

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 330

**Finanse**

**na rzecz zrównoważonego rozwoju**

**Gospodarka – etyka – środowisko**

Redaktorzy naukowci

Leszek Dziawgo, Leszek Patrzalek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

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

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),

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 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-460-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Marcin Będzieszak:</b> Opłaty za usługi i dochody własne jako źródło finansowania wybranych zadań w miastach wojewódzkich w Polsce .....	13
<b>Renata Biadacz, Kazimierz Juszczyk:</b> Analiza wykorzystania kolektorów słonecznych do wytworzenia ciepłej wody użytkowej.....	22
<b>Joanna Błach, Anna Doś:</b> Zastosowanie modelu DuPonta w kontekście zarządzania środowiskiem w przedsiębiorstwie – możliwości wykorzystania w praktyce polskich przedsiębiorstw .....	34
<b>Iwetta Budzik-Nowodzińska:</b> Efektywność ekonomiczna przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu energetyki odnawialnej jako czynnik zrównoważonego rozwoju.....	42
<b>Michał Buszko:</b> Społeczna odpowiedzialność banków giełdowych – korzyści inwestycyjne z tytułu uczestnictwa w RESPECT Index .....	52
<b>Beata Domańska-Szaruga:</b> Konkurencyjność banków spółdzielczych jako partnerów lokalnych społeczności.....	63
<b>Joanna Działo:</b> Instytucje fiskalne a standardy etyczne w polityce fiskalnej ..	72
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Kierunki i skutki przekształceń lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi w świetle zmian ustawowych .....	80
<b>Monika Foltyn-Zarychta:</b> Koncepcja zmniejszającej się w czasie stopy dyskonta w ocenie efektywności inwestycji publicznych o oddziaływaniach długoterminowych .....	89
<b>Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka:</b> Wpływy do budżetów gmin przy wprowadzeniu podatku dochodowego w indywidualnych gospodarstwach rolnych .....	99
<b>Maria Magdalena Golec:</b> Zrównoważony rozwój spółdzielni kredytowych w Polsce w oparciu o zasadę lokalności .....	108
<b>Karolina Gwarda:</b> Źródła finansowania zakupu zero- i niskoemisyjnych środków transportu publicznego w Polsce .....	116
<b>Jerzy Gwizdała:</b> Rola Banku Ochrony Środowiska SA w Warszawie w finansowaniu inwestycji w obszarze ochrony atmosfery.....	126
<b>Agnieszka Huterska, Robert Huterski:</b> Wykorzystanie podatku od nieruchomości dla zrównoważonego rozwoju miast na przykładzie Torunia ....	135
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Główne trendy w polityce podatkowej w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu .....	148
<b>Alicja Janusz:</b> Przegląd istniejących i projektowanych rozwiązań w zakresie funduszy restrukturyzacyjnych sektora finansowego w Unii Europejskiej	157

<b>Barbara Karlikowska:</b> Ryzyko środowiska naturalnego a działalność przedsiębiorstw .....	165
<b>Magdalena Klopott:</b> Mechanizmy finansowania przyjaznego środowisku demontażu statków – fundusz recyklingowy.....	173
<b>Lidia Klos:</b> Wiedza i świadomość ekologiczna studentów .....	182
<b>Adam Kopiński:</b> Taksonomia i zastosowanie metody Hellwiga w ocenie efektywności funduszy inwestycyjnych .....	192
<b>Andrzej Koza:</b> Finansowe instrumenty wsparcia samozatrudnienia osób niepełnosprawnych w Wielkiej Brytanii i Polsce .....	205
<b>Grażyna Leśniewska:</b> Sztuka zrównoważonego życia .....	214
<b>Agnieszka Lorek:</b> Lokalna polityka energetyczna w zrównoważonym rozwoju gmin śląskich .....	222
<b>Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska:</b> Waluta wirtualna – moda, czy pieniądz przyszłości?.....	231
<b>Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła:</b> Energia odnawialna i jej aspekty finansowe jako element zrównoważonego rozwoju Polski .....	239
<b>Tomasz Piotr Murawski:</b> Ocena działań społecznej odpowiedzialności biznesu – przegląd wybranych metod .....	248
<b>Marta Musiał:</b> Dylematy zarządzania finansami osobistymi w kontekście koncepcji solidarności międzypokoleniowej.....	258
<b>Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski:</b> Zarządzanie finansami w samorządzie gminnym wobec wyzwań nowego zarządzania publicznego.....	266
<b>Teresa Orzeszko:</b> Miejsce edukacji finansowej społeczeństwa w strategii społecznej odpowiedzialności biznesu krajowych banków giełdowych w Polsce .....	274
<b>Agnieszka Parlińska:</b> Wybrane aspekty zadłużania się samorządów gminnych w Polsce .....	284
<b>Andrzej Parzonko:</b> Przewidywalność i stabilizacja cen mleka jako czynnik zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolniczych i przedsiębiorstw przetwórczych.....	293
<b>Monika Pettersen-Sobczyk:</b> Modele biznesowe banków w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju .....	301
<b>Dariusz Piotrowski:</b> Wartości islamu a koncepcja zrównoważonego rozwoju .....	308
<b>Michał Polasik, Anna Piotrowska:</b> Transakcyjne wykluczenie finansowe w Polsce w świetle badań empirycznych.....	316
<b>Adriana Przybyszewska:</b> Determinanty przedsiębiorczości kobiet na przykładzie wybranych krajów .....	326
<b>Eleonora Ratowska-Dziobiak:</b> Rozwój kanału <i>direct</i> na polskim rynku ubezpieczeń .....	336
<b>Adam Reczuch:</b> Wykluczenie finansowe osób młodych w perspektywie założenia nowego gospodarstwa domowego .....	344

<b>Robert Skikiewicz:</b> Bariery w działalności instytucji finansowych na tle zmian sytuacji gospodarczej Polski .....	352
<b>Beata Skubiak:</b> Wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na rozwój zrównoważony, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji społecznych.....	361
<b>Sylwia Słupik:</b> Proekologiczne strategie rozwoju przedsiębiorstw województwa śląskiego.....	369
<b>Małgorzata Solarz:</b> Ochrona konsumenta a wykluczenie finansowe stanowiące wynik niewłaściwego zarządzania ryzykiem finansowym codzienności .....	378
<b>Anna Spoz:</b> E-faktury – nowinka technologiczna czy upowszechniający się sposób dokumentowania transakcji gospodarczych .....	387
<b>Joanna Stawska:</b> Znaczenie <i>policy mix</i> dla działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw w kontekście zrównoważonego rozwoju.....	397
<b>Marek Szturo, Joanna Tomczyk:</b> Rozwój zrównoważony miast jako szansa dla prywatnych inwestycji na przykładzie aglomeracji azjatyckich.....	406
<b>Paulina Szulc-Fischer:</b> Proekologiczne inicjatywy klastrowe .....	414
<b>Magdalena Ślebocka:</b> Fundusze unijne dla zrównoważonego rozwoju – bariery w pozyskiwaniu i rozliczaniu na przykładzie gmin województwa łódzkiego.....	424
<b>Aneta Tylman:</b> Obszary badań prawno-finansowych zrównoważonego rozwoju – próba identyfikacji .....	432
<b>Piotr Urbanek:</b> Standardy etyczne polityki wynagradzania kadry kierowniczej w bankach w okresie kryzysu finansowego – próba oceny.....	439
<b>Tomasz Uryszek:</b> Międzypokoleniowa redystrybucja długu publicznego na przykładzie krajów Unii Europejskiej .....	448
<b>Julia Anna Wachowska:</b> Rynek kredytów mieszkaniowych w Polsce – studium analityczne .....	458
<b>Damian Walczak:</b> Solidaryzm społeczny a uprawnienia emerytalne grup uprzywilejowanych.....	468
<b>Marcelina Więckowska:</b> Inwestorzy instytucjonalni na rynku inwestycji w energię odnawialną .....	477
<b>Paweł Witkowski:</b> Ryzyko węglowe – koncepcja i pomiar.....	486
<b>Bogdan Włodarczyk:</b> Tworzenie oferty bankowej z wykorzystaniem bankowości elektronicznej .....	495
<b>Justyna Zabawa:</b> Zarządzanie kapitałem ludzkim we współczesnych bankach w kontekście ich ekologicznej odpowiedzialności .....	503
<b>Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak:</b> Reklamy bankowe – między manipulacją a faktyczną potrzebą klientów.....	511

## Summaries

<b>Marcin Będzieszak:</b> User charges and own-source revenues as sources of financing selected tasks in voivodeship cities in Poland .....	21
<b>Renata Biadacz, Kazimierz Juszczak:</b> Analysis of the use of solar collectors to produce hot water .....	33
<b>Joanna Blach, Anna Doś:</b> The application of the DuPont model in the context of corporate environmental management – evidence from the Polish companies .....	41
<b>Iwetta Budzik-Nowodzińska:</b> Economic effectiveness of investments related to the renewable energy sources as a factor of sustainable development... ..	51
<b>Michał Buszko:</b> Corporate Social Responsibility of stock exchange listed banks – investing profits due to participation in RESPECT Index.....	62
<b>Beata Domańska-Szaruga:</b> Competitiveness of cooperative banks as local community partners .....	71
<b>Joanna Działo:</b> Fiscal institutions and ethical standards in fiscal policy.....	79
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Directions and consequences of the transformation of local economy of municipal waste in the light of changes in the laws.....	88
<b>Monika Foltyn-Zarychta:</b> The concept of time-declining discount rate in the appraisal of public projects with long-term effects .....	98
<b>Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka:</b> The proceeds to municipalities with the introduction of income tax in individual farms.....	107
<b>Maria Magdalena Golec:</b> Sustainable development of Polish credit cooperatives based on the principle of localness.....	115
<b>Karolina Gwarda:</b> Sources of funding the purchase of zero- and low carbon means of public transport in Poland .....	125
<b>Jerzy Gwizdała:</b> The role of the environment protection bank JSC in Warsaw in financing investment in the protection of the atmosphere .....	133
<b>Agnieszka Huterska, Robert Huterski:</b> Application of property tax in sustainable development of towns with town of Toruń as an example.....	147
<b>Agnieszka Jachowicz:</b> Main trends in tax policy in the European Union states in the times of crisis .....	156
<b>Alicja Janusz:</b> The review of existing and anticipated solutions for the financial sector restructuring funds in the European Union .....	164
<b>Barbara Karlikowska:</b> Natural environment risk and activities of enterprises .....	172
<b>Magdalena Klopott:</b> Financing mechanisms of the environmentally friendly ship dismantling – case of recycling fund .....	181
<b>Lidia Klos:</b> Environmental knowledge and awareness of students.....	191
<b>Adam Kopiński:</b> Taxonomy and application of Hellwig’s method for assessing the effectiveness of investment funds .....	204
<b>Andrzej Koza:</b> Financial instruments of disabled people self-employment support in Great Britain and Poland .....	213

<b>Grażyna Leśniewska:</b> Art of sustainable life .....	221
<b>Agnieszka Lorek:</b> Local energy policy for the sustainable development of the Silesian communities .....	230
<b>Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska:</b> Digital currency – temporary trend or money of future? .....	238
<b>Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła:</b> Renewable energy and its financial implications as a component of sustainable development of Poland .....	247
<b>Tomasz Piotr Murawski:</b> An evaluation of Corporate Social Responsibility – review of chosen methods .....	257
<b>Marta Musiał:</b> Personal finance management dilemmas in the context of intergenerational solidarity concept .....	265
<b>Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski:</b> Finance management in commune self-government in the face of challenges of new public management .....	273
<b>Teresa Orzeszko:</b> Importance of financial education of society in CSR strategy of domestic listed banks in Poland .....	283
<b>Agnieszka Parlińska:</b> Selected aspects of the indebtedness of municipalities in Poland .....	292
<b>Andrzej Parzonko:</b> Predictability and price stabilization of milk as a factor in the sustainable development of farms and food processing enterprises .....	300
<b>Monika Pettersen-Sobczyk:</b> Banks business models in the context of sustainable development concept .....	307
<b>Dariusz Piotrowski:</b> Values of islam and the concept of sustainable development .....	315
<b>Michał Polasik, Anna Piotrowska:</b> Empirical studies on transactional financial exclusion in Poland .....	325
<b>Adriana Przybyszewska:</b> Determinants of entrepreneurship of women based on selected countries .....	335
<b>Eleonora Ratowska-Dziobiak:</b> Development of the direct channel on the Polish insurance market .....	343
<b>Adam Reczuch:</b> Financial exclusion of young people in the perspective of establishment of a new household .....	351
<b>Robert Skikiewicz:</b> Barriers of activity of financial institutions against the background of changes in the economic situation of Poland .....	360
<b>Beata Skubiak:</b> The impact of economic and financial crisis on sustainable development with focus on social consequences .....	368
<b>Sylvia Słupik:</b> Ecological strategies for the development of Silesian Voivodeship enterprises .....	377
<b>Małgorzata Solarz:</b> Consumer protection vs. financial exclusion as a result of incorrect everyday financial risk management .....	386
<b>Anna Spoz:</b> E-invoices – technological novelty or a spreading method of documenting commercial transactions .....	396

---

<b>Joanna Stawska:</b> The importance of policy mix for investment activities of enterprises in the context of sustainable development .....	405
<b>Marek Szturo, Joanna Tomczyk:</b> Sustainable urban development as an opportunity for private investments on the example of Asian agglomerations.....	413
<b>Paulina Szulc-Fischer:</b> Pro-ecological cluster initiatives .....	423
<b>Magdalena Ślebocka:</b> EU funds for sustainable development – barriers in obtaining and accounting on the example of municipalities of Łódź Voivodeship.....	431
<b>Aneta Tylman:</b> Areas of legal and financial studies of sustainable development – an attempt to identify.....	438
<b>Piotr Urbanek:</b> Ethical standards of top executive’s remuneration policy in the banking sector during the financial crisis – attempt to assess .....	447
<b>Tomasz Uryszek:</b> Intergenerational redistribution of public debt. The example of European Union countries .....	457
<b>Julia Anna Wachowska:</b> Housing loans market in Poland – analytical project .....	467
<b>Damian Walczak:</b> Social solidarity and the pension rights of privileged groups .....	476
<b>Marcelina Więckowska:</b> Institutional investors in the renewable energy investment market.....	485
<b>Paweł Witkowski:</b> Carbon risk – concept and measurement .....	494
<b>Bogdan Włodarczyk:</b> Creation of banking offer using e-banking .....	502
<b>Justyna Zabawa:</b> Human capital management in contemporary banks, in the context of corporate eco-responsibility .....	510
<b>Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak:</b> Banking advertising – between a manipulation and a real customer need.....	520



**Magdalena Ślebocka**

Uniwersytet Łódzki

---

## FUNDUSZE UNIJNE DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – BARIERY W POZYSKIWANIU I ROZLICZANIU NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

**Streszczenie:** Postęp, który nastąpił w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i zasobów naturalnych, ich racjonalne wykorzystywanie to efekt funkcjonowania systemu finansowania tych dziedzin ze źródeł przede wszystkim zagranicznych, pochodzących z Unii Europejskiej. W artykule zaprezentowano katalog problemów, z którymi borykają się jednostki samorządu terytorialnego chcące pozyskać fundusze unijne, by móc sfinansować inwestycje wpisujące się w zakres zrównoważonego rozwoju.

**Słowa kluczowe:** fundusze unijne, zrównoważony rozwój.

DOI: 10.15611/pn.2014.330.46

### 1. Wstęp

Środki pochodzące z funduszy unijnych są istotnym źródłem finansowania inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego. W ramach realizowanych inwestycji mieszczą się także m.in. zadania wpisane w politykę zrównoważonego rozwoju.

Problematyka będąca przedmiotem rozważań w zakresie pozyskiwania i rozliczania środków unijnych nie jest nowa. Niemniej wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego: „System dochodów transferowych jednostek samorządu terytorialnego a możliwość zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zwiększania poziomu absorpcji funduszy unijnych”<sup>1</sup> skłoniły do ponownego jej podjęcia – tym razem w kontekście polityki zrównoważonego rozwoju. Wyniki te wskazują bowiem, że problem wciąż istnieje i dotyczy w szczególności gmin o charakterze wiejskim. Także sama waga polityki równoważonego rozwoju uzasadnia ponowne podjęcie tematu.

---

<sup>1</sup> Projekt badawczy Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod kierownictwem prof. zw. dr hab. Krystyny Piotrowskiej-Marczak, finansowany w latach 2010-2012.

## 2. Metodyka badań i przebieg procesu badawczego

Celem artykułu jest wskazanie na konieczność podjęcia kroków mających na celu dalszą eliminację barier formalnych oraz uproszczenie procedur w pozyskiwaniu i rozliczaniu środków unijnych na rzecz realizacji polityki zrównoważonego rozwoju. Wykorzystane w tym celu metody badawcze opierają się na: studiach literaturowych, analizie aktów prawnych i danych empirycznych uzyskanych od skarbników gmin województwa łódzkiego.

## 3. Polityka zrównoważonego rozwoju jako priorytet rozwoju społeczno-gospodarczego

Przez polityką zrównoważonego rozwoju na gruncie prawodawstwa Unii Europejskiej rozumieć należy politykę wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem zasadniczego znaczenia ochrony środowiska naturalnego, a to niewątpliwie wymaga zaangażowania ze strony podmiotów ją realizujących znacznych kwot pieniężnych. Takie rozumienie zrównoważonego rozwoju wynika między innymi z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej [<http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>] oraz art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które stanowią, że „wymogi ochrony środowiska naturalnego muszą być uwzględniane przy określaniu i realizacji wszystkich polityk Wspólnoty, w szczególności mających na celu trwały rozwój” [<http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>].

Realizacja polityki zrównoważonego rozwoju odbywa się w ramach różnych polityk Unii Europejskiej. Przede wszystkim polityki spójności, ale także polityki energetycznej, Wspólnej Polityki Rolnej, polityki transportowej czy polityki konkurencji. Podstawy polityki zrównoważonego rozwoju stanowią również strategie. Obecnie podstawowe znaczenie ma Strategia Europa 2020 [[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm)]. Jest to dokument wskazujący drogę wychodzenia Europy z kryzysu finansowego oraz tworzenia gospodarki konkurencyjnej względem pozostałych rynków światowych. Obejmuje ona trzy wzajemnie powiązane priorytety:

1. rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
2. wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
3. wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Podkreślenia wymaga fakt, że postanowienia strategii Europa 2020, związane ze zrównoważonym rozwojem, koncentrują się przede wszystkim na wykorzystywaniu źródeł energii odnawialnej i bezpieczeństwie energetycznym Europy. Wskazuje się ponadto, że „zrównoważony rozwój oznacza budowanie zrównoważonej i konkurencyjnej gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów. [...] Dzięki takiemu podejściu Europa będzie mogła prosperować w niskoemisyjnym świecie ograniczonych zasobów, jednocześnie zapobiegając degradacji środowiska, utracie

bioróżnorodności i niezrównoważonemu wykorzystywaniu zasobów. Działania te zwiększą również spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną” [<http://ec.europa.eu/europe2020/index>].

Znaczenie polityki zrównoważonego rozwoju w rozwoju świata podkreślana po raz ostatni na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro, który odbył się 20-22 czerwca 2012 r. [<http://www.un.org/en/events/pastevents/UNCED>]. Konferencja Rio+20 stanowiła kontynuację Milenijnego Szczytu ONZ z 2000 r., którego efektem było wypracowanie 8 milenijnych celów rozwojowych, przewidywanych do osiągnięcia do 2015 r. lub 2020 r., jak również opracowanie wskaźników pomiaru stopnia ich realizacji [<http://www.un.org/en/events/pastevents/>]. Obecnie kluczowe znaczenie w polityce zrównoważonego rozwoju, w tym w zakresie ochrony środowiska naturalnego, zyskała, obok eliminacji ubóstwa, tzw. zielona gospodarka.

Priorytetowe znaczenie polityki zrównoważonego rozwoju w skali nie tylko Unii Europejskiej, ale i globalnej nie ulega wątpliwości. Zmiany, które nastąpiły w ostatnich latach w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, zwiększenie skuteczności ochrony środowiska i zasobów naturalnych, ich racjonalne wykorzystywanie, to efekt działania systemu finansowania tych dziedzin, opartego w dużej mierze na źródłach zagranicznych, pochodzących przede wszystkim z Unii Europejskiej. Stąd podjęcie działań mających na celu wsparcie pozyskiwania (także rozliczania) środków unijnych powinno być kluczowe.

#### **4. Fundusze unijne – bariery, metody ich pozyskiwania – prezentacja wyników ankiety badawczej**

Samorząd terytorialny w Polsce jest ważnym beneficjentem środków pochodzących z funduszy unijnych. Właściwa postawa i rozumienie przez samorzady koncepcji zrównoważonego rozwoju w jej ujęciu zarówno globalnym, jak i europejskim ma podstawowe znaczenie przy wyborze celów finansowania, na których realizację jednostki samorządu ubiegać się będą o przyznanie środków unijnych. Warto zatem rozważyć, czy i w jakim zakresie w działaniach mających na celu dalszą eliminację barier formalnoprawnych i uproszczenie procedur związanych z pozyskiwaniem i rozliczaniem środków unijnych powinna znaleźć swoje miejsce problematyka właściwego rozumienia przez samorzady terytorialne koncepcji zrównoważonego rozwoju, w tym ochrony środowiska naturalnego [Ślebocka, Tylman, w druku]. Zrównoważony rozwój nie może być bowiem postrzegany przez samorzady jako bariera w rozwoju społeczno-gospodarczym, lecz jako konieczność uzasadniona szerszymi unijnymi, a nawet światowymi względami.

Ocena zarówno metod pozyskiwania funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również występujących przy ich pozyskiwaniu barier stała się możliwa dzięki przeprowadzonej ankiecie. Ankieta została przygotowana w ramach wspomnianego już projektu. Jej adresatami były gminy województwa łódzkie-

go. Wzięło w niej udział 113 gmin, co stanowiło 63,84% ogółu gmin województwa łódzkiego. Wśród pytań skierowanych do skarbników gmin znalazły się te dotyczące dochodów pozyskiwanych z Unii Europejskiej, programów, z których jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwały środki pieniężne, ale także oceny procedury rozliczania środków unijnych.

Dzięki tak dużemu odzewowi ze strony jednostek samorządu terytorialnego możliwa była dokładna i wnikliwa analiza barier w pozyskiwaniu funduszy unijnych oraz ocena ich znaczenia w finansowaniu zrównoważonego rozwoju.

Tabele 1-3 prezentują odpowiedzi udzielone przez gminy, dotyczące znaczenia funduszy unijnych w finansowaniu inwestycji, ale także problemów związanych z pozyskiwaniem środków z programów pomocowych.

**Tabela 1.** Rozkład odpowiedzi do pytania na temat wykorzystania funduszy unijnych

Jeśli gmina występowała o środki unijne, to czy je uzyskała:	Liczba gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie	Proc. ogólnej liczby gmin
Tak	100	88,50
› Na jaki(e) cel(e):		
› Czy w kwocie wnioskowanej?		
a. Tak	78	69,03
b. Nie	18	15,93
Nie	5	4,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet badawczych.

Prawie 70% gmin województwa łódzkiego, biorących udział w badaniu, otrzymało środki unijne we wnioskowanej kwocie.

Wysokość środków uzyskanych z tego tytułu, zasilających budżety gmin, była zróżnicowana i mieściła się w przedziale od 10 454 zł do 65 000 000 zł. W tym przypadku zależało to od wielkości i rodzaju gminy. O większe kwoty występowały gminy bardziej zaludnione, o charakterze miejskim i miejsko-wiejskim, posiadające większy potencjał dochodowy. Wyjątkiem była gmina wiejska Kleszczów, która wnioskowała o dofinansowanie projektów w kwocie 121,7 mln zł<sup>2</sup>.

Nieotrzymanie środków unijnych we wnioskowanej wysokości przez 18 gmin (13 gmin wiejskich, 2 miejsko-wiejskie i 3 miejskie) wiązało się m.in. z:

- zakresem wykonanych robót niezgodnym z planem,
- zmniejszoną wartością zadania po przetargu w porównaniu z wartością kosztorysową, która była podstawą w momencie składania wniosku,
- ograniczoną kwotą środków unijnych,
- zmniejszeniem kwot kwalifikowanych po przeprowadzeniu procedur przetargowych.

<sup>2</sup> Wnioskowana kwota uległa redukcji, ponieważ pula dostępnych środków w ramach działania była ograniczona oraz realizowany projekt znajdował się na liście rezerwowej.

Jednakże różnice między kwotami wnioskowanymi a otrzymanymi były niewielkie.

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że aż 5 z 113 gmin, które wypełniły ankietę badawczą, w ogóle nie wystąpiło o przyznanie środków unijnych. Zaznaczając tę odpowiedź, gminy jednocześnie podawały kwoty przyznanych im środków z funkcjonujących programów, co jednoznacznie wskazywałoby na mylną interpretację tego punktu.

Uogólniając, wśród utrudnień w pozyskiwaniu środków unijnych można wskazać [Kornberger-Sokołowska, s. 11]:

- niestabilny system określania tzw. kosztów kwalifikowanych, tj. możliwych do refundacji z funduszy Unii Europejskiej, oraz
- nadmierne sformalizowanie procedur i wymogów dokumentacyjnych w związku z systemem absorpcji, zwłaszcza na etapie wyboru projektów.

Zatem jednym z czynników mających wpływ na ograniczanie przyznawanych gminom w ramach programów unijnych wnioskowanych kwot jest duży stopień trudności w prawidłowym wypełnieniu wniosku.

**Tabela 2.** Rozkład odpowiedzi na pytania dotyczące oceny procedury ubiegania się o fundusze unijne

Jak władze gminy oceniają procedurę ubiegania się o środki unijne?	Liczba gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie	Proc. ogólnej liczby gmin	Jak władze Gminy oceniają procedurę rozliczania środków unijnych?	Liczba gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie	Proc. ogólnej liczby gmin
<i>Bardzo skomplikowana</i>	59	52,21	<i>Bardzo skomplikowana</i>	61	53,98
<i>Wymagająca specjalistycznej kadry</i>	50	44,25	<i>Wymagająca specjalistycznej kadry</i>	46	40,71
Mało skomplikowana	5	4,42	Mało skomplikowana	7	6,19
Inaczej, jak?	2	1,77	Inaczej, jak?	2	1,77

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet badawczych.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 2 można zauważyć, że:

- Procedura ubiegania się o środki unijne została oceniona jako skomplikowana (tak odpowiedziało 52,21% respondentów). Co ciekawe, najczęściej odpowiadali tak respondenci z gmin wiejskich – aż 50 z 59 gmin, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie, gmin o charakterze miejsko-wiejskim było 6, zaś gminy miejskie tylko 3. Jeszcze więcej gmin negatywnie, w rozumieniu stopnia skomplikowania, oceniło procedurę rozliczania tych środków (dotyczyło to 61 jednostek samorządu terytorialnego). Tak samo jak poprzednio najwięcej trudności przysporzyło to gminom o charakterze wiejskim – 50 z 61 gmin, co stanowi 81,97 % gmin, które

udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie. Gmin miejsko-wiejskich było 6, a gmin miejskich 5.

- Procedura ubiegania się o środki unijne i samo rozliczenie środków unijnych według badanych gmin wymaga zatrudnienia specjalistycznej kadry. W przypadku ubiegania się o przyznanie środków unijnych tak odpowiedziało aż 50 gmin, w tym 36 gmin wiejskich, 5 o charakterze miejsko-wiejskim i 9 miejskich. Konieczność zatrudnienia specjalistycznej kadry do rozliczania przyznaných środków zadeklarowało 46 gmin, co stanowiło 40,71% ogółu respondentów, przy czym pierwsze miejsce zajęły gminy wiejskie – 32, gminy miejsko-wiejskie i gminy miejskie po 7.
- Tylko 5 gmin (1 gmina miejsko-wiejska i 4 wiejskie) w przypadku procedury ubiegania się o środki unijne i 7 gmin wiejskich w przypadku ich rozliczania oceniło je jako mało skomplikowane.

Stwierdzenie „skomplikowane procedury i specjalistyczna kadra” rozumieć można m.in. jako [Zajac i in. 2009, s. 36]:

- skomplikowane, niejasne i często zmieniające się wytyczne dotyczące dokumentacji konkursowej i regulaminów,
  - brak jednoznacznej interpretacji przepisów, instrukcji i wytycznych,
  - zmiany zasad procedur w trakcie konkursów lub ogłaszanych naborów,
- oraz konieczność [Zajac i in. 2009, s. 22]:
- wyodrębnienia wydziału lub komórki zajmującej się pozyskiwaniem funduszy strukturalnych,
  - zwiększania liczby etatów związanych z pozyskiwaniem środków unijnych oraz zatrudnienia konkretnych specjalistów,
  - usprawnienia przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi wydziałami, czy też
  - organizowania przez jednostki specjalistycznych szkoleń w zakresie obsługi i pozyskiwania funduszy unijnych.

Ogólnie cała procedura obejmująca zarówno ubieganie się, jak i rozliczanie przyznawanych przez Unię Europejską środków uważana jest przez respondentów za rozbudowaną, często nieczytelną i wymagającą poświęcenia wiele czasu, który jest często niewystarczający po ogłoszeniu danego konkursu. Obowiązki związane z tego typu projektami mogą powodować negatywne nastawienie nie tylko do podejmowania prób uzyskania funduszy unijnych, ale także do realizacji tego typu zadań, co w konsekwencji rodzić może brak chęci jednostek samorządu terytorialnego do ubiegania się o fundusze unijne, ale także tworzyć bariery, które w konsekwencji mogą przyczynić się otrzymywania niższych od wnioskowanych kwot z uwagi na braki nie tylko formalne, ale i proceduralne.

Środki przyznawane przez Unię Europejską gminom w ramach poszczególnych projektów z reguły były rozliczane w terminie, tylko 17 z 113 gmin, co stanowi 15,04% jednostek, które wzięły udział w badaniu (12 gmin wiejskich, 3 o charakterze miejsko-wiejskim i 2 miejskie), odpowiedziało, że środki unijne nie zostały roz-

**Tabela 3.** Rozkład odpowiedzi do pytania dotyczące terminu rozliczeń środków unijnych

Czy środki unijne zostały rozliczone w terminie?	Liczba gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie	Proc. ogólnej liczby gmin
<i>Tak</i>	95	84,07
Nie	17	15,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet badawczych.

liczone w terminie. Nierozliczenie środków w terminie przyczyniło się w konsekwencji do:

- zaangażowania przy obsłudze realizowanych projektów zarówno środków własnych, jak i obcych, udzielanych w formie kredytów komercyjnych lub pożyczek, a także
- dokonywania cięć w grupie wydatków budżetowych.

Kwoty, jakie gminy przeznaczyły na finansowanie projektów, które powinny być realizowane przy wykorzystaniu środków unijnych, mieściły się w przedziale od 10 000 zł (dotyczyło to zaangażowania w finansowanie zadań realizowanych z programów unijnych środków własnych) do 3 000 000 zł (gdzie nierozliczenie w terminie środków unijnych skutkowało zaciągnięciem kredytu komercyjnego).

## 5. Wnioski

Zrównoważony rozwój uznawany jest powszechnie za kierunek dalszego rozwoju świata. Pozostaje on w ścisłym związku z poziomem absorpcji i zaangażowania unijnych środków finansowych.

„Sprostanie przez jednostki samorządu terytorialnego potrzebom inwestycyjnym i wymogom finansowania rozwoju ze środków unijnych mimo poprawiającej się sytuacji finansowej napotyka wiele barier” [Kornberger-Sokołowska, s. 12]. Wśród nich na pierwszym miejscu gminy wymieniają zbyt dużą biurokratyzację procedur służących pozyskiwaniu pomocy z funduszy unijnych, która przede wszystkim uwidoczniła została w liczbie załączników do dokumentacji konkursowych oraz nieczytelnych wytycznych aplikacyjnych. Po drugie, należy pamiętać, że „istotnym czynnikiem zdolności absorpcyjnej JST jest ich zdolność finansowa, czyli zdolność do mobilizacji własnych oraz zewnętrznych (zwrotnych) środków finansowych” [Poniatowicz 2007, s. 470], zaś bariery finansowe, konkretnie brak lub ograniczona ilość środków pieniężnych będących w dyspozycji samorządów terytorialnych, w istotny sposób ograniczają ubieganie się czy realizację inwestycji współfinansowanych przez Unię Europejską. Także samo rozumienie zrównoważonego rozwoju bywa przez jednostki samorządowe niejednoznaczne.

Pomimo wskazanych powyżej problemów poziom absorpcji środków unijnych w jednostkach samorządu terytorialnego wzrasta, w tym również w zakresie inwestycji wpisujących się w politykę zrównoważonego rozwoju.

Dzięki środkom unijnym gminy województwa łódzkiego podniosły nie tylko poziom życia mieszkańców, poprawiły infrastrukturę społeczno-gospodarczą, pobudziły aktywność środowisk lokalnych, ale także, uporządkowały gospodarkę wodno-ściekową, sfinansowały inwestycje dotyczące ochrony środowiska, dokonały redukcji emisji dwutlenku węgla do atmosfery, podjęły próby w zakresie dywersyfikacji źródeł energii, ze szczególnym uwzględnieniem jej odnawialnych źródeł, czy też efektywnie przeciwdziałały powstawaniu zagrożeń środowiskowych.

Zastanawiający jest jednak fakt, że prawie wszystkie gminy, które udzieliły odpowiedzi w ankiecie badawczej, finansują działania mające na celu ochronę środowiska, wpisujące się w politykę zrównoważonego rozwoju, przede wszystkim przy udziale środków unijnych. Dlatego też redukcja barier w pozyskiwaniu tych funduszy powinna być jednym z priorytetów dla podmiotów publicznych, ponieważ polityka zrównoważonego rozwoju stawiana jest na pierwszym planie w dalszym rozwoju świata.

## Literatura

[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm), Strategia Europa 2020 (12.01.2014).

<http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, Traktat o Unii Europejskiej (17.01.2014).

<http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (24.01.2014).

[http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium\\_summit.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml) (21.01.2014).

[http://www.un.org/en/events/pastevents/UNCED\\_1992.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/UNCED_1992.shtml) (21.01.2014).

Kornberger-Sokolowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, [www.bookmaster.pl](http://www.bookmaster.pl) (21.01.2014).

Poniatowicz M., *Samorząd terytorialny w Polsce jako beneficjent pomocy strukturalnej UE w latach 2007-2013*, [w:] *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, pod red. K. Piotrowskiej-Marczak, K. Kietlińskiej, Difin, Łódź 2007.

Ślebocka M., Tylman A., *Pojęcia zrównoważonego rozwoju i równoważenia rozwoju dla potrzeb finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego*, w druku.

Zajac J., Wojewódzka A., Stawicki M., *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych UE na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje. Pomoc techniczna*, Narodowa Strategia Spójności, Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

## EU FUNDS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT – BARRIERS IN OBTAINING AND ACCOUNTING ON THE EXAMPLE OF MUNICIPALITIES OF ŁÓDŹ VOIVODESHIP

**Summary:** Development that occurred in the area of sustainable development, environment and natural resources and their rational use is the result of a functioning system of financing these areas based on the sources mainly from abroad, mainly from the European Union. This article presents a group of problems faced by local government units wishing to obtain EU funds to be able to finance the investments falling within the scope of sustainable development.

**Keywords:** EU funds, sustainable development.