

Iwona Kowalska

Finansowanie inwestycji sportowych w świetle zapisów nowej ustawy o finansach publicznych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 79, 429-443

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**FINANSOWANIE INWESTYCJI SPORTOWYCH
W ŚWIETLE ZAPISÓW NOWEJ USTAWY
O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Wstęp

Zgodnie z definicją zawartą w Ustawie z dnia 25.06.2010 roku o sporcie [DzU nr 127, poz. 857] sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. W ujęciu mniej formalnym sport można określić jako część kultury współczesnego społeczeństwa obejmującą dobrowolną działalność, której celem jest zwiększanie sprawności fizycznej oraz eksponowanie tej sprawności przez udział w rozgrywkach, zawodach, pokazach. Można tu wyodrębnić trzy podstawowe obszary:

- sport dla wszystkich,
- sport wyczynowy,
- sport osób niepełnosprawnych.

Sport powszechny, najczęściej identyfikowany przez obywateli z zadaniami jednostek samorządu terytorialnego (JST), to pewien ciąg ofert dla różnych grup wiekowych i zawodowych tworzących względnie spójną koncepcję edukacji zdrowotnej i form spędzania wolnego czasu, której podstawą jest systematyczna aktywność fizyczna. Artykuł 27 cytowanej ustawy o sporcie nakłada na

JST obowiązek tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu. Zadania związane z rozwojem sportu stanowią bowiem zadanie własne samorządów. Organ będący jednostką samorządu terytorialnego może określić w drodze uchwały warunki i tryb finansowania zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który zamierza osiągnąć ta jednostka.

Potrzeby społeczne w zakresie rozwoju sportu i rekreacji są niewspółmierne do posiadanych środków JST. Setki wystąpień z wnioskami o dofinansowanie działalności sportowej świadczą nie tylko o skali potrzeb, ale także o stopniowych zmianach w świadomości społecznej. Zdrowy, aktywny wypoczynek i rekreacja zaczynają być traktowane na równi z dobrami materialnymi czy konsumpcyjnymi.

W procesie finansowania tego typu inwestycji należy uwzględniać zapisy ustawy o finansach publicznych. W dniu 1 stycznia 2010 roku¹ weszły w życie przepisy nowej ustawy o finansach publicznych (ufp) [DzU nr 157, poz. 1240]. Jest to kompleksowa zmiana legislacyjna w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych z 2005 roku [DzU nr 249, poz. 2104]. Przygotowanie nowej ustawy o finansach publicznych wynikało między innymi z konieczności wprowadzenia zmian związanych z:

- podniesieniem efektywności gospodarowania środkami publicznymi,
- przeciwdziałaniem kryzysowi w sektorze finansów publicznych.

Wprowadzenie nowych zapisów ustawowych było konieczne w związku z podjęciem przez Radę Ecofin 7 lipca 2009 roku decyzji, na podstawie art. 104.6 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i jednocześnie wydanie rekomendacji dotyczącej jego redukcji. Zgodnie z tymi rekomendacjami, Polska powinna do 2012 roku zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwałe, dlatego wydatki publiczne, w tym na inwestycje, powinny być dokonywane:

- a) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- b) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;

¹ Wyjątki od tej reguły czasowej zawarto w art. 123 ustawy: Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. DzU nr 157, poz. 1241.

- c) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań².

W związku z tym realizacja inwestycji w JST, w tym w zakresie sportu, będzie musiała się odbywać z respektowaniem zasady braku wzrostu zadłużenia publicznego. Celem artykułu jest próba przybliżenia mechanizmu finansowania inwestycji sportowych bez ryzyka zwiększania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

1. Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w ustawie o finansach publicznych

Wydatki na inwestycje, w tym sportowe, skutkują zazwyczaj wzrostem deficytu jednostek samorządu terytorialnego. W świetle zapisów nowej ustawy o finansach publicznych taka sytuacja nie będzie mogła mieć miejsca. Zgodnie bowiem z art. 243 ufp organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- a) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, wraz z odsetkami³;
- b) wykupów papierów wartościowych;
- c) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Relacja ta będzie obliczona według wzoru na tak zwany indywidu-

² Jest to wymóg związany z implementacją w Polsce budżetu zadaniowego – metody zarządzania finansami publicznymi stosowanej i wprowadzanej w systemach finansów publicznych wielu krajów członkowskich OECD (między innymi we Francji jako tzw. LOLF, w Wielkiej Brytanii jako system PSA, a w USA jako narzędzie PART), a także zalecaną przez Komisję Europejską. Metoda ta wpisuje się w szeroki, ogólnosiwiatowy trend transformacji administracji publicznej oraz wprowadzania na szeroką skalę podejścia określanego mianem nowego zarządzania publicznego (NZP).

³ Nie uwzględnia się kosztu długu zaciągniętego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu (art. 89 ust. 1 pkt 1).

alny wskaźnik zadłużenia JST. Ogranicznik ten będzie wyliczany jako średnia arytmetyczna wskaźników z trzech lat poprzedzających rok, na który uchwalany jest budżet. Wskaźnik dla danego roku będzie obliczany jako różnica dochodów i wydatków bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem budżetu. Dla roku poprzedzającego dane będą pochodzić z planu wykazanego w sprawozdaniu za trzy kwartały, a dla wcześniejszych lat – wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST jest nowym elementem konstrukcyjnym w procesie oceny systemu finansowania JST. Według bowiem poprzedniej ustawy o finansach publicznych z 2005 roku (ufp 2005) ograniczenia indywidualne zadłużenia JST były rozpatrywane w kontekście dwóch wskaźników:

- a) łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym: spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST (art. 169);
- b) łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku (art. 170).

Samorządy muszą pamiętać, że nowe zasady limitowania zadłużenia określone wskaźnikiem spłaty zadłużenia będą zastosowane po raz pierwszy do uchwał budżetowych JST na 2014 rok (art. 121 ust. 2 ustawy wprowadzającej). Już teraz, w okresie przejściowym⁴, polityka finansowania inwestycji będzie musiała być podporządkowana polityce braku możliwości przekroczenia limitu zadłużenia (w 2014 roku do wyliczenia limitu zadłużenia zostaną wykorzystane dane z lat 2011–2013).

Ograniczenia prawne zadłużenia JST mają następujące słabe strony:

1. Powiązanie poziomu deficytu budżetu JST i wypłat na obsługę długu JST z poziomem deficytu budżetu państwa i relacją państwowego długu

⁴ W latach 2011–2013 będą mieć zastosowanie zasady określone w art. 169–171 ufp – wskaźniki 60% i 15% (art. 121 ust. 8 ustawy wprowadzającej). Przepisy te tracą moc z dniem 31.12.2013 (art. 85 ust. 3 ustawy wprowadzającej).

publicznego do PKB⁵. Powiązania długu JST z państwowym długiem publicznym nie są korzystne dla JST, gdyż pogorszenie się stanu finansów publicznych w kraju wiąże się ze stopniowym ograniczaniem zdolności JST do zaciągania i obsługi długu⁶. Rygorystyczne regulacje prawne w zakresie zadłużania się JST mogą być przeszkodą w realizacji inwestycji samorządowych i ograniczać rozwój JST i korzystanie przez nie ze środków europejskich.

2. Brak zróżnicowania limitu zaciągania długu przez JST dla gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw samorządowych, a przecież potencjał dochodowy poszczególnych rodzajów JST jest zróżnicowany, tak jak zróżnicowany jest zakres powierzonych im zadań i potrzeb finansowych poszczególnych JST.

3. Zbyt wąsko określone instrumenty dłużne, które należy przyjmować do wyliczenia kwoty obsługi zadłużenia – nie zostały zaliczone kwoty wypłat na obsługę długu z tytułu leasingu, faktoringu, sekurytyzacji, kredytu kupieckiego, wykupu wierzytelności. Może to się przyczynić do problemów z utrzymaniem płynności finansowej JST. W efekcie JST może finansować inwestycje przez wykup wierzytelności, a zakup wyposażenia – przez leasing (zwłaszcza leasing zwrotny dotychczas praktycznie niewykorzystywany przez JST), nie korzystając z typowych form zobowiązań, jak na przykład kredytów, pożyczek, emisji obligacji.

Wspomniane elementy konstrukcyjne budżetu JST trzeba będzie bez zbędnej zwłoki wdrażać, zwłaszcza że zgodnie z art. 239 ufp uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego będzie musiał podjąć przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (w wersji ustawy z 2005 r. ten termin był dłuższy – radni mogli uchwalić budżet do 30 marca).

⁵ Wymóg bezwzględnego zrównoważenia dochodów i wydatków budżetu JST oznacza, że nie można będzie wprowadzić do budżetów JST przychodów wcześniej wypracowanych przez JST. Chodzi tu o nadwyżkę budżetową z ubiegłych lat, wolne środki, zwrot udzielonych pożyczek, przychody z prywatyzacji [Fijał, 2008, s. 57].

⁶ Dotychczasowe działania JST nie wpływały negatywnie na poziom deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

2. Środki unijne szansą na wkład własny w ramach finansowania inwestycji sportowych

Wkład własny przy realizacji inwestycji sportowych, niepowodujący wzrostu zadłużenia JST, może pochodzić ze środków unijnych⁷. W ramach perspektywy unijnej 2007–2013 wprawdzie nie wyodrębniono infrastruktury sportowej jako kategorii dofinansowania, niemniej finansowanie tego typu inwestycji będzie możliwe przede wszystkim w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych (RPO), na które przeznaczono blisko 16 mld euro. W RPO przewidziano następujące działania w celu wspierania rozwoju infrastruktury sportowej:

- a) w zakresie infrastruktury służącej zwiększeniu potencjału turystycznego regionów:
 - budowa, rozbudowa i modernizacja szlaków turystycznych, ścieżek rowerowych, plaż, kąpielisk,
 - rozwój, modernizacja i wyposażenie obiektów infrastruktury sportowej i rekreacyjnej (boisk, hal, sportowych, stadionów, basenów, wyciągów narciarskich),
 - budowa takich obiektów sportowych, jak na przykład wielofunkcyjne hale sportowo-widowiskowe, ośrodki szkoleniowo-sportowe, stadiony lekkoatletyczne;
- b) w zakresie infrastruktury edukacyjnej regionu:
 - budowa, rozbudowa lub modernizacja obiektów sportowych w szkołach wyższych albo w kampusach,
 - budowa, rozbudowa i modernizacja otwartych obiektów sportowych niezwiązanych z infrastrukturą szkolną (boiska, korty, ścieżki zdrowia oraz inne obiekty służące prowadzeniu aktywnego trybu życia),
 - budowa, rozbudowa i modernizacja zamkniętych obiektów sportowych niepowiązanych z infrastrukturą szkolną (baseny, hale sportowe);

⁷ Trzeba jednak pamiętać, że konstrukcja mianownika we wzorze na indywidualny wskaźnik zadłużenia JST jest oparta na dochodach ogółem. Powoduje to następujący skutek: im wyższe dochody ogółem, tym bardziej zmniejszają się możliwości zadłużenia się danej JST. To rozwiązanie będzie szczególnie niesprawiedliwe dla aktywnych JST, pozyskujących środki zewnętrzne, np. z UE.

- c) w zakresie umacniania funkcji miejskich i metropolitarnych:
- rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich dzięki realizacji przedsięwzięć w zakresie publicznej infrastruktury związanej między innymi z rozwojem funkcji sportowych i rekreacyjnych,
 - rewitalizacja, konserwacja, renowacja, rewaloryzacja, modernizacja i adaptacja publicznych obiektów przemysłowych i powojeskowych wraz z otoczeniem oraz przystosowanie ich do celów działalności kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej,
 - budowa oraz modernizacja infrastruktury widowiskowo-sportowej [Unia Europejska..., 2006].

Zróżnicowanie regionalne wysokości kwot wsparcia rozwoju infrastruktury sportowej zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Zróżnicowanie regionalne wysokości kwot potencjalnego wsparcia rozwoju infrastruktury sportowej w perspektywie unijnej 2007–2013

| Regionalny Program Operacyjny | Wkład Wspólnoty – EFRR ogółem (euro) | Kod interwencji – możliwość wsparcia rozwoju infrastruktury sportowej (euro) |
|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 1 | 2 | 3 |
| RPO województwa dolnośląskiego | 1 213 144 879 | 24:0 57: 52 058 397 61: 72 135 296 75: 92 159 653 79: 1 746 929 |
| RPO województwa kujawsko-pomorskiego | 951 003 820 | 24: 6 466 826 57: 33 285 134 61: 66 475 167 75: 55 234 302 79: 4 179 662 |
| RPO województwa lubelskiego | 1 155 854 549 | 24: 19 216 082 57: 30 919 109 61: 27 740 509 75: 56 070 504 79: 39 888 541 |
| RPO województwa lubuskiego | 439 173 096 | 24: 1 000 000 57: 15 195 865 61: 26 011 012 75: 32 556 183 79: 2 070 344 |

| 1 | 2 | 3 |
|---------------------------------------|---|--|
| RPO województwa łódzkiego | 1 006 380 910 | 24: 3 622 971 57: 44 019 101 61: 82 523 235 75: 30 191 427 79: 3 864 503 |
| RPO województwa małopolskiego | 1 290 274 402 | 24: 0 57: 32 001 278 61: 74 978 849 75: 63 408 130 79: 38 401 214 |
| RPO województwa mazowieckiego | 1 831 496 698 | 24: 10 625 000 57: 10 200 000 61: 28 900 000 75: 76 181 250 79: 14 662 500 |
| RPO województwa opolskiego | 427 144 813 | 24: 862 918 57: 16 395 441 61: 16 402 361 75: 17 085 792 79: 0 |
| RPO województwa podkarpackiego | 1 136 000 000 | 24: b.d. 57: b.d. 61: b.d. 75: b.d. 79: b.d. |
| RPO województwa podlaskiego | 636 207 8863636 207 8836603 207 883 | 24: 0 57: 20 600 000 61: 0 75: 18 000 000 79: 41 500 000 |
| RPO województwa pomorskiego | 885 065 762 | 24:0 57: 31 154 314 61: 65 151 642 75: 22 037 702 79: 7 611 566 |
| RPO województwa śląskiego | 1 712 980 303 | 24:0 57: 60 620 000 61: 230 732 445 75: 72 055 500 79: 35 000 000 |
| RPO województwa świętokrzyskiego | 725 807 266 | 24: 1 260 000 57: 32 034 217 61: 68 270 964 75: 12 000 000 79: 2 580 000 |
| RPO województwa warmińsko-mazurskiego | 1 036 542 041 | 24: 4 831 394 57: 73 600 117 61: 60 637 709 75: 23 277 511 79: 3 818 750 |

| 1 | 2 | 3 |
|--------------------------------------|---------------|--|
| RPO województwa wielkopolskiego | 1 272 792 644 | 24:0 57: 35 110 000 61: 47 928 750 75: 62 804 097 79: 5 860 000 |
| RPO województwa zachodniopomorskiego | 835 437 299 | 24: 9 000 000 57: 74 370 000 61: 23 410 000 75: 12 500 000 79: 9 170 000 |

Oznaczenia kodów interwencji: 24 – ścieżki rowerowe, 57 – inne wsparcie na rzecz wzmocnienia usług turystycznych, 61 – zintegrowane projekty na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich, 75 – infrastruktura systemu oświaty, 79 – pozostała infrastruktura społeczna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie 16 RPO na lata 2007–2013.

Możliwość uzyskania dofinansowania w ramach RPO określa Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym dotycząca naboru i oceny wniosków. Zgodnie z nią wnioski, które wpłynęły w odpowiedzi na ogłoszone konkursy, są poddawane ocenie formalnej na podstawie kryteriów brzegowych (dopuszczających) i kryteriów poprawności⁸. Następnie wnioski są poddane ocenie merytorycznej – ocenie wykonalności technicznej i finansowo-ekonomicznej, a następnie ocenie na podstawie kryteriów wyboru finansowanych operacji zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący RPO. Wnioski o dofinansowanie projektu pozytywnie ocenione na etapie oceny merytorycznej poddane są jeszcze ocenie strategicznej dokonywanej przez zespół strategiczny. Decyzję o wyborze projektów do dofinansowania podejmuje zarząd województwa na podstawie listy rankingowej ustalonej po ocenie strategicznej projektów. Procedura absorpcji środków unijnych nie należy do prostych i jest rozciągnięta w czasie. Może to zniechęcać JST do podjęcia stosownych działań inwestycyjnych. Ponoszenie jednak konsekwencji nadmiernego zadłużenia w wyniku realizacji inwestycji powinno być dla JST jeszcze bardziej zniechęcającym czynnikiem.

⁸ Kryteria brzegowe muszą być spełnione bezwarunkowo, a ich niespełnienie powoduje automatyczne odrzucenie wniosku o dofinansowanie projektu. Z kolei kryteria poprawności muszą być również spełnione bezwarunkowo, ale ich niespełnienie nie powoduje od razu odrzucenia projektu. Na tym etapie możliwe jest uzupełnienie lub poprawa stwierdzonych we wniosku braków lub błędów.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne szansą na finansowanie inwestycji sportowych

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) może być szansą na realizację inwestycji sportowych na terenie JST bez zaangażowania środków publicznych. PPP to wszelkiego rodzaju formy angażowania środków prywatnych bez zwiększania zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych. PPP jest formą zarządzania opartą na prawach rynkowych dotyczących współpracy podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi.

Tabela 2

Zestawienie korzyści i zagrożeń wynikających z zastosowania PPP przy finansowaniu inwestycji sportowych

| Korzyści ze stosowania PPP | Zagrożenia wynikające ze stosowania PPP |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Obniżenie nakładów na inwestycje – Uzyskanie dodatkowych możliwości finansowania inwestycji publicznych – Oszczędności dla budżetu państwa – Przyspieszenie harmonogramu rozruchu obiektów – Transfer nowoczesnej technologii – Podział ryzyka inwestycyjnego – Podwyższenie efektywności eksploatacji – Dywersyfikacja źródeł sfinansowania rozwoju publicznego – Zwiększenie konkurencyjności – Budowa zaufania publicznego – Zmniejszenie nacisków politycznych na decyzje eksploatacyjne i inwestycyjne | <ul style="list-style-type: none"> – Zmniejszenie wpływu samorządów lokalnych na przeprowadzenie inwestycji – Podwyższenie opłat za użytkowanie obiektów infrastruktury – Osłabienie pozycji negocjacyjnej podmiotów publicznych – Wysokie koszty doradców technicznych finansowych, prawnych oraz koszty najmu – Obniżenie jakości świadczonych usług – Utrata stanowisk pracy przez pracowników z sektora publicznego – Zmniejszenie wpływu administracji publicznej na działania eksploatacyjne – Zagwarantowanie minimalnych przychodów operatorowi prywatnemu, jeśli popyt na świadczone przez niego usługi będzie niższy od planowanego – Wzrost opłat za świadczone przez podmiot prywatny usługi zgodnie z zasadą swobody ustalania cen |

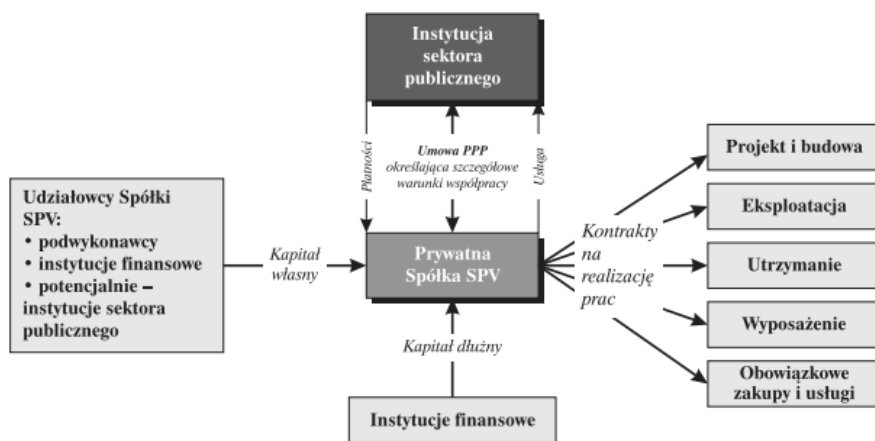
Źródło: [Brzozowska, 2006, s. 24].

Pojęcie partnerstwo publiczno-prywatne zostało uregulowane w Ustawie z dnia 28.07.2005 o partnerstwie publiczno-prywatnym, którą znowelizowano 19 grudnia 2008 roku [DzU 2009, nr 19, poz. 100]. W świetle nowelizacji usta-

wy przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyka między podmiotem publicznym i prywatnym. Realizacja przedsięwzięcia może zmierzać do budowy lub remontu obiektu budowlanego; świadczenia usług; wykonania dzieła, zwłaszcza wyposażenia składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, albo inne świadczenie połączone z utrzymaniem bądź zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

PPP jest przedsięwzięciem, które angażując środki finansowe i rzeczowe podmiotu publicznego i prywatnego, przynosi wiele korzyści, ale również niesie ze sobą zagrożenia, które trzeba uwzględnić, realizując projekt. W tabeli 2 zestawiono korzyści i zagrożenia związane ze stosowaniem PPP przy finansowaniu inwestycji sportowych.

W przedsięwzięciu PPP uczestniczą różne podmioty. Strukturę organizacyjną projektu partnerstwa publiczno-prywatnego przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Struktura organizacyjna przedsięwzięcia PPP

Źródło: [Partnerstwo publiczno-prawne..., 2002, s. 7].

Instytucje sektora publicznego (zleceniodawca) reprezentują władze samorządowe, rząd oraz instytucje i agencje państwowe. Inwestorzy kapitałowi tworzą spółkę SPV (spółkę celową), za której pośrednictwem współpracują z podwykonawcami i organami publicznymi. Spółka celowa odpowiada za kontrakty dotyczące projektowania, budowy, eksploatacji, utrzymania, wyposażenia oraz obowiązkowych zakupów lub świadczenia usług w ramach umowy.

Podmiot publiczny może sfinansować część kosztów inwestycji lub wnieść aport w postaci licencji, nieruchomości, ruchomości, wartości niematerialnych i prawnych, a także w formie dopłat do usług świadczonych przez prywatnego inwestora.

Ze względu na strukturę finansową w ramach PPP wyodrębniono następujące typy projektów [Brzozowska, 2006]:

- a) usługi świadczone na rzecz sektora publicznego; podmiot prywatny bierze odpowiedzialność za obsługę i pokrycie finansowe kosztów inwestycji, natomiast podmiot publiczny jest odpowiedzialny za eksploatację inwestycji w ramach działalności wynikającej ze statutu;
- b) projekty samofinansujące się, w których sektor prywatny jest odpowiedzialny za cały proces inwestycyjny i eksploatacyjny w zamian za opłatę za świadczone usługi;
- c) wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne jako mieszany sposób finansowania na podstawie wkładów kapitałowych i rzeczowych podmiotu publicznego i prywatnego.

Podmiot prywatny powinien w całości lub w części ponieść wydatki na realizację inwestycji lub zapewnić poniesienie ich przez osobę trzecią [*Partnerstwo publiczno-prywatne...*, 2010]. Realizacja inwestycji obejmuje wydatki inwestycyjne i eksploatacyjne. Wydatki inwestycyjne obejmują wydatki związane z budową lub remontem obiektu oraz jego przystosowaniem do świadczenia usług. Wydatki eksploatacyjne są związane z zarządzaniem i utrzymaniem przedsięwzięcia.

Podmiot prywatny ma obowiązek uczestnictwa w kosztach realizacji inwestycji. Partycypacja może objąć całość lub część wydatków. Środki na pokrycie wydatków mogą pochodzić z własnych zasobów podmiotu prywatnego lub z pożyczki, dotacji, kredytu, a także z emisji papierów wartościowych.

Uwzględniając wagę zalet stosowania PPP, w interesie JST jest co najmniej rozważenie możliwości zastosowania tej formuły finansowania inwestycji sportowo-rekreacyjnych.

Zakończenie

W świetle nowej ustawy o finansach publicznych posiadanie przez urzędników JST kwalifikacji z zakresu zarządzania informacją o zadłużeniu będzie niezbędne w wykonywaniu obowiązków zawodowych w obszarze inwestycji o charakterze sportowo-rekreacyjnym. Dla pracowników już zatrudnionych w administracji publicznej oznacza to konieczność aktualizacji wiedzy z zakresu finansów publicznych. Jest to tym bardziej uzasadnione, gdyż w nowych realiach ustawowych JST będą korzystały z metod finansowania, których dotychczas praktycznie nie stosowały (np. partnerstwo publiczno-prywatne, leasing, sekurytyzacja, emisja obligacji przychodowych). W procesie edukacji ustawicznej usługi takie świadczy wiele podmiotów statutowo zajmujących się szkoleniami branżowymi. W grupie tych instytucji uczelnie wyższe powinny wzmocnić swoją pozycję na rynku, oferując szerszą niż dotychczas paletę możliwości podwyższania kwalifikacji zawodowych (tym bardziej że unijne programy wdrażania programów rozwojowych uczelni preferują także usługi dla społeczności pozaakademickiej, na przykład konkursy w ramach poddziałania 4.1.1. Priorytetu IV POKL). Mogą zatem cieszyć te inicjatywy akademickie, które na bieżąco odpowiadają na zapotrzebowanie rynkowe, oferując na przykład studia podyplomowe z zakresu administracji i finansów publicznych⁹.

Nie można także zapominać o kandydatach do pracy w sektorze administracji publicznej po ukończeniu studiów na kierunkach ekonomicznych i związanych z finansami i rachunkowością. To z myślą o nich uczelnie powinny przygotowywać specjalizacje z programami możliwie najlepiej dostosowanymi do potrzeb rynku pracy. Jedną z takich propozycji jest na przykład specjalizacja ekonomika sektora publicznego¹⁰. W jej ramach poza dydaktyką przedmiotów tematycznie zbieżnych z zakresem prac wykonywanych w różnych komórkach urzędów administracji publicznej (np. związanych ze sportem i rekreacją) studenci mają także możliwość konfrontacji swych zainteresowań z przedstawicie-

⁹ Wspomniane studia podyplomowe uruchomiono od 1.10.2010 r. na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie.

¹⁰ Specjalizacja została uruchomiona z inicjatywy Katedry Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie.

lami administracji goszczącymi z wykładami na uczelni (zarówno ze szczebla administracji rządowej i samorządowej)¹¹.

Rozszerzanie oferty dydaktycznej zarówno dla studentów jak i społeczności pozaakademickiej wymusza także dbałość o podnoszenie kwalifikacji samej kadry akademickiej. Interesującym doświadczeniem mogłoby być oferowanie nauczycielom akademickim, na wzór organizowanych przez MEN konkursów na organizowanie praktyk w zakładach pracy dla nauczycieli, praktycznej nauki zawodu w tych sektorach gospodarki, do których sami przygotowują kandydatów do pracy. Dzięki takim praktykom kadra akademicka mogłaby bez zbędnego opóźnienia aktualizować ofertę treści kształcenia dla studentów. Opieranie się bowiem na doświadczeniu z realizacji programów finansowanych ze środków FRKF może być niewystarczające na potrzeby kształtowania polityki inwestycji w warunkach zachowania limitu zadłużenia JST.

Literatura

- Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne: przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006.
- Fijał L., *Doktrynalna konsolidacja budżetów*, „Wspólnota” 2008, nr 51–52.
- Finanse i marketing w sporcie*, red. J. Klisiński, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu, Bytom 2009.
- Jerzmańska E., *Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia w projekcie ustawy o finansach publicznych. Skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2.
- Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. T. Lubińska, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście Euro 2012*, red. E. Grzegorzewska-Mischka, Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2008.

¹¹ Na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW między innymi goszczono przedstawicieli z kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu z Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Skarbu Państwa oraz przedstawicieli z urzędów marszałkowskich, powiatowych i gminnych, a także z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

- Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, red. B.P. Korbus, Urząd Zamówień Publicznych, Departament Informacji, Edukacji i Analiz Statystycznych, Warszawa 2010.
- Performance Budget in Poland*, red. M. Postuła., P. Perczyński, Ministry of Finance, Warsaw 2010.
- Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008.
- Sport & Business*, red. H. Mruk, P. Jardanowski, P. Matecki, K. Kropielnicki, Sport & Business Fundtion, Poznań 2005.
- Unia Europejska i sport. Implikacje członkowskie Polski w Unii Europejskiej dla polskiego sportu*, red. J. Foks, Ministerstwo Sportu, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006.
- Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

FINANCING INVESTMENTS IN SPORTS IN THE LIGHT OF THE PROVISIONS OF THE NEW PUBLIC FINANCE ACT

Summary

A result of the expansion of the government and local government institutions' deficit above the reference value indicated by the Treaty of Maastricht was the decision of the ECOFIN stating that there was an excessive deficit in Poland. By 2012 Poland should reduce its excessive deficit in a reliable and sustainable way. Tasks aiming at reaching this goal have been written into the new Public Finance Act of 2009. The final result of the implementation of this law will be a decrease in scale of national investment, including in sports and leisure. The aim of the article is to make an attempt at presenting a mechanism of financing investment in sports, devoid of the risk of increasing deficits of local self government units.

Translated by Iwona Kowalska