

**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](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

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 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-386-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

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

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

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

## Summaries

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

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

---

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

**Dorota Wyszowska**

Uniwersytet w Białymstoku

---

## STAN FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO DETERMINANTA WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW POMOCOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ W PERSPEKTYWIE 2014-2020

---

**Streszczenie:** Od momentu uzyskania przez Polskę prawa korzystania ze środków bezwrotnej pomocy Unii Europejskiej stały się one głównym źródłem finansowania inwestycji rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Samorządy, mimo iż otrzymały z tego źródła 67 mld zł<sup>1</sup> na inwestycje, nadal zainteresowane są ich pozyskiwaniem na rzecz rozwoju. Jednak ich sytuacja finansowa uległa zmianie, nie tylko w wyniku osłabienia koniunktury gospodarczej, ale także nowych regulacji prawnych. Wynegocjowana na lata 2014-2020 kwota środków europejskich dla Polski – blisko 73 mld euro – po raz kolejny rozbudza nadzieje samorządów na poprawę ich sytuacji. Jednak coraz częściej władarze jednostek zadają sobie pytanie, czy będzie je stać na sięganie po nie?

**Słowa kluczowe:** indywidualny wskaźnik zadłużenia, samodzielność finansowa, zasada warunkowości, efektywność projektów europejskich.

### 1. Wstęp

W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego (JST) były największym inwestorem w kraju, wydając średniorocznie ponad 40 mld zł. W latach 2008-2011 skala inwestycji samorządowych przekroczyła w Polsce średnio 3% PKB i był to najlepszy rezultat w Unii Europejskiej. Było to możliwe głównie dzięki pozyskiwaniu przez nie znacznych środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej (UE). Powodowało to jednak, w połączeniu ze zmieniającą się sytuacją gospodarczą oraz licznymi zmianami w prawie, pogarszanie ich sytuacji finansowej i narastanie poziomu ich zadłużenia. Nakładane od lat na samorządy dodatkowe zadania, bez rekompensaty finansowej, oraz perspektywa wprowadzenia z początkiem 2014 r. nowej regulacji dotyczącej określenia maksymalnego poziomu ich zadłuże-

---

<sup>1</sup> Stan na koniec września 2012.



nia sprawia, że JST coraz częściej zwracają uwagę, iż nie będą w stanie sięgać po unijne wsparcie – w nadchodzącej perspektywie finansowej 2014-2020<sup>2</sup>.

Pojawiają się też głosy, że przed poprzednią perspektywą finansową także przestrzegano przed tym, że samorzady nie poradzą sobie z wykorzystaniem udostępnionych im środków. Jednak okazało się, że nie tylko zdołały wykorzystać postawioną do ich dyspozycji pomoc, ale zgłaszały na nią zdecydowanie większe zapotrzebowanie, zwłaszcza w konkursach dotyczących najbardziej popularnych inwestycji infrastrukturalnych. Należy jednak zauważyć, iż były to lata, zwłaszcza początkowe, w których finanse samorządów były w znacznie lepszej kondycji, niż ma to miejsce obecnie, a i ogólna koniunktura gospodarcza w kraju i całej UE była zdecydowanie korzystniejsza.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja sytuacji finansowej JST i próba oceny ich możliwości wykorzystania środków pomocy UE po roku 2013 w kontekście stanu ich finansów.

## 2. Sytuacja finansowa JST w latach 2005-2012

System dochodów samorządowych w Polsce został określony w Ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Można je podzielić na dochody własne oraz transferowe. Należy podkreślić, że w zasadzie jedynie gminy mają nieznaczny stopień samodzielności ich kształtowania, w granicach określonych prawem. Nawet w odniesieniu do tych jednostek udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtuje się na poziomie około 30%<sup>3</sup>.

Dokonując oceny sytuacji finansowej samorządów w Polsce, należy stwierdzić, iż ich dochody w ciągu ostatnich 6 lat (2005-2011) ulegały stałemu wzrostowi (tab. 1)<sup>4</sup>.

**Tabela 1.** Dochody JST w latach 2005-2011 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody JST	102,9	117,0	131,4	142,6	154,8	162,8	171,3
w tym: gmin	45,8	51,7	57,0	62,3	64,9	72,3	75,8
miast na prawach powiatu	36,3	41,0	46,9	49,4	50,3	53,9	56,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań JST, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [data dostępu 20.01.2013].

<sup>2</sup> J. Bober, J. Hauser i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Fundacja GAP, Kraków 2013.

<sup>3</sup> Nie uwzględniając udziału w podatku PIT i CIT, wobec których gminy nie wykazują się władztwem podatkowym, a których udział w ostatnich latach kształtuje się na poziomie 15-16%.

<sup>4</sup> Analizując ich poziom, należy pamiętać, iż w rzeczywistości samorzady dysponują mniejszymi dochodami, ponieważ część z nich, dystrybuowana pomiędzy jednostkami najbogatszymi i najbiedniejszymi w ramach tzw. janosikowego, wliczana jest do dochodów dwukrotnie. Najpierw jako dochód podatkowy jednostek bogatych, a następnie jako subwencja równoważąca lub regionalna w jednostkach biedniejszych. W roku 2010 była to kwota 2,5 mld zł, zaś w 2011 – 2,2 mld zł.

Niepokojący jest jednak fakt postępującego spadku udziału dochodów własnych na rzecz dotacji celowych i subwencji. Najbardziej niekorzystna sytuacja w tym zakresie wystąpiła w powiatach i województwach (tab. 2).

**Tabela 2.** Udział dochodów własnych JST w dochodach ogółem według rodzaju w latach 2005-2011 (w %)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
JST	50,6	50,1	52,3	55,0	48,6	48,3	48,8
Gminy	44,9	43,9	46,6	49,3	46,3	44,6	45,5
Powiaty	27,2	27,9	29,6	32,4	28,4	28,2	27,7
Miasta na prawach powiatu	64,5	64,5	65,7	69,5	66,1	63,6	63,2
Województwa	62,5	55,9	57,9	58,5	32,3	40,4	44,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań JST, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [data dostępu 20.01.2013].

Z drugiej strony w analizowanym okresie wzrosły znacząco wydatki JST – nastąpił ich wzrost na poziomie blisko 75% wobec wzrostu dochodów na poziomie niespełna 67%. Niepokojący jest fakt, iż istotny udział we wzroście wydatków miały wydatki bieżące (w tym na wynagrodzenia). Spowodowało to istotny wzrost poziomu deficytu budżetowego samorządów, który na koniec 2011 r. osiągnął kwotę 10,3 mld zł i był on korzystniejszy od notowanego w poprzednich latach (15 mld zł w 2010 oraz 13 mld zł w 2009 r.). Narastanie z roku na rok deficytu budżetowego JST doprowadziło do istotnego wzrostu poziomu długu JST w Polsce. Jego wielkość w latach 2005-2011 zaprezentowano w tab. 3.

**Tabela 3.** Wielkość zobowiązań JST w latach 2005-2011 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gminy	8 067,3	9 586,2	9 958,6	10 821,0	14 611,1	21 929,6	25 989,6
Powiaty	1 815,6	2 492,7	2 639,5	2 888,9	3 907,3	5 435,6	6 136,9
Miasta na prawach powiatu	10 415,5	11 296,2	11 258,7	12 775,3	18 729,8	23 437,5	28 074,9
Województwa	882,6	1 574,0	2 019,3	2 289,4	3 046,2	4 291,1	5 555,1
Razem JST	21 181,0	24 949,1	25 876,1	28 774,7	40 294,3	55 093,9	65 756,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań JST, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [data dostępu 20.01.2013].

Zdecydowana zmiana tendencji obserwowanej w ostatnich latach nastąpiła w roku 2012. Na jego koniec deficyt w samorządach, według wstępnych danych Ministerstwa Finansów, wyniósł 2,7 mld zł, wobec 11,4 mld zł planu<sup>5</sup>. Największy deficyt odnotowały miasta na prawach powiatu – 2,34 mld zł. Gminy zamknęły rok

<sup>5</sup> A. Cieślak-Wróblewska, *Deficyt samorządów sporo mniejszy od oczekiwań*, „Rzeczpospolita” z dnia 27.02.2013 r.

niedoborem w wysokości 149,3 mln zł, natomiast województwa – 287,3 mln zł. Powiaty wypracowały nadwyżkę w kwocie 52 mln zł. Dochody samorządów w 2012 r. osiągnęły 177,2 mld zł i były o 3,6% wyższe niż przed rokiem. Wydatki samorządów wyniosły zaś 179,93 mld zł, tj. o 0,7% mniej niż w 2011 r. Należy przypuszczać, że najbardziej na niskie wykonanie planu wydatków wpłynęło ograniczenie inwestycji, wynikające m.in. ze znacznego zmniejszenia środków unijnych przeznaczonych do wykorzystania samorządom<sup>6</sup>. Oszacowano, że wydatki na inwestycje JST w 2012 r. wyniosły około 35 mld zł wobec planowanych blisko 49 mld zł. Dla przykładu Poznań wydał na inwestycje 600 mln zł na planowanych blisko 1 mld zł. Jak szacują ekonomiści, ograniczenie inwestycji samorządowych spowodowało spowolnienie wzrostu gospodarczego na poziomie 1% PKB<sup>7</sup>.

Istotne ograniczanie deficytu budżetowego JST może być spowodowane także tym, że część samorządów osiągnęła już wskaźniki zadłużenia na poziomie limitów ustawowych, wynoszących obecnie 60% dochodów. Dodatkowo może wynikać z przygotowywania się samorządów do absorpcji środków pomocowych po roku 2013. Samorzady muszą bowiem zapewnić sobie możliwości zaciągania długu na wkład własny według nowych limitów, które zaczną obowiązywać od 2014 r. (indywidualne wskaźniki zadłużenia). Zmniejszenie deficytu było także efektem licznych wyrzeczeń samorządów w zakresie ograniczenia wydatków w oświacie czy też wydatków bieżących mających wpływ na poziom życia mieszkańców (np. wyłączenie oświetlenia itp.).

Na uwagę zasługuje także fakt, iż gminy w ostatnich latach prowadzą politykę zmierzającą do wykorzystania maksymalnych stawek podatków i opłat lokalnych, co poprawia ich sytuację dochodową. Należy jednak pamiętać, iż jest to ograniczone źródło osiągnięcia dodatkowych środków ze względu na ustawowe ograniczenia maksymalnych stawek. Podstawowe jednostki samorządu szukają także dodatkowych środków z tytułu zwiększenia opłat za użytkowanie wieczyste. Wiąże się to jednak z coraz „głębszym” sięganiem do kieszeni mieszkańców i przedsiębiorców funkcjonujących na terenie danej jednostki.

Jednocześnie należy zauważyć, iż rozbudowywana infrastruktura komunalna generuje znaczące koszty bieżącej jej eksploatacji, a w dalszej perspektywie powodować będzie także zwiększone zapotrzebowanie na środki na remonty i ich modernizację. Jest to najbardziej widoczne na przykładzie dużych miastach, które w największym zakresie powiększały swój majątek w ostatnich latach, korzystając w znacznej mierze ze środków UE.

<sup>6</sup> Ministerstwo Finansów w chwili obecnej nie podaje szczegółowych danych na temat struktury dochodów i wydatków JST za rok 2012.

<sup>7</sup> A. Cieślak-Wróblewska, wyd. cyt.

### 3. Przyczyny pogarszającej się sytuacji finansowej JST

Od kilku lat samorządy zwracają uwagę na niekorzystne dla nich zmiany w systemie ich finansów. Podkreślają, że dokonywane przez ustawodawcę aktualizacje przepisów prawa prowadzą do łamania zasady adekwatności środków do przypisanych im do realizacji zadań. Zgodnie z zapisami Konstytucji RP przesuwanie dodatkowych zadań na samorządy powinno prowadzić do przesuwania środków finansowych na ich rzecz. Efektem tego jest istotne ograniczenie środków, które JST mogłyby przeznaczyć na działalność rozwojową, co w konsekwencji powoduje narastanie deficytów budżetowych generowanych w wyniku zaciągania przez nie kolejnych zobowiązań na realizację działalności inwestycyjnej. Według szacunków Związku Miast Polskich, od 2000 r. polskim samorządom przybyło około 60 nowych zadań, bez odpowiednich rekompensat finansowych<sup>8</sup>, skutkujących uszczupleniem dochodów JST wszystkich szczebli. Według szacunków związku jest to kwota ok. 8 mld zł rocznie, natomiast według szacunków Banku Gospodarstwa Krajowego – nawet 14 mld zł rocznie.

Dodatkowo samorządy wskazują na lukę infrastrukturalną, jaką muszą wypełnić, aby osiągnąć poziom wyposażenia bogatszych krajów Europy. Dla jej zobrazowania można choćby przytoczyć, że jeśli w 12 miastach Unii Metropolii Miasta w Polsce miałyby do roku 2035 powstać infrastruktura miejska porównywalna z obecnie istniejącą w dobrze rozwiniętych miastach Europy Zachodniej, w ciągu nadchodzącego ćwierćwiecza trzeba byłoby dokonać łącznych inwestycji na poziomie 1 130 mld zł (w cenach stałych z 2011 r.)<sup>9</sup>. Stąd też w ostatnim czasie samorządy wykazywały się, wspomnianą już, szeroką działalnością inwestycyjną wspieraną z funduszy pomocowych UE. Niestety prowadziło to do narastania długu samorządowego, bowiem zgodnie z obowiązującą w UE zasadą współfinansowania sięga-

<sup>8</sup> Jako przykłady takich działań można podać nie tylko wspomniane wcześniej zmiany w podatku PIT, ale również wprowadzenie zwolnień w podatku od spadku i darowizn dla członków najbliższej rodziny, a także: zmiany w podatku od czynności cywilnoprawnych (szacowane skutki dotyczące obniżenia dochodów gmin związanych z tymi podatkami to ok. 1 mld zł rocznie); zmiany w podatku od nieruchomości, polegające na wyłączeniu z podatku linii kablowych (spadek dochodów gmin o ok. 0,5 mld zł); nowe zadania JST wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (wprowadzenie nowych kategorii pracowników samorządowych, tj. asystenta rodziny oraz koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, to nowy wydatek budżetów JST rzędu ok. 2-3 mld zł rocznie); nałożenie na samorządy obowiązku częściowego finansowania zadań związanych z wypłatą zasiłków stałych oraz opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne (zmiana ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych) – wcześniej zadanie to było finansowane w 100% z budżetu Państwa, a obecnie rząd finansuje tylko 80% kosztów jego realizacji; drastyczne ograniczenie dotacji z budżetu państwa na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (w 2011 r. była to kwota dwukrotnie mniejsza niż w 2010 r.; tendencja ta została również utrzymana, jeśli chodzi o rok 2012), co w poważny sposób ograniczyło możliwości dalszego, efektywnego funkcjonowania zarówno wojewódzkich, jak i powiatowych urzędów pracy.

<sup>9</sup> W. Orłowski, M. Walewski, M. Rytel, *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, Pricewaterhouse Coopers, marzec 2012, s. 3.

jący po pomoc musi zapewnić sfinansowanie określonej części wkładu własnego oraz pokrycia tzw. kosztów niekwalifikowanych<sup>10</sup>. W 2011 r. zadłużenie JST z tytułu realizowanych projektów UE stanowiło kwotę blisko 7 mld zł (czyli 10,6% ogólnej wielkości zobowiązań JST). Najwyższa, łączna kwota zobowiązań dotyczyła gmin (ok. 3,2 mld zł), podobna – miast na prawach powiatu (3,1 mld zł), najniższe kwoty dotyczyły województw (0,4 mld zł) i powiatów (0,3 mld zł).

Na stan finansów samorządów w ostatnich latach ma wpływ niewątpliwie dekonjunktura gospodarcza i związany z nią wpływ kryzysu gospodarczego i finansowego na finanse JST w Polsce, przejawiający się przede wszystkim kurczącą się bazą dochodów własnych JST. Obserwowane uszczuplenie dochodów własnych wiązało się zwłaszcza z tymi źródłami, które były wprost uzależnione od koniunktury gospodarczej. Dotyczyło to przede wszystkim udziałów JST w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT)<sup>11</sup>. Dochody z tytułu udziału w PIT i CIT w roku 2008 rosły do poziomu 36 mld zł, po czym spadały do 2010 r. do poziomu 33 mld zł, by powrócić w 2011 r. do poziomu z 2008 r. Uwzględniając jednak ich wartość realną, należy stwierdzić, że dochody te były jeszcze mniejsze<sup>12</sup>. Było to także efektem istotnego pogorszenia sytuacji na rynku nieruchomości, które przełożyło się na niższe dochody z mienia, jak również niższe wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych.

Zwiększenie deficytu oraz zadłużenia w samorządach było także podyktowane wystąpieniem czynnika psychologicznego, skutkującego swego rodzaju presją na zadłużenie, spowodowaną obawą przed nowymi regulacjami w sposobie liczenia dopuszczalnych limitów zadłużenia JST na rzecz powiązania zdolności kredytowej jednostki samorządowej i możliwości zaciągania przez nią zobowiązań finansowych z wielkością nadwyżki operacyjnej wypracowanej za ostatnie trzy lata od roku 2014. Sam fakt planowanych zmian spowodował obawy samorządowców, że w przyszłości niektóre jednostki stracą formalną zdolność kredytową, a co za tym idzie – możliwość korzystania z instrumentów dłużnych. Zmobilizowało to samorządy do za-

<sup>10</sup> Zgodnie z nią, dofinansowanie UE ma uzupełniać fundusze własne beneficjenta (JST), a nie powinno ich zastępować. Wymagany jest określony „wkład własny” beneficjenta, a wobec ograniczonych dochodów własnych JST jego funkcję często pełnią środki uzyskane z wykorzystania instrumentów zwrotnych.

<sup>11</sup> Od 2004 r. polskim samorządom w istotny sposób zwiększono udziały w tych podatkach, a tym samym ściślej powiązano sytuację finansową JST z fazą koniunktury gospodarczej. Aktualnie udział procentowy gmin w PIT wynosi 36,72%, w CIT – 6,71%. Analogiczne wskaźniki w przypadku powiatu to odpowiednio: 10,25 i 1,40%, natomiast w przypadku województw: 1,6 oraz 14,75%. Należy jednocześnie podkreślić, że czynnikiem negatywnie wpływającym na finanse samorządowe była reforma PIT, polegająca na obniżeniu od 2009 r. stawek podatku do poziomu 18 i 32% (wcześniej obowiązujące progi podatkowe to: 19, 30 i 40%). Nie towarzyszyły temu żadne zmiany systemowe dotyczące kwestii rekompensaty JST utraconych dochodów. Negatywny wpływ na dochody JST miało również wprowadzenie tzw. ulgi rodzinnej (na dziecko) w podatku PIT.

<sup>12</sup> Ministerstwo Finansów nie podało jeszcze informacji szczegółowej o strukturze dochodów JST za rok 2012. Należy jednak przewidywać, iż wartość tych udziałów nie uległa istotnym zmianom w stosunku do roku 2011.

dłużania się jeszcze na starych zasadach. Dotyczy to zwłaszcza dużych miast, które już w nadchodzącym roku mogą mieć problemy z uchwaleniem budżetów, podobnie jak dziesiątki innych samorządów. Sytuację dodatkowo pogarsza konieczność obsługi zaciągniętego dotychczas długu samorządowego. W ostatnich latach koszty obsługi zadłużenia istotnie wzrosły i wpływały na pogorszenie wyniku bieżącego samorządów. Wielkość kosztów obsługi zadłużenia zaprezentowano w tab. 4.

**Tabela 4.** Koszty obsługi długu JST i ich związków w latach 2004-2011

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Koszty obsługi długu (mld zł)	1,0	0,8	1,0	1,3	1,4	1,9	2,7
Udział kosztów w dochodach ogółem (w %)	1,0	0,7	0,8	0,9	0,9	1,1	1,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Reasumując, należy podkreślić, iż mimo systematycznego wzrostu ogółu dochodów JST ich sytuacja finansowa nie ulega poprawie, co będzie zapewne miało istotny wpływ na możliwości sięgania przez nie po środki finansowe z UE w nadchodzącej perspektywie finansowej. Szczególnym zagrożeniem, jak się wydaje, jest ich zmniejszająca się samodzielność finansowa oraz nowe regulacje w zakresie możliwości zadłużania się.

#### 4. Zagrożenia wykorzystania środków pomocowych wynikające z sytuacji finansowej JST

W opinii samorządów najistotniejsze ograniczenia w sięganiu po środki UE wiążą się z limitowaniem ich możliwości zadłużania się. Jak już zauważono, część samorządów bez zmiany dotychczasowych limitów będzie miała problem z uchwalaniem budżetów na lata kolejne ze względu na przekroczenie ustawowych limitów. Wydaje się, że nowe limity zadłużenia, które zaczną obowiązywać za rok, w porównaniu do obowiązujących będą mniej korzystne dla większości JST<sup>13</sup>. Indywidualne limity zadłużenia dla JST, obliczone na 2012 r., wskazują na znaczące obniżenie ich liczby – do 227 jednostek (8,1% ogółu). Jedynie dla tych jednostek limity zadłużenia byłyby korzystniejsze i umożliwiałyby dokonywanie wyższych spłat niż obecny limit spłat (15%) w relacji do dochodów. Analogiczny limit obliczony na 2011 r. był korzystniejszy dla 437 JST (15,6% ogółu), natomiast obliczony na 2010 r. – dla 721 samorządów (25,7% ogółu). Ponadto ograniczenie możliwości spłaty kredytów i pożyczek do poziomu niższego niż 10% dotyczyłoby: 269 powiatów (85,7% powiatów), 47 miast na prawach powiatu (72,3%), 1580 gmin (65,5%), co w związku z utrzymującą się od dwóch lat tendencją rosnącej liczby JST, których poziom spłat

<sup>13</sup> K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, Analizy BAS, nr 21(88) z dnia 21 grudnia 2012.

nie będzie mógł przekraczać 10% dochodów, skutkuje postrzeganiem przez powyższe JST nowej regulacji jako ograniczenia możliwości rozwoju<sup>14</sup>. Ponadto, jak wynika z analiz Krajowej Rady RIO, w 2012 r. 108 JST (3,8% ogółu) – 75 gmin, 31 powiatów i 2 miast na prawach powiatu, nie mogłyby dokonywać spłaty zaciągniętych zobowiązań ze względu na ujemną wartość indywidualnego limitu zadłużenia<sup>15</sup>.

Zaabsorbowanie środków unijnych bez wsparcia środkami zwrotnymi wydaje się w większości samorządów mało realne. Mimo iż od roku 2011 JST w Polsce nie mogą uchwalić budżetu, w którym wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących, to nie wszystkie jednostki osiągają zrównoważenie dochodów i wydatków bieżących (tab. 5).

**Tabela 5.** Liczba JST osiągających nadwyżkę operacyjną w latach 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
JST	2 591	2 715	2 721	2 585	2 336	2 627
Gminy	2 298	2 350	2 355	2 245	2 014	2 248
Powiaty grodzkie	60	64	64	56	52	61
Powiaty ziemskie	217	285	286	268	254	302
Województwa	16	16	16	16	16	16

Źródło: *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2008-2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 12, rok 2011: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012, s. 182.

Należy podkreślić, iż wielkość nadwyżki operacyjnej w samorządach malała do roku 2011 (w 2008 było to 17,7 mld zł, w 2009 – 11,9 mld zł, a w 2010 – 9,2 mld zł), kiedy to osiągnęła poziom nieco niższy od roku 2009 – na poziomie 11 mld zł. Można przypuszczać, iż poziom tej nadwyżki za rok 2012 będzie nieco wyższy. Uwzględniając jednak, że nadwyżka operacyjna wyznacza możliwości dalszego inwestowania przez JST oraz określa zdolność do zaciągania nowych zobowiązań i obsługi dotychczasowych, należy zauważyć, że samorzady, które jej nie wypracowały, nie będą miały zdolności do sięgania po środki unijne. Na koniec roku 2011

<sup>14</sup> *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012, s. 184-185

<sup>15</sup> Krajowa Rada RIO wskazuje na niekonsekwencję regulacji prawnych dotyczących długu, bowiem art. 242 ustawy z sierpnia 2009 r. o finansach publicznych pozwala uchwalić i wykonywać budżet jednostki z deficytem bieżącym, jeżeli posiada on swoje pokrycie w przychodach z wolnych środków lub nadwyżce budżetowej z lat ubiegłych. Natomiast art. 243 ustawy (dot. IWZ) skupia się wyłącznie na nadwyżce operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku jako źródle spłaty długu – nie uwzględnia środków wskazanych w art. 242. Tamże.

były to 182 JST. Wypracowywana wartość nadwyżki operacyjnej wydaje się także niewystarczająca wobec wielkości środków UE, które zostaną pozostawione do dyspozycji samorządów.

Jak się jednak wydaje, już dziś samorzady opracowują strategię działania na najbliższe lata, aby móc wykorzystać bezzwrotną pomoc unijną po roku 2014. Z jednej strony dbają o wypracowywanie dodatniego wyniku bieżącego, z drugiej zaś szukają możliwości pozyskania innych dochodów, które mogłyby wykorzystać jako wkład własny w projektach europejskich. Część z nich zadania wymagające zaciągania dodatkowych zobowiązań przenosi do realizacji na tworzone do tego celu spółki w celu „wyrzucenia poza budżet” określonego długu.

## 5. Podsumowanie

Uwzględniając uwarunkowania finansowe zasygnalizowane w niniejszym opracowaniu, należy zauważyć, iż JST mogą mieć znacznie większe ograniczenia w wykorzystaniu środków europejskich w nadchodzącym okresie programowania, niż to miało miejsce w latach 2007-2013. Dotyczy to zwłaszcza tych samorządów, które w ostatnim okresie zrealizowały istotne inwestycje, zaciągając na nie dodatkowe zobowiązania. Mogą mieć one znaczące problemy z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych w zapewnieniu wkładu własnego do projektów europejskich, zwłaszcza w związku ze zmianami z zakresu nowych limitów zadłużenia. Wygospodarowanie środków na zapewnienie możliwości zaabsorbowania kolejnych środków bezzwrotnej pomocy mogłoby wiązać się z istotnym ograniczaniem wydatków bieżących, co nie jest jednak takie proste wobec znacznego ich usztywnienia – konieczności realizacji, a zatem i finansowania zadań ustawowych. Obecnie samorzady rozważają inne sposoby pozyskania dodatkowych środków na realizację inwestycji z wykorzystaniem środków UE. Przygotowują się do sprzedaży części swego majątku, pozwalającej na uwolnienie środków na współfinansowanie projektów europejskich, czy też przesuwania części długu na powoływane spółki celowe, których zobowiązania nie są wliczane do zadłużenia JST.

Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia samorządów w wykorzystaniu bezzwrotnej pomocy, należy sądzić, iż mimo trudności finansowych, będą one w stanie sięgnąć po środki unijne i wykorzystać je dla rozwoju regionalnego i lokalnego, posługując się w tym celu wszelkimi dostępnymi prawem metodami i instrumentami.

## Literatura

- Bober J., Hauser J. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Fundacja GAP, Kraków 2013.
- Cieślak-Wróblewska A., *Deficyt samorządów sporo mniejszy od oczekiwań*, „Rzeczpospolita” z dnia 27.02.2013.



- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS”, nr 21 (88) z dnia 21 grudnia 2012.
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2008-2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Orłowski W., Walewski M., Rytel M., *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, Pricewaterhouse Coopers, marzec 2012.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2012.

## FINANCIAL STANDING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ENTITIES AS A DETERMINANT OF USING OF EUROPEAN UNION AID IN THE PERSPECTIVE OF 2014-2020

**Summary:** Since Poland was granted the right to use European Union non-repayable aid, it has become the main source of financing the development investment of local self-government entities. Although self-governments have received PLN 67 billion for investment from this source, they are still interested in raising money for their development. Yet, their financial standing has changed not only as a result of the economic downturn, but also due to new regulations. The amount of European funds negotiated for Poland for the years 2014-2020, i.e. almost EUR 73 billion, once again raise self-governments' hopes for the improvement of their conditions. However, more and more often governors of self-governments are asking themselves a question if they will be able to afford to apply for this aid.

**Keywords:** local government debt indicator, financial and expenditure independence, conditionality principle, efficiency of European projects.