

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 332

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol, Andrzej Sztando,
Andrzej Raszkowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-488-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Zbigniew Grzymala: Możliwości wykorzystywania środków pomocowych z UE przez gminy polskie w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 .	11
Marcin Broł: Problem efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji	21
Andrzej Raszkowski: Tożsamość terytorialna w odniesieniu do rozwoju lokalnego.....	34
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Fragmentacja polityczna w organach uchwałodawczych polskich gmin – dynamika i zróżnicowanie przestrzenne	44
Anna Jasińska-Biliczak: Instrumenty wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie lokalnym – przykład powiatu nyskiego.....	54
Marian Maciejuk: Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	64
Joanna Kosmaczewska: Zakorzenie terytorialne jako czynnik rozwoju lokalnego.....	72
Alina Kulczyk-Dynowska: Turystyka w gminach tatrzańskich ze szczególnym uwzględnieniem roli Tatrzańskiego Parku Narodowego	81
Eliza Farelnek, Wioletta Wierzbicka: Miejska gospodarka lokalna w ujęciu holistycznym.....	91
Marcin Feltynowski: Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w procesach decyzyjnych – analiza decyzji o warunkach zabudowy w gminie Zawidz.....	100
Stefan Zawierucha: O gospodarowaniu odpadami na poziomie lokalnym	112
Cezary Brzeziński: Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny	121
Piotr Zawadzki: <i>City placement</i> – nowy trend w działaniach promocyjnych polskich miast	131
Grzegorz Maśloch: Społeczno-gospodarcze uwarunkowania konsolidacji i dekonsolidacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	140
Sławomira Hajduk: Innowacje w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie lokalnym	149
Ewa M. Boryczka: Koncepcja <i>Town Centre Management</i> w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast	157
Bożena Kuchmacz: Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego.	168
Janusz Jędraszko: Diagnoza bezrobocia osób niepełnosprawnych w powiecie jeleniogórskim.....	179

Justyna Adamczuk: Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego	189
Jarosław Klosowski, Sergiusz Najar: Pozycja transgraniczna Jeleniej Góry: korzyści i bariery dla rozwoju	200
Agnieszka Krześ: Rozwój Wrocławskiego Obszaru Metropolitarnego oparty na zasobach endogenicznych – wybrane aspekty	211

Summaries

Zbigniew Grzymała: The possibility of using aid funds from the EU by Polish municipalities in the new financial perspective 2014-2020.....	20
Marcin Broł: Efficiency problem of the public-private partnerships from the perspective of agency theory	33
Andrzej Raszkowski: Territorial identity in terms of local development	43
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Political fragmentation in communal councils in Poland – dynamics and spatial differentiation.....	53
Anna Jasińska-Biliczak: Instruments supporting SMEs sector at the local level – example of the nyski powiat.....	63
Marian Maciejuk: The evolution of organizational and legal forms related to running business activities by local government	71
Joanna Kosmaczewska: Territorial embeddedness as a local development factor	80
Alina Kulczyk-Dynowska: Tourism in Tatra municipalities with particular focus on the role of the Tatra National Park	90
Eliza Farelnik, Wioletta Wierzbicka: Local economy of the city in the holistic perspective	99
Marcin Feltynowski: Use of GIS in decision-making process – analysis of planning permissions in Zawidz commune.....	111
Stefan Zawierucha: About waste management at the local level	120
Cezary Brzeziński: The economic impact of spatial policy on the example of Brzeziny rural community	129
Piotr Zawadzki: City placement – a new trend in promotional activities of Polish towns.....	139
Grzegorz Maśloch: Socio-economic conditions of consolidation and deconsolidation of local government entities in Poland.....	148
Sławomira Hajduk: Innovations in spatial management at the local level.....	156
Ewa M. Boryczka: The concept of <i>Town Centre Management</i> in the urban regeneration process of Polish cities centres	167
Bożena Kuchmacz: Social activity as a factor of local development.....	178
Janusz Jędraszko: Diagnosis of unemployment of people with disabilities in the Jelenia Góra powiat	188

Justyna Adamczuk: Social media as an instrument for the creation of local government image. An example of local government of the jeleniogórski powiat	199
Jarosław Kłosowski, Sergiusz Najar: Transborder positions of Jelenia Góra: benefits and barriers to the development.....	210
Agnieszka Krześ: Development of Wrocław Metropolitan Area based on the endogenous resources – chosen aspects	220

Zbigniew Grzymała

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTYWANIA ŚRODKÓW POMOCOWYCH Z UE PRZEZ GMINY POLSKIE W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014-2020

Streszczenie: Środki pomocowe otrzymywane z UE niewątpliwie przyczyniają się do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego. Środki na realizację projektów podjętych na przykład przez gminy pochodzą zarówno z budżetu UE, jako środki o charakterze bezzwrotnym, jak i ze źródeł własnych samorządu terytorialnego. Z prognoz wynika, że gminy w Polsce w najbliższej perspektywie 2014-2020 będą miały ograniczone możliwości absorpcji środków z funduszy UE. Brakować będzie w większości gmin przede wszystkim środków na tzw. wkład własny. W tej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego będą w ograniczonym zakresie wykorzystywać środki z funduszy UE i prawdopodobnie w strukturze wszystkich planowanych inwestycji ograniczą swoje inwestycje tylko do tych współfinansowanych z funduszy pomocowych, chociaż w mniejszym zakresie.

Słowa kluczowe: nowa perspektywa, wkład własny, inwestycje gminne.

DOI: 10.15611/pn.2014.332.01

1. Wstęp

Środki pomocowe otrzymywane z UE najogólniej przyczyniają się do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego. Oczywiście środki na realizację projektów podjętych na przykład przez gminy pochodzą zarówno z budżetu UE, jako środki o charakterze bezzwrotnym, jak i ze źródeł własnych samorządu terytorialnego. Fundusze na rozwój mogą być także uzupełniane środkami o charakterze zwrotnym, czyli poprzez wykorzystanie kredytów, pożyczek czy poprzez emisje obligacji komunalnych i przychodowych. Jak zauważają K. Jarośniński i B. Opalka, mimo zmiany zakresu oraz wymagań odnośnie do gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (jst), spowodowanych przyspieszeniem rozwoju społeczno-gospodarczego, zgodnie z zasadą formalizmu gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego musi mieć osadzenie w normach i przepisach prawa ją regulujących. Z tego powodu sprawą kluczową dla finansów samorządowych pozostaje prawidłowo prowadzona gospodarka budżetowa. Podstawowym zagadnieniem

gospodarki budżetowej gmin nadal pozostaje bilansowanie strumieni dochodów i wydatków. Utrzymanie czy też dążenie do równowagi budżetowej wynika wprost z zasady równowagi budżetowej, niezależnie od przyjętej strategii finansowania rozwoju [Jarosiński, Opałka 2013, s. 1]. Wzrost nakładów na inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego może w dłuższym okresie wywoływać niekorzystne skutki w postaci długu publicznego. Nawet środki bezzwrotne z UE wymagają wkładu własnego, co stanowi również obciążenie dla budżetu jednostki samorządowej.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy możliwości pozyskania i wykorzystania środków pomocowych z UE przez polskie gminy w nowej perspektywie 2014-2020 w kontekście długu publicznego gmin. Podstawową metodą badawczą przyjętą w artykule jest analiza danych statystycznych GUS w zakresie wydatków bieżących i obsługi długu, które odzwierciedlają potrzeby rozwojowe gmin. Z uwagi na rozmiar artykułu pominięto analizę dochodów. Analiza taka rozbudowywałaby artykuł o dodatkowy wątek badawczy, komplikując wstępne założenia autora tego artykułu. Analizę przedstawiono w układzie regionalnym w celu ukazania badanego zjawiska w szerszej skali

2. Ramy finansowe funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego

Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego prowadzona jest na podstawie rocznego planu finansowego – budżetu. Wpływy (do) budżetu określane są mianem dochodów, wypływy zaś – mianem wydatków. Różnica między dochodami i wydatkami stanowi wynik finansowy (saldo) budżetu, który może być ujemny (deficyt) lub dodatni (nadwyżka). Niektóre enumeratywnie wymienione wpływy i wypływy budżetu nie stanowią dochodów ani wydatków, nie są więc uwzględniane przy obliczaniu wyniku finansowego budżetu. Po stronie wpływów są to przede wszystkim wpływy z zaciągniętych kredytów i pożyczek, z emisji dłużnych papierów wartościowych, z prywatyzacji – określane mianem przychodów, po stronie wypływów zaś – przede wszystkim spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz kwoty wykupu dłużnych papierów wartościowych – określane mianem rozchodów. Suma wszystkich wpływów (dochodów i przychodów) w planie finansowym (budżecie) musi zawsze być równa sumie wszystkich wypływów (wydatków i rozchodów) [Sierak i in. 2013, s. 6].

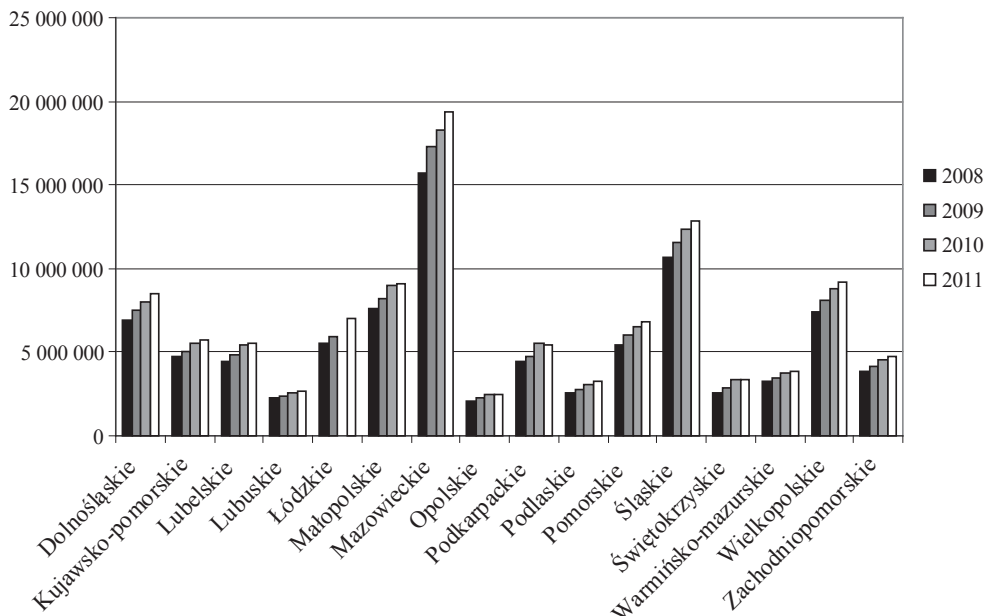
Zarówno dochody, jak i wydatki budżetu dzielą się na dwie zasadnicze kategorie: dochody (wydatki) bieżące oraz dochody (wydatki) majątkowe. Dochodami (wydatkami) bieżącymi są te wszystkie dochody (wydatki), które nie stanowią dochodów (wydatków) majątkowych. Dochodami majątkowymi są przede wszystkim środki przeznaczone na inwestycje z UE oraz dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie realizacji inwestycji. Inne dochody majątkowe (dochody ze sprze-

daży majątku oraz z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności) mają w większości jst marginalne znaczenie w średnim i dłuższym okresie.

Tabela 1. Wydatki bieżące gmin w układzie regionalnym (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Dolnośląskie	6 888 195,6	7 477 548,3	8 024 361,8	8 462 477,6
Kujawsko-pomorskie	4 788 596,2	5 077 215,6	5 503 785,3	5 694 441,8
Lubelskie	4 411 751,4	4 810 324,0	5 407 736,8	5 545 987,1
Lubuskie	2 259 517,7	2 378 550,7	2 610 373,9	2 677 369,6
Łódzkie	5 490 434,5	5 886 845,7	6 436 920,6	6 998 086,5
Małopolskie	7 608 581,0	8 180 624,5	8 989 675,1	9 117 099,0
Mazowieckie	15 759 078,0	17 246 590,0	18 277 423,0	19 388 606,0
Opolskie	2 117 025	2 257 888,5	2 483 025,6	2 501 985,4
Podkarpackie	4 407 124,7	4 750 858,2	5 493 822,1	5 452 813,7
Podlaskie	2 526 467,9	2 805 642,8	3 037 888,6	3 236 977,4
Pomorskie	5 464 613,4	5 978 945,6	6 492 976,1	6 790 522,3
Śląskie	10 651 349,0	11 596 327,0	12 379 633,0	12 890 270,0
Świętokrzyskie	2 616 888,0	2 888 059,7	3 364 143,9	3 311 795
Warmińsko-mazurskie	3 263 610,1	3 491 224,3	3 758 928,5	3 897 176,8
Wielkopolskie	7 401 487,1	808 6317	8 796 156,7	9 197 183,2
Zachodniopomorskie	3 883 966,4	4 199 330,0	4 532 084,6	4 714 630,8

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS 2013.



Rys. 1. Wydatki bieżące gmin w układzie regionalnym (w tys. zł)

Źródło: dane z tab. 1 (Bank Danych Lokalnych, GUS 2013).

Wydatkami majątkowymi są przede wszystkim wydatki inwestycyjne (na inwestycje budowlane oraz na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych powyżej określonej kwoty). Pozostałe wydatki majątkowe (na zakup lub objęcie akcji i udziałów) mają w większości jst marginalne znaczenie w średnim i dłuższym okresie. Różnica dochodów bieżących i wydatków bieżących stanowi nadwyżkę operacyjną [Sierak i in. 2013, s. 7].

W tabeli 1 i na rys. 1 zaprezentowano wydatki bieżące gmin w latach 2008-2011 w układzie regionalnym.

W latach 2008-2011 następował stały wzrost wydatków bieżących gmin. Wielkość wydatków uzależniona była od zasobności gmin w danym województwie. Największe wydatki odnotowano w województwie mazowieckim, a najmniejsze w opolskim. Największą dynamiką wydatków charakteryzowały się województwa: podlaskie – 28,1%, łódzkie – 27,5%, i świętokrzyskie – 26,6%, natomiast najniższą województwo opolskie – 18,2%, kujawsko-pomorskie – 18,9%, i warmińsko-mazurskie – 19,4%.

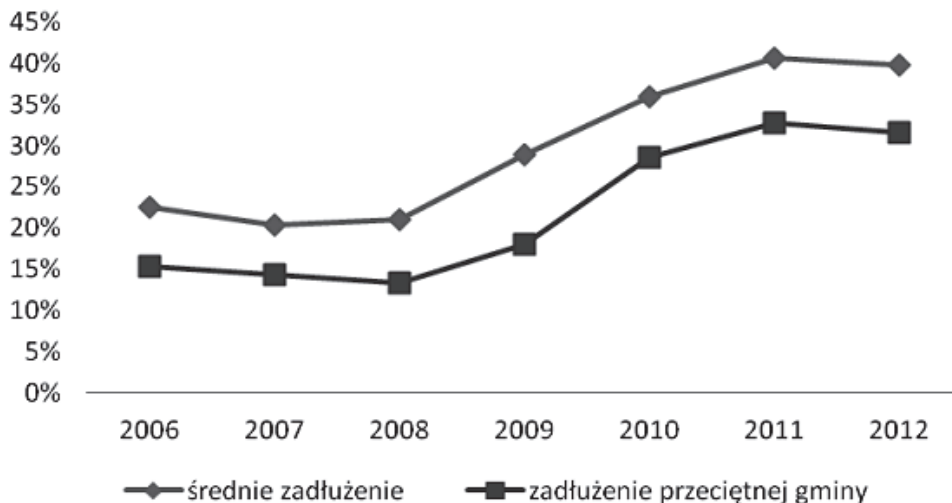
W gminie może także pojawić się deficyt. Jak to stwierdzają K. Jarosiński i B. Opalka, deficyt budżetowy oznacza wystąpienie wydatków budżetowych ogółem na poziomie wyższym niż suma zgromadzonych dochodów. W takiej sytuacji pojawia się konieczność wskazania oraz sięgnięcia do źródeł zasilania zewnętrznego, które pozwolą zbilansować strumienie wydatków i dochodów budżetowych. W praktyce, zgodnie z art. 217 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, gminy mogą sfinansować występujący deficyt budżetowy przychodami z różnych źródeł, zarówno o charakterze wewnętrznym, jak choćby przychodami ze sprzedaży mienia komunalnego, jak i przychodami o charakterze zewnętrznym w postaci pożyczek, kredytów czy też sprzedaży własnych papierów wartościowych w formie obligacji. W ujęciu rzeczowym deficyt budżetowy ujawnia zazwyczaj prowadzoną na szerszą skalę działalność o charakterze inwestycyjnym, co prowadzi do zwiększenia zasobów o charakterze majątkowym gminy, szczególnie w zakresie zróżnicowanych składników infrastruktury społecznej i technicznej. Tak więc przy wyżej przedstawionym ujęciu generowania deficytu budżetowego może on być uznany za zjawisko korzystne, mamy bowiem do czynienia z przyspieszeniem tempa rozwoju i podwyższeniem stopy inwestycji w stosunku do sytuacji rozwoju w warunkach budżetu zrównoważonego. Należy jednak pamiętać, że przyjęcie takiego scenariusza rozwoju wiąże się z reguły z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów pozyskania kapitału ze źródeł zewnętrznych lub też obniżeniem wartości majątku gminy, gdy przyspieszenie rozwoju byłoby finansowane z wykorzystaniem wspomnianych źródeł wewnętrznych. W rezultacie mogą wystąpić inne negatywne zjawiska w postaci narastającego długu publicznego w gminie oraz niekiedy niekontrolowanego poziomu wydatków związanych z bieżącą obsługą długu. To z kolei może prowadzić do zaburzeń gospodarki budżetowej gminy w okresach przyszłych [Jarosiński, Opalka 2013, s. 3].

Do 2013 r. zgodnie z przepisami Ustawy o finansach publicznych dług gminy nie może być wyższy niż 60% dochodów. W 2012 r. ten limit przekroczyło 89 gmin. Z kolei kwota przeznaczona na obsługę zadłużenia – a więc na spłatę kredytów, pożyczek i wykupu obligacji – nie może być wyższa niż 15% dochodów w danym roku kalendarzowym.

Od 2014 r. poziom zadłużenia będzie ustalany w nowy sposób. Gminy wyliczą indywidualny wskaźnik zadłużenia uwzględniający sytuację finansową samorządu w ciągu ostatnich 3 lat, w tym nadwyżkę budżetową oraz dochody ze sprzedaży majątku. Część ekspertów uważa, że na nowych regulacjach mogą stracić przede wszystkim małe gminy, którym znacznie trudniej będzie zaciągać kredyty na wkład własny do projektów unijnych. W rezultacie czeka je spadek inwestycji. Zyskać mogą z kolei duże miasta, które dzięki nowym rozwiązaniom będą mogły przekraczać limit długów wynoszący 60% dochodów, obecnie hamujący kolejne inwestycje [Zalewski 2011].

Według szacunków Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w wielu gminach znacząco może spaść dopuszczalny limit obsługi długów, z dopuszczalnych obecnie 15% średnio nawet do ok. 8% [Teisseyre 2013].

Długi gmin (rys. 2) są bezpośrednią konsekwencją deficytu budżetowego, gdy suma wydatków przekracza dochody. Od kilku lat samorządy gminne zamykają budżet z deficytem. W 2012 r. deficyt najniższego szczebla samorządowego wyniósł ponad 2 mld zł, co stanowiło jednak niewielki odsetek (4%) deficytu sektora finansów publicznych.



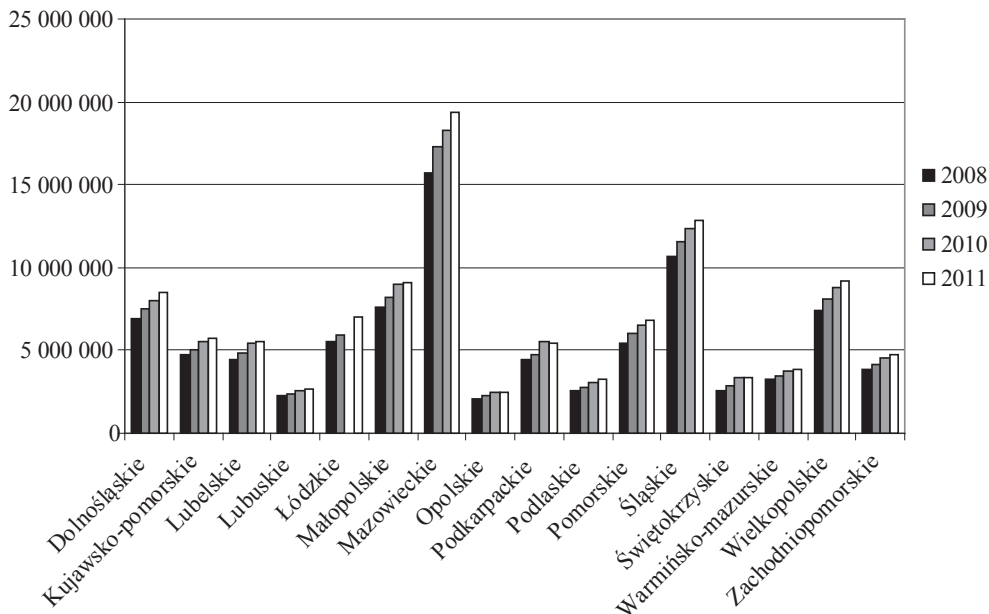
Rys. 2. Zadłużenie gmin w Polsce w latach 2006-2012

Źródło: http://www.mojapolis.pl/c/document_library/get_file?uuid=0e6ebb49-1eff-4a9a-a1b1-42eebe0d570f&groupId=10122.

Tabela 2. Wydatki gmin na obsługę długu ogółem w układzie regionalnym (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Dolnośląskie	89 032,9	118 795,4	154 475,3	209 165,9
Kujawsko-pomorskie	72 907,8	75 752,9	86 673,9	123 192,6
Lubelskie	43 812,2	49 578	67 564,3	101 487,2
Lubuskie	23 768,4	26 341,1	40 085,8	65 607,2
Łódzkie	74 673,8	71 039,7	86 073,3	126 575,6
Małopolskie	130 310,0	130 464,5	158 490,9	205 377,5
Mazowieckie	199 601,2	209 639,8	330 894,1	477 938,9
Opolskie	15 356,3	15 531	23094,3	39 223,2
Podkarpackie	45 413,7	42 973,3	59 289,3	94 929,2
Podlaskie	24 472,8	21 998,0	33 414,0	59 234,8
Pomorskie	61 779,2	67 041,1	94 377,1	142 303,9
Śląskie	97859,5	104 435,0	125 488,0	170 502,8
Świętokrzyskie	21 836,1	21 357,5	36 824,1	65 004,4
Warmińsko-mazurskie	34 325,8	31 698,3	46 313,8	76 938,3
Wielkopolskie	98 114,2	93 065,6	111 032,7	171 909,7
Zachodniopomorskie	47871,4	54 432,0	63 674,4	94 429,9

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS 2013.

**Rys. 3.** Wydatki gmin na obsługę długu ogółem w układzie regionalnym (w tys. zł)

Źródło: dane z tab. 2 (Bank Danych Lokalnych, GUS 2013).

Średnie zadłużenie gmin w Polsce systematycznie zaczęło wzrastać: – z poziomu około 20% w 2008 r. do ponad 40% w 2011 roku. W roku następnym nastąpiła pewna stabilizacja z tendencją malejącą. Było ono zróżnicowane. Wzrost zadłużenia przeciętnej gminy nastąpił wyraźnie dopiero od 2009 roku.

W tabeli 2 i na rys. 3 przedstawiono wydatki gmin na obsługę długu w latach 2008-2011 w układzie regionalnym.

W latach 2008-2011 największe wydatki na obsługę zadłużenia poniosło województwo mazowieckie. Było to związane z przyspieszonym tempem rozwoju głównie w kontekście Euro 2012. Zobowiązania z tytułu obsługi długu w województwie mazowieckim osiągnęły poziom bliski 478 mln zł, co w praktyce oznaczało zwiększenie długu w 2011 r. (w porównaniu z 2008 r.) o 278,3 mln zł. Wyższą dynamikę zmian w poziomie obsługi zadłużenia zanotowano także w województwach: świętokrzyskim, lubuskim, opolskim oraz podlaskim. Skutki wzrostu zadłużenia wywołały dalsze konsekwencje w postaci zmniejszenia możliwości wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej.

Do utrzymania równowagi budżetowej niezbędne jest przestrzeganie określonych reguł fiskalnych. Jedną z dwóch zasadniczych reguł fiskalnych obowiązujących jest, jak to stwierdzają J. Sierak, M. Bitner, A. Gałązka i R. Górniak, stanowi, że planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Zgodnie ze wspomnianą zasadą planowania budżetowego suma planowanych dochodów i przychodów ma odpowiadać sumie planowanych wydatków i rozchodów. Planowana nadwyżka musi być zatem przeznaczona na finansowanie rozchodów. Może jednak się zdarzyć, że w wykonanym budżecie pojawi się nadwyżka większa niż rozchody. Może również zdarzyć się sytuacja, w której kwoty zaciągniętych kredytów lub pożyczek będą wyższe niż wydatki i rozchody, które wg planu miały być sfinansowane z zaciągniętych środków pożyczkowych. Zakłada się jednak, że budżet wykonany odpowiada budżetowi planowanemu. W takiej sytuacji nie występują ani wolne środki, ani nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych. Oznacza to, że wg przyjętych zasad prognozowania wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż dochody bieżące, tzn. nadwyżka operacyjna nie może być ujemna (reguła fiskalna 1). Nadwyżka operacyjna stanowi podstawowe źródło finansowania zarówno inwestycji, jak i ewentualnych rozchodów (spłat kredytów i pożyczek, wykupu dłużnych papierów wartościowych). Poza tym wpływy te mogą być także finansowane z przychodów (przede wszystkim z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz z emisji dłużnych papierów wartościowych) [Sierak i in. 2013, s. 7].

Z korzystaniem ze środków pożyczkowych wiąże się wspomniana wcześniej również druga reguła fiskalna, której okres obowiązywania zaczął się od stycznia 2014 roku. Relacja sumy spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami (także dyskontem) oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich

trzech lat relacji nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku) do dochodów ogółem. Pierwszy z ilorazów (relacji), o których mowa powyżej, można określić mianem wskaźnika rzeczywistego, drugi – mianem wskaźnika dopuszczalnego. Oznacza to, że reguła respektowana jest wówczas, gdy różnica między wskaźnikiem rzeczywistym a wskaźnikiem dopuszczalnym nie jest ujemna [Sierak i in. 2013, s. 7].

3. Wyniki prognozy do roku 2020

Według danych uzyskanych przez autorów cytowanego już raportu [Sierak i in. 2013] z łącznej kwoty ok. 69,5 mld euro przewidzianej na lata 2014-2020 dla Polski ok. 30,8% zostanie przeznaczona na projekty sektora prywatnego. Łączna kwota „dotacji” prognozowana na lata 2014-2020 dla podmiotów sektora publicznego wynosi 194,78 mld zł, przy łącznej wartości wszystkich projektów publicznych w kwocie 229,15 mld zł. Oznacza to, że łączna kwota minimalnego (wynikającego z zasady 85/15) wkładu własnego pochodzącego z podmiotów sektora publicznego w latach 2014-2022 wynosi 34,37 mld zł [Sierak i in. 2013, s. 9].

Przewiduje się, iż w najbliższych latach:

1. Sytuacja podsektora samorządowego będzie trudniejsza ze względu na mogące wystąpić pogorszenie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski.

2. Należy spodziewać się obniżenia własnego potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego, w części przeznaczonych na finansowanie inwestycji własnymi środkami budżetowymi. Wpływ na taką sytuację ma występująca już i nasilająca się w czasie bariera finansowa, wynikająca z braku zdolności kredytowej (w znaczeniu prawnym i ekonomicznym) czy też z wprowadzenia tzw. reguły wydatkowej.

3. W latach 2014-2020 nowy indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego może ograniczyć liczbę tych, które będą mogły zaciągać zobowiązania, ponieważ jest korzystny dla samorządów mających nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami; wg symulacji RIO nowe indywidualne limity zadłużenia dla każdej jednostki dla 2012 r. (obliczone na podstawie danych z 2010 r. i 2011 r.) wskazują, że liczba jst, dla których byłyby one korzystne, spadłaby do 227 (8,1% ogółu) wobec 437 (15,6% ogółu) w 2010 r., a jednocześnie 108 samorządów nie mogłoby spłacać żadnych zobowiązań, ponieważ miały ujemny wynik finansowy.

4. W okresie po 2014 r. mogą utrzymać się niekorzystne trendy w finansach samorządu terytorialnego – przede wszystkim planowany jest znacznie szybszy wzrost zobowiązań aniżeli dochodów, zagrożeniem jest narastające niedostateczne finansowanie zadań związanych z oświatą, niską nadwyżką operacyjną i wzrastającymi kosztami obsługi zadłużenia [Sierak i in. 2013, s. 56-57].

4. Podsumowanie

Z prognoz wynika, że gminy w Polsce w najbliższej perspektywie 2012-2020 będą miały ograniczone możliwości absorpcji środków z funduszy UE. W większości gmin brakować będzie przede wszystkim środków na tzw. wkład własny. Dyskusyjne wydaje się dalsze pozyskiwanie środków na wkład własny z prywatyzacji mienia komunalnego. Nie przewiduje się również znaczącego wzrostu dochodów gmin z tytułu udziału w podatkach PIT, CIT czy podatkach lokalnych z uwagi na konsekwencje spowolnienia gospodarczego. W tej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego będą w ograniczonym zakresie wykorzystywać środki z funduszy UE i prawdopodobnie ograniczą swoje inwestycje tylko do tych współfinansowanych z funduszy pomocowych.

Literatura

Pozycje zwarte:

Cichocki K., *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, PAN, Instytut Badań Systemowych, Warszawa 2013, materiały w druku.

Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne, red. M.J. Nowak, T. Skotarczak, CeDeWu.PL Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2012.

Jarosiński K., Opałka B., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym w regionie mazowieckim w latach 2006-2011*, niepublikowane materiały z badań, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2012.

Jarosiński K., Opałka B., *Uwarunkowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2008-2011 w układzie regionalnym*, niepublikowane materiały z badań, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2013.

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*, raport z przeprowadzonych badań, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

Źródła internetowe:

Teisseyre P., *Zadłużenie gmin w 2012 r.*, http://www.mojapolis.pl/c/document_library/get_file?uuid=0e6ebb49-1eff-4a9a-a1b1-42eebe0d570f&groupId=10122 [dostęp: 20.09.2013].

Zalewski Ł., *Nowy wskaźnik zadłużenia uderzy w małe miasta*, http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/563754,nowy_wskaznik_zadluzenia_uderzy_w_male_miasta.html,2# [dostęp: 08.11.2011].

THE POSSIBILITY OF USING AID FUNDS FROM THE EU BY POLISH MUNICIPALITIES IN THE NEW FINANCIAL PERSPECTIVE 2014-2020

Summary: Aid funds received from the EU in general contribute to the acceleration of socio-economic development. Obvious measures for the implementation of projects conducted for example by municipalities come both from the EU budget, as non-refundable measures, and from own sources of self-government. Forecasts show that in near future 2014-2020 municipalities in Poland will have a limited capacity to absorb EU funds. The majority of municipalities will lack in particular the so-called own contribution. In such a situation, local government units shall be limited to use funds from the EU and they will possibly limit their investments to only those co-financed from aid funds.

Keywords: new perspective, own contributions, municipal investments.