

Efektywność, planowanie, rozwój
- jednostki samorządu terytorialnego
wobec kluczowych wyzwań strukturalnych

T W O R Z Y M Y I D E E D L A P O L S K I



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27
00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl

www.sobieski.org.pl

Efektywność, planowanie, rozwój
- jednostki samorządu terytorialnego
wobec kluczowych wyzwań strukturalnych

ISBN 978-83-927691-6-3

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2012

Nakład: 700 egz.

Opracowanie redakcyjne: Maciej Rapkiewicz
Korekta: Mateusz Kędzierski, Julita Wilczek
Projekt: Piotr Perzyna
Okładka: Piotr Perzyna, ALC Marketing & Media Projects

**Efektywność, planowanie, rozwój
- jednostki samorządu terytorialnego
wobec kluczowych wyzwań
strukturalnych**

Spis treści

Wstęp (Zarząd IS)	7
Sytuacja finansowa sektora samorządowego w Polsce - ostatnie lata oraz perspektywy Maciej Rapkiewicz	11
Strategie zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego Piotr Broda, Jarosław Małkowski	25
Bank a ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego Piotr Broda, Jarosław Małkowski	33
Inwestycje samorządowe - dylematy rozwojowe po 2012 r. Janusz Kobeszko	39
Zadania związane z ochroną zdrowia w jednostkach samorządu terytorialnego - wyzwania i dylematy Maciej Rapkiewicz	47
Praktyczne aspekty korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z partnerstwa publiczno-prywatnego Otylia Trzaskalska-Stroińska	55
Prawno-finansowe problemy we wdrażaniu projektów PPP - doświadczenia z negocjacji Agata Kozłowska	63

Prawne modele finansowania inwestycji energooszczędnych gmin i spółek komunalnych na podstawie ustawy o efektywności energetycznej	
Robert Zajdler	71
Sprawny transport w polskich miastach	
Michał Beim	77
Kilka uwag o polskim krajobrazie	
Piotr Libicki	97
Samorząd miasta stołecznego Warszawy wobec realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego - zarys problemu	
Paweł Soloch	103
Transfer wiedzy - edukacja, badania, innowacje	
Krzysztof Płaciszewski	119
Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań edukacyjnych	
Mateusz Kędzierski	125

Wstęp

Samorząd terytorialny stanowi bardzo istotny element nie tylko społeczny, ale również gospodarczy zarówno w skali regionu, jak i całego państwa. W ostatnich latach znacząca część wydatków samorządowych była przeznaczana na inwestycje, które przyczyniały się do rozwoju naszej gospodarki. Utrzymanie tej tendencji zależy od możliwości finansowych jednostek samorządu, na które przekłada się również **optymalizacja efektywności działania, przez którą należy rozumieć maksymalną użyteczność wykonywanych zadań dla społeczności lokalnej. Oczekiwania i potrzeby społeczne rosną, podczas gdy zasoby jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego są ograniczone, co z kolei wzmagą potrzebę racjonalnego i efektywnego gospodarowania publicznymi zasobami.** Zatem do osiągnięcia maksymalnej użyteczności i jak najpełniejszego spełniania oczekiwań społecznych, jednostki samorządu muszą cały czas zwiększać efektywność i jak najlepiej wykorzystywać potencjał ludzki i finansowy, jakim dysponują.

Poszczególne jednostki samorządu nie zawsze jednak są w stanie osiągnąć optymalną efektywność, co może budzić niezadowolenie mieszkańców, jak również prowadzić do niekorzystnych zjawisk gospodarczych, społecznych czy finansowych w skali całego państwa. Samorządowcy taką sytuację często uzasadniają brakiem środków, jednak przyczyny, dla których nie udaje się osiągnąć optymalizacji efektywności – na co wskazują doświadczenie oraz badania ekspertów i zespołu Instytutu Sobieskiego – pozostają różnorakie. Składają się na nie: struktura lub wysokość wydatków, brak adekwatnej strategii, nieefektywne procedury itp. Poprawa tych czynników w dużym stopniu zależy od zarządzających jednostką.

Biorąc pod uwagę powyższe, a zarazem mając na celu poprawę efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, **Instytut Sobieskiego**, w oparciu o przeprowadzone **badania i analizy**, ale przede wszystkim **doświadczenie** zawodowe ekspertów Instytutu i innych osób, które chciały podzielić się swoją wiedzą, przygotował wydawnictwo zatytułowane ***Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych.***

Na publikację składają się artykuły przygotowane przez osoby posiadające nie tylko **specjalistyczne wykształcenie**, lecz w większości również **długoletnie doświadczenie** zawodowe, zdobyte w pracy na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (w tym jako zewnętrzni konsultanci) bądź w sektorach gospodarki, których znajomość jest potrzebna w budowaniu optymalnej efektywności dla sektora samorządowego. Opracowania dotyczą **kluczowych obszarów działalności jednostki samorządu terytorialnego, jak zarządzanie finansami (w tym długiem), inwestycji, edukacji, ochrony zdrowia, transportu, zakupu energii, bezpieczeństwa publicznego czy inwestycji realizowanych w formule partnerstwa prywatno-publicznego**. Interdyscyplinarny charakter sprawia, że wydawnictwo przygotowane przez Instytut Sobieskiego powinno stanowić **kompleksowe kompendium wiedzy dla samorządu terytorialnego i przyczynić się do zwiększania efektywności funkcjonowania jednostek, prowadząc w efekcie do podwyższenia poziomu satysfakcji społeczności z działalności władz lokalnych oraz pozytywnych efektów dla całej gospodarki i systemu finansów publicznych**.

Jak wspomnieliśmy, jednostki samorządu terytorialnego nieustannie znajdują się pod presją zwiększania efektywności. Obecny czas jest jednak wyjątkowy w perspektywie podejmowania działań mających na celu optymalizację funkcjonowania. Jednostki samorządu terytorialnego, jak i inne podmioty sektora publicznego, obok oczekiwań społecznych, muszą mierzyć się z wyzwaniem związanym m.in. z **niepewną wysokością środków na inwestycje strukturalne w kolejnych latach, koniecznością ograniczania deficytu sektora finansów publicznych oraz zadłużenia publicznego**, czy też z **niepewnością związaną z kryzysem zadłużeniowym w strefie euro**, która to sytuacja może przełożyć się również na polską gospodarkę.

Liczymy, że niniejsze wydawnictwo, jak też inne działania podejmowane przez Instytut Sobieskiego, mogą przyczynić się do poprawy efektywności sektora publicznego, w tym samorządu terytorialnego. Celem realizacji tego założenia, wydawnictwo kierujemy przede wszystkim do osób mających wpływ na efektywność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego: liderów stojących na czele jednostek, członków organów zarządzających jednostkami, ale i innych kluczowych menadżerów samorządowych: skarbników, sekretarzy, osób zarządzających komórkami organizacyjnymi. Wierzymy, że wydawnictwo znajdzie swoich czytelników również wśród radnych, przedstawicieli spółek samorządowych, a także innych osób zainteresowanych problematyką samorządu terytorialnego.

Otwarci jesteśmy na wszelkie uwagi dotyczące niniejszego opracowania, jak też innych nieporuszonych w tym wydawnictwie problemów stanowiących bariery na drodze

ku optymalizacji efektywności samorządów terytorialnych w Polsce. W miarę możliwości chcielibyśmy wzbogacać **kolejne publikacje i działania**, jakie zamierzamy realizować w przyszłości, o cenne uwagi naszych Czytelników.

Zarząd Instytutu Sobieskiego



Sytuacja finansowa sektora samorządowego w Polsce - ostatnie lata oraz perspektywy

Maciej Rapkiewicz

Finanse stanowią kluczowy obszar dla zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego ze względu na szeroki wachlarz zadań publicznych, wykonywanych przez sektor samorządowy, na których realizację niezbędne są adekwatne środki finansowe. Do zakresu zadań sektora samorządowego należy wiele obszarów o kluczowym znaczeniu dla społeczności lokalnych (m.in. oświata, służba zdrowia, opieka społeczna), w których miejscowe władze muszą zmierzyć się z oczekiwaniami mieszkańców, co do efektywnego wywiązywania się z obowiązków. **Efektywność**, rozumiana jako **optymalizacja relacji pomiędzy nakładem a efektem**, wymagana jest zarówno, gdy samorząd występuje jako podmiot sektora publicznego, wykonywujący zadania w sferze tzw. konsumpcji zbiorowej poprzez udostępnianie konsumentom (często nieodpłatnie) dóbr i usług publicznych, ale również, gdy działa jako podmiot odpowiedzialny za stan i perspektywy rozwoju gospodarczego na terenie objętym właściwością.

Przedstawiciele społeczności lokalnych często jednak podnoszą kwestię odbiegającej od optymalnej jakości usług świadczonych przez samorządy. Jak zatem wygląda sytuacja finansowa sektora samorządu terytorialnego w Polsce i czy zmieniła się w ostatnich latach?

Oceniając sytuację finansową sektora samorządów terytorialnych w Polsce, należy pamiętać, że nie jest on jednolity – pod koniec XX w. został wprowadzony w Polsce trójstopniowy, oparty na niezależności każdego szczebla, podział administracyjny. Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego są: gminy (jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce), powiaty (w tym grodzkie, zwane także miastami na prawach powiatu) i województwa¹, które różnią się pomiędzy sobą kompetencjami, ale także m.in. źródłami i wysokością dochodów. Biorąc pod uwagę wysokość dochodów i wydatków największe znaczenie wśród szczebli samorządu posiadają gminy oraz miasta na prawach powiatu. Ich dochody przekraczają 77% dochodów całego sektora samorządowego, a udział wydatków na tych szczeblach jest w łącznej wysokości nawet jeszcze większy. Ponadto często jednostki samorządowe jednego szczebla różnią się pod tym względem między sobą, co wy-

nika z ich specyfiki związanej z położeniem, liczbą mieszkańców, terytorium, potrzebami inwestycyjnymi i wieloma innymi czynnikami. Co więcej, jednostki samorządu terytorialnego podzielone są przez odmienne interesy, w tym takie, których podłożem są kwestie finansowe, jak choćby tzw. „Janosikowe”. Wszystkie wskazane czynniki przekładają się na sytuację finansową poszczególnych jednostek, a także całego sektora. Pamiętając o niniejszych implikacjach, można pokusić się o wskazanie generalnych tendencji dotyczących finansów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Mówiąc o wyniku i tendencjach w finansach sektora samorządowego, należy pamiętać, że **samorządy są częścią sektora finansów publicznych, a minister finansów odpowiada nie tylko za realizację budżetu państwa, ale i za wynik całego sektora**. W związku z powyższym, **sytuacja finansowa sektora samorządowego nie może być oceniana w oderwaniu od tendencji i wyników pozwalających na ocenę całego sektora finansów publicznych**. Szczególnie w sytuacji, gdy wynik całego sektora publicznego osiąga niebezpieczne wartości lub przekracza bądź choćby dochodzi do wartości ostrożnościowych zawartych w przepisach krajowych lub międzynarodowych, minister finansów może być skłonny podejmować działania, skutkujące koniecznością zachowania większej dyscypliny finansowej przez samorządy. Od roku 2008 Polska systematycznie przekracza określone traktatem z Maastricht kryterium deficytu publicznego wynoszące 3% PKB. W roku 2010, deficyt sektora publicznego przekroczył nawet 112 mld zł i wynosił ok. 8% PKB. W tym czasie wzrosło również zadłużenie sektora publicznego i przekroczony został pierwszy próg ostrożnościowy w wysokości 50% PKB określony w ustawie o finansach publicznych. Co więcej, gdyby brać pod uwagę zadłużenie publiczne liczone według metody ESA'95 zalecanej przez Unię Europejską, wówczas zostałby przekroczony i drugi próg, w wysokości 55% PKB. Rząd zapowiada na rok bieżący i kolejne lata obniżenie deficytu sektora poniżej poziomu 3% PKB, do czego ma się przyczynić również zastosowanie instrumentów poprawiających wynik sektora samorządu terytorialnego, takich jak np. zaostrenie reguły wydatkowej. Na zaciśnięcie pasa samorządom wpływ będzie mieć także przystąpienie Polski do tzw. paktu fiskalnego.

Wynik sektora samorządowego

Oceniając sytuację finansową samorządów często, jako podstawę i punkt wyjścia do analiz bierze się wynik roczny budżetowy sektora, szczebla bądź danej jednostki, stanowiący różnicę między wysokością dochodów i wydatków. Do określenia tendencji niezbędne jest jednak dokonanie analizy zmian określonych wartości w badanym okresie. Wykonując podstawową analizę finansową samorządu, należy również zbadać **wynik bieżący**, nazywany też **operacyjnym**, do którego zaliczane są tylko dochody i wydatki bieżące, bez dochodów i wydatków o charakterze majątkowym². Wynik

bieżący wskazuje, czy jednostka samorządu terytorialnego, a w przypadku danych zagregowanych – szczebel bądź sektor samorządowy, są w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi, osiągając nadwyżkę operacyjną. Im wyższa wartość nadwyżki operacyjnej, tym większe możliwości realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego nowych przedsięwzięć majątkowych, w czasie dokonywania nowych inwestycji lub spłacania wcześniej zaciągniętego zobowiązania na cele inwestycyjne. Natomiast **deficyt operacyjny**, czyli ujemny wynik bieżący oznacza, że wydatki bieżące realizowane są na poziomie przekraczającym możliwości finansowe jednostki samorządu terytorialnego. Realizowanie zadań bieżących odbywa się kosztem sprzedaży majątku jednostki lub potrzebne jest zaciągnięcie nowych zobowiązań. Warto już w tym miejscu nadmienić, że w roku 2010 w 473 jednostkach samorządu zanotowano ujemny wynik bieżący i w porównaniu do 2009 r. była to liczba większa o 250 jednostek.

Jak zatem kształtował się wynik sektora samorządu terytorialnego w trakcie ostatnich kilku lat? Ta podstawowa wielkość, jak również wynik bieżący, wraz z głównymi wielkościami składającymi się na te wyniki za lata 2006 – 2011, zostały przedstawione w poniższej tabeli (wszystkie wartości w mln zł, po konsolidacji³):

TABELA 1. **Zestawienie wyników oraz dochodów i wydatków sektora samorządowego w latach 2006 - 2011.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wynik JST	-2 997	2 267	-2 613	- 12 985	-14 969	-10 285
Dochody	117 046	131 378	142 583	154 842	162 815	171 203
- bieżące	106 770	119 767	131 000	136 662	14 2801	150 101
- majątkowe	10 275	11 611	11 584	18 180	20 014	21 102
Wydatki	120 044	129 119	145 185	167 828	177 766	181 594
- bieżące	95 084	102 248	113 261	124 702	133 517	139160
- majątkowe	24 960	27 072	31 924	43 126	44 249	42 434
Wynik bieżący	11 686	17 719	17 739	11 960	9 284	10 993
Finansowanie	10 096	8 356	13 087	22 031	24 551	18 301
Przychody	17 230	16 660	21 023	29 716	33 701	32 441
Rozchody	7 133	8 303	7 936	7 684	9 149	14 140

Z powyższych danych zawartych w tabeli wynika, że **najlepszy wynik – i jedyny w badanym okresie zakończony nadwyżką – sektor samorządowy osiągnął w roku 2007, czyli w czasie, gdy Polska notowała największy wzrost gospodarczy w ostatnich latach.** W roku 2010 natomiast wynik sektora samorządowego był o ponad 17,2 mld zł niższy niż w roku 2007, a osiągnięty deficyt przekroczył wówczas poziom 1 % PKB. W roku ubiegłym, wysokość deficytu zmniejszono, jednak wynik był

o ponad 12,5 mld zł niższy niż w roku 2007. W analizowanym okresie nastąpił również spadek wysokości wyniku bieżącego. W roku 2008, choć nominalnie wynik był o 20 mln zł wyższy, to po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, biorąc za podstawę ceny z roku 2007, wyniósł ok. 17,02 mld zł. W roku 2011 nadwyżka operacyjna była o ponad 6,7 mld zł niższa niż w rekordowym roku 2007, co oznacza spadek wartości nominalnej o 38%. Natomiast w ujęciu realnym, uwzględniając wysokość inflacji za okres 2008 – 2011 w wysokości ok. 15,4%⁴, wynik bieżący sektora samorządowego spadł o ponad 47,5%! Warto nadmienić, że w roku 2011, 857 jednostek samorządu terytorialnego osiągnęło nadwyżkę budżetową w wysokości łącznej 1,467 mld zł, natomiast 1.952 jednostek zanotowało deficyt w łącznej wysokości 11,753 mld zł.

Co złożyło się na pogorszenie wyniku sektora samorządowego? Zaczniemy od dochodów. W okresie od roku 2006 wzrastały zarówno dochody bieżące jednostek samorządu terytorialnego, jak i dochody majątkowe. Dochody bieżące wzrosły w okresie 2006-2011 o ponad 44 mld zł, czyli nominalnie o 46,3 %, natomiast w ujęciu realnym o 23,8%. Dochody majątkowe wzrosły w latach 2006-2011 o 30,7 mld zł, a w ujęciu nominalnym o 263,1%. Warto zauważyć, że w roku 2010 dochody majątkowe były wyższe o ponad 1,8 mld zł niż w roku 2011. W ramach dochodów majątkowych wzrastały we wskazanym okresie dotacje na zadania inwestycyjne. Poniższa tabela nr 2 (dane w mln zł) zawiera natomiast zestawienie za lata 2006 – 2011 w podziale na dochody własne, do których zaliczane są podatki i opłaty oraz pozostałe dochody, czyli subwencje i dotacje. Zestawienie takie zawiera poniższa tabela:

TABELA 2. **Dochody własne i pozostałe sektora samorządowego w latach 2006 - 2011.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Własne (podatki, opłaty)	62 883	74 134	78 818	75 191	78 272	83 429
Pozostałe (dotacje, subwencje)	54 163	57 244	64 771	79 802	84 543	87 774

Z tabeli nr 2 wynika zmiana struktury dochodów samorządu terytorialnego w analizowanym okresie. W roku 2006 dochody własne stanowiły ponad 53,7% łącznej wysokości dochodów sektora samorządowego, a w roku 2007 udział ten wzrósł do 56,4%. W roku 2010 udział ten spadł do 48%, a w roku 2011 wyniósł 48,7%. Spadek udziału dochodów własnych w łącznej wysokości dochodów nastąpił pomimo nieznacznego zwiększenia wysokości udziału sektora samorządowego w podatkach dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych. Wartość nominalna dochodów własnych sektora samorządowego, wzrosła jednak w analizowanym okresie o ponad 20,5 mld

zł. Rok 2009 przyniósł jednak spadek wysokości dochodów własnych, które dopiero w roku 2011, przekroczyły wysokość nominalną z roku 2008 o 5,8% (nieco ponad 4,5 mld zł), jednak ich wysokość realna w tym czasie uległa obniżeniu. Wpływ na taki wynik miał przede wszystkim spadek wysokości dochodów z tytułu podatku od osób fizycznych (PIT), spowodowany obniżeniem stawek oraz niższą dynamiką wzrostu gospodarczego, przekładającą się również na wysokość wpływów z innych dochodów własnych samorządu. W roku 2011 w strukturze dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiły 35,1% dochodów własnych oraz ponad 17% łącznych dochodów sektora samorządowego. Wydaje się, że w roku 2012, relacja udziału dochodów własnych w dochodach łącznych może pozostać na zbliżonym poziomie, co w roku minionym. W ustawie budżetowej na rok 2012 zapisano wzrost wysokości subwencji o 3,8% w stosunku do roku 2011, na co wpływ na przede wszystkim wzrost subwencji oświatowej, oraz wzrost o 1,1% wysokości dotacji. Biorąc pod uwagę perspektywę gospodarcze, można zakładać dynamikę dochodów własnych w wysokości podobnej jak wzrost wysokości subwencji i dotacji.

Z powyższych danych wynika wzrost dochodów sektora samorządowego w okresie ostatnich lat. Zatem **do pogorszenia wyniku ogólnego oraz wyniku bieżącego sektora samorządowego prowadził szybszy wzrost wydatków**. Od roku 2007 łączne wydatki jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o ponad 52,4 mld zł, co oznacza ich wzrost nominalny o ponad 40,6% oraz o blisko 19% w ujęciu realnym. W okresie tym wzrosły zarówno wydatki majątkowe sektora samorządowego, których lwia część stanowią wydatki inwestycyjne, jak też wydatki bieżące. Wydatki majątkowe sektora samorządowego wzrosły od roku 2007 o ponad 15,3 mld, czyli realnie o 32,6%. Natomiast wydatki bieżące wzrosły w tym czasie o ponad 36,9 mld zł, co oznacza ich realny wzrost o 15,1%.

Wzrosły wydatki, bo...

Jakie przyczyny stały za opisany powyżej pogorszeniem wyniku, w tym bieżącego, sektora samorządowego? Trudno stworzyć katalog zamknięty, lecz można pokusić się o listę istotnych czynników, które doprowadziły do pogorszenia wskaźników finansowych sektora samorządowego. **Do przyczyn wzrostu wydatków należy, m.in. nakładanie nowych obowiązków na sektor samorządowy**, co z kolei doprowadziło do konfliktu na linii rząd (a przede wszystkim minister finansów) – samorządy. **Do pogorszenia wyników prowadziły zarówno przyczyny znajdujące się poza samorządami, skutkujące m.in. spadkiem wysokości wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, ale i również czynniki wewnętrzne**, związane z brakiem efektywności.

Wzrost wydatków inwestycyjnych związany jest z rosnącymi potrzebami i oczekiwaniami społeczności lokalnej, zamieszkującej teren danej wspólnoty samorządowej. Okres ostatnich lat, a w szczególności od roku 2007 sprzyjał zwiększeniu wydatków inwestycyjnych, z uwagi na możliwości korzystania ze środków unijnych, których uruchomienie jednak wiązało się z koniecznością wniesienia wkładu własnego, co z kolei przekładało się na wzrost wysokości zadłużenia.

Zaspokojenie potrzeb zgłaszanych przez społeczności, jest o tyle istotne, że jednostki samorządu budując bazę podatkową, rywalizują pomiędzy sobą o mieszkańca, a liczba mieszkańców i wysokość osiągniętych przez nich dochodów, są kluczowymi zmiennymi wpływającymi na wysokość dochodów samorządu, w których głównym źródłem pozostaje udział we wpływach z podatku dochodowego PIT. Ponadto istotnym czynnikiem dla pozyskania inwestora, który na terenie danej jednostki miałby prowadzić działalność gospodarczą, tworząc przy tym miejsca pracy, jest infrastruktura, do której zbudowania trzeba ponieść nakłady inwestycyjne. Ponadto określone inwestycje (np. infrastruktura sportowa) prowadzą do zwiększenia zadowolenia społeczności lokalnej, a tym samym notowań i popularności władz, choć nie zawsze są one optymalne z punktu widzenia ekonomicznego (mogą generować wysokie koszty w przyszłości). **Niezbędne, zatem jest dokonywanie przez jednostki samorządowe rachunku ekonomicznego inwestycji infrastrukturalnych, uwzględniającego także przewidywane, przyszłe przepływy pieniężne.**

Wzrost wydatków i pogorszenie wyników samorządy często tłumaczą polityką rządu, nakładającego na samorządy nowe obowiązki. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, przekazanie samorządowi nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia udziału w podatkach dochodowych lub przekazywania większych kwot tytułem dotacji lub subwencji. W ostatnich latach samorządom przybywało nowych obowiązków generujących większe wydatki. Do przepisów nakładających obowiązki należą m.in.: ustawa o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej, czy nowelizacje ustaw: o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o drogach publicznych. **W ślad za nowymi zadaniami, rząd tylko w niewielkim stopniu zwiększył udział samorządów we wpływach z podatków dochodowych.**

W ustawie budżetowej na rok 2012 zapisano udział jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości 49,11%, natomiast w podatku dochodowym od osób prawnych – 22,86%. W stosunku do roku 2009, oznacza to wzrost o odpowiednio o 0,54 punktu procentowego oraz

o 0,75 punktu procentowego (w tym drugim przypadku zwiększenie dotyczyło województw i nastąpiło w związku z finansowaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich). Nie są to jedyne problemy o wymiarze finansowym, jakie rząd pozostawił samorządom do rozwiązania. Spółki Skarbu Państwa (m.in. spółki z grupy PKP) należą do dłużników samorządów z tytułu podatku od nieruchomości, który stanowi drugą najważniejszą pozycję samorządowych dochodów własnych. Remedium na problemy generowane przez spółki z branży kolejowej stanowić ma mechanizm wprowadzony nowelizacją ustawy o PKP, tj., polegający na stworzeniu możliwości przejmowania przez JST nieruchomości dworcowych. Należy jednak pamiętać, iż przejmowanie przez samorządy nieruchomości wiąże się z dodatkowymi, często znaczącymi wydatkami, także w perspektywie następnych lat. Kolejny, dużo bardziej istotny przykład nowego mechanizmu wywierającego wpływ na finanse samorządów, stanowi przekształcanie, na mocy ustawy o działalności leczniczej, publicznych zakładów opieki zdrowotnej (w tym szpitali) w spółki prawa handlowego.

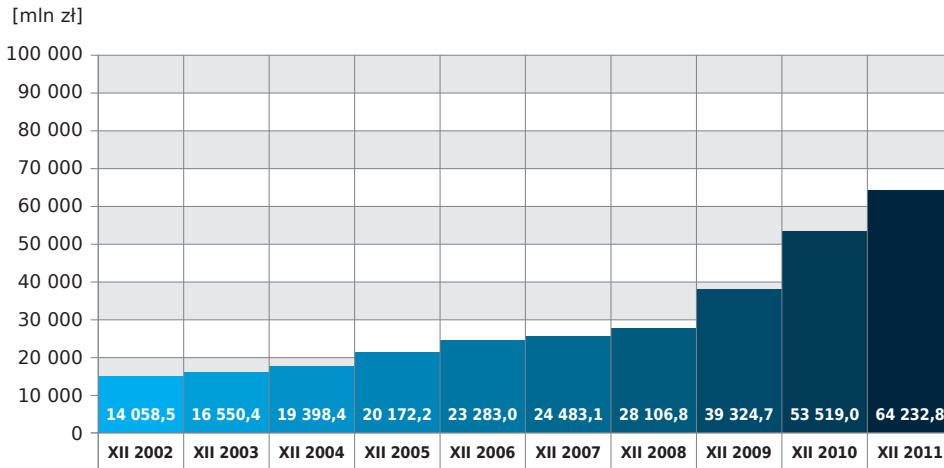
Do przekształcania bądź likwidacji zakładów samorządy zostały de facto zmuszone, aby nie ponosić negatywnych konsekwencji strat finansowych zakładów czy wzrostu ich zadłużenia, które w efekcie mogą prowadzić do wzrostu zadłużenia JST ponad limity określone w ustawie o finansach publicznych.

Wysokość zadłużenia sektora pozostaje również przyczyną napięcia pomiędzy rządem a samorządami. Zarzewiem konfliktu na tym polu nie był nowy, naliczany indywidualnie dla każdej jednostki, limit wysokości zadłużenia, który to obowiązywać będzie od roku 2014, lecz dokonana przez ministra finansów w grudniu 2010 r. zmiana rozporządzenia dotyczącego klasyfikacji tytułów dłużnych. Na podstawie wspomnianego rozporządzenia, wprowadzonego kilka dni przed rozpoczęciem nowego roku, do instrumentów dłużnych zaliczony został tzw. kredyt kupiecki, co w przypadku licznych jednostek skutkowało automatycznym wzrostem wysokości zadłużenia, nawet ponad limit określony ustawą o finansach publicznych.

Zadłużenie sektora samorządowego

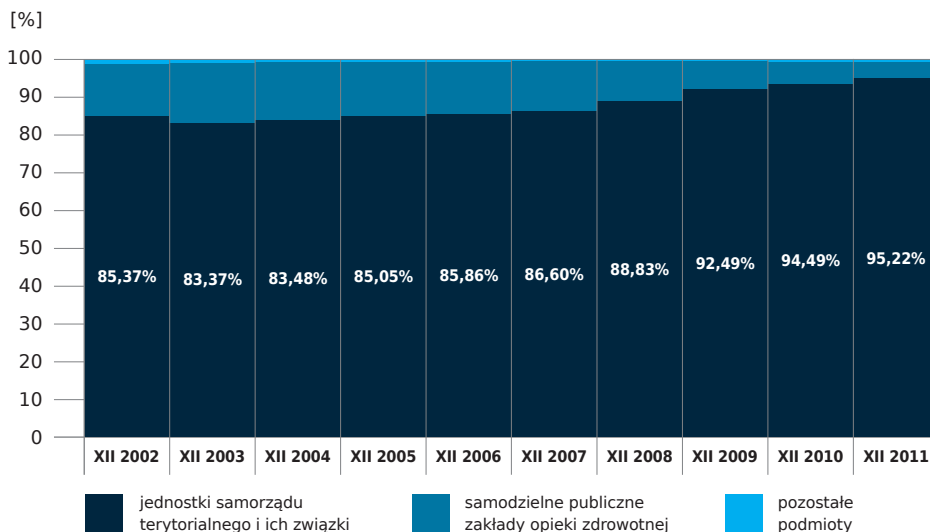
Opisany powyżej **deficyt sektora samorządowego i konieczność jego finansowania jest główną przyczyną wzrostu wysokości zadłużenia sektora samorządowego**. Wysokość nominalną zadłużenia sektora samorządowego w Polsce na koniec roku w latach 2002 – 2011 (w mln zł, po konsolidacji) przedstawia poniższy wykres:

WYKRES 1. **Wysokość zadłużenia (w mln zł) sektora samorządowego w latach 2002 - 2011.**



Szczególnie dynamiczny wzrost zadłużenia sektora samorządowego widoczny jest po roku 2008. Zadłużenie na koniec 2011 r. było wyższe o ponad 36,1 mld zł niż jeszcze trzy lata wcześniej. Oznacza to wzrost zadłużenia w ujęciu nominalnym o ponad 128%, a także jego wysokości realnej (poziom cen z roku 2008) o 116%. Istotną jest również struktura zadłużenia w ramach sektora samorządowego, która została przedstawiona w tabeli nr 4 – w podziale na jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (podlegające jednostkom samorządu terytorialnego) oraz pozostałe podmioty:

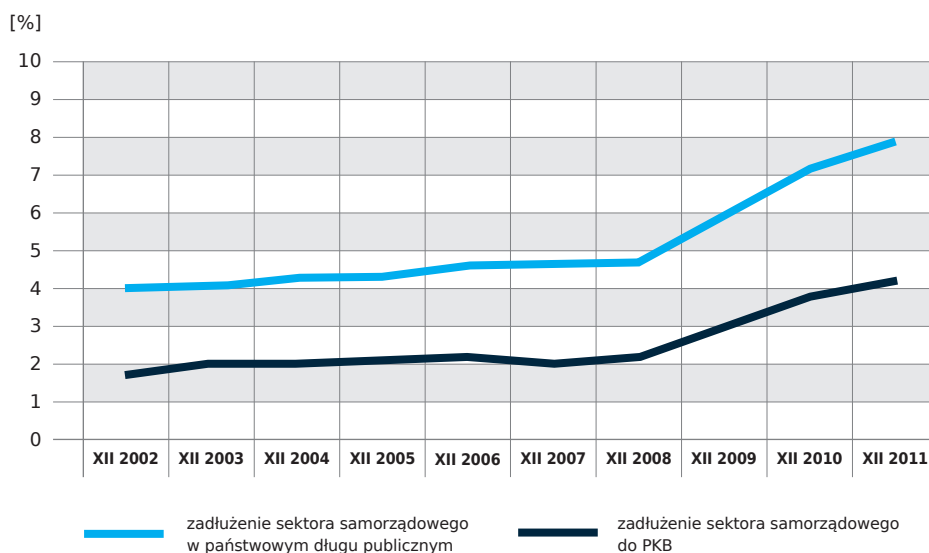
WYKRES 2. **Udział w zadłużeniu sektora samorządowego w latach 2002 - 2011.**



W strukturze zadłużenia sektora samorządowego, dominuje zadłużenie samorządów i jednostek samorządu terytorialnego. Warto podkreślić, że **zadłużenie jest zjawiskiem powszechnym i dotyczy wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Na koniec 2010 r. zadłużonych było 97,6% (2.743 z 2.809) jednostek samorządu terytorialnego.** 70 jednostek przekroczyło próg 60% zadłużenia w stosunku do wysokości dochodów (który zgodnie z ustawą o finansach publicznych do roku 2013 stanowi jeden z limitów związanych z wysokością zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego), natomiast kolejnych 203 znalazło się powyżej 50% relacji długu do dochodów. Wysokość zadłużenia powyżej 50% relacji do dochodów zanotowano w 10 miastach na prawach powiatu (czyli ponad 15,3% wszystkich miast na prawach powiatu), 251 gminach (blisko 10,4% wszystkich gmin), 10 powiatach i 1 województwie. Zagregowana wartość zadłużenia w kwocie planowanych dochodów we wszystkich szczeblach samorządu wynosiła ok. 33,8%, z czego najwyższa została zanotowana w miastach na prawach powiatu – 43,5%. Na koniec roku 2011, wskaźniki te, w związku z kolejnym rokiem zakończonym deficytem, wzrostem wysokości zadłużenia, uległy dalszemu pogorszeniu.

Jak już wspomniano powyżej, sytuacji finansowej sektora samorządowego, w tym również wysokości zadłużenia, nie można rozpatrywać w oderwaniu od całego sektora finansów publicznych. Poniższy wykres przedstawia udział zadłużenia sektora samorządowego w całym sektorze publicznym oraz wysokość zadłużenia samorządów w relacji do PKB.

WYKRES 3. **Zestawienie wysokości zadłużenia sektora samorządowego do PKB oraz udziału zadłużenia samorządów w długu publicznym.**



Z powyższego wykresu wynika wzrost udziału zadłużenia samorządów w łącznym zadłużeniu sektora publicznego w Polsce w analizowanym okresie z 3,6% do blisko 8%, a także przekroczenie na koniec roku 2011 poziomu zadłużenia 4% PKB. Należy ponadto mieć na uwadze, że wskazana wysokość zadłużenia może nie uwzględniać części zobowiązań, jakie jednostki będą zmuszone ponosić w przyszłości, a jakie obecnie nie są ujawniane w oficjalnych statystykach. Mowa tu przede wszystkim o spółkach komunalnych, w tym spółkach celowych, wykorzystywanych przy inwestycjach samorządowych, a także mechanizmie sekurytyzacji.

Samorzady to dobry dłużnik

Pomimo wzrostu wysokości zadłużenia, jednostki samorządu terytorialnego to wciąż dłużnicy bardzo wiarygodni dla instytucji finansowych. **Ryzyko związane z realizacją zgłaszanego przez JST popytu na pieniądź, jest na ogół oceniane przez instytucje finansowe jako niższe w porównaniu do podmiotów, które nie są jednostkami finansów publicznych.** Jednostki samorządu posiadają generalnie wyższą np. od przedsiębiorstw zdolność kredytową, czyli umiejętność wygospodarowania wolnych środków na spłatę pożyczonego kapitału w odpowiednich terminach oraz na obsługę kosztów kapitału. Niższe ryzyko związane z oceną zdolności do realizacji zobowiązań przez samorzady, implikowane jest faktem, że jednostka samorządu terytorialnego nie może, w znaczeniu takim, jak podmioty działające na zasadach komercyjnych, ogłosić upadłości. Wymierny efekt niższego ryzyka zaspokojenia popytu na pieniądź zgłaszanego przez samorzady, stanowi niższy udział należności bankowych ze stwierdzoną utratą wartości w tym sektorze niż dla gospodarstw domowych czy przedsiębiorstw. Poniższa tabela przedstawia dane publikowane przez Komisję Nadzoru Finansowego za okres 2009 – 2011 na koniec roku, zawierające udział należności ze stwierdzoną utratą wartości samorządów, gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw⁵:

TABELA 3. **Udział należności bankowych ze stwierdzoną utratą wartości według podmiotów w latach 2009 - 2011.**

Podmiot	2009	2010	2011
Samorzady	0,34%	0,35%	0,59%
Gospodarstwa domowe	5,99%	7,13%	7,24%
Przedsiębiorstwa	11,58%	12,44%	10,33%
Łącznie	7,90%	8,80%	8,23%

Banki stosunkowo chętniej (biorąc pod uwagę jednak nie tylko element ryzyka, lecz także koszt pieniądza) zatem udzielają samorządom kredytów, które stanowią (z uwagi na niskie ryzyko, że kredyt nie zostanie spłacony) pod-

stawowy instrument zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Banki oczywiście w postępowaniu kredytowym badają sytuację finansową samorządów w oparciu o różne wskaźniki i od dokonanej oceny zależy m.in. nie tylko czy kredyt zostanie udzielony, ale też i za jaką cenę. Generalnie wysoka ocena zdolności kredytowej sektora samorządowego, odzwierciedlana także udziałem należności ze stwierdzoną utratą wartości, może w konsekwencji prowadzić do nadmiernego zadłużania się poszczególnych jednostek oraz wzrostu wydatków sektora na obsługę zadłużenia, a w szerszej skali, do niekorzystnego z punktu widzenia gospodarczego, efektu wypychania inwestycji prywatnych.

Wnioski i rekomendacje

Z przedmiotowej analizy można wyciągnąć kilka istotnych wniosków:

- **od roku 2007 znacząco pogorszyły się podstawowe wskaźniki finansowe sektora samorządowego:** wynik sektora, wynik bieżący, jak i wysokość zadłużenia – nie tylko wysokość nominalna, ale i w stosunku do PKB, a także udział (w rosnącym systematycznie w tym okresie) zadłużeniu sektora publicznego;
- **w dochodach samorządowych spadł udział dochodów własnych**, a wynik samorządów stał się bardziej zależnym od wysokości dotacji i subwencji;
- **w analizowanym okresie znacząco wzrosły wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne sektora samorządowego**, ale rok 2011 przyniósł spadek ich wysokości;
- **nastąpił wzrost wydatków bieżących**, a ich dynamika przekraczała znacząco wskaźnik inflacji.

Przy pogorszających się wynikach, a także w obecnej sytuacji finansów publicznych, kluczowym jest pytanie, co dalej z obszarem finansów sektora samorządowego? **Koniecznym staje się ograniczanie tempa narastania zadłużenia nie tylko samorządów, ale i całego sektora publicznego.** Spadek wysokości deficytu przewidywany jest już na rok 2012. Czy jednak będzie to tendencja trwała? Efekt w postaci poprawy wyniku sektora samorządowego w dużym stopniu zależy od wzrostu gospodarczego, ponieważ zwiększenie dochodów własnych (zakładając, że nie są podnoszone stawki czy też nakładane nowe obciążenia) zależy właśnie od wyniku realnej gospodarki. Mimo, że oficjalne prognozy wskazują na wzrost gospodarczy w najbliższych latach wyższy niż w większości państw wspólnoty europejskiej, to należy pamiętać o zagrożeniach dla takich scenariuszy, zarówno zewnętrznych, jak i wynikających z uwarunkowań wewnętrznych. W sytuacji sporej niepewności tym większej wagi nabiera planowanie i zarządzanie obszarem

finansów w długim terminie przez samorządy. Aby zaplanowany wynik (i powiązane z nim działania) obarczone były jak najmniejszym prawdopodobieństwem błędu, czynnik ryzyka, zwłaszcza w tym obszarze, w którym państwo ma na niego wpływ, powinien zostać ograniczony do minimum. **Niezbędna zatem jest przejrzysta, przemyślana polityka ze strony rządu, aby nie dochodziło do nakładania nowych obowiązków na samorządy, bez zapewnienia im odpowiedniego finansowania.** Zabójcze dla finansów samorządowych może być również podejmowanie przez rząd, nadmiernych w stosunku do możliwości, zobowiązań finansowych wobec grup zawodowych, które to zobowiązania następnie muszą być realizowane przez samorządy lub jednostki im podległe (bez zapewnienia pełnego pokrycia w formie subwencji lub dotacji), jak np. wobec nauczycieli czy pracowników służby zdrowia.

Niedopuszczalne jest, aby państwo w przypadku niemożności poradzenia sobie z problemami, przerzuciło je na sektor samorządowy, czego przykład stanowią rozwiązania w obszarze zdrowia publicznego. W obecnej sytuacji finansów publicznych, **sektor samorządowy w jeszcze większym stopniu niż dotychczas powinien dążyć do zwiększenia efektywności, przekładającej się na poprawę wyników i wskaźników finansowych.** Potrzebna jest reguła wydatkowa, choć limit deficytu proponowany dla szczybla samorządowego w nowelizacji ustawy o finansach publicznych w wysokości 0,5 proc. PKB może budzić kontrowersje.

Ograniczenie wydatków (dla wielu jednostek samorządowych) wymusza także nowy, **indywidualny limit zadłużenia**, który obowiązywać będzie od roku 2014, ale do którego wyliczenia brane są pod uwagę wielkości osiągnięte już od roku 2011. Do zwiększania efektywności samorządy będą mobilizować działania nieograniczające się tylko do sektora, jak np. podniesienie wysokości składki rentowej o 2 punkty procentowe. To działanie odczują przede wszystkim jednostki, w których budżetach znaczący udział stanowiły wydatki na wynagrodzenia, a podniesienie wysokości składki rentowej powodować będzie, niezależnie od innych czynników, wzrost wydatków bieżących.

Ważne jest jednak, aby poprawa efektywności jednostek i wyniku finansów samorządowych nie następowała jedynie w drodze działań, które mogą ograniczyć potencjał gospodarczy na danym terenie (np. zaniechanie istotnych inwestycji infrastrukturalnych) czy też prowadzić do redukcji bazy podatkowej (np. poprzez zjawisko głosowania nogami, czyli zmianę miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności na takie, gdzie obciążenia podatkowe są mniej dotkliwe⁶). Obecnie jednak wiele jednostek samorządowych ratuje wynik budżetu, wprowadzając nowe podatki lokalne (np. od deszczu czy od billboardów), podnosząc ich stawki, a także zwiększając wysokość opłat za usługi dostarczane przez spółki zależne (by uzyskać wyższe wpływy z dywidend).

Utrzymanie w dłuższej perspektywie polityki podnoszenia obciążeń, może przynieść przeciwne do zakładanych efekty. Dlatego tak ważne jest rzetelne, **profesjonalne zarządzanie obszarem finansów w długim terminie, w tym planowanie tego wyniku, przy założeniu osiągnięcia jak najwyższej efektywności w obszarze przede wszystkim wydatków, uwzględniające przy tym kluczowe potrzeby społeczności lokalnej.**

Przypisy:

1. Obecnie w Polsce jest 16 województw, 379 powiatów (w tym 65 grodzkich) oraz 2478 gmin (z czego 306 miejskich, 586 miejsko-wiejskich oraz 1586 wiejskich).
2. Podział, zgodny z art. 235 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Do dochodów majątkowych zalicza się: dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na: inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Przez dochody (i odpowiednio wydatki) bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody (i wydatki) budżetowe niebędące dochodami (odpowiednio wydatkami) majątkowymi.
3. Tabela nr 1 – opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego.
4. Inflacja CPI, na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.
5. Opracowanie własne tabeli na podstawie danych KNF.
6. Znaczenie takiego zjawiska może się zwiększyć gdyby wprowadzano rozbięcie podatku dochodowego na dwie części: centralną i samorządową, w której wysokość stawki ustalana byłaby przez jednostkę samorządu terytorialnego.



Strategie zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Piotr Broda
Jarosław Małkowski

Środki finansowe są warunkiem koniecznym do wypełniania zadań postawionych przed jednostkami samorządu terytorialnego. Rozwój samorządowy wymaga finansowania, przez co **zarządzanie długiem staje się jednym z najistotniejszych zadań, pozwalającym na realizację długofalowej strategii działalności JST oraz wpływającym na efektywność jej realizacji.**

Celem nadrzędnym strategii zarządzania długiem pozostaje zapewnienie **płynności finansowej**, natomiast czynnikami mającymi największy wpływ na efektywność jej realizacji są decyzje dotyczące:

- **kosztów,**
- **okresów zapadalności i ich dywersyfikacji,**
- **źródeł finansowania i ich form,**
- **występującego ryzyka finansowego.**

Każda z podjętych decyzji powinna przybliżać JST do osiągnięcia zaplanowanych celów. Mogą one zostać określone zgodnie z poniższym schematem:

Cel 1: Minimalizacja kosztów pozyskania środków

Cel ten jest intuicyjnie najbardziej oczywisty: pożyczamy najtaniej jak jest to tylko możliwe. Spełnienie tego warunku wymaga, poza samym wzięciem pod uwagę **ceny**, również **konkretnej formy pozyskania funduszy** (jak np. kredyt bankowy czy emisja obligacji), a także **formuły zadłużania się** (kredyt lub obligacje, o oprocentowaniu stałym czy zmiennym, określonej zapadalności bądź walucie).

Cel 2: Możliwość zmiany średniego okresu spłaty długu

Cel ten może wynikać z realizacji strategii wieloletniej JST. Podkreśliśmy, iż nie mamy tu na myśli wyłącznie wydłużenia okresu finansowania. Preferowane może być

choćby jego skrócenie, powiązane na przykład z planowaną przyszłą sprzedażą aktywów, przez co posiadanie jakiegokolwiek zadłużenia w dalszej perspektywie może nie być konieczne. Cel taki rozpatrujemy w oderwaniu od konkretnego kosztu finansowania dla określonego okresu.

Cel 3: Dywersyfikacja dat zapadalności długu

Istotą takiego celu byłoby w miarę równomierne „**rozdzielenie**” porcji długu na **poszczególne lata**; zaletą jest tu niewątpliwie **minimalizacja ryzyka refinansowania**. W skrajnym przypadku **tolerowanie „kominów” zapadalności** może być przyczyną olbrzymich problemów z pozyskaniem źródeł finansowania.

Cel 4: Dywersyfikacja źródeł pozyskiwania środków

Jest to kolejna ze strategicznych decyzji określająca politykę JST; preferencją może być utrzymywanie relacji ze stosunkowo nieliczną (w skrajnych wypadkach pojedynczym podmiotem) grupą banków bądź też oparcie się o rynkowe kanały kredytowe: biura maklerskie, rynek TFI czy OFE.

Pamiętajmy jednak, że **rynkowe źródła finansowania oznaczają dla JST konieczność rozumienia funkcjonowania rynków finansowych, a w wypadku emisji publicznych konieczność sprostania wymogom prawnym i informacyjnym**.

Cel 5: Kontrola ryzyk finansowych

Ryzyko finansowe rozumiemy w tym konkretnym przypadku jako brak powiązania bazy przychodów z wydatkami. Na przykład **wpływy, które określony podmiot pozyskuje mogą być mocno powiązane ze stopą inflacji** – racjonalnym byłoby wówczas oparcie formuły zadłużenia na bazie stopy zmiennej indeksowanej inflacją, wówczas ryzyko finansowe byłoby najniższe. Innym przykładem może być podmiot, którego przychody w znacznej mierze opierają się o wpływy z zagranicy (eksport, detaliczny handel przygraniczny) – tu zadłużanie się w walucie obcej może być wręcz mitygacją ryzyka!

O ile tak określone cele w strategii zarządzania długiem wydają się dość jasne i czytelne, to jednak chcemy pokazać, iż ich praktyczna implementacja nie jest już sprawą aż tak prostą. Pomiędzy wymienionymi wyżej celami istnieje macierz silnych zależności (często przeciwstawnych), które poniżej postaramy się pokrótce scharakteryzować:

Minimalizacja kosztu pozyskania środków, a możliwość zmiany średniego okresu spłaty długu

Zwyczajowo pozyskanie środków na różne okresy czasu oznacza inną stawkę procentową – w niektórych skrajnych przypadkach prohibicyjnie odmienną. Banki lub rynki finansowe mogą nie być zainteresowane preferowanym przez podmiot zadłużający się profilem czasowym kredytu i swoją chęć lub skrajną niechęć do niego demonstrować za pomocą określenia ceny pieniądza. Dotyczy to nie tylko kredytów opartych o stałą stopę procentową – marża dla długu o zmiennej formule stopy procentowej zależy również od ostatecznej daty zapadalności. Nie należy również zapominać o trudności realnego oszacowania kosztów długu przy finansowaniu opartym o zmienną stopę procentową.

Jak widzimy, ignorowanie jednego z powyższych celów przy pominięciu drugiego z nich może oznaczać spore problemy w zarządzaniu długiem.

Minimalizacja kosztu pozyskania środków, a dywersyfikacja dat zapadalności długu

Jak pisaliśmy wcześniej, **różnice w koszcie pozyskania pieniądza w zależności od terminu zapadalności mogą być bardzo duże**, tak że sprzeczność między tymi dwoma celami staje się oczywista. Podkreśliśmy jednak, iż w kwestii dywersyfikacji dat zapadalności kompromis częstokroć nie jest możliwy – zdrowy rozsądek przy definiowaniu kwestii płynnościowych musi mieć absolutny priorytet.

Pamiętajmy o podstawowej zasadzie – „**płynność jest bezcenna**”. Strategia zarządzania długiem oparta na założeniu bezwarunkowego dostępu do finansowania, niezakładająca budowania „**pomostów finansowych**” przy zapadalności zadłużenia generuje ryzyko płynności, trudne do przeszacowania.

Minimalizacja kosztu pozyskania środków, a dywersyfikacja źródeł ich pozyskiwania

Różne kanały dystrybucji kredytowania mogą oferować różne ceny pieniądza – w tym wypadku nie ma żadnej określonej reguły, czasem bardziej opłacalny będzie kredyt bankowy, czasem emisja obligacji. Możliwa jest też sytuacja, gdy różnice pomiędzy choćby poszczególnymi bankami będą znaczące, zakłócając znacznie preferowaną przez podmiot strukturę i kierunki pozyskania środków. Decyzja o wyborze kontrahentów oznacza konieczność monitorowania ich ryzyka kredytowego (ergo kosztu), w kontekście relacji transakcyjnych. Przykładem może być zawieranie transakcji finansowych, np. transakcji wymiany (ang. swap) czy lokowanie chwilowo wolnych środków w dostępnych in-

strumentach finansowych. Zawsze należy również rozważyć czy uzależnienie od jednego źródła finansowania (nawet przy niskim koszcie) jest rozwiązaniem optymalnym.

Minimalizacja kosztu pozyskania środków, a kontrola ryzyk finansowych

Niestety, każdy zadłużający się staje przed dużym dylematem; czy myśleć o ryzykach finansowych czy koszcie bieżącym? Przykładem ilustrującym może być zjawisko ekonomiczne, które prawdopodobnie wszyscy mamy świeżo w pamięci mianowicie masowe zadłużanie się naszych rodaków we frankach szwajcarskich, a zatem walucie absolutnie niepowiązanej z charakterem źródeł obsługi długu dla większości z nas. Priorytet obniżenia krótkookresowego kosztu bieżącego okazał się być istotniejszy niż potencjalne ryzyka finansowe. Z perspektywy czasu możemy dopiero dziś stwierdzić, że zarówno rata bieżąca jak i relacja długu do wartości kredytu wyglądają zupełnie inaczej niż wyobraźnia podpowiadała jakiś czas temu – ryzyko finansowe (ryzyko kursu walutowego) przeważało szale. Podobny dylemat pojawia się nawet, jeśli finansujemy się w PLN. Czy emisja 2-letnich obligacji o stałym koszcie 6% będzie naprawdę droższa od kosztu zmiennego kredytu, który jest nam znany tylko w pierwszym okresie odsetkowym, np. jednomiesięcznym – 5,20 %.

Zmiana średniego okresu spłaty długu, a dywersyfikacja dat zapadalności długu

Oczywista konieczność zmiany średniej długości okresu zadłużenia stoi częstokroć w sprzeczności z realnymi możliwościami pozyskania środków jak też ich bezpiecznym rozłożeniem w czasie. Jak wspominaliśmy, **tworzenie nielicznych dat, w których pozyskujemy środki jest na pewno znacznie bardziej ryzykowne od linearnego rozkładu niewielkich porcji długu w dłuższym okresie.** Kwestie te, w powiązaniu ze strategicznymi planami rozwoju JST, wymagają zawsze szczegółowego rozważenia.

Zmiana średniego okresu spłaty długu, a dywersyfikacja źródeł pozyskiwania środków

Porównanie tych dwóch celów wymaga rozdzielenia podmiotów finansujących na **banki i inne podmioty**, gdyż zachowania każdej z grup będą odmienne.

Kanał bankowy będzie charakteryzował się większą uniformizacją oferty przy stosunkowo **niewielkich różnicach pomiędzy poszczególnymi podmiotami**; dostęp-

ność środków oferowanych przez banki będzie limitowana oceną ryzyka kredytowego jak i wymogami obiektywnymi (na przykład maksymalną kwotą, które bank może postawić do dyspozycji jednego podmiotu, dostępnymi walutami czy maksymalną długością okresu kredytowania).

Kanał niebankowy jest z kolei znacznie **bardziej niejednorodny**. Niewątpliwie możliwe są bardziej elastyczne warunki pozyskania pieniędzy, jednak należy się okresowo również liczyć z kompletnym brakiem zainteresowania finansowaniem JST.

Zmiana średniego okresu spłaty długu, a kontrola ryzyk finansowych

Dla naszych potrzeb można przyjąć założenie, że **im dłuższy średni okres spłaty, tym większe ryzyko finansowe**. Historia rynków finansowych wielokrotnie udowodniła nieprzewidywalność kształtowania się parametrów rynkowych i niejednoznacznej korelacji z wydarzeniami gospodarczymi i politycznymi. Generuje to **cykliczne występowanie okresów „niepewności i zawirowań”**. Ich skutkiem są nieoczekiwane wahania kursów walutowych, stóp procentowych, dostępności kredytów.

Dywersyfikacja dat zapadalności długu, a dywersyfikacja źródeł pozyskiwania środków

Problem ten dotyczy przeważnie relacji z podmiotami niebankowymi, należy mieć świadomość, iż **minimalna skala emisji pojedynczej serii obligacji to około 20-30 milionów PLN**. Tak więc zdywersyfikowanie lokat w tego typu sposobie finansowania (zakładając około 10-letni horyzont zadłużania) będzie dostępne jedynie dla dużych JST.

Dywersyfikacja dat zapadalności długu, a kontrola ryzyk finansowych

Linearny rozkład dat zapadalności długu obniża negatywne skutki ryzyk finansowych. W przypadku gdyby konieczność odnowienia całego kredytowania przypadła na okres niestabilności rynków finansowych, skutkowałoby to znaczącym wzrostem jego kosztu.

Okresowy rozkład dat zapadalności pozwala uniknąć takiej sytuacji i jednocześnie pozwala w miarę rozwoju sytuacji na rynkach finansowych, sukcesywnie podejmować decyzje o refinansowaniu sprzyjające kontroli ryzyk finansowych.

Dywersyfikacja źródeł, a kontrola ryzyk finansowych

Możemy przyjąć założenie, że niektóre źródła finansowania (banki) mogą w znacznie większym stopniu zapewnić nam dostęp do narzędzi finansowych pozwalających kontrolować i aktywnie kształtować strukturę i formę naszego zadłużenia w celu ograniczenia ryzyk finansowych. Takimi narzędziami są np. swapy walutowe, swapy stóp procentowych, opcje.

Wnioski:

Podstawowym wnioskiem wynikającym z zaprezentowanych powyżej rozważań jest **konieczność aktywnego zarządzania długiem**. Nie kończy się ono w momencie jego zaciągnięcia, ale **jest to proces ciągły**, który pozwoli **zoptymalizować koszty**, jak i **osiągnąć priorytety przez nas zakładane**.

Stworzenie w JST polityki / strategii zarządzania długiem jest koniecznym warunkiem sukcesu. Strategia powinna określać między innymi takie elementy jak:

- **priorytety struktury długu**, zarówno dotyczące całego zadłużenia jak też częściowego, (np. przy projektach inwestycyjnych) w powiązaniu ze strategią rozwoju JST,
- **zakres kompetencji przy wyborze finansowania i jego monitorowania**,
- **czynniki istotne, z punktu widzenia JST, przy wyborze źródeł finansowania**.

Kwantyfikacja czynników wyboru powinna prowadzić do określenia **systemu ograniczeń ilościowych sprzyjających bezpieczeństwu i optymalizacji procesu zaciągania i zarządzania zadłużeniem**.

Wspomniane wyżej **ciągłość procesu** i **kwantyfikacja czynników** pozwalają utrzymać pożądaną strategię mimo dynamiki i nieprzewidywalności procesów gospodarczych. Poniżej podajemy parę przykładów takich ograniczeń:

- **minimalna liczba źródeł finansowania**, uniemożliwiająca kredytodawcom osiągnięcie wobec JST pozycji monopolistycznej,
- **maksymalna kwota finansowania od jednego podmiotu** (np. 70% całości długu),
- **maksymalna kwota finansowania w walutach obcych** (np. 30% całości lub 120% przychodów walutowych),
- **maksymalna kwota finansowania po koszcie zmiennym/stałym** (np. 70/30),
- **limit zadłużenia zapadającego w danym przedziale czasowym** (miesiąc/kwartał/półrocze/rok).

Oczywiście musimy pamiętać, że przykładowo podane powyżej ograniczenia ilościowe są pochodną strategii jakościowej uwzględniającej priorytety i uwarunkowania lokalne (np. dotychczasową współpracę z kredytodawcami i jej jakość, możliwości finansowania lokalnego w stosunku do rozwoju planowanego przez JST, dostęp do dodatkowych usług).

Warto podkreślić, że zasadniczym dylematem przed jakim stoją JST w przypadku omawianego tematu nie jest to, które cele w strategii zarządzania długiem należy wybrać – pominąć bowiem nie wolno żadnego z wymienionych. **Decydent ma jedynie możliwość określenia zakładanych priorytetów pomiędzy wyżej zdefiniowanymi celami.**

Dylematy praktyczne

Przyjrzyjmy się, jak praktycznie wyglądają dylematy wyboru finansowania, dla ułatwienia **ograniczając się do analizy** tylko jednego czynnika – **kosztów**. Załóżmy, że JST poszukuje trzyletniego finansowania w wysokości PLN 50 mln. Rozważmy **3 otrzymane oferty kredytowania**, ich **wady i zalety**:

- A) **kredyt w PLN o trzymiesięcznej zmiennej stopie procentowej (WIBOR + marża 0,80)**. Aktualny WIBOR 3 mies. = 4,95%, czyli nasz koszt wynosi 5,75% (4,95+0,80). Jest to jednak koszt na pierwsze 3 miesiące. **Koszt pozostałych 11 okresów jest nieznanym**. Nie jesteśmy w stanie określić całego kosztu kredytu. Będzie on odzwierciedlał zmiany stóp rynkowych (WIBOR) zarówno pozytywne dla JST (spadek), jak i negatywne (wzrost).
- B) **kredyt w PLN o stałej stopie procentowej 6,50%**. Gwarantuje koszt finansowania w całym jego okresie, bez względu na kształtowanie się stóp procentowych na rynkach finansowych. W stosunku do propozycji w punkcie A, wydaje się droższy w początkowej fazie, ale ta sytuacja może się zmienić. **Ceną pewności kosztu finansowania jest niemożność skorzystania (o ile by nastąpił) ze spadku stóp procentowych.**
- C) **kredyt w EUR o trzymiesięcznej zmiennej stopie procentowej (LIBOR+ marża 1,50)**. Aktualny LIBOR, 3 mies. = 0,75%, czyli nasz koszt wynosi 2,25% (0,75+1,50). Od razu rzuca się w oczy **niski koszt w stosunku do kredytów w PLN**. Nawet przy trzykrotnym wzroście stóp procentowych EUR z 0,75 do 2,25 nasz koszt jest relatywnie niski, czyli 3,75% (2,25+1,50). Pojawia się natomiast **ryzyko kursu walutowego EUR/PLN**. Ruchy kursów walutowych w skali roku rzędu 10-15% są standardem. 3-letni okres oznacza na pewno większe ryzyko. Oczywiście, **jeżeli JST posiada przychody w EUR,**

które może przeznaczyć na spłatę kredytu, ryzyko walutowe nie istnieje. W przypadku braku takich przychodów JST jest narażone na takie same ryzyko jak setki tysięcy nieświadomych klientów biorących kredyty hipoteczne we frankach szwajcarskich.

Pisząc o wielkości odsetek nie zapomnijmy, że **kurs walutowy wpływa również na spłacaną kwotę pożyczonego kapitału, a nie tylko na jego odsetki**. Przy kursie EUR/PLN 4,00 zaciągnięte 12,5 mln. EUR kredytu oznacza konieczność spłaty 50 mln. PLN plus odsetki. Jeśli np. w ciągu pierwszych 3 miesięcy kurs zmieni się o 5% (z 4,00 na 4,20) to musimy już spłacić 52,5 mln kredytu plus odsetki.

Wybór jednego z przedstawionych wariantów nie jest prosty i jednoznaczny. Dlatego też wprowadzenie strategii zarządzania długiem w JST, a co za tym idzie przyjęcie w niej pewnych priorytetów umożliwi podejmowanie efektywnych decyzji.

Innym przykładem obrazującym konieczność elastycznego dostosowywania celów strategii inwestycyjnej może być potencjalna reakcja dłużnika na kryzys finansowy, który wybuchł pod koniec 2008 roku.

Zawirowania na rynkach charakteryzowały się nieustannymi wahaniami nastrojów (np. tydzień paniki, po którym przychodził tydzień niemalże euforii); dla zadłużających się oznaczało to nieustanną niepewność czy dług emitowany w postaci obligacji zostanie przez rynek wchłonięty. Punktem wyjścia dla podmiotu zadłużającego się była wówczas właściwa ocena sytuacji, której skutkiem mógł być jedynie wniosek, że reguły gry uległy całkowitej zmianie. Należało wiele uwagi poświęcić zagadnieniu zapewnienia płynności, przy zepchnięciu innych celów strategii dłużnej na plan dalszy.

Należało podjąć decyzję o emitowaniu obligacji tylko wtedy, gdy stan rynku na to pozwalał – nieudane próby sprzedaży jedynie potęgowały nieufność względem dłużników. Z kolei każdy moment euforii powinien być wykorzystywany do sprzedawania obligacji niejako „na zapas” – tak aby tworzyć ewentualny bufor płynnościowy. W kwestii kosztu pozyskania środków czy preferowania okresów zapadalności długu prawidłową reakcją było natychmiastowe odpowiadanie za zapotrzebowanie rynku i dostosowywanie się do potencjalnego popytu – te wytyczne strategii dłużnej stały się w tak określonej sytuacji wynikowymi wszelkich innych działań.

Ten przykład unaocznia zasadę, iż „płynność jest bezcenna”, jak również jeszcze raz kieruje naszą uwagę w stronę wspomnianej wcześniej konieczności rozumienia specyfiki funkcjonowania rynków finansowych.

Bank a ryzyko kredytowe JST

Piotr Broda
Jarosław Małkowski

Racjonalność czy sposób rozumowania banków w relacjach ze swoimi klientami w szeroko rozumianym obszarze udzielania kredytów i zarządzania procesem kredytowym jest niestety ciągle przedmiotem wielu niejasności i nieporozumień.

Powód po temu jest bardzo prosty; o ile większość relacji bank-klient (depozyty, przekazy pieniężne itd.) jest regulowana precyzyjnymi, szeroko publikowanymi regulaminami, o tyle **proces kredytowy toczy się daleko od kredytobiorcy**. Rzecz idzie nie tylko o odpowiedź na pytanie czy wniosek może być zaaprobowany, ale również **sam system decyzyjny wewnątrz danej instytucji bankowej jest często dla klientów nietransparentny**.

Jak w związku z powyższym problem ten wygląda po drugiej stronie, czyli w bankach? Jak relacje te są wartościowane i oceniane?

Przede wszystkim należy podkreślić, iż historycznie **problemy ze spłatą kredytów** (czy inaczej mówiąc błędy w polityce kredytowej) **są najczęstszą przyczyną bankructw instytucji finansowych. Stąd właśnie ich duża koncentracja uwagi na obszarze relacji kredytowych tworzących nierzadko mało pozytywny wizerunek bankowości jako takiej**.

Trudność oceny zasadza się na fakcie odmienności każdego klienta. Różnice między klientami wymagają oceny przez człowieka – błędy są nieuchronną tego konsekwencją.

Mamy więc spektakularne opisy kredytowych fiask banków w poświęconych zagadnieniom gospodarczym działach gazet jak i wielu rozczarowanych klientów święcie przekonanych, iż na kredyt jak najbardziej zasługiwali.

Obecnie **procesy ocenne** w znacznym stopniu wspomagane są przez **statystykę oraz bazy danych**, jednakże to nie rozwój techniki był przyczyną ich popularności. Paradoksalnie podczas drugiej wojny światowej niedobór analityków kredytowych (którzy zostali powołani do wojska) wymusił tu postęp organizacyjny.

Wyżej wymienione procesy ocenne określane są mianem „*credit scoringu*”. Według definicji Pana Loretta Mestera, Wiceprezesa FED w Filadelfii jest to: ...metoda oceniania ryzyka kredytowego. Wykorzystując dane historyczne oraz techniki statystyczne *credit scoring* stara się rozróżnić oddziaływanie cech charakterystycznych aplikantów, mające wpływ na spłatę zobowiązań. Dobrze zaprojektowany model powinien przyznać więcej punktów dla kredytobiorców, którzy będą terminowo wywiązywać się ze zobowiązań oraz mniej dla tych, których kredyty nie będą terminowo spłacane.¹

Zastosowanie *credit scoringu* ułatwia pracę bankom w kilku obszarach, oznacza ono mianowicie **usystematyzowanie polityki kredytowej oraz jej retrospektywną ocenę**.

Posiadanie modelu scoringowego oznacza dla kierownictwa banku możliwość określenia polityki kredytowej, to jest zaplanowania jak dużo i o jakiej skali ryzyka kredytów może być udzielonych. Tego typu planowanie odbywa się oczywiście po zdefiniowaniu **przyszłych warunków makroekonomicznych**. Jako, że tego typu działania obarczone są dużą dozą niepewności, odchylenia od założeń modelowych będą normą. Na szczęście kierownictwo banku, właśnie dzięki istnieniu modelu scoringowego jest w stanie przypisać czynniki, które przyczyniły się do odchylenia od planu.

Działania takie są niezwykle istotne dla banków notowanych na giełdzie, konkurujących o tych samych klientów i wystawionych na presję wyników w tak zwanej „grupie porównawczej”.

Wsparcie dla analityków kredytowych w procesie podejmowania decyzji

Model scoringowy okazuje się być bezcennym narzędziem wsparcia dla decyzji podejmowanych przez analityka kredytowego. Ucieleśnia on bowiem **wieloletnie doświadczenie instytucji w relacjach z określoną grupą klientów**. Wypukła najistotniejsze problemy, które mogą znamionować przyszłe kłopoty klienta przy spłacie kredytu. **To zbiorcze doświadczenie instytucji może być odmienne niż wiedza pojedynczego analityka kredytowego, wzbogacając w ten sposób jego własny warsztat badawczy.**

Kontrola ryzyka operacyjnego oraz reputacyjnego

Nie do przecenienia jest także możliwość zablokowania udzielenia kredytu klientowi, który się zupełnie do jego uzyskania nie kwalifikuje. Kierownictwo banku nie może wykluczyć złej woli swoich pracowników – usystematyzowanie procesu odpowiadające na pytanie, komu, za ile i dlaczego może należeć się kredyt, jest próbą ograniczenia powyższych ryzyk.

Zarządzanie zdecentralizowanym procesem decyzyjnym poprzez jego unifikację

W tym wypadku kierownictwo banku uzyskuje przekonanie, iż podobni, co do charakteru klienci będą rozpatrywani w całej instytucji w taki sam sposób. Pamiętajmy, że większość banków to **instytucje wielooddziałowe o autonomicznym procesie decyzyjnym**. Sytuacja, gdy nieomal identyczni klienci uzyskaliby zupełnie różne oceny w innych oddziałach banku jest nie do przyjęcia.

Monitoring oraz controlling istniejącego portfela kredytowego

Systematyzacja i pogrupowanie klientów pozwala na kontrolę cen kredytów oferowanych klientom o podobnym standingu finansowym. Dodatkowa funkcja kontrolna oznacza możliwość przekrojowej analizy dochodowości każdej z grup klientów. Spójrzmy na sposób podejścia do oceny wiarygodności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego, wypracowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. BGK jest jednym z trzech wiodących banków zajmujących się współpracą z JST. Jego dotychczasowe doświadczenia i znajomość zasad funkcjonowania takich podmiotów pozwoliły na wprowadzenie modelu ich oceny ratingowej i zdolności kredytowej. Jest on oparty na czterech elementach:

- **ocenie ilościowej,**
- **ocenie jakościowej,**
- **kryteriach podwyższonego ryzyka** (wskaźniki ustawowe i własne),
- **ocenie subiektywnej.**

Każdy z nich obejmuje bardzo wiele czynników struktury budżetu JST takich jak **płynność, zadłużenie** (zmodyfikowane jego przyczynami), ale i **parametry makroekonomiczne** (np. bezrobocie).

Główne cechy modelu są następujące:

- szczegółowa ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej na bazie standardowych sprawozdań finansowych,
- podstawą oceny są m.in. dane pobierane z powszechnie dostępnych baz danych, co pozwala na przeprowadzenie rzetelnej oceny bez konieczności zadawania wielu uciążliwych pytań Klientom i próśb o przygotowanie skomplikowanych zestawień,
- ocena ilościowa nie jest oparta bezpośrednio o wskaźniki ustawowe, ponieważ jak wynika z doświadczeń BGK, trudno jest oddać strukturę budżetu JST opierając się tylko na nich,
- możliwość dopasowania marż dla każdej jednostki samorządowej, bez konieczności uśredniania (w praktyce oznacza to zawyżanie) stawek cenowych.

Wypracowany model przynosi wymierne korzyści zarówno Bankowi jak i JST. Spróbujmy wymienić te najistotniejsze:

1. Przede wszystkim **przyspiesza cały proces kredytowy** i czyni go dużo mniej uciążliwym zarówno dla Klientów jak i pracowników Banku.
2. Wypracowane kryteria oceny zostały dopasowane do JST, ale **uwzględniono również specyfikę poszczególnych typów jednostek** jak gminy, powiaty, etc. Pamiętajmy, że jednym z elementów jest również ocena subiektywna.
3. **Ujednolica proces komunikacji Banku z JST**, poprzez wprowadzenie standardowych formularzy skonstruowanych tak, by dokumentacja dostarczana przez Klienta była powszechnie dostępna lub łatwa do stworzenia.
4. Umożliwia **wprowadzenie trybu uproszczonej oceny dla najlepszych JST**, co jeszcze bardziej skraca proces kredytowy.
5. **Pomaga w ocenie innych Klientów powiązanych organizacyjnie lub kapitałowo z JST**, w tym Towarzystw Budownictwa Społecznego lub Spółek komunalnych korzystających często z ich gwarancji lub poręczeń.

Gdy przyjrzymy się ocenie ratingowej przeprowadzonej dla wszystkich JST w Polsce wniosek jest jednoznaczny:

JST są jednym z najbezpieczniejszych podmiotów pod względem wiarygodności kredytowej spośród wszystkich działających w naszej gospodarce. W porównaniu z finansowaniem podmiotów gospodarczych niebędących jednostkami samorządu terytorialnego (duże, średnie i małe przedsiębiorstwa) nietrafione decyzje kredytowe, a za takie uważamy każdą, kiedy kredytobiorca ma kłopoty ze spłatą, stanowią niewielką ich część.

Zainteresowanie Banków kredytowaniem działalności JST ma charakter umiarkowanie cykliczny, uzależniony np. od sytuacji rynkowej czy też stopnia dostępu do klientów korporacyjnych.

Opracowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego system oceny umożliwi mu w jeszcze większym stopniu wypełnianie swojej misji, czyli stabilną, ciągłą współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego, nieopartą na bieżącej koniunkturze rynkowej i jej cyklach.

Jak pokazuje powyższy opis możliwość przeprowadzenia tak dogłębnej analizy posiadają tylko banki dysponujące dostatecznie dużą bazą danych, która umożliwi przeprowadzenie procesu wnioskowania statystycznego. **Baza danych to w tym wypadku nic innego jak wieloletnie doświadczenie kontaktu banku z docelową grupą klientów.**

Niebagatelną rolę odgrywa również sam koszt - zainwestowanie środków choćby tylko w osprzęt informatyczny przeznaczony do analizy określonej grupy klientów stanowi sporą inwestycję.

Obecnie daje się zauważyć, iż banki są coraz bardziej chętne do większej jawności swojego procesu decyzyjnego w obszarze kredytowym. Klient indywidualny ma na przykład możliwość dokonania własnego „credit scoringu” w internetowych wyszukiwarkach dostarczonych przez niektóre banki.

Celem takich działań jest **danie klientowi większego komfortu w kontakcie z bankiem oraz eliminacja sfery potencjalnych nieporozumień i niedomówień.**

W konkretnym przypadku JST ważna jest biznesowa idea sygnalizacji; sam fakt dedykowania baz danych i procesu statystycznego tej grupie docelowej powinien świadczyć o poważnych zamiarach konkretnego banku, co do woli współpracy z wyżej wymienionymi podmiotami.

Przypisy:

1. A. Matuszyk, *Credit scoring*, Wydawnictwo CeDeWu, 2008, s. 47-48, 50.



Inwestycje samorządowe - dylematy rozwojowe po 2012 r.

Janusz Kobeszko

Samorząd jest inwestorem rynkowym

Jednostki samorządu terytorialnego, a właściwie ich wybieralni bezpośrednio szefowie, wcale nie zastanawiają się nad rozstrzygnięciem dylematu – **inwestować** czy **wegetować**, ponieważ już dawno temu postanowili być **inwestorami**. Z małym wyjątkiem – powiaty są najsłabszym przykładem działania samorządu w roli inwestora rynkowego, gdyż pozostają pozbawione możliwości zdobywania dochodów własnych w zakresie przysługującym miastom lub gminom, mają także mniejszą skalę redystrybucji dochodów z deklaracji podatkowych PIT i CIT (odpowiednio cztero i pięciokrotnie w stosunku do gmin). W tej relacji **samorząd wojewódzki jest czasowo (do ok. 2013 r.) w uprzywilejowanej pozycji gestora dotacji z budżetu Unii Europejskiej w regionalnych programach operacyjnych (po ok. 1 mld euro na województwo)**, co zapewnia mu silną pozycję polityczną w regionach, na niekorzyść rządowego policjanta w terenie, jakim stał się wojewoda.

Inwestor, jakim jest gmina, postępuje racjonalnie i rynkowo, tzn. dokonuje oszczędnego planowania w granicach swoich zaplanowanych dochodów własnych, dochodów na zadania zlecone, subwencji oświatowej lub planuje dający się opanować deficyt, za zgodą swoich radnych w roli „rady nadzorczej”. Gmina poszukuje zatem różnych instrumentów finansowej obsługi inwestycji, tj. zwiększa dochody własne, poszukuje tanich źródeł finansowania w postaci dotacji rządowych, dotacji z budżetu UE, częściowo umarżanych pożyczek z funduszy ochrony środowiska, obligacji komunalnych lub w ostateczności kredytów bankowych.

Wyjątkiem na tej mapie stabilnie rosnących inwestycji są z jednej strony małe biedne gminy pozbawione możliwości rozwoju z powodu ograniczeń w dostępie do zasobów w postaci nieruchomości gruntowych lub innych szans rozwojowych, a z drugiej strony przeinwestowane niektóre duże miasta, których deficyty powoli zaczęły wymykać się spod kontroli, a zasoby w postaci nieruchomości gruntowych straciły w kryzysie na atrakcyjności. W skali małej gminy problemy z obsługą zadłuże-

nia i niewypłacalnością mogą być relatywnie małe (przy skali rocznego budżetu np. do 20 mln zł), ale przy skali metropolitalnej dużego miasta (z budżetem o wartości kilku miliardów złotych rocznie) ilość pytań i możliwości rozwiązań dylematów rozwojowych rośnie.

Obraz samorządu jako inwestora rynkowego osłabia fakt mechanicznego stosowania kryterium cenowego w zamówieniach publicznych, który powoduje **wielokrotne realizacje tych samych tematów inwestycyjnych z powodu błędów jakościowych wykonawców i podwykonawców już raz zrealizowanych inwestycji i zakupów**. Przykład idzie z góry, a administracja rządowa usilnie wymaga od samorządu stosowania takich samych kryteriów wyboru (zamówienia publiczne), takich samych kryteriów zarządzania i kontroli (finanse publiczne), niezależnie od skali inwestycji czy wielkości budżetu.

Dylematy inwestycyjne dobrze oddaje przykład inwestycji drogowych. Kontrowersje wokół rządowych inwestycji autostradowych dowiodły, że cena nie może być jedynym wyznacznikiem. Odpowiedzialny inwestor decydujący 20 lat temu o wariacie inwestycji drogowej, którą sam miałby sfinansować, prawdopodobnie nie wybrałby autostrady, tylko drogę ekspresową (tańszą i łatwiejszą do zbudowania). **Błędy strategiczne powodują błędy jakościowe i nadmierne zadłużenie** („poza budżetem”), przy wciąż brakującej sieci szybkich dróg ze sobą połączonych, pomimo wielkich wysiłków i mobilizacji wszelkich zasobów finansowych i inwestycyjnych. W zamian za to dysponujemy w 2012 r. siatką odcinków nowych dróg krajowych (w tym nielicznymi odcinkami autostrad), które nie są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Za to użytkownicy komercyjni w wielkiej skali korzystają z dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, omijając odcinki opodatkowane mytem, co z kolei generuje potrzeby inwestycyjne i wydatki na remonty dróg na poziomie samorządów.

Polska samorządowa, w odróżnieniu od Polski rządowej, pełna jest udanych nowych inwestycji w sieci wodno-kanalizacyjne, drogi i chodniki, środki transportu zbiorowego, sport, rekreację, edukację, ochronę zdrowia i kulturę. Pomimo dużej skali inwestycji znane i rozpoznane przypadki korupcji w samorządzie mniej zajmują opinię publiczną, niż dokonania niektórych posłów i ministrów. Złożenie podpisu pod listem intencyjnym rządu na rzecz inwestora skutkujące wielomiliardowymi stratami nie jest karane, choć jest szeroko opisywane. Natomiast przyjęcie oferty korupcyjnej w małym środowisku jest od razu dostrzegane i piętnowane. Może lepiej, aby rząd robił to na czym się lepiej zna (jak np. eksport operacji militarnych), zamiast zajmować się inwestycjami w polepszanie warunków życia, które efektywniej wykonuje samorząd?

Reguła wydatkowa Ministra Finansów

Minister Finansów postanowił przyjąć **pozycję regulatora wydatków bieżących i inwestycyjnych miast i gmin**, wprowadzając **tzw. regułę wydatkową** do finansów publicznych, przynajmniej do czasu wyjścia Polski z procedury nadmiernego deficytu. Na propozycję reguły wydatkowej ostro zareagowali prezydenci niektórych dużych miast, których budżety znajdują się na granicy bieżącej wypłacalności. Słusznie stwierdzili, że reguła wydatkowa odwraca tendencję jaką zapoczątkowała reforma samorządowa, wyzwalając u swoich początków wielki potencjał inwestycyjny samorządów, porównywalny z procesem wielkiej kapitalizacji. Kapitalizacja ta jest widoczna w wielkości budżetów gmin zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej.

Statystyka z 2010 r. w rankingu 25 miast o największych dochodach na 1 mieszkańca według GUS pokazuje, że w najlepszej sytuacji dochodowej są największe miasta (Warszawa, Wrocław, Kraków, Gdańsk, Poznań, Katowice) o przedziale 4-6 tys. zł dochodu na mieszkańca. Zaraz za nimi w rankingu znajdują się miasta o silnej marce promocyjnej (magnes morza i gór), rozwiniętej turystyce przyjazdowej, z kwitnącym biznesem konferencyjnym i uzdrowiskowym, o niewielkiej liczbie stałych mieszkańców lub też ulokowane na terenie suburbanizacji nieopodal dużych metropolii (Krynica Morska, Sopot, Sandomierz, Karpacz, Łeba, Szczawno Zdrój, Świeradów Zdrój, Jastarnia, Podkowa Leśna, Hel, Świnoujście, Polanica Zdrój), w przedziale dochodu nawet do 15 tys. zł na mieszkańca (Krynica Morska), 9 tys. zł (Sopot), 5 tys. zł (Podkowa Leśna). Mniej spośród czołowych miejsc zajęły miasta o rozwiniętym przemyśle wydobywczym lub przetwórczym (Tarnobrzeg, Płock, Tychy – dochód statystyczny poniżej 5 tys. zł na mieszkańca)¹, ale inne tradycyjne ośrodki przemysłu wydobywczego (Kleszczów i Polkowice) nadal zajmują dobre pozycje i średnie dochodowe na mieszkańca są tam kilkakrotnie wyższe niż średnia krajowa.

Wysokie dochody plus zaplanowane deficyty przekładają się na duże wydatki, w tym wydatki inwestycyjne². Liderująca gmina Kleszczów ma plan dochodów na 2012 r. w kwocie aż 237 mln zł, przy nadwyżce 3 mln zł, a liczba pracujących tam osób niemal dziesięciokrotnie przekracza liczbę mieszkańców³. **W skali kraju roczne wydatki inwestycyjne samorządów już w 2010 r. przekroczyły 43 mld zł, w tym gmin 16 mld zł, miast na prawach powiatu 13 mld zł, województw 10 mld zł, powiatów 4 mld zł. Dla porównania Grupa Orlen miała największe wydatki inwestycyjne w kwocie ok. 4 mld zł rocznie w 2008 roku⁴.**

Niski początkowo dług sektora samorządowego w 2000 r. startował wraz z niskim poziomem wydatków inwestycyjnych (ok. 13 mld zł), ale wzrósł przez okres tylko dziesięciu lat (2000-2009) z 9 mld zł do 39 mld zł⁵. Deficyty zanotowały w swoich

budżetach wtedy: 1805 gmin, 260 powiatów, 63 miasta na prawach powiatu i 12 województw. Jedną z przyczyn takiego stanu może być fakt, że osiągnięte w tym czasie statystycznie notowane wskaźniki wydatków na inwestycje budżetu państwa wynosiły rocznie tylko ok. 15 mld zł w 2009 r. – wzrost z ok. 7 mld w 2000 r., przy odnotowanym statystycznie długu publicznym krajowym o wielkości 454 mld zł.

Reguła wydatkowa znacznie ograniczy inwestycje gmin i spowoduje mniejsze wpływy do budżetu z tytułu podatku VAT od inwestycji. Impuls rozwojowy również będzie mniejszy, ponieważ wydatki inwestycyjne w skali np. 50 mld zł przez 4 lata dałyby 200 mld zł, a wydatki inwestycyjne w skali 30 mld zł dadzą tylko 120 mld zł. I to w sytuacji, kiedy kraj potrzebuje szybkich połączeń drogowych, kolejowych, transportu szynowego w miastach, wykorzystujących efekty synergii, a nie rozproszenia.

Większa skala optymalizacji podatkowej

Zyskuje po raz kolejny na aktualności temat **optymalizacji podatkowej**, tj. **zwrotu w gminach podatku VAT z dokonanych inwestycji**. Pierwsza fala optymalizacji miała miejsce jeszcze w latach przedakcesyjnych dotacji, m.in. z programu SPO Transport i programu SAPARD. Obecna fala ma trzy istotne powody o szerszym zasięgu – po pierwsze, zapowiedzi Ministra Finansów i jego reguły wydatkowej ograniczającej wydatki na inwestycje (czytaj: powiększanie deficytu ponad ustaloną normę), po drugie – wprowadzenia podatku od kopaliny (czytaj: podatku o bazie dochodowej, który ściągnie rząd, ograniczając tym samym wpływy od firm wydobywających kopaliny do budżetu samorządu) oraz po trzecie – zapowiedzi Komisji Europejskiej, że w latach 2014-2020 podatek VAT nie będzie stanowił kosztu kwalifikowanego w dotacjach (czytaj: powiększy się udział własny gmin w nakładach na dotowane inwestycje, z średniego przedziału 5-15% do 25-35% wartości projektu). **Zgodnie ze strategią „Europa 2020”⁶ na znaczeniu stracą dotowane dotąd projekty na proste inwestycje drogowe, natomiast zyskają wnioskodawców projekty inwestycji w niekonwencjonalne źródła energii, gaz, ciepło, wodę, ścieki, składowanie i przetwarzanie odpadów stałych, zwalczanie zanieczyszczeń i nadmiernych emisji.**

Wspomniane nadchodzące trzy silne bodźce finansowe plus nowe zadania strategiczne, biorąc pod uwagę skalę ograniczeń możliwego deficytu z powodu prowadzenia nowych inwestycji (ograniczenia o skali np. 5 mld zł brutto rocznie w całym sektorze samorządowym), mogą przełożyć się na powszechniejsze decyzje optymalizacyjne gmin i miast (aby odzyskać w tej skali ok. 1 mld zł ze zwrotu podatku VAT), jeśli tylko będą istniały niewykorzystane dotąd możliwości w postaci po-

datkowego skonsumowania sprzedaży opodatkowanej. Z takich możliwości optymalizacyjnych skorzystało już wiele dużych miast, które niejako przy okazji „wypchnęły” część zadłużenia poza swoje budżety, kierując część zadań poza gospodarkę budżetową, do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (gdzie są większościowym udziałowcem). Przykłady z branży wodno-ściekowej pokazują jednakże, że część z nich podnosi ceny w sposób niekontrolowany przez mieszkańców i niemający wpływu na polepszenie jakości usług. Zmiany te niekoniecznie wymuszone są „ręką rynku”, raczej „ręką właściciela”. Na tych samych terenach działające komunalne zakłady budżetowe mniejszych gmin potrafią utrzymać niższe ceny bez znaczącego obniżania jakości usług.

Perspektywa metropolitalna

Jesteśmy świadkami **postępującej metropolizacji polityki regionalnej**, czyniącej beneficjentami nadchodzących lat duże miasta kosztem małych gmin. Wrocław, Poznań, Gdańsk i Warszawa stworzyły już instytucjonalne podstawy do tworzenia metropolii w miejsce niezorganizowanych aglomeracji. Za tą tendencją nie nadążają niestety zmiany w otoczeniu prawnym. Niezależnie od potrzeby powstania ustawy metropolitalnej nastąpi konsolidacja podmiotów podatkowych podległych dużym miastom (aby można było w większej skali wykorzystać m.in. zwrot podatku VAT od inwestycji). **Polityka metropolitalna napotyka jednakże napięcia natury sieciowej, które powstały w procesie spontanicznego powstawania dużych aglomeracji.** Sieci wodociągowe, ściekowe, odpadowe, ciepłownicze, transportowe, internetowe, handlowe rozpięte na wielu planach zagospodarowania lub na białych plamach bez tych planów posiadają wielu właścicieli (miast, podmiejskich gmin, zakładów komunalnych, spółek handlowych), którzy nie dadzą się łatwo połączyć w metropolię na wzór Hanoweru czy Barcelony.

Metropolia to sieć rozwoju cywilizacyjnego, łącząca kapitał intelektualny i finansowy o znaczeniu krajowym i globalnym. Metropolie polskie obejmują 16 mln mieszkańców w 12 ośrodkach na terenie kraju (na mapie obecnych ośrodków wojewódzkich, bez warmińsko-mazurskiego, opolskiego, lubuskiego i świętokrzyskiego), a 10% dodają do tej populacji jeszcze zamieszkujący je studenci. Pozostawienie na mapie 21 regionów miejskich poza 12 metropoliami dokonałoby znaczącej pozytywnej zmiany na mapie administracyjnej – zniesienia 130 powiatów⁷. Metropolie dają większe możliwości rozwojowe tzw. mix government z udziałem trzeciego sektora i sektorów kreatywnych. Barcelona dokonała inwestycji metropolitalnych na skalę kilkudziesięciu miliardów euro i nasze największe miasta zmirają w tym kierunku, chociaż w takiej formule nie wydały jeszcze ani jednej złotówki. Istnieją już jednak dobre praktyki wypracowane w związkach lub porozumieniach międzygminnych.

Z Unią, ale jaką?

Myślenie w duchu Unii Metropolii Polskich może się okazać dla Polski o wiele ważniejsze niż myślenie i działanie pod dyktando europejskiej deklaratywnie ekologicznej ekonomii. W Unii Europejskiej istnieje ponad 100 tysięcy organów samorządowych odpowiadających za edukację, środowisko, ochronę zdrowia i rozwój gospodarczy, które reprezentują w sumie 16 proc. unijnego PKD. Samorządy odpowiadają również za 1/3 wydatków publicznych, aż 2/3 wydatków publicznych na inwestycje oraz 56 proc. wydatków na zatrudnienie. Unijna legislacja wdrażana jest jednak głównie przez samorządy (70 proc.), a nie rządy krajowe (30 proc.), co daje samorządom szczególną pozycję w uzgadnianiu kierunków rozwoju Unii. A zatem bez potęgi samorządów europejskich brukselscy eurokraci niczego nie mogliby wdrożyć.

Narzędzia polityk regionalnych to obecnie **wielopoziomowe zarządzanie, spójność terytorialna, nieformalne struktury uczestnictwa** oparte na nowych technologiach, **aktywniejszy udział samorządów w procesie legislacyjnym** oraz **ewaluacja**. Kryzys strefy euro ujawnił jednak widoczne słabości rządów centralnych i Komisji Europejskiej. Konkurencyjność, usieciwienie i zrównoważony rozwój, potrzebują dla nabrania realności większej władzy regionów w definiowaniu i wdrażaniu polityk. Współpraca regionalnych i lokalnych interesariuszy ma stanowić remedium na zbiurokratyzowanie Brukseli i oderwanie od życia rządów centralnych. Podmioty ekonomii społecznej i jednostki trzeciego sektora powinny wspomagać proces zarówno pisania, jak i wdrażania polityk. Ten ostatni postulat bywa niestety deklaratywny, gdyż udział konsultacji społecznych w procesie podejmowania decyzji przez samorządy wykazuje wyraźny deficyt, szczególnie w Polsce.

Czy rzeczywiście najważniejsze będą wielkości budżetów rozwojowych, czy może zapobieganie konfliktom, jakie czekają Unię i Polskę wobec kryzysu w strefie euro? Już niedługo przekonamy się, czy z ambitnych planów realizacji polityki spójności wynikną jakieś korzyści, czy to raczej liderzy największych krajów zajmą się uciszaniem restrukturyzacyjnych pretensji (czytaj: budżetów na infrastrukturę) i narzucą własny dyskurs nowej zielonej ekonomii i ratowania euro (czytaj: budżetów na energię odnawialną, zaawansowane technologie i pomoc dla takich krajów, jak Grecja, Hiszpania czy Portugalia). Istnieje ryzyko, że ten drugi wariant wynikający z kryzysowej sytuacji będzie trudny do przyjęcia dla Polski. To, czy rachunki za prąd i gaz będą mniejsze, czy nadal podczas podróży po kraju będzie nam trudno uniknąć zakorkowanych miast i autostrad, zależeć będzie bardziej od decyzji krajowych i lokalnych polityków, niż od obiecanych pieniędzy

z Brukseli, ponieważ duża skala bezzwrotnej pomocy dotacyjnej może się już nie powtórzyć. **Po 2012 r. dla rozkwitu inwestycji samorządowych potrzebne są nowe, uzgadniane w strategiach rozwoju impulsy strategiczne wraz ze stabilnymi źródłami finansowania.** Prezent w postaci wyniku ustaleń powziętych przy zielonym stoliku pewnej międzynarodowej federacji piłkarskiej jest już za nami.

Przypisy:

1. Źródło: GUS http://www.stat.gov.pl/gus/5840_8478_PLK_HTML.htm; data dostępu do publikacji 19 kwietnia 2012 r.
2. Źródło: GUS http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rn_budz_jedn_sam_teryt_lata_2003-2009.pdf; data dostępu do publikacji 19 kwietnia 2012 r.
3. Źródło: BIP <http://www.bip.kleszczow.pl/index.jsp?bipkod=/022/001/011>; data dostępu do publikacji 19 kwietnia 2012 r.
4. Źródło: Orlen http://www.raportroczny.orlen.pl/pub/files/PL_2010/ORLEN_w_liczbach_PL.pdf; data dostępu do publikacji 21 kwietnia 2012 r.
5. Źródło: GUS http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_oz_maly_rocznik_statystyczny_2011.pdf; data dostępu do publikacji 19 kwietnia 2012 r.
6. Źródło: Komisja Europejska http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_pl.htm; data dostępu do publikacji 19 kwietnia 2012 r.
7. Źródło: dane Unii Metropolii Polskich <http://www.metropolie.pl/>; data dostępu do publikacji 20 kwietnia 2012 r.



Zadania związane z ochroną zdrowia w jednostkach samorządu terytorialnego - wyzwania i dylematy

Maciej Rapkiewicz

Zadania ważniejsze niż świadczą liczby

Realizacja zadań związanych z ochroną zdrowia powinna należeć do najważniejszych obowiązków organów władzy publicznej, które zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, mają zapewnić obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Zadania w zakresie ochrony zdrowia spoczywają również na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. **Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych. Biorąc pod uwagę jedynie wysokość wydatków z budżetów samorządu terytorialnego, można dojść do błędnego wniosku, że zadania związane z ochroną zdrowia nie należą do kluczowych w katalogu odpowiedzialności władz lokalnych.** Ochrona zdrowia jest znacznie ważniejsza dla samorządu terytorialnego, niż wynikałoby z samej wysokości wydatków, które w roku 2010 dla wszystkich szczebli samorządów terytorialnych w obszarze ochrona zdrowia wynosiły 3,962 mld zł, czyli ok. 2,2% wszystkich wydatków szczebla samorządowego. Większość wydatkowanych środków stanowiły pieniądze uzyskane z budżetu państwa, a tylko niewiele ponad 1 mld zł to wydatki, których źródłem finansowania są dochody własne¹. Wśród generowanych przez samorząd terytorialny, największe wydatki na ochronę zdrowia ponoszą powiaty (1,394 mld zł), a następnie miasta na prawach powiatu (1,061 mld zł), województwa (942,7 mln zł) i gminy (562,7 mln zł)². Powiaty i miasta na prawach powiatu najczęściej wydawały na składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (829,6 mln zł i odpowiednio 242,6 mln zł), szpitale ogólne (427,6 mln zł i 339,3 mln zł) oraz przeciwdziałanie alkoholizmowi (231,6 mln zł w miastach na prawach powiatu). Ta ostatnia pozycja stanowi najwyższą wartość w wydatkach gmin (ponad 354 mln), kolejne to lecznictwo ambulatoryjne (81,5 mln zł) oraz szpitale ogólne (20,4 mln zł). Województwa z kolei najczęściej wydają na szpitale ogólne (634,2 mln zł), lecznictwo psychiatryczne (125,5 mln zł), medycynę pracy (90,6 mln zł). Obok wymienionych, jednostki samorządu terytorialnego realizują także inne zadania w obszarze ochrony zdrowia: programy polityki zdrowotnej, zwalczanie narkomanii oraz prowadzenie izb wytrzeźwień.

Wyzwanie dla samorządów - co dalej z SPZOZ

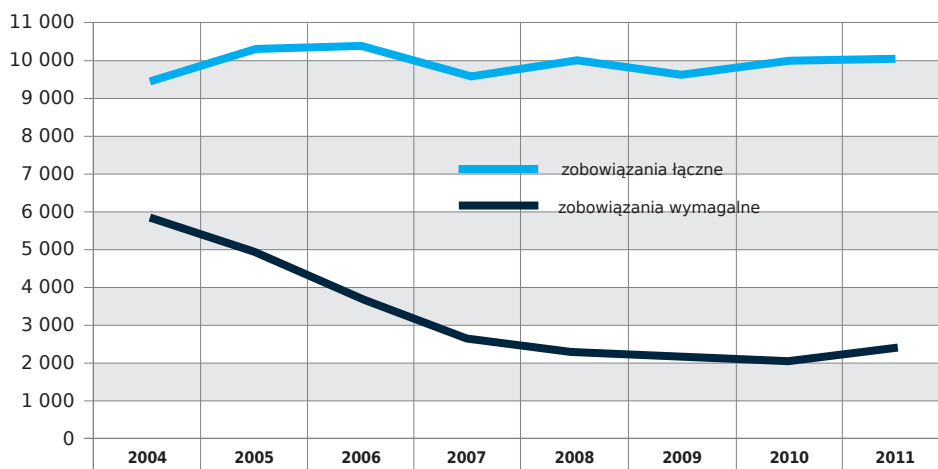
Zadania związane z ochroną zdrowia znajdują się jednak w hierarchii ważności kompetencji samorządów terytorialnych o wiele wyżej niż wynikałoby to tylko ze struktury wydatków budżetowych. Realizując zadania w obszarze ochrony zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego występują przecież w kilku rolach: **organizatora systemu ochrony zdrowia, właściciela jednostek ochrony zdrowia** oraz **realizatora zadań z zakresu zdrowia publicznego**. Środki na świadczenia zdrowotne przekazywane są do wykonywujących te zadania podmiotów, w znacznej mierze nie przez jednostkę samorządu, ale administrację przez państwową, tj. publicznego płatnika, czyli Narodowy Fundusz Zdrowia. Jednostki samorządu terytorialnego, które mogą **tworzyć i prowadzić samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ)**, a także **sprawują nad prowadzonymi zakładami nadzór pod względem działalności medycznej jak i finansowej**, ponoszą *de facto* ciężar związany z ich utrzymaniem, remontowaniem i doinwestowaniem. W związku z powyższym, przepisy ustawy o działalności leczniczej zakładają finansowe wsparcie samorządów (udzielane w formie dotacji) dla SPZOZ. Jednostki samorządu terytorialnego (jak i inne podmioty tworzące SPZOZ) mogą przekazywać zakładom dotacje na ściśle określony cel, w tym inwestycje w nieruchomości, zakupy aparatury medycznej, kształcenie kadry medycznej oraz prowadzenie programów profilaktycznych³. Obowiązujące przepisy nie dopuszczają natomiast możliwości dotowania działalności bieżącej SPZOZ, choć samorząd terytorialny może udzielić zakładowi pożyczki, która z kolei może być umorzona na podstawie uchwał organów stanowiących samorządów terytorialnych. Należy również pamiętać, że z racji zakresu swoich kompetencji, samorządy terytorialne mogą brać udział w procesie świadczenia usług medycznych, w zakresie nie tylko usług kontraktowanych przez publicznego płatnika, ale i świadczeń niekontraktowanych, które finansowane są ze środków własnych czy też bezpośrednio przez pacjentów.

W obliczu poważnych wyzwań

Niezależnie od wielu istniejących problemów związanych z realizacją zadań w obszarze ochrony zdrowia, wydaje się, że jednostki samorządu w nieodległej przyszłości czekają jeszcze poważniejsze wyzwania. Obowiązująca od kilku miesięcy wspomniana ustawa o działalności leczniczej daje podmiotowi tworzącemu, czyli także jednostce samorządu terytorialnego, formalny wybór w zakresie przekształcenia szpitali (SPZOZ) w **spółki kapitałowe, czyli spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością**. Samorząd będzie mógł nadal prowadzić szpital w formie SPZOZ, natomiast jeżeli jednak osiągnie on za rok obrotowy ujemny (po dodaniu kosztów amortyzacji) wynik finansowy, jednostka musi być przygotowana na pokrycie tej straty. **Pokrycie straty SPZOZ oczywiście oznacza konieczność pogorszenia wyniku, czyli *de facto* często zwiększenie deficytu**,

na którego sfinansowanie należy znaleźć środki, co najczęściej prowadzić będzie do zaciągnięcia nowych zobowiązań zwrotnych i wzrostu wysokości zadłużenia. Może to prowadzić nawet do przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia, co obok skutków finansowych, może mieć implikacje polityczne, w postaci wprowadzenia do jednostki zarządu komisarycznego. Jeśli natomiast ujemny wynik finansowy nie zostanie pokryty, SPZOK musi zostać przekształcony w spółkę lub zlikwidowany. Warto jednak pamiętać, że **nawet przekształcenie SPZOK w spółkę prawa handlowego nie spowoduje uchylecia się samorządu (czy innego podmiotu tworzącego) od odpowiedzialności z tytułu jego sytuacji finansowej.** Przy przekształceniu zakładu w spółkę, podmiot tworzący (w tym jednostka samorządu) zobowiązany jest ustalić wskaźnik jego zadłużenia, tj. relację łącznej wysokości zobowiązań (długoterminowych i krótkoterminowych) pomniejszonych o inwestycje krótkoterminowe do sumy przychodów zakładów. Zgodnie z przepisami, jeśli wartość powyżej opisanego wskaźnika zadłużenia przekracza 0.5, wówczas wszelkie zobowiązania ponad ten wskaźnik będą przechodziły obowiązkowo na podmiot tworzący, czyli również samorząd. Problem jest o tyle poważny, że wysokość zadłużenia niektórych szpitali może być zbliżona, a w niektórych przypadkach nawet wyższa niż wysokość rocznych dochodów budżetu jednostki samorządu, co stawia jednostkę na prostej drodze do przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia. W praktyce jednak, przejście nawet stosunkowo niewielkich zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej przez jednostkę samorządu, może prowadzić do konsekwencji w postaci przekroczenia ustawowych limitów zadłużenia danej jednostki. Zagrożenie istnieje głównie w sytuacji, gdy wysokość zadłużenia jednostki nawet bez zobowiązań SPZOK zbliża się do ustawowej granicy. Poniższy wykres pokazuje wysokość zadłużenia SPZOK na koniec roku w okresie od roku 2004:

WYKRES 1. **Wysokość zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOK): zobowiązania łączne i wymagalne⁴.**



Należy również pamiętać, że **samo przekształcenie SPZOZ w spółkę kapitałową nie uzdrowi sytuacji finansowej tych zakładów (w tym szpitali)**. Dodatkowo **przekształcenie sprawi, że zakład będzie posiadał zdolność upadłościową**. Jeżeli więc zakład, już jako spółka, dalej będzie się zadłużał i ponosił straty, to, aby uniknąć upadłości jednostki, akcjonariusz bądź udziałowiec, czyli po przekształceniu jednostka samorządowa, będzie zmuszona do podwyższenia kapitału zakładowego spółki. Obawiając się realizacji takiego scenariusza, samorządy mogą dążyć do sprzedaży akcji (udziałów) przekształconej jednostki, co oznacza jej prywatyzację. Działania w postaci przekształcania SPZOZ oraz ich prywatyzacji są rozwiązaniem niepopularnym w społecznościach lokalnych obawiających się, że w konsekwencji będą zmuszone ponosić wyższe wydatki na ochronę zdrowia. A warto pamiętać, że obecnie wydatki prywatne (*out-of-pocket*) ponoszone przez Polaków na ochronę zdrowia w stosunku do łącznych wydatków na ochronę zdrowia należą już do najwyższych wśród państw OECD⁵. Ponadto społeczność lokalna często z niechęcią przyjmuje perspektywę przekształcenia (i potencjalnej prywatyzacji) jednostek, które wcześniej dużym wysiłkiem finansowym samorządu były dostosowywane pod względem wymogów technicznych do standardów unijnych.

Należy również podkreślić, że w praktyce rozwiązanie wprowadzone ustawą o działalności leczniczej, oznacza nałożenie na samorządy ciężaru oddłużenia szpitali. **Jednostki samorządu lub spółki samorządowe będą przejmować zobowiązania powstałe w dużej mierze z przyczyn leżących po stronie rządu**. To przecież bowiem rząd, w imię zapewnienia sobie poparcia i społecznego spokoju godził się z postulatami związków zawodowych dotyczącymi płac. Na ogół zapisy tych porozumień przekraczały możliwości finansowe zakładów, których przychody oparte były i są na kontraktach z nadzorowanym przez rząd NFZ.

Rok 2012 i kolejne - jeszcze trudniejszy okres

Opisane rozwiązania finansowe przyjęte w ustawie o działalności leczniczej, dotyczyć będą po raz pierwszy wyników ze sprawozdań za 2012 rok. Jakich zatem wyników finansowych publicznych zakładów opieki zdrowotnej należy się spodziewać w roku bieżącym? **W roku 2009 wynik finansowy samorządowych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej przyniósł stratę 205,6 mln zł⁶, a w roku 2010 już ponad 750 mln zł⁷. Natomiast za 2011 r. wynik finansowy szpitali oszacowany został jako strata 910 mln zł⁸ przy wymagalnych zobowiązaniach na poziomie przekraczającym 2,3 mld zł. Jednostkowo wyniki pogarszały się jeszcze bardziej niż wynikałoby z przedstawionych danych, ponieważ zmniejszała się z roku na rok liczba SPZOZ**. W kolejnych latach, w tym już w roku 2012, należy spodziewać się wyższych wydatków i jeszcze poważniejszych trudności w osiągnięciu dodatniego wyniku finansowego

wego. Dlaczego jeszcze trudniej będzie publicznym zakładom opieki zdrowotnej utrzymać dyscyplinę kosztową? **Wyniki z lat poprzednich pokazują, że SPZOZ na ogół nie potrafią poradzić sobie z obniżeniem wydatków proporcjonalnym do spadku przychodów.** W roku 2010, gdy w porównaniu do roku 2009 łączne przychody SPZOZ spadły o ponad 1,8%, koszty w porównaniu z minionym rokiem były wyższe. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być powielanie przez wielu zarządzających SPZOZ grzechu wielu jednostek finansów publicznych, które **nie dokonują analizy ekonomicznej nabywanych środków trwałych.** Do wzrostu wskaźnika kosztów w roku 2010 przyczynił się m.in. wzrost kosztów amortyzacji i rosnącej wartości rok do roku aktywów trwałych. Ponadto warto pamiętać o istniejącej presji na wzrost wynagrodzeń, szczególnie w zawodach medycznych. Natomiast wynagrodzenia już obecnie stanowią znaczący udział w strukturze kosztów SPZOZ. **W roku 2010, koszty wynagrodzeń w samorządowych SPZOZ przekraczały 11,8 mld zł, co stanowiło ok. 44,2% wszystkich kosztów, ale są zakłady w których udział ten przekracza 80%.** Warto podkreślić, że w roku 2010 spadła w porównaniu do 2009 łączna wysokość kosztów wynagrodzeń wypłacanych przez SPZOZ, wzrosła wysokość świadczeń obcych, co pokazuje, że część zadań została wypchnięta poza zakład, nie przynosząc jednak znaczących oszczędności w skali wszystkich SPZOZ. **Osobną pozycję kosztów stanowią ubezpieczenia społeczne, które w roku 2010 przekroczyły w samorządowych SPZOZ kwotę ok. 2,26 mld zł, czyli ok. 8,44% łącznych kosztów. Ta pozycja kosztów narażona jest na jeszcze większy wzrost niż wynagrodzenia z uwagi na podniesienie od 1 lutego br. wysokości składki rentowej po stronie pracodawców o 2 punkty procentowe.** Ponadto wzrosły koszty szpitali i innych SPZOZ związane z ubezpieczeniem. Zgodnie z ustawą o działalności leczniczej, warunkiem prowadzenia działalności przez podmiot leczniczy, w tym samodzielne publiczne zakłady zdrowotne oraz przedsiębiorców, czyli spółki kapitałowe jest zawarcie umów ubezpieczenia: odpowiedzialności cywilnej (OC) oraz na rzecz pacjentów z tytułu zdarzeń medycznych określonych w przepisach o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta – w przypadku podmiotu leczniczego prowadzącego szpital. Do zawarcia umów ubezpieczenia OC zobowiązani są również lekarz i pielęgniarki wykonujący działalność leczniczą jako indywidualną praktykę. Szczególnie nałożenie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia z tytułu szkód wyrządzonych osobom trzecim, powiększa koszty wykupienia ochrony ubezpieczeniowej w porównaniu z sytuacją, kiedy na podmiotach publicznych taki obowiązek nie ciążył, a umowy ubezpieczeniowe były zawierane w oparciu o zasadę dobrowolności. Wzrost kosztów wiąże się z samą istotą ubezpieczeń obowiązkowych, w tym szerszym zakresem ochrony, koniecznością przyjęcia ryzyka przez zakład ubezpieczeń⁹, ale również ze wzrostem wysokości roszczeń kierowanych do podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych z tytułu tzw. błędów w sztuce. W tym obszarze, zatem jako pozytywne należy odebrać zapowiedzi resortu zdrowia o zmianie przepisów nakładających obowiązek ubezpieczenia.

Panaceum na problemy

Czy zatem samorządowe SPZOZ czeka tylko droga nieuchronnego zwiększania wydatków i w konsekwencji pogorszenia wyników oraz likwidacji bądź przekształcenia w spółkę kapitałową? Nie należy zakładać takiego rozwiązania jako bezalternatywnego, choćby dlatego, że **można wskazać przykłady SPZOZ osiągających pozytywne wyniki finansowe, których kierownictwo radzi sobie z zarządzaniem kosztami**. W innych przypadkach, jedynym rozwiązaniem, aby uniknąć likwidacji bądź przekształcenia zakładu w spółkę kapitałową, jest głęboka restrukturyzacja naprawcza placówki. **Zakłady muszą w większym stopniu niż dotychczas dostosowywać koszty do kontraktu z publicznym płatnikiem, a nie odwrotnie**. W przypadków zakładów osiągających ujemny wynik finansowy, na ogół konieczna jest **redukcja kosztów osobowych, które często są zbyt wysokie na stanowiskach niemedycznych, powiązanych z administracją**. W tym celu konieczne **mogą być zmiany także w zakresie struktury organizacyjnej**. Niezbędne jest ponadto wdrożenie skutecznych metod zarządzania pozwalających na doprowadzenie do uzyskania jak najlepszych wskaźników płynności finansowej przez szpital. Wszystkie te działania warunkowane są doborem odpowiedniej kadry zarządzającej zakładem. Jednostka samorządu posiada w tym celu odpowiednie instrumenty, powołuje (i odwołuje) kierownika SPZOZ. Należy jednak pamiętać o konieczności zmian w zakresie odpowiedzialności osoby kierownika SPZOZ. Taki menadżer powinien odpowiadać za wynik finansowy zakładu na podobnych zasadach, jak odpowiada członek zarządu spółki kapitałowej, co również powinno ograniczyć zainteresowanie osób nieposiadających odpowiednich kwalifikacji do zajmowania stanowiska kierowniczego w takim zakładzie.

Istnieje także możliwość podjęcia przez zakłady opieki zdrowotnej próby obniżania kosztów związanych z ochroną ubezpieczeniową. Rozwiązaniem może być utworzenie własnego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (w którym ubezpieczającymi byłyby podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych)¹⁰. **Warto podkreślić, że zawieranie ubezpieczeń w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych może być sposobem na obniżenie wydatków samych jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek komunalnych, przy czym dodatkową zaletą prowadzącą do uproszczenia postępowania jest fakt, iż zawarcie umowy ubezpieczenia w takim podmiocie pozwala uniknąć formalności związanych z procedurami określonymi w przepisach dotyczących zamówień publicznych**.

Przypisy:

1. Za: Narodowy Rachunek Zdrowia 2009, s. 2; publikacja GUS 2011.
2. Dane za rok 2010, źródło: Zdrowie i ochrona zdrowia w 2010 r., s. 281; publikacja GUS 2012.
3. Art. 114 ust. 1 ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2011r. Nr 112, poz. 654 z późniejszymi zmianami).
4. Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia.
5. W roku 2009 wydatki prywatne (*out-of-pocket*) Polaków przekroczyły 22% łącznych wydatków na służbę zdrowia – źródło: OECD.
6. Biuletyn Statystyczny Ministerstwa Zdrowia 2010, Warszawa 2011, s. 105.
7. Biuletyn Statystyczny Ministerstwa Zdrowia 2011, Warszawa 2012, s. 132
8. Ł. Zalewski, *Rząd zmusi samorzady do prywatyzacji szpitali*, Gazeta Prawna, 31 stycznia 2012 r.; http://serwis.gazetaprawna.pl/zdrowie/artysty/589285,rzad_zmusi_samorzady_do_prywatyzacji_szpitali.html.
9. Więcej na ten temat: M. Rapkiewicz, *Ubezpieczenia obowiązkowe – konieczna ochrona czy ograniczenie swobody*, Komentarz Instytutu Sobieskiego nr 58, 13 maja 2010 r.; <http://www.sobieski.org.pl/news.php?id=617>.
10. Więcej o ubezpieczeniach wzajemnych: M. Rapkiewicz, *Rynek ubezpieczeń gospodarczych. Rola i znaczenie towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (TUW)*, Raport Instytutu Sobieskiego nr 42, 8 grudnia 2011r.



Praktyczne aspekty prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Otylia Trzaskalska-Stroińska

Aspekty prawne¹

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego (zwane dalej JST) w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych, w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie albo na zasadach ogólnych. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że **powierzanie realizacji zadań publicznych przez JST podmiotowi prywatnemu może odbywać się w różnych formach**. Każda z wymienionych podstaw prawnych gwarantuje konkurencyjne i otwarte procedury wyboru wykonawcy. Jeżeli w zakresie powierzenia wykonania zadania relacje stron umowy przypominają typ koncesji, wówczas zastosowanie znajdują przepisy ustawy o koncesjach na roboty budowlane. Jeżeli dodatkowo na stronie prywatnej ciążyć będzie kontrola składników majątkowych, a także szereg ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia, właściwe będzie zastosowanie PPP (zależnie od formy wynagrodzenia wykonawcy, w koniunkcji z ustawą o koncesjach na roboty budowlane lub ustawą Prawo zamówień publicznych). Jeżeli całość lub przeważająca część wynagrodzenia podmiotu, któremu powierzono realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej pochodzić będzie z zapłaty zamawiającego, a wykonawca nie przejmie na siebie ryzyk oraz kontroli składników majątkowych będzie to zamówienie publiczne.

Gdy w danym przypadku zastosowania nie znajdzie żadna z powyższych podstaw prawnych, wykonanie zadania z zakresu gospodarki komunalnej JST będzie mogła zlecić na zasadach ogólnych, zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, w sposób gwarantujący wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Oznacza to, że **powierzanie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej może, ale nie wymusza zastosowania PPP, o ile charakter współpracy stron nie będzie za tym przemawiał**. Jednakże przepisy PPP wymuszają zastosowanie tej ustawy, gdy specy-

fika współpracy stron o tym przesądza, co oznacza, że JST będzie zobligowana stosować przepisy PPP przy powierzaniu wykonania zadań z zakresu gospodarki komunalnej partnerowi prywatnemu, jeżeli specyfika współpracy stron odpowiadać będzie PPP.

JST może powierzyć wykonywanie zadań gminy przedsiębiorcom zewnętrznym w drodze umowy cywilnoprawnej zawieranej na zasadach ogólnych. Umowa zawierana w celu wykonywania zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie gospodarki odpadami przyjmuje formę umowy o świadczenie usług publicznych w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej. Przedsiębiorca zewnętrzny przyjmuje zobowiązanie do świadczenia usług publicznych w zawartej z gminą umowie o powierzenie wykonywania zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie określonego zadania własnego gminy.

Podstawowym instrumentem kontroli wielkości długu związanego z PPP jest wymóg corocznego określania w ustawie budżetowej łącznej kwoty, do wysokości której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Językowa wykładnia przepisu art. 17 ust. 1 wskazuje, że z obowiązku ustalania takich limitów zwolnione są inne, niż organy administracji rządowej podmioty publiczne. Nie oznacza to jednak, że np. jednostki samorządu terytorialnego nie będą miały obowiązku ujmować umów o PPP w swoich budżetach. Zgodnie z art. 166a ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa JST zawiera, w formie załącznika, wykaz obowiązujących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, obejmujący m.in.: łączną kwotę wydatków na wykonanie umowy, w tym łączną kwotę wydatków budżetu oraz łączną kwotę wydatków w poszczególnych latach.

Ustawa o gospodarce komunalnej oraz ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym mają inny zakres regulacji i nie wykluczają się. Ustawa o gospodarce komunalnej może mieć zastosowanie w ramach realizacji PPP albowiem nie jest na jej gruncie wykluczona współpraca jednostek samorządu publicznego z podmiotami prywatnymi. Na mocy art. 2 te same ustawy, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego m.in. w formie spółek prawa handlowego. Spółki te mogą być tworzone dla realizacji celów związanych z użytecznością publiczną, przy czym ustawy przewidują wyjątki w tym zakresie. Zgodnie z art. 10 wskazanej ustawy gmina może tworzyć spółki prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej, jak również przystępować do nich, jeżeli istnieją niespokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; bądź jeżeli występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowią-

zujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Ponadto, na mocy art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem m. in. przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi czy przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych albo na zasadach ogólnych.

W przypadku utworzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego spółki prawa handlowego, powierzenie zadań takiej spółki podmiotom prywatnym powinno odbywać się z zachowaniem odpowiednio przepisów PPP, prawa zamówień publicznych czy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Samo utworzenie takiej spółki i powierzenie jej w akcie założycielskim pewnych obowiązków w zakresie zadań własnych nie jest objęte ani prawem zamówień publicznych ani Ustawą PPP. Natomiast jeżeli miałyby dojść do zawarcia umowy pomiędzy taką spółką i podmiotem publicznym, należy w tym zakresie przestrzegać wszystkich wskazanych regulacji.

Jednostka samorządu terytorialnego może określić maksymalne opłaty, jakie od użytkowników może pobierać partner prywatny, przy czym musi to być określone w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jeżeli wynagrodzenie partnera ma być oparte w całości na opłatach od użytkowników, umowa może określać maksymalny poziom cen. Pozwoli to chronić polityczny interes podmiotu publicznego w zachowaniu możliwie pełnej dostępności do usługi. Jednocześnie należy wskazać, iż wynagrodzenie partnera prywatnego powinno być ekwiwalentnym świadczeniem do jego wkładu w realizację przedsięwzięcia. W tym celu powinna być przeprowadzona analiza opłacalności danego przedsięwzięcia i ustalenie stopy zwrotu inwestycji.

Gmina ma prawo a nawet powinna kontrolować partnera prywatnego, który realizuje zadanie w PPP. Uprawnienia kontrolne partnera publicznego w zakresie jakości świadczonych usług przez partnera publicznego są jednym z kluczowych elementów ryzyka budowy oraz ryzyka dostępności. Gmina powinna zapewnić sobie, poprzez umowę, uprawnienie do kontroli wykonania robót budowlanych (o ile takie będą wykonywane) oraz jakości świadczonych usług. Oczywiście w takim przypadku jakość usług oczekiwana przez partnera publicznego powinna również

być szczegółowo opisana w umowie o PPP. Wymogi co do jakości mogą być ustalane indywidualnie dla danego projektu np. w szczegółowych załącznikach do umowy PPP lub poprzez obowiązek uzyskania i utrzymywania przez cały okres umowy przez partnera prywatnego określonych certyfikatów jakościowych właściwych dla danej branży usług. Oprócz zastrzeżenia uprawnienia do kontroli należy również zastrzec sankcje na wypadek niewłaściwego wykonywania umowy o PPP w zakresie jakości świadczonych usług przez partnera prywatnego. Sankcje mogą mieć charakter czysto finansowy np. poprzez obniżenie wynagrodzenia wypłacanego przez partnera publicznego (o ile umowa o PPP przewiduje takie wynagrodzenie) lub poprzez obowiązek zapłaty kar umownych. Z uwagi na fakt, iż takie okoliczności mogą budzić spory pomiędzy stronami należy dążyć do tego, aby **kryteria jakościowe** były **możliwie obiektywne i łatwe do weryfikacji**. Na obowiązek zawarcia w umowie o PPP sankcji z tytułu nienależytego wykonania lub niewykonania umowy wskazuje art. 7 ust. 3 ustawy PPP.

W oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy nie można uznać, że każda spółka komunalna posiada zdolność do występowania w roli podmiotu publicznego. Większość jednak posiada taki status.

Ustawa o PPP stwierdza, że przez podmiot publiczny należy rozumieć między innymi:

- a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- b) inną, niż określona w lit. a osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50% lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Mając na uwadze powyższy przepis, spółka komunalna działająca w formie spółki z o.o. lub spółki akcyjnej może we wskazanych wyżej okolicznościach występować w roli podmiotu publicznego. Kryteriami są w tym wypadku: cel jej powołania, przedmiot działalności i zaawansowana zależność od jednostki samorządu terytorialnego.

Aspekty praktyczne²

Liczba projektów PPP od 2009 r. do trzeciego kwartału 2011 r. sięgnęła 118 ogłoszeń o poszukiwaniu partnera prywatnego zarówno w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym jak i o ustawę o koncesjach na roboty budowlane lub usługi. Rzeczywista liczba ogłoszeń (wraz z ponownie ogłaszanymi) to 103. Ostatecznie zostały podpisane 24 umowy PPP, w tym 10 z 12 projektów zamkniętych komercyjnie w okresie 2009-2010 uzyskało zamknięcie finansowe co oznacza, że partnerowi prywatnemu, z którym została podpisana umowa o PPP, udało się zapewnić finansowanie dla przedsięwzięcia. Podpisane umowy stanowią ok. 20% pierwotnej liczby ogłoszeń. Pokazuje to **istotną słabość polskiego rynku PPP – aż 50% postępowań poszukiwania partnera prywatnego zostało unieważnionych – często z uwagi na brak oficjalnie złożonych ofert przez potencjalnie zainteresowanych partnerów prywatnych, 30% pozostaje w fazie negocjacji, a tylko 20% zakończyło się podpisaniem umowy.**

Jeśli chodzi o wartość projektów PPP to **najwyższe wartości projektów** odnotowano w sektorach **sportu i rekreacji, gospodarki odpadami, wodociągowo-kanalizacyjnym oraz parkingów.** W porównaniu z projektami europejskimi, polskie projekty są bardzo małe. Ma to ścisły związek z tym, iż w zasadzie, wszystkie realizowane są przez władze szczebla samorządowego. Niska wartość projektów jest konsekwencją charakteru ustrojowego w zakresie usług publicznych oraz ostrożności i związanej z tym niepewności rozpoczynania działań w tym przedmiocie od projektów małych i prostych logistycznie. **Średnia wartość projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego będzie rosła nie tylko w wyniku nabywania doświadczeń przy realizacji mniejszych projektów i zwiększenia umiejętności i zdolności organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, ale także w wyniku wejścia władz samorządowych szczebla regionalnego na rynek PPP z projektami realizacji usług znajdujących się w zakresie odpowiedzialności – np. projektami budowy dróg (w województwie dolnośląskim) czy budowy szpitali (w starostwie żywieckim).** Jedną z podstawowych przyczyn niskiej obecnie wartości realizowanych w Polsce projektów PPP jest brak zaangażowania władzy publicznej szczebla krajowego w ich realizację. Decyzja o realizacji projektów PPP w zakresie np. sądów, więzień, dróg i autostrad, strategicznego transportu powietrznego, kolejnictwa – w tym np. kolei dużych prędkości może radykalnie, z roku na rok, podwyższyć średnią wartość realizowanych w Polsce.

Porównując poszczególne lata, szczególnie interesujące wydają się następujące zmiany: wyraźny wzrost w 2011 r. ogłoszeń projektów PPP w przedmiocie gospodarka odpadami. Jedną z przyczyn tego może być świadomość jednostek samorządu terytorialnego o bliskiej zmianie przepisów przenoszących pełną odpowiedzialność za gospo-

darbę odpadami na gminy; niewielka liczba w roku 2011, projektów wodno-kanalizacyjnych, infrastruktury publicznej, drogowych, rewitalizacyjnych, kulturowych, transportowych, edukacyjnych; pojawienie się w tym samym roku po raz pierwszy projektów z dziedziny edukacji oraz centrum handlowego, brak, poza incydentalnym rokiem 2009, projektów teleinformatycznych.

Zidentyfikowano ponad 120 przedsięwzięć znajdujących się we wstępnej fazie przygotowań do ewentualnego podjęcia decyzji o realizacji ich w formule PPP, dla których nie zostały jeszcze wszczęte postępowania przetargowe. Prawie 1/4 wszystkich postępowań, w które zaangażowani byli doradcy zewnętrzni, zakończyła się podpisaniem umowy, a 1/3 ogłoszeń została anulowana. W postępowaniach, przy których doradcy zewnętrzni nie byli zaangażowani w proces przygotowania przedsięwzięcia – jedynie 10% ogłoszeń zakończyło się podpisaniem umowy, a ponad 60% ogłoszeń zostało anulowanych.

Wartość polskiego rynku PPP do czerwca 2011 roku, szacuje się na ponad 3,5 mld PLN netto. Po doliczeniu zidentyfikowanych, planowanych projektów samorządowych, jego wartość zwiększa się o kolejne 15 mld PLN. Podobnie wyglądają szacunki Investment Support oraz Centrum PPP. Wg Investment Support szacunkowa wartość polskiego rynku PPP (na podstawie ogłoszeń) to 1,97 mld PLN w 2009 r., 1,88 mld PLN w 2010 r. oraz ok. 1 mld PLN na koniec III kw. w 2011 r.³

Luka finansowa dla sektora usług publicznych w latach 2011-22 szacowana jest na kwotę 16-197 mld PLN – oznacza to, że takiej właśnie kwoty zabraknie w sektorze publicznym (wraz ze środkami z UE) dla sfinansowania potrzebnych inwestycji⁴. Gdyby miała być ona w całości finansowana projektami PPP, oznaczałoby to w latach 2011-22 konieczność poniesienia rocznych nakładów rządu 4-7 mld PLN (czyli sfinansowania takimi projektami ok. 10-17% inwestycji w rozwój majątku trwałego służącego dostarczaniu dóbr publicznych). Jest to zarazem szacunek potencjalnej rocznej wartości rynku PPP w Polsce w analizowanym okresie.

Formuła PPP jest coraz powszechniej na świecie stosowaną, skuteczną i efektywną metodą świadczenia usług publicznych, pozwalającą na adekwatną do rosnących oczekiwań społecznych poprawę standardu świadczenia. Podstawową zaletą PPP jest wykorzystanie w tym celu potencjału finansowego i umiejętności kapitału prywatnego. **Pozy-skanie dodatkowego kapitału i delegowanie do firm prywatnych ryzyk dla działań gospodarczych, zwiększa skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych.** Pozostawienie odpowiedzialności za poziom i jakość świadczonych usług po stronie publicznej, uruchamia skuteczny mechanizm społecznie oczekiwanej dostępności do usług

publicznych oraz standardu ich świadczenia. Zgodnie z obowiązującymi w Unii Europejskiej regulacjami, **odpowiedni podział ryzyk między partnerami PPP, pozwala na uniknięcie obciążania limitów zadłużenia (budżetów publicznych), mimo podejmowania przez partnera publicznego – w stosunku do partnera prywatnego – zobowiązań finansowych.** W sytuacji konieczności zmniejszenia deficytu finansów publicznych, jest to dodatkowy argument (obok większej efektywności wynikającej z samej formuły współpracy), przemawiający za działaniami prowadzącymi do upowszechnienia PPP w Polsce.

Wdrożenie poprzednio obowiązującej ustawy o PPP z 2005 r. nie udało się, gdyż nie powstał żaden projekt. Od momentu wejścia w życie nowej ustawy w lutym 2009 r. odnotowano 118 ogłoszeń o poszukiwaniu partnera prywatnego, z czego 24 zakończyły się podpisaniem umowy (dane na koniec III kw. 2011 r.). Jak było wspomniane wartość rynku PPP, obliczaną w oparciu o ogłoszenia, szacuje się na ok. 3,5 mld PLN netto, za to szacunki robione w oparciu o plany zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego zwiększają tę wielkość do 15 mld PLN – okres realizacji tych planów nie jest określony. Porównanie tych liczb z liczbami opisującymi wartość rzeczywistego rocznego portfela projektów PPP (kilka razy mniejszymi), potrzebnego dla pokrycia luki finansowej, pokazuje, że prowadzenie gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach PPP jest na razie w fazie początkowej.

Przypisy:

1. Opracowane na podstawie „Poradnika PPP” Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010 r.; www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=2653.
2. Opracowane na podstawie prezentacji dr Ireny Herbst przedstawionej na konferencji inauguracyjnej projektu systemowej PARP „PPP” 2 marca 2012 r.; http://www.ppp.parp.gov.pl/news/read/55/konferencja-inauguracyjna-relacja-i-prezentacje?page_id=40.
3. Powyższe wyczerpanie oparte są na informacjach o ogłoszonych formalnie postępowaniach poszukiwania partnera prywatnego i dotyczą w zasadzie jedynie samorządowych przedsięwzięć w zakresie PPP.
4. Zgodnie z szacunkami prof. Witolda Orłowskiego, Głównego Doradcy Ekonomicznego PwC.



Prawno-finansowe problemy we wdrażaniu projektów PPP - doświadczenia z negocjacji oraz pierwszych przedsięwzięć

Agata Kozłowska

Uwagi wstępne

Partnerstwo publiczno-prywatne (dalej również jako „PPP”) cieszy się obecnie w Polsce coraz większym zainteresowaniem. Wynika to, po pierwsze, z praktycznych doświadczeń, związanych z podpisywaniem przez miasta pierwszych umów z partnerami prywatnymi, a po drugie – z trudnej sytuacji, w jakiej znalazły się finanse publiczne. Te dwa główne czynniki mają istotny wpływ na sięganie przez podmioty publiczne po PPP jako obiecujące narzędzie, a często – jako ostatnią deskę ratunku dla inwestycji publicznych. Inwestycji, które – przewidziane w wieloletnich programach finansowych – nie mogą być realizowane ze środków budżetowych, ponieważ nie figurują w budżetach samorządowych. Należy jednak podkreślić, że uzasadnione powyższymi czynnikami, podjęcie do PPP w istotny sposób wpływa na upolitycznienie decyzji o skorzystaniu z tego instrumentu realizacji przedsięwzięć oraz zwiększa prawdopodobieństwo fiaska planowanego do realizacji z udziałem partnera prywatnego projektu inwestycyjnego.

Dlaczego tak się dzieje? Przede wszystkim, trzeba mieć na względzie fakt, iż **PPP stanowi wyłącznie jedno z narzędzi, służących efektywnemu przeprowadzeniu inwestycji**. Wymaga zatem przeanalizowania aspektów prawno-organizacyjnych, finansowych i ekonomicznych w celu uzasadnienia, czy ten sposób zaangażowania środków publicznych jest właściwy, tzn. **służący interesowi publicznemu, celowy, efektywny, rzetelnie zaplanowany i zrealizowany**. Jeśli te przesłanki nie zostaną spełnione, wówczas strona publiczna, która wszak jest inicjatorem współpracy na zasadach PPP, nie ma podstaw do zaangażowania się w takie przedsięwzięcie.

Osią, na jakiej zasadza się partnerstwo publiczno-prywatne, co znajduje swoje odzwierciedlenie również w ustawowej definicji przedmiotu PPP (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹), jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Oznacza to, że **przeprowadzenie inwestycji w tej formule ma przynieść korzyści obydwu stronom, z czego jedna – podmiot publicz-**

ny – ma na celu działanie w celu urzeczywistnienia i zaspokojenia interesu publicznego. Podkreślam to, bowiem, jak wynika z obserwacji rynku PPP w Polsce², ciągle kilkanaście procent ogłaszanych przedsięwzięć kończy się niepowodzeniem z powodów, które mają swoje źródło w nieprzestrzeganiu zarówno zasad zarządzania przedsięwzięciem inwestycyjnym, jak i w niebraniu pod uwagę interesu publicznego, uzasadnionego w sposób merytoryczny. To on powinien przesądzać o zaangażowaniu się bądź nie, strony publicznej w PPP.

Błędy te mogą skutkować nieprawidłową decyzją co do procedury wyboru partnera prywatnego (zgodnie z art. 4 ustawy o PPP), w efekcie czego postępowanie zostaje odwołane na etapie składania wstępnych wniosków ze względu na brak zainteresowanych podmiotów albo po negocjacjach, kiedy okazuje się, że oczekiwania stron tak dalece się rozmiągają, że nie jest możliwe wypracowanie wspólnej, korzystnej dla obydwu stron, koncepcji realizacji przedsięwzięcia.

Jakkolwiek pojęcie „korzystności” legło u podstaw przygotowań ustaw o PPP oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi³, jak również stanowi podstawę do podjęcia decyzji przez podmiot publiczny o zaangażowaniu się we współpracę na zasadach PPP (co podkreślono w uzasadnieniu do ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi), obecne regulacje są ogólne i, skupiając się przede wszystkim na technicznych aspektach przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza), nie wskazują jak PPP powinno zostać przygotowane, jak należy przygotować się do negocjacji i wreszcie – jak przebiega podpisywanie umowy o PPP i zamknięcie finansowe dla danego przedsięwzięcia. Te kwestie wymagają zwrócenia szczególnej uwagi, gdyż właściwie w każdym aspekcie odbiegają od postępowania w trybie zamówień publicznych. Inny jest zarówno charakter przedmiotu PPP oraz zakres zaangażowania podmiotu publicznego.

Przedsięwzięcie realizowane w formule PPP to wieloetapowe działanie obydwu stron, w celu tworzenia infrastruktury odpowiadającej interesowi publicznemu i zaspokajające potrzeby określonej wspólnoty, jednocześnie umożliwiające zaangażowanie komercyjne partnera prywatnego w celu osiągnięcia zysku. Partner prywatny jest zaangażowany w realizację projektu w okresie kilkunasto-, a czasami nawet kilkudziesięcioletnim, często od zaprojektowania poprzez budowę, finansowanie i zarządzanie. Inaczej, niż w zamówieniu publicznym, gdzie za wykonanie określonych robót, dostaw lub usług jest wynagradzany ze środków publicznych. **W PPP liczy się efekt, osiągnięcie wymiernej „wartości dodanej” poprzez długofalową współpracę,** którą może być np. znaczne ograniczenie ryzyka z realizacji przedsięwzięcia po stronie publicznej, wdrożenie nowej technologii, zagospodarowanie części miasta/dzielnicy,

wprowadzenie nowej jakości wynikające z profesjonalnego zarządzania i inne. W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego mówi się o *value for money* (dalej jako VfM) jako o wskaźniku opłacalności i efektywności dla danej inwestycji. Stąd też, jakkolwiek często przez długie przygotowanie, koszty przygotowania i wyboru partnera prywatnego są wyższe niż wynosiłyby w przypadku tradycyjnego zamówienia publicznego, uzasadnienie dla PPP powinno znaleźć się w efekcie dla interesu publicznego i w wartości dodanej, jaką wprowadzono dzięki tej formule (jest to właśnie VfM).

Mając na uwadze powyżej zasygnalizowane kwestie, warto przyjrzeć się problemom prawno-organizacyjnym i finansowym, jakie mogą powstać na etapie negocjacji, szczególnie w przypadku, gdy decyzja o PPP została podjęta zbyt pochopnie. Innymi słowy, zagadnienia, które zostaną omówione, pozwolą na uniknięcie tychże problemów w przyszłości.

Problem pierwszy - przygotowanie do PPP

Proces przygotowawczy do realizacji przedsięwzięcia w formule PPP zawiera kilka etapów i sam w sobie jest długotrwały - często trwa około roku. Regulacje prawne, dotyczące PPP i koncesji, nie odnoszą się, inaczej niż to miało miejsce podczas obowiązywania poprzedniej ustawy o PPP⁴, do metodologii przeprowadzenia analiz. Niektórzy komentatorzy rynku negują wręcz konieczność wykonywania jakichkolwiek analiz przedrealizacyjnych. Praktyka pokazuje jednak, że **większość odwołanych postępowań na wybór partnera prywatnego nie była poprzedzona analizami**⁵, a brak jednolitego stanowiska podmiotu publicznego często widać w trakcie negocjacji, które nie dotyczą najważniejszych zagadnień, związanych z przedsięwzięciem ewentualnie brak jest co do nich konsensusu.

Na etapie przygotowawczym szczególne znaczenie mają konsultacje rynkowe (*market testing*) oraz analiza ryzyka.

Konsultacje rynkowe mają na celu przede wszystkim przeprowadzenie rozpoznania w zakresie sposobu realizacji inwestycji, planowanej do realizacji w PPP, który równolegle uwzględniłby założenia i koncepcję realizacji przedsięwzięcia oraz punkt widzenia potencjalnych partnerów prywatnych. Dzięki kontaktom z sektorem prywatnym, przed formalnym rozpoczęciem postępowania, możliwe jest pozyskanie informacji zwrotnej od firm o ich oczekiwaniach dotyczących projektu w zakresie finansowym oraz organizacyjnym. Konsultacje rynkowe pozwalają również na zidentyfikowanie barier i ograniczeń sektora prywatnego co prowadzi do urealnienia założeń w zakresie planowania, wdrażania i zarządzania przedsięwzięciem. W efekcie, po przepro-

wadzeniu rozpoznania rynku, podejmowane są decyzje o modyfikacji założeń (głównie finansowych) przedsięwzięcia, uwzględnieniu oczekiwań rynku, a nawet odejścia od formuły PPP albo przesunięcia w czasie rozpoczęcia postępowania na wybór partnera prywatnego.

Brak konsultacji rynkowych uwidacznia przeważnie w źle przyjętych warunkach dopuszczających do udziału w postępowaniu na wybór partnera prywatnego – najczęściej zawężają one krąg podmiotów, które mogłyby wziąć udział w postępowaniu (choćby poprzez zbyt wąskie wymogi finansowe bądź ekonomiczne). **Nieprzeprowadzenie dialogu z rynkiem ma również negatywny wpływ na opracowanie kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty oraz możliwość przeanalizowania efektywności poszczególnych rozwiązań albo koncepcji realizacji przedsięwzięcia (z powodu braku wiedzy co do możliwości, rozwiązań, technologii, jakie występują na rynku). Najbardziej jednak znaczącą konsekwencją pominięcia etapu konsultacji rynkowych jest brak porozumienia w trakcie negocjacji, co z jednej strony skutkuje niemożnością porozumienia się w zakresie choćby struktury przeprowadzenia przedsięwzięcia, a z drugiej – brakiem możliwości poznania szczegółów modelu, jaki dla danego projektu przygotowała strona prywatna.**

Analiza ryzyka wymagana jest dla przedsięwzięć planowanych w formule PPP ze względu na konieczność przesądzenia o tym, czy zobowiązania wynikające z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym mają wpływ na wskaźnik długu podmiotu publicznego czy nie. Analiza ryzyka powinna być przeprowadzana na wstępnym etapie, aby – wraz z analizą finansowo-ekonomiczną – uzasadnić obrany tryb wyboru partnera prywatnego, potem zaś powinna być aktualizowana (w trakcie negocjacji), aby przybrać ostateczną wersję dla wybranej i ocenionej jako najkorzystniejsza, oferty partnera prywatnego. Obecnie wymaga się przeprowadzenia analizy ryzyka dla każdego projektu PPP, w innym przypadku większość ryzyka przypisywana jest stronie publicznej, co automatycznie przesądza o ujmowaniu zobowiązań z tytułu PPP we wskaźnikach zadłużenia podmiotu publicznego⁶.

Wśród wielu podmiotów publicznych **kwestia analizy ryzyka jest bagatelizowana**, wpływ na to ma skomplikowana metodologia przeprowadzenia ilościowej analizy ryzyka oraz konieczność, w przeważającej części przypadków, zlecenia wykonania tej analizy ekspertom zewnętrznym, co oznacza dodatkowe koszty przygotowawcze. Należy jednak pamiętać, że odzwierciedlenie wyników analizy ryzyka jest w zapisach umowy, która jest negocjowana, a często jeszcze doprecyzowywana, z drugiej zaś strony – modyfikowane postanowienia kontraktowe mają wpływ na rozkład ryzyka (chodzi tu chociażby o wysokość kar umownych, obowiązki i rodzaj oraz zakres odpowiedzialności

za ich niewykonanie przez partnera prywatnego). Może się wówczas okazać, czy na podstawie innych założeń określono tryb wyboru partnera prywatnego i podział ryzyka między stronami, a podpisana umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym opisuje zupełnie różną strukturę przedsięwzięcia.

Ze względu na długi i skomplikowany proces przygotowań bardzo łatwo utracić korelację pomiędzy poszczególnymi etapami, które objawiają się problemami w czasie prowadzenia negocjacji.

Problem drugi - przeprowadzenie negocjacji

Jedną z najistotniejszych kwestii na początku negocjacji⁷, która pozwala na sprawne zarządzanie procesem negocjacyjnym jest **opracowanie stanowiska negocjacyjnego** dla osób, prowadzących negocjacje po stronie podmiotu publicznego. Odpowiedzialny za przeprowadzenie negocjacji z partnerem prywatnym powinien być zespół, z którego na początku postępowania zostanie wyłoniona komisja negocjacyjna, odpowiedzialna już wyłącznie za poprawne od strony formalnej przeprowadzenie całego postępowania.

Stanowisko negocjacyjne ma być efektem pracy zespołu, w skład którego wchodzi osoby odpowiedzialne za finanse, kwestie prawne, architektoniczne, techniczne, podatkowe, biegli oraz eksperci. Dokument ten stanowi swego rodzaju podsumowanie wszystkich dotychczas przeprowadzonych analiz, badań oraz konsultacji, a także zawiera warunki brzegowe, w obszarze których powinny być prowadzone negocjacje, w celu zachowania uzasadnionych założeń i koncepcji przedsięwzięcia.

Istotne jest również zaangażowanie w proces przygotowawczy, w ramach zespołu, od samego początku osób decyzyjnych, które z jednej strony mogą zatwierdzić określone rozwiązania, a z drugiej biorą odpowiedzialność za podjęte decyzje. W samorządzie terytorialnym są to prezydent, ewentualnie jego zastępca, skarbnik, naczelnik wydziału inwestycji. Brak obecności tych osób podczas prowadzenia negocjacji, a w konsekwencji brak bieżących decyzji, brak komunikacji w najważniejszych (prawno-finansowych) aspektach przedsięwzięcia, w wielu przypadkach doprowadził do rozejścia się stron na końcowym etapie negocjacji albo do fiaska na etapie doprecyzowania umowy.

Stanowisko negocjacyjne zawiera szczegółowo przedyskutowane rozwiązania i ramy finansowe oraz prawne, do których można się przychylić w trakcie rozmów z partnerem prywatnym. Podczas negocjacji nie może mieć miejsca sytuacja, kiedy na pytanie partnera prywatnego dwie osoby z zespołu albo komisji negocjacyjnej udzielają sprzecznych odpowiedzi, a tak się czasami zdarza. Kwestie merytoryczne, dotyczą-

ce przedsięwzięcia powinny zostać opisane, w taki sposób, aby wiadomo było do jakich granic można uznać ustępstwa w określonych sprawach, a poza które punkty przesunąć się nie można. Są to zazwyczaj najważniejsze kwestie, dotyczące spraw finansowych, prawnych, technicznych, dlatego jednomyślność członków zespołu jest tak niezwykle ważna. **Stanowisko negocjacyjne powinno również zawierać konsekwencje przyjęcia określonych rozwiązań, analizę SWOT oraz wyniki finansowe przeprowadzonych analiz. Już na tym etapie widać, że niemożliwe jest opracowanie stanowiska negocjacyjnego bez wcześniej przeprowadzonego rzetelnego rozpoznania rynku (konsultacji rynkowych z inwestorami).**

Problem trzeci - umowa i zamknięcie finansowania

Postępowania na wybór partnera prywatnego, szczególnie te prowadzone w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (najbardziej skomplikowane), kończą się wraz z wyborem partnera prywatnego. Ma to na celu pozyskanie partnera prywatnego, który w ofercie proponuje najkorzystniejsze warunki realizacji danego przedsięwzięcia. Następnym etapem jest przełożenie oferty na postanowienia umowne, które są doprecyzowane po zakończeniu postępowania.

Prace nad umową o PPP stanowią jeden z najtrudniejszych etapów w prowadzonym postępowaniu, przede wszystkim dlatego, że niezwykle łatwo jest stracić z oczu założenia przedsięwzięcia, które (przyjęte i uzasadnione) stanowiły podstawę jego realizacji, a były uzgadniane np. dwa lata wcześniej. Dlatego istotne jest, aby zarządzać całym przedsięwzięciem, w zakres którego wchodzi zarówno faza przygotowawcza oraz jego realizacja.

Warto zwrócić w tym kontekście uwagę na kwestie dotyczące finansowego zamknięcia przedsięwzięcia. W tym zakresie konsultacje z bankami powinny być prowadzone od początku, tj. od narodzin koncepcji i planowania projektu, aż do ostatniego etapu, tj. doprecyzowania warunków finansowania w umowie. W innym przypadku, gdy konsultuje się z instytucjami finansowymi ostateczny projekt umowy albo już gotową umowę o PPP, istnieje duże prawdopodobieństwo, że nastąpi konieczność jej zmiany w związku z pozyskanym finansowaniem.

Wybrane i omówione powyżej problemy, zaobserwowane w trakcie procesu przygotowawczego oraz negocjacji, stanowią jedne z najważniejszych kwestii, których dopracowanie i stosowanie jest istotne dla osiągnięcia nadrzędnego celu partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli zaangażowania partnera prywatnego w realizację publicznej misji i wykonywania zadań publicznych przez podmioty publiczne na zasadach długofalowej współpracy, podziału ryzyka i zadań do wykonania w ramach przedsięwzięcia.

Przypisy:

1. Dz. U. Nr 19 z 2009 r., poz. 100 z późn. zm.
2. Por. *Rynek PPP w Polsce*, 2011 r., Raport Investment Support, www.dobrepraktykippp.eu.
3. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. Nr 19 z 2009 r., poz. 101 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420 oraz z 2008 r. Nr 171, poz. 1058).
5. Por. *Rynek PPP w Polsce 2011 r....*
6. Por. *Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA95* (ang. *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA95*).
7. Pod pojęciem negocjacji rozumie się również prowadzenie dialogu konkurencyjnego, w zależności od trybu wyboru partnera prywatnego.



Prawne modele finansowania inwestycji energooszczędnych gmin i spółek komunalnych na podstawie ustawy o efektywności energetycznej

Dr Robert Zajdler

Zasady działania systemu

Ustawa z dnia 15.04. 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 94, poz. 551) wprowadziła regulacje prawne mającej na celu pobudzenie efektywności energetycznej we wszystkich obszarach polskiej gospodarki, w tym przez gminy i spółki komunalne. Konieczność wprowadzenia tej regulacji wynika z faktu, iż **energochłonność polskiej gospodarki jest jedną z najwyższych w UE**. Dotyczy to również sektora publicznego.

Celem tej regulacji jest **zmniejszenie zużycia energii w polskiej gospodarce** poprzez działania w trzech obszarach, tj.: **zwiększenie oszczędności przez odbiorców końcowych, zwiększenie oszczędności przez urządzenia potrzeb własnych oraz zmniejszenie strat energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego w przesyłach lub dystrybucji**.

Działania na rzecz efektywności energetycznej prowadzone przez gminy i spółki komunalne mogą być źródłem dodatkowych korzyści finansowych dla tych jednostek aniżeli tylko wynikających z prowadzonej inwestycji. Korzyści wynikają m.in. z możliwości uzyskania zewnętrznego finansowania dla inwestycji służących poprawie efektywności energetycznej czy też uzyskiwania dodatkowych dochodów z tytułu samodzielnego przeprowadzenia tego rodzaju inwestycji. Podstawowym założeniem mającym znaczenie dla gmin i spółek komunalnych jest wysokość krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią, który ma być osiągnięty do 2016 r. Ustanowiono go na poziomie **9% oszczędności energii finalnej w stosunku do krajowego zużycia energii**. Podstawą określenia wielkości tej oszczędności są uśrednione dane o zużyciu z lat 2001-2005. Daje to finalnie konieczność zaoszczędzenia 53 452 GWh do 2016 r.

Zadania dla jednostek samorządu terytorialnego

Celem ustawy jest, aby jednostki sektora publicznego pełniły wzorcową rolę w zakresie efektywności energetycznej. Definiując te jednostki, ustawa odnosi się do art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240

oraz 2010 r. Nr 28, poz. 146 i Nr 123, poz. 835), powodując, iż obowiązek ten został nałożony zarówno na **gminy, jak i na spółki komunalne**.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zrealizować swoje zadania na co najmniej dwa z poniższych sposobów:

- 1) umowy z innymi podmiotami, w tym również z przedsiębiorstwami energetycznymi, których przedmiotem jest realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej;
- 2) nabycie nowego urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji;
- 3) wymianę eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na nowe lub ich modernizacja tak, aby zapewnić obniżenie zużycia energii;
- 4) nabycie lub wynajęcie efektywnych energetycznie budynków lub ich części albo przebudowa lub remont użytkowanych już obiektów celem zwiększenia ich efektywności energetycznej;
- 5) dokonanie audytu energetycznego obiektów budowlanych o powierzchni powyżej 500 m², których te jednostki są właścicielem lub zarządcą.

Powyższe sposoby zwiększania efektywności energetycznej mogą przekładać się na różne projekty, realizowane zarówno przez gminy, jak i spółki komunalne zajmujące się dostarczaniem ciepła, komunikacją miejską, gospodarką zasobami budowlanymi, gospodarką wodno-kanalizacyjną.

Działania te mogą obejmować przedsięwzięcia w zakresie **termomodernizacji budynków, wymiany oświetlenia, wprowadzenia mechanizmów monitorujących wykorzystanie energii i zasadność jej wykorzystania, służyć przebudowie wewnętrznych instalacji celem zwiększenia ich efektywności**. Sposobem zwiększenia efektywności mogą być również **wspólne zakupy mediów, np. energii elektrycznej przez spółki komunalne i gminę**. Zakres możliwych projektów zwiększających efektywność energetyczną pozostaje szeroki.

Tytułem przykładu, w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej projekty te dotyczyć mogą: zwiększania efektywności wykorzystania energii w infrastrukturze sieciowej, zwiększania efektywności energetycznej pomp, optymalizacji wykorzystania energii w procesach przetwórczych, zastosowania odzyskiwania energii z osadów, wdrożenia systemu opomiarowania zużycia energii i monitoringu procesów i maszyn, czy też zastosowania technologii przetwarzających ciśnienie w trakcie dostarczania wody na energię elektryczną.

W stosunku do **gminnych przedsiębiorstw transportowych**, projekty dotyczyć mogą: **wymiany taboru na bardziej efektywny energetycznie, optymalizacji funkcjonowania transportu miejskiego, wprowadzania systemów zarządzania ruchem, promowania oszczędnej jazdy transportem miejskim przez kierowców, wymiany oświetlenia i termomodernizacji budynków, jak również zapewnienia efektywnego energetycznie zachowania zatrudnionych pracowników.**

Powstaje jednak zasadnicza kwestia dotycząca sposobu finansowania tego rodzaju inwestycji. Zasadniczo, powyższe zadania mogą być finansowane przez gminy i spółki komunalne samodzielnie. **Ustawa tworzy jednak mechanizmy umożliwiające zewnętrzne finansowanie tego rodzaju inwestycji. Służyć temu ma mechanizm świadectw efektywności energetycznej, tzw. białych certyfikatów oraz współpracy z firmami ESCO.**

System białych certyfikatów - dodatkowe możliwości dla jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 12 ustawy, przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Polski obowiązane są uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwo efektywności energetycznej, tzw. biały certyfikat o wartości, wyrażonej w tonach oleju ekwiwalentnego (toe), nie większej niż 3 % łącznie kwoty przychodu ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego odbiorcom końcowym, osiągniętego za dany rok, w którym obowiązek ten jest realizowany, kwoty transakcji zakupu energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego na giełdzie towarowej, osiągniętego za dany rok, w którym obowiązek ten jest realizowany, w przypadku odbiorcy końcowego działającego we własnym imieniu oraz towarowego domu maklerskiego lub domu maklerskiego działającego na zlecenie tego odbiorcy, i jednostkowej opłaty zastępczej. Alternatywą dla nabycia takiej ilości białych certyfikatów jest uiszczenie odpowiadającej im opłaty zastępczej, określonej według wzoru zawartego w art. 12 ust. 5 ustawy.

Aby zrealizować powyższy obowiązek, **przedsiębiorstwa energetyczne** zajmujące się sprzedażą energii elektrycznej, ciepła i gazu ziemnego **zobowiązane są do uzyskania białych certyfikatów**. Mogą je nabyć m.in. od gmin i spółek komunalnych, które to podmioty albo samodzielnie przeprowadzą inwestycje służące efektywności energetycznej i uzyskają z tego tytułu białe certyfikaty albo przedsiębiorstwa energetyczne będą finansowały tudzież współfinansowały tego rodzaju inwestycje, w zamian za które to działania uzyskają od gmin lub spółek komunalnych te certyfikaty. **System ten otwie**

ra nowe możliwości finansowania projektów inwestycyjnych gmin i spółek komunalnych, które odciążać mogą budżety tych jednostek, dając im w zamian dodatkowe długofalowe korzyści.

Istotne jest również zrozumienie modelu uzyskiwania białych certyfikatów przez gminy i spółki komunalne, gdyż stanowić to będzie podstawę do tworzenia strategii przez te podmioty. Zgodnie z art. 16 ustawy świadectwa efektywności energetycznej (białe certyfikaty) będą przyznawane w drodze przetargu i wydawane w formie zaświadczenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Zasady ogłaszania i organizacji przetargu zostały określone w art. 16 oraz art. 18 – 21 ustawy. Przetarg prowadzony będzie oddzielnie dla trzech kategorii przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej: zwiększenia oszczędności energii przez odbiorców końcowych, zwiększenia oszczędności energii przez urządzenia potrzeb własnych oraz zmniejszenia strat energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego w przesyłce lub dystrybucji. Gminy i spółki komunalne, w zależności od zakresu działania mogą występować w przetargach w każdej z powyższych trzech kategorii. **Formuła przetargu zakłada, iż wybierane będą najlepsze projekty, przewidujące najbardziej efektywnie energetycznie rozwiązania przy najniższych kosztach.**

W ogłoszeniu o przeprowadzeniu przetargu, umieszczanym w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Regulacji Energetyki na dwa miesiące przed dniem wyznaczonym do jego przeprowadzenia, Prezes URE określa wartość świadectw efektywności energetycznej przewidzianych do wydania w danym przetargu oraz zamieszcza informację o wartości współczynnika akceptacji ofert „t”. Współczynnik ten, uregulowany w art. 20 ustawy, określa przedział wartości uzyskiwanego przez przedsięwzięcia efektu energetycznego, który kwalifikuje się do wystąpienia w przetargu i uzyskania białych certyfikatów. Stanowi to swoiste ograniczenie, które premiuje efektywne projekty i dobrze przygotowane oferty przez gminy i spółki komunalne. **Przetargi mają być ogłaszane, co najmniej dwa razy w roku.** Zakładać należy, iż wystąpienie w pierwszych ogłaszanych przetargach może być rozwiązaniem najbardziej skutecznym ze strategicznego punktu widzenia.

Wprowadzono również ograniczenia, co do wielkości projektów zgłaszanych przez gminy i spółki komunalne. Zgodnie z art. 18 ustawy, do przetargu może być zgłoszone przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej, w wyniku, którego uzyskuje się oszczędność energii w ilości stanowiącej równowartość, co najmniej 10 toe średnio w ciągu roku, albo przedsięwzięcia tego samego rodzaju służące poprawie efektywności energetycznej, w wyniku których uzyskuje się łączną oszczędność energii w ilości stanowiącej równowartość co najmniej 10 toe średnio w ciągu roku. Warunek ten stanowi o zasadności zgłaszania znaczących projektów, tudzież agregowania w jednym wniosku szeregu projektów o takim samym charakterze, realizowanych przez dany pod-

miejsc. Dodatkowo, istotne jest, iż do przetargu mogą być zgłaszane zakończone już projekty, pod warunkiem, iż zakończenie nastąpiło po 1 stycznia 2011 r. Możliwe jest zgłoszenie również takich projektów, których realizacji jeszcze nie rozpoczęto, pod warunkiem, że zgłaszający zadeklaruje termin realizacji tego przedsięwzięcia. Daje to zgłaszającemu podmiotowi elastyczność, może on czekać z rozpoczęciem inwestycji do czasu potwierdzenia, że uzyska białe certyfikaty w drodze przetargu.

Współpraca z firmami ESCO

Firma ESCO (ang. *Energy Service Company*) to model biznesowy polegający na tym, iż zewnętrzna firma oferuje kompleksowe usługi eksperckie w zakresie energetyki gwarantujące klientom oszczędności energii i zmniejszenie ponoszonych z tego tytułu kosztów. Działalność taka realizowana jest w oparciu o dwa modele. Pierwszy polega na zewnętrznym finansowaniu całości inwestycji służącej poprawie efektywności energetycznej przez stronę trzecią. Drugi model polega na dzieleniu korzyści z oszczędności energii pomiędzy taką firmę zewnętrzną a podmiot, w którym tego rodzaju inwestycja jest realizowana.

W ramach tego modelu ESCO zapewnia finansowanie inwestycji albo poprzez własny kapitał, albo poprzez kapitał zewnętrzny w postaci pożyczek bankowych lub innych instrumentów finansowych. O sile ESCO decyduje jej rating finansowy i pozycja umożliwiająca pozyskanie finansowania zewnętrznego na dobrych warunkach. Finansowanie to może pochodzić np. z zagranicznych instytucji finansowych wspierających projekty w zakresie ochrony środowiska. ESCO bierze na siebie również ryzyko finansowe powodzenia danego przedsięwzięcia.

Zysk ESCO z realizacji przedsięwzięcia polega na oszczędności w zużyciu energii. ESCO uzyskuje zyski z tego tytułu przez przewidziany w umowie okres. Umowy mogą przewidywać również dzielenie się zyskiem pomiędzy firmą ESCO i gminą lub spółką komunalną. Po tym czasie użytkownik korzysta z całości oszczędności w postaci niższego rachunku za energię.

Ten model finansowania inwestycji może być szczególnie korzystny dla jednostek samorządu terytorialnego. Nie angażuje on środków własnych lub ogranicza ich zaangażowanie. Równocześnie daje korzyści zarówno z tytułu realizacji inwestycji służącej poprawie efektywności energetycznej, a zatem mającej wymiar finansowy, jak i umożliwia inwestycje w infrastrukturę bez zaangażowania budżetu danej jednostki. Ogranicza on również ryzyko finansowe inwestycji dla gmin i spółek komunalnych, które to ryzyko ponosi firma ESCO.

Podsumowanie

Przyjęte rozwiązania prawne w zakresie efektywności energetycznej otwierają nowe możliwości w zakresie prowadzenia i finansowania inwestycji przez gminy i spółki komunalne. Nakładają one nie tylko obowiązek realizacji projektów służących poprawie tej efektywności, ale również wprowadzają mechanizmy ułatwiające ich realizację. Oprócz korzyści wynikających bezpośrednio z realizacji tego typu projektów podmioty te mogą uzyskać dodatkowe korzyści z tytułu: dochodów z świadectw efektywności energetycznej, wspólnych przedsięwzięć biznesowych z przedsiębiorstwami energetycznymi lub firmami ESCO, implementacji nowych technologii związanych z dostarczaniem energii elektrycznej, gazu ziemnego, ciepła, chłodu, czy też wody, rozwoju nowych rodzajów usług dla klientów gminy i spółek komunalnych mających pośrednie znaczenie dla tych podmiotów. Współpraca taka umożliwia również efektywne nabywanie energii elektrycznej czy też gazu ziemnego od podmiotów zewnętrznych.

Sprawny transport w polskich miastach

Dr Michał Beim

Polskie miasta stoją przed wyzwaniem redefinicji dotychczasowych paradygmatów rozwoju transportu. Jeśli tego nie uczynią i nadal będą prowadzić zorientowaną wyłącznie na potrzeby ruchu samochodowego politykę transportową, przegrają niechybnie konkurencję z zagranicznymi miastami. Nie przyciągną inwestorów z najbardziej rozwojowych sektorów gospodarki ani nie sprostają rosnącym kosztom utrzymania infrastruktury.

Transport miejski w obliczu zmian

Polityka odnowy i rozwoju miast jest jednym z kluczowych elementów rozwoju kraju. To w obszarach zurbanizowanych koncentrują się wiodące gałęzie gospodarki, najważniejsze instytucje kulturalne, badawcze i edukacyjne. Od kondycji ośrodków miejskich będzie więc zależeć w dużej mierze rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Wprawdzie prognozy Głównego Urzędu Statystycznego nie przewidują znaczącego napływu ludności do miast, a wręcz przeciwnie, prognozuje się nawet nieznaczny spadek odsetka ludności miejskiej – z obecnych 61% do 59% w 2035 roku, jak i spadek w liczbach bezwzględnych – z 23,3 milionów osób do 21,2 milionów osób, to jednak należy wziąć pod uwagę fakt, iż **statystyki nie odzwierciedlają bardzo silnego w Polsce procesu suburbanizacji**, który powoduje migrację ludności głównie na tereny gmin wiejskich. Są to jednak osoby, które wraz ze zmianą miejsca zamieszkania nie zrywają związków z miastami: nadal tam pracują, kształcą dzieci, dokonują zakupów czy korzystają z oferty kulturalnej. Przyczynia się to do większych odległości codziennych podróży, a to zwiększa zapotrzebowanie na transport.

Dwie ostatnie dekady to okres intensywnej motoryzacji kraju. Liczba samochodów osobowych na tysiąc mieszkańców w Polsce pod koniec 2009 r. wynosiła 432 i nadal odbiega od danych z Włoch (605), Francji (492) lub Niemiec (504). Istotny jest jednak kierunek procesów. Dane statystyczne publikowane przez Eurostat pokazują, że **dynamika wzrostu liczby samochodów na tysiąc mieszkańców znacznie przekraczała dynamikę w krajach tzw. starej Unii.** Przykładowo,

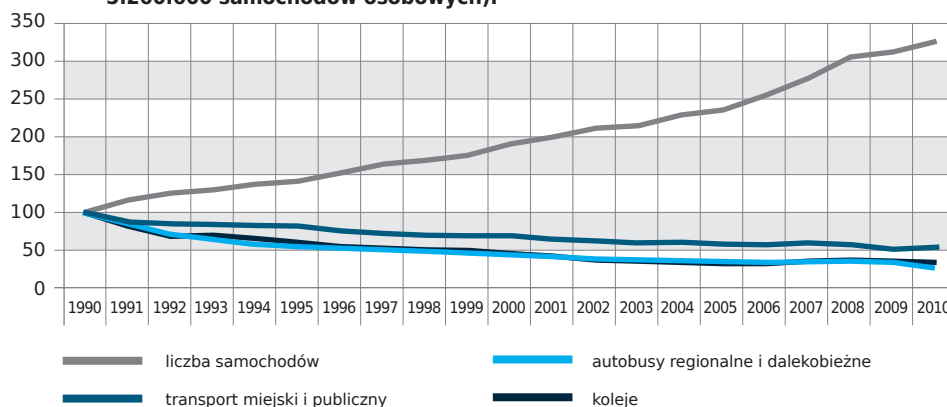
w Polsce pomiędzy rokiem 1999 a 2009 wskaźnik ten wzrósł z 240 do 432, czyli o 80%, a we Włoszech z 563 do 602, tj. o 7%, Francji 487 do 488 tj. o niespełna 1%. W Niemczech natomiast zaobserwowano spadek poziomu motoryzacji o 3% z 516 samochodów osobowych w 1999 r. do 503 w 2009 r.¹. W wielu z tych państw w połowie ostatniej dekady poziom motoryzacji osiągał historyczne maksimum i w ostatnich latach obserwuje się systematyczne tendencje spadkowe.

W Europie Zachodniej, zwłaszcza w krajach północnej i środkowej części kontynentu, spadek motoryzacji wynika głównie ze spadku zainteresowania tą formą przemieszczania (rośnie znaczenie ruchu pieszego i rowerowego oraz transportu publicznego), a także zmian stylu życia (w mediach pojawia się określenie, że „generacja iPhone” wypiera „generację auto”). Odzwierciedlają to liczby, nie tylko dotyczące zakupów pojazdów, ale również wydawanych praw jazdy. Przykładowo dane niemieckiego urzędu wydającego prawa jazdy Kraftfahrt-Bundesamt pokazują, że w 2008 r. wśród młodzieży poniżej 26. roku życia prawo jazdy uprawniające do prowadzenia samochodów osobowych posiadało tylko 75,5%, podczas gdy w 2000 r. było to aż 90,6%. Tendencja ta w ostatniej dekadzie jest trwała.

Wstępne badania za ostatnie lata pokazują, że odsetek młodzieży do 24. roku życia uzyskującej prawo jazdy na samochody w latach 2007-2010 zmalał o 1/10. Spadek praw jazdy na motocykle wśród niemieckiej młodzieży jest jeszcze większy. Podobne zjawisko, choć o różnym natężeniu, obserwowane jest również w innych państwach Europy Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych.

Bardzo ważny jest fakt, że **w Polsce motoryzacja koncentruje się przede wszystkim w miastach, im większych tym wyższy jej poziom, natomiast w wielu krajach Europy Zachodniej dotyczy głównie terenów wiejskich, gdzie zapewnienie sprawnego transportu publicznego jest bardzo trudne i samochód stanowi jedyny sprawny środek lokomocji.** Na koniec 2009 r., współczynnik motoryzacji w Warszawie wynosił 536 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców., w Poznaniu 515, w Krakowie 464 czy w Bydgoszczy 463. Wartości te przekraczały średnią krajową. Dla porównania współczynnik ten w 2009 r. w Berlinie wynosił 318, w Bremie 392, w Wiedniu 392, w Hamburgu 402 czy w aglomeracji paryskiej (region Ile de France) – 417, plasując się poniżej średniej krajowej. Ponadto w większości z tych miast obserwuje się spadek poziomu motoryzacji silniejszy niż w skali poszczególnych państw (np. w 2002 r. było to dla Berlina - 365, Bremy - 446, Hamburga - 479), podczas gdy w polskich miastach następuje wzrost bardziej dynamiczny niż średnia krajowa (w 2002 r. było to: dla Warszawy - 415, Poznania - 374, Krakowa - 352 i Bydgoszczy - 345).

WYKRES 1. **Tendencje w transporcie w Polsce w latach 1990-2010: pasażerowie miejskiego transportu publicznego, regionalnego i długodystansowego transportu autobusowego (tzw. PKS) i kolei oraz liczba samochodów osobowych. Rok 1990 = 100 (wartości bezwzględne w 1990 r.: 7264 mln pasażerów miejskiego transportu publicznego, 2085 mln pasażerów regionalnej i dalekobieżnej komunikacji autobusowej, 790 mln pasażerów kolei, 5.260.600 samochodów osobowych).**



Porównanie zmian w zachowaniach transportowych mieszkańców miast Polski oraz Europy Zachodniej (por. ryc. 2) pozwala na postawienie dwóch hipotez. Pierwszej głoszącej, że **transport publiczny w miastach jest coraz dalszy od oczekiwań społecznych**. Drugiej, że **ludność miejska świadomie, pod wpływem innych czynników (np. zmieniających się wzorców kulturowych), niż tylko sama konkurencyjność czasowa i cenowa środków lokomocji, wybiera samochód w codziennych podróżach po mieście**.

Znamienną cechą polskich metropolii jest również stosunkowo mały udział podróży wykonywanych siłą własnych mięśni. W Warszawie udział podróży pieszych wynosi 21%, a rowerowych 1%². W porównywalnym wielkościowo z Warszawą Wiedniu pieszo przemieszcza się 27%, a rowerem 6%³. W nieco mniejszym Monachium pieszo odbywało się 28% podróży, a rowerem 14%⁴. Wy tłumaczeniem jest **bardzo niskiej jakości infrastruktura ruchu pieszego oraz praktyczny brak odpowiedniej infrastruktury rowerowej**. Chodniki w polskich miastach są zazwyczaj za wąskie w stosunku do potrzeb, zastawione przez parkujące pojazdy. Estetykę psuje zniszczona nawierzchnia większości trotuarów oraz brak zadbanej zieleni, która stanowiłaby estetyczną barierę od jezdni czy miejsc parkingowych. Niskiej jakości przestrzeń ruchu pieszego ma również negatywny wpływ na wybór transportu publicznego w codziennych podróżach⁵. Dużą zaletą polskich miast jest jeszcze stosunkowo wysoki udział podróży transportem publicznym. W Warszawie w 2005 r. było to 54% wszystkich podróży. W Gdańsku w 2009 r. transportem publicznym odbywało się 39% podróży⁶, a w Gdyni w 2008 r. – 52%⁷. W aglomeracji śląsko-dąbrowskiej udział podróży transportem

publicznym wynosi 40%⁸. Potencjał rozwojowy transportu publicznego wzmacnia również fakt, że w 2008 roku tylko 54,6% gospodarstw domowych w Polsce miało na wyposażeniu samochód osobowy⁹.

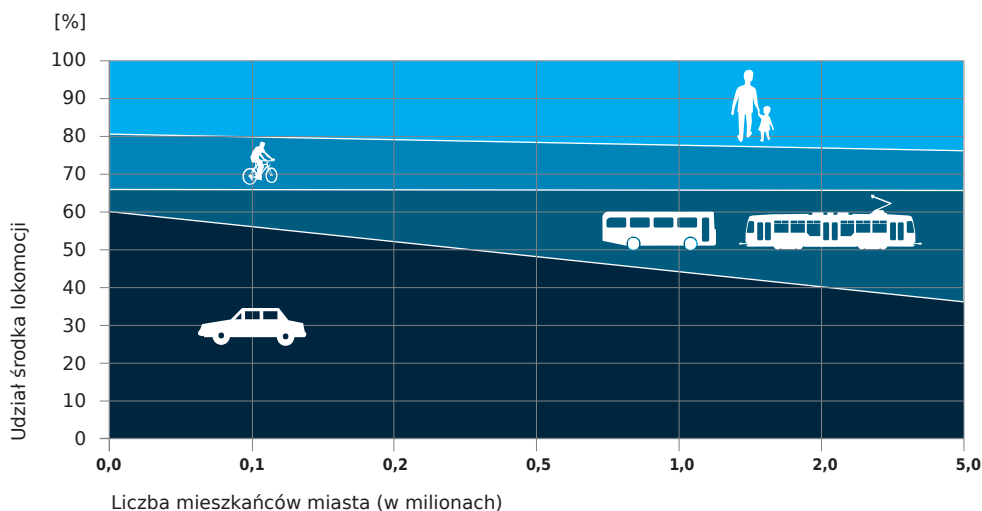
Ku polityce zrównoważonego rozwoju

Spadek poziomu motoryzacji, a zwłaszcza zmiana zachowań komunikacyjnych wyrażana odsetkiem podróży dokonywanych środkiem lokomocji (ang. *modal share*) w miastach Europy Zachodniej była możliwa dzięki systemowi transportu publicznego wysokiej jakości, dobrej infrastrukturze rowerowej oraz sprzyjającym warunkom do przemieszczania się pieszo. W miastach tych wytwarza się nowa kultura mobilności, w której samochód osobowy nie odgrywa dominującej roli. W konsekwencji wiele osób rezygnuje z prywatnego samochodu, korzystając w razie potrzeby z taksówek czy rozwijającej się sieci car-sharingu (systemu wynajmu samochodów za korzystną cenę dla osób należących do stowarzyszeń używających pojazdy).

Zmiana zachowań transportowych stanowi zamierzony cel polityki transportowej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Jej cele współbrzmia z innymi politykami sektorowymi. Z polityką zdrowotną wspólnym mianownikiem jest, zwiększenie wysiłku fizycznego, choćby związanego z koniecznością przejście stu metrów na przystanek, dzięki któremu podnosi się sprawność fizyczna, a także wzrasta odporność na choroby. Z polityką ochrony środowiska łączy kwestia redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza i hałasu. Z polityką ochrony zabytków powiązana jest poprzez wprowadzanie nowej jakości przestrzeni obszarów śródmiejskich. Z polityką przestrzenną łączy ją wzrost wartości nieruchomości na obszarach, które uzyskują szybkie połączenie komunikacją szynową, czy też poprzez efektywniejsze wykorzystanie ograniczonego dobra, jakim jest przestrzeń miejska (por. ryc. 3). Na politykę rozwoju lokalnego transportu publicznego wpływa poprzez możliwość optymalizacji kosztów ponoszonych przez gminy – zapewnia się mobilność mieszkańcom w zdecydowanie tańszy sposób niż poprzez rozbudowę infrastruktury drogowej.

Lokalnych polityk sektorowych, w których występuje synergia z działaniami na rzecz rozwoju systemu transportu publicznego można by wymieniać wiele, podobnie jak rozbudowywać uzasadnienia. Niemniej należy pamiętać, że **transport publiczny łączy się również ze sprawami strategicznymi, m.in. z polityką energetyczną oraz z polityką klimatyczną.** Szczególnego znaczenia nabiera wpływ wzrostu znaczenia transportu publicznego na wzrost niezależności energetycznej państw. Ten argument skłania władze centralne do zaangażowania finansowego w rozwój sieci tramwajowych. Najlepszym przykładem jest Francja.

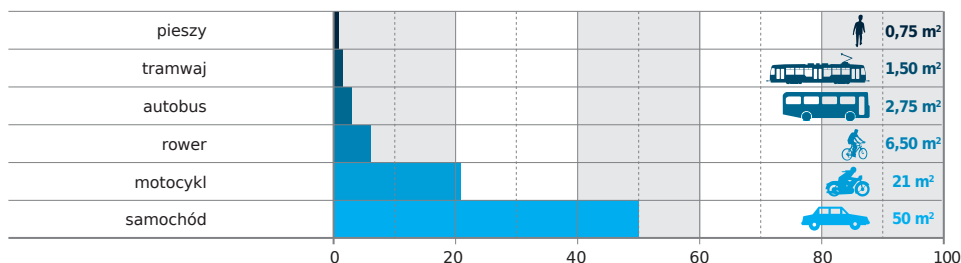
WYKRES 2. Liczba mieszkańców miast niemieckich, a podział zadań transportowych - logarytmiczne linie trendu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ruchu przeprowadzonych w latach 2001-2011 w 112 miastach niemieckich

W Polsce rzadko kiedy rozważa się transport publiczny w powiązaniu z innymi politykami sektorowymi. Szczególnie niepokojący jest fakt, że rozwój transportu publicznego w Polsce daleki jest od powiązania z polityką przestrzenną. Nie tylko wyznaczanie nowych linii autobusowych czy budowa nowych tras tramwajowych nie nadąża za rozprzestrzenianiem zabudowy na obszarach aglomeracji, ale równie często w planach nie przewiduje się sprawnej komunikacji na nowych obszarach uzależniając ich mieszkańców od samochodu.

WYKRES 3. Zajęcie przestrzeni potrzebnej do przemieszczenia jednej osoby (uwzględniając średnie zapętnienie pojazdów) przy zachowaniu bezpiecznych dystansów pomiędzy pojazdami. Wykres nie przedstawia zapotrzebowania na miejsca postojowe.



Źródło: H. Botma, H. Papendrecht, "Traffic Operation of Bicycle Traffic", Transportation Research Record, Vol. 1320, 1991, s. 65-72.

Nowoczesne systemy transportu publicznego

W Polsce wciąż pokutuje przekonanie o nieatrakcyjności komunikacji miejskiej, które swymi korzeniami sięga jeszcze poprzedniego systemu, kiedy większość społeczeństwa była skazana na tramwaje i autobusy, a przewoźnicy nie byli w stanie sprostać ciążącym na nich zadaniom. Również w państwach Europy Zachodniej transport publiczny przez kilka dekad po II drugiej wojnie światowej nie cieszył się estymą. Jego rola była marginalizowana do środka lokomocji dla najuboższych, inwestycje niewiele przerastały wartość odtworzeniową, a czasem systemy transportu szynowego ulegały wręcz likwidacji ustępując miejsca samochodom. Pierwsze zmiany w myśleniu przyniósł kryzys energetyczny w 1973 r. Radykalna zmiana postrzegania transportu publicznego przyszła na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i była wynikiem zmian społeczno-gospodarczych, a w szczególności związania ze wzrostem znaczenia sektora usług. Szybko bowiem okazało się, że te **miasta, które mają przestrzeń przyjazną mieszkańcom, w tym sprawny transport publiczny i zapewniają możliwość wygodnego przemieszczania się rowerem, a także mają ciekawą ofertę kulturalną przyciągają najbardziej kreatywne osoby, pracujące w kluczowych dla gospodarki dziedzinach nowych technologii: w informatyce, biotechnologii, farmacji, nanotechnologii, a także w marketingu czy bankowości**. Nie dziwi więc fakt, że takie miasta jak Bazylea, Fryburg Bryzgowijski, Genewa są liderami w tych dziedzinach, a jednocześnie posiadają wręcz modelowe rozwiązania transportowe.

Podstawowym kryterium osiągnięcia sukcesu przez transport publiczny jest zapewnienie pokrycia całego obszaru aglomeracji przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej frekwencji kursowania pojazdów (taktu) przez cały dzień. Bardzo ważnym czynnikiem jest **bliskość transportu publicznego** – dojście do przystanków nie powinno być dłuższe niż 300 m w przypadku autobusów, 400 m w przypadku tramwajów i 500 m w przypadku kolei aglomeracyjnej¹⁰. Jeszcze bardziej rygorystyczne cele postawiły sobie władze Związku Komunikacyjnego Renu i Ujścia Menu (Rhein-Main-Verkehrsverbund), gdzie docelowo do przystanku na obszarze zurbanizowanym ma być nie dalej niż 300 m. Należy mieć świadomość, że samochód parkuje zazwyczaj zdecydowanie bliżej (obok lub przed domem) i transport publiczny traci już na starcie¹¹. Bliskość przystanków jest też bardzo istotna w kontekście zmian demograficznych zachodzących w Niemczech, a z pewnym opóźnieniem również w Polsce. Kolejnym kryterium jest poczucie bezpieczeństwa, na które wpływa dobrze zaprojektowana infrastruktura przystankowa i drogi dojścia do niej oraz nowoczesny tabor. Nie mniej ważne jest, aby pasażer nie czuł konsekwencji coraz częściej nieuniknionych przesiadek. Zmiana środka lokomocji powinna się odbywać w miarę płynnie i nie być obciążeniem, nawet dla osób z dysfunkcją narządów ruchu, z zakupami czy z wózkiem¹².

Nowoczesne systemy transportowe, które osiągnęły sukces, odbiegają od polskich wyobrażeń, szczególnie w zakresie kształtowania taryf. W przeciwieństwie do tendencji obecnych w Polsce – komplikowania taryf, **na świecie, zwłaszcza przy użyciu najnowszych technik, takich jak karty zbliżeniowe, dąży się do upraszczania oferty, tak aby była zrozumiała dla klientów i nie prowadziła do sytuacji, w których okazywałoby się, że pasażer uiścił nieodpowiednią opłatę, co skutkuje nałożeniem na niego kary.** Wśród jednorazowych biletów dominują dwa typy: na krótkie trasy (ograniczony zazwyczaj liczbą przystanków, które można pokonać) oraz ważny przez dłuższy czas, tak że na nim można przejechać prawie całe miasto w jednym kierunku, nawet korzystając z kilku przesiadek. Tylko w nielicznych miastach (np. w Hamburgu) funkcjonują takie relikty, jak osobna taryfa dla autobusów pospiesznych. Nabywcy biletów okresowych są najcenniejszą grupą, dlatego też obdarza się ich licznymi przywilejami, np. darmowymi przejazdami poza godzinami szczytu oraz w weekendy dla rodziny lub znajomych, którzy podróżują z właścicielem takiej sieciówki, brak różnicowania na strefy taryfikacyjne przy zakupie biletów okresowych lub też innymi premiami związanymi z szeroko rozumianą mobilnością, np. zniżkami na car sharing czy darmowymi, strzeżonymi miejscami parkingowymi dla rowerów lub samochodów w głównych punktach przesiadkowych. Wprawdzie **niektóre polskie aglomeracje, np. warszawska, zaczynają wykorzystywać doświadczenia zachodnioeuropejskie, jest jednak wiele miast, np. Gdynia, gdzie system taryfowy jest nie tylko mocno skomplikowany, ale również zawiera wiele rozwiązań, które dalekie są od nowoczesnego pojmowania mobilności miejskiej, jak choćby bilety miesięczne ważne od poniedziałku do piątku.**

Wysoka częstotliwość, całodobowa oferta (uwzględniająca specyfikę nocnych połączeń), integracja różnych form lokomocji, dobra informacja, bliskość przystanków i dodatkowe przywileje mają pomóc w konkurencji transportu publicznego z samochodem. Wszystkie one sprawiają, że transport publiczny staje się elastyczny, szybki i pewny, podobnie jak prywatny samochód, a równocześnie dużo tańszy, zwłaszcza dla właścicieli biletów okresowych.

Inwestycje dla polskich miast - transport tramwajowy w okresie transformacji społeczno-gospodarczej

W polskich miastach można obserwować pozytywne tendencje w zakresie utrzymania i rozbudowy transportu publicznego. Pozwalają one stopniowo nadrobić stracony czas, zwłaszcza w zakresie odnowy infrastruktury: taboru oraz torowisk. Przemiany ostatnich lat przyniosły poprawę, zwłaszcza w zakresie modernizacji taboru. Niestety, **działania pozwalające na odtworzenie zdekapitalizowanego majątku pochłaniają większość środków, przez co miasta ograniczają zakres inwestycji w nowe przedsięwzięcia**

na rzecz transportu publicznego. Wprawdzie w wielu miastach posiadających już sieci tramwajowe realizowane są nowe trasy (np. w Bydgoszczy do dworca PKP i na Fordon, w Poznaniu przedłużenie Poznańskiego Szybkiego Tramwaju do dworca PKP oraz do centrum handlowego Franowo, Kraków rozwija system szybkiego tramwaju), a Warszawa – jedyne polskie miasto posiadające metro – rozpoczęła budowę drugiej linii. Nie trudno jednak zauważyć, że **większość z tych inwestycji to nadrabianie zaległości powstałych w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, a nie wychodzenie naprzeciw współczesnym kierunkom rozwoju przestrzennego miast. Największą wadą systemów transportowych w polskich aglomeracjach jest wspomniany już brak koordynacji z rozwojem urbanistycznym.**

Ponadto, zauważyć można brak doświadczenia w zakresie tworzenia pozostałej infrastruktury, z którą styczność mają pasażerowie. Szczególnie widoczne jest to przy budowie centrów przesiadkowych, które często nie zapewniają wygodnej zmiany środka lokomocji, narażając pasażerów na dodatkowe uciążliwości i pochłaniając dodatkowy czas.

Pozytywne zmiany obserwuje się natomiast w stylu zarządzania transportem. **Coraz częściej oddzielana jest funkcja organizatora przewozów od funkcji przewoźnika, a wybór przewoźników odbywa się na drodze przetargów, dzięki czemu następuje redukcja kosztów.** Ponadto, w 2007 r. Górny Śląsk doczekał się rozwiązania problemu tramwajów – nastąpiło nieodpłatne przeniesienie spółki Tramwaje Górnośląskie przez Ministra Skarbu Państwa na związek gmin regionu, które uzyskały realny wpływ na działanie przedsiębiorstwa. Przez prawie 20 lat właścicielem firmy był skarb państwa i jego ograniczone możliwości finansowe spowodowały, że przedsiębiorstwo było chronicznie niedoinwestowane. Gorzkim efektem komunalizacji jest decyzja Gliwic z lata 2009 o zamknięciu linii tramwajowej łączącej miasto z konurbacją śląską.

Do 2010 r. powstały w Polsce następujące nowe trasy tramwajowe: Poznański Szybki Tramwaj (1997), Krakowski Szybki Tramwaj (na odcinku: do Kurdwanowa w 2000 r., tunel KST – 2008 r., odcinek do Małego Płaszowa – 2010 r.), budowa trasy na Bemowie (2006 r.), tramwaj na Chełm w Gdańsku (2007 r.) oraz trzy odcinki w Elblągu (2002, 2006 i 2010 r.).

Istniejące plany rozwoju

Wśród inwestycji planowanych do realizacji (lub też będących w realizacji) w budżecie UE na lata 2007-2013 dominują zakupy taboru. Polskie miasta zamawiają blisko 400 nowych tramwajów za kwotę niemalże 3 mld PLN. Owo pobudze-

nie nastąpiło właśnie na skutek funduszy unijnych, jest to jednak kropla w morzu potrzeb. Polscy przewoźnicy eksploatują ok. 3500 wagonów tramwajowych (część z nich kursuje w trakcji ukrotnionej, więc liczba pociągów jest o ok. 1/3 niższa). Warszawa jest w trakcie realizacji największego w polskiej historii kontraktu na zakup 186 niskopodłogowych pojazdów, Gdańsk - 35, Wrocław - 31, Kraków - 24, Szczecin - 6. Kolejne 30 tramwajów Szczecin planuje zamówić w najbliższych latach. Podobną liczbę pojazdów chcą nabyć Tramwaje Śląskie. Poznań do Euro 2012 odebrać ma wszystkie 45 zamówionych pociągów. Częstochowa otrzymuje pierwsze z 7 nowych pojazdów.

Oslabienie kondycji finansowej samorządów lub zmiany w rozkładzie priorytetów inwestycyjnych, czy nawet zmiany w polityce transportowej są widoczne w niektórych miastach. Bydgoszcz przesuwa termin zakupu 15 niskopodłogowych tramwajów na kolejne lata, uzasadniając decyzję brakiem potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie. Toruń natomiast planuje redukcję zamówienia. Z planowanych 15 tramwajów niskopodłogowych planuje się już kupić tylko 10-12 pojazdów. Łódź planowany zakup 18 tramwajów podzieliła na kilka części, w zależności od możliwości finansowych. Pierwsza partia, dofinansowana ze środków UE, ma liczyć tylko 5 sztuk. Przetarg na zakup 30 tramwajów dla Tramwajów Śląskich odsuwa się w czasie ze względu na problemy z uzyskaniem gwarancji finansowych i pozyskaniem kredytów.

Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w miastach, gdzie są najmniejsze systemy tramwajowe. Gorzów Wielkopolski, Grudziądz czy podmiejskie spółki tramwajowe w aglomeracji łódzkiej (Międzygminna Komunikacja Tramwajowa, Tramwaje Podmiejskie) stać tylko na remonty posiadanego taboru i zakup używanych pojazdów z Europy Zachodniej.

Najbardziej ambitne plany rozwoju sieci tramwajowej ma stolica. Tramwaje Warszawskie przygotowały 5 projektów inwestycyjnych, które mają być zrealizowane do 2015 r., na łączną kwotę ponad 1,5 mld PLN. Największymi inwestycjami są trasa tramwajowa z Dworca Zachodniego przez Mokotów, Sadybę do Wilanowa oraz połączenie tramwajowe Tarchomina z Młocinami i Żeraniem. Ze względów finansowych jednak już dziś rozważa się ewentualne przesunięcia inwestycji w czasie.

Ambitne plany mają też małe miejscowości: Elbląg systematycznie rozbudowuje sieć tramwajową. W planach rozwojowych do 2013 przewidywane są jeszcze trzy odcinki.

Omawiając rozwój sieci tramwajowej, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden fakt. Niektóre nowe inwestycje powielają stare, błędne paradygmaty urbanistyczne. Budowa trasy tramwajowej w Gdańsku z Chełmu na Łostowice wraz z pętlą przy ul. Świętokrzy-

skiej planowana jest skrajem osiedla, z dala od zabudowy. Dodatkowo, w ramach inwestycji następuje znacząca rozbudowa sieci drogowej (powstająca ulica Nowa Łódzka ma być dwujezdniową arterią), co walnie przyczyni się do spadku atrakcyjności tramwaju. Alternatywą mogłaby być budowa tramwaju przez środek osiedla, z jednoczesnym zagospodarowaniem na zieleni i zabudowę nieużytków znajdujących się w środku osiedla (ryc. 4). Wówczas tramwaj stałby się elementem polityki odnowy miasta. Należy podkreślić, że podobne inwestycje urbanistyczno-transportowe osiągnęły sukces w krajach Europy Zachodniej¹³.

WYKRES 3. Alternatywny przebieg trasy tramwajowej na Łostowice zapewniłby zdecydowanie lepszą obsługę transportową osiedla przyczyniając się równocześnie do uporządkowania struktury urbanistycznej. Rycina prezentuje proponowany przebieg trasy wraz z przystankami (kolor czerwony) i ich zasięgiem - strefą dojazdu (określi) oraz proponowane uzupełnienie tkanki urbanistycznej (kolor biały) i zieleni ochronnej wokół dróg i parków (kolor jasnozielony).



Źródło: opracowanie dr. inż. arch. Bogusza Modrzewskiego. Podkład maps.google.com

Wśród inwestycji w rozwój infrastruktury tramwajowej w Polsce na uwagę zasługują projekty połączenia kampusów uniwersyteckich z miastem. Pod koniec 2010 r. rozpoczęła się budowa tramwaju do kampusu Uniwersytetu Jagiellońskiego zlokalizowanego w krakowskiej dzielnicy Ruczaj, w Toruniu nastąpiło natomiast wyłonienie wykonawcy. Obie inwestycje są szczególnie istotne z punktu widzenia kształtowania właściwych postaw transportowych wśród studentów. **Doświadczenia zagraniczne w tym zakresie pokazują, że w okresie studiów kształtowane są nawyki komunikacyjne, które wnoszone są w dorosłe życie.**

Również w zakresie inwestycji, obserwować można tendencje do redukcji ambitnych planów. Przykładowo Poznań de facto wycofał się z budowy trasy tramwajowej na dworzec Poznań-Wschód, choć zarezerwowano na niego pieniądze w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2007-2013. Również redukcja objęła projekt odnowy infrastruktury tramwajowej na Euro 2012. Zrezygnowano z przebudowy torowisk na pasy autobusowo-tramwajowe w ciągu ulic Dąbrowskiego – Przybyszewskiego – Arciszewskiego.

Duży projekt rozbudowy przewidywał Wrocław. Miały powstać trasy pod nazwą Tramwaj Plus, na których możliwe jest osiągnięcie wyższej prędkości przemieszczania się dzięki priorytetom na skrzyżowaniach. W 2009 r. jednak przedstawiono kolejny projekt skracający linię 12+, tym razem zamiast do Sępolna tramwaj ma dojechać na Stadion Olimpijski. Również projekt mający odmienić oblicze transportu publicznego w Łodzi – Łódzki Tramwaj Regionalny nie został dokończony w planowanym rozmiarze. W 2009 r. miasto Zgierz ze względu na zbyt niską dotację z Urzędu Marszałkowskiego, zrezygnowało z budowy zgierskiego odcinka Łódzkiego Tramwaju Regionalnego.

Metro dla Krakowa, Łodzi, Poznania i Wrocławia?

Miasta średniej wielkości coraz częściej wyposażane są w systemy szybkiego transportu szynowego, w szczególności w metro. Najmniejszym miastem posiadającym metro jest szwajcarska Lozanna licząca 126 000 mieszkańców. Kursują w niej dwie linie biegnące częściowo pod ziemią – pierwsza linia ma tylko 3 z 15 stacji pod ziemią, druga już w blisko 70% biegnie pod ziemią. Kolejnym jest francuskie Rennes liczące 207 000 mieszkańców. Pod ziemią biegnie blisko 90% z liczącej 9,4 km trasy.

W przypadku rozwiązań dla Krakowa, Łodzi, Poznania i Wrocławia bardziej miarodajne są rozwiązania stosowane za zachodnią granicą Polski. Miasta niemieckie liczące ok. pół miliona mieszkańców zazwyczaj posiadają zarówno własne systemy kolei aglomeracyjnych, jak i systemy szybkiego tramwaju zwane „Stadtbahn”.

Takie rozwiązania funkcjonują m.in. w Kolonii, Dortmundzie, Hanowerze, Stuttgarcie. Najbardziej kompleksowe rozwiązanie w zakresie transportu publicznego posiada licząca 504 000 mieszkańców Norymberga. Oprócz systemu kolei aglomeracyjnej i sześciu linii tramwajowych miasto posiada 35 km linii metra z czego 29,5 km biegnie pod ziemią.

Polskie miasta w pierwszej kolejności powinny otrzymać wsparcie – zarówno prawne polegające na zmianach w prawie kolejowym, jak i finansowe – na rzecz wykorzystania istniejącej infrastruktury kolejowej. Mimo iż infrastruktura ta wymaga zazwyczaj znaczących nakładów, głównie na odnowę torowisk, ale i również na realizację stacji i przystanków kolejowych tak, aby ich rozmieszczenie było adekwatne do struktury urbanistycznej, to jednak **największym problemem wydają się kwestie prawno-organizacyjne oraz brak większego zainteresowania ze strony zarządców infrastruktury kolejowej.** Brak jest spójnego i konsekwentnie realizowanego harmonogramu odbudowy infrastruktury. Istniejące plany dotyczą właściwie tylko najważniejszych linii o charakterze transeuropejskim, które jedynie w ograniczonym stopniu zaspokajają potrzeby aglomeracji.

Dopiero w dalszej kolejności należy rozważać budowę systemów metra czy prame-tra. W części miast pewne możliwości rozwoju transportu publicznego stwarza wykorzystanie kolei aglomeracyjnej w roli premetra. W Poznaniu budowa tunelu od dworca głównego do Dworca Garbary lub Poznań Wschód mogłaby być zarówno przybliżeniem kolei do miasta – stacje 2 lub 3 znajdowałyby się w ścisłym śródmieściu – jak i rozwiązaniem problemów ograniczonej przepustowości linii Poznań Główny-Poznań Wschód. Projekt kolei dużych prędkości przewiduje w Łodzi podziemną trasę łączącą stacje Łódź Fabryczna i Łódź Kaliska stwarzając okazję do budowy przynajmniej jednej stacji na potrzeby kolei aglomeracyjnej – w okolicach ulicy Piotrkowskiej. Planowany tunel powinien więc być z założenia dostępny również dla pociągów regionalnych oraz aglomeracyjnych. Podobne rozwiązanie zastosowano w Lipsku, pod którego centrum powstaje tunel - „City-Tunnel Leipzig” długi na blisko 2 km łączy Dworzec Główny z Dworcem Bawarskim. W śródmieściu powstaną w tunelu dwie stacje, w tym jedna pod Rynkiem. Koszt inwestycji szacuje się na ok. 900 mln. EUR, co znacząco przekroczyło planowane nakłady 572 mln EUR. Wkład finansowy miasta wynosi ok. 1%.

Tramwaje dla Olsztyna, Białegostoku, Płocka, Rzeszowa?

Lata sześćdziesiąte XX w. przyniosły likwidację wielu systemów tramwajowych. W 1959 r. zamknięto sieć w Słupsku, w 1962 r. w Inowrocławiu, w 1965 r. w Olsztynie, rok później w Wałbrzychu, w 1969 r. w Legnicy i Jeleniej Górze oraz w 1971 r. w Białsku-Białej. Odtworzenie tramwajów brane było pod uwagę w Olsztynie i Płocku. Pra-

ce nad tymi projektami są zaawansowane, jednak o ile w Olsztynie ma nastąpić wczesną wiosną 2011 r. rozstrzygnięcie szacowanego wg kosztorysów na 321 mln zł przetargu na budowę sieci tramwajowej w modelu „projektuj i buduj”, o tyle w dniu 17 stycznia 2011 r. nastąpiło unieważnienie postępowania przetargowego, „którego przedmiotem jest zaprojektowanie i wybudowanie trasy tramwajowej w Płocku oraz dostawa taboru tramwajowego wraz ze świadczeniem usług utrzymania technicznego taboru”. Nastąpiło ono w skutek realizacji obietnic wyborczych nowego prezydenta miasta Andrzeja Nowakowskiego, który inwestycję określał mianem „zbędnej i niepotrzebnej”¹⁴.

Postulat budowy rozważany jest nadal w Białymstoku – w jednym nielicznych spośród polskich średnich i dużych miast, w którym następuje w ostatnich dwóch dekadach systematyczny wzrost liczby mieszkańców. Ewentualna realizacja mogłaby nastąpić w perspektywie kolejnego okresu programowania Unii Europejskiej na lata 2013-2020.

Budowa sieci tramwajowych w Polsce wskazana byłaby przede wszystkim w dwóch kategoriach miast: liczących powyżej 200 000 mieszkańców (np. Lublin, Radom) oraz mniejszych miast, gdzie specyficzny układ urbanistyczny czyniłby inwestycję uzasadnioną przestrzennie, społecznie i ekonomicznie, np. w rozciągniętym wzdłuż Wisły Płocku. Do rozważenia objęcia wsparciem pozostają jeszcze dwie kategorie miast. Miasta liczące ok. 150 000 – 200 000 mieszkańców i równocześnie borykające się obecnie z dużymi problemami komunikacyjnymi, a także miasta w terenach atrakcyjnych turystycznie, będące centrami subregionów.

W trzeciej grupie mógłby się znaleźć np. Rzeszów, który jeszcze do 2010 r. rozważał budowę automatycznej (bezobsługowej) kolei naziemnej, ostatecznie zupełnie rezygnując z ambitnych planów i ograniczając rozwój transportu publicznego do modernizacji trakcji autobusowej. Natomiast do czwartej grupy należałoby zaliczyć np. Jelenią Górę. Niektóre polskie miasta zlokalizowane na terenach atrakcyjnych turystycznie czy uzdrowiskowych, mają szansę na wdrożenie sieci tramwajowych, choć niekoniecznie w formule klasycznych tramwajów. W wielu mniejszych miejscowościach Niemiec (np. Saarbrücken – 175 000 mieszkańców, Heilbronn – 121 000, Nordhausen – 44 000) czy Francji (np. Miluza – 110 000 mieszkańców, Valenciennes – 43 000) rozwijane są koncepcje tramwaju regionalnego wykorzystującego czynną lub zamkniętą infrastrukturę kolejową. Budowę tramwaju regionalnego rozważa licząca 88 000 mieszkańców Tybinga, która jest równocześnie ważnym ośrodkiem akademickim. O ile model ten w dużych miastach bywa nieskuteczny, m.in. ze względu na przenoszenie spóźnień z sieci kolejowej na tramwajową, to w mniejszych ośrodkach pozwala z sukcesem łączyć zalety tramwaju z zaletami kolei aglomeracyjnych walnie przyczyniając się do poprawy dostępności, redukcji czasów przejazdu i liczby przesiadek.

Koszt realizacji inwestycji tramwajowej w znaczącym stopniu zależy od otoczenia, w którym jest ona realizowana. W Polsce ceny kształtują się od ok. 4 mln PLN za kilometr dwutorowej trasy budowanej „w szczerym polu” do ok. 35 mln PLN za kilometr trasy, którego powstanie wymaga przebudowy infrastruktury podziemnej czy też reorganizacji sąsiedniego układu drogowego. Doświadczenia francuskie czy niemieckie pokazują, że budowa torowiska tramwajowego wraz z przyległą infrastrukturą (np. stacjami zasilania) nie przekracza nakładów w wysokości 10 mln EUR za kilometr. Koszt zakupu taboru niskopodłogowego o długości ok. 30 m wynosi ok. 2 mln EUR za pojazd. Przetargi rozpisywane w Polsce pokazują, iż krajowi producenci potrafią zaoferować niższą cenę – od ok. 7 mln PLN.

Koszt zakupu tramwajów dwusystemowych jest wyższy o kilkanaście – kilkadziesiąt procent niż klasycznego taboru. Rosnąca konkurencja w tym segmencie obniża jednak ceny oraz rozszerza wachlarz dostępnych rozwiązań, m.in. o tramwaje napędzane energią elektryczną oraz olejem napędowym.

Trwały rozwój transportu publicznego

Obecnie zdecydowana większość programów odnowy lub rozwoju transportu publicznego wspierana jest ze środków Unii Europejskiej, zarówno rozdzielanych na poziomie regionalnym, jak i krajowym, a także w przypadku pilotażowych programów ze środków inicjatyw wspólnotowych (np. Interreg). **Środki unijne praktycznie zastąpiły jakiegokolwiek formy wsparcia miejskiego transportu publicznego z budżetów własnych województw czy budżetu centralnego. O ile na obecnym etapie jest to sytuacja z wielu względów uzasadniona, to należy liczyć się z faktem zmniejszania się ilości pieniędzy w kolejnych okresach programowania.** Składa się na to wzrost możliwości polskich regionów oraz tendencje w samej Unii Europejskiej, zmierzającej w kierunku koncentracji wydatków na najbardziej istotnych dla rozwoju kwestiach (nauce czy przemyśle nowych technologii).

Polska, aby zapewnić trwały rozwój transportu publicznego, potrzebuje prawodawstwa na wzór niemieckiej ustawy o wspieraniu gminnego transportu (Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden; Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG), która weszła w życie w 1971 r. Niemiecki ustawodawca motywował przyjęcie tej ustawy faktem, że wiele zadań inwestycyjnych przerasta możliwości realizacyjne gmin utrudniając rozwój lokalny. Niemieckie rozwiązanie uzależnia możliwość pozyskania środków od kilku szczegółowo określonych kryteriów. Gminy niemieckie mogą otrzymać wsparcie, gdy:

- rodzaj i zakres inwestycji są pilnie potrzebne w celu poprawy warunków ruchu oraz spójne z celami zagospodarowania przestrzennego,
- inwestycja wpisuje się w plany rozwoju gminy,
- budowa jest prawidłowo zaplanowana, a jej realizacja i efekty są zgodne z zasadą efektywności i gospodarności,
- uwzględnia potrzeby osób niepełnosprawnych, biorąc pod uwagę podczas planowania projektu opinie środowisk zrzeszających osoby niepełnosprawne.

Wsparcie może być przeznaczone na:

- budowę linii tramwajowych, metra i kolei aglomeracyjnych z wyłączeniem kolei będących własnością skarbu państwa, które otrzymują wsparcie na drodze określonej przez inne ustawy,
- realizację pasów autobusowych,
- tworzenie systemów sterowania ruchem oraz parkingów przesiadkowych („Park&Ride”) pod warunkiem, że ich realizacja przyczyni się do ograniczenia korzystania z samochodu,
- budowę ulic gminnych ważnych z punktu widzenia organizacji ruchu w gminach, dróg międzygminnych i dojazdowych do dróg wyższego rzędu (np. autostrad, dróg ekspresowych),
- dróg dojazdowych do centrów logistycznych oraz dróg na obszarach wymagających przekształceń.

Ustawa była pisana jeszcze w okresie obowiązywania poglądu o dominującej roli samochodu, nie dziwi więc znaczenie, jakie zostało przypisane budowie dróg. Niemniej, praktyka rozdziału środków oraz sposobu ewaluacji wniosków na przestrzeni czterech dekad zmieniała się, przenosząc ciężar z inwestycji w sieć drogową na inwestycje w transport publiczny, zachowując jednak możliwość wsparcia budowy dróg przy spełnieniu stosownych rygorów. Rocznie na ten cel przeznaczają się blisko 2 miliardy euro.

W szwajcarskim odpowiedniku – Programie Aglomeracyjnym Transportu i Struktury Osadniczej (Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung) kładzie się szczególny nacisk na integrację transportu z polityką przestrzenną, wspierając również działania na rzecz koncentracji zabudowy w obszarach śródmiejskich oraz dobrze skomunikowanych koleją. Ponadto umożliwia się dofinansowanie projektów transgranicznych w zakresie inwestycji poza granicami państwa, jeśli będzie to z korzyścią dla miast szwajcarskich. Przykładem jest realizacja dwóch transgranicznych tras tramwajowych z Bazylei do Weil am Rhien (Niemcy), a także do Saint-Louis (Francja) zapewniając dojazd do lotniska „EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg”. Władze Konfederacji Szwajcarskiej początkowo przewidywały w ramach całego programu wsparcie w wysokości 6 mi-

liardów franków szwajcarskich na okres 20 lat. Pierwsze pieniądze zostały uruchomione na początku 2008 r. W związku z dużym zainteresowaniem samorządów planowane jest podwojenie wsparcia ze strony budżetu centralnego.

Należy zaznaczyć, że w Polsce utworzono system wsparcia dla inwestycji w drogi gminne, przewidując na ten cel ok. 1 miliarda złotych rocznie, począwszy od 2009 r. Za podział środków odpowiedzialne było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a zwyczajową nazwę „schetynowek”, drogi zawdzięczają nazwisku ówczesnego szefa resortu. Jest to dodatkowe źródło wsparcia budowy dróg, obok funduszy unijnych, które z powodzeniem wykorzystywane są na ten cel przez gminy. Transport publiczny nie doczekał się jednak analogicznego źródła wsparcia. Obserwować można natomiast trend polegający na dofinansowaniu rozbudowy sieci drogowej unijnymi pieniędzmi przeznaczonymi na rozwój transportu publicznego. Najlepszym przykładem są poznańskie plany sfinansowania budowy wiaduktów nad nieistniejącą autostradą miejską (tzw. III rama, która na pewno nie powstanie w najbliższej dekadzie), z funduszy projektu „Odnowa infrastruktury transportu publicznego w związku z organizacją EURO 2012 w Poznaniu”. **Polski mechanizm wsparcia rozwoju transportu publicznego musiałby mieć więc bardzo wyraźnie sprecyzowane kryteria i służyć tylko inwestycjom w trakcję tramwajową, kolejową i autobusową.**

Niedoceniane formy mobilności

Znaczenie ruchu pieszego i rowerowego jest w większości polskich miast niedoceniane. W sytuacji znaczących ograniczeń budżetowych polskich samorządów, to właśnie inwestycje w te formy mobilności mogą przynieść największy efekt w stosunku do nakładów. Podstawowym problemem, przed którym stoją polskie miasta, jest jednak wypracowanie standardów jakościowych i wzorców dobrej praktyki. Dwa główne obszary to **unifikacja rozwiązań dla osób niepełnosprawnych** (m.in. systemy informacji przestrzennej, katalogi prowadnic, mapy trójwymiarowe) oraz **standardy infrastruktury rowerowej** (m.in. katalogi nawierzchni, sposoby separacji od innych użytkowników ruchu, rozwiązania na skrzyżowaniach).

W praktyce polskich miast na pierwszym miejscu stawia się zaspokojenie potrzeb zmotoryzowanych, a następnie infrastrukturę pieszą realizuje się wg przewidzianych przepisami minimów jakościowych (szerokości chodników, czasy przejść). Infrastruktura rowerowa realizowana jest natomiast bardziej dla pokazania, iż o rowerzystach się myśli, niż rozwiązania realnych problemów, takich jak poprawa wygody jazdy i bezpieczeństwa czy skrócenie czasu przejazdów. W rezultacie, w polskim pejzażu obserwować można liczne wielopasowe arterie, przy których

zabrakło miejsca na drogę rowerową na całej długości, a chodnik posiada minimalną szerokość (1,5 m) niezależnie od rzeczywistych potrzeb ruchu pieszego. Co więcej, ten sposób myślenia o projektowaniu infrastruktury wkrada się do śródmieść, niszcząc handlowy i mieszkaniowy charakter wielu ulic. W sytuacji, gdy w miastach Europy Zachodniej likwiduje się podziemne i nadziemne przejścia dla pieszych oraz zmniejsza się liczbę sygnalizacji świetlanych, w Polsce piesi napotykać na nowe przeszkody. Sytuacje, gdy tworzy się przestrzeń ulicy, w której piesi nie tylko mają dostatecznie dużo miejsca, ale również dzięki odpowiedniemu doborowi zieleni i małej architektury czują się dobrze, należą do rzadkości. **Jednym z nielicznych pozytywnych przykładów jest próba repedestrianizacji niektórych ulic w centrum Poznania objętych strefą „tempo 30”, gdzie zawęża się jezdnie przy przejściach dla pieszych, wynosi się przejścia dla pieszych czy tworzy się „wyspy” – miejsca na chodnikach, gdzie można przysiąść wśród zieleni i odpocząć.**

Z punktu widzenia poprawy bezpieczeństwa ruchu rowerowego poza obszarami zurbanizowanymi istotnym jest stworzenie programów zapewniających sprawny mechanizm dofinansowywania infrastruktury rowerowej (w postaci dróg pieszo-rowerowych) przy drogach krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Realizacja dróg pieszo-rowerowych przy drogach pozamiejskich odbywa się w ostatnich dwóch dekadach w większości państw Europy Zachodniej. Realizowana jest ona w różnej formie, czy poprzez działania w ramach modernizacji dróg, czy – jak ma to miejsce w Niemczech – również poprzez specjalne projekty rządowe, z osobnym budżetem. W Niemczech w ostatniej dekadzie na inwestycje rowerowe przy drogach federalnych rząd przeznaczał 80-100 mln EUR rocznie. Polska powinna stworzyć podobne mechanizmy na poziomie centralnym dla dróg krajowych i regionalnym dla dróg wojewódzkich oraz powiatowych. Wsparcie unijne możliwe jest również dla inwestycji w miejskie sieci dróg rowerowych. Polskie miasta mają w tym zakresie doświadczenie, czego najlepszym przykładem są inwestycje w Gdańsku, Gdyni i Sopocie. Warunkiem koniecznym jest jednak wpisanie tych zadań w programy rozwoju regionalnego w kolejnym budżecie UE. Środki unijne na rewitalizację służyć mogą natomiast na poprawę warunków ruchu pieszego oraz jakości przestrzeni publicznych.

Ruch samochodowy dostosowany do miast

Zarówno polska praktyka, jak i systemy prawne, nie sprzyjają prowadzeniu przez samorządy komunalne opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju polityki wobec ruchu samochodowego. Stosunkowo duże pieniądze pochodzące z własnych zasobów, dofinansowania budżetu centralnego czy środków unijnych wydaje się głównie na rozbudowę sieci drogowej w miastach, jednocześnie zachęcając innych mieszkańców

do wyboru samochodu w codziennych podróżach. Zbyt mało wagi przywiązywanej jest do zapewnienia dojazdu samochodem, gdy to jest absolutnie konieczne, przy jednoczesnym zachęcaniu do wyboru innych środków lokomocji w pozostałych sytuacjach. Co więcej **planowanie przestrzenne, a właściwie jego brak, zwiększają uzależnienie od samochodu znacząco podnosząc koszty ponoszone przez mieszkańców i zarządców dróg.**

Pierwszą grupą zadań do uporządkowania w polskich miastach są kwestie związane z parkowaniem. Maksymalne opłaty w strefach płatnego postoju regulowane są ustawowo, a ustawowe stawki od wielu lat pozostają niezmiennie, co prowadzi do sytuacji, kiedy w miejscach największego zapotrzebowania na miejsca parkingowe opłaty są niższe niż punkt równowagi cenowej i strefa nie spełnia swojego podstawowego zadania – nie zabezpiecza określonego odsetka wolnych miejsc parkingowych dla klientów przyjeżdżających do centrum. Niska skuteczność w karaniu za nielegalne parkowanie (na skutek braku możliwości nakładania kar administracyjnych na właścicieli pojazdów, przy jednoczesnej konieczności osobistego wręczenia mandatów) sprzyja uciekaniu z legalnych, ale płatnych miejsc parkingowych do miejsc nielegalnych. Ułomne przepisy (brak *explicite* zdefiniowanych kategorii) utrudniają tworzenie specjalnych miejsc dostępnych tylko dla dostaw towarów lub miejsc parkingowych, na których można zatrzymać się tylko na kilkanaście minut, np. w celu dokonania zakupów. Nie sprzyja to tworzeniu dogodnych warunków dla rozwoju handlu na obszarach z dużym deficytem miejsc parkingowych.

Drugim wyzwaniem jest lepsze wykorzystanie samochodów, które prowadziłyby do zmniejszenia ruchu. **W Polsce, poza nielicznymi pilotażowymi projektami, np. w Krakowie, brakuje wsparcia ze strony samorządów dla *car-poolingu* (zachęcania do wspólnych dojazdów samochodem i dzielenia się kosztami). Nie istnieją systemy *car-sharingu* (niekomercyjny system wypożyczania samochodów dla członków stowarzyszeń, wypożyczenie samochodów odbywa się w sposób automatyczny), które wielu osobom pozwalają egzystować bez posiadania własnego samochodu (np. dojazdy do pracy odbywają się komunikacją miejską, a samochód wypożycza się z *car-sharingu* jadąc na zakupy).** Prawne uwarunkowania uniemożliwiają tworzenie popularnych w USA wydzielonych pasów ruchu dla samochodów wiozących minimum 3 osoby.

Najważniejszym problemem jest jednak kwestia planowania przestrzennego, które w polskiej praktyce zwiększa uzależnienie od samochodu. Zgoda na zabudowę mieszkaniową w miejscach oddalonych od infrastruktury transportu szynowego czy nawet od głównych szlaków komunikacji autobusowej, uniemożliwiają efektywną ekonomicznie

i konkurencyjną obsługę transportem publicznym. Wysoce kontrowersyjne jest stosowanie w Polsce minimalnych normatywów parkingowych (minimalnej liczby miejsc parkingowych w odniesieniu do konkretnej inwestycji), podczas gdy w Europie Zachodniej chcąc uniknąć dodatkowego ruchu samochodowego stosuje się maksymalne normatywy parkingowe (maksymalną liczbę miejsc parkingowych, jaką może zbudować inwestor przy okazji budowy mieszkań, centrów handlowych czy biur).

Podsumowanie

Odkładanie inwestycji w transport publiczny negatywnie wpływa na konkurencyjność nie tylko miast, ale również kraju. **Bez szybkich linii tramwajowych oraz kolei aglomeracyjnej narastać będzie chaos komunikacyjny obniżający jakość życia i pracy w centrach miast, wzmacniając negatywne procesy suburbanizacji i upadku śródmieść. Odnowa istniejącej infrastruktury nie jest wystarczającą odpowiedzią na realne potrzeby mieszkańców.** Konieczne są inwestycje w nowe trasy. **Zadłużone polskie samorządy nie będą w stanie poradzić sobie z tym zadaniem.** Polska powinna uczyć się z doświadczeń Niemiec, Francji czy Szwajcarii i tworzyć własne programy wsparcia rozwoju szybkiego transportu publicznego w aglomeracjach, jednocześnie wymagając należytej jakości usług tak, aby środki publiczne przynosiły maksymalny efekt. Metro w Poznaniu czy tramwaj w Przemyślu nie są więc pomysłami z góry skazanymi na porażkę, choć należy zaliczyć je do projektów przewidzianych w perspektywie kolejnych budżetów unijnych.

W trudnych warunkach finansowych, jak i w sytuacji systematycznie rosnących kosztów paliw, miasta powinny przede wszystkim rozwijać najtańszą – zarówno dla użytkowników, jak i inwestora – alternatywę dla ruchu samochodowego: ruch pieszki i rowerowy. Również w tym zakresie do nadrobienia są poważne zaległości wynikające głównie z braku przywiązywania dostatecznej uwagi do jakości dróg rowerowych i trotuarów. Bez wypracowania atrakcyjnych przestrzeni publicznych w śródmieściach nie ma szans na odwrócenie odpływu handlu i usług. Przed polskimi miastami stoją też wyzwania odnośnie zmiany podejścia do ruchu samochodowego, zwłaszcza w zakresie polityki parkingowej, a także tworzenia nowych form wykorzystania samochodów (np. *car-sharingu*).

Zmiany te wymagają świeżego spojrzenia na dotychczasowe problemy i nauki w oparciu o zagraniczne doświadczenia.

Przypisy:

1. Źródło: dane Eurostatu.
2. Dane za 2005 r., źródło: *Warszawskie Badanie Ruchu wraz z opracowaniem modelu ruchu*. BPRW SA, Warszawa 2005.
3. Dane za 2009 r., źródło: Wiener Stadtwerke.
4. Dane za 2008 r., źródło: Mobilität in Deutschland. INFAS / DLR.
5. C. Hass-Klau, *Walking and the Relationship to Public Transport, Australia: Walking the 21st Century*, Perth, Western, 20-21.02.2001. Materiały konferencyjne.
6. Kompleksowe badania ruchu w Gdańsku w 2009 r., Urząd Miasta Gdańska, 2009 r.
7. K. Hebel, K. Grzelec, O. Wyszomirski, *Badania potrzeb przewozowych, popytu, preferencji i zachowań komunikacyjnych na przykładzie Gdyni*, w: Żurowska, J. (red.), *Kompleksowe Badania Ruchu – Teoria i praktyka, doświadczenia miast polskich*. SITK, Kraków 2010, s. 72-82.
8. G. Karoń, R. Żochowska, A. Sobota, *Zachowania komunikacyjne w Aglomeracji Górnośląskiej – wybrane wyniki z 2009 roku*. w: Żurowska, J. (red.), *Kompleksowe Badania Ruchu – Teoria i praktyka, doświadczenia miast polskich*. SITK, Kraków 2010, s. 83-96.
9. *Sytuacja gospodarstw domowych w 2008 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*. GUS, Warszawa 2009.
10. W. Loose, *Flächennutzungsplan 2010 Freiburg – Stellungnahme zu den verkehrlichen Auswirkungen*. Öko-Institut, Fryburg Bryzgowijski 2001.
11. H. Knoflacher, *A new way to organize parking: the key to a successful sustainable transport system for the future*, *Environment and Urbanization* (International Institute for Environment and Development) vol.18 (2), 2006, s. 387-400.
12. P. White, *Public transport: its planning, management and operation*, Routledge, Oxon – Nowy Jork 2008.
13. M. Beim, M. Haag, *Freiburg's way to sustainability: the role of integrated urban and transport planning*, [w:] M. Schrenk., V. V. Popovich, P. Zeile (red.) REAL CORP 2010: *Cities For Everyone. Liveable, Healthy, Prosperous* - Proceedings / Tagungsband, 2010, s. 285-294.
14. *W Płocku nie będzie linii tramwajowej*, Radio dla Ciebie, 07.12.2011; http://www.rdc.pl/index.php?pol/aktualnosci/aktualnosci/w_plocku_nie_będzie_linii_tramwajowej, dostęp w dniu 17.02.2011 r.

Kilka uwag o polskim krajobrazie

Piotr Libicki

Piękno krajobrazu nie jest pięknem danym, objawionym nam w idealnej formie. Jest to subtelna konstelacja malowniczych wzniesień, rzek i jezior, lasów, ale i uprawnych pól, wijących się dróg, w końcu wsi i miast z wieżami kościołów, czasem masywami średniowiecznych zamków. Nie jest więc to dzieło przypadkowe, ale dzieło konstruowane siłą natury i rozumnym okiem człowieka. Jest to harmonia dwóch żywiołów, z których każdy przestrzega określonych reguł – przyroda rocznego cyklu, człowiek uporządkowanej ekspansji. I tak przez setki lat dwa żywioły współtworzyły dzieło doskonałe.

Uporządkowana ekspansja

Zasada uporządkowanej ekspansji była zasadą w naszej cywilizacji odwieczną, sięgającą czasów starożytnej Grecji i Rzymu. Miasta, bo one tworzyły krajobraz starożytnego świata, były zakładane w przemyślany sposób. Charakteryzowała je jasno określona struktura: centralny plac miejski, przy którym wznosiła się siedziba władz oraz świątynia, regularny układ ulic i określona precyzyjnie zabudowa. Kraniec miasta wyznaczały mury. Miały one znaczenie obronne, ale określały często granicę obowiązywania prawa miejskiego. Ta precyzyjnie wyrysowana struktura przestrzenno-prawna, nie miała komplikować życia, tłumić indywidualności mieszkańców, poddawać ich kontroli władzy. Wręcz przeciwnie. Miała ułatwiać życie, zapewniać im bezpieczeństwo, gwarantować możliwość rozwoju. Granicą wolności jednostki było dobro wspólne mieszkańców, pojęcie najwyższe w ramach wspólnoty.

Średniowiecze, czas oświeconych elit, miało głęboką świadomość, że przestrzeń należy budować w sposób uporządkowany, najlepiej na solidnym fundamencie sprawdzonego prawa. Słynne *Ius municipale magdeburgense*, które dało prawną podstawę lokacji kilkuset polskich miast w średniowieczu oraz okresie nowożytnym, powstało w oparciu o odnalezioną dokumentację jednego z miast rzymskich. W efekcie przy dawnych piastowskich grodach otoczonych wałami, przy których chaotycznie rozsiadała się zabudowa kolejnych podgrodzi i przygrodzowych osad, od XIII wieku, przyjmując pra-

wo magdeburskie, wyznaczano wielki rynkowy plac i wybiegające z niego prostopadłe ulice. Wymierzano działki. Potem, zgodnie z „rysunkiem” stawiano ratusz i sukiennice, w niedużej odległości od rynku kościoł, a na poszczególnych działkach kupcy i rzemieślnicy stawiali domy. Magistrat zakładał wodociągi, fundował łaźnię i otaczał miasto solidnym murem. Nie było nic przypadkowego, wszystko było zaplanowane. W krajobrazie rysowały się baszty obwarowań, wieże kościołów i szczyty kamienic.

Prawo niemieckie, które w Polsce cieszyło się popularnością do końca I Rzeczypospolitej, określało nie tylko prawno-przestrzenny kształt miast, ale także zasady lokacji i ustrój wsi. Nieobojętna dla średniowiecznych „prawodawców-planistów” była również kwestia dróg i całej drogowej infrastruktury. Zapis prawa mówił, że szerokość traktu między miejscowościami nie może być mniejsza niż 8 stóp. W ten oto sposób, dzięki precyzyjnym narzędziom, których fundamentem było pojęcie dobra wspólnego, średniowiecze stworzyło harmonijny krajobraz pulsujący gęstą zabudową z interwałami pól, łąk i lasów poprzecinanych siatką gościńców i dróg. Precyzyjnie wyrysowane przepisami kształty tworzyły kompozycję godną malarskiego obrazu.

Trudno znaleźć słowo, które opisałoby wielkie przemiany, jakie zaszły w miastach na przełomie XIX i XX wieku. Średniowieczne *urbs* stawało się przeżytkiem. Niewyobrażalny rozwój przemysłu i niespotykana od XIII wieku koniunktura przekształciła je w wielkie organizmy zamieszkałe często przez setki tysięcy osób. Nowa struktura społeczna, nowe funkcje i nowe potrzeby domagały się nowych rozwiązań, nowych rewolucyjnych koncepcji. Było to wielkie urbanistyczno-architektoniczne wyzwanie, które – o czym wciąż się przekonujemy – zrealizowano z niezwykłą doskonałością. Mamy tego dowody w postaci ulic i alei zabudowanych harmonijnie kamienicami, placów i publicznych parków odpowiadających postulatowi tworzenia miast-ogrodów, gmachów teatrów i muzeów, urzędów i szkół, willowych dzielnic dla miejskich elit i osiedli dla robotników, w końcu skwerów, pomników, fontann – wszystkiego czego potrzebuje nowy mieszkaniec miasta. **Wyobraźnia władz miasta oraz inżynierów kazała ją projektować z myślą nie tylko o współczesnych mieszkańcach, ale o przyszłych ich pokoleniach, w efekcie wiele rozwiązań służy nam do dziś.**

Polska 1989

Bez wątplenia dynamiczne przemiany gospodarcze w Polsce po 1989 roku dorównały tym z połowy XIII wieku oraz przełomu XIX i XX stulecia. W przeciwieństwie jednak do tamtych historycznych przemian społeczno-ekonomiczne procesy lat dziewięćdziesiątych nie zostały ujęte ramą precyzyjnych przestrzennych przepisów, nie otrzymały ustroju, by wydać owoce pięknych miejskich i wiejskich krajobrazów

– rozwinięć historycznych kompozycji i nowych dzieł. **Odrzucono wszystko, co byłoby dziedzictwem PRL-owskiej epoki, nawet jeżeli było dziedzictwem dobrym, i nie zaproponowano nic w zamian, nic, co można by nazwać planem przestrzennego porządku.** Uznano, że wolny rynek potrafi kreować prawdziwe „rynkowe” krajobrazy, a pojęcie dobra wspólnego realizuje się w tym, co dobre dla każdego z osobna. W efekcie **miasto jako dobro wspólne przestało istnieć.** Publiczna przestrzeń stała się przedmiotem komercyjnych targów i rywalizacji, a prywatna obszarem wybujałej, niczym nieograniczonej, egoistycznej kreacji-realizacji. Pomiędzy kamienicami śródmieścia wyrastać zaczęły płoty strzeżonych osiedli a pomiędzy osiedlami przedmieść jednorodzinne domy. **Peryferia napuchły kosztem centrów, a centra nierzadko zamieniły się w peryferia blaszanych supermarketów.**

Podobne procesy nie ominęły wsi. Miejscy barbarzyńcy zaczęli wrywać kawałki ziemi, dzielić, grodzić, stawiać mury i domy przeniesione z hollywoodzkich seriali, osiemnastowiecznej Polski lub podstarzałych dziecięcych marzeń. Zaczęli mieszkac na wsi, lecz poza nią, bez udziału w życiu lokalnej wspólnoty. Ale również domy odwiecznych mieszkańców wsi rozłożyły się na polach, przy rzekach, przy drogach i w lasach, bez infrastruktury, bez planu, zajmując przestrzenne interwały między dawnymi wsiami. Stały obok fabryk i zakładów, pod liniami wysokiego napięcia. Krajobraz przestał pulsować zmiennością barw i form, architekturą przeciwstawioną żywiołowi natury.

Jak to bywało w PRL-u

Zawsze możemy powiedzieć, że to PRL jest winny, że czterdzieści lat szermowania fałszywym pojęciem dobra wspólnego, tłumienia indywidualnej wolności doprowadził w chwili załamania do odrzucenia w całości PRL-owskiego ustawodawstwa i instytucji regulacyjnych, sprowadzając kwestie zagospodarowania przestrzennego w efekcie do żywiołowej realizacji indywidualnej wolności. Jest to jednak usprawiedliwienie częściowe.

Epoka PRL-u była okresem, w którym starano się w przemyślany sposób kształtować krajobraz. Zaczynano w trudnych okolicznościach powojennych zniszczeń i pierwszym zadaniem stała się odbudowa. Miasta jeżeli nie były zrównane z ziemią, wychodziły z wojny przynajmniej okaleczone, z głębokimi ranami w architektonicznej i urbanistycznej tkance. Dobrej przedwojennej szkole, w której kształcili się powojenni urbaniści i architekci zawdzięczamy przywrócenie im choć w części historycznego wyglądu. Nieco późniejsze socrealistyczne gmachy, choć już odważniej zdobywały przestrzeń wielu miast, to jej jednak nie niszczyły i bardzo często uzupełniały zniszczoną tkankę miasta, rozwijały ją, lub tworzyły nowe kompletne układy, nowe harmonijne fragmenty Poznania, Warszawy, Krakowa i Łodzi.

Pierwszym, poważnym zagrożeniem okazał się dopiero modernizm lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Pomiędzy kamienicami i historycznymi gmachami, wybijając się wysoko ponad zabudowę, zostały rozrzucone po miastach bryły biurowców, hoteli, bloków mieszkalnych, często odpryski wielkich, nigdy nie zrealizowanych do końca kompleksowych koncepcji nowoczesnej urbanistycznej sanacji miast. To one po raz pierwszy stanęły po drugiej stronie urbanistycznego frontu z przeszłością, uzbrojone utopijnymi wizjami partyjnych sekretarzy i planistów. **Nie było to jednak wyrazem tylko i wyłącznie polskiego soc-indywidualizmu, ale odbiciem ogólnoświatowych tendencji. Paryska Tour de Montparnasse czy moskiewski Nowy Arbat były owocami tych samych wizji modernistycznego miasta, podobnie jak osiedla mieszkalnych bloków.** Również – co może nas dziś zaskakiwać – przepisy regulujące zagospodarowanie przestrzenne w PRL-u były adaptacją rozwiązań... niemieckich i austriackich tak pod względem instytucjonalnym, jak metodycznym. Choć z realizacją bywało różnie, czego przykładów aż nadto, to była w tym sięgnięciu po niemieckie wzory swoista historyczna kontynuacja.

Dziś, po dwudziestu latach wolności, w sytuacji polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, świetnych przykładów prawodawstwa angielskiego, francuskiego czy niemieckiego, które są na wyciągnięcie ręki, wciąż nie dysponujemy prawem, które regulowałoby kwestie przestrzenne. Odrzuciliśmy całe planistyczne dziedzictwo PRL-u, przyjmując w ich miejsce ustawy z 1994 roku (o zagospodarowaniu przestrzennym) i 2003 roku (o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), które problemu nie tylko nie rozwiązują, ale które przestrzenny chaos pogłębiają.

Spółeczna edukacja i dojrzałość

Polska nigdy nie była i nie jest krajem wielkich filozofów, teologów, wielkich myślicieli. Nigdy nie mieliśmy skłonności czy też słabości do nadmiernej spekulacji, tworzenia wielkich systemów filozoficznych, planów długofalowego działania, scenariuszy wielkich projektów. Systematyczna edukacja połączona z uczoną lekturą zawsze przegrywała z radościami dnia codziennego. Nie lubimy czytać, dokształcać się, studiować, prawdziwie podróżować. Zamiast malowniczych krajobrazów Normandii w czasie wakacji wybieramy jałowe plaże Egiptu, zamiast trudnych przyjaźni z bohaterami historii kruche znajomości serialowych gwiazd. Wolimy namacalną teraźniejszość niż nieuchwytną przyszłość. Nasz wzrok zatrzymuje się na betonowym płocie naszego ogródka zamiast wybiegać w stronę nieuchwytnego horyzontu. W efekcie nie dostrzegamy, że nasz wiejski dom przypomina miejską twierdzę, murem odgradzoną od sąsiadów, łąk, lasów, pól, które stanowią wizualną własność wszystkich mieszkańców wsi i kwintesencję wiejskości. Nigdy nie dowiemy się, że zamiast płotu można zasadzić żywopłot,

a w ogrodzie zamiast drzew iglastych liściaste, dające latem chłód. Trudno nam będzie sobie wyobrazić – jako że wyobraźnia żywi się obrazami, dźwiękami i słowami – że ulica, przy której stoi nasz dom będzie piękniejsza, kiedy obsadzi się ją drzewami; że podobieństwo stojących obok siebie domów jest właściwsze niż pstra różnorodność brył i form, że dzielnicę tworzą zbliżone kształtem i nade wszystko funkcją budynki, a dopełnieniem ulicy jest plac, potrzebny miastu niczym tlen człowiekowi, jak skwer lub park w kwartale ścisłej zabudowy. Wówczas zrozumiemy, że to dzięki tym harmonijnym kontrastom tworzy się prawdziwa przestrzeń, tworzy się krajobraz. Jeżeli każdy z nas zrozumie czym jest krajobraz, że czasem wymaga on ograniczenia prawa użytkowania naszej własności (na wzór przepisów ruchu drogowego), zrozumie również czym jest dobro wspólne, bo między właściwie pojętym dobrem wspólnym a harmonijnym krajobrazem zachodzi równość.

Proces idealny, czy idealistyczny?

Ten proces samokształcenia wymaga oczywiście wysiłku, wysiłku dobrowolnego, długotrwałego, konsekwentnego, który pozwoli ostatecznie patrzeć dalej i realizować wielkie projekty. Jeśli uda nam się ten osobisty, ale jednocześnie narodowy proces edukacyjny wdrożyć w życie, odkryjemy sprawdzone wzory i sięgniemy po przepisy prawa francuskiego, angielskiego czy niemieckiego, by nie tworzyć polskiej oryginalnej krajobrazowej trzeciej drogi. **Unijne programy potraktujemy jako wyzwanie do tworzenia uporządkowanego, harmonijnego, pięknego miejskiego krajobrazu a nie jedynie jako „załączniki” w staraniach o europejskie fundusze.** Odnajdziemy doskonałe opracowania profesorów Andrzeja Jędraszki, Andreasa Billerta, Jerzego Regulskiego, Huberta Izdebskiego, które wskażą właściwy kierunek. Wykształcona wyobraźnia pozwoli nam kształtować krajobraz z myślą o nas i przyszłych pokoleniach, by był to krajobraz uporządkowany, jednocześnie otwarty na dopełnienia, modyfikacje, rozwinięcia tych, którzy przyjdą po nas i będą bardziej świadomi subtelnej relacji między żywiołami – przyrodą i człowiekiem. W tej relacji **odpowiedzialność znajduje się po stronie człowieka** – on jest suwerenem i **do niego należy wielkie zadanie sanacji polskiego, miejskiego i wiejskiego krajobrazu.**



Samorząd miasta stołecznego Warszawy wobec realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego - zarys problemu

Paweł Soloch

Charakterystyka miasta

Specyficzna, kluczowa rola Warszawy wynika z jej stołecznego charakteru: mieszczą się tu siedziby najwyższych władz państwowych – Sejmu, Prezydenta RP, Rady Ministrów i innych władz centralnych. Jednocześnie z liczbą ludności ok. 1,71 mln zameldowanych mieszkańców i ok. 2,5 miliona osób w aglomeracji (drugiej co do wielkości po aglomeracji śląskiej), Warszawa jest najważniejszym węzłem komunikacyjnym kraju. Przez miasto i jego okolice przebiegają paneuropejskie korytarze transportowe: drogi i magistrale kolejowe o znaczeniu międzynarodowym na kierunkach północ - południe i wschód – zachód. Tutaj znajduje się największy w Polsce port lotniczy. W Warszawie ma swoje siedziby większość zarządów firm zagranicznych oraz ulokowane jest blisko 30% wszystkich obcych inwestycji. Powyższe czynniki decydują o szczególnym znaczeniu koordynacji działań związanych z zarządzaniem kryzysowym (zk) i ochroną infrastruktury krytycznej na terenie miasta.

Zagrożenia i problemy w zapewnieniu ochrony ludności

Występujące zagrożenia dotyczące większej liczby mieszkańców (zagrożenia mogące wystąpić w skali masowej) to przede wszystkim:

- **zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii zwłaszcza dostaw energii elektrycznej** (w mniejszym stopniu gazu), powtarzające się przerwy w dostawach prądu (tzw. *black-out*) dla całych dzielnic miasta, wynikające z wieloletnich zaniedbań związanych z inwestycjami w konserwację i rozbudowę sieci przesyłowych, co jest problemem występującym w skali całej Polski – jak można przewidywać występowanie *black-outów* w najbliższym czasie będzie narastać;
- **zagrożenia katastrofami naturalnymi** – powódzie i podtopienia, te ostatnie są wynikiem zaniedbań w polityce planowania przestrzennego. Brak planu sprzyja powstawaniu budynków na terenach zagrożonych powodzią. Równocześnie prowadzi do niszczenia systemu lokalnej retencji i cieków wodnych

przy okazji inwestycji budowlanych, co może w wypadku gwałtownych opadów skutkować podtopieniami (połączonymi z odcięciem od dostaw prądu i wody) całych osiedli zamieszkałych przez setki ludzi, jak miało to miejsce np. w 2010 roku w podwarszawskim Piasecznie;

- **zagrożenia epidemiologiczne** (rzadziej występujące, ale stwarzające duże potencjalne zagrożenie, np. świńska grypa); zagrożenie atomowe oraz radiologiczne (stosunkowo ważne, jednak o mniejszym prawdopodobieństwie wystąpienia); a także wypadki komunikacyjne (samochodowe, kolejowe lub samolotowe), które mogą sparaliżować miasto i drożność głównych szlaków komunikacyjnych;
- **zagrożenie masowymi protestami społecznymi;**
- **zagrożenia potencjalne, zwłaszcza zagrożenie atakiem terrorystycznym;** do tej pory niskie dla naszego kraju, jednak jego prawdopodobieństwo wzrasta w związku z organizacją międzynarodowych imprez masowych takich jak EURO 2012.

Szczególna sytuacja Warszawy wynikająca z faktu, iż miasto jest siedzibą władz centralnych kraju w połączeniu z jego ogromnym znaczeniem gospodarczym, przy dużym (jak na warunki polskie) potencjale demograficznym sprawiają, że **Warszawa odgrywa wyjątkową rolę w polityce bezpieczeństwa państwa, a co za tym idzie również ogólnokrajowym systemie zarządzania kryzysowego.** W tym kontekście **widac wyraźną potrzebę wydzielenia Warszawy ze struktur wojewódzkich w ramach istniejących rozwiązań ustawowych.** Ujmowanie Warszawy w perspektywie wojewódzkiej powoduje, że potrzeby miasta w tym zakresie takie jak zwiększenie liczebności służb, czy wzrost odpowiednich nakładów inwestycyjnych nie są realizowane w zadowalającym stopniu.

Przykładowo **przydzielanie środków finansowych na finansowanie etatów i nadgodzin w Policji i Państwowej Straży Pożarnej oparte jest na liczbie osób zameldowanych w Warszawie, czyli ok. 1,7 mln. Wiadomo jednak, że liczba faktycznych mieszkańców i osób jednorazowo przebywających w Warszawie jest dużo większa: wg szacunków policji sięga ok. 3–3,5 mln.** Wedle wyliczeń Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego do Warszawy przyjeżdża dziennie około dwustu-trzystu tysięcy osób, a podczas EURO 2012, spodziewany jest dodatkowy napływ nawet ćwierci miliona kibiców w dniach trwania rozgrywek piłkarskich, zaś poza nimi od trzydziestu do pięćdziesięciu tysięcy osób.

Z powyższego wynika, że wskaźnik zameldowania w wypadku Warszawy nie powinien decydować o przydziale funduszy na rzecz bezpieczeństwa i ochrony ludności. **Finansowa pomoc samorządu dla Policji i Państwowej Straży Pożarnej w tym za-**

kresie jest niewystarczająca i w perspektywie czasowej nie rozwiązuje problemów strukturalnych związanych z potrzebą wprowadzenia nowych, stałych rozwiązań prawno-finansowych.

Odłąbną kwestią wymagającą długofalowych działań są problemy infrastrukturalne. Podstawowym jest tutaj **słabość infrastruktury komunikacyjnej** (problem drożności głównych arterii i ulic), co stanowi poważne zagrożenie zarówno w sytuacjach związanych z przejazdem służb ratowniczych i porządkowych jak i wypadku konieczności prowadzenia akcji ewakuacyjnej. Kwestie szybkiego transportu powietrznego osób wymagających opieki medycznej, w ciągu ostatnich dwóch lat uległy pewnej poprawie. Obok istniejącego wcześniej zaledwie jednego lądowiska dla śmigłowców w Warszawie, zgodnie z wymogami Urzędu Lotnictwa Cywilnego – przy Centrum Zdrowia Dziecka (CZD) w Międzylesiu, powstały dwa nowe położone korzystniej: przy Szpitalu Klinicznym przy ulicy Banacha oraz przy Wojskowym Instytucie Medycznym na ulicy Szaserów.

Problemem pozostają braki odpowiedniego sprzętu: głównie specjalistycznego, niezbędnego np. w sytuacjach zagrożeń epidemiologicznych.

Kluczową i do dziś nierozwiązaną sprawą pozostaje budowa skoordynowanego systemu ratownictwa medycznego opartego na Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR) oraz koordynacja nagłych zdarzeń noszących znamiona sytuacji kryzysowej poprzez Zintegrowane Stanowisko Koordynacji i Reagowania.

Budowa miejskich struktur zarządzania kryzysowego: Centrum Bezpieczeństwa miasta stołecznego Warszawa

Obsługa Warszawskiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego w ramach Zintegrowanego Stanowiska Koordynacji i Reagowania jest możliwa na podstawie Porozumienia zawartego między Wojewodą Mazowieckim, a miastem stołecznym Warszawa. W przypadku Warszawy, na podstawie art. 14c ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹, Wojewoda powierzył Miastu organizację centrum powiadamiania ratunkowego, zwanego dalej „Centrum”². Docelowym terenem działania Centrum ma być miasto stołeczne Warszawa oraz powiaty będące w rejonie operacyjnym Komendy Stołecznej Policji, tj. nowodworski, legionowski, wołomiński, miński, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, grodziski i warszawski zachodni. Do chwili stworzenia warunków formalno-prawnych rozszerzenia Centrum o wymienione powiaty, obszar działania będzie ograniczony do miasta stołecznego Warszawy³. Dodatkowo, wojewoda zapewnił środki finansowe w formie dotacji celowej na organizację i prowadzenie Centrum. W fazie jego powstawania środki przeznacza-

no głównie na prace budowlane i adaptacyjne pomieszczeń oraz zakup niezbędnych urządzeń infrastruktury sieciowej. W następnych latach wysokość dotacji będzie ustalana w drodze aneksów do porozumienia między Wojewodą Mazowieckim, a miastem stołecznym Warszawa⁴.

W otwartym w marcu 2012 roku wielofunkcyjnym budynku Centrum Bezpieczeństwa znalazły się Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Straż Miejska oraz Miejski Zakład Obsługi Monitoringu (ZOSM). W obiekcie mieści się również sala narad Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz medialne Centrum Informacyjne ułatwiające komunikowanie ze społeczeństwem w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych na terenie miasta.

Zgodnie z założeniami w Centrum powinno powstać wspólne stanowisko koordynacji oraz reagowania Straży Pożarnej, Policji i Pogotowia Ratunkowego – funkcjonujące pod nazwą – Zintegrowane Stanowisko Koordynacji i Reagowania m. st. Warszawy (ZSKiR).

Główna sala operacyjna ZSKiR została wyposażona w wielkoformatowy ekran ułatwiający koordynację działań i szybkie podejmowanie decyzji, na którym będzie prezentowany aktualny stan bezpieczeństwa – zdarzenia i zaangażowane w ich obsługę służby. Organizatorzy przyjęli, że obszar działania Warszawskiego Centrum Bezpieczeństwa nie będzie ograniczony jedynie do miasta stołecznego, lecz jednocześnie będzie obejmował dziewięć otaczających stolicę powiatów, jest to więc rozwiązanie metropolitalne.

Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR)

Podstawowym zadaniem ZSKiR jest koordynacja wspólnych działań wszystkich służb ratowniczych i porządkowych oraz skrócenie czasu reakcji na zdarzenia, przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii teleinformatycznych. W założeniach ZSKiR powinien zapewniać przede wszystkim obsługę Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Można zdefiniować ZSKiR jako centrum operatorów obsługi numeru 112. Ma to znaczenie zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, kiedy to koordynacja działań ratowniczych odgrywa kluczową rolę. W ZSKiR powinno dokonywać się całkowite monitorowanie zdarzeń, jak również przechowywanie w jednym miejscu danych koniecznych do analizy sytuacji. Prowadzić ma to do podejmowania szybkich i adekwatnych decyzji oraz wdrożenia odpowiednich procedur reagowania. Dla obywateli będzie oznaczało większą efektywność obsługi zgłoszeń. Dodatkowo, z uwagi na fakt, iż możliwe będzie natychmiastowe powiadomienie odpowiednich służb ratowniczych i porządkowych, usprawnione zostaną działania w przypadkach nagłych.

Dzwoniąc pod numer 112 mieszkańcy powinni mieć kontakt ze wszystkimi rodzajami służb za pośrednictwem koordynatora łączącego z odpowiednim podmiotem i dysponującym niezbędną pomocą. W ten sposób skróci się również czas reakcji służb na zdarzenie, a tym samym czas oczekiwania na pomoc, co jest kluczowym czynnikiem ryzyka w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia. Przy tworzeniu Centrum Powiadamiania Ratunkowego dla miasta stołecznego Warszawy dąży się do ujednoczenia oprogramowania i procedur postępowania – np. poprzez przyjmowanie planu ratownictwa medycznego dla całego województwa, co w razie awarii pozwoliłoby na przejęcie funkcji przez sąsiedni CPR.

Za próbę ujednoczenia systemu można uznać przygotowanie przez wojewodę mazowieckiego w 2011 roku planu ratownictwa medycznego.

Problemy z koordynacją współdziałania samorządów w obrębie metropolii i województwa

Warszawskie Centrum Bezpieczeństwa nie będzie jednak jedynym centrum w województwie mazowieckim obsługującym CPR. W 2010 r. w Radomiu miało powstać pierwsze na terenie województwa mazowieckiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Początkowo zakładano, że radomskie CPR obejmie swoim działaniem całe Mazowsze. Jednak ostatecznie zasięg działania tego CPR ograniczy się do terenu Radomia i powiatu, a następnie całego terenu byłego województwa radomskiego.

Na Mazowszu mają powstać dwa centra (w Warszawie i Radomiu), które zgodnie z ustawą ruszyć do końca 2011 roku. Pokazuje to niespójność wielokierunkowych działań prowadzonych w celu stworzenia systemu 112. Choć Warszawskie Centrum Bezpieczeństwa – w tym ZSKiR – powinno mieć zasięg metropolitalny, nadal nie wiadomo, kiedy taką rolę będzie ostatecznie pełnił. W tym wypadku **odczuwalny jest wyraźny brak rozwiązań legislacyjnych, przede wszystkim w postaci ustawy metropolitalnej.** W sytuacji, kiedy kluczową i autonomiczną jednostką dla budowy CPR i wprowadzania systemu 112 pozostaje powiat, trudno jest przewidywać, wobec formalnej równorzędności i wzajemnej niezależności starostów powiatowych, kiedy i czy w ogóle, takie ujednoczenie się dokona.

Ponadto, utworzenie dwóch centrów w województwie (Warszawa i Radom) o podobnym statusie i brak wskazania, które z nich będzie miało dominującą rolę w mazowieckim systemie bezpieczeństwa, może w przyszłości doprowadzić do bardzo poważnych problemów koordynacyjnych w przypadku zagrożenia obejmującego całe województwo.

Brak wskazania Centrum o charakterze *stricte* wojewódzkim może sprawić, że albo w każdym centrum będzie musiała się znaleźć komórka odpowiedzialna za monitoring całego województwa, albo też, nie będzie jej w żadnym. W przypadku gdy na Mazowszu jeden CPR zostanie utworzony do obsługi stolicy i ewentualnie ościennych powiatów (przy braku ustawy metropolitalnej), natomiast drugi zostanie powołany dla reszty województwa, ważnym staje się zachowanie kompatybilności obu centrów, co umożliwiłoby w razie potrzeby (awarii lub zniszczenia jednego z Centrów) przejście funkcji przez sąsiedni CPR⁵. Powinno to być konsekwencją wprowadzenia jednolitego systemu CPR na zasadach podobnych do przyjętej we wrześniu 2007 roku „Koncepcji 112” (została ona zarzucona w roku 2008). Ujednoczenie systemów pozwoliłoby również zmniejszyć koszty utworzenia i funkcjonowania CPR-ów oraz umożliwiłoby ocenę efektywności ich działania na terenie całego kraju.

Trudności w realizacji przez samorząd warszawski spójnego systemu koordynacji ochrony ludności i zarządzania kryzysowego wynikają w znacznej mierze z braku przyjęcia ostatecznych rozstrzygnięć organizacyjnych na szczeblu krajowym. Podstawowym problemem jest tutaj kwestia podziału kompetencji między nowo utworzonymi (w miejsce Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), Ministerstwem Spraw Wewnętrznych a Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji.

Na dzień dzisiejszy problematyka powiadamiania ratunkowego umieszczona jest w nowelizowanej w 2008 roku ustawie o ochronie przeciwpożarowej (art. 14a-f), co jak wykazały doświadczenia następnych lat, okazało się niewystarczające dla jego właściwego funkcjonowania.

Bowiem nowela ustawy o ochronie przeciwpożarowej zaczęła nakładać szereg nowych obowiązków na podmioty, które nie mają bezpośredniego związku z ochroną przeciwpożarową (wojewodowie, starostowie, operatorzy telekomunikacyjni, Policja). Wmontowanie w ustawę o ochronie przeciwpożarowej całości spraw związanych z powiadamianiem ratunkowym (w tym telefonu 112) rozszerzało zakres podmiotowy ustawy, czyli mówiąc wprost nadało nowe, szersze uprawnienia Państwowej Straży Pożarnej względem pozostałych podmiotów uczestniczących w systemie. Poszerzenie uprawnień dla Państwowej Straży Pożarnej w odniesieniu do organizacji systemu powiadamiania ratunkowego w istocie okazało się mało czytelne i niewystarczające dla realizacji zadań wynikających z zawartości artykułów 14a-f ustawy.

Tymczasem system powiadamiania ratunkowego związany generalnie z kwestią ratownictwa i ochrony ludności odnosi się nie tylko do zagadnień ujętych w treści ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ale również do sytuacji związanej z zarządzaniem kry-

zysowym lub wymagającej wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Stąd wniosek, że powinien być on **ujęty w odrębnej ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej**.

Do czasu jej uchwalenia wiodąca rola dla budowy systemu powiadamiania ratunkowego (w tym telefonu 112) powinna należeć do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, działającego w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej i ministrem właściwym do spraw zdrowia. Wynika to z faktu, iż w obecnie funkcjonującym systemie powiadamiania ratunkowego większość zgłoszeń jest przyjmowana przez podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych służby: Policję i Państwową Straż Pożarną – większość wezwań dotyczy w kolejności: pogotowia ratunkowego, Policji, a następnie PSP.

Załączniki:

1. Organizacja i zadania Zespołu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy
2. Organizacja i zadania Centrum Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy
3. Porozumienie z dnia 12 lipca 2010 roku zawarte między Wojewodą Mazowieckim, a miastem stołecznym Warszawa dotyczące organizacji CPR

Przypisy:

1. Dz.U. z 2009r. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.
2. Porozumienie z dnia 12 lipca 2010 r. zawarte pomiędzy: Wojewodą Mazowieckim – Panem Jackiem Kozłowskim, a miastem stołecznym Warszawa reprezentowanym przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy – Panią Hannę Gronkiewicz-Waltz.
3. Ibid.
4. Ibid.
5. Paweł Solocho, *Jak powinien działać telefon 112*, komentarz Instytutu Sobieskiego nr 75 z dnia 1.12.2010; <http://www.sobieski.org.pl/news.php?id=682> (dostęp 10.12.2010).

Załącznik 1

Zespół Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy został powołany zarządzeniem nr 1233/2008 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 28 stycznia 2008 roku w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy oraz utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy, zmienionym zarządzeniami: nr 2641/2009 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 13 lutego 2009 r. nr 3873/2009 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 18 listopada 2009 r.

Zespół Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy (ZZK) ma za zadanie zapewnienie realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U.89.590 z późn. zm.)

Pracami ZZK kierują:

Szef ZZK – Prezydent m.st. Warszawy,

I Zastępca Szefa ZZK – pierwszy zastępca Prezydenta m.st. Warszawy,

II Zastępca Szefa ZZK – Dyrektor Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy.

W skład ZZK wchodzi następujący członkowie:

1. Komendant Stołeczny Policji,
2. Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej,
3. Komendant Straży Miejskiej m.st. Warszawy,
4. Dyrektor Gabinetu Prezydenta m.st. Warszawy,
5. Dyrektor Biura Administracyjno-Gospodarczego Urzędu m.st. Warszawy,
6. Dyrektor Biura Drogownictwa i Komunikacji Urzędu m.st. Warszawy,
7. Dyrektor Biura Infrastruktury Urzędu m.st. Warszawy,
8. Dyrektor Biura Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy,
9. Dyrektor Biura Polityki Społecznej Urzędu m.st. Warszawy,
10. Dyrektor Biura Polityki Zdrowotnej Urzędu m.st. Warszawy,
11. Dyrektor Biura Prawnego Urzędu m.st. Warszawy,
12. Rzecznik Prasowy Urzędu m.st. Warszawy,
13. Zastępca Dyrektora Gabinetu Prezydenta m.st. Warszawy,
14. Zastępca Dyrektora Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy ds. Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego,
15. Zastępca Dyrektora Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy ds. Zarządzania Kryzysowego.

Ponadto w pracach Zespołu Zarządzania Kryzysowego mogą uczestniczyć inne osoby zaproszone przez Szefa Zespołu.

Posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego zwoływane są w trybie:

1. zwyczajnym – zgodnie z rocznym planem prac ZZK (nie rzadziej niż dwa razy w ciągu roku),
2. natychmiastowym – w przypadku wystąpienia lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej, wymagającej podjęcia bezzwłocznych działań.

Przynajmniej raz na dwa lata odbywają się ćwiczenia ZZK.

Do zadań ZZK należy w szczególności:

1. ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń,
2. przygotowanie propozycji i wniosków dotyczących wykonania działań ujętych w Planie Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy,
3. przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
4. opiniowanie Planu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy oraz realizowanie wynikających z niego zadań.

Obsługę ZZK zapewniają:

1. Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w zakresie administracyjno-biurowym za pośrednictwem Centrum Zarządzania Kryzysowego,
2. Skarbnik m.st. Warszawy w zakresie finansowym,
3. Rzecznik Prasowy Urzędu m.st. Warszawy w zakresie prowadzenia polityki medialnej i informacyjnej Zespołu.
4. Istotnym elementem w budowanym obiekcie będzie centrum operatorów europejskiego numeru 112, odbierające i obsługujące połączenia alarmowe, również w językach obcych. Ułatwi to kontakt mieszkańców i osób odwiedzających stolicę do profesjonalnych jednostek ratowniczych. Rozwiązania oparte na technologii „call center” zapewnią znaczącą poprawę obsługi zgłoszeń alarmowych, dzięki skróceniu czasu oczekiwania na uzyskanie połączenia oraz wprowadzeniu możliwości wykorzystania różnych środków komunikacji.
5. W dniu 12 lipca 2010 r. zostało zawarte porozumienie z Wojewodą Mazowieckim, zgodnie z którym w budynku przy ulicy Młynarskiej zostanie zlokalizowane centrum powiadamiania ratunkowego z operatorami numeru 112, będące elementem krajowego systemu powiadamiania ratunkowego.
6. Od jesieni 2009 r. trwają prace budowlane i instalacyjne, które realizuje wybrana w przetargu firma Budimex S.A. Zakończono prace rozbiórkowe, izolacyjne oraz wzmocnienia konstrukcji stalowych. W chwili obecnej realizowane

są instalacje techniczne, wymiana stolarki okiennej oraz dostawy elementów wyposażenia technicznego. Gotowa jest już zabudowa serwerowni wykonana w specjalnej technologii tzw. IT ROOM, pozwalającej uzyskać najwyższy poziom bezpieczeństwa i pewności działania systemów teleinformatycznych.

7. Trwają również prace zmierzające do zakupienia niezbędnego wyposażenia obiektu: urządzeń teleinformatycznych, biurowych, mebli oraz doprowadzenia sieci telekomunikacyjnych do budynku, w tym podłączenia do światłowodowej Miejskiej Sieci Metropolitalnej. Główna sala operacyjna zostanie wyposażona w ekran wizualizacji wielkoformatowej ułatwiający koordynację działań i szybkie podejmowanie decyzji, na którym będzie prezentowany aktualny stan bezpieczeństwa - zdarzenia i zaangażowane w ich obsługę służby oraz informacje z systemów monitorowania.
8. W budynku wyposażonym w niezbędne systemy bezpieczeństwa, gwarantujące bezprzerwowe działanie, znajdują się stanowiska, obsługiwane przez przedstawicieli Straży Pożarnej, Pogotowia Ratunkowego, Policji, Centrum Zarządzania Kryzysowego, a także Straży Miejskiej. W obiekcie zaplanowano również salę narad Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz medialne Centrum Informacyjne ułatwiające komunikowanie ze społeczeństwem w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych na terenie miasta. Wielofunkcyjny obiekt będący siedzibą Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Straży Miejskiej m.st. Warszawy, w przyszłości stanie się Centrum Bezpieczeństwa m.st. Warszawy.
9. Harmonogram projektu przewiduje zakończenie prac budowlanych i oddanie obiektu do użytkowania w II kwartale 2011 r. Zgodnie z założeniami, po wyposażeniu budynku i przeprowadzeniu prac wdrożeniowych oraz testów funkcjonalnych, Centrum Bezpieczeństwa osiągnie pełną funkcjonalność przed Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej Euro 2012.

Załącznik 2

Centrum Zarządzania Kryzysowego

Centrum Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy (CZK) zostało powołane w celu zapewnienia merytorycznego wsparcia Zespołu Zarządzania Kryzysowego (ZZK) m.st. Warszawy, pełnienia całodobowego dyżuru oraz realizacji innych przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie m.st. Warszawy zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U.89.590 z późn. zm.).

CZK powołane zostało Zarządzeniem nr 1233/2008 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 28 stycznia 2008 roku w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy oraz utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy z późniejszymi zmianami wprowadzonymi zarządzeniami:

1. nr 2641/2009 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 13 lutego 2009 r.
2. nr 3873/2009 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 18 listopada 2009 r.

CZK tworzą dwa wydziały Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego:

1. Wydział Służba Dyżurna Miasta (funkcjonujący w systemie całodobowym),
2. Wydział Zarządzania Kryzysowego.

Pracami CZK kieruje dyrektor Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy, a w przypadku jego nieobecności jeden z zastępców dyrektora.

Do zadań i obowiązków CZK należy:

1. obsługa i merytoryczne wsparcie ZZK,
2. realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym opracowanie i aktualizacja Planu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy,
3. monitorowanie, analiza i ocena zagrożeń związanych z możliwością wystąpienia sytuacji kryzysowej,
4. utrzymanie w sprawności systemów: łączności radiotelefonicznej zarządzania kryzysowego m.st. Warszawy, ostrzegania i alarmowania mieszkańców Warszawy o zagrożeniach,
5. współdziałanie z: podmiotami prowadzącymi działania z zakresu zarządzania i reagowania kryzysowego, podmiotami realizującymi monitoring środowiska

- wiska, centrami zarządzania kryzysowego sąsiednich gmin i powiatów oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego,
6. pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
 7. realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa,
 8. gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji z baz danych zarządzania kryzysowego,
 9. obsługa punktu informacyjnego dla ludności,
 10. nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,
 11. dokumentowanie działań podejmowanych przez ZZK.

Istotnym elementem w budowanym obiekcie będzie centrum operatorów europejskiego numeru 112, odbierające i obsługujące połączenia alarmowe, również w językach obcych. Ułatwi to kontakt mieszkańców i osób odwiedzających stolicę do profesjonalnych jednostek ratowniczych. Rozwiązania oparte na technologii „call center” zapewnią znaczącą poprawę obsługi zgłoszeń alarmowych, dzięki skróceniu czasu oczekiwania na uzyskanie połączenia oraz wprowadzeniu możliwości wykorzystania różnych środków komunikacji.

W dniu 12 lipca 2010 r. zostało zawarte porozumienie z Wojewodą Mazowieckim, zgodnie z którym w budynku przy ulicy Młynarskiej zostanie zlokalizowane centrum powiadamiania ratunkowego z operatorami numeru 112, będące elementem krajowego systemu powiadamiania ratunkowego.

Od jesieni 2009 r. trwają prace budowlane i instalacyjne, które realizuje wybrana w przetargu firma Budimex S.A. Zakończono prace rozbiórkowe, izolacyjne oraz wzmocnienia konstrukcji stalowych. W chwili obecnej realizowane są instalacje techniczne, wymiana stolarki okiennej oraz dostawy elementów wyposażenia technicznego. Gotowa jest już zabudowa serwerowni wykonana w specjalnej technologii tzw. IT ROOM, pozwalającej uzyskać najwyższy poziom bezpieczeństwa i pewności działania systemów teleinformatycznych.

Trwają również prace zmierzające do zakupu niezbędnego wyposażenia obiektu: urządzeń teleinformatycznych, biurowych, mebli oraz doprowadzenia sieci telekomunikacyjnych do budynku, w tym podłączenia do światłowodowej Miejskiej Sieci Metropolitalnej. Główna sala operacyjna zostanie wyposażona w ekran wizualizacji wielkoformatowej ułatwiający koordynację działań i szybkie podejmowanie decyzji.

zji, na którym będzie prezentowany aktualny stan bezpieczeństwa - zdarzenia i zaangażowane w ich obsługę służby oraz informacje z systemów monitorowania.

W budynku wyposażonym w niezbędne systemy bezpieczeństwa, gwarantujące bezprzerwowe działanie, znajdują się stanowiska, obsługiwane przez przedstawicieli Straży Pożarnej, Pogotowia Ratunkowego, Policji, Centrum Zarządzania Kryzysowego, a także Straży Miejskiej. W obiekcie zaplanowano również salę narad Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz medialne Centrum Informacyjne ułatwiające komunikowanie ze społeczeństwem w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych na terenie miasta. Wielofunkcyjny obiekt będący siedzibą Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Straży Miejskiej m.st. Warszawy, w przyszłości stanie się Centrum Bezpieczeństwa m.st. Warszawy.

Harmonogram projektu przewiduje zakończenie prac budowlanych i oddanie obiektu do użytkowania w II kwartale 2011 r. Zgodnie z założeniami, po wyposażeniu budynku i przeprowadzeniu prac wdrożeniowych oraz testów funkcjonalnych, Centrum Bezpieczeństwa osiągnie pełną funkcjonalność przed Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej EURO 2012.

Załącznik 3

POROZUMIENIE

z dnia 12 lipca 2010 r.

zawarte pomiędzy: Wojewodą Mazowieckim - Panem Jackiem Kozłowskim, zwanym dalej „Wojewodą”, a miastem stołecznym Warszawa, zwanym dalej „Miastem”, reprezentowanym przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy - Panią Hannę Gronkiewicz-Waltz.

Zważywszy na leżące we wspólnym interesie stron zapewnienie sprawnego i skoordynowanego współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze m.st. Warszawy, w zakresie reagowania na zagrożenia życia, zdrowia, mienia oraz środowiska, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także w przypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych lub innych nadzwyczajnych zdarzeń, strony postanawiają zawrzeć niniejsze porozumienie o następującej treści:

§ 1. Na podstawie art.14c ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2009r. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, Wojewoda powierza Miastu organizację centrum powiadamiania ratunkowego, zwane go dalej „Centrum”.

§ 2.1. Miejscem lokalizacji Centrum, będzie budynek przy ul. Młynarskiej 43/45, stanowiący własność Miasta.

2. Prace projektowe, budowlane i adaptacyjne w budynku niezbędne do uruchomienia Centrum zrealizuje Miasto.
3. Na potrzeby Centrum przeznaczona zostanie powierzchnia zapewniająca zorganizowanie wymaganych przez obowiązujące przepisy stanowisk operatorskich, nie mniejsza niż 100m² oraz pomieszczenia dla kierownika o pow. 10m² (może być wyodrębnioną częścią sali operatorskiej) wraz z zapleczem sanitarnym.
4. Pomieszczenia Centrum, będą znajdować się w części budynku zabezpieczonej strefą ograniczonego dostępu.
5. Pomieszczenia Centrum będą przystosowane do zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

§ 3.1. Docelowym terenem działania Centrum będzie m.st. Warszawa oraz powiaty będące w rejonie operacyjnym Komendy Stołecznej Policji, tj. nowodworski, legionowski, wołomiński, miński, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, grodziski i warszawski zachodni.

2. Do chwili stworzenia warunków formalno-prawnych rozszerzenia Centrum o powiaty, o których mowa w ust.1, obszar działania Centrum będzie ograniczony do m.st. Warszawy.

§ 4. Na organizację i prowadzenie Centrum Wojewoda zapewni środki finansowe w formie dotacji celowej:

- a) w roku 2010 - w kwocie 1 300 000zł (słownie: jeden milion trzysta tysięcy złotych), przeznaczonej na prace budowlane i adaptacyjne pomieszczeń oraz zakup niezbędnych urządzeń infrastruktury sieciowej dla Centrum,
- b) w następnych latach - w wysokości ustalonej corocznie w drodze aneksów do porozumienia.

§ 5. Szczegółowe zasady organizacji Centrum oraz rozliczania dotacji, o których mowa w § 4, zostaną określone w aneksie techniczno-funkcyjnym do porozumienia.

§ 6. Rozwiązanie porozumienia może nastąpić po upływie rocznego okresu wypowiedzenia.

§ 7. Zmiany porozumienia wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności.

§ 8. W sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego oraz przepisy regulujące finanse publiczne.

§ 9.1. Porozumienie zostało zawarte na czas nieokreślony i wchodzi w życie z dniem podpisania.

2. Porozumienie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

§ 10. Porozumienie zostało sporządzone w sześciu jednobrzmiących egzemplarzach, po trzy dla każdej ze stron

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski

Prezydent

Miasta Stołecznego Warszawy:

Hanna Gronkiewicz-Waltz

Źródło: DZ. URZ. WOJ. 2010.137.3243



Transfer wiedzy - edukacja, badania, innowacje

Krzysztof Płaciszewski

Z dniem 1.10.2011 r. weszła w życie zmiana w Ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, w której ustawodawca stworzył uczelniom wyższym możliwość pełnego uczestnictwa w swobodnym obrocie gospodarczym. Celem tej zmiany było uzyskanie przez uczelnie możliwości komercjalizacji wyników własnych badań naukowych i prac rozwojowych. Szkolnictwo wyższe, poprzez **badania naukowe i prace nad innowacjami**, ma do odegrania kluczową rolę polegającą na zapewnianiu **dopływu wysoko kwalifikowanego kapitału ludzkiego oraz samych efektów badań**. Jest to konieczne dla utrzymania wzrostu gospodarczego, co stało się szczególnie ważne w dobie ogólnoświatowego kryzysu.

Trójkąt wiedzy

Dosyć powszechnie obserwowanym negatywnym zjawiskiem, jest bariera pomiędzy światem naukowym, gdzie powstaje myśl – produkt intelektualny, a światem, gdzie produkt ten może zostać wykorzystany, a przez to i racjonalnie skomercjalizowany, czyli biznesem. Dla przezwyciężenia tej bariery niezbędne jest stworzenie narzędzi i mechanizmów, pozwalających owoce pracy naukowej ocenić od strony możliwości skomercjalizowania, wdrożenia i w końcu zastosowania. Dlatego **założeniem modernizacji szkolnictwa wyższego jest wzmocnienie tzw. „trójkąta wiedzy” łączącego edukację, badania i innowację**. Jest to kluczowy warunek, aby szkolnictwo wyższe mogło aktywnie uczestniczyć w stymulowaniu zatrudnienia, wzrostu, a także w reformie struktur zarządzania i finansowania. Wyzwaniem dla uczelni wyższych jest opracowanie przejrzystych procedur pozwalających na wykorzystanie wyników formalnego systemu kształcenia i szkolenia w fazie wdrażania i stosowania nabytych kwalifikacji.

Unia Europejska przykładą dużą wagę do zagadnienia innowacyjności własnej gospodarki. Traktat Lizboński jako jeden z celów wskazuje **wzrost atrakcyjności krajów Unii dla inwestorów i pracowników, poprzez wiedzę i innowację**. Ugruntowało to kwestię innowacyjności jako jeden z najważniejszych kierunków polityki unijnej. Przykładem jak ważne są innowacje w UE może być art. 179 Traktatu z Lizbony: „Unia ma na celu wzmocnienie swojej bazy naukowej i technologicznej przez utworzenie euro-

pejskiej przestrzeni badawczej, w której naukowcy, wiedza naukowa i technologie podlegają swobodnej wymianie oraz sprzyjanie rozwojowi swojej konkurencyjności, także w przemyśle, a także promowanie działalności badawczej”. Powyższe cele znalazły odzwierciedlenie w rządowym dokumencie „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013”. Strategiczny cel polityki innowacyjnej zapisany w „Kierunkach zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013” zdefiniowany został jako wzrost innowacyjności przedsiębiorstw dla utrzymania gospodarki na ścieżce szybkiego rozwoju i dla tworzenia nowych, lepszych miejsc pracy. Tak określony cel wpisuje się w realizację Strategii Lizbońskiej, ponieważ **w rozwiniętych gospodarkach główną siłą napędową wzrostu produktywności są innowacje, oparte na trzech filarach: badaniach i rozwoju, wiedzy oraz edukacji.**

Z uwagi na poziom rozwoju i strukturę polskiej gospodarki właściwą strategią dochodzenia Polski do Gospodarki Opartej na Wiedzy (GOW) jest **równoczesna realizacja czterech dróg rozwojowych:**

- 1) **wykorzystanie nowych technologii dla podniesienia konkurencyjności tradycyjnych sektorów;**
- 2) **tworzenie nowych firm opartych na innowacyjnych rozwiązaniach oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii, jak również metod zarządzania wiedzą;**
- 3) **stymulowanie rozwoju współpracy pomiędzy firmami oraz firmami i instytucjami z otoczenia biznesu w zakresie działalności innowacyjnej;**
- 4) **motywowanie dużych firm do prowadzenia i wdrażania wyników prac badawczych.**

Ponadto należy pamiętać, że w Polsce jest blisko 460 wyższych uczelni (130 publicznych i 330 prywatnych). Dla porównania w Finlandii jest ich 18, a w Niemczech około 200, przy czym populacja Finlandii jest 6 razy mniejsza, za to Niemców jest ponad dwa razy więcej niż Polaków. Oznacza to, że w Polsce powinno być ok. 100 szkół wyższych – „we wszystkich normalnych krajach ten współczynnik jest zbliżony do fińskiego, a nie polskiego”¹. Na przestrzeni ostatnich 20 lat liczba studentów w Polsce zwiększyła się 4-krotnie, natomiast kadry uniwersyteckiej mamy w tym samym czasie o 30% więcej. Te zmiany musiały odbić się na jakości kształcenia. Jak ocenia prof. Kleiber: „Polski absolwent jest wykształcony średnio, a często dość słabo. W dodatku nie w tych dziedzinach, które są potrzebne”².

Zwiększona liczba uczelni jest odpowiedzią na „popyt” na wyższe wykształcenie ze strony młodych ludzi, jednak brak polityki w zakresie dostosowania wykształcenia do potrzeb rynku pracy powoduje, że coraz trudniej znaleźć młodych

ludzi, którzy chcą się nauczyć fachu. a coraz łatwiej znaleźć bezrobotnych z wyższym wykształceniem. Dobrym przykładem jest „nadprodukcja” przez uczelnie wyższe nauczycieli i pedagogów. Pedagogika jest drugim co do popularności kierunkiem wybieranym przez maturzystów (na przestrzeni ostatnich lat było to ok. 30 tys. absolwentów szkół średnich) Mimo, że Polska wydaje na całą edukację prawie 6 procent PKB, sytuacja finansowa polskich szkół nie jest zadowalająca. W Polsce jeden pedagog przypada na dziesięciu uczniów szkoły podstawowej, w krajach OECD – na szesnastu, w Japonii – dwudziestu. Karta Nauczyciela gwarantuje pedagogom nie więcej niż 40 godzin pracy tygodniowo, w tym 18 godzin pracy dydaktycznej. Przeciętny polski nauczyciel przepracowuje 513 godzin rocznie – to o 40 punktów procentowych mniej niż w krajach OECD, gdzie nauczyciele pracują średnio 786 godzin rocznie. Polscy nauczyciele mają wolne we wszystkie weekendy i święta, dwa miesiące płatnych wakacji i ponad miesiąc ferii. W ciągu ostatniej dekady liczba nauczycieli w Polsce zmalała o 3 procent - wynika z danych GUS. W tym samym okresie liczba uczniów zmniejszyła się o 25 proc. W szkołach przybywa klas, w których uczy się mniej niż 20 dzieci. W związku z tym rośnie roczny koszt utrzymania ucznia. Samorządy dostrzegły tę tendencję, gdyż to one ponoszą główny ciężar finansowania edukacji. Stąd dosyć powszechny **trend likwidacji placówek oświatowych.** Jeżeli zderzymy to z dużym przyrostem absolwentów pedagogiki, to niechybnie pojawia się olbrzymie zagrożenie dla przyszłych i obecnych absolwentów tego kierunku – coraz trudniej będzie im znaleźć pracę w zawodzie. Kolejnym czynnikiem który pogłębia problem, jest zbliżający się **niż demograficzny.**

Centra Przedsiębiorczości i Innowacji

Centra Przedsiębiorczości i Innowacji są odpowiedzią na niektóre z wyżej wskazanych problemów szkolnictwa wyższego. Ich zadaniem powinno być przede wszystkim:

- **komercjalizacja badań naukowych** (np. komercjalizacja wynalazków);
- **pobudzanie studentów i kadry naukowej do zgłaszania i pomocy we wdrażaniu innowacyjnych pomysłów** z obszarów ich zainteresowania (np. poprzez organizację wspólnych targów biznes – nauka);
- **stymulowaniu studentów i kadry naukowej do zakładania własnych przedsiębiorstw**, szczególnie tych, które wdrażają innowacje (tzw. start up, spin out, spin off).

Kluczowe kompetencje CPII to umiejętność tworzenia wspólnego języka nauki i biznesu. Ponadto przygotowanie studentów do tworzenia własnych przedsiębiorstw, a kadry naukowej do prowadzenia badań przy zastosowaniu technik zarządzania projektowego. CPII mogą powstawać we wszystkich kierunkach. Przykładem może być rynek usług edukacyjnych, który jest trudniejszy do skomercjalizowania, niż typowe wynalaz-

ki powstające w Centrach Innowacji na uczelniach technicznych. Rynek usług edukacyjnych ewoluje wraz z trendami wprowadzania innowacji we wszystkich dziedzinach życia. W mediach pojawiają się informacje o pilotażowym wprowadzaniu do szkół laptopów czy tabletek, które mają z czasem zastąpić tradycyjne pomoce naukowe. Dostrzegany jest przy tym potencjał redukcji kosztów edukacji. **E-learning staje się powszechnie stosowaną metodą nauki.** Jego wykorzystanie może się nasilić, w związku z emigracją zarobkową Polaków do krajów „starej” Unii Europejskiej i chęcią podtrzymania przez rodziców korzeni narodowych u dzieci. Oczywiście nie może to być jedyny element krzewienia kultury i tradycji narodowych, a jedynie pomocne narzędzie. Z drugiej strony, problemy edukacyjne Polaków na wschodzie, gdzie nasilają się tendencje nacjonalistyczne (np. Litwa) lub władze źle postrzegają podtrzymywanie tradycji narodowych (Białoruś), również otwierają nowe perspektywy dla innowacyjnych metod kształcenia. Ponadto powstają też nowe metody nauczania np. języków obcych (Callan, Helen Dorn, Red Point), które mogą znaleźć zastosowanie przy użyciu nowych technologii. Obserwujemy również **dynamiczny rozwój portali pomocnych przy zdobywaniu wiedzy**, takich jak SchoolTube.com, które niewątpliwie znajdują swoje polskie odpowiedniki. Odpowiedzią na potrzeby rynku w tym zakresie powinny być **innowacyjne metody nauczania**, np. z wykorzystaniem narzędzi do zdalnego prowadzenia zajęć z żywym lektorem. Tele-edukacja wciąż jest w powijkach, jak niegdyś była tele-medycyna, która obecnie przeżywa rozkwit. Wiele jednostek ochrony zdrowia dostrzegło liczne zalety związane z tym narzędziem. W Polsce funkcjonuje już kilka ośrodków centralnego opisu badań diagnostycznych, a coraz bardziej popularne są usługi kardiologiczne – EKG przez telefon. Taka przyszłość stoi też niewątpliwie przed edukacją, której anachroniczny stan obecny jest już dostrzegany przez władze różnych szczebli. Należy także zwrócić uwagę, że omawiane zmiany mogą przynieść **korzyści dla samorządów także w wymiarze finansowym, pozwalając optymalizować koszty edukacji** (e-edukacja jest po prostu tańsza).

Tutaj pojawia się również spektrum możliwości optymalizacji edukacji na poziomie samorządów. Po pierwsze powinny one rozważyć **przemodelowanie systemu zastępstw**. Teraz nieobecność nauczyciela w szkole (choroba, wycieczka szkolna, urlop macierzyński) wiąże się z koniecznością wyznaczenia zastępstwa, które najczęściej jest niedopasowane merytorycznie, np. polonista zastępuje matematyka. Bywa też, że na takie zastępstwa Dyrekcja szkoły wyznacza nauczyciela, którego pensum jest najwyższe (nauczyciel dyplomowany), co wiąże się z kosztami po stronie samorządu. Rozwiązaniem, które sprawdziło się m.in. w krajach skandynawskich jest **nauczyciel na „oczekiwaniu”**, który podejmuje pracę po otrzymaniu informacji, że konieczne jest zastępstwo w określonej szkole/przedszkolu. Aby zapewnić optymalizację kosztów, należy ten model wdrażać przy kooperacji mniejszych samorządów. Można go także wykorzystać przy edukacji uczniów przewlekle chorych.

Powstanie CPIł na uczelniach wyższych (na wielu już istnieją) będzie miało wymierne efekty w trzech wymiarach. Po pierwsze, powstaną **mechanizmy efektywnego prowadzenia badań naukowych, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości ich komercjalizowania**. Ponadto, prowadzący badania naukowe otrzymają narzędzia pomocne przy ich prowadzeniu i ukierunkują się na sfery, które zaktywizują pozyskiwanie środków zewnętrznych dla uczelni. **Nie jest przesądzone, że takie centra powstaną tylko w dużych miastach, gdzie znajdują się ośrodki akademickie. Udowodnił to Grodzisk Mazowiecki, który przy wsparciu funduszy UE podjął współpracę z Agencją Rozwoju Mazowsza i Politechniką Warszawską, tworząc Interdyscyplinarne Centrum Innowacji. Taki ośrodek może okazać się cywilizacyjnym kołem zamachowym rozwoju gminy i lokalnej wspólnoty.**

Edukacja wszystkich szczebli stoi u progu ważnych zmian. Postęp cywilizacyjny, zmiany demograficzne i społeczne, wreszcie kryzys finansowy wymuszają te procesy. Ważne jest, aby władze wszystkich szczebli – od rządowych po samorząd gminny – dostrzegły jak znacząca jest rola edukacji dla przyszłości wszystkich pokoleń. **Kształcenie wyższe powinno być zorientowane na jakość, a nie ilość, ponieważ zbyt duża liczba absolwentów legitymujących się wyższym wykształceniem nie sprzyja zachowaniu proporcji na rynku pracy.** Lepiej mieć dobrze wykształconego fachowca z ukończoną szkołą zawodową, niż bezrobotnego magistra. Edukacja niższych szczebli stoi przed nieuchronną cyfryzacją i uzawodowieniem nauczycieli, którzy powinni skupić się na rzetelnym przekazywaniu wiedzy – rozwijanie zdolności abstrakcyjnego myślenia swoich podopiecznych pozostawiając szkołom wyższym. Centra Innowacji są natomiast szansą na zwiększenie aktywności w zakresie przedsiębiorczości, a co za tym idzie na zwiększenie przychodów jednostek samorządu terytorialnego. Innowacyjne przedsiębiorstwa są szansą na rozwój gospodarczy i nowe miejsca pracy zarówno w kraju jak i lokalnej wspólnocie.

Przypisy:

1. Michał Kleiber Prezes PAN dla SE 24.10.2011;
http://www.se.pl/wydarzenia/to-robic/michal-kleiber-czy-czeka-nas-wojna-modych-ze-starymi_211313.html.
2. Michał Kleiber Prezes PAN dla SE 24.10.2011.



Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań edukacyjnych

Mateusz Kędzierski

Finansowanie zadań oświatowych jest jedną z głównych pozycji w budżetach jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jednocześnie coraz więcej obowiązków edukacyjnych przenoszonych jest przez rząd na JST bez zapewnienia dodatkowych środków. Wraz z szybkimi zmianami w systemie edukacyjnym oraz nadchodzącym przełomem demograficznym prowadzi to do konieczności budowania **długofalowych strategii rozwoju sektora edukacyjnego w JST**.

Podstawa prawna

Podstawą prawną prowadzenia przez JST jednostek oświatowych jest ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), która wśród zadań własnych gminy wskazanych w art. 7 ust. 1 wymienia zadania z zakresu edukacji publicznej. Doprecyzowanie ich znajduje się w ustawie o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 roku (Dz. U. z 2004 roku Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), gdzie w art. 5a ust. 2 pkt 1 (w związku z art. 5 ust. 5) stanowi, iż do oświatowych zadań gminy należy zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych (w tym również z oddziałami integracyjnymi), przedszkolach specjalnych i innych formach wychowania przedszkolnego, w szkołach podstawowych i gimnazjach, przy czym w każdym z tych typów także z oddziałami integracyjnymi.

Zadania oświatowe mogą być przez gminę realizowane samodzielnie lub też przez własne jednostki organizacyjne albo inne osoby prawne lub fizyczne prowadzące szkoły lub przedszkola. Szkoły i przedszkola prowadzone przez samorządy, w myśl art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) mogą mieć formę jednostek budżetowych.

Finansowe ramy prowadzenia przez JST zadań oświatowych, poza wspomnianą ustawą o oświacie, reguluje także ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

Kluczowe trendy

Jednostki samorządu terytorialnego w wypełnianiu zadań oświatowych stykają się i będą się stykać w przyszłości z **trzema zasadniczymi tendencjami**:

1. **Koniecznością przejmowania obowiązków edukacyjnych cedowanych na JST przez państwo**, na co m.in. zwracał uwagę w swoim przemówieniu podczas seminarium „Samorząd a Edukacja” 19 października 2011 r. Przewodniczącego SKOiW NSZZ „Solidarność” Ryszard Proksa¹, **przy jednoczesnym braku zwiększenia pomocy finansowej ze strony budżetu centralnego** (lub nawet w obliczu prawdopodobnych przyszłych kłopotów finansowych państwa zmniejszeniu wymiaru subwencji);
2. **Dalszym zwiększaniem odsetka dzieci i młodzieży w szkołach i wydłużaniem okresu edukacji – Polska pozostanie krajem ludzi uczących się**. Dotyczy to dzieci i młodzieży, jak również osób dorosłych, które kontynuują edukację – *life-long learning* będzie stawało się coraz bardziej popularne.
3. **Kontynuacją trendu ostrego niżu demograficznego**² nakładającego się na dwie powyższe tendencje i prowadzącego do znaczących zmian w podziale środków na oświatę, co wymaga znacznej elastyczności przy tworzeniu koncepcji finansowania edukacji przez JST, jak też ich późniejszej realizacji

Różne JST, w zależności od swoich uwarunkowań, mają różne potrzeby oświatowe, jak również możliwości finansowania edukacji. Niezależnie jednak od konkretnych celów, kluczową sprawą dla każdej JST pozostaje stworzenie **strategii rozwoju oświaty**³, która byłaby wpisana w całościową strategię funkcjonowania JST. Jest to tym istotniejsze, iż nie powstał do tej pory na szczeblu ogólnopństwowym rządowy plan zarysowujący ścieżkę przekazania zadań oświatowych JST wraz z zabezpieczeniem stabilnych i wystarczających środków finansowych. Trzeba podkreślić, iż państwo nie powinno pozostawiać zadań oświatowych jedynie na barkach samorządów, uchylając się tym samym od odpowiedzialności za kształtowanie oblicza polskiej edukacji.

Niezależnie od stanowiska władzy centralnej samorzady muszą podjąć konkretne kroki w celu **zapewnienia swoim mieszkańcom jak najlepszego poziomu usług edukacyjnych** (na oświatę należy patrzeć także, jako na usługę), a zarazem **uchronienia się przed groźbą niemożności zbilansowania budżetu** m.in. ze względu na wydatki na realizację celów oświatowych. Ostatnim, lecz nie najmniej istotnym elementem pozostaje **zapewnienie lokalnemu rynkowi pracy wykwalifikowanych kadr odpowiednich do jego aktualnych i prognozowanych potrzeb**. Mamy zatem do czynienia z kwadratem wzajemnie powiązanych problemów: finanse – demografia; kształcenie – regionalny i krajowy rynek pracy.

Finanse i demografia - mniej dzieci oznacza mniej pieniędzy?

Wydatki na oświatę w Polsce systematycznie rosną – w 2006 r. gminy wydały na nią łącznie 31,303 mld zł, w 2009 r. było to już 40,048 mld zł (w obu przypadkach kwoty te stanowiły około 1/3 wszystkich wydatków), w tym samym czasie wydatki powiatów na oświatę i wychowanie wzrosły z 5,134 mld zł do 6,299 mld zł.⁴ W 2010 roku wydatki JST na oświatę i wychowanie wzrosły do 50,478 mld zł.⁵ Oprócz samorządów gminnych i powiatowych, oświata jest finansowana także przez samorządy wojewódzkie oraz ze środków europejskich (z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i programów regionalnych). **Gminy coraz więcej muszą łożyć z własnych środków do oświaty – w 2010 roku różnica między wydatkami a subwencją otrzymaną z budżetu wynosiła już 21 mld zł.**

Podstawą finansowania placówek JST są ich dochody, składające się z subwencji oświatowej (nieobejmującej przedszkoli), czyli części subwencji ogólnej. Każda gmina otrzymuje z budżetu państwa subwencję ogólną składającą się z części: podstawowej, oświatowej i rekompensującej, podczas gdy subwencja ogólna dla powiatu i województwa składa się z części oświatowej, drogowej i wyrównawczej. **JST samodzielnie decydują o kwocie przeznaczanej z subwencji ogólnej na realizację zadań oświatowych.** W przypadku miasta Bełchatów w roku 2010 subwencja oświatowa stanowiła 70% budżetu szkół, a środki z budżetu Miasta 30%.⁶ **Najważniejszym punktem dwustopniowego systemu finansowania oświaty** (określenie w ustawie budżetowej środków na realizację zadań oświatowych przez JST – podział subwencji między JST) **jest utworzenie regulowanego rozporządzeniami MEN algorytmu podziału.** On właśnie w praktyce decyduje o warunkach wypełnienia przez samorząd zadań związanych z edukacją.

Co ciekawe, powiaty, w przeciwieństwie do gmin, często nie wykorzystują całości części subwencji przeznaczanej na zadania edukacyjne, przesuwając środki na inne cele. Z kolei najczęściej do subwencji dopłacają gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, które mają duże dochody.

JST posiadają także duże pole manewru w kwestii dróg zapewnienia realizacji potrzeb oświatowych. Tym bardziej nakłada to odpowiedzialność na JST, jako podmiot kształtujący politykę edukacyjną na swoim terenie. Pewna swoboda przysługuje JST także w kwestii wynagrodzeń nauczycieli – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) w art. 30 ust. 6 przyznaje organowi prowadzącemu szkoły kompetencje do stanowienia niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli. Organ prowadzący (JST) poprzez regulamin ustala wysokość stawek dochodów: przysługującego za wysługę lat, za warunki pracy i funkcyjnego.

Zarobki mogą być jednym ze sposobów na przyciągnięcie przez JST do swoich placówek nauczycieli o najwyższych kwalifikacjach. Będzie ich na rynku pracy, wobec kryzysu demograficznego i mniejszego zapotrzebowania na kadry nauczycielskie, najprawdopodobniej stosunkowo wielu. **Zapewnienie podległym sobie jednostkom edukacyjnym, dzięki warunkom pracy i częściowo także zarobkom, najlepiej przygotowanej do pracy kadry, przełoży się bezpośrednio na jakość kształcenia na terenie JST.**

Polska, jak już powiedzieliśmy, znajduje się u progu dużej zmiany demograficznej, która doprowadzi do zmiany schematu edukacji na wszystkich jej szczeblach. Zmiana ta musi być nie tylko przez JST recypowana, ale też trafnie przewidywana, aby w odpowiedniej perspektywie czasowej przygotować zmiany w zakresie kapitału ludzkiego i administracji.

Na pewno nastąpi wzrost zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach – spowodowany zwiększeniem procentu dzieci objętych edukacją przedszkolną. Jest on szacowany na ok. 40%. W latach 2018-2019 w gimnazjach znajdują się cztery roczniki uczniów (jeśli plan obniżenia wieku szkolnego zostanie zrealizowany).⁷ Zmniejszy się za to liczba uczniów w szkołach podstawowych – cała populacja uczniów tych szkół w roku 2009/2010 stanowiła tylko 72% względem analogicznej grupy w roku 2001/2002⁸, spadła także sama liczba szkół podstawowych i oddziałów⁹. Tendencję tę potwierdziła w swoim sejmowym wystąpieniu w marcu 2012 roku Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Joanna Berdzik.¹⁰

Zaspokojenie potrzeb edukacyjnych wiąże się z koniecznością podejmowania działań także w innych obszarach. Przykładem może być **transport publiczny**, w którego plan rozwoju należy wpisać prognozy dotyczące wypełniania przez JST zadań oświatowych.¹¹ Na obszarach wiejskich odsetek dzieci dowożonych do szkół podstawowych w roku 2010 wynosił ponad 25%, podczas gdy w mieście pięć razy mniej¹². Do gimnazjów odpowiednio dowożono ponad 45% dzieci na obszarach wiejskich i nieco ponad 10% w mieście¹³. Ma to szczególne znaczenie w perspektywie zmian, które planuje wprowadzić Ministerstwo Finansów zgodnie z datowanym na 15 marca 2012 r. projektem zmiany ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, gdzie w art. 3 w Ustawie z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) proponuje się dodanie zapisu o obowiązku spoczywającym na gminie w zapewnieniu bezpłatnego transportu i opieki dziecka lub zwrocie kosztu przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeśli droga dziecka pięcioletniego z domu do przedszkola lub szkoły wynosi ponad 3 km.¹⁴ Wymóg ten nakłada na JST kolejne zobowiązania związane z wypełnianiem zadań oświatowych, nie wskazując zarazem dróg finansowania owych działań.

Wspomniane czynniki będą miały istotne znaczenie dla zarządzania oświatą w JST. Jednakże **największą rolę może odegrać ogólne zmniejszenie liczby dzieci narażające na pokusę zmniejszenia nakładów na naukę proporcjonalnie do zmniejszenia liczby uczniów i podopiecznych.** *Jak można zauważyć, projekcja wpływu zmian demograficznych na wydatki publiczne na edukację w Polsce pokazuje, że czynniki demograficzne mogą przyczynić się do spadku wydatków o 28%, z poziomu 4,4% PKB w 2007 r. do poziomu 3,2% PKB w roku 2060.¹⁵ Należy uniknąć tej tendencji i nie pozwolić na zmniejszenie nakładów na edukację i naukę, które już teraz są w Polsce zdecydowanie zbyt niskie. Szkolnictwo jest, zgodnie z wynikami Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń przeprowadzonego w 2010 roku przez Sedlak&Sedlak, jedną z dwóch najgorzej opłacanych branż w kraju. Zmniejszenie się liczby uczniów powinno być szansą na zwiększenie nakładów w przeliczeniu na ucznia, a przez to na podniesienie poziomu edukacji. Oczywiście samo zmniejszenie liczby uczniów nie doprowadzi automatycznie do podniesienia poziomu kształcenia – decydującymi czynnikami są **kwalfikacje nauczycieli** oraz **posiadane zaplecze kadrowe i infrastrukturalne.** Przy procedurze optymalizacji liczby placówek powinno się brać pod uwagę głównie badania *class size (CS)* oraz *pupil teacher ratio (PTR)*.*

Innym zagrożeniami pozostają także likwidacja szkół lub ich łączenie¹⁶, zmniejszanie liczebności kadry nauczycielskiej związane z osiągnięciem tzw. średniej płacy na drodze zwiększania ilości godzin ponadwymiarowych czy zwiększanie liczby uczniów w klasie. *Spadek liczby uczniów w szkołach stanowi problem ekonomiczny. Wiele kosztów utrzymania szkół jest stałych i nie zależy od liczby uczniów, zmniejszenie wielkości szkół mierzonej liczbą dzieci, oznacza większy koszt utrzymania szkoły na jednego ucznia.¹⁷ Nie można jednak na edukację oraz kwestię istnienia szkół patrzeć jedynie jako na problem ekonomiczny. **Szkoły są częstokroć, zwłaszcza na obszarach wiejskich, jedynym ośrodkiem kultury i miejscem spotkań dla danej społeczności. Utrzymanie ich jest kwestią priorytetową także ze względów cywilizacyjnych i należałoby oczekiwać od Ministerstwa Edukacji Narodowej sformułowania programu wsparcia dla szkół, które są lub potencjalnie mogą być „nierentowne”. JST nie poradzą sobie samodzielnie z problemem finansowania oświaty jak też ewentualnej dekulturnacji na terenach objętych programem zamykania szkół.***

Częściowym rozwiązaniem problemu „nierentownych” szkół mogą być:

- a) **uelastycznienie form pracy kadry** – zatrudnienie nauczyciela w różnych ośrodkach (oczywiście po analizie kosztów i czasu transportu) lub model jeden nauczyciel-kilka przedmiotów (funkcjonujący np. w Szwecji), co z kolei wymaga działań na szczeblu rządowym, choćby zmiany sposobu kształcenia nauczycieli. System ten powinien być jednak traktowany jako model przejściowy, a nie docelowy.

- b) **wykorzystanie nowoczesnych technik komunikacji** – w tym wsparcie zajęć e-learningowych (ze świadomością, iż te nigdy nie zastąpią materialnego wymiaru kształcenia). Program ten musi być powiązany z rozbudową na terenach wiejskich infrastruktury informatycznej i telekomunikacyjnej, ale także działaniami na rzecz pobudzenia społecznej aktywności w celu uniknięcia zagrożenia biernością i atomizacją społeczną wśród dzieci i młodzieży powodowanymi przez postępującą technologizację życia. *E-learning* jako narzędzie uzupełnienia edukacji tradycyjnej należy wprowadzać w ograniczonym zakresie, w sposób dostosowany do stopnia rozwoju psychicznego dziecka oraz łączyć z elementami aktywizującymi uczniów.
- c) **otwarcie i „urynkowienie” jednostki** – np. poprzez prowadzenie dodatkowych, będących źródłem dochodu dla JST, zajęć w budynkach szkolnych. Wymaga to opracowania wizji placówki i jej miejsca na kulturalnej i biznesowej mapie JST.
- d) **przekazanie części zadań oświatowych innym podmiotom wspieranym dotacją zgodnie z uchwałą organu** – oprócz uwolnienia JST od części obowiązków związanych z polityką edukacyjną może to skutkować zwiększeniem aktywności obywatelskiej oraz włączeniem się nowych aktorów w proces realizowania strategii oświatowej danej JST.

Ważnym elementem ożywiającym szkołę, zarówno w kontekście społecznym, jak też pod względem wyników edukacyjnych dzieci i młodzieży, są dodatkowe zajęcia prowadzone w szkołach. Rzecz jasna wymaga to nakładów finansowych na oświatę oraz odpowiedniej polityki samorządu. **Szkoła zamknięta w salach i godzinach lekcyjnych, podobnie jak uniwersytet pozbawiony swojej naturalnej otoczki (korporacji studenckich, kół naukowych, kadry akademickiej itp.) przestaje spełniać właściwą jej rolę.**

Edukacji nie można ograniczać jedynie do dzieci i młodzieży, zwłaszcza w perspektywie rozwoju modelu *life-long learning*. W edukacji dorosłych należy jednak zdecydowanie stawiać na szkolnictwo zawodowe dla dorosłych (o którym szerzej będzie mowa w dalszej części tekstu), a nie jak to miało miejsce dotychczas, licea ogólnokształcące, które z założenia powinny być przygotowaniem do studiów wyższych. JST powinny także otoczyć opieką idee Uniwersytetów Trzeciego Wieku, które poprzez aktywizację osób starszych spełniają ważną funkcję społeczną.

Kształcenie a rynek pracy - szkoła dla regionu, szkoła dla Polski

Model wykonywania przez JST zadań oświatowych ma znaczący wpływ na jakość kadry zatrudnianej w przedsiębiorstwach. Nie ma wątpliwości, iż **niezależnie od wzrostu mobilności społecznej duża część absolwentów szkół podstawowych, gimnazjów i li-**

ceów zostaje w regionie czy nawet miejscu, w którym się wychowali i kształcili. Choćby już z tych powodów JST powinno zależeć na jak najwyższym standardzie kształcenia.

Polska jest krajem o dużym zróżnicowaniu terytorialnym wyposażenia regionów w kapitał ludzki.¹⁸ Na Mazowszu w 2009 odnotowano najwyższy odsetek osób z wyższym wykształceniem w populacji osób w wieku 25–64 lata (29,3%), za to w lubuskim i kujawsko-pomorskim tylko 16,2%.¹⁹ Podobnie jest zresztą na innych szczeblach edukacji, począwszy od opieki instytucjonalnej na etapie żłobka i edukacji przedszkolnej, a na liceach i technikach skończywszy. Proces metropolizacji (*de facto* wspierany działaniami rządu) może tę tendencję nasilić, z kolei samorządy powinny starać się jej przeciwdziałać, jednocześnie walcząc z negatywnymi (polegającymi na wykluczeniu i marginalizacji obszarów gorzej rozwiniętych) skutkami regionalizacji Polski.

Polityka oświatowa musi uwzględniać specyfikę obszarów miejskich i wiejskich, a także różnice występujące pomiędzy regionami. Niestety do tej pory postulat ten nie był realizowany. Centralizacja, standaryzacja i uniformizacja powodowała, że proces kształcenia w niewielkim stopniu uwzględniał specyfikę regionu i odpowiadał potrzebom regionalnych i lokalnych uwarunkowań społecznoekonomicznych.²⁰ Zestandaryzowana szkoła ma swoje plusy, jednakże posiada również bardzo wiele minusów – przejęcie wielu zadań oświatowych przez JST daje szansę na regionalizację wykształcenia zgodnie z lokalnym zapotrzebowaniem, na co w scentralizowanym systemie nie ma szans.

Warto przypomnieć, iż system oświatowy służy społeczeństwu na dwóch płaszczyznach:

- a) **ogólnopaństwowej** – podstawowym zadaniem jest zapewnienie odpowiedniego poziomu wykształcenia i realizacja celów edukacyjnych wyznaczonych przez państwo (w szkołach o profilu ogólnym lub w szkołach państwowych kształcących w konkretnych dziedzinach – np. szkołach rolnych podlegających Ministerstwu Rolnictwa, technikach leśnych podlegających Ministerstwu Środowiska czy Liceum Lotniczym w Dęblinie, które podlega Ministerstwu Obrony Narodowej) – szkolnictwo powinno być jednym z elementów realizacji polityki gospodarczej oraz kulturalnej, dlatego **niezbędne jest określenie przez rząd pryncypiów edukacyjnych zgodnych z interesem państwa.**
- b) **lokalnej** – zapewniając wykształcenie w branżach poszukiwanych w regionie.

W celu jak najlepszego wypełnienia przez jednostki oświatowe zadań zarysowanych na obu płaszczyznach, JST powinny opracowywać **szacunki zapotrzebowania na kadry w swoim regionie**, a następnie ich **wyniki transponować na dokumenty strategiczne dotyczące wypełniania zadań oświatowych.**

Proces ten musi dotyczyć zarówno edukacji dzieci i młodzieży, jak też dorosłych. Określenie specyfiki gospodarczej regionu, a przez to zapotrzebowania na wykształcone w danym kierunku kadry pozwoli zoptymalizować proces kształcenia, zapewniając jednocześnie gospodarce dopływ pracowników i przynajmniej częściowo przyczyniając się do zmniejszenia bezrobocia w regionie.

Warunkiem *sine qua non* zaistnienia powyżej nakreślonej polityki jest odejście od obecnie dominującego trendu kształcenia coraz większego odsetka młodzieży w liceach ogólnokształcących, na rzecz **rewitalizacji szkolnictwa zawodowego**. Aby to osiągnąć trzeba dokonać korekty algorytmu rozdziału subwencji oświatowej (i w jej ramach przesunięcia środków z liceów ogólnokształcących do szkół technicznych), a także tworzyć zupełnie nowe mechanizmy finansowego wsparcia szkół technicznych (np. przez przemysł).

Niestety szkolnictwo zawodowe straciło na prestiżu wiele lat temu i jego odbudowanie przez JST nie będzie łatwe. Trudno też doszukać się państwowych prób odwrócenia tej tendencji. Tym większa odpowiedzialność spoczywa na **JST** – to one muszą stworzyć własne strategie zgodne z zapotrzebowaniem przemysłu i usług w danym regionie. **Optymalnym rozwiązaniem byłoby stworzenie takich strategii w porozumieniu z zakładami przemysłowymi funkcjonującymi w regionie oraz regionalnymi Urzędami Pracy, posiadającymi najpełniejsze informacje na temat lokalnego rynku pracy.** Niezbędną aktywnością, którą należy zlecić Urzędowi Pracy, jest także śledzenie losów absolwentów szkół o profilach kształcenia tworzonych z myślą o potrzebach rynku pracy. Dotychczas miało to miejsce jedynie w przypadku absolwentów szkół wyższych (również w załączkowej formie), jednakże najistotniejsze dla osiągnięcia pożądanego dla rozwoju państwa wyników edukacyjnych są wzory nauczania i osiągnięcia na poziomie szkół średnich²¹ i to one powinny być najczęściej poddawane analizie.

Kolejnym szczeblem **współpracy szkół ze sferą biznesową** byłyby praktyki organizowane dla uczniów techników czy szkół zawodowych przez firmy z regionu. W trakcie praktyk przyszły pracodawca miałby szansę wyłowić najlepiej rokujących przyszłych pracowników, jak również w pewnej mierze skierować proces kształcenia zawodowego w pożądaną przez siebie stronę. **Współpraca na linii samorząd – jednostki oświatowe – przemysł może być podstawą tworzenia ośrodków rozwojowej synergii na najniższym poziomie, które później mogłyby znaleźć swoją kontynuację we współdziałaniu przemysłu z uczelniami wyższymi (uniwersytetami, politechnikami, ale też lokalnie z Państwowymi Wyższymi Szkołami Zawodowymi).**

Wobec realnej trudności w znalezieniu absolwentów szkół zawodowych oraz zalewu absolwentów szkół i kierunków nieodpowiadających wymaganiom rynku palącą koniecznością wydaje się **wspieranie przez JST programów mających na celu doksztalcenie się dorosłych oraz edukację nieformalną**. Wsparcie to mogłoby przyjąć formę **kredytów na kształcenie w branżach, w których notuje się największe w regionie niedobory kadry**. Trendy edukacyjne każą iść w stronę uzupełnienia wykształcenia formalnego przez kształcenie konkretnych kompetencji, czyli... *zestawu odpowiednich dla danej branży: wiedzy, umiejętności oraz postaw pozwalających wykonywać czynności przewidziane w miejscu pracy*²². Jest to szczególnie ważne w przypadku branż, które rozwijają się w Polsce bardzo szybko, nie znajdując jednak wystarczającego wsparcia ze strony państwa, jak energetyka (znaczący wzrost zapotrzebowania na kadry w niektórych regionach Polski) oraz IT&T.

Ważnym czynnikiem działającym na rzecz rozbudowy lub modernizacji zaplecza edukacyjnego i szkoleniowego musi być także **efektywne wykorzystanie środków unijnych** (głównie działanie 9.2. POKL).

Podsumowanie

Działanie samorządu w zakresie edukacji powinno pełnić rolę rozwinięcia wspólnej bazy edukacyjnej tworzonej przez państwo. Zepchnięcie całości odpowiedzialności za edukację na samorządy nie przysłuży się ani państwu jako całości, ani samym samorządom. Jednakże obecnie obserwowane tendencje każą przygotować się na konieczność dalszego zwiększenia zaangażowania się JST w wypełnianie zadań oświatowych. Nie musi to jednak oznaczać dla JST jedynie zwiększenia ilości problemów – proces ten stanowi także dla społeczności lokalnych dużą szansę na integrację, ponieważ edukacja jest ważnym narzędziem budowania spójności społecznej: *Szkoły będą powszechnie postrzegane jako falochron, chroniący przed rozpadem społecznym i rodzinnym*.²³ Stąd też należy ukazywać system oświaty jako część krajobrazu lokalnego – zachęcać rodziców do zaangażowania się w jego funkcjonowanie oraz brania odpowiedzialności za kształcenie własnych dzieci, choćby poprzez zwiększenie swojej aktywności w istniejących ośrodkach lub tworzenie nowych. Ważnym czynnikiem rozwoju świadomości lokalnej na poziomie szkół są konkursy i stypendia związane z historią oraz współczesnością własnego regionu. Warto próbować łączenia historii z teraźniejszością i planami przyszłego rozwoju regionu, co może się okazać atrakcyjne także dla lokalnego przemysłu i biznesu (np. na obszarze Górnego Śląska może to być połączenie konkursów z zakresu historii powstań śląskich z dotyczącymi historii i współczesności przemysłu wydobywczego w Polsce i na świecie, na Lubelszczyźnie czy Podkarpaciu historii i perspektyw rozwoju polskiego przemysłu naftowego i gazowniczego itp.).

Opisane w tekście działania staną się oczywiście niemożliwe w przypadku drastycznego pogorszenia się sytuacji finansowej państwa, a przez to znaczącego zmniejszenia subwencji rządowych dla JST. Jednak w przypadku zaistnienia takiego scenariusza, JST tym bardziej będą potrzebować zoptymalizowanego pod względem osiągnięcia wyników ekonomicznych i społecznych programu na rzecz realizacji zadań oświatowych.

Przypisy:

1. Treść wystąpienia: <http://www.solidarnosc.bialystok.pl/struktury-krajowe-nszz-qsq/sekcja-krajowa-ow-i-wych-nszz-qsq/446-wystipienie-r-proksy-ana-seminarium-qsamorzd-a-edukacjaq-19102011-r>.
2. Szczegółowe omówienie zmiany demograficznej czekającej Polskę w najbliższych trzech dekadach można znaleźć w publikacji pt. *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s. 99-112.
3. Przykładem może być raport o stanie i perspektywach oświaty napisany dla miasta Bełchatów: G. Bartnik, *Raport o stanie oświaty w mieście – perspektywy na najbliższe lata*, Bełchatów, 29.03.2011. Jak czytamy na s. 86 w Podsumowaniu raportu, plan oświatowy opracowywany jest rokrocznie: Tegoroczny „Raport o stanie oświaty w mieście – perspektywy na najbliższe lata” stanowi piąty z kolei, od 2004 roku, kompleksowy zbiór informacji o realizowaniu przez Miasto Bełchatów zadań z zakresu edukacji publicznej. Stanowi on uszczegółowienie w zakresie edukacji publicznej zapisów ogólnych Strategii rozwoju Miasta Bełchatowa na lata 2009-2015.
4. *Raport o stanie edukacji 2010...*, op. cit., s. 80.
5. Zob. <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>.
6. G. Bartnik, *Raport o stanie oświaty w mieście...*, op. cit, s. 75.
7. *Raport o stanie edukacji 2010...*, op. cit., s. 120.
8. Ibidem, s. 45.
9. Ibidem, s. 45.
10. Zob. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=10&dzien=1&wyp=115&view=4>.
11. Krokiem w dobrą stronę jest przyjęcie nowego paradygmatu polityki regionalnej polegającego m.in. na odejściu od polityk sektorowych w stronę zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych. Zob. *Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020. Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2012, przyp.5 na s.5. Czas jednak pokaże w jakim zakresie i w jaki sposób zostaną zrealizowane projekty zapisane w tym dokumencie.
12. *Raport o stanie edukacji 2010...*, op. cit., s. 53.
13. Ibidem, s. 54.

14. http://www.mf.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/bip/projekty_aktow_prawnych/projekt_nowelizacji_ustawy_z_15_marca_2012r.pdf.
15. *Raport o stanie edukacji 2010...*, op. cit., s. 121.
16. Najnowsze dane dotyczące redukcji ilości szkół można znaleźć na stronie Ministerstwa Edukacji Narodowej: http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2762%3Ainformacja-w-sprawie-liczby-szko-dla-dzieci-i-modziey-oraz-dorosych-w-stosunku-do-ktorych-samorzdy-terytorialne-podjy-uchway-intencyjne-o-zamiarze-likwidacji-&catid=272%3Aministerstwo-komunikaty-i-wyjanienia-men&Itemid=355.
17. *Raport o stanie edukacji 2010...*, op. cit., s. 46.
18. Ibidem, s. 28.
19. Ibidem, s. 29.
20. W. Kołodziejczyk, M. Polak, *Jak będzie zmieniać się edukacja? Wyzwania dla polskiej szkoły i ucznia*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011, s. 75.
21. A.J. Tellis, J. Bially, C. Layne, M. McPherson, *Measuring National Power in the Postindustrial Age*, RAND Corporation 2000, s. 125.
22. U. Sztandar-Sztanderska, E. Drogosz-Zabłocka, B. Minkiewicz, M. Stec, *Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców. Raport końcowy*, PKPP Lewiatan, Warszawa 2010, s. 12.
23. W. Kołodziejczyk, M. Polak, *Jak będzie zmieniać się edukacja?...*, op. cit., s. 21.



O autorach

Dr Michał Beim

Ekspert Instytutu Sobieskiego ds. polityki miejskiej i transportowej. Absolwent gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W 2007 r. obronił rozprawę doktorską nt. modelowania procesu suburbanizacji. W latach 2009-2011 stypendysta Fundacji Alexandra von Humboldta w Instytucie Mobilności Politechniki w Kaiserslautern. Autor lub współautor ponad pięćdziesięciu publikacji naukowych z zakresu zrównoważonego transportu oraz kilkunastu referatów konferencyjnych.

Piotr Broda

Absolwent Szkoły Głównej Handlowej (Wydział Handlu Zagranicznego ze specjalizacją Finanse Międzynarodowe). Ukończył również program MBA prowadzony wspólnie przez University of Minnesota i SGH. Od 1991 roku w Departamencie Skarbu Banku Creditanstalt S.A. W latach 2000-2002 zarządzał zespołem inwestycyjnym Spółek Grupy Allianz Polska. Przez kolejną dekadę współpracował z Grupą PZU na różnych stanowiskach: z-cy Dyrektora Biura Inwestycji Finansowych PZU S.A., Dyrektora Zespołu Dłużnego PZU Asset Management (AM) S.A., CIO PZU A.M., Wiceprezesa PZU A.M. i PZU TFI S.A.

Mateusz Kędzierski

Analityk w Instytucie Sobieskiego. Absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, doktorant w Instytucie Filozofii UJ, przebywał również na stypendiach zagranicznych we Włoszech oraz Stanach Zjednoczonych. Wykładał na Uniwersytecie Jagiellońskim i Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Pomysłodawca i opiekun Systemu Doradztwa Stypendialnego Skrzydlate Studia (www.skrzydlatestudia.pl).

Janusz Kobeszko

Ekspert Instytutu Sobieskiego ds. finansów publicznych, audytor, ekspert MRR i doradca podatkowy. Autor szeregu publikacji i wystąpień z zakresu podatków oraz audytu. Obecnie jest ekspertem w samorządzie terytorialnym (w dziedzinie audytu i zarządzania), poprzednio w doradztwie gospodarczym w projektach UE. Pełnił także funkcje eksperckie i kierownicze w aparacie skarbowym i kontroli państwowej, m.in. jako dyrektor Departamentu Kontroli Skarbowej w MF oraz doradca ekonomiczny NIK.

Agata Kozłowska

Ekspert w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, właścicielka firmy doradczej Investment Support (www.inves.pl), która specjalizuje się w projektach PPP, fundator Centrum PPP. Autorka licznych publikacji prasowych oraz książek na temat PPP, współautorka komentarza do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Doradzała lub doradza przy największych projektach publiczno-prywatnych w Polsce.

Piotr Libicki

Ekspert Instytutu Sobieskiego z zakresu przestrzeni miejskiej. Historyk sztuki, autor i współautor artykułów, książek i przewodników, w tym wydanego w 2011 roku w ramach Biblioteki „Gazety Wyborczej” Spacerownika Wielkopolskiego i albumu Warta w Poznaniu (SWS 2010) promującego rzekę jako element miejskiej przestrzeni i tożsamości. W 2012 roku jeden z jurorów konkursu na meble miejskie dla Poznania zorganizowanego przez Uniwersytet Artystyczny i Miasto Poznań, a także jeden z moderatorów debat poświęconych odnowie i rozwojowi poznańskiego śródmieścia.

Jarosław Małkowski

Absolwent Wydziału Finansów i Statystyki SGPIŚ (obecnie Szkoła Główna Handlowa) oraz poddyplomowych studiów z ekonomii na Uniwersytecie Warszawskim. Pracował w Departamencie Gospodarki Pieniężnej Banku Handlowego S.A., następnie jako Dyrektor Departamentu Skarbu w Credit Lyonnais Bank. W latach 1999-2003 Wiceprezes Zarządu LG Petrobank w Warszawie. Po 2003 roku pracował w Grupie KBC na stanowiskach Dyrektora Departamentu Gospodarki Pieniężnej oraz Dyrektora Departamentu Ryzyka Rynkowego, Płynności i ALM.

Krzysztof Płaczewski

Absolwent studiów europejskich w AH w Pułtusk, Zastępca Dyr. Instytutu Matki i Dziecka, Zastępca Dyr. TVP, ostatnio prowadzi działalność doradczą. Autor strategii Centrum Innowacji w Akademii Pedagogiki Specjalnej, w latach 1998 – 2010 radny trzech kadencji.

Maciej Rapkiewicz

Członek Zarządu i ekspert Instytutu Sobieskiego z zakresu finansów publicznych. Autor publikacji i komentarzy, w tym dotyczących jednostek samorządu terytorialnego. W latach 1998 – 2009 pracownik instytucji finansowych, m.in. wiceprezes zarządu TFI PZU S.A. (2006 – 2009). Od 2009 r. prowadzi działalność gospodarczą w zakresie doradztwa. Absolwent m.in. Uniwersytetu Łódzkiego oraz programu MBA Finance & Insurance.

Paweł Soloch

Ekspert Instytutu Sobieskiego. Absolwent Instytutu Historii Uniwersytetu Warszawskiego, studiów poddyplomowych w l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP) w Lozannie oraz École Nationale d'Administration (ENA) w Paryżu. W latach 1992-1999 pracownik Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Obrony Narodowej, następnie Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W latach 2004-2005 w Zespole Doradców Prezydenta Warszawy, od 2005 do 2007 podsekretarz stanu w MSWiA, szef Obrony Cywilnej Kraju.

Otylia Trzaskalska-Stroińska

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, doświadczenie zawodowe zdobywała również w Departamencie Prawnym Rady Unii Europejskiej. Była ekspertem w Europejskim Banku Centralnym we Frankfurcie w zakresie opracowania procedury konsultacji krajowych aktów prawnych dotyczących sektora finansów z regulacjami EBC, pracowała także w Departamencie Prawa Unii Europejskiej UKIE. Następnie sprawowała funkcję Dyrektora Departamentu Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Gospodarki. Obecnie jest Zastępcą Dyrektora Departamentu Innowacji i Przemysłu.

Dr Robert Zajdler

Ekspert Instytutu Sobieskiego ds. energetycznych. Radca prawny prowadzący kancelarię prawną świadczącą usługi dla sektora energetycznego (Zajdler Energy Lawyers), wykładowca na Politechnice Warszawskiej. Wcześniej pełnomocnik Polski w postępowaniach arbitrażowych, w tym opartych na Traktacie Karty Energetycznej (Mercuria Energy Group Ltd. vs. Rzeczpospolita Polska). Zajmował się negocjacjami akcesyjnymi Polski do Unii Europejskiej oraz dostosowaniem prawa polskiego do wymogów prawa Unii Europejskiej. Pracował również w Komisji Europejskiej. Autor licznych publikacji w dziedzinie energetyki (szerzej na stronie www.zajdler.eu).



Instytut Sobieskiego wydał ostatnio:

Paweł Dobrowolski
**Prawdziwy dług publiczny
wynosi ponad 200% PKB**

Marek Dietl
**Proces monopolizacji
a niepewność**

Leszek Skiba
**Rządzić państwem.
Centrum decyzyjne rządu
w wybranych krajach europejskich**

Justyn Piskorski
**Szkoła domowa.
Pomiędzy wolnością a obowiązkiem**

Krzysztof Krajewski-Siuda, Piotr Romaniuk
Zdrowie Publiczne

Aleksander Zawisza
**Gaz dla Polski
Zarys historii sektora gazu ziemnego
w ostatnich dwóch dekadach w Polsce**

P. Falkowski, P. Legutko, M. Łuczewski, M. Pyza,
P. Soloch, J. Staniłko, T. Żukowski, P. Grajewski
Katastrofa. Bilans dwóch lat.

Publikacja *Efektywność, planowanie, rozwój...* zawierająca analizy ekspertów mających duże doświadczenie w pracy na rzecz JST oraz renomowanych przedsiębiorstw komercyjnych, stanowi praktyczny przewodnik po najważniejszych obszarach działania JST, problemach z jakimi samorządy muszą się obecnie mierzyć, jak też sposobach ich rozwiązywania.

ISBN 978-83-927691-6-3



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27
00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl