Spis treści

Słowo wstępne 9

Arkadiusz Babczuk: Miękkie ograniczenia budżetowe jednostek samorządu terytorialnego 11
Grażyna Borys: Świadectwa pochodzenia jako instrument wspierający kogenerację 26
Martina Černíková: The Most Considerable Changes of the Tax Legislation in the Context of the Public Budgets Stabilization in the Czech Republic 35
Jarosław Dziuba: Wykorzystanie przychodów zwrotnych w gospodarce finansowej powiatów w Polsce 41
Andrzej Koza: Wsparcie ze środków publicznych przedsiębiorczości bezrobotnych osób niepełnosprawnych 53
Damian Kubiak: Zmiany na rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce 62
Alina Majczyna: Rola Funduszu Dopłat w realizacji programów dopłat do kredytów mieszkaniowych 72
Martina Prskavcová: Tax Policy in Taiwan (Republic of China) 82
Ivana Šimíková: Mundell-Fleming Model and Maastrichts Fiscal Convergence Criteria: Fiscal and Budgetary Stabilization Need in the Context of EMU 91
Jana Šmídová: Is Contemporary Tax Book in the Czech Republic Really Tax Book? 96
Melania Bąk: Wartości niematerialne i prawne w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego oraz Międzynarodowych Standardów Rachunkowości..... 102
Zdeněk Brabec: The Financial Evalutation of the Capital Project (Construction of the Minibike Circuit) 118
Šárka Čechlovská: Project Finance – an Alternative Method of Corporate Financing 127
Marketa Dubová, Helena Jáčová, Marie Šimonová: Analysis of E-learning Materials Benefits of Course „Selected Problems of Financial Management" for Different Target Groups of Users 132
Olga Hasprová: Comparison of Selected Items of Company and Insurance Company's Liabilities Balance Sheets 150
Josef Horák: Development of Czech Accounting from the End of 19th Century until the Present Time 156
Radana Hojná: Costing and Its Usage in Product Management 162
Helena Jáčová: Assessment of Suitability of Selected Indicators for Specification of Economically Depressed Areas in the Liberec Region 169
Joanna Kogut: Wpływ zmian projektu ustawy o rachunkowości na rachunkowość jednostek gospodarczych 182
Olga Malíková: Leases of the Asset and its Depreciation – Differences in Reporting under the Czech Legislation and Standards IFRS 195

Šárka Nováková: Economic Aspects of the Ecological Risks Assessment of the Industrial Accident 205
Magdalena Swacha-Lech: Istota finansów behawioralnych 211
Jacek Adamek: PLS i jego odwzorowanie w produktach bankowości islamskiej na przykładzie kontraktu *musharakah* 221
Elżbieta Hajduga: Przeglad uwarunkowań rozwoju działalności reasekuracyjnej w Polsce 232
Alicja Janusz: Ekonomiczne przesłanki tworzenia sieci bezpieczeństwa pośredników finansowych 241
Wojciech Krawiec: Realizacja polityki inwestycyjnej polskich funduszy nieruchomości 252
Robert Kurek: Rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe zakładu ubezpieczeń – nowe podejście w Solvency II 265
Teresa Orzeszko: Zasady funkcjonowania rezerw na straty kredytowe w argentyńskich bankach 273
Beata Owczarczyk: Analiza porównawcza rozwoju działalności bancassurance we Francji, w Niemczech i w Polsce 289
Agnieszka Ostalecka: Metody przezwyciężania kryzysu azjatyckiego – wybrane aspekty 300
Małgorzata Solarz: Upadłość konsumencka w wybranych krajach 311

Summaries

Arkadiusz Babczuk: Soft Budget Constraints in Municipalities 25
Grażyna Borys: Certificates of Origin as the Cogeneration Supporting Instrument 34
Martina Černíková: Istotne zmiany w prawie podatkowym w kontekście stabilizacji budżetu Republiki Czeskiej 40
Jarosław Dziuba: Implementation of Recovered Revenues in Financial Economy of Districts in Poland 52
Andrzej Koza: The Public Funds for Support of Self-employment Among Handicapped Persons 61
Damian Kubiak: Changes on the Employee Pension Programs' Market in Poland 71
Alina Majczyna: The Meaning of Subsidy Fund in Financial Programmes to Support National Housing 81
Martina Prskavcová: Polityka podatkowa na Tajwanie (Republika Chińska) 89
Ivana Šimíková: Model Mundella-Fleminga oraz fiskalne kryteria konwergencji z Maastricht: potrzeba stabilizacji fiskalnej EMU 95
Jana Šmídová: Czy współczesna książka podatkowa w Republice Czeskiej jest rzeczywiscie książką podatkową? 101
Melania Bąk: Intangible Assets in View of Balance and Tax Law and International Accounting Standards 116
Zdeněk Brabec: Finansowa ocena projektu kapitałowego (konstrukcja toru do minimotocykli) 126

Šárka Čechlovská: Finansowanie projektowe jako alternatywna metoda finansowania przedsiębiorstwa 131
Marketa Dubova, Helena Jacova, Marie Simonova: Analiza korzyści materiałów kursu e-learning „Wybrane problemy zarzadzania finansowego dla różnych grup docelowych użytkowników” 149
Olga Hasprová: Porównanie wybranych elementów pasywów bilansów przedsiębiorstwa i firmy ubezpieczeniowej 155
Josef Horák: Rozwój rachunkowości w Czechach od końca XIX wieku do czasów obecnych 161
Radana Hojná: Kalkulacja kosztów i jej wykorzystanie w zarządzaniu produktem 168
Helena Jáčová: Ocena stosowności wybranych czynników do wyodrębnienia regionów słabiej rozwiniętych w regionie Liberca 181
Joanna Kogut: The Influence of Changes in Accountancy Act Draft on the Accountancy of Business Entities 194
Olga Malíková: Leasing aktywów i ich amortyzacja – różnice w sprawozdawczości według ustawodawstwa czeskiego i standardów IFRS 204
Šárka Nováková: Ekonomiczne aspekty pomiaru ryzyka ekologicznego wypadków przemysłowych 210
Magdalena Swacha-Lech: The Essence of the Behavioural Finance 220
Jacek Adamek: Profit and Loss Sharing and its Representation in Islamic Banking Products Based on the Example of *Musharakah* Contract 231
Elżbieta Hajduga: A Review of Reinsurance Development Causations in Poland 240
Alicja Janusz: Economic Indications for Creating Safety Networks of Financial Intermediaries 251
Wojciech Krawiec: The Realization of Investment Policy of the Polish Investment Fund 264
Robert Kurek: Technical-Insurance Provisions of an Insurance Company – New Attitude in Solvency II 272
Teresa Orzeszko: Loan Loss Provisioning in Argentinean Banks 288
Beata Owczarczyk: Comparative Analysis of the Development of Bancassurance Activity in France, Germany, and in Poland 299
Agnieszka Ostalecka: The Methods of Asian Crisis Overcoming – Chosen Aspects 310
Małgorzata Solarz: Consumer Insolvency in Selected Countries 322

PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU
Nr 16 2008
Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka

Jarosław Dziuba

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WYKORZYSTANIE PRZYCHODÓW ZWROTNYCH W GOSPODARCE FINANSOWEJ POWIATÓW W POLSCE

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) prowadzą swoją gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Zgodnie z Ustawą z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[1] budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki. Przez dochody najczęściej rozumie się definitywne, czyli bezzwrotne zasilanie finansowe władz publicznych, których źródłem są dochody innych podmiotów [4, s. 153]. Natomiast wydatkowa strona budżetu jest finansowym odbiciem katalogu zadań nałożonych przez ustawy lub umowy na jednostki samorządu terytorialnego. Relacja między dochodami i wydatkami budżetowymi jest przyczyną pojawienia się odrębnych od nich kategorii strumieni finansowych, czyli przychodów i rozchodów. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie przyczyn oraz skali wykorzystania w gospodarce finansowej powiatów przychodów o charakterze zwrotnym. Pojawiają się przy tym pytania: czy względnie niewielka samodzielność finansowa samorządu powiatowego jest barierą w pozyskiwaniu przychodów zwrotnych oraz czy powiaty racjonalnie wykorzystują w tych warunkach środki zwrotne?

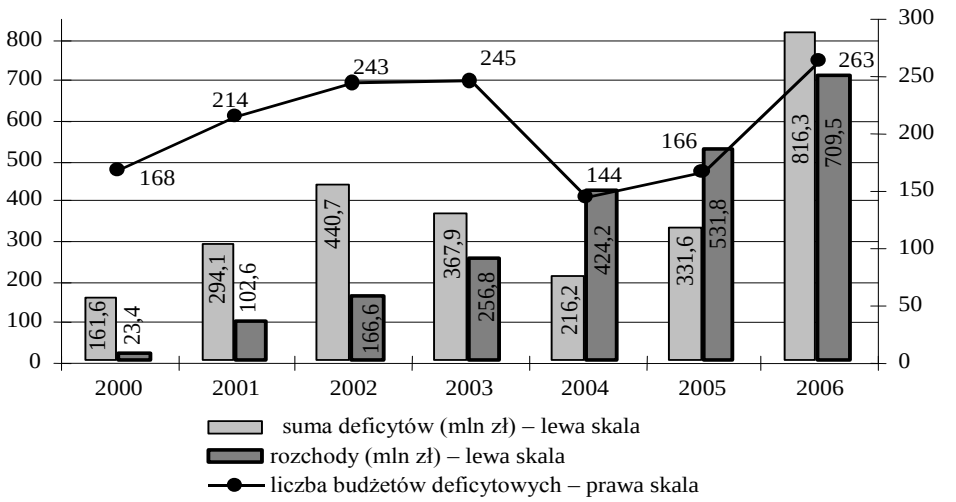
[1] DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

2. Analiza wykorzystania przychodów zwrotnych przez powiaty w latach 2000-2006[2]

Występowanie w budżetach JST przychodów i rozchodów jest związane z możliwością powstania nierównowagi budżetowej spowodowanej brakiem zbilansowania dochodów i wydatków. Relacje między dochodami i wydatkami budżetowymi a przychodami i rozchodami można ująć w tzw. model równowagi budżetowej, z którego wynika, że różnica między dochodami a wydatkami powinna się równać przychodom pomniejszonym o rozchody [2, s. 100]:

WYDATKI – DOCHODY = PRZYCHODY – ROZCHODY.

Potrzeba pozyskiwania przychodów przez JST wynika zatem z powszechnie występujących w ich budżetach deficytów. Ze względu na oczywisty brak możliwości zbilansowania budżetów deficytowych z nadwyżkowymi suma deficytów budżetowych stanowi minimum potrzeb sektora powiatowego w zakresie pozyskiwania przychodów, jednak konieczność ponoszenia rozchodów sprawia, że potrzeby te są w rzeczywistości znacznie większe. Wielkości te przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Deficyty i rozchody budżetów powiatów w latach 2000-2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5].

[2] Źródłem danych liczbowych wykorzystanych w analizie są Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000-2006 dostępne w formie elektronicznej na stronach internetowych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

W badanym okresie można było zaobserwować systematyczny wzrost przychodów budżetowych powiatów, co wiąże się z rosnącą sumą deficytów i rozchodów budżetowych. W procesie finansowania deficytu budżetowego i/lub rozchodów budżetowych szczególną rolę odgrywają przychody zwrotne. Pochodzą one z zaciąganych przez samorząd pożyczek, kredytów oraz emisji dłużnych papierów wartościowych. W 2006 r. powiaty pozyskały w ten sposób środki przekraczające 1,3 mld zł, co stanowiło prawie 68% przychodów ogółem. W poprzednich latach udział ten był jeszcze większy i dochodził do 80,3% w 2004 r. (tab. 1).

Tabela 1. Przychody zwrotne powiatów w latach 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
w mln zł							
Ogółem	275,43	522,70	769,09	713,24	797,69	1232,27	1969,65
zwrotne	195,93	346,12	576,33	514,71	640,67	809,07	1330,67
– kredyty i pożyczki	169,43	271,22	475,84	460,15	591,47	723,01	1180,76
– obligacje komunalne	26,50	74,90	100,48	54,56	49,20	86,06	149,91
inne	79,50	176,58	192,76	198,52	157,02	423,20	638,98
Udział w przychodach ogółem (%)							
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
zwrotne	71,1	66,2	74,9	72,2	80,3	65,7	67,6
– kredyty i pożyczki	61,5	51,9	61,9	64,5	74,1	58,7	59,9
– obligacje komunalne	9,6	14,3	13,1	7,6	6,2	7,0	7,6
inne	28,9	33,8	25,1	27,8	19,7	34,3	32,4
Udział w przychodach zwrotnych (%)							
Kredyty i pożyczki	86,5	78,4	82,6	89,4	92,3	89,4	88,7
Obligacje komunalne	13,5	21,6	17,4	10,6	7,7	10,6	11,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5].

Dynamika wzrostu przychodów zwrotnych w analizowanych latach była dodatnia, z wyjątkiem 2003 r., kiedy to pozyskane przychody były mniejsze o 11% w porównaniu z rokiem poprzednim. Rok 2000 charakteryzował się najwyższą w historii dynamiką wzrostu przychodów zwrotnych, które osiągnęły wartość prawie 196 mln zł (wzrost o 455%). Tak wysoki wskaźnik ukształtował się po części w

wyniku niskiej bazy roku 1999[3], kiedy to powiaty bardzo ostrożnie się zadłużały. Niemniej jednak przyczyny takiego wzrostu finansowania zwrotnego leżały także w sytuacji dochodowej i wydatkowej powiatów. Lepsza orientacja władz powiatów w możliwościach finansowania zadań oraz dokładniejsze szacunki możliwości spłaty zobowiązań pozwoliły w szerszym zakresie skorzystać ze źródeł przychodów zwrotnych i zrealizować wydatki wyższe od dochodów. Suma deficytów budżetowych zrealizowanych w 168 powiatach wzrosła prawie pięciokrotnie do poziomu ponad 161 mln zł, a wynik budżetowy netto sektora powiatowego osiągnął deficyt na poziomie 107,8 mln zł.

Wydatki budżetowe powiatów wzrosły w tym roku bardziej (29,4% w stosunku do 1999 r.) niż dochody (27,5% w stosunku do 1999 r.), a w ich strukturze działowej prawie 39% stanowią wydatki na oświatę i wychowanie, które zwiększyły się o 17,6%. Wzrost ten był konsekwencją nowelizacji Karty Nauczyciela[4], która wprowadzała m.in. nowy wykaz stanowisk nauczycieli i podwyżki wynagrodzeń. Niedoszacowanie części oświatowej subwencji ogólnej pierwotnie w kwocie prawie 214 mln zł zmusiło powiaty do zaciągania kredytów i pożyczek na ten cel lub zmiany planu wydatków realizowanych ze środków własnych (głównie poprzez zmniejszenie wydatków na cele inwestycyjne). Szacuje się, że w 2000 r. aż 81 powiatów zaciągnęło kredyt lub pożyczkę, a łączna ich kwota przekroczyła 82,1 mln zł, czyli prawie 42% pozyskanych przychodów zwrotnych [3, s. 6].

W 2001 r. również odnotowano dynamiczny wzrost (o 76,7%) pozyskanych przez powiaty przychodów zwrotnych, które osiągnęły wartość ponad 346 mln zł. Było to związane z dalszym wzrostem (do 214) liczby powiatów kończących rok budżetowy deficytami, których suma wyniosła 294 mln zł. Przyczyn takiego wzrostu można upatrywać w rosnących potrzebach wynikających z bieżącego funkcjonowania. Potrzeby pożyczkowe wynikały przede wszystkim ze wspomnianej już nowelizacji Karty Nauczyciela. W badaniach ankietowych przeprowadzonych na początku 2001 r. przez regionalne izby obrachunkowe chęć zaciągnięcia takich kredytów wyraziło 38 jednostek, a planowana ich wielkość szacowana była na ok. 68 mln zł, czyli na ok. 20% pozyskanych w tym roku przychodów zwrotnych [3, s. 13].

---

[3] Ze względu na inne zasady sprawozdawczości budżetowej za rok 1999, brakuje informacji o pozyskanych przychodach zwrotnych w tym roku. Można ich wysokość określić pośrednio na podstawie zadłużenia powiatów na koniec tego okresu, które wynosiło 55 078 tys. zł. Ponieważ 64% tej kwoty stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, a powiaty nie emitowały w tym okresie papierów dłużnych, można przyjąć, że kwota pozyskanych przychodów zwrotnych wyniosła 35 250 tys. zł. Rok 1999 charakteryzował się dążeniem powiatów do opracowania i zrealizowania budżetów zrównoważonych lub nadwyżkowych, stąd tylko 43 jednostki zamknęły rok deficytem, którego sumaryczna wielkość wyniosła 27 105 mln zł.

[4] Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jednolity, DzU 2006 nr 97, poz. 674, z późn. zm.

Powodem wzrostu przychodów zwrotnych była też coraz odważniejsza polityka finansowa powiatów przejawiająca się w korzystaniu z przysługujących im instrumentów finansowych i podejmowaniu zadań finansowanych środkami zwrotnymi. Chodzi tu głównie o zadania o charakterze inwestycyjnym, na które wydatki wzrosły w stosunku do 2000 r. o prawie 33%.

Z początkiem 2002 r. utworzono siedem nowych powiatów, a z dniem 27 października 2002 r. gminy warszawskie i gmina Wesoła zostały przekształcone w miasto na prawach powiatu. Likwidacji uległ także powiat warszawski, tak że na koniec roku istniało 314 jednostek powiatowych. Dane dotyczące wykonania budżetów uwzględniają także powiat warszawski, który istniał do dnia 27 października 2002 r. W omawianym okresie ponownie zwiększyła się (do 243) liczba budżetów zamykających się wynikiem ujemnym, co było spowodowane w dużej mierze stanem finansów państwa i następstwem ogólnej sytuacji gospodarczej. Suma deficytów wyniosła ponad 440,5 mln zł (wzrost o prawie 50%), z czego na zlikwidowany powiat warszawski przypadało ponad 12 mln zł. W efekcie przychody zwrotne wzrosły o 66,5% do poziomu 576,3 mln zł.

Na gospodarkę finansową powiatów w roku 2003 miały wpływ zmiany systemu finansowania zadań policji oraz wyłączenie z zespolonej administracji powiatowej inspekcji weterynaryjnej (od 28 kwietnia 2003 r.). W ich wyniku powiaty przestały otrzymywać na ten cel dotacje celowe z budżetu państwa, a koszty związane z funkcjonowaniem policji zaczęły być pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa. W związku ze zmianą sposobu finansowania zadań od 1 stycznia 2003 r. jednostki organizacyjne policji przestały być powiatowymi jednostkami budżetowymi.

W roku 2003, mimo niewielkiego wzrostu liczby powiatów, które zakończyły rok deficytem budżetowym, jego ogólna kwota zmalała w stosunku do 2002 r. o 16,5%. Niższe były także przychody ogółem, w tym przychody zwrotne zrealizowane przez powiaty. Pozyskały one w formie kredytów, pożyczek i emisji obligacji kwotę 514,7 mln zł, co oznacza spadek względem roku poprzedniego o 10,7%.

Rok 2004 był pierwszym rokiem obowiązywania nowej Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[5], która zasadniczo zmieniła strukturę finansowania powiatów, a także sposób finansowania poszczególnych zadań. Generalnie zmiany te zmierzały w kierunku zwiększenia udziału dochodów własnych powiatu oraz zmniejszenia znaczenia transferów budżetowych, a zwłaszcza dotacji celowych. W efekcie niektóre zadania finansowane dotychczas dotacjami celowymi od 2004 r. były pokrywane dochodami własnymi, których udział wzrósł z 11,3% w 2003 r. do 24,9% dochodów ogółem.

W wyniku przeprowadzonej reformy dochody powiatów wzrosły w stosunku do 2003 r. o 12,2%, co przy wzroście wydatków w wysokości 8,7% pozwoliło osiągnąć dodatni wynik budżetowy sektora powiatów. Deficytem zamknęły się budżety jedynie 144 jednostek, a łączna kwota deficytów wyniosła 216,2 mln zł,

[5] DzU 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

czyli o 41% mniej niż rok wcześniej. Dobry wynik budżetów nie wiązał się jednak ze zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych powiatów, które pozyskały w formie kredytów, pożyczek i emisji obligacji sumę ponad 640 mln zł (wzrost o 24,5%). Powodem tego były systematycznie rosnące rozchody, wynikające głównie z obowiązku spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych. Ich suma wyniosła w 2004 r. prawie 342 mln zł, po wzroście względem roku poprzedniego o ponad 50%, co stanowiło prawie 81% ogólnej kwoty rozchodów budżetowych.

W 2005 r. przychody zwrotne powiatów zwiększyły się o 26,3% i wyniosły ponad 809 mln zł. Wzrost ten wynikał z wyraźnego wzrostu sumy deficytów budżetowych (331,6 mln zł), które wystąpiły w 166 jednostkach oraz z ciągle rosnących rozchodów. Ich wartość przekroczyła 531,8 mln zł, z czego aż 88% stanowiło spłatę kredytów, pożyczek oraz wykup obligacji.

W 2006 r. dochody budżetowe powiatów wzrosły o 7,9%, co przy wzroście wydatków o 12,3% doprowadziło do znacznego wzrostu deficytu sektora, który wyniósł 748,8 mln zł. Tylko 51 jednostek zakończyło rok nadwyżką budżetową, a 263 powiaty zrealizowały deficyt, którego łączna suma przekroczyła 816,3 mln zł. Taka sytuacja budżetowa, spotęgowana koniecznością ponoszenia ciągle narastających rozchodów, spowodowała wzrost pozyskanych przychodów zwrotnych aż o 64,5% – do kwoty 1330,7 mln zł.

Zapotrzebowanie na przychody zwrotne w latach 2005-2006 wynika w dużej mierze ze wzrostu wykorzystania przez JST funduszy Unii Europejskiej. W 2006 r. prawie 24% kredytów i pożyczek było zaciągniętych w celu współfinansowania programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. W porównaniu z 2005 r. udział takich kredytów zwiększył się o 3 punkty procentowe i należy przypuszczać, że podobna tendencja będzie kontynuowana w latach następnych. W badaniu ankietowym[6] 38% jednostek uznało za główny argument zadłużania się chęć pozyskania współfinansowania/prefinansowania projektu realizowanego z udziałem środków Unii Europejskiej, 24% wskazało ten czynnik na drugim miejscu, a 21% na trzecim. W sumie prawie 92% powiatów uznało, że jest to istotna przyczyna zaciągania zobowiązań. Jednocześnie na pytanie o wpływ zwiększenia się dostępności funduszy unijnych na zapotrzebowanie na środki zwrotne 78% jednostek odpowiedziało, że zapotrzebowanie to zwiększa się znacznie, a 14%, że zwiększa się nieznacznie. Jedynie według 7% skarbników powiatów czynnik ten nie ma znaczenia lub zmniejsza potrzeby pożyczkowe.

Analiza danych empirycznych dotyczących wykonania budżetów przez powiaty wskazuje, że podstawowymi wykorzystywanymi instrumentami dłużnymi są

[6] Badanie ankietowe dotyczące wykorzystania przez powiaty przychodów zwrotnych zostało przeprowadzone przez autora w okresie lipiec-sierpień 2007 r. Objęto nim wszystkie powiaty (314 jednostek) – na ankietę odpowiedziało 85 powiatów (27%).

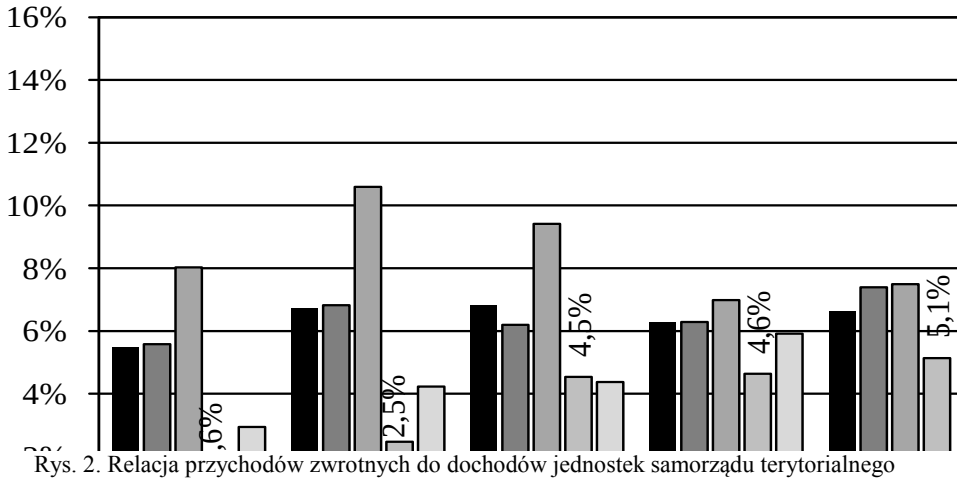
kredyty i pożyczki. Przynoszą one ok. 90% przychodów zwrotnych – jedynie w latach 2001-2002 ich udział był nieco mniejszy (78,4-82,6% na korzyść obligacji komunalnych). Tak duża rola rynku kredytowo-pożyczkowego wynika przede wszystkim z jego dostępności, nawet dla bardzo małych i słabych finansowo jednostek, oraz ze stosunkowo łatwej procedury pozyskania finansowania. Oferta banków jest w tym zakresie bardzo szeroka, a w celu pozyskania dochodowego klienta komunalnego również bardzo korzystna pod względem kosztów. Dlatego też banki są podstawowymi wierzycielami jednostek samorządu terytorialnego z tytułu operacji kredytowo-pożyczkowych z udziałem ponad 88%. Duża popularność kredytów i pożyczek wynika także z możliwości skorzystania w niektórych przypadkach z ich form preferencyjnych. Najczęściej ich źródłem są państwowe lub samorządowe fundusze celowe (zwłaszcza fundusze ochrony środowiska), ale mogą one być także pozyskane za pośrednictwem banków współpracujących z określoną instytucją udzielającą takiego wsparcia. W badaniu ankietowym ok. 90% powiatów wskazało na korzystanie z preferencyjnych form finansowania, a podstawowymi kapitałodawcami były Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W opinii skarbników 76% ankietowanych jednostek rynkowa oferta kredytów i pożyczek jest wystarczająca i zaspokaja popyt na zwrotne instrumenty finansowania. Wskazują oni także na główne czynniki zniechęcające do emisji obligacji komunalnych. Należą do nich przede wszystkim duża dostępność innych form zaciągania długu oraz skomplikowana i czasochłonna procedura emisji obligacji. Odpowiedzi te padły w ok. 65% ankiet. Skarbnicy wskazywali także na wysokie koszty przeprowadzenia emisji, w tym koszty usług instytucji doradczych. Aż 38% skarbników uznało, że utrudnieniem jest także niedostatek informacji o emisji obligacji komunalnych, a 18% uznało ten czynnik za najważniejszy.

Należy zwrócić uwagę także na zagrożenia dla rynku obligacji, definiowane przez banki będące organizatorami emisji. Na pierwszym miejscu wśród barier rozwoju rynku obligacji komunalnych wymieniają one małe zainteresowanie potencjalnych nabywców. Wynika ono głównie z niskiej płynności tych instrumentów, która jest z kolei pochodną niskiej wartości programów emisyjnych i braku możliwości wprowadzenia na zorganizowany rynek wtórny. Brak obrotu wtórnego wynika także z faktu przeprowadzania niemal wyłącznie (z kilkoma wyjątkami) emisji niepublicznych, gdyż wysokie koszty oraz skomplikowanie procedury przeprowadzenia oferty publicznej powodowałyby całkowitą nieopłacalność wykorzystania tego instrumentu [1]. Wszystko to naturalnie przekłada się na wzrost zainteresowania rynkiem kredytów i pożyczek, gdzie podobne bariery z oczywistych względów nie występują.

Powiaty należą do jednostek samorządowych o względnie najmniejszej samodzielności finansowej mierzonej udziałem dochodów własnych w strukturze dochodów. W latach 1999-2003 wynosił on od 6,2 do 11,3%. W wyniku reformy

systemu finansowania JST udział ten co prawda zwiększył się do prawie 31% w 2006 r., ale i tak jest najniższy spośród wszystkich szczebli samorządowych. Teoretycznie sytuacja taka powinna ograniczać możliwości zadłużania się jednostek ze względu na małą swobodę dysponowania środkami budżetowymi, a więc i ograniczone możliwości późniejszej spłaty zobowiązań. Teza ta tylko częściowo znajduje potwierdzenie w danych empirycznych. W latach 2000-2004 najwyższe przychody zwrotne w relacji do dochodów ogółem osiągały gminy i miasta na prawach powiatu, czyli jednostki o największym udziale dochodów własnych w finansowaniu. Przeprowadzona reforma systemu dochodów JST znacznie zwiększyła samodzielność finansową nowych szczebli samorządu, a szczególnie województw i powiatów, co prawdopodobnie stało się jedną z przyczyn bardziej odważnego korzystania przez te jednostki z instrumentów dłużnych. W powiatach relacja przychodów zwrotnych do dochodów ogółem była na początku badanego okresu dużo niższa niż w gminach (rys. 2). Obserwowany jest jednak regularny trend wzrostowy tego wskaźnika, tak że w 2006 r. powiaty pozyskały w relacji do dochodów więcej przychodów zwrotnych niż gminy i miasta. Powiaty nadal jednak pozostają jednostkami o znacznie mniejszej samodzielności finansowej niż gminy, więc tak zdecydowany wzrost wskaźnika trudno wytłumaczyć tylko zwiększeniem udziału dochodów własnych w finansowaniu. Nie bez znaczenia jest tu okres funkcjonowania nowych szczebli oraz związane z nim nabywanie umiejętności i doświadczeń w prowadzeniu gospodarki finansowej, a także lepsze rozpoznanie możliwości i potrzeb w zakresie wykonywanych zadań bieżących i inwestycyjnych.



Rys. 2. Relacja przychodów zwrotnych do dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5].

W badaniu ankietowym 82% jednostek wskazało, że zmiana struktury finansowania w kierunku zwiększenia udziału dochodów własnych mogłaby się przy-

czynić do szerszego wykorzystania przychodów zwrotnych. Czynnik ten został wymieniony jako najważniejszy wśród zaproponowanych zmian regulacyjnych i rynkowych przez 64% jednostek. Można wyciągnąć więc wniosek, że jedną z barier dla zadłużania się powiatów jest niewłaściwa struktura finansowania, gdyż dochody własne, w stosunku do których przysługuje największa swoboda wydatkowania, są niewystarczające na pokrycie kosztów obsługi długu.

Teoria finansów publicznych wskazuje, że przychody zwrotne powinny być źródłem finansowania przede wszystkim wydatków inwestycyjnych zgodnie z tzw. złotą regułą zrównoważonego budżetu bieżącego. Za takim ich wykorzystaniem przemawia wiele argumentów natury:

- ekonomicznej (np. przyspieszenie cyklu inwestycyjnego, unowocześnienie infrastruktury komunalnej, poszerzenie bazy podatkowej, uzyskanie dostępu do środków pomocowych z Unii Europejskiej, efektywniejsza alokacja środków ze względu na kontrolę ze strony kapitałodawców);
- pozaekonomicznej (np. zapewnienie tzw. sprawiedliwości międzypokoleniowej, czyli przerzucenie ciężaru finansowania także na przyszłe pokolenia, które będą korzystać z efektów inwestycji) [6, s. 131-133].

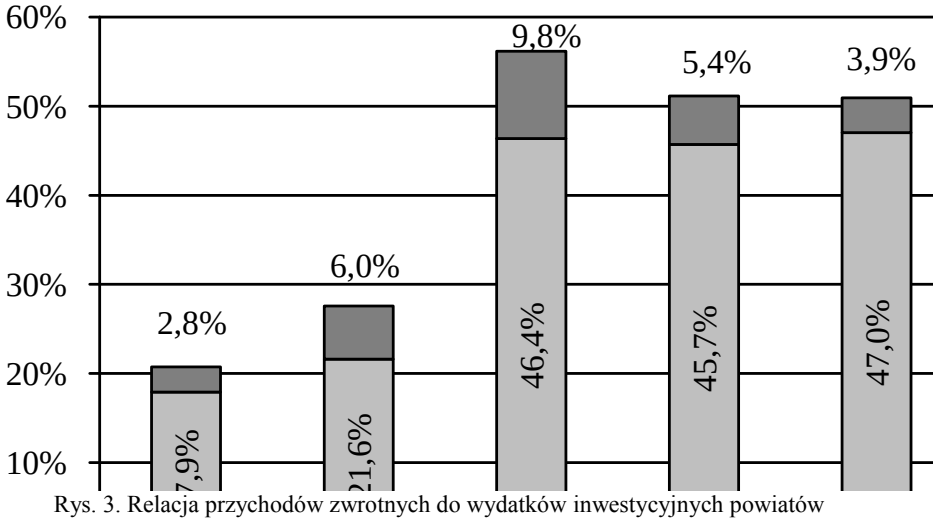
Większe kontrowersje budzi zaciąganie zobowiązań na cele bieżące, niezwiązane z inwestycjami rozwojowymi. Negatywne skutki takiego zadłużenia, zarówno makro- (np. możliwość nieuzasadnionego wzrostu podaży dóbr publicznych, zjawisko wypychania inwestycji prywatnych), jak i mikroekonomiczne (możliwość wpadnięcia w „pętlę zadłużenia" i co za tym idzie – pojawienie się ryzyka niewypłacalności), skłoniły ustawodawców w wielu krajach, do zakazu jego stosowania (m.in. w Austrii, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemczech, Norwegii, Estonii, Słowacji, Rosji, Rumunii). Od tej ogólnej zasady są jednak liczne odstępstwa, a brak formalnego oddzielenia tzw. budżetu bieżącego od inwestycyjnego znacznie utrudnia egzekwowanie przestrzegania tego zakazu [7, s. 70].

W Polsce środki zwrotne mogą być przeznaczone na finansowanie deficytu budżetowego, który może wynikać z nadwyżki nad dochodami wydatków o charakterze zarówno bieżącym, jak i inwestycyjnym. Co prawda brak rozdziału budżetu bieżącego od inwestycyjnego nie pozwala na precyzyjną analizę celowości wykorzystania przychodów zwrotnych, ale pośrednie wnioski można wyciągnąć, zestawiając je z wartością wydatków inwestycyjnych. Wyższe przychody od tego rodzaju wydatków mogą wskazywać na przeznaczanie części środków zwrotnych na wydatki bieżące. W analizie tej należy uwzględnić także możliwość przeznaczenia pozyskanych przychodów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (rozchody).

Ze sprawozdań z wykonania budżetów całego sektora powiatowego wynika, że przychody zwrotne stanowią od 20,7 do 58,6% wydatków inwestycyjnych samorządu powiatowego (rys. 3). Nie ma więc podstaw do twierdzenia, że powiaty przeznaczają znaczne środki zwrotne na wydatki bieżące. Oczywiście taka sytuacja może mieć i zapewne ma miejsce, ale zobrazowanie jej skali nie jest możliwe na

podstawie danych zagregowanych, a wymagałoby analizy budżetu każdego powiatu z osobna. Przykładem wykorzystania kredytów i pożyczek na cele bieżące było wspomniane już finansowanie wydatków wynikających ze znowelizowanej Karty Nauczyciela w latach 2000 i 2001. Część z zaciągniętych wówczas zobowiązań była spłacona w tym samym roku, a więc miała charakter krótkoterminowy, dotyczyło to jednak w 2000 r. tylko 9% kwoty kredytów zaciągniętych na ten cel, a w 2001 r. – 16,1%.

Z przeprowadzonego badania ankietowego wynika, że pokrywanie wydatków bieżących przychodami kredytowo-pożyczkowymi miało miejsce w ok. 35% powiatów. Jednocześnie 73% jednostek wskazało jako główny cel finansowania zwrotnego inwestycje w infrastrukturę techniczną, a 68% inwestycje w infrastrukturę społeczną. W dużej części inwestycje te miały charakter przeprowadzanych remontów kapitalnych. Jako cel kredytowania wskazywano także konieczność spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań (39% ankietowanych podmiotów), które w 9% jednostek dotyczyły także spłaty zadłużenia powiatowych SP ZOZ-ów. Jednocześnie środki pozyskane z emisji obligacji komunalnych były niemal w całości wykorzystane na cele inwestycyjne.



Rys. 3. Relacja przychodów zwrotnych do wydatków inwestycyjnych powiatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5].

W badaniu ankietowym zostały rozpoznane także przyczyny skłaniające powiaty do wykorzystania przychodów zwrotnych, które potwierdzają inwestycyjne przeznaczenie tych środków. Poza omówioną wyżej potrzebą współfinansowania projektów unijnych, które mają charakter głównie inwestycyjny, 78% skarbników wskazało na chęć realizacji inwestycji podnoszących konkurencyjność powiatu, a u 27% czynnik ten był najistotniejszy. Jednocześnie w przypadku 39% przyczyną

pozyskiwania przychodów zwrotnych jest brak środków na realizację absolutnie niezbędnych zadań bieżących, ale tylko 15% uznało tę przyczynę za najważniejszą.

3. Podsumowanie

Z przedstawionych informacji wynika, że skala pozyskiwanych przychodów zwrotnych przez powiaty jest skorelowana z wynikiem budżetów powiatowych. Pojawiające się deficyty muszą być sfinansowane przychodami, w strukturze których zdecydowanie dominują przychody zwrotne. Było to szczególnie widoczne w 2003 r., kiedy spadek sumy deficytów budżetowych zmniejszył zapotrzebowanie powiatów na przychody i ich wartość spadła. Ponieważ przychody zwrotne pozyskiwane przez jednostki samorządu terytorialnego mają głównie charakter długoterminowy, powodują one narastanie zadłużenia i związaną z tym konieczność spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych. Powoduje to systematyczne zwiększanie rozchodów budżetowych, które w latach 2004-2005 zdecydowanie przekraczają sumę deficytów budżetowych, stając się przy tym główną przyczyną występowania potrzeb pożyczkowych powiatów. W ostatnich latach obserwuje się wyraźne zwiększenie skali pozyskiwania przychodów zwrotnych w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Czynnik ten będzie istotnie wpływał na potrzeby pożyczkowe powiatów także w kolejnych latach.

Powiaty w swojej polityce zadłużenia wykorzystują przede wszystkim kredyty i pożyczki, uznając w większości ofertę tych instrumentów za wystarczającą. Obligacje komunalne nie cieszą się powszechną akceptacją głównie ze względu na skomplikowaną i czasochłonną procedurę ich emisji oraz wysokie koszty organizacji emisji. Duża popularność kredytów i pożyczek wynika także z możliwości skorzystania w niektórych przypadkach z ich form preferencyjnych.

Z danych empirycznych wynika, że względnie niewielka samodzielność finansowa samorządu powiatowego nie stanowi istotnej bariery w pozyskiwaniu przychodów zwrotnych. W 2006 r. relacja pozyskanych przychodów zwrotnych do dochodów była w powiatach wyższa niż w gminach i miastach na prawach powiatu, których samodzielność finansowa jest znacznie większa.

Powiaty przeznaczają środki zwrotne głównie na cele inwestycyjne, na co wskazują zarówno dane empiryczne, jak i wyniki badania ankietowego. Część jednostek przeznacza także tego typu przychody na pokrycie wydatków bieżących, wynikających najczęściej z niedopasowania terminowego ponoszonych wydatków i realizowanych dochodów, ale także z niedoszacowania dochodów względem koniecznych wydatków, czego przykładem może być *casus* nowelizacji Karty Nauczyciela w 2000 r.

Literatura

[1] Babczuk A., *Bariery rozwoju rynku obligacji komunalnych w Polsce w świetle badań ankietowych*, [w:] *Kapitał i źródła jego pozyskiwania dla przedsiębiorstw i regionów*, red. J. Czekaj, Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2005.
[2] Grześkiewicz W., *Finansowanie wydatków za pomocą deficytu na przykładzie analizy budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Analiza poznawcza*, „Samorząd Terytorialny" 2006 nr 1-2.
[3] *Kredyty i pożyczki zaciągane na sfinansowanie skutków znowelizowanej Karty Nauczyciela (zaciągnięte w 2000 roku i zaciągane w 2001 roku)*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Wrocław 2001.
[4] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
[5] Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000-2006 (www.mf.gov.pl).
[6] Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.
[7] Swianiewicz P., *Zadłużenie jako forma finansowania działalności samorządów – doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Finanse Komunalne" 2003 nr 5.

IMPLEMENTATION OF RECOVERED REVENUES IN FINANCIAL ECONOMY OF DISTRICTS IN POLAND

Summary

Recovered revenues become the basic source of financing local government units' budget deficit. Their source becomes the credit market and the market of securities (municipal bonds). The article presents the implementation of recovered revenues by districts in the context of deficits occurring in the budget. The author presents some phenomena which have been influencing credit needs of local governments in the past, which may also be of crucial importance in the coming years. The instrumental structure of obtained recovered revenues was recognized and the factors which shape it were pointed to. The paper contains a comparison of the recovered revenues implementation scale by different local government levels, characterized by a different level of financial independence. The author uses survey results carried out in districts in mid 2007.