EkoMiasto#Gospodarka

Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta

pod redakcją
Aleksandry Nowakowskiej

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

FSS

norway grants

http://dx.doi.org/10.18778/7969-968-1.07

Zbigniew Przygodzki*

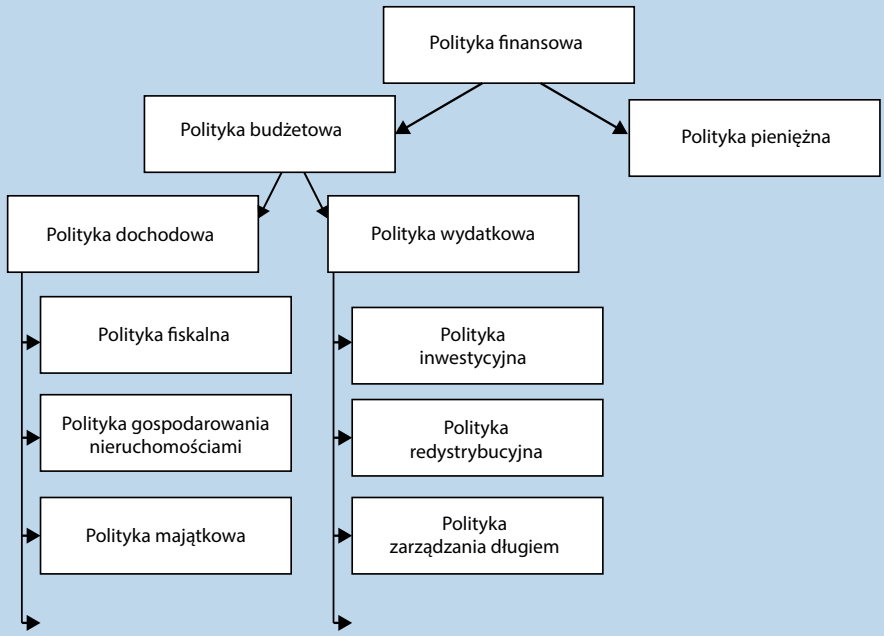
FINANSOWANIE ROZWOJU MIAST

*Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: zbigniew.przygodzki@uni.lodz.pl

7.1. Podstawy gospodarki finansowej miasta

Gminy miejskie są najbogatszymi jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce. Niemniej zakres potrzeb społeczności lokalnych, jak i wachlarz zadań fakultatywnych i obligatoryjnych znacznie przewyższają dostępność środków budżetowych. Realizacja aktywnej i skutecznej polityki rozwoju wymaga zatem odpowiedzialnej i przemyślanej polityki finansowej. Polityka finansowa jest ważnym elementem polityki rozwoju miasta, silnie powiązanym z pozostałymi rodzajami polityk sektorowych, ponieważ stanowi jedno z ważnych uwarunkowań ich zakresu i kształtu. Obszar polityki finansowej nie jest ściśle zdefiniowany, istnieje natomiast zgodność, że dzieli się ona na dwie kategorie: politykę budżetową i politykę pieniężną, w skład polityki budżetowej zaś wchodzą przede wszystkim polityka dochodowa i wydatkowa (rys. 7.1).

Rysunek 7.1. Zakres polityki finansowej miasta



Źródło: opracowanie własne na podstawie Bury, 2002, s. 30.

Rozmiar polityki finansowej zależy głównie od potrzeb inwestycyjnych miasta oraz zadań, które samorządy są zobligowane realizować na rzecz swoich użytkowników. Rozmiary zadań inwestycyjnych można dobrze zilustrować, wykorzystując pojęcie luki infrastrukturalnej, która obrazuje wielkość inwestycji, jakie powinny być podjęte w celu zaspokojenia potrzeb danej jednostki. Pojęcie to ma czysto teoretyczny charakter i stosowane jest jedynie na płaszczyźnie analitycznej, ponieważ w rzeczywistości można przyjąć, że nigdy nie nastąpi moment w rozwoju miasta, kiedy wszystkie jego potrzeby zostaną zaspokojone i będzie można uznać, że nie jest już zasadne prowadzenie polityki rozwoju [Swianiewicz, 2004, s. 211]. Nawet

w przypadku miast lub mniejszych jednostek osadniczych, które celowo zdecydowały się powstrzymać od ekspansywnej polityki rozwoju (nie dbając o zwiększanie liczby ludności, celowo nie rozbudowując osiedli, nie wznosząc nowych obiektów budowlanych itp.), polityka finansowa jest niezbędna choćby dla utrzymania obecnego *status quo* w zakresie komfortu życia, zachowania istniejących miejsc pracy, jakości przestrzeni publicznych itd.

Zadanie obligatoryjne i fakultatywne samorządów gminnych

Do zadań obligatoryjnych samorządów gminnych, w tym miast, ustawodawca zalicza m.in. działania z zakresu:

- ładu przestrzennego i porządku publicznego;
- ochrony środowiska i przyrody oraz zieleni gminnej i zadrzewień;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczana ścieków, utrzymania czystości i porządku, unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- ochrony zdrowia i pomocy społecznej;
- gospodarki nieruchomościami i gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- edukacji publicznej, kultury i sportu;
- targowisk i hal targowych.

Wśród zadań fakultatywnych należy przede wszystkim wymienić zadania z zakresu:

- polityki wspierania przedsiębiorczości;
- polityki przyciągania inwestycji zewnętrznych, w tym zagranicznych;
- marketingu terytorialnego;
- sportu, rekreacji, kultury i innych dziedzin wykraczających poza minimum określone zakresem obligatoryjnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Z perspektywy budżetowej o poziomie zamożności miasta świadczą roczny wynik finansowy oraz skala i struktura dochodów i wydatków. Inaczej mówiąc, ważne jest, jak wysoka jest nadwyżka finansowa (jeśli jest), którą możemy przeznaczyć na inwestycje oraz w jakim zakresie miasto może samodzielnie decydować o zakresie i kierunkach pozyskiwania dochodów i kształtowaniu swoich wydatków. Sytuację tę określa się mianem poziomu samodzielności finansowej dochodowej lub wydatkowej [Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19]. Wyższy poziom samodzielności finansowej oznacza większe możliwości podejmowania przez miasta działań inwestycyjnych, zwiększających ich rozwój i podnoszących ich konkurencyjność [*Finansowanie gminnego samorządu…*, 2008, s. 103]. W sferze dochodowej samorządność miasta można utożsamiać z uprawnieniami, jakie posiadają jego władze w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej na swoim terenie – w tym możliwości rezygnacji z części dochodów, samodzielnego kształtowania stawek i kwot w podatkach, opłatach i karach, w kwestii swobody pozyskiwania przychodów, a także występowania do innych podmiotów o ich przekazywanie oraz podejmowania własnych inicjatyw przychodowych [Kronenberg-Sokołowska, 2001, s. 78].

Zakres samodzielności wydatkowej miasta ilustruje poziom swobody wydawania środków finansowych znajdujących się w jego dyspozycji. Należy pamiętać, że jest on ściśle związany z poziomem i strukturą dochodów, ponieważ znaczna część dochodów posiada narzucone mocą ustaw ograniczenia prawne dotyczące celów i kierunków ich realizacji [*Dług lokalny*..., 2007, s. 27].

7.2. Budżet miasta: dochody, wydatki i wynik finansowy

Podstawowym dokumentem gospodarki finansowej jest budżet, czyli roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów miasta przygotowywany przez organ wykonawczy, a przyjmowany przez organ stanowiąco-kontrolny w formie uchwały budżetowej. Budżet w ujęciu klasycznym (obligatoryjnym w rozumieniu ustawowym) powinien określać dochody miasta w rozbiciu na poszczególne źródła oraz wskazywać wydatki w układzie co najmniej działów klasyfikacji budżetowej (to znaczy rodzajów działalności takich jak np.: oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, kultura i sztuka, pomoc społeczna, gospodarka komunalna, administracja itp.) [Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2007, s. 95]. Wraz z uchwałą budżetową przygotowywana jest uchwała dotycząca Wieloletniej prognozy finansowej (WPF). WPF obejmuje okres roku budżetowego i co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. W praktyce najczęściej jest to swego rodzaju wieloletni plan inwestycyjny rozszerzony o prognozę dochodów i wydatków na okres 7–10 lat (okres najczęściej zbieżny z planowaniem budżetowym Unii Europejskiej). Jest ona wyrazem postulatu dotyczącego konieczności perspektywicznego planowania i zrządzania w obszarze finansów publicznych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Obligatoryjnie instytucja WPF została wprowadzona ustawą o finansach publicznych w 2009 roku (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 12, rozdz. 2).

Konstrukcja oraz sposób przygotowania budżetu podlegają ściśle określonym normom, zwanym zasadami budżetowymi. Do najważniejszych zaliczyć należy zasady: uprzedniości, zupełności, specjalizacji, jawności, ogólności i równowagi budżetowej.

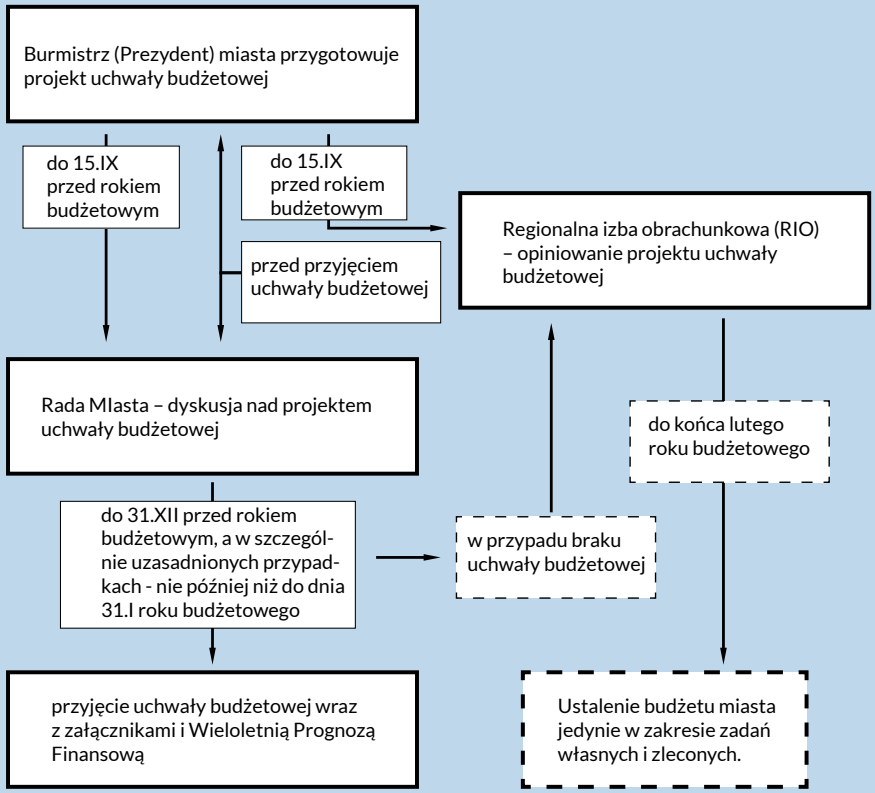
Zasada uprzedniości wskazuje, że budżet powinien być uchwalony przed okresem, w którym ma obowiązywać. Zasada ta ma ściśle określony w ustawie sposób realizacji (rys. 7.2).

Zgodnie z zasadą zupełności zaleca się ujmowanie wszystkich dochodów i wydatków w budżecie. Odstępstwem od tej zasady jest tzw. budżetowanie netto stosowane na przykład w obszarach objętych działalnością zakładów budżetowych.

Zasada specjalizacji oznacza, że wszystkie wydatki i dochody powinny być w odpowiedni sposób sklasyfikowane według tzw. klasyfikacji budżetowej składającej się z działów, rozdziałów i paragrafów (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207).

Według zasady jawności finanse publiczne powinny być znane opinii publicznej, postuluje ona jawność procesu uchwalania i wykonywania budżetu zarówno na poziomie jednostek samorządów terytorialnych, jak i na poziomie państwa. Zasada ta jest zawarta i w Konstytucji RP, i w ustawie o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240) oraz została doprecyzowana w ustawie o dostępie do informacji publicznych (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198), gdzie zobowiązano instytucje publiczne do posiadania tak zwanego Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), udostępniającego podstawowe informacje za pomocą ujednoliconego, scentralizowanego serwisu internetowego oraz wskazano procedurę umożliwiającą pozyskiwanie informacji publicznych przez obywateli od instytucji publicznych.

Rysunek 7.2. Procedura uchwalania budżetu miasta



Źródło: opracowanie własne na podstawie Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

Zasada ogólności mówi o tym, że wszystkie dochody powinny tworzyć jeden fundusz, z którego powinny być rozdzielane środki (chodzi tu o zapobieganie łączenia danego źródła dochodu z określonym wydatkiem). Odstępstwem od tej zasady są tzw. podatki celowe, które jednak z praktyce stosowane są niezwykle rzadko (w Polsce przykładem w tym zakresie może być zlikwidowany w 1990 roku podatek drogowy).

Natomiast zgodnie z interpretacją zasady równowagi budżetowej wydatki budżetowe nie powinny przekraczać dochodów, tak by nie powstawał w ten sposób deficyt budżetowy. Interpretacja ta na przestrzeni lat uległa znaczącej ewolucji. Obowiązujące przepisy prawa wskazują, że jeśli zostanie zaplanowany deficyt budżetowy (nadwyżka wydatków nad dochodami, przy czym deficytu budżetowego nie należy mylić z pojęciem długu publicznego, bowiem dług publiczny to suma deficytów budżetowych z lat ubiegłych), wówczas należy wskazać realne źródła jego pokrycia. Tym samym w przypadku planowania nadwyżki budżetowej (nadwyżka dochodów nad wydatkami) należy określić jej przeznaczenie. Deficyt budżetowy może być pokrywany przychodami określonymi w ustawie o finansach publicznych

(Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 12, art. 217). Są to zarówno środki o charakterze zwrotnym, jak i zasoby własne (pożyczki, kredyty, wpływy z emisji papierów wartościowych, nadwyżki z lat ubiegłych, dochody z prywatyzacji majątku), które wskazane jako źródła sfinansowania deficytu stanowią przychody, a planowana ich spłata stanowi kwotę rozchodów budżetu. Planowanie budżetu niezrównoważonego wywołuje określone restrykcje:

- koszty obsługi zobowiązań finansowych muszą być ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym niedopuszczalna jest kapitalizacja; natomiast dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej;
- organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku miasta Rada Miasta) nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym (nieco uogólniając zapis ustawowy): 1) spłat rat kredytów i pożyczek, 2) wykupów papierów wartościowych, 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru (W_0):

(W_0)

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

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

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

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

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

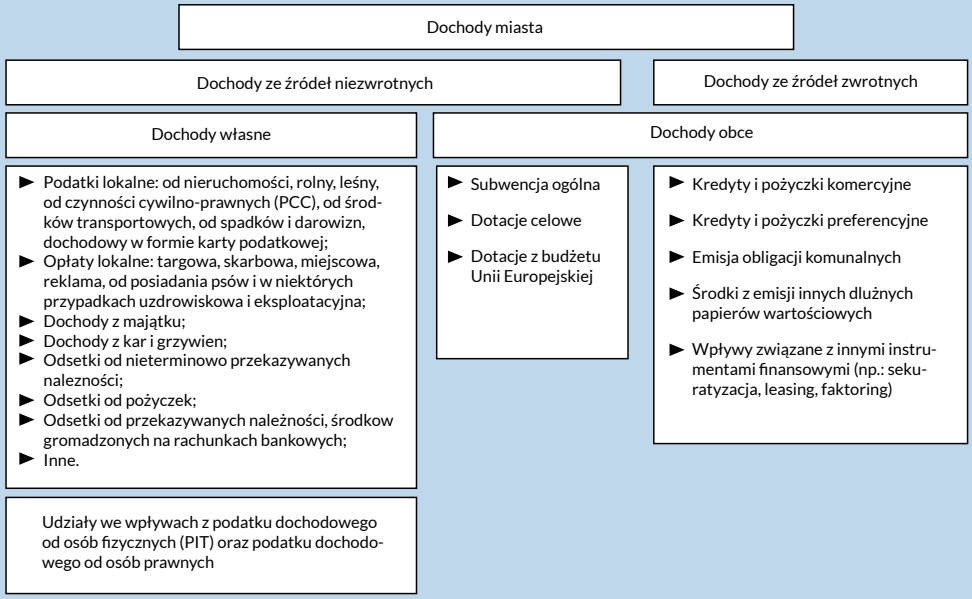
Do 2014 roku mocą ustawy o finanswach publicznych z 2005 roku (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104) obowiązywały w tym zakresie inne regulacje określające sztywne progi możliwości geenrowania zadłużenia przez samodządy w Polsce:

- przypadające w danym roku raty kredytów i pożyczek, wykup obligacji wraz z odsetkami oraz koszty gwarancji i poręczeń nie mogły być wyższe niż 15% planowanych w danym roku budżetowym dochodów (art. 169);
- łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła być wyższa niż 60% wykonanych dochodów tej jednostki w tym roku (art. 170).

Zachowanie dyscypliny finansowej określonej tą formułą daje większą pewność, że miasto nie tylko administruje środkami publicznymi, ale także świadomie nimi zarządza, przez co skuteczniej unika ryzyka rolowania długu publicznego, braku zdolności inwestycyjnych czy niewypłacalności.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje miastom i szerzej pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167). Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są zarówno dochody ze źródeł zwrotnych, jak i niezwrotnych. Do dochodów niezwrotnych należy zaliczyć przede wszystkim: dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Katalog dochodów własnych gmin (a więc w tym także miast) należy do najszerszych w Polsce wśród pozostałych jednostek samorządu terytorialnego (rys. 7.3). Podstawowe dochody własne miast stanowią: podatki (od nieruchomości, od środków transportowych, leśny, rolny, od czynności cywilno-prawnych, od spadków i darowizn oraz dochodowy w formie karty podatkowej), opłaty (targowa, skarbowa, miejscowa, reklamowa, od posiadania psów i w niektórych przypadkach uzdrowiskowa i eksploatacyjna), dochody z majątku, dochody z kar i grzywien, odsetki od pożyczek, nieterminowo przekazywanych należności, środków gromadzonych na rachunkach bankowych i inne [Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13.11.2003 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966, art. 4].

Rysunek 7.3. Dochody miast w Polsce



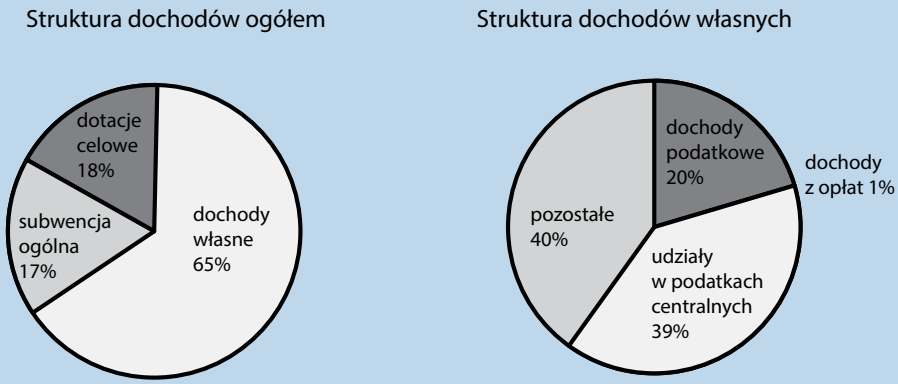
Źródło: opracowanie własne na podstawie Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

Różnica między podatkiem a opłatą polega przede wszystkim na nieodpłatności podatku i odpłatności (ekwiwalentności) opłaty. Podatek to przymusowe świadczenie pieniężne, ogólne, bezzwrotne i nieodpłatne (nieekwiwalentne), pobierane przez państwo lub władze samorządowe na podstawie przepisów prawa, które określa sposób płatności i jej wysokość. W zakresie podatków lokalnych oraz opłat gminy

mają prawo ustalania ich wysokości w zakresach określonych we właściwych ustawach [*Zarys finansów publicznych*, 1999, s. 128]. Natomiast opłata publiczno-prawna to świadczenie pieniężne, bezzwrotne, pobierane pod większym lub mniejszym przymusem państwa lub samorządu terytorialnego [*System finansowy w Polsce*, 2008, s. 48].

Do dochodów własnych zalicza się także udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%, natomiast z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze gminy wynosi 6,71% [Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966]. Mimo że samorządy nie mają w tym zakresie żadnej samodzielności dochodowej, to niewątpliwie zaliczenie tych środków do dochodów własnych jest uzasadnione przynajmniej z dwóch powodów: (1) w znacznej mierze od ich sprawności działania zależy atrakcyjność przestrzeni miast, zarówno dla inwestorów, jak i mieszkańców, postrzeganych jako pracownicy i podatnicy podatków dochodowych oraz (2) dochody te nie mają ukierunkowanego charakteru, stąd pod względem właściwości w zakresie samorządności wydatkowej są tożsame z dochodami własnymi.

Wykres 7.1. Struktura dochodów miasta na przykładzie dochodów budżetowych Łodzi w roku 2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Znaczną kwotę w budżetach miast stanowi subwencja ogólna. Składa się ona z trzech części: oświatowej, wyrównawczej i równoważącej. Subwencja przekazywana z budżetu państwa teoretycznie nie jest strumieniem ukierunkowanym, jednak w praktyce niemal w całości przeznaczana jest na wydatki związane z oświatą i wychowaniem dzieci i młodzieży. Dzieje się tak, ponieważ największy, w sensie finansowym, składnik subwencji ogólnej stanowi część oświatowa (na przykład w Łodzi w 2014 roku część oświatowa subwencji ogólnej stanowiła ponad 96% ogólnej sumy subwencji), dlatego też niemal zwyczajowo wydatkuje się ją w tych obszarach, na podstawie których została określona i przyznana miastu, tym bardziej że najczęściej potrzeby w zakresie finansowania oświaty są tak duże, że wymagają dofinansowania z dochodów własnych miasta.

Subwencja pełni także funkcję selektywnego wspierania tych jednostek samorządu terytorialnego, które mają ograniczony dostęp do źródeł dochodów własnych oraz tych, które w większym stopniu niż pozostałe obciążone są wydatkami nieznajdującymi pokrycia w dochodach własnych [Hanusz, Niezgoda, Czerski, 2009, s. 209]. Część równoważąca subwencji ogólnej dostępna jest wyłącznie dla gmin i powiatów i stanowi element mechanizmu redystrybucji dochodów. Jest ona uzasadniona w ten sposób, że mieszkańcy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla mają prawo do usług świadczonych na podobnym poziomie bez względu na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

Podobnie narzędziem redystrybucji dochodów oraz wyrazem solidarności narodowej jest część wyrównawcza subwencji. Kwoty tej części trafiają do tych jednostek samorządu terytorialnego, które z perspektywy różnorodnych czynników determinujących nierównomierne rozmieszczenie dochodów (m.in. liczby ludności, czynników historycznych, funkcji występujących na danym obszarze, a także celowo ukierunkowanej polityki rozwoju państwa), mają mniej korzystne warunki rozwoju. Celem jest również wspieranie spójności w sensie społecznym, przestrzennym i gospodarczym i jednocześnie unikanie występowania nadmiernych różnic rozwojowych na terenie kraju. Bezpośrednim narzędziem gromadzenia środków finansowych na rzecz kwoty części wyrównawczej jest tzw. podatek janosikowy.

„Janosikowe" to obowiązkowa wpłata do budżetu państwa wprowadzona w 2003 roku, którą płacą najbogatsze samorządy na rzecz pozostałych. W odniesieniu do miast opłatę taką muszą uiszczać te jednostki, których dochody z podatków lokalnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca przekroczą 150% średniej krajowej. Mechanizm ten oraz podział kwoty między jednostki samorządu terytorialnego jest szczegółowo opisany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966, rozdz. 4).

Najwięksi płatnicy „janosikowego"

W 2014 roku do budżetu z tytułu wpłat na rzecz części wyrównawczej (tzw. janosikowe) głównymi wpłacającymi byli:

- wśród miasta: Warszawa (719,5 mln zł), Poznań (62,1 mln zł), Wrocław (55,1 mln zł), Kraków (58,2 mln zł), Płock (45 mln zł), Katowice (30 mln zł), Gdańsk (29 mln zł), Łódź (27,9 mln zł), Gdynia (15,9 mln zł) i Bielsko-Biała (9 mln zł);
- wśród województw: mazowieckie (646,5 mln zł), dolnośląskie (268,2 mln zł).

Źródło: Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.

Ważnym elementem dochodów miast są także dotacje celowe, trzeba jednak zaznaczyć, że są to środki ściśle ukierunkowane i wydatkowanie ich na inne cele, niezgodne z przeznaczeniem wskazanym przez państwo lub inne podmioty publiczne udzielające dotacji, rodzi obowiązek zwrotu przyznanych środków (charakter sanacyjny). Dodatkowo nie mogą one być przeniesione i wykorzystywane w kolejnych latach, tylko w danym, wskazanym roku budżetowym [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006, s. 88–89]. Dotacje są zatem wyrazem niepełnej decentralizacji władzy publicznej, niewątpliwie jest to bowiem wyraz decentralizacji w zakresie wykonywania zadań, ale także jej brak w zakresie finansów publicznych. Szczególnym rodzajem dotacji są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,

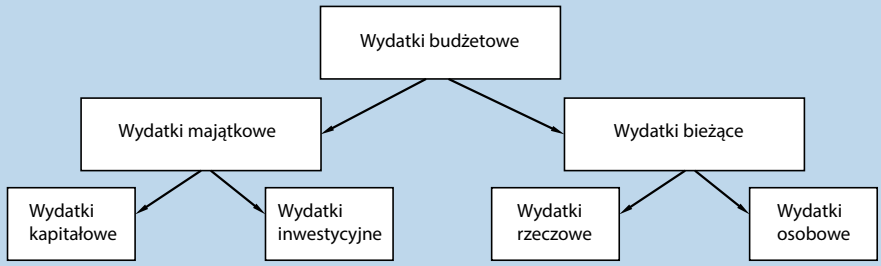
czyli tzw. bezzwrotna pomoc zagraniczna [Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm, art. 4].

Dochody własne, subwencje i dotacje odgrywają ważną rolę w gospodarce finansowej samorządów. Są to środki, które są stosunkowo łatwe do przewidzenia i planowania oraz dają możliwość stabilnego rozwoju miast.

Drugą obok dochodów ważną częścią budżetów samorządowych są wydatki. To one znacząco wpływają na kondycję finansową miast. Są to środki publiczne przekazywane z budżetu jednostki na realizację jej zadań. Wydatkiem jest każda kwota wypłacona z rachunku bankowego miasta, niezależnie od jej przeznaczenia. Jednak należy pamiętać, że wydatkiem nie jest kwota, która została wypłacona w celu przekazania jej dysponentom niższego szczebla na realizację finansowych planów. Wydatki służą do sfinansowania zadań publicznych, jakie ma obowiązek zrealizować samorząd. Ze względu na cele bieżące oraz średnio- i długookresowe wydatki budżetu miasta czy szerzej – jednostek sektora publicznego można podzielić na (rys. 7.4):

- wydatki bieżące, które najczęściej identyfikowane są przez pryzmat dwóch kategorii wydatków – osobowych i rzeczowych:
- wydatki osobowe obejmują wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, w tym nagrody;
- wydatki rzeczowe ukierunkowane są na zakup towarów i usług koniecznych do funkcjonowania poszczególnych instytucji miejskich, ponadto świadczenia na rzecz osób fizycznych (np. dodatki mieszkaniowe, zapomogi), dotacje na zadania bieżące, wydatki na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także wydatki na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz wpłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- wydatki majątkowe, do których zalicza się wydatki inwestycyjne i kapitałowe:
- wydatki inwestycyjne mogą być ukierunkowane na inwestycje własne w sektorze publicznym, wówczas zwiększają rzeczowe zasoby tego sektora oraz powiększają aktywa, a także mogą to być dotacje inwestycyjne udzielane podmiotom poza sektor publiczny;
- wydatki kapitałowe (zazwyczaj mają nieznaczny udział w strukturze wydatków) kierowane są na zakup papierów wartościowych, w tym zakup udziałów w spółkach, a także wnoszenie wkładu do spółek prawa handlowego.

Rysunek 7.4. Wydatki budżetu miasta



Źródło: opracowanie własne.

Innym klasycznym, bardziej szczegółowym podziałem wydatków jest klasyfikacja funkcjonalna, która wyróżnia wydatki ze względu na ich przeznaczenie. Są one pogrupowane według działów, dzięki czemu temu można wyróżnić środki finansowe m.in. na: rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo, energię elektryczną, wodę i gaz, handel, przetwórstwo przemysłowe, transport, turystykę czy politykę społeczną. W ten sposób w budżecie uwzględnia się 25 działów, na których potrzeby samorząd wydatkuje swoje środki.

Do podstawowych zasad, jakimi powinna kierować się każda jednostka samorządu terytorialnego, prowadząc politykę finansową w zakresie wydatków, należy zaliczyć [Miszczuk, Miszczuk, Żuk, 2007, s. 96]:

- zasadę dokonywania wydatków na cele i w granicach kwot określonych w uchwale budżetowej i planie finansowym;
- zasadę dyrektywnego charakteru wydatków;
- zasadę dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny;
- zasadę wygasania z upływem końca roku budżetowego niezrealizowanych kwot wydatków;
- zasadę zrównoważenia wydatków bieżących i dochodów bieżących.

Polityka wydatkowa JST powinna przyczyniać się do osiągnięcia celów strategicznych założonych przez gminę oraz stosowania procedur związanych z przygotowaniem i rozliczaniem zadań inwestycyjnych. Dodatkowo ma ona służyć skoordynowaniu zadań finansowanych dotyczących wydatków bieżących z wydatkami majątkowymi. Miasto musi liczyć się też z dostosowywaniem inwestycji do swoich możliwości finansowych. Występowanie w trakcie roku budżetowego rozbieżności między kwotą dochodów a wydatków budżetowych jest naturalne i nie wywołuje żadnych konsekwencji budżetowych. Najistotniejsze dla określenia równowagi budżetowej jest porównanie strumieni dochodów i wydatków na koniec roku budżetowego. Moment ten wywołuje ważne skutki prawne i ekonomiczne [Marecki, 2008, s. 127–128].

7.3. Ocena zdolności inwestycyjnych miasta

Pełna ocena zdolności inwestycyjnych może mieć bardzo szeroki charakter. Zdolność miasta do realizacji inwestycji rozpatrywać bowiem można z perspektywy:

- możliwości finansowych budżetu miasta (rozmiaru wolnych środków finansowych);
- wiarygodności na rynku finansowym miasta (oceny zdolności kredytowej);
- perspektyw (prognoz) dotyczących rozwoju miasta (np. liczby mieszkańców, atrakcyjności inwestycyjnej);
- dostępności środków na rynkach finansowych;
- uwarunkowań prawnych określających możliwości prowadzenia polityki finansowej przez miasta;
- oceny stany finansów publicznych państwa;
- zdolności decydentów i zarządzających do pozyskiwania środków finansowych i prowadzenia polityki inwestycyjnej;
- modelu realizacji polityki rozwoju.

Podstawowym zakresem oceny zdolności inwestycyjnych jest określenie skłonności władz miasta do realizacji inwestycji. Czyli chodzi przede wszystkim o odpowiedź na pytanie: Czy będzie nas stać na nowe inwestycje? W tym celu można wykorzystać jedną z bardziej skutecznych metod oceny – analizę wskaźnikową. Ważniejsze obszary identyfikacji sytuacji finansowej dotyczyć będą w tym przy-

padku oceny sprawności dochodowej i wydatkowej miasta, identyfikacji zakresu oraz kierunków realizacji wydatków majątkowych, a także sytuacji w zakresie obsługi zadłużenia.

Podstawowymi elementami oceny sytuacji dochodowej są oczywiście różnego rodzaju wskaźniki proste oraz złożone ujawniające wysokość dochodów budżetowych i majętność miasta. Analizy powinny być realizowane zarówno w ujęciu dynamicznym, jak i porównawczym w stosunku do podmiotów podobnej kategorii. Podstawowe obszary, jakie należy w tym przypadku zidentyfikować, dotyczą: wyniku budżetowego, oceny majętności i stabilności dochodowej miasta oraz samodzielności dochodowej. W tym celu można wykorzystać kilka podstawowych wskaźników:

1) ogólny wskaźnik wyniku budżetowego (W_1) – przewaga dochodów nad wydatkami oznacza nadwyżkę budżetową, natomiast przewaga wydatków nad dochodami to deficyt budżetowy.
   Obliczamy ze wzoru:

$$W_1 = DO_t - WO_t$$

gdzie:

DO_t – dochody ogółem miasta w roku t,
WO_t – wydatki ogółem miasta w roku t;

2) wskaźnik wyniku bieżącego (W_2) – dodatnia wartość wyniku bieżącego, czyli różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, określona jako nadwyżka operacyjna, wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości miasta do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Nadwyżka operacyjna jest pozytywną przesłanką oceny zdolności kredytowej miasta. Wartość ujemna to deficyt operacyjny.
   Obliczamy ze wzoru:

$$W_2 = DB_t - WB_t$$

gdzie:

DB_t – dochody bieżące miasta w ro ku t,
WB_t – wydatki bieżące miasta w roku t;

3) wskaźnik wyniku majątkowego (W_3) – dodatnia wartość wyniku majątkowego, czyli różnica między dochodami majątkowymi a wydatkami majątkowymi, określona jako nadwyżka majątkowa, podobnie jak nadwyżka operacyjna wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości miasta do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Nadwyżka majątkowa jest także pozytywną przesłanką oceny zdolności kredytowej miasta. Wartość ujemna to deficyt majątkowy.
   Obliczamy ze wzoru:

$$W_2 = DM_t - WM_t$$

gdzie:

DM_t – dochody majątkowe miasta w roku t,
WM_t – wydatki majątkowe miasta w roku t;

4) wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (W_4) należy interpretować w zależności od wartości:
   (a) udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem określa stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiąganych

dochodów. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika, tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących;
(b) ujemna wartość wskaźnika wskazuje na to, że miasto nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej, tj. dochody bieżące nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących.

Obliczamy ze wzoru:

$$W_4 = \frac{NO_t}{DO_t} \times 100\%$$

gdzie:

NO_t – nadwyżka operacyjna roku t,
DO_t – dochody ogółem w roku t;

5) wskaźnik dochodowości (W_5) to suma dochodów ogółem pomniejszona o dochody obce w postaci dotacji celowych odniesiona do liczby mieszkańców miasta. Poziom dochodów na jednego mieszkańca jest miernikiem zamożności miasta. Należy jednak pamiętać, że występują sytuacje ekstremalne, czyli duża wartość wskaźnika wynikająca z małej gęstości zaludnienia.
Obliczamy ze wzoru:

$$W_5 = \frac{DO_t - DC_t}{LM_t} \times 100\%$$

gdzie:

DO_t – dochody ogółem w roku t,
DC_t – dotacje celowe w roku t,
LM_t – liczba mieszkańców miasta w roku t;

6) wskaźnik dochodów własnych w dochodach ogółem (W_6) wskazuje, jaką część dochodów ogółem stanowią dochody własne, bezpośrednio zależne od władz miasta.
Obliczamy ze wzoru:

$$W_6 = \frac{DW_t}{DO_t} \times 100\%$$

gdzie:

DW_t – dochody własne w roku t,
DO_t – dochody ogółem w roku t;

7) wskaźnik dochodowy możliwości rozwoju (W_7) to różnica dochodów ogółem i wydatków bieżących odniesiona do dochodów ogółem. Wskaźnik ten określa skalę możliwego zaangażowania się miasta w działaność inwestycyjną. Jest on szczególnie użyteczny w analizach dynamicznych.
Obliczamy ze wzoru:

$$W_7 = \frac{DO_t - WB_t}{DO_t}$$

gdzie:

DM_t – dochody ogółem w roku t,
WM_t – wydatki bieżące w roku t;

8) wskaźnik samofinansowania (W_8) – jego wartość obrazuje stopień, w jakim miasto finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofi-

nansowania. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak z drugiej strony wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.
Obliczamy ze wzoru:

$$W_8 = \frac{NO_t - DM_t}{WM_t}$$

gdzie:
NO_t – nadwyżka operacyjna w roku t,
DM_t – dochody majątkowe w roku t,
WM_t – wydatki majątkowe w roku t;

9) wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (W_9) wskazuje, jaką część wydatków ogółem stanowią wydatki majątkowe. Obrazuje sprawność i skłonność władz miasta do prowadzenia aktywnej polityki rozwoju.
Obliczamy ze wzoru:

$$W_9 = \frac{WM_t}{WO_t} \times 100\%$$

gdzie:
WM_t – wydatki majątkowe w roku t,
WO_t – wydatki ogółem w roku t;

10) wskaźnik wydatków majątkowych w wydatkach bieżących (W_{10}) – im wyższa wartość, tym wyższe zdolności inwestycyjne miasta. Ilustruje zaangażowanie miasta w realizację polityki inwestycyjnej.
Obliczamy ze wzoru:

$$W_{10} = \frac{WM_t}{WB_t} \times 100\%$$

gdzie:
WM_t – wydatki majątkowe w roku t,
WB_t – wydatki bieżące w roku t;

11) wskaźnik zadłużenia (W_{11}) – zależy od wielkości zadłużenia oraz rozkładu w czasie spłat zaciągniętych długów. Jego wartość maksymalna z kilku lat daje obraz faktycznego obciążenia budżetu miasta płatnościami związanymi z zaciągniętymi zobowiązaniami.
Obliczamy ze wzoru:

$$W_{11} = \frac{Z_t}{DO_{t-1}} \times 100\%$$

gdzie:
Z_t – obsługa zobowiązań w bieżącym roku t,
DO_{t-1} – dochody budżetu ogółem zrealizowane w roku poprzednim.

Od 2009 roku w ustawie o finansach publicznych zdefiniowano także szczególną postać tego wskaźnika, który wyrażony jest w postaci relacji, w której stosunek spłat długu i odsetek w danym roku od dochodów ogółem tego roku

nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczanej dla każdego roku z kolejnych trzech lat poprzedzających dany rok. Wzór ten – (W_0) – przedstawiono wyżej, omawiając ograniczenia w generowaniu deficytu budżetowego;

12) wskaźnik płynności finansowej (W_{12}) – w najprostszej interpretacji określa on zdolność do regulowania zobowiązań w trakcie roku budżetowego. Wartość tego wskaźnika większa bądź równa 1 oznacza, że miasto nie ma problemów z płynnością – terminową realizacją zobowiązań, natomiast wartość mniejsza od 1 oznacza kłopoty z płynnością finansową.
Obliczamy ze wzoru [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006, s. 183]:

$$W_{12} = \frac{ZDB_t + ZPB_t}{ZWB_t + ZRB_t + ZW_t}$$

gdzie:

ZDB_t – zrealizowane dochody budżetowe na dany moment t,
ZPB_t –zrealizowane przychody budżetowe na dany moment t,
ZWB_t – zrealizowane wydatki budżetowe na dany moment t,
ZRB_t – zrealizowane rozchody budżetowe na dany moment t,
ZW_t – zobowiązania wymagalne na dany moment t.

Analiza wskaźnikowa uznawana jest za najskuteczniejszą metodę analizy finansowej. Bada informacje zawarte w sprawozdaniach finansowych w oparciu o wskaźniki finansowe, które umożliwiają kontrolę pozycji finansowej jednostki nie tylko przy ocenie bieżącej, ale także przy prognozowaniu przyszłej sytuacji finansowej [Nowak, 2008, s. 54]. Dane do wykonania analiz wskaźnikowych można pozyskać nieodpłatnie z zasobów Banku Danych Lokalnych GUS, sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego Rb-27S, Rb-28S, Rb-Z i Rb-NDS z Ministerstwa Finansów oraz raportów kwartalnych Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) oraz w sposób zindywidualizowany ze stron urzędowych miast (BIP).

Miasto, podobnie jak inne podmioty gospodarcze w Polsce, może korzystać z dodatkowych źródeł finansowania swojej działalności. Jest to bardzo korzystne z punktu widzenia możliwości prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, która niewątpliwie wiąże się z wydatkowaniem znacznych środków finansowych. W tej sytuacji banki lub inne instytucje finansowe stają się doskonałymi źródłami dodatkowych funduszy inwestycyjnych. Jednak adekwatnie do innych podmiotów gospodarczych także jednostki samorządu terytorialnego muszą wykazać się odpowiednią wiarygodnością, w tym przypadku tzw. zdolnością kredytową do spłaty zobowiązań, która również bezpośrednio wpływa na ocenę zdolności inwestycyjnych miasta. Nie chodzi wyłącznie o gwarancje bezpieczeństwa wierzyciela, ale też o negocjacje korzystnych warunków spożytkowania dodatkowych źródeł finansowania. Wyższa wiarygodność finansowa daje szansę na uzyskanie korzystniejszego oprocentowania i tańszych zabezpieczeń, zapewnia ponadto dostęp do większych środków finansowych.

Analizę zdolności kredytowej przeprowadzają zwykle wyspecjalizowane instytucje consultingowe lub banki przed wszczęciem akcji kredytowej. Szczególnym narzędziem wspierającym ocenę zdolności kredytowej jest rating finansowy. Wyspecjalizowane agencje ratingowe, w trybie komercyjnego zamówienia, przygotowują notę ratingową, czyli syntetyczną ocenę ogólnej zdolności kredytowej miasta. Powszechnie uważa się, że podmiot posiadający rating finansowy ma szerszy dostęp do rynków finansowych, co umożliwia wybór optymalnej formy zadłużenia. Ponadto wysoka ocena jest również argumentem w negocjacjach z instytucjami finansowymi [Wartalska, 2007, s. 147].

Agencja Standard & Poor's oceniła zdolność kredytową Łodzi w 2014 roku na poziomie zadowalającym, przyznając notę ratingową BBB+. Nota ratingowa dla całego kraju w 2014 roku została podwyższona względem roku poprzedniego do poziomu A- dla zobowiązań w walutach zagranicznych oraz A dla zobowiązań w walucie krajowej. Najwyższą oceną jest AAA, a kolejne noty to AA, A, a następnie BBB i analogicznie BB, B i tak aż do oceny D. Noty poniżej oceny B oznaczają wątpliwą wiarygodność finansową. Dodatkowo agencje ratingowe stosują jeszcze plusy i minusy do podkreślenia lepszych lub gorszych notowań przy tej samej ocenie.

Źródło: http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/1026659,lodz-dobrze-oceniona-przez-agencje-ratingowa,id,t.html?cookie=1; www.money.pl. Data dostępu: 29.08.2015 r.

7.4. Zewnętrzne źródła finansowania projektów miejskich

Wśród przyczyn wykorzystywania zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji miejskich można wskazać szereg argumentów, które pokazują, że jednostki terytorialne powinny swoje plany inwestycyjne finansować z zastosowaniem instrumentów dłużnych. Najczęściej wśród tych argumentów wymienia się [Swianiewicz, 2004, s. 131–133]:

- równość międzypokoleniową i geograficzną – nakłady na daną inwestycję są ponoszone w chwili jej realizacji, natomiast korzyści z niej czerpią po jej ukończeniu następne pokolenia. Finansowanie za pomocą kredytu sprawia, że ci, którzy z niej korzystają, partycypują także w kosztach jej powstawania w podatkach, których część jej przeznaczana na spłatę kredytu;
- korzyści z szybszego rozwoju gospodarczego przewyższą koszty kredytu – dochody, jakie może przynieść miastu sfinansowanie konkretnej inwestycji, mogą okazać się w dłuższej perspektywie czasowej tak duże, że wystarczą na pokrycie kosztów spłaty kredytu i obsługę zadłużenia. W ten sposób jednostka nie musi przeznaczać dodatkowych środków na ten cel z budżetu, a inwestycja sama siebie spłaca;
- długo prowadzona inwestycja jest droższa – stopniowe odkładanie środków własnych w budżecie gminy na nową inwestycję i niezaciąganie kredytu powoduje zwiększenie kosztów stałych, wydłużenie całego cyklu inwestycyjnego i podnoszenie wysokości potrzebnej kwoty;
- stabilizacja potrzebnych środków budżetowych – w małych jednostkach inwestycje nie są procesem ciągłym, więc zapotrzebowanie na dodatkowe finansowanie jest niestabilne. W przypadku finansowania tych działań ze środków własnych prowadziłoby to do mocno zmieniającego się zapotrzebowania na dochody, co spowodowałoby wahania wielkości podatków lokalnych;
- dostęp do środków finansowych Unii Europejskiej ma ograniczony zasięg czasowy, niewykorzystanie szans grozi ich bezpowrotną utratą.

Podstawowym podziałem systematyzującym pozabudżetowe źródła finansowania inwestycji miejskich jest wyróżnienie źródeł zwrotnych i niezwrotnych. Do klasycznych i najczęściej wykorzystywanych źródeł zwrotnych należy zaliczyć banki i inne instytucje finansowe, które udzielają miastom kredytów i pożyczek, a także odpłatnie wspierają je w działalności na rynkach finansowych, na przykład w zakresie emisji obligacji czy obrotu papierami wartościowymi.

Nawet bogate miasta korzystają ze źródeł zewnętrznych, w tym zwrotnych środków finansowych, dbając o swój rozwój. Niejednokrotnie inwestycje wymagają dostępności znacznych środków finansowych „tu i teraz", a nie odroczonych na kolejne lata. Źródła zwrotne dają samorządom poczucie względnej niezależności finansowej. „Zwrotne źródła zasilania finansowego jednostki samorządu terytorialnego to wszelkiego rodzaju wpływy o charakterze pożyczkowym. Wpływy te zasilają budżet jednostki samorządu terytorialnego na określony czas i w przyszłości muszą być zwrócone najczęściej wraz z kosztem związanym z wykorzystaniem kapitału pożyczkowego" [Patrzałek, 2010, s. 267]. Do zwrotnych źródeł zasilania finansowego miast zaliczyć należy przede wszystkim kredyty bankowe, pożyczki preferencyjne i komercyjne, środki z emisji dłużnych papierów wartościowych, a także wpływy związane z innymi instrumentami finansowymi (np. sekuratyzacja, leasing czy faktoring). Najbardziej rozpowszechnioną formą zadłużania się miast jest korzystanie z kredytów bankowych. Umowa kredytowa jest tzw. umową nazwaną, określoną na gruncie prawa bankowego. Relacje między miastem i bankiem reguluje ustawa Prawo bankowe z 29.08.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 939). Na podstawie umowy kredytowej bank kredytodawca zobowiązuje się do przekazania miastu środków finansowych w określonej wysokości, natomiast samorząd zobowiązuje się do ich spłaty w określonym terminie, z należnymi odsetkami i prowizjami. Najczęściej umowy tego typu dotyczą dwóch rodzajów kredytów: związanych z finansowaniem działalności bieżącej miasta lub akcjami inwestycyjnymi. W pierwszym przypadku kredyty mają przeważnie charakter rewolwingowy i wynikają z konieczności utrzymywania przez gminy płynności finansowej (zdolności do wywiązywania się ze swoich zobowiązań w terminie). Środki te służą do pokrywania niedoboru budżetowego w ciągu roku budżetowego i muszą być w ciągu tego roku zwrócone. W tym obszarze samorządy działają na podobnych zasadach jak sektor prywatny, który również korzysta z krótkoterminowych kredytów, dość często przeznaczanych na utrzymywanie płynności finansowej. Drugą grupę kredytów i pożyczek (nierewolwingowych) stanowią środki skierowane na pokrycie wydatków inwestycyjnych związanych z konkretnym projektem.

Ważnym źródłem tanich środków finansowych dla miast są także kredyty i pożyczki preferencyjne. Ich mechanizm polega na oferowaniu środków finansowych, które są przeznaczone na realizację określonych celów, pożądanych przez pożyczkodawcę. Zachętą do realizacji tych celów jest w konsekwencji tańszy koszt pozyskania środków finansowych. Natomiast mechanizm obniżający koszty może być skonstruowany na różne sposoby, np. może to być umorzenie części spłaty pożyczki po stwierdzeniu prawidłowej realizacji inwestycji, dopłata do oprocentowania, tańszy koszt zabezpieczeń, obniżone oprocentowanie względem warunków rynkowych. Obecnie najważniejszymi źródłami kredytów i pożyczek o charakterze preferencyjnym dla miast są: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (środki przeznaczane są m.in. na takie cele, jak: budowa małych oczyszczalni ścieków, poprawa gospodarowania odpadami, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii czy dostosowanie silników w autobusach komunikacji miejskiej do paliwa gazowego), Fundusz Termomodernizacji (środki muszą zostać wydane na przedsięwzięcia termomodernizacyjne realizowane w celu zmniejszenia rocznego zapotrzebowania na energię lub zmniejszenia jej strat), Europejski Bank Inwestycyjny (kredyty udzielane są na współfinansowanie projektów wspieranych finansowo przez fundusze strukturalne UE lub takie, które tego wsparcia nie posiadają, ale są zgodne ze strategią rozwoju regionu).

Coraz częściej miasta korzystają również z innej opcji pozyskiwania kapitału, wykorzystując emisję obligacji komunalnych. „Obligacja jest papierem wartościowym

emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do określonego świadczenia" [Ustawa o obligacjach z dnia 29 czerwca 1995 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 83, poz. 420, art. 4]. Obligacja jest papierem zastawnym, swobodnie przenoszonym (poza obligacjami z ograniczeniem obrotu), dzięki któremu łatwiej ją wykorzystywać w różnych operacjach finansowych (np. użyć jako zabezpieczenia). Emisja może mieć charakter publiczny i niepubliczny. Oferta publiczna musi być skierowana do co najmniej 100 konkretnych osób lub jej adresat może zostać nieokreślony. Emisja niepubliczna wiąże się z zaadresowaniem oferty do maksymalnie 100 konkretnie wyznaczonych osób [Miszczuk, Miszczuk, Żuk, 2007, s. 102]. Jest to skierowanie imiennego zaproszenia do odbiorców, którzy potencjalnie mogliby być zainteresowani kupnem obligacji.

Wprowadzenie obligacji do publicznego obrotu wymaga zgody Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (KPWiG). Najczęściej emisją obligacji zajmują się banki. Cele emisji obligacji mogą być bardzo różnorodne, w zależności od rozwoju gospodarczego danego terytorium czy aktualnych potrzeb finansowych. Przedsięwzięcia, na które zostaną przeznaczone fundusze uzyskane z emisji obligacji, muszą być zawarte w konspekcie emisyjnym. Ustawa o obligacjach nie określa szczegółowo, na co mają zostać wydane pozyskane środki, niemniej jednak musi to być inwestycja związana z przedmiotem działalności gminy. Dlatego też cel ten musi zaliczać się do zadań publicznych o charakterze lokalnym. W ten sposób można wyznaczyć cztery podstawowe grupy zadaniowe obejmujące obszary [Hajdys, 2003, s. 125]:

1) infrastruktury technicznej – drogi, wodociągi, komunikacja miejska;
2) infrastruktury społecznej – szkoły, szpitale, domy opieki społecznej;
3) sferę porządku i bezpieczeństwa – ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne;
4) sferę ładu przestrzennego – ochrona środowiska, gospodarka gruntami.

Emitent odpowiada za zobowiązania wynikające z obligacji całym swoim majątkiem [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006, s. 91]. Od 2000 roku ustawodawca wprowadził także możliwość emisji obligacji o charakterze przychodowym, gdzie emitent może ograniczyć zakres swojej odpowiedzialności tylko do wysokości przychodów, które będzie generować określone przedsięwzięcie i łatwiej dopasować emisję do specyficznych potrzeb miasta oraz uprzywilejować swoich obligatariuszy [Kozuń-Cieślak, 2008, s. 67].

Miasta mają także dostęp do środków finansowych, których nie muszą zwracać i które nie powiększają ich zadłużenia. Obecnie najważniejszym źródłem tego typu są środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. W Polsce dostęp do tych środków został umożliwiony poprzez uczestnictwo w jednym z sześciu programów o charakterze ogólnokrajowym lub programie regionalnym (dedykowanym określonemu regionowi).

Najwięcej środków zostało ukierunkowanych na Program Infrastruktura i Środowisko. Zgodnie z aktualną strategią UE Europa 2020 priorytetami tego programu są: gospodarka niskoemisyjna, ochrona środowiska, rozwój infrastruktury technicznej kraju i bezpieczeństwo energetyczne. Ważnym obszarem inwestycji jest także Program Inteligentny Rozwój. To program przeznaczony na wsparcie rozwoju badań i innowacji. Bezpośrednimi beneficjentami tego programu są przede wszystkim naukowcy i przedsiębiorcy, wspólnie prowadzący przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe, poszukujący praktycznych zastosowań wyników swoich prac w gospodarce. Z kolei celem Programu Wiedza Edukacja Rozwój jest aktywizacja zawodowa osób młodych, wsparcie szkolnictwa wyższego, rozwój innowacji społecznych, mobilności i współpracy ponadnarodowej, a także reformy polityk publicznych w obszarach

zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, zdrowia i dobrego rządzenia. Rozwój społeczeństwa informacyjnego promowany jest przez Program Polska Cyfrowa, który ma na celu zwiększenie dostępności do Internetu, stworzenie przyjaznej dla obywatela e-administracji oraz upowszechnienie w społeczeństwie wiedzy i umiejętności korzystania z komputerów i urządzeń mobilnych. Kolejny – Program Polska Wschodnia – ma ograniczony zasięg przestrzennego oddziaływania, ponieważ dedykowany jest województwom Polski Wschodniej. Celem w tym wypadku jest wzrost konkurencyjności i innowacyjności makroregionu Polski Wschodniej poprzez wsparcie innowacyjności i rozwoju badań oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej makroregionu, w szczególności dzięki dostępności transportowej. Aby zapewnić sprawne działanie systemu instytucji wdrażania funduszy, zorganizowano także Program Pomoc Techniczna, który ma stworzyć skuteczny system informacji i promocji wykorzystania środków europejskich w Polsce.

Tabela 7.1. Środki unijne w programach krajowych i regionalnych

Programy krajowe	Regionalne Programy Operacyjne	
Program Infrastruktura i Środowisko – 27,4 mld euro	Dolnośląskie – 2,25 mld euro	Podkarpackie – 2,1 mld euro
Program Inteligentny Rozwój – 8,6 mld euro	Kujawsko-pomorskie – 1,9 mld euro	Podlaskie – 1,21 mld euro
Program Wiedza Edukacja Rozwój – 4,7 mld euro	Lubelskie – 2,23 mld euro	Pomorskie – 1,86 mld euro
Program Polska Cyfrowa – 2,2 mld euro	Lubuskie – 0,9 mld euro	Śląskie – 3,47 mld euro
Program Polska Wschodnia – 2 mld euro	Łódzkie – 2,25 mld euro	Świętokrzyskie – 1,36 mld euro
Program Pomoc Techniczna – 0,7 mld euro	Małopolskie – 2,87 mld euro	Warmińsko-mazurskie – 1,72 mld euro
16 Regionalnych Programów Operacyjnych – łącznie 31,15 mld euro	Mazowieckie – 2,08 mld euro	Wielkopolskie – 2,45 mld euro
	Opolskie – 0,9 mld euro	Zachodniopomorskie – 1,6 mld euro

Źródło: www.funduszeeuropejskie.gov.pl.

Ponadto w Polsce został przyjęty także Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej (0,7 mld euro). Tym, co go odróżnia od programów regionalnych i krajowych, jest jego międzynarodowy charakter oraz nacisk na współpracę polskich beneficjentów z zagranicznymi partnerami. Przykładowe przedsięwzięcia realizowane ponad granicami mogą dotyczyć ochrony dziedzictwa kulturowego i środowiska, rozbudowy infrastruktury, rozwoju przedsiębiorczości oraz edukacji. Jednym z elementów tego programu, szczególnie ważnym dla miast, jest Program URBACT III 2014–2020. Jest to europejski program wymiany wiedzy i nauki, promujący zrównoważony rozwój obszarów miejskich. W założeniu ma pozwolić miastom europejskim współdziałać w celu wypracowania rozwiązań dla wyzwań stojących przed miastami oraz wymieniać dobre praktyki i pomysły z wszystkimi podmiotami zaanga-

żowanymi w politykę miejską w całej Europie. URBACT nie inwestuje bezpośrednio w rozwój terenów miejskich (np. poprzez budowę dróg lub laboratoriów). Program stwarza natomiast możliwości wymiany wiedzy pomiędzy władzami miejskimi i wszystkimi zainteresowanymi stronami. Przyczynia się w ten sposób do wzrostu jakości planowania i wdrażania zintegrowanych planów oraz programów dla obszarów miejskich poprzez zwiększanie wiedzy o polityce zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz tworzenie Lokalnych Grup Wsparcia oraz Lokalnych Planów Działania [URBACT III, 2014, s. 22]. Podstawowe cele programu to wymiana doświadczeń między miastami, które potrzebują:

1) zwiększenia swojego potencjału w zakresie tworzenia i wdrażania zintegrowanych strategii miejskich i działań;
2) zintegrowanych strategii i działań dla zrównoważonego rozwoju;
3) wsparcia we wdrażaniu zintegrowanych strategii miejskich i działań;
4) zapewnienia dostępu do wiedzy praktykom i decydentom na poziomie miejskim, krajowym, regionalnym i UE oraz możliwości dzielenia się wiedzą, aby wspierać zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

Program obejmie wszystkie 28 państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również dwa kraje partnerskie – Norwegię i Szwajcarię.

Na zakończenie należy także wspomnieć o zupełnie innej, nie mniej ważnej możliwości pozyskania środków finansowych na inwestycje miejskie, związanej z zaangażowaniem sektora prywatnego. Chodzi o partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Rzecz jasna aby takie rozwiązanie mogło mieć charakter systemowy, nie chodzi w tym przypadku o działalność charytatywną, a wygenerowanie korzyści dla sektora prywatnego, które mogą przekonać go do działania na rynku miejskim. Według ustawodawcy przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym [Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, art. 1]. Strony zawierają umowę, zazwyczaj o charakterze długookresowym, co pozwala na uzyskanie zwrotu zaangażowanych środków finansowych (osiągnięcie opłacalności przedsięwzięcia). W umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego [Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, art. 7]. Umowa ta może także przewidywać, że partnerzy w celu wykonania przedmiotu umowy zawiążą spółkę prawa handlowego – tzw. spółkę celową. Umowy między miastem i podmiotem prywatnym mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter, od tych w minimalnym zakresie angażujących stronę prywatną, np. umowy typu DB, do umów typu BOT [Partnerstwo publiczno-prywatne…, 2010, s. 53).

Miasta mogą korzystać z wielu możliwości pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na prowadzenie własnej polityki rozwoju. W zależności od potrzeb mogą wykorzystywać pomocy proponowaną przez różnorodne instytucje finansowe lub angażować do współpracy mieszkańców czy przedsiębiorców działających na danym terytorium. Takie możliwości sprawiają, że funkcjonowanie i rozwój miast w długim okresie mogą mieć charakter ciągły i zrównoważony.

Bibliografia

Bury P. (2002), *Finanse lokalne z elementami finansów państwa*, Wyższa Szkoła Umiejętności w Kielcach, Kielce.

Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2007), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Fachowe Cedewu, Warszawa.

Dług lokalny w teorii i praktyce (2007), red. M. Kosek-Wojnar, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006), *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego (2008), red. D.A. Hałaburda, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.

Hajdys D. (2003), *Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1996–2000*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P. (2009), *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Kozuń-Cieślak G. (2008), *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kronenberg-Sokołowska E. (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber, Warszawa.

Marecki K. (2008), *Podstawy finansów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (2007), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Nowak E. (2008), *Analiza sprawozdań finansowych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów (2010), red. J. Rutkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Patrzałek L. (2010), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Piotrowska-Marczak K. (1997), *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Swianiewicz P. (2004), *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa.

System finansowy w Polsce (2008), red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

URBACT III Program Operacyjny CCI 2014TC16RFIR003, Unia Europejska, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Wartalska M. (2007), *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Zarys finansów publicznych (1999), red. B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-968-1

9 788379 699681

Projekt „EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego i partycypacyjnego rozwoju miasta" finansowany ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych.

KATEDRA GOSPODARKI
REGIONALNEJ I ŚRODOWISKA

FSS

norway grants