

**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>Sylwia 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

**Joanna Rakowska**

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

---

## STATYSTYCZNE I PRAKTYCZNE ZNACZENIE ŚRODKÓW UNIJNYCH DLA GMIN

---

**Streszczenie:** Opracowanie prezentuje wyniki badania ilościowego i jakościowego, którego celem było określenie znaczenia środków unijnych dla gmin na podstawie analizy wybranych aspektów dochodowych i wydatkowych budżetów dla lat 2006-2009 oraz opinii władz lokalnych. Statystyczne znaczenie było zróżnicowane: w blisko połowie badanych gmin środki unijne stanowiły relatywnie niewielki odsetek w dochodach budżetów gmin ogółem oraz w odniesieniu do dochodów własnych. Stosunkowo wyższy był ich udział w wydatkach majątkowych inwestycyjnych. Natomiast opinie 94% respondentów wskazały na duże i bardzo duże praktyczne znaczenie środków unijnych: bez tego źródła finansowania tylko 5% gmin zrealizowałoby podjęte projekty, 29% odłożyłoby ich realizację w czasie, 27% zrealizowałoby tylko część projektu, a 39% wcale nie zrealizowałoby projektów.

**Słowa kluczowe:** budżety gmin, środki z budżetu UE.

### 1. Wstęp

Fundusze strukturalne to instrumenty finansowe funkcjonujące w Unii Europejskiej od wielu lat, powstawały w różnych momentach rozwoju procesu integracji i podlegały licznym reformom. Są narzędziem realizacji polityki regionalnej UE utożsamianej z polityką strukturalną oraz polityką spójności<sup>1</sup>, której rola polega na zwiększaniu spójności społeczno-ekonomicznej państw członkowskich poprzez finansowanie programów i działań ukierunkowanych na szeroko pojęty „harmonijny i zrównoważony rozwój działalności gospodarczej, rozwój zatrudnienia i zasobów ludzkich, ochronę stanu środowiska oraz zniesienie nierówności i wspieranie równości kobiet i mężczyzn”<sup>2</sup>.

Cele te są osiąganе w Polsce w kolejnych okresach finansowych 2004-2006 oraz 2007-2013<sup>3</sup>, w ramach określonych programów i działań, które dają szerokie możli-

---

<sup>1</sup> A. Paczoski, *Kreowanie regionalnej i lokalnej polityki gospodarczej na podstawie teorii i koncepcji rozwoju terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 19.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady WE nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

<sup>3</sup> J. Zając, *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006*, [w:] *Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy strukturalnych*, red. H. Powęska, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008, s. 77.



wości wykorzystania środków unijnych także gminom – podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce. Publiczny charakter i lokalne znaczenie zadań należących do zakresu działania gmin<sup>4</sup> powodują, że jako beneficjent funduszy unijnych są one podmiotem o szczególnym znaczeniu dla realizacji obowiązującej w polityce regionalnej zasady subsydiarności<sup>5</sup>. Nakazuje ona decentralizację działań oraz przekazanie uprawnień decyzyjnych i wykonawczych na możliwie najniższy szczebel administracji, który jest zdolny do realizacji<sup>6</sup>, w celu zapewnienia jak najefektywniejszego wykorzystania środków.

W Polsce najniższym szczeblem samorządu terytorialnego i administracyjnego są gminy. Mogą one samodzielnie korzystać ze środków unijnych jako beneficjenci programów operacyjnych, ponieważ posiadają osobowość prawną, która umożliwia wyodrębnienie gospodarki budżetowej samorządu z systemu budżetowego państwa<sup>7</sup>. Jednocześnie środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej stanowią środki publiczne<sup>8</sup>, które po pozyskaniu przez gminy zostają włączone do ich budżetów.

Celem prezentowanego opracowania jest określenie, jakie znaczenie w ujęciu statystycznym oraz praktycznym miały pozyskane środki unijne dla gmin.

## 2. Dane, dobór próby badawczej i metoda badania

Do przeprowadzenia prezentowanego badania wykorzystano ilościowe dane wtórne pochodzące z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego<sup>9</sup> pobrane w 23.02.2012 r. oraz jakościowe dane pierwotne pozyskane w badaniu ankietowym przeprowadzonym w listopadzie 2011 r. Wykorzystane w badaniu kategorie danych wtórnych to dochody budżetów gmin ogółem, dochody własne budżetów gmin, liczba ludności ogółem według miejsca zameldowania (stan na 31 grudnia) oraz wartość środków z budżetu UE pozyskanych przez gminy. Czynnikiem, który zdecydował o wyznaczeniu przedziału czasowego badania na lata 2006-2009, była dostępność ostatniej z wymienionych, kluczowej dla badania kategorii danych wyłącznie dla lat 2006-2009<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 188.

<sup>5</sup> *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 238.

<sup>6</sup> [www.funduszeuropejskie.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEU-ROPEJSKICH/Strony/Czymsa-fundusze.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEU-ROPEJSKICH/Strony/Czymsa-fundusze.aspx) [dostęp w dniu 27.02.2012].

<sup>7</sup> M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2005, [za:] A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240, rozdz. 2, art. 5, pkt 1.

<sup>9</sup> [www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks).

<sup>10</sup> Pozostałe kategorie danych były dostępne w dniu pobrania 23.02.2012 r. również dla 2010 r.

Założenia metodologiczne przyjęte dla badań ilościowych opartych na danych wtórnych GUS przewidywały włączenie do próby badawczej wszystkich 2478 gmin funkcjonujących w Polsce w latach 2006-2009. Jednak weryfikacja pozyskanej bazy danych wykazała pełne zbiory wybranych kategorii danych dla 2413 gmin, co zmniejszyło próbę badawczą o 3% (65 jednostek).

Na etapie badań ankietowych (jakościowych) próbę badawczą ograniczono do pełnej populacji 861 gmin czterech wybranych województw, tj. kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, mazowieckiego i wielkopolskiego<sup>11</sup>. Stopa zwrotności ankiet wyniosła 32%, ustalając ostatecznie próbę badawczą tego etapu analizy na poziomie 276 jednostek gminnych.

Ze względu na odmienną specyfikę dochodów budżetowych<sup>12</sup> zarówno z badania ilościowego, jak i jakościowego wyłączono miasta na prawach powiatu.

Za cel badania postawiono określenie znaczenia statystycznego pozyskanych środków unijnych dla gmin oraz ich znaczenia praktycznego określonego na podstawie opinii władz lokalnych.

Znaczenie statystyczne środków z budżetu UE<sup>13</sup> dla budżetów gmin w latach 2006-2009 określono w aspekcie zarówno dochodowym [1] i [2], jak i wydatkowym [3] na podstawie:

[1] udziału sumy pozyskanych środków z budżetu UE w łącznej wartości dochodów budżetów gmin ogółem w latach 2006-2009, na podstawie wzoru:

$$U = \frac{\sum_{i=2006}^{2009} su_i}{\sum_{i=2006}^{2009} do_i} \times 100\%,$$

gdzie:  $su_i$  – wartość środków unijnych w roku  $i$ , w zł,

$do_i$  – wartość dochodów ogółem budżetów gmin w roku  $i$ , w zł;

[2] wskaźnika relacji sumy pozyskanych środków z budżetu UE do sumy dochodów własnych budżetów gmin w latach 2006-2009, na podstawie wzoru:

$$R = \frac{\sum_{i=2006}^{2009} su_i}{\sum_{i=2006}^{2009} dw_i} \times 100\%,$$

gdzie:  $su_i$  – wartość środków unijnych w roku  $i$ , w zł,

$dw_i$  – wartość dochodów własnych budżetów gmin w roku  $i$ , w zł;

<sup>11</sup> Z tego: 144 gmin kujawsko-pomorskiego, 177 łódzkiego, 314 mazowieckiego i 226 wielkopolskiego, co stanowi 37% gmin poddanych badaniu w pierwszym etapie.

<sup>12</sup> J. Rakowska, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju gmin Polski Wschodniej*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2011, t. 13, z. 2, s. 392-397.

<sup>13</sup> W badaniu wykorzystano łączną wartość środków z budżetu UE dla badanego przedziału czasowego, ponieważ pozyskane fundusze są przekazywane beneficjentom z częstotliwością i w wysokości zależnej od zasad obowiązujących w poszczególnych okresach budżetowych i w realizowanych programach. Może to powodować znaczne różnice w wysokości pozyskanych środków w kolejnych latach, nieistotne z punktu widzenia celu prezentowanego badania i poprawności metodologicznej.

[3] wskaźnika relacji sumy pozyskanych środków z budżetu UE do sumy wydatków majątkowych inwestycyjnych budżetów gmin w latach 2006-2009, na podstawie wzoru:

$$R = \frac{\sum_{i=2006}^{2009} su_i}{\sum_{i=2006}^{2009} wmi_i} \times 100\%,$$

gdzie:  $su_i$  – wartość środków unijnych w roku  $i$ , w zł,  
 $wmi_i$  – wartość wydatków majątkowych inwestycyjnych budżetów gmin w roku  $i$ , w zł.

Wyniki badań ilościowych przedstawiono m.in. na kartogramach przy wykorzystaniu metody chorochromatycznej. Badane jednostki gminne pogrupowano na podstawie przynależności uzyskanych przez nie wartości mierników statystycznych do czterech przedziałów wyodrębnionych przy zastosowaniu kryterium podziału naturalnego.

Praktyczne znaczenie środków z budżetu UE dla gmin zostało określone na podstawie danych jakościowych pozyskanych na podstawie badania ankietowego, które przeprowadzono w listopadzie 2011 r. W opracowaniu wykorzystano odpowiedzi władz lokalnych na pytania:

1. Czy Państwa zdaniem fundusze unijne są dobrym źródłem zewnętrznych środków na rozwój gmin?  tak  nie                      Dlaczego?
  2. Czy bez współfinansowania z funduszy unijnych gmina zrealizowałaby projekt:
    - samodzielnie w całości     tylko w części
    - odłożyłaby projekt na późniejszy termin     nie zrealizowałaby projektu
- Do analizy pozyskanego materiału badawczego wykorzystano podstawowe narzędzia badań jakościowych<sup>14</sup>, tj. kodowanie, kategoryzację i sortowanie danych.

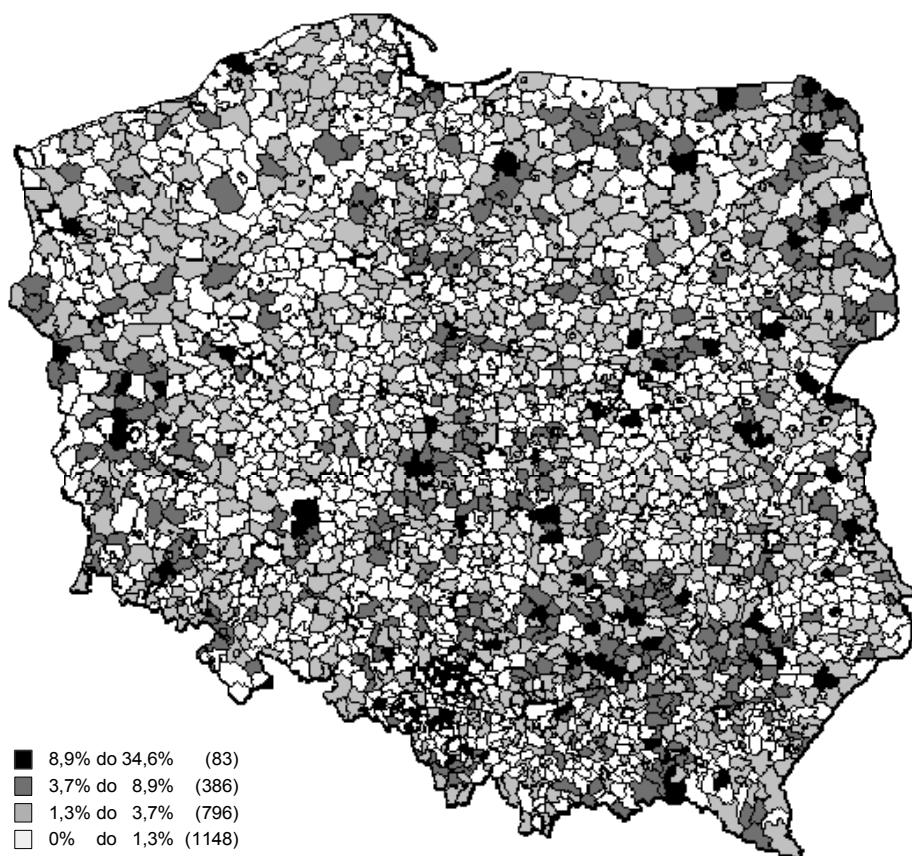
### 3. Wyniki

W latach 2006-2009 w badanej grupie 2413 gmin nie pozyskało środków unijnych 78 (3%) jednostek<sup>15</sup>, co można uznać za stosunkowo niewielki odsetek. Pozostałe 2335 gminy pozyskały środki z budżetu UE o wartościach znacznie zróżnicowanych.

Wyniki analizy statystycznego znaczenia środków unijnych w aspekcie dochodowym wykazały, iż ich udział w dochodach budżetów gmin ogółem wahał się od wartości 0,1 do 34,6% (por. rys. 1). Przy tym aż 23% badanych gmin charakteryzował najniższy udział środków unijnych w dochodach budżetu ogółem – poniżej 0,5%. Natomiast krańcowo różna była sytuacja grupy 8 gmin, które pozyskały środki unijne o wartości bardzo znaczącej – 20% do 34,6% dochodów budżetów gmin ogółem.

<sup>14</sup> Por. J. Rakowska, *Wykorzystanie narzędzi metod jakościowych w badaniu innowacji na rynku owoców i produktów owocowych w wybranych krajach europejskich*, [w:] *Konsumenci a innowacje na rynku owoców*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2011, s. 120-132.

<sup>15</sup> 4 gminy miejskie, 62 wiejskie i 12 gmin miejsko-wiejskich.



Wartość podana w nawiasie oznacza liczbę gmin.

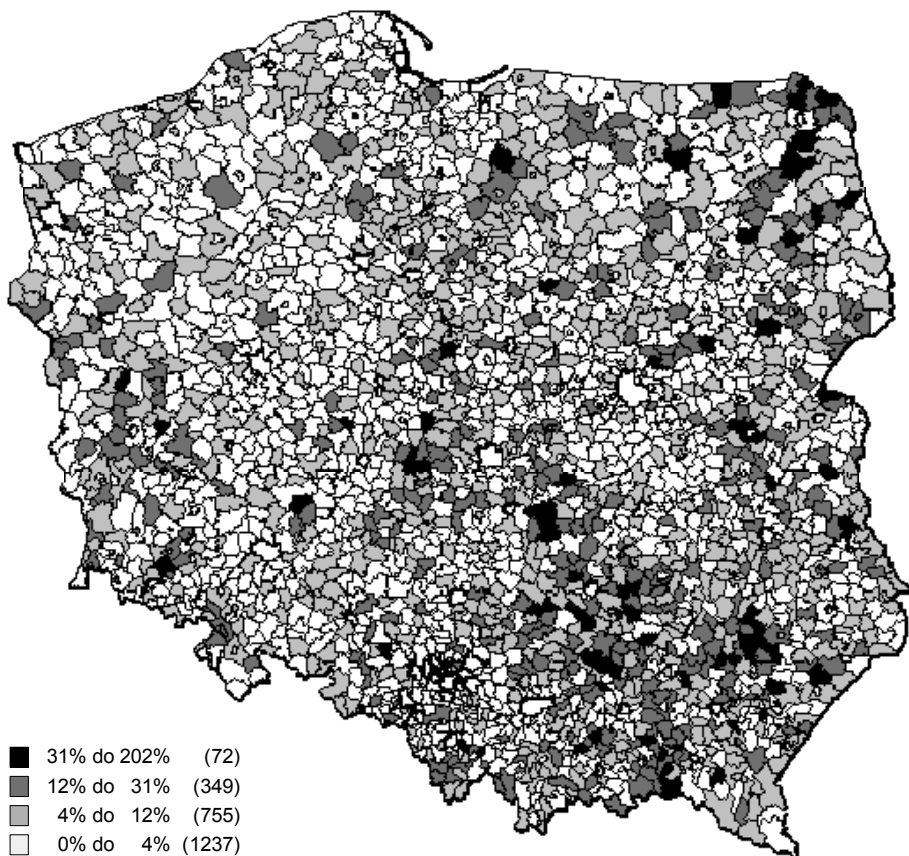
**Rys. 1.** Udział pozyskanych środków unijnych ogółem w dochodach budżetów gmin ogółem w latach 2006-2009

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie bardziej szczegółowego miernika [2] pozwala odpowiedzieć na pytanie, jaka była relacja pozyskanych środków unijnych w stosunku do dochodów własnych gmin (por. rys. 2). Jest to istotna kwestia, gdyż w aspekcie formalnoprawnym gminy mogą mieć wpływ na wysokość dochodów z obu tych źródeł: w przypadku dochodów własnych gmin w granicach określonych ustawowo, zgodnie z istotą władztwa podatkowego gminy, natomiast w przypadku działań współfinansowanych ze środków unijnych w ramach zasad przyjętych w programach operacyjnych.

Wyniki badania wskazują na bardzo duże zróżnicowanie badanej zbiorowości gmin, wśród których znajdujemy zarówno takie, które cechują wartości omawianego wskaźnika niemal nieznaczące (0,1%), jak i wyróżniające się gminy o wartościach

maksymalnych, wyjątkowo nawet do 202%<sup>16</sup>. Tylko 266 (11%) gmin znalazło się w najniższym przedziale wskaźnika [0,1%; 0,5%], a dla 22 jednostek środki unijne stanowiły od 50 do 124% w relacji do wartości dochodów własnych.



Wartość podana w nawiasie oznacza liczbę gmin.

**Rys. 2.** Relacja sumy środków unijnych pozyskanych w latach 2006-2009 do sumy dochodów własnych budżetów gmin w latach 2006-2009

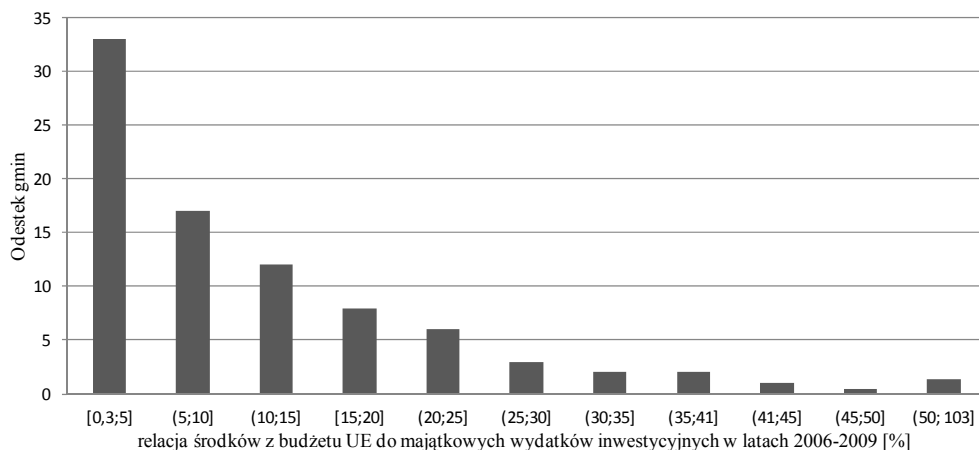
Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując wyniki badania statystycznego znaczenia środków unijnych w aspekcie dochodowym, należy stwierdzić, iż jako część składowa dochodów budżetów gmin ogółem stanowiły one w blisko 50% badanych jednostek wartość bardzo niską, zamykającą się w przedziale [0%; 1,3%]. Podobnie ich relacja do dochodów

<sup>16</sup> Środki z budżetu UE dwukrotnie przewyższyły dochody własne w gminie wiejskiej Podedwórze, w której stanowiły także najwyższy odsetek 34,6% w dochodach budżetu gminy ogółem, osiągając kwotę 4777 zł na 1 mieszkańca.

własnych w blisko połowie badanych gmin stanowiła od 0 do 4%. W obu przypadkach występują jednak grupy gmin, dla których środki unijne stanowiły statystycznie istotne źródło funduszy, stanowiące od 9 do 34,9% dochodów budżetów gmin ogółem, czy nawet przekraczające swoją wartością dochody własne budżetów gmin.

Analiza relacji wartości pozyskanych środków z budżetu UE do wydatków majątkowych inwestycyjnych daje statystyczny obraz ich znaczenia w aspekcie wydatkowym (por. rys. 3).



**Rys. 3.** Relacja sumy środków unijnych pozyskanych w latach 2006-2009 do sumy wydatków majątkowych inwestycyjnych budżetów gmin w latach 2006-2009 [w %]

Źródło: opracowanie własne.

Wartość omawianego wskaźnika zamykała się w przedziale [0,3%; 103%], przy czym bardzo istotny jest fakt, iż dla 32,6% badanych gmin relacja pozyskanych środków unijnych do wartości wydatków majątkowych inwestycyjnych stanowiła od 0,3 do 5%, dla 36,9% jednostek – od 5 do 15%, a dla 17,3% jednostek terytorialnych było to od 15,1 do 25% (por. rys. 3). W pozostałych 13,2% gmin relacja sumy pozyskanych środków unijnych do wydatków majątkowych inwestycyjnych stanowiła wysokie i bardzo wysokie wartości: od 25,1 do 103%, co świadczy, iż dla tej grupy było to bardzo istotne źródło finansowania.

Wyniki powyższej analizy statystycznej nie są zbieżne z wynikami badania ankietowego dotyczącego praktycznego znaczenia środków unijnych dla gmin. W opiniach 94% respondentów<sup>17</sup> przeprowadzonego badania ankietowego podkreślano, iż środki unijne są dla gmin ważne i bardzo ważne. Na podstawie odpowiedzi<sup>18</sup> uzasadniających znaczenie środków unijnych dla władz można podzielić tę grupę respon-

<sup>17</sup> Na ankietę odpowiedziały wyłącznie gminy, które pozyskały środki unijne.

<sup>18</sup> W cudzysłowie podano cytaty najbardziej typowych wypowiedzi.

dentów na tych, dla których środki unijne „znacząco ułatwiają przeprowadzenie inwestycji” lub „umożliwiają przeprowadzenie większej liczby inwestycji”, oraz tych, dla których stanowiły warunek niezbędny dokonania inwestycji, ponieważ „umożliwiają realizację działań, które bez funduszy unijnych nie byłyby dla gminy osiągalne”. W uzasadnieniu znaczenia środków unijnych dla rozwoju gmin wskazywano także na ich główny atut: „jest to pomoc bezzwrotna, nie trzeba jej zwracać z odsetkami, tak jak w przypadku pożyczek lub kredytów” (50% odpowiedzi).

Jedynie 3% respondentów odpowiedziało, że środki te nie są ważne dla gmin, wskazując głównie na „skomplikowane i obszerne procedury przygotowywania wniosków, realizacji i rozliczania projektów”, „trudności w finansowaniu inwestycji ze środków własnych i zbyt długie czekanie na weryfikację wniosków o płatność” oraz na fakt, iż „koszty gminy finansowane są zazwyczaj z kredytów, już teraz widać duże zadłużenie gmin (...)”. Interesujące jest, że sam fakt zadłużenia gmin jest postrzegany jako zjawisko negatywne, a w ocenie nie zostały uwzględnione czy wyrażone ewentualne korzyści z poczynionych inwestycji.

Pozostałe 3% respondentów nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o znaczenie środków unijnych dla gmin.

Odpowiedzi na pytanie numer 2 wskazują, iż jedynie 5% badanych gmin zrealizowałyby współfinansowane ze środków unijnych projekty w całości i samodzielnie bez tej pomocy, 29% odłożyłoby ich realizację czasie, 27% zrealizowałyby tylko część projektów, a 39% nie zrealizowałoby projektów w ogóle.

Porównanie odpowiedzi respondentów na oba pytania wskazuje na pewną niekonsekwencję opinii twierdzących, iż środki unijne nie są ważne, ponieważ tylko jedna gmina w tej grupie odpowiedziała, że zrealizowałaby projekt (inwestycję) w całości samodzielnie. Potwierdza to fakt, iż w tym przypadku środki UE rzeczywiście mogły nie mieć istotnego znaczenia. Natomiast pozostałe gminy odpowiedziały, iż bez środków unijnych zrealizowałyby inwestycje tylko w części lub nie zrealizowałyby ich wcale, co pozwala sądzić, że podczas realizacji tych przedsięwzięć środki unijne były kluczowym źródłem finansowania. Z tego powodu można wnioskować, iż negatywna ocena znaczenia środków unijnych wynika raczej ze stosunku władz gminnych do procedur ich pozyskania niż z rzeczywistego znaczenia dla rozwoju.

Pozytywną ocenę środków unijnych jako ważnego źródła finansowania wyraziły gminy reprezentujące wszystkie cztery typy wyodrębnione na podstawie odpowiedzi na pytanie 2, tj. te, które zrealizowałyby projekty samodzielnie w całości, które byłyby zmuszone odłożyć realizację projektu w czasie, które samodzielnie zrealizowałyby tylko część inwestycji, oraz te, które bez wsparcia wcale nie zrealizowałyby projektów.

Tak znaczna rozbieżność pomiędzy wynikami statystycznej i praktycznej oceny znaczenia środków unijnych może wynikać z zakresu danych statystycznych GUS, które w momencie pobrania prezentowały dane wyłącznie dla lat 2006-2009, nato-

miast nie były jeszcze dostępne dane zebrane w listopadzie 2011r., dotyczące późniejszego okresu finansowania faktycznie realizowanego od 2007 r. i w znacznej mierze wpływającego na opinie władz lokalnych.

#### 4. Podsumowanie

Statystycznie znaczenie środków unijnych dla gmin w aspekcie dochodowym było w latach 2006-2009 znacznie zróżnicowane. Wyniki badania wskazują, iż w badanej zbiorowości 2413 gmin dla blisko połowy były to środki stanowiące niewielki odsetek dochodów ogółem. Jednak występuje tu także mniej liczna grupa gmin, dla których pozyskane środki unijne stanowiły statystycznie istotne źródło funduszy, stanowiące od 9 do 34,9% dochodów budżetów gmin ogółem, a nawet przekraczające swoją wartością wartość ich dochodów własnych. Podobnie w aspekcie wydatkowym aż dla 33% gmin relacja sumy pozyskanych środków unijnych do dochodów własnych stanowiła niskie wartości [0%;5 %], a dla 13,2% – wartości wysokie i bardzo wysokie: od 25,1 do 103%, co świadczy, iż dla tej grupy było to istotne źródło finansowania.

Dostępne dane statystyczne nie w pełni odzwierciedlają absorpcję środków unijnych w okresie członkostwa Polski w EU.

O wiele bardziej jednoznacznie zostało określone praktyczne znaczenie funduszy unijnych. Opinie przeważającej części (94%) ankietowanych władz lokalnych podkreślają duże i bardzo duże znaczenie funduszy unijnych dla gmin: bez tego źródła tylko 5% gmin zrealizowałoby podjęte projekty, 29% odłożyłoby ich realizację w czasie, 27% zrealizowałoby tylko część projektu, a 39% nie zrealizowałoby projektów wcale. Znacznie mniej liczne (3%) negatywne wypowiedzi wskazują raczej na trudności proceduralne w pozyskaniu środków unijnych oraz wynikające z konieczności współfinansowania projektów z zaciągniętych kredytów. Istotne znaczenie funduszy unijnych dla gmin wynika głównie z możliwości, jakie stwarzają one w dziedzinie inwestycji i zaspokajania potrzeb jednostek terytorialnych.

#### Literatura

- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2005, [za:] Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Paczoski A., *Kreowanie regionalnej i lokalnej polityki gospodarczej na podstawie teorii i koncepcji rozwoju terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010.
- Rakowska J., *Wykorzystanie narzędzi metod jakościowych w badaniu innowacji na rynku owoców i produktów owocowych w wybranych krajach europejskich*, [w:] *Konsumenci a innowacje na rynku owoców*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2011.



- Rakowska J., *Zróźnicowanie poziomu rozwoju gmin Polski Wschodniej*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2011, t. 13, z. 2.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Zajac J., *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006*, [w:] *Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy strukturalnych*, red. H. Powęska, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008.
- [www.funduszeuropejskie.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEUROPEJSKICH/Strony/Czysmasafundusze.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEUROPEJSKICH/Strony/Czysmasafundusze.aspx) [dostęp w dniu 27.02.2012].
- [www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks) [dostęp w dniu 25.02.2012].

## SIGNIFICANCE OF EU FUNDS FOR COMMUNES – BUDGET ASPECTS AND AUTHORITIES' OPINIONS

**Summary:** The paper presents findings of qualitative and quantitative research which aim was to define the significance of EU funds for communes, based on the analysis of selected budget aspects for 2006-2009. The findings indicate that in 50% of the surveyed communes the absorbed EU funds made a small share of their total budget income and in own income, however, slightly higher when analysed as a share in the investment expenses of commune budgets. On the other hand, 94% of respondents stated that EU funds were of considerable practical significance. According to their responses, among all the projects realised in 2006-2009 and co-financed by EU, only 5% of investments would have been realised without EU co-funding, 29% would have been postponed, 27% would have been realised only partly and 39% would not have been realised at all.

**Keywords:** communes' budgets, resources from EU budget.