prywatnego w modelu pierwotnym (zamkniętym):



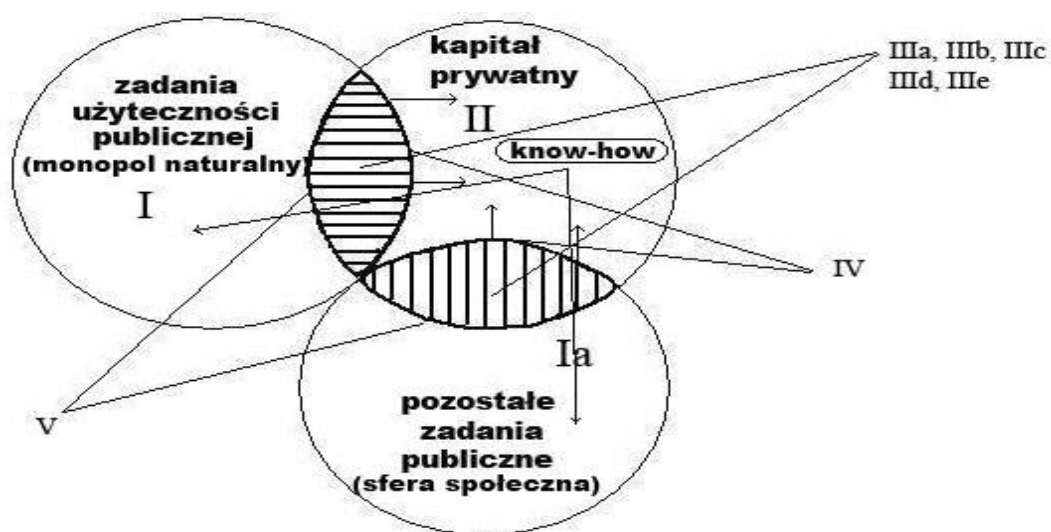
Źródło: Opracowanie własne

Począwszy od końca lat pięćdziesiątych, sektor komercyjny zaczął interesować się inwestycjami w sektorze publicznym na poziomie lokalnym. Bankowcy oraz fundusze prywatne zauważyły możliwość osiągnięcia porównywalnych lub nawet wyższych stóp zwrotu z inwestycji prowadzonych wspólnie (np. joint venture) w sektorze publicznym, niż w

sektorze prywatnym. Nastąpiła stopniowa penetracja sektora publicznego, dla którego niewątpliwą korzyścią przy współpracy z sektorem komercyjnym, była możliwość odciążenia kadr przy przygotowaniu i prowadzeniu skomplikowanych projektów.

Poniższy diagram identyfikuje płaszczyzny funkcjonowania i wzajemnego przenikania się kapitału prywatnego i publicznego. Najbardziej efektywne ekonomicznie (niekoniecznie społecznie) rozwiązania znajdują się w strefie styku i pól wspólnych zakresu zadań publicznych oraz funkcjonowania kapitału prywatnego. Pola oznaczone jako III oznaczają współpracę w obszarze realizacji zadań publicznych (obie wspomniane kategorie) oraz jednocześnie zadań sektora prywatnego, czyli maksymalizacji zysku do podziału. A zatem pola od IIIa do IIIe, stanowią obszar negocjacyjny umów wspólnej realizacji inwestycji i późniejszego zarządu projektami o charakterze częściowo komercyjnym lub nawet czysto komercyjnym, przy aktywnej regulacji prawnej organu publicznego, jakim może być gmina, powiat lub województwo.

Rys. 6.: Schematyczny podział funkcji własnościowo-zarządczych w gospodarce lokalnej w modelu półotwartym

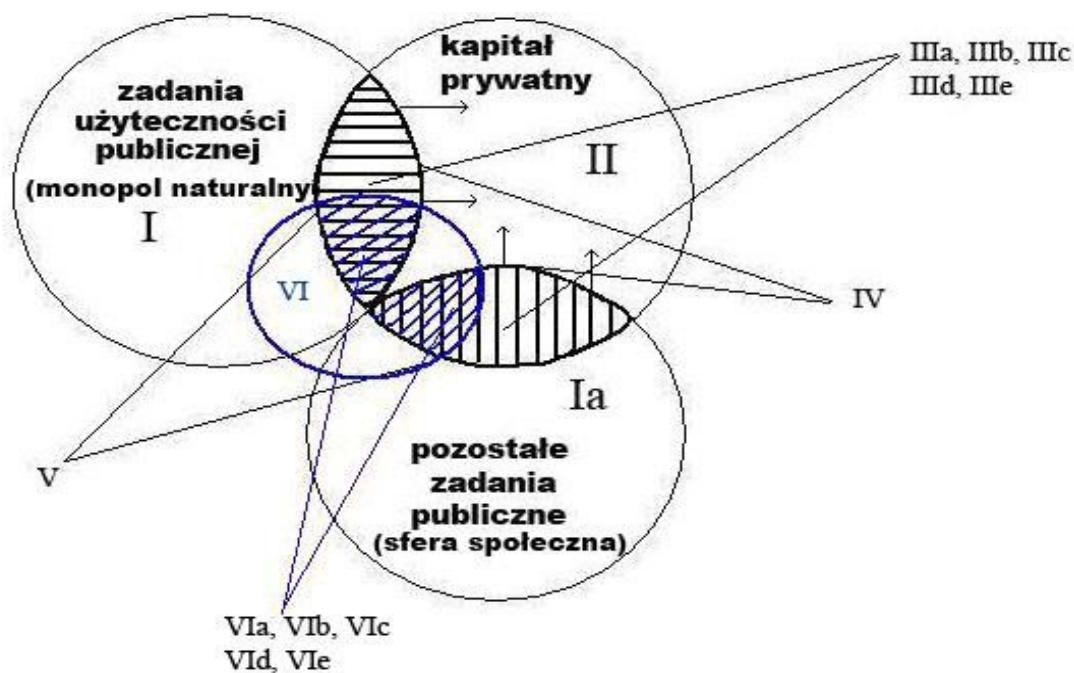


gdzie:

L.p.	własność	zarządzanie	kontrola	
			publiczna	prywatna
I	publiczna	publiczne	strategiczna i operacyjna	brak
I a	publiczna	publiczne	strategiczna i operacyjna	brak
II	prywatna	prywatne	brak	strategiczna i operacyjna
III a	publiczno-prywatna	publiczno-prywatne	strategiczna i operacyjna	strategiczna i operacyjna
III b	publiczno-prywatna	publiczne	strategiczna i operacyjna	prawa akcjonariatu mniejszościowego
III c	publiczno-prywatna	prywatne	strategiczna	strategiczna i operacyjna
III d	publiczna	publiczno-prywatne	strategiczna i operacyjna	ograniczona operacyjna
III e	prywatna	publiczno-prywatne	regulacyjna na poziomie operacyjnym	strategiczna i operacyjna
IV	prywatna	publiczne	operacyjna	strategiczna
V	publiczne	prywatne	strategiczna	operacyjna

Źródło: Opracowanie własne.

Rys. 7.: Schematyczny podział funkcji własnościowo-zarządczych w gospodarce lokalnej w modelu otwartym z uwzględnieniem finansowania zewnętrznego niekomercyjnego wspólnych publiczno-prywatnych projektów inwestycyjnych (VI)



Źródło: Opracowanie własne.

gdzie:

L.p	własność	zarządzanie	kontrola		
			publiczna	prywatna	UE, NMF/EOG
I.	publiczna	publiczne	strategiczna i operacyjna	brak	brak
Ia.	publiczna	publiczne	strategiczna i operacyjna	brak	brak
II.	prywatna	prywatne	brak	strategiczna i operacyjna	brak
III a.	publiczno-prywatna	publiczno-prywatne	strategiczna i operacyjna	strategiczna i operacyjna	brak

III b.	publiczno-prywatna	publiczne	strategiczna i operacyjna	prawa akcjonariatu mniejszościowego	brak
III.c.	publiczno-prywatna	prywatne	strategiczna	strategiczna i operacyjna	brak
III d.	publiczna	publiczno-prywatne	strategiczna i operacyjna	ograniczona operacyjna	brak
III e.	prywatna	publiczno-prywatne	regulacyjna na poziomie operacyjnym	strategiczna i operacyjna	brak
IV.	prywatna	publiczne	operacyjna	strategiczna	brak
V.	publiczne	prywatne	strategiczna	operacyjna	brak
VI a.	publiczno-prywatna	publiczno-prywatne	strategiczna i operacyjna	strategiczna i operacyjna	strategiczna i operacyjna
VI b.	publiczno-prywatna	publiczne	strategiczna i operacyjna	prawa akcjonariatu mniejszość.	strategiczna i operacyjna
L.p	własność	zarządzanie	kontrola		
			publiczna	prywatna	UE, NMF/EOG/KPO
VI c.	publiczno-prywatna	prywatne	strategiczna	strategiczna i operacyjna	strategiczna i operacyjna
VI d.	publiczna	publiczno-prywatne	strategiczna i operacyjna	ograniczona operacyjna	strategiczna i operacyjna
VI e.	prywatna	publiczno-prywatne	regulacyjna na poziomie operacyjnym	strategiczna i operacyjna	strategiczna i operacyjna

Źródło: Opracowanie własne.

8. Specyfika organizacji i finansowania usług społecznych – najważniejsze wyzwania dla polskiego samorządu

Usługi społeczne prezentują tę grupę usług, które związane są ściśle z bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb człowieka dla korzystnego oddziaływania na jego kondycję fizyczną i intelektualno-kulturalną. Usługi sfery społecznej polegają na takich działaniach, skierowanych do lokalnej społeczności, które mają na celu ukształtowanie i wzbogacanie ich potencjału fizycznego, intelektualnego i kulturalnego a zatem – zwiększenie wartości tzw. kapitału ludzkiego.

Usługi społeczne podzielić można na usługi o charakterze podstawowym oraz usługi wyższego rzędu; zastosowano tu jako kryterium rozróżnienia poziom niezbędności usług, wśród których na pierwszym miejscu plasują się usługi medyczne, na drugim planie – edukacyjne, na trzecim planie – usługi w sferze kultury, rekreacji, turystyki i sportu oraz innych form zagospodarowania wolnego czasu.

Usługi społeczne mogą być wytwarzane przez podmioty sektora komercyjnego wówczas istnieje możliwość „zakupu” usług przez państwo lub działający w jego imieniu samorząd i ich ostatecznego przekazania odbiorcom nieodpłatnie.

Potencjalną komercjalizację usług społecznych można rozpatrywać zarówno pod kątem miejsca wytwarzania usług (sektor publiczny, sektor prywatny) jak również pod względem sposobu ich finansowania, tj. bezpośrednio z dochodów społeczności lub ze środków publicznych, będących źródłem refinansowania kosztów usług wytworzonych przez podmiot prywatny.

Należy pamiętać, iż zbyt szeroka komercjalizacja jednostek wytwarzających usługi niematerialne może doprowadzić do obniżenia poziomu świadczenia tych usług. Zjawisko to

może pojawić się zarówno w szkołach i placówkach kulturalnych jak również w ośrodkach medycznych (np. szpitale psychiatryczne) oraz domach opieki społecznej.

Równoległa oferta usług sfery społecznej ze strony sektora publicznego i komercyjnego może wzmacniać konkurencję, a tym samym ułatwiać racjonalizację świadczenia usług, pod warunkiem jednak że:

1. sektor publiczny zapewni merytoryczną kontrolę nad usługami świadczonymi przez podmioty komercyjne;
2. na obszarze gminy funkcjonują conajmniej dwie placówki świadczące określone usługi.

W przeciwnym razie mamy do czynienia z rodzajem monopolu sektora publicznego, gdyż jedyna szkoła czy też biblioteka gminna nie powinna być wyłącznie komercyjna. Usługi społeczne, będące przedmiotem zarządzania i finansowania lub refundowania i kontroli przez sektor publiczny należą do tej kategorii zadań, które objęte są decentralizacją terytorialną i w znaczącej części cedowane są do wykonania JST. Prywatyzacja lub komercjalizacja usług społecznych może spowodować negatywne efekty jakościowe. Z drugiej strony stuprocentowe finansowanie środkami publicznych instytucji świadczących nieodpłatnie usługi społeczne wywołuje często niebezpieczne zakłócenie równowagi finansowej i gospodarczej, ponadto zaś prowadzi zwykle do marnotrawstwa tzw. „pieniądza publicznego”, pochodzącego głównie z obciążeń fiskalnych społeczeństwa.

Komercjalizacja usług społecznych powiększa obciążenia budżetów gospodarstw domowych. Prowadzi to do tworzenia bariery dochodowej, która wpływa na wstrzymanie się od korzystania z poszczególnych usług związanych zwykle z potrzebami tzw. wyższego rzędu. Opłata stanowi przeszkodę w korzystaniu z usług, a pokonują ją ci, którzy muszą z niej korzystać, albo czują taką potrzebę i jednocześnie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi.

Wymienione powyżej kierunki przemian aktualnego modelu finansowania usług i świadczeń sfery społecznej można ująć w sposób następujący:

- finansowanie zadań publicznych w zakresie polityki społecznej, dokonywane przez obciążenie wydatków budżetu państwa powinno ulegać stopniowej minimalizacji;
- konsekwentna, popierana przez UE koncepcja decentralizacji w finansowaniu zadań publicznych, polegająca na stopniowym przekazywaniu na niższe szczeble administracji poszczególnych zadań publicznych, które nie muszą pozostawać pod bezpośrednim nadzorem organów administracji państwowej, musi być kontynuowana; oznacza to realizację zasady rozszerzania palety zadań samorządu terytorialnego, a także wzrost wydatków budżetów JST,
- nową drogą zmniejszenia kosztów usług społecznych jest wykorzystywanie dla racjonalizacji działań tzw. trzeciego sektora, stanowiącego łącznik pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym.

Nie ulega wątpliwości, iż usługi w sferze społecznej, których koszty wykazują tendencję stałego wzrostu, stanowią coraz większy ciężar dla finansów publicznych, powiększając stopniowo wydatki budżetowe państwa, jak również jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowym elementem rzutującym negatywnie na rozwój sfery społecznej na poziomie gminnym jest duża kapitałochłonność inwestycji infrastruktury społecznej. Budowa szkoły, teatru czy nawet domu kultury znajduje się często poza zasięgiem możliwości przeciętnej polskiej gminy, której podstawowymi priorytetami inwestycyjnymi jeszcze przez wiele najbliższych lat będzie uporządkowanie gospodarki wodno-kanalizacyjnej czy drogowej. W tej sytuacji renowacja lub budowa infrastruktury na potrzeby realizacji

zadań społecznych zostaje w naturalny sposób odkładana na bliżej nieokreślony w czasie okres. Antidotum na powyższe problemy może stanowić:

- Znalezienie sponsora lub darczyńcy na realizację inwestycji(najmniej prawdopodobne),
- Znalezienie organizacji pozarządowych zainteresowanych współpracą, (realne organizacyjnie, mało realne finansowo),
- Znalezienie środków ze źródeł zewnętrznych - UE, dotacje krajowe itp., (realne organizacyjnie, mało realne zabezpieczenie wkładu własnego),
- **Znalezienie partnera prywatnego w połączeniu z finansowaniem zewnętrznym, przy ewentualnym udziale organizacji non-profit (rozwiązanie najbardziej realne, jeśli tylko gmina opracuje solidne ramy finansowo-prawne możliwej współpracy, duże komplikacje prawne i organizacyjne, duże prawdopodobieństwo oporu społecznego, w praktyce być może jedyna możliwość wybudowania kina, centrum sportu i rekreacji czy też basenu w gminie.**

9. Aneks 1 do ekspertyzy: Problematyka pomiaru skuteczności i efektywności procesów zarządzania gminą

Na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej ma wpływ wiele różnorodnych, wzajemnie się przenikających czynników, wśród których wymienić należy:

- potencjał położenia geograficznego. Jednostki terytorialne usytuowane przy głównych szlakach komunikacyjnych, blisko dużych ośrodków miejskich, mają z reguły większy potencjał dla rozwoju działalności gospodarczej oraz przyciągnięcia nowych mieszkańców. Z kolei jednostki położone na terenie obfitującym w zasoby naturalne mogą uzyskiwać przewagę wynikającą z wykorzystania ich w celach turystyczno-rekreacyjnych czy też gospodarczych (np. złoża mineralne), co wiąże się z generowaniem dodatkowej puli dochodów z podatków. Jednostki terytorialne położone z dala od głównych szlaków komunikacyjnych, bez znacznych zasobów naturalnych, których gospodarka oparta jest na występowaniu jednej dominującej branży gospodarczej (np. rolnictwa, górnictwa czy też dużych zakładów przemysłowych) mają mniejsze możliwości wszechstronnego rozwoju społecznego i gospodarczego.
- potencjał społeczny i gospodarczy. Możliwości rozwoju danej jednostki terytorialnej uzależnione są m.in. od procesów ilościowych i jakościowych zachodzących w sferze demograficznej (struktura wiekowa, perspektywy wynikające z przyrostu naturalnego itp.). Ponadto istotną rolę odgrywa, zwłaszcza w ostatnich latach pod wpływem rozwoju idei gospodarki opartej na wiedzy, potencjał tzw. kapitału ludzkiego, który mierzony jest poziomem i kierunkiem wykształcenia mieszkańców oraz ich zdolnością do przystosowywania się do zmian na rynku pracy. Niezwykle istotnym czynnikiem

kształtującym możliwości rozwoju jest potencjał gospodarki, wyrażający się przede wszystkim w liczebności i strukturze podmiotów gospodarczych oraz możliwości rozwoju różnych branż przemysłu i usług. Dobrze rozwinięty i prężnie działający sektor prywatny, poza korzyściami wynikającymi z poprawą jakości życia społeczeństwa i poziomem ogólnego dobrobytu, bezpośrednio zwiększa potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego, który przekłada się później na możliwości inwestowania w określone obszary funkcjonowania gminy.

- potencjał wynikający z zakumulowanego poziomu dobrobytu i ogólnego historycznego potencjału społeczno-gospodarczego. Władze publiczne funkcjonują w określonych warunkach wynikających z już osiągniętego poziomu rozwoju, który jest wypadkową procesów społecznych i gospodarczych zachodzących w przeszłości. Im większa jest zakumulowana baza w postaci ogółu urządzeń, przedsiębiorstw, potencjału mieszkańców, liczby i jakości wewnętrznych i zewnętrznych powiązań ekonomicznych, infrastrukturalnych, społeczno-kulturowych tym możliwości przyszłego rozwoju są wyższe. Decydenci w jednostkach terytorialnych charakteryzujących się wysokim poziomem rozwoju nie są zmuszeni do przeprowadzania daleko idących reform i zmian sposobu sprawowania władzy, ich rola zaś skupia się na racjonalnym utrzymywaniu i pobudzaniu istniejącego potencjału społeczno-gospodarczego. Z kolei władze publiczne w jednostkach słabiej rozwiniętych, z niskim poziomem zakumulowanego kapitału w postaci ogółu dobrobytu i lokalnego potencjału, muszą wykazać się aktywną postawą ukierunkowaną na możliwie szybkie niwelowanie różnic rozwojowych i poprawę potencjału społeczno-gospodarczego. Bierna postawa decydentów w jednostkach słabiej rozwiniętych może skutkować pogłębianiem się negatywnych zjawisk ekonomicznych występujących na terenie gminy.

- potencjał wynikający z jakości i skuteczności zarządzania publicznego. Określenie miejsca zarządzania publicznego w hierarchii czynników decydujących o poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej jest niezwykle trudne. Można jedynie oczekiwać, iż wskutek racjonalnych decyzji władz publicznych związanych z realizacją polityki wydatkowej, dochodowej i innych stosowania innych instrumentów zarządzania możliwy jest odczuwalny wpływ zarządzania publicznego na kształtowanie się poziomu lokalnego dobrobytu.

Zarządzanie publiczne, podobnie jak pozostałe opisane wyżej uwarunkowania, może oddziaływać na procesy związane z rozwojem lokalnym w sposób pozytywny i negatywny. Opisane we wcześniejszych rozważaniach instrumenty polityki wydatkowej i dochodowej i instrumenty nefiskalne, znajdujące się w arsenale decydentów, mogą w rozmaity skutkować odczuwalną zmianą jakości funkcjonowania lokalnej przestrzeni społecznej i gospodarczej.

Stopień bezwzględnego wpływu działań podejmowanych przez władze publiczne na rozwój lokalny uzależniony jest od wielu czynników niezależnych od decydentów. Wspomniane powyżej czynniki rozwoju w postaci potencjałów położenia geograficznego, możliwości wynikające z zakumulowanego poziomu rozwoju sfery społeczno-gospodarczej czy też z już zakumulowanego poziomu dobrobytu gminy z jednej strony warunkują rodzaj i kierunek polityki władz publicznych, z drugiej pośrednio wpływają na poziom jej oddziaływania wyrażającego się w poprawie lub pogorszeniu funkcjonowania określonych obszarów składających się na całość procesów rozwoju lokalnego. Wzajemne i trudne do zmierzenia oddziaływanie czynników związanych z istniejącym potencjałem gminy oraz czynnika w postaci jakości zarządzania publicznego są najistotniejszą przeszkodą w określeniu na ile decyzje podejmowane przez władze lokalne wpływają na określone obszary funkcjonowania gminy. Podejmując rozważania na temat możliwości wpływu zarządzania

publicznego jako istotnego czynnika rozwoju lokalnego należy określić jakie są możliwości w zakresie pomiaru poziomu skuteczności i efektywności działania władz publicznych.

Poziom rozwoju może być mierzony wieloma zróżnicowanymi wskaźnikami, zarówno mierzalnymi jak również trudnymi do skwantyfikowania. Spojrzenie na rozwój lokalny jako na sumę potencjałów społecznych, gospodarczych i środowiskowych występujących na danym obszarze pozwala na określenie wielu zróżnicowanych obszarów, w zakresie których można dokonywać ocen jego poziomu. Znalezienie jednej syntetycznej miary wskazującej czy dany obszar charakteryzuje się wysokim poziomem rozwoju jest w praktyce niemożliwe. Wielowymiarowość i współzależność procesów składających się na procesy rozwojowe na poziomie lokalnym powoduje, że ich natężenie mierzyć można zarówno z perspektywy władzy publicznej i potrzeb jej interesariuszy, jak również na podstawie wymiernej analizy potencjałów społeczno-gospodarczych w poszczególnych obszarach funkcjonowania gminy. Z jednej strony miernikiem poziomu rozwoju może być poziom zadowolenia interesariuszy wynikający z większej zdolności do zaspokajania potrzeb i osiągnięcia dochodów dla mieszkańców, przedsiębiorców i innych organizacji, z drugiej wymierny potencjał ekonomiczny wynikający z sytuacji demograficznej, poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego, efektywności funkcjonowania placówek publicznych, warunków funkcjonowania przedsiębiorstw komunalnych i prywatnych.

Niewątpliwie skuteczność działań podejmowanych przez władze gminne w istotny sposób może wpływać na odczuwalne przez interesariuszy zmiany potencjału społeczno-gospodarczego danego terytorium. Jednakże uwzględniając wielowymiarowość i współzależność procesów składających się na procesy rozwojowe na poziomie lokalnym sugerowana jest rezygnacja z prób określenia bezwzględnego wpływu skuteczności zarządzania w gminach na wzrost dobrobytu lokalnego.

Jak policzyć potencjał JST - przykładowa konstrukcja syntetycznego wskaźnika potencjału badanych gmin

W badaniach konkurencyjności gospodarek, miast czy regionów bardzo przydatne okazują się metody taksonomiczne, do których należy zagadnienie porządkowania określonego zbioru według wielu cech jednocześnie. Stosowanie ich w badaniach regionalnych i lokalnych jest szczególnie uzasadnione, ponieważ metody te umożliwiają wielocechową klasyfikację jednostek terytorialnych. W wyniku stosowania metod taksonomicznych uzyskiwane są miary syntetyczne, których najważniejszym celem jest „porządkowanie” obiektów ze względu na poziom wielocechowego zjawiska. Zasadnicze różnice pomiędzy technikami obliczania poszczególnych wskaźników syntetycznych sprowadzają się do: uwzględniania lub nie cech stymulant i destymulant, sprowadzania cech diagnostycznych do wspólnego układu porównawczego, określania wartości cech obiektu-wzorca lub pomijania go, zasad budowy miary lub własności miary. Konstrukcja miernika może uwzględnić wszystkie zmienne diagnostyczne, ale w zależności od przyjętej metody ich wpływ na jego wartość może być zróżnicowany. Dotyczy to także interpretacji uzyskanych wyników. W badaniu potencjału gmin można wyodrębnić następujące etapy:

1. Dobór zmiennych diagnostycznych;
2. Standaryzacja;
3. Zamiana destymulant na stymulanty;
4. Obliczenie wskaźników syntetycznych;
5. Interpretacja otrzymanych wyników.

Dobór cech zmiennych jest bardzo ważnym etapem badania, od którego zależą w znacznym stopniu wyniki końcowe. Podczas doboru zmiennych uwzględnia się cel prowadzonego badania i dobrano cechy w sposób, który zapewni możliwie najlepszy pomiar zjawiska skuteczności zarządzania publicznego w gminach.

Kolejnym etapem badania potencjału gmin jest procedura standaryzacji, która pozwala przekształcić nieporównywalne wartości w wartości względne i porównywalne. Znane są różne metody standaryzacji, np.: $(\text{wartość zmiennnej} - \text{średnia arytmetyczna}) / \text{odchylenie standardowe}$, bądź: $\text{wartość zmiennnej} / \text{odchylenie standardowe}$ lub $\text{wartość zmiennnej} / \text{średnią arytmetyczną}$.

Kolejnym etapem badania jest zamiana destymulant na stymulanty. Można tego dokonać poprzez zastosowanie formuły:

$X' = - X_{ij}$, gdzie: X_{ij} - wartość destymulanty dla i-tej realizacji zmiennej dla j-tego obiektu, X_{ij} – wartość destymulanty zamieniona na stymulantę.

Kolejnym etapem badań jest wykorzystanie metody taksonomicznej, a następnie interpretacja otrzymanych wyników⁵⁹.

Dla każdej z wybranych sfer funkcjonowania jednostki terytorialnej mogą zostać określone tzw. wzorce (dla każdej ze stymulant i destymulant). Po przeprowadzeniu dyspersji wyspecyfikowanych cech do dalszej analizy przyjęte mogą być na ogół tylko te, dla których współczynnik zmienności wyniesie powyżej 15%.

⁵⁹ Por.: W. Kosiedowski, W. Popławski, Zarys metod analizy struktury przestrzennej przemysłu, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1984, s. 95-118; S. Majewski, Szeregowanie krajów przy pomocy diagramu Czekanowskiego i taksonomicznego miernika rozwoju, „Wiadomości Statystyczne”, 1999; nr 8, s. 77-84; T. Michalski, Taksonomia w analizie porównawczej obiektów wielocechowych. Podstawowe pojęcia i metody, [w:] Ubezpieczenia gospodarcze w Polsce, red. T. Michalski, Difin, Warszawa 2001, s. 83-108; W. Pluta, Wielowymiarowa analiza porównawcza w badaniach ekonomicznych, PWE, Warszawa 1997, s. 8; M. Wypych, Mierzenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu przestrzennym, „Wiadomości Statystyczne” 1980, nr 11, s. 23;

Gminą-wzorcem dla stymulant jest największa wartość badanej cechy, dla destymulant zaś gmina o najmniejszej wartości w analizowanym zbiorze. Dla n -elementowego zbioru gmin ($i=1,2,\dots,n$) oraz dla wyselekcjonowanych przykładowych 12 diagnostycznych cech potencjału ($k=1,2,\dots,12$) określono następującą macierz potencjału gmin:

$$\mathbf{X} = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1p} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2p} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{n1} & x_{n2} & \dots & x_{np} \end{bmatrix}$$

Każdy wiersz macierzy o wymiarach (1 x 12) zawiera informacje o wszystkich wyodrębnionych cechach potencjału dla i -tej gminy. Z kolei k -ta kolumna macierzy X jest ($n \times 1$) wymiarowym wektorem, zawierającym wartości wybranej cechy potencjału dla wszystkich wybranych gmin. W celu sprowadzenia do porównywalności danych statystycznych macierzy (różne jednostki miary) należy przeprowadzić tzw. normalizację. Do normalizacji wykorzystuje się na ogół formułę:

$$y_{ik} = \frac{x_{ik} - \bar{x}_k}{S_k}$$

gdzie:

y_{ik} – zestandaryzowana wartość badanej cechy,

x_{ik} – pierwotna wartość badanej cechy,

\bar{x}_k – średnia arytmetyczna k -tej cechy potencjału obliczona w sposób: $\bar{x}_k = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{ik}$,

S_k – odchylenie standardowe badanej cechy: $S_k = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_{ik} - \bar{x}_k)^2}$.

Otrzymuje się niemianowane wartości cech. Standaryzacja umożliwia również uwzględnienie jednakowej wagi wpływu badanych cech na kształtowanie się wielowymiarowego potencjału analizowanych gmin.

Do analizy potencjału społeczno-gospodarczego gmin można wykorzystać miarę Z. Hellwiga⁶⁰. Do obliczenia tej miary ze zbioru cech standaryzowanych można wybrać, w każdym roku analizy, wzorzec potencjału:

$$z_{ok} = \max_i y_{ik} \quad - \text{dla stymulant}$$

$$z_{ok} = \min_i y_{ik} \quad - \text{dla destymulant}$$

Dla każdej standaryzowanej cechy potencjału należy obliczyć następnie dla każdej z gmin objętych 10 letnią analizą:

mierniki odległości od przyjętego wzorca: $d_{io} = \sqrt{\sum_{k=1}^p (y_{ik} - z_{ok})^2}$,

średnią odległość od wzorca: $\bar{d}_o = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n d_{io}$,

odchylenie standardowe odległości od wzorca: $S_{d_o} = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (d_{io} - \bar{d}_o)^2}$,

bazę miary syntetycznej: $d_o = \bar{d}_o + 2S_{d_o}$,

ostateczną wartość miary syntetycznej: $d_i = 1 - \frac{d_{io}}{d_o}$.

⁶⁰ W. Ostasiewicz: *Statystyczne metody analizy danych*. AE, Wrocław 1999, s. 113-114

Miara Hellwiga jako zmienna syntetyczna pozwoli na ustalenie rankingu oraz klas i typów potencjałów analizowanych gmin pod względem syntetycznego wskaźnika potencjału utworzonego na podstawie wyspecyfikowanych cech.

W analizowanym zbiorze można wyróżnić klasy potencjałów: np. do klasy A zaliczyć gminy o bardzo wysokich potencjałach, do klasy B gminy o wysokich potencjałach, do klasy C gminy o przeciętnych potencjałach, klasy D gminy o niskich potencjałach i klasy E gminy o bardzo niskich potencjałach. Rozpiętość przedziałów można obliczyć jako:

$$I = \frac{\max d_i - \min d_i}{5}$$

Dobór syntetycznych miar przydatnych w analizie potencjału gmin

Tradycyjnie przyjmuje się, że poziom rozwoju danej jednostki terytorialnej determinują określone cechy w wielowymiarowej ocenie potencjału. W takim badaniu są wykorzystywane jedynie cechy mierzalne (ilościowe), dla których istnieją kompletne dane statystyczne. Cechy mogą mieć różny kierunek wpływu na potencjał rozwojowy. Te które pobudzają rozwój i przyczyniają się do wzrostu potencjału jednostki terytorialnej nazywane są stymulantami potencjału. Te, które działają hamująco na rozwój i przyczyniają się do obniżania potencjału określane będą jako destymulanty. W badaniu można ująć tylko te cechy, diagnozujące potencjał badanej jednostki terytorialnej, które będą:

- wykazywać się brakiem wzajemnego skorelowania,
- wykazywać wysokie skorelowanie ze zjawiskiem objaśnianym,
- wykazywać dużą dyspersję,

- reprezentować różne, ale tylko istotne aspekty badanego zjawiska,
- jednoznacznie i ściśle zdefiniowane,
- pozostawać w związku przyczynowo-skutkowym ze zjawiskiem badanym,
- reprezentować udokumentowane źródła informacji.

Do obliczenia syntetycznego wskaźnika potencjału gmin/JST można wykorzystać następujące wskaźniki opisujące wybrane elementy charakteryzujące funkcjonowanie JST:

1) Saldo migracji wewnętrznych na 1000 mieszkańców (stymulanta)

Saldo migracji jest to różnica między napływem (imigracja) a odpływem (emigracja) ludności z danego obszaru w określonym czasie. Wskaźnik ten jest wypadkową wielu zjawisk społeczno-gospodarczych związanych z atrakcyjnością danego obszaru dla jego mieszkańców. Im atrakcyjność zamieszkania mierzona perspektywami zawodowymi i osobistymi jest wyższa, tym saldo migracji jest wyższe. Oznacza to, że na dany teren przybywa więcej nowych mieszkańców, niż z niego wyjeżdża. Saldo migracji zależy od wielu wzajemnie się przenikających czynników, często o charakterze kulturowym, politycznym a nawet religijnym. Jest również w pewnym stopniu współzależne od decyzji podejmowanych przez władze publiczne. Skuteczna i zgodna ze społecznymi oczekiwaniami polityka lokalnych decydentów wyrażająca się w mierzalnej poprawie jakości życia mieszkańców może dodatkowo wpłynąć na saldo migracji, zachęcając nowych mieszkańców do osiedlenia się na terenie gminy i zniechęcając obecnych do wyjazdu. Dlatego wykorzystanie salda migracji jako składowej do wyliczenia syntetycznego wskaźnika potencjału gmin, którego zmiany pozwolą określić możliwy wpływ jakości zarządzania publicznego na poziomie lokalnym, wydaje się być uzasadnione z perspektywy realizacji celów danego badania potencjału JST.

2) Udział dochodów własnych gminy w dochodach ogółem (stymulanta)

Wskaźnik udziału dochodów własnych gminy w dochodach ogółem wskazuje przede wszystkim na siłę lokalnej bazy podatkowej i decyduje o możliwościach realizacji autonomicznej polityki społeczno-gospodarczej władzy lokalnej. Im większy jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem tym lokalna baza ekonomiczna jest silniejsza. Gminy charakteryzujące się wysokim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem posiadają mocniejszą bazę podatkową (udział w PIT i CIT, podatki i opłaty lokalne), co oznacza że ich potencjał rozwojowy jest wyższy. Gminy charakteryzujące się niższym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem posiadają mniejszą swobodę w zakresie wydatkowania środków publicznych. Znacznie większe znaczenie w kształtowaniu się dochodów budżetowych posiadają dochody uzyskiwane z tytułu różnego rodzaju dotacji, subwencji, opłat wyrównawczych i realizacji zadań zleconych przez inne jednostki. Charakterystyczną cechą dochodów uzyskiwanych z tytułu dotacji jest to, że muszą być one wydatkowane na ściśle określony cel (zadanie publiczne). W związku z tym im wyższy udział dochodów z tytułu dotacji, subwencji, opłat wyrównawczych i realizacji zadań zleconych przez inne jednostki tym mniejsza jest swoboda władzy publicznej w zakresie realizacji własnej polityki społeczno-gospodarczej za pomocą alokacji zasobów publicznych w wybrane obszary funkcjonowania gminy. Z drugiej strony należy uznać, że pośrednio władze publiczne mają wpływ na kształtowanie się tego wskaźnika. Poprzez odpowiednie sterowanie lokalnymi procesami społeczno-gospodarczymi władze publiczne mają pośredni wpływ na kształtowanie się lokalnej bazy ekonomicznej, w tym aktywności przedsiębiorstw i dochodów uzyskiwanych przez podatników. To oznacza, że baza dla wzrostu dochodów własnych wykazuje pewną zależność, zarówno krótkoterminową jak również długookresową, od decyzji podejmowanych przez władze publiczne.

3) Udział środków pozyskanych z UE ogółem w dochodach ogółem (stymulanta)

Wskaźnik ten pokazuje jak duża w stosunku do bazy dochodowej jest aktywność gminy w pozyskiwaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Wstępując do Unii Europejskiej Polska dołączyła do grona beneficjentów pomocy w ramach funduszy strukturalnych. Akcesja dała naszemu krajowi niezwykle szansę nadrobienia opóźnień rozwojowych w stosunku do wiodących gospodarek Europy Zachodniej i wyrównania istniejących w kraju dysproporcji rozwojowych pomiędzy najbogatszymi i najbiedniejszymi regionami. Korzyści dla JST wynikające z realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych można podzielić na kilka podstawowych kategorii:

- Wymierne rezultaty przeprowadzonych projektów, w tym zwłaszcza inwestycyjnych.
- Korzyści wynikające z poprawy jakości zarządzania w jednostkach sektora publicznego. Pomimo istotnych niedoskonałości systemu wdrażania programów operacyjnych w okresie 2004-2023 należy wyodrębnić niepoliczalne korzystne oddziaływania na procesy zarządzania na poziomie gmin. Po pierwsze jednostki zamierzające skorzystać z pomocy unijnej musiały przygotować odpowiednie plany rozwoju lokalnego, które określały priorytetowe zamierzenia inwestycyjne i nieinwestycyjne. Tym samym JST planujące realizację przedsięwzięć unijnych musiały przeanalizować potrzeby lokalnych społeczności pod kątem ich zaspokojenia z wykorzystaniem funduszy unijnych. Jednakże obok instrumentalnej roli, jaką JST w większości nadawały obowiązkowym planom rozwoju, należy podkreślić fakt, że wywarły one ogólnie pozytywną rolę w zwiększeniu jakości zarządzania na poziomie lokalnym. W wielu przypadkach były to pierwsze opracowania planistyczne, który swoim zasięgiem wykraczały poza bieżący rok budżetowy. Inny aspekt związany z poprawą efektywności zarządzania na poziomie

JST uwidocznił się w procesie przygotowania procesu finansowania inwestycji realizowanych z udziałem środków UE. Często wymagania związane z koniecznością sfinansowania wkładu własnego JST oraz obniżone poziomy przyznanych dotacji powodowały, że beneficjenci zmuszeni byli do poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania inwestycji. Ponadto wiele gmin i powiatów, w trosce o zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania projektów współfinansowanych ze środków unijnych, opracowało wieloletnie plany finansowe, które wykorzystywane były nie tylko na potrzeby ich realizacji, lecz również w obszarze wykonywania pozostałych zadań własnych.

- Korzyści wynikające z poprawy kompetencji kadr urzędniczych zaangażowanych w proces pozyskiwania środków unijnych i realizacji projektów współfinansowanych z budżetu UE.
- Korzyści wynikające z dywersyfikacji kierunków finansowania poszczególnych obszarów funkcjonowania JST. W zakresie wykorzystania funduszy Unii Europejskiej dofinansowane były różnorodne tematycznie projekty z zakresu: infrastruktury ochrony środowiska, infrastruktury komunikacyjnej oraz szeroko rozumianej infrastruktury społecznej. Dzięki takiemu ukierunkowaniu polityki pomocowej rozwój lokalny został potraktowany jako zjawisko kompleksowe i wymagające podejścia zrównoważonego, tzn. uwzględniającego wszechstronne uwarunkowania i potrzeby poszczególnych regionów

Wskaźnik wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej wskazuje pośrednio na skuteczność decyzji władz publicznych, podjętych w procesie przygotowania wniosków aplikacyjnych. Pełne wykorzystanie środków pomocowych UE zależy od wielu różnorodnych czynników zależnych od prowadzonej polityki władz lokalnych, wśród których wymienić należy przede wszystkim:

- Strategiczne podejście decydentów do zarządzania gminą, wyrażające się w odpowiednim przygotowaniu przedsięwzięć planowanych do współfinansowania ze środków zewnętrznych. Właściwie prowadzona polityka długookresowego rozwoju gminy pozwala na przygotowanie optymalnych wieloletnich programów inwestycyjnych i finansowych, dostosowanych do możliwości budżetowych oraz do potencjalnych zewnętrznych źródeł finansowania.
- Racjonalną politykę budżetową gminy, wyrażającą się w optymalizacji wykorzystania dostępnych zewnętrznych źródeł finansowania przy zachowaniu długookresowej płynności budżetu (np. aktywna polityka kredytowa – prefinansowanie inwestycji w przyszłości planowanych do dofinansowania zewnętrznego, aktywne poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania inwestycji finansowanych ze środków unijnych, w tym PPP).
- Optymalną politykę kadrową i wykorzystanie nowoczesnych metod zarządzania zasobami ludzkimi, przejawiające się w umiejętności tworzenia zespołów pracowniczych, zdolnych do efektywnego przygotowania, realizacji i nadzoru przedsięwzięć dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych.
- Zdolność decydentów do zawiązywania partnerstw lokalnych na rzecz wykorzystania środków pomocowych. Jest to ważne kryterium oceny skuteczności zarządzania publicznego, gdyż programy unijne są tak skonstruowane, że największe szanse na zdobycie środków pomocowych mają podmioty zrzeszone w rozmaitych partnerstwach (zwiększa to siłę oddziaływania planowanych projektów i tym samym poprawia punktację wniosków aplikacyjnych).

4) Udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem (stymulanta)

Wskaźnik udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest jednym z najczęściej stosowanych mierników wydolności działań podejmowanych przez władze publiczne na każdym poziomie administracyjnym. Ogólnie można stwierdzić, że im wyższy udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem, tym możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego gminy są większe. Jednakże poziom i strukturę tego wskaźnika należy interpretować z perspektywy oceny jakości zarządzania w gminach z uwzględnieniem kilku istotnych uwarunkowań:

- po pierwsze, nie zawsze gminy, które mogą poszczycić się największymi udziałami wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, wysokie poziomy tego wskaźnika uzyskują jako efekt skutecznie prowadzonej polityki finansowej i inwestycyjnej. Często zdarza się, że gminy prowadzące nieracjonalną politykę budżetową w celu realizacji dużych pakietów zadań inwestycyjnych zaciągają znaczne zadłużenie w postaci kredytów i pożyczek długoterminowych. W efekcie w krótkim okresie uzyskują spektakularne efekty w postaci realizacji znaczących, kapitałochłonnych przedsięwzięć lub wielu zadań, których finansowanie w normalnym trybie planowania strategicznego rozłożone byłoby na okres wieloletni. Takie zachowanie decydentów rodzi oczywiście negatywne skutki w średnim i długim okresie (w zależności czy zaciągnięte zadłużenie jest wymagalne od razu czy też zastosowano karencję), które przejawia się w silnym ograniczeniu przyszłych zdolności finansowania zadań budżetowych. W skrajnych przypadkach może dojść nawet do całkowitej utraty płynności finansowej budżetu gminy, co jest rezultatem niekontrolowanego procesu inwestycyjnego w przeszłości (tzw. przeinwestowania).

- po drugie należy podkreślić, iż racjonalna polityka władz publicznych, jak wspomniano we wcześniejszych rozważaniach, oznacza optymalne dobranie źródeł finansowania do planowanych zadań gminnych, przy uwzględnieniu elementów realizacji długookresowej, zrównoważonej wizji rozwoju.
- Po trzecie ocena wskaźnika aktywności inwestycyjnej gmin powinna odbywać się w uwzględnieniem perspektywy wieloletniej. Krótkie, wrywkowe oceny stopnia aktywności inwestycyjnej gminy mogą okazać się błędne, w sytuacji gdy wystąpi tzw. efekt „przeinwestowania” opisany w pierwszym punkcie.
- Po czwarte analiza aktywności inwestycyjnej gminy powinna odbywać się równoległe i w sposób zintegrowany z oceną racjonalności polityki w zakresie wydatków bieżących. Oznacza to, że w przypadku błędnie prowadzonej polityki skutkującej w nadmiernym poluzowaniu polityki w obszarach związanych z finansowaniem bieżących zadań gminy zwiększenie wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem będzie bardzo trudne i w skrajnych sytuacjach może powodować pokusę nadmiernego zadłużania się.

Podsumowując przeprowadzone rozważania należy podkreślić, iż wskaźnik udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest istotną miarą obrazującą aktywność władz publicznych i skuteczność jej działania, jednakże w wielu przypadkach nie oznacza wcale, że gminy wykazujące duże poziomy wydatków inwestycyjnych prowadzą skuteczną i racjonalną politykę.

5) Udział wydatków jednostek budżetowych na wynagrodzenia w wydatkach bieżących tych jednostek (destymulanta)

Wskaźnik udziału wydatków jednostek budżetowych na wynagrodzenia w wydatkach bieżących tych jednostek jest odzwierciedleniem jakości polityki wydatkowej władz

publicznych. Zbyt wysoki wskaźnik wynagrodzeń w jednostkach budżetowych, o w stosunku do struktury całości wydatków bieżących tych jednostek (np. na poprawę jakości i zwiększenie zakresu działania) ogranicza efektywność działania gminy w podstawowej sferze jaką jest świadczenie usług publicznych. Nieracjonalna polityka decydentów lokalnych, w tym błędna polityka kadrowa, może spowodować nadmierne zwiększenie wydatków na wynagrodzenia w stosunku do innych ważnych pozycji w budżetach. Z drugiej strony zbyt niskie wskaźniki wynagrodzeń wcale nie muszą oznaczać, że władze gminy postępują w sposób racjonalny i efektywny. Zbyt restrykcyjna polityka w zakresie wynagrodzeń może doprowadzić do odpływu wykwalifikowanych pracowników i powodować konflikty z kierownictwem obniżające motywację i skuteczność realizowanych działań.

6) Udział wydatków bieżących na administrację samorządową w wydatkach ogółem (destymulanta)

Wskaźnik udziału wydatków bieżących na administrację samorządową w wydatkach ogółem, analogicznie jak w przypadku wskaźnika udziału wydatków jednostek budżetowych na wynagrodzenia w wydatkach bieżących tych jednostek, obrazuje efektywność polityki kadrowej decydentów, w tym przypadku głównie w zakresie sytuacji w podległych im urzędach gmin i jednostkach pomocniczych. Im wyższy udział wydatków bieżących na administrację samorządową w wydatkach ogółem, tym większe jest prawdopodobieństwo że polityka kadrowa władz publicznych jest nieefektywna.

7) Udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej w liczbie ludności ogółem (stymulanta)

Wskaźnik udziału ludności korzystającej z sieci wodociągowej w liczbie ludności ogółem odnosi się już do obszaru gospodarki komunalnej i skuteczności prowadzonej polityki

inwestycyjnej władz publicznych. Wskaźnik ten należy oceniać, uwzględniając perspektywę analizy jakości procesów zarządzania w gminach, w sposób dynamiczny, uwzględniający zmiany w okresie wieloletnim. Jednorazowe przyrosty odsetka osób korzystających z sieci wodociągowej, podobnie jak kanalizacyjnej, mogą wynikać z realizacji dużych przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym współfinansowanych ze środków pomocowych. Stałe, widoczne przyrosty odsetka osób korzystających z sieci wodociągowo-kanalizacyjnej zaobserwowane w okresie wieloletnim mogą świadczyć o dobrze zaplanowanej i racjonalnej polityce inwestycyjnej władzy publicznej.

8) Udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w liczbie ludności ogółem (stymulanta)

Interpretacja znaczenia tego wskaźnika jest analogiczna jak w przypadku wskaźnika udziału ludności korzystającej z sieci wodociągowej w liczbie ludności ogółem.

9) Liczba prywatnych podmiotów gospodarczych przypadająca na 1000 mieszkańców (stymulanta)

Wskaźnik liczby prywatnych podmiotów gospodarczych przypadających na 1000 mieszkańców stanowi jeden z najważniejszych mierników aktywności gospodarczej na danym obszarze. Im większe natężenie liczby podmiotów gospodarczych w gminie, tym możliwości rozwoju społecznego i gospodarczego jej obszaru są większe. Prywatne przedsiębiorstwa są głównym elementem gospodarki rynkowej, które w bezpośredni sposób przyczynią się do wzrostu ogólnego dobrobytu poprzez wpływ na zwiększenie zatrudnienia, tworzenie towarów i usług, których sprzedaż w największym stopniu generuje produkt krajowy brutto. Również na poziomie lokalnym rola przedsiębiorstw, jako interesariuszy władzy publicznej, jest kluczowa z perspektywy kształtowania potencjału rozwojowego gmin.

Dlatego też poprzez dostępne instrumenty polityki wydatkowej i dochodowej oraz stosowanie różnych instrumentów нефiskalnych⁶¹ lokalni decydenci mogą i powinni sprzyjać rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości. Właściwa polityka wydatkowa i dochodowa, umiejętność tworzenia korzystnych warunków dla rozwoju działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza odpowiedniego klimatu i porozumienia, może w sposób istotny wpłynąć na wielkość wskaźnik liczby prywatnych podmiotów gospodarczych przypadających na 1000 mieszkańców.

10) Udział liczby pracujących ogółem w liczbie mieszkańców (stymulanta)

Udział liczby pracujących w liczbie mieszkańców wskazuje na aktywność zawodową mieszkańców gminy. Decyzje władz publicznych mogą pośrednio wpływać na skłonność do podjęcia pracy przez mieszkańców. Tworzenie rozmaitych programów przystosowawczych do pracy zawodowej dla absolwentów szkół, współpraca z przedsiębiorcami, realizacji programów praktyk zawodowych, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości i centrów pośrednictwa pracy – to tylko niektóre instrumenty pozafiskalne, które odpowiednio wykorzystane mogą sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy w gminie.

11) Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym

Pomimo, że władze gminy nie mają z reguły znacznych możliwości w zakresie bezpośredniego tworzenia miejsc pracy to należy podkreślić, iż w wyniku skutecznej i przemyślanej polityki mogą w długim okresie wpływać na zmniejszenie bezrobocia. Dzięki umiejętnemu wykorzystaniu wszystkich dostępnych instrumentów zwiększających atrakcyjność inwestycyjnych gminy możliwy jest wpływ decydentów na tworzenie miejsc pracy w nowopowstałych przedsiębiorstwach. Najważniejszymi instrumentami w tym zakresie są plany zagospodarowania przestrzennego, polityka w zakresie podatków i opłat

⁶¹ Ich znaczenie z perspektywy kształtowania warunków dla rozwoju lokalnego zostało szeroko scharakteryzowane w rozdziale 2, pkt. 2.3.

lokalnych, umiejętność prowadzenia indywidualnych negocjacji z potencjalnymi inwestorami, kompleksowe przygotowanie terenów pod przyszłe inwestycje prywatne, dobrą politykę informacyjną i promocyjną w zakresie wyeksponowania walorów gminy, umiejętność pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej w gminie i wiele innych.

12) Wydatki bieżące jednostek budżetowych ogółem na oświatę przypadające na 1 ucznia i wychowanka przedszkoli (destymulanta)

Wskaźnik obrazujący poziom wydatków bieżących jednostek budżetowych ogółem na oświatę przypadające na 1 ucznia i wychowanka przedszkoli jest jednym z głównych kryteriów pozwalających na ocenę skuteczności działań decydentów w zakresie racjonalizacji wydatków bieżących w obszarze oświaty i wychowania. W zdecydowanej większości gmin wydatki na oświatę i wychowanie stanowią najważniejszą pozycję budżetową. W wielu gminach wydatki na ten obszar (głównie bieżące) przekraczają połowę dochodów budżetowych. Z tego względu konieczność racjonalizacji wydatków w sferze oświaty i wychowania stanowi jeden z głównych czynników warunkujących skuteczność i efektywność lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. Im wyższe są wydatki bieżące jednostek budżetowych ogółem na oświatę przypadające na 1 ucznia i wychowanka przedszkoli, tym prawdopodobieństwo marnotrawienia publicznych środków przez decydentów jest wyższe. O ile przykładanie jednakowej miary w postaci standardu wydatków koniecznych do zapewnienia prawidłowego wychowania 1 ucznia jest dość ryzykowne z uwagi na różną specyfikę poszczególnych jednostek samorządowych (np. rozproszenie sieci osadniczej, zły stan infrastruktury edukacyjnej), o tyle na podstawie wieloletniej analizy tego wskaźnika na tle różnych gmin można w przybliżeniu wnioskować, czy decydenci zarządzają wydatkami bieżącymi w sposób racjonalny. Zaniechanie koniecznych reform w zakresie gminnego

systemu oświaty i wychowania może w przyszłości skutkować koniecznością ponoszenia znacznych wydatków na utrzymanie rozdrobnionej sieci szkół, co utrudnia zarządzanie nimi i generuje zwiększone koszty stałe ich utrzymania. Ponadto wskazywana we wcześniejszych rozważaniach zbyt duża skłonność decydentów do ulegania presji interesariuszy może skutkować niekontrolowanym wzrostem wydatków bieżących w tej sferze, co biorąc pod uwagę jej bezwzględny udział w realizacji ogółu wydatków budżetowych, może w znaczący sposób ograniczyć potencjał finansowy gminy. W związku z tym należy uznać, że wskaźnik obrazujący poziom wydatków bieżących jednostek budżetowych ogółem na oświatę przypadające na 1 ucznia i wychowanka przedszkoli stanowić może niezwykle cenny czynnik kształtujący możliwości oceny skuteczności i efektywności lokalnej polityki władz publicznych.

Przykładowa metodyka analizy jakościowej procesów zarządzania w gminach (na podstawie wywiadów)

Drugim etapem badania może być analiza sposobu zarządzania w gminach przodujących pod względem przyrostów syntetycznego wskaźnika potencjału na tle pozostałych jednostek. Wybrane w pierwszym etapie gminy poddane powinny być analizie jakościowej procesów zarządzania. Analizę tą można wykonać poprzez wywiady przeprowadzone z decydentami.

Pytania pomocnicze, które można wykorzystać w analizie jakościowej procesów zarządzania w wybranych JST, które osiągają sukces, mogą zostać podzielone na trzy główne obszary. Wytypowane obszary i ich szczegółowa charakterystyka dokonana poprzez odpowiedzi na zadane pytania pozwoli z reguły na ocenę wykorzystania nowoczesnych metod zarządzania publicznego w gminach przodujących pod względem przyrostów syntetycznych

wskaźników potencjału, w których prawdopodobieństwo występowania efektywnego zarządzania jest wysokie.

1. Obszar polityki strategicznego rozwoju:

- Czy gmina posiada aktualną strategię rozwoju. Czy zapisy strategii rozwoju są okresowo monitorowane i aktualizowane;
- Czy i w jakim stopniu zapisy strategii rozwoju mają wpływ na proces planowania inwestycyjnego, finansowego i bieżące decyzje władz gminy
- Czy gmina posiada aktualne strategie sektorowe i w jaki sposób je wykorzystuje w procesie zarządzania;
- Czy gmina posiada aktualny wieloletni plan inwestycyjny i jaki sposób jest on wykorzystywany w procesie zarządzania;
- Czy gmina posiada aktualny wieloletni plan finansowy (wieloletnią prognozę budżetową) i w jaką prowadzi politykę w zakresie pozyskiwania środków dłużnych.

2. Obszar bieżącej polityki budżetowej (dochodowej i wydatkowej)

- W jaki sposób gmina programuje wydatki budżetowe na etapie przygotowania budżetu gminy;
- Czy gmina wprowadza programy racjonalizacji wydatków bieżących w jednostkach budżetowych, głównie oświatowych;
- W jaki sposób gmina stosuje instrumenty polityki dochodowej?
 - Podatki i opłaty lokalne:
 - Polityka cenowa:
 - Polityka w zakresie zakupu i sprzedaży mienia

3. Obszar stosowania pozostałych instrumentów zarządzania

- Styl rządzenia i aktywność wójta/burmistrza/prezydenta;
- Współpraca z radą gminy;

- Przynależność polityczna/partyjna burmistrza gminy, reprezentowanie grup interesariuszy⁶²;
- Współpraca i wykorzystanie potencjału interesariuszy gminy;
- Współpraca z innymi gminami;
- Wykorzystanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP);
- Stosowanie metody „prorynkowe” w realizacji usług publicznych;
- Polityka kadrowa w urzędzie gminy i jednostkach budżetowych;
- Kontrola efektywności pracy urzędników i pracowników jednostek publicznych;
- Przygotowanie i realizacja projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych;
- Wykorzystanie technik informatycznych w zarządzaniu.

Przygotowanie i realizacja projektów współfinansowanych funduszami UE wymaga bardzo dobrego przygotowania merytorycznego władz lokalnych i pracowników urzędu. W pierwszym okresie aplikacji istotną bariera okazał się tu być niski poziom przygotowania władz stanowiących i wykonawczych - w wielu jednostkach samorządu terytorialnego zarówno przedstawiciele organów stanowiących jak i organy wykonawcze to osoby bez kierunkowego wykształcenia oraz praktycznego doświadczenia w zarządzaniu publicznym. Dodatkowo w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego brakuje wykwalifikowanej kadry urzędniczej. Czynnikiem ten stanowi istotne ograniczenie właściwego przygotowania projektów. Do tego dodać należy brak doświadczeń - niewiele jednostek samorządu

⁶² Zdaniem E. Wojciechowskiego nadal przemożny wpływ na przebieg procesów decyzyjnych w gminach wywiera czynnik polityczny. Zarządzanie jest jeszcze bardziej układem determinowanym przez wewnętrzną grę w strukturach władzy i mechanizm uznaniowy. Często spotykamy w tym obszarze „gabinetowo-biurokratyczny” styl sprawowania władzy. (...) Obserwacja różnych kroków władzy samorządowej pozwala stwierdzić, że w jej działaniu naruszone są (niekiedy w sposób trwały) stosowne proporcje. Skupianie się wyłącznie na sprawach bieżących kosztem celów długofalowych staje się cechą charakterystyczną tego zarządzania w. Wojciechowski E. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, s.32.

terytorialnego nabyło umiejętność prawidłowego przygotowania zadań inwestycyjnych w okresie przedakcesyjnym. Niewątpliwym utrudnieniem w pozyskiwaniu środków pomocowych przez polskie gminy jest realizowany model zarządzania. Uwidocznia się brak lub niska jakość lokalnych instrumentów zarządzania strategicznego w postaci realnych strategii rozwoju, wieloletnich planów inwestycyjnych i wieloletnich planów finansowych, stanowiących podstawę prowadzenia polityki rozwoju. Następstwem tej grupy barier jest najczęściej zaniechanie procesu wnioskowania lub niska jakość przygotowanych dokumentów skutkująca negatywnymi ocenami złożonych wniosków aplikacyjnych.

Organizacje publiczne są złożone z zespołów ludzi odpowiedzialnych za osiągnięcie konkretnych celów, ich wydajność jest sumą indywidualnych możliwości każdego z pracowników. Tradycyjny model administracyjny nie przykładał znaczącej wagi do kwestii pomiaru efektywności w organizacjach sektora publicznego. W podejściu tradycyjnym pracownicy są oceniani nie za osiągnięte efekty, lecz za dotrzymanie procedur administracyjnych oraz długość stażu pracy. Pracownicy otrzymują wysokie oceny za takie cechy jak lojalność, punktualność, oddanie itp. Jednocześnie cechy te są podstawą całkowitej oceny pracownika, co ogranicza możliwości skutecznej realizacji celów operacyjnych organizacji poprzez dobre umotywowanie pracowników do osiągnięcia określonych, mierzalnych efektów. Takie podejście nie sprzyja wzrostowi efektywności pracy, gdyż nie wyzwała w pracownikach wystarczającej motywacji dla poprawy swojej wydajności oraz nie sprzyja realizacji celów średnio i długookresowych jakie obrała sobie dana organizacja.

Znaczenie czynnika w postaci jakości zarządzania kadrami w jednostkach publicznych wzrasta w miarę zwiększenia zakresu działania gminy oraz rosnących oczekiwań interesariuszy. Polska praktyka samorządowa wskazuje, iż dobrze prowadzona polityka kadrowa w gminach może skutkować wieloma korzystnymi oddziaływaniami, zwłaszcza w

perspektywie efektywnego wykorzystania olbrzymiej puli środków unijnych. Jedną z głównych barier wykorzystania funduszy pomocowych jest brak odpowiedniego przygotowania kadr zajmujących się przygotowaniem i realizacją projektów publicznych. Coraz częściej w środowisku samorządowym mówi się o konieczności wprowadzenia w Polsce zasad zawodowej służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego. Tworzone byłyby specjalne szkoły (w Polsce rolę tę pełni już z powodzeniem Krajowa Szkoła Administracji Publicznej) przygotowujące kandydatów do egzaminów na poszczególne szczeble zarządcze w administracji samorządowej. Przyszli menedżerowie posiadający odpowiednie przygotowanie merytoryczne, wyłaniani w konkursach mogliby w sposób niezależny od decyzji o charakterze politycznym sprawować powierzone im zadania, działając na zasadzie menedżerów z firm komercyjnych.

Odpowiedzi na powyższe zagadnienia w każdej gminie, która osiągnęła sukces będzie można uzyskać na podstawie **indywidualnych wywiadów** przeprowadzonych osobiście przez autora z przedstawicielami urzędów gmin – głównie zarządami gmin, skarbnikami, sekretarzami, kierownikami i dyrektorami wydziałów urzędu i jednostek budżetowych oraz radnymi. Należy podkreślić, iż zakres informacji udzielany podczas indywidualnych rozmów z przedstawicielami gmin może być bardzo różny. Ilość uzyskanych informacji w określonym powyżej zakresie badawczym zależy od bardzo wielu subiektywnych czynników wśród których wymienić należy:

- skłonność decydentów do dzielenia się z osobą z zewnątrz informacjami o sposobach zarządzania publicznego,
- skłonność decydentów do poświęcenia dużej ilości czasu na udział w badaniu,
- otwartość i charakter decydentów oraz pozostałych rozmówców w gminie,

- zastosowanie w urzędzie gminy profesjonalnych systemów zarządzania jakością, które nakazują w przypadku wizyt gości z zewnątrz zastosowanie odpowiednich procedur,

- ogólnie dobrą atmosferę panującą w urzędzie i jednostkach budżetowych.

Powyższe subiektywne czynniki powodują, że zakres informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzonych rozmów może być bardzo różny. Dlatego też druga część badania, opisująca sposoby zarządzania w przodujących gminach, charakteryzujące dosyć silnym zróżnicowaniem informacji określających mechanizmy zarządzania. Warto dodać, że odpowiedź na część pytań badawczych (np. dotyczące partii politycznych, stosunek do rady gminy itp.) może okazać się kłopotliwa dla niektórych decydentów.

10. Aneks 2 do ekspertyzy: Metody oceny projektów

inwestycyjnych samorządu terytorialnego – praktyczne informacje

Ocena stopnia przygotowania samorządowców biorących udział w projekcie „Promocja idei samorządności” wykazała, że wciąż istnieje dość niski poziom wiedzy i świadomości decydentów i pracowników samorządowych w zakresie metod przygotowania i przede wszystkim oceny projektów inwestycyjnych w JST. Dlatego w niniejszym aneksie przedstawiono podstawowe zasady i metody obliczenia wskaźników efektywności inwestycji, które mogą być przydatne przy przygotowaniu dowolnych projektów infrastrukturalnych, w tym głównie dofinansowanych ze środków UE.

Organizacja i fazy realizacji projektu

Projekt to zadanie realizacyjne, które ma określony cel, wyraźnie sprecyzowane pożądane rezultaty oraz termin realizacji. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa inwestycja to zamiana środków finansowych na czynniki produkcji, a w węższym tego słowa znaczeniu na trwałe składniki jego majątku. (finansowe, niematerialne i prawne, rzeczowe). „Projekt- to zespół środków postawionych do dyspozycji i przewidzianych do użycia w celu osiągnięcia określonego celu ekonomicznego. Każdy projekt można rozpatrywać w co najmniej kilku wymiarach: w czasie, w przestrzeni, w zależności od skali i stopnia złożoności, a także od celu do osiągnięcia”.

Inwestycja w majątek finansowy przedsiębiorstwa to nabywanie udziałów w innych podmiotach, długoterminowych papierów wartościowych oraz udzielanie długoterminowych pożyczek. Za inwestycje w aktywa niematerialne i prawne uważa się m.in. zakup praw majątkowych, licencji, patentów, podnoszenie wartości marki. Inwestycje rzeczowe

(materialne) to zastosowanie kapitału mające na celu powiększenie majątku produkcyjnego organizacji (ziemia, budynki, budowle, maszyny, środki transportu, wyposażenie). Rzeczowy projekt inwestycyjny ma na celu stworzenie powiększenie lub rozwinięcie zdolności wytwórczych w danym okresie.

Cykl realizacji projektu

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej cykl ten składa się z następujących etapów:

- programowanie
- identyfikacja
- formułowanie
- finansowanie
- wdrożenie

Rezultatami poszczególnych etapów są:

- **programowanie** – wstępne wyłonienie projektów, których realizacja przyczyni się do zaspokojenia najpilniejszych potrzeb lokalnych samorządów;
- **identyfikacja** – wstępne studium wykonalności projektu oraz podjęcie decyzji odnośnie wyboru optymalnego wariantu realizacji, dla którego zostanie sporządzona szczegółowa analiza w formie ostatecznego studium wykonalności projektu;
- **formułowanie** – sporządzenie ostatecznego studium wykonalności projektu, oceny oddziaływania na środowisko (jeżeli jest wymagana) oraz podjęcie

decyzji o przygotowaniu wszystkich dokumentów niezbędnych do realizacji projektu, w tym m.in. opracowanie wstępnych wniosków o dofinansowanie i przedłożenie ich do programów i funduszy pomocowych.

- **finansowanie** – sporządzenie wniosków głównych o dofinansowanie projektu oraz podjęcie przez programy i fundusze pomocowe decyzji odnośnie współfinansowania projektu (wraz z zawarciem odpowiednich umów i porozumień);
- **wdrożenie** –opracowanie dokumentacji technicznej, sporządzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, podpisanie umów z wykonawcami wyłonionymi w drodze postępowania przetargowego, oddanie obiektu do użytkowania;
- **ocena** – tzw. końcowy raport oceniający zrealizowany projekt oraz ewentualne podjęcie przez radę gminy uchwały dotyczącej przystąpienia do realizacji kolejnego projektu.

Przygotowanie i ocena projektu inwestycyjnego

Wszystkie organizacje, w tym państwo, dysponują ograniczonymi zasobami i dlatego konieczne jest przeprowadzenie oceny projektowanych inwestycji (zwłaszcza rzeczowych) w celu dokonania wyboru i wdrożenia najefektywniejszych, najlepiej zaspakajających określone potrzeby oraz wyeliminowania nieefektywnych, najlepiej zaspakajających określone potrzeby oraz wyeliminowania nieefektywnych, nie spełniających określonych kryteriów finansowych i ekonomicznych

Pojęcie i etapy przygotowania projektu inwestycyjnego

Przygotowanie i ocena projektu inwestycyjnego jest procesem składającym się z trzech zintegrowanych faz :

- fazy przed inwestycyjnej,
- fazy implementacji (realizacji)
- fazy operacyjnej (eksploatacji)

Każdą z tych faz można podzielić na etapy, które niejednokrotnie prowadzone są równolegle (np. budowa i rekrutacja oraz szkolenie pracowników) lub przeprowadzenie kolejnego zależne jest od pozytywnego wyniku realizacji etapu poprzedzającego

Etapy przygotowania projektu inwestycyjnego

1. Faza przedinwestycyjna

1.1. Identyfikacja możliwości inwestycyjnych - określenie możliwości inwestycyjnych, zaproponowanie listy projektów, które będą przedmiotem dalszych badań, uwzględniając zasoby naturalne, przewidywany popyt krajowy i zagraniczny na określone produkty, zachowania konkurentów, możliwości lokalizacji, wysokość nakładów, zasoby inwestora, dostępność źródeł finansowania,

1.2. Określenie wariantów i wstępna selekcja (pogłębione studium możliwości) - to przygotowanie bardziej szczegółowych założeń techniczno-ekonomicznych, pozwalających na dokonanie wstępnej selekcji wariantów inwestycyjnych już na podstawie kompleksowej oceny finansowej i ekonomicznej projektu;

- 1.3 Studium przedrealizacyjne - etap przygotowania raportu będącego ostateczną wersją projektu inwestycyjnego;
- 1.4 Ocena i podjęcie decyzji - weryfikacja ostatecznej oceny danego projektu. Powinna stanowić techniczną i ekonomiczną podstawę podjęcia decyzji o realizacji projektu. Przygotowanie takiego raportu wymaga przeprowadzenia szeregu studiów pomocniczych. Ograniczenie tolerancji w studium przedrealizacyjnym powinna oscylować w przedziale $\pm 10\%$.

2. Faza realizacji projektu

- 2.1 Prowadzenie negocjacji i zawieranie kontraktów - z wykonawcami robót, dostawcami maszyn i urządzeń, instytucjami finansowymi,
- 2.2 Przygotowanie ostatecznych planów technicznych projektu - wybór miejsca lokalizacji, opracowanie planów inżynierskich, przygotowanie szczegółowych harmonogramów prac i dostaw;
- 2.3 Budowa - prace związane z przygotowaniem terenu, budową obiektów, zakupem oraz instalacją maszyn;
- 2.4 Marketing przedprodukcyjny - promocja i reklama przedprodukcyjna;
- 2.5 Rekrutacja i szkolenie pracowników - prowadzone równoległe z budową projektu - przygotowanie kadr na moment uruchomienia produkcji
- 2.6 Przyjęcie obiektu do realizacji - etap będący połączeniem fazy realizacji i fazy operacyjnej; następuje w nim techniczny odbiór projektu.

3. Faza operacyjna

Obejmuje swoim zasięgiem wszystkie problemy z jakimi napotyka się każda organizacja w czasie swojej normalnej działalności. Wiążą się z tym zagadnienia związane z

odnawianiem, modernizacją i powiększaniem majątku, koniecznością przeprowadzenia działań restrukturyzacyjnych, a także ekspansją rynkową przedsiębiorstwa. Działania te wymagają jednak przygotowania i oceny kolejnych projektów rozwojowych

Wszystkie organizacje, w tym państwo, dysponują ograniczonymi zasobami i dlatego konieczne jest przeprowadzenie oceny projektowanych inwestycji (zwłaszcza rzeczowych) w celu dokonania wyboru i wdrożenia najefektywniejszych, najlepiej zaspakajających określone potrzeby oraz wyeliminowania nieefektywnych, najlepiej zaspakajających określone potrzeby oraz wyeliminowania nieefektywnych, nie spełniających określonych kryteriów finansowych i ekonomicznych.

Ocena finansowa projektu

Głównym celem analizy finansowej projektu jest pokazanie, na ile opłacalna jest jego realizacja, przy uwzględnieniu wszystkich wydatków, które należy w tym celu ponieść oraz przychodów, które spodziewamy się uzyskać. Finansowa analiza opłacalności projektu inwestycyjnego jest podstawowym narzędziem oceny projektu dla właściciela projektu.

W analizie zyskowności zasobów stosuje się zwykle takie podstawowe mierniki jak :

- stopa zysku w odniesieniu do kapitału zakładowego i całkowitych nakładów inwestycyjnych,
- okres zwrotu nakładów inwestycyjnych,
- zaktualizowana wartość netto projektu NPV (Net Present Value)
- wewnętrzna stopa procentowa

Wykonując analizę finansową dla projektu infrastrukturalnego musimy pamiętać o tym, że:

- Sporządzamy je na podstawie cen stałych, czyli cen sbowiązujących w tzw. roku bazowym,

- Rok bazowy to najczęściej rok , w którym sporządzamy analizę.

Aby sporządzić analizę finansową musimy wykonać następujące czynności:

1. szacujemy wszystkie nakłady inwestycyjne, które musimy ponieść , aby wdrożyć projekt,
2. prognozujemy wielkość zapotrzebowania na usługi, które będziemy świadczyć,
3. kalkulujemy koszty związane z eksploatacją projektu po jego oddaniu do użytkowania (tzw. koszty operacyjne),
4. określamy wielkość zmian kapitału obrotowego, która jest niezbędna do prawidłowej eksploatacji projektu,
5. opracowujemy harmonogram amortyzacji,
6. opracowujemy harmonogram spłaty długu zaciągniętego na realizację projektu,
7. sporządzamy rachunek wyników projektu,
8. sporządzamy rachunek przepływów pieniężnych wraz z oszacowaniem wskaźników efektywności projektu : zaktualizowana wartość netto (NPV) i finansowa wewnętrzna stopa zwrotu (IRR),
9. sporządzamy bilans projektu , czyli sprawozdanie podsumowujące dotychczasowe obliczenia

Nakłady inwestycyjne

Głównymi kategoriami nakładów inwestycyjnych są:

- budynki,
- maszyny i urządzenia,
- środki transportu,
- instalacje,
- grunty (jeżeli zachodzi taka konieczność) itp.

Wartość pojawiająca się w końcu okresu jest tzw. wartością końcową (rezydualną). Najczęściej odpowiada ona wartościom księgowym tych elementów majątku, które nie zostały w pełni zamortyzowane w okresie objętym analizą – tak jest również w analizowanym przypadku.

Koszty działalności operacyjnej – bez amortyzacji

Koszty działalności operacyjnej – bez amortyzacji Koszty operacyjne związane są ściśle z fazą eksploatacji analizowanego projektu – na przykład podczas pracy w oczyszczalni ścieków zużywane są różnego rodzaju substancje chemiczne, zużywana jest energia na cele procesowe oraz przez urządzenia, oświetlenie i ogrzewanie pomieszczeń a w fazie eksploatacji np. drogi ponoszone są koszty utrzymania zimowego i letniego oraz remontów bieżących.

Kapitał obrotowy

Kapitał obrotowy bardzo często nazywany jest także „kapitałem pracującym”, gdyż jest tym elementem majątku, dzięki któremu projekt może efektywnie funkcjonować. Stanowi on pewien element „bezpieczeństwa”, ułatwiający zachowanie płynności finansowej, a więc zdolności do spłaty bieżących zobowiązań.

Kapitał obrotowy obejmuje:

- zapasy materiałów/surowców i produktów gotowych,
- należności krótkoterminowe,
- zobowiązania krótkoterminowe.

Zapasy – gwarantują ciągłość funkcjonowania danego projektu w przypadku wystąpienia niekorzystnych zdarzeń, np. w przypadku przerw w dostawie surowców (zapasami mogą być m.in. substancje chemiczne w oczyszczalni ścieków).

Należności krótkoterminowe – stanowią wielkość środków pieniężnych przysługujących nam z tytułu świadczonych usług, których okres spłaty jest nie dłuższy niż rok, np.: opłaty za odbiór i oczyszczenie ścieków.

Zobowiązania krótkoterminowe – stanowią wielkość środków pieniężnych, które jesteśmy winni (np.: dostawcom maszyn, czy urządzeń). Wielkość ta obniża poziom kapitału obrotowego. Zobowiązania odliczane są od sumy pozostałych elementów tego kapitału w celu określenia zapotrzebowania na kapitał obrotowy.

W analizie finansowej uwzględnia się jedynie zmiany kapitału obrotowego w każdym roku, dlatego też zmianę tę w danym roku obliczamy jako różnicę wartości kapitału obrotowego pod koniec rozpatrywanego roku i odpowiadającej mu wartości w roku poprzednim.

Harmonogram amortyzacji

Amortyzacja jest bardzo istotną pozycją kosztową. Stanowi ona koszt, który obniża podstawę opodatkowania, ale nie jest wydatkiem. Odpisy amortyzacyjne od posiadanego majątku służą do jego odtworzenia lub przeznaczone są na inwestycje, a także nabycie nowych środków trwałych.

Podstawową metodą amortyzacji jest tzw. metoda liniowa. W metodzie tej całkowitą wartość początkową składnika majątku trwałego dzieli się na równe kwotowo części w całym okresie amortyzacji.

Rachunek wyników

Rachunek wyników to pierwsze z trzech podstawowych sprawozdań finansowych, obejmujących także rachunek przepływów pieniężnych (tzw. cash flow) i bilans, w którym zostanie przedstawione, jak sama nazwa wskazuje wynik naszego projektu.

Zasadnicza różnica między rachunkiem wyników a, na przykład, bilansem polega na tym, że bilans przedstawia stan zasobów w określonym czasie, natomiast rachunek wyników wyraża wyniki działalności w postaci przychodów i kosztów.

Rachunek wyników informuje, które czynniki wpłynęły na łączny wynik finansowy wykazywany w bilansie, a więc pokazuje, jakie były zasadnicze rodzaje przychodów i jakie występowały koszty ich uzyskania. Istotnym elementem jest określenie podstawy opodatkowania. Jeżeli zysk przed opodatkowaniem, począwszy od pierwszego roku, jest dodatni, to wówczas wysokość podstawy opodatkowania odpowiada wysokości tego zysku. Jeżeli natomiast w początkowym okresie jest on ujemny (czyli projekt przynosi straty), to wówczas podstawę opodatkowania obliczamy z uwzględnieniem strat z lat ubiegłych.

Rachunek przepływów pieniężnych (CASH FLOW)

Rachunek przepływów pieniężnych ma głównie na celu dokonanie analizy płynności projektu – określenie ewentualnych okresów niedoboru gotówki oraz zaplanowanie odpowiednich działań służących zapobieganiu wystąpienia takich niedoborów. W ramach przepływów pieniężnych odnotowuje się wpływy i wypływy pieniężne w rzeczywistym czasie ich zaistnienia, nie daje więc on (z księgowego punktu widzenia) wskazania odnośnie rentowności. Podaje jedynie informacje na temat kwoty środków pieniężnych, będących do dyspozycji w określonym czasie.

Po zdyskontowaniu końcowej pozycji rachunku przepływów pieniężnych otrzymujemy poszukiwane wartości finansowych wskaźników efektywności projektu.

W przeciwieństwie do rachunku wyników, w którym mierzy się wyniki projektu w danym okresie czasu, w bilansie określa się wartość projektu w konkretnym czasie, uwzględniając zyski i straty z lat poprzednich.

Wartość zaktualizowana netto (NPV):

Wartość zaktualizowana netto (z ang. Net Present Value) wyliczana jest na podstawie zdyskontowanych przepływach środków pieniężnych. Etapy obliczania NPV:

1. obliczanie wartości aktualnej przepływów środków pieniężnych w kolejnych okresach, zdyskontowanych wg kosztów kapitału,
2. suma zdyskontowanych przepływów pieniężnych jest oznaczana zwyczajowo jako NPV projektu,
3. jeśli NPV jest dodatnie, projekt jest korzystny finansowo; jeśli ujemna- niekorzystny;

$$NPV = IN + CF_1/(1+r) + CF_2/(1+r)^2 + CF_3/(1+r)^3 + \dots + CF_n/(1+r)^n$$

$$NPV = \sum_{t=0}^n CF_t/(1+r)^t$$

IN- wielkość nakładów inwestycyjnych

CF_t- przepływ środków pieniężnych w okresie t

r- koszt kapitału projektu (stopa dyskontowa- wymagana przez inwestora stopa zwrotu, właściwy dla projektu koszt kapitału)

n- ostatni rok prognozy Cash Flow

Przez wartość bieżącą rozumiemy bieżącą wartość strumienia pieniężnego Cash Flow zawierającego wydatki związane z inwestycjami (Cash Flow „ujemny”), jak również wpływy z eksploatacji inwestycji (Cash Flow „dodatni”). „Wykres, który odnosi NPV projektu do stopy dyskontowej, określa się zwyczajowo krzywą wartości zaktualizowanej netto”⁶³. Odprawy środków pieniężnych (wydatki na realizację projektu) są traktowane jako ujemne przepływy środków pieniężnych.

NPV wynoszące zero oznacza, że przepływy środków pieniężnych projektu dokładnie wystarczają, aby spłacić kapitał i przynieść wymaganą stopę dochodu z kapitału. Przy wykorzystaniu tego kryterium do badania efektywności dwóch projektów, za korzystniejszy uznaje się zawsze ten o większej wartości NPV. Stosowana w dyskontowaniu strumienia Cash Flow stopa dyskontowa często równa jest kosztowi kapitału właściwemu dla analizowanego projektu⁶⁴. Gdy projekt charakteryzuje dodatnia wartość NPV, wówczas przepływy środków pieniężnych zapewniają dodatkowy dochód (generuje się więcej pieniądza, niż go zainwestowano, a zatem przyprawy pieniądza wystarczają na spłatę długu zaciągniętego na realizację projektu)⁶⁵.

Wewnętrzna stopa zwrotu (IRR)

IRR (internal rate of return)- jest definiowana jako stopa dyskonta, która zrównuje wartość obecną oczekiwanych wpływów środków pieniężnych i wartość obecną oczekiwanych kosztów⁶⁶.

IRR TO STOPA DYSKONTOWA, DLA KTÓREJ NPV=0.

$$-IN + CF_1/(1+IRR) + CF_2/(1+IRR)^2 + \dots + CF_n/(1+IRR) = 0$$

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem, s. 34.

⁶⁵ E.F.Brigham, L.C.Gapenski, Zarządzanie finansami, PWE, Warszawa 2000, s.303.

⁶⁶ Ibidem.

PV (wpływy)=PV (koszt inwestycji)

$$\sum_{t=0}^n CF_t/(1+IRR)^t=0$$

Powyższe równanie stopnia „n” ma „n” różnych pierwiastków, czyli możliwych rozwiązań. Wszystkie ww. pierwiastki, poza jednym, są liczbami urojonymi, gdy inwestycje są typowe, a więc w normalnej sytuacji uzyskujemy tylko jedną wartość IRR. Natomiast, gdy projekt jest niestandardowy, możliwe jest wystąpienie wielokrotnych IRR⁶⁷. IRR projektu jest rozumiane jako oczekiwaną stopą dochodu z inwestycji.

Przy zastosowaniu tej metody, projekt jest opłacalny, gdy IRR jest wyższa od rynkowej stopy zwrotu korzystnej przez inwestora (alternatywny kosztu kapitału)⁶⁸. Spośród dwóch projektów inwestycyjnych za lepszy uznaje się projekt o wyższej wartości wewnętrznej stopy zwrotu. Powyższa formuła ma praktyczne zastosowanie do projektów, dla których oczekiwane przyływy Cash Flow są równe w kolejnych latach. W większości projektów Cash Flow różnią się w poszczególnych okresach. Wyliczenie IRR jest wówczas dokonywane metodą prób i błędów.

Poprzez kolejne kalkulacje wylicza się wartość bieżącą oczekiwanego strumienia poszukując największej wartości całkowitej stopy r1, dla której NPV(r1)<0, oraz najmniejszej wartości całkowitej stopy r2, przy której NPV(r2)>0. Na podstawie tych wyliczeń można stwierdzić, iż IRR zawiera się pomiędzy wartościami r1 i r2⁶⁹.

$$IRR=r1+[NPV1*(r2-r1)]/[NPV1-NPV2]$$

Graficzna interpretacja NPV pozwala przedstawić zależność między wartością bieżącą netto projektu a przyjętą stopą dyskontową oraz IRR. Graficzna interpretacja wymaga znajomości co najmniej trzech wielkości:

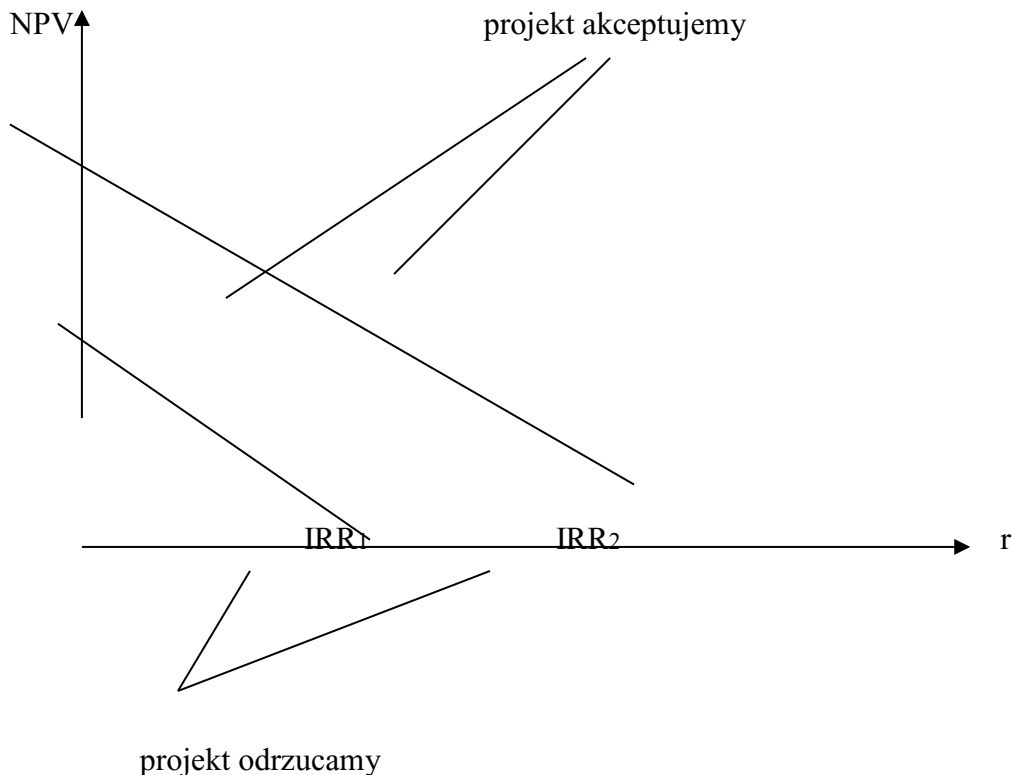
⁶⁷W. Pluta, ..., s. 73.

⁶⁸ Ibidem, s. 75.

⁶⁹ Ibidem, s. 76.

1. NPV dla stopy dyskontowej $r=0\%$
2. NPV dla stopy dyskontowej przyjętej jako koszt kapitału
3. IRR (wtedy $NPV=0$)

Wykres 1. Graficzne ujęcie metod szacowania NPV i IRR.



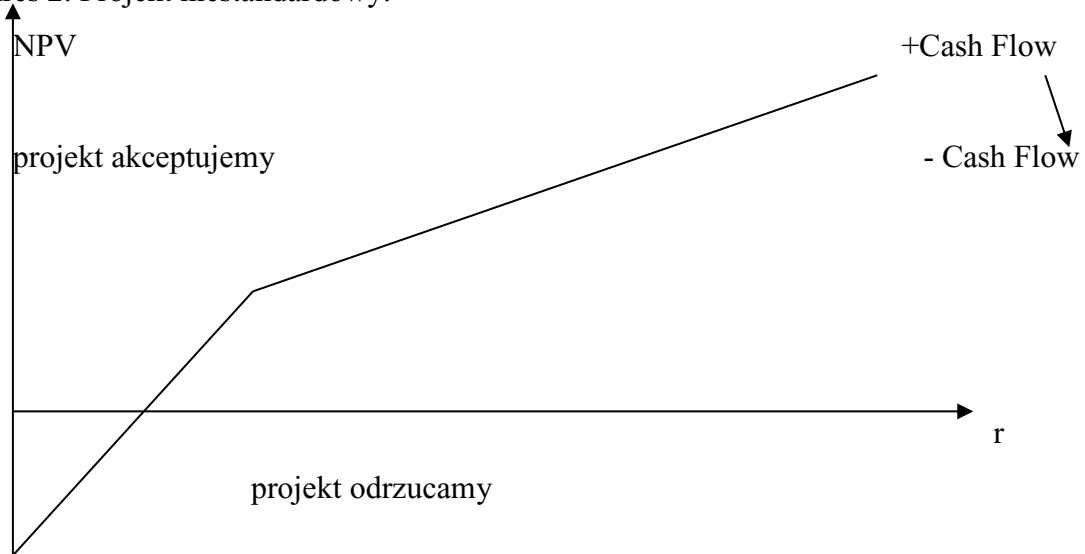
Źródło: W.Pluta, T.Jajuga, Inwestycje. Capital budgeting- budżetowanie kapitałowe, Fundacja Rozwoju Rachunkowosci w Polsce, Warszawa 1995, s. 74.

Gdy dwa projekty są niezależne od siebie, kryteria NPV i IRR prowadzą do tych samych decyzji; jeśli NPV sugeruje przyjęcie projektów, IRR także na to wskazuje⁷⁰.

W przypadku projektów nietypowych metody te dają również taką samą odpowiedź na pytanie o akceptację projektu, ale dotyczącą akceptacji formuła IRR musi być określona w inny sposób- projekt akceptujemy, gdy właściwa dla projektu stopa dyskontowa jest wyższa od IRR.

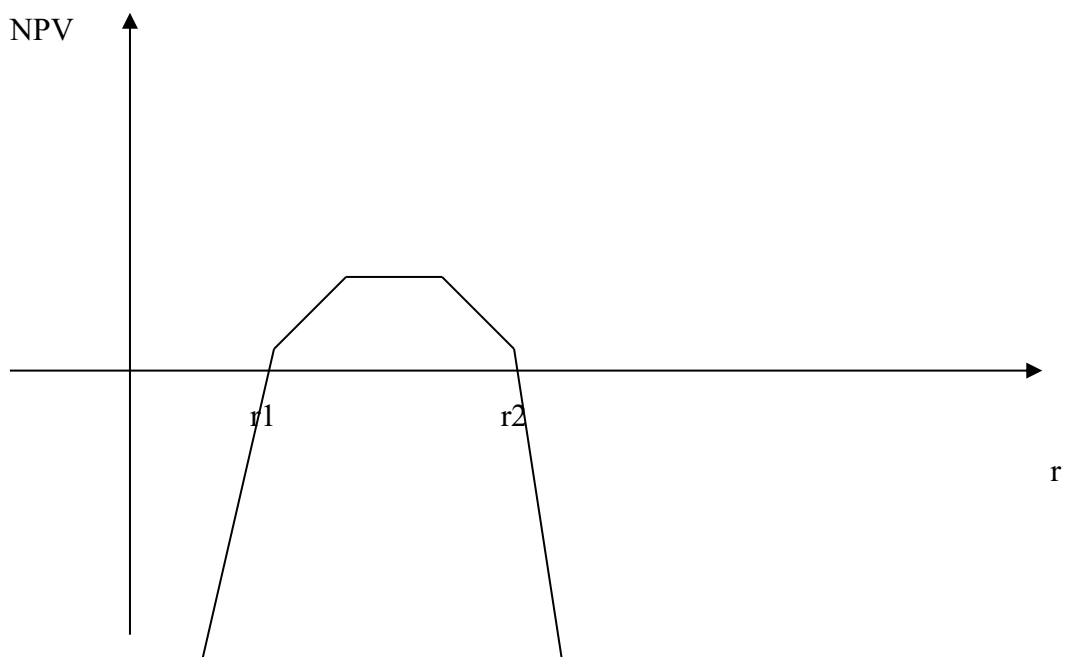
⁷⁰ Ibidem.

Wykres 2. Projekt niestandardowy.



Źródło: E.F.Brigham, L.C.Gapenski, Zarządzanie finansami, PWE, Warszawa 2000, s. 205.

Wykres 3. Projekt niestandardowy – przepływy pieniężne zmieniają znak więcej niż jeden raz.



Źródło: E.F.Brigham, L.C.Gapenski, Zarządzanie finansami, PWE, Warszawa 2000, s. 206.

W tym przypadku projekt jest korzystny, gdy wymagana stopa zwrotu (koszt kapitału) należy do przedziału $(r_1; r_2)$. Funkcjonują metody umożliwiające korzystanie z kryterium IRR

w procesach inwestycyjnych. Jednak z uwagi na duży stopień skomplikowania, rzadko ujmowane są w praktyce.

Możliwa jest sytuacja, gdy projekt niestandardowy może nie mieć IRR. Krzywa NPV nie przecina osi poziomej, nie ma takiej r , przy której $NPV=0$, nie ma też IRR. Kryterium IRR nie może być wykorzystane do oceny tego projektu.

„Sprzeczność między metodami NPV i IRR, która istnieje w niektórych przypadkach selekcji projektów inwestycyjnych, jest wynikiem różnicy w założeniach. IRR opiera się na założeniu, że przyływy gotówki, począwszy od pierwszego roku eksploatacji inwestycji, dadzą się reinwestować w projekty o IRR identycznej do wyliczonej dla analizowanego projektu. Założenie to może być jednak nierealne, gdy projekt ma bardzo wysoką IRR. Firma może mieć jeden bardzo atrakcyjny projekt, jednak nie może ich mieć nieskończenie wiele. NPV zakłada mniej realistyczny wariant. Cash Flow otrzymane w wyniku eksploatacji projektu może być reinwestowany w projekty, których IRR jest równa przyjętej do analizy stopie dyskontowej”⁷¹.

W wyniku rozbieżności między metodami IRR oraz NPV, pierwszeństwo ma NPV, gdyż ma bardziej realistyczne założenie. Ponadto:

1. NPV w przeciwieństwie do IRR odzwierciedla absolutną wielkość rozważanych propozycji inwestycyjnych
2. metoda NPV jest łatwiejsza do zastosowania ze względów technicznych⁷²

Poziom NPV uzależniony jest z jednej strony od wielkości i rozłożenia w czasie przepływów pieniężnych netto, z drugiej od przyjętej do wyliczeń stopy procentowej. Wyższym wartościom stopy procentowej odpowiadają przy tym niższe współczynniki dyskontowe. Zwiększenie poziomu stopy procentowej prowadzi do obniżenia zaktualizowanej wartości przepływów pieniężnych w kolejnych latach. W przypadku

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem, s. 51.

inwestycji charakteryzującej się ujemnymi Cash Flow w początkowych latach tego okresu, a w dodatnim w dalszych latach, wielkość NPV ulega obniżeniu.

Ścisła zależność występująca między przedmiotowymi wielkościami ekonomicznymi wskazuje, iż wybór poziomu stopy procentowej ma ważne znaczenie dla określenia racjonalności wyników rachunku finansowego. Stopa ta ujmuje bowiem graniczną, wymaganą przez inwestora działającego w warunkach rynkowych, rentowność przedsięwzięcia. Stanowi ona zatem minimalną stopę jego efektywności⁷³.

Wybór najkorzystniejszego wariantu inwestycyjnego staje się o wiele trudniejszy, gdy oceniane projekty wymagają różnych nakładów kapitałowych. Do oceny nie można w tej sytuacji wykorzystać tylko NPV, gdyż wartość ta jest tylko miernikiem realizowanych Cash Flow netto. Nie wyraża ona natomiast dokładnie różnic w poziomie rentowności alternatywnych sposobów wykorzystania kapitału. Dlatego też, do analizy różnych (z punktu widzenia nakładów kapitałowych) przedsięwzięć, powinno się wykorzystać wskaźnik wartości zaktualizowanej netto. Wskaźnik ten jest stosunkiem NPV i wartości obecnej (zaktualizowanej) wymaganego nakładu inwestycyjnego (present value of the investment-PVI)⁷⁴

$$NPVR = NPV/PVI$$

NPVR- wskaźnik wartości zaktualizowanej netto

NPV- wartość zaktualizowana netto

PVI- obecna wartość wymaganego nakładu inwestycyjnego

⁷³ J.Gajdka, ..., s. 214.

⁷⁴ Ibidem.

Podstawą wyboru najbardziej opłacalnego finansowo, spośród analizowanych przedsięwzięć, jest maksymalizacja wskaźnika NPVR. Najefektywniejsza będzie zatem inwestycja odznaczająca się najwyższym wskaźnikiem wartości zaktualizowanej netto⁷⁵.

⁷⁵ Ibidem, s. 217.

Literatura

Monografie

Bernié-Boissard C., 2008, Des mots qui font la ville, Paris: La Dispute. Castells M., 1998, The information Age: economy, Society and Culture – The Rise of network Society, t. 2, Oxford: Blackwell. CBOS, 2007,

W. Marchleski, Ekspertyza. Analizy w zakresie przeglądu koncepcji oraz stanu wiedzy w Polsce na temat metropolizacji (w tym specjalnych rozwiązań dla wielkomiejskich aglomeracji – katowickiej, trójmiejskiej, warszawskiej) oraz kategoryzacji powiatów i gmin pod kątem modyfikacji modelu terytorialnej organizacji kraju, s. 4.

Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 2013-07-29, s. 173-179.

Prace zbiorowe

Gorzela G., Smętkowski M., 2005, Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”–EUROREG.

Gorzela G., Smętkowski M., 2009, Dynamika rozwoju regionów w krajach europy Środkowej i Wschodniej.

Hall P., Pain K. (red.), 2006, The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in europe, London: Earthscan.

Jałowiecki B., 1999, Metropolie, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania.

Tadeusz Markowski, Tadeusz Marszał: Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja – Problemy i pojęcia podstawowe. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 2006, s. 15, 17. ISBN 83-89693-16-X.

Akty prawne

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, s. 191. ISBN 978-83-7610-359-4.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, s. 176. ISBN 978-83-7610-359-4. Cytat: Rysunek 37. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, s. 183. ISBN 978-83-7610-359-4.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (projekt). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011-01-25, s. 67.

Bibliografia

1. Allen, R. “New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe.” Public Management Forum 1, 1999.
2. Aucoin, P. “Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform.” Choices: Institute for Research on Public Policy, 1996.
3. Bałdyga M., Gospodarka komunalna – aspekty prawne, wyd. Alpha Pro, 2004.
4. Batley, R. The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama, 1999.

5. Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wyd. Kasy im. Mianowskiego, Warszawa, 1928 r.
6. Boston, J. "The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform." Paper prepared for the IPMN Conference "Learning from Experiences with New Public Management," Macquarie Graduate School of Management, Sydney, 2000 r.
7. Brol R., *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
8. Castaneda, T. "Health Sector Reforms in Chile: Deconcentration of Hospital Services and Decentralization of Primary Health Care." Paper prepared for HDD, World Bank, 1997.
9. Chojna-Duch E.: *Polskie prawo finansowe. Finanse Publiczne*. Warszawa 2001.
10. Dunleavy, P., C. Hood, "From Old Public Administration to New Public Management." *Public Money and Management*, 1994.
11. Dziembowski Z., *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, SGPiS 1983.
12. Flynn, N., S. Pickard, *Markets and Networks: Contracting in Community Health Services*. Buckingham, UK: Open University Press, 1996.
13. Gałązka A., Sierak J., *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, projekt badawczy Agencji Rozwoju Komunalnego, Municipium, Warszawa, 1998.
14. Gendron, Y., D. J. Cooper, "In the Name of Accountability: State Auditing in the Province of Alberta and New Public Management." Paper presented at the Critical Perspectives on Accounting Conference, City University of New York, New York, 1999.
15. Ginsbert-Gebert A. *„Zarys polityki komunalnej*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa, 1977.

16. Goleń M., Ziółkowski M.: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
17. Gumińska Pawlic J., Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
18. Harding, A. and A. Preker, Innovations in Health Service Delivery: Corporatization in the Hospital Sector. New York: Oxford University Press, 1999.
19. Hood, C., "A Public Management for All Seasons?" Public Administration, 1999.
20. Ives, D. "Issues Concerning the Use of 'Agencies' in the Public Sector." Presentation at the seminar "Reform of Public Administration," Riga, Latvia, 1998.
21. Jarosiński K.: Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
22. Kelly, J. and J. Wanna. "Are Wildavsky's Guardians and Spenders Still Relevant? NPM and Budgetary Politics." In L. Jones, J. Guthrie and P. Steane, eds., Learning from International Public Management Reform. London: Elsevier-Oxford Press.
23. Kernaghan, K., "The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values." International Review of Administrative Sciences, 2000.
24. Kieres L., Związki i porozumienia komunalne, „Samorząd terytorialny” 1991, nr 10.
25. Leszczyński Z. ,Analiza ekonomiczno-finansowa spółki, PWE, 2004, Warszawa.
26. Manning, N., R. Mukherjee, "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance." Policy Research Working Paper No. 2427. World Bank, Washington, D.C, 2000.
27. Metody oceny rozwoju regionalnego, pod red. Danuty Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.

28. Miller, P., "Dilemmas of Accountability: The Limits of Accounting". In P.Hirst and S.Khilnani, eds., *Reinventing Democracy*. Oxford: Blackwell, 1996.
29. Minogue, M., "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector." In C. Polidano, M. Minogue and D. Hulme, eds., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
30. Mukherjee, R., J. K. Wilkins., "Unbundling Bureaucracy through Agency Creation." Adjudicated paper presented at the IPAC National Conference, August 30, New Brunswick, Canada, 1999.
31. Nickel, J. L. "Institutional Reform of Public Research Organizations: Autonomy, Legal Status and Governance." Working paper prepared for Rural Week, March, World Bank, Washington, D.C, 1998.
32. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej – Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 2004.
33. Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, II wyd., Wilno 1934.
34. Patrzalek L., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2000.
35. Peters, B. G., "Governance without Government: Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1997.
36. Peters, B. G. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1996.
37. Polidano, C. "The New Public Management in Developing Countries." Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, 1999.
38. Pollitt, C., *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell, 1993.

39. Pollitt, C., J. Birchall, Decentralising Public Service Management. Hampshire, UK: MacMillan, 1998.
40. Przegląd źródeł finansowania zadań inwestycyjnych, Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin, 2000.
41. Romzek, B. S., "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform." International Review of Administrative Sciences, 2000.
42. Rudzka-Lorenz C., Sierak J.: Zarządzanie finansami w gminach, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
43. Ruśkowski E. ,Polskie prawo finansowe, Warszawa 1998.
44. Sadowy M.: Zarządzanie funkcjonowaniem infrastruktury komunalnej, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH 2003.
45. Sawicki K.: Polityka bilansowa i analiza finansowa, praca zbiorowa, Wrocław, 2001, Wydawnictwo Ekspert i Doradztwo.
46. Savoie, D. "What Is Wrong with the New Public Management?" Canadian Public Administration, 1995.
47. Schick, A., The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington, New Zealand: State Services Commission, 1996.
48. Schick, A., 'Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms', World Bank Research Observer (International), 1998.
49. Scott, Graham and Taylor, Irene., "Autonomous Public Organisations In Thailand". Victoria Link mimeo. Wellington, New Zealand, 2000.
50. Stańczyszyn E.: Endo- i egzogeniczne czynniki i formy rozwoju lokalnego. W: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce pod red. R. Broła. Wydawnictwo AE we Wrocławiu. Wrocław 2003.

51. Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe na lata 2007-2013, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2005.
52. Keefer, Philip, and David Stasavage. 2000. "Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When Are Independent Central Banks Irrelevant?" Policy Research Working Paper No. 2356. World Bank, Washington, D.C.
53. Polidano, Charles. "The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis Affair in Britain." Working Paper No. 1. IDEM Public Policy and Management Series. [A revised version was published in Governance 12(1), 1999.
54. World Bank., "Contracting: What Works, What Doesn't and Why." In Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership. Oxford and New York: Oxford University Press for the World Bank, Washington, D.C, 1995.
55. Zalewski A., Nowe zarządzanie publiczne, pod red. Alojzego Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2005.
56. Ziółkowski M.: Zarządzanie strategiczne w samorządzie gminnym. W: Gospodarka lokalna w teorii i praktyce pod red. D. Strahl. Wydawnictwo AE we Wrocławiu. Wrocław, 2003.