INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ

Pomorski Przegląd Gospodarczy

Finanse samorządów

Numer 4/2011 (51)
ISSN 1506-6150
www.ppg.gda.pl

Partnerzy i sponsorzy Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego:
Województwo Pomorskie, Miasto Gdańsk,
Grupa LOTOS S.A., Grupa ENERGA S.A.,
Nordea Bank Polska S.A.

WOJEWÓDZTWO POMORSKIE

GDAŃSK
morze możliwości

LOTOS

Energa

Nordea

W NUMERZE

Jan Szomburg Jr 3 *Drodzy czytelnicy!*

FINANSE SAMORZĄDÓW

Paweł Adamowicz, Teresa Blacharska 9 *Źdźbło czy belka?*

dr Maciej Grabowski 14 *Nie zapominać o równowadze*

dr Michał Bitner 17 *Nie jest źle*

Błażej Konkol 20 *Małe gminy doszły do ściany*

dr hab. Maria Jastrzębska, prof. UG 26 *Samorząd centralnie uzależniony*

Olgierd Dziekoński 30 *Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*

dr hab. Michał Kulesza, prof. UW 35 *Sąsiedzkie układanki*

Marcin Tomalak 39 *Kierunek – decentralizacja*

dr Wojciech Misiąg 42 *Budżet zadaniowy, czyli jak trafiać w cel*

dr Krzysztof Szymański 47 *Blaski i cienie partnerstwa publiczno-prywatnego*

Włodzimierz Kiciński 52 *Dobry klient dla banków*

dr Błażej Lepczyński 56 *Usługi bankowe dla samorządów*

GOSPODARKA POMORZA

dr Maciej Tarkowski 60 *Sytuacja w III kwartale 2011 r.*

redaktor naczelny
Marcin Nowicki

redaktor prowadzący
Jan Szomburg Jr

zastępca redaktora prowadzącego
Wojciech Woźniak

dystrybucja
Katarzyna Topka

autor ilustracji
Jarosław Bujny

autor portretów
Krzysztof Wieliczko

ISSN 1506-6150

© Copyright by Instytut Badań
nad Gospodarką Rynkową

Wszelkie uwagi i opinie na temat
„Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego"
prosimy kierować pod adresem:
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
ul. Do Studzienki 63, 80-227 Gdańsk
tel.: +48 58 524 49 00
faks: +48 58 524 49 08
e-mail: redakcja@ppg.gda.pl
http://www.ppg.gda.pl

„PPG" ukazuje się dzięki pomocy:
Województwa Pomorskiego,
Miasta Gdańsk,
Grupy LOTOS S.A.,
Grupy ENERGA S.A.,
Nordea Banku Polska S.A.

Redakcja zastrzega sobie prawo opracowywania,
dokonywania skrótów oraz nadawania tytułów
i śródtytułów nadesłanym tekstom.

Opinie zawarte w prezentowanych artykułach nie zawsze
odzwierciedlają stanowisko IBnGR.

DRODZY CZYTELNICY!

Jan Szomburg Jr

redaktor prowadzący Pomorski Przegląd Gospodarczy

Jaka jest kondycja finansowa polskich samorządów? Czy przyszedł czas na poważne oszczędności, a może… „nie taki diabeł straszny, jak go malują”?

Globalny kryzys finansowy uwidocznił jak ważne jest prowadzenie zrównoważonej polityki budżetowej. Utrzymywanie rokrocznych deficytów i zadłużenia wymagającego wysokich kosztów obsługi w stosunku do dochodów okazało się bardzo ryzykowną strategią. Rynki finansowe, wątpiąc w wypłacalność poszczególnych państw, regionów czy miast, podniosły swoje oczekiwania co do stopy zwrotu z pożyczanych im środków. Nagłe, dużo wyższe oprocentowanie dla nowo pozyskiwanych pieniędzy postawiło pod znakiem zapytania wykonalność wielu publicznych budżetów. Zasypanie nowej „dziury” wymaga dodatkowych pożyczek, a to podnosi ryzyko i zwiększa oczekiwania wierzycieli co do oprocentowania. W ten sposób tworzy się spirala zadłużenia, a stąd już tylko krok do bankructwa. Czy właśnie taki scenariusz grozi polskim samorządom?

Wydaje się, że dziś jest to mało prawdopodobne. Choć wydatki samorządów w ostatnich latach rosły zdecydowanie szybciej niż dochody, to jak wskazują analizy prezentowane w niniejszym „Przeglądzie", sektor ten notuje nadal solidną nadwyżkę operacyjną. Jednocześnie zadłużenie samorządów w stosunku do ich dochodów jest jednym z najniższych w Europie. Czy oznacza to, iż debata o kondycji finansowej polskich samorządów jest bezpodstawna?

W żadnym razie. Sytuacja finansowa poszczególnych gmin, powiatów czy województw nie jest jednolita. Zależy nie tylko od wskaźników zadłużenia, ale również od dochodów będących w rzeczywistej dyspozycji samorządów. Małe wiejskie gminy z reguły mogą decydować o zaledwie niewielkiej części swojego budżetu ze względu na niski w nim udział dochodów własnych (podatek rolny, od nieruchomości, PIT czy CIT). Większa część ich wpływów to subwencja oświatowa oraz dotacje przekazywane przez państwo na konkretne zadania zlecone. Samorządy te stają się więc strukturalnie wykluczone z możliwości inwestowania, w tym, ze względu na brak zdolności wniesienia wymaganego wkładu własnego, z ubiegania się o środki unijne. Tym samym nie są one w stanie poprawić swojej sytuacji w przyszłości, co de facto skazuje je na regres rozwojowy (w stosunku do samorządów, które prowadzą aktywną politykę w tym zakresie).

Od problemów nie są również wolne podmioty, które mają wysoki udział dochodów własnych (przede wszystkim miasta na prawach powiatu). Prowadzone przez nie obecnie inwestycje na szeroką skalę (przy niemałym udziale środków UE) mogą stać się zarówno dźwignią rozwojową jak i trwałym obciążeniem. Nowa droga, wiadukt, szkoła czy stadion będą stymulowały wzrost gospodarczy w jednej gminie (co przełoży się na jej dochody), a w innej generowały głównie koszty (utrzymanie niewykorzystanej infrastruktury). Ocena poszczególnych projektów inwestycyjnych nie jest łatwa. Szczególnie, że część z nich oddziałuje na dochody samorządów w sposób pośredni (np. budowa parku czy pola golfowego zwiększa atrakcyjność zamieszkania dla osób zamożnych, co powoduje ich osiedlanie się i w konsekwencji rodzi wyższe wpływy z podatków dochodowych).

Decyzje podejmowane przez samorządy nie są też obojętne z punktu widzenia budżetu państwa. Dług przez nie generowany wlicza się do całkowitego zadłużenia finansów publicznych (choć obecnie jest to udział niewielki). Podlega on zatem restrykcjom zarówno krajowym (np. przekroczenie konstytucyjnego progu 55% w stosunku do Produktu Krajowego Brutto skutkuje koniecznością zbilansowania budżetu w roku kolejnym) jak i unijnym (Traktat z Maastricht mówi o maksymalnym 3% deficycie i 60% długu w stosunku do PKB). Kondycja finansowa samorządów jest więc kwestią będącą w sferze bezpośredniego zainteresowania rządu, w tym przede wszystkim Ministra Finansów.

Trwający na świecie kryzys i załamanie finansów publicznych wielu krajów wymusza ich równoważenie również w Polsce. Na szczęście jesteśmy w sytuacji, kiedy możemy to robić w miarę spokojnie, rozsądnie i bez nacisku bliskiej perspektywy gwałtownego załamania – jak napisała jedna z agencji ratingowych „dobrowolnie, a nie zmuszani do tego przez rynki". Dlatego, decydując się na konieczne redukcje, należy bacznie przyjrzeć się co, gdzie i kiedy tniemy, czy przypadkiem nie ucinamy źródeł przyszłych dochodów. Warto tutaj przypomnieć, iż dochody samorządów, choć prawie dwa razy mniejsze niż budżet centralny, odpowiadają za większość inwestycji w sektorze ogólnorządowym. Prawdą jest jednak również to, iż niektóre z tych wydatków trudno nazwać inwestycjami prorozwojowymi. Paradoksalnie, szalejący wokół kryzys może stać się dla nas najlepszą motywacją do mądrego przeglądu i racjonalizacji całego sektora finansów publicznych – ważne, aby konieczne oszczędności dały szanse na inwestycje, które w przyszłości zaowocują zwiększonymi przychodami. Jak uczy nas doświadczenie, więcej przykładów na takie właśnie myślenie można znaleźć jednak w budżetach samorządów, niż w kolejnych budżetach państwa.

Finanse samorządów

Paweł Adamowicz – prezydent miasta Gdańska, prezes Unii Metropolii Polskich
Teresa Blacharska – skarbnik miasta Gdańska
Źdźbło czy belka?
Samorządy w niewielkim stopniu przyczyniają się do zadłużenia publicznego, a ich wydatki są bardziej racjonalne niż rządowe. Wprawdzie zadłużenie samorządów w ostatnich latach wzrosło, ale jest to wynikiem zwiększonych wydatków inwestycyjnych, związanych między innymi ze środkami unijnymi. Większym problemem dla finansów JST jest nakładanie na nie nowych zadań bez zapewnienia ich finansowania oraz próby nakładania nowych limitów poziomu zadłużenia. 9

dr Maciej Grabowski – wiceminister finansów
Nie zapominać o równowadze
Dostępność unijnych środków nie może być dla samorządów pretekstem do poluzowania polityki finansowej. JST powinny podejmować działania, które prowadzą do równoważenia finansów. Jedną z możliwości prowadzenia inwestycji, mimo obostrzeń dotyczących zadłużania się, jest partnerstwo publiczno-prywatne. Samorządy jednak niechętnie podejmują się tego typu – trudniejszych – projektów. 14

dr Michał Bitner – Uniwersytet Warszawski
Nie jest źle
Sytuacja finansowa podsektora samorządowego w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej prezentuje się dobrze, a nawet bardzo dobrze. Dane świadczą o tym, że zakres decentralizacji finansowej w Polsce jest relatywnie wysoki. Mimo spowolnień gospodarczych, mimo spadku poziomu niektórych dochodów gmin i mimo ograniczonych możliwości redukcji wzrostu wydatków bieżących, nie grozi nam pogłębiający się deficyt JST i całego podsektora samorządowego. 17

Błażej Konkol – wójt gminy Trąbki Wielkie i prezes Pomorskiego Stowarzyszenia Gmin Wiejskich
Małe gminy doszły do ściany
Samorządy potrzebują stabilizacji. Sytuacja, w której zmienia się zasady dotyczące możliwości zadłużania się JST i w której samorządy co chwilę obarczane są nowymi zadaniami bez zapewnienia wystarczających środków na ich realizację, jest niebezpieczna – przede wszystkim dla zwykle biedniejszych gmin wiejskich. Możliwości oszczędzania w wielu samorządach są już bardzo ograniczone. W niedalekiej przyszłości może zabraknąć pieniędzy na nowe inwestycje. 20

dr hab. Maria Jastrzębska, prof. UG – Uniwersytet Gdański

Samorząd centralnie uzależniony

Centralnie nakładane zadania, centralnie określany system dochodów, centralnie narzucane normy ostrożnościowe – to codzienność zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Czy w związku z tym można też mówić o wystarczających środkach z budżetu centralnego na realizację zadań zleconych? Nie. Czy w związku z ograniczonymi możliwościami wpływu JST na stabilizowanie sytuacji makroekonomicznej, mogą one liczyć na pomoc władz centralnych? Powinno tak być. 26

Olgierd Dziekoński – minister w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Nowe wyzwania – nowe rozwiązania

Na zadłużenie sektora finansów publicznych mają wpływ zarówno wydatki i zobowiązania sektora rządowego, jak i samorządowego. Budowanie stabilności finansów publicznych, w dobie kryzysu jest niezwykle ważne. Rozwiązaniami mogą być: obniżanie kosztów bieżących, zwiększanie przychodów oraz przesunięcia projektów inwestycyjnych poza bezpośrednie zobowiązania sektora finansów publicznych. Obecnie jednak nie wszystkie z nich można stosować. Konieczne są więc nowe regulacje i ograniczenia. Będą one jednak wyzwaniem dla samorządów chcących inwestować. 30

dr hab. Michał Kulesza, prof. UW – Uniwersytet Warszawski

Sąsiedzkie układanki

System samorządowych finansów trzeszczy. Samorządy nigdy nie dysponowały wystarczającymi środkami na realizację wszystkich nakładanych na nie zadań. Na dodatek mamy do czynienia z dwoma światami: dużych i często bogatych gmin, które poradzą sobie z większością problemów oraz gmin małych, głównie wiejskich, które są skazane na „klepanie biedy". Sytuację w samorządowych finansach może poprawić ściślejsza współpraca – przede wszystkim na polu inwestycji. 35

Marcin Tomalak – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Kierunek – decentralizacja

Polskie samorządy osiągnęły silną pozycję w życiu publicznym i prowadzą rozważną politykę rozwoju. Z reguły nie zadłużają się ponad miarę. Funkcjonują jednak jakby na „huśtawce" – raz przyznawano im większe kompetencje, innym razem bardziej uzależniano od instytucji rządowych i – co za tym idzie – od środków finansowych z budżetu państwa. Obecnie zaledwie 18% dochodów publicznych pozostaje w regionach, w których zostały wypracowane. System finansowania samorządów wymaga wielu udoskonaleń. Być może dotyczy to również zmian w systemie podatkowym. 39

dr Wojciech Misiąg – wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Budżet zadaniowy, czyli jak trafiać w cel

Budżet zadaniowy nie jest jeszcze popularnym narzędziem w samorządowym planowaniu finansów. Aby jednostki samorządu terytorialnego chętniej sięgały po to rozwiązanie, konieczne są zarówno zmiany w sposobie myślenia o budżecie wśród samych samorządowców, jak i zmiany w sposobie kształcenia osób, które później takie budżety konstruują. Ogromne znaczenie ma też obywatelska presja – mieszkańcy mają prawo wymagać od samorządów świadczeń na pewnym poziomie i realnych rozliczeń z obietnic. 42

dr Krzysztof Szymański – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Blaski i cienie partnerstwa publiczno-prywatnego

PPP, czyli partnerstwo publiczno-prywatne jest, a jakby go nie było. W porównaniu do administracji centralnej dużo większą aktywność na polu PPP wykazują samorządy. Skala podejmowanych przez nie inicjatyw jest ogromna, jednak do finału doprowadzane są tylko nieliczne z nich. Projekty PPP są trudne w przygotowaniu i realizacji, a otoczenie regulacyjne i instytucjonalne ich rozwoju w Polsce jest niezadowalające. Wzorując się na innych, bardziej doświadczonych w tym względzie krajach, powinniśmy pomyśleć o utworzeniu ośrodka rządowego PPP, odgrywającego rolę centralnego koordynatora i zarządcy programu. 47

Włodzimierz Kiciński – były prezes Nordea Bank Polska S.A.

Dobry klient dla banków

Samorządy są atrakcyjnymi klientami dla banków. Nie tylko chętnie korzystają z kredytów i innych produktów bankowych, ale przede wszystkim dbają o ich racjonalne wykorzystanie. Współpraca JST z bankami stale się rozwija i dlatego będą pojawiały się nowe oferty dedykowane samorządom, wychodzące naprzeciw ich zmieniającym się potrzebom. Bankowcy mają nadzieję na rozwój projektów publiczno-prywatnych, które dałyby impuls do nowej, długofalowej współpracy pomiędzy samorządami i bankami. Dopóki jednak JST mają dostęp do funduszy unijnych, takie projekty nie będą częste. 52

dr Błażej Lepczyński – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Usługi bankowe dla samorządów

Jednostki samorządu terytorialnego to ważni bankowi klienci. Są dobrymi kredytobiorcami – pożyczają coraz więcej i nie zalegają ze spłatą zobowiązań. Coraz odważniej chcą też sięgać po inne produkty bankowe, na przykład bankowość elektroniczną czy karty przedpłacone. Banki z kolei udoskonalają swoją ofertę dla JST. Pełnią też nową rolę w interesujących samorządy programach unijnych. 56

„Kotwica budżetowa” Jarosław Bujny

ŹDŹBŁO CZY BELKA?

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego i Radia Gdańsk.

Paweł Adamowicz

prezydent miasta Gdańska, prezes Unii Metropolii Polskich

Teresa Blacharska

skarbnik miasta Gdańska

Leszek Szmidtke: Czy próbował Pan zrozumieć argumenty ministra Jacka Rostowskiego, kiedy wyjaśniał, dlaczego samorządy nie mogą zadłużać się na dotychczasowym poziomie?

Paweł Adamowicz: Wsłuchiwałem się w jego uzasadnienie i miałem wrażenie, że sposób zdobywania i analizowania informacji przez ministerialne służby jest mało skrupulatny. Minister przedstawiał symulację wzrostu zadłużenia samorządów terytorialnych, opierając się na niepełnych danych. Dlatego w późniejszych konsultacjach z ministrem Michałem Bonim zasugerowaliśmy podporządkowanie Regionalnych Izb Obrachunkowych resortowi finansów. Co kwartał otrzymują one od nas sprawozdania finansowe i mają pełny obraz sytuacji.

L.S.: Inni samorządowcy jako przyczynę tego posunięcia wymieniają kampanię wyborczą i „nóż na gardle" ministra Rostowskiego związany z groźbą przekroczenia 55-procentowego progu zadłużenia.

P.A.: Rzeczywiście, później Jacek Rostowski do tego nie wracał. Być może zauważył, że samorządy w niewielkim stopniu przyczyniają się do zadłużenia publicznego, którego głównym „producentem" jest rząd i jego agendy.

L.S.: Trudno jednak zaprzeczyć, że zadłużenie samorządów w ostatnich kilku latach zauważalnie wzrosło.

P.A.: Ma ono jednak charakter przejściowy i związane jest z inwestycjami współfinansowanymi ze środków Unii Europejskiej. W tym roku nastąpi spadek poziomu zadłużenia. W niektórych miastach tegoroczny poziom wydatków inwestycyjnych jest niższy niż w roku ubiegłym. Z taką sytuacją możemy spotkać się na przykład w Gdyni.

L.S.: Przywołam jeszcze jeden argument Jacka Rostowskiego: trudno oszacować zadłużenie samorządów, ponieważ jest ono przerzucane do różnych spółek zależnych.

P.A.: Ten zarzut jest niepoważny. Długami spółek komunalnych nie można tak po prostu obciążać samorządów. Jeśli np. spółka Gdańskie Inwestycje Komunalne, która jest inwestorem zastępczym, nadmiernie się zadłuży, to zostanie postawiona w stan upadłości. Miasto nie ma możliwości pokrycia takich długów. W sytuacji podbramkowej może co najwyżej dokapitalizować spółkę. Dlatego posługiwanie się takimi argumentami przez ministra finansów jest demagogią.

L.S.: Jednak zarówno w kraju, jak i w naszym regionie są samorządowe spółki, które znajdują się w trudnej sytuacji. Argument Jacka Rostowskiego nie jest więc wyssany z palca. Z drugiej strony za kilka lat Jednostki Samorządu Terytorialnego nie będą mogły zadłużać się tak, jak obecnie, po co więc to grożenie palcem?

P.A.: Samorządy, szczególnie w dużych miastach, zdają sobie sprawę z nadchodzących zmian i powoli się do nich przygotowują. Gdańsk już zaczął zmieniać strukturę zadłużenia. Zdecydowaliśmy się między innymi na wcześniejszą spłatę najmniej korzystnych kredytów. Nie można zapominać, że ogromne inwestycje realizowane przez samorządy są finalizowane właśnie teraz. Na lata 2010–2013 przypada najwyższa kumulacja wydatków. Później poziom zadłużenia będzie malał. Unijne dofinansowania zwykle przekraczają połowę kosztów inwestycji, czasami jest to ponad 70 proc., więc te pieniądze otrzymamy po rozliczeniu. Ministerstwo Finansów powinno o tym wiedzieć.

L.S.: W najbliższym czasie, po kilku latach tłustych, nastąpią lata chude i unijnych pieniędzy będzie dużo mniej. Gdzie zamierza Pan szukać funduszy na kolejne inwestycje?

P.A.: Niekorzystnych zjawisk będzie więcej. To nie tylko spadek dochodów niektórych samorządów i ograniczenie ich zdolności kredytowej, ale także wzrost wydatków bieżących. Na to ostatnie składają się zarówno decyzje poszczególnych wójtów, burmistrzów czy prezydentów, jak i obciążenia nakładane na nas przez rząd i sejm. Co roku dokłada się nam kolejne zadania, nowe wydatki bez zapewnienia ich finansowania. Doskonałym przykładem jest ograniczenie do 80 proc. dotacji na świadczenia celowe pomocy społecznej, konieczność finansowania przez samorządy oświetlenia dróg publicznych na terenach miast czy też pomysł z wysłaniem sześciolatków do szkół.

Samorządy w niewielkim stopniu przyczyniają się do zadłużenia publicznego, którego głównym „producentem" jest rząd i jego agendy.

L.S.: Czy takie zmiany mogą okazać się większym zagrożeniem dla finansów samorządów niż ograniczenia w zadłużaniu?

P.A.: Obie tendencje są dużym zagrożeniem dla Jednostek Samorządu Terytorialnego. Inwestycje są finansowane przede wszystkim z tzw. wolnych środków. Jeżeli wzrastają wydatki będące efektem decyzji rządu

lub parlamentu, mamy mniej pieniędzy na inwestycje. Możliwości inwestowania zmniejsza też modyfikowanie przez resort finansów poziomu zadłużania się przez samorządy. Utrzymanie się tych trendów spowoduje kłopoty z wykorzystaniem środków unijnych przeznaczonych dla Polski w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020. Na szczęście sprawa ograniczeń w zadłużaniu się samorządów przycichła. Podbudowała nas też rozmowa z ministrem Michałem Bonim, który rozumie, że stan finansów JST jest ważny nie tylko z powodu bieżącego stanu polskiego długu publicznego, ale staje się bardziej istotny, jeżeli chcemy całkowicie i odpowiednio wykorzystać środki unijne w przyszłym budżecie Unii Europejskiej.

L.S.: Może minister uznał po prostu, że oszczędzać powinien nie tylko budżet centralny, ale również samorządy?

P.A.: Gospodarowanie finansami w samorządach jest dużo bardziej racjonalne niż w budżecie centralnym. Poza tym warto przypomnieć, że samorządy są niezależne. Nie wracajmy więc do modelu z lat 70. i 80. ubiegłego wieku, kiedy lokalna administracja była częścią administracji państwowej. Czasami w urzędach centralnych widać tęsknotę za takim rozwiązaniem.

L.S.: Samorządy muszą szukać nowych dochodów. Jakie są pomysły?

P.A.: Jednym z pomysłów jest zwiększenie udziału JST w podatkach PIT oraz CIT. Innym – zmiana formuły naliczania podatku od nieruchomości. Nie bardzo wierzę w zwiększenie przez rząd dotacji i subwencji.

L.S.: Czy samorządy interesują się instrumentami finansowymi, z których korzystają firmy?

Teresa Blacharska: Są to dla nas trudno dostępne narzędzia. Współpraca z bankami nie należy do łatwych. Wprawdzie jesteśmy dla nich bardzo wygodnymi klientami, ale wykorzystywanie nowych instrumentów stanowi margines. Pamiętamy, jak banki w 2009 r., kiedy osiągnęły dużą nadpłynność, bardzo się asekurowały i podnosiły ceny kredytów. Nawet teraz, kiedy nasze spółki starają się o kredyty, banki wymagają gwarancji z naszej strony.

> *Co roku dokłada się nam kolejne zadania, nowe wydatki bez zapewnienia ich finansowania. Doskonałym przykładem jest ograniczenie do 80 proc. dotacji na świadczenia celowe pomocy społecznej, konieczność finansowania przez samorządy oświetlenia dróg publicznych na terenach miast czy też pomysł z wysłaniem sześciolatków do szkół.*

L.S.: Jaka jest tegoroczna dynamika wzrostu kosztów utrzymania?

P.A.: Nie mamy pełnego obrazu, gdyż w tym roku rząd zafundował nam nieoczekiwane wydatki. Możemy oszacować je w edukacji, pomocy społecznej, ale jeszcze za wcześnie, by powiedzieć, ile dokładnie będzie nas to kosztowało.

L.S.: Ale każda kolejna inwestycja przekłada się na wzrost kosztów utrzymania.

T.B.: Przygotowaliśmy wyliczenia, ile musimy przeznaczyć na rozwijającą się infrastrukturę. Inwestycją, której utrzymanie będzie w przyszłości kosztowało najwięcej – kilka milionów złotych rocznie – jest tunel pod Martwą Wisłą. Poza tym duża liczba nowych projektów spowoduje, że nawet jeżeli pojedyncze odcinki dróg nie będą zbyt drogie, to zebrane razem stanowią poważną pozycję, na przykład w utrzymaniu zimowym, oświetleniu, drobnych naprawach itp. Dlatego liczymy, czy opłaci się wymiana części oświetlenia na bardziej energooszczędne. Testowane na kilku odcinkach dróg

i w niektórych szkołach oświetlenie ledowe okazało się tańsze o około 40 proc.

L.S.: Gdańsk ma pewne doświadczenia z budżetem zadaniowym. Czy w ten sposób można wydawać pieniądze bardziej efektywnie?

P.A.: Pozytywne efekty nie będą widoczne od razu. Stopniowo wprowadzamy kolejne zmiany. Nie mamy wielu narzędzi, które są potrzebne do precyzyjnego określania osiąganych rezultatów, brakuje nam między innymi systemów informatycznych. Po przeanalizowaniu wstępnych ocen nie spodziewam się dużych oszczędności. Mamy też inne ograniczenia. Jeżeli chcemy na przykład wprowadzać taki sposób zarządzania w oświacie, musimy liczyć się nie tylko z wysokością subwencji, ale także z Kartą Nauczyciela. Nie mamy też żadnego wpływu na podwyżki. Rząd robi to za naszymi plecami, nie pytając o ocenę wydajności czy efekty pracy poszczególnych nauczycieli.

L.S.: Rachunek skonsolidowany ma być kolejnym narzędziem pomocnym w usprawnieniu gospodarowania pieniędzmi przez samorządy.

P.A.: Korzystamy z tego narzędzia od dłuższego czasu i spodziewaliśmy się lepszych efektów. Wielokrotnie spotykamy się z dobrymi pomysłami, ale w praktyce nieliczne przynoszą zapowiadany rezultat.

L.S.: Z jednej strony mamy do czynienia z próbami oszczędności, bardziej racjonalnego gospodarowania, a z drugiej z nie zawsze przemyślanym wydawaniem unijnych pieniędzy, nawet w przypadku największych miast.

P.A.: Samorządy, szczególnie największych miast, większość środków unijnych przeznaczają na duże inwestycje infrastrukturalne. Zdarzają się inwestycje budzące wątpliwości. Uważam na przykład, że za pieniądze publiczne nie powinno się budować aquaparków. Lepiej zostawić to prywatnym firmom. Możemy stworzyć w planach miejsce i ewentualnie jakoś zachęcić inwestorów. Podnoszą się też głosy, że samorządy budują za dużo teatrów, oper, muzeów itp. Każdy budzący wątpliwości przypadek należałoby rozpatrywać indywidualnie, ale kultura jest dużą atrakcją dla mieszkańców i turystów, ma też znaczenie gospodarcze.

L.S.: Czy, kiedy strumień unijnych pieniędzy wyschnie i trzeba będzie poszukać innych źródeł, samorządy, a szczególnie duże miasta, łaskawiej spojrzą na partnerstwo publiczno- prywatne?

P.A.: Mówimy o potrzebie doprecyzowania tego narzędzia od wielu lat i przypomina to rzucanie grochem o ścianę.

L.S.: Michał Boni problemy tłumaczy możliwością wliczania PPP w finanse publiczne przez Eurostat. Jeżeli tak się stanie, to rząd nie będzie zainteresowany takimi inicjatywami.

P.A.: To jest najnowsza bariera blokująca rozwój tego typu partnerstwa. Byliśmy tym bardzo zaskoczeni i protestowaliśmy. Nie rozumiem, jak można zaklasyfikować udział w partnerstwie publiczno-prywatnym do poziomu zadłużenia.

L.S.: Jakich zmian potrzebują finanse samorządowe w najbliższych latach?

P.A.: W ostatnich latach dużo się wydarzyło na świecie i nie wyobrażam sobie, żeby premier, ministrowie finansów oraz spraw wewnętrznych nie wzięli pod uwagę tych globalnych zmian. Rząd powinien przejrzeć zadania realizowane przez samorządy i nie mnożyć nowych wydatków, którymi później je obciąży.

L.S.: Czy samorządy są dla rządu partnerem w dyskusjach o nowych zadaniach i wydatkach?

P.A.: Spotkania z przedstawicielami rządu odbywają się bardzo rzadko. Najczęściej dochodzi do nich, kiedy je po prostu wymusimy. Niektóre ministerstwa są bardziej otwarte, inne zaś zwracają mniejszą uwagę na problemy, z którymi borykają się samorządy. Bądźmy jednak dobrej myśli.

L.S.: Dziękuję za rozmowę.

O ROZMÓWCACH

Paweł Adamowicz – od 1998 r. prezydent miasta Gdańska. W latach 1984–1989 studiował na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W maju 1988 r. był współorganizatorem strajku okupacyjnego na tej uczelni oraz przewodniczącym studenckiego komitetu strajkowego. Po studiach rozpoczął pracę na UG jako asystent, a w latach 1990–1993 został prorektorem UG ds. studenckich. Działa w Zrzeszeniu Kaszubsko-Pomorskim. W 1990 r. został wybrany na radnego Gdańska z ramienia Komitetu Obywatelskiego. W kolejnej kadencji, w latach 1994–1998, pełnił funkcję przewodniczącego Rady Miasta. Działał wówczas w Partii Konserwatywnej, następnie w Stronnictwie Konserwatywno-Ludowym. W 1998 r. z listy AWS po raz trzeci został radnym, następnie objął urząd prezydenta miasta. W 2001 r. znalazł się wśród założycieli regionalnych struktur Platformy Obywatelskiej. 10 listopada 2002 r. został wybrany na drugą kadencję prezydencką, tym razem w wyborach bezpośrednich. W wyborach samorządowych w 2006 r. skutecznie ubiegał się o reelekcję, zwyciężając już w I turze. Cztery lata później ponownie wygrał w pierwszej turze. Uhonorowany jednym z najwyższych wyróżnień przyznawanych osobom świeckim przez Jana Pawła II – Złotym Krzyżem Pro Ecclesia et Pontifice i Komandorią Missio Reconciliationis. W 2003 r. odznaczony przez Prezydenta RP Srebrnym Krzyżem Zasługi. W marcu 2010 r. został uhonorowany Różą Franciszki Cegielskiej za zasługi dla rozwoju samorządności w Polsce, a we wrześniu tego samego roku Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski.

Teresa Blacharska w gdańskim magistracie zatrudniona jest od 1967 roku. Zaczynała jako praktykantka, potem referent i inspektor w Wydziale Finansowym. Stanowiska kierownicze w tym wydziale pełniła od 1987 roku. Do czasu objęcia stanowiska skarbnika miasta dyrektor Wydziału Finansowego. W 1976 roku ukończyła Wydział Ekonomiki Produkcji Uniwersytetu Gdańskiego ze specjalnością Finanse i Rachunkowość.

NIE ZAPOMINAĆ O RÓWNOWADZE

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtke: Samorządy, których zadłużenie przekroczyło 60% dochodów, to pojedyncze przypadki czy narastający problem?

Maciej Grabowski: Obecnie ze specjalnych pożyczek Skarbu Państwa na postępowania naprawcze i ostrożnościowe korzysta sześć gmin i jeden powiat. Przyczyn problemów finansowych, a raczej ewentualnych przyszłych problemów, należy szukać w wielu miejscach. Dzisiejsze wysokie nakłady inwestycyjne to jedna z nich. Kolejną przyczyną są rosnące w nadmierny sposób koszty bieżące. Samorządy nie potrafią, a niekiedy po prostu nie chcą podejmować się trudniejszych przedsięwzięć, jakimi są partnerstwa z firmami prywatnymi. Inwestycje współfinansowane pieniędzmi unijnymi też mają duży wpływ na poziom zadłużenia samorządów. Tym bardziej, że potrzebny jest wkład własny, a nim nastąpi refundacja często również kredyt. W niektórych gminach zmniejszyły się też wpływy z podatków dochodowych, np. w 2009 r. firmy miały gorsze wyniki, co przełożyło się na dochody samorządów.

dr Maciej Grabowski

wiceminister finansów

L.S.: Prezydent Gdańska Paweł Adamowicz uważa, że Ministerstwo Finansów ma niepełne informacje o sytuacji finansowej samorządów i wykoślawia jej obraz. Dlatego też sugeruje podporządkowanie Regionalnych Izb Obrachunkowych ministerstwu. Jaki wpływ na zadłużenie JST mają spółki celowe i czy zostało to dokładnie oszacowane?

M.G.: Zaciąganie zobowiązań przez spółki gminne jest jednym ze sposobów na ukrywanie rzeczywistego zadłużenia samorządów. Pozabilansowe operacje, takie jak poręczenia czy gwarancje, też mogą ostatecznie przekształcić się w twarde zobowiązania i wpłynąć na dług. Pomysł dotyczący Regionalnych Izb Obrachunkowych jest z pewnością wart rozważenia i w mojej opinii przyniósłby co najmniej lepszy przepływ informacji.

Samorządy nie potrafią, a niekiedy po prostu nie chcą podejmować się trudniejszych przedsięwzięć, jakimi są partnerstwa z firmami prywatnymi.

L.S.: Samorządowcy twierdzą, że obecny wzrost zadłużenia ma charakter przejściowy i zniknie wraz z unijnymi pieniędzmi.

M.G.: Problem nie zniknie, gdyż nie tylko projekty współfinansowane z funduszy unijnych wpływają na dużą dynamikę zadłużenia samorządów. Można też przewidzieć, że część obecnie realizowanych projektów przysporzy w przyszłości więcej kłopotów niż pożytków. Przecież te opery, stadiony czy aquaparki trzeba będzie w przyszłości utrzymać. Będą to sztywne i kosztowne wydatki w budżetach.

L.S.: Czy Ministerstwo Finansów ocenia efektywność wydatkowania pieniędzy przez samorządy?

M.G.: Od oceny efektywności wydatkowania pieniędzy przez samorządy jest społeczność lokalna, wybrane organy samorządowe, a ostatecznym probierzem są wybory. Ministerstwo Finansów nie zastąpi w tym działaniu demokratycznych mechanizmów i to one są, i powinny być, rozstrzygające.

L.S.: Często zarzuca się Ministerstwu Finansów, że wprowadzenie obostrzeń w zadłużaniu się samorządów zdusi przyszłe inwestycje, szczególnie gdy nastąpi przerwa w dopływie środków z UE. Także później, gdy już rozpocznie się nowy okres finansowania, mniejsze możliwości zaciągania długu mogą spowodować niewykorzystanie unijnych środków.

M.G.: Dostępność unijnych środków nie może być dla samorządów pretekstem do poluzowania polityki finansowej. W moim przekonaniu niezależnie od tego, czy te pieniądze są, czy też ich nie ma, powinny podejmować takie działania, które w krótkim, chociaż przede wszystkim w długim okresie, prowadzą do równoważenia finansów. Dlatego powrócę do potrzeby znacznie szerszego wykorzystania możliwości, jaką daje partnerstwo publiczno-prywatne. Rozumiem część obaw, które towarzyszą podejmowaniu decyzji inwestycyjnych realizowanych w taki sposób. Ryzyko utraty reputacji dla lokalnego polityka, jak pokazują przykłady również z Pomorza, istnieje i pewnie jest brane pod uwagę w naszych gminach. Łatwość rzucania nieuzasadnionych oskarżeń korupcyjnych przy takich przedsięwzięciach jest znacznie większa, niż przy tradycyjnym finansowaniu z budżetu. Pojawia się jeszcze problem o charakterze definicyjnym: kiedy przedsięwzięcie realizowane w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne jest zaliczane do sektora publicznego, a kiedy do prywatnego. Eurostat opublikował obszerne wyjaśnienia w tej sprawie. Ogólnie rzecz biorąc, decyduje o tym podział ryzyka przy realizacji inwestycji i później przy czerpaniu z niej korzyści. Dla Polski wpływa to m.in. na statystyki zadłużenia całego sektora publicznego. Rodzaj inwestycji ma realne znaczenie dla gmin nie tylko ze względu na limity zadłużenia, ale też ze względu na przyszłą stabilność finansową. Inwestycja prywatna po prostu

Od oceny efektywności wydatkowania pieniędzy przez samorządy jest społeczność lokalna, wybrane organy samorządowe, a ostatecznym probierzem są wybory. Ministerstwo Finansów nie zastąpi w tym działaniu demokratycznych mechanizmów i to one są, i powinny być, rozstrzygające.

Jeżeli popatrzymy na koszty bieżące samorządów i ich dynamikę, to wyraźnie widać szybki wzrost wydatków, w szczególności funduszu płac.

nie rodzi przyszłych ryzyk. Uważam, że GUS mógłby wydawać na wniosek samorządu wiążące interpretacje w tym zakresie, aby ograniczyć ryzyko niewłaściwego zakwalifikowania konkretnego projektu PPP. Ministerstwo Finansów, wydając wiążące interpretacje prawa podatkowego na wniosek podatnika, wytyczyło drogę i można skorzystać z tego wzorca. Nie ograniczy to innych problemów związanych z partnerstwem, które wynikają z innej kultury, sposobów działania czy horyzontów czasowych, którym podlegają samorządy i przedsiębiorstwa. Ryzyko definicyjne byłoby jednak wyeliminowane.

L.S.: Rosnące koszty utrzymania prawdopodobnie trudno będzie zrównoważyć większymi dochodami. Samorządy zapewne będą szukać nowych rozwiązań pozwalających bardziej racjonalnie wydawać pieniądze. Czy budżet zadaniowy jest takim narzędziem?

M.G.: Jeżeli popatrzymy na koszty bieżące samorządów i ich dynamikę, to wyraźnie widać szybki wzrost wydatków, w szczególności funduszu płac. JST po prostu zatrudniały tysiące nowych pracowników, a średnie płace również szybko rosły. Nawiasem mówiąc, obecnie administracja rządowa przegrywa wyraźnie z samorządami w przyciąganiu kandydatów do pracy. Bez ograniczenia dynamiki wzrostu wydatków bieżących ten problem z pewnością stanie przed wieloma samorządami. Budżet zadaniowy może być pomocny, ale w moim przekonaniu to dyscyplina budżetowa jest decydująca.

L.S.: Gdzie gminy, czy też szerzej, samorządy, mogą szukać nowych źródeł dochodów w najbliższych latach?

M.G.: Jednym problemem jest wysokość dochodów, innym ich stabilność. Dochody własne gmin ulegają wahaniom i tutaj potrzebne są zmiany systemowe. Należy unikać sytuacji takich jak ta, która będzie miała miejsce w 2012 r., kiedy to stawka ustawowa stosowana w podatku rolnym wzrośnie niemal o 100% z powodu jej powiązania z ceną żyta. Wprowadzenie podatku dochodowego od działalności rolnej i przejście w podatku rolnym na stawkę za 1 ha takie fluktuacje by ograniczyło. Podejmujemy działania w tym kierunku i stopniowo będzie wprowadzany podatek dochodowy od działalności rolniczej. Natomiast nałożenie dodatkowego podatku lokalnego, choć teoretycznie możliwe, w praktyce jest niewykonalne. Ograniczenie restrykcyjnych przepisów dotyczących referendów lokalnych, również tych dotyczących dodatkowych podatków lokalnych, wymagałoby zmian ustawowych. Różne zdarzenia mogą spowodować konieczność sięgnięcia po nadzwyczajne środki chociaż mam wątpliwości, czy samorządy chciałyby z takiego mechanizmu skorzystać. Mimo to powinny mieć taką możliwość.

L.S.: Dziękuję za rozmowę.

O ROZMÓWCY

Maciej H. Grabowski – doktor ekonomii i inżynier nawigator. Przez 18 lat pracował w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową, gdzie od roku 1991 pełnił funkcję wiceprezesa. Zajmował się badaniami nad systemami podatkowymi, transformacją systemów społeczno-gospodarczych, rynkami pracy. Był również konsultantem dla organizacji międzynarodowych takich jak Komisja Europejska, OECD, IFC czy ILO. Rozwijał Polskie Forum Strategii Lizbońskiej oraz Polskie Forum Obywatelskie. Brał udział w pracach nad przygotowaniem Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 oraz dokumentu „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe". W 2008 roku został powołany do Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, a następnie na funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, gdzie jest odpowiedzialny za system podatkowy.

NIE JEST ŹLE

dr Michał Bitner

Uniwersytet Warszawski

W niekończących się dyskusjach na temat sektora samorządowego w Polsce często słyszy się głosy o niedostatecznie głębokiej decentralizacji, głównie finansowej. Przez media co jakiś czas przetacza się fala publikacji straszących nas słabą kondycją finansową jednostek samorządu terytorialnego, rzekomo zadłużonego ponad miarę i narażonego na plagę bankructw lub przynajmniej niewydolności w spłacie kredytów. Jak sytuacja finansowa samorządów wygląda w rzeczywistości? Przyjrzyjmy się jej na tle kondycji tego sektora w innych krajach Unii Europejskiej.

Pozytywne procenty

Podsektor samorządowy odgrywa w naszym kraju relatywnie dużą rolę: jego udział w dochodach sektora ogólnorządowego wynosił w 2010 r. ponad 36% i wykazywał tendencję wzrostową. Dla porównania – średnia dla krajów „piętnastki" (EU15) wynosiła 27%, a dla „nowych krajów członkowskich" (NMS) – 23%. Struktura dochodów podsektora odpowiada z grubsza średniej strukturze w pozostałych krajach UE: udział podatków od dochodu i majątku wynosi 20% (tyle samo, ile średnio w NMS, trochę więcej niż w EU15), podatków od produkcji – 8% (zdecydowanie mniej niż w krajach EU15, gdzie sięga 15%, ale niewiele mniej niż w NMS), transferów bieżących – ponad 52% (mniej

więcej tyle samo, ile w NMS, ale więcej niż w krajach EU15), transferów kapitałowych – niecałe 8% (trochę mniej niż średnie europejskie), dochodów ze sprzedaży wyrobów i usług – niecałe 10% (również nieco mniej niż średnie europejskie). Pytanie o zakres decentralizacji finansowej jest zawsze pytaniem politycznym, ale na podstawie przytoczonych danych można stwierdzić, że w Polsce jest on relatywnie wysoki.

Podobnie jak w innych krajach UE, także w Polsce podsektor samorządowy jest największym inwestorem w sektorze ogólnorządowym (jego udział w inwestycjach publicznych sięga 60%, a w ciągu ostatnich 10 lat wielokrotnie przekraczał 2/3), ponieważ jednak w Polsce inwestycje sektora ogólnorządowego w inwestycjach w całej gospodarce są najwyższe – udział inwestycji samorządowych w PKB (ponad 3,3%) również nie ma sobie równych. Jeżeli więc mówimy o kontrybucji popytu inwestycyjnego do wzrostu gospodarczego, z którego – istotnie – możemy być zadowoleni, nie możemy zapominać, że istotną część wydatków rozwojowych ponoszą jednostki podsektora samorządowego.

Udział podsektora samorządowego w dochodach sektora ogólnorządowego wynosił w Polsce w 2010 r. ponad 36% i wykazywał tendencję rosnącą. (…) Podsektor ten jest największym inwestorem w sektorze ogólnorządowym – jego udział w inwestycjach publicznych sięga 60%.

Nie należy przesadzać z narzekaniami na rzekomo nadmierny udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach ogółem. Rzeczywiście, w podsektorze samorządowym w Polsce wynosi on prawie 39% i jest wyższy niż średnie europejskie (35% dla EU15 i prawie 38% dla NMS), ale tylko trochę, a ponadto systematycznie maleje (dziesięć lat temu przekraczał 45%).

Podsektor samorządowy w Polsce ciągle odnotowuje przyzwoitą nadwyżkę operacyjną (blisko 18% w relacji do dochodów; średnia dla EU15 wynosi niecałe 15%, a dla NMS – niecałe 21%), choć tak jak w pozostałych krajach Unii nadwyżka ta malała w ciągu ostatnich trzech lat.

To prawda, że relacja deficytu podsektora – rozumianego w sensie procedury nadmiernego deficytu jako *net borrowing*[1] – do PKB wynosi 1,14% i nie ma sobie równych w krajach europejskich (niedokładnie: w Norwegii, jednym z najbogatszych krajów świata, jest jeszcze wyższa – 1,16%, w krajach UE15 wyniosła 0,3%, w NMS – 0,35%), ale – o czym jeszcze będzie mowa – ma on charakter wybitnie cykliczny i wynika z godnego pochwały stopnia absorpcji ogromnych środków na infrastrukturę pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Udział długu podsektora samorządowego w długu publicznym jest symboliczny – w 2010 r. wynosił bowiem 7% (średnio dla EU15 – ponad 8%, a dla NMS – ponad 10%). Warto jeszcze dodać, że także relacja długu podsektora do jego dochodów w Polsce należy do najniższych w Europie i wynosi 28% (średnia dla EU15 to prawie 49%, a dla NMS – prawie 34%).

Skazani na deficyt? Nie

Jak wskazują doświadczenia dwóch spowolnień gospodarczych, które miały miejsce w minionym dziesięcioleciu, tzn. pierwszego w latach 2001–2003

1 *Net borrowing* jako miara deficytu różni się od koncepcji deficytu w prawie krajowym zakresem uwzględnianych transakcji (np. zakup akcji traktowany jest w prawie krajowym jako wydatek majątkowy, w ESA'95 jako niewpływająca na wielkość deficytu transakcja ujmowana na rachunku finansowym) oraz okresem ich uwzględniania (w prawie krajowym zasadniczo obowiązuje zasada kasowa, w ESA'95 – memoriałowa).

Nie jesteśmy skazani na pogłębiający się deficyt samorządów. Ich wydatki inwestycyjne mają charakter cykliczny, a co za tym idzie – generowany przez nie deficyt również. Od 2012 r. dynamika inwestycji JST ma być ujemna, a znaczące spadki mają nastąpić od 2013 r. Od roku 2014 samorządy powinny więc wykazywać nadwyżkę.

i drugiego w latach 2008–2009(?), system finansów samorządowych w Polsce – podobnie jak w innych krajach UE – nie jest immunizowany na niekorzystne zmiany PKB. Rok 2010 był trzecim rokiem z rzędu, w którym spadały nominalne (sic!) wpływy z CIT, w roku tym dochody (nominalne) z PIT ustabilizowały się na poziomie z roku 2009, a w roku 2009 spadły o blisko 8% w porównaniu z rokiem poprzednim. Podobnie rzecz miała się z podatkiem od czynności cywilno-prawnych, który stanowi trzeci pod względem fiskalnego znaczenia podatek stanowiący dochód gmin: w roku 2009 spadł o ponad 23%. Wpływy z kolejnego ważnego, zwłaszcza dla gmin wiejskich, podatku – rolnego – w roku 2009 nie wzrosły, a w roku 2010 spadły o 20%. Należy przy tym pamiętać, że dla poziomu dochodów JST ważna jest nie tyle zmiana samego PKB, ile zmiany poszczególnych jego składników: cóż z tego, że w 2009 r. byliśmy „zieloną wyspą", skoro wynikało to z kontrybucji eksportu netto. Pytanie o perspektywę finansów samorządowych jest więc w znacznej mierze pytaniem o prognozę PKB (i jego poszczególnych składników) dla Polski. W tym samym czasie, tzn. w latach 2008–2010, nominalne wydatki bieżące JST rosły średniorocznie o 9% (tzn. znacznie szybciej od analogicznych wydatków budżetu państwa). Z drugiej strony należy pamiętać, że wydatki bieżące JST to przede wszystkim wynagrodzenia (tylko w części zmienna zależna) oraz zadania zlecone przez państwo. Możliwości redukcji wzrostu wydatków bieżących są więc w pewnym stopniu (nierównym w różnych JST) ograniczone.

Czy jesteśmy zatem skazani na pogłębiający się deficyt JST i całego podsektora samorządowego? Niekoniecznie, albo raczej wcale nie. Wystarczy pobieżnie spojrzeć na dane historyczne, aby zauważyć cykliczny charakter wydatków inwestycyjnych JST i – co za tym idzie – generowanego przez nie deficytu. W roku 2006 deficyt budżetów JST wyniósł blisko 3 mld zł, ale wydatki inwestycyjne wzrosły o 37%. W roku 2009 deficyt wyniósł prawie 13 mld zł, ale inwestycje wzrosły o 35%. Jak wynika z analizy wieloletnich prognoz finansowych, począwszy od 2012 r. dynamika inwestycji JST ma być ujemna, przy czym szczególnie znaczące spadki (ponad 20%) nastąpią (prawdopodobnie – ale nie z całą pewnością) od 2013 r. Jeżeli prognozy te konstruowane są ostrożnie, to począwszy od roku 2014 JST wykazywać będą całkiem sporą nadwyżkę do czasu, gdy sięgną po środki udostępnione w ramach polityki spójności w okresie 2014–2020.

O AUTORZE

Michał Bitner jest doktorem prawa, wykładowcą na Uniwersytecie Warszawskim oraz kierownikiem Podyplomowego Studium Zarządzania Projektami Finansowanymi ze Środków Unii Europejskiej. Był ekspertem Agencji Rozwoju Komunalnego, współpracował m.in. z Bankiem Światowym, Amerykańską Agencją ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID), Kanadyjską Agencją Rozwoju Międzynarodowego i Ministerstwem Finansów. Jest autorem publikacji o tematyce prawnej i finansowej.

MAŁE GMINY DOSZŁY DO ŚCIANY

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego i Radia Gdańsk.

Błażej Konkol

wójt gminy Trąbki Wielkie i prezes Pomorskiego Stowarzyszenia Gmin Wiejskich

Leszek Szmidtke: Rząd ma oszczędzać, a samorządy nie muszą?

Błażej Konkol: Samorządy liczą swoje dochody i wydatki z ołówkiem w ręku. Uprzedzając pytanie, od razu wyjaśnię, że jednym wychodzi to lepiej, innym gorzej. Inna kwestią jest to, że w niektórych gminach dochód na jednego mieszkańca nie przekracza 500 złotych, a w innych sięga kilkudziesięciu tysięcy złotych.

L.S.: Minister Jacek Rostowski ograniczenia w wysokości zadłużania samorządów tłumaczył trudnym do oszacowania poziomem długu samorządów.

B.K.: Pan minister jest w błędzie. Wszystko można policzyć. Nawet jeżeli uwzględnimy kredyty brane przez samorządowe spółki, to wiadomo, jaki jest poziom zadłużenia, bo przecież banki wymagają gwarancji. Natomiast wejście w życie reguły wydatkowej zablokuje inwestycje w większości gmin wiejskich i doprowadzi do osobliwych sytuacji: do 31 grudnia 2013 r. gmina, osiągając blisko 60-procentowy poziom zadłużenia, będzie funkcjonowała zgodnie z przepisami, ale już 1 stycznia 2014 r. złamie prawo. Czy premier planuje wprowadzanie zarządu komisarycznego w takich gminach?

„Budżetowa posucha” Jarosław Bujny

L.S.: Obawiam się, że to nie koniec. Gmina Bytów, budując salę gimnastyczną w jednej z miejscowości, ostatecznie nie dostała zwrotu z UE. Raczej spłaci kredyt, bo ma dochody. Jaki będzie los biednej gminy wiejskiej?

B.K.: Większość gmin wiejskich nie poradzi sobie w takiej sytuacji. Budżety są sztywne, gdyż w przeważającej większości składają się z trzech kosztownych pozycji: oświaty, pomocy społecznej i administracji. Rząd zleca nam kolejne zadanie, czyli reformę oświaty, polegającą na uruchamianiu przedszkoli i żłobków. Chwilę później jest kolejna podwyżka dla nauczycieli. Do tego dochodzi niż demograficzny powodujący, że w oddziałach mamy obecnie po 15–18 uczniów. Rząd wypłaca nam subwencję liczoną na jednego ucznia. Tymczasem wcześniejsze kalkulacje, np. związane z kosztami, liczbą i wynagrodzeniem nauczycieli oszacowano na poziomie 20–25 uczniów. Różnicę musimy dołożyć z naszych niewielkich dochodów własnych. W naszym województwie poziom subwencji jest wystarczający tylko dla około 20 gmin miejskich i wiejskich. Natomiast w wielu gminach otrzymywane od rządu pieniądze nie wystarczają nawet na wynagrodzenia pracowników oświaty. MEN oblicza subwencję wg 40 różnych kryteriów i chyba nikt nie potrafi wytłumaczyć tej konstrukcji.

Wejście w życie reguły wydatkowej zablokuje inwestycje w większości gmin wiejskich i doprowadzi do osobliwych sytuacji: do 31 grudnia 2013 r. gmina, osiągając blisko 60-procentowy poziom zadłużenia, będzie funkcjonowała zgodnie z przepisami, ale już 1 stycznia 2014 r. złamie prawo.

L.S.: Jak te 20 gmin utrzymuje oświatę, nie przekraczając subwencji?

B.K.: Odpowiednio skonstruowały sieć szkolną, ale chyba decydująca jest renta położenia i stabilna liczba dzieci i młodzieży uczęszczających do szkół. Jednak pogłębiający się niż demograficzny będzie najprawdopodobniej zauważalny także w tych gminach.

L.S.: Szkoły społeczne są dla samorządów tańsze w utrzymaniu. Może właśnie tu należałoby szukać oszczędności?

B.K.: Takie przypadki można już zauważyć na terenie naszego województwa i spodziewam się, że ich liczba wzrośnie. Mamy niepubliczne przedszkola, więc prawdopodobnie będzie rosła liczba szkół o podobnym charakterze. Karta nauczyciela jest kosztowna, trzeba więc szukać sposobów na omijanie jej zapisów. Tylko że w ten sposób rząd wpędza nas w sytuację konfliktową.

L.S.: Jakie oszczędności można jeszcze poczynić?

B.K.: W małych gminach wydatki są już tak poprzycinane, że chyba doszliśmy do ściany. Ponadto ustawodawca wyznacza nam kolejne zadania i nawet już nie wspominam, że nie towarzyszą im pieniądze, a do ich realizacji potrzebujemy urzędników, co również generuje koszty. Mało tego – zadania muszą być wykonywane na odpowiednim poziomie jakościowym, bo jeżeli sprawa w urzędzie nie zostanie załatwiona, to obywatel może domagać się odszkodowania. Dla małej gminy kilkadziesiąt tysięcy złotych odszkodowania jest już poważnym problemem. Kolejną sprawą jest scedowanie na najniższy poziom samorządów kwestii rodzin zastępczych czy opiekunów rodziny. Do tej pory zajmowały się tym powiaty. No i wreszcie decyzja rządu zmniejszająca wysokość dofinansowania dla pomocy społecznej o 20%. Ponieważ co jakiś czas jesteśmy zaskakiwani takimi decyzjami, więc nie będziemy wpisywać do budżetu zadań inwestycyjnych, skoro nie wiemy, czego można się spodziewać.

L.S.: Może wyjściem jest współpraca kilku sąsiadujących gmin?

B.K.: Nie możemy stworzyć, przykładowo, wspólnej administracji dla szkół w kilku gminach. Ustawa zobowiązuje nas do tworzenia oddzielnych administracji dla każdej placówki.

L.S.: A związki komunalne?

B.K.: Dla samorządów jest to mniej interesująca oferta, może bardziej dla spółek gminnych.

L.S.: Od przyszłego roku strumień unijnych pieniędzy zacznie się kurczyć. Nie będzie nowych inwestycji i przez kilka lat samorządy będą miały szansę, by uporządkować swoje finanse oraz zorientować się, jaki będzie wzrost kosztów.

B.K.: Funkcjonowanie sporej części nowych inwestycji nie będzie się bilansowało i prawdopodobnie okaże się konieczne dokładanie do nich. Trzeba też będzie spłacić zaciągnięte kredyty. Obawiam się, że następna unijna perspektywa okaże się korzystna dla bogatych samorządów, szczególnie dużych miast, gmin położonych w pobliżu aglomeracji lub mających dużych płatników podatków. Osiągając wysokie dochody, będą mogły korzystać z unijnego dofinansowania, natomiast dla małych i biednych samorządów unijne pieniądze będą niedostępne. Takie lizanie cukierka przez szybę.

Następna unijna perspektywa będzie korzystna dla bogatych samorządów, szczególnie dużych miast, gmin położonych w pobliżu aglomeracji lub mających dużych płatników podatków. Osiągając wysokie dochody, będą mogły korzystać z unijnego dofinansowania, natomiast dla małych i biednych samorządów unijne pieniądze będą niedostępne.

L.S.: Najprawdopodobniej potrzebny będzie też większy wkład własny. O ile dotacji nie zastąpią pożyczki.

B.K.: Wiele wskazuje na to, że dotacji będzie mało. Jednak wydaje mi się, że nic nie stoi na przeszkodzie, żeby rząd dofinansował w formie dotacji te zadania, które są zobowiązaniami wobec Unii Europejskiej. Przede wszystkim chodzi o gospodarkę wodno-ściekową oraz odnawialne źródła energii.

L.S.: Czy wszystkie samorządy powinny mieć taką samą granicę zadłużenia?

B.K.: Każdy samorząd ma inne możliwości zaciągania i spłaty kredytów. Obecny próg 60% też jest umowny. Wiele gmin stać na spłatę większego zadłużenia. Dlatego ustalanie indywidualnego wskaźnika dla samorządów ma sens, ale nie na takim poziomie, jaki wyznaczyło Ministerstwo Finansów. Deficyt na poziomie 4% w 2014 r. i tylko 1% rok później skutecznie zatrzyma inwestycje.

L.S.: Czy partnerstwo publiczno-prywatne pomoże w realizacji nowych inwestycji lub zadań JST?

B.K.: Spodziewałem się, że ten rząd lepiej zrozumie potrzeby samorządów i stworzy odpowiednie warunki do rozwoju PPP. Dobre narzędzie do pracy w najbliższych latach dostałyby nie tylko gminy, ale szczególnie powiaty, które są pozbawione dochodów własnych. Niestety wpisanie partnerstwa do długu zawraca nas na start. Gminy wiejskie o małych dochodach i tak rzadko mogłyby korzystać z takiego rozwiązania. Chyba że kilka gmin wiejskich występowałoby razem. Wtedy wspólnie z prywatną firmą można realizować inwestycje, czy też, na przykład, prowadzić gospodarkę wodno-ściekową.

L.S.: Czy będą powstawać firmy świadczące takie usługi?

B.K.: Takich operatorów już można znaleźć, ale gdyby powstały odpowiednie warunki, na pewno byłoby ich

więcej. Obecne prawo i atmosfera towarzysząca współpracy z prywatnymi firmami powodują, że samorządowcy boją się takiego partnerstwa. Potrzeba dużej przejrzystości i zaufania. Bardzo łatwo nieustannymi kontrolami zniechęcić obie strony do współpracy.

L.S.: Na jakie inwestycje najczęściej przeznaczają pieniądze gminy wiejskie?

B.K.: Pieniądze unijne decydują o charakterze inwestycji, gdyż nie na wszystko można otrzymać dofinansowanie. Dominują przedsięwzięcia o charakterze sanitarnym i budowa dróg. Warto przypomnieć tzw. schetynówki, które okazały się atrakcyjnym rozwiązaniem dla gmin wiejskich. W ostatnich latach dużym zainteresowaniem cieszyły się pieniądze kierowane na rozwój kapitału ludzkiego. Ciekawy jest też program Lider Plus.

L.S.: Znam niewiele przypadków inwestycji w naszym regionie, które będą przynosić gminom bezpośredni dochód.

B.K.: Rzeczywiście, najwięcej jest inwestycji, które później będą wymagały utrzymywania. Kolejne kosztotwórcze przedsięwzięcia spotęgują zagrożenie dla samorządowych finansów, szczególnie w przypadku biedniejszych gmin.

L.S.: Problem tym większy, że powoli wysycha źródełko w postaci komunalnych nieruchomości lub spółek, które można sprzedać.

B.K.: Trzeba szukać nowych źródeł dochodów. Może za jakiś czas będzie to gaz łupkowy, może usadowienie na swoim terenie odnawialnych źródeł energii – szczególnie elektrowni wiatrowych. Nie sądzę, żeby w grę wchodziło podniesienie podatków.

Obecne prawo i atmosfera towarzysząca współpracy z prywatnymi firmami powodują, że samorządowcy boją się partnerstwa publiczno-prywatnego. Potrzeba dużej przejrzystości i zaufania. Bardzo łatwo nieustannymi kontrolami zniechęcić obie strony do współpracy.

L.S.: Może zatem warto sięgnąć po narzędzia stosowane w biznesie, zarówno szukając oszczędności, jak i dodatkowych pieniędzy?

B.K.: To są dwa różne światy. Firmy mają przynosić zysk, a samorządy zaspokajać podstawowe potrzeby lokalnych społeczności. Gmina powinna tworzyć warunki do rozwoju firm. Natomiast nie ulega żadnej wątpliwości, że potrzebujemy płaszczyzny współdziałania między samorządami i biznesem, żeby realizować nałożone na nas zadania.

L.S.: Tych zadań przybywa i czasami dowiadujecie się, że nieoczekiwanie coś przybyło albo że równie nieoczekiwanie ubyło pieniędzy.

B.K.: Bardzo brakuje nam stabilizacji. Potrzebujemy jej, żeby wybiegać dalej w przyszłość. Coraz mniej pieniędzy będziemy mogli przeznaczać na inwestycje. Nie tylko ze względu na niższy próg zadłużenia, ale również z powodu wzrostu kosztów utrzymania. Trzeba będzie wytłumaczyć mieszkańcom, że w tej kadencji zbudujemy tylko kilka kilometrów drogi, w następnej wybudujemy nową oczyszczalnię, a później kanalizację w kolejnej wsi, bo na więcej nas nie stać.

L.S.: Z takimi zapowiedziami wyborów Pan nie wygra.

B.K.: Wiem, że takie podejście nie będzie dobrze przyjmowane, szczególnie na początku. Niestety, biedne gminy wiejskie staną przed koniecznością takiego planowania, jeżeli nie zostanie inaczej rozwiązana sprawa zadłużenia i wprowadzenia unijnych pożyczek zamiast dofinansowania. Na tym nie koniec. Społeczeństwo stanie przed wyborem, czy zgodzi się na przykład na wydobycie gazu łupkowego,

wybudowanie biogazowni lub ustawienie farm wiatrowych, żeby żyć na nieco wyższym poziomie, czy też nie będzie chciało takich inwestycji i zaakceptuje brak pieniędzy na nowe drogi, szkoły itd. Nie kryję, że jestem zwolennikiem poszukiwania nowych źródeł dochodów, które uniezależnią samorządy od kolejnych pomysłów ministrów finansów. Jestem też zwolennikiem budżetu zadaniowego, bo to pozwoli na bardziej racjonalną gospodarkę środkami, którymi dysponujemy. Lista potrzebnych działań jest długa i niestety rząd nie kwapi się do zmian, które pomogą w lepszym zarządzaniu. Dla gmin wiejskich, zazwyczaj biedniejszych, jest to bardzo niebezpieczne. Mam jednak nadzieję, że zmieni się to w najbliższej przyszłości

L.S.: Dziękuję za rozmowę.

O ROZMÓWCY

Błażej Konkol – urodził się w 1968 roku, z wykształcenia jest ekonomistą. Zasiada na stanowisku wójta Gminy Trąbki Wielkie od 1999 r. Jest też przewodniczącym Pomorskiego Stowarzyszenia Gmin Wiejskich oraz członkiem Związku Gmin Wiejskich RP.

SAMORZĄD CENTRALNIE UZALEŻNIONY

dr hab. Maria Jastrzębska, prof. UG

Uniwersytet Gdański

Potrzebne centralne wsparcie

Zadania dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) określane są przez władze centralne. To one ustalają również system dochodów JST. Mechanizm ten powinien być oparty na stabilnych źródłach, w ograniczonym stopniu reagujących na zmiany koniunktury gospodarczej. Władze samorządowe, w przeciwieństwie do władz centralnych, nie dysponują bowiem instrumentami, za pomocą których mogą próbować stabilizować sytuację makroekonomiczną i ratować sytuację budżetu. Mogą jedynie wykorzystywać instrumenty lokalnej polityki podatkowej albo zadłużać się, ale także według zasad określonych centralnie i w zależności od oferty rynku finansowego. Dlatego też władze centralne w okresie spowolnienia gospodarczego powinny wspierać JST – zwłaszcza w sytuacji, gdy ich system dochodów oparty jest na podatkach, wrażliwych na zmiany koniunktury gospodarczej. Wsparciem może być zwiększenie dochodów transferowych (subwencje ogólne, dotacje celowe). Jednak kwoty tych dochodów są podatne na zmiany bieżącej polityki fiskalnej państwa i zależą od stanu finansów publicznych na szczeblu centralnym.

Władze centralne w okresie spowolnienia gospodarczego powinny wspierać JST – zwłaszcza w sytuacji, gdy ich system dochodów oparty jest na podatkach, wrażliwych na zmiany koniunktury gospodarczej.

JST, uzależnione finansowo od szczebla centralnego, od lat borykają się z niedoszacowaniem przekazywanych z budżetu państwa środków na realizację zadań (przede wszystkim zadań zleconych). Zjawisko to dotyczy przykładowo: sfinansowania podwyżek dla nauczycieli i reorganizacji oświaty podstawowej, utrzymania dróg, realizacji świadczeń z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych dla osób pozostających bez prawa do zasiłku, funkcjonowania lecznictwa zamkniętego, wypłat dodatków mieszkaniowych, finansowania ustawowych uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów pasażerskich, utrzymania regionalnych linii kolejowych. Brakuje też środków na pełnienie przez JST funkcji właścicielskiej i organizatorskiej w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej (w tym na pokrycie kosztów restrukturyzacji).

W przypadku braku środków finansowych władze samorządowe muszą dokonać wyboru, które zadania wykonać, co może się sprowadzać do ograniczenia zadań własnych na korzyść finansowania zadań zleconych. Niedofinansowanie JST powoduje zmniejszenie udziału wydatków na inwestycje samorządowe w strukturze wydatków ogółem z uwagi na brak środków na finansowanie wydatków bieżących związanych z powierzonymi zadaniami. Do tego na finansowanie tych wydatków JST zmuszone są zaciągać pożyczki (np. na wydatki związane z realizacją postanowień Karty Nauczyciela), co skutkuje wzrostem poziomu ich zadłużenia i wydatków na obsługę długu. Dopłacanie do tych zadań w efekcie ogranicza samodzielność JST i pogłębia stan niepewności w finansowaniu i realizowaniu innych zadań oraz utrudnia prowadzenie polityki budżetowej.

Finanse pod kontrolą

Pogorszenie koniunktury gospodarczej niesie ze sobą zmiany w zakresie zarządzania publicznego. Jedną z nich jest centralizacja i poddanie działań JST ściślejszej kontroli poprzez zacieśnienie dyscypliny finansów publicznych i zaostrzenie norm ostrożnościowych i sanacyjnych (dotyczących deficytu budżetu i długu JST). Od początku 2011 r. przygotowywane są zmiany dotyczące ograniczenia poziomu deficytu budżetu JST (tzw. reguła wydatkowa). Najpierw minister finansów zaproponował, aby maksymalny poziom deficytu samorządów nie mógł przekroczyć 4% dochodów ogółem w 2012 r., 3% w 2013 r., 2% w 2014 r. i 1,5% w 2015 r. Zmiany te miały dotyczyć każdej JST bez względu na jej specyfikę, rodzaj wykonywanych zadań czy potencjał społeczno-ekonomiczny. Po protestach władz

W przypadku braku środków finansowych władze samorządowe muszą dokonać wyboru, które zadania wykonać, co może się sprowadzać do ograniczenia zadań własnych na korzyść finansowania zadań zleconych. Niedofinansowanie JST powoduje zmniejszenie wydatków na inwestycje samorządowe.

Od 2014 r. wejdzie w życie nowe ograniczenie poziomu zadłużenia JST oparte na nadwyżce operacyjnej, które zastąpi obecnie obowiązujące limity. Nie będzie ono jednak wolne od wad.

samorządowych rząd zaproponował ograniczenie deficytu budżetu zbiorczego JST o 0,8% PKB w 2011 r. i o 0,4% PKB w 2012 r.

Od 2014 r. wejdzie w życie nowe ograniczenie poziomu zadłużenia JST (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia JST oparty na nadwyżce operacyjnej), które zastąpi obecnie obowiązujący limit poziomu długu i wypłat na obsługę długu. Nowe ograniczenie nie będzie jednak wolne od wad z uwagi na:

- brak zróżnicowania limitu w zależności od szczebla samorządu terytorialnego;
- brak możliwości finansowania przejściowego niedoboru;
- nieuwzględnianie w kalkulacji zobowiązań innych niż kredyt, pożyczka i emisja papierów wartościowych, np. zobowiązań zaciąganych przez niezależne od JST osoby prawne, które mogą obciążyć ich budżet (chodzi przede wszystkim o dług spółek komunalnych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej);
- nieuwzględnienie bieżących kosztów obsługi długu w limicie wypłat na obsługę długu.

Ponadto na ocenę możliwości zadłużania się przez samorządy wpływ będą miały dane historyczne nieadekwatne do ich bieżącej sytuacji finansowej. Pamiętać przy tym należy, że jeżeli JST przekroczy dopuszczalny limit zadłużenia, to nie może zaciągać kolejnych zobowiązań i musi wdrożyć program naprawczy, dzięki któremu nastąpi poprawa jej sytuacji finansowej.

Nierealne planowanie

Od 2011 r. JST są zobowiązane sporządzać wieloletnią prognozę finansową, jako instrument planowania strategicznego, który poprzez wskazanie potrzeb i możliwości finansowych służy określeniu głównych kierunków ich rozwoju. Prognoza ta powinna mieć nadrzędną pozycję względem budżetu JST, a przyjęte w niej dane stanowić podstawowy wyznacznik prawidłowego uchwalania i wykonywania budżetu w latach następnych. Ponadto wiarygodne zaplanowanie finansowe jest bardzo ważne dla pozyskania funduszy unijnych (JST musi wykazać zdolność do wygenerowania środków na dofinansowanie inwestycji). Wyznaczenie wysokości wolnych środków (nadwyżki operacyjnej) w perspektywie wieloletniej stanowi punkt wyjścia do określenia możliwych do poniesienia nakładów inwestycyjnych przez JST i pozwala na przeprowadzenie symulacji dopuszczalnego zadłużenia, które nie zagrażałoby jej płynności finansowej i zdolności do obsługi długu. Wieloletnia prognoza finansowa, którą muszą przygotowywać JST, jest jednak zbyt szczegółowa, gdyż w budżetach samorządów należy wyszczególnić kwotę na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST, a także wydatki bieżące i majątkowe, wynikające z limitów na planowane i realizowane przedsięwzięcia długofalowe, które winny być ujęte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Trudne jest jednak rzetelne

JST są zobowiązane sporządzać wieloletnią prognozę finansową, jednak wymagany poziom szczegółowości sprawia, że w praktyce jej przygotowanie jest bardzo trudne.

określenie wymienionych kategorii w całym okresie realizacji przedsięwzięcia, np. 15–20 lat. Takie planowanie jest po prostu nierealne.

Nowe budżetowanie

Na koniec warto nawiązać do możliwości zastosowania przez JST budżetu zadaniowego, jako nowej metody budżetowania. Obowiązek ewidencji wykonania budżetu państwa i prowadzenia rachunkowości w układzie zadaniowym będzie obowiązywał od 2013 r. Z obowiązujących regulacji prawnych nie wynika, że na JST został także nałożony ten obowiązek, ale mają one możliwość wyboru opracowania budżetu w formie klasycznej (opartej na klasyfikacji budżetowej) lub zadaniowej (ujęcie przede wszystkim wydatków JST w podziale na zadania) albo też stosowania obu form równolegle w celu zauważenia różnicy. Obecnie w Ministerstwie Finansów prowadzone są prace nad stworzeniem modelu budżetu zadaniowego dla poszczególnych kategorii JST. Najpierw jednak zostanie opracowana ankieta w celu rozpoznania zakresu dotychczasowych doświadczeń JST w stosowaniu budżetu zadaniowego.

O AUTORCE

dr hab. **Maria Jastrzębska**, prof. UG – absolwentka i pracownik naukowy Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego. Jest specjalistką w dziedzinie finansów samorządu terytorialnego. W latach 2003–2005 uczestniczyła w pracach Komisji Orzekającej o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przy Ministerstwie Finansów, zaś w latach 2004–2010 pełniła funkcję eksperta w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w dziedzinie ustaw i sprawozdań budżetowych. W latach 1999–2002 czynnie udzielała się w życiu lokalnego samorządu, pełniąc funkcję radnej Rady Dzielnicy Kamienna Góra w Gdyni.

NOWE WYZWANIA – NOWE ROZWIĄZANIA

Olgierd Dziekoński

minister w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Konieczność ograniczenia zadłużenia sektora finansów publicznych wiąże się zarówno z wyzwaniami kryzysu światowego, jak i aktualną polityką UE. Eliminowanie deficytu traktowane jest jako jeden z fundamentów stabilności. Zadłużenie sektora finansów publicznych jest skutkiem niezrównoważonych budżetów. Odnosi się ono do wydatków i zobowiązań zarówno rządu jak i samorządów. Obie te sfery składają się, w rozumieniu Eurostatu i regulacji UE, na sektor finansów publicznych. Stabilność finansów publicznych państw jest czynnikiem budującym stabilność finansów Europy. Konieczne jest więc wprowadzanie ograniczeń prawnych w zakresie zaciągania długu oraz prowadzenie działań zmierzających do generowania wzrostu gospodarczego. Niezbędne w tej sytuacji restrykcje mogą wpływać na zdolność finansowania projektów rozwojowych w polskich samorządach, uzależnioną od krajowych rozwiązań regulacyjnych oraz praktyki zarządzania, którą te będą stosować.

Jedno jest oczywiste – rozchody jednostki samorządu, wliczając w nie spłaty rat czy wymagalne w danym roku zobowiązania z tytułu gwarancji lub poręczeń, nie mogą być wyższe od potencjalnych przychodów.

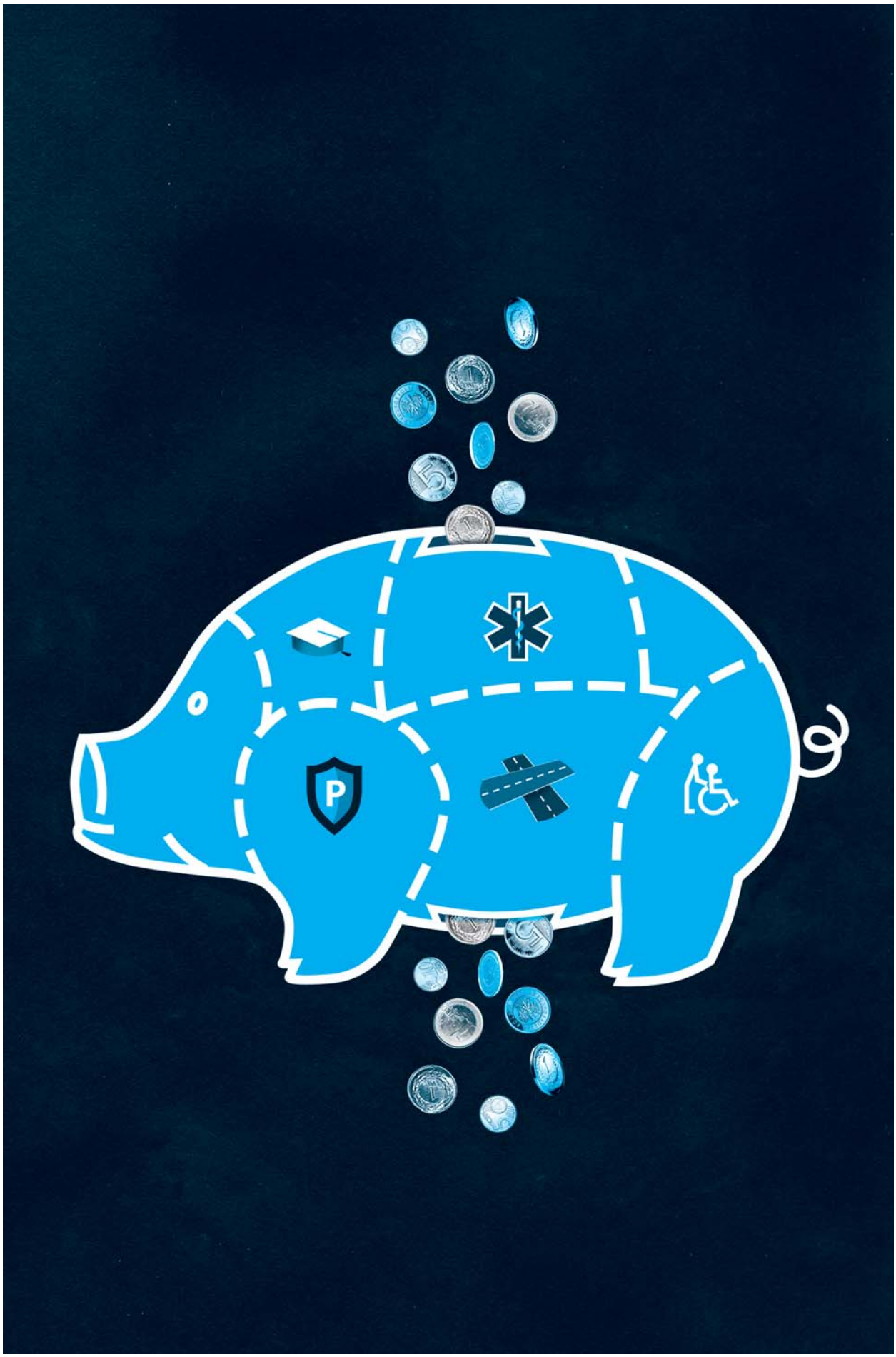
Konieczne regulacje

Zmiana ustawy o finansach publicznych wprowadzona w 2009 r. wskazuje, że od roku 2014 możliwe będzie zaciąganie kredytu na inwestycję tylko w przypadku posiadania tzw. nadwyżki operacyjnej, obliczanej jako średnia arytmetyczna z trzech ostatnich lat. Wydaje się, że jest to mechanizm wystarczający do eliminowania ewentualnego deficytu podsektora samorządowego (oczywiście przy skutecznym egzekwowaniu tego obowiązku). Proponowane przez ministra finansów dodatkowe zabezpieczenia, dotyczące ograniczania możliwości zadłużania się przed tym terminem, są nadal przedmiotem dyskusji. Jedno jest oczywiste – rozchody jednostki samorządu, wliczając w nie spłaty rat czy wymagalne w danym roku zobowiązania z tytułu gwarancji lub poręczeń, nie mogą być wyższe od potencjalnych przychodów. Nowa sytuacja prawna, z którą będziemy mieli do czynienia już od 2014 r., stanowi wyzwanie. W jaki sposób realizować inwestycyjne projekty rozwojowe w samorządzie przy ograniczeniach możliwości wzrostu nadwyżki operacyjnej, wynikających z prawdopodobnego zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego? Typowe strategie wydają się dosyć proste – obniżanie kosztów bieżących, zwiększanie przychodów oraz przesuwanie projektów inwestycyjnych poza bezpośrednie zobowiązania sektora finansów publicznych (tak aby w rozumieniu reguł Eurostatu nie były one zaliczane do wydatków, a więc nie tworzyły deficytu). Nie wszystkie z tych strategii można realizować już teraz.

Konieczne nowe rozwiązania legislacyjne

Regulowanie wydatków bieżących samorządu musi odbywać się zgonie z obowiązującym prawem, określającym sposób realizacji zadań własnych. Cięcie kosztów jest więc w niektórych sytuacjach niemożliwe lub bardzo ograniczone. Dotyczy to głównie zadań oświatowych oraz pomocy społecznej. Konieczne jest pilne podjęcie prac legislacyjnych w zakresie deregulacji zdefiniowanych sposobów wykonywania zadań własnych. Kontrola metody ich realizacji powinna być pozostawiona mechanizmom demokratycznej weryfikacji w formie wyborów samorządowych. Problem elastyczności w kształtowaniu dochodów własnych był wielokrotnie podnoszony przez samorząd i jego organizacje. Postulat może być realizowany poprzez zamianę obecnej formuły dochodów z PIT i CIT, jako udziału w podatkach, na ich samorządowe komponenty. Zapewni to niewrażliwość tychże wobec polityki rządu w zakresie ulg i zwolnień. Powinno to też pozwolić samorządom na dostosowywanie wymiarów podatków poprzez ich obniżanie lub podnoszenie w drodze referendów. Zwiększanie elastyczności dochodowej to również możliwość lokalnego kształtowania

Konieczne jest pilne podjęcie prac legislacyjnych w zakresie deregulacji zdefiniowanych sposobów wykonywania zadań własnych. Kontrola metod ich realizacji powinna być pozostawiona mechanizmom demokratycznej weryfikacji w formie wyborów samorządowych.



„Dziura budżetowa” Jarosław Bujny

Problem finansowania inwestycji z opłat użytkowych wiąże się m.in. ze zdolnością gospodarstw domowych do partycypacji w rosnących kosztach związanych z utrzymaniem powstającej infrastruktury.

wysokości podatku od nieruchomości oraz opłat związanych z rozwojem urbanizacji. Jednak taka modyfikacja systemu, z założenia neutralna dla budżetu państwa, wymaga długotrwałego procesu legislacyjnego.

Opłaty użytkowe a mechanizm wykluczenia

Pozostaje więc możliwość działań w sferze zarządczej oparta głównie o realizację projektów w formule spółek celowych. Jest to relatywnie łatwe przy inwestycjach w obszarach takich jak: transport publiczny, wodociągi i kanalizacja, czy systemy szeroko rozumianej energetyki. Trudno jednak wyobrazić sobie tego typu rozwiązania w przypadku infrastruktury drogowej czy obiektów usług społecznych. Politycy nie będą chętni do wprowadzania opłat, na przykład za użytkowanie dróg, głównie w obawie o reakcję wyborców. Organy nadzoru często kwestionują też takie rozwiązania. Problem finansowania inwestycji z opłat użytkowych wiąże się również ze zdolnością gospodarstw domowych do partycypacji w rosnących kosztach, związanych z utrzymaniem powstającej infrastruktury. Im większa jest wartość inwestycji tym wyższy jest odpis rachunku amortyzacyjnego. Drogi, szkoły czy domy kultury, mogą też być budowane poza systemem finansów publicznych. Jest to jednak trudne ze względów społecznych. Użytkownicy, płacąc za korzystanie z tych obiektów, musieliby ponosić pełen koszt eksploatacji i kapitału inwestycyjnego. Zaś w przypadku pokrywania ich w całości lub części przez transfery z budżetu publicznego, całość zobowiązań inwestycyjnych byłaby zaliczana, według klasyfikacji Eurostatu, do wydatków sektora publicznego. Wzrost kosztów utrzymania powstającej infrastruktury może też mieć wpływ na budżety gospodarstw domowych. Jeżeli weźmiemy pod uwagę projekcje wzrostu kosztów użytkowych, uwzględniające amortyzację czy rosnące ceny energii, może się okazać, że nie wszystkich będzie stać na korzystanie z usług publicznych. Będziemy więc mieli do czynienia z mechanizmem wykluczenia społecznego. Problem ten powinien być szczegółowo analizowany na etapie wstępnych studiów wykonalności w projektach inwestycyjnych. Czasem warto też zastanowić się nad celowością inwestycji w ogóle. Typowy przykład to opłaty użytkowe za korzystanie z infrastruktury kanalizacyjnej na obszarach wiejskich, których wysokość może być znaczna ze względu na rozległość sieci. Problem usuwania ścieków nierzadko lepiej można rozwiązać poprzez wybudowanie zbiorowej oczyszczalni i zorganizowanie sprawnego transportu odpadów komunalnych.

Współpraca i nowe planowanie

Nowym rozwiązaniem dla jednostek samorządu terytorialnego są porozumienia funkcjonalne. Niekiedy warto zrezygnować z indywidualizmu politycznego i niezależności lokalnej na rzecz racjonalnego współdziałania. Obniżanie kosztów eksploatacyjnych i inwestycyjnych kryje się w ekonomii skali. Można ją osiągnąć poprzez konsolidację istniejących podmiotów działających w różnych

Niekiedy warto zrezygnować z indywidualizmu politycznego i niezależności lokalnej na rzecz racjonalnego współdziałania, opartego na zintegrowanym systemie planowania rozwoju.

jednostkach samorządu w sferze usług (szczególnie wodociągowo-kanalizacyjnych, grzewczych i transportowych). Uzyskany w ten sposób poziom wiarygodności może okazać się również pomocny przy pozyskiwaniu tańszego kapitału z rynków finansowych na realizację inwestycji. Nowy sposób zarządzania wymaga nowego podejścia do rozwoju i planowania przestrzennego.

O AUTORZE

Olgierd Dziekoński – urodził się w 1950 roku we Wrocławiu. Jest absolwentem Wydziału Architektury Politechniki Wrocławskiej. Wiceprezydent Miasta st. Warszawy w latach 1990–1994 oraz 1999–2000. Współtworzył warszawską samorządność po demokratycznym przełomie w 1990 roku. Członek wielu organizacji zawodowych m.in.: Krajowej Rady Izby Architektów, Zarządu Rady Architektów, Zarządu Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Zarządu Unii Metropolii Polskich (1998–2006), Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (1998–2005). W latach 2007–2010 podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury. W latach 2000–2001 podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. Od 2010 roku sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP.

SĄSIEDZKIE UKŁADANKI

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtke: Między rokiem 2005 a 2010 dochody Jednostek Samorządu Terytorialnego wzrosły o blisko 60%, natomiast wydatki o około 70%. Co się za tym kryje?

Michał Kulesza: Przede wszystkim boom inwestycyjny spowodowany napływem funduszy europejskich.

L.S.: Który ukrywa rzeczywisty stan finansów samorządów? Nie jest pan zaniepokojony tym, co może okazać się za 2–3 lata?

M.K.: To jest niepokojące, nie bardziej wszakże niż ustawienie od samego początku finansów samorządowych na wydatki bieżące. Na inwestycje w budżetach samorządów nigdy nie było pieniędzy. Trzeba było je zdobywać kosztem bieżących zadań. Zatem pytanie, skąd wziąć pieniądze na wydatki kapitałowe (w ciągle jeszcze biednym kraju) ma charakter fundamentalny. Ostatnie dwieście lat naszej historii wiązało się z kolejnymi wydarzeniami prowadzącymi do zubożenia kraju. Inne państwa bogaciły się, my zaś tkwiliśmy w zaklętym kręgu wyniszczających wojen, rozbiorów, powstań oraz totalitarnych ustrojów. Nie chcę uprawiać martyrologii, ale poruszamy się w przestrzeni biedy polskiego państwa i polskich rodzin. Dopiero, gdy uświadomimy sobie nasze miejsce, nasz punkt wyjścia, możemy rozpocząć szukanie rozwiązań. Te zaś są przede wszystkim ukryte w lepszym zarządzaniu tym, co jest, oraz w szukaniu nowych pomysłów na rozwój lokalny.

dr hab. Michał Kulesza, prof. UW

Uniwersytet Warszawski

L.S.: Wrzucamy wszystkie samorządy do jednego worka, a przecież one są bardzo zróżnicowane. Niektóre dysponują dużymi pieniędzmi na inwestycje.

M.K.: W Polsce mamy dwa światy. W pierwszym znajdują się dobrze radzące sobie miasta, zwłaszcza te większe oraz samorządy województw. Drugi zawiera przeważającą większość gmin wiejskich i wiele miasteczek oraz powiaty, których budżety opierają się na tzw. wydatkach sztywnych.

Niestety rozdźwięk między jednym a drugim światem radykalnie się powiększa.

L.S.: Rozmawiając z przedstawicielami różnych rodzajów samorządów, odnoszę czasami wrażenie, że mam do czynienia z właścicielami lub zarządcami firm.

M.K.: Jest w tym trochę racji, ale z drugiej strony łatwo można zrozumieć taką postawę. Pierwsze 10 lat to było nadganianie olbrzymich zaległości. W następnych latach także dominowało inwestowanie w beton, a nie w ludzi. Na szczęście te proporcje zaczynają się poprawiać. Pamiętajmy jednak, że wciąż mamy sporo do nadrobienia w infrastrukturze i potrzebujemy czasu oraz wielkich pieniędzy na uzupełnienie tych braków. Dopiero gdy powstanie podstawowa infrastruktura, można mówić o inwestowaniu w ludzi. Dyskutując o finansach samorządów, a szczególnie o ich relacjach z rządem, należy otwarcie wyjaśnić jedną sprawę: nie ma sukcesów rządu bez sukcesów samorządów. Już kilka razy przez te 20 lat mieliśmy bardzo gorącą atmosferę, wręcz na pograniczu buntu: środków było i jest za mało. Dziś obraz finansowania został zafałszowany przez fundusze unijne. Kiedy kurek z pieniędzmi europejskimi zostanie przykręcony, to taka sytuacja powróci. A przecież wiele gmin i powiatów ze środków europejskich nie korzysta wcale lub jedynie w małym stopniu. Słyszałem nawet, że pewien burmistrz złożył dymisję, gdyż nie był w stanie realizować nałożonych na gminę zadań.

Dyskutując o finansach samorządów, a szczególnie o ich relacjach z rządem, należy otwarcie wyjaśnić jedną sprawę: nie ma sukcesów rządu bez sukcesów samorządów.

L.S.: Jeden przypadek nie świadczy o zapaści całego systemu.

M.K.: System trzeszczy. Choćby w ostatnich miesiącach przed wyborami parlament przyjął kilka ustaw nakładających na samorządy nowe zadania. Niestety, tradycyjnie już, rząd a potem posłowie oraz senatorowie zapomnieli o zapewnieniu finansowania tych zadań. Znakomitym przykładem takiego myślenia są uregulowania nakazujące zatrudnianie tzw. asystentów społecznych na określoną liczbę osób. Jednak za zatrudnienie całej armii ludzi ktoś musi zapłacić. Podobnie jest z Kartą Nauczyciela, której przestrzeganie jest bardzo kosztowne, a za zobowiązania rządu płacą samorządy.

L.S.: Przedstawiciele samorządów narzekają na przedmiotowe traktowanie przez kolejne rządy, ministrów. Rzadko dochodzi do roboczych spotkań, ich postulaty nie są brane pod uwagę przy tworzeniu prawa. Po prostu są traktowane jak piąte koło u wozu.

M.K.: To jest ilustracja poważniejszych problemów systemowych. Póki samorządy dysponują jakimiś pieniędzmi i robią swoje, są chwalone. Kiedy tych pieniędzy zabraknie, będziemy świadkami lawiny zarzutów, a może nawet nawoływań o potrzebie powrotu do centralnego zarządzania. Tymczasem rząd nie może liczyć na to, że problem finansowania gospodarki komunalnej i rozwoju lokalnego rozwiąże się sam. Warto pamiętać, że nie żyjemy w ministerstwach, tylko w gminach i powiatach. Dlatego na gospodarce komunalnej trudno wygrać wybory ale łatwo je przegrać. Wspomniane zróżnicowanie w sytuacji samorządów powoduje, że duże miasta jakoś pewnie sobie poradzą, ale już w gminach wiejskich i powiatach to się nie uda. Likwidacja powiatów – czego chcą niektórzy, czy łączenie gmin, nie rozwiążą tych problemów, gdyż herbata od mieszania nie robi się słodsza. Potrzebne jest inne podejście, np. rząd nie powinien zbyt szczegółowo określać sposobów realizacji nałożonych zadań. Zgodnie z Konstytucją samorządy mają wykonywać swoje zadania samodzielnie, a nie według szczegółowych instrukcji ustalonych odgórnie. Owszem, wspólne dla całego kraju powinny być standardy dotyczące realizacji praw obywatelskich, ale poza tym niemal każda gmina, powiat czy województwo są inne. Jeżeli rząd nie będzie tak szczegółowo ingerował w sposób realizacji zadań, zostanie uruchomiony olbrzymi

potencjał energii, pomysłowości i na dodatek zostanie sporo pieniędzy, które dziś wydaje się na realizację absurdalnych niekiedy pomysłów ministerialnych.

L.S.: W ten sposób zeszliśmy zupełnie do fundamentów, a mianowicie do zaufania lub braku zaufania rządu do samorządów.

M.K.: Brak zaufania powoduje, że w ministerstwach szczegółowo ustala się, jak mają być rozwiązywane problemy w odległych od Warszawy gminach i powiatach, których nikt z ministerstwa nie widział na oczy. Jednak ta nieufność ma dziwny wymiar, bo w Polsce na przykład nie ma monitoringu, badań, wiarygodnych statystyk, ile co kosztuje i jak zadania są wykonywane. Rząd nie dysponuje takimi danymi, co rodzi chaos. Doskonałym przykładem jest ochrona zdrowia, która przypomina dziurawe wiadro, gdzie zanim naleje się wody, warto najpierw zalutować dziury. Zamiast wydawać lekarzom instrukcje, jak mają leczyć, rząd powinien racjonalizować system, choćby tam, gdzie widać gołym okiem, że jest on nieszczelny.

Współpraca między samorządami pozwala oszczędzać spore pieniądze i dlatego powinna mieć dużo szerszy charakter. (…) Nie stać nas na wszystko, od razu i wszędzie, więc trzeba racjonalizować decyzje, ustalać kolejność, no i układać się z sąsiadami. Zwłaszcza teraz, gdy wszyscy mówią o kryzysie.

L.S.: Ale samorządy też powinny pilnować wydawanych pieniędzy.

M.K.: Oczywiście, i właśnie niedawno gdzieś przeczytałem, że kilka samorządów postanowiło razem realizować zamówienia publiczne. Mówi się o tym od wielu lat i nareszcie wójtowie, burmistrzowie oraz starostowie zauważyli, że jeśli kupuje się większe ilości samochodów, komputerów czy nawet papieru, to łatwiej negocjować i osiągnąć niższą cenę na sztukę. Współpraca między samorządami pozwala oszczędzać spore pieniądze i dlatego powinna mieć dużo szerszy charakter. Zarząd dróg powiatowych może być jeden – wspólny dla kilku powiatów. Więcej pieniędzy zostaje wtedy na remonty. Inny przykład – jak się zdaje, dziś w każdej większej gminie musi działać stadion, basen i aquapark. Jeżeli jednak sąsiadujące samorządy będą ze sobą uzgadniać swoje plany rozwojowe, to nie będzie się naraz budować po sąsiedzku kilku basenów, a drogi nie będą się kończyły na granicy gminy. Przecież nikomu nie stanie się żadna krzywda, kiedy podjedzie autobusem lub samochodem 20 minut do sąsiedniego miasteczka na stadion, a mieszkańcy innych gmin będą przyjeżdżać do naszego aquaparku. Nie stać nas na wszystko, od razu i wszędzie, więc trzeba racjonalizować decyzje, ustalać kolejność, no i układać się z sąsiadami. Zwłaszcza teraz, gdy wszyscy mówią o kryzysie.

L.S.: W latach 2006–2007 zapewniano, że pieniądze unijne w nowym okresie budżetowym będą zachęcały do współpracy. Tymczasem przykładów na wspólne działania nie ma zbyt wiele.

M.K.: Chodzi nie tylko o pojedyncze zadania, ale także o wspólne strategie. Przecież po to funkcjonuje instytucja powiatu, żeby gminy leżące na jego terenie współpracowały między sobą. Dlaczego wójtowie tych 8–10 gmin nie mogą usiąść razem i wspólnie ze starostą ustalić, jakie są priorytety, co i w jakiej kolejności robić, żeby się nie dublować. Z jednej strony powinni współpracować przy wydawaniu pieniędzy i stąd moja radość z tych wspólnych zakupów, ale muszą też razem podejmować poważne decyzje finansowe. Marnotrawstwo jest często prostą konsekwencją braku współpracy. Wydaje się, że pierwszy okres zaspokajania najpilniejszych potrzeb komunalnych, które powodowały takie egoistyczne postępowanie, już się

Sytuacja finansowa wielu polskich samorządów byłaby dużo lepsza, gdyby szerzej niż dotąd stosowały podejście biznesowe i myślały o ryzyku gospodarczym, które kryje się za niektórymi inwestycjami.

kończy i współdziałanie będzie łatwiejsze. W Kancelarii Prezydenta RP przygotowano projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw. Jest tam sporo mechanizmów promujących współpracę.

L.S.: Mimo wszystko łatwiej współdziałać samorządom przy budowie dróg czy oczyszczalni ścieków, a trudniej myśleć o konsekwencjach tych inwestycji.

M.K.: To jest kolejna rzecz, na którą trzeba zwrócić uwagę. Stadion, basen czy drogę stosunkowo łatwo wybudować. Kłopot natomiast zaczyna się, kiedy te wspaniałe inwestycje trzeba utrzymać. Jak traktuje się te przedsięwzięcia: jako pomysły biznesowe czy *stricte* społeczne? Nie neguję potrzeby budowy obiektów sportowych, ale jest różnica między kompleksem boisk typu „Orlik" a stadionem za 100 lub 200 mln złotych albo euro, na którego utrzymanie co roku trzeba będzie przeznaczać kolejnych parę milionów. Czy przed decyzją o inwestycji znaleziono znającego się na tym biznesie operatora, który nie tylko podpowie, o czym warto pamiętać przy budowie, ale także będzie wiedział, jak ten obiekt dumy prezydenta wykorzystać, żeby zwróciły się poniesione wydatki, a może nawet przynosił dochód? To samo dotyczy niektórych przedsięwzięć typowo komunalnych, jak np. spalarnie śmieci. Kto to potem utrzyma, jeśli nie sprawdzimy, czy inwestycja „spina się" od strony biznesowej? To także jest racjonalizacja wydatków inwestycyjnych. Pieniądze publiczne powinny być kierowane przede wszystkim tam, gdzie naprawdę jest to konieczne, gdzie nie jest możliwa racjonalna współpraca z sektorem prywatnym, dodam: z korzyścią dla obu stron. Jestem głęboko przekonany, że sytuacja finansowa wielu polskich samorządów byłaby dużo lepsza, gdyby szerzej niż dotąd stosowały podejście biznesowe i myślały o ryzyku gospodarczym, które kryje się za niektórymi inwestycjami. Rząd natomiast musi pamiętać, że samorządy nie są kurą znoszącą złote jajka, której na dodatek nie trzeba karmić. Jeżeli się o tym zapomni, to ta kura prędko zdechnie. Ciekawe, skąd wtedy weźmiemy nową.

L.S.: Dziękuję za rozmowę.

O ROZMÓWCY

dr hab. **Michał Kulesza**, prof. UW – kierownik Zakładu Nauki Administracji na Uniwersytecie Warszawskim. Znawca zagadnień prawa administracyjnego, administracji publicznej i publicznego prawa gospodarczego, autor ponad 150 publikacji naukowych. Uczestnik obrad Okrągłego Stołu, ekspert OKP. Współtwórca reform administracyjnych w III RP. Jeden z głównych autorów ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. oraz wielu późniejszych projektów, programów i ustaw z zakresu administracji publicznej. Doradca rządu (1991–1992), pełnomocnik rządu ds. reformy administracyjnej w gabinecie H. Suchockiej (1992–1994 podsekretarz stanu) i J. Buzka (1997–1999 sekretarz stanu). Założyciel i pierwszy redaktor naczelny tygodnika „Wspólnota", założyciel i redaktor naczelny miesięcznika naukowego „Samorząd Terytorialny". Prezes Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej (2001–2004). Ekspert Rady Europy. Jeden z najaktywniejszych publicystów samorządowych. Radca prawny – partner w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka.

KIERUNEK – DECENTRALIZACJA

Marcin Tomalak

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Niedawno minęło 20 lat od momentu reaktywacji gmin oraz 10 lat od chwili utworzenia powiatów i województw samorządowych. Przez ten czas samorządy ugruntowały swoja pozycję w życiu publicznym i zdały egzamin dojrzałości, prowadząc rozważną politykę rozwoju. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) na koniec 2010 r. wynosiło 55,1 mld zł, czyli niespełna 7,4% długu publicznego. Nie spełniły się obawy związane z powierzeniem samorządom odpowiedzialności za dużą część zadań publicznych oraz środków na ich wykonanie. Warto zatem powrócić do rozmów na temat dalszej decentralizacji zadań publicznych i źródeł ich finansowania.

Niedostateczny udział w dochodach publicznych

W ciągu 20 lat funkcjonowania JST obserwowaliśmy naprzemienne działania przyznające samorządom większe kompetencje oraz aktywności ściślej uzależniające je od instytucji rządowych i od transferu środków z budżetu

Zaledwie 18% dochodów publicznych pozostaje w regionach, w których zostały wypracowane. Pozostałe środki trafiają do budżetów instytucji centralnych i dopiero za ich pośrednictwem są rozdzielane między poszczególne województwa.

państwa. Do tej pory nie dokonano ani pełnej decentralizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz społeczności lokalnych, ani nie przyznano samorządom dochodów własnych, które wystarczałyby na sfinansowanie zadań aktualnie realizowanych. Dalsza decentralizacja powinna dotyczyć obydwu zagadnień. Samorządy potrzebują zarówno większych dochodów własnych na sfinansowanie swoich obecnych zadań, jak i rozszerzenia katalogu tych zadań, tak aby objęły wszystkie działania wykonywane przez instytucje publiczne na rzecz wspólnot lokalnych.

Regularne badania dochodów i wydatków publicznych w układzie regionalnym, prowadzone od wielu lat w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową pod kierownictwem dr Wojciecha Misiąga, wskazują, że zaledwie 18% dochodów publicznych pozostaje w regionach, w których zostały wypracowane. Pozostałe środki trafiają do budżetów instytucji centralnych i dopiero za ich pośrednictwem są rozdzielane między poszczególne województwa. Najbardziej aktywne regiony nie uzyskują korzyści związanych z wypracowaniem pieniędzy publicznych. Dalsza decentralizacja w dziedzinie finansów publicznych powinna być powiązana z utworzeniem systemu zachęt dla instytucji lokalnych i regionalnych do wypracowania większych dochodów, mających źródło w rozwoju gospodarki na danym obszarze.

Podatki – nowe rozdanie

Przyznanie samorządom większych udziałów we wpływach z podatków państwowych powinno dotyczyć przede wszystkim podatku PIT oraz, w bardziej ograniczonym zakresie, także CIT. Środowiska samorządowe wysuwają propozycję rozszerzenia dochodów JST o udziały we wpływach z podatku od towarów i usług (VAT), ale na przeszkodzie stoi duże zróżnicowanie transferów z tego tytułu między regionami. Podobna sytuacja dotyczy CIT, co prowadzi do ogromnej przewagi dochodowej mazowieckiego nad innymi województwami i do konieczności korygowania systemu za pomocą ogromnych wpłat do budżetu państwa (tak zwane „janosikowe"). Chcąc uniknąć takiej sytuacji, również w przypadku VAT, należałoby raczej rozważyć utworzenie alternatywnego podatku, który miałby bardziej równomierny rozkład. Mógłby to być na przykład podatek obrotowy,

Należałoby rozważyć zastosowanie nowych rozwiązań w dziedzinie podatków. Mógłby to być np. podatek obrotowy, stosowany w Niemczech i w Stanach Zjednoczonych. Wprowadzenie takiego podatku powinno być neutralne dla budżetu państwa, budżetów JST oraz konsumentów i wymagałoby jednoczesnego obniżenia stawki VAT.

stosowany w Niemczech i w Stanach Zjednoczonych. Wprowadzenie takiego rozwiązania powinno być neutralne dla budżetu państwa, budżetów JST i konsumentów. Z tego powodu należałoby podjąć działania towarzyszące, tj. odpowiednie obniżenie stawki VAT oraz obniżenie transferów z budżetu państwa, zastąpionych przez wpływy z nowego podatku.

Podatek obrotowy najlepiej sprawdziłby się jako źródło dochodów gmin lub województw. Gmin – ponieważ byłby podatkiem od działalności handlowej i usługowej, na którą bezpośrednio oddziałuje polityka prowadzona przez ich władze. Gmin lub województw – gdyż wpływy z tego podatku rozkładałyby się dosyć równomiernie, w przeciwieństwie do wpływów z podatków PIT i CIT, które są znacznie bardziej zróżnicowane terytorialnie.

W przypadku województw nowy podatek mógłby częściowo zastąpić udział we wpływach z CIT, zapewniając regionom większą stabilność. Po pierwsze, dominacja w dochodach własnych województw jednego źródła wpływów (CIT) jest zawsze obarczona większym ryzykiem niż system oparty na dwóch rodzajach dochodów. Po drugie, wpływy z CIT należą do najbardziej niestabilnych i trudnych do prognozowania, co w przypadku województw wiąże się z dużym ryzykiem dla realizacji programów rozwoju regionalnego, z założenia przygotowanych na okres wielu lat.

Kierunki dalszej decentralizacji

Zostało jeszcze bardzo wiele do zrobienia w kwestii budowania zdecentralizowanego systemu władzy publicznej, opartego na silnych samorządach.

Katalog postulatów związanych z przekazywaniem kolejnych zadań samorządom jest długi. Na dalszą decentralizację czekają m.in. zadania z zakresu: bezpieczeństwa publicznego (policja municypalna), pomocy społecznej (np. pomoc materialna dla studentów), wspomagania osób niepełnosprawnych, finansowania opieki zdrowotnej, finansowania działań związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu, a także budowa lokalnego i regionalnego systemu zapobiegania skutkom powodzi i podtopień. Warto rozważyć też kwestię przyznania samorządom, jako dochodów własnych, części wpływów Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a także całości wpływów z tytułu gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa. Należy też rozważyć zasadność dalszego utrzymywania w budżetach JST ukrytych funduszy celowych (np. dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych są dziś kierowane na zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych). W kontekście dalszej decentralizacji władzy publicznej, kluczowym wydaje się być podjęcie dyskusji na temat obecnie funkcjonującego systemu podziału kompetencji pomiędzy trzy rodzaje samorządu terytorialnego. Konieczne jest przede wszystkim podjęcie dyskusji na temat pozycji ustrojowej powiatu. Istnieje potrzeba wypracowania modelu, dzięki któremu samorządy będą mogły efektywniej realizować zarówno obecne, jak i nowe zadania publiczne.

Opisane wyżej postulaty wskazują, że zostało jeszcze bardzo wiele do zrobienia w kwestii budowania zdecentralizowanego systemu władzy publicznej, opartego na silnych samorządach. Warto zmienić panujące obecnie przekonanie obywateli, że samorządy są jednostkami słabymi kompetencyjnie, finansowo uzależnionymi od władzy centralnej i mającymi niewielki wpływ na rozwiązywanie najważniejszych problemów kraju. Do tego potrzeba jest jednak dalsza decentralizacja zarówno zadań i kompetencji, jak i dochodów publicznych.

O AUTORZE

Marcin Tomalak – pracownik naukowy Zakładu Finansów Publicznych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową. Zajmuje się m.in. sprawami efektywności wydatków samorządu terytorialnego oraz zagadnieniem pomiaru jakości usług publicznych.

BUDŻET ZADANIOWY, CZYLI JAK TRAFIAĆ W CEL

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego i Radia Gdańsk.

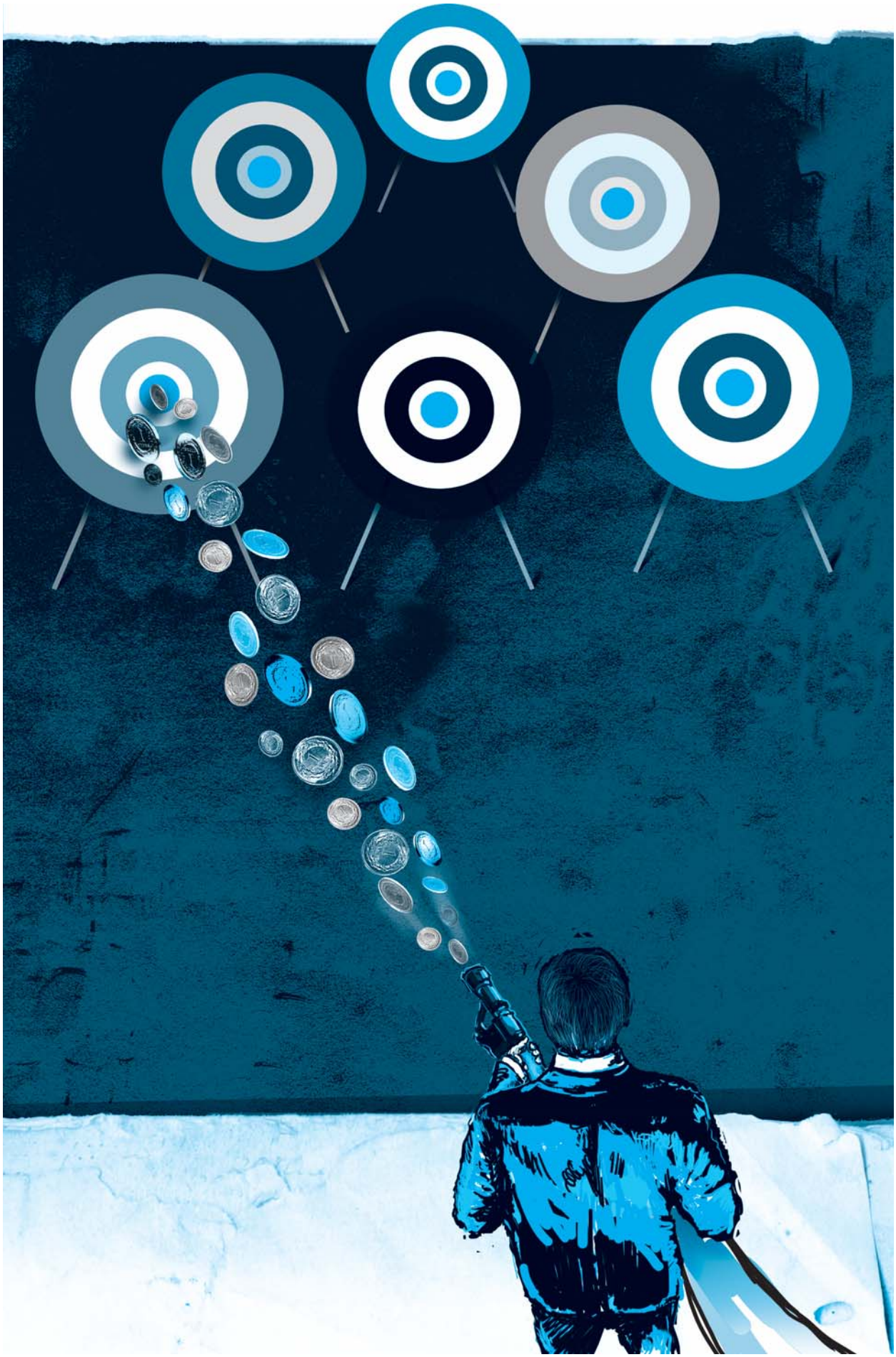
dr Wojciech Misiąg

wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Leszek Szmidtke: Samorządowcy z dystansem podchodzą do budżetu zadaniowego. Nie spodziewają się, że w ten sposób zostaną rozwiązane ich problemy finansowe.

Wojciech Misiąg: Budżetowanie zadaniowe nie spowoduje napływu pieniędzy, ale stanowi jedyną dobrą technikę tworzenia budżetu. Dzięki niemu podatnicy rozliczają władze gminy, powiatu czy województwa nie z poprawnie ustawionych kolumn w arkuszu, ale z puli usług od nich otrzymanych. Wówczas można łatwo zobaczyć, co udało się zrobić za konkretną kwotę. Żadne przepisy nie zobowiązują samorządowców do tworzenia budżetów zadaniowych, dlatego nieliczni, którzy to robią, są skazani na siebie. Sami tworzą cały budżet i reguły jego funkcjonowania. Może nie jest to łatwe zadanie, ale pozwala na dobre ustawienie całości. Nie spotkałem do tej pory gminy sprawnie posługującej się tym narzędziem.

L.S.: Czy to może być propozycja dla małej i biednej gminy wiejskiej?



„Budżet celowany” Jarosław Bujny

W.M.: Im mniejszą kwotą pieniędzy dysponujemy, tym lepszy jest to sposób. Jeżeli gmina ma małe dochody, musi się bardzo nagimnastykować, żeby wybrać właściwe zadania, a później wykonać je szybko, dobrze i jak najtaniej.

L.S.: Dlaczego samorządy tak rzadko sięgają po takie narzędzia?

W.M.: Znam samorządy, które zaczęły pracę nad budżetem zadaniowym. W tym gronie znalazły się Gdańsk, Słupsk i Czarna Woda. Jest to duże wyzwanie i administrację niełatwo przekonać do fundamentalnej zmiany zasad pracy. Przede wszystkim wymaga to zadeklarowania, co samorząd chce zrobić, a później należy się z tego rozliczyć. Dlatego prawdziwy budżet zadaniowy powstanie, gdy upomną się o to mieszkańcy. W ich interesie leży, żeby z dostępnych w gminie pieniędzy otrzymać jak najwięcej i najlepiej wykonanych usług. Przecież obywatel ma prawo wymagać od wójta lub burmistrza informacji, co ten chce zrobić za pieniądze, które ma do dyspozycji.

Należy po prostu odejść od myślenia, że pieniądze publiczne należą do władzy. To są pieniądze obywateli, którymi władza administruje i powinna możliwie dużo zaoferować w zamian. Władze samorządowe oraz urzędnicy zostali wynajęci, żeby sprawnie administrować pieniędzmi, które powierzyli im obywatele.

L.S.: Budżet zadaniowy jest zatem narzędziem, które można zastosować, kiedy zacznie się nieco inaczej rozumieć rolę samorządu i obywateli?

W.M.: Należy po prostu odejść od myślenia, że pieniądze publiczne należą do władzy. To są pieniądze obywateli, którymi władza administruje i powinna możliwie dużo zaoferować w zamian. Władze samorządowe oraz urzędnicy zostali wynajęci, żeby sprawnie administrować pieniędzmi, które powierzyli im obywatele.

L.S.: Od czego trzeba zacząć, decydując się na wprowadzenie budżetu zadaniowego?

W.M.: Od mierzenia wyników, czyli od tego, czym dziś kończymy. Najpierw trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie, jakimi obiektywnymi miarami możemy określić to, co robimy dla obywatela. Musimy nauczyć się oceniać jakość usług, które świadczą samorządy i wdrożyć obiektywne systemy pomiaru. Najprościej można do tego dojść poprzez normalny budżet, ale niech, na przykład, pod koniec roku, oprócz formalnego rozliczenia, wójt podsumuje, co zrobił za te pieniądze. Nie chodzi o snucie barwnych opowieści, ale o to, by przy pomocy konkretnych wskaźników pokazać wymierne efekty. Dopiero później można zacząć zastanawiać się nad relacją osiągniętych rezultatów do wydanych pieniędzy. No i to jest moment, w którym pojawia się budżet zadaniowy z odpowiednimi miernikami. Oczywiście, trzeba nauczyć się je wykorzystywać w rzetelny i możliwy do zweryfikowania sposób. Później zaś należy obserwować relacje między wydatkowanymi pieniędzmi a osiąganymi wartościami mierników.

L.S.: Czy w takim razie powstający aktualnie budżet państwa jest budżetem zadaniowym?

W.M.: Wprawdzie zaczęto wdrażać taki budżet, ale nie widzę dobrze przemyślanych mierników, jak również metod pomiaru jakości usług. Nie wiadomo na przykład, na jakiej podstawie resorty pokazują wartości osiągniętych – lub, jak się zdarzało, też nieosiągniętych – wskaźników wykonania zadań.

L.S.: Wracając do świata samorządowego, czy mierniki potrzebne do oceny wykonania zadań mają uniwersalny charakter i można nimi objąć wszystkie gminy?

W.M.: Część zadań jest podobna w niemal wszystkich samorządach i wtedy można się posługiwać takimi samymi wskaźnikami. Jednak nie wszystkie elementy są identyczne. Należy też uwzględniać zmianę mierników. W gminie wiejskiej początkowym wskaźnikiem może być stopień objęcia ludności dostawami wody. Kiedy już zostanie osiągnięty najwyższy możliwy poziom, zaczyna się ocena niezawodności dostaw, jakości wody, itp. Założony poziom dostępności do zdrowej wody udało się osiągnąć i trzeba wspiąć się wyżej. Dla jakości pracy samorządów, ich finansów, mniejsze znaczenie ma porównywalność wskaźników, większe zaś takie dostosowanie ich do swoich potrzeb, które umożliwi poprawienie efektywności. Posługiwanie się nimi, żeby tworzyć rankingi miast, powiatów czy województw ma wtórne znaczenie. Budżety zadaniowe powinny odgrywać jeszcze jedną rolę, mianowicie na ich podstawie warto robić plany na przyszłość. Można też elastycznie reagować, poprawiać i zmieniać akcenty w zależności od potrzeb, jak również układać zadania w dłuższej perspektywie.

Racjonalnie wydając pieniądze, samorządy będą musiały podejmować racjonalne wybory najważniejszych zadań dla lokalnych społeczności. Nie można jednak zapominać o innych korzyściach, a przede wszystkim o przejrzystości działań. Kiedy budżet nie będzie zbyt skomplikowany, więcej ludzi go zrozumie.

L.S.: Zyskiem płynącym z budżetu zadaniowego dla władz samorządowych i obywateli jest bardziej racjonalne wydawanie pieniędzy. Mało efektowne, szczególnie przed wyborami.

M.W.: Niczego więcej nie chcę od samorządowców. Kiedy posiądą taką umiejętność, nauczą się też lepiej dobierać zadania. Nie można jednak zapominać o innych korzyściach, a przede wszystkim o przejrzystości działań. Kiedy budżet nie będzie zbyt skomplikowany, więcej ludzi go zrozumie. Wtedy nastąpi racjonalna obywatelska presja na władzę.

L.S.: Wtedy będzie można porównywać jakość pracy samorządów na podstawie obiektywnych kryteriów. Blady strach padnie na wielu wójtów, burmistrzów i prezydentów.

W.M.: Chyba mniej boją się takich porównań. Poważniejszym wyzwaniem będzie dla nich konieczność wywiązywania się z podjętych zobowiązań.

L.S.: Pojawia się zatem szansa na dyskusje merytoryczne, a nie bazujące na emocjach?

W.M.: Kiedy nie wiemy i nie rozumiemy, co jest istotą, to rzeczywiście dyskusje przybierają emocjonalny charakter. Niestety, na merytoryczne debaty musimy jeszcze trochę poczekać. Wspominałem, że problemem jest brak odpowiedniej kadry. Budżety zadaniowe wymagają innego podejścia do pracy. Na naszych uczelniach wykłada się tradycyjną wiedzę z finansów publicznych. Niewiele miejsca pozostaje na nowe sposoby zarządzania. Dlatego większy wpływ na samorządowe budżety mają księgowi niż analitycy lub politycy finansowi.

L.S.: Już w przyszłym roku stopniowo zacznie zmniejszać się strumień unijnych pieniędzy. W następnych latach będzie ich niewiele i taka sytuacja nie zmieni się najprawdopodobniej do 2015, a może nawet 2016 r. Czy brak tych środków nie spowoduje, że samorządy będą musiały odważniej zmierzyć się z budżetem zadaniowym?

W.M.: Z jednej strony pieniędzy będzie rzeczywiście mniej i być może zaczną się poszukiwania coraz lepszych narzędzi. Jednak projekty inwestycyjne z wykorzystaniem środków europejskich powodowały, że pewne elementy budżetu zadaniowego już

się pojawiały. Nie będzie unijnych pieniędzy, więc zniknie pewna presja i urzędnicy wrócą do utartych schematów, a takich rozwiązań nie da się wprowadzić ministerialnymi rozporządzeniami.

L.S.: Ale oczekiwanie, że presja obywateli wymusi na samorządowcach wprowadzenie budżetów zadaniowych, zmusza nas do długiego czekania.

W.M.: Tak będzie, ponieważ trzeba do tego dojrzeć. Powtarzam, że właściwego podejścia do budżetu zadaniowego trzeba uczyć dzieci oraz młodzież w szkołach oraz organizacje pozarządowe. Pełne wprowadzenie tego sposobu zarządzania – a nawet szerzej – pewnej postawy obywatelskiej wprawdzie odwleka się, jednak kiedy już nastąpi, nie będzie pustym sloganem.

L.S.: Kolejną barierą może być najwyżej czteroletnia perspektywa wójtów, burmistrzów, starostów i radnych.

W.M.: Tym większe znaczenie ma zmiana sposobu myślenia i doprowadzenie do rozumowania w kategoriach budżetu zadaniowego. Mieszkaniec miasta funkcjonuje w znacznie dłuższej perspektywie niż władze samorządowe. On tam będzie mieszkał dziesiątki lat, a później prawdopodobnie jego dzieci i wnuki, więc bardziej zależy mu na długotrwałym i racjonalnym rozwoju.

L.S.: Dziękuję za rozmowę.

O AUTORZE

dr **Wojciech Misiąg** urodził się 26 grudnia 1951 r. w Krakowie. Absolwent Szkoły Głównej Planowania i Statystyki. W 1984 roku uzyskał stopień doktora nauk ekonomicznych. W latach 1974–1987 był pracownikiem naukowym SGPiS. Od 1989 roku, przez pięć lat, pełnił funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, odpowiadając za sprawy budżetu państwa, systemu finansowego samorządu terytorialnego oraz polityki finansowej. Współpracował z Leszkiem Balcerowiczem przy tworzeniu planu reform gospodarczych. Od 1994 roku związany z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową. W latach 1994–2002 wykładał w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego. Od 2003 roku sprawował funkcję doradcy prezesa NIK. W 2008 roku został powołany na członka Kolegium NIK, trzy lata później mianowany na kolejną kadencję. 16 września 2011 roku powołany na stanowisko wiceprezesa NIK.

BLASKI I CIENIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

dr Krzysztof Szymański

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

W jednym z portali samorządowych niedawno można było przeczytać, że z partnerstwem publiczno-prywatnym jest jak z Yeti – wszyscy wiedzą, że istnieje, tylko nikt nigdy go nie widział. Temat funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce obrósł mnóstwem mitów i nieporozumień. Postaram się wyjaśnić przynajmniej niektóre z nich.

Czy PPP powinno odgrywać w naszym kraju większą rolę niż dotychczas – zwłaszcza w sferze rozwoju infrastruktury samorządowej?

Absolutnie tak. Potrzeby są ogromne, a limity wydatków i długów ograniczające samorządy coraz silniej dają o sobie znać. Trzeba podkreślić, że w zakresie PPP samorządy wykazują o wiele większą aktywność niż administracja centralna. Od momentu wejścia w życie obecnie obowiązujących ustaw o koncesji i PPP (w początkach 2009 r.) przygniatająca większość ogłaszanych przetargów i informacji o planowanych projektach PPP pochodzi od samorządów.

W zakresie PPP samorządy wykazują o wiele większą aktywność niż administracja centralna. (…) Przygniatająca większość ogłaszanych przetargów i informacji o planowanych projektach PPP pochodzi od samorządów.

Jaka jest skala przedsięwzięć PPP podejmowanych w Polsce?

Łączna kwota projektów znajdujących się na różnych etapach przygotowań jest imponująca – publikowane szacunki wahają się obecnie między 10 a 15 mld zł. Niestety, do etapu podpisania umów wykonawczych i fazy realizacji dochodzi niezwykle rzadko. Według danych Centrum PPP w okresie od lutego 2009 r. do grudnia 2010 r. kwota podpisanych umów koncesyjnych i PPP wyniosła tylko 373 mln zł. Nie ma jeszcze danych za obecny rok, ale wiadomo już, że nie nastąpił żaden przełom. Realizowane projekty to zaledwie kropla w morzu potrzeb.

Z czego wynika tak drastyczna różnica między skalą podejmowanych inicjatyw a finalnymi wynikami?

Mamy tu do czynienia ze splotem wielu przyczyn. W wielu przypadkach inicjatorzy projektów PPP, a więc urzędy miast i gmin, nie zdają sobie sprawy z tego, jak złożony i wymagający jest proces przygotowania inwestycji w trybie PPP. Chodzi zarówno o aspekty prawne i proceduralne, jak i o twarde wymogi ekonomiczne. Projekt PPP z definicji musi „sam na siebie zarobić" – to ma być biznes, chociaż często realizowany w obszarze infrastruktury społecznej. Prywatny partner zainwestuje w przedsięwzięcie tylko wtedy, gdy będzie przekonany o szansach na atrakcyjny zwrot z kapitału. Jest więc rzeczą naturalną, że większość ogłaszanych pomysłów na projekty ostatecznie nie dochodzi do skutku. Nie powinno to jednak zniechęcać pomysłodawców – jeśli nie będą podejmować prób wcielenia w życie swoich koncepcji, nigdy ich nie zweryfikują.

Czy dysproporcja między ogłaszanymi i faktycznie realizowanymi projektami nie jest zbyt duża?

Trudno to oceniać w kategoriach liczbowych. Nie ulega wątpliwości, że państwo robi w Polsce o wiele za mało, aby zapewnić podejmowanym inicjatywom PPP właściwe warunki do rozwoju i weryfikacji ich sensu ekonomicznego. Otoczenie regulacyjne i instytucjonalne rozwoju PPP w Polsce można jednoznacznie określić jako wysoce niezadowalające i nieodpowiadające standardom międzynarodowym. Nie mamy w Polsce jasno określonych zasad postępowania przy inicjowaniu i realizacji projektów PPP, w tym zwłaszcza reguł i kryteriów podejmowania decyzji na poszczególnych etapach procesu prowadzącego do podpisania umowy PPP.

Inicjatorzy projektów PPP nie zdają sobie sprawy z tego, jak złożony i wymagający jest proces przygotowania inwestycji w trybie PPP. Chodzi zarówno o aspekty prawne i proceduralne, jak i o twarde wymogi ekonomiczne. Projekt PPP z definicji musi „sam na siebie zarobić".

Nie wystarczą ogólne uregulowania ustawowe. Potrzebne są jednoznaczne i przejrzyste przepisy, kierunkowe wytyczne czy nawet doradztwo w wielu kwestiach szczegółowych. Podmioty podejmujące projekty PPP, tak po stronie prywatnej, jak i publicznej, muszą mieć poczucie bezpieczeństwa prawnego i finansowego – oczywiście w racjonalnych granicach, bo wyeliminowanie ryzyka z działań biznesowych nie jest możliwe.

Jakich uregulowań brakuje najbardziej?

Przede wszystkim niezbędna jest jasna i stabilna polityka rządu w zakresie rozwoju PPP, nakierowana na przełamywanie biurokratycznych i psychologicznych barier, które utrudniają podejmowanie efektywnych ekonomicznie projektów. Trzeba pamiętać, że aby PPP mogło zaistnieć na szerszą skalę w życiu gospodarczym kraju, ta forma inwestycji musi być w konsekwentny sposób promowana przez państwo. Nie chodzi tu o promocję rozumianą jako zapewnianie sztucznego priorytetu w stosunku do zadań realizowanych w tradycyjnym trybie zamówień publicznych, ale o podejście pragmatyczne, w którym rozwój PPP traktowany jest po prostu jako użyteczne narzędzie – środek służący do osiągnięcia określonych celów polityki społecznej i gospodarczej.

Jak zapewnić efektywność koordynacji procesu przygotowania projektu PPP, skoro w pojedynczym przedsięwzięciu bierze udział wiele urzędów i instytucji, często prezentujących zupełnie odmienne spojrzenie na projekt?

Rozwiązanie instytucjonalne, które ukształtowało się w większości krajów w odpowiedzi na to wyzwanie koordynacyjne, i które stanowi obecnie standard międzynarodowy, polega na utworzeniu ośrodka rządowego PPP, odgrywającego rolę centralnego koordynatora i zarządcy programu. Ośrodek taki wyznacza wiążące zasady funkcjonowania programu PPP i odgrywa rolę doradcy dla podmiotów publicznych podejmujących przygotowania i realizację konkretnych projektów.

W Polsce nie funkcjonuje organ odpowiedzialny za formułowanie i wdrażane polityki w zakresie PPP. Mamy do czynienia z próżnią decyzyjną, w której formalnie podmioty publiczne i prywatne mają swobodę działania, ale w praktyce nie mogą z niej korzystać, gdyż brakuje jednoznacznych reguł gry i ścieżek postępowania. Ostatnio próbę wypełnienia tej próżni podjęło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poprzez powołanie tzw. Platformy PPP, która w założeniu ma stanowić forum wymiany wiedzy, dobrych praktyk i sprawdzonych rozwiązań dotyczących przygotowania i realizacji przedsięwzięć w formule PPP.

Standard międzynarodowy polega na utworzeniu ośrodka rządowego PPP, odgrywającego rolę centralnego koordynatora i zarządcy programu.

W jaki sposób samorządy powinny finansować przedsięwzięcia PPP, aby uniknąć problemów z limitami zadłużenia i wydatków budżetowych?

Pytanie wiąże się z kontrowersjami towarzyszącymi problemowi statystycznego zaliczania długu związanego z projektami PPP do bilansu partnera samorządowego i w konsekwencji do bilansu całego sektora publicznego, który jest monitorowany i kontrolowany z uwagi na procedury unijne. Zgodnie z nimi rozstrzygające znaczenie dla sposobu klasyfikacji długu wynikającego z PPP ma pozornie bardzo prosta reguła: aby projekt był klasyfikowany poza bilansem sektora publicznego, spośród trzech głównych rodzajów ryzyka projektu, które przyjmuje Eurostat, partner prywatny musi wziąć na siebie przynajmniej dwa: zawsze tzw. ryzyko budowy oraz alternatywnie ryzyko popytu bądź ryzyko dostępności.

Prawdziwy problem, który ciągle pozostaje nierozwiązany i powoduje duże trudności przy strukturyzowaniu projektów PPP w taki sposób, aby pozostały

„poza bilansem", polega przede wszystkim na tym, że wspomniana reguła Eurostatu nie została dotąd w żaden sposób wyjaśniona czy zinterpretowana w polskich przepisach, tak aby podejmujący przygotowanie projektów PPP mieli ku temu konkretne wytyczne. Rzecz wygląda bowiem tak, że wspomniane trzy rodzaje ryzyka, którymi operuje Eurostat, są jakby kategoriami teoretycznymi, które w „żywym" projekcie nie występują wprost. Aby zinterpretować konkretny projekt PPP w myśl zasad Eurostatu należy najpierw stwierdzić rzeczywisty rozkład poszczególnych typów ryzyka w projekcie poprzez analizę dokumentacji oraz umów projektowych, a potem przełożyć je na trzy ryzyka, którymi posługuje się wytyczna Eurostatu. Od jakiegoś czasu krąży idea, aby interpretację reguły Eurostatu umieścić w ustawie o PPP. Można mieć jednak wątpliwości, czy to najlepsze podejście do bardzo złożonego zagadnienia biznesowego.

Podmiot publiczny najczęściej zaczyna rozpatrywać projekt PPP, gdy brakuje mu środków w budżecie, a nie w komfortowej sytuacji, gdy może swobodnie wybrać formę inwestycji (wówczas wybierze formułę budżetową jako prostszą i szybszą w przygotowaniu). Tak więc dzisiaj realny wybór najczęściej brzmi: PPP albo rezygnacja z przedsięwzięcia.

Co dzieje się w sytuacji, gdy samorząd chce zrealizować ważne dla lokalnej społeczności potrzeby inwestycyjne, a jednocześnie „zderza się" z limitem zadłużenia?

Samorząd znajdujący się w tego typu sytuacji będzie musiał przyjmować taką strukturę prawną i finansową projektów PPP, w której gros zadań i związanej z nimi odpowiedzialności weźmie na siebie partner prywatny. Oczywiście niczego nie dostaje się za darmo – im więcej działań i ryzyka przyjmie przedsiębiorca, tym wyższa będzie wycena jego udziału w projekcie. To przełoży się na konkretne koszty, które poniesie bądź końcowy użytkownik urządzeń infrastrukturalnych (w projektach koncesyjnych), bądź samorząd (w formie tzw. opłat za dostępność w projektach PPP, używając terminologii ustawowej).

Jaka jest korzyść z podjęcia projektu PPP dla samorządu, ze wszystkimi problemami i wysiłkiem, jaki się z tym wiąże?

Rachunek korzyści i kosztów projektów PPP to kolejna bardzo złożona kwestia . Temat ten wywołuje rozliczne nieporozumienia i kontrowersje – również w krajach, w których PPP funkcjonuje od dawna. Przykładem niech będzie Wielka Brytania, którą można uznać za światowego lidera w dziedzinie wykorzystania PPP – ostatnio rząd konserwatywny (!) w poszukiwaniu oszczędności budżetowych sięgnął do realizowanych projektów PPP i usiłuje zmienić ich warunki na korzyść strony publicznej, a wszystko pod hasłem, że partnerzy prywatni osiągają z tych projektów nadmierne korzyści.

Upraszczając bardzo złożony problem – z punktu widzenia ekonomisty projekt PPP będzie korzystny, jeśli efektywność przedsięwzięcia będzie wyższa w tej formule PPP niż w formie projektu realizowanego ze środków budżetowych. W wielu krajach obowiązuje reguła, że przed podjęciem projektu PPP musi zostać wykonana porównawcza analiza efektywności projektu w wersji PPP i budżetowej, przy założeniu, że wybór ścieżki postępowania będzie zależeć od wyniku tej analizy.

Tu jednak pojawia się różnica między teorią i praktyką. Po pierwsze, taka porównawcza analiza jest

bardzo skomplikowana, a jej wynik w dużym stopniu jest uzależniony od przyjętych założeń i parametrów, poddających się dużej dowolności (pamiętajmy, że mowa o projektach zakładających zrealizowanie określonej inwestycji i następnie jej eksploatację przez kilkadziesiąt lat). Po drugie, podmiot publiczny najczęściej zaczyna rozpatrywać projekt PPP, gdy brakuje mu środków w budżecie, a nie w komfortowej sytuacji, gdy może swobodnie wybrać formułę inwestycji (wówczas wybierze formułę budżetową jako prostszą i szybszą w przygotowaniu). Tak więc realny wybór najczęściej brzmi: PPP albo rezygnacja z inwestycji.

Czy to oznacza, że znajdujący się „pod ścianą" samorząd może realizować w PPP projekty mało efektywne ekonomicznie?

Tak, może się tak zdarzyć, oczywiście przy założeniu, że umówiliśmy się, co rozumiemy przez projekt efektywny ekonomicznie. Trzeba pamiętać, że w użyciu funkcjonuje wiele metod szacowania opłacalności projektów inwestycyjnych, dających często sprzeczne rezultaty. Mówiąc najogólniej, dla ekonomisty projekt jest opłacalny, jeśli otrzymany z niego zwrot (dochód) przekroczy koszt zaangażowanego kapitału. W sferze infrastruktury, zwłaszcza tej zarządzanej przez samorządy (służba zdrowia, szkolnictwo, sport i rekreacja), istnieją jednak jeszcze tzw. względy społeczne, które dodają do procesu decyzyjnego zupełnie nowy wymiar.

Pamiętajmy też, że opłacalność projektu może być rozpatrywana na różnych płaszczyznach. I tak, dana inwestycja może być w generalnych kategoriach opłacalna, ale podział korzyści między partnerów może być nierównomierny i de facto wymierne zyski osiągnie tylko jeden z nich, a drugi będzie „dopłacał". Ryzyko owego dopłacania dotyczy zarówno partnera publicznego (bo okazał się mniej doświadczony i pomysłowy w negocjacjach), jak i prywatnego (bo „władza" może zawsze znaleźć sposoby, aby narzucić swoje warunki, i to niezależnie od podpisanych umów).

Pozostaje jeszcze aspekt makroekonomiczny. Projekty mogą być opłacalne, jeśli rozpatrujemy je indywidualnie, ale w danym momencie całej gospodarki może nie być stać na utrzymanie rozbudowanego frontu inwestycyjnego. Z taką sytuacją mamy do czynienia obecnie w Polsce i w wielu innych krajach. Wywołuje ona wiele spięć pomiędzy samorządowcami a ministrem finansów. Ten ostatni też ma niestety swoje racje – względy równowagi gospodarczej w skali makro mogą zmuszać do rezygnacji z podejmowania całkowicie sensownych i opłacalnych inwestycji.

O ROZMÓWCY

dr **Krzysztof Szymański** – pracownik Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową w obszarze badawczym „Bankowość i Rynki Finansowe", specjalista w dziedzinie bankowości o wieloletnim doświadczeniu teoretycznym i praktycznym. Absolwent Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Gdańskiego, w latach 1984–1991 asystent, a następnie wykładowca w Instytucie Ekonomiki Handlu Zagranicznego na UG. Doktoryzował się na Wydziale Ekonomii UG w 1991 roku. W następnych latach członek zarządu następujących banków: Solidarność Chase D.T. Bank SA (1991–1993) (udział w organizacji nowego banku z kapitałem amerykańskim), Banku Gdańskiego SA (1993–1997) (odpowiedzialny z ramienia zarządu za prywatyzację banku w 1995 roku i wprowadzenie BG SA jako pierwszej polskiej firmy na giełdę zagraniczną) oraz GE Money Banku SA (1997–2008) (odpowiedzialny kolejno za program Six Sigma, Pion Operacyjny, Pion Ryzyka oraz Pion Compliance). W latach 2008–2011 dyrektor ds. planowania i analiz w firmie inwestycyjno-deweloperskiej NDI SA w Sopocie, działającej w sektorze nieruchomości i infrastruktury.

DOBRY KLIENT DLA BANKÓW

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke, dziennikarz Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego i Radia Gdańsk.

Włodzimierz Kiciński

były prezes Nordea Bank Polska S.A.

Leszek Szmidtke: W wielu krajach funkcjonują banki specjalizujące się w obsłudze samorządów, co oznacza, że samorządy są dobrymi klientami.

Włodzimierz Kiciński: Jeżeli finanse publiczne znajdują się pod dobrą kontrolą, to samorządy są znakomitymi klientami. Duży obrót i wysokie depozyty pozwalają bankom rozwinąć skrzydła także w przypadku kredytów. Mimo światowych perturbacji jest to biznes stabilny, pokaźny i w przypadku Nordea Bank Polska – rosnący. Samorządy są atrakcyjnym partnerem kredytowym również dlatego, że dzięki ich stabilności banki nie muszą tworzyć nowego i drogiego obecnie kapitału. Dlatego bankom bardziej opłaca się udzielanie takich kredytów niż bardziej ryzykownych – firmom lub klientom indywidualnym na konsumpcję.

L.S.: Wcześniej jednak bank musi wygrać przetarg. Jakie kryteria brane są pod uwagę i jakimi środkami warto konkurować?

W.K.: Przede wszystkim ceną usług bankowych. Ważne są też wspomniane już trzy elementy, czyli: depozyty, kredyty oraz transakcyjność. Nie bez znaczenia pozostaje także sposób zagospodarowania wolnych środków.

L.S.: Jaki jest udział banku Nordea w rynku produktów finansowych dla samorządów?

W.K.: Nordea Bank Polska ma ponad 8 proc. rynku kredytów dla samorządów. Mniejszy jest udział banku w rynku depozytów. Stale rosnąca liczba placówek Nordea pozwala na coraz lepszą bieżącą obsługę jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z naszych najważniejszych klientów, którego obsługujemy od lat, jest oczywiście Gdynia.

L.S.: Na jakie inwestycje samorządy najczęściej zaciągają kredyty?

W.K.: Środki pozyskane dzięki kredytom przeznaczane są przede wszystkim na nową infrastrukturę, głównie na drogi oraz inwestycje związane z ochroną środowiska. Kredyty pomagają też samorządom finansować różnego typu modernizacje, na przykład wymianę ulicznego oświetlenia na bardziej energooszczędne.

L.S.: Czy można powiedzieć, że inwestycje samorządowe są przemyślane, racjonalne?

W.K.: Ogólna ocena jest pozytywna. Wiele samorządów inwestuje w nowoczesną infrastrukturę, która będzie pomocna w późniejszym przyciąganiu inwestorów. Wyraźnie wydłużyła się perspektywa myślenia i planowania, którą biorą pod uwagę władze gmin, powiatów i województw. Zdają sobie sprawę, że obecne inwestycje będą służyły mieszkańcom przez długie lata.

Wyraźnie wydłużyła się perspektywa myślenia i planowania, którą biorą pod uwagę władze gmin, powiatów i województw. Zdają sobie sprawę, że obecne inwestycje będą służyły mieszkańcom przez długie lata.

L.S.: Czy samorząd, który zwróci się do banku Nordea, otrzyma pieniądze na dowolną inwestycję?

W.K.: Bardzo starannie weryfikujemy zarówno projekt inwestycji, jak i możliwości finansowe samorządu, szczególnie zaś możliwość spłaty zobowiązań. Stawiamy trudne pytania dotyczące przedsięwzięć, na przykład: Po jakim czasie inwestycja się zwróci? Jak będzie wyglądała struktura budżetu w następnych latach? Czy inwestycja nie zagraża ustawowym wydatkom? Pytań pojawia się naprawdę wiele i mają one na celu weryfikację celowości przedsięwzięcia. Ponieważ mamy duże doświadczenie w finansowaniu różnych przedsięwzięć, podpowiadamy czasami samorządom, jakie rozwiązania wybrać, żeby zoptymalizować kredyt.

L.S.: Po co tyle starań, skoro samorządy nie mogą upaść?

W.K.: Udzielając kredytów, kierujemy się pewnymi zasadami. Nie ma większego znaczenia, czy mówimy o kilku tysiącach czy też o kilkuset milionach złotych. Jako bankowcy musimy ocenić zdolność kredytową osoby, firmy lub instytucji ubiegającej się o pieniądze i przestrzegać prawa bankowego. Poza tym odzyskiwanie pożyczonych pieniędzy zawsze kosztuje więcej i dlatego warto dokładnie sprawdzać, na co mają być przeznaczone.

L.S.: W ostatnich latach samorządy coraz chętniej sięgają po inne rozwiązania; przykładowo tworzą specjalne spółki.

W.K.: Oceniamy zarówno projekty, jak i możliwości tych spółek. Musimy też uwzględniać sytuację samorządów zakładających spółkę. Analizujemy sytuację całej grupy, czyli w zależności od potrzeby uwzględniamy budżet gminy, powiatu czy też województwa.

L.S.: Minister Jacek Rostowski miał wątpliwości co do faktycznego stanu zadłużenia samorządów i znakiem zapytania opatrzył właśnie spółki komunalne.

W.K.: Pan minister wprowadził obowiązek wykazywania pełnego zadłużenia samorządów, także tworzonych przez nie spółek. Zgadzam się z tym, że trzeba spoglądać na kompletny stan zadłużenia całej grupy, czyli samorządu oraz jego spółek. Jak wspomniałem, takie właśnie jest podejście banku. Kontekst zadłużenia całego sektora finansów publicznych jest również bardzo istotny, chociaż do tej pory nie był to poważny problem. Przypadki trudnej

sytuacji finansowej samorządów zdarzały się niezwykle rzadko. Wprawdzie niektóre zbliżały się do ustawowego progu, ale nie przypominam sobie, żeby z tego powodu w pomorskiej gminie lub mieście wprowadzono komisarza. Poziom zadłużenia samorządów w stosunku do reszty finansów publicznych jest niewielki. Patrząc na ten problem przez pryzmat samorządów, z którymi współpracujemy, nie wydaje mi się, żeby ostrożność pana ministra Jacka Rostowskiego była specjalnie uzasadniona.

L.S.: Czy Pana zdaniem minister Rostowski zareagował zbyt nerwowo?

W.K.: Jego obowiązkiem jest stabilizowanie finansów publicznych i zwracanie uwagi na poszczególne elementy składające się na całość. Poza tym należy wyciągnąć wnioski z tego, co się dzieje w krajach południowej Europy. Niektóre regiony w tych państwach są również bardzo zadłużone i to właśnie decyduje o złej sytuacji kraju.

L.S.: Według danych Narodowego Banku Polskiego w 2010 r. samorządy pożyczyły od banków dwa razy tyle, ile w roku 2008.

W.K.: Pamiętajmy, że ostatnie lata obfitują w duże inwestycje współfinansowane ze środków unijnych. Samorządy musiały jednak wcześniej zaciągać kredyty. Obecnie znajdujemy się w szczytowym okresie prac i wydatków. Każdy następny rok będzie spokojniejszy i zadłużenie zacznie się zmniejszać. Budowę nowej i modernizację starej infrastruktury należy traktować jako inwestycje. Dzięki nim w następnych latach będzie możliwy bardziej dynamiczny rozwój naszej gospodarki. Popyt jest tak duży, że nawet środki z przyszłego budżetu Unii Europejskiej nie zaspokoją naszych oczekiwań.

Ostatnie lata obfitują w duże inwestycje współfinansowane ze środków unijnych. Samorządy musiały jednak wcześniej zaciągać kredyty. Obecnie znajdujemy się w szczytowym okresie prac i wydatków. Każdy następny rok będzie spokojniejszy i zadłużenie zacznie się zmniejszać.

L.S.: Czy dysponujecie danymi dotyczącymi tego, jak wiele samorządów nie korzysta z kredytów bankowych?

W.K.: W większym stopniu koncentrujemy się na rozmowach z tymi, którzy przychodzą do nas z gotowymi projektami i szukają sposobów na ich sfinansowanie.

L.S.: Natknąłem się na informację, że blisko 1/3 samorządów nie korzysta z kredytów. Na pewno część nie ma zdolności kredytowej, ale pozostałym może warto zaoferować inne niż do tej pory propozycje?

W.K.: Sądzę, że wkrótce baczniej zaczniemy przyglądać się temu, jak samorządy wykorzystują różne narzędzia finansowe. Każdy rok przynosi innowacje, więc za jakiś czas zaproponujemy nowe oferty. Coraz częściej dochodzi do wspólnych przedsięwzięć kilku samorządów i staramy się do tego dopasować. Mam nadzieję, że wkrótce nadejdzie czas na realizację projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

L.S.: Wierzy Pan, że taki rodzaj partnerstwa jest możliwy w polskich realiach?

W.K.: Żeby do tego doszło, samorządy oraz środowiska biznesowe muszą zaakceptować nową sytuację. Takie przedsięwzięcia zostaną obliczone na kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat. Każda ze stron będzie chciała nie tylko wyeliminować ryzyko, ale także zabezpieczyć zyski. Szczególnie duże zmiany nastąpią w długofalowym myśleniu firm. Burmistrzowie i prezydenci też będą musieli się zabezpieczyć i przygotować na różne wątpliwości. Takie przedsięwzięcia należy prowadzić w sposób bardzo transparentny.

Tak długo, jak samorządy nie będą musiały szukać innego finansowania niż środki europejskie, nie dojdzie do większego zainteresowania współpracą z firmami w długoletnich relacjach partnerskich.

L.S.: Czy przyszłe strony partnerstw dojrzewają do współpracy?

W.K.: Można zaobserwować różne próby uruchomienia takich przedsięwzięć. Póki co, są to nieliczne przypadki, ale tak długo, jak samorządy nie będą musiały szukać innego finansowania niż środki europejskie, nie dojdzie do większego zainteresowania współpracą z firmami w długoletnich relacjach partnerskich.

L.S.: Czy z myślą o nadchodzących latach, w czasie których środki unijne będą trudno dostępne, samorządy szukają także innych możliwości finansowania inwestycji, bieżącej działalności lub lepszego wykorzystania tzw. wolnych środków?

W.K.: Spodziewam się, że banki będą musiały oferować atrakcyjniejsze niż do tej pory warunki zaciągania kredytów. Natomiast samorządy zostaną zmuszone do szukania nowych dochodów – najpierw, żeby spłacić obecne zobowiązania, a później, żeby samodzielnie, bez zewnętrznego dofinansowania, realizować kolejne projekty. We wspólnym interesie samorządów, przedsiębiorstw oraz banków leżą stabilne warunki rozwoju. Bezpieczeństwo finansów publicznych dla całego sektora bankowego ma ogromne znaczenie, tym bardziej, że zwracamy coraz większą uwagę na długoletnią współpracę. Banki, które wcześniej postawiły na współpracę z samorządami, mają lepsze portfele kredytowe i bardziej stabilną sytuację. Jeżeli otoczenie makroekonomiczne będzie stabilne, to nie widzę zagrożeń dla dalszej współpracy.

O ROZMÓWCY

Włodzimierz Kiciński – w latach 2002–2011 prezes zarządu Nordea Bank Polska S.A. Absolwent Wydziału Handlu Zagranicznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Wydziału Mechanicznego Technologicznego Politechniki Warszawskiej. W swej bogatej karierze zawodowej pracował między innymi jako dyrektor Departamentu Zagranicznego NBP. Pełnił funkcję doradcy w Central Europe Trust sp. z o.o. oraz w monachijskim Bayerische Hypotheken und Wechsel Bank AG. Był wiceprezesem zarządu Hypo-Bank Polska oraz Banku Gospodarki Żywnościowej.

USŁUGI BANKOWE DLA SAMORZĄDÓW

dr Błażej Lepczyński

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, miasta, powiaty oraz województwa, stały się w ostatnich kilku latach bardzo ważnym segmentem klientów banków, czego wyrazem było znaczne wzbogacenie przez banki oferty finansowej skierowanej do samorządowców.

Dobry kredytobiorca

Wzrost znaczenia samorządów w strategiach biznesowych banków obrazują również statystyki NBP. Wynika z nich między innymi, że w latach 2008–2010 wartość kredytów udzielonych jednostkom samorządu uległa podwojeniu z 17,5 mld zł na koniec 2008 r. do 33,3 mld zł na koniec 2010 r. Obsługa samorządów w dużej mierze decydowała w okresie kryzysu o tempie rozwoju bankowości korporacyjnej w Polsce i stabilizowała dochody banków w tym segmencie. W tym samym bowiem czasie wartość kredytów udzielonych przedsiębiorstwom spadła z 216 mld zł do 204 mld zł.

Banki odegrały również dużą rolę na rynku emisji obligacji komunalnych. Według danych NBP w 2010 r. wolumen tych papierów dłużnych wzrósł

Jakość kredytów udzielonych samorządom jest bardzo wysoka. Udział kredytów ze stwierdzoną utratą wartości (czyli kredytów trudnych) w ogólnej wartości kredytów jest niewielki i wynosi 0,3%. Dla porównania w sektorze dużych przedsiębiorstw (…) udział ten przekracza obecnie 9%.

z poziomu 5,2 mld zł do poziomu 7,4 mld zł. Istotne jest jednak to, że ponad 80% wartości obligacji komunalnych jest w posiadaniu banków krajowych.

Samorządy to specyficzna grupa klientów. Przede wszystkim budżety jednostek samorządu terytorialnego obsługiwane są przez banki w oparciu o umowę zawartą na drodze przetargu. Podpisywana jest ona z reguły na okres kilkuletni. W jej ramach oferowane są głównie produkty bankowości transakcyjnej. Zawarcie umowy nie wyklucza oczywiście możliwości obsługi bankowej danej jednostki samorządu terytorialnego przez inne banki. Odbywa się to wówczas w oparciu o przetarg na świadczenie określonej usługi.

Samorządy są dla banków atrakcyjnym segmentem na tle innych grup klientów, nawet pomimo pewnych ograniczeń związanych z przepisami prawa. Jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują się relatywnie niskim ryzykiem kredytowym, które ograniczane jest przez konieczność przestrzegania przez samorządy ustawowych wskaźników zadłużenia. Faktycznie, jakość kredytów udzielonych samorządom jest bardzo wysoka. Udział kredytów ze stwierdzoną utratą wartości (czyli kredytów trudnych) w ogólnej wartości kredytów jest niewielki i wynosi 0,3%. Dla porównania w sektorze dużych przedsiębiorstw, według danych KNF, udział ten przekracza obecnie 9%.

Karty i bankowość elektroniczna w górę

Warto postawić pytanie, czy w najbliższych kilku latach jednostki samorządu terytorialnego staną się atrakcyjną grupą klientów i w jakich kierunkach będzie rozwijana bankowa obsługa tych podmiotów. Określając przyszłe kierunki rozwoju bankowości dla JST, odwołam się do analiz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, przeprowadzonych w bankach w czerwcu 2011 r., w ramach których dokonano oceny zainteresowania samorządów wybranymi usługami i produktami bankowymi w perspektywie 2015 r. (tab. 1).

Z prognoz IBnGR wynika, że w latach 2011–2015 prawdopodobnie utrzyma się bardzo duże zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego kredytami inwestycyjnymi, natomiast spadnie znaczenie kredytów unijnych. Wzrost znaczenia kredytów inwestycyjnych będzie stymulowany poszukiwaniem finansowania wydatków infrastrukturalnych.

Realnym problemem jest fakt, że pomimo zwiększenia dostępu do pożyczek w związku z prefinansowaniem wydatków ponoszonych na projekty wspierane środkami UE, z finansowania zewnętrznego korzystają

Wzrośnie znaczenie kart przedpłaconych, które mogą stać się w wielu samorządach ważnym narzędziem finansowym służącym do wypłaty świadczeń (…). Tego typu karty pozwalają samorządom obniżyć koszty funkcjonowania.

Tabela 1. Zainteresowanie JST wybranymi usługami i produktami bankowymi w latach 2010–2015 (badania ankietowe w bankach)

Usługi/produkty	Zainteresowanie w 2010 roku	Zainteresowanie w latach 2011–2015
Usługi kredytowe		
Kredyty o charakterze obrotowym	duże	duże
Kredyty inwestycyjne (poza unijnymi)	bardzo duże	bardzo duże
Kredyty unijne	średnie	małe
Karty płatnicze		
Karty przedpłacone	małe	średnie
Depozyty		
Depozyty do 12 miesięcy	średnie	bardzo małe
Depozyty typu overnight	duże	duże
Depozyty powyżej 12 miesięcy	brak zainteresowania	brak zainteresowania
Depozyty lokacyjne (bez sprecyzowanego terminu zapadalności)	małe	średnie
Usługi rozliczeniowe		
Rachunek skonsolidowany	małe	średnie
System identyfikacji masowych płatności	małe	małe
Wirtualne rachunki kontrahenckie	bardzo małe	bardzo małe
Inne		
Usługi bankowości elektronicznej	średnie	duże
Obsługa emisji obligacji komunalnych	duże	bardzo duże

Źródło: P. Galiński, Biznes i ryzyko dla banków w obsłudze jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie średniookresowej, materiał powielony, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, czerwiec 2011.

głównie gminy bardziej zamożne. Duża część gmin ciągle jest wykluczona z rynku kredytowego.

Spośród produktów płatniczych wzrośnie znaczenie kart przedpłaconych, które mogą stać się w niedługim czasie w wielu, zwłaszcza większych samorządach, ważnym narzędziem finansowym służącym do wypłaty świadczeń, np. w miejskich ośrodkach pomocy społecznej. Tego typu karty pozwalają samorządom unowocześnić sposób przekazywania świadczeń i obniżyć koszty funkcjonowania administracji. Obok kart przedpłaconych samorządowcy mogą korzystać również z innych rodzajów kart płatniczych. Karty obciążeniowe (charge) mogą być wykorzystywane do regulowania wydatków służbowych (np. reprezentacyjnych).

W perspektywie 2015 r. w ofercie bankowej skierowanej do jednostek samorządu terytorialnego relatywnie duże znaczenie będą miały produkty bankowe podnoszące efektywność zarządzania wolnymi środkami finansowymi. W tym kontekście można oczekiwać wzrostu znaczenia depozytów lokacyjnych bez sprecyzowanego terminu zapadalności czy większego zainteresowania ze strony samorządów rachunkiem skonsolidowanym.

W najbliższych kilku latach zajdą prawdopodobnie również pozytywne zmiany w sposobach kontaktu jednostek samorządu terytorialnego z bankami. W strukturze kanałów dystrybucji preferowanej przez jednostki samorządu terytorialnego znacznie mniejszą rolę w porównaniu np. do przedsiębiorstw odgrywają elektroniczne formy kontaktu z bankiem. Ta sytuacja powoli się zmienia i samorządy coraz śmielej wykorzystują zalety związane z bankowością elektroniczną. Prognozowany przez IBnGR wzrost zainteresowania usługami bankowości elektronicznej powinien sprzyjać zwiększaniu efektywności zarządzania płatnościami w jednostkach samorządu terytorialnego.

Nowe unijne zadania banków

Rola banków w obsłudze jednostek samorządu terytorialnego nie sprowadza się tylko do obsługi rachunków bankowych, finansowania czy pomocy w przeprowadzaniu emisji obligacji komunalnych. Banki angażują się również w projekty związane z nowym podejściem do wydatkowania środków pomocowych UE, sprowadzającym się do wzrostu znaczenia mechanizmów pozadotacyjnych. To zjawisko nasili się w nowej perspektywie budżetowej UE.

Nową rolę banków w programach unijnych łatwo wyjaśnić na przykładzie inicjatywy JEREMIE *(Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)*. Celem tego przedsięwzięcia jest wspieranie rozwoju sektora MSP poprzez zwiększanie dostępności do instrumentów finansowych. Inicjatywa JEREMIE realizowana jest w poszczególnych województwach w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), za które odpowiedzialne są zarządy województw.

Banki w tej inicjatywie występują w dwóch rolach. Po pierwsze, mogą być menedżerami funduszy JEREMIE w poszczególnych województwach. Taką rolę we wszystkich województwach w Polsce realizujących tę inicjatywę pełni Bank Gospodarstwa Krajowego. Po drugie, w ramach inicjatywy JEREMIE banki mogą pośredniczyć między funduszem a przedsiębiorcami, oferując im pożyczki ze środków funduszu.

W ramach RPO wdrażana jest również inicjatywa Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy o nazwie JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), której celem jest wspieranie inwestycji w obszarach miejskich. Chodzi tutaj głównie o projekty rewitalizacyjne w miastach i inne przedsięwzięcia przyczyniające się do trwałego rozwoju obszarów miejskich. JESSICA wprowadza zatem nowe możliwości finansowania inwestycji samorządowych w oparciu o środki unijne.

Podobnie jak w przypadku JEREMIE, środki finansowe UE w ramach inicjatywy JESSICA oferowane są w ramach mechanizmu zwrotnego w postaci pożyczek czy gwarancji. Ważną rolę w alokacji środków dostępnych w ramach inicjatywy JESSICA pełnią banki. Działając jako fundusze rozwoju obszarów miejskich, mogą oferować m.in. gminom miejskim pożyczki na realizację projektów rewitalizacyjnych czy infrastrukturalnych.

Reasumując, w najbliższych kilku latach należy z pewnością oczekiwać dalszego unowocześniania oferty bankowej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz jej większego zindywidualizowania, co będzie skutkowało znacznie lepszym dopasowaniem pakietu usług bankowych do potrzeb i oczekiwań konkretnego samorządu. Inicjatywy typu JEREMIE czy JESSICA, w których dużą rolę odgrywają banki, będą natomiast sprzyjały ściślejszej współpracy i wzajemnemu poznawaniu się banków i samorządów, co powinno skutkować poprawą jakości kontaktów w przyszłości.

O AUTORZE

dr **Błażej Lepczyński** – dyrektor Obszaru Badań Bankowość i Rynki Finansowe w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową, adiunkt w Katedrze Bankowości Uniwersytetu Gdańskiego.

KONIUNKTURA GOSPODARCZA

Oceny koniunktury bieżącej w trzecim kwartale 2011 r. były zróżnicowane[1]. W lipcu w porównaniu do czerwca 2011 r. odnotowano nieznaczny wzrost wartości wskaźnika. Sierpień cechował się z kolei wysokim w ujęciu miesięcznym spadkiem, zrekompensowanym z nawiązką poprzez obserwowany we wrześniu, przekraczający (w ujęciu miesięcznym) 20 pkt. wzrost. W rezultacie wartość wskaźnika koniunktury bieżącej ukształtowała się na koniec kwartału na poziomie 15 pkt., czyli o 9,5 pkt. wyższym od poziomu krajowego.

Podobną dynamikę zmian obserwowano przed rokiem. Widoczne obecnie fluktuacje cechuje jednak zdecydowanie mniejszy poziom optymizmu. Wrześniowa wartość indeksu jest bowiem w ujęciu rok do roku niższa o ponad 25 pkt. oraz o ponad 9 pkt. niższa, biorąc za punkt odniesienia notę sprzed dwóch lat.

Z drugiej strony oceny przedsiębiorców z Pomorza, cechuje wysoka, na tle pozostałych województw, doza optymizmu. Województwo uplasowało się w czołówce rankingu regionów. Lepsze noty cechowały jedynie województwo zachodniopomorskie (22,3 pkt.), nieco gorsze zaś mazowieckie 14,0 pkt., opolskie (10,6 pkt.) oraz kujawsko-pomorskie (10,3 pkt.). W 6 województwach wskaźnik koniunktury bieżącej osiągnął ujemną wartość (do –22,2 pkt. w województwie dolnośląskim).

O nienajlepszych perspektywach świadczy jednak zachowanie indeksu wyprzedzającego. We wrześniu 2011 r. wskaźnik prognostyczny koniunktury osiągnął –6,4 pkt. Po raz pierwszy od 9 miesięcy jego wartość kształtowała się poniżej zera, wskazując na przewagę opinii pesymistycznie oceniających perspektywy gospodarki w nadchodzącym kwartale. Wpisują się one w obserwowane w ostatnich latach pogorszenie warunków gospodarowania tradycyjnie przypadające na IV kwartał.

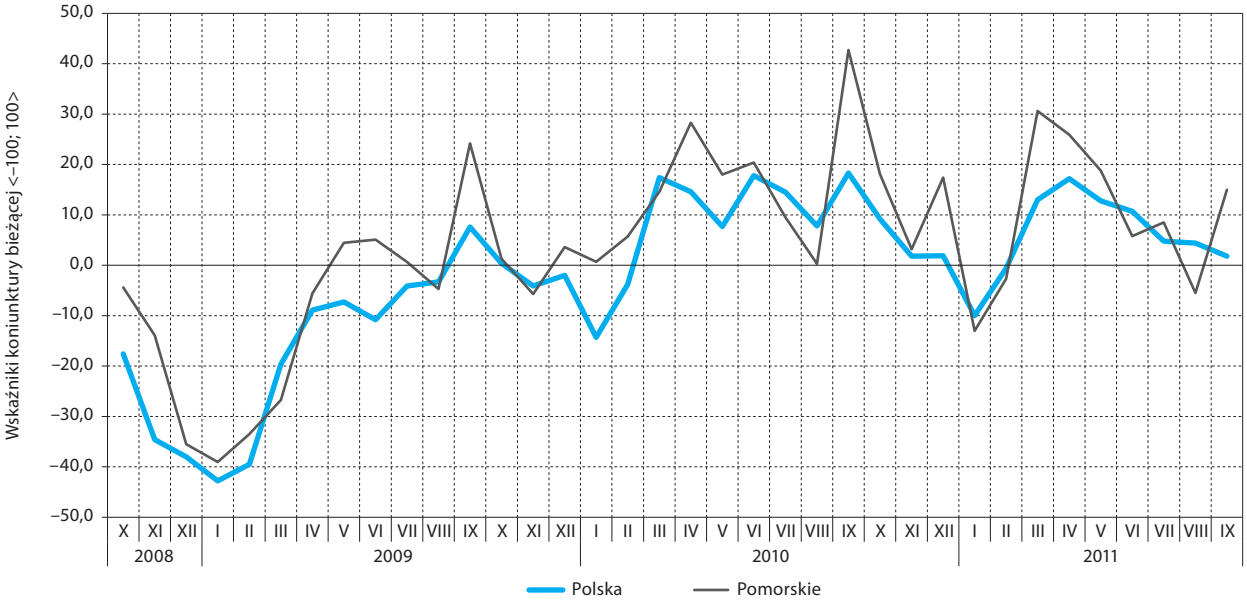
dr Maciej Tarkowski

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową oraz Uniwersytet Gdański

DZIAŁALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW

Zmiany liczby podmiotów gospodarki narodowej, obserwowane w III kwartale 2011 r., zdają się potwierdzać hipotezę o powrocie do sezonowej cykliczności, w której to przyrosty obserwowane są w II i III kwartale a spadki w I i IV. Zanikła ona pod koniec 2008 r., kiedy to zaczęto obserwować, niemal nieprzerwany, wzrost liczby przedsiębiorstw, trwający

Rysunek 1. Koniunktura gospodarcza w województwie pomorskim i w Polsce w latach 2008–2011



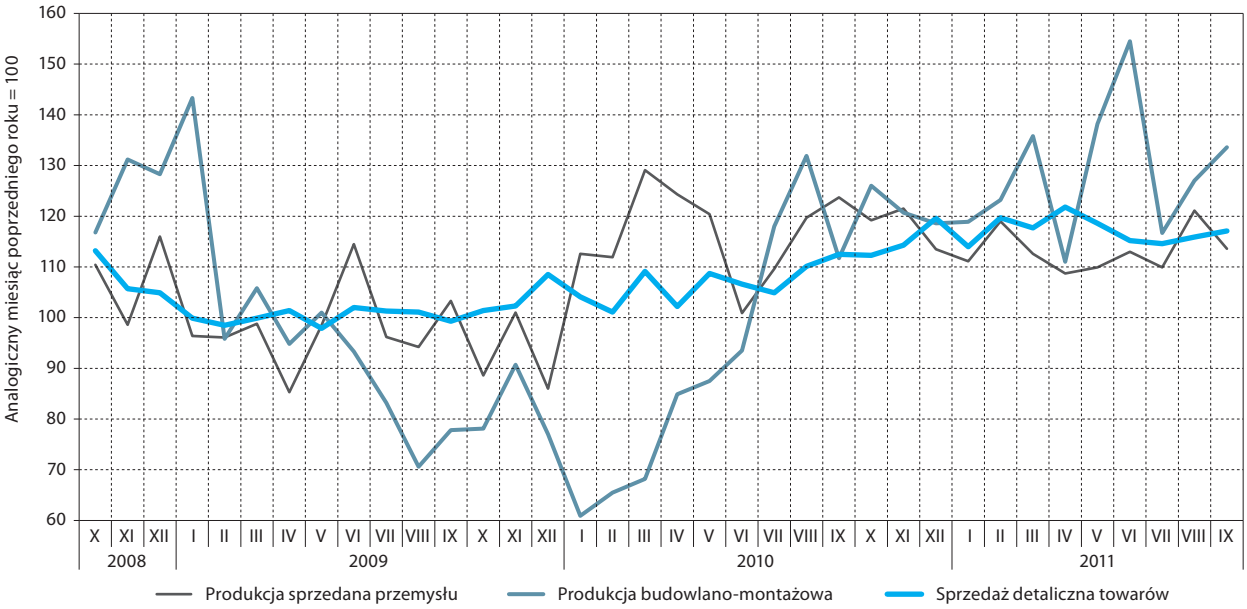
Przedział wahań wskaźnika wynosi od –100 do +100. Wartości ujemne oznaczają przewagę ocen negatywnych, dodatnie – pozytywnych.
Źródło: Opracowanie IBnGR

do końca 2010 r. W 2011 r. w I kwartale miała miejsce stagnacja, a w drugim – wzrost.

W trzecim kwartale także odnotowano wzrost liczby przedsiębiorstw. Wystąpił on w lipcu i sierpniu, na który to miesiąc przypadła kulminacja – liczba podmiotów wynosiła wtedy 260,0 tys. We wrześniu miała z kolei miejsce redukcja do poziomu 259,6 tys. Mimo tego spadku liczba przedsiębiorstw przewyższała, odnotowaną w czerwcu, o 1,2 tys.

Umiarkowany wzrost w ujęciu kwartalnym, jak i spadek liczby podmiotów gospodarki narodowej, jaki miał miejsce we wrześniu, zdaje się nie tylko potwierdzać powrót do cyklicznej zmienności ale wskazuje także na osiągnięcie kulminacji w odniesieniu do poziomu przedsiębiorczości – potencjał wzrostu w obecnych uwarunkowaniach się wyczerpał. Większość szukających nowego miejsca na rynku, która z powodu zmian wywołanych spowolnieniem

Rysunek 2. Dynamika produkcji sprzedanej, budowlano-montażowej i sprzedaży detalicznej w województwie pomorskim w latach 2008–2011



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku

gospodarczym, rozważała otwarcie własnej firmy lub przynajmniej samozatrudnienie, kroku tego dokonała, ponadto liczyć się należy z barierą popytową – wraz z rosnąca liczbą podmiotów nasiliła się konkurencja, hamująca dalszy wzrost przedsiębiorczości.

W III kwartale wyniki działalności przedsiębiorstw ocenić należy pozytywnie. We wszystkich trzech analizowanych aspektach – produkcji sprzedanej przemysłu, produkcji budowlano-montażowej jak i sprzedaży detalicznej nastąpił wzrost, w porównaniu do analogicznego miesiąca roku poprzedniego.

Najwyższą dynamikę odnotowano w przypadku produkcji budowlano-montażowej (o 33 proc.). Produkcja ta rosła wyraźnie w każdym miesiącu kwartału, a wrzesień br. był w tym względzie wyraźnie lepszy niż analogiczne miesiące w dwóch poprzednich latach. Jednocześnie należy zaznaczyć, że wyniki budownictwa były już w bieżącym roku wyraźnie lepsze – w czerwcu, w układzie rok do roku, produkcja budowlano-montażowa wzrosła o blisko 55 proc.

Pozytywnie należy ocenić dynamikę sprzedaży detalicznej, która w II kwartale, choć była dodatnia, to słabła. W III kwartale miał miejsce odwrotny proces. W sierpniu i wrześniu sprzedaż rosła coraz szybciej. Jak pokazały poprzednie lata stabilny popyt wewnętrzny w istotny sposób amortyzował skutki zewnętrznych wahań koniunktury. Obserwowany, przez cały 2011 r., wzrost sprzedaży detalicznej niewątpliwie sprzyja stabilności gospodarczej.

III kwartał był wyraźnie lepszy od poprzedniego w zakresie produkcji sprzedanej przemysłu. Rosła ona przez cały kwartał o ponad 10 proc. w stosunku do analogicznych miesięcy roku poprzedniego. Dynamika sierpniowa zaliczała się do najwyższych w trzech minionych latach.

HANDEL ZAGRANICZNY

W sierpniu 2011 r.[2] wartość eksportu wyniosła 1062 mln euro, zaś importu 1436 mln euro. W stosunku do sierpnia 2010 r. odnotowano bardzo wyraźne ożywienie wymiany handlowej. Wzrósł zarówno eksport – o 175 proc. – jak i import – o 104 proc. (dynamika wyrażona w euro). Dzięki wyraźnie wyższej dynamice eksportu ujemne saldo wymiany handlowej województwa pomorskiego z zagranicą zostało zmniejszone i wyniosło 374 mln euro.

W sierpniu 2011 r. największy udział (53 proc.) w strukturze importu miały nadal kraje byłego ZSRR[3]. W stosunku rocznym ich udział wzrósł istotnie, bo o 15 pkt. proc. O ponad 2 pkt. proc. wzrósł również udział krajów UE (z 17 do 19 proc.) jak i krajów kapitalistycznych (z 12 do 14 proc.) . Wyraźnie spadł natomiast udział pozostałych krajów – o blisko 20 pkt. proc. do poziomu 14 proc. Zanotowano także istotny (o 10 pkt. proc) spadek udziału krajów kapitalistycznych w imporcie. W sierpniu stanowił on zaledwie 14 proc. ogółu importu.

W strukturze geograficznej eksportu w sierpniu 2011 r. na pozycję lidera wybiły się kraje kapitalistyczne. Ich udział wzrósł znacznie – z 20 do 36 proc. Wzrost znaczenia odnotowały jeszcze kraje b. ZSRR, których udział niemal się podwoił, wzrastając z niecałych 8 do prawie 15 proc. W stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego rola pozostałych grup państw uległa redukcji. Najwyraźniej spadł udział krajów UE – z pozycji absolutnego lidera z 52 proc. udziałem spadły one na drugie miejsce, tracąc do krajów kapitalistycznych 2 pkt. proc. Udział pozostałych państw również uległ redukcji o 6 pkt. proc. do poziomu 14 proc.

RYNEK PRACY I WYNAGRODZENIA

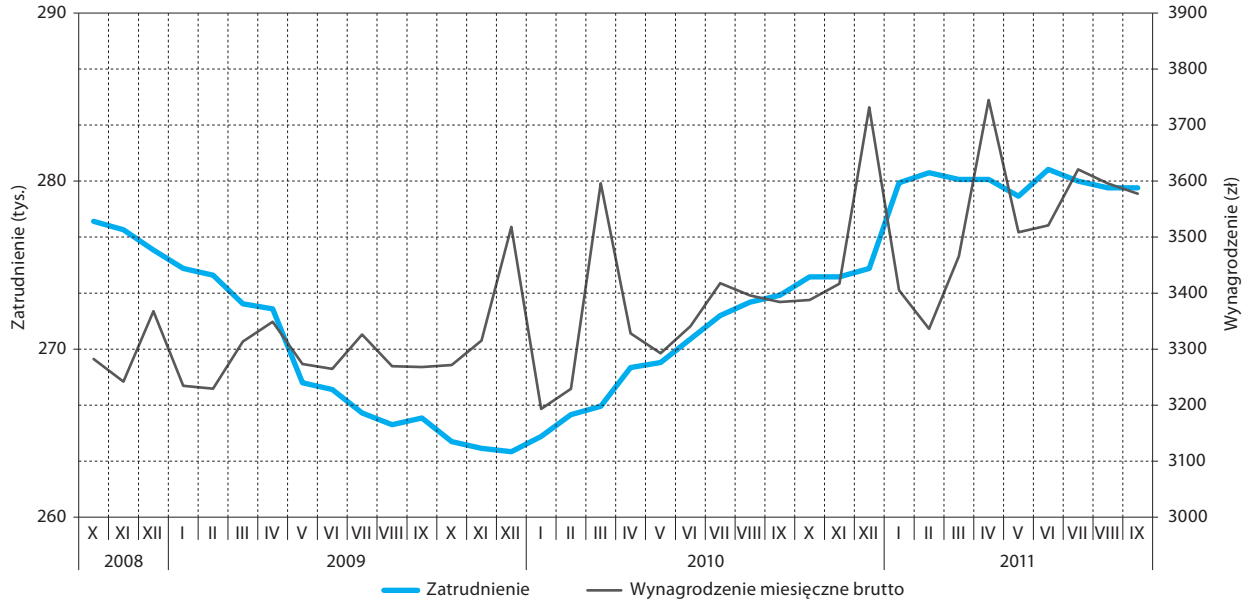
W III kwartale 2011 r. trwała nadal stagnacja zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. Utrzymywała się ona na bardzo wysokim poziomie. Przeciętna liczba zatrudnionych w końcu września wyniosła 279,6 tys. osób. W stosunku do końca 2010 r. wzrosła o 1,7 proc., a w relacji do końca analogicznego kwartału roku poprzedniego o 2,3 proc. Omawiany kwartał był szóstym z rzędu, kiedy w ujęciu rocznym nastąpił wzrost analizowanego miernika, choć i tym razem był on minimalny. Ponadto w porównaniu do końca II kwartału zanotowano minimalny spadek zatrudnienia (o 0,4 proc.). Nie wskazuje on na pewno aby miało to być zjawisko trwałe, dlatego mówić należy o stagnacji, którą oczywiście cechują pewne wahania liczby zatrudnionych. Mimo, że stagnacja zatrudnienia sama w sobie nie jest zjawiskiem najbardziej pożądanym, to w kontekście przemian gospodarczych obserwowanych od 2008 r. oceniać ją można pozytywnie. Poziom zatrudnienia wyraźnie przekroczył wartości notowane w 2008 r., a więc jeszcze w okresie poprzedzającym spowolnienie gospodarcze w Polsce, spowodowane światowym kryzysem finansowym.

W III kwartale 2011 r. miał miejsce dalszy wzrost wynagrodzeń. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto we wrześniu osiągnęło 3578 zł. Było ono o 1,6 proc. wyższe niż w czerwcu i o 5,7 proc. wyższe w porównaniu do analogicznego miesiąca roku poprzedniego. Wzrost wynagrodzeń w perspektywie rocznej nieznacznie przekroczył inflację (wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wzrósł w okresie od końca czerwca 2010 do końca czerwca 2011 r. o 4,2 proc.). Można zatem stwierdzić że stagnacji zatrudnienia towarzyszy stagnacja realnych wynagrodzeń. Jak pokazał trudny dla pracowników 2009 r., nominalny spadek wynagrodzeń nie następuje nawet w okresie spowolnienia gospodarczego. W znacznej mierze wynika to z deficytu wykwalifikowanych pracowników – robotników i rzemieślników oraz operatorów maszyn i urządzeń.

Brak większych zmian w poziomie bezrobocia, w stosunku do kwartału poprzedniego, spowodował że jego struktura także nie uległa istotnym przekształceniom. Największą zmianą, w ramach trzech analizowanych grup bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy był wzrost o 4 proc. liczby bezrobotnych w wieku do 25 lat. Jest to efekt spadku popytu na prace sezonowe – głównie chodzi o branżę turystyczną, w której młodzi ludzie szczególnie często znajdują zatrudnienie. Wielu z nich to absolwenci, którzy po przepracowaniu lub innym spożytkowaniu, ostatnich po ukończeniu nauki wakacji, rejestrują się, jako bezrobotni. W ujęciu kwartalnym nieznacznie – o 2 proc. – spadła liczba bezrobotnych w wieku 50 lat i więcej a liczba bezrobotnych długotrwale nie uległa zmianie.

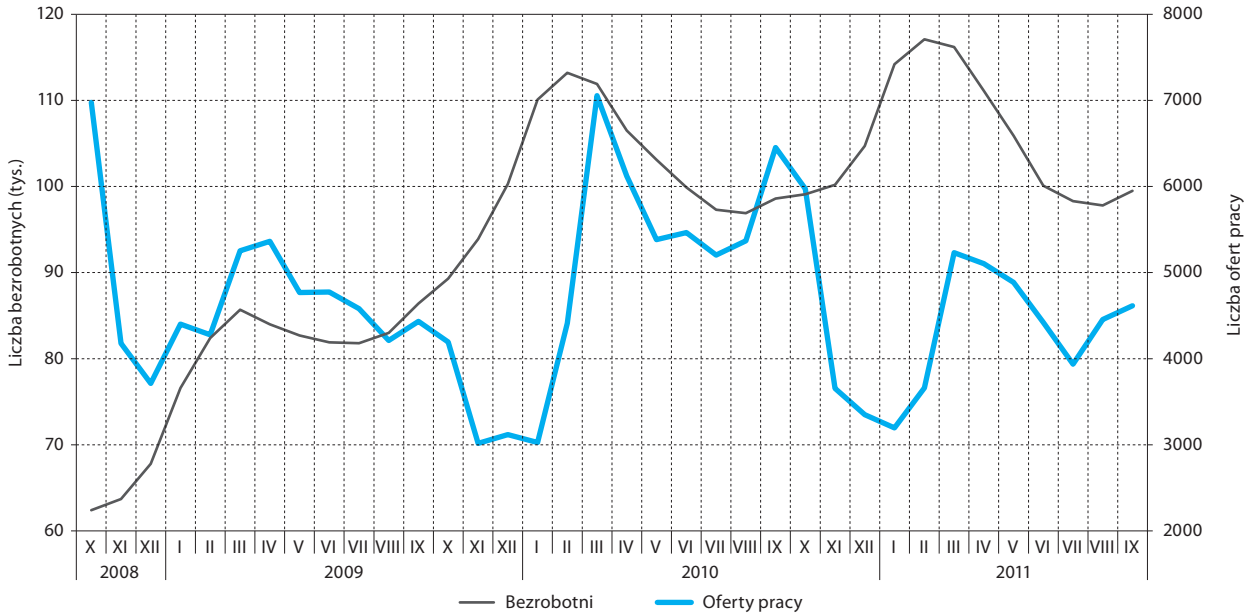
W stosunku do końca września 2010 r. liczba bezrobotnych ogółem minimalnie wzrosła Zmiany w strukturze bezrobotnych były jednak większe. Liczba bezrobotnych w wieku do 25 lat spadła o 3 proc. i był to jedyny spadek w grupie trzech analizowanych kategorii bezrobotnych. Mimo sezonowego wzrostu bezrobocia wśród ludzi młodych, w dłuższej perspektywie widać, że mimo stagnacji rynku pracy, radzą sobie oni trochę lepiej od innych bezrobotnych. Zawdzięczają to większej mobilności zawodowej (paradoksalnie, po części wynika ona z małego doświadczenia zawodowego) jak i przestrzennej – częściej decydują się na migracje zagraniczne. W pozostałych dwóch grupach odnotowano wzrost liczby bezrobotnych. O ile w przypadku bezrobotnych w wieku 50 lat i więcej był on względnie niski (o 5 proc.) o tyle w odniesieniu do liczby

Rysunek 3. Wielkość zatrudnienia i poziom przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w województwie pomorskim w latach 2008–2011



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku

Rysunek 4. Liczba bezrobotnych i ofert pracy zgłoszonych do urzędów pracy w województwie pomorskim w latach 2008–2011



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku

bezrobotnych długookresowo wyniósł 21 proc. Jest to nadal konsekwencja nienajlepszego stanu rynku pracy w dwóch poprzednich latach. Część ludzi, którzy utracili pracę w roku 2009 i w pierwszych trzech kwartałach 2010 r., przez ponad 12 miesięcy nie znalazła zatrudnienia, przez co zasiliła omawianą kategorię bezrobotnych.

III kwartał cechował się zmiennością liczby ofert pracy zgłaszanych do PUP. W lipcu było ich jedynie 3,9 tys. (wobec 4,4 tys. w czerwcu), w kolejnych dwóch miesiącach zgłoszono odpowiednio 4,5 tys. ofert w sierpniu i 4,6 we wrześniu. W kolejnych miesiącach, a w szczególności w listopadzie i grudniu, zapewnie będzie miał miejsce dość znaczny spadek popytu na pracę. Liczba zgłaszanych do PUP ofert zapewne będzie kształtować się na poziomie zbliżonym do notowanego w latach poprzednich (3,0–3,3 tys.).

WAŻNIEJSZE WYDARZENIA

Z Gdańska do Torunia autostradą A1

W dniu 14 października otwarty dla ruchu został odcinek autostrady A1 łączący Nowe Marzy z Toruniem. Tym samym autostrada połączyła Trójmiasto z Toruniem, znacznie skracając czas przejazdu ok. 150 km dystansu. Przez pierwsze 90 dni korzystanie z nowego odcinka jest bezpłatne.

Jest praca w Stoczni Gdańsk

W związku z planowanym na przyszły rok uruchomieniem drugiej fabryki wież wiatrowych stocznia chce natychmiast zatrudnić około 400 osób. Poszukiwani są specjaliści do produkcji – głównie monterzy i spawacze. Firma ma również pełen portfel zamówień na budowę statków na najbliższy rok. Władze spółki poinformowały, że zakład zrealizował już w połowie plan restrukturyzacyjno-inwestycyjny zaakceptowany dwa lata temu przez Komisję Europejską. Zgodnie z nim, stocznia ma opierać swoją działalność na produkcji specjalistycznych statków, wież wiatrowych i różnego typu wielkogabarytowych konstrukcji stalowych. W latach 2010–2012 stocznia planuje zrealizować plany inwestycyjne o wartości ok. 300 mln zł. Pod koniec przyszłego roku zakład będzie potrzebował kolejnych ok. 150 osób do budowanej fabryki wież wiatrowych. Dziś na terenie stoczni pracuje ponad 2 tys. osób, z czego zatrudnionych w zakładzie jest 1,7 tys. Pozostali pracują w spółkach zależnych stoczni i u podwykonawców.

BCT zostanie dofinansowany

Unia Europejska dofinansuje projekty intermodalne polskich spółek, warte łącznie ponad 1 mld zł. Największym beneficjentem będzie Bałtycki Terminal Kontenerowy w Gdyni. Otrzyma on prawie 54 mln złotych dotacji na rozwój. Projekt BCT o łącznej wartości ponad 153 mln zł to największa inwestycja spośród zgłoszonych do konkursu dla działania 7.4 wspierającego rozwój transportu intermodalnego, realizowanego przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Do 2015 roku Bałtycki Terminal Kontenerowy środki te zainwestuje w sprzęt, infrastrukturę i systemy informatyczne. Zakupione zostaną nowe suwnice placowe, kolejowe, nabrzeżowe i inny sprzęt przeładunkowy. Zmodernizowane zostaną place i drogi na terenie terminala. Pojawi się też więcej stanowisk dla kontenerów chłodniczych. Utworzony zostanie system pozycjonowania kontenerów DGPS oraz zautomatyzowane zostaną bramy. Realizacja inwestycji podniesie znacznie zdolność przeładunkową terminala. Obecnie jest ona szacowana na poziomie 750 tys. TEU, a w przyszłości ma to być 1,2 mln TEU.

Morski Terminal Masowy sprywatyzowany

Grupa ATIC Services z siedzibą w Paryżu nabyła 100 procent akcji spółki MTMG. Firma zapłaci 60,3 mln złotych. Spółka MTMG zajmuje się świadczeniem usług przeładunkowych, składowaniem oraz sortowaniem wszelkich ładunków masowych występujących w obrocie portowo – morskim. Z kolei grupa ATIC Sevices zobowiązała się w ciągu najbliższych 10-ciu lat zainwestować w terminal 10 mln euro. Inwestor zobowiązał się też do gwarancji zatrudnienia przez najbliższych 5 lat. Z kolei Zarząd Portu, w wyniku finalizacji całego procesu, uzyska stabilne wpływy z tytułu umowy dzierżawy zawartej na okres 30-tu lat, a środki finansowe pozyskane w wyniku zbycia udziałów zostaną przeznaczone na rozbudowę i modernizację infrastruktury portowej.

Fabryka Boeinga w Gdańsku?

Przedstawiciele Boeinga odwiedzili trzy polskie miasta, w których istnieją strefy ekonomiczne. Byli między innymi w Gdańsku a także w Bielsku-Białej i Rzeszowie. Wizyta służyła ocenie, jakiego typu inwestycje mogłyby zostać zlokalizowane w Polsce. Najprawdopodobniej chodzi o wytwórnię podzespołów. Trudno na razie mówić o skali inwestycji i związanych z nią liczbą miejsc pracy ale doświadczenia Doliny Lotniczej (stowarzyszenie ok. 80 firm lotniczych w południowo-wschodniej Polsce) wskazują, ze inwestor w pierwszym etapie zatrudnia 300–400 osób i buduje fabrykę za 40 mln USD.

Świeca zapłonęła w Lubocinie

Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA jako pierwsza polska firma 18 września rozpoczęła techniczne wydobycie gazu z łupków na obszarze koncesji w Lubocinie pod Wejherowem. Udane zabiegi szczelinowania wskazują na potencjalnie znaczne pokłady gazu z łupków o bardzo dobrych parametrach energetycznych, braku siarkowodoru i niskiej zawartości azotu. Obecny przy uruchomieniu wydobycia technicznego premier zapowiedział, że komercyjna eksploatacja powinna zacząć się od 2014 roku. Zdaniem szefa rządu Polska może stać się niezależna energetycznie w 2035 roku.

Lotos poszuka gazu, ale z partnerem

Prezes Grupy Lotos SA ogłosił, że jego firma zamierza szukać partnerów do poszukiwana gazu, co wynika z ryzyka i kapitałochłonności przedsięwzięcia. Lotos Petrobaltic, spółka zależna Grupy Lotos, posiada osiem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie konwencjonalnych i niekonwencjonalnych złóż węglowodorów: Gaz Północ, Gaz Południe, Łeba, Sambia Wschód, Sambia Zachód, Rozewie, Gotlandia i Wolin. Ma wyłączną koncesję na poszukiwania i eksploatację złóż węglowodorów na polskim obszarze morskim obejmującym około 29 tysięcy km kw. Zgodnie ze strategią Lotosu, do 2015 r. na inwestycje związane z poszukiwaniem i wydobyciem węglowodorów koncern chce przeznaczyć około miliarda euro. W 2015 roku wydobycie własne koncernu ma wynosić 1,2 mln ton ropy rocznie, a w roku 2020 – sięgnąć 5 mln ton.

Ruszył gazociąg Włocławek-Gdynia

Gazociąg został uruchomiony 28 września. Stanowi on jedną z ośmiu strategicznych inwestycji realizowanych na podstawie specustawy w ramach budowy Terminalu LNG w Świnoujściu, choć w przyszłości może posłużyć do przesyłu gazu wydobywanego ze złóż niekonwencjonalnych. Realizacja inwestycji poprawi bezpieczeństwo przesyłu gazu w rejonie Pomorza, umożliwi transport zwiększonych ilości gazu oraz stworzy warunki rozwoju rynku gazu na tym obszarze. Dzięki inwestycji nastąpi także ujednolicenie parametrów technicznych sieci przesyłowej od węzła Gustorzyn do rejonu Gdańska i planowanego podziemnego magazynu gazu Kosakowo. Budowa gazociągu została dofinansowana ze środków Europejskiego Programu Rozwoju Regionalnego UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Kwota dofinansowania wynosi około 31 mln złotych.

Decyzja w sprawie kawern za dwa lata

Za dwa lata powinna zapaść decyzja w sprawie budowy kawern – czyli zbiorników na ropę na Pomorzu. W czerwcu PERN i Lotos podpisały list intencyjny dotyczący wspólnej budowy na podziemnych zbiorników ropy naftowej i paliw płynnych, takich jak olej napędowy czy lekki olej opałowy. Ma być ona zrealizowana w dwóch etapach do 2020 r. W efekcie powstaną magazyny o łącznej pojemności 7 mln metrów sześciennych. Do realizacji projektu powołana zostanie spółka celowa, której szczegółowa struktura udziałów zostanie określona w wyniku dalszych negocjacji.

Powstał GOM

W połowie września miało miejsce zebranie założycielskie stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny. Wzięło w nim udział 29 delegatów pomorskich gmin i powiatów, które weszły w skład GOM. Prezesem stowarzyszenia, wybranym jednogłośnie, został prezydent Gdańska Paweł Adamowicz. Kolejne gminy deklarują podjęcie uchwał o przystąpieniu

do stowarzyszenia w najbliższym czasie. Gdański Obszar Metropolitalny tworzą 22 gminy i 7 powiatów. Proces tworzenia GOM został zainicjowany w marcu. Pomysłodawca stowarzyszenia – prezydent Gdańska namawiał do wspólnego pozyskiwania środków z budżetu państwa, Unii Europejskiej, prowadzenia kluczowych z perspektywy regionu projektów, lobbingu politycznego, przyciągania inwestorów, promowania metropolii, a także rozwoju turystyki, kultury i edukacji. Po rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym, najprawdopodobniej w październiku, stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny oficjalnie rozpocznie swoją działalność. Będzie się to wiązało z powstaniem wspólnego biura stowarzyszenia, które ułatwi komunikację między członkowskimi samorządami oraz będzie koordynowało prace GOM-u. Chęć przystąpienia do GOM wyraziły także między innymi powiat malborski, lęborski oraz miasto Sztum i gmina Stary Dzierzgoń.

W Gdyni powstanie Narodowe Centrum Badań Bałtyckich

Narodowe Centrum Badań Bałtyckich (NCBB), integrując instytucje naukowe i naukowo-dydaktyczne, będzie działać na polu nauki i edukacji na rzecz racjonalnego zarządzania i zrównoważonego rozwoju strefy brzegowej Bałtyku, ochrony środowiska morskiego oraz zwiększenia innowacyjności gospodarki morskiej. Projekt ukierunkowany będzie na poszukiwanie i tworzenie nowych dróg współpracy nauki i uczelni akademickich z lokalnym samorządem, administracją państwową i innowacyjnym biznesem w celu skutecznej realizacji założeń Polityki Morskiej naszego kraju. Ma ono wzmocnić potencjał polskich instytucji naukowych przy występowaniu o duże projekty naukowo-badawcze oraz infrastrukturalne, w ramach programów polskich i międzynarodowych. Formą prawną przyszłego Centrum będzie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdyni. Inicjatorem powołania Narodowego Centrum Badań Bałtyckich jest Uniwersytet Gdański a udziałowcami: Miasto Gdynia, Uniwersytet Gdański, Instytut Morski w Gdańsku, Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte, Uniwersytet Szczeciński i Akademia Morska w Szczecinie.

Rusza budowa laboratorium LINTE^2

Politechnika Gdańska rozpoczyna budowę ultranowoczesnego laboratorium LINTE^2. Budynek Laboratorium Innowacyjnych Technologii Elektroenergetycznych i Integracji Odnawialnych Źródeł Energii LINTE^2 ma stanąć do 2012 roku obok istniejącego budynku Wydziału Elektrotechniki i Automatyki na ul. Sobieskiego 7. Koszt budowy wyniesie 9,8 mln złotych, a łączny koszt całego laboratorium wraz z wyposażeniem opiewa na 43,8 mln złotych. Zakup aparatury badawczej pochłonie około 30 mln zł i zostanie zrealizowany w kolejnym etapie, którego zakończenie planowane jest w 2013 roku. Dofinansowanie projektu pochodzi z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Laboratorium ma stanowić wspólną przestrzeń badawczą dla szeroko rozumianej elektroenergetyki, w tym specjalistów w dziedzinie systemów elektroenergetycznych, automatyki elektroenergetycznej czy energoelektroniki. W laboratorium spotkają się specjaliści z różnych wydziałów uczelni oraz innych ośrodków z regionu i kraju. LINTE^2 będzie wyposażone m.in. w generatory wiatrowe, ogniwa słoneczne, systemy magazynowania energii (akumulatory elektrochemiczne, superkondensatory, koła zamachowe), regulowane odbiorniki energii i wiele innych. Laboratorium umożliwi odwzorowywanie przyszłościowych systemów elektroenergetycznych w odpowiednio zmniejszonej skali.

Internet szerokopasmowy na Pomorzu

Telekomunikacja Polska i spółka Scorpion-Computer – Cygert Marcin zbudują infrastrukturę szerokopasmowego internetu na Pomorzu. Firmy wygrały konkurs ogłoszony przez samorząd województwa pomorskiego. Inwestycje pochłoną ponad 159 mln zł, z czego ponad 37 mln pochodzić będzie ze środków Unii Europejskiej. W ramach projektu ma być wybudowana sieć światłowodową o długości ponad 1600 kilometrów. Ma ona zapewnić dostęp do szerokopasmowego internetu mieszkańcom 253 miejscowości. Zmodernizowane zostaną też

światłowody doprowadzające internet do 58 miejscowości. Realizacja przedsięwzięcia powinna być ukończona do 2015 roku.

Ergo Arena podsumowała rok

18 sierpnia minął rok od uroczystego otwarcia gdańsko-sopockiej hali widowiskowo-sportowej ERGO ARENA, podczas którego reprezentacje Polski i Brazylii rozegrały towarzyski mecz siatkówki. Od tego czasu ERGO ARENA była gospodarzem niemal 100 różnych imprez, z których wiele przyciągnęło ponad 10 tys. widzów. W ciągu roku halę odwiedziło prawie 385 tys. gości. Miały miejsce koncerty Lady Gagi, Stinga czy Ozzy'ego Osbourne'a. Przyciągały onedo Trójmiasta fanów z całej Polski oraz z zagranicy. W listopadzie 2010 r. na meczu koszykówki mężczyzn drużyn Trefl Sopot i Asseco Prokom Gdynia padł rekord frekwencji w ligowych rozgrywkach halowych w Polsce, a w lipcu 2011 r. Finały Ligi Światowej w siatkówce dostarczyły emocji sportowych na najwyższym poziomie.

Budowa Elektrowni Północ – II etap postępowania

Z dniem 5 sierpnia 2011 rozpoczął się drugi etap postępowania w sprawie projektowania, dostawy, budowy, rozruchu, przekazania do eksploatacji oraz serwisu w okresie gwarancyjnym dwóch bloków Elektrowni Północ w Rajkowach, w gminie Pelplin. Każdy z opalanych pyłem węgla kamiennego bloków będzie generował maksymalną moc 1000 MWe. Przy budowie elektrowni może zostać zatrudnionych nawet ok. 3000 osób, zaś przy obsłudze serwisowo-remontowej ok 1000 osób. Jak zapewniają władze elektrowni, w pierwszej kolejności rekrutacja będzie prowadzona na lokalnym rynku.

1 Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową od stycznia 2001 roku prowadzi badanie koniunktury gospodarczej w województwach. Badanie prowadzone jest metodą testu koniunktury, polegającą na comiesięcznym ankietowaniu określonej grupy podmiotów gospodarczych. Ankietowani odpowiadają na pytania dotyczące swoich odczuć związanych z ogólną sytuacją gospodarczą w województwie oraz na pytania dotyczące sytuacji swoich firm. Pytania dotyczą między innymi poziomu produkcji, sprzedaży, zatrudnienia. Szczegóły: http://ibngr.pl/index.php/pl/lewe_menu/koniunktura_w_wojewodztwach

2 W momencie składania do druku najnowsze dostępne dane. Dane za rok 2011 pochodzą ze zbioru otwartego, co oznacza, że przez cały rok sprawozdawczy rejestrowane są dane dotyczące wszystkich miesięcy (bieżących i poprzednich w przypadku dosyłania brakujących danych) oraz korekt rejestrowanych za okres sprawozdawczy, którego dotyczą. Dane na dzień 13.10.2011.

3 Do krajów byłego ZSRR należą: Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Rosja, Ukraina, Uzbekistan. Do krajów kapitalistycznych zaliczają się m.in.: Watykan, Norwegia, Liechtenstein i Szwajcaria w Europie, USA, Australia, Japonia, Kanada, Singapur, Nowa Zelandia, Wyspy Marshalla. Za kraje Europy Środkowo-Wschodniej uważa się m.in.: Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Serbię i Czarnogórę.

Niniejszy artykuł powstał na podstawie następujących materiałów, w całości opublikowanych na stronie internetowej PPG (www.ppg.gda.pl): A. Hildebrandt, 2011, *Handel zagraniczny w województwie pomorskim*, I. Wysocka, 2011, *Wiadomości gospodarcze*, P. Susmarski, 2011, *Koniunktura gospodarcza w województwie pomorskim we wrześniu 2011 r.*, M. Tarkowski, 2011, *Poziom rozwoju gospodarczego województwa pomorskiego i jego zmiany we wrześniu 2011 r.*

Opis ważniejszych wydarzeń przygotowała I. Wysocka. Wyboru i zestawienia dokonał M. Tarkowski.

O AUTORZE

dr **Maciej Tarkowski** – pracownik naukowy Obszaru Badań Regionalnych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową oraz wicedyrektor Instytutu Geografii Uniwersytetu Gdańskiego. Ekspert w dziedzinie teorii regionu i rozwoju regionalnego, autor licznych publikacji o zasięgu krajowym i zagranicznym.

GDAŃSK
www.gdansk.pl

Gdańskie drogi

Komunikacja miejska

GDAŃSK MIASTO INWESTYCJI

2011

Europejskie Centrum Solidarności

Port Lotniczy Gdańsk

W roku 2011 Gdańsk wyda ponad 1 miliard zł na inwestycje.

Mamy energię na przyszłość
PRZYŁĄCZ SIĘ
Jesteśmy polskim holdingiem energetycznym, z 16-procentowym udziałem w rynku sprzedaży energii. Zajmujemy się wytwarzaniem, obrotem, dystrybucją i przesyłem energii elektrycznej oraz ciepła. Stawiamy na ciągły rozwój. Już w tej chwili dostarczamy prąd do 2,5 mln gospodarstw domowych i 300 tys. firm oraz eksploatujemy 162 tys. km linii energetycznych na obszarze ¼ powierzchni Polski. Z energią patrzymy w przyszłość.
www.energa.pl
Energa

Sprawiamy, że idee stają się rzeczywistością.

Codziennie myślimy o przyszłości.
Dzięki konsekwentnej realizacji Programu 10+
nasza wizja nowoczesnej rafinerii stała się rzeczywistością.
Wykorzystując najlepsze światowe technologie zwiększyliśmy
potencjał produkcyjny. To solidny fundament dalszego,
zrównoważonego rozwoju.

Korzystamy ze strategicznego położenia i rozwijamy
działalność poszukiwawczo-wydobywczą.
Dbamy o to, by nasze działania były realizowane w sposób
odpowiedzialny i przyjazny dla środowiska naturalnego.
Jesteśmy otwarci na wyzwania jutra.

LOTOS
Otwarci na przyszłość

Pomorski Przegląd Gospodarczy

Temat wydania: **Finanse samorządów**

W numerze:

Paweł Adamowicz, Teresa Blacharska	*Źdźbło czy belka?*
Maciej Grabowski	*Nie zapominać o równowadze*
Michał Bitner	*Nie jest źle*
Błażej Konkol	*Małe gminy doszły do ściany*
Maria Jastrzębska	*Samorząd centralnie uzależniony*
Olgierd Dziekoński	*Nowe wyzwania - nowe rozwiązania*
Michał Kulesza	*Sąsiedzkie układanki*
Marcin Tomalak	*Kierunek - decentralizacja*
Wojciech Misiąg	*Budżet zadaniowy, czyli jak trafiać w cel*
Krzysztof Szymański	*Blaski i cienie partnerstwa publiczno-prywatnego*
Włodzimierz Kiciński	*Dobry klient dla banków*
Błażej Lepczyński	*Usługi bankowe dla samorządów*