

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

Magdalena Ziolo

Uniwersytet Szczeciński

INWESTYCJE KOMUNALNE W ASPEKCIE DOBRA PUBLICZNEGO I ZDOLNOŚCI GMIN DO ICH REALIZACJI¹

Streszczenie: Możliwość podejmowania przez gminy inwestycji komunalnych jest zależna przede wszystkim od czynników prawnych, ekonomicznych i społecznych. Działające w tym samym otoczeniu legislacyjnym gminy mogą osiągać zróżnicowane efekty swojej działalności inwestycyjnej, która pod względem struktury i dynamiki inwestycji jest niejednorodna przestrzennie. Kategorią ważną z punktu widzenia identyfikacji możliwości realizowania inwestycji komunalnych jest zdolność gmin do ich podejmowania determinowana przepisami prawa, sytuacją finansową gminy oraz uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi.

Słowa kluczowe: inwestycje komunalne, gmina, dobro publiczne, finanse.

1. Wstęp

Inwestycje komunalne są ważną sferą aktywności gminy warunkującą jej rozwój. Ze względu na swoje cechy i rolę, jaką odgrywają dla społeczności lokalnej, stanowią kategorię dobra publicznego. Aktywność inwestycyjna gmin i podejmowane w jej ramach inwestycje determinowane są szeregiem czynników, przede wszystkim o charakterze ekonomicznym, prawnym i organizacyjnym. Znajomość czynników i uwarunkowań realizacyjnych inwestycji komunalnych pozwala na określenie możliwości gminy w tym zakresie i wpływa na efekty polityki inwestycyjnej na poziomie lokalnym.

Celem artykułu jest przybliżenie kategorii inwestycji komunalnych postrzeganych w ujęciu dobra publicznego oraz charakterystyka zdolności inwestycyjnej gminy i parametrów jej oceny.

2. Inwestycje komunalne a koncepcja dobra publicznego

Kategoria inwestycji komunalnych wkomponowuje się w pojęcie dobra publicznego, co w sposób istotny determinuje podejście do analizy i oceny efektywności tego typu przedsięwzięć. Dobro publiczne w teorii ekonomii rozumiane jest jako katego-

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012.

ria dobra w przypadku, którego dodatkowa (zwiększona) konsumpcja nie powoduje zmniejszenia użyteczności konsumpcji tego dobra dla jego dotychczasowych użytkowników i nie kreuje dodatkowych kosztów². Dyskusję i podstawy dla rozwoju teorii czystych dóbr publicznych (*pure public good*) stworzył w 1954 r. P.A. Samuelson³, co spotkało się z kontrargumentami ze strony R.A. Musgrave'a, który wskazywał na „nieczysty” (*impurity*) charakter dóbr publicznych oraz dokonał modyfikacji i rozwinięcia teorii Samuelsona⁴. Literatura anglojęzyczna przybliżająca zagadnienia dóbr publicznych nie posługuje się jednolitą terminologią w tym zakresie. Do określenia czystych dóbr publicznych Samuelsona wykorzystywane są pojęcia: *public goods* lub *collective goods*⁵. Dobra publiczne w ujęciu Musgrave'a funkcjonują jako *social goods*. Niezależnie od terminologii dobro publiczne (*public good*) to podstawowa kategoria sektora publicznego⁶, która zgodnie z podziałem dóbr według E. Savasa jest identyfikowana i klasyfikowana na podstawie dwóch zasadniczych cech: charakteru konsumpcji (rywalizacyjny, nierywalizacyjny) oraz możliwości lub braku możliwości wykluczenia z konsumpcji⁷. Wskazane cechy dobra publicznego w zależności od układu, w jakim występują, definiują czyste (klasyczne) dobra publiczne lub nieklasyczne dobra publiczne⁸. Istota dóbr publicznych wyraża się poprzez ich cechy wśród, których wskazuje się na fakt, że dobra publiczne⁹:

- podlegają zasadzie niewyłączności,
- potencjalnie służą wszystkim (aspekt użyteczności publicznej),
- podlegają zasadzie korzystania niezależnie od partycypacji w kosztach (efekt *free rider*¹⁰).

Dobra publiczne z punktu widzenia ekonomicznego mogą być świadczone odpłatnie lub nieodpłatnie. Gdy możliwe jest wykluczenie z konsumpcji danego dobra

² R.G. Holcombe, *A theory of the theory of public goods*, “Review of Austrian Economics”, 10, 1997, no. 1, s. 1.

³ Pierwsze analizy i rozważania w tym zakresie P.A. Samuelson przedstawił w swoich artykułach pn. *The pure theory of public expenditure*, “Review of Economics and Statistics”, 36 (November 1954), s. 387-89 oraz *Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure*, “Review of Economics and Statistics”, 37 (November 1955), s. 350-56.

⁴ R.A. Musgrave, *The Theory of public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, 1959. Obok prac Musgrave'a w zakresie rozwoju teorii dóbr publicznych warto wskazać także na prace J. Baumola, m.in. J. Baumol: *Welfare Economics and the Theory of the State*, 2nd ed., Harvard University Press, Cambridge 1965.

⁵ J.R. Hummel, *National goods versus public goods: defense, disarmament, and free riders*, “The Review of Austrian Economics” 1990, vol. 4, s. 90.

⁶ A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 34.

⁷ *Transformacja gospodarcza a sektor publiczny*, red. G. Szczodrowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 19-20.

⁸ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 151.

⁹ *Transformacja gospodarcza...*, s. 17.

¹⁰ E.C. Kienzle, *Study Guide for Stiglitz's Economics of the Public Sector*, second edition, Norton&Company, New York, s. 25.

publicznego, nawet jeżeli jego konsumpcja ma charakter nierywalizacyjny, wówczas państwo za korzystanie z danego dobra może ustalić i pobierać opłaty za użytkowanie¹¹. Wskazane cechy, wyróżniające dobra publiczne, determinują występowanie zjawisk dysfunkcyjnych i wpływają na równowagę rynkową (niedostateczna podaż, niedostateczny popyt), oddziałując tym samym na kryterium efektywności ekonomicznej (występowanie dóbr publicznych jest jedną z przyczyn zawodności rynku, *market failure*)¹². Inwestycje komunalne występują najczęściej w kategorii mieszanych (nieczystych) dóbr publicznych, ustalenie systemu opłat za świadczone usługi (gospodarka wodno-ściekowa, transport publiczny, gospodarka odpadami, zaopatrywanie w energię) bowiem wyklucza z konsumpcji tych dóbr członków społeczności lokalnej, którzy tych opłat nie uiszcili. W przypadku innych grup inwestycji, m.in. takich, jak: budowanie szkół, szpitali, partycypacja w opłatach za usługi publiczne realizowane z wykorzystaniem tych budynków, dokonuje się w sposób pośredni (m.in. w formie podatków dochodowych, podatków i opłat lokalnych) lub składek ubezpieczeniowych (np. zdrowotnych). W odniesieniu do mniej licznej grupy przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez gminy pojawiają się inwestycje noszące znamiona czystego dobra publicznego. Dotyczy to m.in. zagospodarowania przestrzennego terenów turystycznych na potrzeby rekreacji (rozwój funkcji turystycznych, podnoszenia jakości walorów naturalno-przyrodniczych) oraz wybranych inwestycji w sferze ochrony środowiska. Walory naturalno-przyrodnicze będące przedmiotem oddziaływania w ramach polityki inwestycyjnej ze względu na zbyt wysokie koszty transakcyjne nie dają możliwości wprowadzenia opłat (wyjątek: parki, rezerwaty przyrody itd.) za korzystanie z rezultatów inwestycji, której są przedmiotem, są bowiem ogólnie dostępne i mają charakter nierywalizacyjny (tab. 1).

Mając na względzie użyteczność jako podstawową cechę dóbr publicznych, użyteczność inwestycji komunalnych postrzegana przez ich infrastrukturalny aspekt może być analizowana w sposób dwójaki, tj. poprzez kryterium techniczne i kryterium społeczno-ekonomiczne. K. Brzozowska wskazuje, że biorąc pod uwagę kryterium techniczne, cechami użyteczności są¹³:

- usługowy charakter;
- jednoczesność produkcji, dostawy i konsumpcji;
- brak możliwości magazynowania;
- znaczne zróżnicowanie zapotrzebowania w różnych porach doby i roku;
- konieczność ciągłego dostarczania świadczeń;
- wysoka kapitałochłonność;
- niepodzielność techniczna;

¹¹ J.E. Stiglitz, wyd. cyt., s. 152.

¹² K.T. Fielding, *Nonexcludability and government financing of public goods*, "The Journal of Libertarian Studies" 1979, 3(3), s. 293-298.

¹³ K. Brzozowska, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapital prywatny na zasadach project finance*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 17.

Tabela 1. Inwestycje komunalne jako dobro publiczne na tle inwestycji sektora prywatnego

Wyróżnik	Inwestycje komunalne (publiczne)	Inwestycje prywatne
Cel	podnoszenie dobrobytu społecznego, jakości funkcjonowania społeczności lokalnej oraz jakości usług komunalnych	maksymalizowanie zyskowności, wzrost wartości rynkowej podmiotu gospodarczego
Beneficjent	społeczność lokalna	segment klientów, do którego adresowany jest produkt/usługa
Mechanizm samofinansowania	tak/nie	tak
Identyfikacja struktury popytu	wybór publiczny	analiza rynku
Charakter konsumpcji	nierywalizacyjny	rywalizacyjny
Wykluczenie	tak/nie	tak
Ocena oddziaływania na środowisko	tak (ocena efektów zewnętrznych)	tak/nie
Przesłanki realizacji	efektywność społeczno-ekonomiczna, czynnik polityczny (lobby)	efektywność ekonomiczna i finansowa
Ryzyko	niskie/średnie	wysokie
Źródło finansowania	środki publiczne	kapitały własne i obce

Źródło: opracowanie własne: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 150-161.

- stosunkowo wolne tempo postępu technicznego;
- stałe powiązanie dostawcy z odbiorcą;
- brak możliwości wyboru dostawcy;
- brak świadczeń substytucyjnych;
- monopol naturalny.

Kierując się drugim ze wskazanych kryteriów, tj. kryterium społeczno-ekonomicznym, za wyróżniki użyteczności publicznej przyjąć należy¹⁴:

- zbiorowy charakter potrzeb;
- oparcie zaspokojenia potrzeb na majątku publicznym;
- brak pełnej ekwiwalentności;
- ukierunkowanie na zaspokajanie potrzeb, a nie osiąganie zysków;
- zasilanie finansowe ze środków publicznych.

Misja samorządu terytorialnego oraz niekomercyjny charakter jego działania sprawiają¹⁵, że projekty inwestycyjne podejmowane przez jednostki terytorialne

¹⁴ Tamże, s. 18.

¹⁵ K. Gałuszka, *Ekonomiczne aspekty wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny*, [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej oraz finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, t. I, Jelenia Góra 2008, s. 321-322.

podlegają kryteriom oceny i selekcji, które różnią się od metod stosowanych w sektorze prywatnym (tab. 2).

Tabela 2. Różnice w podejściu metodycznym do oceny projektów inwestycyjnych w sektorze publicznym i sektorze prywatnym

Element różnicujący	Projekty inwestycyjne w sektorze prywatnym	Projekty inwestycyjne w sektorze publicznym
Dominujące kryterium oceny/wyboru	efektywność ekonomiczna i finansowa (ocena parametrów finansowych projektu), korzyści ekonomiczne związane z projektem	efektywność społeczno-ekonomiczna (ocena parametrów finansowych i pozafinansowych projektu), korzyści ekonomiczne i społeczne związane z projektem
Współczynnik dyskontujący	stopa dyskontowa (średnia stopa procentowa)	społeczna stopa dyskontowa (najczęściej stopa inflacji)
Charakter ocenianych zmiennych	mieralne, wyrażone w jednostkach pieniężnych (ceny rynkowe)	mieralne w jednostkach pieniężnych i niepieniężnych (ceny rynkowe, ceny dualne)
Możliwość wyodrębnienia strumienia przychodów kreowanych przez inwestycję	tak	tak/nie
Uwzględnienie oddziaływania efektów zewnętrznych	nie	tak
Premia za ryzyko	wysoka	niska
Podstawa weryfikacji	biznes plan	studium wykonalności
Stosowane metody wyceny	metody proste (BEP, okres zwrotu, księgową stopa zwrotu, analiza wrażliwości) i metody złożone (wartość zaktualizowana netto NPV, IRR wewnętrzna stopa zwrotu, wskaźnik koszty/korzyści)	metody proste (BEP, okres zwrotu, księgową stopa zwrotu, analiza wrażliwości) i metody złożone (wartość zaktualizowana netto ENPV, EIRR wewnętrzna stopa zwrotu, wskaźnik koszty/korzyści)

Źródło: opracowanie własne.

Ograniczoność środków publicznych, której towarzyszy jednocześnie mnogość potrzeb, przesądza o konieczności wypracowania procedury selekcjonowania i wyboru projektów inwestycyjnych, które ostatecznie zostaną przez jednostki samorządu terytorialnego przyjęte do realizacji. Selekcja dotyczy dwóch aspektów:

- określenia priorytetów inwestycyjnych w celu realizacji projektów z różnych sfer aktywności jednostki terytorialnej;
- wyboru alternatywy realizacji przedsięwzięcia (dotyczącej przede wszystkim decyzji w zakresie formy realizacji, sposobu i metod wykonania, źródeł finansowania itp.).

Weryfikacja projektów inwestycyjnych na etapie ich planowania oraz wybór właściwego wariantu/alternatywy inwestycji wspierają zasadę racjonalności wydatkowania środków publicznych. Inwestycje komunalne noszące znamiona dóbr publicznych ze względu na swoją specyfikę i uwarunkowania realizacyjne (społeczno-ekonomiczny charakter) często nie wypełniają kryterium opłacalności ekonomicznej¹⁶, co sprawia, że decyzja o ich wyborze i dalszej realizacji powinna znajdować silne, merytoryczne uzasadnienie. Jednocześnie przyjęte do realizacji projekty nieefektywne finansowo powinny być kształtowane w taki sposób, aby spełniały kryterium efektywności ekonomiczno-społecznej. W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie wnikliwych analiz i dobranie takich instrumentów realizacyjnych, aby zminimalizować czynniki obniżające efektywność przedsięwzięć wynikającą z cech dobra publicznego.

3. Zdolność inwestycyjna gminy i parametry jej oceny

Działalność inwestycyjna podejmowana przez gminy determinowana jest zakresem i strukturą zadań powierzonych im do realizacji¹⁷. Katalog zadań własnych gmin jest zunifikowany poprzez zapisy legislacyjne, tym samym charakter realizowanych przez gminy zadań inwestycyjnych pozostaje jednorodny. Jednak polityka inwestycyjna jednostek terytorialnych najniższego szczebla i jej rezultaty wykazują zróżnicowanie w wymiarze lokalnym i regionalnym. Odmienne wyniki uzyskiwane w ramach polityki inwestycyjnej prowadzonej przez poszczególne jednostki reprezentujące szczebel samorządu gminnego są rezultatem oddziaływania licznych, złożonych uwarunkowań o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Wypadkową interakcji zachodzących pomiędzy wskazanymi grupami determinant jest zdolność inwestycyjna gminy. Pojęcie to ma wymiar trójaspektowy:

- prawny;
- ekonomiczny;
- społeczny.

Zdolność inwestycyjna w ujęciu prawnym oznacza, że na podstawie obowiązujących uwarunkowań legislacyjnych gmina wyposażona została we wszelkie instrumenty umożliwiające jej skuteczne sterowanie procesem inwestycyjnym oraz realizację zadań inwestycyjnych. W tym rozumieniu gmina posiada autonomię w zakresie

¹⁶ Szerzej na temat problemów efektywności ekonomicznej projektów infrastrukturalnych w: K. Brzozowska, *Racjonalność stosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych*, [w:] *Strukturalne reformy finansów publicznych w Polsce i Europie*, red. J. Węclawski, Studia i Prace Naukowe Polskiego Stowarzyszenia Finansów i Bankowości, Zeszyty Naukowe 1/2007, Łódź 2007, s. 77-79.

¹⁷ M. Krasucka-Budynek, *Determinanty realizacji zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, red. A. Szewczuk, B. Filipiak, Materiały Konferencyjne I Forum Samorządowego, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004, s. 301.

podejmowania decyzji o kierunkach realizowanej przez nią polityki inwestycyjnej, co jest możliwe dzięki zdolności prawnej, zdolności do czynności prawnych i zdolności sądowej, którymi się legitymuje.

Zdolność inwestycyjna w wymiarze ekonomicznym odzwierciedla możliwości gminy w zakresie finansowania (i/lub współfinansowania) przedsięwzięć inwestycyjnych zatwierdzonych do realizacji wyrażające się poprzez wielkość środków finansowych, jakie może ona rozdysonować na finansowanie wydatków inwestycyjnych¹⁸. W tym aspekcie zdolność inwestycyjna zależy głównie od takich czynników, jak: samodzielność dochodowa gminy¹⁹, jej standing finansowy, ocena wiarygodności kredytowej.

Spółeczny wymiar zdolności inwestycyjnej gminy przejawia się w umiejętności dialogu ze społecznością lokalną oraz minimalizowaniu negatywnych efektów zewnętrznych na rzecz kreowania pozytywnych efektów zewnętrznych w procesie inwestycyjnym. Zdolność inwestycyjna w ujęciu społecznym jest kształtowana poprzez partycypacyjny i partnerski model zarządzania gminą.

Kompleksowa zdolność inwestycyjna gminy to umiejętność i możliwość podejmowania przez daną jednostkę skutecznych działań inwestycyjnych skierowanych na poprawę jakości funkcjonowania wspólnoty lokalnej oraz podnoszenie efektywności świadczenia usług komunalnych. Parametry oceny zdolności inwestycyjnej gminy prezentuje tab. 3.

Literatura przedmiotu posługuje się jednocześnie pojęciem skłonności do inwestowania, która definiowana jest jako „zjawisko polegające na rezygnacji z bieżącej konsumpcji, w tym zbiorowej, w celu powiększenia zasobów gminy – najczęściej materialnych – w przyszłości”²⁰. J. Czempas wśród podstawowych mierników oceny skłonności do inwestowania w gminach proponuje miary bazujące na wydatkach, w szczególności²¹: wydatki majątkowe (łącznie i *per capita*), udział wydatków majątkowych w dochodach ogółem, udział wydatków majątkowych w dochodach własnych, udział wydatków majątkowych w dochodach generowanych lokalnie, udział

¹⁸ T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak posługują się pojęciem własnego potencjału inwestycyjnego w celu określenia środków, jakie JST może skierować na finansowanie inwestycji. Szerzej: T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Koncepcja własnego potencjału dochodowego i potencjału inwestycyjnego w ocenie zdolności wydatkowej samorządów w świetle badań porównawczych*, [w:] *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, WSB, Poznań-Wrocław 2006, s. 194-195.

¹⁹ K. Surówka samodzielność dochodową JST definiuje jako „prawo władz samorządowych do dysponowania środkami finansowymi”. Szerzej: K. Surówka, *Subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-2008*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc, *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, UMCS, Lublin 2008, s. 572.

²⁰ J. Czempas, *Podstawowe mierniki do oceny skłonności do inwestowania w gminach*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu nr 21, WSB, Poznań 2011, s. 28.

²¹ Tamże, s. 33.

Tabela 3. Parametry oceny zdolności inwestycyjnej gminy – ujęcie finansowe

Finansowe miary oceny zdolności inwestycyjnej			Pozafinansowe mierniki oceny zdolności inwestycyjnej
Dochodowe	wydatkowe	wynikowe	mieszane
Wskaźniki struktury		wskaźnik samofinansowania ^{b)} = [(nadwyżka operacyjna + dochody majątkowe) / wydatki majątkowe] x 100	wskaźnik potencjału ^{b)} inwestycyjnego = [(dochody bieżące – wydatki bieżące) / dochodów bieżących] x 100
Udział dochodów bieżących w ogólnej kwocie dochodów budżetowych	Udział wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych	deficyt / nadwyżka budżetowa	udział wydatków majątkowych w dochodach ogółem
Udział dochodów majątkowych w ogólnej strukturze dochodów budżetowych	udział wydatków prawnie zdeteminowanych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych	nadwyżka operacyjna	udział wydatków majątkowych w dochodach własnych
Udział dochodów własnych w strukturze dochodów	udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych	wolne środki budżetowe	udział wydatków majątkowych w dochodach generowanych lokalnie
Relacja dochodów własnych do dochodów bieżących	udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych	środki do dyspozycji	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem
Udział dochodów z tytułu PIT i CIT w ogólnej kwocie dochodów własnych	udział wydatków współfinansowanych ze środków unijnych (wydatki strukturalne) w ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych	wskaźniki płynności	relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących
Udział transferów z budżetu państwa w ogólnej kwocie dochodów	x	struktura zobowiązań z podziałem na zadłużenie pośrednie i bezpośrednie	iloraz dynamiki wydatków majątkowych i dynamiki wydatków budżetowych ogólnych
Wskaźniki <i>per capita</i>		wskaźnik zadłużenia i wskaźnik obsługi długu	iloraz dynamiki dochodów własnych i dynamiki wydatków majątkowych
			charakter oceny ratingowej (wysoka, niska)
			wielkość posiadanego majątku
			kompetencje zarządzających gminą
			wielkość (%) obszarów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego
			kataster i jakość ewidencji w księgach wieczystych
			prawne i wewnętrzne procedury planowania i realizacji zadań inwestycyjnych
			stan zagospodarowania infrastrukturalnego

Dochoły własne <i>per capita</i>	wydatki majątkowe <i>per capita</i>	wskaznik obsługi zadłużenia do dochodów bieżących	iloraz dynamiki dochodów generowanych lokalnie (podatki i opłaty lokalne) i dynamiki wydatków majątkowych	realizowana przez władze strategia rozwoju
Dochoły bieżące <i>per capita</i>	wydatki bieżące <i>per capita</i>	relacja zadłużenia bezpośredniego do nadwyżki bieżącej	iloraz dynamiki wydatków majątkowych i bieżących	liczba i rodzaj planowanych zadań
Wskaźniki dynamiki				
Dynamika dochodów własnych	dynamika wydatków inwestycyjnych	relacja nadwyżki (deficytu) przed obsługą zadłużenia do dochodów ogółem (bez nowego zadłużenia) (%)	iloraz dochodów generowanych lokalnie (podatki i opłaty lokalne) i wydatków majątkowych	charakter dotychczasowej współpracy z instytucjami finansowymi
Dynamika dochodów bieżących	dynamika wydatków majątkowych	relacja nadwyżki bieżącej do wydatków majątkowych (%)	iloraz dochodów własnych i wydatków majątkowych	charakter polityki regionalnej
Dynamika dochodów budżetowych ogółem	dynamika wydatków bieżących	relacja nadwyżki operacyjnej do odsetek zapłaconych	x	wykorzystanie współczesnych narzędzi zarządzania finansami

^{a)} Tamże; ^{b)} J. Łukomska-Szarek, *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania w Polsce*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokółowski, A. Żabiński, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 197-198.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Czempas, *Inwestycje gminne – znaczenie i pomiar*, [w:] *I Forum Samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie*, red. A. Szewczuk, B. Filipiak, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 90 oraz M. Krasucka-Budynek, *Determinanty realizacji zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, Materiały Konferencyjne I Forum Samorządowego, red. A. Szewczuk, B. Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004, s. 301.

wolnych środków w dochodach ogółem, oraz analogiczne wskaźniki odwzorowujące tempo zmian. Skłonność do inwestowania odpowiada zdolności inwestycyjnej gminy w jej ekonomicznym wymiarze.

4. Podsumowanie

Inwestycje komunalne determinują prawidłowe wykonywanie zadań własnych przez gminy oraz zapewniają ich rozwój. W warunkach polskich gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona w instrumentarium wspomagające realizację inwestycji komunalnych. W szczególności dotyczy to prawnych aspektów jej działalności, dzięki którym może funkcjonować we współczesnych uwarunkowaniach prawno-gospodarczych, zawierać umowy, realizować je oraz dochodzić swoich praw przed sądem. Równie ważne jest wyposażenie gminy w zasoby finansowe, które choć nie w pełni, to jednak częściowo zaspokajają jej zapotrzebowanie na środki finansowe, które mogą zostać uzupełnione poprzez współfinansowanie dostępne na rynku finansowym. Warto zaznaczyć, że zdolność gminy do podejmowania inwestycji komunalnych jest ograniczona przepisami prawa, m.in. w zakresie celowości wydatkowania środków, swobody wyboru wykonawcy, podmiotu finansującego czy też wysokości zaciąganych zobowiązań skierowanych na finansowanie inwestycji. Istotnym ograniczeniem jest nieadekwatność finansowania względem kapitałochłonności zadań inwestycyjnych pozostających w kompetencji gmin oraz aspekt planistyczny (planowanie przestrzenne i finansowe) i zarządczy (efektywność wydatkowania środków). W obu sferach podejmowane są działania usprawniające.

Literatura

- Baumol J., *Welfare Economics and the Theory of the State*, 2nd ed., Harvard University Press, Cambridge 1965.
- Brzozowska K., *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach project finance*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Brzozowska K., *Racjonalność stosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych*, [w:] *Strukturalne reformy finansów publicznych w Polsce i Europie*, red. J. Węclawski, Studia i Prace Naukowe Polskiego Stowarzyszenia Finansów i Bankowości, Zeszyty Naukowe 1/2007, Łódź 2007.
- Czempas J., *Podstawowe mierniki do oceny skłonności do inwestowania w gminach*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu nr 21, WSB, Poznań 2011.
- Fielding K. T., *Nonexcludability and government financing of public goods*, "The Journal of Libertarian Studies" 1979, 3(3).
- Gałuszka K., *Ekonomiczne aspekty wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny*, [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej oraz finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, tom I, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008.

- Holcombe R.G., *A theory of the theory of public goods*, "Review of Austrian Economics" 10, 1997, no. 1.
- Hummel J.R., *National goods versus public goods: defense, disarmament, and free riders*, "The Review of Austrian Economics" 1990, vol. 4.
- Kienzle E.C., *Study Guide for Stiglitz's Economics of the Public Sector*, second edition, Norton&Company, New York.
- Krasucka-Budynek M., *Determinanty realizacji zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, red. A. Szewczuk, B. Filipiak, Materiały Konferencyjne I Forum Samorządowego, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., *Koncepcja własnego potencjału dochodowego i potencjału inwestycyjnego w ocenie zdolności wydatkowej samorządów w świetle badań porównawczych*, [w:] *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, WSB, Poznań-Wrocław 2006.
- Lukomska-Szarek J., *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania w Polsce*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Musgrave R.A., *The Theory of public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York 1959.
- Samuelson P.A., *Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure*, "Review of Economics and Statistics" 37, November 1955.
- Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, "Review of Economics and Statistics", 36, November 1954.
- Surówka K., *Subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-2008*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc, *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, UMCS, Lublin 2008.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Transformacja gospodarcza a sektor publiczny*, red. G. Szczodrowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.

MUNICIPAL INVESTMENTS AS A CATEGORY OF PUBLIC GOODS AND THE ABILITY OF MUNICIPALITIES TO UNDERTAKE THEM

Summary: The possibility of undertaking the municipal investment depends on legal, economic and organizational factors. Municipalities operating in the same legal environment can achieve different effects of their investment activity, which in terms of structure and dynamics of the investment is spatially heterogeneous. An important differentiating factor in this regard is the financial and organizational one. The ability to undertake municipal investment includes these two aspects comprehensively, examines the impact of individual determinants and identifies opportunities and conditions for the implementation of communal investments by municipalities.

Keywords: municipal investments, municipality, public good, finances.