

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 395

**Finanse i rachunkowość
na rzecz zrównoważonego rozwoju –
odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa
Tom 1. Finanse**

Redaktorzy naukowci
Grażyna Borys
Robert Kurek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Magdalena Kot
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-519-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120
53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl
Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Joanna Antczak: Wpływ opłat środowiskowych na wyniki przedsiębiorstwa.....	11
Bartosz Bartniczak: Możliwości wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach z zakresu gospodarki odpadami.....	21
Sylwia Bożek, Beata Dubiel: Realizacja ryzyka nadzwyczajnego a kompensata jego skutków przez ubezpieczenie.....	30
Dorota Burzyńska: Zrównoważona gospodarka wodna na przykładzie metropolii paryskiej.....	42
Iwona Dorota Czechowska: Poszukiwanie rzetelności w kontekście kodeksów zawodowych na przykładzie sektora bankowego.....	53
Karolina Daszyńska-Żygadło, Bożena Ryszawska: Rola społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w <i>sustainability transition</i>	62
Anna Dąbkowska: Udział kredytu bankowego w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w Niemczech.....	73
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Wybrane aspekty CSR na rynku finansowym. Wyniki badań na reprezentatywnej próbie polskiego społeczeństwa.....	84
Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj: Dysfunkcje systemu sprawozdawczości w jednostkach sektora finansów publicznych.....	94
Renata J. Jedlińska: Wpływ gospodarki wirtualnej na gospodarkę realną – wybrane zagadnienia.....	104
Szymon Kasprowski: Kontrola zasadności pobierania świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2013.....	117
Lidia Kłos: Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce.....	129
Magdalena Kogut-Jaworska: Problem nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wobec wyzwań rozwojowych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020.....	139
Jan Koleśnik: Postkryzysowe narzędzia analizy nadzorczej a poziom bezpieczeństwa europejskiego systemu bankowego.....	149
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: Wykupy obligacji korporacyjnych na rynku Catalyst w latach 2013–2014 – na przykładzie obligacji deweloperskich.....	158
Jolanta Korkosz-Gębska: Wspieranie i promocja innowacji ekologicznych na przykładzie województwa lubelskiego.....	168

Andrzej Koza: System kwotowy a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Czechach i w Polsce	178
Wojciech Krawiec: Inwestowanie zaangażowane społecznie jako forma realizacji koncepcji SRI	190
Danuta Król: Wybrane instrumenty wspierania rozwoju lokalnego	201
Barbara Kryk: ERES jako wyraz rangi środowiska naturalnego w statystyce publicznej	210
Robert Kurek: Bitcoin a ekonomiczne funkcje pieniądza	219
Elwira Leśna-Wierszółowicz: Istota nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce	229
Irena Łacka: Problemy oceny efektywności podmiotów ekonomii społecznej	241
Ewa Mazur-Wierzbicka: Nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska w Polsce	252
Jarosław Pawłowski: Ekorating telefonów komórkowych	263
Tomasz Potocki: Instytucjonalne uwarunkowania i mechanizmy podnoszenia świadomości finansowej	274
Adriana Przybyszewska: Zagrożenia i grupy ryzyka współczesnych mikro-finansów	286
Ewa Spigarska: Opłata za gospodarowanie odpadami jako dochód gminy....	297
Błażej Suproń: Wpływ elektronicznego systemu poboru opłat drogowych na inwestycje przedsiębiorstw na przykładzie województwa zachodniopomorskiego	307
Magdalena Swacha-Lech: Problem świadomości finansowej w kontekście gromadzenia oszczędności emerytalnych	317
Marta Szaja: Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju a planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym	331
Marek W. Szewczyk: Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego powiatów województwa lubelskiego	342
Magdalena Ślebocka: Finansowy aspekt koncepcji rewitalizacji miast w świetle założeń do projektu ustawy o rewitalizacji	355
Aneta Tylman: Rewitalizacja jako kluczowy aspekt polityki finansowania i rozwoju zrównoważonego miast	364
Stanisław Wieteska: Emisja dwutlenku węgla przez pojazdy mechaniczne jako element zewnętrznych kosztów transportu drogowego w Polsce.....	372
Rafał Wilczyński: Znaczenie struktury właścicielskiej spółek publicznych dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego w latach 2008–2012	386
Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn: Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju	396
Justyna Zabawa: Ekologiczne wyzwania współczesnej bankowości – przypadek grupy Deutsche Bank	408
Agnieszka Żołądkiewicz: Ekogospodarka w działalności banków jako przejaw koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu	418

Summaries

Joanna Antczak: Impact of environmental fees on company's financial results	11
Bartosz Bartniczak: The ability to use repayable instruments in projects relating to waste management.....	21
Sylvia Bożek, Beata Dubiel: Materialization of the exceptional risk vs. compensation of its effects by insurance.....	30
Dorota Burzyńska: Sustainable water management on the example of Paris Metropolis.....	42
Iwona Dorota Czechowska: The search for fairness in the context of professional codes on the example of the banking sector.....	53
Karolina Daszyński-Żygadło, Bożena Ryszawska: The role of corporate social responsibility in <i>sustainability transition</i>	62
Anna Dąbkowska: The share of bank credit as sources of SMEs financing in Poland and in Germany	73
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Selected aspects of CSR in the financial market – survey results on a representative sample of Polish society.....	84
Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj: Dysfunctions of the reporting system in public finance sector units	94
Renata J. Jedlińska: The effect of virtual economy on the real economy – selected issues.....	104
Szymon Kasprowski: The inspection of legitimate receiving of benefits in case of sickness and maternity in the Polish social insurance system in the years 2005–2013.....	117
Lidia Klos: Sources of financing the environmental protection in Poland.....	129
Magdalena Kogut-Jaworska: Problems of excessive indebtedness of self-government units in Poland in the context of rising challenges for development in the European Union's financial perspective for 2014–2020.....	139
Jan Koleśnik: Post-crisis tools of the supervisory review process vs. the level of safety of the European banking system.....	149
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: Corporate bond redemption on the Catalyst market in the years 2013–2014 – the example of the property developers bonds	158
Jolanta Korkosz-Gębska: Supporting and promotion of eco-innovations based on The Lubelskie Voivodeship	168
Andrzej Koza: Quota scheme vs. employment of people with disabilities in The Czech Republic and Poland.....	178
Wojciech Krawiec: Impact investing as a form of the realization of SRI conception.....	190
Danuta Król: Some local development support tools	201

Barbara Kryk: EEEA as evidence for the importance of the natural environment in public statistics	210
Robert Kurek: Bitcoin vs. economic functions of money	219
Elwira Leśna-Wierszółowicz: The essence of supervision of open pension funds in Poland	229
Irena Łącka: Problems of effectiveness evaluation of social economy entities	241
Ewa Mazur-Wierzbicka: Investment outlays in the environmental protection in Poland	252
Jarosław Pawłowski: Eco rating of mobile phones	263
Tomasz Potocki: Institutional conditions and mechanisms which improve the level of financial capabilities	274
Adriana Przybyszewska: Hazards and risk groups of modern microfinance	286
Ewa Spigarska: Fee for waste management as an income of a commune	297
Błażej Suproń: Influence of electronic road toll collection system on business investments on the example of The West Pomeranian Voivodeship	307
Magdalena Swacha-Lech: The problem of financial awareness in the context of gathering of retirement savings	317
Marta Szaja: The realisation of sustainable development concept vs. local-level spatial planning	331
Marek W. Szewczyk: Spatial diversity of economic development of poviats of The Lubelskie Voivodeship	342
Magdalena Ślebocka: Financial aspect of the concept of urban renewal in the light of the objectives of the project of Revitalization Act	355
Aneta Tylman: Revitalization as the key aspect of the financing and urban sustainable development policy	364
Stanisław Wieteska: Carbon dioxide emissions by motor vehicles as part of the external costs of road transport in Poland	372
Rafał Wilczyński: Significance of public companies ownership structure for Polish capital market development in the years 2008–2012	386
Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn: Income inequality of Polish households in the context of sustainable development	396
Justyna Zabawa: Environmental challenges of contemporary banking – the case of Deutsche Bank Group	408
Agnieszka Żołądkiewicz: Ecomanagement in the activities of banks as a manifestation of the concept of corporate social responsibility	418

Magdalena Kogut-Jaworska

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: magdalena.kogut@wzieu.pl

**PROBLEM NADMIERNEGO ZADŁUŻANIA SIĘ
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W POLSCE WOBEC WYZWAŃ ROZWOJOWYCH
W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ UNII
EUROPEJSKIEJ 2014–2020**

**PROBLEMS OF EXCESSIVE INDEBTEDNESS
OF SELF-GOVERNMENT UNITS IN POLAND IN
THE CONTEXT OF RISING CHALLENGES FOR
DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION'S
FINANCIAL PERSPECTIVE FOR 2014–2020**

DOI: 10.15611/pn.2015.395.13

Streszczenie: W artykule przedstawiono uwarunkowania formalnoprawne dotyczące zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, a także uwarunkowania unijne związane z wdrażaniem funduszy europejskich w Polsce. Podstawowym celem rozważań podjętych w pracy było znalezienie odpowiedzi na pytania: Czy w najbliższych latach nowe uwarunkowania prawne będą sprzyjały polityce rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz czy istnieją możliwości zwiększania zdolności finansowej jednostek samorządowych? Przedstawione w pracy wnioski oparto na przeglądzie literatury i analizie obowiązujących przepisów prawnych z dziedziny finansów publicznych.

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, dług, środki finansowe UE, nowa perspektywa finansowa UE 2014–2020.

Summary: The article presents legal issues concerning the indebtedness of self-government units, as well as the EU's procedures connected to the implementation of European funds in Poland. The main question raised in this paper is whether the new legal regulations will support policies directed at the proper development of self-government units and whether there are possibilities to improve financial capabilities of those units. The paper lists the literature on the subject and analyses the existing legal framework concerning public finance which regulates the issue of self-government indebtedness.

Keywords: public finance, debt, financial resources of the European Union, new financial perspective of the European Union 2014–2020.

1. Wstęp

Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego prowadzona jest w warunkach ograniczonych środków finansowych. W kontekście perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014–2020 nasila się potrzeba sięgania po środki z funduszy unijnych. Przyszła perspektywa finansowa ze względu na wiele dodatkowych wymagań w stosunku do beneficjentów może okazać się dla nich zdecydowanie trudniejsza. Samorządy terytorialne nie dysponują wystarczającymi oszczędnościami na pokrycie kosztu wkładu własnego, więc by nie stracić szansy na nową inwestycję finansowaną za pomocą środków unijnych, poszukują rozwiązań związanych z zaciąganiem długu. Ponadto w kontekście implementowania funduszy europejskich muszą wyposażyć się w aktualną wiedzę i dodatkowe kompetencje. Wprowadzone od 2014 r. nowe uwarunkowania formalnoprawne związane z ograniczeniem możliwości finansowania działalności samorządowej instrumentami dłużnymi oraz nowe zasady implementacji środków unijnych mogą zatem stanowić dla samorządów duże wyzwanie.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie uwarunkowań formalnoprawnych dotyczących zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, a także uwarunkowań unijnych związanych z wdrażaniem funduszy europejskich w Polsce. Podstawowym zadaniem badawczym postawionym na etapie analiz jest natomiast próba odpowiedzi na pytania: Czy w najbliższych latach nowe uwarunkowania prawne będą sprzyjały polityce rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz czy istnieją możliwości zwiększania zdolności finansowej jednostek samorządowych? Przedstawione w pracy wnioski oparto na przeglądzie literatury i analizie obowiązujących przepisów prawnych z dziedziny finansów publicznych.

2. Kluczowe uwarunkowania limitacji zadłużenia w polskich samorządach

Wiele kluczowych uwarunkowań ma istotny wpływ na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Uwarunkowania te mają zasadnicze znaczenie dla aktywności inwestycyjnej związanej z realizacją przedsięwzięć współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Według ekspertyzy przeprowadzonej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju) do głównych czynników wpływających na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego zalicza się:

- dynamikę wzrostu PKB, której następstwem jest wzrost dochodów budżetowych,
- poziom inflacji – wpływający na obniżenie realnych dochodów samorządów,
- procedury ograniczenia deficytu Polski,
- ograniczenie transakcji na rynku nieruchomości – negatywnie wpływające na możliwość pozyskiwania dochodów ze sprzedaży majątku komunalnego oraz wpływów podatkowych z nimi związanych (podatek od czynności cywilnoprawnych),

- pozyskiwanie dotacji unijnych wykorzystywanych do finansowania nowych inwestycji – napływ środków z UE pozwalający utrzymać spadkowy trend deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego, a nawet czasową poprawę ich płynności finansowej,
- wzrastające koszty bieżące funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, w następstwie czego ograniczony zostaje ich potencjał rozwojowy (np. wydatki gmin wynikające z zapisów ustawy Karta Nauczyciela),
- zmiana rozwiązań regulacyjnych rozszerzająca definicję kredytów i pożyczek zaliczanych do długu, w następstwie czego wykazuje się wzrost zadłużenia JST¹.

Jednostki samorządu terytorialnego są głównym beneficjentem funduszy unijnych. Jednak by móc skorzystać ze środków europejskich, samorządy muszą dysponować finansowym wkładem własnym, który niejednokrotnie pochodzi ze zwrotnych źródeł finansowych. Możliwość zaciągania długu przez JST z uwagi na swoją specyfikę i kreowane skutki podlega reglamentacji prawnej. Przepis art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określa celowość zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego i stanowi, że jednostki te mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Od początku 2014 r. zmieniły się reguły ustalania granic zadłużania w polskich samorządach i zaczął obowiązywać nowy system, oparty na tzw. indywidualnym wskaźniku obsługi zadłużenia, który odnosi się do zrealizowanych dochodów bieżących, dochodów majątkowych oraz wydatków bieżących za okres trzech ostatnich lat. Pośrednim ograniczeniem możliwości zadłużania się JST stała się również zasada równoważenia budżetu bieżącego. Istotą wspomnianych zasad jest²:

- w przypadku indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów (IWZ) – fakt, iż w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu;
- w przypadku wymogu zrównoważenia budżetu w części operacyjnej (bieżącej) – fakt, iż organ stanowiący jednostki nie może uchwalać budżetu, w którym plano-

¹ J. Sierak i in., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Warszawa 2013, s. 10.

² Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., DzU 2013, poz. 885, ze zm.

wane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

W kontekście zwiększenia absorpcji środków unijnych ustawa o finansach publicznych w art. 243 zawiera zapisy, które służyć mają tzw. oddłużeniu JST. W myśl zapisów ustawowych samorządy w swoich dokumentach planistycznych powinny uwzględniać wyłączenia z limitu zadłużenia wydatków związanych z projektami dofinansowanymi ze środków unijnych. Bez znaczenia jest w tym przypadku fakt, że finansowanie takiego projektu nie zagraża przekroczeniem dopuszczalnego poziomu długu³. Artykuł 243 ust. 3 u.f.p. przewiduje, że do limitu indywidualnego wskaźnika zadłużenia (opisanego w art. 243 ust. 1 u.f.p.) nie zalicza się zobowiązań związanych z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków unijnych lub innych bezzwrotnych środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (czyli Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię). Do zobowiązań tych należą:

- 1) spłaty rat kredytów pożyczek wraz z należnymi odsetkami,
- 2) wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,
- 3) poręczenia i gwarancje udzielone samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST.

Należy wskazać, że wyłączenia te obowiązują w terminie nie dłuższym niż cały okres realizacji programu, projektu lub zadania i nie dłużej niż do 90 dni po otrzymaniu refundacji ze środków pomocowych. Wyjątkiem są odsetki i dyskonto związane ze zobowiązaniami wynikającymi z konieczności zapewnienia wkładu własnego. Są one wyłączone z limitu zadłużenia przez cały okres spłaty⁴. W odniesieniu do umów o dofinansowanie ze środków unijnych zawartych po 1 stycznia 2013 r. okres stosowania wyłączeń z limitu zadłużenia został wydłużony. Zobowiązania te, w części dotyczącej wkładu własnego, nie zaliczają się do zadłużenia przez cały okres spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem (art. 243 ust. 3a u.f.p.). Możliwość skorzystania ze wspomnianego wyłączenia jest taka, że program, projekt lub zadanie, w związku z którym zostało zaciągnięte zobowiązanie, jest w co najmniej 60% finansowany ze środków

³ Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach opublikowała wyjaśnienia dotyczące zasad stosowania wyłączeń niektórych zobowiązań z indywidualnego wskaźnika zadłużenia (pismo RIO w Katowicach z 1 kwietnia 2014 r., zn. WA-0250/20/14). Opinia dotyczy przede wszystkim art. 243 ust. 3 i 3a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.).

⁴ Według RIO samorząd musi stosować te wyłączenia każdorazowo, gdy zaciąga zobowiązania związane z projektami unijnymi. Nawet wtedy, gdy z punktu widzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia zaciągnięte zobowiązania nie zagrażają przekroczeniem dopuszczalnego limitu. Oznacza to, że zawsze, gdy JST zaciąga kredyt, pożyczkę lub emituje obligację w związku z koniecznością prefinansowania przyznanej jej dotacji unijnej lub zapewnienia wkładu własnego, musi uwzględnić to w indywidualnym wskaźniku zadłużenia. Przy czym, jak przypomniiała RIO, zaplanowanie otrzymania refundacji w danym roku budżetowym wyklucza możliwość zastosowania opisanych wyłączeń w kolejnych latach.

unijnych. Oznacza to, że JST ujmuje w swoich dokumentach planistycznych kwotę refundacji, aż do momentu faktycznego otrzymania środków z tego tytułu⁵. Należy wskazać, że ograniczenia długu samorządowego obejmują jednak dość restrykcyjne w porównaniu z ubiegłymi latami warunki formalne. Limity ilościowe ustanowione w przepisach o finansach publicznych istotnie ograniczać mogą możliwości w zakresie stanowiącego deficytu budżetowego, zaciągania długu oraz jego spłaty przez jednostki samorządu terytorialnego. I choć uwzględniają one zobowiązania wyłączane z limitów zadłużania, to jednak wskazuje się, że wyłączenie wydatków na dofinansowanie zadań współfinansowanych z UE nie wpłynie na rzeczywistą zdolność JST do spłaty zadłużenia⁶.

Ze względu na to, że w ostatnich trzech latach (2011–2013) dług samorządów wyniósł średnio ponad 65 mld zł i stanowił już 38% ich dochodów, istnieje zagrożenie ograniczonego zaangażowania jednostek samorządowych w zakresie absorpcji środków Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej. W samym 2013 r. 3,2% jednostek samorządu terytorialnego osiągnęło 60% prognozy łącznej kwoty zadłużenia i może mieć problem z utrzymaniem równowagi budżetowej w stosunku do dochodów budżetowych⁷. W 2014 r. NIK, analizując WPF w 33 JST, wskazał, że aż 14 z nich, czyli blisko połowa, przekroczyło relację wynikającą z art. 243 u.f.p. W kontekście prognoz co do wysokości planowanego wkładu własnego ze strony samorządu terytorialnego, oszacowanych na około 36% wartości inwestycji podjętych w latach 2014–2020⁸, problem niewystarczających oszczędności, a w konsekwencji brak możliwości zaciągania kredytów i pożyczek na ten cel staje się jeszcze bardziej wyrazisty. Podsumowując, można dodać, że najbardziej negatywny wpływ na możliwości absorpcji funduszy unijnych ma właśnie bariera finansowa⁹. O ile bowiem

⁵ W. Kępka, *Zobowiązania wyłączone z limitu zadłużenia*, http://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/682229,Zobowiazania-wylaczone-z-limitu-zadluzania.html.

⁶ *Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, NIK, Warszawa 2014 (P/14/066), s. 17.

⁷ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013, s. 13.

⁸ J. Sierak i in., wyd. cyt., s. 9, oraz W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza dochodów, wydatków i zobowiązań JST w latach 2008–2011 i ich prognozy na lata 2012–2020, w kontekście zapewnienia wkładu własnego do projektów UE*; Warszawa–Rzeszów 2012; W. Misiąg, *Dochody, wydatki i zobowiązania JST w latach 2008–2011 i ich prognozy na lata 2012–2020*, Warszawa 2012.

⁹ W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę na tę kwestię w następujących pozycjach literaturowych: M. Dylewski, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, [w:] *Finanse-Problemy-Decyzje*, t. 1, red. T. Famulska, K. Znaniecka, UE w Katowicach, Katowice 2014; M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2010; A. Kamiński, *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Lex Wolters Kluwer, Warszawa 2012; P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej*, C.H. Beck, Warszawa 2014; M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014.

można sobie poradzić z nadmierną biurokracją i procedurami formalnymi przy aplikowaniu o środki unijne, o tyle wymagany „procent” wkładu własnego w przypadku braku możliwości sięgnięcia po zwrotne źródła zasileń finansowych staje się po prostu warunkiem niemożliwym do spełnienia.

3. Podział środków budżetowych Unii Europejskiej na lata 2014–2020 i jego znaczenie dla samorządu terytorialnego w Polsce

Wskazuje się, że nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej będzie dla wszystkich państw członkowskich dużym wyzwaniem. W ostatnich latach wyznaczono bowiem bardzo ambitne cele i priorytety oraz konkretne wskaźniki do osiągnięcia. Wszystkie one mają służyć rozwojowi gospodarczemu, tworzeniu nowych miejsc pracy, wyrównywaniu szans czy też likwidowaniu stref ubóstwa. Cele i priorytety rozwojowe znajdują swe umocowanie w znaczącej ilości dokumentów strategicznych przygotowanych przez instytucje unijne.

Przewiduje się, że z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 – na realizację polityki spójności – do Polski trafi ponad 82 mld euro. W szczególności przeznaczeniem unijnych funduszy mają być badania naukowe, budowa dróg, koleje, transport publiczny, rozwój przedsiębiorczości czy infrastruktury szerokopasmowego internetu oraz aktywizacja zawodowa bezrobotnych. Zgodnie z Umową Partnerstwa planowana alokacja środków z uwzględnieniem poszczególnych programów operacyjnych przedstawia się następująco¹⁰: PO Infrastruktura i Środowisko – 27,4 mld euro, PO Inteligentny Rozwój – 8,6 mld euro, PO Wiedza, Edukacja, Rozwój – 4,7 mld euro, PO Polska Wschodnia – 2,0 mld euro, PO Polska Cyfrowa – 2,2 mld euro, Regionalne Programy Operacyjne (RPO) – 31,3 mld euro, Pomoc techniczna – 0,7 mld euro, oraz regionalne programy operacyjne¹¹.

W nowej perspektywie finansowej UE jednostki samorządu terytorialnego będą nie tylko jednym z największych beneficjentów funduszy europejskich, lecz także będą zarządzały większą pulą środków europejskich. W latach 2007–2013 samorządy województw były odpowiedzialne za podział 35% środków dystrybuowanych do Polski, w nowej perspektywie finansowej udział ten zwiększy się do 60%. Pojawia się również tzw. dwufunduszowość regionalnych programów operacyjnych, co będzie oznaczać, że tzw. projektowi twardemu (infrastrukturalnemu, inwestycyjne-

¹⁰ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, Warszawa, 21 maja 2014, s. 165–168.

¹¹ Dolnośląskie – 2 252 546 589 euro, Kujawsko-pomorskie – 1 903 540 287 euro, Lubelskie – 2 230 958 174 euro, Lubuskie – 906 929 693 euro, Łódzkie – 2 256 049 115 euro, Małopolskie – 2 878 215 972 euro, Mazowieckie – 2 089 840 138 euro, Opolskie – 994 967 792 euro, Podkarpackie – 2 114 243 760 euro, Podlaskie – 1 213 595 877 euro, Pomorskie – 1 864 811 698 euro, Śląskie – 3 476 937 134 euro, Świętokrzyskie – 1 364 543 593 euro, Warmińsko-mazurskie – 1 728 272 095 euro, Wielkopolskie – 2 450 206 417 euro, Zachodniopomorskie – 1 601 239 216 euro.

mu), opłacanemu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, będzie mógł towarzyszyć tzw. projekt miękkiej (edukacyjny, aktywizacyjny), finansowany z pieniędzy Europejskiego Funduszu Społecznego. Dodatkowo w latach 2014–2020 do dyspozycji samorządu terytorialnego oddane zostaną nowe instrumenty, takie jak np. ZIT-y – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, czy RLKS – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność.

Należy wskazać, że obecnie środki finansowe z Unii Europejskiej pełnią znaczącą rolę w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i w najbliższych latach rola ta z pewnością wzrośnie. Wobec wyzwań rozwojowych, przed jakimi stoją polskie samorządy, bez odpowiedniego dofinansowania nie będą one w stanie realizować nałożonych przez prawo zadań i obowiązków. Trudności z finansowaniem działalności samorządowej występują, ponieważ środki z budżetu państwa nie są wystarczające na finansowanie zadań zleconych, natomiast wpływy budżetowe w obrębie dochodów własnych są dla wielu samorządów wciąż zbyt niskie. Realizowanie projektów o długoterminowym zasięgu i na dużą skalę będzie zatem wymagać wsparcia unijnego. W nowej perspektywie finansowej, samorządy znów będą musiały dysponować wkładem własnym. W sytuacji, w której nie będą dysponowały zaoszczędzonymi pieniędzmi na wkład własny, rozwiązaniem zapewne okaże się zaciągnięcie długu.

4. Perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2014–2020 a nowe uwarunkowania działalności polskich samorządów

Perspektywa finansowa UE 2014–2020 będzie dla Polski zapewne ostatnim okresem tak znaczącego wsparcia, gdyż z założenia Komisji Europejskiej Polska powinna po tym okresie wyrównać dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym. Należy zauważyć, że od 2009 r. sektor samorządowy w Polsce był największym inwestorem, z rocznym poziomem inwestycji w kolejnych latach około 42–44 mld zł. Zwiększenie inwestycji spowodowało pewną zmianę w tradycyjnej równowadze finansowej znacznej części jednostek samorządowych. Największe zapotrzebowanie na kredyty bankowe i obligacje komunalne uwidoczniło się w latach 2010–2013, gdy skutecznie pozyskiwano środki z funduszy Unii Europejskiej.

Dla wykorzystania środków finansowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w latach 2014–2020 ważną będzie sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego oraz trwający od kilku lat kryzys gospodarczy. Kryzys gospodarczy ma swoje konsekwencje w systematycznym wzroście kosztów bieżącego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz ograniczonym potencjale inwestycyjnym. W przypadku niższego potencjału inwestycyjnego pojawia się także problem zmniejszenia liczby i wartości transakcji na rynku nieruchomości oraz pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego, a także niższych wpływów podatkowych.

Istotnym uwarunkowaniem działalności inwestycyjnej polskich samorządów w najbliższym czasie będą przede wszystkim jednak osiągnięte przez te jednostki wyniki operacyjne, w tym zwłaszcza utrzymanie na właściwym poziomie długu i deficytu budżetowego. Z danych zebranych przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie wieloletnich prognoz finansowych dotyczących lat 2015–2016 wynika, iż istnieje ryzyko zahamowania wydatków majątkowych, w tym obniżenia wydatków inwestycyjnych nawet około 30%. Jeżeli limity zadłużania i obostrzenia dotyczące deficytu budżetowego zostaną utrzymane w obecnej formie, wiele słabszych samorządów nie udźwignie samodzielnie ponoszenia kosztów wkładu własnego i zostanie skazanych na rezygnację z realizacji wielu projektów zasilanych środkami europejskimi.

W sytuacji ograniczeń budżetowych, w jakich obecnie znajduje się wiele jednostek samorządu terytorialnego, należy rozważyć możliwość współpracy przy realizacji wspólnych projektów. Unia Europejska rekomenduje zasadę współpracy i partnerstwa między beneficjentami starającymi się o realizację projektów o dużym zasięgu oddziaływania, w szczególności możliwość wchodzenia przez te jednostki w partnerstwa niezbędne do realizacji dwóch nowych instrumentów polityki strukturalnej UE, tj. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) i Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS). Poprzez ZIT-y część interwencji każdego z regionalnych programów operacyjnych będzie dedykowana miastom wojewódzkim i ich obszarom funkcjonalnym wspieranym środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Z kolei RLKS to specyficzne narzędzie do zastosowania na szczeblu subregionalnym, kierowane przez lokalne grupy działania, pozwalające na zintegrowane wykorzystanie wielu funduszy (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz Funduszu Spójności) w celu realizowania zintegrowanych i wielosektorowych strategii rozwoju lokalnego. Wydaje się, że nowy sposób realizacji tego rodzaju przedsięwzięć pomoże samorządom działającym w grupie łatwiej wywiązywać się z podjętych zobowiązań, zwłaszcza w sytuacji, gdy niektóre z nich znajdują się w gorszej kondycji finansowej.

Możliwość absorpcji środków europejskich przez polskie samorzady uwarunkowana będzie także umiejętnością zamiany istniejącego długu lub emisji dodatkowego pod postacią obligacji przychodowych. Warunkiem koniecznym emisji obligacji przychodowych byłoby pozyskanie nowych przychodów z realizowanych inwestycji lub wykorzystanie możliwości faktycznego zdefiniowania przychodów jednostki samorządu terytorialnego innych niż z budżetu centralnego, takich jak np. wieloletnia dzierżawa aktywów trwałych, generujących regularne przychody. Niedoceniany przez samorzady instrument dłużny może zwiększyć ich zdolności finansowe, ponieważ jest on zabezpieczony przychodami z realizowanej inwestycji, a dodatkowo zapisy ustawy o obligacjach i ustawy o finansach publicznych wskazują, że nie uwzględnia się go przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz zobowiązań z ich tytułu należnych obligatariuszom.

5. Zakończenie

Zwrotne źródła finansowania zadań publicznych, jakie mogą wykorzystywać jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, są wyznaczane na podstawie ram prawnych. Analiza obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie wskazuje, że w najbliższej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020 mogą wystąpić problemy z wykorzystaniem możliwości finansowania zadań publicznych wspieranych europejskimi środkami pomocowymi. Jest to istotne i realne zagrożenie, biorąc pod uwagę analizę podstawowych wielkości budżetowych realizowanych we wcześniejszym okresie.

Odpowiedź na pytanie, czy obecna sytuacja jednostek samorządu terytorialnego oraz ramy prawne będą stanowić szansę czy barierę dostępu do środków w nowej perspektywie finansowej UE, jest trudna do udzielenia. Zależy to bowiem od indywidualnej polityki finansowej prowadzonej w każdej jednostce samorządowej z osobna. Uogólniając, można jednak pokusić się o stwierdzenie, że w najbliższej przyszłości ograniczony zostanie dostęp do środków w związku z indywidualną limitacją zadłużenia i trudnościami wynikającymi z zasady równoważenia budżetu bieżącego. Przy założeniu, że sytuacja finansowa wielu samorządów się nie zmieni, może okazać się, że gwałtownie spadną ich możliwości angażowania się w nowe przedsięwzięcia inwestycyjne. Dodatkowym problemem są tu wciąż odczuwalne skutki kryzysu gospodarczego, niewykształcona dotychczas konieczność współpracy i partnerstwa przy realizacji dużych projektów inwestycyjnych.

Jeśli natomiast na aktualne problemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego nałożymy wymagania unijne dotyczące kwestii wymaganej efektywności ekonomicznej realizowanych projektów inwestycyjnych, precyzyjnego przygotowania inwestycji, ale również spełnienia warunków w zakresie racjonalności kosztów realizacji i kosztów późniejszego utrzymania obiektów inwestycyjnych, nowa perspektywa finansowa 2014–2020 UE może okazać się bardzo trudna w kontekście pozyskania środków pomocowych i realizacji przedsięwzięć rozwojowych.

Literatura

- Dylewski M., 2014, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, [w:] *Finanse-Problemy-Decyzje*, t. 1, red. T. Famulska, K. Znaniecka, UE w Katowicach, Katowice.
- Jastrzębska M., 1999, *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo UG, Gdańsk.
- Kamiński A., 2012, *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Lex Wolters Kluwer, Warszawa.
- Poniatowicz M., 2014, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., 2010, *Efektywne zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa.

- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, Warszawa, 21 maja 2014, s. 165–168.
- Sierak J. i in., 2013, *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Warszawa.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, DzU 2013, poz. 885, ze zm.
- Walczak P. (red.), 2014, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, C.H. Beck, Warszawa.