

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 407

Jabłko niezgody. Regionalne wyzwania współczesnej gospodarki światowej

Redaktorzy naukowci
Bogusława Drelich-Skulska
Małgorzata Domiter
Wawrzyniec Michalczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Beata Mazur
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 978-83-7695-544-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
53-345 Wrocław, ul. Komandorska 118/120
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
------------	---

Część 1. Europa w obliczu wyzwań współczesnej gospodarki światowej

Jerzy Rymarczyk: Unia bankowa – zabezpieczenie przed kryzysami?.....	13
Maciej Walkowski: Założenia, cele i kontrowersje związane z planowaną realizacją europejskiej inicjatywy pobudzenia inwestycji strategicznych, zwanej Planem Junckera.....	23
Edward Molendowski, Łukasz Klimczak: Porozumienie CEFTA-2006 – jego znaczenie dla rozwoju handlu wzajemnego krajów Bałkanów Zachodnich.....	39
Jowita Świerczyńska: Współpraca celna w obszarze bezpieczeństwa i ochrony unijnego rynku.....	51
Magdalena Nawrot: Analiza realizacji kryteriów konwergencji przez Słowację w latach 2004-2014. Wnioski dla Polski.....	64
Franciszek Adamczuk: Przestrzenne i organizacyjne aspekty rozwoju pogranicza polsko-czeskiego.....	76
Magdalena Rosińska-Bukowska: Rola korporacji transnarodowych w procesie budowania wspólnego stanowiska państw UE wobec Rosji.....	86
Rafał Szymanowski: Niemcy jako koordynowana gospodarka rynkowa. Wymiary transformacji i perspektywy rozwoju.....	98
Magdalena Ziętek: Ważniejsze determinanty rozwoju eurologistyki w euroregionach.....	109
Magdalena Rosińska-Bukowska, Ewa Klima: Audyt miejski – znaczenie dla rozwoju miast w Unii Europejskiej.....	120
Marzena Anna Weresa: Rozwój technologicznych systemów innowacji w gospodarce światowej na przykładzie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT).....	132

Część 2. Dylematy rozwoju gospodarczego w Azji

Sebastian Bobowski: Megaregionalne projekty handlowe TPP i RCEP w budowie. W co gra Japonia przy dwóch stołach negocjacyjnych?.....	147
Paweł Pasierbiak: Preferencyjne porozumienia handlowe w zagranicznej polityce ekonomicznej Japonii.....	159

Bogusława Drelich-Skulska: Zróżnicowanie polityki klastrowej w krajach azjatyckich na przykładzie Japonii i Indii	169
Szymon Mazurek: Wsparcie eksportowe klastrów ICT w Indiach.....	182
Anna Wróbel: Multilateralizm <i>versus</i> bilateralizm w polityce handlowej Chin.....	192
Zbigniew Wiktor: Gospodarka i polityka Chin w latach 2013-2014.....	202
Marta Ostrowska: Chiński vs. indyjski model rozwoju – efekty i bariery.....	215
Kazimierz Starzyk: Pozaeuropejskie gospodarki odporne transformacji rynkowej. Przypadek Korei Północnej.....	227
Małgorzata Barbara Fronczek: Zmiana pozycji rozwijających się krajów Azji Wschodniej w międzynarodowym handlu nowoczesnymi produktami	240
Przemysław Skulski: Pozycja państw Bliskiego Wschodu na międzynarodowym rynku broni na początku XXI wieku	252

Część 3. Pozycja Polski wobec regionalnych wyzwań rozwoju gospodarczego

Wawrzyniec Michalczyk: Znaczenie wymiany wewnątrzgałęziowej w polskim handlu zagranicznym w latach 2009-2013 na tle wybranych krajów Unii Europejskiej.....	269
Bartosz Michalski: Konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej dla polsko-niemieckiej wymiany handlowej dobrami <i>mid-tech</i> i <i>high-tech</i>	284
Joanna Michalczyk: Wpływ powiązań regionalnych i globalnych na sytuację w polskim handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi.....	298
Anna Odrobina: Polska jako lokalizacja działalności badawczo-rozwojowej korporacji transnarodowych	316
Karolina Pawlak: Polsko-rosyjski handel produktami rolno-spożywczymi po akcesji Polski do Unii Europejskiej.....	327
Marek Wróblewski: Instrumenty wsparcia eksportu polskich przedsiębiorstw – aktualne tendencje i problemy	341
Agnieszka Majka: Taksonomiczna analiza zróżnicowania poziomu życia w Polsce.....	354
Patrycja Krawczyk: Szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w kontekście nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020.....	364
Zbigniew Bentyn: Przemiany uwarunkowań logistycznych w Polsce jako efekt integracji z krajami Unii Europejskiej.....	375

Summaries

Part 1. Europe in the face of modern global economy challenges

Jerzy Rymarczyk: Banking union – protection against crisis?.....	13
Maciej Walkowski: Assumptions, goals and controversies associated with the planned implementation of a European initiative to stimulate strategic investments known as the Juncker Plan.....	23
Edward Molendowski, Łukasz Klimczak: Central European Free Trade Agreement CEFTA-2006 – its importance for the development of mutual trade of the Western Balkans countries.....	39
Jowita Świerczyńska: Customs cooperation in the area of security and protection of the EU market	51
Magdalena Nawrot: Analysis of convergence criteria fulfillment by Slovakia in the period 2004-2014. Lessons for Poland	64
Franciszek Adamczuk: Spatial and organizational aspects of the Polish-Czech borderland development	76
Magdalena Rosińska-Bukowska: The role of transnational corporations in the process of building the EU common position to Russia.....	86
Rafał Szymanowski: Germany as a coordinated market economy. Dimensions of change and prospects for the future.....	98
Magdalena Ziętek: Significant determinants of the development of the Eurologistics in Euroregions.....	109
Magdalena Rosińska-Bukowska, Ewa Klima: Urban audit – importance for the European Union cities development.....	120
Marzenna Anna Weresa: The development of technological innovation systems in the world economy: the case if ICT.....	132

Part 2. Dilemmas of economic development of Asia

Sebastian Bobowski: Megaregional trade projects of TPP and RCEP in progress. What is the name of the Japan's game by two negotiation tables?	147
Paweł Pasierbiak: Preferential trade agreements in the foreign economic policy of Japan.....	159
Bogusława Drelich-Skulska: The diversity of cluster policy in Asian countries on the example of Japan and India.....	169
Szymon Mazurek: Export support for ICT clusters in India.....	182
Anna Wróbel: Multilateralism versus bilateralism in China's trade policy....	192
Zbigniew Wiktor: The economy and politics in China in 2013-2014	202
Marta Ostrowska: Chinese vs. Indian development model – effects and barriers	215

Kazimierz Starzyk: Non-European economies opposing market transformation. The case of North Korea.....	227
Małgorzata Barbara Fronczek: The change in the position of developing countries of Eastern Asia in the international trade of high-tech products.	240
Przemysław Skulski: Countries of the Middle East and their position on the international arms market at the beginning of the XXI century	252

Part 3. Position of Poland with regard to regional challenges of economic development

Wawrzyniec Michalczyk: The importance of intra-industry exchange in Polish foreign trade in the years 2009-2013 against the background of selected European Union member states	269
Bartosz Michalski: Consequences of the membership in the European Union for Polish-German trade in mid-tech and high-tech goods.....	284
Joanna Michalczyk: The impact of regional and global connections on the situation in Polish foreign trade of agri-food products.....	298
Anna Odrobina: Poland as a location of the R&D activities of Transnational Corporations	316
Karolina Pawlak: Polish-Russian trade in agri-food products after Poland's accession to the European Union.....	327
Marek Wróblewski: Instruments supporting export of Polish enterprises – current trends and problems.....	341
Agnieszka Majka: Taxonomic analysis of the diversity of the standard of living in Poland.....	354
Patrycja Krawczyk: Opportunities and threats to local government units in the aspect of the new financial perspective of the European Union 2014-2020	364
Zbigniew Bentyń: Changes of logistics performance in Poland as a result of integration with the European Union states.....	375

Patrycja Krawczyk

Politechnika Częstochowska
e-mail: pkrawczyk@adm.pcz.czest.pl

**SZANSE I ZAGROŻENIA
DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W POLSCE W KONTEKŚCIE NOWEJ PERSPEKTYWY
FINANSOWEJ UE NA LATA 2014-2020**

**OPPORTUNITIES AND THREATS TO LOCAL
GOVERNMENT UNITS IN THE ASPECT
OF THE NEW FINANCIAL PERSPECTIVE
OF THE EUROPEAN UNION 2014-2020**

DOI: 10.15611/pn.2015.407.29

Streszczenie: Samorząd terytorialny w Polsce jest i będzie jednym z głównych podmiotów sterujących rozwojem kraju oraz jednym z najważniejszych beneficjentów pieniędzy unijnych. Pozyskiwanie przez JST środków finansowych z budżetu UE oraz innych zagranicznych źródeł bezzwrotnej pomocy łączy się ze spełnieniem zasad i kryteriów określonych w przepisach prawa europejskiego oraz krajowego. By otrzymać wsparcie finansowe, projekty muszą realizować cele polityk wspólnotowych oraz cele określone w krajowych dokumentach programowych zatwierdzonych przez Komisję Europejską, a przede wszystkim odpowiadać na potrzeby lokalnych społeczności. Trzeba mieć nadzieję, że doświadczenie wyniesione z mijającej perspektywy pozwoli skutecznie wykorzystywać rekordowo wysokie środki (31,2 mld euro) w nowej perspektywie na lata 2014-2020.

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego (JST), fundusze unijne, nowa perspektywa finansowa na lata 2014-2020.

Summary: Local government in Poland is one of the main players which control the development of the country, and one of the major beneficiaries of EU funds. The acquisition of local government funds from the EU budget and other foreign sources of non-repayable aid is combined with the fulfillment of the principles and criteria set out in the European and national legislation. To receive funding, projects must meet the objectives of Community policies and objectives set out in the national program documents approved by the European Commission and most of all answer to the needs of local communities. Hopefully the experience from the passing perspective will be effectively used in the new perspective for 2014-2020.

Keywords: local government unit, EU funds, the new financial perspective for 2014-2020.

1. Wstęp

W maju 2004 r. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej i od tego czasu stale analizowany jest bilans zysków i strat takiego posunięcia. Niewątpliwie dużą korzyścią członkostwa jest dostęp do środków finansowego wsparcia. Nowa perspektywa finansowa, która będzie obowiązywać w latach 2014-2020 i zastąpiła perspektywę z lat 2007-2013, stanowi doskonały moment na pozyskanie dofinansowania, nowy budżet przyznaje bowiem Polsce rekordowe 82,5 mld euro. Beneficjentami tych pieniędzy, podobnie jak w poprzedniej perspektywie, mogą być jednostki samorządu terytorialnego (JST).

Podstawowym celem artykułu jest omówienie szans i zagrożeń dla JST wynikających z nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020. W badaniach wykorzystana zostanie analiza literatury przedmiotu oraz danych statystycznych.

2. O samorządzie

Spółeczności lokalne uznane zostały za jedną z podstaw ustroju demokratycznego, którego kluczowym elementem jest prawo obywateli do uczestnictwa w zarządzaniu sprawami publicznymi. Samorząd terytorialny ma szczególnie istotne znaczenie dla funkcjonowania całego systemu demokratycznych struktur w państwie. Ze względu na możliwość realizowania tego prawa w najbardziej bezpośredni sposób od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje w Rzeczypospolitej Polskiej trójstopniowa struktura samorządu terytorialnego, składająca się z samorządu gminnego, samorządu powiatowego i samorządu województwa. Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2479 gmin (305 miejskich, w tym 66 miast na prawach powiatu, tj. mających status gminy miejskiej i równocześnie wykonujących zadania powiatu – tzw. powiatów grodzkich, 608 miejsko-wiejskich oraz 1566 wiejskich) [<https://administracja.mac.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html>].

Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego regulują liczne akty prawne, w których określono zakres spraw przekazanych samorządom oraz środki, jakimi one mogą się posługiwać. Konstytucja RP formułuje prawa samorządu, art. 15 ust. 1 stwierdza: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Z kolei art. 16 ust. 2 mówi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Ustawowo przekazane zadania to jedna strona samorządności, druga to finanse, zgodnie z zasadą „ile pieniędzy, tyle władzy”. Pieniądze są podstawowym narzędziem polityki samorządu. Każdy urzędnik samorządu musi znać mechanizmy finansowe. Chcąc skutecznie gospodarować, trzeba pieniądze zdobyć, a ustawowe środki budżetowe można uzupełnić środkami pochodzącymi z funduszy unijnych.

3. Założenia nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020

Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej to kolejna szansa na wsparcie rozwoju gospodarczego Polski. W latach 2014-2020 możemy wykorzystać 82,5 mld euro z unijnej polityki spójności. 23 maja 2014 r. Komisja Europejska zatwierdziła Umowę Partnerstwa, najważniejszy dokument określający strategię inwestowania funduszy europejskich w nowej perspektywie. Najważniejszym aktem prawnym, który zapewni ramy prawne po stronie polskiej dla realizacji zapisów Umowy Partnerstwa, jest ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa). 11 lipca 2014 r. dokument został uchwalony przez Sejm RP, w życie wszedł 13 września 2014 r. [Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r.].

Środki w nowej perspektywie mogą być wydane m.in. na badania naukowe i ich komercjalizację, kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzację kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji) czy włączenie społeczne i aktywizację zawodową. Na rekordowo wysoką kwotę potencjalnych inwestycji składają się [http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx]:

- ok. 76,9 mld euro dostępnych w programach operacyjnych, w tym ponad 252 mln euro na wsparcie bezrobotnej i nieuczącej się młodzieży;
- ok. 700 mln euro dostępnych w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej;
- 4,1 mld euro na projekty infrastrukturalne o znaczeniu europejskim w obszarze transportu, energetyki i technologii informacyjnych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”;
- ok. 473 mln euro z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) na programy, które zapewnią żywność dla osób najbardziej potrzebujących oraz odzież i inne podstawowe artykuły osobom bezdomnym oraz dzieciom w trudnej sytuacji materialnej;
- ok. 287 mln euro z zarządzanej przez KE, ogólnej puli przeznaczanej na pomoc techniczną;
- ok. 71 mln euro na działania innowacyjne związane z rozwojem obszarów miejskich.

Najważniejszym dokumentem nowej perspektywy finansowej jest Umowa Partnerstwa (UP), która określa rolę wsparcia unijnego w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej (WPR) i wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb). Instrumentami realizacji UP są krajowe programy operacyjne (KPO) i regionalne programy operacyjne (RPO). Dokumenty te wraz z UP tworzą spójny system dokumentów strategicznych i programowych na nową perspektywę finansową. Programowanie opiera się więc na połączeniu oczekiwań europejskich

wyznaczonych przez Strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – Europa 2020 (Strategia Europa 2020) z celami krajowymi zawartymi w dokumencie Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (SRK 2020).

Priorytetami Strategii UE Europa 2020 są [Komisja Europejska 2010]:

- rozwój inteligentny, czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach;
- rozwój zrównoważony, czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, konkurencyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, co w praktyce ma oznaczać wysoki poziom zatrudnienia a także spójność społeczną, gospodarczą terytorialną.

W latach 2014-2020 fundusze polityki spójności mają być zainwestowane poprzez 6 krajowych programów operacyjnych, w tym jeden ponadregionalny dla województw Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzy-

Tabela 1. Podziła środków w ramach Programów regionalnych w perspektywie 2007-2013 i 2014-2020

Województwo	Wysokość środków unijnych na RPO na lata 2007-2013	Wysokość środków unijnych na RPO 2014-2020 (ceny bieżące, w euro)
Dolnośląskie	1 213 144 879	2 252 546 589
Kujawsko-pomorskie	951 003 820	1 903 540 287
Lubelskie	1 155 854 549	2 230 958 174
Lubuskie	439 173 096	906 929 693
Łódzkie	1 006 380 910	2 256 049 115
Małopolskie	1 290 274 402	2 878 215 972
Opolskie	427 144 813	944 967 792
Podkarpackie	1 136 307 823	2 114 243 760
Podlaskie	636 207 883	1 213 595 877
Pomorskie	885 065 762	1 864 811 698
Śląskie	1 747 104 507	3 476 937 134
Świętokrzyskie	725 807 266	1 364 543 593
Warmińsko-mazurskie	1 036 542 041	1 728 272 095
Wielkopolskie	1 272 792 644	2 450 206 417
Zachodniopomorskie	835 437 299	1 601 239 216
Razem: 15	14 758 241 694	29 187 057 412
Mazowieckie	1 831 496 698	2 089 840 138
Razem: 16	16 589 738 392	31 276 897 550
Procentowy udział środków przeznaczanej na RPO w całkowitej puli przyznanych środków	24,7%	prawie 40%

Źródło: opracowanie własne na podstawie [<https://www.regionalne.gov.pl>].

skie, warmińsko-mazurskie). Podział środków unijnych na programy operacyjne na poziomie krajowym przedstawia się następująco [Komisja Europejska 2010]:

- Program Infrastruktura i Środowisko – 27,41 mld euro,
- Program Inteligentny Rozwój – 8,61 mld euro,
- Program Polska Cyfrowa – 2,17 mld euro,
- Program Wiedza Edukacja Rozwój – 4,69 mld euro,
- Program Polska Wschodnia – 2 mld euro,
- Program Pomoc Techniczna – 700,12 mln euro.

W latach 2014-2020 samorządy województw będą zarządzać ok. 40% funduszy polityki spójności, czyli 31,28 mld euro (zob. tab. 1). Mają zainwestować te pieniądze poprzez regionalne programy operacyjne. Programy regionalne będą dwufunduszone, tj. finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Nominalnie wciąż najwięcej funduszy pochłonie infrastruktura transportowa (drogowa i kolejowa), ale co ważne z punktu widzenia niniejszego opracowania, największy wzrost wydatków dotyczyć będzie innowacyjności i wsparcia przedsiębiorców. Dzięki szerszej ofercie zwrotnych instrumentów finansowych (m.in. pożyczek, poręczeń) będzie można wesprzeć więcej projektów realizowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Nadal finansowane będą inwestycje w ochronę środowiska i energetykę, także projekty m.in. z dziedziny kultury, zatrudnienia, edukacji czy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Programy, w ramach których będzie można ubiegać się o dofinansowanie, często stanowią kontynuację programów z poprzedniej perspektywy, tj. 2007-2013, jednak pojawi się wiele nowych reguł i rozwiązań, zwłaszcza w odniesieniu do zasad ubiegania się o dofinansowanie. W konsekwencji, pomimo że środków będzie więcej (zob. tab. 1), to może okazać się, że zasady, na jakich będzie można je uzyskać, będą znacznie bardziej skomplikowane. W szczególności dotyczy to firm prywatnych i związane jest ze zmianą reguł pomocy publicznej ustalanych na poziomie Komisji Europejskiej.

4. Wykorzystanie środków latach 2007-2013

W perspektywie 2007-2013 regiony lepiej i szybciej wydawały pieniądze unijne niż administracja centralna (wyższa wartość wydatkowania aniżeli średnia ze wszystkich programów). Regionalne programy operacyjne w 2013 r. miały 24-procentowy udział w ogólnej alokacji funduszy unijnych dla Polski, podpisane umowy wynoszą obecnie 97% (rok wcześniej było to 88,5%), a w wydatkowaniu 78% (rok wcześniej było to 63,6%) [Kwieciński, Kalamon 2014]. Potwierdziło to słuszność przyjętego podejścia w perspektywie finansowej 2007-2013, polegającego na znaczącej decentralizacji zarządzania funduszami europejskimi, i wskazuje, że taki też powinien być kierunek działań w kolejnej perspektywie finansowej (prawie 40% funduszy przyznanych Polsce na lata 2014-2020 na RPO).

Według danych wygenerowanych z Krajowego Systemu Informatycznego KSI MIMIK 07-13 od początku uruchomienia programów do 1 marca 2015 r. złożono 301,4 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (zarówno środki unijne, jak i środki krajowe) 612,1 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 105 433 umów o dofinansowanie na kwotę 410,8 mld zł wydatków kwalifikowanych, w tym dofinansowanie w części UE 288 mld zł, co stanowi 101,8% alokacji na lata 2007-2013. Wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowane wynikająca ze złożonych wniosków o płatność wyniosła 327,1 mld zł, a w części dofinansowania UE 231,8 mld zł [http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Strony/poziom_realizacji_programow_02032015.aspx].

Zmiany, jakie zaszły w krajobrazie Polski w ostatnich latach, możemy obserwować codziennie. Ze środków EFRR alokowanych w programach regionalnych wspierane były przede wszystkim inwestycje w rozwój transportu (27% wartości wszystkich projektów) oraz obszar B+R, innowacyjność i przedsiębiorczość (24% wartości wszystkich projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach RPO). Znaczne środki kierowane były też na poszerzenie oferty turystycznej i kulturalnej w regionach (ok. 15% łącznej wartości projektów).

Mimo że perspektywa 2007-2013 się już zakończyła, nadal realizowane są wnioski i umowy z tego okresu. Zgodnie z danymi z umów o dofinansowanie zawartych do 31 stycznia 2015 r., w 16 programach regionalnych planuje się wybudować łącznie ok. 830 km dróg (gminnych, powiatowych, wojewódzkich). Przebudowanych zostanie łącznie ok. 8,5 tys. km dróg (gminnych, powiatowych, wojewódzkich). W 11 RPO przebudowanych lub wybudowanych zostanie ok. 964 km linii kolejowych. Nowe linie kolejowe będą stanowiły łączniki do portów lotniczych (łącznie ok. 8 km). Zakupione lub zmodernizowane zostaną 323 sztuki taboru kolejowego o łącznej pojemności ok. 39 tys. miejsc. Docelowo planuje się zakup lub modernizację 1502 jednostek taboru komunikacji miejskiej o łącznej pojemności ok. 123 tys. miejsc. Ponadto wybudowanych, oznakowanych lub wytyczonych zostanie 1,7 tys. km ścieżek rowerowych.

W ramach 16 RPO planowana jest budowa i modernizacja docelowo ok. 9,3 tys. km sieci kanalizacji sanitarnej. W wyniku realizacji tych inwestycji podłączenie do sieci kanalizacji sanitarnej uzyska łącznie ok. 628 tys. osób. Ponadto planuje się wybudowanie lub zmodernizowanie ok. 3,6 tys. km sieci wodociągowej, do której możliwość podłączenia uzyska łącznie ok. 358 tys. osób.

Zgodnie z zawartymi umowami, w ramach RPO 16,4 tys. przedsiębiorstw uzyska wsparcie w zakresie inwestycji. Przewiduje się, że łączna powierzchnia terenów, które zostaną uzbrojone na cele inwestycyjne, wyniesie ok. 9,8 tys. ha. Z umów o dofinansowanie wynika, że planuje się wybudowanie ok. 25 tys. km sieci Internetu szerokopasmowego. Ponadto uruchomionych zostanie 5,1 tys. publicznych punktów dostępu do Internetu. Zgodnie z deklaracjami beneficjentów, wsparciem planuje się objęcie 3,1 tys. obiektów turystyczno-rekreacyjnych. Wsparciem (polegającym

m.in. na dofinansowaniu remontu, renowacji lub rewaloryzacji) objętych zostanie 1,3 tys. obiektów/zbiorów dziedzictwa kulturowego, natomiast konserwacji poddanych zostanie 1,7 tys. obiektów lub zbiorów. Ponadto doposażonych, przebudowanych lub wybudowanych zostanie 848 instytucji ochrony zdrowia. Podobnym wsparciem objętych będzie 1,5 tys. obiektów szkolnych (w tym uczelni wyższych).

5. Szanse i zagrożenia w nowej perspektywie

Profesor Elżbieta Kornberger-Sokołowska wskazuje trzy grupy przesłanek sprawnej absorpcji środków UE przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce [<http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/pozyskiwanie-i-wykorzystanie-srodkow-europejskich.html>]:

- wynikające z ogólnej kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, której miarą jest zdolność finansowa jednostek samorządu terytorialnego do wygospodarowania odpowiedniej wielkości środków na realizację projektów inwestycyjnych;
- dotyczące stworzenia odpowiedniego, skoordynowanego systemu strategii i planów wieloletnich, a zwłaszcza określenie na płaszczyźnie prawnej relacji między planowaniem rzeczowym i finansowym;
- związane z funkcjonowaniem instytucjonalnego systemu absorpcji opartego na odpowiednich ustawach dotyczących realizacji polityki rozwoju regionalnego oraz związanych ze sprawnym systemem przepływów finansowych.

Mijająca perspektywa pokazuje, że jednostki samorządu terytorialnego prawie w 100% wydały pieniądze unijne w 16 RPO. O jakości i skuteczności wydanych środków można oczywiście dyskutować, niepodważalne jednak jest, że dzięki nim powstało wiele inwestycji infrastrukturalnych, wsparto rozwój wielu przedsiębiorstw, pracę otrzymało wiele osób itd. Analizując dotychczasowe wydatkowanie funduszy oraz ponad 31,2 mld euro przeznaczoną na lata 2014-2020, odkrywa się wiele szans dla JST, wśród których na podkreślenie zasługują:

- zwiększenie puli środków,
- dwufunduszowość programów regionalnych,
- inteligentne specjalizacje,
- doświadczenie poprzednich okresów
- przedsiębiorczość, transport, energetyka – cele wspólne.

Po pierwsze, wielką szansą jest zwiększenie puli środków dostępnych dla regionów. W poprzedniej perspektywie RPO dysponowały 24,7%, w tej prawie 40%. Biorąc pod uwagę ogólne zwiększenie kwoty przyznanej Polsce, daje to prawie dwa razy tyle środków w regionach w nowej perspektywie (zob. tab. 1). W najbliższych latach regiony będą zarządzać kwotą ponad 31 mld euro – dużo większą niż w poprzedniej perspektywie. Środki te będą wydatkowane indywidualnie w każdym województwie, uwzględniając specyfikę regionu i wynikające z niej potrzeby. Programy regionalne będą wspierały zarówno przedsięwzięcia inwestycyjne, jak i projekty

miękkie. Regiony planują inwestycje w infrastrukturę, ochronę środowiska, biznes, edukację i rynek pracy.

Dwufunduszowość programów regionalnych – finansowanie z EFRR i EFS – daje samorządom możliwość kompleksowego finansowania swoich celów rozwojowych. Przyczynia się to do ściślejszego powiązania z sobą projektów infrastrukturalnych i projektów miękkich, co przekłada się na zwiększenie ich efektywności. Takie podejście sprzyja również silniejszym powiązaniom i koordynacji działań podejmowanych w regionach przez instytucje zaangażowane w realizację programów.

Każde województwo samodzielnie określiło tzw. inteligentne specjalizacje. Są to obszary o największym potencjale dla danego regionu. Mogą one wynikać np. z posiadanych zasobów naturalnych czy położenia geograficznego. Nad ich wyborem samorządy pracowały w porozumieniu z wieloma środowiskami – lokalnymi przedsiębiorcami, naukowcami, ekspertami z dziedziny gospodarki [Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury 2014]. To pozwala oczekiwać, że nowa perspektywa inteligentnych specjalizacji w jeszcze większym stopniu odpowie na potrzeby rozwojowe poszczególnych województw. Dzięki wskazaniu inteligentnych specjalizacji w najlepszy sposób zostanie wykorzystany potencjał województw. Wybrane dziedziny uzyskają też największe wsparcie z funduszy europejskich.

Doświadczenie instytucjonalne we wdrażaniu funduszy unijnych w poprzednich perspektywach finansowych, w tym przede wszystkim wspólne doświadczenie zdobyte w latach 2007-2013, pozwalają na wprowadzanie nowych rozwiązań usprawniających wdrażanie: znajomość problematyki regionalnej, potrzeb i problemów beneficjentów, bliska współpraca z JST, przedsiębiorcami i problemami beneficjentów, wykwalifikowane kadry z dużą praktyką zawodową i wiedzą ekspercką dotyczącą wdrażania programów unijnych.

Określenie wspólnych priorytetów ponad granicami województw wyznaczyło tzw. wspólne dziedziny. Zaliczyć do nich możemy wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, przede wszystkim w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, budowa gospodarki niskoemisyjnej, inwestycje transportowe (dalsza rozbudowa połączeń kolejowych i drogowych tak, by zapewnić mniejszym miejscowościom sprawne połączenia z krajowymi i europejskimi sieciami transportowymi). Szczególne znaczenie w nowej perspektywie finansowej będzie miało wykorzystywanie badań naukowych w gospodarce, tak by powstawały nowatorskie produkty i usługi.

Dodatkowe środki finansowe to szansa na rozwój, na uzupełnienie luk finansowania krajowego; pieniądze, z których chętnie skorzystało wiele jednostek samorządu terytorialnego. W związku z rozpoczęciem nowej perspektywy finansowej należy zidentyfikować potencjalne niebezpieczeństwa skutecznego wykorzystania 31,2 mld euro pomocy dla samorządów. Do potencjalnych zagrożeń można zaliczyć: zadłużenie JST, biurokrację, niestabilność i niespójność przepisów prawnych, błędne decyzje inwestycyjne, wyzwanie innowacyjności.

Czy obecna sytuacja JST oraz ramy prawne będą stanowić barierę dostępu do środków w nowej perspektywie finansowej UE? Zadłużenie jednostek samorządu

terytorialnego jako problem dla nowej perspektywy finansowej szczegółowo analizuje M. Dylewski [2015], nie daje on jednak jednoznacznej odpowiedzi. Może się pojawić ograniczenie dostępu do środków w związku z indywidualną limitacją zadłużenia. Dopiero zakończenie wszystkich przedsięwzięć z poprzedniej perspektywy finansowej UE oraz ujęcie wydatków bieżących wynikających z oddania do eksploatacji wyników nakładów inwestycyjnych będzie podstawą do oceny możliwości finansowych w nowej perspektywie. Jeśli poziom dochodów oraz wydatków niemajątkowych będzie podlegał podobnej dynamice zmian, to może się okazać, że gwałtownie spadają możliwości angażowania się JST w nowe przedsięwzięcia inwestycyjne. Oznacza to, że JST muszą bardziej skutecznie dostosowywać swoją politykę finansową do Nowej Perspektywy Finansowej [Dylewski 2015].

Niepokój może budzić dalszy wzrost biurokratyzacji systemu związanego z pozyskiwaniem środków unijnych, zniechęcający potencjalnych beneficjentów, zwłaszcza w sektorze przedsiębiorców. Problemem jest również skłonność do niskiej elastyczności systemu, zwłaszcza w przypadku projektów nietypowych, zintegrowanych, łączących kilka dziedzin, a także zbyt duża liczba procedur wewnętrznych, wzrastająca liczba dokumentów i procedur uzależniających wybór projektów i uruchomienie środków. Takie zjawiska w najlepszym wypadku opóźniają realizację projektu, a często go uniemożliwiają. Podobny charakter ma problem niestabilność i niespójność przepisów prawnych, ciągle trwający proces implementacji prawa UE, a także brak ujednoczonych i stałych zasad wdrażania programów – zarówno w zakresie legislacji, jak i późniejszej interpretacji – i ich zmiany w trakcie realizacji wdrażania. Jest to wynikiem rozbudowanych wymagań proceduralnych tak na gruncie krajowym, jak i europejskim.

Fundusze zmieniają krajobraz Polski – nie sposób nie zgodzić się z tym hasłem promującym pomoc finansową UE. Zmienia się wygląd gmin, miast, miasteczek, poprawia się infrastruktura techniczna. Zagrożeniem są projekty, które powstają, bo są pieniądze do wykorzystania. Nie zawsze są odpowiedzią na potrzeby społeczności lokalnych, nie zawsze samorządy mają później fundusze, by utrzymać nowe obiekty. Koronnym przykładem są drogie w eksploatacji duże hale sportowe czy kompleksy basenowe. Nacisk na rozwój partnerstwa publicznoprawnego (PPP) może być rozwiązaniem problemu z perspektywy 2007-2013.

Innowacyjność to ogromna szansa na rozwój samorządu, z drugiej jednak strony to wielki problem małych jednostek. Nie należy jednak bać się innowacji, które nie zawsze oznaczają rewolucję, a czasem są małymi krokami w stronę nowych wyzwań. Innowacje w polityce spójności, rozumiane jako innowacyjne technologie, w odniesieniu do podsektora samorządowego mają ograniczone znaczenie, jeżeli chodzi o samo pozyskanie dofinansowania z UE. Gmina nie musi udowadniać, że rozwiązania, które zamierza zastosować w konkretnym projekcie, są innowacyjne na skalę kraju lub świata [http://samorzad.pap.pl/depesze/redakcyjne.fundusze_unijne.wiadomosci/148913/Gminne-innowacje--Nie-musza-to-byc-rozwiazania-nowatorskie-w-skali-swiatea]. Dla małej gminy istotne będzie pozyskanie środków

unijnych na infrastrukturę podstawową (np. budowa dróg, kanalizacji, składowisk odpadów, szkół, szpitali, domów kultury). Wtedy innowacje należy rozumieć jako nowoczesne rozwiązania, najlepsze dostępne technologie, dotyczące np. rozwiązań proekologicznych, efektywności energetycznej, wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Oczywiście pożądanym jest, by pojawiły się najnowocześniejsze technologie ICT (infrastruktura teleinformatyczna związana z wykorzystaniem sieci szerokopasmowych, e-usługi świadczone przez administrację publiczną), lecz nie jest to warunek konieczny.

6. Zakończenie

Specyfika funkcjonowania JST niemal jako przedsiębiorstwa działającego w ramach obowiązujących przepisów prawa i podlegającego dodatkowo kontroli wielu organów nadzorczych determinuje potrzebę sprawnego zarządzania finansami. Wykorzystanie efektywnej gospodarki finansowej, zbilansowanie wydatków i przychodów, ale także optymalizacja wykorzystania posiadanych zasobów rzeczowych, kadrowych, organizacyjnych to już tylko krok do zrównoważonego rozwoju JST. Jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na ograniczone możliwości finansowe, wynikające z wieloletnich wydatków inwestycyjnych oraz realizacji zadań własnych (oświata, ochrona zdrowia, transport, mieszkalnictwo i wiele innych), stają wobec permanentnej potrzeby poszukiwania finansowania zewnętrznego.

Samorząd terytorialny w Polsce jest i będzie jednym z głównych podmiotów sterujących rozwojem kraju oraz jednym z najważniejszych beneficjentów pieniędzy unijnych. Pozyskiwanie przez JST środków finansowych z budżetu UE oraz innych zagranicznych źródeł bezzwrotnej pomocy (np. z tzw. mechanizmów finansowych) łączy się ze spełnieniem zasad i kryteriów określonych w przepisach prawa europejskiego oraz krajowego. By otrzymać wsparcie finansowe, projekty muszą realizować cele polityk wspólnotowych oraz cele określone w krajowych dokumentach programowych zatwierdzonych przez Komisję Europejską, a przede wszystkim odpowiadać na potrzeby lokalnych społeczności. Trzeba mieć nadzieję, że doświadczenie wyniesione z mijającej perspektywy pozwoli skutecznie wykorzystać rekordowo wysokie środki.

Literatura

- Dylewski M., 2015, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań.
http://samorzad.pap.pl/depesze/redakcyjne.fundusze_unijne.wiadomosci/148913/Gminne-innowacje--Nie-musza-to-byc-rozwiazania-nowatorskie-w-skali-swiata (10.03.15).
http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Strony/poziom_realizacji_programow_02032015.aspx (3.03.15).

- <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/> (2.03.15).
- <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/zasady/#Podzia%C5%82%20%C5%9Brodk%C3%B3w%20UE%20w%20Polsce> (2.03.15).
- http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx (10.03.15).
- <http://www.nik.gov.pl/> (10.03.15).
- <http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/pozyskiwanie-i-wykorzystanie-srodkow-europejskich.html> (10.03.15).
- <https://www.administracja.maz.gov.pl> (25.02.15).
- <https://www.regionalne.gov.pl> (3.03.15).
- Komisja Europejska, 2010, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 3.03.2010, Bruksela.
- Kwieciński J., Kalamon B., 2014, *Stan wykorzystania funduszy europejskich. Raport VIII*, Bussines Centre Club, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, 2014, *Fundusze Europejskie w Polsce*, Biuletyn Informacyjny nr 36.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz.U. 2014, poz. 1146.