

Dorota WYSZKOWSKA

Fundusze pomocowe Unii Europejskiej w finansach samorządu terytorialnego

Od momentu reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego toczy się dyskusja wokół konstrukcji systemu jego zasilania, umożliwiającego realizację przypisanych mu zadań. Wśród często pojawiających się postulatów wymienia się zapewnienie temu systemowi względnej trwałości, spójności, elastyczności, bezpieczeństwa finansowego oraz znacznego poziomu niezależności finansowej. Realizacja postulatów miała nastąpić w wyniku zmiany systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego (JST), wprowadzonej ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach JST¹. Trwają jednak dyskusje, czy stworzony system wyposaża samorządy w środki adekwatne do przypisanych im zadań (Kańduła, 2008). W szczególnie niekorzystnej sytuacji są powiaty i województwa, które w zasadzie pozbawione są własnych źródeł dochodów².

Istotą samorządności, rozumianej jako odpowiedzialność za organizację życia zbiorowego społeczności, powinna być samodzielność finansowa. Prowadzenie działań na rzecz bieżącej obsługi mieszkańców określonych terytoriów czy też działań poprawiających wizerunek omawianych jednostek wymaga od samorządów podejmowania licznych inwestycji o charakterze rozwojowym. Uzależnienie JST od transferów z budżetu państwa w znacznej mierze ogranicza ich samodzielność w rozmaitej działalności inwestycyjnej. W pierwszej kolejności samorządy muszą realizować zadania własne, które ustawa określa jako obligatoryjne.

Niedostatki środków finansowych powodują, że samorządy podejmują starania w celu uzyskania bezzwrotnej pomocy zagranicznej, zwłaszcza z Unii Europejskiej (UE). JST mogą także poszukiwać zwrotnych źródeł zewnętrznego finansowania inwestycji, niezbędnych do rozwoju lokalnego i regionalnego. Nie można jednak nie zauważyć, że istnieją ustawowe ograniczenia w zakresie zadłużania się JST.

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia środków pomocowych UE w systemie finansowym JST. W opracowaniu przedstawiono wielkość unijnego wsparcia budżetów samorządowych.

¹ Dz. U. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

² Trudno bowiem uznać udział w dochodach państwowych z tytułu podatków dochodowych PIT i CIT za dochody własne w sytuacji, kiedy samorządy nie wykazują w tym zakresie władztwa podatkowego.

DOCHODY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z zapisami Konstytucji RP samorządom zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochody te dzieli się na własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Szczegółowo źródła dochodów określa ustawa o dochodach JST³. W rozumieniu ustawy dochodami mogą być także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu UE oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Dochody publiczne przyznawane JST obejmują:

- 1) dochody podatkowe, stanowiące dochody własne gmin,
- 2) udziały we wpływach z podatków dochodowych PIT i CIT należne (w częściach określonych w przepisach) wszystkim JST,
- 3) opłaty należne gminom i powiatom,
- 4) inne dochody należne wszystkim JST, przy czym dochody z tej grupy mają w ich finansach najmniejsze znaczenie.

Fakt, że tylko gminy dysponują własnymi dochodami podatkowymi wynika przede wszystkim z tego, że do roku 1998 były one jedynymi funkcjonującymi w Polsce JST i im przyznano prawo do pobierania podatków lokalnych. Gdy utworzono samorządowe powiaty i województwa, zdecydowano o pozostawieniu gminom wszystkich ich dotychczasowych dochodów. Biorąc pod uwagę, iż powołanie kolejnych szczebli samorządu nie doprowadziło do zawężenia kompetencji gmin, rozwiązanie takie było logiczne (Mackiewicz-Łyziak i in., 2008). W tablicy 1 podano wielkość dochodów JST w podziale na poszczególne ich źródła.

TABL. 1. DOCHODY JST W MLN ZŁ

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
O g ó ł e m	102911,9	11740,2	131380,2	142569,0	154842,5
Dochody własne	52091,5	58580,0	68693,5	78344,9	75297,4
w tym:					
udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	22789,2	26572,3	33216,3	36009,1	33593,9
w podatku dochodowym od osób prawnych	5026,5	6007,0	7615,8	7474,2	6616,9
w podatku dochodowym od osób fizycznych	17762,7	20565,3	25600,4	28535,0	26977,0
podatek od nieruchomości	11668,6	12156,8	12702,4	13447,4	14189,9
podatek rolny	966,8	809,1	931,5	1227,9	1238,5
podatek od środków transportowych	661,8	724,0	812,6	827,1	840,5
opłata skarbowa	519,3	622,6	600,8	630,2	519,1
podatek od czynności cywilnoprawnych	1194,5	1595,5	2608,6	2286,0	1698,3
dochody z majątku	4334,0	5659,7	6393,7	6149,5	5683,7

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., rozdział VII, art. 167.

TABL. 1. DOCHODY JST W MLN ZŁ (dok.)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
w tym dochody z wynajmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze	1770,9	2004,4	2013,6	2142,1	2473,7
Środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych ...	2797,5	4303,4	5441,0	3839,7	2816,4
Dotacje celowe z budżetu państwa	13921,2	17754,7	18784,6	22109,3	22531,5
z zakresu administracji rządowej	9837,5	12702,5	13668,6	14624,5	14583,6
na zadania własne	3854,1	4896,6	4906,7	7259,5	5 896,5
na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	229,6	155,6	209,2	225,3	2051,5
Dotacje otrzymane z funduszy celowych	629,7	580,9	526,8	664,1	697,6
Pozostałe dotacje	1016,2	1295,9	1180,5	992,5	164,5
Subwencje ogólne z budżetu państwa	32455,8	34525,3	36753,9	40458,1	45295,4
w tym na zadania oświatowe	26097,4	26781,1	28205,0	30910,6	33399,8

Źródło: *Budżety...* (2010).

Jak wynika z przedstawionych danych, dochody JST w ostatnich latach systematycznie wzrastały, osiągając w 2009 r. poziom 150% dochodów z roku 2005. Biorąc pod uwagę ich strukturę można zauważyć, że nie uległa ona zasadniczym zmianom. Największą pulą dysponowały gminy mające także najszerze źródła dochodów, ale też i największy zakres działania (tabl. 2). Najmniejszymi budżetami charakteryzowały się powiaty (nie dotyczy to powiatów grodzkich).

TABL. 2. DOCHODY BUDŻETÓW JST W MLN ZŁ

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy	45813,2	51724,3	57003,1	62317,8	64882,1
Powiaty	13762,7	14844,2	16154,8	18147,2	20084,5
Miasta na prawach powiatu	36269,8	40985,9	46873,4	49443,8	50327,6
Województwa	7066,2	9485,8	11348,9	12660,2	19548,3

Źródło: jak przy tabl. 1.

Środki pozostawiane do dyspozycji JST nie pozwalają jednak na wykonywanie wszystkich ustawowych zadań oraz wygospodarowanie funduszy na inwestycje rozwojowe. Do takiego wniosku można dojść analizując poziom deficytów budżetowych JST, które w 2009 r. wyniosły blisko 13 mld zł. Włodarze samorządowi często powtarzają, że chcą obecnie zrealizować jak najwięcej inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych środkami unijnymi, ze względu na brak przewidywalności unijnego wsparcia po roku 2013.

WYDATKI INWESTYCYJNE JST

Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych, ujęte w budżetach JST wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Mogą być one ponoszone wyłącznie na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej. O ich szczegółowym sta-

tusie świadczy również fakt, że mogą one służyć wyłącznie finansowaniu zadań publicznych danej jednostki wynikających z przepisów prawa (Smoleń, 2007).

W teorii finansów publicznych wydatki publiczne można podzielić na bieżące oraz majątkowe. Do tych drugich można zaliczyć: wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, na zakup i objęcie akcji oraz wkłady wniesione do spółek prawa handlowego. Wszystkie inne zaliczane są do wydatków bieżących. Obejmują one głównie wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, koszty zakupu towarów i usług niezbędnych do bieżącej działalności (w tym remontów), koszty związane z funkcjonowaniem administracji samorządowej. Wielkość wydatków JST w latach 2005—2009 podano w tabl. 3.

TABL. 3. WYDATKI JST WEDŁUG KIERUNKÓW WYKORZYSTANIA W MLN ZŁ

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
O g ó ł e m	103807	120038	129113	145183	167828
Dotacje	8573	10006	11011	12478	15282
w tym: dotacje dla zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i funduszy celowych	2157	2113	2141	2233	2339
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	11726	14674	14853	14426	14576
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	61698	66927	72372	82506	124702
w tym:					
wynagrodzenia	32389	34818	37460	42047	46101
składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy	6338	6563	6954	7021	7610
zakup materiałów i usług	19471	22029	23524	26587	30223
Rozliczenia z bankami	0	0	0	1	1
Wydatki majątkowe	18430	24957	27067	31922	43126
w tym inwestycyjne	17750	24380	26258	30820	41601

Ź r ó d ł o: jak przy tabl. 1.

Należy zauważyć, że samorządy w ostatnich latach wydatkowały coraz większe sumy pieniędzy. Ponadto wydatki bieżące ustępowały stopniowo miejsca majątkowym. Było to szczególnie widoczne w województwach, w których udział wydatków majątkowych wzrósł w ciągu 3 ostatnich lat o 12%. Znaczna część inwestycji była współfinansowana środkami pomocowymi UE.

Warto wspomnieć, że w większości JST brakuje pieniędzy na realizację zadań fakultatywnych (najczęściej mających charakter inwestycyjno-rozwojowy). Samorządy mają dość znaczną swobodę w realizacji wydatków majątkowych. Działalność inwestycyjna nie ma charakteru obligatoryjnego, a o wyborze kierunku, wielkości oraz źródeł finansowania inwestycji decydują władze samorządowe. Najistotniejszym czynnikiem hamującym tę działalność jest brak możliwości wygospodarowania wolnych środków na jej sfinansowanie.

ŚRODKI UNIJNE DLA JST W LATACH 2005—2009

JST dotychczas wykazały się bardzo dużą mobilizacją w uzyskiwaniu funduszy unijnych. Każde z województw, 98% powiatów oraz 78% wszystkich gmin uzyskało wsparcie z funduszy unijnych na realizowane projekty („Przegląd Re-

gionalny”, 2008)⁴. Z otrzymanej przez Polskę pomocy (w latach 2004—2006 w wysokości blisko 13 mld euro) 42% środków przeznaczonych zostało na współfinansowanie inwestycji JST lub jednostek z nimi związanych (Gawrychowski, 2009)⁵. Spośród nich dominującą pulę funduszy uzyskały gminy (77%). Najwięcej środków samorządy otrzymały z Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Uzyskana pomoc przeznaczana była najczęściej na zadania inwestycyjne związane z⁶: ochroną środowiska, wodą przeznaczoną do spożycia, drogami, rozwojem transportu miejskiego, oświatą i ochroną zdrowia.

Skala bezzwrotnej pomocy, przyznanej Polsce na lata 2007—2013, wynosi 67 mld euro (z wkładem krajowym stanowi to ok. 85 mld euro) oraz 12,4 mld euro z zasobów Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Rozbudziło to oczekiwania samorządów co do możliwości współfinansowania przedsięwzięć ważnych dla społeczności lokalnych, dotychczas zaniedbywanych ze względu na ograniczoność środków finansowych. Szacuje się, że do JST w omawianym okresie trafi w sumie ok. 40% spośród 85 mld euro (Wyszkowska, 2010).

JST mogą ubiegać się o środki rozdysponowywane w ramach wszystkich programów operacyjnych, z wyjątkiem działu *Innowacyjna Gospodarka i Pomoc Techniczna*. Największe znaczenie w ich rozwoju będą miały pieniądze zgromadzone w Regionalnych Programach Operacyjnych. Biorąc pod uwagę zapisy dokumentów RPO należy przypuszczać, że kierunki przeznaczenia środków nie ulegną zasadniczej zmianie.

Poziom wsparcia poszczególnych rodzajów JST zawiera tabl. 4.

TABL. 4. FINANSOWANIE I WSPÓLFINANSOWANIE PROGRAMÓW ORAZ PROJEKTÓW UE W MLN ZŁ

Wyszczególnienie	JST razem	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Dochody					
Dochody razem na projekty 2005	2842,4	1520,3	496,0	539,0	287,1
i programy unijne 2006	5210,9	1821,2	728,3	1352,8	1308,6
2007	6622,1	1702,3	677,9	2238,6	2 003,3
2008	5447,9	1200,4	322,0	1737,3	2187,2
2009	14548,0	2016,2	966,5	2001,5	9562,9
Środki na finansowanie pro- 2005 ^a	2842,4	1520,3	496,0	539,0	287,1
gramów i projektów unijnych 2006	4285,1	1555,0	586,3	1193,0	950,8
2007	5686,4	1528,1	557,1	2037,5	1563,7
2008	4990,4	1099,7	262,7	1652,4	1975,6
2009	13263, 6	1906,8	838,0	1915,2	8603,6

^a Dane za 2005 r. zagregowano z trzech wskazanych rodzajów środków, ze względu na sposób prezentacji przez Ministerstwo Finansów.

⁴ W dalszej części opracowania projektem europejskim będzie nazywana inwestycja, która uzyskała dofinansowanie ze środków pomocowych UE.

⁵ W obecnej perspektywie finansowej (trwającej od 2007 r.) JST stanowią również głównych odbiorców pomocy unijnej. Spośród 67 mld euro blisko 40% przypadnie JTS lub jednostkom z nimi związanymi.

⁶ *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007—2013. Szczegółowy opis priorytetów* (2009), Ministerstwo Gospodarki, s. 73.

**TABL. 4. FINANSOWANIE I WSPÓLFINANSOWANIE PROGRAMÓW
ORAZ PROJEKTÓW UE W MLN ZŁ (dok.)**

Wyszczególnienie	JST razem	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Dochody (dok.)					
Środki z budżetu państwa lub 2005	—	—	—	—	—
inne na współfinansowanie 2006	894,0	260,0	133,8	143,1	357,1
programów lub projektów 2007	899,9	166,7	112,3	182,5	438,4
unijnych 2008	409,4	91,4	44,9	62,7	210,4
2009	1221,1	96,0	110,6	57,4	956,1
Środki z budżetu państwa lub 2005	—	—	—	—	—
inne na pokrycie kosztów 2006	31,8	6,2	8,2	16,7	0,7
operacyjnych, a także wydat- 2007	35,8	7,5	8,5	18,6	1,2
ków ponoszonych w związku 2008	48,1	9,5	14,6	22,5	1,5
z działaniami integracyjnymi 2009	63,3	13,4	17,9	28,9	3,1
oraz inne środki UE					
Wydatki					
Wydatki razem na programy 2005 ^a	2876,8	—	—	—	—
i projekty unijne 2006	8670,9	2802,1	962,5	2810,1	2096,2
2007	8340,4	2049,3	716,9	3219,3	2354,9
2008	6259,1	1561,6	334,2	2456,7	1904,6
2009	17638,8	3524,9	1428,8	3016,9	9668,2
Na finansowanie programów 2005 ^a	2876,8	—	—	—	—
i projektów unijnych 2006	5438,6	1742,7	649,7	1661,5	1384,7
2007	4996,8	1225,8	490,2	1737,6	1543,2
2008	3640,8	853,9	202,1	1191,0	1393,8
2009	12994,3	2129,7	951,1	1633,4	8280,1
Na współfinansowanie projek- 2005	—	—	—	—	—
tów unijnych 2006	3202,2	1053,1	304,8	1133,4	710,9
2007	3308,0	817,0	217,6	1462,7	810,7
2008	2575,0	701,2	119,9	1244,3	509,6
2009	4587,4	1385,1	460,9	1356,4	1385,0
Na koszty operacyjne, a także na 2005	—	—	—	—	—
wydatki ponoszone w związ- 2006	30,1	6,3	8,0	15,2	0,6
ku z działaniami integracyj- 2007	35,6	6,5	9,1	19,0	1,0
nymi 2008	43,3	6,5	12,2	21,4	1,2
2009	57,1	10,1	16,8	27,1	3,1

^a Dane za 2005 r. zagregowano z trzech wskazanych rodzajów środków, ze względu na sposób prezentacji przez Ministerstwo Finansów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, ze sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JTS za lata 2005—2009.

Wielkość środków unijnych w analizowanych latach podlegała dość znacznym wahaniom. Wynika to głównie z wieloletniego okresu planowania procesu przygotowywania programów operacyjnych, stanowiących podstawę rozdysponowania środków unijnych. Również konieczność przeprowadzenia postępowania konkursowego pozwalającego na wyłonienie beneficjentów pomocy powoduje przesunięcie uzyskania funduszy. Widoczne jest to zwłaszcza w latach 2005—2007, a następnie w latach 2008—2009.

Rok 2007 był początkiem nowego okresu programowania, w którym wykorzystywano środki rozdysponowane jeszcze w poprzednim okresie, ale nie udało się uruchomić nowych funduszy. Dopiero w połowie roku 2008 rozpoczęto

wdrażanie środków z nowej perspektywy, jednakże przedłużające się procedury nie pozwoliły na zaabsorbowanie zbyt dużej puli pieniędzy. Widać to wyraźnie w 2009 r., kiedy wielkość dochodów i wydatków na projekty europejskie znacząco wzrosła. Różnica w wielkości dofinansowania unijnego wynika także z wysokości bezzwrotnej pomocy udostępnionej Polsce w kolejnych perspektywach finansowych. Na lata 2007—2013 przewidziano bowiem ponad 5 razy więcej pieniędzy⁷.

Z przedstawionych danych wynika, że przekazane JST środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych z funduszy unijnych, a także przekazane na pokrycie kosztów operacyjnych i wydatków ponoszonych w związku z działalnością mającą na celu dostosowanie do zadań unijnych, wyniosły w latach 2005—2009 34671,3 mln zł. Najwięcej pieniędzy na realizację projektów, łącznie ze środkami krajowymi, uzyskały województwa, było to prawie 15350 mln zł. Należy jednak zaznaczyć, że mają one do realizacji najbardziej kosztowne inwestycje infrastrukturalne o zasięgu regionalnym. Gminy w sumie uzyskały 8260 mln zł. Najmniejszą pulę funduszy otrzymały powiaty, co było związane głównie z ustawowym zakresem ich działalności, często wykluczającym możliwość ubiegania się o unijne wsparcie. Biorąc pod uwagę wielkość środków uzyskiwanych w kolejnych latach, rekordowym pod tym względem był rok 2009, w którym dochody budżetów JST powiększyły się o ponad 14548 mln zł. Największą pulę funduszy, podobnie jak w całym analizowanym okresie, otrzymały województwa (9564 mln zł).

W sumie JTS przeznaczyły na projekty europejskie 43786 mln zł, w tym najwięcej województwa (16024 mln zł). Porównując wielkość osiągniętych dochodów z wydatkami należy stwierdzić, że JST wydatkowały o 9115 mln zł więcej niż uzyskały. Największy deficyt środków przeznaczonych na projekty europejskie wykazały miasta na prawach powiatu (3634 mln zł).

Oceny znaczenia wskazanych środków unijnych w finansach JST można dokonać porównując je z wielkością osiągniętych dochodów budżetowych oraz wydatków, zwłaszcza majątkowych (tabl. 5).

TABL. 5. UDZIAŁ DOCHODÓW I WYDATKÓW ZWIĄZANYCH Z PROJEKTAMI EUROPEJSKIMI W OGÓLNYCH DOCHODACH I WYDATKACH JST W %

Wyszczególnienie	2005—2009	2007	2008	2009
Razem JST				
Dochody	2	5	4	9
Wydatki	3	6	4	11
Wydatki majątkowe	12	31	20	41
Gminy				
Dochody	2	3	2	3
Wydatki	2	4	2	5
Wydatki majątkowe	7	19	12	22

⁷ Na lata 2004—2006 przewidziano kwotę 12,8 mld euro, a na lata 2007—2013 — 7 mld euro.

TABL. 5. UDZIAŁ DOCHODÓW I WYDATKÓW ZWIĄZANYCH Z PROJEKTAMI EUROPEJSKIMI W OGÓLNYCH DOCHODACH I WYDATKACH JST W % (dok.)

Wyszczególnienie	2005—2009	2007	2008	2009
Powiaty				
Dochody	2	4	2	5
Wydatki	2	4	2	7
Wydatki majątkowe	10	34	13	35
Miasta na prawach powiatu				
Dochody	2	5	4	4
Wydatki	2	7	5	5
Wydatki majątkowe	11	31	21	23
Województwa				
Dochody	6	18	17	6
Wydatki	6	21	15	6
Wydatki majątkowe	16	58	40	97

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analizując te dane można stwierdzić, że pieniądze wykorzystane na współfinansowanie projektów europejskich miały niewielki udział w ogólnych dochodach i wydatkach wszystkich rodzajów JST. Odmienne kształtował się udział wydatków na realizację projektów współfinansowanych przez UE w wydatkach majątkowych. W 2009 r. udział ten wśród JST kształtował się na poziomie 41%, co wydaje się wskaźnikiem wysokim, nie mówiąc już o wielkości osiągniętej w województwach, w których na niespełna 10 mld zł wydatków majątkowych na realizację projektów europejskich było przeznaczone ponad 9,6 mld zł (97%).

Przeprowadzone badania wskazują, że JST nie realizowałyby znacznej części inwestycji bez wsparcia unijnego. Można zatem stwierdzić, iż w działalności rozwojowej JST środki te odgrywały istotne znaczenie, mimo że nie stanowiły znacznego udziału w strukturze dochodów i wydatków budżetowych.

Mimo wielu krytycznych poglądów na temat znaczenia środków pomocowych UE (przy uwzględnieniu płaconej przez Polskę składki członkowskiej) można uznać, że są one, zwłaszcza w obecnej sytuacji finansowej naszego kraju, najistotniejszym instrumentem rozwoju regionalnego i lokalnego. Fundusze polityki spójności stanowią swego rodzaju motywator koncentracji środków, które służą realizacji inwestycji zwiększających potencjał rozwojowy JST.

Zakończenie

Finanse samorządu terytorialnego stanowią integralną część finansów sektora publicznego. Jednocześnie ze względu na podmiotowość samorządu terytorialnego, zasady wyłaniania władz samorządowych oraz zagwarantowaną sądownie samodzielność prawną, jego znaczenie pośród innych podmiotów publicznych jest szczególne. Samorząd terytorialny jest formą realizacji zadań i alokacji środków finansowych przez niższe szczeble administracji publicznej. Oznacza to, że jest on określoną postacią decentralizacji władz publicznych. Potrzeba

decentralizacji wynika natomiast z naturalnego prawa jednostki do samodzielnego stanowienia o sobie (Smoleń, 2007).

Polski system finansowania JST jest ściśle określony, a jego konstrukcja powoduje, że samorządy wykazują się dość niską samodzielnością finansową. Największą autonomią mogą wykazywać się w zakresie wydatków majątkowych. Znaczącym ograniczeniem ich ponoszenia jest jednak poziom tzw. wydatków sztywnych, związanych z realizacją obligatoryjnych zadań ustawowych. Wobec tego możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych są dość ograniczone. Szansą na podejmowanie kosztownych inwestycji infrastrukturalnych jest możliwość uzyskania środków z bezzwrotnej pomocy UE.

Uwzględniając poziom wsparcia dla JST można stwierdzić, że w latach 2005—2009 stanowiło ono istotny element realizacji wydatków majątkowych. Relacja środków przeznaczonych na finansowanie projektów europejskich w stosunku do wydatków majątkowych świadczy o tym, że podejmowane przez JST inwestycje były w znacznej mierze finansowane z wykorzystaniem środków unijnych. Było to szczególnie widoczne w roku 2009 w województwach.

Określenie wielkości unijnego wsparcia wydaje się jednak jedynie wstępem do dokonywania szerokich analiz w zakresie wykorzystania pomocy przyznanej polskim samorządom. Byłoby zasadne podjęcie badań efektów uzyskanych w wyniku zaangażowania środków unijnych w poszczególnych jednostkach. Jest to wyzwanie stojące nie tylko przed polską nauką, ale także przed służbami polskiej statystyki publicznej.

dr Dorota Wyszowska — Uniwersytet w Białymstoku

LITERATURA

- Gawrychowski M. (2009), *Polskie gminy i miasta najwięcej skorzystały*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 212 (2588)
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego* (2010), GUS
- Guziejewska B. (2008), *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Kańduła S. (red.) (2008), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań
- Mackiewicz-Łyziak J., Malinowska-Misiąg E., Misiąg M., Tomalak M. (2008), *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa
- Sprawozdanie roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005—2009* (2010), Ministerstwo Finansów
- „Przegląd Regionalny” (2008), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, nr 2/2008
- Smoleń M. (2007), *Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11
- Wyszowska D. (2010), *Fundusze unijne jako źródło finansowania inwestycji komunalnych*, „Optimum Studia Ekonomiczne”, nr 1, Uniwersytet w Białymstoku

SUMMARY

Since Polish accession to the European Union regional government became a major recipient of funding under the European regional policy. The presented data concerning the implementation of European projects by local governments, especially in recent years, point their importance in the investment policy. With high probability it can be assumed that a significant part of the investment would not be realized without any EU funding or would take place at a later date and/or lesser extent. Thus, it can be concluded that EU support contributes to the economic development of regions.

РЕЗЮМЕ

С момента вступления Польши в Европейский союз территориальное самоуправление является главным получателем финансовой поддержки в рамках европейской региональной политики. Представленные данные, касающиеся реализации органами самоуправления европейских проектов, особенно в последние годы, указывают на их значение в инвестиционной политике. С высокой степенью вероятности можно предположить, что значительная часть инвестиций вообще не была бы реализованная без союзной финансовой поддержки или была бы реализованная позже и/или в меньшем объеме. Таким образом можно сделать вывод, что союзная поддержка способствует экономическому развитию регионов.