

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 403

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi
Jerzy Sokołowski
Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Magdalena Kot

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania

znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.pracnaukowe.ue.wroc.pl

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192

e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-535-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław

tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl

www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Arkadiusz Bernal: Discrimination of domestic supplies relative to imports for the value added tax exemptions	11
Szymon Bryndziak: Family allowance in personal income tax, in the context of tax expenditures.....	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanizmy przestępstw podatkowych na przykładzie podatku VAT	42
Jarosław Dziuba: Fiskalne skutki kształtowania stawek podatku od nieruchomości przez miasta na prawach powiatu.....	54
Malgorzata M. Hybka: Discretionary tax liability reliefs in Germany and Poland	66
Agata Jakubowska: Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski	87
Krystyna Kietlińska: Rola 1% w zasilaniu organizacji pożytku publicznego (OPP)	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na wynagrodzenia zarządów banków spółdzielczych w województwie małopolskim w okresie pokryzysowym	112
Marta Kluzek: Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność?	122
Anna Leszczyłowska: Obciążenia spółek kapitałowych podatkiem dochodowym w koncepcji <i>allowance for corporate equity</i> (ACE).....	132
Robert Lisowski: Stopy zwrotu otwartych funduszy emerytalnych po reformie.....	141
Malgorzata Mazurek-Chwiejczak: Kierunki ewolucji modeli opodatkowania konsumpcji w państwach OECD	153
Ewelina Młodzik: Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Zarządzanie sektorem publicznym a preferencje publiczne	172
Błażej Pilarczyk: Podatkowa grupa kapitałowa w sektorze elektroenergetycznym w Polsce	183

Elwira Pindyk: Wpływ planu zagospodarowania na dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych	192
Piotr Podsiadło: Zagadnienie pomocy publicznej z perspektywy traktatowej przesłanki jej wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym	206
Ireneusz Pszczółka: Wybrane aspekty funkcjonowania państwowych funduszy majątkowych	217
Piotr Ptak: Arithmetic of sovereign debt crisis in Europe and challenges ahead	227
Halina Rechul: Cele i zarządzanie ryzykiem jako elementy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	238
Magdalena Rękas: Wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce	248
Mateusz Rolski: Banki spółdzielcze w Polsce – własność prywatna w służbie społeczności lokalnej czy przedsiębiorstwa nastawione na zysk?.....	265
Jacek Sierak: Selected problems of finances of municipalities in the 25 th year of self-government in Poland.....	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organizacja i finansowanie programów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy skierowanych do kobiet w województwie śląskim.....	289
Jerzy Sokolowski: Opodatkowanie osób fizycznych w Polsce podatkiem dochodowym w latach 2009-2013	298
Michał Sosnowski: Redistributive function of fiscal policy and the income inequalities among the society.....	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: Kierunek zmian w płatnościach bezpośrednich dla rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej.....	321
Edyta Sygut: Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego	331
Tomasz Śmietanka: Finansowo-administracyjne aspekty współpracy JST subregionu radomskiego z samorządem województwa (w opinii wójtów, burmistrzów i starostów)	341
Anna Świrska: Metoda kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej	354
Zuzanna Urbanowicz: Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego a decyzje Europejskiego Banku Centralnego	364

Summaries

Arkadiusz Bernal: Dyskryminacja dostaw krajowych w porównaniu z importem w wypadku zwolnień z podatku od wartości dodanej.....	11
Szymon Bryndziak: Ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście <i>tax expenditures</i>	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: Farmers' social security fund in Polish agricultural budget in the long term.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanisms of tax frauds based on VAT.....	42
Jarosław Dziuba: Fiscal implications of real estate tax rates established by cities with county rights.....	54
Małgorzata M. Hybka: Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w Niemczech i w Polsce.....	66
Agata Jakubowska: Trust as a fundament of cooperation between bank and local government.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: The role of fiscal council to maintain discipline of public finance. Some implications for Poland.....	87
Krystyna Kietlińska: The role of 1% of PIT and CIT in supporting charity organizations in Poland.....	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Determinants of remuneration of the cooperative banks' board members in Lesser Poland Voivodeship in the post-crisis period.....	112
Marta Kluzek: Preferential taxation of income from capital gains – possibility or necessity?.....	122
Anna Leszczyłowska: Corporate tax burden in the concept of an allowance for corporate equity (ACE).....	132
Robert Lisowski: Open pension funds' rates of return after the reform.....	141
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Directions of consumption tax models evolution in OECD member states.....	153
Ewelina Młodzik: Sources and types of risk in the public finance sector.....	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Public sector management vs. public preferences.....	172
Błażej Pilarczyk: Tax capital group in the electricity sector in Poland.....	181
Elwira Pindyk: Influence of development plan on the municipality's incomes for property tax from natural persons.....	192
Piotr Podsiadło: A question of state aid from the perspective of the treaty premise of its effect on competition and the trade exchange on the internal market.....	206
Ireneusz Pszczołka: Selected aspects of the operating of sovereign wealth funds.....	217

Piotr Ptak: Arytmetyka kryzysu zadłużenia w Europie a wyzwania na przyszłość	227
Halina Rechul: Objectives and risk management as part of management control in the public finance sector.....	289
Magdalena Rękas: Impact of structural changes in children relief available for income for families in Poland	248
Mateusz Rolski: Co-operative banks in Poland – private property at the service of the local community or an enterprise set to the profit?	265
Jacek Sierak: Wybrane problemy finansów gmin w 25. roku samorządności terytorialnej w Polsce	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organisation and financing of the programmes from the scope of cervical cancer prevention targeted at women in the Silesian Voivodeship	289
Jerzy Sokolowski: Taxation of individuals in Poland with income tax in the years 2009-2013.....	298
Michał Sosnowski: Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej a nierówności dochodów ludności	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: The direction of changes in direct payments for agriculture of the European Union member states.....	321
Edyta Sygut: Fiscal efficiency vs. the tax base of excise tax	331
Tomasz Śmietanka: Financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts of Radom subregion with the self-government of the voivodeship (according to commune administrators, mayors and district administrators)	341
Anna Świrska: Calculation method for optimizing incomes from the equalized part of the subsidy transferred to municipalities.....	354
Zuzanna Urbanowicz: Monetary policy of the National Central Bank of Poland vs. the decisions of the European Central Bank	364

Tomasz Śmietanka

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: tomasz.smietanka@kozienice.pl

**FINANSOWO-ADMINISTRACYJNE ASPEKTY
WSPÓLPRACY JST SUBREGIONU RADOMSKIEGO
Z SAMORZĄDEM WOJEWÓDZTWA
(W OPINII WÓJTÓW, BURMISTRZÓW I STAROSTÓW)**

**FINANCIAL AND ADMINISTRATIVE
CONSIDERATIONS OF THE COOPERATION
OF THE COMMUNES AND DISTRICTS OF RADOM
SUBREGION WITH THE SELF-GOVERNMENT
OF THE VOIVODESHIP (ACCORDING TO COMMUNE
ADMINISTRATORS, MAYORS AND DISTRICT
ADMINISTRATORS)**

DOI: 10.15611/pn.2015.403.31

Streszczenie: Celem artykułu jest pogłębienie wiedzy o uwarunkowaniach finansowo-administracyjnych współpracy gmin i powiatów z samorządem województwa oraz w obrębie gmin i powiatów. Przedmiotem badań są jednostki samorządu terytorialnego subregionu radomskiego. Badania przeprowadzono techniką ankiety internetowej skierowanej do wójtów, burmistrzów i starostów. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie badawcze: jak jednostki samorządu terytorialnego subregionu radomskiego wykorzystują dostępne możliwości finansowo-administracyjnej współpracy między sobą i z samorządem województwa oraz jakie są ich oczekiwania w tym zakresie? W zakończeniu sformułowane zostały wnioski ogólne dotyczące możliwości poprawy wykorzystania dostępnych form współpracy finansowo-administracyjnej JST oraz praktyczne rekomendacje w zakresie postulowanych zmian we wzajemnej kooperacji.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, współpraca, gmina, powiat, samorząd województwa.

Summary: The aim of the article is to deepen the knowledge in the field of financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts with the self-government of the Voivodeship and within communes and districts. The subject of the research are the local governments of Radom subregion. The research was based on the Internet questionnaire directed to commune administrators, mayors and district administrators. The author makes an attempt to reply the research questions: how the self-government units of Radom subregion use available financial-administrative capabilities in cooperation with the

self-government of the voivodeship and what their expectations are in this regard? In the end, general conclusions are drawn concerning the possibilities of improving the use of cooperation in financial and administrative units of local government as well as practical recommendations in terms of postulated changes in mutual cooperation.

Keywords: public finance, cooperation, commune, powiat, self-government of the voivodeship.

1. Wstęp

Przedmiotem analizy w opracowaniu są ogólne uwarunkowania współpracy finansowo-administracyjnej jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego subregionu radomskiego¹ z samorządem województwa mazowieckiego oraz kooperacja finansowa w obrębie gmin i powiatów subregionu.

Głównym rezultatem współpracy samorządów powinien być ich lepszy i bardziej spójny finansowo [Głąbicka 2006] rozwój lokalny [Zalewski 2008] i regionalny w trzech głównych obszarach: ekonomicznym [Markowska-Bzducha 2011], społecznym [Śmietanka 2014] i ekologicznym. Jednocześnie trudno nie zauważyć, że województwo mazowieckie jest nadal silnie spolaryzowane, co spowodowane jest, z jednej strony, koncentracją czynników rozwojowych w obrębie Warszawy oraz obszaru bezpośrednio z nią sąsiadującego, tzw. obszaru metropolitalnego, obejmującego teren 40-50 km od centrum Warszawy. Po drugiej stronie znajduje się pozostały obszar województwa, w tym sześć miast subregionalnych: Radom [Głąbicka, Misala (red.) 2006] (14. pod względem wielkości miasto w Polsce), Płock, Ostrołęka, Siedlce i Ciechanów, które w przeszłości pełniły funkcje ważnych ośrodków społeczno-gospodarczych w układzie krajowym, obecnie zaś obserwuje się zanik funkcji regionalnych tych ośrodków na rzecz miast powiatowych [*Trendy rozwojowe Mazowsza. Diagnoza* 2013].

Jak zauważył badacz zachowań zbiorowych Mancur Olson, podstawowym powodem uczestnictwa lub nieuczestniczenia w zbiorowym działaniu są przewidywane korzyści (bodźce), które badacz ten dzieli na korzyści dla jednostek biorących udział w zorganizowanym działaniu (bodźce selektywne) oraz dla członków grupy, a także całej zbiorowości; są to korzyści finansowe, ale przede wszystkim dobra publiczne, dystrybuowane przez rządzących [Sabatier 1995].

Dystrybucją owych „dóbr publicznych” poprzez transfery środków publicznych zajmuje w dużym zakresie samorząd terytorialny. Zatem istnieje potrzeba zbadania i oceny finansowo-administracyjnej współpracy gmin i powiatów z samorządem

¹ Subregion radomski – jednostka nieadministracyjnego poziomu NUTS3 (podregion), część klasyfikacji NUTS (klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych) utworzonej w celu zapewnienia jednolitego i spójnego podziału terytorialnego do zestawiania statystyk regionalnych Unii Europejskiej, stat.gov.pl.

województwa, aby na tej podstawie sformułować wnioski i rekomendacje pomocne w doskonaleniu kooperacji samorządowej, co pozytywnie wpłynie na rozwój lokalny i regionalny.

Celem artykułu jest pogłębienie wiedzy na temat form, dziedzin i uwarunkowań finansowej współpracy JST subregionu radomskiego w ujęciu horyzontalnym (gmina–gmina, powiat–powiat) oraz wertykalnym (gmina–powiat, gmina–województwo, powiat–województwo), a także poznanie oczekiwań respondentów dotyczących zmian w finansowaniu współpracy.

Przedmiotem badań są gminy i powiaty subregionu radomskiego reprezentowane przez starostów, wójtów, burmistrzów i prezydenta miasta Radomia, do których skierowana została ankieta. Badania dotyczyły m.in.: form, dziedzin, barier, korzyści i produktów finansowej współpracy JST oraz oczekiwanych zmian w finansowaniu.

Badaniem objęto łącznie 61 gmin i 8 powiatów subregionu radomskiego. W tym 4 gminy miejskie, 11 gmin miejsko-wiejskich oraz 46 gmin wiejskich. Badania przeprowadzono w styczniu 2014 roku techniką ankiety internetowej, która zawierała 10 pytań. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego nie był objęty badaniem i autor nie występował do niego o rekomendację prowadzonych badań. Natomiast marszałek województwa mazowieckiego został zapoznany przez autora z wynikami badań.

W badaniu otrzymano łącznie 43 wypełnione ankiety od gmin, co stanowi 70,5% zwrotów. Z powiatów przesłano 7 wypełnionych ankiet, co stanowi 87,5% zwrotów (tabela 1).

Tabela 1. Liczba JST objętych badaniem oraz stopa zwrotu ankiet (w procentach)

Nazwa JST	Jednostki objęte badaniem	Jednostki, które zwróciły wypełnione ankiety	Odsetek wypełnionych i zwróconych ankiet
Gmina wiejska	46	36	78,3
Gmina miejsko-wiejska	11	6	54,6
Gmina miejska	4	1	25,0
Gminy razem	61	43	70,5
Powiaty razem	8	7	87,5

Źródło: badania własne.

Analiza wyników badań ankietowych i wykorzystanie obserwacji uczestniczącej autora umożliwi podjęcie próby odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: jak JST subregionu radomskiego wykorzystują dostępne możliwości współpracy finansowo-administracyjnej pomiędzy sobą i z samorządem województwa i jakie są ich oczekiwania w tym zakresie?

2. Sprawozdanie z badań

2.1. Formy prawno-administracyjne i dziedziny finansowania wzajemnej współpracy samorządów terytorialnych subregionu radomskiego

Jak wynika z badań², kooperacja pomiędzy samorządami gminnymi a samorządem województwa (będąca głównym przedmiotem analiz) nie jest najintensywniejsza wśród wszystkich relacji. Wręcz przeciwnie. Okazuje się, że według deklaracji respondentów najczęściej współpracują między sobą gminy (90,7% odpowiedzi). W dalszej kolejności gminy współpracują z powiatem (51,2%). Jedynie 23,3% respondentów twierdzi, że współpracuje z województwem.

Powiaty deklarują współpracę głównie z innymi gminami (85,7%). Natomiast z innymi powiatami i z samorządowym województwem współpraca mierzona odsetkiem jest identyczna i wynosi 57,1%. Zaobserwowana tendencja wpisuje się w wyniki badań ogólnopolskich [Szmigiel-Rawska, Dziemianowicz, Szlachta (red.) 2010]. Intensywność współpracy samorządów gminnych i powiatowych świadczy o istotnych powiązaniach funkcjonalnych na poziomie lokalnym.

Intensywność finansowej współpracy samorządów gminnych z innymi JST³ cechuje się znacznym zróżnicowaniem ze względu na formę prawno-administracyjną. W gminach dominuje współpraca w ramach lokalnych grup działania (raczej często 55,8%, bardzo często 30,2%). Drugi ważny obszar współdziałania to związki międzygminne (raczej często 32,6%, bardzo często 11,6%). Pozostałe, mniej powszechne formy współpracy gmin to: porozumienia, stowarzyszenia, współpraca niesformalizowana oraz inne umowy. Należy zaznaczyć, że mimo iż w ramach lokalnych grup działania gminy współpracują głównie między sobą, co potwierdza analiza odpowiedzi na pytanie pierwsze, to i tak lokalne grupy działania współpracują ściśle z województwem samorządowym w pozyskiwaniu środków unijnych na wspólne inwestycje. Powiaty deklarują współpracę z innymi samorządami najczęściej w formie porozumień (57,1%), w ramach lokalnych grup działania (42,9%) oraz związków gmin i stowarzyszeń.

Następnie zapytano o dziedziny wzajemnej współpracy samorządów terytorialnych⁴. Gminy najbardziej intensywnie współpracowały między sobą w dziedzinach: kontaktów z organizacjami samorządowymi, aplikowania o środki europejskie, ochrony środowiska i przyrody oraz promocji i budowy infrastruktury technicznej. Współpraca samorządów gminnych i powiatowych koncentrowała się przede wszystkim na dziedzinach: bezpieczeństwa publicznego, budowy infrastruktury technicznej, promocji oraz kontaktów z organizacjami pozarządowymi.

² Pytanie nr 1 w ankiecie (część pierwsza pytania), odpowiedzi respondentów w procentach, źródło: badania własne.

³ Pytanie nr 1 w ankiecie (część druga pytania).

⁴ Pytanie nr 2 w ankiecie.

Główne obszary współpracy gmin z samorządem województwa wskazane przez respondentów to: aplikowanie o środki europejskie, budowa infrastruktury technicznej, pomoc społeczna oraz ochrona przed klęskami żywiołowymi i zapobieganie żywiołom.

Obszary o średniej intensywności wzajemnej współpracy JST szczebla lokalnego to: kultura fizyczna i turystyka, ochrona środowiska i przyrody, ochrona przed klęskami żywiołowymi i zapobieganie żywiołom. Gminy między sobą najrzadziej współpracowały w dziedzinach: kontaktów międzynarodowych, polityki przedsiębiorczej, komunikacji, gospodarki nieruchomościami, gospodarki odpadami oraz ochrony zdrowia. Pozostałe dziedziny współpracy wskazane przez gminy to komunikacja (1 wskazanie), transport samochodowy (2 wskazania) oraz gospodarka odpadami (1 wskazanie).

Powiaty najczęściej współpracowały z gminami w dziedzinach: ochrony zdrowia, budowy infrastruktury technicznej i edukacji publicznej. Najrzadziej podejmowana współpraca dotyczyła przyciągania inwestycji zagranicznych oraz polityki przedsiębiorczej. Najczęściej wymienianymi obszarami współpracy na płaszczyźnie powiat–powiat są kontakty międzynarodowe i ochrona zdrowia, natomiast na płaszczyźnie powiat–województwo: ochrona zdrowia, wspólne zarządzanie projektami finansowanymi ze środków europejskich, bezpieczeństwo publiczne, aplikowanie o środki europejskie, ochrona przed klęskami żywiołowymi i zapobieganie żywiołom oraz budowa infrastruktury technicznej.

Jedną z najintensywniejszych dziedzin kooperacji jest budowa infrastruktury, co zapewne wynika z jednej strony z największych społecznych potrzeb, z drugiej zaś z możliwości dofinansowania inwestycji ze środków europejskich oraz rozłożenia kosztów wkładu własnego między większą liczbę beneficjentów, którymi są zazwyczaj sąsiednie gminy i powiat, w którego obrębie są one położone. Efektywność podejmowanych działań stymuluje współpracę.

Na intensywność współpracy wertykalnej między samorządem gminnym a powiatowym wpływają przede wszystkim przepływy finansowe w formie dotacji na realizację zadań własnych przez samorzady lokalne, np. środki przekazywane powiatom przez gminy na utrzymanie straży pożarnych bądź na budowę dróg powiatowych czy wyposażenie specjalistyczne szpitali.

Następnie zapytano⁵ o związek pomiędzy kooperacją JST a finansowaniem wspólnych przedsięwzięć ze środków UE. Prawie połowa badanych gmin (48,8%) zgadza się ze stwierdzeniem, że współpraca pomiędzy JST w dużym stopniu jest inicjowana przez pozyskiwanie funduszy UE, gdyż większość projektów partnerskich jest finansowana z unijnego budżetu. 25,6% respondentów twierdzi, że wzajemną współpracę w decydującym stopniu determinują środki europejskie, a 23,3% ankietowanych uważa, iż wzajemna kooperacja samorządów jest w minimalnym stopniu uzależniona od funduszy UE.

⁵ Pytanie nr 3 w ankiecie.

42,9% badanych powiatów odpowiedziało, iż współpraca pomiędzy JST jest uzależniona w dużym stopniu od pieniędzy z UE. Na wzajemną współpracę w decydującym stopniu determinowaną przez środki europejskie wskazało 14,3% badanych, a 28,57% stwierdziło, iż współfinansowanie większości projektów z Unii Europejskiej w minimalnym stopniu przekłada się na współpracę pomiędzy JST.

Podsumowując, zdaniem respondentów fundusze europejskie nie są decydującą, ale ważną determinantą stymulującą kooperację wertykalną i horyzontalną pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. W ramach środków krajowych gminy najczęściej korzystały z Samorządowego Instrumentu Wsparcia Rozwoju Mazowsza (2007, 2008) – 60,5%, budowy „Orlików” (58,1%) oraz Samorządowego Programu Rozwoju Mazowsza (27,9%). Natomiast w ramach środków UE gminy najczęściej korzystały z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (90,7%) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (86,0%). W średnim stopniu gminy korzystały z Regionalnego Programu Operacyjnego (58,1%). Z Funduszu Spójności skorzystały jedynie gminy: Radom i Kozienice⁶.

Powiaty w zakresie środków krajowych najczęściej korzystały z: Samorządowego Programu Rozwoju Mazowsza i Samorządowego Instrumentu Wsparcia Rozwoju Mazowsza (oba na tym samym poziomie – 71,4%). W ramach środków unijnych wszystkie badane powiaty korzystały z Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Ponad połowa (57,1%) powiatów uzyskała także wsparcie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich⁷.

2.2. Bariery, korzyści i produkty finansowej współpracy gmin i powiatów regionu radomskiego z samorządem województwa

W celu uzyskania lepszej porównywalności wyników w analizie odpowiedzi na pytanie dotyczące barier we współpracy⁸ posłużono się średnią ważoną. Trzy najważniejsze bariery we współpracy badanych gmin z samorządem województwa to przede wszystkim: *upolitycznienie władz samorządowych* (4,7) – kategoria ta uzyskała największą liczbę głosów; jednakże jedynie punkt mniej odpowiedzi uzyskano w kategorii *brak funduszy na wspólne przedsięwzięcia* (3,8). Na trzecim miejscu znalazła się odpowiedź *kadencyjność władz samorządowych* (3,2).

Z kolei diagnoza w zakresie barier rozwoju kooperacji pomiędzy JST wśród przedstawicieli władz powiatu różni się od diagnozy władz gminnych. Na pierwszym miejscu wymieniono wprawdzie *brak funduszy na wspólne przedsięwzięcia* (4,4), która to kategoria także pojawiła się w pierwszej trójce zidentyfikowanych przez gminy barier, jednak na kolejnych miejscach są zupełnie różne kategorie: *brak*

⁶ Pytania dotyczącego Funduszu Spójności nie było w ankiecie.

⁷ Pytanie nr 7 w ankiecie, odpowiedź respondentów – średnia ważona punktacji od 1 do 5, źródło: badania własne.

⁸ Pytanie nr 4 w ankiecie.

koordynacji i współpracy pomiędzy władzami samorządowymi różnych poziomów (3,4) oraz *brak świadomości, że współpraca jest kluczem do długofalowego rozwoju* (2,8). Rozrzut tematyczny odpowiedzi na to pytanie wskazuje na wieloaspektowość destymulantów różnorodnych płaszczyzn współpracy. Wspomniane bariery określone są jako ogólnie „średnie” z tendencją w stronę „bariery największe”.

Bariery wymienione przez gminy w dużym stopniu mają charakter strukturalny – kadencyjność i upolitycznienie władz samorządowych to cechy charakterystyczne nie tylko polskiego systemu politycznego, które prawdopodobnie nie ulegną zmianie. Niedobór środków finansowych także jest bolączką realizacji zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej. Wszystkie te bariery prawdopodobnie będą występowały zawsze i należy się z tym liczyć przy planowaniu wspólnych przedsięwzięć. Natomiast bariery wymienione przez powiaty, tj. brak koordynacji i współpracy pomiędzy władzami samorządowymi różnych poziomów (3,4) oraz *brak świadomości, że współpraca jest kluczem do długofalowego rozwoju*, mają uwarunkowania strukturalno-historyczne oraz mogą wynikać z pewnej luki kompetencyjnej samorządowców.

Jedną z najrzadziej wskazywanych barier, zarówno przez samorzady gminne, jak i powiatowe, był brak zaufania pomiędzy samorządami. Rozkład odpowiedzi na to pytanie stanowi interesujący wyjątek od stanu badań nad poziomem zaufania w Polsce, które wskazują na ogólny syndrom nieufności jako charakterystyczną cechę społeczeństwa polskiego, co potwierdza J. Czapiński w *Diagnozie społecznej: „żyjemy ciągle w kulturze zawiści i nieufności. Nie wyruszyliśmy jeszcze w drogę ku społeczeństwu obywatelskiemu”* [Czapiński, Panek 2011]. Brak zaufania negatywnie wpływa także na poziom kapitału społecznego, którego jednym z głównych wskaźników jest gotowość do współpracy.

Najważniejsze korzyści ze współpracy⁹ wskazane przez gminy to w pierwszej kolejności: *budowanie partnerskich relacji* (3,8), *możliwość korzystania z zasobów partnera (jego wiedzy, doświadczenia itp.)* (3,5), a także *tworzenie, wykorzystywanie i doskonalenie wiedzy, wymiana doświadczeń pomiędzy partnerami* (3,5) oraz *ograniczanie kosztów poprzez realizowanie wspólnych projektów/działań* (3,4). Powiaty dostrzegają następujące główne korzyści we współpracy z samorządem województwa: *budowanie partnerskich relacji* (4,3), *współdecydowanie, zmniejszenie konkurencji oraz wzrost wzajemnego zaufania* (4,1), *profesjonalizacja współpracy* (4,0), *uzyskanie nowych kwalifikacji przez pracowników zaangażowanych w realizację wspólnych projektów* (4,0) oraz *tworzenie, wykorzystywanie i doskonalenie wiedzy, wymiana doświadczeń między partnerami* (4,0).

Najczęściej wskazywane przez gminy produkty finansowej współpracy z samorządem województwa¹⁰ dotyczyły poprawy i rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, podniesienia warunków życia mieszkańców oraz lepszej pozycji

⁹ Pytanie nr 5 w ankiecie.

¹⁰ Pytanie nr 6 w ankiecie.

w ubieganiu się o fundusze zewnętrzne (pytanie nr 6 w ankiecie). Natomiast produkty: nowe miejsca pracy oraz wzrost konkurencyjności, były rzadko wskazywane przez badane gminy.

W przypadku powiatów dostrzegają one w pierwszej kolejności, podobnie jak gminy, poprawę i rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, podniesienie warunków życia mieszkańców, lepszą pozycję negocjacyjną w ubieganiu się o fundusze zewnętrzne oraz wzrost konkurencyjności. W odpowiedziach respondentów przewija się temat rozwoju infrastruktury zarówno jako korzyści, jak i głównego produktu współpracy. Nie powinno to dziwić z uwagi na wieloletnie zapóźnienia w tym obszarze samorządów zwłaszcza wiejskich, dla których inwestycje w sieć wodociągową, kanalizacyjną czy drogową wiążą się z wydatkami przekraczającymi możliwości budżetowe. Kolejnym argumentem skłaniającym do inwestycji infrastrukturalnych są potrzeby mieszkańców, którzy głośno domagają się poprawy warunków życia.

W teorii rozwoju regionalnego zwraca się uwagę na rolę infrastruktury w przyciąganiu inwestycji [Fujita, Krugman, Venables 1999]. Na rozwój inwestycji wpływają takie czynniki, jak: dostępność transportowa, infrastruktura turystyczna, specjalistyczne usługi. Nie należy się zatem dziwić, że te uwarunkowania skłaniają samorządowców do kooperacji w celu rozłożenia kosztów i zminimalizowania ryzyka inwestycji strukturalnych. Dodatkowym bodźcem są fundusze unijne, które w znaczącym stopniu ograniczają koszty inwestycji.

2.3. Ocena współpracy gmin i powiatów z samorządem województwa oraz oczekiwane zmiany w finansowaniu

Kolejne pytanie¹¹ (nr 8 w ankiecie) dotyczyło oceny dotychczasowej relacji prezydenta, wójta i burmistrza z zarządem województwa. Przeważająca większość wójtów i burmistrzów określiła te relacje jako współpracę i porozumienie (72,1%), kilku (20,9%) jako wzajemne tolerowanie się. Na trwały podział polityczny wskazał jeden respondent. Ta ostatnia, odosobniona odpowiedź pozostaje w pewnej sprzeczności ze wskazywaną najczęściej przez wójtów i burmistrzów barierą współpracy (upolitycznienie władz samorządowych). Zapewne w przypadku oceny relacji personalnych, a nie instytucjonalnych upolitycznienie odgrywa mniejszą rolę. Potwierdza to odpowiedź starostów – wszyscy oni ocenili swe relacje z zarządem województwa mazowieckiego jako współpracę i porozumienie (100%).

W odpowiedziach na otwarte pytanie ankietowe¹²: *Co należy poprawić w dalszej współpracy z samorządem województwa?* widoczna jest różnorodność opinii. Przeważają kwestie związane z finansami, a konkretnie z równomiernym i przejrzystym systemem podziału środków na poszczególne subregiony, zgodnie z priorytetami

¹¹ Pytanie nr 8 w ankiecie.

¹² Pytanie nr 9 w ankiecie.

Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku, czyli zasadą zrównoważonego rozwoju oraz wzmocnienia spójności regionalnej. Równie często pojawiają się postulaty związane z poprawą współpracy z samorządem województwa w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych dla gmin. Przedstawiciele gmin oczekują i wskazują na potrzebę intensywniejszych spotkań, poprawy przepływu informacji i ściślejszej pracy na rzecz rozwoju lokalnego. Pojawiały się także pojedyncze głosy związane z odpolitycznieniem samorządu i jego decyzji.

Odpowiedzi gmin:

1. Równomierny podział środków na wszystkie subregiony i rozwój infrastruktury.

2. Samorząd województwa powinien w większym stopniu wpływać na równomierny podział budżetu na poszczególne subregiony, słuchać wniosków w tym zakresie płynących z gmin, aby kierować środki do obszarów najbardziej potrzebujących wsparcia.

3. Sposób rozdzielania środków finansowych przez samorząd województwa.

4. Bardziej przejrzyste kryteria w ocenie wniosków.

5. Zabieganie o zwiększenie i przeznaczenie środków dla gmin o niskim wskaźniku G, niskim dochodzie.

6. Spowodowanie wzrostu finansowania zadań gminnych i skierowanie do gmin pomocy technicznej nakierowanej na realizację projektów partnerskich, w tym w formule PPP, w celu dywersyfikacji rozwoju MŚP umożliwiającej wzrost zatrudnienia w regionie.

7. Uproszczenie procedury rozliczeń finansowych projektów.

8. Traktowanie gmin w sposób partnerski.

9. Częstsze kontakty (spotkania, konferencje, seminaria) dotyczące pozyskiwania środków z różnych źródeł.

10. Wzajemna współpraca w celu osiągnięcia lepszych pozycji w ubieganiu się o fundusze zewnętrzne.

11. Koordynacja wspólnych działań, poprawa merytoryczna przepływu informacji, aktywne uczestnictwo w przekazywaniu informacji oraz ich lepsze wykorzystanie dla rozwoju lokalnego.

12. Zmniejszenie biurokracji, uproszczenie procedur i określenie jasnych zasad ich stosowania.

13. Skrócenie czasu oceny projektów składanych przez gminę za pośrednictwem LGD.

14. Uproszczenie dostępu do środków zewnętrznych.

15. Pewną sumę pieniędzy pochodzenia unijnego gmina winna otrzymywać na własne zagospodarowanie z pominięciem procedur aplikowania wnioskowego.

16. Zmniejszenie upolityczniania decyzji.

Powiaty deklarują chęć intensyfikacji kontaktów i spotkań przedstawicieli samorządu województwa w tzw. terenie z przedstawicielami gmin i powiatów, chociażby przy pracach nad projektami ważnych dokumentów strategiczno-programowych,

a także spotkań informacyjno-szkoleniowych. Starostowie wskazali także na zbyt małą aktywność Delegatury Urzędu Marszałkowskiego w Radomiu.

Opinie samorządowców w zakresie przynależności terytorialnej regionu radomskiego do województwa mazowieckiego są najbardziej podzielone¹³. Ponad połowa wójtów, burmistrzów (53,5%) uważa, że powinien on należeć do województwa mazowieckiego, natomiast 46,5% jest przeciwnego zdania. Wśród odpowiedzi starostów można dostrzec podobną tendencję jak w przypadku gmin. Za przynależnością regionalną i terytorialną subregionu radomskiego do województwa mazowieckiego opowiedziało się 42,9% pytanym, przeciwnych było 28,6% respondentów. Tak duża polaryzacja opinii w tak kluczowej kwestii może być istotną barierą rozwojową subregionu.

3. Zakończenie

1. Finansowa współpraca na podstawowym, gminnym poziomie administracji terytorialnej jest najbardziej intensywna, zarówno bowiem gminy, jak i powiaty najczęściej wymieniają gminy jako partnerów w formule LGD bądź związków gmin, ponadto powiaty znacznie częściej niż gminy współpracują z samorządowym województwem. Takie relacje dodatkowo uzasadniają istnienie trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego, ponieważ powiat jest istotnym ogniwem koordynującym wzajemne relacje na trzech poziomach, głównie na drodze wzajemnych porozumień określających cele i kierunki przepływu finansów publicznych.

2. Najważniejsze dziedziny finansowej kooperacji zarówno powiatów, jak i gmin z samorządem województwa to: aplikowanie o środki europejskie, które w opinii większości z nich determinują taką współpracę (gminy – PROW, POKL, RPO; powiaty – RPO, POKL, PROW), budowa infrastruktury technicznej oraz ochrona przed klęskami żywiołowymi i zapobieganie żywiołom. Środki unijne są ważnym, ale nie decydującym czynnikiem rozwoju współpracy wertykalnej i horyzontalnej JST. Gminy dodatkowo zwracają uwagę na pomoc społeczną, a powiaty na ochronę zdrowia i bezpieczeństwo publiczne.

3. Najważniejszą barierą we współpracy gmin i powiatów z województwem jest brak funduszy na wspólne przedsięwzięcia, ponadto gminy zwracają uwagę na upolitycznienie władz samorządowych oraz ich kadencyjność, a powiaty z natury bardziej upolitycznione, nie dostrzegają tego aspektu jako bariery współpracy, wskazując w zamian na brak koordynacji i współpracy pomiędzy władzami różnych poziomów.

4. Badania destymulantów kooperacji wertykalnej i horyzontalnej JST wskazały na istotną lukę kompetencyjną samorządowców w zakresie nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania jednostką terytorialną, umiejętności planowania działań rozwojowych i inżynierii finansowej, a także analizy trendów rozwoju gospodarczego

¹³ Pytanie nr 10 w ankiecie.

i społecznego. Problemem w inicjowaniu współpracy jest także ograniczone zaufanie władz samorządowych do siebie nawzajem, o czym świadczy pojawienie się upolitycznienia JST w kategoriach barier współpracy. Brak zaufania jest istotną barierą szczególnie w kooperacji finansowej. Jednocześnie respondenci nie przyznają się wprost do braku wzajemnego zaufania.

5. Najważniejsze wspólne korzyści we współpracy gmin i powiatów z województwem to w opinii respondentów budowanie partnerskich relacji oraz tworzenie, wykorzystywanie i doskonalenie wiedzy, wymiana doświadczeń między partnerami, dodatkowo gminy zauważają korzyści związane z możliwościami korzystania z zasobów partnera (w tym infrastrukturalnych i finansowych), jego wiedzy i doświadczenia, oraz ograniczanie kosztów wspólnych przedsięwzięć, powiaty natomiast widzą profesjonalizację współpracy i uzyskanie nowych kwalifikacji przez pracowników.

6. W wyniku wielorakich korzyści ze współpracy JST z samorządem województwa pojawiają się wymierne produkty finansowej współpracy samorządów, przede wszystkim poprawa i rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, podniesienie warunków życia mieszkańców, lepsza pozycja negocjacyjna w ubieganiu się o fundusze zewnętrzne, a co za tym idzie – wzrost konkurencyjności.

7. W świetle wyników badań wydaje się, że największym stymulantem rozwoju kooperacji między JST jest rozwój infrastruktury publicznej. Wpływ na to mają takie czynniki, jak wysoka kosztochłonność inwestycji infrastrukturalnych, a z drugiej strony społeczne potrzeby w tym zakresie. Obydwa te czynniki mogą świadczyć o zapóźnieniach rozwojowych samorządów i słabej kondycji budżetowej.

8. Ogólna ocena współpracy wójtów, burmistrzów i starostów z zarządem województwa wypadła bardzo dobrze, co może po części dziwić w zestawieniu ze wskazaniami starostów na brak koordynacji i współpracy pomiędzy władzami różnych poziomów jako istotną barierę współpracy. Deklarowana wola współpracy nie przekłada się wprost na realne, pozytywne skutki tej współpracy – wspomniane wyżej brak koordynacji wertykalnej.

9. W wyniku badań dostrzeżono również znaczną polaryzację stanowisk JST w zakresie przyszłej, dalszej przynależności subregionu radomskiego do województwa mazowieckiego. Prawie połowa respondentów nie zgadza się z obecnym podziałem terytorialnym, co świadczy o braku tożsamości regionalnej wśród badanych gmin i powiatów, a to z kolei może negatywnie wpływać na budowanie spójności finansowej i terytorialnej Mazowsza. Postulowane włączenie regionu radomskiego do województwa świętokrzyskiego, mającego niższe wskaźniki dochodowe, nie wpłynęłoby jednak na poprawę finansowania UE w perspektywie 2014-2020, także osiągnięcie konsensusu politycznego dla takich zmian wydaje się mało prawdopodobne.

10. Należy wzmocnić intensywność współpracy JST, szczególnie gmin, z samorządem województwa, gdyż w sposób istotny może przyczynić się ona do wzmocnienia potencjału endogenicznego JST (m.in. poprzez wspólne finansowanie projek-

tów infrastrukturalnych, ograniczanie kosztów, możliwość korzystania z zasobów partnera, wykorzystywanie wiedzy), a dotychczas nie wszystkie możliwe formy i dziedziny współpracy były należycie wykorzystywane przez JST subregionu radomskiego.

11. Ważnym postulatem sformułowanym na podstawie badań jest zwiększenie aktywności JST i samorządu województwa w kierunku eliminowania barier w ich wzajemnej współpracy finansowej poprzez partnerstwo, zaufanie, zmniejszenie upartyjnienia, ciągłość, a nie kadencyjność polityki rozwojowej, lepszą koordynację różnych poziomów kooperacji finansowej. Tak jak transfery środków publicznych przez rząd i samorządy niwelują (przynajmniej w prawno-administracyjnych założeniach) „niedoskonałości” gospodarki rynkowej, tak kolejne transfery pieniężne pomiędzy JST powinny niwelować „niedoskonałości” obecnej formuły administracji publicznej w Polsce (np. wsparcie finansowe gmin dla szpitali powiatowych, których niedofinansowanie wynika z ułomności systemowych).

12. Cennym rezultatem badań ankietowych jest zebranie obszernej opinii gmin i powiatów dotyczącej konkretnych działań, które należy podjąć w przyszłości w celu poprawy mechanizmów finansowej współpracy z samorządem województwa poprzez równomierny i przejrzysty system podziału środków na poszczególne subregiony na zasadzie równości, przejrzystości i racjonalności. Postuluje się również m.in.: poprawę wzajemnej współpracy, bardziej przejrzyste kryteria w ocenie wniosków, zmniejszenie biurokracji, organizowanie szkoleń oraz pominięcie trybu konkursowego w przydzielaniu części środków finansowych.

13. Należy poprawić finansową spójność polityki regionalnej i subregionalnej poprzez lepsze artykułowanie wniosków JST subregionu radomskiego w rozwojowych dokumentach strategicznych województwa oraz większą koherentność lokalnych strategii rozwoju ze strategią rozwoju województwa, zasadny wydaje się postulat, aby prezydenci miast regionalnych i subregionalnych bardziej niż dotychczas wypełniali funkcję nie tylko liderów swych miast, ale także liderów regionów.

14. Na podstawie analizy odpowiedzi respondentów należy uznać, że „rywalizację” o pieniądze z UE stopniowo trzeba zamieniać na „samorządową kooperację” pozyskującą środki, bezpardonowa bowiem, egoistyczna walka o pieniądze staje się w końcu celem autotelicznym samorządów i prowadzi do coraz większej polaryzacji interesów i polaryzacji politycznej subregionu radomskiego, który już w poprzednim okresie programowania 2007-2013, również z powyższych przyczyn, w niewystarczającym stopniu nadrabiał zaległości rozwojowe w stosunku do średniej Mazowsza.

15. Środowiska samorządowe, jak wynika z analizy odpowiedzi respondentów dotyczących zaufania pomiędzy samorządami, mogą być istotnym elementem w budowaniu, deficytowego w Polsce, kapitału społecznego, zatem szczególną troską należy objąć działania nakierowane na umacnianie podmiotowości JST jako istotnego czynnika w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Wzajemne zaufanie i transparentność współpracy finansowej wpłyną niewątpliwie na zwiększenie jej intensywności.

16. Należy poprawić kwalifikacje lokalnych liderów, szczególnie w gminach wiejskich, aby mogli aktywnie lobbować na rzecz rozwoju swojego regionu we władzach województwa. Działania te powinny mieć na celu zdobycie wiedzy na temat nowoczesnych instrumentów współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych, procesów rozwoju przestrzeni, jak również metod i narzędzi rozwoju regionalnego, założeń polityki spójności w nowym okresie programowania funduszy europejskich 2014-2020 oraz podniesienie kompetencji zarządczych.

17. Powyższe ogólne wnioski i rekomendacje powinny być inspiracją do prowadzenia bardziej szczegółowych badań nad możliwościami poprawy wzajemnej kooperacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce, co może pozytywnie wpłynąć na ich rozwój lokalny i regionalny.

Literatura

- Czapiński J., Panek T., 2011, *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa.
- Fujita M., Krugman P., Venables A., 1999, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge.
- Głąbicka K., Misala J. (red.), 2006, *Subregion radomski w gospodarce Polski i Unii Europejskiej*, Politechnika Radomska, Radom.
- Głąbicka K., 2006, *Spójność społeczno-ekonomiczna szansą rozwoju subregionu radomskiego*, [w:] J. Rakowski (red.), *Studia nad regionem radomskim*, Politechnika Radomska, Radom.
- Markowska-Bzducha E., 2011, *Gospodarka finansowa gmin podregionu radomskiego w latach 1999-2009*, [w:] E. Markowska-Bzducha, W. Rakowski (red.), *Region radomski w strukturze przestrzennej kraju. Od przeszłości do współczesności*, Politechnika Radomska, Radom.
- Sabatier P.A., 1995, *Przynależność do grup interesów a ich organizacja: przegląd teorii*, [w:] J. Szczupczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Śmietanka T., 2014, *Polityka społeczna gminy jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie gmin: Kozienice, Grójec, Szydłowiec)*, Poznań, www.zmp.pl.
- Szmigiel-Rawska K., Dziemianowicz W., Szlachta J. (red.), 2010, *Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Trendy rozwojowe Mazowsza. Diagnoza*, 2013, Warszawa.
- Zalewski A., 2008, *Czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy?*, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.