

**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](http://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](http://www.ceeol.com)  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://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

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

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

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

## Summaries

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

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

---

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

**Dorota Wyszowska**

Uniwersytet w Białymstoku

---

## ZDOLNOŚĆ ABSORPCYJNA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE ŚRODKÓW POMOCOWYCH UE (NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO)

---

**Streszczenie:** Wprowadzane zmiany w przepisach prawnych narzucających na samorządy obowiązek realizacji dodatkowych zadań oraz pogarszająca się sytuacja gospodarcza zarówno na świecie, jak i w kraju powodują, że nowego znaczenia nabiera pytanie o zdolność absorpcyjną jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do środków pomocowych Unii Europejskiej. Mając na uwadze, że możliwości pozyskiwania środków pomocowych w znacznej mierze uzależnione są od sytuacji finansowej jednostek, w artykule została podjęta próba oceny zdolności zaabsorbowania dotacji unijnych przez JST na przykładzie gmin z województwa podlaskiego. Dokonano także próby oceny wpływu zmian w sposobie obliczania limitów deficytu samorządu – reguł ustawowych na zdolność absorpcyjną tych jednostek.

**Słowa kluczowe:** nadwyżka operacyjna, reguła wydatkowa, zdolność absorpcyjna, projekt europejski.

### 1. Wstęp

Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej jednostki samorządu terytorialnego uzyskały dostęp do szerokiego strumienia bezzwrotnej pomocy. Ze względu na znaczne zaniedbania inwestycyjne, zwłaszcza w zakresie luki infrastrukturalnej, podejmowały one starania o pozyskanie środków unijnych na realizację inwestycji polegających na rozbudowie i modernizacji dróg, sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, porządkowania gospodarki odpadami itp. Dotychczasowe zasilenie środkami z bezzwrotnej pomocy pozwoliło na wykonanie najpilniejszych inwestycji ułatwiających samorządom wypełnianie przypisanych im ustawowo zadań.

Zrealizowane dotychczas projekty nie zaspokoiły jednak wszystkich potrzeb JST, a w wielu przypadkach rozbudziły jedynie ich nadzieję na poprawę sytuacji. Dobiegający końca okres programowania 2007-2013 skłania do refleksji na temat zdolności absorpcyjnych tych jednostek tak obecnie, jak i w kolejnej perspektywie finansowej, zwłaszcza wobec dokonujących się zmian prawnych oraz postępującego



pogorszenia ogólnej sytuacji gospodarczej mającej także swoje odzwierciedlenie w stanie finansów publicznych.

W niniejszym artykule podjęto próbę określenia zdolności absorpcyjnych JST na przykładzie gmin z województwa podlaskiego. Realizacja tak określonego celu wymaga przeanalizowania literatury, danych finansowych samorządów oraz oceny ich sytuacji finansowej z wykorzystaniem wskaźników określanych przez Ministerstwo Finansów.

## 2. Zdolność absorpcyjna samorządów oraz czynniki ją kształtujące

Samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z głównych podmiotów kreujących i realizujących politykę rozwoju i jest zarazem największym biorcą środków unijnych. W ramach alokacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 z zakontraktowanych 194 mld zł JST pozyskały blisko 60 mld zł (tj. 31%). Sytuacja ta jest jeszcze bardziej korzystna w odniesieniu do Regionalnych Programów Operacyjnych, gdzie na 54 mld zł aż 32 mld zł przypadły dla samorządów (59%)<sup>1</sup>. Pozyskiwanie przez nie środków finansowych z budżetu UE łączy się jednak z koniecznością spełnienia określonych kryteriów oraz zastosowania się do przyjętych w Unii zasad wynikających z przepisów prawa europejskiego oraz krajowego. Można zatem stwierdzić, iż aby samorządy mogły pozyskiwać środki pomocowe, muszą posiadać zdolność absorpcyjną, którą można zdefiniować jako możliwość pozyskania pomocy zgodnie z zasadami wspólnotowej polityki spójności (stopień wypełnienia kryteriów przyznania dotacji). Czynniki wpływające na możliwości zaabsorbowania środków UE przez samorządy można podzielić na<sup>2</sup>:

- wynikające z ich kondycji finansowej, której miarą jest zdolność finansowa jednostek do wygospodarowania odpowiedniej wielkości środków na realizację projektów (nadwyżka finansowa),
- dotyczące przygotowania kompleksowego systemu strategii i planów wieloletnich stanowiących podstawowy element wypełnienia unijnej zasady programowania,
- związane z funkcjonowaniem instytucjonalnego systemu absorpcji oraz ze sprawnym systemem przepływów finansowych<sup>3</sup>.

Sytuacja finansowa JST determinowana jest z jednej strony możliwością pozyskania przez nie dochodów<sup>4</sup>, z drugiej zaś – wielkością potrzeb wydatkowych wyni-

<sup>1</sup> Według informacji MRR: [http://www.ortyl.senat.pl/images/strona/201201\\_bienkowska.pdf](http://www.ortyl.senat.pl/images/strona/201201_bienkowska.pdf) [dostęp 21.03.2012].

<sup>2</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1567.pdf> [dostęp 19.03.2012].

<sup>3</sup> Szerzej o uwarunkowaniach wykorzystania środków pomocowych przez JST w: D. Wyszowska, *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.

<sup>4</sup> Źródła dochodów ustalone są w Ustawie z dnia 23 listopada 2003 r. o dochodach JST (DzU 2010 nr 80, poz. 526).

kających z realizowanych przez nie zadań publicznych<sup>5</sup>. W Polsce samorządy nie mają swobody kreowania źródeł dochodów, mogą jedynie działać w granicach ustawowych. Ich możliwości w tym zakresie są znacznie ograniczone, biorąc pod uwagę zwłaszcza strukturę dochodów w układzie własnych i transferowych. Podobnie sytuacja kształtuje się w zakresie wydatków. Są one pochodną przypisanych samorządom zadań (głównie w odniesieniu do obligatoryjnych). Poszerzanie ich zakresu wpływa niekorzystnie na możliwości wygoszparowania środków na realizację projektów europejskich<sup>6</sup>. Można zatem stwierdzić, iż o zdolności finansowej samorządów do absorpcji środków pomocowych decydują przede wszystkim takie czynniki, jak:

- relacja dochodów własnych do dochodów ogółem,
- wielość i zakres zadań ustawowych obligatoryjnych,
- wynik operacyjny (nadwyżka finansowa),
- zdolność kredytowa jednostek.

Uwzględniając powyższe czynniki, należy zauważyć, że JST w Polsce wykazują się niskim stopniem samodzielności dochodowej (zwłaszcza w sytuacji nieuwzględniania w dochodach własnych udziałów w podatkach dochodowych PIT i CIT), są na nie nakładane nowe zadania bez dokonania rekompensaty w ich dochodach, co ma bezpośrednie przełożenie na ich wyniki operacyjne oraz zdolność kredytową. Wystarczy wspomnieć, że od roku 2000 samorządom przybyło w sumie 60 dodatkowych zadań, co naraziło ich budżety na straty<sup>7</sup>. Wskaźniki udziału dochodów własnych gmin z terenu województwa podlaskiego na tle tego typu jednostek kraju zostały zaprezentowane w tab. 1.

**Tabela 1.** Udział dochodów własnych w dochodach gmin ogółem

Wyszczególnienie	2003	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	w %							
Gminy ogółem – Polska	44,7	46,5	44,9	43,9	46,6	49,3	46,3	44,6
Podlaskie	35,2	38,6	36,0	34,2	37,5	40,9	37,1	37,9
Gminy miejskie – Polska	57,7	60,9	59,8	59,0	61,6	65,2	61,9	58,8
Podlaskie	42,7	51,5	49,5	48,1	53,0	56,0	51,7	51,6
Miasta na prawach powiatu – Polska	55,7	63,4	64,5	64,5	65,7	69,5	66,1	63,6
Podlaskie	38,8	47,4	49,5	48,4	51,7	55,0	49,6	44,9

\* Analizując dane, należy pamiętać, iż w roku 2004 nastąpiło istotne zwiększenie udziałów JST w podatkach PIT i CIT, np. udział gmin w PIT wzrósł z 27,6 do 35,7%, a województwa w CIT z 0,5 do 15,9%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

<sup>5</sup> Zadania gminy zostały zdefiniowane w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Od momentu powołania do życia JST toczy się dyskusja nad adekwatnością przydzielonych im źródeł dochodów w stosunku do przydzielonych zadań – problem decentralizacji finansów publicznych.

<sup>6</sup> Projektem europejskim nazywane są wszelkie działania/projekty dofinansowywane z bezzwrotnej pomocy UE (głównie z EFRR oraz EFS i FS).

<sup>7</sup> A. Radwan, *Samorządy mają dosyć obciążeń ponad siły*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12.03.2012, nr 50.

Zaprezentowane wskaźniki kształtowałyby się znacznie mniej korzystnie, gdyby w dochodach własnych nie należało uwzględniać wpływów w PIT i CIT, na które samorządy nie mają bezpośredniego wpływu. Analiza danych zawartych w tab. 1 pozwala stwierdzić, iż w całym analizowanym okresie samodzielność dochodowa podlaskich gmin była znacznie niższa niż ogółu tego typu jednostek w kraju. Najkorzystniej na tym tle wypadają w Podlaskiem gminy miejskie, podczas gdy w Polsce najwyższym stopniem samodzielności charakteryzowały się miasta na prawach powiatu. Na uwagę zasługuje fakt, iż w przypadku gmin miejskich oraz miast na prawach powiatu wskaźniki samodzielności uległy obniżeniu.

Dokonując oceny zdolności absorpcyjnych samorządów, należy przeanalizować wielkości osiągniętych przez nie nadwyżek operacyjnych oraz poziom ich zadłużenia, zwłaszcza w kontekście planowanych w tym zakresie zmian.

### 3. Nadwyżka operacyjna i jej wpływ na zdolność absorpcyjną

Nadwyżka operacyjna to różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi<sup>8</sup>. Jej wysokość określa swego rodzaju wynik finansowy działalności bieżącej jednostki, informując o tym, ile samorządowi pozostało dochodów o charakterze stabilnym, cyklicznym, po sfinansowaniu wszystkich wydatków o takim samym charakterze. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych z roku 2009 każdy samorząd, począwszy od roku 2011, musi w swoim budżecie, na poziomie zarówno planu, jak i wykonania, wykazywać nadwyżkę operacyjną z zastrzeżeniem art. 242 ustawy. Sytuacja, w której jednostki notowałyby deficyt operacyjny, w celu finansowania wydatków bieżących musiałyby sięgnąć po dochody majątkowe, czyli takie, które realizowane są incydentalnie, lub też zaciągnąć zobowiązania na sfinansowanie wydatków bieżących. Tego typu rozwiązania w konsekwencji prowadzić mogłyby do powstania pętli zadłużenia. Prawny zakaz występowania w budżecie samorządu deficytu operacyjnego powinien skłaniać samorządy do poszukiwania dodatkowych dochodów (co jest praktycznie niemożliwe) lub też do poszukiwania oszczędności w wydatkach bieżących (co również jest utrudnione ze względu na poszerzający się zakres zadań ustawowych). Według danych Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów samorządowych w ostatnich latach nadwyżkę operacyjną wykazywała zdecydowana większość jednostek. Jednakże w ostatnich trzech latach odnotowywano systematyczny jej spadek, co doprowadziło do obniżenia puli wolnych środków o 1/3. Spadek nadwyżki przy jednocześnie wysokich wydatkach inwestycyjnych związanych z napływem środków UE wpływa na wzrost zadłużenia JST<sup>9</sup>. Zestawienie średnich wielkości nadwyżki operacyjnej podlaskich samorządów przedstawiono w tab. 2.

<sup>8</sup> Jest to najbardziej syntetyczna ocena kondycji finansowej samorządu, potencjału inwestycyjnego samorządu oraz zdolności kredytowej informująca o tym, jakimi środkami dysponuje jednostka po pokryciu najbardziej podstawowych potrzeb bieżących. Nadwyżkę operacyjną jednostka samorządu terytorialnego może przeznaczyć np. na inwestycje bądź spłatę zadłużenia. Odwrotnością nadwyżki operacyjnej jest deficyt operacyjny, czyli sytuacja, która może oznaczać, iż np. jednostka zadłuża się, by pokryć bieżące potrzeby.

<sup>9</sup> *Raport roczny 2011. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Część I*, Departament Strategii i Analiz, PKO BP SA, Warszawa 2011.

**Tabela 2.** Nadwyżka operacyjna w JST województwa podlaskiego na tle kraju [zł]

Wyszczególnienie	Średnia nadwyżka			Mediana nadwyżki		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Polska						
Gminy	3 649 808	2 955 304	2 512 189	2 233 574	1 958 148	1 454 115
Powiaty	3 845 145	3 435 291	3 533 368	3 263 335	2 952 075	2 875 334
Miasta na prawach powiatu	105 713 667	57 131 568	50 082 144	55 554 432	30 958 603	22 078 761
Województwo	175 232 388	118 970 721	82 088 752	161 998 630	119 543 794	70 833 414
Woj. podlaskie						
Gminy	2 288 966	2 147 323	1 580 478	1 544 925	1 598 636	1 048 408
Powiaty	3 683 773	4 162 731	4 084 218	3 149 274	3 754 525	3 281 350
Miasta na prawach powiatu	57 847 596	34 189 213	25 425 885	32 521 466	19 418 702	17 285 945
Województwo*	101 562 312	113 710 930	87 328 286			

\* Wartość dla województwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analizując wielkości zaprezentowane w tab. 1, można stwierdzić, iż JST z województwa podlaskiego charakteryzowały się niższymi średnimi wielkościami nadwyżki operacyjnej od wartości średnich osiąganych przez tego typu jednostki w Polsce. W ostatnich trzech latach suma nadwyżki gmin z województwa podlaskiego spadła z poziomu 218,7 mln zł do 151,1 mln zł (tj. o 31%). Biorąc zaś pod uwagę wartość mediany, należy zauważyć, iż ponad połowa gmin wypracowała nieco ponad 1 mln nadwyżki, gdy w kraju wartość ta ukształtowała się na poziomie wyższym o blisko 30%.

Rosnące wydatki bieżące związane z koniecznością realizacji nowych zadań, presją na wzrost wydatków bieżących na oświatę, służbę zdrowia i pomoc społeczną, jak również ponoszeniem podwyższonych kosztów eksploatacji urządzeń infrastruktury wybudowanych z wykorzystaniem unijnego wsparcia może prowadzić do dalszego spadku nadwyżki operacyjnej, co przy ograniczonych dochodach majątkowych może stanowić istotną barierę w sięganiu po unijne wsparcie.

Z drugiej strony znaczne powiązanie finansów JST z koniunkturą gospodarczą w kraju (1/4 dochodów ogółem i ponad 40% dochodów własnych stanowią wpływy z PIT i CIT) powoduje, że dochody samorządów są istotnie wrażliwe na zmianę koniunktury, co w konsekwencji, przy niekorzystnej sytuacji rynkowej oraz w zakresie finansów publicznych, może dodatkowo znacząco ograniczać możliwości absorpcyjne JST<sup>10</sup>. Problemy te potęgować będą proponowane przez rząd zmiany ustawowe

<sup>10</sup> P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, MUNICYPIUM SA, Warszawa 2011, s. 324.

w zakresie ograniczania limitów zadłużania samorządów<sup>11</sup>. Można przewidywać, że będą one niekorzystnie wpływać na zdolność samorządów do zapewnienia wkładu własnego do realizacji projektów współfinansowanych środkami unijnymi.

#### **4. Konsekwencje wprowadzenia reguł ustawowych zadłużenia dla zdolności absorpcyjnej JST**

Obecnie obowiązują dwa ograniczenia w zakresie limitów zadłużania się samorządów: ograniczenie długu do 60% dochodów ogółem oraz wydatków na spłatę długu maksymalnie na poziomie 15% dochodów<sup>12</sup>. Od początku 2014 r. wskaźniki zadłużenia miały przyjąć formułę wskaźnika zindywidualizowanego dla JST jedynie w zakresie limitów obsługi zadłużenia. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 2009 r. średnia relacja nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody z majątku do dochodów ogółem z trzech lat poprzedzających rok budżetowy miała stanowić jedyne górne ograniczenie relacji obsługi zadłużenia do dochodów ogółem. W wielu przypadkach, szczególnie gmin wiejskich, zastosowanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia opierającego się na wysokości nadwyżki operacyjnej spowodowałoby konieczność ograniczenia zadłużenia, a to ograniczyłoby lub uniemożliwiło ich sięganie po unijne środki. Jednak dzięki tej zmianie silne samorzady miały zyskać większą swobodę w zadłużaniu się, w sytuacji bowiem, gdyby były w stanie spłacać zaciągnięte kredyty i pożyczki, ich dług nie byłby limitowany w stosunku do dochodów. Nowe zasady miały obowiązywać po czteroletnim okresie przygotowania do ich wprowadzenia.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost zadłużenia samorządów. Wystarczy wspomnieć, iż jego poziom w ostatnich dwóch latach powiększył się z 24 mld zł do 45,5 mld zł (tj. o blisko 90%). Wielkość zobowiązań gmin województwa podlaskiego zaprezentowano w tab. 3.

Wielkości zaprezentowane w tab. 3 nie pozwalają na ocenę sytuacji poszczególnych jednostek mają jedynie na celu zasygnalizowanie problemu wzrostu poziomu ich zobowiązań w ostatnich latach. W najbardziej niekorzystnej sytuacji znajdują się gminy miejsko-wiejskie. Poziom zadłużenia gmin województwa podlaskiego jest istotnie zróżnicowany. Narastające zobowiązania mogą w znacznym zakresie przyczynić się do ograniczenia jednostek w sięganiu po unijne wsparcie w kolejnych latach.

Ograniczenia możliwości zadłużania się jednostek mogą się znacznie nasilić, w ostatnim czasie pojawiły się bowiem nowe propozycje dotyczące wyznaczenia maksymalnego poziomu zadłużania się samorządów. Proponowane zmiany wprowadza-

<sup>11</sup> Ł. Zalewski, *Reguły ustawowe obniżą samodzielność finansową*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 marca 2012, nr 60.

<sup>12</sup> Uwzględniając wyłączenia pewnych kategorii wydatków zgodnie z zapisami ustawy.

**Tabela 3.** Zobowiązania gmin województwa podlaskiego w latach 2008-2010

Wyszczególnienie	Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem – średnia (%)			Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia – średnia (%)			Zobowiązania ogółem na mieszkańca – średnia (zł)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Gminy ogółem	9,9	14,3	28,3	4,5	3,5	4,7	228,2	333,5	585,1
Gminy miejskie	11,6	13,8	24,8	4,0	4,3	4,2	259,5	280,9	553,0
Gminy miejsko-wiejskie	13,1	19,1	31,3	5,3	4,4	5,7	272,9	409,3	687,7
Gminy wiejskie	8,6	12,8	27,8	4,3	3,1	4,5	209,3	315,0	555,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

ją najbardziej restrykcyjne od 20 lat zasady. JST mają stosować, oprócz obecnie obowiązujących limitów, także wspomniany już zindywidualizowany wskaźnik uzależniony od wypracowywanej nadwyżki operacyjnej. Połączenie wszystkich tych limitów doprowadzi do ograniczenia zadłużenia wszystkich samorządów, silne jednostki o dużym potencjale (miasta) nie będą bowiem mogły się zadłużać ze względu na wskaźnik 60% (limit wobec dochodów), a małe – ze względu na indywidualny wskaźnik (limit wobec nadwyżki). W konsekwencji duża część samorządów będzie zmuszona do rezygnacji lub zaniechania realizacji inwestycji rozwojowych w znacznej mierze finansowanych ze środków bezzwrotnej pomocy unijnej.

Zastrzeżenie limitów zadłużenia według wyjaśnień MRR nie powinno odbić się na możliwościach pozyskiwania środków ze względu na fakt, iż zmienione przepisy zapewniają wyłączenie z limitu zadłużenia zaciąganych przez samorzady zobowiązań przeznaczonych na finansowanie projektów unijnych w kwocie odpowiadającej refundacji. Ministerstwo nie dostrzegło jednak, iż samorzady zaciągają zobowiązania nie tylko na część podlegającą refundacji, ale także na finansowanie własnego wkładu, który może wahać się w granicach 30-50% wartości projektu. Problemem pozostaje w dalszym ciągu zaliczanie bądź nie do limitu deficytu wydatków samorządów na spłatę długów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przekształconych w spółki.

Możliwości absorpcyjne jednostek ulegną znacznemu ograniczeniu, co przy zwiększonym finansowaniu dla regionów najbiedniejszych może spowodować problemy z wykorzystaniem środków UE przez JST tak z województwa podlaskiego, jak i innych regionów borykających się z podobnymi problemami, np. województw tzw. ściany wschodniej.

## 5. Podsumowanie

Stałe poszerzanie zakresu działania samorządów bez zapewnienia im odpowiednich środków finansowych ogranicza wypracowywanie przez nie środków na realizację projektów inwestycyjnych. Od momentu wstąpienia Polski do UE są one finansowane głównie z udziałem środków wspólnotowej polityki spójności. Dodatkowym utrudnieniem pozyskiwania unijnego wsparcia jest pogarszająca się sytuacja finansowa kraju wynikająca z globalnego pogorszenia koniunktury na polskim i światowym rynku. Źródłem dochodów samorządów jest bowiem wypracowany PKB, a jego spadek lub utrzymanie się na niezmiennym poziomie będą miały bezpośrednie przełożenie na wielkość osiąganych przez nie dochodów. Szacuje się, że w ślad za spadkiem dochodów budżetu państwa z podatków dochodowych PIT i CIT zmniejszą się wpływy do budżetów samorządów, ponieważ otrzymują one z budżetu blisko 50% z PIT i 8% z CIT. W nowelizacji budżetu państwa rząd zredukował wpływy z PIT o 14,5 % w stosunku wcześniejszych planów, co oznacza, że o tyle zmniejszą się też dochody samorządów z tego tytułu. Samorzady tracą też na zastój na rynku nieruchomości. Mniejsza liczba transakcji powoduje bowiem spadek wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz opłat za wieczyste użytkowanie gruntów.

Tego typu problemy dotkną zwłaszcza samorządów biedniejszych części kraju, w tym z terenu województwa podlaskiego, których szansą na przyspieszenie procesu zmniejszenia luki rozwojowej są środki z bezzwrotnej pomocy unijnej. Jednakże może okazać się, że ich sytuacja finansowa nie pozwoli na sięganie po unijne pieniądze.

Pozyskane dotychczas środki unijne pozwoliły jednostkom rozbudować w znacznym stopniu urządzeń infrastrukturalnych, co spowodowało wzrost kosztów ich bieżącego utrzymania. W części koszty te samorzady mogą przerzucić na bezpośrednich użytkowników, część jednak w zwiększonej wysokości muszą pokryć samodzielnie, co także niekorzystnie wpływa na ich możliwości wypracowania nadwyżki operacyjnej.

Dodatkowe zwiększenie dyscypliny w zakresie limitów zadłużenia samorządów spotęguje trudności w pozyskiwaniu środków z bezzwrotnej pomocy unijnej, zwłaszcza w przypadku słabszych finansowo jednostek, do których można zaliczyć znaczną część gmin z terenu województwa podlaskiego.

## Literatura

- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.
- Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1567.pdf> [dostęp 19.03.2012].
- Pietruszka S., *Diagnoza i ocena potencjalnych barier w absorpcji unijnej pomocy strukturalnej przez samorzady województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 2(28).

- Raport roczny 2011. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Część I*, Departament Strategii i Analiz, PKO BP SA, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, MUNICYPIUM SA, Warszawa 2011.
- Wyszowska D., *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.
- Zalewski Ł., *Reguły ustawowe obniżą samodzielność finansową*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 marca 2012, nr 60.
- Żółciak T., *Samorządom lokalnym odbiera się możliwości rozwoju*, „Dziennik Gazeta Prawna” 14 marca 2012, nr 52.

### **SELF-GOVERNMENT ENTITIES’ ABSORPTION CAPACITY OF EU AID FUNDS (PODLASKIE VOIVODESHIP COMMUNES – CASE STUDY)**

**Summary:** Changes in the provisions imposing additional duties on self-government entities as well as the worsening economic situation both in the world and in Poland bring a new meaning to the issue of self-government entities’ absorption capacity. The article is an attempt to evaluate the capacity of self-government entities to absorb EU subsidies taking account of the fact that the possibilities of acquiring aid funds largely depend on the financial standing of the entities. The research has been carried out in communes of Podlaskie Voivodeship. The article is also an attempt to evaluate the influence of the changes in the statutory rules related to calculating budget deficit on the absorption capacity of these entities.

**Keywords:** gross operating surplus, rule of expenditure, absorption capacity, European project.