

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wstęp | 11 |
| Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015 | 13 |
| Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy.. | 24 |
| Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce | 36 |
| Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego | 46 |
| Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej..... | 60 |
| Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego | 70 |
| Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce | 79 |
| Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT..... | 90 |
| Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego..... | 100 |
| Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin | 109 |
| Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech | 120 |
| Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu | 130 |
| Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce..... | 139 |
| Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin | 151 |
| Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce | 161 |
| Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce | 170 |
| Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010 | 180 |
| Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego | 191 |

| | |
|---|-----|
| Sylvia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych | 202 |
| Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody | 210 |
| Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje | 220 |
| Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych | 231 |
| Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych | 240 |
| Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego | 249 |
| Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych | 260 |
| Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego | 274 |
| Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku | 283 |
| Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej | 292 |
| Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010 | 301 |
| Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce | 314 |
| Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin | 325 |
| Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów | 336 |
| Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych | 346 |
| Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego | 359 |
| Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+ | 367 |
| Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof | 378 |
| Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia | 390 |

| | |
|---|-----|
| Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia..... | 401 |
| Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich..... | 412 |
| Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie..... | 421 |
| Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa..... | 430 |
| Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego)..... | 440 |
| Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych..... | 449 |
| Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji..... | 459 |
| Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania..... | 470 |

Summaries

| | |
|--|-----|
| Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015..... | 23 |
| Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems..... | 35 |
| Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland..... | 45 |
| Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship..... | 59 |
| Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law..... | 69 |
| Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system..... | 78 |
| Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system..... | 89 |
| Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse..... | 99 |
| Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement..... | 108 |
| Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities..... | 119 |

| | |
|---|-----|
| Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany..... | 129 |
| Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue | 138 |
| Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes | 150 |
| Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities..... | 160 |
| Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland | 169 |
| Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland | 179 |
| Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010..... | 190 |
| Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units | 201 |
| Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector..... | 209 |
| Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application..... | 219 |
| Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies | 230 |
| Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions..... | 239 |
| Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance | 248 |
| Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship.. | 259 |
| Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms | 273 |
| Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis | 282 |
| Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012..... | 291 |
| Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus | 300 |
| Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010 | 313 |
| Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland | 324 |
| Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions..... | 334 |
| Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties | 344 |

| | |
|--|-----|
| Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax | 358 |
| Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law..... | 366 |
| Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+ | 377 |
| Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing..... | 389 |
| Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues..... | 400 |
| Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes..... | 411 |
| Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas | 420 |
| Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture | 429 |
| Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture | 439 |
| Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study)..... | 448 |
| Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment..... | 458 |
| Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them | 469 |
| Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation | 481 |

Jarosław Skorwider

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

MOŻLIWOŚCI KSZTAŁTOWANIA POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO POWIATÓW

Streszczenie: Powiaty charakteryzują się niską samodzielnością dochodową, w związku z tym realizacja inwestycji przez te podmioty może być utrudniona. Celem pracy była ocena wielkości potencjału inwestycyjnego powiatów w Polsce w latach 2007-2011 oraz wskazanie możliwości zmiany tego potencjału na tle wprowadzanych do gospodarki finansowej ograniczeń w zaciągania długu w latach 2011-2014. Wyznaczono wielkość tego potencjału według różnych poziomów, określono strukturę finansowania zadań inwestycyjnych i zidentyfikowano uwarunkowania zmiany tego potencjału w obecnych warunkach prawnych.

Słowa kluczowe: powiat, inwestycje, potencjał inwestycyjny.

1. Wstęp

Powołanie samodzielnego samorządu powiatowego miało na celu stworzenie jednostek, które będą pełnić funkcje jedynie administracyjne. Jednak w katalogu zadań własnych znalazły się także zadania wymagające ponoszenia nakładów inwestycyjnych. W tych warunkach niezbędne stało się stworzenie mechanizmów umożliwiających gromadzenie własnych dochodów i przychodów w celu realizacji zadań o charakterze majątkowym. Ustawodawca nie przypisał powiatom szerokiego zakresu własnych źródeł finansowania¹. Dodatkowo zróżnicował sytuację finansową tych jednostek pod względem pełnionych funkcji osadniczych i wydzielił powiaty (w latach 2007-2011 było ich 314) oraz miasta na prawach powiatu. Ze względu na ekonomiczną słabość tego szczebla samorządowego zasadne staje się badanie ich potencjału inwestycyjnego jednostek.

Celem badań była ocena wielkości potencjału inwestycyjnego powiatów w Polsce w latach 2007-2011 oraz wskazanie możliwości zmiany tego potencjału na tle wprowadzanych do gospodarki finansowej ograniczeń zaciągania długu w latach 2011-2014. Z badania wyłączono miasta na prawach powiatu ze względu na ich odmienną sytuację dochodową. Źródłem danych były roczne zagregowane sprawoz-

¹ Ł. Satola, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2.

dania z wykonania budżetów powiatów sporządzane przez Ministerstwo Finansów (według stanu na koniec września 2011 r.) oraz dane budżetów poszczególnych powiatów zamieszczone w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (ostatnie dostępne dane za 2010 r.).

Ogólną wielkość potencjału inwestycyjnego wyznaczono, opierając się na procedurach zaproponowanych przez T. Lubińską i in.² oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową³ z wprowadzonymi przez autora korektami wiążącymi te dwie metodologie⁴. Badania indywidualnego potencjału inwestycyjnego przeprowadzono w z wykorzystaniem wskaźnika zaproponowanego przez M. Gospodarowicza i D. Kołodziejczyk⁵. Charakterystykę zróżnicowania tego potencjału wśród polskich powiatów przedstawiono z wykorzystaniem opisu statystycznego. Wykorzystując metodę analizy dokumentacyjnej dotyczącą wybranych aktów prawnych⁶, wskazano na konsekwencje wprowadzenia zmian w limitach zadłużenia dla jednostek samorządu powiatowego.

2. Zadania inwestycyjne samorządu powiatowego

Analiza zadań własnych samorządu powiatowego, które w sposób ogólny zostały określone w ustawie o samorządzie powiatowym⁷, nie wskazuje wprost zadań inwestycyjnych. Zadania te koncentrują się na komplementarnej roli powiatu w stosunku do zakresu kompetencji i zadań samorządu gminnego. Do typowych zadań inwestycyjnych powiatów należy zaliczyć:

- budowę i modernizację sieci dróg powiatowych oraz przylegających do nich ciągów pieszych – według danych GUS w 2010 r. drogi powiatowe ogółem stanowiły 41,8%, a drogi powiatowe na terenach zamiejskich – 36,9% ogólnej długości dróg publicznych o nawierzchni utwardzonej,

² T. Lubińska, S. Franek, M. Będziaszek, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa, 2007, s. 79-81.

³ M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej. Ekspertyza do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 286-287.

⁴ J. Skorwider, *Źródła finansowania a potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. E. Jasiuk, WSH, Radom 2011 (w druku).

⁵ M. Gospodarowicz, D. Kołodziejczyk, *Ocena możliwości inwestycyjnej gmin w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, Materiały Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Pułtusk, 5-7 grudnia 2011.

⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005 nr 249, poz. 2104, z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009 nr 157, poz. 1240, z późn. zm.); Projekt z dnia 8 grudnia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, http://www.mf.gov.pl/_files/_bip/bip_projekty_aktow_prawnych/ap/2011/projektst.pdf [dostęp 22.02.2012].

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 2001 nr 142, poz. 1592, z późn. zm.)

- budowę i modernizację szpitali powiatowych funkcjonujących jako publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz zakupy niezbędnego wyposażenia,
- budowę, modernizację i wyposażenie powiatowych placówek oświatowych, tj. szkół ponadgimnazjalnych,
- budowę, modernizację i wyposażenie domów pomocy społecznej i powiatowych domów dziecka,
- budowę obiektów samorządowej administracji powiatowej (siedzib starostw powiatowych, komend powiatowych straży pożarnych i innych inspekcji powiatowych nadzorowanych przez starostę, zakupy sprzętu dla tychże inspekcji).

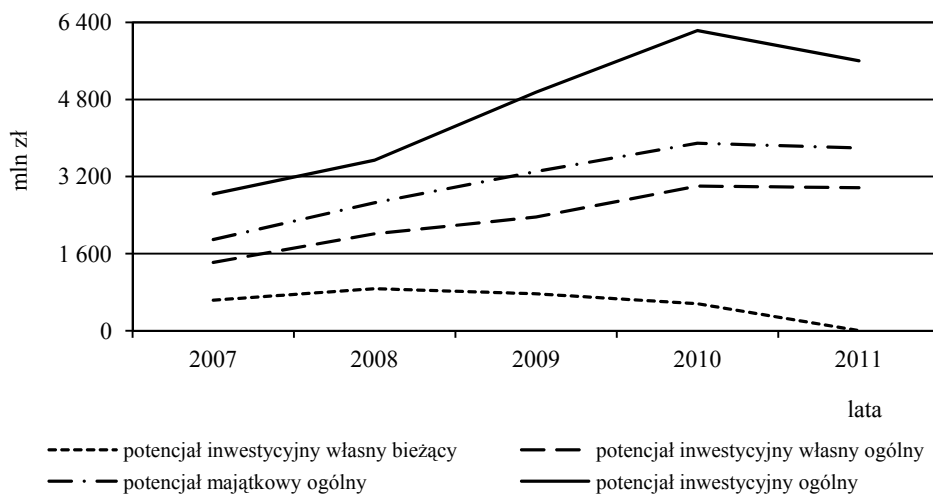
Wykonanie ostatnich dwóch grup zadań inwestycyjnych ma charakter służebny w stosunku do zadań administracyjnych realizowanych przez starostę, jednak konieczność finansowania nakładów inwestycyjnych w pozostałych obszarach, w szczególności konieczność utrzymywania dróg i szpitali, budzi poważne wątpliwości. Większość wymienionych tu zadań inwestycyjnych jest bardzo kosztochłonna. Mimo że sensowne wydawało się przesunięcie nadzoru nad częścią placówek o charakterze ponadgminnym (domy pomocy społecznej, szkoły ponadgimnazjalne, szpitale) na pośredni szczebel administracji samorządowej, wytworzenie i doposażenie tego typu infrastruktury przekracza możliwości finansowe dużej grupy powiatów.

Konstrukcja gospodarki finansowej powiatów w oparciu na transferach zewnętrznych w postaci subwencji, dotacji czy udziałach w podatkach dochodowych uniemożliwia sprawne finansowanie inwestycji. Powiat własne dochody może czerpać jedynie z posiadanego majątku. Na otrzymywanie wpływów ze źródeł podatkowych (10,25% udziałów we wpływach z PIT i 1,4% udziału we wpływach w CIT) powiat ma jedynie pośredni wpływ. Środki te stanowią niewielki odsetek ogólnej kwoty dochodów, a w dodatku są potrzebne na finansowanie zadań bieżących, gdyż poziom subwencjonowania i dotowania nie jest wystarczający. W rezultacie trudno mówić o samodzielności dochodowej powiatów, a to w znaczącym stopniu rzutuje na ich potencjał inwestycyjny.

3. Analiza zmian wielkości potencjału inwestycyjnego powiatów

Na rysunku 1 przedstawiono wielkość potencjału inwestycyjnego własnego (bieżącego i ogólnego), majątkowego i rozwojowego powiatów w latach 2007-2011. Potencjał inwestycyjny własny bieżący pokazuje wielkość środków finansowych wypracowanych z działalności operacyjnej w danym roku. Wyznaczany został jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, która została skorygowana o spłatę rat długu⁸. W ujęciu zagregowanym do 2008 r. jego wielkość zwiększyła się do poziomu 0,87 mld zł, by w kolejnych latach stopniowo zmniejszać swoją wartość. Według planów budżetowych (stan na wrzesień 2011 r.) do końca 2011 r. jego wielkość miała zmniejszyć się do poziomu zaledwie 2 mln zł.

⁸ Por. T. Lubińska, S. Franek, M. Będziaszek, wyd. cyt., s. 79-81.



Rys. 1. Zmiany w poziomach potencjału inwestycyjnego powiatów w latach 2007-2011

Źródło: opracowanie własne.

Było to spowodowane zarówno zmniejszeniem się nadwyżki operacyjnej w budżetach powiatów, jak również koniecznością spłaty większych rat od zaciągniętego w poprzednich latach zadłużenia, przy czym wpływ tego drugiego czynnika był zdecydowanie wyższy.

Potencjał własny ogólny odzwierciedla poziom własnych środków finansowych z działalności bieżącej oraz majątkowej w danym roku (uwzględniając dochody z majątku i dotacje inwestycyjne) po spłacie rat długów⁹. W latach 2008-2010 potencjał ten wzrastał odpowiednio o 41,9, 17,3 oraz 27,1% w stosunku do roku poprzedniego. Było to spowodowane wzrostem zarówno dochodów z majątku, jak i otrzymanych dotacji inwestycyjnych. Dochody z majątku zwiększyły się z 270 mln zł w 2007 r. do 483 mln zł w 2011 r., jedynie w 2009 r. odnotowując przejściowy spadek. Głównym czynnikiem powodującym wzrost tego potencjału były otrzymane dotacje inwestycyjne. Ich wielkość wzrosła z 515 mln zł w 2007 r. do 2483 mln zł w 2011 r., zwiększając potencjał inwestycyjny w 2011 r. do ok. 3 mld zł. Szczególnie istotne znaczenie dla kształtowania tego potencjału miały środki otrzymane z budżetu Unii Europejskiej. W latach 2007-2009 r. zwiększyły one potencjał inwestycyjny łącznie o ok. 1,1 mld zł. Jednak największy zakres inwestycji przy współfinansowaniu unijnym był realizowany w latach 2010-2011. W 2010 r. wartość otrzymanych środków z budżetu Unii Europejskiej wyniosła 1,3 mld zł (co stanowiło 43% ogólnego potencjału własnego), natomiast w 2011 r. wsparcie to wynosiło 1,0 mld zł (tj. 34,8% ogólnego własnego potencjału inwestycyjnego).

⁹ Tamże.

Szczegółowe analizy własnego potencjału inwestycyjnego przeprowadzono dla wszystkich powiatów z wykorzystaniem wskaźnika względnego własnego potencjału inwestycyjnego zaproponowanego przez M. Gospodarowicza i D. Kołodziejczyk¹⁰ (tab. 1). Wyznaczono go jako relację nadwyżki dochodów ogółem nad wydatkami bieżącymi w stosunku do dochodów ogółem danego powiatu.

Tabela 1. Względny poziom własnego potencjału inwestycyjnego powiatów w latach 2007-2010 [%]

| Wyszczególnienie | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|--------|-------|--------|-------|
| Średnia | 13,21 | 14,19 | 15,02 | 17,17 |
| Mediana | 12,58 | 12,85 | 14,11 | 16,33 |
| Odchylenie standardowe | 7,1 | 8,5 | 9,3 | 9,8 |
| Maksimum | 35,07 | 62,54 | 45,78 | 50,90 |
| Minimum | -12,69 | -2,00 | -14,19 | -1,95 |
| Współczynnik zmienności [%] | 53,9 | 59,6 | 61,9 | 56,9 |
| Współczynnik asymetrii | 0,48 | 1,41 | 0,57 | 0,78 |
| Współczynnik spłaszczenia | 0,66 | 4,22 | 0,61 | 0,90 |
| Liczba powiatów w zależności od względnego własnego potencjału inwestycyjnego (PI_{wzg}) | | | | |
| Bardzo wysoki poziom $PI_{wzg} > 22,7\%$ | 31 | 37 | 58 | 78 |
| Wysoki poziom PI_{wzg} (14,0%-22,7%> | 96 | 98 | 102 | 109 |
| Przeciętny poziom PI_{wzg} (5,3%-14,0%> | 149 | 146 | 115 | 96 |
| Niski poziom PI_{wzg} (0-5,3%> | 35 | 29 | 29 | 27 |
| Brak potencjału $PI_{wzg} = < 0$ | 3 | 4 | 10 | 4 |

Źródło: opracowanie własne.

Przeciętny poziom względnego potencjału inwestycyjnego powiatów w latach 2007-2010 wzrósł z 13,2 do 17,2%. Wielkość mediany wskazuje, że ponad połowa powiatów miała niższy od średniej poziom własnego potencjału inwestycyjnego. Widoczne jest duże zróżnicowanie powiatów pod względem wielkości potencjału inwestycyjnego (współczynnik zmienności pow. 50%, rozstęp 47-68%). Rozkład badanej zmiennej wskazuje, że tylko nieliczne powiaty cechowały się bardzo wysokimi wskaźnikami względnego własnego potencjału inwestycyjnego. Najliczniejszą grupę stanowiły powiaty o przeciętnym poziomie potencjału, poniżej średniej czteroletniej, tj. 14%. Ich liczba w kolejnych latach się zmniejszała na rzecz powiatów o wysokim i bardzo wysokim poziomie potencjału inwestycyjnego.

Samorząd powiatowy w swojej działalności może wykorzystywać także majątek finansowy i rzeczowy zgromadzony w latach ubiegłych. Potencjał inwestycyjny majątkowy, który odzwierciedla poziom dostępnych środków finansowych z wypracowanych nadwyżek w roku bieżącym, oszczędności z lat ubiegłych i operacji mająt-

¹⁰ M. Gospodarowicz, D. Kołodziejczyk, wyd. cyt.

kowych¹¹, zwiększył się 1,9 mld zł w 2007 r. do 3,8-3,9 mld zł w latach 2010-2011 (rys. 1). Podobnie jak w przypadku potencjału własnego ogólnego w 2011 r. zaobserwowano niewielki (ok. 2%) spadek tego potencjału.

Środki własne zgromadzone w budżetach i w majątku jednostek samorządu terytorialnego mogą być uzupełniane o kapitał zwrotny w postaci kredytów, pożyczek oraz wpływy z emisji obligacji komunalnych i innych dłużnych papierów wartościowych. Te środki zostały uwzględnione przy wyznaczeniu ogólnego potencjału inwestycyjnego samorządu powiatowego¹². Łączny potencjał inwestycyjny powiatów ziemskich w latach 2007-2010 wzrósł z 2,8 mld zł do 6,2 mld zł, natomiast w 2011 r. zmniejszył się do poziomu 5,6 mld zł. Umożliwiał on zatem pozyskanie dodatkowych kapitałów w wysokości od 883 mln zł w 2008 r. do nawet 2 339 mln zł w 2010 r.

4. Ograniczenia w wykorzystaniu długu w działalności powiatów

Wykorzystanie środków dłużnych w ramach potencjału rozwojowego ma negatywne konsekwencje. Po pierwsze widoczny był przeszło dwukrotny przyrost zadłużenia tej grupy jednostek samorządu terytorialnego z 2,5 mld zł na koniec 2006 r. do 5,6 mld zł na koniec września 2011 r. Największy przyrost długu był obserwowany w latach 2009-2010, kiedy tempo wzrostu przekroczyło 30%, z kolei w 2011 r. tempo wzrostu długu wyniosło tylko ok. 2%. Limity zadłużenia w żadnym okresie nie zostały przekroczone. Szczegółowe analizy wskazują, że dług ten był zaciągany przede wszystkim na finansowanie zadań, które nie znalazły dofinansowania ze środków europejskich¹³. Po drugie przy większym zadłużeniu trzeba ponosić wyższe koszty obsługi długu. O ile w 2007 r. wynosiły one ok. 122 mln zł (tj. 4,5% w stosunku do stanu zadłużenia na początek roku), o tyle w 2011 r. wynosiły one już 299 mln (tj. 5,5%). Po trzecie przy dużym zadłużeniu trzeba spłacać wyższe raty kapitałowe, co w połączeniu z wyższymi kosztami długu zmniejsza własny bieżący potencjał inwestycyjny i ogranicza zdolności inwestycyjne powiatów w latach następnych.

Możliwości zwiększania potencjału inwestycyjnego przez przyrost zadłużenia w ostatnich latach ulegają zmniejszeniu na skutek wprowadzanych prawnych ograniczeń. Za najważniejsze z nich należy uznać zmianę ogólnych limitów zadłużenia. Dotychczasowe reguły 15% i 60% od 2014 r. zostaną zastąpione indywidualnymi wskaźnikami relacji spłat zadłużenia do dochodów wyznaczanymi na podstawie nadwyżek operacyjnych z trzech ostatnich lat¹⁴. Ewentualne niedobory i możliwości spłaty długów będzie można finansować z nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych i wpływów ze sprzedaży majątku jedynie w ograniczonym zakresie¹⁵.

¹¹ J. Skorwider, wyd. cyt.

¹² M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, wyd. cyt., s. 286-287.

¹³ Ł. Satoła, wyd. cyt., s. 79.

¹⁴ Por. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. ...; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...

¹⁵ Powiat nie dysponuje wolnymi składnikami majątku, w większości zarządza składnikami majątku Skarbu Państwa.

Dodatkowym utrudnieniem jest wprowadzenie od 2011 r. zakazu finansowania działalności bieżącej z wykorzystaniem długu. Zaciąganie tego typu zobowiązań jest możliwe jedynie w odniesieniu do działalności inwestycyjnej. Za zmianą wewnętrzną konstrukcji budżetu nie nastąpiła jednak zmiana w źródłach dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a przeciwnie w 2010 r. aż 60 powiatów nie generowało nadwyżki operacyjnej (w 2007 r. takich jednostek było 29, rok później – 28, a w 2009 r. było ich 46). Dodatkowo istniały takie powiaty, które w latach 2007-2010 w każdym roku odnotowały deficyt operacyjny¹⁶, a w dużej grupie powiatów deficyt pojawiał się trzy lata z rzędu.

Istotną przeszkodą w pozyskaniu długu są czynniki makroekonomiczne dotyczące limitów państwowego długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych. Przekroczenie 55% relacji państwowego długu publicznego do PKB w praktyce spowoduje konieczność równoważenia całego budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego. Z kolei wprowadzenie reguły wydatkowej¹⁷, które ma ograniczyć względny poziom deficytu w jednostkach samorządu terytorialnego, utrudni sprawne korzystanie z tego instrumentu na dotychczasowych zasadach.

5. Zmiany w poziomie finansowania wydatków inwestycyjnych powiatów

Łączne wydatki inwestycyjne powiatów w latach 2007-2011 zwiększyły się z 16,1 do 24,0 mld zł, tj. o 165%. Największe tempo wzrostu zaobserwowano w 2009 r. (+55,6%), w 2008 i 2010 r. wzrost wyniósł odpowiednio 24,2 i 27,8%, podczas gdy w 2007 r. – zaledwie 7,3%. W latach 2007-2010 wydatki ogółem wzrastały wolniej, w związku z tym obserwowano zwiększenie udziału inwestycji w ogólnej kwocie wydatków z 13,0 do 21,7%. Trend ten uległ zahamowaniu w 2011 r. W ujęciu zagregowanym dochody powiatów w latach 2007-2008 nieznacznie przewyższały ich wydatki. W kolejnych latach systematycznie wzrastała jednak nierównowaga w ich budżetach.

W tabeli 2 przedstawiono poziomy finansowania wydatków majątkowych przy wykorzystaniu różnych grup instrumentów. Własne nadwyżki bieżące, po spłacie rat długów przypadających w danym okresie, w coraz mniejszym stopniu mogły finansować inwestycje (spadek z ponad 30% do nieco ponad 10% w 2010 r. i praktycznie do 0% w 2011 r.). Sytuacja obserwowana w 2011 r. wskazuje na konieczność rolowania całego starego zadłużenia. Drugim w kolejności źródłem finansowania były środki zwrotne, które mogły finansować od 32,4 do 45% wydatków majątkowych. W 2011 r. to źródło zostało w znacznej części zastąpione przez dotacje inwestycyjne. Znaczenie dotacji z każdym rokiem wzrastało, gdyż ich udział zwiększył się z 24,4% w 2007 r. do 44,5% w 2011 r.

¹⁶ Były to powiaty: brzeziński, rawski, kraśnicki, ślubicki, świebodziński, żarski, myśliborski.

¹⁷ Projekt z dnia 8 grudnia 2011 r. ...

Tabela 2. Struktura finansowania wydatków majątkowych w powiatach według wybranych grup instrumentów w latach 2007-2011

| Wyszczególnienie | Lata | | | | |
|--|-------|-------|------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Pokrycie wydatków majątkowych przez własny bieżący potencjał inwestycyjny [%] | 30,0 | 33,3 | 18,8 | 10,7 | 0,0 |
| Pokrycie wydatków majątkowych przez nowo zaciągnięty dług [%] | 45,0 | 33,7 | 40,4 | 45,0 | 32,4 |
| Pokrycie wydatków majątkowych przez dotacje inwestycyjne [%] | 24,4 | 32,1 | 32,9 | 41,1 | 44,5 |
| Pokrycie wydatków majątkowych przez bieżące dochody z majątku i prywatyzację [%] | 12,8 | 11,3 | 6,3 | 5,9 | 8,7 |
| Wykorzystanie nadwyżek i oszczędności z lat ubiegłych do finansowania inwestycji [%] | -12,3 | -10,5 | 1,7 | -2,7 | 14,4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W latach 2007, 2008 i 2010 trzy wymienione źródła finansowania były tylko w niewielkim zakresie uzupełniane przez dochody z majątku (wpływy z prywatyzacji w praktyce występowały incydentalnie). W 2007 r. finansowały one 0,5% wydatków majątkowych, w 2008 r. – 0,9%, a w 2010 r. – 3,2%. Dopiero w latach 2009 i 2011 środki te okazały się niewystarczające. O ile w 2009 r. oszczędności z poprzednich lat musiały finansować 1,7% nakładów inwestycyjnych, o tyle w 2011 r. – już w 14,4%. Na uwagę zasługuje fakt, iż wykorzystanie wszystkich zasobów finansowych powiatów od 2009 r. nie pozwala na realizację inwestycji, nawet z wykorzystaniem środków unijnych, bez wsparcia w postaci zaciągnięcia nowego długu.

6. Podsumowanie

Przeprowadzone badania wskazują, że ogólny potencjał inwestycyjny powiatów w latach 2007-2010 wzrósł z 2,8 mld zł do 6,2 mld zł, ale w 2011 r. widać jego znaczne ograniczenie. Głównym powodem obserwowanych zmian było znaczne ograniczenie własnego potencjału inwestycyjnego wynikające z konieczności spłaty zadłużenia. Analiza różnych poziomów potencjału inwestycyjnego wskazuje, że powiaty nie były w stanie finansować swoich inwestycji z własnych środków wygenerowanych w budżecie danego roku ani też z oszczędności z poprzednich lat. Konieczne było pozyskanie źródeł zewnętrznych w postaci dotacji, przede wszystkim ze środków unijnych, a od 2009 r. także w postaci przychodów zwrotnych. W 2011 r. dotacje inwestycyjne stały się podstawowym źródłem finansowania zadań inwestycyjnych.

Z powodu braku odpowiednich własnych źródeł finansowania (dochody własne stanowią mniej niż 30% ich budżetów) nie można oczekiwać zwiększania potencja-

łu inwestycyjnego powiatów z nadwyżek operacyjnych bez istotnej zmiany struktury finansowania tych jednostek. Wzrost kosztów finansowania zadań bieżących i wewnętrzna nierównowaga budżetowa sprawiają, że w kolejnych latach tych nadwyżek nie będzie można efektywnie zwiększać. Jedynie szybki przyrost dochodów ludności i przedsiębiorstw przekładający się na wzrost wielkości otrzymywanych przez powiat wpływów z podatków dochodowych może znacząco poprawić bieżącą kondycję finansową powiatów.

Istotnym elementem wsparcia działalności inwestycyjnej były środki pozyskiwane z kredytów, pożyczek i emisji dłużnych papierów wartościowych. Przeprowadzone badania wskazują jednak, że w ujęciu zagregowanym powiaty osiągnęły już maksymalny pułap pojemności zadłużeniowej. Mimo że powiaty nie przekroczyły obecnie obowiązujących limitów zadłużenia, wielkość spłacanych rat kapitałowych w 2011 r. pochłonęła już wszystkie nadwyżki generowane w części bieżącej budżetu. Sytuacji finansowej nie poprawiają nakładane na jednostki samorządu terytorialnego kolejne limity zadłużenia, które, poniekąd słuszne, skutecznie uniemożliwiają korzystanie z tego źródła finansowania w najbliższych latach.

Realnym rozwiązaniem jest zwiększenie dochodów z majątku zarządzanego przez powiat. Ze względu na niewielki udział tego typu dochodów w dochodach ogółem (ok. 1,2-2%) oraz na szczupłość tych zasobów wpływ tego źródła na wielkość potencjału inwestycyjnego będzie niewielki. Połączenie środków z budżetu państwa, z budżetu Unii Europejskiej i z funduszy pozabudżetowych w postaci uzyskanych dotacji inwestycyjnych pozwoliło na rozwój niektórych elementów powiatowej infrastruktury, ale w dalszym ciągu ten rodzaj działalności wymaga ponoszenia kolejnych nakładów inwestycyjnych. Utrzymanie tak dużego poziomu dotacji w kolejnych latach będzie mało realne.

W obliczu tych trudności możliwości dalszego zwiększania potencjału inwestycyjnego powiatów bez zmian systemowych należy uznać za ograniczone. W dłuższej perspektywie utrzymanie dotychczasowego stanu będzie prowadziło do pogorszenia jakości infrastruktury i świadczonych na jej podstawie usług publicznych, co wymusi zmiany w przepisach dotyczących finansowania powiatów lub likwidację jednostek słabszych ekonomicznie i przyłączenie ich do powiatów sąsiednich.

Literatura

- Gospodarowicz M., Kołodziejczyk D., *Ocena możliwości inwestycyjnej gmin w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, Materiały Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Pułtusk, 5-7 grudnia 2011.
- Lubińska T., Franek S., Będziaszek M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej. Ekspertyza do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

- Projekt z dnia 8 grudnia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, http://www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/ap/2011/projektst.pdf [dostęp 22.02.2012].
- Satoła Ł. *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2 .
- Skorwider J., *Źródła finansowania a potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. E. Jasiuk, WSH, Radom 2011 (w druku).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005 nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009 nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

OPPORTUNITIES OF CREATING THE INVESTMENT POTENTIAL OF RURAL COUNTIES

Summary: Counties have weak revenues independence, so the realisation of investment can be difficult. The main goal of this paper is to estimate the investment potential of rural counties in Poland in the years 2007-2011 and to indicate the possibility of changing that potential in connection with new debt limits, which has been introduced in the years 2011-2014. There was calculated various levels of the investment potential in counties, the structure of financing of investment projects was determined and the potential determinants of changes under the current legal system was identified.

Keywords: county, investment, investment potential.