

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

Sylwia 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

Adam Wasilewski

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

FINANSOWE WSPARCIE UNII EUROPEJSKIEJ DLA GMINNYCH INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH JAKO INSTRUMENT POLITYKI ROZWOJU POZAROLNICZEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA OBSZARACH WIEJSKICH

Streszczenie: W opracowaniu zaprezentowano część wyników badań nad instrumentami polityki regionalnej i strukturalnej oraz polityki spójności, które mają wpływ na rozwój przedsiębiorczości. W pierwszej kolejności zdefiniowano wymienione polityki oraz przeprowadzono klasyfikację instrumentów przez nie stosowanych. Podstawą zastosowanych definicji i klasyfikacji była literatura przedmiotu. Celem takiego podejścia było natomiast uzasadnienie dalszych badań nad infrastrukturą jako instrumentem polityki wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Po weryfikacji znaczenia infrastruktury określone zostały relacje zachodzące pomiędzy wsparciem finansowym Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych a rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe: gminne inwestycje infrastrukturalne, rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej, obszary wiejskie, polityka Unii Europejskiej.

1. Wstęp

Unia Europejska, realizując cel, jakim jest konwergencja, dość aktywnie uczestniczy w procesie rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów i regionów. Uczestnictwo to wyraża się w formułowaniu założeń polityki strukturalnej i regionalnej oraz polityki spójności, w ramach których oferowana jest dość szeroka gama instrumentów wspierających rozwój działalności gospodarczej. Oficjalnym uzasadnieniem tych działań jest wyrównywanie warunków konkurencji. Podejmowane działania są jednak krytykowane przez przedstawicieli niektórych nurtów w ekonomii. Uważają oni, że to właśnie te działania zaburzają warunki konkurencji, a jedynym regulatorem powinien być rynek. W polityce Unii przyjęto jednak założenie, że transfery środków publicznych i związane z nimi efekty mnożnikowe powinny mieć pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy.

W polityce Unii Europejskiej względem rozwoju działalności gospodarczej, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, następuje jednak pewna ewolucja. Przyjęte rozwiązania zmierzają bowiem w kierunku wydłużenia okresu oddziaływania środków publicznych. Dywersyfikowane są bezpośrednie instrumenty finansowe wsparcia w celu ograniczenia środków przeznaczanych na granty dla przedsiębiorstw, co z kolei umożliwia zwiększenie zaangażowania instrumentów inżynierii finansowej. Znaczne środki przeznaczane są ponadto na pośrednie instrumenty wsparcia związane z tworzeniem otoczenia biznesu. Jednym z nich jest szeroko rozumiana infrastruktura techniczna i społeczna, w tym infrastruktura o znaczeniu lokalnym, której rozwój ma nadal duże znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw zlokalizowanych na obszarach wiejskich w Polsce. W dalszym ciągu występują, a nawet narastają, dysproporcje w wyposażeniu infrastrukturalnym pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami. W wyniku poprawy wydajności pracy w rolnictwie pojawia się natomiast konieczność zagospodarowania powstałych nadwyżek siły roboczej przez nierolnicze sektory gospodarki. Niezagospodarowane zasoby pracy na obszarach wiejskich oraz ich mała mobilność powodują konieczność stymulowania rozwoju działalności gospodarczej. Jedną ze stymulant jest wsparcie publiczne dla inwestycji gminnych.

Celem opracowania było określenie zakresu instrumentów wykorzystywanych przez politykę zorientowaną na wspieranie rozwoju działalności gospodarczej oraz dokonanie klasyfikacji tych instrumentów ze względu na sposób ich oddziaływania. Dokonana klasyfikacja uwzględniała również infrastrukturę jako jeden z głównych czynników rozwoju działalności gospodarczej. Ponadto ocenie poddano zachodzące relacje pomiędzy gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi a zmianami liczby podmiotów gospodarczych. Celem takiego podejścia było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy dystrybucja środków publicznych przeznaczonych na inwestycje gminne przyczynia się do wyrównywania warunków konkurencji zarówno w układzie miasto-wieś, jak i w obrębie obszarów wiejskich. Aby osiągnąć wymienione cele, wykorzystano takie metody badawcze, jak: studia literatury przedmiotu, analiza opisowa, analiza porównawcza oraz analiza korelacji. Jako materiał empiryczny wykorzystano dane Banku Danych Lokalnych GUS.

2. Instrumenty polityki wspierania rozwoju działalności gospodarczej

W literaturze przedmiotu spotykana jest mnogość definicji terminu „polityka”¹ w zależności od stosowanego podejścia, tj. formalnoprawnego, behawioralnego, funkcjonalnego, racjonalnego czy postbehawioralnego. Generalnie oznacza ona jednak wywieranie wpływu, którego podmiotem są określone organy władzy publicz-

¹ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 46.

nej, na różne obszary funkcjonowania człowieka. W przypadku polityki wspierania rozwoju działalności gospodarczej jest to ingerencja państwa oraz Unii Europejskiej w sferę produkcji dóbr prywatnych. Zdaniem ekonomistów głównego nurtu jest to sytuacja niepożądana, ponieważ jedynym regulatorem powinien być rynek. Ze względu na funkcjonujące zawodności rynku, takie jak efekty zewnętrzne, asymetria informacji, bezrobocie czy brak równowagi, w Unii Europejskiej zastosowano podejście aktywnego uczestnictwa sektora publicznego w rozwoju działalności gospodarczej, a zwłaszcza sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Formalnym uzasadnieniem dla budowy strategii oraz podejmowania konkretnych działań w tym obszarze jest natomiast wyrównywanie warunków konkurencji.

Ze względu na złożoność problemów związanych z rozwojem działalności gospodarczej oraz ich skalę Unia Europejska stosuje wielowymiarowe podejście do ich rozwiązywania. Zachodzące procesy gospodarcze są bowiem przedmiotem oddziaływania polityki spójności, polityki regionalnej oraz polityki strukturalnej. Działania w ramach polityki spójności koncentrują się na niwelowaniu różnic w rozwoju gospodarczo-społecznym i osiągnięciu konwergencji pomiędzy krajami i regionami². Z definicji polityki regionalnej wynika natomiast, że jest to w pewnym uproszczeniu składowa polityki spójności. Jej celem jest bowiem zmniejszenie dysproporcji pomiędzy gospodarkami poszczególnych regionów w obrębie danego kraju. Nieco inne podejście jest stosowane w przypadku polityki strukturalnej. Jej celem jest bowiem zmiana istniejących struktur gospodarki danego kraju, np. wynikających z relacji pomiędzy poszczególnymi gałęziami gospodarki, która ma prowadzić do poprawy efektywności alokacji zasobów. Kwestią dyskusyjną jest jednak to, czy wymienione polityki mogą prowadzić do poprawy efektywności alokacji zasobów, gdy instrumentem służącym do realizacji tego celu są transfery środków publicznych. Niemniej każda z nich może wywierać istotny wpływ na rozwój działalności gospodarczej, a w konsekwencji na podział dochodu narodowego. Trudno jest jednak określić trwałość efektów osiągniętych w wyniku transferu środków publicznych w ramach poszczególnych polityk.

Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej może być więc realizowane w ramach różnych polityk definiowanych ze względu na sposób podejścia do problemu, obszary wsparcia czy rodzaj instrumentów wykorzystywanych do interwencji. W każdym przypadku jest to jednak wywieranie wpływu przez sektor publiczny na produkcję dóbr i usług prywatnych. Podejmowane działania pociągają również za sobą określone wydatki sektora finansów publicznych, co generalnie skutkuje zmniejszeniem konsumpcji dóbr publicznych. Pojawia się więc kwestia efektywności wykorzystania środków publicznych, która jest ściśle związana z rodzajem zastosowanego instrumentu wsparcia. Rodzaj zastosowanego instrumentu wsparcia determinuje bowiem zarówno skalę podjętych działań na rzecz rozwoju działalności gospodarczej, jak i skalę ograniczenia konsumpcji dóbr publicznych. Wykorzysty-

² Tamże.

wanie określonych instrumentów wsparcia może bowiem mieć charakter substytucyjny lub komplementarny w stosunku do produkcji dóbr publicznych. W pierwszym przypadku występuje sytuacja, w której wzrost wydatków publicznych na rzecz przedsiębiorstw powoduje proporcjonalny spadek wydatków na produkcję dóbr publicznych. W drugim natomiast produkcja dóbr publicznych może być czynnikiem rozwoju przedsiębiorstw.

Ze względu na wymienione uwarunkowania w literaturze przedmiotu dokonywana jest klasyfikacja instrumentów wspierających rozwój przedsiębiorstw. W najszerszym ujęciu wyróżniane są instrumenty³:

- bezpośrednie – związane z transferami środków finansowych lub określonych usług finansowanych przez sektor publiczny do przedsiębiorstw, spełniających określone kryteria selekcji;
- pośrednie – oddziałujące na wszystkie przedsiębiorstwa poprzez otoczenie, w jakim one działają.

Bezpośrednie instrumenty wspierania rozwoju działalności gospodarczej mogą być ukierunkowane na różne aspekty funkcjonowania przedsiębiorstwa. Dotyczyć one mogą problemów związanych z zakładaniem firmy, prowadzeniem przez nią działalności badawczo-rozwojowej, ograniczonym dostępem do informacji, podejmowaniem inwestycji czy internacjonalizacji prowadzonej działalności. Jest to więc relatywnie duża grupa instrumentów, do której zaliczane są m.in.:

- granty lub subsydia do działalności bieżącej lub inwestycyjnej,
- subsydiowane pożyczki i kredyty,
- gwarancje kredytowe,
- gwarancje dla dostarczycieli funduszy *venture capital*,
- publiczne fundusze *venture capital*,
- usługi doradcze i szkoleniowe,
- zwolnienia i ulgi podatkowe.

Zaklasyfikowanie wymienionych form wspierania działalności gospodarczej do grupy instrumentów bezpośrednich jest uwarunkowane występowaniem kryteriów selekcji firm. Niektóre ze wspomnianych instrumentów mogłyby zostać zaliczone również do grupy instrumentów pośrednich, gdy są adresowane do wszystkich przedsiębiorstw lub osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą. Ze względu jednak na występowanie transferu środków finansowych lub usług do konkretnych firm zostały one sklasyfikowane jako bezpośrednie. W przypadku instrumentów pośrednich dominującym kryterium klasyfikacji jest bowiem oddziaływanie na przedsiębiorstwo poprzez szeroko rozumiane otoczenie biznesu. Z tego względu do najczęściej wymienianych w literaturze przedmiotu instrumentów tej grupy należą:

- rozwiązania administracyjne – prowadzące do ograniczenia biurokracji,
- instrumenty polityki makroekonomicznej – jak np. ustalanie stóp procentowych,

³ M. Gancarczyk, *Wsparcie publiczne dla MSP*, C.H. Beck, Warszawa, 2010, s. 139.

- regulacje dotyczące podejmowania, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej,
- system podatkowy,
- system ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych,
- zasiłki dla bezrobotnych,
- infrastruktura techniczna i społeczna,
- planowanie przestrzenne.

Infrastruktura jest więc jednym z wielu instrumentów pośrednich, poprzez które można wspierać rozwój działalności gospodarczej. Jest ona jednak jednym z nielicznych instrumentów tej grupy, a wśród wymienionych jedynym, które są wykorzystują fundusze unijne w ramach prowadzonej przez Unię Europejską polityki spójności czy prowadzonej w kraju polityki regionalnej.

3. Relacje pomiędzy gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi a rozwojem działalności gospodarczej

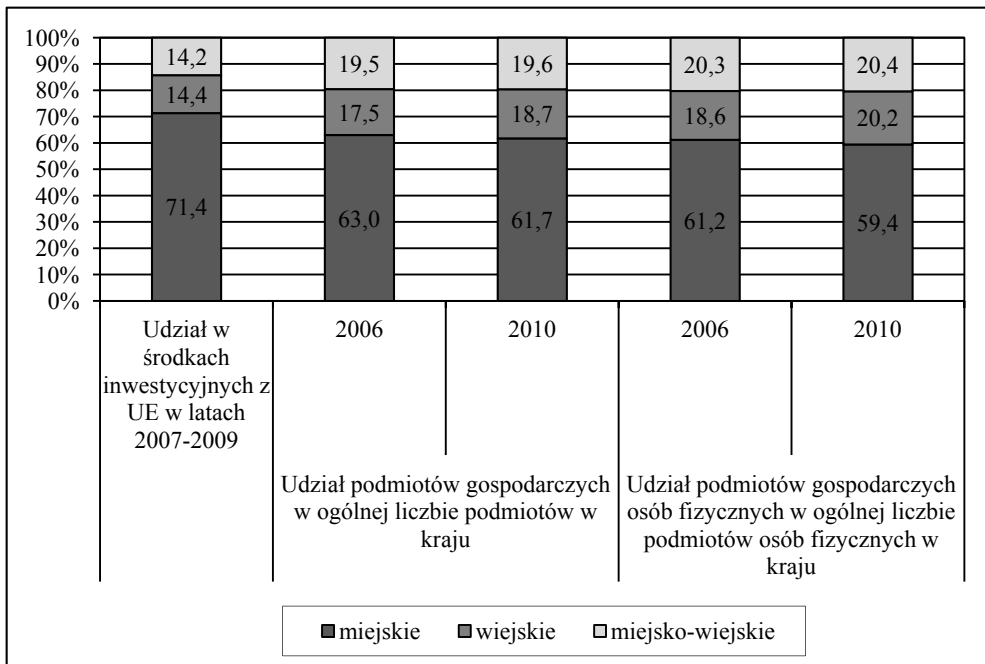
Utrzymywanie i rozwój elementów infrastruktury technicznej i społecznej jest jedną z funkcji, a zarazem obowiązkiem samorządu gminy⁴. Istotną rolę w finansowaniu tego rozwoju odgrywały i nadal odgrywają środki finansowe z funduszy Unii Europejskiej. Dodatkowe źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych są szczególnie ważne dla gmin zaliczanych do obszarów wiejskich, które osiągają znacznie niższe dochody niż miasta. Przykładowo w 2009 r. miasta osiągnęły dochody własne w wysokości około 2,3 tys. zł na 1 mieszkańca, podczas gdy gminy miejsko-wiejskie 1,2 tys. zł, a gminy wiejskie jedynie około 1 tys. zł. Niskie dochody gmin miejsko-wiejskich i wiejskich zmniejszają z kolei skalę ich inwestycji w rozwój infrastruktury. W konsekwencji prowadzi to do narastania dysproporcji w wyposażeniu infrastrukturalnym pomiędzy obszarami zurbanizowanymi a miastami. Realizacja koncepcji rozwoju gospodarczo-społecznego obszarów wiejskich wymaga więc transferu dodatkowych środków publicznych na rozwój infrastruktury. Szczególną rolę mają w związku z tym do odegrania programy operacyjne na lata 2004-2006, np. SPO Rolnictwo, a także Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz regionalne programy operacyjne na lata 2007-2013, w ramach których występują działania zorientowane na rozbudowę i modernizację urządzeń infrastruktury podstawowej (lokalnej).

W latach 2007-2009 gminy uzyskały z Unii Europejskiej, za pośrednictwem programów operacyjnych z okresu 2004-2006 oraz 2007-2013, ponad 8,7 mld zł na inwestycje infrastrukturalne. Zdecydowanie najwięcej tych środków (ponad 71%) trafiło jednak na obszary zurbanizowane (rys. 1), na których zlokalizowane było nieco ponad 63% podmiotów gospodarczych (rys. 1). Niemniej relatywnie coraz więcej podmiotów gospodarczych podejmuje działalność na obszarach wiejskich. Wzrasta

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 1990 nr 16, poz. 95, z późn. zm).

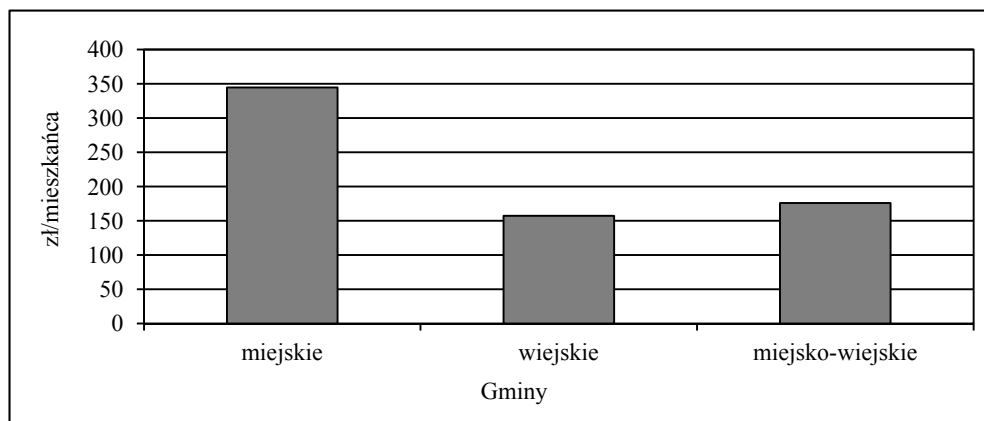
bowiem udział przedsiębiorstw zarejestrowanych na tych obszarach w ogólnej liczbie przedsiębiorstw w kraju (rys. 1). Należy zaznaczyć, że wzrost ten jest przede wszystkim skutkiem dość dynamicznego rozwoju działalności gospodarczej osób fizycznych, zorganizowanych w formie mikro- lub małych przedsiębiorstw. Wynika z tego, że inwestycje infrastrukturalne nie są jedynym czynnikiem rozwoju działalności gospodarczej. Istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich mogą bowiem wywierać środki unijne transferowane za pomocą bezpośrednich instrumentów wsparcia.

Z analizy środków UE uzyskanych przez gminy na inwestycje wynika jednak, że dysproporcje w podstawowej infrastrukturze pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi będą narastać. Nie tylko inwestycje miast w skali całego kraju były znacznie wyższe, ale również wyższy był ich poziom w przeliczeniu na 1 mieszkańca (rys. 2). Dystrybucja środków finansowych UE nie przyczynia się więc do niwelowania różnic w dostępności urządzeń infrastruktury lokalnej pomiędzy obszarami wiejskimi a zurbanizowanymi, a nawet prowadzi do ich narastania. W dłuższej perspektywie może to ograniczyć tempo wzrostu konkurencyjności terytorialnej obszarów wiejskich, o ile inne czynniki nie zrównoważą negatywnego wpływu tej tendencji. Niemniej należy się spodziewać ograniczenia wpływu infrastruktury lokalnej na decyzje o lokalizacji działalności gospodarczej.



Rys. 1. Struktura środków inwestycyjnych gmin z Unii Europejskiej oraz podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON według rodzajów gmin

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.



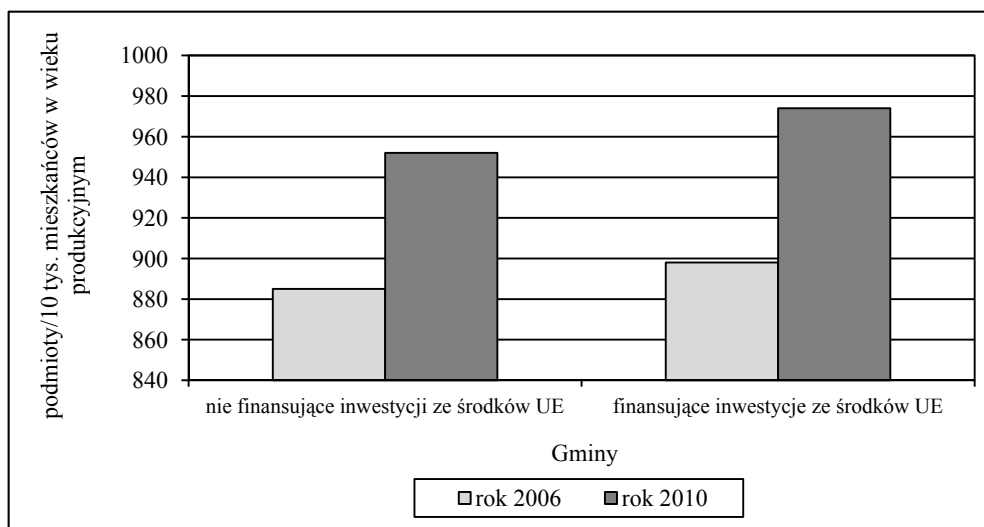
Rys. 2. Środki uzyskane przez gminy z funduszy UE w latach 2007-2009*

* Środki w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin, które korzystały ze wsparcia unijnego.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że nie wszystkie gminy zaliczane do obszarów wiejskich korzystały w latach 2007-2009 z funduszy UE. Wsparcie finansowe dla realizowanych inwestycji infrastrukturalnych uzyskało 71% gmin wiejskich i około 80% gmin miejsko-wiejskich, których obszary zamieszkiwało odpowiednio 74 i 82% populacji danej grupy. Wsparcie z funduszy unijnych uzyskiwały więc przede wszystkim gminy o większej liczbie ludności. Niemniej były to gminy, które przed otrzymaniem wsparcia uzyskiwały niższe dochody własne, które w roku 2006 wynosiły średnio 796 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W gminach, które nie korzystały z tego wsparcia, dochody te uzyskały w analogicznym okresie średni poziom 844 zł na mieszkańca. Ponadto w gminach korzystających ze środków UE na inwestycje infrastrukturalne wystąpiła większa dynamika wzrostu dochodów. W latach 2006-2009 dochody te wzrosły bowiem o ponad 34%, podczas gdy w pozostałych gminach – tylko o 29%. W tym kontekście dystrybucję środków UE w obrębie obszarów wiejskich można uznać za uzasadnioną, ponieważ przyczynia się ona do niwelowania różnic w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich. Trudno jednak określić, czy taka tendencja zostanie zachowana po zaprzestaniu transferów dodatkowych środków publicznych na obszary wiejskie.

Gminy korzystające ze wsparcia unijnego na inwestycje infrastrukturalne uzyskiwały – w okresie poprzedzającym to wsparcie – niższe dochody własne, pomimo funkcjonowania na ich terenie relatywnie większej liczby podmiotów gospodarczych (rys. 3). Osiągnięcie przez nie wyższego tempa wzrostu dochodów mogło być więc spowodowane m.in. wzrostem dochodów działających na ich terenie przedsiębiorstw oraz wzrostem dochodów osób zatrudnionych w tych przedsiębiorstwach. W gminach tych wystąpił ponadto nieco szybszy wzrost liczby podmiotów gospodarczych (rys. 3). W latach 2006-2010 liczba podmiotów gospodarczych osób fi-



Rys. 3. Podmioty osób fizycznych w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

zycznych w tych gminach wzrosła o 7,7%, podczas gdy w pozostałych – tylko o 6,5%. Zależności te potwierdzają więc stymulującą rolę transferu środków publicznych na inwestycje infrastrukturalne w rozwoju istniejącej działalności gospodarczej, a także ich wpływ na powstawanie nowych przedsiębiorstw. Dodatkowo świadczy o tym przeprowadzona analiza korelacji pomiędzy poziomem pochodzących z funduszy unijnych nakładów inwestycyjnych poszczególnych gmin a liczbą podmiotów gospodarczych osób fizycznych oraz jej zmianami. Współczynniki korelacji między tymi zmiennymi osiągnęły odpowiednio wartości 0,39 i 0,33 i były statystycznie istotne. Inwestycje infrastrukturalne nie są jednak jedyną determinantą rozwoju na obszarach wiejskich i z tego względu współczynniki korelacji osiągnęły dość niską wartość.

4. Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonych badań wynika, że wspieranie rozwoju infrastruktury jest jednym z wielu instrumentów pośredniego oddziaływania na rozwój gospodarczy. Z określonych w literaturze przedmiotu właściwości instrumentów pośrednich wynika natomiast, że wpływ infrastruktury na rozwój działalności gospodarczej nie ogranicza się do podmiotów spełniających pewne kryteria – jak to ma miejsce w przypadku instrumentów bezpośrednich. Wpływowi temu podlegają wszystkie podmioty prowadzące działalność na określonym terenie. Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej poprzez inwestycje infrastrukturalne prowadzi więc do obniżenia jednostkowych kosztów społecznych tego wsparcia oraz wydłuża okres ich oddziaływania.

Możliwość dofinansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych z funduszy Unii Europejskiej ma bardzo duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich ze względu na nadal występujące i pogłębiające się dysproporcje w wyposażeniu infrastrukturalnym między tymi obszarami a miastami. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że gminy miejskie pozyskują na ten cel znacznie większe środki wyrażone w wartościach zarówno bezwzględnych, jak i względnych. Proces narastania różnic między obszarami wiejskimi a zurbanizowanymi nie zostanie więc powstrzymany przez instrumenty wykorzystywane w polityce Unii Europejskiej. Zaobserwowane zostało natomiast pewne pozytywne zjawisko w obrębie obszarów wiejskich. Środki finansowe z funduszy unijnych pozyskiwane były przez gminy o niższych dochodach własnych. Gminy te uzyskały jednak większe tempo wzrostu liczby podmiotów gospodarczych oraz większe tempo wzrostu własnych dochodów budżetowych. Dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych ze środków unijnych przyczynia się więc w pewnym stopniu do niwelowania różnic w rozwoju gospodarczym (wynikającym ze zmian zachodzących w nierolniczych sektorach gospodarki) między gminami zaliczanymi do obszarów wiejskich. Należy jednak pamiętać, że infrastruktura nie jest jedynym czynnikiem tego rozwoju.

Literatura

- Fundusze Unii Europejskiej jako instrument wsparcia konkurencyjności regionów oraz małych i średnich przedsiębiorstw*, red. M. Bańka, F. Gołembski, ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Gancarczyk M., *Wsparcie publiczne dla MSP*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Glinka B., Gudkova S., *Przedsiębiorczość*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

EU FINANCIAL SUPPORT FOR COMMUNAL INFRASTRUCTURAL INVESTMENTS AS A TOOL OF DEVELOPMENT POLICY OF NON-AGRICULTURAL ECONOMIC ACTIVITY IN RURAL AREAS

Summary: The paper presents a part of research outcomes on the instruments of regional, structural and cohesion policy, which affect the entrepreneurship development. First, the above mentioned policies were defined and the instruments of these policies were classified according to the recent scientific literature. The aim of this approach was to justify further research on infrastructure as an instrument supporting the development of non-agricultural economic activity in rural areas. After the verification of the infrastructure the importance for economic development, the relationships between the EU financial support for infrastructural communal investments and the development of non-agricultural economic activity were analyzed.

Keywords: communal investments in infrastructure, development of non-agricultural economic activities in rural areas, policy of the European Union.