

# **P**RACE NAUKOWE

**Akademii Ekonomicznej  
im. Oskara Langego we Wrocławiu**

## **Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej**

Redaktor naukowy  
**Leszek Patrzalek**

Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej  
im. Oskara Langego we Wrocławiu  
Wrocław 2006



Komitet Redakcyjny

*Andrzej Matysiak (przewodniczący),  
Tadeusz Borys, Jan Lichtarski, Zdzisław Pisz,  
Waldemar Podgórski, Wanda Ronka-Chmielowiec, Jan Skalik, Stanisław Urban*

Recenzenci

*Ewa Bogacka-Kisiel, Emilia Denek, Krystyna Piotrowska-Marczak*

Redaktor Wydawnictwa

*Halina Kocur*

Korektor

*Barbara Cibis, Barbara Łopusiewicz*

Projekt okładki

*Beata Dębska*

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu  
Wrocław 2006

**PL ISSN 0324-8445**

Druk i oprawa: Zakład Graficzny AE we Wrocławiu. Zam. 97/2007

## Spis treści

|                     |    |
|---------------------|----|
| Słowo wstępne ..... | 11 |
|---------------------|----|

---

### CZĘŚĆ 1

#### PODSTAWOWE PROBLEMY FINANSÓW PUBLICZNYCH W WARUNKACH AKCESJI POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

---

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Beata Filipiak</b> – <i>Corporate governance</i> w sektorze publicznym – idea czy rzeczywistość .....                                                  | 15  |
| <b>Krystyna Kietlińska</b> – Rola instytucji gospodarki społecznej w rozwiązywaniu problemów społecznych .....                                            | 26  |
| <b>Dorota Korenik</b> – Ryzyko w sektorze finansów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem finansów samorządowych – kwestie wybrane .....               | 40  |
| <b>Magdalena Ziolo</b> – Zarządzanie procesowe w organizacjach publicznych ....                                                                           | 52  |
| <b>Sławomira Kańduła</b> – Finansowanie działań promocyjnych jednostek samorządowych ze środków europejskich .....                                        | 60  |
| <b>Arkadiusz Babczuk</b> – Prospektywne mierniki nierównowagi finansów publicznych – <i>generational accounting</i> .....                                 | 73  |
| <b>Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj</b> – Rola administracji rządowej i samorządowej w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu środków z Unii Europejskiej ..... | 85  |
| <b>Dorota Burzyńska</b> – Finansowanie zobowiązań akcesyjnych Polski w zakresie ochrony środowiska .....                                                  | 93  |
| <b>Marta Nagel</b> – Przedsiębiorstwa jako beneficjenci wsparcia z funduszy strukturalnych w latach 2004-2006 .....                                       | 103 |
| <b>Przemysław Siudak</b> – Powstanie i ewolucja polskiego prawa dotyczącego pomocy publicznej dla przedsiębiorców .....                                   | 118 |
| <b>Dagmara Hajdys</b> – Partnerstwo publiczno-prywatne – zarys problemu .....                                                                             | 133 |
| <b>Marta Maciejasz-Świątkiewicz</b> – Wykorzystanie modeli partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie finansowania mieszkalnictwa .....                  | 143 |
| <b>Dominika Hadro</b> – Sekurytyzacja w sektorze publicznym .....                                                                                         | 151 |
| <b>Jan Borowiec</b> – Polityka budżetowa Polski a Unia Gospodarcza i Walutowa                                                                             | 158 |

---

## CZĘŚĆ 2

### SYSTEM PODATKOWY

---

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Teresa Famulska</b> – Podatek VAT w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej .....                                        | 171 |
| <b>Maria Jastrzębska</b> – Kryteria fiskalne konwergencji i szanse ich spełnienia przez Polskę .....                              | 180 |
| <b>Marzena Breza</b> – Konwergencja fiskalna a członkostwo w Unii Europejskiej oraz w Unii Gospodarczej i Walutowej .....         | 190 |
| <b>Jacek Uchman</b> – Neutralność podatkowa importu i eksportu kapitału a harmonizacja podatku dochodowego od osób prawnych ..... | 200 |
| <b>Artur Walasik</b> – Ekonomiczne i prawne aspekty podziału władztwa podatkowego między państwo i władze lokalne .....           | 208 |
| <b>Krzysztof Biernacki</b> – Ryzyko podatkowe w Polsce dwa lata po akcesji do Unii Europejskiej – kierunki zmian .....            | 220 |

---

## CZĘŚĆ 3

### FINANSE PODSEKTORA SAMORZĄDOWEGO W SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

---

|                                                                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Maria Kosek-Wojnar</b> – Skutki kasowej i memoriałowej zasady ewidencjonowania budżetu jednostek samorządu terytorialnego .....                                             | 231 |
| <b>Krzysztof Gałuszka</b> – Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na administrację publiczną .....                                                               | 239 |
| <b>Marzanna Poniatowicz</b> – Nieruchomość jako źródło lokalnych dochodów publicznych .....                                                                                    | 250 |
| <b>Agnieszka Alińska</b> – Samodzielność finansowa polskich samorządów na tle krajów Unii Europejskiej .....                                                                   | 263 |
| <b>Janina Kotlińska</b> – Przepływy finansowe między gminą a bankiem – na przykładzie Poznania .....                                                                           | 273 |
| <b>Marek Dylewski</b> – Zarządzanie ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego .....                                                       | 282 |
| <b>Magdalena Ślebocka</b> – Zróżnicowanie dochodów budżetów województw samorządowych z tytułu udziałów z podatków stanowiących dochód budżetu państwa w latach 1999-2004 ..... | 292 |
| <b>Agnieszka Wasylik</b> – Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent środków z Unii Europejskiej .....                                                               | 310 |
| <b>Jarosław Olejniczak</b> – Uzupełnianie dochodów jednostek samorządu terytorialnego środkami z budżetu państwa w krajach europejskich – wybrane problemy .....               | 320 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Katarzyna Smolny</b> – Obligacje samorządowe jako źródło dodatkowych środków finansowych wspomagających absorpcję środków funduszy przez podsektor finansów samorządowych .....                                                                                 | 332 |
| <b>Małgorzata Dybał</b> – Kierunki i stopień wykorzystania funduszy unijnych jako źródła finansowania polityki rozwoju regionalnego – na przykładzie Dolnego Śląska .....                                                                                          | 343 |
| <b>Katarzyna Maj</b> – Kryteria racjonalizacji wydatków oświatowych .....                                                                                                                                                                                          | 361 |
| <b>Ewa Gońda</b> – Finansowanie gminnego szkolnictwa obowiązkowego z bez-zwrotnych źródeł pozabudżetowych .....                                                                                                                                                    | 373 |
| <b>Hanna Kociemska</b> – Konsolidacja obszarów działalności bankowej i ubezpieczeniowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej a możliwość funkcjonowania „organizacji <i>bancassurance</i> ” na rynku finansowej obsługi jednostek samorządu terytorialnego ..... | 386 |
| <b>Jarosław Marczak</b> – Ustrój i gospodarka samorządu terytorialnego w Hiszpanii z perspektywy 25 lat doświadczeń .....                                                                                                                                          | 400 |

## CZĘŚĆ 4

### PODSEKTOR UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

|                                                                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Maria Węgrzyn</b> – Publiczna pomoc dla polskich placówek medycznych .....                                                                                 | 421 |
| <b>Bernadeta Baran</b> – Wpływ reformy emerytalnej na kształtowanie się wielkości długu publicznego oraz deficytu sektora finansów publicznych w Polsce ..... | 431 |
| <b>Marzena Woźniak-Ciosk</b> – Podleganie ubezpieczeniu społecznemu w świetle zasad wspólnotowej koordynacji .....                                            | 442 |
| <b>Monika Kielbasa</b> – Struktura rynku prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w Unii Europejskiej .....                                                         | 458 |
| <b>Sebastian Susmarski, Jerzy Gwizdała</b> – Efektywność gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej .....                     | 469 |

## Summaries

### PART 1

#### BASIC PROBLEMS OF PUBLIC FUNDS IN THE CONDITIONS OF THE ACCESSION OF POLAND TO THE EUROPEAN UNION

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Beata Filipiak</b> – Corporate Governance in Public Sector – Idea or Reality .....     | 25 |
| <b>Krystyna Kietlińska</b> – Role of Social Institutions in Solving Social Problems ..... | 39 |

|                                                                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Dorota Korenik</b> – Risk of the Public Sector Especially Local Self-governmental Sector – Selected Questions .....                                        | 51  |
| <b>Magdalena Ziolo</b> – Business Process Reengineering in the Public Entities ...                                                                            | 59  |
| <b>Sławomira Kańduła</b> – Financing of Self-government Units' Promotion Activity from European Means .....                                                   | 72  |
| <b>Arkadiusz Babczuk</b> – Prospective Measures of Fiscal Imbalance – Generational Accounting .....                                                           | 84  |
| <b>Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj</b> – Role of Governmental and Self-governmental Administration in Applying and Spending for European Union Funds ..... | 92  |
| <b>Dorota Burzyńska</b> – Financing of Access Obligations in the Field of Environment Protection .....                                                        | 102 |
| <b>Marta Nagel</b> – Enterprises as Beneficiaries of Structural Funds between 2004 and 2006 .....                                                             | 117 |
| <b>Przemysław Siudak</b> – Creation and Evolution of Polish Law Concerning State Aid for Entrepreneurs .....                                                  | 132 |
| <b>Dagmara Hajdys</b> – The Selected Issues Found in the Frames of Public and Private Partnerships .....                                                      | 142 |
| <b>Marta Maciejasz-Świątkiewicz</b> – Public-Private Partnership Models and Their Usage in Housing Financing Process .....                                    | 150 |
| <b>Dominika Hadro</b> – Securitisation in Public Sector .....                                                                                                 | 157 |
| <b>Jan Borowiec</b> – Fiscal Policy in Poland vs. The European Monetary Union                                                                                 | 168 |

## PART 2

### FISCAL SYSTEM

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Teresa Famulska</b> – VAT in Poland and the European Union Accession .....                                          | 179 |
| <b>Maria Jastrzębska</b> – Fiscal Convergence Criteria and the Chance of Meeting Them by Poland .....                  | 198 |
| <b>Marzena Breza</b> – Fiscal Convergence and a Membership in the European Union and the European Monetary Union ..... | 199 |
| <b>Jacek Uchman</b> – Tax Neutrality of Import and Export of Capital and Harmonisation of Corporate Tax .....          | 207 |
| <b>Artur Walasik</b> – Economic and Legal Aspects of Tax Power Allocation Between Central and Local Authorities .....  | 219 |
| <b>Krzysztof Biernacki</b> – Trends in Polish Tax Risk after Two Years of European Union Membership .....              | 228 |

---

**PART 3**
**SELF-GOVERNMENT SUBSECTOR FINANCE  
IN THE SYSTEM OF PUBLIC FUNDS**


---

|                                                                                                                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Maria Kosek-Wojnar</b> – The Consequences of Cash and Accrual Basis Accounting of Recording Budget of Local Government Units .....                                                                                                                 | 238 |
| <b>Krzysztof Gałuszka</b> – Budget Expenditures of Local Governments on Public Administration .....                                                                                                                                                   | 249 |
| <b>Marzanna Poniatowicz</b> – Real Estates as a Source of Local Government's Incomes .....                                                                                                                                                            | 262 |
| <b>Agnieszka Alińska</b> – Financial Independence of the Polish Local Governments Compared to the EU Countries .....                                                                                                                                  | 272 |
| <b>Janina Kotlińska</b> – Cash Flow between a Municipality and a Bank – Poznan Case Study .....                                                                                                                                                       | 281 |
| <b>Marek Dylewski</b> – Risk Management in Investment Activities in Local Government Sector .....                                                                                                                                                     | 291 |
| <b>Magdalena Ślebocka</b> – Income Diversification of Province's Budget Coming from Participation in Income from State Taxes between 1999 and 2004 .                                                                                                  | 309 |
| <b>Agnieszka Wasyluk</b> – Entities of Territorial Self-government as Beneficiaries of the EU Funds .....                                                                                                                                             | 319 |
| <b>Jarosław Olejniczak</b> – Intergovernmental Grants between Central and Local Self-government in EU Countries – Main Problems .....                                                                                                                 | 331 |
| <b>Katarzyna Smolny</b> – Municipal Bonds as Sources of Additional Financial Resources Supporting Absorption of Funds Resources by Self-government Finance Sector .....                                                                               | 342 |
| <b>Małgorzata Dybał</b> – The European Union Funds Implementation as a Financing Source of Regional Development Policy – the Lower Silesia Province Case Study .....                                                                                  | 360 |
| <b>Katarzyna Maj</b> – Criteria of Rationalization of Educational Expenses .....                                                                                                                                                                      | 372 |
| <b>Ewa Gońda</b> – Financing of the Communal Compulsory Education from Non-returnable Non-budgetary Sources .....                                                                                                                                     | 385 |
| <b>Hanna Kociemska</b> – Banking and Insurance Operation and its Consolidation on the Basis of Poland's Entry into the EU. The Possibility of Functioning of a Bancassurance Organization in the Financial Service Market for Local Governments ..... | 399 |
| <b>Jarosław Marczak</b> – The System and Economy of Local Government in Spain from the Perspective of 25 Years .....                                                                                                                                  | 416 |

---



---

**PART 4**
**SUBSECTOR OF SOCIAL INSURANCE  
IN THE SYSTEM OF PUBLIC FUNDS**


---

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Maria Węgrzyn</b> – The Public Support for Polish Health Care Institutions ....                                                     | 430 |
| <b>Bernadeta Baran</b> – The Impact of Pension Reform in Poland on Shaping<br>the General Government Deficit and the Public Debt ..... | 441 |
| <b>Marzena Woźniak-Ciosk</b> – Social Insurance and EU Co-ordination Rules ....                                                        | 457 |
| <b>Monika Kielbasa</b> – Market Structure of VHI in the European Union .....                                                           | 468 |
| <b>Sebastian Susmarski, Jerzy Gwizdała</b> – Efficiency of Financial Economy<br>of SPZOK (Public Health Care Self-Units) .....         | 477 |

## **Słowo wstępne**

Dyskusja na temat finansów publicznych, w kontekście wielorakich uwarunkowań i wyzwań związanych z niedawną akcesją Polski do Unii Europejskiej, budzi zainteresowanie i jest konieczna szczególnie w obliczu narastających problemów związanych z funkcjonowaniem sektora finansów publicznych. Prezentowana publikacja, będąca oryginalnym opracowaniem monograficznym powstałym na podstawie dorobku przedmiotowego konferencji zorganizowanej w maju 2006 r. przez Katedrę Finansów Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, w zamierzeniu autorów ma stanowić głos przedstawicieli nauk ekonomicznych w dyskusji na temat aktualnych problemów sektora finansów publicznych w Polsce.

W publikacji wyodrębniono cztery części. Część pierwsza, zatytułowana „Podstawowe problemy finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej”, zawiera opracowania dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, są to prace o charakterze ogólnoteoretycznym, poświęcone zasadom i warunkom wprowadzania zmian w sektorze publicznym, które przyczyniłyby się do wzrostu efektywności wykorzystania publicznych zasobów finansowych i do szerszego wprowadzania rynkowych reguł wykonania zadań publicznych z zachowaniem zasad przejrzystości i kontroli społecznej. Po drugie, są tu opracowania wiążące się z problematyką funduszy pomocowych Unii Europejskiej. W tym nurcie tematycznym mieszczą się prace dotyczące roli administracji rządowej i samorządowej w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej, zasad udzielania przedsiębiorstwom wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych czy też finansowania ze środków europejskich działań promocyjnych instytucji sektora finansów publicznych.

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem systemu podatkowego w Polsce w warunkach zachodzących procesów ujednolicania prawa podatkowego wewnątrz Unii Europejskiej są omawiane w części drugiej, zatytułowanej „System podatkowy”. Opracowania te zawierają analizę i ocenę niektórych elementów konstrukcji podatku VAT i podatku dochodowego od osób prawnych z punktu widzenia stopnia ich dostosowania do standardów unijnych, ocenę wpływu akcesji na kształtowanie się ryzyka podatkowego dla przedsiębiorców w Polsce czy też charakterystykę modeli podziału władztwa podatkowego między państwo i władze lokalne.

Problematyce finansów samorządu terytorialnego poświęcona jest część trzecia, zatytułowana „Finanse podsektora samorządowego w systemie finansów publicznych”. W tej części przybliżone zostały skutki, jakie wywołuje dla ewidencjonowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego przyjęcie metody kasowej i

memoriałowej, a także problemy samodzielności finansowej polskich samorządów na tle krajów Unii Europejskiej. Rozważania wielu autorów w tej części koncentrują się na zagadnieniach zasobności dochodowej budżetów samorządowych, problemach związanych z wykorzystaniem przez organy samorządu lokalnego nowych produktów oferowanych przez rynek finansowy oraz problemach dotyczących form, skali i zasad subwencjonowania i dotowania budżetów samorządowych.

Ostatnia, czwarta część, zatytułowana „Podsektor ubezpieczeń społecznych w systemie finansów publicznych”, poświęcona jest wybranym aktualnym problemom finansowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz funkcjonowania systemu emerytalnego.

Za podjęcie trudu recenzji publikowanych w niniejszym opracowaniu artykułów pragniemy złożyć gorące podziękowania: Profesor Krystynie Piotrowskiej-Marczak z Uniwersytetu Łódzkiego, Profesor Emilii Denek z Akademii Ekonomicznej w Poznaniu oraz profesor Ewie Bogackiej-Kisiel z Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Jednocześnie wyrażamy nadzieję, że rozważania podjęte w niniejszej publikacji wzbogacą dyskusję na temat kierunków i warunków przeprowadzenia dalszych istotnych zmian w systemie finansów publicznych w Polsce.

*Leszek Patrzalek*