

PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIELE JEJ USTROJU WALUTOWEGO I FINANSOWEGO

Praca zbiorowa pod redakcją naukową
Cezarego Kosikowskiego



Temida2

Białystok 2013

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Świączkowska, Jaroslav Volkonovski, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Ku-pały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), Jose Luis Iriarte Angél (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–62813–48–3

Recenzent: *Jan Głuchowski*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Urszula Machometa*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Wojciech Kotowski*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym

Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Spis treści

CEZARY KOSIKOWSKI	
Wstęp.....	7
KRYSTYNA PIOTROWSKA-MARCZAK	
Kondycja finansowa Unii Europejskiej i jej członków w przeddzień przyjęcia nowych ram finansowych na lata 2014–2020	11
JAROSŁAW MARCZAK	
Stan finansów publicznych Hiszpanii po wejściu do strefy euro	35
VLADIMÍR BABČÁK	
Stan finansów publicznych na Słowacji jako państwa członkowskiego strefy euro	53
JANUSZ STANKIEWICZ	
Stan finansów publicznych Polski jako państwa objętego derogacją	77
CEZARY KOSIKOWSKI	
Problem granic i form interwencjonizmu UE w dziedzinie waluty i finansów publicznych państw członkowskich	101
BOGUMIŁ BRZEZIŃSKI	
O niezrealizowanych projektach legislacyjnych unijnego prawa podatkowego.....	129
MAGDALENA FEDOROWICZ	
Nowe podejście do problemu równowagi makroekonomicznej oraz deficytu i długu publicznego państw członkowskich UE w świetle modyfikacji Paktu Stabilności i Wzrostu oraz Paktu Fiskalnego	145

TOMASZ NIEBORAK

Ramy finansowe UE na lata 2014–2020 i reforma budżetu ogólnego UE.....	175
--	-----

MACIEJ PERKOWSKI

Dalsze możliwości korzystania przez państwa członkowskie UE ze środków funduszy europejskich oraz środków wynikających z inicjatyw unijnych oraz stosowania instrumentów i mechanizmów finansowych UE.....	201
--	-----

JOANNA M. SALACHNA

Perspektywy korzystania ze środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz problem zwrotu tych środków	225
---	-----

AGNIESZKA PIEKUTOWSKA

Pomoc finansowa Unii Europejskiej dla państw członkowskich – Europejski Mechanizm Stabilności.....	241
--	-----

MARCIN OLSZAK

Zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej – wybrane problemy ...	259
--	-----

ANNA JURKOWSKA-ZEIDLER

Nowe organy i instytucje bezpieczeństwa rynku finansowego Unii Europejskiej	283
---	-----

TOMASZ MACHELSKI

Dalsze losy euro jako waluty Unii Europejskiej	327
--	-----

CEZARY KOSIKOWSKI

Podsumowanie	341
--------------------	-----

PERSPEKTYWY KORZYSTANIA ZE ŚRODKÓW UNIJNYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ PROBLEM ZWROTU TYCH ŚRODKÓW

JOANNA M. SALACHNA

1. Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (jst.) są, zarówno w ramach realizacji regionalnych programów operacyjnych, jak i programów krajowych, beneficjentami znaczącej części środków unijnych otrzymywanych przez Polskę. Wynika to z roli sektora samorządowego, który jest, jak się podkreśla, najważniejszym publicznym usługodawcą i inwestorem, który wydatkuje trzecią część zasobów publicznych.¹

Z oficjalnych danych finansowych za 2011 rok wynika, że kwota pozyskanych przez samorządy środków zagranicznych wzrosła o 16,4% (w tym w gminach o 25%) w stosunku do roku poprzedzającego i stanowiła łącznie 8,6% ich dochodów (w 2010 r. – 7,8%). Natomiast wydatki finansowane takimi środkami zwiększyły się o 14,1% i stanowiły 8,5% ogółu wydatków (w 2010 r. – 7,6%). Tendencje w wykorzystywaniu środków unijnych są jednak najbardziej widoczne w odniesieniu do ponoszonych przez samorządy wydatków inwestycyjnych. I tak, w 2010 ich udział w wydatkach inwestycyjnych jst. ogółem wynosił 25,5%, a w 2011 r. stanowił już 30,5%. Przy czym najwyższy udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi miał miej-

1 Zob. opracowanie przygotowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ocena sytuacji samorządów lokalnych, Warszawa 2012, s. 1 i n., opubl. na: <https://mac.gov.pl>

sce w województwach samorządowych (37,3%).² Największe kwoty finansowane środkami unijnymi ponoszone były na realizację projektów z zakresu: – transportu i łączności, – rolnictwa i łowiectwa oraz – gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. W tych obszarach zrealizowano łącznie 62,8% ogółu wydatków finansowanych środkami zagranicznymi. Najwyższe wykonanie dochodów jak i wydatków ze środków unijnych wystąpiło w jst. województwa mazowieckiego, a najniższe w jst. województwa lubuskiego.³ Poniżej zaprezentowano dane dotyczące wykorzystania środków zagranicznych (unijnych) przez samorządy w 2011 r. (Tabela 1.) w układzie województw.

Tabela 1. Udział wydatków jst. na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach budżetowych ogółem jst. w 2011 r.

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem (w %)	Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem (w %)
Polska, z tego:	181 594 742	24 634 218	15 438 114	13,6%	8,5%
Dolnośląskie	14 692 797	1 991 999	1 160 150	13,6%	7,9%
Kujawsko-pomorskie	9 394 608	1 350 566	828 211	14,4%	8,8%
Lubelskie	9 691 383	1 762 963	1 146 381	18,2%	11,8%
Lubuskie	4 584 489	542 589	335 172	11,8%	7,3%
Łódzkie	11 102 217	1 148 060	735 850	10,3%	6,6%
Małopolskie	15 073 385	2 200 979	1 455 882	14,6%	9,7%
Mazowieckie	29 333 349	2 860 564	1 661 787	9,8%	5,7%
Opolskie	4 355 497	566 517	375 590	13,0%	8,6%

2 Wyniósł od 23,5% w województwie świętokrzyskim do 54,8% w województwie wielkopolskim.

3 Krajowa Rada RIO. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, Warszawa 2012, s. 193–194.

Podkarpackie	9 823 472	1 548 665	1 052 912	15,8%	10,7%
Podlaskie	5 553 905	909 011	609 210	16,4%	11,0%
Pomorskie	11 606 567	1 962 567	1 163 948	16,9%	10,0%
Śląskie	19 339 737	2 226 030	1 536 353	11,5%	7,9%
Świętokrzyskie	6 057 739	1 069 897	631 207	17,7%	10,4%
Warmińsko-mazurskie	6 898 192	1 070 872	651 322	15,5%	9,4%
Wielkopolskie	15 707 737	2 074 774	1 203 102	13,2%	7,7%
Zachodniopomorskie	8 379 668	1 348 164	891 038	16,1%	10,6%

Źródło: Krajowa Rada RIO, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, Warszawa 2012, s. 171.

Z przedstawionych informacji wynika, że polskie samorządy potrafią i korzystają z dofinansowania zagranicznego, ukierunkowując je na newralgiczne oraz istotne z punktu widzenia społecznego dziedziny. Jednak aby aplikować o środki unijne, a następnie je wydatkować jst. muszą najczęściej dysponować tzw. finansowym wkładem własnym na realizację danego projektu.⁴ W tym kontekście istotne jest, że w ostatnim okresie intensyfikacja realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych, w szczególności projektów infrastrukturalnych i wymóg posiadania w ich ramach wkładu własnego, a także wzrost zadań finansowanych przez samorządy⁵ spowodował zwiększenie się zadłużenia jst. Poza tym wprowadzono nowe, i jak się okazuje – bardziej restrykcyjne dla większości jst. regulacje, które mogą nie tylko utrudniać możliwość pozyskania przez jst. części środków unijnych w następnej perspektywie finansowej (na lata 2014–2020), ale także tworzyć proble-

4 Najczęściej, ponieważ w części projektów współfinansowanych ze środków unijnych (np. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki będącego programem krajowym) wkład własny jest finansowany środkami krajowymi pochodzącymi z budżetu państwa (przekazywanych w formie dotacji celowej).

5 M.in. w związku z reformą systemu opieki nad dziećmi do lat 3 wprowadzoną ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235 z późn. zm.), nowymi zadaniami z zakresu transportu publicznego wprowadzonymi ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13), czy też obniżeniem (z 50 do 30%) dotacji celowej udzielanej jst. z budżetu państwa na lokalne inwestycje drogowe.

my z rozliczeniem realizowanych projektów w ramach obecnego okresu programowania.⁶

Wszystkie podniesione kwestie wskazują, że zarówno z perspektywy społeczności lokalnych, jak i z punktu widzenia krajowego, tj. wykorzystywania przez Polskę bezzwrotnych środków zagranicznych istotnym zagadnieniem jest możliwość korzystania przez jst. ze środków unijnych.

2. Finansowoprawne determinanty korzystania ze środków europejskich

Korzystanie przez jst. ze środków unijnych warunkowane jest najczęściej posiadaniem przez nie finansowego wkładu własnego. Praktyka pokazuje, że jest on pokrywany najczęściej wpływami zwrotnymi (przychodami). Stąd też, w rozpatrywanym kontekście podstawowe znaczenie ma możliwość zadłużania się/spłacania długu przez jst. Poniżej nie będę szczegółowo omawiać regulacji obowiązujących w tym zakresie. Wskażę jedynie te kwestie, które mają znaczenie (także dla dalszych ustaleń) dla rozpoznania możliwości wykorzystywania środków unijnych.

W roku 2013 obowiązują jeszcze przepisy art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.⁷ Limitują one dopuszczalne poziomy: – rocznych spłat zadłużenia (kapitał + odsetki), które nie mogą być wyższe od 15% dochodów w danym roku; – globalnego poziomu zadłużenia, które nie może przekraczać w danym roku 60% dochodów budżetowych. Przy czym, w wyliczaniu relacji rocznych spłat zadłużenia do dochodów nie uwzględnia się kwot kapitału zadłużenia i należności ubocznych, które wynikają z zobowiązań jst. związanych z realizacją umów współfinansowanych m.in. z budżetu Unii Europejskiej, a także poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym

6 Podkreślenia wymaga, że jakkolwiek aplikowanie o środki unijne zakończy się w 2013 r., to rozliczenie obecnie realizowanych lub zaakceptowanych do finansowania w 2013 r. projektów będzie niejednokrotnie dokonywane jeszcze w 2015 roku.

7 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.); dalej: u.f.p. z 2005 r. Powołane regulacje zostały utrzymane w mocy do końca 2013 r. na podstawie art. 121 ust. 7 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

realizującym zadania jst. z wykorzystaniem takich środków. Natomiast w przypadku obliczania limitu globalnego zadłużenia nie uwzględnia się kwoty zobowiązań dłużnych, ale tylko do momentu zakończenia realizacji projektu (programu, zadania) oraz otrzymania refundacji dokonanych wydatków.

Począwszy od 2014 roku zdolność zadłużania się jst. limitowana będzie obliczanym zgodnie z art. 243 obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych⁸ wskaźnikiem dopuszczalnych pułapów spłat zadłużenia. Podobnie do wcześniejszych rozwiązań, ustanowione zostały czasowe wyłączenia zobowiązań uwzględnianych przy obliczaniu wskaźnika. Zostały one jednak zmodyfikowane w stosunku do regulacji u.f.p. z 2005 r. I tak postanowiono, że nieuwzględnianie spłat zobowiązań może mieć miejsce w terminie nie dłuższym niż 90 dni od dnia zakończenia programu, projektu lub zadania i otrzymania refundacji. Od razu wskazać trzeba, że ustawodawca posłużył się w tym przypadku koniunkcją. Z powołanej regulacji wynika zatem, iż w przypadku wykonania zadania, ale niezyskania należytej refundacji, jst. nadal – tj. mimo upływu terminu 90 dni od zakończenia realizacji zadania – nie wlicza zaciągniętych zobowiązań do wskaźnika spłat długu. Natomiast po zakończeniu realizacji i ostatecznym rozliczeniu programu (projektu, zadania) oraz otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków istniejące jeszcze zadłużenie wynikające z konieczności jego współfinansowania wliczane będzie do obliczania limitu.

Zarówno pod rządami obecnej u.f.p., jak i u.f.p. z 2005 r. wskazanych wyłączeń nie stosuje się w przypadku, gdy jst. nie wywiązała się należycie z umowy, na podstawie której została beneficjentem środków pomocowych (na ten temat zob. pkt 4).

Z powyższego przedstawienia mogłoby *prima facie* wynikać, że zadłużanie się jst. w związku z realizacją projektów współfinansowanych środkami unijnymi nie jest czynnikiem wielce determinującym (*vide*: wyłączenia dokonywane przy obliczaniu wskaźników) możliwości korzystania z nich. Może rzeczywiście tak być w odniesieniu do zobowiązań dłużnych zaciąganych na tzw. wyprzedzające finansowanie działań współfinansowanych z UE, które w żadnym razie nie może przekroczyć

8 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.); dalej: u.f.p.

wysokości dofinansowania i faktycznie spłacane jest ze środków stanowiących refundację kwalifikowanych kosztów projektu. Jednak w pozostałych przypadkach jst. zaciągają zobowiązania niejednokrotnie na okres kilkunastu lub kilkudziesięciu lat. To zaś oznacza, że ich spłata będzie dokonywana jeszcze długo po zakończeniu projektu i faktycznym wykorzystaniu środków unijnych (ich refundacji).

Na możliwość korzystania ze środków unijnych wpływa także ustawowy nakaz równoważenia sekcji bieżącej budżetu jst. zawarty w art. 242 u.f.p. Zgodnie z nim (ust. 1 i 2 powołanej regulacji) w danym roku wydatki bieżące nie mogą przewyższać dochodów bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki. Tak określona zasada ogólna została „złagodzona” poprzez postanowienia zawarte w ust. 3 art. 242 u.f.p. Wynika z nich, że dopuszczalna jest sytuacja, w której wydatki bieżące są wyższe od sumy dochodów bieżących, nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków – o ile kwota przewyższających ową sumę wpływów budżetowych wynika (jest mniejsza lub równa) z wydatków bieżących realizowanych z udziałem tzw. środków pomocowych. Dotyczy to przypadków, w których jst. nie otrzymały zaplanowanych kwot dochodów ze środków pomocowych (nie przekazano ich jako refundacji), a zrealizowały wydatki na zadania (projekty/programy), których źródłem współfinansowania są m.in. bezzwrotne środki z UE. Zatem zgodna z prawem jest sytuacja, w której:

wydatki bieżące – wydatki, na które jeszcze nie przekazano środków ze środków pomocowych $\leq$ dochody bieżące + nadwyżka z lat ubiegłych + wolne środki

Jak się wydaje unormowania art. 242 u.f.p. mogą okazać się szczególnie istotne w kolejnym okresie programowania, a to w związku z zapowiedziami zmniejszenia finansowania projektów infrastrukturalnych, w których przodują teraz samorządy. Niezależnie jednak od tego przypuszczenia, determinują one także, obok indywidualnego wskaźnika (art. 243 u.f.p.) zdolność jst. do spłat zadłużenia. A to ze względu na fakt, że należności uboczne od zobowiązań dłużnych (w tym odsetki, dyskonto) są wydatkami bieżącymi, które stanowią niejednokrotnie znaczącą część wydatków bieżących ogółem (na ten temat zob. pkt 3.).

3. Sytuacja finansowa polskich jst. jako determinanta absorpcji środków unijnych

Korzystanie przez jst. ze środków unijnych jest uwarunkowane, najogólniej ujmując, ich sytuacją finansową. Przy czym chodzi tu nie tyle (bądź głównie) o osiągnięty przez nie wynik finansowy/budżetowy lub o ogólny stan zobowiązań. Gdyby bowiem pod uwagę brać przede wszystkim te dane okazuje się, że samorządy „mają się dobrze”, a przynajmniej „nie gorzej” niż w poprzednich okresach. Taki wniosek nasuwa się chociażby po lekturze przygotowanego przez Ministerstwo Finansów dokumentu pn. „Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2011 i za 3 kwartały 2012 roku”.⁹ Przy dokonywanej próbie oceny trzeba pamiętać, że nadwyżka budżetowa nie zawsze, a jak pokazuje praktyka – przeważnie – nie jest oznaką dobrej kondycji finansowej. Może być wręcz przeciwnie. Samorządy planują, głównie w przyszłych okresach (najczęściej począwszy od 2014 r.),¹⁰ osiągnięcie nadwyżki budżetowej. Spowodowane jest to koniecznością zapewnienia źródeł spłaty długu, wobec braku prawnych możliwości (na gruncie art. 243 u.f.p.) dalszego zadłużania się.

Próba oceny rzeczywistej kondycji finansowej jst. powinna uwzględniać głównie dynamikę oraz strukturę dochodów i wydatków budżetowych oraz zobowiązań (przede wszystkim dłużnych). Dynamikę podstawowych kategorii dochodów ukazują Tabela 2.

Tabela 2. Dynamika dochodów jst. w podziale na podstawowe części w 2011 r. oraz liczona w stosunku do 2004 r.

Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna	
	2011/ 2010	2011/ 2004	2011/ 2010	2011/ 2004	2011/ 2010	2011/ 2004	2011/ 2010	2011/ 2004
Polska, z tego:	105,2	187,2	106,2	177,9	105,9	299,2	103,1	154,4
– gminy	104,9	188,1	107,0	177,5	103,9	357,9	102,6	147,1
– m. st. Warszawa	107,9	188,3	104,3	179,5	147,7	311,7	105,2	180,6

9 Warszawa, grudzień 2012; www.finance.mf.gov.pl

10 Przyszłe planowanie budżetowe uwidocznione jest w obligatoryjnie sporządzanych wieloletnich prognozach finansowych; dalej: WPF.

– miasta na prawach powiatu	105,0	176,9	104,4	175,1	103,3	233,0	107,5	156,5
– powiaty	104,7	188,8	102,6	212,0	107,2	227,1	104,5	159,3
– województwa samorządowe	106,8	216,2	116,8	162,3	107,7	377,1	85,7	193,7

Źródło: Krajowa Rada RIO, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, Warszawa 2012, s. 153.

Powyższe dane uzupełnić trzeba jeszcze następującymi informacjami. Zanotowany w ostatnim okresie (w stosunku do 2010 r.) wzrost dochodów wyniósł realnie¹¹ 0,9%, co w porównaniu do dynamiki dochodów budżetu państwa wynoszącej realnie 6,6%, nie wydaje się zadowalające, szczególnie uwzględniając przyrost zadań wykonywanych przez samorządy. Na wzrost dochodów własnych jst. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie kwot udziałów w podatkach dochodowych (PIT i CIT) – średnio o 10%. Natomiast globalnie na prawie niezmienionym poziomie pozostały kwoty dotacji celowych oraz subwencji oświatowej. Istotne jest, że dochody bieżące stanowiły 85,7% dochodów ogółem, a ich realizacja przekroczyła nieco 100% planu. Natomiast dochody majątkowe wykonano na poziomie niecałych 84%,¹² co może być wynikiem zbyt optymistycznego planowania względem sytuacji gospodarczej (spowolnienia, czy wręcz kryzysu), szczególnie dochodów ze sprzedaży majątku.

W odniesieniu do wydatków wszystkich jst. w latach 2008–2010 wykazywały one większy wzrost niż dochody, natomiast w 2011 roku tempo ich wzrostu było niższe od dochodów o 3%. Uwzględniając natomiast inflację (4,3%) oraz wskaźnik realizacji wydatków w stosunku do roku 2010, zaistniał ich realny spadek (o 2,1%). Niemniej zarówno nominalnie, jak i realnie wydatki obniżyły się wyłącznie w gminach. Powyższe, w kontekście pozostałych danych finansowych oraz przedstawionych uwarunkowań prawnych, może świadczyć o pewnej ten-

11 Wskaźnik inflacji był wyższy od planowanego i wyniósł w 2011 r. 4,3%.

12 Wyjątkiem jest miasto stołeczne Warszawa, gdzie dochody majątkowe zrealizowane zostały na poziomie ponad 117%.

dencji. Dynamikę istotnych kategorii wydatków budżetowych jst. zawarto w Tabeli 3.

Tabela 3. Dynamika podstawowych części wydatków budżetowych w 2011 r. oraz liczona w stosunku do 2004 r.

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące							
	ogółem		inwestycyjne		ogółem		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu	
	2011/ 2010	2011/ 2004	2011/ 2010	2011/ 2004	2011/ 2010	2011/ 2004	2011/ 2010	2011/ 2004	2011/ 2010	2011/ 2004	2011/ 2010	2011/ 2004
Polska, z tego:	95,9	279,2	95,2	277,7	104,2	182,6	108,8	168,8	96,2	150,0	146,4	312,5
– gminy	91,3	244,1	91,0	242,5	102,8	183,6	108,0	168,1	93,9	170,2	156,0	345,1
– m. st. Warszawy	82,7	216,2	81,0	216,3	106,5	192,3	105,5	173,1	93,0	70,4	146,7	285,5
– miasta na prawach powiatu	103,8	293,7	101,6	291,1	105,5	172,9	111,4	167,6	89,0	132,4	135,6	241,6
– powiaty	86,6	355,2	86,3	355,5	105,0	175,0	107,2	158,8	99,1	198,6	144,6	379,3
– województwa samorządowe	111,3	379,6	112,6	380,6	104,6	235,9	112,2	264,4	107,6	178,9	148,1	737,2

Źródło: Krajowa Rada RIO, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, Warszawa 2012, s. 161.

Dodać trzeba, że 2011 r. był drugim z rzędu, kiedy wydatki majątkowe rosły słabiej niż wydatki bieżące oraz jednocześnie znacząco rosły wydatki na obsługę długu (w 2011 o 46,4% a w 2010 – o 32,2%). Zaznaczenia wymaga, iż wzajemny stosunek wydatków bieżących i majątkowych wskazuje na prorozwojowe lub stagnacyjne nastawienie samorządów. Przyjmuje się, że im wyższe wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne, tym jst. bardziej jest nastawiona na rozwój, a nie na konsumpcję. Stąd też wykazane w Tabeli 3. dane mogą nastrajać niezbyt optymistycznie. Tym bardziej, że początki obniżania się wydatków inwestycyjnych można było już zaobserwować w 2010 r. Wówczas w skali kraju obniżyły się one o 0,5% i spowodowane były zachowaniami w miastach na prawach powiatu i województw samorządowych. Obecnie, jak widać, spadek nie dotyczy tylko województw.

Jeśli chodzi o wydatki rodzajowe jst. w 2011 r. utrzymała się tendencja z poprzednich lat; w związku z tym najwięcej z nich przeznaczono na szeroko rozumianą oświatę (prawie 30%), transport (18%), pomoc społeczną (ponad 12%) oraz administrację (8,5%).

Średnie zadłużenie jst. w 2011 r. nadal wzrastało (w stosunku do 2010 r. o 4,6%) i wyniosło 38,4%. Niepokojące jednak jest, że znacząco zwiększyła się liczba jednostek, które przekroczyły maksymalny 60% pułap zadłużenia – było ich aż 135 (w roku 2010 – 70), i to niezależnie od faktu, że po dokonaniu wyłączeń zobowiązań zaciągniętych w związku z wykorzystywaniem środków unijnych było ich „tylko” 36 (por. uwagi na temat czasu dokonywania wyłączeń zawarte w pkt 2).

W zakresie przestrzegania reguły równoważenia bieżącej sekcji budżetu (art. 242 u.f.p.), w 2011 r. wydatki bieżące były wyższe niż dochody bieżące w 182 jst. Przy czym 127 z nich pokryło różnicę w dopuszczalny przepisami sposób (nadwyżką budżetową lub wolnymi środkami), a 11 korzystało na mocy art. 242 ust. 3 u.f.p. z wyłączenia kwot branych pod uwagę przy wyliczeniach (w związku z realizacją projektów unijnych).

Najbardziej znaczące dla prowadzenia polityki gospodarczej przez jst. będzie kształtowanie się indywidualnego wskaźnika dopuszczalnego pułapu spłat zadłużenia, który będzie obowiązywał od 2014 r. Jak wynika z mojego pobieżnego oglądu danych zawieranych w WPF, które były uchwalane na rok 2013 i kolejne lata (brak jest oficjalnych aktualnych zestawień) znacząca część jst. zmuszona będzie do istotnego ograniczenia wydatków oraz wygospodarowywania nadwyżek budżetowych. A to z tego względu, że uwzględnienie art. 243 u.f.p. powodować będzie niemożność zaciągania długu, a dodatkowo takie jst. będą musiały wygospodarować środki na pozostałe do spłaty zadłużenie. Niepokojące jest to, że część jst. uchwalając WPF prawdopodobnie zawyża dochody (w szczególności ze sprzedaży majątku) lub/i obniża planowane w przyszłych okresach wydatki po to aby wykazać spełnianie wskaźnika z art. 243. Są także i takie przypadki – bynajmniej nieincydentalne – że jst. w przyjętych prognozach planuje niezachowanie tego wskaźnika. W omawianym kontekście ciekawe jest, że powoływana regulacja wprowadzona została jako swoista „odpowiedź” na od dawna oraz powszechnie krytykowane ustawowe, sztywno ustalone pułapy zadłużenia i jego spłat określone w art. 169 i 170 u.f.p. z 2005 r. Przedstawiciele zarówno praktyki, jak i doktryny zgodni byli co do tego, że ustanowione limity (tak spłat rocznych, jak i długu ogółem) nie są i nie mogą być

adekwatne w stosunku do wszystkich jst.¹³ Na tym tle interesujące okazują się wnioski płynące z analizy danych budżetowych za lata 2008–2011 (ujęte w okresach 3-letnich), ukazujące relacje pomiędzy „starymi” pułapami dopuszczalnych spłat zadłużenia i długu ogółem (odpowiednio art. 169 i 170 u.f.p. z 2005 r.), a obliczanym dla tych danych wskaźnikiem z art. 243 u.f.p. – zob. tabela poniżej.

Tabela 4. Rozkład średniej arytmetycznej obliczonej dla lat 2008–2010 oraz 2009–2011 relacji z art. 243 u.f.p. na tle dotychczasowych unormowań w zakresie dopuszczalnych pułapów zadłużenia

Średnia (Db -Wb+Sm/D) ¹⁾		Struktura jst wg szczebli oraz poziomu średniej z art. 243 uofp za lata 2008–2010 (w %)					Struktura jst wg szczebli oraz poziomu średniej z art. 243 uofp za lata 2009–2011 (w %)				
		Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe	Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Ogółem		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Poniżej 0%		2,6	1,9	1,5	8,6	x	3,8	3,1	3,1	9,9	x
0-15%	0-5%	17,9	13,8	12,3	51,6	x	27,4	24,0	21,5	55,7	12,5
	5-10%	35,8	36,0	49,2	32,2	18,8	40,4	41,4	50,8	29,9	50,0
	10-15%	28,1	30,9	18,5	7,0	56,3	20,2	22,3	15,4	4,1	37,5
Suma 0-15%		81,8	80,7	80,0	90,8	75,0	88,1	87,8	87,7	89,8	100,0
Powyżej 15%	15-20%	11,0	12,1	18,5	0,6	18,8	5,8	6,5	7,7	0,3	x
	20-25%	2,7	3,1	x	x	6,3	1,4	1,6	1,5	x	x
	25-30%	1,0	1,2	x	x	x	0,4	0,5	x	x	x
	30-35%	0,5	0,6	x	x	x	0,2	0,2	x	x	x
	35-40%	0,1	0,2	x	x	x	0,1	0,1	x	x	x
	Powyżej 40%	0,1	0,2	x	x	x	0,2	0,2	x	x	x
Suma powyżej 15%		15,6	17,4	18,5	0,6	25,0	8,1	9,1	9,2	0,3	x
Db – dochody bieżące; Wb – wydatki bieżące; Sm – dochody ze sprzedaży majątku; D – dochody ogółem											

Źródło: Krajowa Rada RIO, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, Warszawa 2012, s. 184.

13 Zob. np. P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 131 i n.; J. Adamiak, *Działalność inwestycyjna a deficyt budżetowy i dług publiczny samorządów terytorialnych*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń 2005, s. 281 i n.; B. Filipiak, M. Dylewski, *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 11.

Powyższe dane wskazują, że gdyby jst. musiały stosować indywidualny wskaźnik zadłużenia już od 2012 r., to tylko dla nieco ponad 8% z nich byłby on bardziej korzystny od aktualnie obowiązujących pułapów (tzn. mogłyby one zaciągnąć i spłacać większy dług). Wcześniej, tj. na rok 2011 byłby on bardziej korzystny dla ponad 15,5% jst., a na rok 2010 – dla ponad 25,5%.¹⁴ Natomiast blisko 4% jst. w 2012 r. nie mogłoby dokonywać spłat swoich zobowiązań dłużnych.

Powyższa analiza, „odczytywana” w kontekście wcześniejszych danych na temat kształtowania się dochodów i wydatków jst. oraz aktualnej krajowej sytuacji gospodarczej daje możliwość sformułowania pewnych uogólnień.

4. Zwrot środków unijnych i jego wpływ na ocenę sytuacji finansowej jst.

Samorządy jako swój sukces poczytują (skądinąd słusznie) uzyskanie dofinansowania ze środków unijnych na konkretne przedsięwzięcia. Jednak to, czy faktycznie owo finansowanie zostanie przez nie wykorzystane zależy od dalszych działań, do których zaliczyć trzeba realizację i prawidłowe rozliczenie danego projektu.

Zgodnie z postanowieniami art. 207 u.f.p. środki unijne podlegają zwrotowi przez beneficjenta wraz z odsetkami (w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych¹⁵), jeżeli zostały:

- a) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- b) wykorzystane z naruszeniem obowiązujących procedur,
- c) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Zwrot tych środków może zostać dokonany przez pomniejszenie kolejnej płatności na rzecz beneficjenta o kwotę podlegającą zwrotowi.

W przepisach u.f.p. brak jest jednak definicji „środków pobranych nienależnie” oraz „środków pobranych w nadmiernej wysokości”.¹⁶ Nie

14 Krajowa Rada RIO, Sprawozdanie..., *op. cit.*, s. 184.

15 Liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

16 W tym zakresie zob. M. Szymański, Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 2, s. 13 i n.

określono także czy zwrotowi podlega całość pobranych środków, czy tylko część nadmiernie pobrana. Jednak zastosowanie wykładni systemowej wskazuje, że należy w tym względzie odpowiednio stosować regulacje dotyczące rozliczania dotacji, jeżeli przepisy szczególne, nie normują tych kwestii. Odrębne przesłanki wymieniono wyżej pod lit. a i b. Wydaje się, że najczęściej może dochodzić do nieprawidłowości proceduralnych związanych przede wszystkim ze stosowaniem (jakże niedoskonałej) ustawy Prawo zamówień publicznych.¹⁷

Na gruncie rozpoznawanych zagadnień istotniejsze są skutki dokonania zwrotu środków unijnych dla jst. Pomijam tutaj kwestię ewentualnej odpowiedzialności konkretnych osób za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (czy nawet odpowiedzialności karnej), gdyż dla jst. jako takiej i jej sytuacji finansowej nie ma to większego znaczenia. Ważne są natomiast regulacje zawarte w art. 243 ust. 4 u.f.p. Zgodnie z nimi w przypadku gdy określone w umowie środki unijne nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1 art. 243. Oznacza to, że jeśli w wyniku doliczenia zadłużenia, które powstało w związku z realizacją danego projektu do obliczanej zgodnie ze wzorem relacji długu oraz spłat rocznych zobowiązań przekroczony został wskaźnik zadłużenia, taka jst. nie ma żadnej możliwości zaciągnięcia nowych kredytów, pożyczek oraz wyemitowania papierów wartościowych do czasu, kiedy zostanie spełniona relacja wyliczana na podstawie wzoru ustalonego w art. 243 ust. 1 u.f.p.

Wskazać trzeba, że do zaistnienia przesłanek zwrotu środków unijnych albo ustalenia, że miały one miejsce może dochodzić szczególnie w okresie końcowym ich dopuszczalnego wykorzystywania, jak też w czasie dokonywanych *ex post* kontroli. Zauważyć trzeba, że pozytywnie wypadająca bieżąca kontrola dokumentalna (np. realizowana przez urzędy marszałkowskie w stosunku do projektów z regionalnych programów operacyjnych) wcale nie oznacza, że w późniejszym okresie kontrola faktyczna (dokonana przez podmiot krajowy lub zewnętrzny)

17 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

nie wykaże nieprawidłowości, w związku z którymi orzeczony zostanie zwrot środków.

5. Możliwości i bariery dalszego wykorzystywania środków unijnych

Ze wstępnych deklaracji strony rządowej wynika, iż polskie regiony w kolejnym okresie programowania będą miały do dyspozycji więcej środków z UE niż dotychczas. Ma to być ponad 22,8 mld euro¹⁸ oraz dodatkowo na tzw. obszary strategicznej interwencji – ok. 1,5 mld euro.¹⁹ Jest to bardzo dobra wiadomość. Problem „tylko” w tym, czy jst. będą w stanie wydatkować te środki, ponieważ w większości przypadków będą przecież musiały dysponować wkładem własnym.

Zarówno z zaprezentowanych wcześniej danych finansowych, na podstawie których formułować można pewne tendencje, prognozowanej sytuacji gospodarczej w kraju, a także wstępnych szacunków samych samorządowców wynika, iż jst. w najbliższym okresie będą miały małą zdolność absorpcyjną. I nie zależy to bynajmniej, jak wcześniej wskazano, od względnie dobrego wyniku finansowego w sektorze samorządowym. Jst. muszą bowiem wygospodarowywać środki na spłatę zadłużenia (np. w postaci nadwyżek budżetowych), które jest bardzo duże i niewielka część z nich będzie mogła zaciągać dalsze zobowiązania (por. dane z tabeli 4). Także z raportu przygotowanego przez NBP,²⁰ jakkolwiek w części „samorządowej” dotyczącego głównie obligacji komunalnych, wynika tendencja do zmniejszenia zadłużania się polskich samorządów. Jest to wynik dynamicznego wzrostu zadłużenia w latach 2009–2011 (w związku z realizacją projektów inwestycyjnych) oraz konieczność jego ograniczenia w związku z regulacjami art. 243 u.f.p., który będzie obowiązywać od 2014 r.²¹ Reprezentanci samorządów²² postulują bądź zmianę przepisów regulujących dopuszczalne spłaty zadłużenia od 2014 r. bądź przesunięcie ich obowiązywania na późniejszy

18 W obecnej perspektywie 19,8 mld euro.

19 Informacja o wypowiedzi Minister Rozwoju Regionalnego z dnia 20 lutego 2013 r. zamieszczona na www.samorząd.pap.pl

20 Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2011 r., Warszawa, listopad 2012; www.nbp.pl

21 *Ibidem*, s. 290–291.

22 M.in. Śląski Związek Gmin i Powiatów.

termin. Podnoszą oni, że mający obowiązywać art. 243 u.f.p. może spowodować, iż nawet 300 jst. nie będzie mogło uchwalić budżetu oraz, że przestrzeganie tych postanowień zahamuje inwestowanie. Resort finansów wyklucza jakiegolwiek modyfikacje w tym zakresie, wskazując, że jst. miały wystarczająco dużo czasu (4 lata) aby dostosować swoją politykę gospodarczą do uchwalonych przepisów.²³

Jak będzie kształtować się rzeczywistość w omawianym zakresie? Nie jest to pewne, bo przecież jest to prognozowanie. Poza tym nie wiadomo jak w nowym okresie programowania kształtować się będzie pokrywanie wkładu krajowego niezbędnego do realizacji programów współfinansowanych środkami zagranicznymi/pomocowymi, tzn. czy jst. będą mogły w tym względzie liczyć na dotacje z budżetu państwa. Trzeba także zważyć, że projekty współfinansowane w ramach obecnej perspektywy finansowej mogą być rozliczane jeszcze w 2015 roku, a „nowe” środki (perspektywa 2014–2020) nie będą raczej rozdysponowywane od razu. Mając także na uwadze, że według przewidywań najgorszym okresem pod względem finansowym (chodzi głównie o zachowanie relacji z art. 243 u.f.p.) dla jst. będą lata 2014–2015, może się okazać, że samorządy będą jednak wykorzystywać środki unijne od roku 2016 w zakresie nie mniejszym niż dotychczasowy.

23 Samorządy chcą zmian w nowych regułach obliczania ich zadłużenia – informacja z 26 lutego 2013 r.; www.samorząd.lex.pl

LOCAL GOVERNMENTS EU FUNDS ABSORPTION
AND THE PROBLEM OF ITS RETURNS IN PROSPECT

Polish local governments are the main beneficiaries of the EU funds, that comes off its role as the very important public service provider and investor. The official data shows that the amount of the foreign sources accommodated by Polish local governments in 2011 raised up by 16,4% (year to year) and it created the 8,6% of the total local governments budgetary resources. Other data shows that local government expenses which were financed by foreign sources had increased in by 14,1% and created the 8,5% of total local governments expenses. The tendencies in EU funds absorption are visible mostly in local government investment expenses. In 2010 the EU funds covered 25,5% of local government's investment expenses and in 2011 this ratio raised up to 30,5%.

Evidently, Polish local governments have the knowledge how to absorb EU funds. Though, the most problematic for them in this sphere, is to provide the own contribution to the EU project. In practice, in most cases this „own contribution” is financed by the repayable resources (long-term financial obligations). The requirement to provide “own contribution” and the great number of the EU project realizations (in particular the investment ones) finally resulted a rise in local government's debt. Next, a very restrictive new regulations were introduced to the most number of local government budgets, which will have to be applied by them starting from the year 2014. Definitely, these restrictive new regulations will obstruct the local government's ability to absorb the EU funds in the new perspective of 2014–2020 and also can create problems with the settlements of the already accomplished EU projects.

One must admit that the local government absorption capacity of EU funds is one of the most important condition of local and country development. The article analyses this topic with the consideration of the following issues (which are treated as the local governments absorption capacity premises):

- the actual and future regulations of local government debt;
- the requirement to balance the operating budget;
- the general financial local governments condition.