

Artur Myna

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

PROBLEMY ROZWOJU DRÓG POWIATOWYCH NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

1. Wstęp

W warunkach globalizacji i integracji Polski z Unią Europejską istotnym uwarunkowaniem rozwoju regionalnego i lokalnego jest dobre wyposażenie w infrastrukturę transportową [Potoczna 2006]. Ważnym elementem sieci transportowej są drogi powiatowe, które łączą gminy zarówno ze sobą, jak i z ośrodkami powiatowymi czy drogami wojewódzkimi. Utrzymanie, budowa i modernizacja dróg powiatowych należą do kompetencji powiatów ziemskich i miast na prawach powiatów [Duda, Adamczyk 2000].

Powiaty, zwłaszcza ziemskie, stanowią na ogół słabe ekonomicznie jednostki samorządu terytorialnego, których budżety są zdominowane przez transfery z budżetu państwa. Według R. Broła powiaty nie dysponują instrumentami służącymi kreowaniu warunków do rozwoju lokalnego [Brol 2004]. W rezultacie są one kosztownymi jednostkami administracji samorządowej, które administrują, a nie gospodarują [Brol 2004, s. 339]. Większość dochodów powiatów i miast na prawach powiatu pochłaniają wydatki bieżące w zakresie edukacji czy opieki społecznej, dlatego też miasta na prawach powiatu, wykonując inwestycje infrastrukturalne, coraz częściej zaciągają zobowiązania finansowe [Babczuk 2005]. Powiaty jako organy założycielskie publicznych podmiotów ochrony zdrowia usiłują także rozwiązywać problemy zadłużenia szpitali. W warunkach zagrożenia bankrutem niektórych szpitali powiatowych przejmowanie długów szpitalnych przez powiaty zmniejsza ich zdolność do inwestowania i zaciągania zobowiązań finansowych. W konsekwencji powiaty (podobnie jak województwa) ograniczają wydatki inwesty-

cyjne na utrzymanie i rozwój dróg, co prowadzi do dekapitalizacji sieci drogowej. Dekapitalizacja dróg stanowi z kolei barierę rozwoju gospodarczego województw. W województwie lubelskim znanym przykładem jest pokryta koleinami droga łącząca Biłgoraj z Lublinem, której parametry techniczne uniemożliwiają pełne obciążenie ciężarówek obsługujących zakłady przemysłowe, magazyny i składy zlokalizowane w rejonie Biłgoraja. Zły stan techniczny tej drogi stanowił jedną z przyczyn przeniesienia magazynów fabryk mebli firmy „Black, Red, White” z powiatu biłgorajskiego do Mielca w województwie podkarpackim, który ma lepsze połączenia drogowe niż Biłgoraj.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie barier w finansowaniu rozwoju dróg powiatowych na przykładzie powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu województwa lubelskiego. W pracy analizowano wydatki inwestycyjne powiatów na tle ich budżetów z wykorzystaniem informacji Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Zebrane materiały źródłowe poddano analizie statystycznej w postaci wartości względnych, odchyłeń od średnich oraz wskaźników dynamiki, zaś przestrzenne zróżnicowanie inwestycji w transporcie zilustrowano graficznie w formie kartogramów.

W pracy postawiono hipotezę badawczą, iż system dochodów powiatów nie zapewnia im wystarczających środków na inwestycje, dlatego też pokrywają one część wydatków na modernizację i budowę dróg z dochodów zwrotnych oraz funduszy Wspólnot Europejskich. Sformułowano drugą hipotezę, iż powiaty ziemskie często przeznaczały subwencję drogową na finansowanie innych zadań niż rozwój dróg. Trzecia postawiona hipoteza badawcza zakłada, iż jeśli wydatki inwestycyjne na drogi powiatowe wzrastały, zaś ich długość nie zwiększyła się, to oznacza to, iż powiaty koncentrowały się na modernizacji dróg, a nie na budowie nowych połączeń drogowych.

2. Wyniki badań

Województwo lubelskie obejmuje 20 powiatów ziemskich i 4 miasta na prawach powiatu; jest położone w środkowo-wschodniej Polsce. Peryferyjne położenie geograficzne regionu, który graniczy z Ukrainą i Białorusią, oraz brak dogodnych powiązań transportowych, takich jak drogi ekspresowe, nie sprzyjają jego rozwojowi gospodarczemu i społecznemu. Województwo lubelskie jest regionem rolniczym i jednocześnie najbiedniejszym regionem wśród państw, które w 2004 r. przystąpiły do Unii Europejskiej. Produkt krajowy brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie przekracza w województwie 33% średniej dla Unii Europejskiej. Województwo lubelskie jest bardzo słabo zurbanizowane – tylko 46,7% jego ludności mieszka w miastach. Charakteryzuje je także słabe wyposażenie w infrastrukturę techniczną [Myna 2006]. W 2005 r. na obszarach wiejskich województwa lubelskiego zaledwie 9,8% mieszkańców miało dostęp do sieci gazowej, a 66,1%

(o prawie 6 punktów procentowych mniej niż średnio w Polsce) korzystało z wodociągów.

Powiaty województwa lubelskiego należą do słabo zagospodarowanych pod względem infrastruktury transportowej. Odznaczają się one małą gęstością dróg publicznych o nawierzchni twardej, która jest o blisko 12% niższa od średniej krajowej. W szczególności tempo rozwoju dróg powiatowych jest w województwie lubelskim niższe od średniej dla Polski (tab. 1). Parametry techniczne dróg powiatowych, budowanych głównie w latach 70. ubiegłego wieku, są w województwie lubelskim na ogół niedostosowane do obecnego obciążenia ruchem samochodowym, który przejął istotną część towarowych przewozów kolejowych.

Tabela 1. Długość dróg powiatowych (2001-2005)

Wyszczególnienie	Drogi powiatowe o nawierzchni twardej ulepszonej					dynamika w %
	2001	2002	2003	2004	2005	
	w tys. km					
Województwo lubelskie:						
– miasta na prawach powiatu	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	98,7
– powiaty ziemskie	8,74	8,80	8,82	8,87	8,87	101,5
– ogółem	8,99	9,05	9,07	9,13	9,12	101,4
Polska	105,52	107,42	108,11	108,78	109,12	103,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wśród barier utrudniających finansowanie rozwoju dróg powiatowych należy wyróżnić:

- zdominowanie budżetów powiatów ziemskich i miast na prawach powiatów przez transfery z budżetu państwa i wydatki bieżące związane ze świadczonymi usługami w edukacji czy pomocy społecznej,
- słabe wyposażenie powiatów w mienie,
- przeznaczanie przez powiaty ziemskie większości subwencji drogowej na inne cele niż rozwój dróg powiatowych,
- rosnące zadłużenie powiatów.

W województwie lubelskim występuje wyraźna dysproporcja pomiędzy potrzebami w zakresie rozwoju dróg powiatowych i możliwościami inwestycyjnymi powiatów. W latach 2000-2005 dochody powiatów ziemskich województwa lubelskiego w ponad 85% pochodziły z subwencji i dotacji z budżetu państwa służących głównie finansowaniu wydatków bieżących. W miastach na prawach powiatu udział wymienionych kategorii dochodów sięgał niemal 58% i był również wyższy od średniej dla Polski (tab. 2). Udział dochodów własnych był niepokojąco

jąco niski w powiatach ziemskich województwa lubelskiego, w których nie przekraczał 12%. Powiaty ziemskie odznaczały się zwłaszcza słabszym wyposażeniem w mienie niż miasta na prawach powiatu. Z kolei dochody zewnętrzne nie pochodzące z budżetu państwa stanowiły 2,6% dochodów powiatów ziemskich województwa lubelskiego. Obejmowały one środki pomocowe Wspólnot Europejskich, z których współfinansowano rozwój infrastruktury technicznej, w tym dróg powiatowych.

Tabela 2. Dochody i zobowiązania

Wyszczególnienie	Dochody własne	Subwencje		Dotacje celowe	Pozostałe dochody	Zobowiązania /dochody ogółem	
		ogółem	drogowa			2001	2004
	2000-2005						
	ogółem = 100					w %	
Miasta na prawach powiatu:							
– woj. lubelskie	42,3	37,8	1,7	19,6	0,3	18,0	24,1
– Polska	56,5	28,1	1,6	14,6	0,8	22,0	30,0
Powiaty ziemskie:							
– woj. lubelskie	12,0	53,3	5,4	32,1	2,6	2,0	7,8
– Polska	14,8	49,2	6,8	33,6	2,4	3,8	11,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wyniki badań wskazują na wyraźne różnice w zakresie kierunków zmian wydatków inwestycyjnych pomiędzy powiatami ziemskimi i miastami na prawach powiatów województwa lubelskiego. W latach 2001-2003 w województwie lubelskim w miastach na prawach powiatu zmalały udziały wydatków inwestycyjnych i inwestycji w transporcie w wydatkach ogółem, podczas gdy w powiatach ziemskich oba udziały wzrosły. Udziały wymienionych kategorii wydatków inwestycyjnych zarówno w miastach na prawach powiatu, jak i powiatach ziemskich województwa lubelskiego nie przekraczały odpowiednich średnich dla Polski (tab. 3 i 4).

Tabela 3. Wydatki inwestycyjne ogółem (2000-2005)

Wyszczególnienie	Udział inwestycji w wydatkach ogółem						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	razem
	w %						
Miasta na prawach powiatu:							
– woj. lubelskie	12,6	11,8	9,9	8,3	11,4	10,6	10,8
– Polska	16,1	15,3	16,0	12,7	14,0	15,2	14,9
Powiaty ziemskie:							
– woj. lubelskie	7,2	7,5	7,0	7,5	10,5	11,4	8,6
– Polska	7,5	8,8	8,1	8,8	10,1	11,6	9,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela 4. Wydatki inwestycyjne w transport (2000-2005)

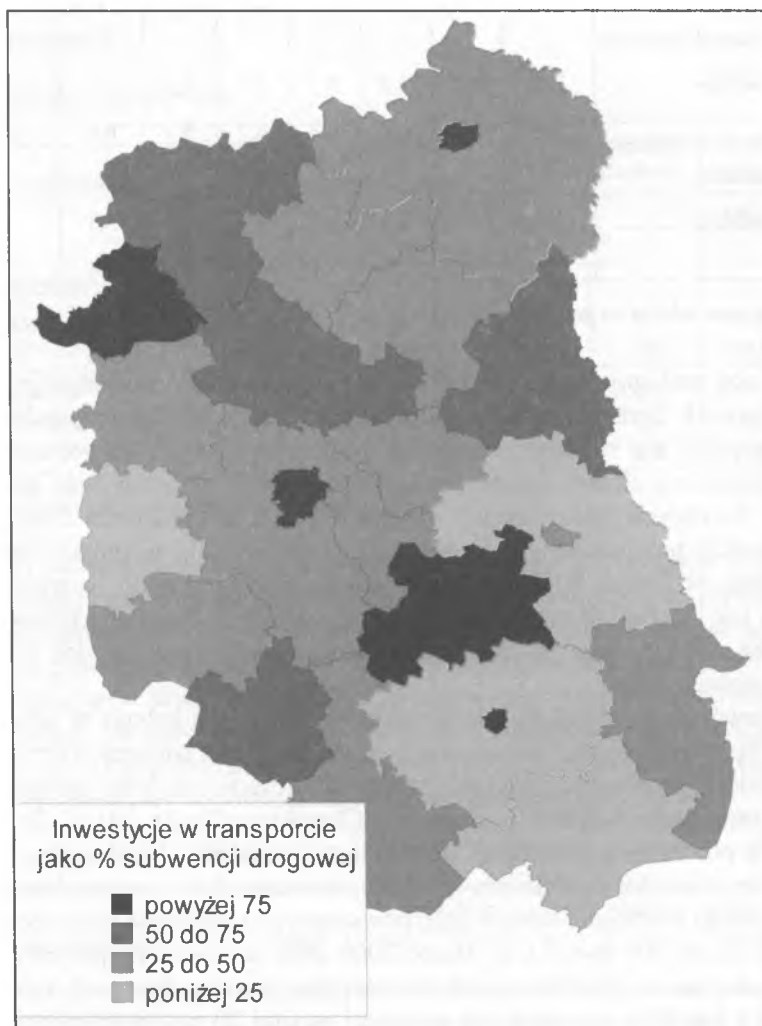
Wyszczególnienie	Relacja wydatków inwestycyjnych w transporcie do wydatków ogółem							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	razem	subwencji drogowej 2000-2003
	w %							
Miasta na prawach powiatu:								
– woj. lubelskie	3,2	4,7	3,9	3,7	4,1	3,6	3,9	160,2
– Polska	5,4	6,5	8,8	6,3	6,7	6,5	6,8	266,4
Powiaty ziemskie:								
– woj. lubelskie	1,9	2,1	2,8	3,8	4,5	4,9	3,3	39,5
– Polska	1,4	2,3	2,7	3,6	4,6	5,5	3,6	30,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w latach 2000-2003 wydatki inwestycyjne w transport w powiatach ziemskich stanowiły w województwie lubelskim zaledwie 39,5% otrzymanej przez nie subwencji drogowej (w Polsce 30,4%). Subwencja drogowa miała w założeniu służyć finansowaniu inwestycji drogowych oraz pokrywaniu wydatków bieżących związanych z zarządzaniem i utrzymaniem dróg powiatowych, jednakże powiaty mogły finansować z niej wydatki w innych dziedzinach niż transport. W latach 2000-2003 powiaty ziemskie zarówno w województwie lubelskim, jak i w Polsce czyniły tak bardzo często, przeznaczając subwencję drogową (którą zlikwidowano w 2004 r.) na finansowanie innych zadań niż budowa czy modernizacja dróg.

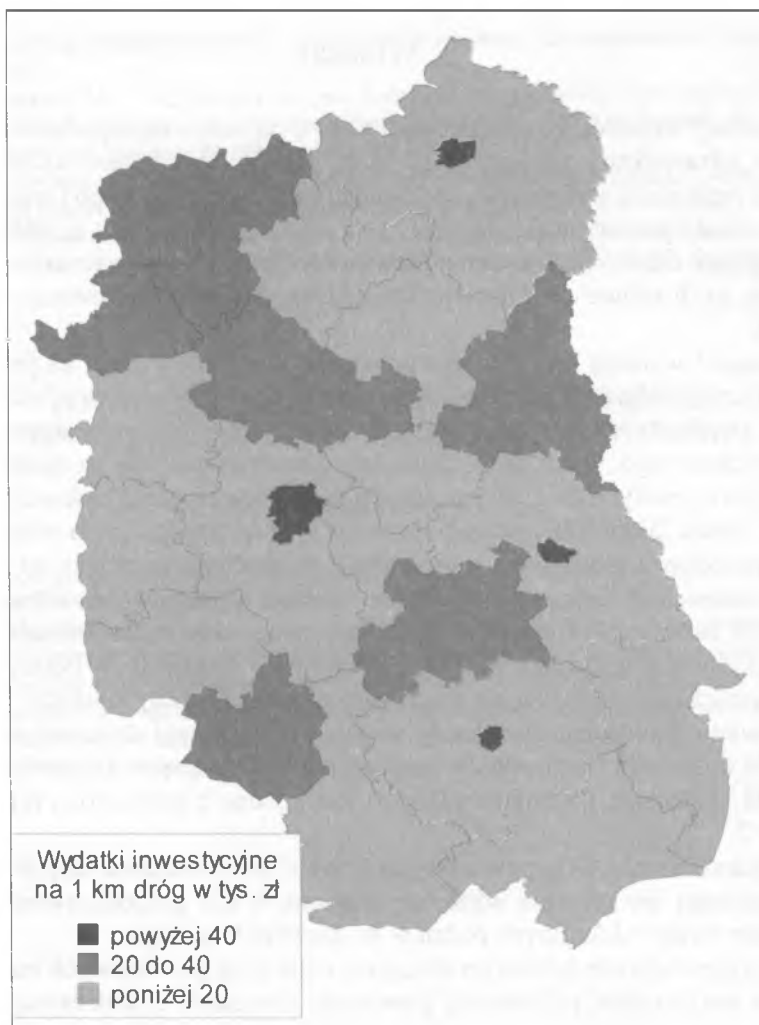
W województwie lubelskim wśród powiatów ziemskich jedynie w powiecie ryckim wydatki inwestycyjne w transport były równe wartości subwencji drogowej, gdy np. w powiecie chełmskim wartość inwestycji drogowych była jedenastokrotnie niższa od otrzymanej subwencji drogowej. Charakterystyczne jest to, iż w innych peryferyjnie położonych powiatach ziemskich województwa lubelskiego, takich jak powiaty: tomaszowski, opolski czy zamojski, ta relacja była również bardzo niekorzystna z punktu widzenia rozwoju dróg powiatowych i wynosiła odpowiednio: 1 do 8,3, 1 do 5 i 1 do 4,4 (rys. 1). W latach 2000-2003 wymienione powiaty ziemskie odznaczały się bardzo niskimi wydatkami inwestycyjnymi w transport, które w przeliczeniu na 1 km dróg powiatowych wynosiły poniżej 20 tys. zł (rys. 2). Natomiast wydatki inwestycyjne w transport miast na prawach powiatu województwa lubelskiego były wyraźnie wyższe (na ogół przekraczały 100 tys. zł na 1 km dróg), przy czym subwencja drogowa stanowiła jedno ze źródeł ich finansowania. W finansowaniu rozwoju dróg miast na prawach powiatu (zarówno w Polsce, jak i województwie lubelskim) korzystały z dochodów zewnętrznych, takich jak wpływy z emisji obligacji komunalnych. Na przykład Lublin w analizowanym okresie przeznaczył

na inwestycje drogowe 120 mln zł pozyskanych z emisji obligacji komunalnych. W rezultacie wzrosło zadłużenie miast na prawach powiatu, które w województwie lubelskim sięgało niemal jednej czwartej ich dochodów ogółem (i było o blisko 6 punktów procentowych niższe od odpowiedniej średniej dla Polski – tab. 2).



Rys. 1. Relacja inwestycji w transport do wartości subwencji drogowej według powiatów w latach 2000-2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Regionalnych w Jeleniej Górze.



Rys. 2. Wydatki inwestycyjne powiatów w transport w przeliczeniu na 1 km dróg powiatowych w latach 2000-2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Regionalnych w Jeleniej Górze.

W latach 2001-2005 w województwie lubelskim długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej ulepszonej zwiększyła się zaledwie o 1,4%, a w powiatach ziemskich o 1,5%, gdy wydatki inwestycyjne w transporcie powiatów ziemskich wzrosły przeszło dwukrotnie (tab. 1 i tab. 4). Z kolei w miastach na prawach powiatu długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej ulepszonej nie zmieniła się. W województwie lubelskim zarówno powiaty ziemskie, jak i miasta na prawach powiatu koncentrowały się więc na modernizacji istniejących dróg, a nie na budowie nowych połączeń drogowych.

3. Wnioski

1. Powiaty województwa lubelskiego należą do słabo zagospodarowanych pod względem infrastruktury transportowej. Mała gęstość dróg o nawierzchni twardej, które są na ogół zdekapitalizowane, stanowi barierę rozwoju lokalnego i regionalnego.

2. Dochody powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu są zdominowane przez ulegające częstym zmianom, a zatem mało przewidywalne transfery z budżetu państwa, czyli subwencje i dotacje, które służą głównie finansowaniu wydatków bieżących.

3. Choć wydatki inwestycyjne powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu na rozwój dróg wyraźnie wzrosły w województwie lubelskim i Polsce, to długość dróg powiatowych zwiększyła się zaledwie o 1,4 punktu procentowego i o 3,4 punktu procentowego. Oznacza to, iż powiaty koncentrowały się na modernizacji, a nie na budowie nowych dróg, co jest zgodne z założoną hipotezą badawczą nr 3.

4. W latach 2000-2003 wydatki inwestycyjne w transporcie powiatów ziemskich województwa lubelskiego były średnio dwuipółkrotnie niższe od uzyskanej przez nie subwencji drogowej. W Polsce relacja wydatków inwestycyjnych w transport do subwencji drogowej była jeszcze mniej korzystna. Nakłady inwestycyjne na budowę i modernizację dróg powiatowych stanowiły w Polsce zaledwie 30,4% wartości subwencji drogowej otrzymanej przez powiaty ziemskie.

5. Powiaty ziemskie przeznaczały większość subwencji drogowej na bieżące utrzymanie dróg bądź finansowanie innych zadań niż transport (głównie szkolnictwa, opieki społecznej i administracji), co jest zgodne z postawioną hipotezą badawczą nr 2.

6. Dekapitalizacja dróg powiatowych stanowi potwierdzenie tezy R. Broła, iż powiaty zajmują się głównie administrowaniem, a nie gospodarowaniem, czyli stwarzaniem infrastrukturalnych podstaw do rozwoju lokalnego.

7. W województwie lubelskim dekapitalizacja dróg powiatowych następowała głównie w peryferyjnie położonych powiatach ziemskich charakteryzujących się niskim poziomem urbanizacji i dominacją rolnictwa w gospodarce.

8. Miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego w finansowaniu rozwoju dróg aktywnie korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji, takich jak wpływy z emisji obligacji komunalnych.

9. Zadłużenie miast na prawach powiatu wyraźnie wzrosło, chociaż nie przekroczyło dopuszczalnych ustawowo progów.

Literatura

Babczuk A., *Zadłużenie miast na prawach powiatu – wybrane problemy*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1083, AE, Wrocław 2005.

- Brol R., *Kryteria delimitacji powiatów*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1023, AE, Wrocław 2004.
- Duda J., Adamczyk M., *Drogi w powiecie*, [w:] *Rola powiatu w gospodarce przestrzennej, komunalnej, wodnej, drogownictwie i ochronie środowiska*, red. J. Leńczowska-Baranek, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Warszawa 2000.
- Myna A., *Priorytety rozwoju infrastruktur technicznej i społecznej na przykładzie województwa lubelskiego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1124, AE, Wrocław 2006.
- Potoczna I., *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej jako narzędzie wzmocnienia konkurencyjności regionów*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1124, AE, Wrocław 2006.

POWIATS' ROADS DEVELOPMENT PROBLEMS ON THE EXAMPLE OF THE LUBLIN VOIVODSHIP

Summary

The aim of the paper is presentation of barriers of roads development funding on the example of the powiats and county towns of the Lublin voivodship. The results of the study indicate that powiat and county town authorities concentrate on modernization of roads instead of building new ones. In 2000-2003, investment expenditure in transport of the powiats of the Lublin voivodship were over twofold lower than road subsidies obtained by them. Powiats spent most of the road subsidies on current exploitation of roads or funding other tasks than transport. County towns financed investment expenditure from external sources, such as repayable revenue. As a result, the debt of county towns considerably increased, although it did not exceed the statutory limits.