

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

306

Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-386-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Jan Borowiec , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce	24
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu	37
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
Iwona Dorota Czechowska , Rachunki osobiste dla klientów 60+	61
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu	73
Joanna Działo , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
Ryta Dziemianowicz , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
Joanna Fila , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty	110
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
Piotr Gut , Model odwróconej płatności (<i>reverse charge</i>) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej	143
Marcin Idzik , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
Maria Jastrzębska , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego	166
Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich	178
Anna Kobialka , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny	190
Teresa Kondrakiewicz , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
Iwa Kuchciak , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
Elwira Leśna-Wierszołowicz , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce	225
Paweł Marszałek , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
Grzegorz Matysek , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

Danuta Milaszewicz , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
Magdalena Miszczuk , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia	272
Anna Murdoch , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju	285
Piotr Ptak , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
Witold Rakowski , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym	311
Halina Rechul , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
Wioleta Samitowska , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP	338
Przemysław Siudak , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
Andrzej Sobczyk , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011	362
Michał Sosnowski , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce	372
Feliks Marek Stawarczyk , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech	386
Igor Styn , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową	397
Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Kłyta , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego	409
Waldemar Szczepaniak , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011	418
Tomasz Śmietanka , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012	430
Tomasz Uryszek , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	442
Alina Walenia , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych	454
Jerzy Wąchoł , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych	466
Radosław Witczak , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych	478
Iwona Wojciechowska-Toruńska , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna	488

Katarzyna Wójtowicz , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
Dorota Wyszowska , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	513
Jolanta Zawora , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
Anna Zielińska-Chmielewska , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko	534
Dagmara Zuzek , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
Arkadiusz Żabiński , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

Summaries

Jan Borowiec , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012	23
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations	36
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis	47
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Assessment of the banking sector in Europe	60
Iwona Dorota Czechowska , Personal accounts for clients 60+.....	72
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis	85
Joanna Działo , Does the European Union need a fiscal union?	97
Ryta Dziemianowicz , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
Joanna Fila , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects	119
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Personal debt ratio of local government – system problems	131
Piotr Gut , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse	142
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
Marcin Idzik , Financial exclusion – empirical approach.....	165
Maria Jastrzębska , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit	177

Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
Anna Kobialka , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
Teresa Kondrakiewicz , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
Iwa Kuchciak , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion	224
Elwira Leśna-Wierszółowicz , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland	234
Paweł Marszałek , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
Grzegorz Matysek , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes	259
Danuta Milaszewicz , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy	271
Magdalena Miszczuk , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
Anna Murdoch , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives	297
Piotr Ptak , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012	310
Witold Rakowski , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010	324
Halina Rechul , Financial independence of local government units in Poland	337
Wioleta Samitowska , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
Przemysław Siudak , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
Andrzej Sobczyk , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011	371
Michał Sosnowski , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
Feliks Marek Stawarczyk , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany	396
Igor Styn , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy	408
Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county	417
Waldemar Szczepaniak , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011	429

Tomasz Śmietanka , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
Tomasz Uryszek , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
Alina Walenia , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
Jerzy Wąchol , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data	477
Radosław Witczak , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
Iwona Wojciechowska-Toruńska , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy	500
Katarzyna Wójtowicz , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries	512
Dorota Wyszowska , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020	522
Jolanta Zawora , Financial independence of communes during economic slowdown	533
Anna Zielińska-Chmielewska , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA	546
Dagmara Zuzek , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
Arkadiusz Żabiński , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries	567

Anna Kobialka

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

WYKORZYSTANIE FUNDUSZY UNIJNYCH W FINANSOWANIU WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO LUBELSZCZYZNY

Streszczenie: Jednostki samorządu terytorialnego, jako samodzielne podmioty w zakresie gospodarki finansowej, mogą pozyskiwać dodatkowe środki na realizację zadań. Jednostki samorządowe w coraz większym stopniu korzystają z dodatkowych źródeł finansowania, jakimi są środki ze źródeł zagranicznych. Są to środki pochodzące z budżetu UE udzielane w ramach wspólnej polityki rozwoju. W opracowaniu określono stopień wykorzystania funduszy unijnych w finansowaniu zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim. W tym celu została przeprowadzona analiza poziomu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w latach 2007-2011 oraz analiza udziału w wydatkach inwestycyjnych zadań współfinansowanych ze środków zagranicznych.

Słowa kluczowe: środki zagraniczne, fundusze unijne, jednostki samorządu terytorialnego, inwestycje infrastrukturalne.

1. Wstęp

Gminy, powiaty i województwa jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego¹ i podziału administracyjnego kraju² są odpowiedzialne nie tylko za własny rozwój, ale też rozwój regionu, w jakim są położone. Region bowiem można rozpatrywać w kontekście przyrodniczym, gospodarczym, administracyjnym, dlatego można przyjąć, że region to określony obszar, również zbiór jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie jednostki samorządowe, jako te najbliższe związane z mieszkańcami, powinny być odpowiedzialne za rozwój regionalny. Region bowiem jest często utożsamiany z kategorią województwa samorządowego, ale może też być rozumiany jako obszar funkcjonowania podstawowych jednostek samorządowych, czyli gmin. Istotnym determinantem rozwoju gospodarczego jednostek samorządo-

¹ Jednostki samorządu terytorialnego określane będą w opracowaniu skrótem jst.

² A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004, s. 40-42.

wych i regionów są inwestycje infrastrukturalne, które przyczyniają się do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej³.

Gminy, jako samodzielne podmioty w zakresie gospodarki finansowej, mogą pozyskiwać dodatkowe środki na realizację stawianych przed nimi zadań. Jednostki samorządowe w coraz większym stopniu korzystają z dodatkowych źródeł finansowania, jakimi są środki ze źródeł zagranicznych. Jest to szczególnie istotne w kontekście dużych dysproporcji pomiędzy regionami, w jakich zlokalizowane są poszczególne jednostki samorządowe. Jako jeden z czynników rozwojowych gmin i pozostałych jst wymieniane jest położenie. Województwo lubelskie jest regionem biednym i w związku z tym ma mniejszy potencjał dochodowy i możliwości rozwojowe. Jednostki położone w regionach biedniejszych i słabiej rozwiniętych zmuszone są do oszczędzania, natomiast położone w bogatych regionach mogą więcej wydawać na inwestycje samorządowe⁴.

Od roku 2007 w ramach Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa jednostki samorządu terytorialnego mogły wykorzystywać środki finansowe na rozwój gospodarczy, regionalny i społeczny. Dodatkowe fundusze pozyskiwały one z puli środków finansowych funduszy europejskich, zgodnie z celami i priorytetami Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 i Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich⁵.

Polityka spójności pomaga państwu Europy Środkowej „gonić” poziom rozwoju w Europie Zachodniej. Jest ona przede wszystkim źródłem stabilnego finansowania inwestycji unowocześniających gospodarke i tworzących nowe miejsca pracy oraz działań podwyższających umiejętności pracowników⁶. Dzięki funduszom unijnym i inicjatywom samorządów zwiększa się długość sieci wodociągowych i kanalizacji, powstają oczyszczalnie ścieków i stacje uzdatniania wody. Środki zagraniczne przeznaczone są również na budowę i remonty dróg oraz poprawę jakości funkcjonowania transportu publicznego⁷.

Polska Wschodnia korzysta z trzech głównych strumieni finansowania rozwoju: programów regionalnych, ponadregionalnego Programu Rozwój Polski Wschodniej oraz z programów krajowych, takich jak: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka oraz Kapitał Ludzki⁸.

³ D. Hajdys, *Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007 nr 10, s. 5.

⁴ M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużania jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009 nr 4, s. 28.

⁵ www.KomisjaEuropejska/Polska/Możliwości finansowania/ Fundusze 2007-2013.

⁶ www.funduszeuropejskie.gov.pl/2014_2020/Strony/wywiad_z_Pawlem_Sameckim_280213.aspx.

⁷ www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualności/Strony/FunduszeEuropejskiedlasamorządow28092012.aspx.

⁸ Tamże.

Celem niniejszego opracowania jest określenie stopnia wykorzystania funduszy unijnych w finansowaniu zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim.

2. Metody badawcze

Badaniami objęte zostały jednostki samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, ze szczególnym uwzględnieniem gmin, w tym gmin wiejskich. W tym celu została przeprowadzona analiza poziomu dochodów i wydatków inwestycyjnych tych podmiotów w latach 2007-2011. Określono również udział w wydatkach jst środków na zadania współfinansowane ze źródeł zagranicznych, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ze środków zagranicznych oraz udział w wydatkach inwestycyjnych zadań współfinansowanych ze środków zagranicznych. Jako źródło danych dotyczących badanych zagadnień wykorzystano sprawozdania Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w zakresie wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007-2011⁹.

W opracowaniu w zakresie nazewnictwa poszczególnych typów gmin posłużono się nomenklaturą stosowaną w sprawozdaniach Regionalnej Izby Obrachunkowej, gdzie gminy podzielone są na miasta, miasta-gminy i gminy, co odpowiada określeniom: gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, stosowanym na przykład w opracowaniach GUS.

3. Wyniki badań

Jednostki samorządu terytorialnego województwa lubelskiego systematycznie dążą do wyrównania poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego z pozostałymi jednostkami w kraju. Wśród nich w szczególnej sytuacji są gminy wiejskie, które stanowią większość spośród jednostek samorządowych i są najbardziej uzależnione od finansowania z budżetu państwa. Uwarunkowania te stanowiły niewątpliwie barierę w aplikowaniu o środki unijne, ale równocześnie były impulsem do większej aktywności w tym zakresie¹⁰.

Wykorzystując możliwości rozwoju, jakie stworzone zostały w ramach Krajowego Planu Strategicznego dla Obszarów Wiejskich¹¹, gminy wiejskie mogły reali-

⁹ Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, sprawozdania za lata 2007, 2008, Zeszyty problemowe RIO w Lublinie oraz Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, sprawozdania za lata 2009, 2010, 2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie www.rio.lublin.pl.

¹⁰ M. Fijałkowski, *Możliwości aplikowania o fundusze Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*, Warszawa 2007, www.mrr.gov.pl, s. 5.

¹¹ W skład którego wchodziły: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

zować zadania w zakresie: infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, gospodarki odpadami, dróg gminnych, infrastruktury szkolnej i sportowej, infrastruktury kultury i turystyki, infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, projektów z zakresu podnoszenia kwalifikacji administracji samorządowej, projektów z zakresu podnoszenia jakości edukacji na obszarach wiejskich, projektów rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich (odnowa wsi), projektów z zakresu poprawy jakości życia lub zróżnicowania działalności gospodarczej na obszarze działalności Lokalnej Grupy Działania (Leader+)¹². Działania te były zbieżne z priorytetami określonymi w Narodowej Strategii, które określone zostały jako: wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawa stanu struktury technicznej i społecznej, wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, rozwój obszarów wiejskich, rozwój terytorialny i podniesienie spójności terytorialnej¹³.

Jednostki samorządu terytorialnego województwa lubelskiego od roku 2007 wykorzystywały możliwości rozwoju, jakie wynikały w szczególności z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, i korzystały z funduszy unijnych na realizację zadań służących rozwojowi regionu. Gminy wiejskie były tymi jednostkami, które w badanym okresie najintensywniej realizowały przedsięwzięcia inwestycyjne.

Tabela 1. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w jednostkach samorządu województwa lubelskiego w latach 2007-2011 (w %)

JST	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem									
	2007		2008		2009		2010		2011	
	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska
Razem gminy	15,5	18,5	15,8	20,0	19,9	22,5	26,3	24,7	24,7	22,5
Miasta	17,4	18,6	18,6	20,6	23,4	22,4	25,0	23,0	27,6	20,7
Miasta-gminy	13,0	17,8	14,9	19,6	19,7	22,0	28,2	23,8	24,3	22,0
Gminy	15,4	18,9	15,1	19,9	18,8	23,0	26,3	26,3	24,5	23,8
M. na prawach powiatu	18,1	22,2	20,5	22,3	18,8	22,4	14,8	21,6	18,9	20,9
Powiaty	13,5	13,1	13,6	14,4	13,5	19,2	23,5	21,7	23,4	18,6
Województwa	26,6	35,4	41,6	34,8	35,5	47,3	32,6	37,5	39,5	39,4

Źródło: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, sprawozdania za lata 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.

¹² M. Fijałkowski, wyd. cyt., s. 5-6.

¹³ D. Hajdys, wyd. cyt., s. 15.

W badanym okresie systematycznie rósł udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem we wszystkich typach jednostek samorządu województwa lubelskiego. Największy udział wydatków inwestycyjnych widoczny jest niezmiennie w wydatkach samorządu województwa, a najmniejszy w wydatkach powiatów i miast na prawach powiatu. Taka struktura finansowania wynika ze specyfiki zadań realizowanych przez te jednostki. W gminach województwa lubelskiego udział wydatków inwestycyjnych w ciągu pięciu lat wzrósł o niemal 10 punktów procentowych. Spośród trzech typów gmin w początkowym okresie to miasta przeznaczały największą część swoich wydatków na inwestycje. Jednak jednostki pozostałych typów szybko „dogoniły” miasta i od 2010 r. przeznaczały większą część wydatków na wydatki inwestycyjne niż miasta. Od tego roku wszystkie gminy województwa lubelskiego przeznaczały większą część wydatków na wydatki inwestycyjne niż średnio gminy w kraju.

Tabela 2. Wydatki inwestycyjne przypadające na 1 mieszkańca w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w latach 2007-2011 (w zł)

JST	Wydatki inwestycyjne przypadające na 1 mieszkańca w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubelskiego				
	2007	2008	2009	2010	2011
Razem gminy	310,12	346,11	491,43	803,36	740,99
Miasta	348,38	415,93	583,16	707,74	832,98
Miasta-gminy	246,93	313,35	493,95	859,86	596,58
Gminy	311,94	330,73	460,72	821,52	744,22
M. na prawach powiatu	546,64	698,05	714,31	585,35	821,59
Powiaty	81,61	89,79	98,75	222,25	222,12
Województwa	63,88	134,30	156,99	116,23	163,23

Źródło: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, sprawozdania za lata 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.

W badanym okresie systematycznie rosły wydatki inwestycyjne przypadające na 1 mieszkańca realizowane przez poszczególne jednostki samorządowe województwa lubelskiego. W gminach wydatki te wzrosły ponad dwukrotnie, przy czym w największym stopniu w miastach i gminach wiejskich. W miastach na prawach powiatów wydatki te wzrosły półtora raza, w powiatach niemal trzykrotnie, a w samorządzie województwa dwuipółkrotnie.

W pierwszych dwóch latach dynamika wartości wydatków jst województwa lubelskiego była porównywalna do wartości krajowych, natomiast od roku 2009 wzrost wydatków inwestycyjnych jst województwa lubelskiego wyraźnie przewyższał dynamikę wydatków inwestycyjnych jst w kraju. W tym roku wydatki inwestycyjne w największym stopniu wzrosły w gminach, a szczególnie w gminach miejsko-wiejskich. W kolejnym roku wzrost był jeszcze większy, gdyż w miastach-gminach i gminach wiejskich wydatki inwestycyjne wzrosły o ponad 70% w porównaniu do

Tabela 3. Dynamika wydatków inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007-2011 (w %)

JST	Dynamika wydatków inwestycyjnych									
	2007		2008		2009		2010		2011	
	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska
Razem gminy	95,0	96,9	111,6	112,4	142,0	125,5	163,5	123,6	92,24	-
Miasta	108,2	96,6	119,4	112,2	140,2	119,2	121,4	110,3	117,7	-
Miasta-gminy	74,8	98,6	126,9	112,9	151,5	125,9	174,1	121,2	69,38	-
Gminy	95,3	96,0	106,0	111,6	140,7	128,8	178,3	132,1	90,50	-
M. na prawach powiatu	109,9	123,1	127,7	110,5	102,3	113,8	82,0	97,4	140,36	-
Powiaty	76,3	92,3	110,0	112,7	110,0	155,4	225,1	127,6	99,94	-
Województwa	103,3	110,4	210,2	117,2	116,9	208,6	74,1	59,7	140,37	-

Źródło: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, sprawozdania za lata 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.

Tabela 4. Udział w wydatkach jst środków na zadania współfinansowane ze źródeł zagranicznych w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007-2011 (w %)

JST	Udział w wydatkach jst środków na zadania współfinansowane ze źródeł zagranicznych									
	2007		2008		2009		2010		2011	
	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska
Razem gminy	3,0	2,3	1,9	2,0	3,4	3,3	9,3	7,2	10,6	7,6
Miasta	3,8	-	2,9	2,7	3,9	3,7	6,1	6,7	12,1	7,2
Miasta-gminy	3,9	-	2,4	2,0	4,3	3,4	12,5	6,9	8,9	7,5
Gminy	2,5	-	1,4	1,5	3,0	3,1	9,5	7,6	10,4	7,9
M. na prawach powiatu	3,6	5,2	1,3	3,6	2,8	4,6	5,1	5,2	9,1	7,7
Powiaty	7,0	3,5	2,4	1,9	3,5	4,7	15,1	8,1	14,9	7,0
Województwa	15,1	14,1	8,4	15,9	39,9	41,1	14,0	16,0	20,6	20,8

Źródło: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, sprawozdania za lata 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.

roku poprzedniego. W miastach odnotowano tylko 20-procentowy wzrost. W tym roku dynamika wydatków inwestycyjnych gmin w kraju była niższa o około kilkanaście punktów procentowych niż w gminach województwa. W kolejnym roku dysproporcje jeszcze bardziej się pogłębiły. W roku 2011 wydatki inwestycyjne w miastach-gminach i gminach wiejskich oraz powiatach województwa były niższe niż w roku 2010. Wzrost wartości wydatków inwestycyjnych w miastach na prawach powiatu i samorządzie województwa wynosił około 40%, a w miastach kilkanaście procent.

Udział środków zagranicznych przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych w wydatkach jednostek samorządowych w badanym okresie wzrósł i generalnie był wyższy niż w jst kraju. Największy wzrost w tym zakresie odnotowały gminy ogółem, a najniższy samorząd województwa. W 2011 r. środki ze źródeł zagranicznych w gminach ogółem stanowiły około 10% wydatków, co oznacza trzykrotny wzrost w ciągu pięciu lat. W gminach wiejskich udział środków zagranicznych w wydatkach wzrósł w największym stopniu, bo ponad czterokrotnie w badanym okresie. Od roku 2010 wyraźnie zwiększył się stopień finansowania wydatków środkami zagranicznymi we wszystkich jednostkach samorządowych z wyjątkiem samorządu województwa, gdzie wzrost wyniósł tylko pięć punktów procentowych.

Tabela 5. Udział w wydatkach inwestycyjnych zadań współfinansowanych ze środków zagranicznych w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007-2011 (w %)

JST	Udział w wydatkach inwestycyjnych zadań współfinansowanych ze środków zagranicznych									
	2007		2008		2009		2010		2011	
	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska
Razem gminy	13,4	11,1	7,6	5,8	11,3	11,0	29,6	25,0	35,8	28,5
Miasta	17,9	-	12,6	10,1	13,6	13,6	19,0	25,2	39,1	29,9
Miasta-gminy	27,9	-	12,9	6,0	16,7	12,0	39,3	24,8	33,8	29,0
Gminy	9,2	-	4,4	3,3	9,2	8,9	30,2	13,3	34,9	27,5
M. na prawach powiatu	17,6	22,1	4,6	14,6	12,0	17,3	25,0	20,5	42,0	33,2
Powiaty	34,8	16,5	11,0	4,7	11,4	15,9	49,0	28,7	50,1	50,8
Województwa	17,2	22,1	2,1	9,3	58,4	59,6	24,1	28,3	36,8	37,3

Źródło: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, sprawozdania za lata 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.

Ze środków zagranicznych przeznaczonych na inwestycje w ostatnim okresie finansowane było od 30 do 50% wydatków inwestycyjnych jednostek samorządo-

wych. We wszystkich gminach województwa lubelskiego środki zagraniczne finansowały od 13 do niemal 36% wydatków inwestycyjnych i był to udział wyższy niż w gminach kraju. Stopień finansowania wydatków inwestycyjnych ze źródeł zagranicznych w miastach na prawach powiatu, powiatach i samorządzie województwa lubelskiego do końca roku 2009 był niższy niż w analogicznych jednostkach samorządowych w kraju. Od roku 2010 relacja ta się odwróciła. Zdecydowanie największy, niemal czterokrotny, wzrost w poziomie finansowania wydatków inwestycyjnych środkami zagranicznymi zanotowały gminy wiejskie, szczególnie od roku 2010.

Tabela 6. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ze środków zagranicznych w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007-2011 (w %)

JST	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ze środków zagranicznych									
	2007		2008		2009		2010		2011	
	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska	woj. lubelskie	Pol-ska
Razem gminy	70,0	-	64,0	71,4	67,3	69,1	83,5	85,9	83,6	84,5
Miasta	82,2	-	82,1	75,9	81,5	78,0	77,4	86,6	89,0	86,3
Miasta-gminy	93,1	-	79,5	76,0	76,6	71,5	88,5	85,8	80,9	85,4
Gminy	56,5	-	46,3	62,6	58,2	60,8	83,2	85,6	82,0	82,9
M. na prawach powiatu	89,5	-	75,2	90,2	80,0	86,7	72,3	85,5	87,2	90,1
Powiaty	67,1	-	61,6	48,1	44,3	57,5	76,2	77,2	78,9	68,8
Województwa	30,2	-	10,1	27,0	52,0	68,0	66,3	66,3	70,5	70,7

Źródło: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, sprawozdania za lata 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.

Jednostki samorządowe w coraz większym stopniu korzystają ze środków zagranicznych, które w przeważającej części mają charakter inwestycyjny. Podmiotami, które w największym stopniu pozyskane fundusze zagraniczne przeznaczały na wydatki inwestycyjne, były ogółem gminy województwa. Wśród tej grupy w miastach udział ten był najwyższy i wynosił niemal 90%. Należy zwrócić uwagę na zmiany w charakterze środków zagranicznych pozyskiwanych przez gminy wiejskie i samorząd województwa. W początkowym okresie gminy te z pozyskanych środków zagranicznych na inwestycje przeznaczały jedynie około 50%, natomiast od roku 2010 było to ponad 80%. W samorządzie województwa, początkowo, charakter inwestycyjny miało tylko 30% pozyskiwanych środków, natomiast w ostatnim roku było to już 70%. Miasta na prawach powiatu w badanym okresie około 90% pozyskanych środków zagranicznych przeznaczały na inwestycje.

4. Podsumowanie

Do końca III kwartału 2012 r. jednostki samorządu terytorialnego pozyskały jedną trzecią środków dotychczas rozdysponowanych w Polsce, czyli ponad 67 mld zł. Regionom przekazano do rozdysponowania ok. 17 mld euro, tj. blisko jedną czwartą wszystkich środków przyznanych Polsce na lata 2007-2013, co było odzwierciedleniem wzrastającej roli i znaczenia województw w realizacji programów operacyjnych¹⁴. Kwoty te były tylko częścią środków, jakie zostały wykorzystane przez wszystkie podmioty uprawnione do korzystania z dofinansowania. Do dnia 10 marca 2013 r. beneficjenci podpisali umowy na kwotę 239,1 mld zł dofinansowania, co stanowi 84,8% alokacji na lata 2007-2013¹⁵. Nowy program na lata 2014-2020 dalej obejmuje rozwój społeczny i gospodarczy regionów. W związku z tym dalszemu wzmocnieniu musi ulec pozycja samorządu województwa w zakresie realizacji regionalnych programów operacyjnych.

Wszystkie jednostki samorządowe województwa lubelskiego, realizując przydzielone im zadania, intensywnie zwiększały zakres wydatków inwestycyjnych. W związku z tym dynamicznie wzrastał stopień wykorzystania środków zagranicznych wykorzystywanych do dofinansowania wydatków prorozwojowych. Zagraniczne środki pozyskiwane przez jst miały w przeważającej części charakter inwestycyjny i finansowały około jednej trzeciej wydatków inwestycyjnych. Znaczącym faktem jest, że wśród jst województwa lubelskiego bardzo dużą aktywnością w zakresie zwiększania poziomu inwestycji oraz pozyskiwania środków zagranicznych na ich realizację odznaczały się gminy, w tym szczególnie gminy wiejskie.

W tym kontekście pojawia się problem współfinansowania wydatków inwestycyjnych jednostek samorządowych i możliwości pozyskiwania dodatkowych dochodów lub przychodów na ten cel. W związku z ograniczonymi możliwościami pozyskiwania dochodów własnych gminy zmuszone są do korzystania ze źródeł zewnętrznych w postaci kredytów i pożyczek oraz obligacji komunalnych.

Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004.
- Fijałkowski M., *Możliwości aplikowania o fundusze Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*, Warszawa 2007, www.funduszeuropejskie.gov.pl/dzialania_promocyjne/Documents/gminy_wiejskie_2007_2013.pdf.
- Hajdys D., *Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007 nr 10.

¹⁴ [www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualności/Strony/Fundusze Europejskie dla samorządow 28092012.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualności/Strony/Fundusze_Europejskie_dla_samorządow_28092012.aspx).

¹⁵ www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx.

- Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużania jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009 nr 4.
- Rutkiewicz K., *Znaczenie Funduszy Europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski*, www.bibliotekacyfrowa.pl/content/37116/08_Krzysztof_Rutkiewicz.pdf.
- www.funduszeuropejskie.gov.pl/2014_2020/Strony/wywiad_z_Pawlem_Sameckim_280213.aspx.
- www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx.
- www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualności/Strony/FunduszeEuropejskiedlasamorzadow28092012.aspx.
- www.mrr.gov.pl/Komisja_Europejska/Polska/Możliwości_finansowania/Fundusze_2007-2013.
- Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w 2007 roku, Ze-szyty problemowe 2008 nr 52, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.
- Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w 2008 roku, Ze-szyty problemowe 2009 nr 53, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.
- Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, sprawozdania za lata 2009, 2010, 2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, www.rio.lublin.pl.

EUROPEAN UNION FUNDS USE IN FINANCING OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENTS UNITS' INVESTMENT IN LUBLIN REGION

Summary: Communes as financially independent units can acquire added funds to realize targets. Self-governments units very often use supplementary financial sources like the sources from the European Union budget as well as those ones which do not have to be returned from the member countries of EFTA. This paper identifies and examines the degree of European Union funds use in financing of investment targets by self-governments units in Lublin region. The survey was conducted to determine the level of territorial self-government units' investment in Lublin region within 2007-2011 as well as an analysis was made to determine the share of targets financed by European Union funds in total investment.

Keywords: foreign measures, European Union funds, self-governments units, infrastructure investments.