Bartosz Rogojsza

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
e-mail: b.rogjsza@o2.pl

Współpraca pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi. Prezentacja dobrych praktyk

Kody JEL: D73, L31, L32

Słowa kluczowe: NGO, administracja publiczna, działalność pożytku publicznego

Streszczenie. Dla wielu gmin samodzielne finansowanie i podejmowanie działań społecznie użytecznych stanowi istotny problem, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w ilości, jak i jakości realizowanych przedsięwzięć. Dlatego też, by zadania te mogły być efektywne, niezbędna staje się współpraca administracji publicznej z partnerami prywatnymi, w tym w szczególności z organizacjami pozarządowymi. Polskie prawodawstwo stwarza kilka możliwości takiej kooperacji, przy czym najistotniejszą z nich jest współpraca finansowa. Celem artykułu jest wskazanie przedmiotu oraz zasad współpracy pomiędzy administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi. Ponadto wskazano również zasady tworzenia i wdrażania rocznego programu współpracy. Rozwiązania praktyczne przedstawiono na przykładzie miasta metropolitalnego Szczecin.

Wprowadzenie

Rozważania związane z problematyką współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w ostatnich latach stały się szczególnie istotne, co związane jest z tym, że rola, jaką odgrywają partnerzy prywatni wobec administracji publicznej, stale wzrasta. Wieloletni kryzys finansowy i gospodarczy, postępująca marginalizacja obszarów nieurbanizowanych, narastające problemy środowiskowe, ograniczone zasoby finansowe oraz wzrastające koszty realizacji zadań samorządów doprowadziły do sytuacji, kiedy znaczna część realizowanych przedsięwzięć użyteczności publicznej przekazywana jest sektorowi pozarządowemu. Sytuacja ta stwarza wiele nowych możliwości kooperacji, którą należy postrzegać nie tylko przez pryzmat nauk ekonomicznych, lecz także z punktu

widzenia socjologii, psychologii, pedagogiki czy edukacji. Dopiero takie holistyczne ujęcie tematu umożliwi osiągnięcie wspólnego celu administracji publicznej i sektora pozarządowego, jakim jest zaspokajanie potrzeb danej społeczności, w tym potrzeb o charakterze elementarnym (Ofiarski, 2012). Szczególnie istotna w tym zakresie staje się współpraca pomiędzy lokalnym samorządem a lokalnymi i regionalnymi organizacjami pozarządowymi, które na co dzień podejmują się realizacji zadań pożytku publicznego.

1. Zasady współpracy ponadsektorowej

Pojęcie organizacji pozarządowej jest bardzo szerokie. W art. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (u.o.d.p.p.i.o.w.) wskazane zostało, że:

„2. Organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia”.

W literaturze spotkać można wiele różnych określeń, charakteryzujących podmioty sektora pozarządowego, co wynika przede wszystkim z ich tłumaczenia z języka angielskiego na język polski. Do najczęściej występujących należą: *non governmental organization* (NGO), oznaczające dosłownie organizację pozarządową, oraz *non-profit organization*, tłumaczone jako organizacja niedziałająca dla zysku, niedochodowa, niekomercyjna (Broniewska, 2012). Ponadto, jak wskazuje Z. Ofiarski (2012), kategoria podmiotowa organizacji pozarządowych dzieli się na organizacje *sensu stricto*, które posiadają status organizacji pożytku publicznego (OPP), oraz organizacje *sensu largo*, które nie posiadają statusu OPP, jednak działają w sferze zadań pożytku publicznego. Często występującymi określeniami są także: podmioty trzeciego sektora, podmioty wolontarystyczne czy organizacje społeczne.

Spektrum zadań publicznych, jakie realizują organizacje pozarządowe, jest bardzo szerokie. Stanowi katalog zamknięty, który zdefiniowany został w art. 4 u.o.d.p.p.i.o.w. Znalazły się tutaj między innymi zadania z obszaru pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, nieodpłatnej pomocy prawnej, pomocy osobom niepełnosprawnym, wyrównywania szans i niedyskryminacji, ekologii, ochrony zwierząt, nauki i szkolnictwa, oświaty czy turystyki. Tym samym działania podejmowane przez organizacje pozarządowe i administrację samorządową uzupełniają się na wielu płaszczyznach, przez co możliwa staje się ich efektywniejsza i sprawniejsza realizacja. Możliwe staje się to poprzez kooperację sektora pozarządowego z jednostkami samorządu terytorialnego (JST), która musi opierać się na wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu swoich potrzeb. Jest to niezmienne istotne, gdyż partnerstwo podmiotów publicznych z sektorem pozarządowym

napotyka na szereg różnorodnych barier, w tym barier ekonomicznych, legislacyjnych, administracyjnych czy społecznych (Ziółkowska, Gronkiewicz, 2012). Ponadto wymaga tego, aby oba sektory stosowały się do określonych zasad współpracy, które przeciwdziałają dominacji którejkolwiek ze stron oraz stwarzają jasne i przejrzyste płaszczyzny wzajemnych powiązań. Część zasad wskazana została bezpośrednio w art. 5 u.o.d.p.p.i.o.w., natomiast część wypracowana została na poziomie faktycznej współpracy międzysektorowej. Ich obszerny katalog wskazany został w ramach realizacji projektu systemowego pn. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który realizowany był przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Fundację Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związek Miast Polskich oraz Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich. W ramach zaproponowanego modelu wskazano i opisano płaszczyzny, obszary oraz zasady, których stosowanie powinno być fundamentem trwałej i dobrej jakości współpracy pomiędzy administracją publiczną a sektorem pozarządowym (*Model współpracy...*, 2012). Należy zaznaczyć, że zastosowanie proponowanych rozwiązań ma charakter fakultatywny zarówno dla partnerów publicznych, jak i prywatnych. Szczegółowa charakterystyka fundamentalnych zasad współpracy została przedstawiona w tabeli 1.

Tabela 1. Zasady współpracy pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi

Zasada pomocniczości (subsidiarności)	Oznacza, że lokalne problemy powinny być rozwiązywane przez lokalną społeczność, a władza publiczna nie powinna w ten proces zbyt ingerować, o ile jest to uzasadnione. Zgodnie z zasadą pomocniczości takie działania tworzą najbardziej efektywne rozwiązania.
Zasada suwerenności	Oznacza, że we wzajemnych relacjach pomiędzy administracją publiczną a sektorem pozarządowym nie powinno być stosunku podległości. Jednostki powinny ze sobą współpracować, wzajemnie się szanując, respektując swoje poglądy i opinie oraz wzajemną niezależność.
Zasada partnerstwa	Oznacza współpracę zgodną z ideą współdziałania, współodpowiedzialności i współdecydowania. Według koncepcji partnerstwa działania podejmowane wspólnie przez partnerów publicznych i prywatnych przynoszą lepsze rezultaty.
Zasada efektywności	Oznacza stałe podnoszenie potencjału rozwojowego partnerów, służącego do dalszej współpracy. Nadrzędną regułą w zasadzie efektywności jest gospodarność, szacunek dla publicznych zasobów oraz tworzenie maksymalnej wartości za określone nakłady.
Zasada standaryzacji	Oznacza wspólne współdecydowanie partnerów o istotnych parametrach dla danego zadania publicznego oraz określenie zaangażowanych w jego realizację podmiotów. Standaryzacja odbywa się w oparciu o wymogi adekwatności, elastyczności, ramowości oraz spójności.

Zasada uczciwej konkurencji	Oznacza, że o możliwość realizacji zadania publicznego mogą starać się wszystkie podmioty, które posiadają do tego odpowiednie kwalifikacje i kompetencje. Poprzez zastosowanie zasady uczciwej konkurencji możliwe jest wybranie takiego podmiotu, który wykona przedsięwzięcia użyteczności publicznej na najwyższym poziomie przy akceptowalnych nakładach finansowych.
Zasada solidarności	Oznacza, że działalność pożytku publicznego powinna charakteryzować się poczuciem dobra wspólnego, współdziałania i współodpowiedzialności, a także poczuciem wspólnoty z innymi jednostkami, które są zaangażowane w życie społeczności.
Zasada jawności	Oznacza, że partnerzy nie ukrywają przed sobą żadnych istotnych informacji, które są istotne z punktu widzenia wspólnego działania. Zasada jawności wynika ze wzajemnej potrzeby budowania zaufania pomiędzy partnerami.
Zasada równości szans	Oznacza respektowanie przez partnerów wszelkich odmienności oraz zróżnicowania ze względu na płeć, wiek, rasę, niepełnosprawność, pochodzenie etniczne, wyznawaną religię i inne. W związku z tym partnerzy nie mogą w żaden sposób dyskryminować innych, a grupy mniejszościowe czy dyskryminowane powinny być włączane w procesy formułowania, realizowania i oceny polityk publicznych.

Źródło: opracowanie własne na podst. *Model współpracy...* (2016).

2. Prawne ramy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym

Współpraca administracji publicznej z sektorem pozarządowym przyjmować może formy finansowe, jak i niefinansowe, które określone zostały w art. 5 u.o.d.p.p.i.o.w., w tym w szczególności:

- zlecenia realizacji zadań publicznych,
- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach dalszej działalności i podejmowanych działaniach,
- konsultowania aktów normatywnych, które dotyczą obszaru działalności statutowej organizacji,
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym oraz inicjatywnym, w tym m.in. rad działalności pożytku publicznego,
- dofinansowywania lub całkowitego sfinansowania inicjatywy lokalnej organizacji,
- zawierania umów partnerskich, zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- zawierania porozumień albo umowy o partnerstwie, które określone zostały w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Jak wynika z przepisów u.o.d.p.p.i.o.w., administracja publiczna, w tym JST, może zlecać realizację przedsięwzięć użyteczności publicznej partnerom prywatnym, udzielając im jednocześnie dotacji na ich dofinansowanie lub sfinansowanie (Czaja-Hliniak, 2012).

W art. 11 u.o.d.p.p.i.o.w. wskazane zostały dwie formy współpracy o charakterze finansowym, w tym w postaci wspierania oraz powierzenia realizacji zadania publicznego organizacjom pozarządowym, przy czym środki finansowe przeznaczone na wskazaną współpracę powinny zostać zabezpieczone w ramach uchwał budżetowych. Należy podkreślić, że tryb wspierania realizacji zadania publicznego odbywa się poprzez jego dofinansowanie, co oznacza, że nie jest możliwe pokrycie ze środków dotacji 100% kosztów danego zadania. W związku z tym beneficjent dotacji musi być w stanie zapewnić odpowiedni poziom wkładu własnego finansowego lub niefinansowego, np. w formie pracy wykonywanej przez wolontariuszy. Oba tryby, tj. wspierania i powierzenia realizacji zadania, przeprowadzane są poprzez otwarte konkursy ofert, gdzie wnioskodawcy składają do właściwej jednostki administracji publicznej ofertę realizacji zadania publicznego. 14 kwietnia 2016 roku Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie w sprawie uproszczonego wzoru oferty realizacji zadania publicznego, które zaczęło obowiązywać od 10 maja 2016 roku. Oznacza to, że organizacje pozarządowe mogą w prostszy sposób aplikować o środki finansowe. Składana oferta musi zawierać przede wszystkim opis:

- zadania publicznego proponowanego do realizacji wraz ze wskazaniem celu zadania,
- miejsca realizacji zadania,
- grupy docelowej,
- przewidywanego do wykorzystania wkładu osobowego lub rzeczowego,
- zakładanych rezultatów czy szacunkowej kalkulacji kosztów.

Podmioty sektora non-profit mają także możliwość złożenia wniosku o realizację zadania publicznego w trybie tzw. małej dotacji, gdzie maksymalna kwota dofinansowania dla jednego podmiotu wynosi 20 tys. złotych w skali roku. Działania te zgodne są z art. 221 ustawy o finansach publicznych, gdzie wskazane zostało, że: „1. Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań”. Korzystanie z dotacji celowych oraz innych środków publicznych podlega rygorowi prawnemu, w związku z czym środki te muszą być udzielone, wydatkowane oraz rozliczone po wykonaniu zadania, zgodnie z przepisami prawa (Musiałkiewicz, 2008). Oznacza to, że decydując się na dysponowanie i korzystanie ze środków publicznych, oba sektory muszą mieć na względzie poddanie się również przepisom ustawy z 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Ofiarski, 2012). Odpowiedzialności tej podlegać może zarówno organ dotujący, jak i beneficjent dotacji. Wynika to wprost z art. 4, ust. 1, pkt 1 i 4 wskazanej ustawy:

„1. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają, z zastrzeżeniem art. 4a: 1) osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek lub podmiotów; (...) 4) osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami”.

Kontrola wykonywania przez organizacje pozarządowe przedsięwzięć użyteczności publicznej, które zostały dofinansowane lub sfinansowane ze środków publicznych, odbywa się przede wszystkim poprzez składane przez organizacje do JST sprawozdania z realizacji zadania publicznego.

3. Roczny program współpracy jako wytyczna dla współpracy JST z organizacjami non-profit

Współpraca i wzajemne wsparcie może nieść ze sobą wiele różnorodnych korzyści, zarówno dla JST, jak i trzeciego sektora. Każdorazowo decyzja o podejmowaniu współpracy i jej zakresie powinna uwzględniać analizę potrzeb i oczekiwań lokalnych społeczności, dążąc do maksymalnego ich zaspokojenia. Polemika dotycząca zalet i wad takiej współpracy, szans i zagrożeń, jakie ze sobą niesie, trwa od wielu lat. Wśród zwolenników podejścia partnerskiego dominują argumenty związane z finansowaniem działalności organizacji pozarządowych oraz realizacją ich celów statutowych. Wskazują oni, że korzystanie z dotacji celowych udzielanych m.in. przez JST pozwala na dywersyfikację źródeł finansowania oraz umożliwia budowanie stabilnej pozycji finansowej i ekonomicznej a także wpływa na poprawę wizerunku NGO wśród lokalnej i regionalnej społeczności. Przeciwnicy wskazują natomiast na argumenty związane z utratą autonomii działania, realizacją działań pod określone konkursy czy nadmiernie rozbudowane procedury formalne.

W celu formalizacji działań w zakresie współpracy pomiędzy JST a NGO prawodawca w u.o.d.p.p.i.o.w. zobowiązał organ stanowiący JST do corocznego uchwalania programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, które zostały wskazane w art. 3, ust. 3 wskazanej ustawy. Obowiązek ten musi zostać zrealizowany poprzez podjęcie właściwej uchwały w terminie do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Ponadto przed jego zatwierdzeniem musi on zostać skonsultowany ze środowiskiem trzeciego sektora. W ustawie wskazano, że dokument ten musi zawierać w szczególności:

- 1) cel główny oraz cele szczegółowe,
- 2) zasady, formy i zakres przedmiotowy współpracy,

- 3) wskazanie priorytetowych zadań pożytku publicznego,
- 4) okres i sposób realizacji programu, a także sposoby jego oceny,
- 5) planowaną kwotę środków przeznaczonych na realizację programu,
- 6) informację o tym, jak program został stworzony, oraz o przebiegu jego konsultacji ze środowiskiem NGO,
- 7) wskazanie na tryby powoływania oraz zasady działania komisji konkursowych, mających za zadanie opiniowanie ofert złożonych w odpowiedzi na otwarte konkursy ofert.

Ponadto w terminie do 31 maja każdego roku organ wykonawczy JST zobligowany jest do przedłożenia organowi stanowiącemu sprawozdania z realizacji programu współpracy za rok poprzedni oraz do jego zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej JST. Poza rocznym programem współpracy, który stanowi dokument obligatoryjny, ustawa przewiduje także fakultatywne stworzenie przez JST wieloletniego programu współpracy (Ustawa, 2003).

4. Praktyczny wymiar współpracy pomiędzy gminą Szczecin i organizacjami non-profit

Pomimo tego, że wiele organizacji ma zasięg jedynie lokalny, mogą one tworzyć sprzyjające warunki i odgrywać istotną rolę w obszarze edukacji, włączenia społecznego, przeciwdziałania wszelkim rodzajom dyskryminacji czy aktywizacji zawodowej (Rogojsza, 2015). Dlatego tak ważne staje się podejmowanie współpracy partnerów publicznych i trzeciego sektora, zarówno w aspekcie finansowym, jak i pozafinansowym.

Szczecin to metropolitalne miasto położone w województwie zachodniopomorskim, liczące ok. 406 tys. mieszkańców (UM Szczecin, 2016). Na dzień 25 kwietnia 2016 roku na terenie miasta zarejestrowane były 2682 organizacje, przy czym dominującą formą prowadzenia działalności non-profit były stowarzyszenia posiadające osobowość prawną. Tylko w 2015 roku powołano ich aż 37. Ponadto powołano 48 fundacji, 19 stowarzyszeń zwykłych, 4 stowarzyszenia kultury fizycznej, które nie prowadzą działalności gospodarczej, 2 uczniowskie kluby sportowe, 6 organizacji sportowych zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz 14 oddziałów terenowych organizacji, których siedziba główna znajduje się poza Szczecinem (Raport z realizacji..., 2016). Wskazuje to na skalę działań, jakie prowadzi sektor pozarządowy na terenie gminy, oraz na duże zaangażowanie lokalnej społeczności w tworzenie sprzyjających warunków do zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych. Uchwałą nr XIII/298/15 z dnia 17 listopada 2015 roku Rada Miasta Szczecin podjęła decyzję w sprawie akceptacji „Programu współpracy gminy Miasto Szczecin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2016 rok”, a jej wykonanie powierzono Prezydentowi Miasta Szczecin. Istota programu podkreślona została we wstępie do niego, gdzie wskazano:

„(...) Opracowany już po raz trzynasty Program powstał w oparciu o wiedzę i praktykę liderów szczecińskich organizacji pozarządowych jak i pracowników Urzędu Miasta Szczecin. Tak przygotowany Program ułatwi wydobycie i wykorzystanie potencjału sektora pozarządowego w celu dalszego rozwoju naszego Miasta. Zapisy Programu są wyrazem ogromnego zaufania, jak i nadziei pokładanych w aktywnych organizacjach działających na rzecz polepszania jakości życia w naszym Mieście”.

Program przewiduje realizację zadań, które przyczynić się mają do osiągnięcia jednego celu głównego, jakim jest „wspólne podejmowanie działań przez Miasto oraz Organizacje na rzecz lepszego zaspokajania potrzeb społecznych oraz podnoszenia poziomu życia mieszkańców Szczecina”, oraz 11 celów szczegółowych, takich jak:

- „1) kształtowanie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i wspomaganie rozwoju społeczności lokalnych,
- 2) wspieranie nowych inicjatyw instytucji i organizacji non-profit, wychodzących naprzeciw oczekiwaniom i dążeniom społecznym,
- 3) rozwijanie samorządności i edukacji obywatelskiej,
- 4) wspieranie działań prospołecznych, wolontarystycznych i filantropijnych,
- 5) przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu,
- 6) promowanie współpracy, w tym w relacjach Miasto – Obywatel,
- 7) kształtowanie demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym poprzez budowanie partnerstwa między administracją publiczną a Organizacjami,
- 8) kształtowanie wizerunku Miasta na forum ogólnopolskim poprzez wszechstronne wspieranie działalności Organizacji,
- 9) poprawa jakości dialogu społecznego poprzez badanie opinii i potrzeb lokalnych Organizacji,
- 10) wzmacnianie pozycji Organizacji i zapewnienie im równych szans w realizacji zadań publicznych, przez powierzenie i wspieranie coraz większej ilości zadań z jednoczesnym zapewnieniem odpowiednich środków na ich realizację,
- 11) wzmacnianie potencjału Organizacji poprzez dostęp do informacji i szkoleń oraz wspieranie powstawania nowych Organizacji” (Uchwała, 2015).

Rozmiar współpracy finansowej pomiędzy gminą Szczecin a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego potwierdzają dane dotyczące liczby i kwot udzielonych dotacji zarówno w trybie otwartego konkursu ofert, jak i trybie pozakonkursowym. W okresie od 2010 do 2015 roku udzielone zostały łącznie 2844 dotacje na sumę 128 493 021,11 zł, a także 475 dotacji w trybie pozakonkursowym na sumę 2 962 158,45 zł. Zestawienie dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom non-profit w trybie konkursowym i pozakonkursowym w latach 2010–2015 przedstawione zostało w tabeli 2. Jak wskazują zapisy Programu współpracy na 2016 rok, zaplanowano współdziałanie z organizacjami non-profit w 8 obszarach przedsięwzięć użyteczności publicznej. Łączna pula środków finansowych przeznaczonych na wsparcie wskazanych obszarów wynosi 29 850 124,00 zł, w tym na bezpieczeństwo i porządek publiczny 830 000,00 zł, edukację i naukę 270 000,00 zł, gospodarkę komunalną 846 000,00 zł,

kulturę fizyczną, turystykę i rekreację 11 870 000,00 zł, kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego 2 265 000,00 zł, ochronę zdrowia i pomoc społeczną 12 272 671,00 zł, rozwój społeczeństwa obywatelskiego 830 500,00 zł oraz na wspieranie rozwoju gospodarczego 142 000,00 zł. Ponadto zaplanowano kwotę 523 953,00 zł jako rezerwę finansową na udzielanie dotacji w trybach pozakonkursowych oraz na organizację konkursów ofert ogłaszanych z inicjatywy własnej (Uchwała, 2015).

Tabela 2. Zestawienie dotacji i kwot udzielonych organizacjom w latach 2010–2015

Rok	Liczba dotacji	Kwota dotacji (zł)
2010	497	15 728 178,00
2011	513	19 036 807,00
2012	614	22 438 397,50
2013	588	23 002 010,00
2014	501	24 757 991,00
2015	606	26 491 795,15
Razem:	3319	131 455 179,60

Źródło: opracowanie własne na podst. Raport (2016).

Podsumowanie

Wykorzystana metoda badawcza pozwoliła na wyciągnięcie następujących wniosków. Po pierwsze, przedmiotem szeroko pojętej współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi jest realizacja zadań użyteczności publicznej, których katalog wymieniony został w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Warto podkreślić, że w czasach niestabilności finansowej podmioty sektora pozarządowego stają się realnymi i godnymi partnerami do współpracy dla administracji publicznej. W związku z tym niezmiennie istotne staje się zabezpieczenie przez JST środków finansowych, które zostaną rozdysponowane w ramach otwartych konkursów ofert czy trybu pozakonkursowego. Po drugie, współpraca pomiędzy administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi powinna mieć charakter formalny, uwzględniając przy tym równą rolę obojga partnerów, a także respektowanie zasady subsydiarności, suwerenności, efektywności, jawności czy uczciwej konkurencji. Takiemu podejściu sprzyjać mają obligatoryjne, roczne programy współpracy pomiędzy JST a NGO, które muszą określać fundamentalne zasady takiej kooperacji. Po trzecie, analiza wybranych danych oraz rocznego programu współpracy w mieście Szczecin wskazuje, że znaczenie roli, jaką odgrywają organizacje pozarządowe, stale wzrasta. Potwierdza to m.in. wzrost wolumenu udzielonych dotacji o ok. 68% w roku 2015 w stosunku do roku 2010. Pomimo że większość podmiotów ma charakter głównie lokalny i nastawiona jest na wspieranie lokalnych społeczności, to poprzez swoje działania wprowadza szereg pozytywnych zmian w obszarze edukacji, włączenia społecznego, poradnictwa obywatelskiego, ochrony zdrowia czy wspierania i krzewienia kultury i sportu.

Bibliografia

- Broniewska, M. (2012). Model współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych jako element budowy zaufania międzysektorowego. *Zarządzanie i Finanse*, 4/1 (10), 81–93.
- Czaja-Hliniak, I. (2012). Wybrane metody finansowania usług publicznych przez miasta metropolitalne. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio H*, XLVI, 3, str. 341–349.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Pobrano z: <http://www.pokl541.pozytek.gov.pl> (2016).
- Musiałkiewicz, R. (2008). *Problemy prawne udzielania dotacji na cele publiczne organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego*. W: A. Boro-do (red.), Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego (s. 259–275). Toruń: TNOiK.
- Ofiarski, Z. (2012). *Finansowanie zadań zleconych przez gminę organizacjom pozarządowym*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska sectio H*, XLVI, 3, 383–392.
- Raport z realizacji programu współpracy Gminy Miasto Szczecin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2015 roku. Pobrano z: <http://bip.um.szczecin.pl> (2016).
- Rogojsza, B. (2015). Ekonomizacja organizacji pozarządowych – szanse i zagrożenia. Prezentacja dobrych praktyk. W: Majchrzak M. (red.), *Finanse ekonomii społecznej* (s. 31–46). Szczecin–Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Uchwała nr XIII/298/15 Rady Miasta Szczecin z 17.11.2015. Pobrano z: www.szczecin.pl.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. DzU 2003, nr 96 poz. 873, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. DzU 2005, nr 14, poz. 114, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. DzU 2009, nr 157, poz. 1240, ze zm.
- Ziółkowska, A., Gronkiewicz, A. (2012). Współpraca administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi. W: C. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* (s. 35–51). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

COOPERATION BETWEEN LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS. PRESENTATION OF GOOD PRACTICES

Keywords: NGOs, public administration, public benefit activity

Summary. For many municipalities self-financing and realization of socially useful activities are an important problem, which is reflected in both the quantity and quality tasks of public benefit. Therefore, to these tasks can be implemented effectively, it becomes necessary cooperation between public administration and private partners including, in particular with non-governmental organizations. Polish legislation provides several possibilities of such cooperation. The most important of them is financial cooperation. The aim of the article is to point to the possibility of cross-sectoral

cooperation, which can be taken by the local government administration with NGOs and other entities active in the field of public benefit. Indicates the principles of creation and implementation of the annual program of cooperation of local government units and NGOs as well as the rules they should be respected by cooperation partners. Practical solutions are presented on the example of the metropolitan city Szczecin.

Translated by Bartosz Rogojsza

Cytowanie

Rogojsza, B. (2016). Współpraca pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi. Prezentacja dobrych praktyk. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 299–309.

Marta Szaja

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
e-mail: marta.szaja@wzieu.pl

Finansowy aspekt programu rewitalizacji a proces gentryfikacji – przykład Miasta Szczecin

Kody JEL: F63, F65, H76, R12, R14, R31, R51, R58

Słowa kluczowe: rewitalizacja, gentryfikacja, finanse gmin, finanse UE

Streszczenie. Zasadniczym celem artykułu jest zestawienie wspomaganych instytucjonalnie procesów odnowy (rewitalizacji) oraz rynkowych procesów odnowy (gentryfikacji), a także analiza finansowego aspektu procesu rewitalizacji w kontekście zachodzących zmian struktury społecznej, przestrzennej i gospodarczej na odnawianych obszarach. Prowadzone rozważania mają doprowadzić do sformułowania wniosków dotyczących wzajemnych relacji obu procesów, uwzględniając przykład Miasta Szczecin.

Wprowadzenie

Rewitalizacja postrzegana jest jako istotny element kreowania rozwoju miasta. Realizowana w sposób kompleksowy stanowi najbardziej zaawansowany proces przemian w mieście. Jej zasadniczym celem jest trwałe ożywienie społeczne i gospodarcze zdegradowanego obszaru, zwiększenie jego atrakcyjności dla mieszkańców i przedsiębiorców oraz poprawa jakości życia. Równocześnie jest procesem długotrwałym, kosztownym i wymagającym zachowania ciągłości oraz konsekwencji (Ziobrowski, Jarczewski, 2010, s. 12–13).

Celem badawczym pracy jest zestawienie kreowanego instytucjonalnie procesu odnowy miejskiej przestrzeni (rewitalizacja) z rynkowym procesem odnowy (gentryfikacja), a także analiza finansowego kontekstu działań rewitalizacyjnych. Za efekt prowadzonych rozważań przyjęto sformułowanie wniosków dotyczących finansowego kontekstu relacji

zachodzących między omawianymi procesami, biorąc za przykład Miasto Szczecin. W toku prac badawczych wykorzystano takie metody i techniki eksploracji, jak: analiza desk research, krytyczna analiza krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, metoda porównań.

1. Istota rewitalizacji miejskiej przestrzeni

Rewitalizacja to kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania całościowe (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany poprzez programy rewitalizacji. Rewitalizacja zakłada optymalne wykorzystanie specyficznych uwarunkowań danego obszaru oraz wzmacnianie jego lokalnych potencjałów (w tym także kulturowych) i jest procesem wieloletnim, prowadzonym przez interesariuszy (m.in. przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, właścicieli nieruchomości, organy władzy publicznej itd.) tego procesu, w tym przede wszystkim we współpracy z lokalną społecznością. Działania służące wspieraniu procesów rewitalizacji prowadzone są w sposób spójny: wewnętrznie (poszczególne działania pomiędzy sobą) oraz zewnętrznie (z lokalnymi politykami sektorowymi, np. transportową, energetyczną, celami i kierunkami wynikającymi z dokumentów strategicznych i planistycznych) (Ministerstwo Rozwoju, 2016, s. 5–6).

Pod pojęciem programu rewitalizacji rozumie się gminny program rewitalizacji (zgodnie z ustawą o rewitalizacji; Ustawa, 2015) lub inne programy rewitalizacji (lokalne, miejskie itp.), przygotowane w oparciu o inne przepisy niż ustawa o rewitalizacji, a podlegające okresowi przejściowemu zgodnie z tą ustawą. Program rewitalizacji musi być bezpośrednio powiązany z innymi dokumentami dotyczącymi rozwoju gminy. Powinien bazować na aktualnej diagnozie społeczno-gospodarczej miasta. Program rewitalizacji musi przedstawiać pełną wizję zmian i sposób realizacji tej wizji. Powinien wyraźnie definiować zakres zadań oraz obszary odpowiedzialności poszczególnych podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Musi posiadać realny plan finansowy, horyzont czasowy, przejrzysty system monitoringu i elastyczny system wprowadzania modyfikacji w reakcji na zachodzące zmiany oddziałujące na program (Ministerstwo Rozwoju, 2015, s. 70). Najistotniejsze elementy stojące u podstaw planowania i programowania działań rewitalizacyjnych zaprezentowano na rysunku 1.

Rysunek 1. Filary systemu wsparcia procesu rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne na podst. Ministerstwo Rozwoju (2015), s. 64–71.

Właściwa realizacja programu rewitalizacji wymaga wsparcia instytucjonalnego oraz eksperckiego, które nie powinno jednak zastępować zadań samorządu. W celu uzyskania spójności działań należy dążyć do zespolenia programowania rewitalizacji z lokalnym planowaniem przestrzennym i polityką społeczną, a także z zadaniami z zakresu edukacji oraz z polityką kulturalną gminy. Program rewitalizacji powinien również uwzględniać zarządzanie trzema zasadniczymi rodzajami zmian, które zachodzą łącznie lub oddzielnie na terenie miasta: gentryfikacją ekonomiczną, społeczną oraz symboliczną (kulturową)¹.

Gentryfikacja jest w zasadzie procesem nieuniknionym, jednakże aby utrzymać dotychczasową różnorodność społeczną na zrewitalizowanym obszarze oraz ograniczyć gwałtowną wymianę dotychczasowych lokatorów (powodowaną np. raptownym

¹ Gentryfikacja ekonomiczna oznacza nadanie większej wartości materialnej miejscu, dokonuje się np. poprzez poprawę warunków życia, usytuowanie prestiżowych inwestycji, wprowadzenie zieleni, co powoduje wzrost wartości nieruchomości i wiąże się ze wzrostem cen najmu (i sprzedaży) mieszkań, jak również wzrostem kosztów utrzymania. Gentryfikacja społeczna oznacza zmianę składu społecznego zbiorowości zamieszkującej dany obszar, zazwyczaj (w zależności od ujęcia) na osoby młodsze, z wyższym wykształceniem, o wyższych kwalifikacjach, zatrudnione przede wszystkim w sektorze usług. Gentryfikacja symboliczna natomiast wiąże się ze wzrostem prestiżu gentryfikowanego obszaru (Karwińska, 2008, s. 70).

wzrostem opłat czynszowych), władze lokalne powinny uwzględniać w programie rewitalizacji, a później monitorować, wszelkie przemieszczenia mieszkańców poza obszar rewitalizacji. Jednym z zasadniczych celów rewitalizacji jest bowiem przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, a niekontrolowany proces gentryfikacji może skutkować silną segregacją lokalnej przestrzeni i powstawaniem gett biedy i luksusu.

2. Gentryfikacja jako efekt procesu rewitalizacji

W pierwotnym rozumieniu pojęcie gentryfikacji oznaczało przejmowanie i renowację przez klasę średnią zdegradowanych zasobów mieszkaniowych w robotniczych dzielnicach miasta oraz wypieranie dotychczas zamieszkującej tam klasy niższej do innych części miasta (Glass, 1964, s. 132–158). Wśród współczesnych definicji gentryfikacji wyróżnić można dwie zasadnicze grupy:

- restrykcyjną – zgodną z klasycznym rozumieniem tego terminu sformułowanym przez R. Glass – oraz
- inkluzywną – wykraczającą poza pierwotne rozumienie tego pojęcia i obejmującą swym zakresem nie tylko podupadłe obszary starej zabudowy mieszkaniowej, ale również przebudowę lub modernizację dzielnic zamieszkałych przez ludzi o wysokich i średnich dochodach; dzielnic lub budynków o funkcji innej niż mieszkaniowa (np. terenów i obiektów przemysłowych, biurowych, wojskowych), a nawet zagospodarowywanie terenów dotychczas niezabudowanych, na których pojawiają się nowe, zamknięte i chronione osiedla-enklawy dla zamożnych (Grzeszczak, 2010, s. 15–17).

Ostatnia z przytoczonych form gentryfikacji określana jest jako *new-build gentrification* (Davidson, Lees, 2005, s. 1168–1169) lub *residentialisation* (Lambert, Boddy, 2002, s. 17–21).

W sytuacji, gdy gentryfikacja stanowi następstwo rewitalizacji, przybiera przeważnie stosunkowo łagodniejsze formy (*soft gentrification*, *split gentrification*) niż w przypadku klasycznego procesu inicjowanego od początku przez siły rynkowe (Lisowski, 1999, s. 24). Z uwagi na wyraźną poprawę społecznej struktury na danym obszarze jest traktowana – przeważnie przez lokalnych polityków – jako sposób na rozwiązanie problemu segregacji przestrzennej, wskaźnik ożywienia obszaru i osiągnięcie zróżnicowania społecznego (Hermann, Leuthold, 2003).

Komparatystyki rewitalizacji i gentryfikacji dokonano przy wykorzystaniu szeregu czynników, które zarówno wpływają na ich rozpoczęcie, jak i są przez te procesy kształtowane (por. tabela 1).

Tabela 1. Wybrane elementy charakteryzujące procesy rewitalizacji i gentryfikacji

Wybrany aspekt	Rewitalizacja	Gentryfikacja
1	2	3
Charakterystyka procesu; posiadanie celu (celów)	Skoordynowany proces, posiada rozbudowany katalog celów.	Proces nie jest ani skoordynowany, ani celowy.
Główne przesłanki podejmowanych działań	<ul style="list-style-type: none"> – Przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej oraz zjawiskom kryzysowym. – Pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej. – Poprawa środowiska zamieszkania oraz ochrona dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. 	Osoby zapoczątkowujące ten proces dążą zwykle do realizacji partykularnych interesów, a nie do odnowy konkretnego obszaru.
Podmioty uczestniczące w procesie	Proces prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju.	<p>W proces zaangażowane są zasadniczo dwa typy podmiotów:</p> <ul style="list-style-type: none"> – pionierzy (<i>urban pioneers</i>) – ludzie, którzy są skłonni ryzykować swoje bezpieczeństwo i oszczędności, aby przekształcić zniszczone i niesprzyjające środowisko miejskie w miejsce przyjazne mieszkańcom; – gentryfikatorzy to najczęściej członkowie jedno- lub dwuosobowych bezdzietnych gospodarstw domowych, zajmujący wysokie stanowiska i osiągający wysokie zarobki (<i>yuppies – Young Urban Professionals</i>); w odróżnieniu od pionierów są skłonni sami ingerować w tkankę miejską; w przypadku, gdy proces jest efektem rewitalizacji (inicjowanej przez lokalne władze), przybiera łagodniejszą formę niż w sytuacji, gdy zapoczątkowany jest przez podmioty prywatne.

1	2	3
Struktura wieku	Zmiana struktury demograficznej ludności nie musi mieć miejsca, jednak bez ograniczeń prywatyzacji odnowionych mieszkań jest prawie niemożliwa do uniknięcia; stanowi to wstęp do gentryfikacji.	Widoczne zmiany w strukturze demograficznej ludności są podstawą identyfikacji procesu gentryfikacji, szczególnie w odniesieniu do: napływu pionierów (ludzi aktywnych w dziedzinie sztuki, kultury, zmieniających stopniowo wizerunek dzielnicy), napływu gentryfikatorów (ludzi młodych, z wyższym wykształceniem, samotnych lub par bez dzieci, o wysokich lub bardzo wysokich dochodach).
Struktura wykształcenia		
Struktura zatrudnienia		
Liczba osób w gospodarstwie domowym		
Migracje zewnętrzne		
Poziom bezrobocia długotrwałego	Wymienione elementy stanowią główne społeczne przesłanki do podjęcia działań rewitalizacyjnych; niemniej pozostaje dylemat związany z zachowaniem dotychczasowej struktury społecznej na danym obszarze oraz obawa, czy nie doprowadzi to do powrotu do stanu sprzed rewitalizacji. Istnieje konieczność zintegrowania działań aktywizujących społeczność lokalną, m.in. rola organizacji pozarządowych (NGO) i przeciwdziałających patologii.	Występowanie znacznych patologii społecznych stanowi istotne utrudnienie dla działań podejmowanych przez gentryfikatorów (pionierzy są w stanie podjąć to ryzyko); w takiej sytuacji, pomimo dużej aktywności społecznej w dzielnicy i postrzegania jej jako modnej i tętniącej życiem kulturalnym, nie zmienia się postrzeganie tej dzielnicy jako niebezpiecznej do stałego zamieszkania; dominuje kultura alternatywna.
Długotrwałe uzależnienie osób w wieku produkcyjnym od opieki społecznej		
Patologie społeczne (alkoholizm, narkomania, prostytucja, przemoc w rodzinie)		
Poziom przestępczości		
Koncentracja problemów społecznych (współwystępowanie bezrobocia długotrwałego, uzależnienia od zasiłków, wysokiego poziomu przestępczości i patologii społecznych)		
Struktura dochodów ludności	Nawet w przypadku poprawy sytuacji ekonomicznej ludności i wzrostu dochodów często występuje tzw. efekt rygla, nawet w przypadku poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowe, które długo tkwiły w ubóstwie, nie są w stanie zmienić swojego stylu konsumpcji.	Zmiana struktury demograficznej i społecznej ludności wpływa również na zmianę stylów konsumpcji na danym obszarze, np. pojawiają się sklepy z droższym asortymentem, z produktami wyższego rzędu.
Struktura konsumpcji ludności		
Ograniczenia przestrzenne	Nie ma ograniczeń obszarowych.	Proces ograniczony tylko do obszarów śródmiejskich (przede wszystkim ze względu na ich szczególnie kulturowy i rozrywkowy charakter).

1	2	3
Układ przestrzenny miasta (monocentryczny lub policentryczny)	Bez znaczenia; istotna jest obecność obszarów zdegradowanych i polityka miasta wobec nich.	Częściej model monocentryczny z wyraźnie wyodrębnionym centrum miasta o cechach miasto- i kulturotwórczych.
Występowanie pustostanów / ugorów miejskich	Może być uwzględnione w strategii rewitalizacji jako podstawa do wyburzeń/ zmiany funkcji danych terenów.	W początkowej fazie gentryfikacji pustostany mogą być nielegalnie zajmowane przez pionierów i adaptowane do ich potrzeb (brak wypierania dotychczasowych mieszkańców).
Poziom wyludnienia (gęstość zaludnienia / gęstość zabudowy)		
Zmiana bazy ekonomicznej gospodarki miejskiej (dezindustrializacja → gospodarka oparta na wiedzy)	Stanowi często główną przyczynę spadku poziomu życia ludności i rozpoczęcia degradacji substancji mieszkaniowej, głównie w przypadku dzielnic monokulturowych (robotniczych); ważny aspekt w polityce rewitalizacji stanowi aktywizacja ekonomiczna obszaru.	Gentryfikacja (rozumiana jako proces rynkowej odnowy miast) jest zarezerwowana w zasadzie jedynie dla obszarów atrakcyjnych ze względu na bliskość obiektów kultury, miejsc rozrywki i spotkań towarzyskich, a więc wszystkich wyznaczników „żyjącego” centrum miasta; wyróżniony aspekt ma przeważnie ograniczony wpływ na degradację przestrzeni, która jest podatna na aktywizację rynkową i może być samowystarczalna.
Zmiany wartości nieruchomości	Są zróżnicowane i zależą głównie od postępu procesu rewitalizacji. Władze lokalne mogą przeciwdziałać wyprzedaży mieszkań lub znacznym podwyżkom czynszów.	Początkowo niewielkie, aż do bardzo wysokich (np. zmiany cen mieszkań w apartamentowcach w centrach większych miast).
Płynność rynku nieruchomości	Przeważnie znikoma.	Znikoma na początku gentryfikacji; płynność wzrasta później z powodów spekulacyjnych i inwestycji deweloperów, stopniowo ulega jednak ograniczeniu, jeśli gentryfikatorzy izolują się, a poprzez mieszkanie w takich wyspowych enklawach hołdują modzie.
Kultura życia bez pracy	Może stanowić istotną barierę w realizacji społecznych celów rewitalizacji.	Nie zidentyfikowano wyraźnego wpływu analizowanego aspektu na inicjowanie procesu gentryfikacji, ale pewne jej elementy (szczególnie przejawy kultury alternatywnej) mogą być dostrzegane przez pionierów i stawać się częścią wizerunku dzielnicy.

1	2	3
Zmiany modelu rodziny	Proces rewitalizacji nie ma bezpośredniego wpływu na kształtowanie modelu rodziny.	Widoczny jest bezpośredni wpływ procesu gentryfikacji na kształtowanie modelu rodziny, ponieważ odkładanie jej założenia i/lub powiększenia daje potencjalnym gentryfikatorom większą swobodę i możliwość korzystania z oferty rozrywkowej i kulturalnej centrum miasta.

Źródło: opracowanie własne na podst. Zborowski (2009), s. 125–128; Jadach-Sepioło (2007), s. 64–77; Smith, Williams (1986), s. 115–116; Ley (1996); Lees, Slater, Wyly (2008); Berry (1976); Beauregard (1986), s. 36; Smith (1996); Jałowicki (2000); Jałowicki, Szczepański (2006).

Współcześnie do charakterystycznych cech gentryfikacji należą: reinwestowanie kapitału, podnoszenie statusu społeczności lokalnej przez napływające grupy o wysokich dochodach, zmiany krajobrazu oraz bezpośrednie lub pośrednie wypieranie grup o niskich dochodach (Davidson, Lees, 2005, s. 1165–1190). Znacząca w tym względzie jest również finansowa sfera konsekwencji, jakie niesie za sobą proces gentryfikacji. Władze lokalne, których zasadniczym celem działalności jest wykreowanie sprzyjających warunków dla szeroko pojmowanego rozwoju miasta, powinny uwzględniać w lokalnych planach i programach możliwe do zaistnienia efekty gentryfikacji: pożądane – niosące za sobą dodatkowe wpływy do miejskiego budżetu oraz niekorzystne – wpływające na wzrost miejskich wydatków przeznaczanych z reguły na bieżącą konsumpcję (np. dodatki do czynszów), a nie na inwestycje prorozwojowe. Przede wszystkim powinny jednak poszukiwać możliwych do wykorzystania źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych (w szczególności gdy rozpatrywany jest finansowy aspekt procesu gentryfikacji zainicjowanego przez działania rewitalizacyjne podejmowane w wybranych obszarach miasta).

3. Finansowanie działań rewitalizacyjnych na przykładzie Miasta Szczecin

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że podstawowym źródłem finansowania interwencji rewitalizacyjnych służących interesowi publicznemu powinien być budżet miasta. Z uwagi jednak na szeroki zakres podejmowanych działań rewitalizacyjnych oraz ich kosztowność konieczne jest poszukiwanie środków pochodzących z różnych źródeł. Rolą władz miejskich powinno być nie tylko pozyskiwanie środków zewnętrznych (np. z funduszy europejskich, środków z funduszy ochrony środowiska itd.), ale także angażowanie w proces kapitału prywatnego (przedsiębiorstw, mieszkańców, wspólnot mieszkaniowych, banków), jak i wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Samorząd gminny

powinien zachęcać do szerokiego udziału przedsiębiorców i mieszkańców (wspólnot mieszkaniowych) w procesie rewitalizacji poprzez tworzenie warunków współpracy oraz wskazanie dostępnych zachęt finansowych. Rewitalizacja centralnych obszarów miast tworzy warunki do osiągania korzyści z inwestycji komercyjnych, które powinny być konstruowane w formule PPP. Wynagrodzeniem inwestora za wkład w inwestycję publiczną może być np. prawo do korzystania z określonych preferencji i zysków (atrakcyjna lokalizacja). Najbardziej znaczącym źródłem wspierania działań rewitalizacyjnych miast w perspektywie roku 2020 są fundusze europejskie wydatkowane w ramach Umowy Partnerstwa (Ministerstwo Rozwoju, 2015, s. 68). Zasadnicze źródła finansowania działań rewitalizacyjnych zaprezentowano na rysunku 2.

Rysunek 2. Główne źródła finansowania inwestycji rewitalizacyjnych służących interesowi publicznemu

Źródło: opracowanie własne na podst. Ministerstwo Rozwoju (2016), s. 9; Ministerstwo Rozwoju (2015), s. 68–69.

² Środki finansowe wydatkowane są w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

³ Dostępne środki wykorzystywane są w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności (FS).

⁴ Umowa Partnerstwa stanowi dokument określający kierunki interwencji w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Źródło: www.funduszeeuropejskie.gov.pl; aktualizacja z dnia 17.12.2015.

Działania rewitalizacyjne zasadniczo realizowane są przy wykorzystaniu środków pochodzących z dotacji i instrumentów zwrotnych. Promowaną formą wsparcia są projekty hybrydowe, łączące fundusze europejskie z formułą PPP. Głównym źródłem wsparcia przedsięwzięć rewitalizacyjnych z funduszy UE są środki w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO), natomiast dodatkowym, komplementarnym źródłem finansowania są środki krajowych programów operacyjnych (KPO). W ramach Celu Tematycznego 9 Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją; rewitalizacji dedykowano Priorytet Inwestycyjny 9b Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich. Oprócz Priorytetu Inwestycyjnego 9b na projekty rewitalizacyjne mogą zostać przeznaczone środki z innych priorytetów inwestycyjnych zarówno RPO, jak i KPO, w szczególności bezpośrednio związane z rewitalizacją: 2a, 2c, 3a, 4iii, 4c, 4e, 4v, 6c, 6e, 6iv, 7d, 8i, 8ii, 8iii, 9a, 9i, 9iv, 9v. Ponadto w ramach Kontraktów Terytorialnych dla wszystkich województw została przeznaczona specjalna pula środków z budżetu państwa na dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych. Specjalnym instrumentem w ramach programów operacyjnych, ukierunkowanym na rozwój obszarów miejskich (obszarów funkcjonalnych miast), są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Działania rewitalizacyjne mogą być częścią zamierzeń realizowanych poprzez ZIT⁵. Uwzględniając powyższe, w tabeli 2 zaprezentowano główne obszary i źródła finansowania działań rewitalizacyjnych podejmowanych w Szczecinie w latach 2012–2015.

Na działania rewitalizacyjne podejmowane w Mieście Szczecin w latach 2012–2015 przeznaczono blisko 347,6 mln PLN. Najwięcej środków przekazano na działania w sferze gospodarczej. Na tworzenie odpowiednich warunków do ożywienia gospodarczego, obejmujących w sumie szesnaście podprojektów, wydano nieco ponad 250,7 mln PLN. Kolejną pozycję pod względem wielkości poniesionych wydatków zajęły działania w sferze przestrzenno-technicznej. Na realizację dwudziestu pięciu podprojektów mających na celu podniesienie jakości przestrzeni mieszkalnej i publicznej przeznaczono blisko 62,6 mln PLN. Z kolei na działania w sferze społecznej (tj. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i zapobieganie patologiom społecznym), realizowane w ramach ośmiu podprojektów, przekazano prawie 34,3 mln PLN.

⁵ Ponadto w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020 wspiera się finansowanie działań planistycznych i strategicznych na poziomie lokalnym. Udzielane dotacje przeznaczone są na przygotowanie lub aktualizację programów rewitalizacji. W ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej z udziałem Polski, w ramach komponentów transnarodowego i międzyregionalnego, realizowane są przedsięwzięcia związane z rewitalizacją. W programie transnarodowym Europa Środkowa 2014–2020 planuje się działania m.in. dla poprawy gospodarki niskoemisyjnej. W programie międzyregionalnym INTERREG Europa będzie wspierana współpraca instytucji publicznych (również szczebli regionalnego i lokalnego) w realizacji projektów rewitalizacyjnych. Szerzej: Ministerstwo Rozwoju (2015), s. 68–69.

Tabela 2. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne realizowane w Mieście Szczecin w latach 2012–2015

Sfera działań	Rodzaj działań	Suma wydatków [PLN]	Źródła finansowania	Podmiot odpowiedzialny
1	2	3	4	5
Działania w sferze przestrzenno-technicznej – podniesienie jakości przestrzeni mieszkalnej i publicznej	<ul style="list-style-type: none"> – modernizacja ulic w centrum – remonty zabytковых wielorodzinnych budynków – modernizacja budynków zasobu wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy Miasto Szczecin – zagospodarowanie przedogrodków oraz podwórek – renowacja budynków mieszkalnych – kompleksowa renowacja zabudowy: oficyny mieszkalno-usługowe i kamienica mieszkalno-usługowa – kompleksowa renowacja kamienicy mieszkalno-usługowej – kompleksowa renowacja części wspólnych kamienicy – budowa parkingu podziemnego w budynku – zagospodarowanie fragmentu wnętrza kwartału – renowacja elewacji zabytkowej kamienicy 	62 582 364	<ul style="list-style-type: none"> – środki miasta – środki wspólnot mieszkaniowych – środki miasta (udział w funduszach remontowych wspólnot mieszkaniowych) – środki pomocowe UE (RPO WZ) – wkład własny – wkład własny + środki Inicjatywy JESSICA 	<ul style="list-style-type: none"> – Gmina Miasto Szczecin – Gmina Miasto Szczecin / wspólnoty mieszkaniowe – wspólnota mieszkaniowa – Szczecińskie TBS Sp. z o.o. – TBS „Prawobrzeże” Sp. z o.o. – Szczecińskie Centrum Renowacyjne Sp. z o.o.
Działania w sferze gospodarczej – tworzenie warunków do ożywienia gospodarczego	<ul style="list-style-type: none"> – adaptacja parterów kamienic mieszkalno-usługowych – adaptacja części budynku na cele usługowe – modernizacja kamienic frontowych i oficyn wraz z adaptacją lokali na cele usługowe i społeczne oraz zagospodarowanie wnętrza kwartału – „Centrum KOSMOS” – adaptacja i rozbudowa budynku dawnego kina „Kosmos” na kompleks usługowo-mieszkalny – Centrum Kulturalno-Rozrywkowe „Warzelnia” – renowacja i adaptacja zabytkowego budynku 	250 775 877	<ul style="list-style-type: none"> – środki pomocowe UE (RPO WZ) – wkład własny – wkład własny + środki Inicjatywy JESSICA 	<ul style="list-style-type: none"> – TBS „Prawobrzeże” Sp. z o.o. – Szczecińskie Centrum Renowacyjne Sp. z o.o. – Szczecińskie Centrum Renowacyjne Sp. z o.o. / inwestor prywatny – inwestor prywatny

1	2	3	4	5
<p>Działania w sferze społecznej – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i zapobieganie patologiom społecznym</p>	<ul style="list-style-type: none"> – rewitalizacja budynku „Lucynki i Paulinki” – modernizacja kamienicy – modernizacja i przebudowa pomieszczeń winiarni wraz z adaptacją dodatkowych pomieszczeń – renowacja budynku Polskiego Czerwonego Krzyża wraz z adaptacją pomieszczeń do nowych funkcji – Centrum Kulturalno-Kongresowe – renowacja i adaptacja zabytkowego budynku – utworzenie świetlicy środowiskowej, punktu konsultacyjnego MOPR, utworzenie lokali usługowych, infrastruktury technicznej oraz wykonanie zagospodarowania terenu – rewitalizacja społeczna w obszarze centrum w ramach Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych – budowa integracji lokalnej i rewitalizacja społeczna w ramach Programu współpracy Gminy Miasto Szczecin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego – obywatelski program rewitalizacji przestrzeni wspólnych „Zielone podwórka Szczecina” – Tiffany Flower & Cafe – sadyba kultury, sztuki i inicjatyw biznesowych „Nowoczesne Przestrzenie w kamienicy z historią” – modernizacja i adaptacja budynku (dawny hotel) 	34 278 864	<ul style="list-style-type: none"> – wkład własny + środki Inicjatywy JESSICA – środki pomocowe UE (RPO WZ) – wkład własny + środki miasta – środki miasta – wkład własny 	<ul style="list-style-type: none"> – Polski Czerwony Krzyż ZZO – Fundacja 122 – Szczecińskie TBS Sp. z o.o. – Gmina Miasto Szczecin / MOPR / organizacje pozarządowe – Stowarzyszenie Szczecińska Zielona Alternatywa – inwestor prywatny

Źródło: opracowanie własne na podst. *Lokalny Program...* (2014), s. 104–109.

Największa pula środków przeznaczonych na przedsięwzięcia rewitalizacyjne stanowiła sumę wkładu własnego poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań oraz środków pochodzących z instrumentu zwrotnego – Inicjatywy JESSICA. Było to blisko 273,5 mln PLN, co stanowiło 78,67% wszystkich środków przeznaczonych na ten cel w analizowanym okresie. Na drugim miejscu pod względem wielkości poniesionych nakładów była modernizacja budynków zasobu wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy Miasto Szczecin objętego funduszem remontowym – 16 mln PLN (co stanowiło 4,60% ogółu wydatkowanych środków). Kolejne istotne źródło finansowania działań rewitalizacyjnych stanowiły środki pomocowe UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego – 15,49 mln PLN oraz środki własne Miasta Szczecin w wysokości 10,2 mln PLN; stanowiły one odpowiednio: 4,46% i 2,94% ogółu środków wydatkowanych w analizowanym okresie.

Komparatystyka wielkości środków przeznaczonych na działania rewitalizacyjne stanowi zaledwie wycinek problematyki związanej z finansowym kontekstem prowadzonej w mieście polityki rewitalizacyjnej oraz będącego jej wynikiem procesu gentryfikacji.

Podsumowanie

Przypadek Miasta Szczecin stanowi potwierdzenie wniosków z analizy studiów przypadków innych miast prowadzących programy rewitalizacji i wskazuje na potrzebę przeprowadzenia pogłębionego badania finansowego kontekstu relacji zachodzących pomiędzy procesem rewitalizacji a gentryfikacją. Do istotnych kwestii wymagających bardziej wnikliwej obserwacji można zaliczyć m.in.:

- wzrost cen mieszkań i czynszów w zrewitalizowanych obiektach (lub) na terenie zrewitalizowanych dzielnic (wpływ działań spekulacyjnych),
- powstawanie nowych inicjatyw gospodarczych, którym sprzyja ożywienie kulturalne i społeczne, szczególnie na obszarach/w dzielnicach o znaczeniu prestiżowym,
- koszty przekwaterowania do mieszkań socjalnych osób, co do których istnieją obawy, że mogłyby doprowadzić do ponownej degradacji zrewitalizowanych obiektów,
- dopłaty do czynszów osób korzystających z usług Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.

Niniejsze opracowanie nie wyczerpuje wszystkich aspektów poruszanego tematu. Stanowi jednak przyczynek do dalszego, pogłębionego dyskursu na temat finansowych następstw miejskiej polityki rewitalizacyjnej, w tym procesu gentryfikacji.

Bibliografia

- Beauregard, R.A. (1986). *Chaos and Complexity of Gentrification*. W: N. Smith, P. Williams (red.), *Gentrification of the City*. London: Allen and Unwin.
- Berry, J.W. (1976). *Human ecology and cognitive style: Comparative studies in cultural and psychological adaptation*. New York: Sage/Halsted.
- Davidson, M., Lees, L. (2005). New-build 'gentrification' and London's riverside renaissances. *Environment and Planning*, 37, 1165–1190.
- Glass, R. (1964). *Introduction to London: Aspects of Change*. London: Centre for Urban Studies.
- Grzeszczak, J. (2010). Gentryfikacja osadnictwa. *Monografie IGiPZ PAN*, 11.
- Hermann, M., Leuthold, H. (2003). *The Consequences of Gentrification and Marginalisation on Political Behaviour*. Zürich: University of Zurich, Department of Geography.
- Jadach-Sepiolo, A. (2007). Gentryfikacja miast. Problemy rozwoju miast. *Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, 3, 64–77.
- Jałowiecki, B. (2000). *Spoleczna przestrzeń metropolii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jałowiecki, B., Szczepański, M.S. (2006). *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Karwińska, A. (2008). *Gospodarka przestrzenna, Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Lambert, C., Boddy, M. (2002). *Transforming the city: post-recession gentrification and re-urbanisation*. Bristol: University of the West of England, Faculty of the Built Environment.
- Lees, L., Slater, T., Wyly, E. (2008). *Gentrification*. New York: Routledge.
- Ley, D. (1996). *The New Middle Class and the Remaking of the Central City*. Oxford: Oxford University Press.
- Lisowski, A. (1999). *Koncepcja gentryfikacji jako przejaw tendencji integracji w geografii miast*. XI Konwersatorium wiedzy o mieście: różnicowanie przestrzenne struktur społecznych w dużych miastach. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Szczecin* (2014). Szczecin.
- Ministerstwo Rozwoju (2015). *Krajowa Polityka Miejska 2023*.
- Ministerstwo Rozwoju (2016). *Wytoczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*.
- Smith, N. (1996). *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*. London – New York: Routledge.
- Smith, N., Williams, P. (red.). (1986). Alternatives to orthodoxy: invitation to a debate. W: *Gentrification of the City*. London: Allen & Unwin.
- Ustawa z dnia 5 października 2015 r. o rewitalizacji. DzU 2015, poz. 1777.
- Zborowski, A. (red.). (2009). *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Ziobrowski, Z., Jarczewski, W. (red.). (2010). *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, t. 8. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- www.funduszeuropejskie.gov.pl

**THE FINANCIAL ASPECT OF THE REVITALIZATION PROGRAM
AND THE PROCESS OF GENTRIFICATION –
THE EXAMPLE OF THE CITY OF SZCZECIN**

Keywords: revitalization, gentrification, municipal finance, EU finance

Summary. Revitalization is a complex process including spatial, social, and economical changes introduced to devastated urban locations. It mainly concerns city centers. In some cases revitalization may lead to gentrification – a process, which is generally defined as a neighborhood change that encompasses economic change in the form of increases in both real estate investment and household income. The main goal of this article is to examine the financial context of the relationship between processes of urban revitalization and gentrification – taking as an example the City of Szczecin.

Translated by Marta Szaja

Cytowanie

Szaja, M. (2016). Finansowy aspekt programu rewitalizacji a proces gentryfikacji – przykład Miasta Szczecin. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 311–325.

Magdalena Ślebocka¹, Aneta Tylman²

Uniwersytet Łódzki

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

¹e-mail: magdalena.slebocka@uni.lodz.pl

²aneta.tylman@gmail.com

Financial and legal aspects of public-private partnership in financing revitalization activities – general issues

JEL Classification: H44, L32, R51, R52, R58

Keywords: revitalization, public participation, public-private partnership

Abstract. Public participation is gaining importance with regard to the implementation of municipal investments of various kinds. The relations between inhabitants and local authorities, are currently coming more towards participation based on consensus rather than confrontation. Changes in this area are a positive result of both the examples of good practices coming from the developed European countries (Norway, France, Germany), as well as the orientation of the EU urban policy in this direction. At the same time, however, the EU urban policy draws attention to the scarcity of public financing as regards municipal investment projects. The EU policy emphasizes the need to involve private funds. Both the EU and Polish strategic documents on urban policy point to the role and importance of public-private partnership in financing municipal investments. The paper presents public-private partnership as one of the basic means of realization of the idea of social participation in the financing of revitalization processes as well as the problems related to this funding model within the Polish legislation in relation to the European Union provisions in this regard.

Introduction

Revitalization processes play a vital role in the regeneration of degraded urban areas. Their aim is to bring back to life the areas which have been socially, economically and spatially deteriorated to the largest extent. In many cases such areas constitute the city centres on which hopes are pinned related to further development of a city as a whole, due to the fact that tourist, cultural and service functions are concentrated there. Due to a complex nature of revitalization processes and limited possibilities of public financing

support from private entities is required. Public-private partnership (hereinafter referred to as PPP) is by definition a model of cooperation between a public entity and a private partner in fulfilling public tasks. This model is founded on the Polish legislation. Nevertheless, in its current shape determined by the Polish legislator it can limit the possibility of carrying out revitalization projects by means of cooperation between a public entity and a private partner.

The objective of this paper is to point to the need to work out the model of public-private partnership in financing revitalization activities based on the idea of more comprehensive participation of the social consensus. The studies are interdisciplinary – legal and financial. They were carried out using the comparative and dogmatic methods – in the law area and the descriptive and empirical methods – in the area of finance.

1. Revitalization – the objectives and sources of finance

Revitalization is a multifaceted process which comprises elements regarding the social, economic, environmental and spatial development policy as well as culture and, in many cases, protection of the national heritage. Revitalization is a public task. As a complex process it requires determining the sources of finance in the long term. The definition of revitalization which features in the Act of 9 October 2015 on Revitalization reflects its understanding adopted in the European documents (Toledo Declaration, 2010) as well as Polish and foreign subject literature (Billert). According to the Act on Revitalization, revitalization constitutes the process of recovering from the critical state of degraded areas which is conducted in a comprehensive way by integrating the activities for the benefit of the local community, space and economy which are concentrated on a particular territory and carried out by revitalization stakeholders pursuant to the local community revitalization programme (OJ 2015 item. 1777). The aim of revitalization is a durable social and economic revival of the revitalized area, improvement of its attractiveness for residents and entrepreneurs as well as increasing the quality of life (The National Urban Policy, 2015).

Revitalization is conducted by stakeholders who, first and foremost, comprise the residents of the area subjected to regeneration, owners and perpetual usufructuaries of the real estate and entities managing the real estate situated in the said area, other residents of the local community, entities which carry out or intend to carry out economic activity in the local community entities which carry out or intend to carry out social activity in the local community, including NGOs and informal groups, territorial self-government units and their organizational units, public administration bodies and the entities which in the revitalization area exercise the powers conferred on them by the State Treasury (Art. 2, Para. 2). Stakeholders actively participate in all the stages of the revitalization process, i.e. in preparing, implementing and evaluating the process. A wide representation and the participation of private and public partners in the process of revitalization reflects

the guidelines of the European policy of integrated urban development and integrated urban revitalization (Leipzig Charter, 2007).

Revitalization in Poland constitutes the local government's own task of an optional nature. This forces local governments to search for financial means to cover the costs of carried out projects. Moreover, the local government implements (finances) revitalization solely within the scope of their own tasks which fall under their competence. Due to the fact that local governments are not able to cover all the revitalization costs on their own, raising adequate funds is a serious challenge. Currently however, European funds constitute the primary source of financing of revitalization projects. In the years 2014–2020 approximately € 5.68 bn has been allocated to revitalization activities in a broad sense. European funds will account for € 5 bn of the aforementioned sum (about € 3.4 bn will be provided within the framework of regional programmes and € 1.6 bn will be raised by means of national programmes) and the means provided by state or local government budget will amount to € 0.7 bn (according to the exchange rate 1 EUR equals 4.4 PLN). Yet the years 2014–2020 are the last period of financial support for Poland within the framework of the European Union financial programming. The prospect of the said period being the last financial programming period constitutes an incentive to search for alternative sources of finance. The following sources of financing of revitalization projects are indicated: (National Urban Policy, 2015)

- public funds: foreign means (European funds provided within the framework of national and regional operational programmes) and national means (city budget – a city's own means, national special purpose funds, voivodeship funds and contracts, government programmes),
- private means: bank loans, leasing, issuing of bonds, bank guarantees, loan subsidies,
- combinations of private and public means. As regards the last possibility, the means may come from the public funds mentioned above and may be provided within the framework of local programmes (e.g. property tax exemption offered as part of the support programmes targeted at entrepreneurs, subsidies for conservation, restoration and construction works with regard to the historic sites entered in the national register which are not the property of the city), investment loans, bank guarantees and sureties, leasing and loan subsidies.

Apart from the aforementioned sources of finance there is one more vital element which is responsible for the successful implementation of revitalization. It consists in triggering off the so called self-activating processes. These processes are connected with the commitment on the part of NGOs, private investors, residents, tenants' associations, other stakeholders and encompass not only financial means but also organizational assistance, engagement and contribution in the form of work performed by these entities. Generally degraded areas need a pulse to lift up from the fall (Skalski, 2000, pp 33). Undertaking revitalization by local authorities and the envisaged results should constitute an incentive to employ private capital which is interested in allocating funds

in a commercially viable area which promises good profits.

2. Public-private partnership revitalization projects in the context of PPP market in Poland

PPP means cooperation between a public entity and a private partner in fulfilling public tasks which include revitalization. PPP is a model grounded on legislation. In Poland the concept of PPP introduced into the legal order has been narrowed down in terms of the subject. According to the definition set forth in the Act of 19 December 2008 on public-private partnership, PPP means joint implementation of a project based on a division of tasks and risks between a public entity and a private partner. The notion of “a private partner” encompasses an entrepreneur or a foreign entrepreneur. The notion of “a project” covers the following: construction or refurbishment of a building or structure, or provision of services, or performance of a work, in particular equipping an asset with devices increasing its value and usability, or other consideration – combined with maintenance or management of the asset that is used for implementation of the public-private partnership project or related to it (OJ 2009 No. 19 item. 100). In contrast, according to the definition set forth in Article 2, Point 24 of the general regulation on cohesion policy of the European Union for the years 2014–2020, PPP means forms of cooperation between public bodies and the private sector, which aim to improve the delivery of investments in infrastructure projects or other types of operations, delivering public services through risk sharing, pooling of private sector expertise or additional sources of capital. Article 62 of the regulation provides that projects implemented within the framework of PPP may be supported from the European Structural and Investment Funds (Regulation (EU) No 1303/2013). It is worth highlighting a more comprehensive understanding in terms of the subject (private sector) of the PPP model set forth by the European Union which also emphasises major infrastructure projects and the possibility of financing such projects by means of European funds. The legislative changes which have been instigated at the level of the European Union legislation will undoubtedly contribute to further progress in this direction accomplished by the EU member states.

It may be pointed out that over the last years the interest in PPP has been increasing systematically (compare: Herbs, Jadach-Sepiolo, Marczevska, 2012, pp 19). In 1997 only five countries in the world: Great Britain, Australia, the Republic of South Africa, Japan and Slovenia applied the PPP model in implementing projects. Currently there are no countries in Europe without projects carried out with the application of this model.

Table 1. European PPP market in 2015 – country breakdown by number and value of projects

Country	Number of projects	Value (millions EUR)
United Kingdom	15	2,409
Turkey	7	9,174
France	5	1,172
Germany	5	393
Netherlands	4	772
Belgium	3	309
Ireland	2	446
Spain	2	417
Denmark	2	161
Greece	2	65
Finland	1	265
Poland	1	26

Source: Market Update. Review of the European PPP Market in 2015, retrieved from <http://www.eib.org/epec/> (30.06.2016).

On the basis of the data set forth in Table 1 it may be pointed out that in Poland the market of the projects carried out with the application of the PPP model is in the stage of development. As presented in Table 1, Poland has completed one project carried out with the application of the PPP model (it is a project implemented at the central government level). The project implemented at the central government level with the application of the PPP model consisted in designing and construction of a court building in Nowy Sącz. The building constitutes the contribution to the project on the part of the public entity. The private partner is obliged to develop the design of the building, to construct the building as well as to maintain it and to put it at the public entity's disposal for the period of 20 years in return for a consideration fixed in advance. In fact many more projects have been completed. However, they fall under the competence of territorial self-government and therefore as such they are not covered by the European statistical research. The Polish market is characterized by a low value of projects (the value of projects usually falls within the range of € 1 m to € 3.5 m – according to the exchange rate 1 EUR equals 4.4 PLN) and the fact that most projects are in the idea and design stage (European Investment Bank, 2015).

Table 2 presents data concerning the number and the value of projects carried out with the application of the PPP model in Poland in a sectoral perspective implemented by the local self-government.

Table 2. Sector breakdown by number and value of PPP projects in Poland as at 30 October 2015

Sector	Number of projects	Value (millions EUR)	Average value of one project in millions EUR
Sport and recreation	48	3.18	0.07
Transport	30	2.95	0.10
Healthcare	21	7.95	0.38
Car parks	16	5.45	0.34
Public buildings	14	6.14	0.44
Culture and education	12	0.11	0.01
Energy	8	1.14	0.14
Housing	6	0.68	0.13
Revitalization	6	9.55	1.59
Water and sewage management	4	2.27	0.57
Waste management	3	52.05	17.32
ICT	2	32.50	16.25
Miscellaneous	12	1.14	0.10

Source: Foundation PPP Centre, on the basis of www.bazapppp.gov.pl, retrieved from: www.centrum-ppp.pl/start,1 (31.05.2016).

Pursuant to the data presented in Table 2 it can be noted that the revitalization projects implemented by territorial self-governments with the application of the PPP model in 2015 accounted for only 3.3% of all the projects. The average cost of one project amounts to € 1.59 m. The projects implemented by territorial self-government the following include: land development in the area of the railway station in Sopot – the project value amounts to € 22.73 m, redevelopment of the Lubicz-Basztowa underpass for pedestrians including the construction of new shopping centres and modernization of the existing ones in Cracow – the project value amounts to € 0.48 m, land envelopment in the area of the northern tip of the Spichrzów Island in Gdańsk – the project value amounts to € 56.82 m, renovation of underpasses for pedestrians in Warsaw – the estimated value of the project amounts to around € 9.09 m and renovation of the market square in Kędzierzyn-Koźle along with neighbouring streets – the estimated value of the project amounts to € 3.41 m. (citations from Mysiorski, Nowosiadły, 2016).

3. Public-private partnership – social and legal aspects of the revitalization processes

As indicated before, revitalization requires supporting public funding with private funding. Moreover, since revitalization processes are multifaceted, long-lasting and unpredictable in terms of successful completion, they entail high investment risk. Generally,

it is worth remembering that projects aimed at the regeneration of the degraded urban areas are costly and apart from substantial financial resources involve also the need to come up to particular social expectations. This means that their value is considerable in relation to other sectors.

PPP as defined in the Polish legislation is a form of primarily financial participation of a public entity and a private partner in carrying out a project which constitutes part of public tasks. Revitalization is one such task which in turn consists of various undertakings of a different character. The PPP model is used for the purpose of fulfilling a public task by a private partner in the scope which lies beyond governance, i.e. in the scope of the public property management. However, according to the definition of PPP set forth in the Polish legislation, the notion of “a private partner” participating in the implementation of the revitalization project encompasses exclusively an entrepreneur or a foreign entrepreneur. Whereas the circle of private entities who are stakeholders in revitalization process has a much wider scope as defined by the legislator. Private entities which are interested in participating in revitalization projects do not encompass exclusively entrepreneurs but also the residents of the revitalization area or even inhabitants of the local community. The PPP model, which, as defined in the Polish legislation, is connected with engaging entrepreneurs in revitalization projects, is therefore a form of participation of these entrepreneurs in revitalization. Taking into account a complex nature of revitalization processes, this model may however prove inadequate, too. It is necessary to search for other than PPP forms of cooperation between private entities in a broad sense and public entities or to extend the PPP model in terms of the subject and scope to include other private entities, and possibilities of cooperation. The PPP model should, for the purpose of revitalization, encompass any kind of collaboration in fulfilling the public task of revitalization between a public entity and the private sector in a broad sense. A specific character of revitalization carried out with the application of the PPP model makes it also necessary for both parties to meet additional non-financial conditions which may hinder the application of the said model for the purpose of revitalization. The following may be indicated: the legal status of the land on which a revitalization project is carried out must be clear, the duration of the revitalization process must be strictly defined, local authorities must display determination and engagement and adequately promote revitalization projects. It is necessary to liaise with society as skillfully conducted consultations with society may guarantee success in implementing a revitalization project (Ślebocka, 2016).

It is worth mentioning that the involvement of private entities in urban processes by means of various mechanisms and incentives constitutes the foundation of the policy of integrated urban development of the European Union which in turn comprises the policy of integrated urban revitalization. As it is pointed out in the European Union strategic documents it is necessary to engage business entities, interested parties and society in general. The policy of integrated urban development engages participants who are not part of public administration and enables citizens to play an active role in shaping their immediate environment. The necessity to adopt an open approach by municipal

self-governments towards the need of comprehensive social participation is justified by taking into consideration the funding of urban processes in the future. The need to involve private resources in financing urban processes is pointed to. This need results from scarcity of public financial means. Allotting private funds is considered possible only when public and private interests are reconciled i.e. participation is based on a social consensus (Leipzig Charter, 2007). At the same time it is necessary to bear in mind that, from the point of view of participation, the policy of integrated urban development also has a wider dimension which serves to implement the European Union cohesion policy and the Europe 2020 strategy. It is worth mentioning that in European strategic documents, apart from social participation, also the participation of cities in accomplishing the goals of cohesion policy and the aims of the EU with regard to development is emphasized (Tylman, 2016). “Cities should become major centres of development of urban areas and take responsibility for the territorial cohesion. Therefore it would be beneficial if there were closer ties between our cities at the European level. (...)” (Leipzig Charter, 2007).

Despite growing demand on the part of public entities, private partners are still little interested in investing in revitalization. However, there is hope that, the amendments to the Act on public-private partnership introduced by means of the Act on Revitalization (Art. 46) will improve the current situation. Article 7 of the Act on public-private partnership was modified since a new section was added. The newly introduced section 2a makes it possible to discern in a PPP contract within the framework of the remuneration of a private partner the amounts of payments made by a public entity to finance the production, purchasing or betterment of fixed assets when implementing the project, which meet the requirements of assets-related expenditure as defined in the Act on public finance.

Conclusions

Degradation of urban areas is a progressive process. Years of neglect are particularly evident in former socialist economies. In the period of social economy little importance was attached to the issues connected with revitalization. However, as it is indicated, “cities play a vital role in the social and economic life of the European Union. Approximately 80% of the population of the EU live and work in cities or in densely urbanized areas surrounding cities” (European Investment Bank, 2016). Cities are innovation incubators, they generate gross domestic income and thus create economic prosperity. Although cities contribute to the well-being of society and the soundness of economy they themselves require assistance. Years of neglect and the lack of investments in the sphere of technical infrastructure led to considerable deterioration of the quality of life in urban areas. Therefore the revitalization of degraded urban areas has become indispensable.

In the context of revitalization itself, the need for more comprehensive social participation, which is grounded on the provisions of the strategic documents of the European Union as well as on the documents and legal acts adopted at the national level, will make

it necessary to continue seeking the way forward as regards this issue. The use of PPP in this situation seems obvious. However, legal provisions concerning the functioning of PPP which will be adapted to the needs of revitalization processes should constitute the foundation for fruitful partnership which in turn is the beginning of a successful form of establishing contacts with local society. This conclusion results from the fact that the PPP model in revitalization processes requires engaging all the parties to the project, including the whole community residing in the degraded area. Such the construction of PPP may play the role of a stimulus and, as a result, bring about an increase in social conscience which is part of the process referred to as social participation. Apart from the potential profit connected with investment there is also the value added consisting in the awareness of the possibility to help the local society as whole which may in the future encourage private entities to actively partake in participatory revitalization processes.

References

- Billert, A. *Policy development and revitalization of cities in Poland against EU standards in the field of planning*. Retrieved from: <http://www.urbanistyka.info/content/polityka-rozwoju-i-rewitalizacja-miast-w-polsce-na-tle-standard%C3%B3w-unijnych-w-zakresie-planow>.
- Herbs, I., Jadach-Sepiolo, A., Marczevska, E. (2013). Analysis of potential public entities and enterprises to implement Project public-private partnership in Poland, Polish Agency for Enterprise Development, Warszawa. Retrieved from: <https://bazappp.gov.pl/static/uploads/analiza.pdf>.
- Leipzig Charter on Sustainable European Cities* (2007). Retrieved from: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.
- Market Update. Review of the European PPP Market in 2015*. Retrieved from http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2.
- Mysiorski, B., Nowosiadły, E. (2016). EDS Report: Public-private partnership in revitalization. EDS 1/26. Retrieved from: http://www.alebank.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=55998:eds-raport-partnerstwo-publiczno-prywatne-w-rewitalizacji&catid=933:eds-2015&Itemid=280.
- OJ 2009 No. 19 item. 100. Retrieved from: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU20090190100>.
- OJ 2015 item. 1777. Retrieved from: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001777>.
- Regulation (EU) No 1303/2013. of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006.
- Skalski, K. (2000). Revitalization of the old urban districts. In: Z. Zborowski, *Urban renewal, revitalization, rehabilitation, restructuring*. Kraków: IGPiK.

Sustainable Urban Revitalization. European Investment Bank. Retrieved from: www.bookshop.europa.eu/.../QH7005439PLC_002.pdf.

Ślebocka, M. (2016). Role and importance of financing PPP revitalization projects. *BS Finance and Accounting for sustainable development*, ed. D. Dziawgo, Publisher Wrocław University of Economics, Poland, in print.

The National Urban Policy. Retrieved from: https://www.mr.gov.pl/media/10252/Krajowa_Polityka_Miejska_20-10-2015.pdf.

Toledo Declaration (2010). Retrieved from: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf.

Tylman, A. (2016). *Public participation in the financing of urban processes on the example of the revitalization*. Conference: Therapy of the Finance – Socio-psychological aspects of finance, 18 May 2016, Warsaw, Poland, in print.

www.bazapppp.gov.pl.

OD PARTYCYPACJI DO PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W FINANSOWANIU DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH

Słowa kluczowe: rewitalizacja, partycypacja społeczna, partnerstwo publiczno-prywatne

Streszczenie. Partycypacja społeczna zyskuje w ostatnich latach na znaczeniu w odniesieniu do realizacji inwestycji miejskich o różnym charakterze. Relacja mieszkańcy miasta – administracja lokalna zmierza aktualnie bardziej w kierunku partycypacji konsensusu niż konfrontacji. Zmiany w tym zakresie zawdzięczać należy zarówno przykładom dobrych praktyk płynących z rozwiniętych państw europejskich (Norwegii, Francji, Niemiec), jak również zorientowaniu unijnej polityki miejskiej w tym kierunku. Jednocześnie jednak unijna polityka miejska zwraca uwagę na ograniczoność środków publicznych w finansowaniu projektów inwestycji miejskich. Podkreśla się potrzebę zaangażowania środków prywatnych. Zarówno w unijnych, jak i polskich dokumentach strategicznych dotyczących polityki miejskiej wskazuje się na rolę i znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji miejskich. Artykuł przedstawia partnerstwo publiczno-prywatne jako jeden z podstawowych środków realizacji idei partycypacji społecznej w finansowaniu procesów rewitalizacyjnych, jak również wskazuje na wątpliwości natury prawnej związane z funkcjonowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego dla potrzeb procesów rewitalizacji.

Tłumaczenie Magdalena Ślebocka i Aneta Tylman

Citation

Ślebocka, M., Tylman, A. (2016). Financial and legal aspects of public-private partnership in financing revitalization activities – general issues. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 327–336.

Tomasz Uryszek

Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
e-mail: tomasz.urysek@uni.lodz.pl

Wskaźnik niedoboru dochodów i samodzielność dochodowa a zrównoważenie sektora samorządu lokalnego. Przykład wybranych krajów Europy

Kody JEL: C43, H61, H62, H71, H83, Q01

Słowa kluczowe: dochody publiczne, samodzielność, zrównoważenie, sektor samorządu lokalnego

Streszczenie. Celem artykułu jest ocena stopnia zrównoważenia finansów sektora samorządu lokalnego w krajach UE należących jednocześnie do OECD (wg stanu na czerwiec 2016 roku). Badanie przeprowadzono wykorzystując tzw. *Fiscal Gap Indicator*. Uzyskane wyniki powiązano z poziomem samodzielności dochodowej tego sektora w badanych krajach. Hipoteza postawiona w artykule brzmi następująco: kraje o wyższym poziomie samodzielności dochodowej sektora samorządu lokalnego charakteryzują się większym stopniem zrównoważenia finansów publicznych tego sektora. Przeprowadzone badania wykazały jednak, że kraje z wysokim poziomem samodzielności dochodowej sektora lokalnego charakteryzują się jednocześnie brakiem zrównoważenia finansów tego sektora. Wnioski z przeprowadzonych analiz skłaniają do odrzucenia postawionej hipotezy.

Wprowadzenie

Obecnie zjawisko deficytu i długu publicznego jest immanentną cechą nie tylko sektora centralnego (lub federalnego), lecz także sektora samorządowego (lokalnego i regionalnego) w wielu krajach wolnorynkowych (zarówno rozwijających się, jak i rozwiniętych). Wynika to z konieczności zaspokajania coraz to większych potrzeb zbiorowości lokalnych przy ograniczonym poziomie dochodów publicznych.

Na tym gruncie można więc stwierdzić, że z jednej strony sektor samorządowy powinien dążyć do zrównoważenia w sferze swoich finansów, z drugiej – musi ponosić

wydatki związane z realizacją potrzeb społeczności lokalnych, a z trzeciej – ma ograniczone możliwości w zakresie generowania dochodów. W związku z tym celem artykułu jest ocena stopnia zrównoważenia finansów sektora samorządu lokalnego w wybranych krajach. Badanie przeprowadzono wykorzystując tzw. *Fiscal Gap Indicator*, wprowadzony do teorii finansów przez Oliviera Blancharda (1990). Wyniki porównano z poziomem samodzielności finansowej tego sektora w badanych krajach. Hipoteza postawiona w artykule brzmi następująco: kraje o wyższym poziomie samodzielności dochodowej sektora samorządu lokalnego charakteryzują się większym stopniem zrównoważenia finansów publicznych tego sektora.

Artykuł jest uzupełnieniem doczasowych badań autora (Uryszek, 2015a, 2015b, 2015c) nad problematyką stabilności i zrównoważenia finansów publicznych w Polsce i w innych krajach UE, zarówno na poziomie całego sektora finansów publicznych, jak i na poziomie sektora samorządowego.

1. Idea samodzielności dochodowej sektora samorządu lokalnego

Poziom dochodów publicznych szczebla samorządowego (w tym lokalnego) jest silnie powiązany z poziomem jego samodzielności w zakresie generowania dochodów (w tym – do stanowienia źródeł dochodów własnych). W nieco szerszym kontekście można stwierdzić, że „w sferze dochodowej samodzielność organów władzy sprowadzić można także do uprawnień, jakie te organy posiadają w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej na terenie funkcjonowania danej jednostki samorządowej...” (Kosek-Wojnar, 2006, s. 77). Samodzielność dochodowa przejawia się więc nie tylko w możliwości stanowienia własnych źródeł dochodów (np. podatki lub opłaty lokalne), ale dotyczy także uprawnień władz samorządowych do stosowania ulg i zwolnień, umorzeń i odroczeń płatności danin publicznych, a nawet, w pewnym stopniu – zarządzania mieniem publicznym będącym w dyspozycji samorządu w sposób pozwalający na generowanie dochodów. Trzonem samodzielności dochodowej jest jednak możliwość kreowania źródeł dochodów, lub przynajmniej kształtowania ich poziomu (szerzej zob. np.: Kelly, Freeland, 2003; Bahl, 2011). Stopień samodzielności dochodowej jest bardzo ściśle powiązany z poziomem decentralizacji finansów publicznych (szerzej zob.: Meloche, Vaillancourt, Yilmaz, 2004).

Samodzielność dochodowa jest nierozzerwalnie związana z samodzielnością wydatkową. Zakres samodzielności wydatkowej wynika z wysokości oraz struktury dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Podstawą samodzielności wydatkowej JST jest możliwość rozporządzania takimi rodzajami dochodów, „którymi samorząd może swobodnie dysponować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa” (Kosek-Wojnar, 2006, s. 81). „Swoboda w zakresie pozyskiwania dochodów lub przychodów budżetowych powinna być wiązana ze swobodą w wydatkowaniu tych środków” (Kosek-Wojnar, 2006, s. 86).

2. Zrównoważenie finansów sektora samorządu lokalnego

Wydatkowanie środków publicznych związane z dążeniem do zaspokajania potrzeb konkretnych zbiorowości powoduje w wielu sytuacjach powstawanie znaczącej nierównowagi finansów samorządowych. W literaturze przedmiotu dużą wagę przywiązuje się do zrównoważenia finansów na poziomie samorządowym (w tym – na poziomie jednostek samorządu lokalnego). Przy czym nie chodzi tu wyłącznie o klasycznie rozumianą równowagę budżetową, polegającą na zrównoważeniu wydatków publicznych odpowiednią kwotą dochodów. Pojęcie *zrównoważonych finansów publicznych* jest tu powiązane z anglojęzycznym zwrotem *sustainable public finance* (Steger, 2012) oraz *sustainable fiscal policy* (Ghatak, 2007) i wywodzi się z koncepcji zrównoważonego rozwoju (Albu, 2011; Okubo, 2010). W literaturze obecnie bardzo dużo uwagi poświęca się idei zrównoważonego rozwoju (Baker, 2006; Kronenberg, Bergier, 2010), kładąc nacisk m.in. na aspekty ekologiczne i ochronę środowiska naturalnego (Grądzki, Matejun, 2006), odpowiedzialne wykorzystanie zasobów naturalnych (Lodhi, Makki, 2010; Oshionebo, 2013), uwzględnienie potrzeb przyszłych pokoleń (Malicki, 2009, s. 95), transport (Curtis, Low, 2012; Oberhofer, Fürst, 2013), zdrowie publiczne (Seke i in., 2013), czy edukację (Koehn, 2012; Kościelniak, 2014). Zadania te wymagają finansowania – po części – ze środków samorządowych. Nie można jednak pozwalać na to, by dążenie do zrównoważonego rozwoju w powyższych dziedzinach powodowało brak takiego zrównoważenia w sferze finansów publicznych (w tym – lokalnych).

Badania nad zrównoważeniem sektora finansów publicznych prowadzone są od dawna i mają swoje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu (zob. np.: Bohn, 1991; Molendowski, Stanek, 2012; Neck, Sturm, 2008; Tsuchiya, 2016). Zrównoważone finanse publiczne można rozumieć jako takie, które umożliwiają osiągnięcie (lub przynajmniej dążenie do osiągnięcia) trwałego i stabilnego systemu finansów publicznych (w tym – również – lokalnych) (Uryszek 2015d). Podstawowym założeniem zrównoważonych finansów publicznych jest warunek *no-Ponzi condition*, oznaczający, że suma przyszłych, zdyskontowanych sald (nadwyżek) pierwotnych budżetów powinna pokryć już istniejący poziom zadłużenia. Poziom zadłużenia publicznego jest bowiem kluczowy nie tylko dla stabilizacji systemu finansów publicznych, ale nie pozostaje bez wpływu na tempo i poziom wzrostu gospodarczego i sytuację makroekonomiczną krajów (Molendowski, Stanek, 2015). Bardzo ważna jest także koordynacja polityki fiskalnej i monetarnej (szerzej zob.: Owsiak, 2012).

Na gruncie kontrolowania poziomu zadłużenia publicznego powstał m.in. szereg wskaźników umożliwiających pomiar poziomu zrównoważenia finansów publicznych. Ich podstawową zaletą jest prostota konstrukcji, pociągająca za sobą brak trudnych do spełnienia założeń umożliwiających zastosowanie wskaźników oraz możliwość porównań w czasie i przestrzeni. Wskaźniki te nie wymagają także długich szeregów czasowych zawierających wartości poszczególnych zmiennych.

3. Metoda badawcza i źródła danych

Dane do analiz pozyskano z OECD oraz z Eurostatu. Okres badań obejmuje lata 2012–2015. Jest on relatywnie krótki, co wynika z dostępności porównywalnych danych dotyczących kluczowych zmiennych pochodzących z dwóch różnych baz. Wydłużenie okresu (choć pożądane) spowodowałoby konieczność włączenia danych obliczanych według różnej metodologii, co obniżyłoby zdecydowanie wiarygodność wyników. Z drugiej strony, wykorzystana podstawowa metoda badawcza (wskaźnik *Fiscal Gap Indicator*) nie wymaga długiej próby danych, stąd okres badawczy wydaje się wystarczający dla obliczenia i interpretacji tego wskaźnika.

Zakres przestrzenny badania obejmuje 20 (spośród 21) krajów należących jednocześnie do UE i do OECD. Są to: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy. Z badania wyłączono Estonię, dla której nie udało się uzyskać wiarygodnych i porównywalnych danych opisujących niektóre zmienne niezbędne do przeprowadzenia badania.

Badaniem objęto sektor samorządu lokalnego, ujmowany i rozumiany zgodnie z nomenklaturą Eurostatu (*local government*). Eurostat zaledwie w czterech krajach członkowskich UE (w Austrii, Belgii, Hiszpanii i Niemczech) wyodrębnił sektor regionalny (*state government*). W pozostałych krajach występował (obok sektora centralnego) jedynie sektor samorządu lokalnego (do którego włączono np. polskie województwa). Sektor ten stanowi więc w praktyce podstawę funkcjonowania samorządu w UE.

Oceny stopnia zrównoważenia finansów sektora samorządu lokalnego dokonano w oparciu o wskaźnik niedoboru dochodów (*Fiscal Gap Indicator*). Należy on do grupy wskaźników określających poziom zrównoważenia finansów publicznych (Chalk, Hemming, 2000, s. 7–9). Jego podstawową zaletą jest możliwość porównań otrzymanych wyników w czasie i w przestrzeni. Pełni on rolę uzupełniającą w stosunku do oceny warunku *no-Ponzi game*. Został on wprowadzony do literatury przez Oliviera Blancharda (1990). Można go zapisać następująco:

$$\bar{t} = g_t - (r_t - n_t)b_t \quad (1)$$

gdzie:

t – wskaźnik dochodów publicznych do produktu krajowego, niezbędny do ustabilizowania poziomu długu publicznego,

g_t – wskaźnik wydatków publicznych (po wyeliminowaniu z nich kosztów obsługi zadłużenia) do produktu krajowego,

r_t – stopa oprocentowania długu w okresie t ,

n_t – realna stopa wzrostu PKB w okresie t ,

b_t – wartość zadłużenia w okresie t .

Wskaźnik pozwala na obliczenie takiej wysokości dochodów budżetowych, która umożliwiłaby ustabilizowanie poziomu długu. Wynik otrzymany na podstawie tej formuły jest porównywany w faktycznymi wartościami zrealizowanych (lub szacowanych *ex ante*) dochodów budżetowych dla konkretnego okresu. Jeżeli wartość wskaźnika Blancharda (t) jest wyższa niż wielkość zrealizowanych w tym okresie dochodów, oznacza to, że są one niewystarczające dla ustabilizowania poziomu zadłużenia (innymi słowy – dług przy tym poziomie dochodów będzie się zwiększał).

Do obliczeń wskaźnika wykorzystano wartości zmiennych w odniesieniu do PKB. Użyto także stopy procentowej publikowanej przez Eurostat dla poszczególnych krajów.

W celu weryfikacji postawionej hipotezy wartość tego wskaźnika powiązano z poziomem samodzielności dochodowej sektora samorządowego w poszczególnych krajach. Samodzielność dochodową sektora lokalnego oceniono zarówno w kontekście tworzenia źródeł dochodów, jak i zdolności do ich zmiany. Odniesiono się do dochodów z tytułu podatków lokalnych oraz do udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (centralnego, federalnego).

4. Poziom samodzielności dochodowej i zadłużenie sektora lokalnego w badanych krajach

Poziom samodzielności dochodowej sektora lokalnego oceniono na podstawie danych OECD. Szczegóły zaprezentowano w tabeli 1. Wskazano tam, jaka część dochodów podatkowych kształtowana jest samodzielnie przez jednostki samorządu lokalnego, jaka wspólnie z wyższym szczeblem administracji, a na jaką samorząd lokalny nie ma wpływu.

Tabela 1. Struktura dochodów sektora lokalnego z tytułu podatków lokalnych i udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w badanych krajach (w %)

Kraj	Podatki lokalne, w tym takie, dla których:				Udziały w podatkach, w tym takie, dla których:			Pozostałe:		Razem
	1*	2	3	4	5	6	7	8	9	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Austria	7,9	..	15,1	..	..	..		61,6	15,4	100
Belgia	6,9	92,9	..	..	..	..		0,3	..	100
Czechy	..	..	100,0	..	..	..		..	..	100
Dania	..	87,1	11,0	..	..	..	1,9	..	..	100
Finlandia	..	85,1	6,3	..	..	..	8,6	0,1	0,0	100
Francja	44,9	14,7	3,3	0,3	0,1	..	14,7	20,2	1,9	100
Grecja	..	..	75,8	..	..	..		23,8	0,4	100
Hiszpania	28,8	..	52,4	..	..	17,9		0,9	0,0	100
Holandia	..	66,5	30,8	..	..	..		..	2,7	100
Irlandia	..	..	..	..	..	..		..	100,0	100
Luksemburg	4,6	..	92,6	..	..	..		1,1	1,7	100

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Niemcy	..	15,1	43,3	..	..	40,5		..	1,1	100
Polska	..	..	36,5	..	..	..	59,3	..	4,1	100
Portugalia	..	..	72,9	..	..	..	9,8	17,3	0,0	100
Słowacja	4,4	..	95,3	0,3	..	..		..	..	100
Słowenia	14,1	..	..	..	..	..	78,3	7,6	..	100
Szwecja	..	97,4	..	..	..	..		2,6	..	100
Węgry	..	..	84,2	..	..	..	15,6	0,2	0,1	100
Wlk. Brytania	..	..	100,0	..	..	..		..	..	100
Włochy	36,0	..	57,7	..	..	..		6,3	..	100

* 1 – JST mogą dowolnie ustalać stawkę i zwolnienia bez konsultacji z wyższym szczeblem administracji,

2 – JST mogą ustalać stawkę podatku, a wyższy szczebel administracji nie ustala jej dolnych i/lub górnych limitów,

3 – JST mogą ustalać stawkę podatku, lecz wyższy szczebel administracji ustala jej dolne i/lub górne limity,

4 – JST mogą ustalać pewne ulgi lub zwolnienia podatkowe, lecz nie mogą zmieniać stawek podatków,

5 – JST ustalają sposób podziału dochodów z tytułu udziałów w podatkach między JST a wyższy szczebel administracji,

6 – sposób podziału dochodów z tytułu udziałów w podatkach między JST a wyższy szczebel administracji nie może być zmieniony bez zgody JST,

7 – wyższy szczebel administracji ustala sposób podziału dochodów z tytułu udziałów w podatkach,

8 – inne sytuacje, w których rząd centralny ustala stawki i podstawę opodatkowania w podatkach samorządowych,

9 – inne sytuacje niż opisane powyżej.

Źródło: opracowanie na podst. Uryszek (2015b), s. 7–8.

Dane zawarte w tabeli 1 wskazują, że 8 państw (spośród 20 objętych badaniem) charakteryzuje się relatywnie wysokim poziomem samodzielności dochodowej sektora samorządu lokalnego (przodują tu przede wszystkim Francja, Hiszpania i Włochy). Jednostki samorządu lokalnego mogą tam pewną część swoich dochodów podatkowych kształtować niemal dowolnie, bez konsultacji z wyższym szczeblem administracji. Podobnie, w znacznej grupie krajów władze centralne (federalne) nie ustalają minimalnych lub maksymalnych limitów stawek niektórych podatków lokalnych (dzieje się tak w Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Holandii, Niemczech i Szwecji).

Warto zauważyć, że występuje pewna korelacja między stopniem samodzielności dochodowej sektora samorządowego a poziomem zadłużenia publicznego tego sektora. Poziom tego zadłużenia w badanych krajach zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Poziom zadłużenia sektora samorządu lokalnego w badanych krajach (w % PKB)

Kraj	2012	2013	2014	2015	Średnia
Austria	3,8	3,9	3,9	4,0	3,9
Belgia	5,5	5,7	5,9	5,7	5,7
Czechy	2,8	2,9	2,7	2,5	2,7
Dania	7,0	7,3	7,3	7,3	7,2
Finlandia	7,2	8,0	8,6	8,9	8,2
Francja	8,5	8,7	8,9	9,0	8,8
Grecja	4,2	4,1	3,7	3,3	3,8
Hiszpania	3,7	1,5	0,1	0,2	1,4
Holandia	4,2	4,3	4,3	4,2	4,3
Irlandia	2,9	2,7	2,6	1,9	2,5
Luksemburg	5,5	5,4	5,3	5,1	5,3
Niemcy	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0
Polska	6,1	6,3	6,2	5,9	6,1
Portugalia	2,3	2,2	2,2	2,4	2,3
Słowacja	2,0	2,0	2,1	2,0	2,0
Słowenia	7,4	8,0	8,8	9,3	8,4
Szwecja	5,0	4,9	4,8	4,7	4,9
Węgry	9,0	8,9	8,8	8,6	8,8
Wlk. Brytania	8,1	8,6	8,7	8,4	8,5
Włochy	2,3	2,1	2,1	2,1	2,2

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostatu [gov_10dd_edpt1] (2016). Pobrano z: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Najwyższy poziom zadłużenia publicznego sektora lokalnego występował w Danii, Francji, Włoszech, Holandii, Finlandii i Szwecji. Zawierał się on w przedziale 7,0% – 9,3% PKB. Były to jednocześnie kraje charakteryzujące się relatywnie wysokim poziomem samodzielności dochodowej sektora lokalnego. Kraje o niewielkim poziomie autonomii w tym zakresie generowały relatywnie niewielkie wartości zadłużenia na poziomie samorządu lokalnego (np. Czechy, Węgry lub Słowacja).

5. Poziom niedoboru dochodów publicznych sektora lokalnego

Poziom wskaźnika niedoboru dochodów Blancharda (*Fiscal Gap Indicator*) w sektorze samorządu lokalnego w badanych krajach obliczono zgodnie ze wzorem 1, wykorzystując dane Eurostatu, postępując zgodnie z wcześniej opisaną metodą badawczą. Wartości tego wskaźnika były przestrzennie zróżnicowane. Szczegóły prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Wartości wskaźnika niedoboru dochodów Blancharda dla sektora samorządu lokalnego w badanych krajach (w % PKB)

Kraj	2012	2013	2014	2015	Średnia
Austria	0,060	0,067	0,043	-0,006	0,041
Belgia	-0,246	0,037	0,024	-0,032	-0,054
Czechy	0,103	0,376	0,189	0,410	0,269
Dania	0,405	0,542	0,301	0,163	0,353
Finlandia	-0,763	-0,487	-0,515	-0,580	-0,586
Francja	0,199	-0,161	-0,005	0,059	0,023
Grecja	0,568	0,533	0,362	0,389	0,463
Hiszpania	0,755	0,857	0,749	0,451	0,703
Holandia	-0,027	-0,008	-0,196	-0,513	-0,186
Irlandia	0,273	0,165	-0,074	0,174	0,135
Luksemburg	0,560	0,249	0,242	0,207	0,314
Niemcy	0,361	0,269	-0,023	0,239	0,211
Polska	0,043	0,117	-0,091	0,062	0,033
Portugalia	1,488	0,766	0,577	0,654	0,871
Słowacja	0,270	0,239	-0,009	0,235	0,184
Słowenia	0,370	0,138	0,006	0,276	0,198
Szwecja	0,140	0,074	-0,351	-0,324	-0,115
Węgry	0,955	2,660	1,301	0,001	1,229
Wlk. Brytania	-0,273	-0,008	0,064	-0,024	-0,061
Włochy	1,071	0,718	0,578	0,376	0,686

Źródło: opracowanie (obliczenia) własne na podst. danych Eurostatu [gov_10dd_edpt1] (2016). Pobrano z: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Analiza danych zawartych w tabeli 3 wskazuje, że w większości badanych krajów sektor samorządu lokalnego przeszedł test zaproponowany przez Blancharda. Oznacza to, że osiągnięte przez sektor lokalny dochody publiczne pozwalały w ostatnich kilku latach na stabilizowanie poziomu zobowiązań publicznych tego sektora. Wyjątkami były: Finlandia, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania. Co bardzo ciekawe, sektor samorządu lokalnego w tych krajach charakteryzował się wysokim poziomem samodzielności w zakresie kształtowania swoich dochodów. Bardzo dobre wyniki zanotowały za to: Węgry, Włochy, Hiszpania czy Grecja, a więc państwa charakteryzujące się złą kondycją finansów publicznych, wdrażające jednocześnie różnego rodzaju programy oszczędnościowe. Jednocześnie poziom samodzielności dochodowej sektora lokalnego w tych krajach był relatywnie niski (a nawet bardzo niski).

Podsumowanie

Problematyka zrównoważenia sektora publicznego (w tym – sektora lokalnego) jest obecnie jednym z najważniejszych zagadnień teorii i praktyki finansów. Wyniki badań w tym obszarze, prezentowane w literaturze, nie są jednoznaczne.

Na podstawie powyżej zaprezentowanych analiz można stwierdzić, że – w znaczącej większości badanych krajów – sektor samorządu lokalnego jest w stanie generować dochody umożliwiające stabilizację poziomu długu tego sektora. Nie można jednak stwierdzić, że kraje charakteryzujące się większym poziomem samodzielności dochodowej sektora lokalnego generują lepsze wyniki dla wskaźnika Blancharda. Przeciwnie – można zaobserwować zależność odwrotną: w badanym okresie wartości dochodów, które nie wystarczały na ustabilizowanie poziomu długu, były charakterystyczne dla krajów o znaczącym poziomie samodzielności dochodowej sektora lokalnego. Bardzo dobre wyniki dla wskaźnika Blancharda uzyskano natomiast dla krajów charakteryzujących się złą sytuacją w obszarze finansów publicznych (i wdrażających różne programy naprawcze).

Na tej podstawie należy odrzucić hipotezę postawioną we wstępie. Można też wysnuć wniosek, że poziom zrównoważenia finansów sektora lokalnego zależy od bieżącej sytuacji całego sektora finansów publicznych, a sektor ten jest – do pewnego stopnia – wykorzystywany przez władze centralne (federalne) jako instrument polityki finansowej państwa (w tym także – jako element programów oszczędnościowych). Do pewnego stopnia sektor samorządu lokalnego, charakteryzujący się wysokim poziomem samodzielności dochodowej, ma także bardzo duży zakres zadań publicznych wymagających sfinansowania. Taka sytuacja powoduje, że sektor ten może być permanentnie niezrównoważony. Aby to sprawdzić, konieczne są badania ukierunkowane na powiązanie poziomu samodzielności dochodowej z zakresem zadań stojących przed samorządem lokalnym w poszczególnych krajach.

Bibliografia

- Albu, L.-L. (2011). Fiscal and Debt Sustainability and Growth Challenges. *Studies in Business & Economics*, 6 (3), 5–38.
- Bahl, R. (2011). Tax assignment: does the practice match the theory? *Environment & Planning C: Government & Policy*, 2 (29), 264–280.
- Baker, S. (2006). *Sustainable Development*. Routledge.
- Blanchard, O.J. (1990). Suggestions of a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Working Papers*, 79, 1–34.
- Bohn, H. (1991). The Sustainability of Budget Deficits with Lump-Sum and with Income-Based Taxation. *Journal of Money, Credit & Banking – Ohio State University Press*, 23 (3), 580–604.
- Chalk, N., Hemming, R. (2000). Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice. *IMF Working Paper*, WP/00/81, 1–21.

- Curtis, C., Low, N. (2012). *Institutional Barriers to Sustainable Transport*. Burlington: Ashgate Publishing Ltd.
- Ghatak, S., Sánchez-Fung, J.R. (2007). Is Fiscal Policy Sustainable in Developing Economies? *Review of Development Economics*, 11 (3), 518–530.
- Grądzki, R., Matejun, M. (red.) (2009). *Rozwój zrównoważony – zarządzanie innowacjami ekologicznymi*. Łódź: Media Press.
- Hoang, N.H. (2006). Environmental Protection: A Focus on Sustainable Development. *Nature, Society & Thought*, 19 (1), 67–73.
- Kelly, J.M., Freeland, P.K. (2003). Local Government Fiscal Autonomy: The Threat of Fiscal Centralization. *Conference Papers – American Political Science Association*, Annual Meeting, Philadelphia, 1–14.
- Koehn, P.H. (2012). Transnational Higher Education and Sustainable Development: Current Initiatives and Future Prospects, *Policy Futures in Education*, 10 (3), 274–282.
- Kosek-Wojnar, M. (2006). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, 4, 75–88.
- Kościelniak C. (2014). A consideration of the changing focus on the sustainable development in higher education in Poland, *Journal of Cleaner Production*, 62, 114–119. DOI: 10.1016/j.jclepro.2013.06.006.
- Kronenberg, J., Bergier, T. (red.). (2010). *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*. Kraków: Fundacja Sendzimira.
- Lodhi, S.A., Makki, M.A.M. (2010). A Natural Resource Management Framework for Sustainable Development. *Pakistan Journal of Commerce & Social Sciences*, 4 (1), 56–68.
- Malicki, M. (red.). (2009). *Trwały i zrównoważony rozwój w układzie regionalnym i lokalnym*. Szczecin: Economicus.
- Meloche, J.-P., Vaillancourt, F., Yilmaz, S. (2004). Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3254, 1–28.
- Molendowski, E., Stanek, P. (2012). Globalny kryzys finansowo-gospodarczy i strefy euro a sytuacja fiskalna nowych państw członkowskich (UE-10). *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 273, 267–284.
- Molendowski, E., Stanek, P. (2015). Poziom zadłużenia a wzrost gospodarczy i sytuacja ekonomiczna w nowych krajach członkowskich (UE-10) po akcesji do Unii Europejskiej. W: E. Małuszyńska, G. Mazur, P. Idczak (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości – aspekty prawne, finansowe i handlowe* (s. 171–193). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Neck, R., Sturm, J.-E. (2008). *Sustainability of Public Debt*. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Oberhofer, P., Fürst, E. (2013). Sustainable Development in the Transport Sector: Influencing Environmental Behaviour and Performance. *Business Strategy & the Environment*, 22 (6), 374–389. DOI: 10.1002/bse.1750.
- Okubo, D. (2010). Fiscal sustainability and local government. *National Civic Review*, 99 (4), 34–39.

- Oshionebo, E. (2013). The OECD Guidelines for Multinational Enterprises as Mechanisms for Sustainable Development of Natural Resources: Real Solutions or Window Dressing? *Lewis & Clark Law Review*, 17 (2), 545–590.
- Owsiak, S. (2012). O instytucjonalnych przesłankach trudności w koordynacji polityki monetarnej z polityką fiskalną. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 12, 47–62.
- Seke, K., Petrovic, N., Jeremic, V., Vukmirovic, J., Kilibarda, B., Martic, M. (2013). Sustainable development and public health: rating European countries. *BMC Public Health*, 13 (1), 1–7. DOI: 10.1186/1471-2458-13-77.
- Steger, G. (2012). Redirecting public finance towards a sustainable path. *OECD Journal on Budgeting*, 2, 61–67.
- Tsuchiya, Y. (2016). Directional analysis of fiscal sustainability: Revisiting Domar's debt sustainability condition. *International Review of Economics & Finance*, 41, 189–201. DOI: 10.1016/j.iref.2015.08.012.
- Uryszek, T. (2015a). Long-term Sustainability of Public Finance in the Central and Eastern EU Member States. *Comparative Economic Research*, 18 (4), 47–61.
- Uryszek, T. (2015b). Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej. *Finanse Komunalne*, 12, 5–14.
- Uryszek, T. (2015c). Sustainable Public Finance – illusion or reality? Evidence from old EU Member States. *Journal of International Studies*, 8 (1), 22–30.
- Uryszek, T. (2015d). Zrównoważone finanse lokalne w praktyce. Przykład dużych miast w Polsce. W: B. Guziejewska (red.), *Zrównoważony rozwój miast. Polityka i finanse* (s. 111–124). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

FISCAL GAP INDICATOR, FISCAL AUTONOMY AND SUSTAINABILITY OF LOCAL GOVERNMENTS. EVIDENCE FROM SELECTED EUROPEAN ECONOMIES

Keywords: public revenues, autonomy, sustainability, local government sector

Summary. The aim of the article is to assess the fiscal sustainability of local government sector (LGS) in the EU economies belonging to the OECD. The study was conducted using the so-called *Fiscal Gap Indicator*. The results were compared with the level of financial autonomy of the LGS in the countries surveyed. The hypothesis put in the article reads as follows: countries with higher levels of autonomy of LRGS are characterized by a higher degree of sustainability of public finances in this sector. The study showed that in countries with a high level of revenue autonomy of the local sector there is also the lack of fiscal sustainability of this sector. The conclusions of the analyzes tend to reject the proposed hypothesis.

Translated by Tomasz Uryszek

Cytowanie

Uryszek, T. (2016). Wskaźnik niedoboru dochodów i samodzielność dochodowa a zrównoważenie sektora samorządu lokalnego. Przykład wybranych krajów Europy. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 337–347.

Marcin Wajda

Szkoła Główna Handlowa
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
e-mail: m wajda@sgh.waw.pl

Europejskie mechanizmy pomocy finansowej w warunkach niestabilności systemu finansowego¹

Kody JEL: F34, F35, F36, F62, F65, G28, H12

Słowa kluczowe: Unia Europejska, stabilność, pomoc publiczna

Streszczenie. Państwa Unii Europejskiej, a w szczególności strefy euro, były niewątpliwie tymi, które w największym stopniu odczuły kryzys, który rozpoczął się po upadku banku Lehman Brothers. Destabilizacja systemu finansowego, spadek inwestycji i PKB w Unii Europejskiej wymagały podjęcia przez przywódców Wspólnoty działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków kryzysu, w tym przede wszystkim dalszego jego rozprzestrzeniania się. W wyniku uzgodnień zdecydowano o wdrożeniu szeregu rozwiązań zarówno monetarnych, jak i fiskalnych, które miały wesprzeć najbardziej potrzebujące państwa. Mechanizmy te miały za zadanie ustabilizowanie gospodarek oraz przywrócenie ich na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Celem artykułu jest zaprezentowanie oraz omówienie wybranych mechanizmów, które były skierowane przede wszystkim do krajów strefy euro.

Wprowadzenie

Pozytywną stroną każdego kryzysu jest ukazanie słabości systemu. Ostatni kryzys finansowy – tak jak poprzednie – również pozwolił na ukazanie niedoskonałości, np. w architekturze światowego systemu finansowego. Państwa najbardziej rozwinięte, w szczególności członkowie strefy euro, musiały nie tylko zmierzyć się z bezpośrednimi skutkami kryzysu, ale również z niewystarczającymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Konieczne było więc stworzenie nowych albo udoskonalenie istniejących mechanizmów,

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/03610.

które pozwalały na przezwyciężenie negatywnych skutków kryzysu. Wynikiem takich działań jest powołanie np. Europejskiego Mechanizmu Stabilności, czy uruchomienie Planu Inwestycyjnego dla Europy, który ma na celu wytworzenie w gospodarce impulsu popytowego. Celem artykułu jest przedstawienie rozwiązań antykryzysowych, jakie zostały zastosowane przez europejskich decydentów, w kontekście instytucjonalnych problemów, które uwidoczniły się w wyniku kryzysu finansowego.

Przedmiotowy tekst wpisuje się w toczącą się na świecie dyskusję nt. architektury światowego systemu finansowego, w tym roli, jaką powinny odgrywać międzynarodowe instytucje finansowe (Claessens, Kose, 2013; Grotte, Życieńska, 2011; Moschella, 2012; Razin, 2014; Xafa, 2010).

1. Niestabilność systemu finansowego w Europie

Niestabilność każdego systemu finansowego jest trudno mierzalna. Wynika to niewątpliwie z problemów ze zdefiniowaniem pojęcia niestabilności. Niemniej jednak można założyć, że dwa mierniki wskazują na problemy z niestabilnością systemu finansowego. Po pierwsze jest to tempo wzrostu PKB, po drugie wzrost zadłużenia.

Analizując realny wzrost PKB w państwach Unii Europejskiej, należy wskazać, iż najwyższe spadki w latach 2007–2014 zaobserwowano na Litwie (–14,8% w 2008 r.), w Estonii (–14,7% w 2009 r.) oraz na Łotwie (–14,2% w 2009 r.). Najdłuższy okres spadkowy odnotowano natomiast w Grecji (od 2008 r. do 2014 r.). Kluczowy okazał się rok 2009, kiedy to odnotowano najwięcej spadków w całej Unii Europejskiej. W okresie tym średnia zmiana PKB liczona r/r wyniosła –4,3%. Należy podkreślić, iż rok 2009 dla kilku państw (np. Francji czy Niemiec) był jedynym, w którym odnotowano spadek. Wśród krajów UE tylko Polska miała realny wzrost PKB w całym omawianym okresie.

Tabela 1. Realny wzrost PKB (roczna zmiana procentowa)

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Austria	3,6	1,5	–3,8	1,9	2,8	0,8	0,3	0,4
Belgia	3	1	–2,6	2,5	1,6	0,1	0,3	1,1
Bułgaria	6,9	5,8	–5	0,7	2	0,5	1,1	1,7
Cypr	4,9	3,6	–2	1,4	0,3	–2,4	–5,4	–2,3
Czechy	5,5	2,7	–4,8	2,3	2	–0,9	–0,5	2
Dania	0,8	–0,7	–5,1	1,6	1,2	–0,7	–0,5	1,1
Estonia	7,7	–5,4	–14,7	2,5	7,6	5,2	1,6	2,9
Finlandia	5,2	0,7	–8,3	3	2,6	–1,4	–1,1	–0,4
Francja	2,4	0,2	–2,9	2	2,1	0,2	0,7	0,2
Niemcy	3,4	0,8	–5,6	3,9	3,7	0,6	0,4	1,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Grecja	3,5	-0,4	-4,4	-5,4	-8,9	-6,6	-3,9	0,8
Węgry	0,5	0,9	-6,6	0,8	1,8	-1,5	1,5	3,6
Irlandia	5,5	-2,2	-5,6	0,4	2,6	0,2	1,4	5,2
Włochy	1,5	-1	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,4
Łotwa	9,8	-3,2	-14,2	-2,9	5	4,8	4,2	2,4
Litwa	11,1	2,6	-14,8	1,6	6,1	3,8	3,3	2,9
Luksemburg	8,4	-0,8	-5,4	5,7	2,6	-0,7	4,4	5,6
Malta	3,9	3,3	-2,5	3,5	2,1	2,5	2,4	3,5
Holandia	3,7	1,7	-3,8	1,4	1,7	-1,1	-0,5	1
Polska	7,2	3,9	2,6	3,7	4,8	1,8	1,7	3,4
Portugalia	2,5	0,2	-3	1,9	-1,8	-4	-1,6	0,9
Rumunia	6,9	8,5	-7,1	-0,8	1,1	0,6	3,4	2,8
Słowacja	10,7	5,4	-5,3	4,8	2,7	1,6	1,4	2,4
Słowenia	6,9	3,3	-7,8	1,2	0,6	-2,7	-1,1	3
Hiszpania	3,8	1,1	-3,6	0	-0,6	-2,1	-1,2	1,4
Szwecja	3,4	-0,6	-5,2	6	2,7	-0,3	1,3	2,3
Wielka Brytania	2,6	-0,3	-4,3	1,9	1,6	0,7	1,7	3
UE	3,3	0,7	-4,3	2,1	1,8	-0,4	0,2	1,5

Źródło: IMF Data.

Analiza zmian PKB pozwala wyciągnąć wniosek, iż kryzys w Unii Europejskiej był widoczny od 2008 r., kluczowy okazał się kolejny rok, kiedy tylko Polska odnotowała dodatni wzrost gospodarczy. Jednoznacznego końca niestabilności nie da się jednak wyznaczyć na podstawie powyższych danych. Można natomiast zauważyć, iż w 2008 r. 3 państwa odnotowały realny spadek PKB liczony r/r, w 2009 r. – aż 26 państw, w 2010 r. – 3 państwa, w 2011 r. – 3 państwa, w 2012 r. – 13 państw, w 2013 r. – 10 państw oraz w 2014 r. – 3 państwa. Kryzys miał więc w Unii Europejskiej dwa wierzchołki – pierwszy spowodowany problemami na rynku finansowym w 2009 r. i drugi w 2012 r., spowodowany problemami fiskalnymi. Warto więc szerzej przyjrzeć się wzrostowi zadłużenia w państwach Unii Europejskiej, gdyż jest to jeden z czynników powodujących niestabilność systemu finansowego.

Łącznie w latach 2007–2014 w sześciu państwach odnotowano wzrost długu publicznego brutto w stosunku do PKB o ponad 50 pp. (Austria – 83,7 pp., Belgia – 74,3 pp., Bułgaria 62,2 pp., Cypr – 61,8 pp., Czechy – 58,1 pp., Dania – 53,8 pp.). Unia Europejska w latach 2007–2014 nie tylko więc zmagala się ze spadkiem PKB, ale również z rosnącym gwałtownie zadłużeniem. Konieczne było podjęcie działań na poziomie międzynarodowym, które mogłyby odciążyć budżety krajowe i wytworzyć w gospodarkach dotkniętych kryzysem impuls popytowy, który przywróciłby je na ścieżkę wzrostu. Jednym z takich działań było powołanie Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Tabela 2. Dług publiczny brutto (% PKB)

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Różnica (9–2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Austria	64,8	68,5	79,7	82,3	82,1	81,5	80,8	84,4	19,6
Belgia	86,8	92,2	99,2	99,5	102	103,9	104,4	106,6	19,8
Bułgaria	17,9	15	15,1	14,6	14,8	17,1	17,6	26,9	9
Cypr	53,7	44,7	53,5	56,5	66	79,5	102,2	107,5	53,8
Czechy	27,8	28,7	34,1	38,2	39,9	44,6	45,1	42,6	14,8
Dania	27,3	33,4	40,4	42,9	46,4	45,6	45	45,2	17,9
Estonia	3,7	4,5	7	6,5	5,9	9,5	9,9	10,4	6,7
Finlandia	34	32,7	41,7	47,1	48,5	52,9	55,6	59	25
Francja	64,2	67,9	78,8	81,5	85	89,4	92,3	95,6	31,4
Niemcy	63,8	65,2	72,7	80,6	77,9	79,3	77	74,6	10,8
Grecja	102,8	108,8	126,2	145,7	171	156,5	175	177,1	74,3
Węgry	65,8	71,9	78,1	80,9	81	78,5	77,3	77	11,2
Irlandia	23,9	42,4	61,8	86,8	109,3	120,2	120	107,6	83,7
Włochy	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	123,1	128,5	132,1	32,4
Łotwa	7,2	16,1	32,3	39,8	37,5	36,5	35,2	37,8	30,6
Litwa	16,7	15,4	29	36,3	37,3	39,8	38,8	40,9	24,2
Luksemburg	7	14,4	15,4	19,6	18,6	21,5	23	22,1	15,1
Malta	62,4	62,7	67,8	67,6	69,7	67,6	69,8	68,5	6,1
Holandia	45,3	58,5	60,8	59	61,3	66,1	67,6	67,9	22,6
Polska	44,6	47	50,3	53,6	54,8	54,4	55,7	50,1	5,5
Portugalia	68,4	71,7	83,6	96,2	111,1	125,8	129,7	130,2	61,8
Rumunia	12,7	13,4	23,3	30,5	33,9	37,5	38,8	40,6	27,9
Słowacja	29,8	28,2	36	40,9	43,4	52,1	54,6	53,6	23,8
Słowenia	22,7	21,6	34,4	37,9	46,1	53,4	70,5	80,8	58,1
Hiszpania	35,5	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1	97,7	62,2
Szwecja	38,1	36,7	40,2	36,8	36,2	36,6	38,7	43,8	5,7
Wielka Brytania	43,6	51,8	65,8	76,4	81,8	85,8	87,3	89,4	45,8
UE	58,5	62,8	73,1	78,4	81,1	85,1	86,9	88,1	29,6

Źródło: IMF Data.

2. Europejski Mechanizm Stabilności

Źródłem powołania europejskich mechanizmów mających na celu przywrócenie stabilności finansowej i zapewnienie powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego jest regionalizacja stosunków międzynarodowych. Takie działanie wynika z dwóch czynników. Po pierwsze, środki potrzebne na wsparcie takich krajów, jak Hiszpania, Grecja, Irlandia, czy Portugalia, znacząco przekraczają możliwości Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Należałoby więc dokapitalizować fundusz, co jednak byłoby kłopotliwe ze względu na fakt, iż już wcześniej przywódcy G20 w 2009 r. podjęli decyzję o zwiększeniu kapitalizacji MFW o 250 mld USD. Dodatkowo nie wszystkie kraje byłyby z pewnością zainteresowane, tak jak kraje strefy euro, dokapitalizowaniem MFW.

Po drugie, dokapitalizowanie MFW nie dawałoby europejskim przywódcom takich możliwości zarządzania kapitałem jak utworzenie własnego funduszu. Te dwa elementy wydaje się przesądziły o powołaniu regionalnego mechanizmu stabilizującego.

Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) powstał na mocy decyzji Rady ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN) o powołaniu: Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF) oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM) (Trzcińska, 2013). Podstawą powołania w 2010 r. Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej był art. 122 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że „Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii”. Ustęp drugi tego artykułu dodaje, iż „w przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii (...)”.

Według stanu na początek 2015 r. EFSF udzielił Grecji, Hiszpanii i Portugalii 174,4 mld euro gwarancji. Rzeczą, która odróżniała EFSF od EFSM, było m.in. źródło finansowania. O ile EFSF udzielał gwarancji na pozyskanie finansowania zewnętrznego, o tyle EFSM był beneficjentem gwarancji pochodzącej z budżetu UE, która pozwoliła mu na zgromadzenie 60 mld euro środków z rynku. Dzięki pozyskanym środkom Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej wsparł Irlandię, Portugalię i Grecję w łącznej kwocie 53,96 mld euro.

Zastosowane mechanizmy miały jednak charakter doraźny i nie były przygotowane na świadczenie usług w długim okresie większej liczbie podmiotów. Wkrótce rozpoczęto więc prace nad przekształceniem EFSF w Europejski Mechanizm Stabilności. Ostatecznie EFSF zaprzestał aktywnej działalności w lipcu 2013 r. i od tego czasu pasywnie zarządza zbudowanym wcześniej portfelem. Europejski Mechanizm Stabilności dzięki 80 mld euro kapitału założycielskiego zdołał zgromadzić przez emisję bonów 371 mld euro.

Głównym zadaniem EMS jest zapewnienie finansowania zewnętrznego poprzez udzielenie kredytu lub zakup papierów wartościowych. Mechanizm dotychczas wsparł trzy kraje strefy euro: Grecję, Cypr i Hiszpanię. W sierpniu 2015 r. zatwierdzona została pomoc dla Grecji w maksymalnej wysokości 86 mld EUR. Ostateczna wielkość pomocy zależy jednak od wsparcia, jakie ten kraj uzyska z Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W marcu 2016 r. EMS zakończył udzielanie pomocy Cyprowi, który na ratowanie swojej gospodarki otrzymał 9 mld EUR. Z przyznanej przez EMS pomocy Cypr wykorzystał tylko 6,3 mld EUR. Europejski Mechanizm Stabilizacyjny wsparł również Hiszpanię w 2013 r. pożyczką w wysokości 41,3 mld euro z maksymalnej zatwierdzonej kwoty na poziomie 100 mld EUR. W przypadku Cypru i Hiszpanii widać więc, że wielkość zatwierdzonej pomocy przekraczała znacząco pomoc wykorzystaną (<http://www.esm.europa.eu>).

3. Europejski Bank Inwestycyjny

Europejski Bank Inwestycyjny jest bankiem rozwoju Unii Europejskiej. Do jego najważniejszych zadań zaliczyć należy zwiększanie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, wsparcie działań w dziedzinie klimatu, wsparcie polityki zagranicznej UE. Jego akcjonariuszami są wszystkie państwa członkowskie UE. Bank realizuje swoje zadania w ścisłej współpracy z Komisją Europejską, co przejawia się m.in. możliwością wyznaczenia przez Komisję, obok państw członkowskich, swojego przedstawiciela do pracy w najwyższym organie decyzyjnym EBI – Radzie Gubernatorów (http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_pl.htm). Bank realizuje swoje cele poprzez udzielanie preferencyjnych kredytów, gwarancji, finansowania hybrydowego oraz wsparcia technicznego.

Choć EBI w przeciwieństwie do Europejskiego Banku Centralnego nie operuje w obszarze polityki monetarnej, to jednak jego wpływ na stabilność systemu finansowego jest znaczący. Poprzez impuls popytowy wywołany zwiększeniem finansowania EBI może pobudzić europejską gospodarkę, a to, jak pokazał ostatni kryzys finansowy, jest niezmiernie ważne, przy przezwyciężaniu negatywnych skutków kryzysu. Dla przykładu, od roku 2012 widoczne jest systematyczne zwiększanie działalności operacyjnej Grupy EBI, co może potwierdzać rolę finansowania inwestycyjnego w przezwyciężaniu negatywnych skutków kryzysu w Europie.

Zwiększenie finansowania przez EBI należy również przeanalizować w kontekście struktury beneficjentów. Jak pokazano w tabeli 3, do największych beneficjentów w latach 2009–2013 zaliczyć można Hiszpanię, Włochy, Niemcy, Francję, Polskę i Wielką Brytanię. Łącznie obejmowały one 70% całego portfela banku. Warto więc zwrócić uwagę, iż w przypadku finansowania inwestycyjnego dystrybuowanego w formule zwrotnej – które również przyczynia się do przezwyciężenia negatywnych skutków kryzysu – konieczne jest posiadanie zdolności kredytowej beneficjenta. Instrument ten właściwy jest więc tylko dla określonych podmiotów, o czym świadczy udział Grecji w portfelu EBI w latach 2009–2013 na poziomie jedynie 2,4%.

Rysunek 1. Płatności i zobowiązania EBI

Źródło: opracowanie własne na podst. http://www.eib.org/attachments/general/events/apc_2015_presentation_en.pdf.

Tabela 3. Podział beneficjentów EBI (w mln euro)

Państwo	2013		2009–2013	
	kwota	%	kwota	%
1	2	3	4	5
Belgia	1 475	2,1	7 416	2,2
Bułgaria	270	0,4	892	0,3
Czechy	749	1	6 475	1,9
Dania	650	0,9	1 838	0,5
Niemcy	7 455	10,4	35 489	10,6
Estonia	149	0,2	1 371	0,4
Irlandia	680	0,9	2 936	0,9
Grecja	1 465	2	7 897	2,4
Hiszpania	10 656	14,9	47 764	14,2
Francja	7 814	10,9	28 253	8,4
Chorwacja	633	0,9	2 159	0,6
Włochy	10 369	14,5	43 980	13,1
Cypr	250	0,3	1 490	0,4
Łotwa	35	0	556	0,2
Litwa	232	0,3	1 486	0,4
Luksemburg	40	0,1	1 058	0,3

1	2	3	4	5
Węgry	755	1,1	7 364	2,2
Malta			140	0
Holandia	1 293	1,8	6 766	2
Austria	2 455	3,4	8 919	2,7
Polska	5 699	7,9	25 762	7,7
Portugalia	970	1,4	11 107	3,3
Rumunia	534	0,7	3 674	1,1
Słowenia	480	0,7	2 701	0,8
Słowacja	595	0,8	3 069	0,9
Finlandia	919	1,3	5 012	1,5
Szwecja	1 571	2,2	7 153	2,1
Wielka Brytania	5 826	8,1	24 580	7,3
Unia Europejska	64 019	89,2	297 307	88,4

Źródło: opracowanie własne na podst. *Financing operations...*

Za pośrednictwem struktur Europejskiego Banku Inwestycyjnego zdecydowano się również na wdrożenie innego instrumentu mającego wytworzyć w europejskiej gospodarce impuls popytowy. W tym celu powołano Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych (EFIS), zwany potocznie od nazwiska szefa Komisji Europejskiej planem Junckera. Powstał on na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych. Celem funduszu jest zapewnienie możliwości ponoszenia ryzyka przez EBI na finansowanie inwestycji oraz MŚP, które spowoduje wygenerowanie w europejskiej gospodarce 315 mld euro inwestycji.

Źródłem finansowania EFIS jest udzielona gwarancja Komisji Europejskiej na kwotę 16 mld euro, która może obejmować przede wszystkim pożyczki oraz inne instrumenty oferowane przez EBI i EFI ostatecznym odbiorcom lub krajowym instytucjom prorozwojowym.

W celu zminimalizowania efektu wypychania i stworzenia warunków dodatkowości w art. 5 rozporządzenia ustalono, iż fundusz może inwestować wyłącznie w działania, które służą minimalizacji zawodności rynku lub nieoptymalnemu poziomowi inwestycji. Ze względu na wczesny etap działalności EFIS ocena efektów jego funkcjonowania możliwa będzie dopiero w przyszłości.

Podsumowanie

Od czasu wybuchu kryzysu w Europie prowadzona jest dyskusja na temat zapewnienia stabilnego systemu finansowego. W tym celu podjęto szereg działań, do których zaliczyć należy uelastycznienie polityki monetarnej, powstanie europejskiego nadzoru makroostrożnościowego, czy podniesienie kwoty gwarantowanych depozytów. Dodatkowo w 2012 r. pojawił się projekt Unii Bankowej (Zalewska, 2013, s. 15–16). Uruchomiono dodatkowo specjalne mechanizmy pomocy finansowej, które miały na celu przywrócenie stabilności systemu finansowego. Podjęte działania ze względu na swoją skalę były niewątpliwie wyróżniające się. W latach 2009–2010 Europejski Bank Inwestycyjny finansował połowę działalności stabilizacyjnej, podejmowanej przez takie instytucje, jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy, natomiast kapitalizacja Europejskiego Mechanizmu Stabilności wyniosła aż 500 mld euro. Ponadto wdrożono instrumenty popytowe, które zakładają wygenerowanie 315 mld euro inwestycji w Unii Europejskiej. Choć skala działań jest znacząca, to jednak tempo ich wdrażania może budzić zastrzeżenia. Pierwszy mechanizm stabilizujący – Europejski Instrument Stabilności Finansowej – powołano dopiero w maju 2010 r., natomiast Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych w 2015 r. Wydaje się więc, iż największym problemem Wspólnoty był nie brak decyzji, ale tempo ich podejmowania.

Ocena podjętych działań możliwa będzie, co oczywiste, dopiero za jakiś czas. Jak pokazał ostatni globalny kryzys finansowy, samo luzowanie polityki monetarnej oraz zmniejszanie wydatków publicznych nie przywróci państw dotkniętych kryzysem na ścieżkę wzrostu. Jednym z wniosków płynących z kryzysu jest więc konieczność zastosowania szeregu różnych instrumentów w warunkach niestabilności systemu finansowego. Tym samym zapewnienie odpowiedniej koordynacji instrumentów staje się jednym z najważniejszych wniosków płynących z kryzysu.

Bibliografia

- Claessens, S., Kose, M.A. (2013). Financial crises: explanations, types, and implications. *IMF Working Paper*, January.
- European Stability Mechanism. Pobrane z: <http://www.esm.europa.eu>, dostęp 15.06.2016.
- Financing operations in 2013*. European Investment Bank. Pobrane z: <http://www.eib.org/info-centre/press/releases/all/2014/2014-033-eib-group-strong-response-to-crisis.htm?lang=-pl>, dostęp 15.07.2016.
- Grotte, M., Życieńska, A. (2011). Międzynarodowy Fundusz Walutowy i stojące przed nim wyzwania. *Materiały i Studia*, 254. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- IMF Data. Pobrane z: <http://www.imf.org/external/data.htm>, dostęp 10.02.2016.
- Moschella, M. (2012). *Governing risk. The IMF and global financial crises*. London: Palgrave Macmillan.

- Razin, A. (2014). *Understanding global crises: an emerging paradigm*. Cambridge–London: MIT Press.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE z 30.03.2010.
- Trzcińska, A. (2013). Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej. *Materiały i Studia*, 292. Warszawa: NBP.
- Xafa, M. (2010). Role of the IMF in the global financial crisis. *Cato Journal*, 3 (30).
- Zalewska, M. (red.). (2013). *Unia bankowa*. Warszawa: PSFiB, Difin.
- http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_pl.htm, dostęp 15.07.2016.
- http://www.eib.org/attachments/general/events/apc_2015_presentation_en.pdf, dostęp 20.09.2015.
- <http://www.esm.europa.eu>, dostęp 15.06.2016.

EUROPEAN FINANCIAL AID MECHANISMS IN A SITUATION OF INSTABILITY OF THE FINANCIAL SYSTEM

Keywords: European Union, stability, public aid

Summary. European Union countries, especially Eurozone countries, are those that were most severely hit by the crisis that followed the fall of Lehman Brothers. The destabilisation of the financial system, drop of investments and GDP in the European Union required the leaders of the Community to take steps to mitigate the adverse effects of the crisis, including in particular to contain its further expansion. As a result of various discussions, decisions were taken to launch a number of monetary and fiscal solutions to support the countries that were most in need. The mechanisms were aimed at stabilising the economies and putting them back on a path of economic growth. The objective of the paper is to present and discuss selected mechanisms that were addressed primarily to Eurozone countries.

Translated by Marcin Wajda

Cytowanie

Wajda, M. (2016). Europejskie mechanizmy pomocy finansowej w warunkach niestabilności systemu finansowego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 349–358.

Wojciech Zbaraszewski

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny
e-mail: wzbaraszewski@zut.edu.pl

Finansowanie polskich parków narodowych

Kody JEL: H27, O13, Q23, Q28, Z33

Słowa kluczowe: park narodowy, planowanie finansowe, źródła finansowania

Streszczenie. Parki narodowe powszechnie uznaje się za najwyższą formę ochrony przyrody. Głównym celem tworzenia parków narodowych jest ochrona różnorodności biologicznej. Jednocześnie parki realizują zadania dotyczące edukacji, nauki i turystycznego udostępniania. W Polsce w latach 2010–2011 parki narodowe ulegały przeobrażeniom w szczególności w formie organizacyjno-prawnej. Celem artykułu jest identyfikacja i ocena źródeł finansowania polskich parków narodowych po okresie przekształceń tej formy ochrony przyrody. Badanie przeprowadzono na podstawie sprawozdań z realizacji planów finansowych parków narodowych w latach 2012–2015. Z przeprowadzonych badań wynika, że na znaczeniu zyskują źródła finansowania parków narodowych niebędące dotacjami budżetu państwa, co może prowadzić do zmiany priorytetów w funkcjonowaniu parków.

Wprowadzenie

Jak wynika z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązkiem państwa jest zachowanie zasobów przyrodniczych będących dziedzictwem narodowym oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnego i przyszłych pokoleń, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z tego punktu widzenia zasadny jest wniosek, że wypełnienie zobowiązań konstytucyjnych oraz wynikających z ustawy o ochronie przyrody winno być realizowane ze środków budżetu państwa. Jednocześnie parki narodowe w Polsce po 2012 r. podlegały gruntownym zmianom, w szczególności polegały one na zmianie formy organizacyjno-prawnej, w tym także na umożliwieniu parkom m.in. prowadzenia działalności gospodarczej. Wydaje się, że okres, jaki upłynął od wprowadzenia znaczących

zmian w funkcjonowaniu polskich parków narodowych, uzasadnia potrzebę analizy i na tej podstawie oceny przemian w zakresie ich finansowania. Celem artykułu jest ocena źródeł finansowania polskich parków narodowych, której dokonano na podstawie sprawozdań z wykonania planów finansowych wszystkich (23) parków narodowych za lata 2012–2015, a także opracowań Głównego Urzędu Statystycznego. W publikacji ograniczono zakres analizowanych źródeł przychodów pokrywających koszty działalności bieżącej parków narodowych. W celu możliwie wszechstronnego i obiektywnego przedstawienia wieloaspektowej problematyki wykorzystano właściwą tematycznie literaturę przedmiotu oraz akty prawne. W pracy zastosowano metody badań: statystyczne, analizy i krytyki źródeł, poparte przeprowadzonymi rozmowami z pracownikami parków narodowych w okresie listopad 2015 – kwiecień 2016 r.

1. Źródła przychodów parków narodowych w Stanach Zjednoczonych

Idea parku narodowego urzeczywistniła się w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w 1872 r. poprzez utworzenie Parku Narodowego Yellowstone. W 1916 r., gdy idea parków narodowych miała już ugruntowaną pozycję, utworzono rządową agencję odpowiedzialną za administrowanie m.in. parkami narodowymi, tj. Służbę Parków Narodowych (*National Park Service* – NPS). Wśród przychodów NPS można wydzielić dwie podstawowe grupy: 1) przychody ze źródeł publicznych oraz 2) środki ze źródeł prywatnych. Kluczową rolę odgrywają środki publiczne z programu operacyjnego NPS (*Operation of the National Park System*), który jest kluczowy dla całego systemu i stanowi źródło finansowania ochrony parków, turystyki i prac konserwacyjnych. Ponadto w ramach tych przychodów można wyszczególnić środki z programów ukierunkowanych na: wspieranie rekreacji (*National Recreation and Preservation*), ochronę zasobów kulturowych i miejsc historycznych (*Historic Preservation Fund*), budownictwo (*Construction*) oraz środki z programu finansującego zakup gruntów (*Land Acquisition and State Assistance*). Drugą grupę stanowią przychody ze źródeł prywatnych, tj. opłaty za bilety wstępu i niektóre urządzenia i usługi, w tym kempingi; opłaty franczyzowe i opłaty autoryzacyjne pobierane od przedsiębiorstw działających w parku; czynsze; darowizny oraz pozostałe opłaty, m.in. opłaty transportowe. Największy udział w tej grupie przychodów miały darowizny, które stanowiły nawet ok. 50% przychodów ze źródeł prywatnych.

Przychody z każdej z analizowanych grup wzrosły (rysunek 1). Przychody całkowite NPS w okresie od 2005 do 2014 r. wzrosły od 2,7 mld USD do 3,1 mld USD, czyli o ok. 15%. Najmniejszy wzrost odnotowano w przychodach ze źródeł publicznych, bo zaledwie ok. 9%. Jednak wzrosty te miały wyłącznie charakter nominalny. Po uwzględnieniu łącznej inflacji w analizowanym okresie w wysokości 21,2% przychody te w istocie zmalały. Tym samym przychody obowiązkowe zmalały o ok. 11%, a przychody całkowite o ok. 3%.

Rysunek 1. Przychody NPS w latach 2005–2014

Źródło: opracowanie własne na podst. GAO (2015), s. 7.

Jedynym źródłem, które odnotowało wzrost po uwzględnieniu inflacji o ok. 35%, były środki ze źródeł prywatnych (nominalnie wzrosły o 64%). Ich udział w przychodach ogółem wynosił przeciętnie ok. 12% z tendencją wzrostową nawet do ok. 15% w 2014 r.

2. Parki narodowe w Polsce – definicja i regulacje

W Polsce początki prac dotyczących powołania parków narodowych sięgają – podobnie jak w USA – końca XIX wieku. Zaledwie 13 lat po wprowadzeniu prawnej ochrony przyrody w Yellowstone podjęto starania o utworzenie dużego rezerwatu w Tatrach (Symonides, 2008, s. 403). Jednak z powodu skomplikowanych stosunków własnościowych pomysł ten nie został zrealizowany (Denisiuk, Dyrka, Kalembe, Filipowicz, Pioterek, 1991, s. 10–11). W Polsce pojęciem *park narodowy* określa się obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Obszar parku narodowego jest udostępniany w celach naukowych, edukacyjnych, kulturowych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym (Ustawa, 2004, art. 8). Do zadań parków narodowych należą: 1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do ochrony różnorodności, 2) udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony, 3) prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą. Według stanu na koniec 2014 r. w Polsce funkcjonowały 23 parki narodowe, zatrudniające ok. 1,5 tys. pracowników, obejmujące ok. 1% powierzchni kraju, które były rocznie odwiedzane przez ok. 11 mln turystów (GUS, 2015, s. 278).

Parki narodowe są dobrem publicznym (Owsiak, 2006, s. 28), z tego też powodu finansowane są ze środków budżetu państwa. Od 2012 r. parki narodowe funkcjonują jako państwowe osoby prawne (Ustawa, 2009, art. 9), prowadząc samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań, w tym zadań Służby Parku Narodowego oraz kosztów działalności. Podstawą gospodarki finansowej parku narodowego jest roczny plan finansowy, w którym wyodrębnia się (Ustawa, 2004, art. 31): przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, koszty (w tym: wynagrodzenia i naliczane od nich składki, płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań, zakup towarów i usług), środki na wydatki majątkowe, środki przyznane innym podmiotom, stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku, a także stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Plan finansowy sporządzany jest w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata, w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań. Znaczącą zmianą w porównaniu do wcześniej stosowanych rozwiązań w zakresie finansowania parków jest możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, a więc osiągania dodatkowych przychodów. Zmianą w finansowaniu parków narodowych w porównaniu do rozwiązań stosowanych przed 2012 r. jest możliwość zaciągania przez parki kredytów i pożyczek do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów na realizację zadań parku narodowego (Ustawa, 2004, art. 8h, ust. 3). Parki narodowe są zobowiązane do sporządzania sprawozdań z realizacji planów finansowych, co jest przedmiotem analizy w dalszej części.

W ustawie o ochronie przyrody wyszczególnione są źródła przychodów parków narodowych. Przychody te można klasyfikować ze względu na: źródło pochodzenia oraz cele wydatkowania (tabela 1). Ściśle określony cel wydatkowania przypisano środkom pochodzącym z: dotacji, wpływów z tytułu najmu i dzierżawy, a także nawiązek sądowych.

Tabela 1. Źródła przychodów w polskich parkach narodowych i kierunki ich wydatkowania

Cel przeznaczenia	Źródłami przychodów	
	są	mogą być
1	2	3
1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach PN, 2) udostępnianie obszaru PN na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych, 3) prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą.	1) dotacje z budżetu państwa, 2) dotacje oraz pożyczki z NFOŚiGW, 3) dotacje oraz pożyczki z wojewódzkich FOŚiGW, 4) wpływy z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości, 5) wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku.	dotacje z budżetów JST przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu.

1	2	3
Nieprzypisany	<ol style="list-style-type: none"> 1) wpływy z opłat za wstęp lub udostępnianie PN, 2) wpływy z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną PN oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością, 3) wpływy z tytułu wynajmu pomieszczeń, 4) wpływy ze sprzedaży produktów uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych, 5) wpływy ze sprzedaży materiałów edukacyjnych, informacyjnych i naukowych, 6) wpływy ze sprzedaży składników rzeczowych majątku ruchomego, 7) wpływy wynikające z prowadzenia działalności rolniczej, 8) wpływy z tytułu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, 9) wpływy z opłat za udostępnienie informacji o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych, 10) inne niewymienione przychody. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) dobrowolne wpłaty, 2) spadki, zapisy i darowizny, 3) świadczenia rzeczowe, 4) wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony przyrody, 5) środki pochodzące z budżetu UE; 6) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu UE.

Źródło: opracowanie własne na podst. Ustawa (2004).

3. Analiza źródeł przychodów polskich parków narodowych

Roczny koszt funkcjonowania parków narodowych w Polsce w latach 2012–2015 wynosił ok. 230 mln zł. Największy udział w kosztach ogółem, bo ok. 40%, stanowiły koszty wynagrodzeń i związane z nimi pochodne (składki na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Emerytur Pomostowych), z tym że wynagrodzenia bezosobowe stanowiły zaledwie ok. 1%. Relatywnie małym udziałem charakteryzowały się koszty realizacji zadań, a więc istoty parków narodowych, bo zaledwie ok. 10% ponoszonych kosztów.

Jednak kluczowym zagadnieniem z punktu założonego w artykule celu mają źródła przychodów. Jak wynika z przedstawionych danych (rysunek 2), wielkość przychodów ogółem przypadająca na poszczególne parki narodowe w analizowanym okresie jest bardzo zróżnicowana. Spośród 23 parków narodowych tylko trzy parki osiągały przeciętne przychody powyżej 15 mln zł, tj. Tatrzański PN, Wigierski PN i Kampinowski PN.

Przychody osiągane przez te parki stanowiły w analizowanym okresie aż 31% całości przychodów wszystkich parków. Trudno jednocześnie doszukać się zależności między wielkością osiąganych przychodów a powierzchnią parku bądź liczbą turystów. O ile Tatrzański PN i Kampinoski PN należą do grupy parków o największej liczbie odwiedzających turystów, odpowiednio 3 mln i 1 mln turystów, to Wigierski PN należy pod tym względem do jednych z najmniej odwiedzanych (115 tys.). Ponadto tylko Tatrzański PN biletuje wstęp na obszar parku i z tego tytułu uzyskuje przychody z prowadzonej działalności.

Rysunek 2. Przychody w parkach narodowych w Polsce w latach 2012–2015

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań z wykonania planów finansowych parków narodowych za lata 2012–2015 oraz GUS (2015), s. 277.

Większość, bo 13 z 23 parków, osiągała przeciętne roczne przychody w kwotach od 5 mln do 10 mln zł. Wyjątkiem – z przeciętnymi rocznymi przychodami poniżej 5 mln zł – były relatywnie niewielkie obszarowo parki: PN Bory Tucholskie, Narwiański PN oraz Ojcowski PN.

Koszty parków narodowych były pokrywane przez: dotacje z budżetu państwa w przeciętnej rocznej wysokości ok. 90 mln zł, przychody z działalności w przeciętnej rocznej wysokości ok. 85 mln zł oraz pozostałe przychody (rysunek 3). Największą zmienność w analizowanym okresie wykazywały pozostałe przychody. Wzrosły one

z ok. 28 mln zł w 2012 r. do 66,5 mln zł w 2015 r., tj. aż o 155%. Na tę grupę przychodów składały się m.in.:

- przychody odpowiadające równowartości odpisów amortyzacyjnych,
- odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych,
- środki pozyskane na realizację zadań z Funduszu Leśnego,
- środki otrzymane z Komisji Europejskiej w ramach instrumentu finansowego LIFE+,
- środki pozyskane z NFOŚiGW, WFOŚiGW,
- kary umowne,
- środki ze zwrotu podatków i opłat oraz rozliczeń podatku VAT.

Rysunek 3. Źródła przychodów w parkach narodowych w Polsce w latach 2012–2015

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań z wykonania planów finansowych parków narodowych za lata 2012–2015

Jednak konieczne jest podkreślenie, że największy, bo od ok. 55% do ok. 75%, udział w pozostałych przychodach stanowiły przychody odpowiadające równowartości odpisów amortyzacyjnych. Warto w tym miejscu wyjaśnić istotę tego rodzaju przychodów, a mianowicie parki narodowe mogą finansować zakup środków trwałych zarówno ze środków własnych, jak też ze środków obcych (np. kredyty, pożyczki), w tym także z pozyskanych dotacji. Kwoty otrzymanych dotacji, którymi w głównej mierze są środki m.in. z Funduszu Leśnego oraz środki Unii Europejskiej, nie wpływają na zmniejszenie wartości początkowej środka trwałego, aczkolwiek środki trwałe w ten sposób nabyte/ wytworzone podlegają amortyzacji. Dlatego parki są zobowiązane do wykazania w (pozostałych) przychodach (operacyjnych) równowartości otrzymanych dotacji wraz

z jednoczesnym dokonywaniem (w kosztach) odpisów amortyzacyjnych. Z uwagi na to, że parki narodowe pozyskiwały w poprzednich okresach obrachunkowych znaczne kwoty z przeznaczeniem na środki trwałe, w odpowiednio dużych kwotach uwidoczniło się to zjawisko w amortyzacji oraz odpowiadających jej pozostałych przychodach. Jednak warto podkreślić, że możliwości pozyskiwania środków przede wszystkim z Unii Europejskiej są czasowo ograniczone. Wiele wskazuje, że po 2020 r. środki te mogą raczej nie być osiągalne, tak ze względu na kierunki wsparcia, jak i ich wysokość, tym samym należałoby interpretować te przychody jako przychody znaczące, ale jednocześnie epizodyczne.

Dużą dynamiką wzrostu, bo ok. 27,5%, charakteryzowały się w analizowanym okresie przychody z działalności parków. Wzrosły one z ok. 75,6 mln zł w 2012 r. do 96,4 mln zł w 2015 r. Przychody w tej grupie pochodziły z:

- czynszów za najem lokali mieszkalnych, pomieszczeń gospodarczych, garaży oraz za administrowanie budynków, a także dzierżawę gruntów i budynków,
- sprzedaży biletów wstępu: do parków, ośrodków edukacyjnych, na szlaki wodne oraz wydawania pozwoleń na wędkowanie,
- wypożyczania i dzierżawy sprzętu wodnego,
- usług: turystycznych, komunalnych, transportowych, turystyki konnej,
- opłat pobieranych za miejsca parkingowe, udostępnianie bazy noclegowej oraz prowadzenie zajęć edukacyjnych,
- sprzedaży drewna, trawy, siana, tusz ze zwierzyny łownej, ryb, sadzonek, wydawnictw i pamiątek, materiałów z rozbiórki oraz wyeksploatowanych środków transportu.

Największy udział w tej grupie przychodów miały przychody ze sprzedaży drewna, co jest skutkiem prowadzenia zabiegów w ramach ochrony czynnej. Najwięcej drewna (grubizny iglastej) pozyskiwano w ramach cięć sanitarnych. Jednak według pracowników parków narodowych źródło przychodów może ulec znaczącemu ograniczeniu. Wynika to z faktu, że w opinii pracowników parków większość lasów, a także powierzchnie dominują w polskich parkach narodowych, została już odpowiednio dopracowana i w przyszłości będzie coraz mniej pozyskiwanego drewna z zabiegów ochronnych, a tym samym zostaną ograniczone przychody z tego tytułu.

Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonej analizy przychodów z działalności bieżącej polskich parków narodowych, źródła przychodów podlegają znacznym zmianom. Mimo że wydawałoby się, że parki narodowe po okresie znacznych przemian organizacyjno-prawnych ugruntowały swoją pozycję, to raczej nie dotyczy to sfery finansowej. Należy oczekiwać, że w kolejnych latach wielkość przyznawanych parkom dotacji nie ulegnie zmianie. Jednocześnie ograniczaniu podlegać będą przychody ze sprzedaży drewna pochodzącego z zabiegów pielęgnacyjnych, które to przychody posiadają znaczny udział w przychodach

z działalności. W relatywnie niedalekiej przyszłości (po 2020 r.) należy oczekiwać także ograniczeń w zakresie finansowania środków trwałych ze względu na przeobrażenia w Unii Europejskiej. Mając na uwadze istotę parków narodowych, należy zapewnić im stabilność finansową poprzez odpowiednią i stabilną wielkość środków publicznych. Rozwiązaniem może być wykorzystanie wzorów przyjętych w Stanach Zjednoczonych i tym samym umożliwienie pozyskiwania przez polskie parki narodowe środków z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego na finansowanie m.in. zabytków znajdujących się na ich obszarze, a także z Ministerstwa Sportu i Turystyki na działalność turystyczną, gdyż dotychczasowe obowiązujące w Polsce rozwiązania skutecznie to uniemożliwiają. Należy również oczekiwać wzrostu udziału w przychodach ogółem przychodów ze źródeł prywatnych. Wynika to nie tylko z obserwacji tendencji występujących w Stanach Zjednoczonych, ale z pewnego przymusu na tej płaszczyźnie, który wystąpi w Polsce, tj. ograniczonej ilości środków budżetowych, zamierającego finansowania ze środków Unii Europejskiej, mniejszych przychodów ze sprzedaży pozyskanego drewna.

Bibliografia

- Denisiuk, Z., Dyrka, Z., Kalembe, A., Filipowicz, W., Piotrek, G. (1991). Rola parków narodowych w ochronie szaty roślinnej i krajobrazu. *Studia Naturae*, Seria A, 36.
- GAO (2015). National Park Service: Revenues from Fees and Donations Increased, but Some Enhancements Are Needed to Continue This Trend, GAO-16-166, December.
- Główny Urząd Statystyczny (2015). *Ochrona środowiska 2015*. Warszawa.
- Owsiak, S. (2006). *Finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Symonides, E. (2008). *Ochrona przyrody*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. DzU 2015, poz. 1651.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. DzU 2009, poz. 1240.

FINANCING OF POLISH NATIONAL PARKS

Keywords: national park, financial planning, founding sources

Summary. National parks generally is considered the highest form of protection of nature. The main objective of the creation of national parks is to protect biological diversity. At the same time, parks carry out tasks for the education, science and tourism. In Poland in the years 2010–2011 national parks were changes in particular in the form of organizational and legal. The aim of the article is the identification and evaluation of sources of funding for Polish national parks after the transition of this form of protection of nature. The study was conducted on the basis of the reports of the implementation of the financial plans of national parks in the years 2012–2015. Research shows that the importance of gaining funding national parks other than grants of the State budget, which may lead to a change in priorities in the functioning of the parks.

Translated by Wojciech Zbaraszewski

Cytowanie

Zbaraszewski, W. (2016). Finansowanie polskich parków narodowych. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 359–368.