

**Barbara PORĘBSKA<sup>1</sup>**

## **SZANSE I ZAGROŻENIA DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W NOWYM OKRESIE PROGRAMOWANIA 2014-2020**

### **Streszczenie**

W artykule zostały przedstawione główne założenia obowiązujące przy tworzeniu budżetu Unii Europejskiej jako finansowego planu przychodów, a zarazem źródła finansowania realizacji przyjętej polityki społecznej i gospodarczej państw członkowskich. Autorka pokazała, jaki wpływ ma obowiązujący w 2014 roku nowy standard wycień PKB na główne źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej, czyli składki członkowskie. Zostały także opisane korzyści społeczne i gospodarcze dla sektora samorządu terytorialnego wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Nowa perspektywa finansowa na lata 2014-2020 z jednej strony stwarza możliwości dalszego rozwoju, czego potwierdzeniem jest ukazana w artykule znaczna wysokość funduszy unijnych, przyznanych Polsce w ramach programów krajowych i regionalnych. Z drugiej strony wprowadzone w minionych latach przepisy prawne, mające na celu ograniczenie nadmiernego deficytu państwa, istotnie oddziałują na sektor samorządowy. Pojawia się obawa, że wdrażane reformy finansów publicznych spowodują zmniejszenie możliwości absorpcji funduszy unijnych przez samorządy. Celem badawczym jest pokazanie korzyści, jak i przyszłych możliwości wynikających z obecności Polski w Unii Europejskiej z uwzględnieniem uwarunkowań prawno-finansowych, obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego od 1 stycznia 2014 roku. W artykule wskazano główne kierunki działań, których przyjęcie, w sytuacji istniejących już ograniczeń finansowych, zmniejszy ryzyko niepełnego wykorzystania funduszy unijnych w nowym okresie programowania 2014-2020. Ponadto, mając na względzie perspektywę dalszego rozwoju sektora samorządowego, zaprezentowano najważniejsze obszary działań na najbliższe lata, które są efektem dokumentów strategicznych zatwierdzonych przez Komisję Europejską, jak również zgodne z kierunkami polityki gospodarczej i społecznej krajów członkowskich.

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

## **OPPORTUNITIES AND THREATS FOR LOCAL GOVERNMENTS IN NEW PROGRAMMING PERIOD 2014-2020**

### **Summary**

The paper discusses the main assumptions taken into account during the creation of the European Union budget as a financial revenue plan which is a source of funding for the implementation of social and economic policies adopted by the Member States. The author demonstrates the impact of the 2014 standard for the calculation of the GDP on the main source of EU's revenue, i.e. the membership fees. The author also mentions the social benefits for the local government sector resulting from the Polish

---

<sup>1</sup> Mgr Barbara Porębska – Urząd Miejski w Starym Sączu; e-mail: barbara\_77@op.pl.

accession to the European Union. On the one hand, the new financial perspective creates opportunities for further development, which is reflected in the significant amount of EU funds allocated to Poland within the framework of national and regional programmes. On the other hand, the legislation aimed at reducing excessive budget deficit that was introduced in the past few years, seriously affects the local government sector. It is feared that the latest reform of public finance will hamper the capacity of local governments to absorb EU funds. The author's purpose is to present the legal and financial conditions applicable to local government units since 1st January, 2014 and their impact on the ability to provide own contribution resulting from the principles of co-financing of European projects. The article outlines the main courses of action which, given the existing financial constraints, will reduce the likelihood of failing to take full advantage of EU funds in the new programming period 2014-2020. Additionally, the author presents the major areas of activities planned for the coming years, crucial for further development prospects of the local industry. These activities are in line with the European Commission's strategic documents and the social policies of member countries.

**Key words:** European Union, budget, financial policy, local government, budget deficit

## 1. Wstęp

Polityka Unii Europejskiej (UE) w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 w głównej mierze opiera się na realizacji budżetu. Jest on finansowym założeniem planowanych przychodów i wydatków oraz służy realizacji przyjętej polityki społecznej i gospodarczej państw członkowskich. Budżet tworzą zasoby finansowe wszystkich członków należących do Unii Europejskiej, umożliwiając tym samym realizację działań mających na celu zmniejszenie różnic ekonomicznych i społecznych w rozwoju występujących między regionami a krajami Europy. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło nowe możliwości rozwoju gospodarczego praktycznie we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa, a znaczący wymiar tego działania został doceniony przez jednostki samorządu terytorialnego. Jedną z najważniejszych korzyści, wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, jest m.in. możliwość korzystania z funduszy pomocowych, które w znacznej mierze sprzyjają rozwojowi, jak również promocji regionów. Należy zauważyć, że już przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej jednostki samorządowe korzystały ze środków pomocowych funduszy przedakcesyjnych, co miało na celu wesprzeć rozwojowo państwa kandydujące [Zawora, 2012, s. 1]. Jednakże przystąpienie do Wspólnoty Europejskiej wymagało przeprowadzenia znaczących, wewnętrznych reform gospodarczych i dostosowania przepisów prawa w wielu obszarach funkcjonowania państwa nie tylko na szczeblu centralnym. Zmiany nie zakończyły się wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, lecz są one kontynuowane, gdyż członkostwo obliuguje do przestrzegania zasad wspólnotowych.

Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie korzyści, jak i przyszłych możliwości wynikających z obecności Polski w Unii Europejskiej. Przedstawiono w nim, w jaki sposób obowiązujące uregulowania prawne i finansowe w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (JST) stanowią zagrożenie związane z wykorzystaniem środków unijnych. W konsekwencji regulacje te mogą negatywnie wpływać na realizację planowanych projektów mających na celu rozwój społeczny i gospodarczy regionów. W artykule wskazano kierunki działań, których przyjęcie w sytuacji istniejących

ograniczeń finansowych pozwoliłoby na zmniejszenie ryzyka niepełnego wykorzystania funduszy unijnych w nowym okresie programowania 2014-2020.

## **2. Pozytywne aspekty gospodarcze dla jednostek samorządu terytorialnego w minionym i nowym okresie finansowym Unii Europejskiej**

Integracja z Unią Europejską przyniosła Polsce korzyści wynikające z członkostwa, którymi są głównie fundusze unijne napływające do regionów. W ciągu ostatnich 10 lat środki unijne miały ogromne znaczenie dla funkcjonowania wielu jednostek samorządowych, wpływając na ich rozwój. Umożliwiły one realizowanie przez samorzady 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 były przeznaczane na projekty zarówno o charakterze miękkim, tj.: szkolenia, konferencje, warsztaty, jak również twardym, czyli inwestycyjnym, np. budowa i modernizacja szeroko rozumianej infrastruktury. Projekty były realizowane przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej w ramach funduszy spójności oraz dopłat dla rolników, które odgrywają znaczącą rolę we wszystkich sferach działań [Wenerski, 2013, s. 21].

Właściwe planowanie finansowe i inwestycyjne w jednostkach samorządowych umożliwia wykorzystanie środków z Unii Europejskiej, które w istotny sposób wspomagają własne, ograniczone możliwości finansowania zadań i niejednokrotnie okazują się niezbędne do ich rozwoju [Mistereck, 2008, s. 120].

Jednakże korzyści z wejścia Polski do Unii Europejskiej nie ograniczają się tylko do pomocy finansowej, ale wiążą się zarazem z dostępem do zagranicznych rynków pracy, zbytu i usług oraz wyraźnym wzrostem poziomu życia Polaków. Za sprawą integracji z partnerami europejskimi możliwe staje się tak samo tworzenie wspólnych projektów, jak i wymiana praktycznych doświadczeń. Współdziałanie przyjmuje na ogół formę współpracy: regionalnej, transgranicznej, euroregionalnej, a także gminnych związków partnerskich. Wsparcie budżetowe Unii Europejskiej w dużej mierze jest kontynuacją założeń poprzedniego okresu programowania (2007-2013). W nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 priorytetem stają się działania oparte na ścisłej współpracy beneficjentów, jak również na systemie wielopoziomowego zarządzania, wykorzystujące współpracę partnerów i ich sieciowanie. Bardzo ważną rolę będzie odgrywać koordynacja podmiotów na różnych szczeblach terytorialnych [*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, 2012, s. 4].

Nie bez znaczenia jest także to, że Polska zyskuje możliwość kreowania unijnej polityki zarówno w kontekście wewnętrznym, jak i wobec zewnętrznych partnerów Unii Europejskiej, co umacnia jej pozycję w Europie [Wenerski, 2013, s. 10].

Fundusze z budżetu Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej w latach 2014-2020 mają być wydatkowane na cele związane z rozwojem kraju i dostosowane do założeń strategii Unii Europejskiej „Europa 2020”. Działania te wiążą się z programowaniem strategicznym, tj.: wspólnym planowaniem, programowaniem, moni-

torowaniem, ewaluacją oraz realizacją celów tematycznych, ukierunkowanych na rezultaty. Przyczyniają się one do większej harmonii polityk krajów członkowskich dzięki realizacji założonych wskaźników strategicznych. Nowa perspektywa finansowa 2014-2020 wprowadza również wymogi przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne i pulapy finansowe, tzw. *ring fencing*, który jest ściśle powiązany ze wskaźnikami strategii „Europa 2020”. Dla krajów członkowskich oznacza to ograniczenia w podejmowaniu decyzji o wyborze obszarów wsparcia. Ponadto w nowym okresie programowania bardzo duże znaczenie ma tzw. warunkowość *ex ante*, czyli konieczność spełnienia unijnych warunków wstępnych, zanim zostanie rozpoczęte wdrażanie funduszy unijnych.

### **3. Zmiana wyliczeń standardów systemu rachunkowości i jej wpływ na wielkość dochodów sektora finansów publicznych krajów członkowskich**

Podstawę funkcjonowania aparatu zarządzającego Wspólnotą stanowią dochody budżetowe Unii Europejskiej, które są przede wszystkim źródłem dotacji dla przyszłych beneficjentów. W okresie 2014-2020 maksymalny poziom współfinansowania projektów ze środków Unii Europejskiej w regionach słabo rozwiniętych będzie wynosić 85%, natomiast dla Mazowsza zostanie zmniejszony do 80%. W wyniku dotacji, jak i innych form finansowania, budżet Unii Europejskiej wspomaga pokrycie przedsięwzięć wielu beneficjentów: regionów, miast, organizacji rządowych i pozarządowych.

Finansowanie rozwoju krajów członkowskich jest dokonywane z trzech podstawowych dochodów Unii Europejskiej, do których należą:

- opłaty celne pobierane od towarów sprowadzanych z krajów spoza Unii Europejskiej i opłaty wyrównawcze od cukru;
- podatki od wartości dodanej pobierane w Unii Europejskiej (VAT)<sup>2</sup>;
- składki państw członkowskich.

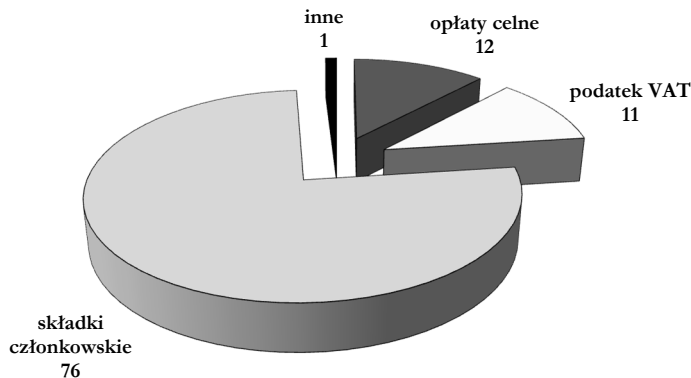
Istnieją także dodatkowe źródła dochodu znajdujące się w budżecie Unii Europejskiej, które stanowią niewielki udział w budżecie ogółem. Do dodatkowych dochodów zalicza się: podatki od wynagrodzeń pracowników instytucji Unii Europejskiej, kary finansowe nakładane na przedsiębiorstwa za łamanie prawa konkurencji, odsetki bankowe itp. Należy zauważyć, iż Unia Europejska nie posiada ustalonego podatku dla swoich członków (krajów).

---

<sup>2</sup> W związku z tym, iż w Unii Europejskiej podatki VAT nie są na jednakowym poziomie, stosując specjalne algorytmy, oblicza się teoretyczną, zharmonizowaną (ujednoliconą) podstawę VAT, aby było możliwe obliczenie wysokości wpłaty do budżetu Unii Europejskiej dla każdego państwa członkowskiego.

## RYSUNEK 1.

## Udział źródeł dochodu w budżecie Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie na podstawie: [Sprawozdanie z wykonania budżetu UE za 2013 rok, 2014].

Składki członkowskie stanowią największe źródło dochodu w budżecie Unii Europejskiej, a ich wyliczenie następuje na podstawie udziału dochodu narodowego brutto (DNB) danego państwa w DNB Unii Europejskiej. Skupiając się na najbardziej znaczącym źródle dochodu budżetu Unii Europejskiej, którymi są składki członkowskie państw należących do Unii, trzeba zaznaczyć, iż z dniem **1 września 2014 roku** zacznie obowiązywać nowa metodologia liczenia PKB, co będzie również miało wpływ na wynik DNB [Rozporządzenia Parlamentu i Rady UE..., 2013]. Obecnie dane PKB są publikowane w Polsce i przekazywane do Unii Europejskiej w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych, w tzw. *Standardzie ESA 1995*. System ESA analizuje sytuację gospodarczą i dokonuje pomiarów wyników gospodarczych we wszystkich krajach o gospodarce rynkowej. W wyniku *Rozporządzenia Parlamentu i Rady UE nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 roku* zostały wprowadzone zmiany do dotychczas obowiązującego standardu wyliczeń PKB. Porównując obydwa systemy rozliczeń, można zauważyć, że zarówno *ESA 1995*, jak i nowa *ESA 2010* stosują jednakowe prezentacje procesów zachodzących w gospodarce. Zmiany *ESA 2010* w porównaniu z *ESA 1995* dotyczą przede wszystkim zwiększenia rozdziałów związanych z rachunkami sektora instytucji rządowych i samorządowej, do których dołączono: usługi prostytutki, obrót narkotykami i przemysł głównie towarów akcyzowych (papierosy, alkohol, paliwa), a także zwiększenia rozdziałów rachunków zagranicy. Wprowadzona przez Unię Europejską decyzja o zmianie wyliczeń dochodu narodowego, która zasadniczo zależy od PKB krajów członkowskich, w głównej mierze ma wpływ na zwiększenie składki członkowskiej, a tym samym na zwiększenie dochodów w budżecie Unii Europejskiej. Jak wynika z raportu opracowanego przez GUS, wliczanie potencjalnych dochodów z prostytucji, handlu narkotykami i przemysłu spowoduje wzrost polskiego PKB o 1%, czyli około 17 mld zł (w warunkach roku 2014), [Europejski System Rachunków Narodowych..., 2013, s. 3]. Obecnie 75% łącznej składki, jaką wnosi Polska do budżetu Unii Europejskiej, zależy od PKB, pozostałe 25% to opłaty z podatku VAT, cel i opłat

wyrównawczych. Ponadto każdy kraj członkowski może samodzielnie zdecydować o wliczaniu do PKB wartości obrotu jeszcze jednego, dodatkowego, nielegalnego sektora działalności specyficznego dla jego gospodarki (w przypadku Polski będzie to obrót towarami podrobionymi). Równie istotnym działaniem, wpływającym na zmianę polskiego wskaźnika PKB, jest transfer środków z II filara emerytalnego. Według *ESA 1995*, przejście aktywów OFE będzie miało pozytywny wpływ na wynik finansów publicznych. Transfer ten zostanie zarejestrowany bowiem jako dochód sektora i spowoduje zwiększenie PKB. Natomiast z punktu widzenia nowej metodologii *ESA 2010* zmiany związane z systemem emerytalnym pozostaną bez wpływu na wynik sektora finansów publicznych, gdyż środki te nie stanowią przychodów sektora *general government*. Znaczenie takich działań będzie widoczne w późniejszym okresie, ponieważ zwiększą się wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz ulegną zmniejszeniu koszty obsługi długu publicznego.

W związku z tym, że deficyt budżetowy i deficyt sektora finansów publicznych jest przedstawiany w relacji do PKB, można wnioskować, iż podjęta zmiana systemu rozliczeń zmierza do zwiększenia dochodów w budżecie Unii, jak również ograniczenia deficytu budżetowego państw należących do Wspólnoty. Ma to na celu ukazanie w lepszym świetle stanu zadłużenia krajów członkowskich, a zarazem zachęcenie rynków finansowych do tańszego finansowania długów. Z kolei planowane zmiany związane z wprowadzeniem do wyliczeń dochodów z nielegalnego sektora działalności mogą przyczynić się do legalizacji niektórych działalności obecnie niedopuszczanych do obrotu publicznego. Obserwując dotychczasową wielkość dokonywanych wpłat członkowskich, można zauważyć, że liderami w ich dokonywaniu są: Niemcy, Francja, Szwecja, Holandia, Dania Włochy, Wielka Brytania. Państwa te są tzw. płatnikami netto, co oznacza, że dokonują więcej wpłat niż otrzymują w formie dotacji z Unii Europejskiej. Mimo że kraje te są największymi płatnikami do budżetu unijnego, to część nakładów jest im zwracana i uzyskują one m.in. wolny od cel dostęp do rynków mniej zamożnych państw członkowskich. Przedstawiony powyżej system dochodów, obowiązujący wszystkie kraje członkowskie, stanowi źródło wsparcia dla tych krajów. Ma on za zadanie zapewniać optymalne finansowanie strony dochodowej budżetu Unii Europejskiej przy jednoczesnym respektowaniu zdolności finansowych państw, które wnoszą składki, oraz poziomu ich rozwoju gospodarczego.

#### **4. Alokacja środków unijnych (2014-2020) na krajowe i regionalne programy operacyjne**

W nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 znaczna część budżetu Unii Europejskiej jest dystrybuowana na poszczególne polityki Unii Europejskiej. W najbliższych sześciu latach podział ten będzie wynosić 94% całości budżetu Unii Europejskiej, czyli około 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 około 61 mld euro, zostanie przeznaczony na funkcjonowanie administracji, m.in.: wynagrodzenia

pracowników, utrzymanie bezpieczeństwa, infrastruktury oraz systemów IT. Wydatki te są niezbędne, aby instytucja Unii Europejskiej mogła prawidłowo funkcjonować.

Budżet Unii Europejskiej, zatwierdzony na lata 2014-2020, oznacza dla Polski osiągnięcie pozycji jednego z największych beneficjentów unijnych funduszy i otrzymanie w ciągu najbliższych siedmiu lat około 106 mld euro na krajowe i regionalne programy operacyjne (EFS, EFRR, PROW). Znaczną część środków unijnych 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), ale również na włączenie społeczne i aktywizację zawodową. Ponadto Polska może dodatkowo ubiegać się z budżetu Unii Europejskiej o 252 mln euro na wsparcie bezrobotnej młodzieży. Środki finansowe na Wspólną Politykę Rolną (WPR) w nowym okresie programowania 2014-2020 wyniosą 32,1 mld euro (w przeliczeniu cen stałych na bieżące). Na przykład w poprzednim okresie programowania w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich wyniosły 28,6 mld euro [*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)*]. Unia Europejska zatwierdziła dla Polski znaczną część unijnych środków przeznaczonych na wspieranie rolnictwa i czyni to ją w tym obszarze jednym z głównych beneficjentów.

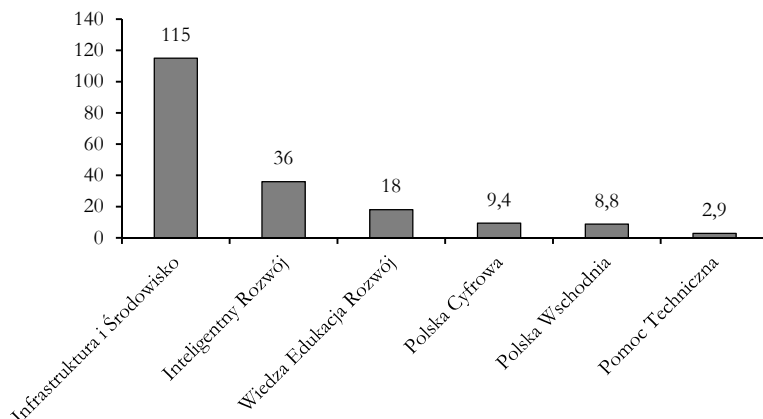
W ramach środków przeznaczonych dla Polski na lata 2014-2020, 60% funduszy unijnych zostanie przeznaczonych na sześć krajowych programów operacyjnych, w tym jeden ponadregionalny dla województw Polski Wschodniej. Każdy krajowy program operacyjny ma inny cel. Nowo powstałymi programami są: „Infrastruktura i Środowisko”, „Inteligentny Rozwój”, „Wiedza. Edukacja. Rozwój”, „Polska Cyfrowa”, „Polska Wschodnia”, „Pomoc Techniczna”.

Podstawą wdrażania środków pochodzących z Unii Europejskiej jest opracowana przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju *Umowa Partnerstwa*<sup>3</sup>. Umowa ta stanowi 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 [*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, 2014].

---

<sup>3</sup> *Umowa Partnerstwa* jest dokumentem określającym kierunki interwencji w latach 2014-2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej, 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. Obowiązująca aktualnie *Umowa Partnerstwa* została przyjęta przez Komisję Europejską 23 maja 2014 roku.

## RYSUNEK 2.

**Podział Funduszy Europejskich w latach 2014-2020 na programy krajowe  
(w mld zł)**

Źródło: opracowanie własne: [Ministerstwo Rozwoju Infrastruktury, dokument elektroniczny: [http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze Europejskie 2014-2020](http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze%20Europejskie%202014-2020), data wejścia: 03.06.2014].

W poprzedniej jak i obecnej perspektywie finansowania jednostki sektora samorządowego stanowią największą grupę beneficjentów. W latach 2014-2020 województwa uczestniczą w podziale prawie 40% środków przyznanych z Unii Europejskiej na Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Zgodnie z zapisami *Umowy Partnerskiej*, przygotowano szesnaście regionalnych programów operacyjnych, odrębnych dla każdego województwa. Realizacja polityki regionalnej jest realizowana 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
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
<b>Ogółem</b>	<b>22 571,6</b>	<b>8 675,4</b>	<b>31 247,0</b>

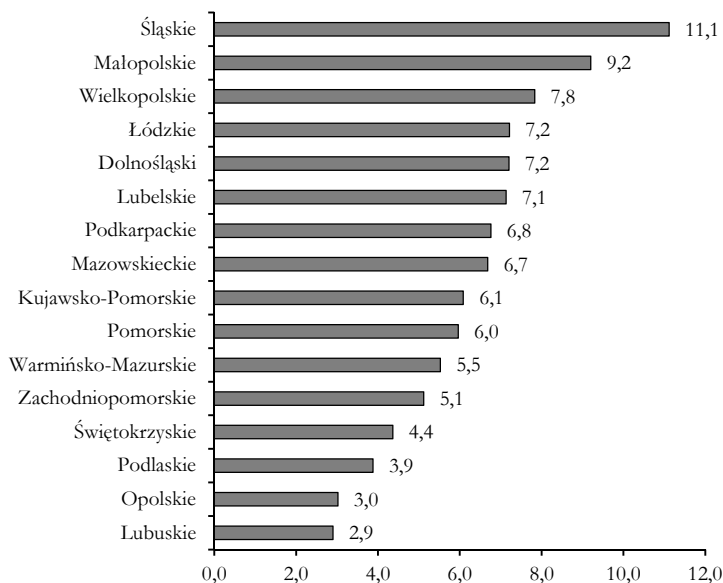
Źródło: [Programowanie perspektywny finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, 2014, s. 168].

Zgodnie z zapisami *Umowy Partnerstwa*, na Regionalny Program Operacyjny na lata 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%) przeznaczono na EFS. Najwięcej środków finansowych zarówno z EFRR, jak i EFS otrzymają województwa: śląskie (3 473,7 mln euro), małopolskie (2 875,4 mln euro), wielkopolskie (2 447,9 mln euro). Natomiast najmniej środków trafi do województw: opolskiego (944,10 mln euro) i lubuskiego (906,1 mln euro).

Oprócz dotacji na realizację **regionalnych** programów **operacyjnych**, regiony mogą również ubiegać się o środki finansowe pochodzące z programów krajowych. Ponadto Komisja Europejska obowiązkowo przeznacza około 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.

## RYSUNEK 3.

## Procentowy udział środków RPO dla regionów



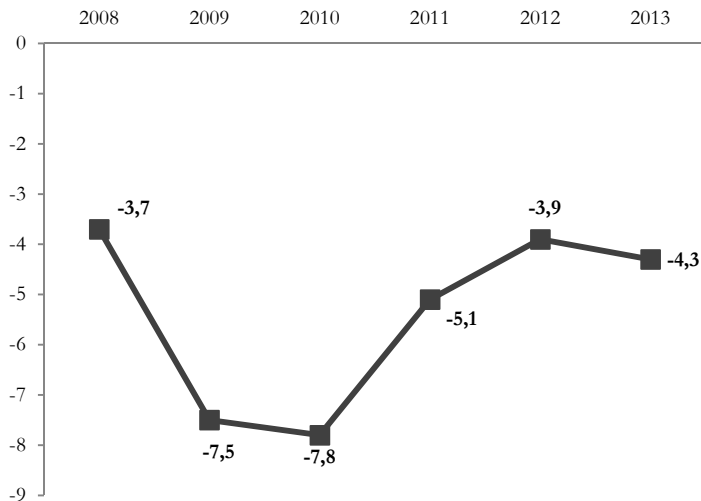
Źródło: opracowanie własne [*Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, 2014].

### 5. Zagrożenia związane z pozyskiwaniem funduszy unijnych w sytuacji obowiązujących uwarunkowań fiskalnych samorządu terytorialnego

Poziom deficytu i długu publicznego na szczeblu Unii Europejskiej jest określany przez Traktat z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku i powołał Unię Europejską. Na mocy traktatu państwa członkowskie są zobowiązane do dyscypliny budżetowej, odnoszącej się do długu i deficytu budżetowego. Zgodnie z obowiązującymi zapisami, dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB, natomiast deficyt budżetowy 3% PKB. Pojęcie długu publicznego odnosi się do zadłużenia sektora finansów publicznych, w którego skład wchodzi m.in. sektor samorządowy (jednostki samorządu terytorialnego, takie jak: gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu, województwa i samorządowe zakłady budżetowe). Bezpośrednią przyczyną długu publicznego jest występujący w kolejnych okresach deficyt budżetowy. Na pokrycie deficytu budżetowego samorządy niejednokrotnie zaciągają długookresowe zobowiązania zwrotne, tj.: kredyty, pożyczki. Należy zwrócić uwagę, że zadłużenia te obciążają przyszłe budżety, a więc niezwykle ważne jest, aby wpływy nadzwyczajne finansowały głównie wydatki majątkowe, których pozytywne oddziaływanie będą odczuwalne przez społeczeństwo w dłuższym okresie [Siedlecka, 2011, s. 145].

Aby zmniejszyć powstawanie długu publicznego i skutecznie aplikować o dotacje z Unii Europejskiej, jest niezbędne reformowanie finansów publicznych. Natomiast jest to procesem ciągłym i realizowanym od wielu lat w Polsce. Od 2009 roku w Polsce zauważa się 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, mimo licznych regulacji, takich 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.

**RYSUNEK 4.**  
**Deficyt sektora rządowego i samorządowego w latach 2008-2013**



Źródło: opracowanie własne: [General government deficit (-) and surplus (+) - annual data, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, data wejścia: 04.06.2014].

W 2013 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowił -4% PKB [Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 roku, 2014]. Konsekwencją nadmiernego deficytu budżetowego było nałożenie przez Komisję Europejską w 2009 roku tymczasowej wydatkowej reguły dyscyplinującej<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> Znajduje się w niej następujący zapis: (...) 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, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-finansach-publicznych](http://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-finansach-publicznych)], data wejścia: 04.06.2014].

która ogranicza tempo wzrostu planowanych wydatków. Reguła ta ma na celu stabilizację finansów publicznych przez określenie dopuszczalnego wzrostu wydatków sektora publicznego. W efekcie tej regulacji ustawą o finansach publicznych został wprowadzony, obowiązujący od 1 stycznia 2014 roku, indywidualny wskaźnik wyznaczający górną granicę zadłużenia (IWZ), (*Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku*, Dz. U. z 2013 roku, poz. 885 z póź. zm.). Mimo że indywidualny wskaźnik maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia zaczął w pełni obowiązywać w wyniku zakończenia ponad czteroletniego okresu *vacatio legis*, to wielu jednostkom samorządu terytorialnego nie udało się przygotować do nowych zasad oraz odmiennego sposobu liczenia zadłużenia. Wskaźnik ten bezwzględnie wpływa na ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, a więc warto dokonać analizy, na ile zasadne stało się wprowadzenie w życie zapisów artykułu 243 *Ustawy o finansach publicznych*<sup>5</sup> oraz jakie może on przynieść konsekwencje w nowej perspektywie finansowania unijnego głównym beneficjentem funduszy, tj. samorządom.

Aby pozyskiwać fundusze z Unii Europejskiej, JST muszą dysponować finansowym wkładem własnym, który niejednokrotnie pochodzi ze zwrotnych źródeł finansowania. W obowiązującym okresie programowania 2014-2020 wkład własny JST został oszacowany na poziomie 36% wartości inwestycji [Sierak i in., 2013, s. 9]. W ostatnich trzech latach (2011-2013) dług samorządów wyniósł średnio ponad 65 mld zł i stanowił już 38% ich dochodów [*Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014-2017*, 2013, s. 13]. W 2013 roku 3,2% JST osiągnęło 60% progu łącznej kwoty zadłużenia w stosunku do dochodów budżetowych [Nowakowska, 2014]. Jak wskazują szacunki Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, w nowej perspektywie finansowej niektóre miasta mogą mieć problemy z utrzymaniem równowagi budżetowej z powodu unijnych inwestycji. W sytuacji zastosowania od 2014 roku IWZ, wiele samorządów będzie miało trudności z pozyskaniem środków z zewnętrznych źródeł finansowania. Jednocześnie dla wytyczonych celów rozwojowych niejednokrotnie zachodzi taka konieczność. Jednostki samorządu terytorialnego mają ograniczoną możliwość starania się o środki finansowe z Unii Europejskiej w związku z brakiem zdolności zaciągania zobowiązań, które umożliwiłyby uzupełnienie udziału własnego.

Wskaźnik indywidualnego zadłużenia spowodował, że samorządy ograniczają sięganie po zwrotne źródła finansowania, tj. kredyty i pożyczki, aby nie przekroczyć ustawowych limitów zadłużenia. Brak precyzyjnie określonych tytułów dłużnych, które należy wliczyć przy ustalaniu IWZ, powoduje, że JST, by sprostać zapisom art. 243 *Ustawy o finansach publicznych*, korzystają z nowych instrumentów finansowych, takich jak: *leasing* zwrotny nieruchomości komunalnych, operacje *sell-buy back* i *forfeiting*. Mimo nałożonych działań dyscyplinujących, samorządy próbują regulować poziom zadłużenia w danym roku budżetowym, wydłużając spłaty już zaciągniętych zobowiązań,

---

<sup>5</sup> Artykuł 243 *Ustawy o finansach publicznych* obowiązuje od 1 stycznia 2014 roku i 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.

co skutkuje zwiększonymi kosztami obsługi długu. Jednakże część JST już wcześniej zdecydowała się ograniczyć ciężar długu, żeby w nowej perspektywie finansowej móc skorzystać z funduszy europejskich.

Zasadną i konieczną dla efektywnej absorpcji środków unijnych była dokonana w 2013 roku nowelizacja do *Ustawy o finansach publicznych*, zmieniająca zakres wyłączeń mających zastosowanie do określenia IWZ (*Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 listopada 2013 roku*, Dz. U. z 2013 roku, poz. 1646 z póź. zm.). Na mocy obowiązujących przepisów wyłączeniu podlegają zarówno zobowiązania zaciągnięte na sfinansowanie projektu w części podlegającej refundacji przez Unię Europejską, jak i zobowiązania powstałe w celu zapewnienia wkładu własnego. Wyłączenia okazują się niezwykle istotne ze względu na określenie poziomu zadłużenia. Jednakże niekorzystnym dla JST jest zapis artykułu 243 ust. 3a, wspomnianej ustawy, dotyczący włączania do wyliczeń wskaźnika zobowiązań zaciągniętych na realizację projektów, których dofinansowanie unijne jest poniżej 60%. Dyskwalifikuje to beneficjentów realizujących projekty przynoszące dochody oraz projekty w partnerstwie, dla których niejednokrotnie dofinansowanie z Unii Europejskiej było i jest niższe niż ustalony próg 60%.

Szczególnej krytyce w konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia podlega konieczność uwzględniania dla jego wyliczeń danych historycznych z trzech ostatnich lat poprzedzających planowany rok budżetowy. Biorąc pod uwagę ostatnie lata, które były latami kryzysowymi, może okazać się, że przesądzą one o ograniczonej możliwości korzystania z funduszy unijnych w nowej perspektywie finansowej 2014-2020.

Mając na względzie jednoznaczne dla wszystkich JST zasady wyliczenia IWZ i rozwój gospodarczy samorządów, niezwykle ważne dla nowego okresu programowania 2014-2020 jest dokonanie zmian precyzujących i porządkujących zapis artykułu 243 *Ustawy o finansach publicznych*. Powinny one mieć na celu podwyższenie limitu zadłużenia JST, gdyż obowiązująca od 2014 roku konstrukcja IWZ w znacznej mierze ogranicza możliwości restrukturyzacji dotychczasowego zadłużenia oraz zaciąganie nowych zobowiązań.

Oprócz obowiązującego wskaźnika IWZ, również wiele innych uwarunkowań zewnętrznych ma istotny wpływ na sytuację finansową JST. Jak wynika z badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, do głównych czynników zewnętrznych należą:

- dynamika 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 oddziałujące na możliwość pozyskiwania dochodów ze sprzedaży majątku komunalnego oraz wpływów podatkowych z nimi związanych (podatek od czynności cywilnoprawnych);
- pozyskiwanie dotacji unijnych, wykorzystywanych na finansowanie nowych inwestycji;

- napływ środków z Unii Europejskiej pozwolił utrzymać spadkowy trend deficytu budżetowego JST, a nawet czasową poprawę ich płynności finansowej;
- wzrastające koszty bieżące funkcjonowania JST, w wyniku czego zostaje ograniczony ich potencjał rozwojowy (np. wydatki gmin wynikające z zapisów ustawy Karty Nauczyciela);
- zmiana rozwiązań regulacyjnych rozszerzająca definicję kredytów i pożyczek zaliczanych do długu, w rezultacie czego wykazano wzrost zadłużenia JST [Sierak i in., 2013, s. 10].

Jak zauważono, poważnym problemem dla samorządów staje się bariera finansowa, związana z koniecznością zapewnienia wkładu własnego przekraczającego możliwości finansowe poszczególnych JST. Niejednokrotnie samorządy wzmacniają swoją sytuację finansową przez podjęcie decyzji o sprzedaży lub prywatyzacji mienia komunalnego, którym dysponują. Działanie to zwiększa możliwości finansowe, jak również częściowo ma pozytywny wpływ na kształtowanie się IWZ. W tym zakresie byłaby zasadna zmiana w przepisach umożliwiającą wliczanie do dochodów, obok wpływów ze sprzedaży mienia, także wpływów pochodzących z prywatyzacji majątku. Jednak najpopularniejszymi instrumentami sięgania po zwrotne źródła finansowania przez JST 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% [*Raport agencji ratingowej Fitch Polska*]. Jednostki samorządu terytorialnego pozyskały w ten sposób w ciągu roku około 4,5 mld złotych, a liczba emitentów obligacji komunalnych zbliżyła się do 500. Emisja obligacji komunalnych umożliwia uzyskanie lepszych warunków niż przy zaciąganych kredytach, np. jest dłuższa karencja ich wykupu. Jednakże koszty emisji obligacji komunalnych przewyższają koszty manipulacyjne pozyskania kredytów.

Bariery finansowo-prawne, mimo że dotychczas były rzadziej wymieniane niż skomplikowane procedury aplikowania o środki, stają się istotne, gdyż mają negatywny wpływ na możliwości absorpcji funduszy przez samorządy. O ile biurokracja i nadmierna liczba wymaganych dokumentów nie stanowi poważnej przeszkody, to wymagany procent wkładu własnego w przypadku braku możliwości sięgania po zwrotne źródła finansowania i ograniczonych dochodów staje się po prostu warunkiem niemożliwym do spełnienia przez jednostki samorządowe. Stwarza to zagrożenie wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie finansowej 2014-2020.

## 6. Podsumowanie

Wielkość funduszy unijnych przyznanych w budżecie Unii Europejskiej dla samorządów w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 stwarza nowe możliwości dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Jednakże, biorąc pod uwagę zmienione przepisy prawne w zakresie finansów publicznych odnoszące się do JST, pojawia się ryzyko pełnego wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej przewidzianych dla Polski. Na taką sytuację wpływa bariera finansowa, która ma na celu utrzymanie

odpowiedniego poziomu deficytu budżetowego państwa, a co za tym idzie, deficytu jednostek samorządu. Znaczne ograniczenia możliwości zaciągania zobowiązań i sięgania po zewnętrzne źródła finansowania są zauważalne 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, które służą utrzymaniu wyniku finansowego na rzecz racjonalizacji wydatków środków publicznych dokonywanych przez samorządy. Wobec tego zasadne wydaje się postulowanie przez samorządy o dokonanie zmian do artykułu 243 *Ustawy o finansach publicznych*, których zadaniem jest zwiększenie absorpcji funduszy unijnych dzięki zmianie konstrukcji omawianego wskaźnika. Zmiany w wyliczeniach zadłużenia JST skutkowałyby zmniejszeniem zagrożenia związanego z wykorzystaniem funduszy unijnych przez samorządy.

Pierwszy, zakończony okres programowania 2007-2013 skłania do stwierdzenia, że dofinansowanie działalności środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej przyczyniło się do znacznego rozwoju, w tym zwiększenia inwestycji. Mając na względzie dokumenty strategiczne regulujące politykę Unii Europejskiej, jak i rozwój samorządów w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020, należy zauważyć, że główne kierunki działań samorządowych powinny być skierowane w stronę niszy pojawiającej się w obszarze: transportu kolejowego, bezpieczeństwa energetycznego, gospodarki niskoemisyjnej [Konkluzje Rady Europejskiej z 7-8 lutego 2013 roku (EUCO 37/13), s. 7] i infrastruktury internetu szerokopasmowego. Niezwykle istotne jest podjęcie działań związanych ze wzrostem zatrudnienia, walką z ubóstwem, zwiększeniem nakładów finansowych na badania naukowe i rozwój technologii. Jednocześnie na szczególną uwagę zasługują obszary dotyczące ochrony klimatu m.in. dzięki wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii i ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów (w tym także zasobów ludzkich). W nowym okresie programowania 2014-2020 jest również ważne zwrócenie uwagi nie tylko na ochronę klimatu, lecz równocześnie na zmiany klimatyczne w różnych obszarach regionalnych.

## Literatura

- Daniłowska A. 2011 *Dług publiczny w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, A. Siedlecka (red.), Wydawnictwo PSW im. Papieża Jana Pawła II, Biała Podlaska.
- Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA2010) a polskie rachunki narodowe 2013*, Warszawa.
- Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 roku 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Konkluzje Rady Europejskiej z 7-8 lutego 2013 roku (EUCO 37/13)*.
- Misterec W. 2008 *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.

- Nowakowska K. *Rekordowe zadłużenia samorządów może zablokować środki z UE*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.gazetaprawna.pl, data wejścia: 30.03.2014].
- Panejko J. 1926 *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Impr. de Navarre, Paryż.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa*, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, 2012, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- 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)*.
- Sierak J., M. Bitner, A. Gałązka, R. Górniak 2013 *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020*, 2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014-2017* 2013, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE. C115 z 9 maja 2008 roku.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku*, Dz. U. z 2013 roku, poz. 885 z późn. zm.
- Wenerski Ł. 2013 *Unia daje czy zabiera? Dekada członkostwa Polski w UE w oczach przedstawicieli polskich samorządów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Zawora J. 2012 *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.