

Barbara Porebska

Szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego w nowej perspektywie finansowej 2014-2020

Ekonomiczne Problemy Usług nr 115, 191-204

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BARBARA POREBSKA

Urząd Miejski w Starym Sączu

**SZANSE I ZAGROŻENIA DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ
2014–2020**

Streszczenie

W artykule przedstawiono korzyści społeczne i gospodarcze dla sektora samorządu wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Nowa perspektywa finansowa na lata 2014–2020 z jednej strony stwarza możliwości dalszego rozwoju, czego potwierdzeniem jest pokazana w artykule znaczna wysokość funduszy unijnych przyznanych Polsce w ramach programów krajowych i regionalnych. Z drugiej jednak strony wprowadzone w minionych latach przepisy prawne mające na celu ograniczenie nadmiernego deficytu państwa, istotnie wpływają na sektor samorządowy. Pojawia się obawa, że wdrażane reformy finansów publicznych mogą spowodować zmniejszenie możliwości absorpcji funduszy unijnych przez samorządy. Celem artykułu było wskazanie potencjalnych zagrożeń związanych z brakiem możliwości zapewnienia wkładu własnego przez JST, który wynika z zasad współfinansowania projektów ze środków UE. Ponadto, mając na względzie perspektywę dalszego rozwoju sektora samorządowego, przedstawiono najważniejsze obszary działań na najbliższe lata, które są efektem zatwierdzonych przez Komisję Europejską dokumentów strategicznych, jak również zgodne z kierunkami polityki gospodarczej i społecznej krajów członkowskich.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka finansowa, samorząd terytorialny, deficyt budżetowy

Wprowadzenie

Wejście Polski do Unii Europejskiej (UE) stworzyło nowe możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego praktycznie we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa, w tym również dla jednostek samorządu terytorialnego. Już przed przystąpieniem Polski do UE jednostki samorządowe korzystały ze środków pomocowych funduszy przedakcesyjnych, co miało na celu wesprzeć rozwojowo państwa kandydujące i zarazem zmniejszyć różnice gospodarcze¹. Reaktywowanie samorządu na najniższym gminnym szczeblu i nowy podział administracyjny w Polsce, który istnieje od 1999 roku był jednym z czynników umożliwiających dążenie Polski do akcesji do Unii Europejskiej. Przystąpienie do Wspólnoty wiązało się z przeprowadzeniem w Polsce reform gospodarczych i koniecznością dostosowania przepisów prawa w wielu obszarach funkcjonowania państwa. Jednakże zmiany nie zakończyły się wraz z przystąpieniem do UE, są one w dalszym ciągu kontynuowane, gdyż członkostwo obliguje do przestrzegania zasad wspólnotowych. Jedną z korzyści wynikających bycia członkiem Unii Europejskiej jest możliwość m.in. korzystanie z funduszy pomocowych.

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie, w jaki sposób obowiązujące uregulowania prawne i finansowe w zakresie zadłużania się JST mogą być barierą w wykorzystywaniu środków unijnych, a tym samym przeszkodą w realizacji planowanych projektów. W artykule wskazano także kierunki działań, których przyjęcie w sytuacji istniejących ograniczeń finansowych pozwoliłoby na zmniejszenie ryzyka niepełnego wykorzystania środków unijnych w nowym okresie programowania 2014–2020.

¹ J. Zawora, *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Rzeszowski, s. 1.

1. Korzyści dla samorządu terytorialnego z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Środki unijne mają ogromne znaczenie dla funkcjonowania wielu jednostek samorządowych jak i rozwoju. Poprzez integrację z Unią Europejską głównymi korzyściami dla Polski wynikającymi z członkostwa, są napływające do regionów fundusze unijne. Umożliwiają one realizowanie przez samorządy wielu inwestycji, dzięki którym następuje dynamiczny rozwój infrastruktury drogowej, sportowej oraz szeroko pojętej infrastruktury społecznej, a także rozwój rolnictwa i modernizacja gospodarstw rolnych. Dotacje unijne przeznaczane są na projekty zarówno o charakterze miękkim, tj. szkolenia, konferencje, warsztaty, jak również twardym, czyli inwestycyjnym, np. budowa i modernizacja szeroko pojętej infrastruktury. Projekty są realizowane przy wsparciu finansowym UE w ramach funduszy spójności, jak również w formie dopłat dla rolników, które odgrywają znaczącą rolę we wszystkich sferach działań². Właściwe planowanie finansowe i inwestycyjne w jednostkach samorządowych umożliwia wykorzystanie środków z Unii Europejskiej, które w istotny sposób wspomagają własne, ograniczone możliwości finansowania zadań³. Jednak korzyści wejścia Polski do UE nie ograniczają się tylko do pomocy finansowej, wiążą się również z dostępem do zagranicznych rynków pracy, zbytu i usług oraz z wyraźnym wzrostem poziomu życia Polaków. Poprzez integrację z partnerami europejskimi, możliwe staje się zarówno tworzenie wspólnych projektów, jak i wymiana praktycznych doświadczeń. Współdziałanie przyjmuje na ogół formę współpracy regionalnej, transgranicznej, euroregionalnej, a także gminnych związków partnerskich. Nie bez znaczenia jest także to, że Polska zyskuje możliwość kreowania unijnej polityki zarówno w kontekście wewnętrznym, jak i wobec zewnętrznych partnerów UE, co umacnia jej pozycję w Europie⁴.

² Ł. Wenerski, *Unia daje czy zabiera? Dekada członkostwa polski w UE w oczach przedstawicieli polskich samorządów*, Warszawa 2013, s. 21.

³ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 120.

⁴ Ł. Wenerski, *Unia daje czy...* s. 10.

2. Podział środków budżetowych UE na lata 2014–2020 i jego znaczenie dla samorządu terytorialnego

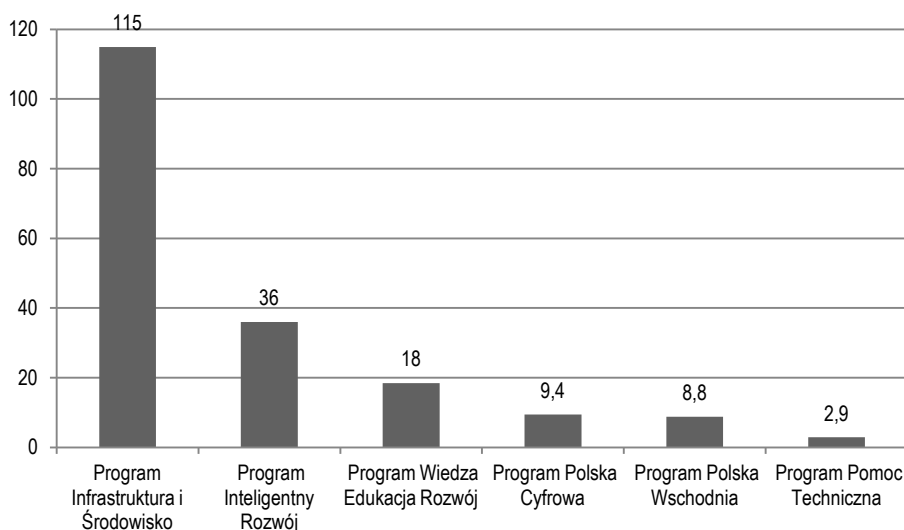
W nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 znaczna część budżetu Unii Europejskiej dystrybuowana jest na poszczególne polityki UE. W najbliższych sześciu latach będzie to 94% całości budżetu UE, czyli ok. 955,7 mld euro. Dla wielu państw należących do Wspólnoty składka członkowska powraca w formie zatwierdzonych programów operacyjnych, umożliwiających wykorzystanie funduszy unijnych. Pozostałe 6%, czyli ok. 61 mld euro, przeznaczona zostanie na funkcjonowanie administracji, m.in. wynagrodzenia pracowników, utrzymanie bezpieczeństwa, infrastruktury oraz systemów IT. Wydatki te są niezbędne, aby instytucja Unii Europejskiej mogła prawidłowo funkcjonować.

Zatwierdzony budżet UE na lata 2014–2020 oznacza, że Polska będzie jednym z największych beneficjentów unijnych funduszy i otrzyma w ciągu najbliższych siedmiu lat ok. 106 mld euro. Dotacje unijne będzie można przeznaczyć 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), a także włączenie społeczne i aktywizację zawodową. Ponadto Polska może ubiegać się dodatkowo z budżetu Unii o 252 mln euro na wsparcie bezrobotnej młodzieży. Obok Funduszu Spójności, zostały także zatwierdzone środki finansowe na Wspólną Politykę Rolną (WPR). W nowym okresie programowania 2014–2020, środki na WPR będą wynosić 32,1 mld euro (w przeliczeniu cen stałych na bieżące). Dla porównania, środki finansowe z budżetu UE dla Polski w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 wynosiły 28,6 mld euro⁵. Unia Europejska zatwierdziła dla Polski znaczną część unijnych środków przeznaczonych na wspieranie rolnictwa, co czyni nasz kraj w tym obszarze jednym z głównych beneficjentów.

W perspektywie finansowej 2014–2020 w ramach środków przeznaczonych dla Polski, 60% funduszy unijnych zostanie przeznaczonych na 6 krajowych programów operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko, Inteligentny Roz-

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009; Środki na rozwój obszarów wiejskich – decyzja KE z 27 kwietnia 2010 (2010/236/EU).

wój, Wiedza Edukacja Rozwój, Polska Cyfrowa, Pomoc Techniczna i Polska Wschodnia dla województw Polski wschodniej. Każdy krajowy program operacyjny ma inny cel.



Rys. 1. Podział Funduszy Europejskich w latach 2014–2020 na programy krajowe, w mld zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa i Rozwoju Infrastruktury, [http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze Europejskie 2014–2020](http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014-2020).

Podstawą wdrażania środków pochodzących z UE jest opracowana przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju *Umowa Partnerstwa*⁶. Umowa ta stano-

⁶ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Komisja Europejska zatwierdziła Umowę Partnerstwa dnia 23 maja 2014 roku.

Umowa Partnerstwa jest dokumentem określającym kierunki interwencji w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Dokument powstał na bazie Założeń Umowy Partnerstwa 2014–2020 przyjętych przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 roku. Przygotowując Umowę wzięto pod uwagę zapisy unijnych i krajowych dokumentów strategicznych, dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem perspektywy 2004–2006 oraz 2007–2013. Wskazane cele rozwojowe do 2020 roku, wskaźniki monitorujące ich realizację oraz zakres proponowanych interwencji stanowią punkt

wi swoistego rodzaju porozumienie pomiędzy Polską a Komisją Europejską i wskazuje sposób, w jaki będą realizowane w Polsce cele rozwojowe oraz jaka będzie wielkość zaangażowanych środków unijnych w latach 2014–2020.

W poprzedniej i obecnej perspektywie finansowania jednostki sektora samorządowego stanowią największą grupę beneficjentów. W latach 2014–2020 województwa uczestniczą w podziale prawie 40% przyznanych środków z Unii Europejskiej na Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Zgodnie z zapisami Umowy Partnerskiej przygotowano 16 regionalnych programów operacyjnych odrębnych dla każdego województwa. Realizacja polityki regionalnej realizowana jest przez dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Jak wynika z założeń programowych dotyczących regionów, są one zbieżne z założeniami programów krajowych, a do ich priorytetów należą zadania z zakresu innowacji, badań naukowych, technologii informacyjno-komunikacyjnych, konkurencyjności przedsiębiorstw, gospodarki niskoemisyjnej, rozwoju infrastruktury, połączeń kolejowych i drogowych, a także inwestycji w ochronę środowiska i energetykę.

Tabela 1

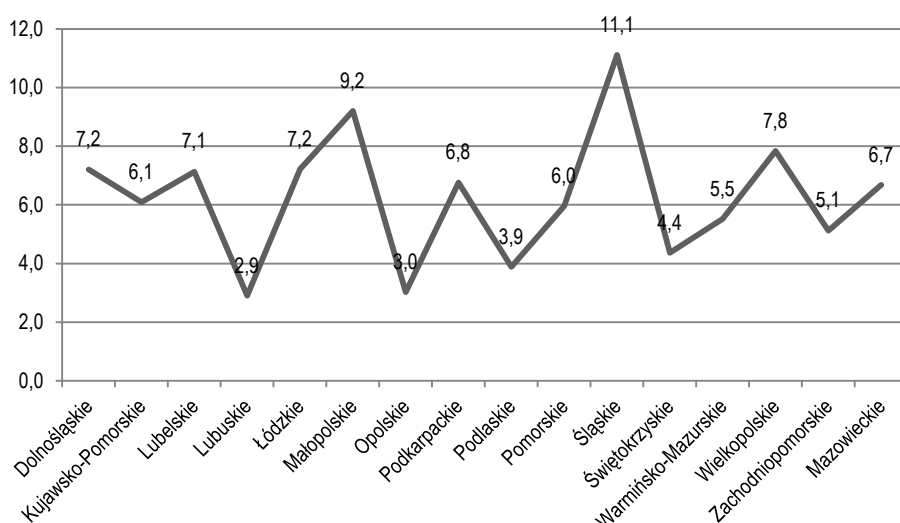
Alokacje na regionalne programy operacyjne w regionach na lata 2014–2020,
w mln euro

Województwo	EFRR	EFS	Łączna alokacja RPO
Dolnośląskie	1 622,8	627,6	2 250,4
Kujawsko-Pomorskie	1 371,3	530,4	1 901,7
Lubelskie	1 607,2	621,6	2 228,8
Lubuskie	653,4	252,7	906,1
Łódzkie	1 625,3	628,6	2 253,9
Małopolskie	2 073,5	801,9	2 875,4
Opolskie	680,8	263,3	944,1
Podkarpackie	1 523,1	589,1	2 112,2
Podlaskie	874,3	338,1	1 212,4
Pomorskie	1 343,4	519,6	1 863,0
Śląskie	2 504,9	968,8	3 473,7
Świętokrzyskie	983,0	380,2	1 363,2

odniesienia do określania szczegółowej zawartości poszczególnych programów operacyjnych, zarówno krajowych, jak i regionalnych. Obowiązująca aktualnie Umowa Partnerstwa została przyjęta przez Komisję Europejską 23 maja 2014 roku.

Województwo	EFRR	EFS	Łączna alokacja RPO
Warmińsko-Mazurskie	1 245,1	481,5	1 726,6
Wielkopolskie	1 765,2	682,7	2 447,9
Zachodniopomorskie	1 153,6	446,1	1 599,7
Mazowieckie	1 544,7	543,2	2 087,9
Ogółem	22 571,6	8 675,4	31 247,0

Źródło: Dane na podstawie *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2014⁷.



Rys. 2. Procentowy udział środków RPO dla regionów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa...*

Zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa na Regionalny Program Operacyjny w latach 2014–2020 wyasygnowano 31 247 mln euro, z czego na EFRR 22 571,6 mln euro (72,2%), pozostałe 8 675,4 mln euro (27,8%) zostało przeznaczone na EFS. Najwięcej środków finansowych zarówno z EFRR, jak i EFS otrzymują województwa: śląskie (3 473,7 mln euro), małopolskie (2 875,4 mln

⁷ Tamże, s. 168.

euro), wielkopolskie (2 447,9 mln euro). Natomiast najmniej środków trafi do województw: lubuskiego (906,1 mln euro), opolskiego (944,10 mln euro).

Oprócz dotacji na realizację regionalnych programów operacyjnych, regiony mogą również ubiegać się o środki finansowe pochodzące z programów krajowych. Ponadto dodatkowo Komisja Europejska obowiązkowo przeznaczą ok. 5% środków EFRR na rozwój miast każdego z państw członkowskich. Na rewitalizację miast nie będzie ustanowionego odrębnego programu, dlatego na zadanie to będzie można wnioskować o środki finansowe z różnych przyjętych programów.

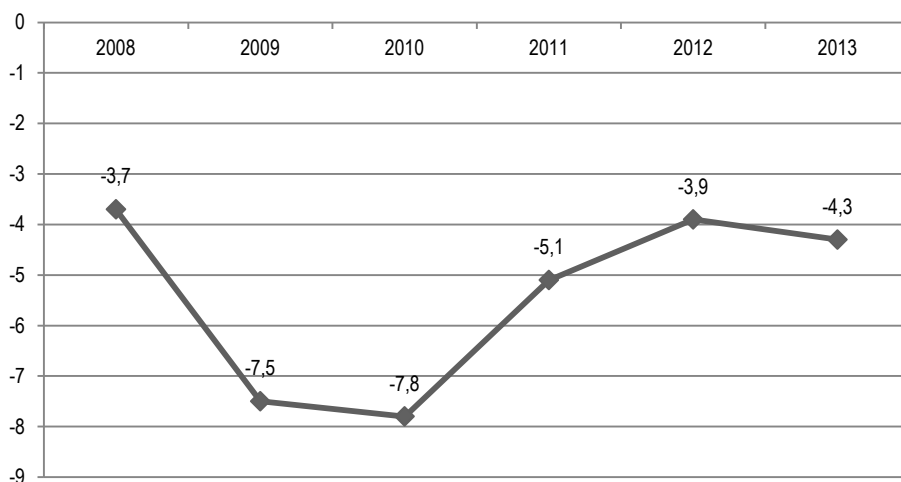
3. Ograniczenia finansowe polskich jednostek samorządu terytorialnego w nowej perspektywie finansowania 2014–2020

Wiele różnych uwarunkowań ma istotny wpływ na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Jak przedstawiają wyniki badań przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, do głównych czynników zewnętrznych należą:

- a) dynamika wzrostu PKB, której następstwem jest wzrost dochodów budżetowych;
- b) poziom inflacji – wpływający na obniżenie realnych dochodów samorządów;
- c) procedury ograniczenia deficytu Polski;
- d) 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);
- e) pozyskiwanie dotacji unijnych wykorzystywanych na finansowanie nowych inwestycji – napływ środków z UE pozwolił utrzymać spadkowy trend deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego, a nawet na czasową poprawę ich płynności finansowej;
- f) wzrastające koszty bieżące funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, w następstwie czego ograniczony zostaje ich potencjał rozwojowy (np. wydatki gmin wynikające z zapisów ustawy Karta Nauczyciela);

- g) zmiana rozwiązań regulacyjnych rozszerzająca definicję kredytów i pożyczek zaliczanych do długu, w następstwie czego wykazano wzrost zadłużenia JST⁸.

Aby móc skutecznie aplikować o dotacje z Unii Europejskiej, niezbędne jest reformowanie finansów publicznych, które jest procesem ciągłym i w Polsce realizowanym od wielu lat. Od 2009 roku w Polsce zauważalny jest spadek dochodów zarówno budżetu państwa, jak i budżetów JST. Przeciwdziałając kryzysowi finansowemu, od 2010 roku podjęto określone działania zmierzające do poprawy stanu finansów publicznych. Polegały one przede wszystkim na dążeniu do obniżenia relacji wydatków publicznych względem PKB. Jednakże pomimo licznych regulacji, jak np. podniesienie stawki VAT, podwyżki składki rentowej, zamrożenie progów podatkowych i kwoty wolnej od podatku od osób fizycznych, dochody sektora publicznego wzrosły w niewielkim stopniu.



Rys. 3. Deficyt sektora rządowego i samorządowego w latach 2008–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie prognozy: *General government deficit (-) and surplus (+) – annual data*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

⁸ 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.

W 2013 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowiął –4% PKB⁹. Konsekwencją wysokiego deficytu budżetowego było w 2011 roku nałożenie przez Unię Europejską tymczasowej wydatkowej reguły dyscyplinującej¹⁰, która ogranicza tempo wzrostu planowanych wydatków. Reguła ta ma na celu stabilizację finansów publicznych poprzez określenie dopuszczalnego wzrostu wydatków sektora publicznego. Następstwem tego działania jest wprowadzony ustawą o finansach publicznych¹¹ i obowiązujący od 2014 roku indywidualny wskaźnik wyznaczający górną granicę zadłużenia (IWZ). W konsekwencji ogranicza możliwości zaciągania zobowiązań przez JST. Warto zastanowić się, czy zasadnym jest zastosowanie zapisów art. 243 ustawy o finansach publicznych¹² i jakie może przynieść skutki. Jak wcześniej wspomniano, głównym beneficjentem funduszy unijnych są samorządy. Jednak aby pozyskać fundusze z UE, jednostki samorządu terytorialnego muszą dysponować finansowym wkładem własnym, który niejednokrotnie pochodzi ze zwrotnych źródeł finansowania. W sytuacji zastosowania IWZ, wiele samorządów ma ograniczone możliwości pozyskania środków z zewnętrznych źródeł finansowania. Jednocześnie dla sfinansowania wytyczonych celów rozwojowych niejednokrotnie zachodzi taka konieczność. W ostatnich 3 latach (2011–2013) dług samorządów wyniósł średnio ponad 65 mld zł i stanowił już 38% ich dochodów¹³. W 2013 roku 3,2% jednostek samorządu terytorialnego osiągnęło 60% prognozy łącznej

⁹ Główny Urząd Statystyczny, Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 roku, Warszawa, 17 października 2014 roku.

¹⁰ „...reguła ograniczy wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do średniego tempa wzrostu PKB. W okresie dobrej koniunktury wydatki będą rosły wolniej niż PKB, a w okresie spowolnienia gospodarczego – szybciej. W sytuacji nadmiernej nierównowagi finansów publicznych włączy się zapisana w tej regule automatyczna korekta tempa wzrostu wydatków. Korekta ta będzie jednak zawieszona w razie prognozowanego silnego spowolnienia gospodarczego...” – uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-finansach-publicznych, 2013.

¹¹ Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.).

¹² Art. 243 ustawy o finansach publicznych obowiązuje od 1 stycznia 2014 r. Artykuł ten zawiera wzór indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ). Z jednej strony określa on obsługę długu jednostki, a z drugiej wyznacza limit tej obsługi. Uzależnia on możliwość zadłużenia od indywidualnej sytuacji finansowej w minionych trzech latach. Ma za zadanie m.in. zabezpieczyć jednostki samorządu terytorialnego nie tylko przed nadmiernym poziomem zadłużenia, ale również przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do ich zdolności ekonomicznych.

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

kwoty zadłużenia w stosunku do dochodów budżetowych¹⁴. Jak wskazują szacunki Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, niektóre miasta w nowej perspektywie finansowej mogą mieć z powodu unijnych inwestycji problemy z utrzymaniem równowagi budżetowej. Już dziś wiele JST dobrowolnie rezygnuje z możliwości starania się o środki finansowe w związku z brakiem możliwości zadłużenia się, które miałyby pomóc w uzupełnieniu udziału własnego. W latach 2014–2020 wkład własny ze strony JST planowany jest w wysokości 36% wartości inwestycji¹⁵. Może okazać się, że dotacje przyznane dla Polski nie zostaną wykorzystane z powodu braku środków na niezbędny udział własny. Doświadczenie pokazuje, że niejednokrotnie JST wzmacnia swoją sytuację finansową poprzez wyprzedawanie mienia, którym dysponuje. Innym sposobem na uzupełnienie udziału własnego JST jest łączenie zasobów finansowych kilku samorządów, które zamierzają realizować wspólny projekt. Działania takie w większym stopniu umożliwiają samorządom aplikowanie o środki unijne. Jednym z najpopularniejszych instrumentów sięgania przez JST po zwrotne źródła finansowania są kredyty oraz emisja obligacji komunalnych. Na koniec IV kwartału 2013 roku polski rynek obligacji komunalnych osiągnął wartość 18,55 mld złotych i zwiększył się w ciągu roku o 18,8%, a w ostatnim kwartale 2013 roku o 11,9%¹⁶. Analizując obowiązujący od 2014 roku art. 243 ustawy o finansach publicznych należy podkreślić, że wiele jednostek samorządowych będzie miało ograniczoną możliwość zaciągania zobowiązań, tak aby nie przekroczyć ustawowych limitów zadłużenia. Podsumowując należy stwierdzić, że poważnym problemem jest bariera finansowa, związana z koniecznością zapewnienia wkładu własnego przekraczającego możliwości finansowe poszczególnych samorządów. Bariera ta, pomimo że wymieniana rzadziej niż skomplikowane procedury aplikowania o środki, staje się istotna dla JST, gdyż ma negatywny wpływ na możliwości absorpcji funduszy przez samorządy. O ile z biurokracją i nadmierną liczbą wymaganych dokumentów można sobie poradzić, to wymagany procent wkładu własnego w przypadku braku możliwości sięgania po zwrotne źródła finansowania i przy ograniczonych dochodach, staje się po prostu warunkiem niemożliwym do spełnienia.

¹⁴ K. Nowakowska, *Rekordowe zadłużenia samorządów może zablokować środki z UE*, www.gazetaprawna.pl (30.03.2014).

¹⁵ J. Sierak i in., *Oszacowanie środków...*, s. 9.

¹⁶ Dane zawarte w raporcie agencji ratingowej Fitch Polska.

Podsumowanie

Wielkość przyznanych w budżecie UE funduszy unijnych dla samorządów w perspektywie finansowej na lata 2014–2020, stwarza nowe możliwości dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Jednakże biorąc pod uwagę zmiany przepisów prawnych w zakresie finansów publicznych odnoszące się do JST, pojawia się ryzyko z wykorzystania przewidzianych dla Polski środków z funduszy UE. Wpływ na taką sytuację ma bariera finansowa, wynikająca z ograniczenia możliwości zaciągania zobowiązań i sięgania po zewnętrzne źródła finansowania, szczególnie w kontekście obowiązującego od 1 stycznia 2014 roku indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W obecnej sytuacji finansowej kraju należy rozważyć podejmować działania dyscyplinujące, mające na celu utrzymanie wyniku finansowego na rzecz racjonalizacji dokonywanych przez samorzady wydatków środków publicznych. W takiej sytuacji zasadnym wydaje się postulowanie przez samorzady zmian do art. 243 ustawy o finansach publicznych, mających na celu uelastyczenie prowadzenia gospodarki finansowej przez samorzady terytorialne, jak i przeprowadzenie restrukturyzacji ich długów.

Po zakończonym pierwszym okresie programowania 2007–2013 można stwierdzić, że dofinansowanie działalności środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej przyczyniło się do znacznego rozwoju, w tym zwiększenia innowacyjności. Mając na względzie rozwój samorządów w perspektywie finansowej na lata 2014–2020, główne kierunki działań samorządowych powinny być skierowane na pojawiającą się niszę w obszarze transportu kolejowego, bezpieczeństwa energetycznego, gospodarki niskoemisyjnej¹⁷ i infrastruktury internetu szerokopasmowego. Istotne jest podjęcie działań związanych ze wzrostem zatrudnienia, walki z ubóstwem, zwiększenia nakładów finansowych na badania naukowe i rozwój technologii. Na szczególną uwagę zasługują również obszary związane z ochroną klimatu, m.in. dzięki wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, wykorzystaniu ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów (w tym także zasobów ludzkich). W nowym okresie programowania ważne jest także zwrócenie uwagi nie tylko na ochronę klimatu, lecz także na zmiany klimatyczne w różnych obszarach regionalnych. Biorąc pod uwagę charakter tych zmian, niewątpliwie w interesie potencjalnych inwestorów konieczne będzie

¹⁷ Konkluzje Rady Europejskiej z 7–8 lutego 2013 roku (EUCO 37/13), s. 7.

zabezpieczenie powstającej infrastruktury przed możliwymi, negatywnymi ich skutkami.

Literatura

- Główny Urząd Statystyczny, Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 roku, Warszawa, 17 października 2014 roku
- Konkluzje Rady Europejskiej z 7–8 lutego 2013 roku (EUCO 37/13).
- Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Nowakowska K., *Rekordowe zadłużenia samorządów może zablokować środki z UE*, www.gazetaprawna.pl.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 23 maja 2014 roku.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Warszawa 2013.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013.
- Środki na rozwój obszarów wiejskich – decyzja KE z 27 kwietnia 2010 (2010/236/EU).
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.).
- Wenerski Ł., *Unia daje czy zabiera? Dekada członkostwa polski w UE w oczach przedstawicieli polskich samorządów*, Warszawa 2013.
- Zawora J., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Rzeszowski.

OPPORTUNITIES AND THREATS FOR LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE NEW FINANCIAL PERSPECTIVES 2014–2020

Summary

In the article the author introduced the social and economic benefits for the local government sector resulting from the Polish accession to the European Union. The new

financial perspectives 2014–2020, on the one hand creates opportunities for further development, which has been proved in the article by showing a significant amount of EU funds allocated to Poland in the framework of national and regional programmes. On the other hand, however, legislation aimed at reducing excessive deficits introduced in the past years significantly affects the self-governing sector. It appears that the implementation of public finance reform may cause the decrease in the absorption capacity of the EU funds by local governments. The purpose of the article was to indicate potential risks associated with the lack of ability to provide own contribution by local government, which follows from the principles of co-financing of projects from EU funds. In addition, in view of the prospect of further development of the local government, the article presents the most important areas of activities for the coming years, which stem from strategic documents approved by the European Commission, and are in accordance with the economic and social policies in the Member States.

Keywords: European Union, financial policy, local government, budget deficit

Translated by Barbara Porębska