

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 Cieśliewicz: 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

Agnieszka Cyburt

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

UWARUNKOWANIA ABSORPCJI FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Streszczenie: Artykuł jest próbą wskazania najistotniejszych czynników absorpcji funduszy europejskich, o które starały się samorządy na szczeblu gmin wiejskich. Zawarte w nim analizy dotyczą 80 gmin wiejskich województwa lubelskiego, które udzieliły odpowiedzi w badaniu ankietowym. Badania terenowe prowadzono w okresie od września 2011 r. do marca 2012. W artykule skupiono się na wskazaniu uwarunkowania absorpcji środków dostępnych w okresie programowania 2007-2013, w związku z tym analizowano wnioski złożone do dnia 31 grudnia 2010 r. Gminy wiejskie aplikowały w kilku programach, jednak w opracowaniu rozważaniom poddano tylko Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego, czyli ten, w którym gminy najczęściej składały wnioski.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, samorząd terytorialny, absorpcja.

1. Wstęp

W latach 2007-2013 Polska otrzyma z Unii Europejskiej 82,1 mld EUR, w tym w ramach polityki spójności 67,5 mld EUR na wyrównywanie różnic rozwojowych między poszczególnymi regionami. W perspektywie finansowej 2007-2013 do kluczowych instrumentów zostały zaliczone:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- Europejski Fundusz Społeczny,
- Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Fundusz Spójności,
- Europejski Fundusz Inwestycyjny¹.

W artykule analizie poddano okres programowania 2007-2013, a dokładnie projekty, na które umowy o dofinansowanie ze środków europejskich podpisano do dnia 31 grudnia 2010 r., czyli dokładnie w połowie okresu programowania. Celem głównym opracowania jest próba przedstawienia kilku istotnych czynników wpływających na poziom absorpcji środków strukturalnych. Analizę cech determinujących

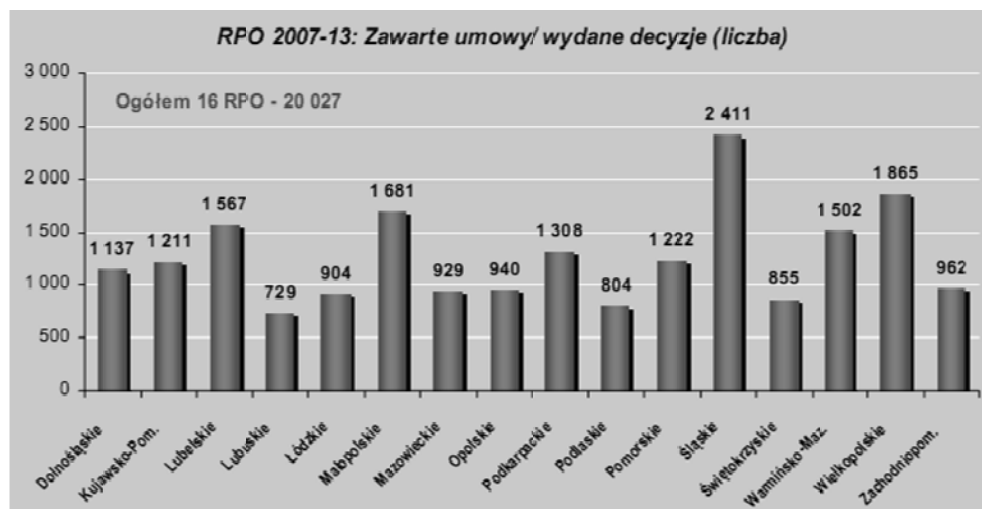
¹ M. Żywioł, *Zmiany w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych w nowym okresie programowania 2007-2013*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 48.

poziom wykorzystania pomocy UE oparto na wynikach badań przeprowadzonych w gminach wiejskich oraz danych gromadzonych przez instytucję zarządzającą, Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego (PRO WL). Lubelszczyzna stanowi jeden z najsłabiej rozwiniętych regionów Europy, zatem warto zagłębiać się w przyczyny tego faktu.

2. Fundusze strukturalne na Lubelszczyźnie

Wykorzystanie funduszy strukturalnych przyznanych Polsce w latach 2007-2013 analizowano na podstawie alokacji środków z RPO WL. Według stanu na 31 grudnia 2010 r. w ramach 16 RPO zostały złożone 39 603 wnioski o dofinansowanie na łączną kwotę 86,3 mld zł. Do realizacji zatwierdzono 22 422 wnioski, przy czym podpisano umowy/wydano decyzje w przypadku 20 027 projektów o wartości dofinansowania z UE 47,7 mld zł (72,7% alokacji na lata 2007-2013). We wnioskach o płatność beneficjenci wykazali poniesienie 18,1 mld zł wydatków (wartość odpowiadająca dofinansowaniu UE), co stanowi 27,6% alokacji².

W zestawieniu umów zawartych w poszczególnych RPO (rys. 1) województwo lubelskie zajmuje czwarte miejsce pod względem liczby (1567 umów) zawartych umów/wydanych decyzji.

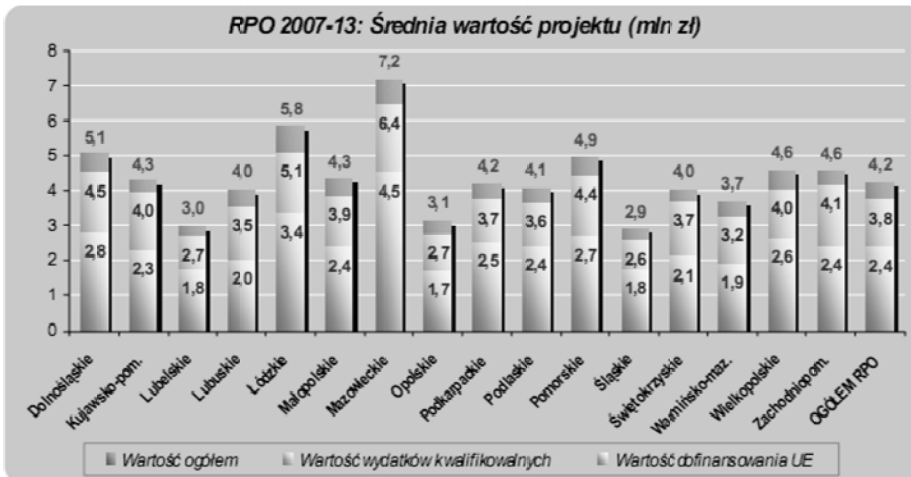


Rys. 1. Liczba zawartych umów/wydanych decyzji w poszczególnych RPO

Źródło: Stan wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.12.2010, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Documents/stan_wdrazania_RPO_31122010.pdf.

² www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Documents/stan_wdrazania_RPO_31122010.pdf.

Jeśli natomiast analizie poddamy średnią wartość projektu (rys. 2), to okazuje się, że są to inwestycje o stosunkowo niskim nakładzie środków – średnio 3 mln zł, gdzie 1,8 mln zł to wartość dofinansowania.



Rys. 2. Średnia wartość projektu (w mln zł) w poszczególnych RPO

Źródło: jak w rys. 1.

Kolejnym etapem analizy wydatkowanych środków jest dynamika kontraktacji oraz wydatkowania środków z RPO WL (rys. 3). W latach 2008-2009 liczba podpisanych umów oraz wysokość wydatkowania środków miała tendencję wzrostową, ale wzrost ten był powolny, natomiast rok 2010 to zdecydowane przyspieszenie tempa alokacji dostępnych środków.



Rys. 3. Realizacja RPO WL

Źródło: jak w rys. 1.

Tabela 1. Poziom wydatków pochodzących z funduszy strukturalnych w ramach RePO WL przeznaczonych na realizację Strategii lizbońskiej

Osie Priorytetowe Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 - 2013		Środki EFRR		Wydatki "lizbońskie" (mln EUR)
		mln EUR	%	
I	Przedsiębiorczość i innowacje	242 729 455	21,00%	219 612 364
II	Infrastruktura ekonomiczna	75 130 546	6,50%	75 130 546
III	Atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne	69 351 273	6,00%	18 493 673
IV	Spółeczeństwo informacyjne	57 792 728	5,00%	57 792 728
V	Transport	260 067 274	22,50%	63 292 537
VI	Środowisko i czysta energia	156 040 364	13,50%	17 337 818
VII	Kultura, turystyka i współpraca międzyregionalna	109 806 182	9,50%	0
VIII	Infrastruktura społeczna	152 572 800	13,20%	14 649 012
IX	Pomoc techniczna	32 363 927	2,80%	0
Ogółem		1 155 854 549	100,00%	466 308 678

Źródło: www.mrr.gov.pl.

Na realizację RPO WL Lubelszczyzna otrzymała 1156,00 mln EUR. W ramach regionalnego komponentu PO Kapitał Ludzki w dyspozycji województwa pozostawała kwota 435,16 mln EUR, natomiast w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej lubelskie otrzymało 508,57 mln EUR. W ramach projektów indywidualnych dla PO Infrastruktura i Środowisko oraz PO Innowacyjna Gospodarka wpisano 11 projektów, podczas gdy na liście rezerwowej znalazło się 19 projektów. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na wybrane działania do województwa lubelskiego trafi ok. 479,90 mln EUR, pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³. Podział środków dostępnych w ramach PRO WL w podziale na poszczególne Osie priorytetowe przedstawia tab. 1. Najwięcej funduszy zostało przydzielonych Osi V (Transport) – 22,5% ogółu, najmniej Osi IX (Pomoc Techniczna) – 2,8% środków.

3. Absorpcja – wskazanie czynników warunkujących

W literaturze tematu brak jednoznacznej definicji absorpcji, za to dość często pojawia się pojęcie zdolności absorpcyjnej. Najczęściej jest ono rozumiane jako stopień, w jakim państwo członkowskie jest w stanie, w sposób skuteczny i wydajny, wydać zasoby finansowe przydzielone z funduszy strukturalnych, uwzględniając trzy konotacje:

- makroekonomiczną zdolność absorpcyjną, określoną i mierzoną wielkością PKB;
- finansową zdolność absorpcyjną, zdefiniowaną jako umiejętność współfinansowania programów i projektów wspieranych przez UE, a także zdolność planowania i gwarantowania wkładu krajowego w wieloletnich budżetach oraz gromadzenia wkładu pochodzącego od partnerów zaangażowanych w projekt;

³ www.mrr.gov.pl.

- możliwości administracyjne, zdefiniowane jako umiejętności i kwalifikacje władz centralnych i lokalnych do przygotowania odpowiednich programów, opracowania i złożenia odpowiednich projektów, właściwego o nich decydowania, przy zapewnieniu koordynacji zaangażowanych partnerów w ramach przestrzegania przez nich wymogów administracyjnych, raportowania, finansowania, monitorowania realizacji programów i projektów w celu uniknięcia nieprawidłowości⁴.

Absorpcja jest także ogólnie określana jako zdolność krajów o niskich dochodach do wydajnego wchłonięcia znacznej pomocy zagranicznej; główną kwestią jest tutaj gwarancja tej pomocy⁵. Z perspektywy beneficjentów pomocy międzynarodowej, absorpcja zależy m.in. od ogólnej funkcjonalności poszczególnych państw, w tym od uregulowania (niwelowania) dysfunkcji i przyjęcia minimalnych administracyjnych i ekonomicznych standardów⁶. Zdolność absorpcyjna pokazuje stopień, do którego kraj jest zdolny skutecznie i efektywnie wydawać środki finansowe z funduszy strukturalnych, przyczyniając się do spójności gospodarczej i społecznej⁷. Aby to osiągnąć, konieczne jest rozpatrywanie, z jednej strony, instytucjonalnego systemu zarządzania funduszami stworzonego przez poszczególne państwa, a z drugiej, absorpcję należy rozpatrywać, analizując beneficjentów, czyli adresatów pomocy⁸. Możemy zatem mówić o dwóch wyraźnych cechach zdolności absorpcyjnej po stronie podaży funduszy i zdolności absorpcyjnej po stronie ich popytu⁹. Druga strona (popytowa) zdolności absorpcyjnej jest powiązana z kompetencjami potencjalnych beneficjentów w zakresie projektowania i finansowania projektów oraz chęci myślenia strategicznego, skoncentrowanego na funkcjonowaniu w przyszłości.

Podkreśla się, że wśród elementów wymienionych w definicji absorpcji w głównej mierze mają na nią wpływ zdolności administracyjno-kierownicze oraz zdolność do współfinansowania. Jako jedne z najważniejszych czynników wpływających na absorpcję wymienia się czynniki instytucjonalne, na obu poziomach: unijnym i krajowym. W przypadku poziomu UE czynniki instytucjonalne są przede wszystkim związane z pracą Komisji Europejskiej: transparentność procesu przydzielania fun-

⁴ G. Georgescu, *Senior Researcher. Determinants of increasing EU funds. Absorption capacity in Romania*, Institute of National Economy, s. 2-3.

⁵ F. Bourguignon, M. Sundberg, *Absorptive Capacity and Achieving the MDG's*, UNU-WIDER, "Research Paper" 2006, nr 47.

⁶ D. Laurentiu, *The analysis of absorption capacity of European funding in The north western region of Romania*, University of Oradea Faculty of Economics, s. 541.

⁷ S. Boeckhout, L. Boot, M. Hollanders, K.J. Reincke, J. Maarten de Vet, *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. NEI Regional and Urban Development*, Principal Report for EC DG Regio/DG Enlargement, Rotterdam 2002.

⁸ M. Tatar, *Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds*, "Halduskultuur – Administrative Culture" 2010, nr 11, s. 202-226.

⁹ M. Šumpiková, J.P.S. Klazar, *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*, Conference Proceedings of the 12th NISPAcee Conference, Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a New Divide, Vilnius, Lithuania, 13-15 May 2004.

duży, konsekwencja w wykorzystywaniu funduszy i inne czynniki, m.in. biurokracja administracji, zdolność organizacyjna, komunikacja pionowa, koordynacja pozioma. Na szczeblu krajowym instytucjonalne czynniki są związane z rzeczywistą strukturą gospodarki, zdolnością administracyjną, system politycznym (federalny czy centralny) i polityką gospodarczą. O poziomie absorpcji decydują również system instytucjonalny (w tym kultura organizacyjna) oraz wyjściowy poziom wydatków publicznych w sferach wspieranych przez fundusze strukturalne¹⁰. Dlatego, nawet jeśli założymy warunek podobnych lub nawet takich samych transferów funduszy (w wielkości zarówno absolutnej, jak i względnej), oczywiste jest, że kwestia absorpcji będzie różna w różnych krajach, regionach, miastach, powiatach i gminach.

Kolejnymi czynnikami warunkującymi absorpcję środków europejskich są regulacje prawne zarówno po stronie UE, nakładające różnorakie obowiązki w zakresie tworzenia systemu monitoringu, kontroli środków, a później ich rozliczania, jak i krajowy system prawny, poprzez m.in. regulacje dotyczące pomocy publicznej czy zamówień publicznych. Ważnym czynnikiem mającym wpływ na poziom absorpcji funduszy strukturalnych jest także system finansowy, tzn. szybkość krążenia pieniądza w gospodarce oraz procedury związane kontrolą i rozliczaniem środków publicznych.

4. Gminy jako beneficjenci pomocy europejskiej – uwarunkowania absorpcji

W tej części opracowania zostaną przedstawione wyniki przeprowadzonych badań ankietowych. Kwestionariusz ankiety skierowano do wszystkich gmin wiejskich województwa lubelskiego (171), odpowiedzi udzieliło 80 gmin, co daje zwrotność na poziomie 47%. Odnosząc się do wcześniejszych rozważań problemu absorpcji, w artykule skupiono się wyłącznie na analizie popytowej strony absorpcji funduszy europejskich reprezentowanej przez beneficjentów (gminy wiejskie).

Na zdolność absorpcji unijnej pomocy strukturalnej przez województwo lubelskie decydujący wpływ miały wiedza i umiejętność kadr administracyjnych oraz dostępność krajowych środków finansowych, jako zabezpieczenie tzw. wkładu własnego do projektów. Wypełnienie tych warunków, zdaniem J. Hausnera, decyduje o wymiarze administracyjnym i strukturalnym zdolności absorpcyjnej¹¹.

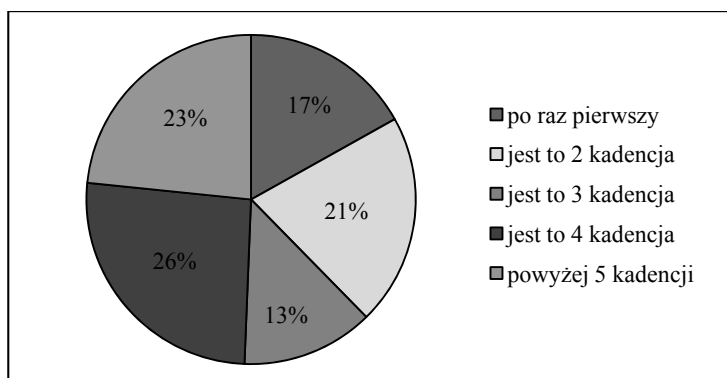
W opracowaniu przedstawiono czynniki instytucjonalne (możliwości administracyjne), a także finansową zdolność do absorpcji. Pominięto natomiast makroekonomiczną zdolność absorpcyjną, ze względu na analizę dokonywaną na najniższym

¹⁰ P. Żuber, *Absorpcja funduszy strukturalnych – Polska na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Absorpcja funduszy strukturalnych*, „Zeszyty BRE Bank CASE” 2005, nr 81, s. 15.

¹¹ J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1, s. 17.

szczeblu samorządowej władzy – gmina wiejska. Dane dotyczące PKB gromadzone są jedynie na poziomie województwa; i tak województwo lubelskie osiągnęło następujący poziom PKB (w mln zł): w 2007 r. – 45 504, w 2008 r. – 50 285, 2009 r. – 51 082, co pokazuje, że na poziomie województwa wielkość PKB z roku na rok wzrasta. Można stwierdzić, że wysokość i efektywność absorpcji wsparcia ze środków unijnych w województwie lubelskim jest wypadkową jego optymalnej gotowości instytucjonalnej, kadrowej i finansowej¹².

W przypadku czynników instytucjonalnych analizie poddano: kadencyjność wójta gminy, jego wiek i wykształcenie, dokumenty strategiczne będące w posiadaniu gminy, ich aktualizację, strukturę organizacyjną urzędu. W przypadku kadencyjności warto zauważyć, że największy odsetek wójtów gmin sprawuje swój urząd po raz czwarty (26%) oraz w obecnej funkcji piastuje swą funkcję pięć i więcej razy (23%) (rys. 4).



Rys. 4. Kadencyjność sprawowania urzędu wójta przez obecnie wybranego wójta

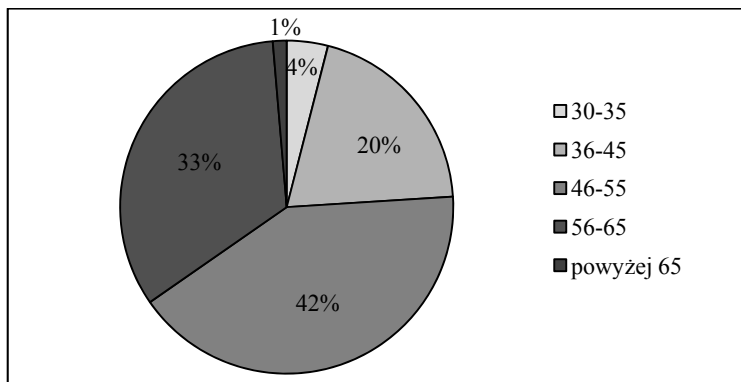
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.

Pytanie o wiek wójta stanowiło także element ankiety. Analizując odpowiedzi, można zdecydowanie podkreślić, iż wójtami są głównie mężczyźni (na 80 gmin tylko w jednym przypadku wójtem jest kobieta) w wieku 46-55 lat (42%) oraz 56-65 lat (33%) (rys. 5).

Gminy są zarządzane w dużej mierze przez wójtów posiadających wykształcenie wyższe (90%) (rys. 6).

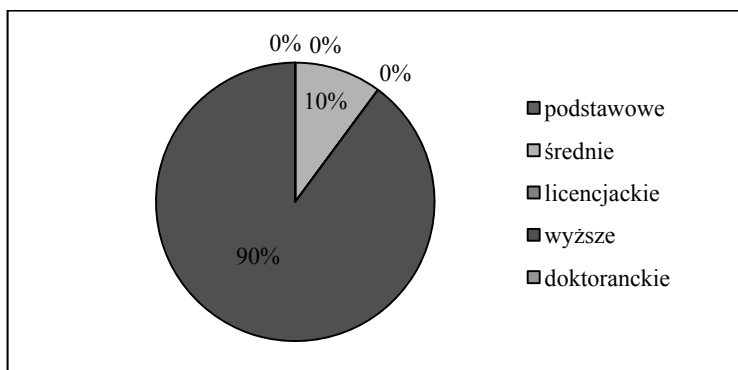
Najczęściej wójtami zostają osoby, które ukończyły studia o kierunku technicznym (29%) oraz administracyjnym (20%) (rys. 7). W przypadku drugiego w kolejności wybieranego kierunku studiów można wnioskować, iż wójtowie posiadają teoretyczne podstawy do administrowania, lecz nie mają podstaw do zarządzania (kierunek zarządczy studiowało tylko 5% wójtów).

¹² S. Pastuszka, *Diagnoza i ocena potencjalnych barier w absorpcji unijnej pomocy strukturalnej przez samorządy województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 2, s. 90.



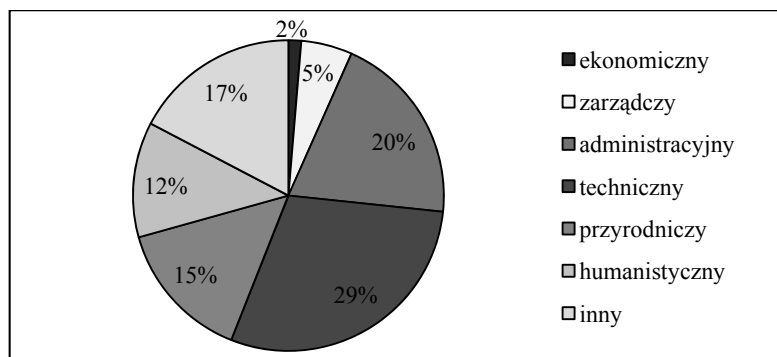
Rys. 5. Struktura wieku wójtów gmin

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.



Rys. 6. Struktura wykształcenia wójtów gmin wiejskich

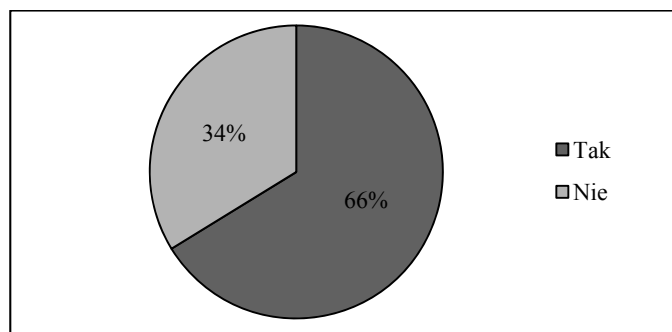
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.



Rys. 7. Struktura wykształcenia wójtów gmin z uwzględnieniem jego kierunku

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.

Analizie poddano także kwestię, czy gmina posiada w strukturze organizacyjnej urzędu specjalnie wydzielone stanowisko do spraw pozyskiwania funduszy pomocowych. Okazało się, że większość gmin wyodrębniła takie stanowisko (66%), ale są także gminy, które go nie mają (34%) (rys. 8), co może nasuwać pewne wnioski natury organizacyjnej. Jeśli nikt nie został ściśle zobligowany i przypisany do czynności związanych z pozyskiwaniem środków europejskich, to trudno wskazać, kto w urzędzie jest odpowiedzialny za brak aktywności w tym obszarze, a także za ewentualne błędy i uchybienia w procedurze aplikowania o dotacje.



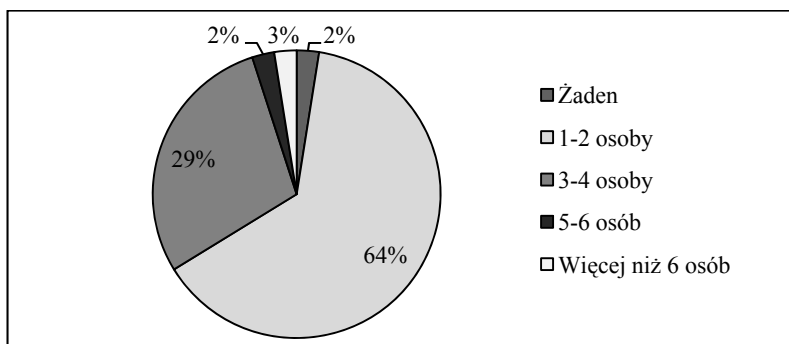
Rys. 8. Odsetek gmin, które w swojej strukturze organizacyjnej posiadają wydzielone stanowisko związane z pozyskiwaniem środków z UE

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.

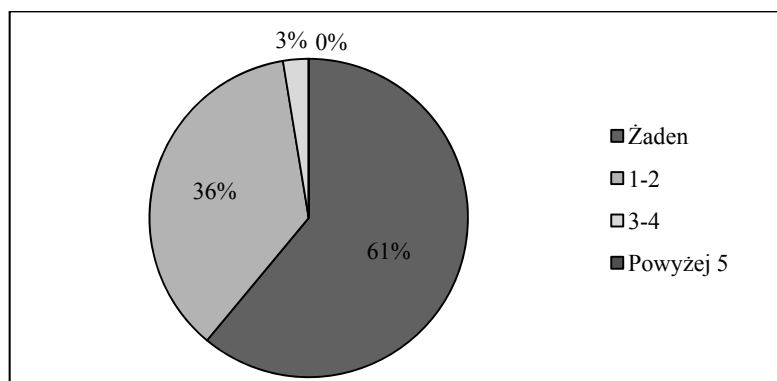
Analizując problem obsady kadrowej, podkreślić trzeba, że istotna jest zarówno liczba pracowników zaangażowanych w działania związane z projektowaniem działań inwestycyjnych na etapie koncepcji, pisania wniosku o dotację, realizacji przedsięwzięcia, jak i jego rozliczenia, monitoringu, kontroli i oceny. W związku z tym zapytano o liczbę pracowników wykonujących wcześniej wspomniane czynności. Okazało się, że w większości (64%) urzędów obsługę projektów współfinansowanych ze środków europejskich przypisano 1 lub 2 pracownikom (rys. 9).

W przypadku zasobów ludzkich nie jest istotna jedynie ich wielkość, ale także jakość. Stąd następnym zagadnieniem jest wykształcenie, a więc wiedza i umiejętności zdobyte w trakcie procesu kształcenia kadr. W przypadku większości urzędów nie ma pracowników posiadających wykształcenie kierunkowe, a więc wykształcenie wyższe lub podyplomowe z zarządzania funduszami UE lub europeistyki. 61% urzędów przyznało, że nie posiada pracowników z takim wykształceniem, 36% stwierdziło, że tylko 1 lub 2 pracowników legitymuje się takim wykształceniem (rys. 10).

Fakt ten również daje możliwości analizowania, czy gminy posiadają właściwą wiedzę i kompetencje w zakresie absorbowania środków europejskich.

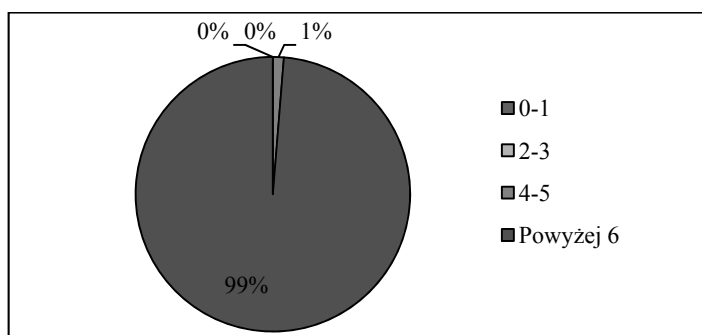


Rys. 9. Liczba pracowników zajmujących się obsługą projektów współfinansowanych ze środków UE
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.



Rys. 10. Odsetek gmin, w których pracownicy urzędów zajmujących się obsługą projektów UE posiadają wykształcenie kierunkowe (wyższe lub podyplomowe studia z zarządzania funduszami UE lub europeistyki)

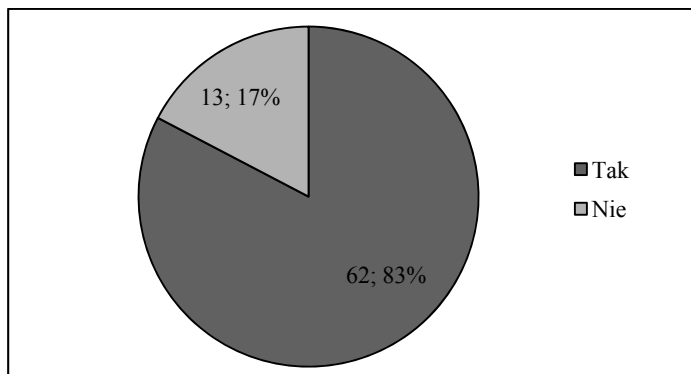
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.



Rys. 11. Liczba stanowisk pracy wyposażonych w komputer z dostępem do Internetu

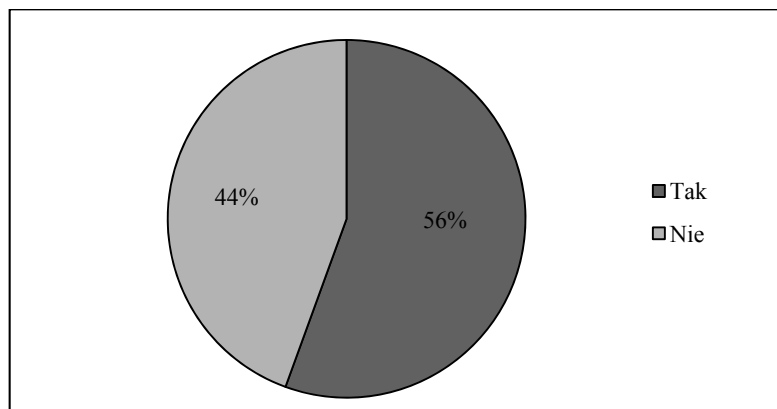
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.

Innym zagadnieniem jest przygotowanie techniczne do obsługi projektów współfinansowanych z funduszy europejskich. W jego ramach badano liczbę stanowisk pracy wyposażonych w komputer z dostępem do Internetu. 99% gmin stwierdziło, że posiada więcej niż 6 takich stanowisk (rys. 11). Wśród badanych gmin 62,83% posiadało program umożliwiający elektroniczny obieg dokumentów (rys. 12). Tak liczna grupa gmin, które posiadają sprzęt techniczny usprawniający pracę nad projektami, stanowi niewątpliwie korzystny element przygotowania do absorpcji.



Rys. 12. Odsetek gmin posiadających program umożliwiający elektroniczny obieg dokumentów
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.

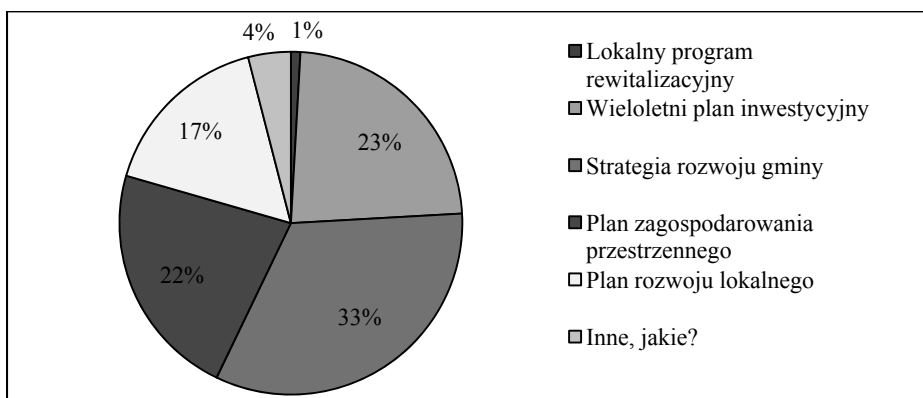
Odsetek gmin, które posiadają program komputerowy umożliwiający obsługę i rozliczenie projektów współfinansowanych ze środków europejskich, to 56% (rys. 13). Dane te dowodzą, że gminy coraz częściej inwestują w wyposażenie techniczne stanowiące pomoc w obsłudze projektów.



Rys. 13. Odsetek gmin korzystających z programów komputerowych umożliwiających obsługę i rozliczenie projektów współfinansowanych ze środków UE

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.

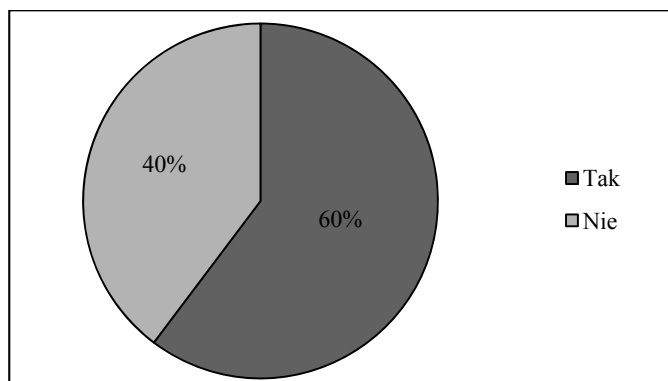
Ostatnim zagadnieniem związanym ze zdolnością absorpcyjną na poziomie instytucjonalnym jest istnienie strategicznego spojrzenia w przyszłość. Utożsamieniem strategicznego podejścia do zagadnień planowania rozwoju jest posiadanie dokumentów o wymiarze strategicznym. Największy odsetek badanych gmin posiadał opracowaną Strategię Rozwoju Gminy (33%) oraz Wieloletni Plan Inwestycyjny (23%), najmniej liczną grupę stanowią gminy, które opracowały Lokalny Program Rewitalizacyjny (1%) (rys. 14).



Rys. 14. Dokumenty strategiczne będące w posiadaniu gmin wiejskich województwa lubelskiego

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.

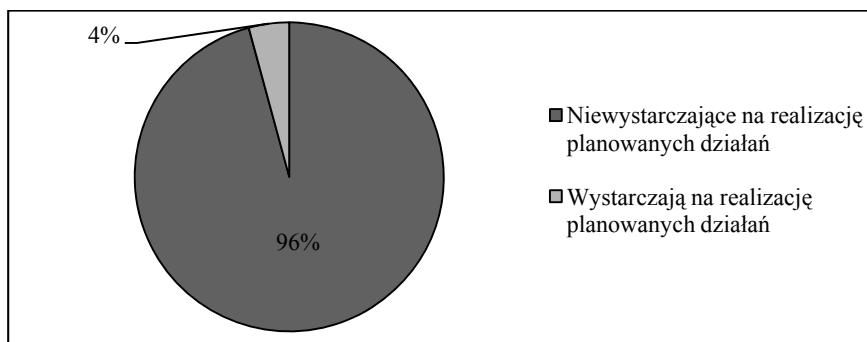
W przypadku Strategii Rozwoju Gminy 60% ankietowanych wskazało, że dokonuje jej aktualizacji, natomiast 40% nie aktualizuje danych zawartych we wspomnianym dokumencie (rys. 15).



Rys. 15. Odsetek gmin, które dokonywały aktualizacji Strategii Rozwoju Gminy

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.

Z punktu widzenia zdolności absorpcyjnej istotną kwestią jest finansowa zdolność do generowania wkładu własnego w przypadku projektów współfinansowanych ze środków europejskich. Zdecydowana większość gmin (96%) uznała posiadane zasoby finansowe za niewystarczające na realizację planowanych działań (rys. 16).



Rys. 16. Ocena posiadanych zasobów finansowych gmin wiejskich

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań ankietowych.

Z jednej strony brak możliwości finansowania ze środków własnych wszystkich planowanych inwestycji może być bodźcem do sięgania po środki wspólnotowe, z drugiej zaś może stanowić poważną barierę absorbowania środków pochodzących z budżetu UE.

5. Zakończenie

Absorpcja unijnej pomocy strukturalnej, dostępnej w latach 2007-2013, stwarza duże możliwości rozwojowe naszego kraju oraz perspektywę poprawy jakości życia społeczeństwa. Aktywnie i rozsądnie prowadzona, wykorzystująca fundusze strukturalne polityka regionalna przyczyni się do poprawy infrastruktury twardej i miękkiej oraz restrukturyzacji obszarów wiejskich. Problem zdolności regionów do pełnego i efektywnego wykorzystania środków pomocowych zasługuje na baczna uwagę. Istotne jest wskazanie czynników determinujących absorpcję środków, które ujawniają przede wszystkim braki i przeszkody w absorpcji. Dzięki dogłębnym analizom uwarunkowań absorpcji w przypadku każdej z gmin można wskazać istniejące w tym obszarze bariery i szanse.

Związek między absorpcją funduszy strukturalnych a sytuacją ekonomiczną jest paradoksalny. Praktyka wykazuje, że najwięcej regionów o niekorzystnej sytuacji ekonomicznej doświadcza również największych trudności w absorbowaniu środków z funduszy europejskich. Zmiany w świadomości przedstawicieli samorządów gminnych są również ważne, jak zmiany w warunkach funkcjonowania gminy. Badania terenowe dowiodły, że najtrudniej uzyskać dane od gmin, które złożyły najmniej

wniosek o dofinansowanie. Wniosek nasuwa się sam – jednym z warunków absorpcji jest aktywność gmin w sięganiu po wsparcie, która w dużym stopniu zależy od czynnika ludzkiego.

Literatura

- Boeckhout S., Boot L., Hollanders M., Reincke K.J., Maarten de Vet J., *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. NEI Regional and Urban Development*, Principal Report for EC DG Regio/DG Enlargement, Rotterdam 2002.
- Bourguignon F., Sundberg M., *Absorptive Capacity and Achieving the MDG's*, UNU-WIDER, "Research Paper" 2006, nr 47.
- Georgescu G., Researcher S., *Determinants of increasing EU funds. Absorption capacity in Romania*, Institute of National Economy.
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1.
- Laurentiu D., *The analysis of absorption capacity of European funding in The north western region of Romania*, University of Oradea Faculty of Economics, Oradea.
- Pastuszka S., *Diagnoza i ocena potencjalnych barier w absorpcji unijnej pomocy strukturalnej przez samorządy województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 2.
- Stan wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.12.2010*, www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Documents/stan_wdrazania_RPO_31122010.pdf.
- Šumpíková, M., Klazar J.P.S., *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*, Conference Proceedings of the 12th NISPAcee Conference, Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a New Divide, Vilnius, Lithuania, 13-15 May 2004.
- Tatar M., *Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds*, "Hal-duskultuur – Administrative Culture" 2010, nr 11.
- Żuber P., *Absorpcja funduszy strukturalnych – Polska na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Absorpcja funduszy strukturalnych*, „Zeszyty BRE Bank CASE” 2005, nr 81.
- Żywioł M., *Zmiany w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych w nowym okresie programowania 2007-2013*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.
- www.mrr.gov.pl.

CONDITIONING OF ABSORPTION OF THE EUROPEAN UNION FUNDS ON THE EXAMPLE OF COMMUNES OF THE LUBELSKIE VOIVODESHIP

Summary: The article is an attempt to show crucial factors of the absorption of European funds which local governments tried to get. The analyses included in the study concern 80 rural communes of the Lubelskie Voivodeship which answered in the questionnaire survey. The article mainly tries to show the conditioning of absorption of accessible funds in the programming period 2007-2013. Therefore applications submitted up to 31 December 2010 were being analysed. The program, in which communes had most often filed applications, was discussed in this study, i.e. the Regional Operational Programme of the Lubelskie Voivodeship.

Keywords: European funds, local government, absorption.