

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: niedziela, 19, maj 2013 07:00

Rafał Rudka

Odsłony: 2635

---

W związku z trwającym procesem programowania perspektywy finansowej 2014-2020 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zleciło przeprowadzenie badania, którego efektem jest określenie wysokości środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów UE w przyszłej perspektywie finansowej.

Rezultaty badania przygotowanego przez zespół badawczy w składzie: Jacek Sierak, Michał Bitner, Andrzej Gałązka, Remigiusz Górniak - mają być pomocne w odpowiednim zaprogramowaniu środków UE przeznaczonych dla Polski na lata 2014-2020 w taki sposób, aby ich absorpcja nie została zagrożona z uwagi na niewystarczający krajowy wkład publiczny.

Raport został zaprezentowany podczas konferencji z udziałem zaproszonych przedstawicieli regionów, resortów oraz ekspertów.

Z uwagi na interesujące konkluzję - jego fragment zawierający wnioski i rekomendacje przedstawiamy poniżej.

"Analizując możliwość współfinansowania projektów inwestycyjnych w okresie 2014-2020, należy zakładać, że:

- w najbliższych latach sytuacja podsektora samorządowego będzie trudniejsza ze względu na mogące wystąpić pogorszenie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski;
- należy spodziewać się obniżenia własnego potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego, w części przeznaczonej 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 wprowadzenie tzw. reguły wydatkowej;
- przeprowadzone analizy na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (objęły one wszystkie JST w Polsce) wykazują znaczne zróżnicowanie wyników operacyjnych poszczególnych JST, co wskazuje na konieczność indywidualnego podejścia do oceny sytuacji finansowej poszczególnych jednostek;
- 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.
- 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, niska nadwyżka operacyjna i wzrastające koszty obsługi zadłużenia.

Badanie wskazuje na kilka zasadniczych problemów związanych z absorpcją środków z UE, dotyczących finansowej wydolności podstawowych grup beneficjentów. Problemy te nie mogą być całościowo rozwiązane bez przebudowy systemu dochodów tych beneficjentów w taki sposób, by zapewnić trwałe generowanie odpowiednio wysokiej nadwyżki operacyjnej.

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: niedziela, 19, maj 2013 07:00

Rafał Rudka

Odśloni: 2635

---

Wydatki inwestycyjne JST finansowane są z trzech zasadniczych źródeł: nadwyżki operacyjnej, przychodów o charakterze zwrotnym (kredytów, pożyczek, emisji dłużnych papierów wartościowych) oraz dochodów majątkowych, do których – obok środków na inwestycje z UE – należą: dotacje celowe na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz niemające istotniejszego znaczenia fiskalnego dochody ze sprzedaży mienia oraz dochody z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, określane w Opracowaniu mianem pozostałych dochodów majątkowych. Przychody z prywatyzacji także nie mogą być traktowane w większości JST jako znaczące źródło finansowania wydatków.

Pomijając pozostałe dochody majątkowe jako źródło finansowania inwestycji JST, co wydaje się słuszne z uwagi na fakt, że finansowanie ze środków budżetu państwa inwestycji realizowanych przez JST jako zadania własne powinno być traktowane jako sytuacja wyjątkowa, można stwierdzić, że możliwość absorpcji środków z UE przy utrzymaniu określonego pułapu wydatków inwestycyjnych niezwiązanych z realizacją projektów unijnych zależy:

1. od utrzymywania się korzystnej tendencji kształtowania się nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach oraz
2. od zdolności JST do pozyskiwania w odpowiednim czasie i w odpowiedniej wysokości środków pożyczkowych.

Ad 1)

Wysokość nadwyżki operacyjnej, jako różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, zależy od: (1) norm prawnych regulujących proces i zasady ustalania wysokości i gromadzenia dochodów, z których większość ma charakter daninowy (udziały w PIT i CIT, zaś w przypadku gmin i miast na prawach powiatu – także podatki i opłaty, przede wszystkim zaś podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych i podatek od czynności cywilno-prawnych), zakres finansowania poszczególnych zadań własnych i zleconych, przy czym znaczna część zadań własnych o charakterze usług społecznych (przede wszystkim zadania w zakresie oświaty i pomocy społecznej) ma charakter zadań obowiązkowych; (2) jakości zarządzania finansowego w JST obejmującego w szczególności średnio- i krótkoterminowe planowanie finansowe, wywieranie ograniczonego wpływu na kształtowanie i gromadzenie dochodów i wydatków bieżących, zarządzanie długiem oraz zarządzanie płynnością. Nie wypowiadając się na temat wagi poszczególnych czynników wpływających na wysokość nadwyżki operacyjnej – co jest zresztą przedmiotem licznych opracowań analitycznych - należy rekomendować przeprowadzanie pożądanych zmian w obu wymienionych obszarach.

W zakresie obszaru 1. należy postulować stworzenie mechanizmów umożliwiających monitorowanie i okresową ewaluację przestrzegania konstytucyjnych gwarancji zapewniania JST udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań oraz dostosowywania zmian w podziale dochodów publicznych do zmian w zakresie zadań i kompetencji JST.

Występująca od 2004 r. spadkowa tendencja kształtowania się relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów uzasadnia stwierdzenie, że wspomniane konstytucyjne gwarancje nie są realizowane. Wypada podkreślić, że przestrzeganie konstytucyjnych zasad adekwatności i elastyczności stanowi absolutne minimum relacji między finansami państwa a finansami samorządu terytorialnego. Niezależnie od respektowania tego minimum zapewnienie absorpcji środków z UE w latach 2014-2020 powinno skłaniać do poddania gruntownej analizie postulatów zmian systemowych wysuwanych od wielu lat w piśmiennictwie ekonomicznymi, dotyczących m.in.

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: niedziela, 19, maj 2013 07:00

Rafał Rudka

Odśloni: 2635

---

- zwiększenia roli organów JST w kształtowaniu wysokości podatków i opłat stanowiących dochody JST (przy zachowaniu konstytucyjnej zasady materii ustawowej w prawie daninowym), a w szczególności podatku od nieruchomości, czemu powinno towarzyszyć gospodarcze urealnienie wymiaru tego podatku, zmiana ekonomicznego charakteru udziałów w PIT i CIT z transferów na podatki, co wymaga ich przekształcenia w „samorządowe” dodatki do podatków stanowiących dochód budżetu państwa;
- ustalenia minimalnego standardu usług publicznych, w szczególności tych, do których dostęp powinni mieć wszyscy obywatele.

W zakresie obszaru 2. należy natomiast postulować:

- upowszechnianie dobrych praktyk („standardów”) w zakresie poszczególnych dziedzin zarządzania finansowego, kontroli wewnętrznej (zarządczej) oraz audytu wewnętrznego;
- gromadzenie i publiczne udostępnianie danych umożliwiających dokonywanie porównań efektywności poszczególnych dziedzin zarządzania finansowego oraz poziomu i jakości usług publicznych świadczonych przez poszczególne JST.

Ad 2)

W okresie 2014-2020 gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlegać będzie ograniczeniu związanemu z tzw. indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia: w poszczególnych latach relacja sumy spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, wraz z należnymi odsetkami (także dyskontem), oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz 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.

Zasada ta nie ma odpowiednika w prawodawstwie najważniejszych krajów OECD, w prawie krajowym będzie funkcjonować dopiero od roku 2014 (zastępuje inne normy funkcjonujące w zbliżonym kształcie od połowy lat 90-tych), zaś jej bezwzględne stosowanie – jak wynika z Opracowania – najprawdopodobniej wywrze silny negatywny wpływ na zdolność JST do absorpcji środków z UE. Wady

reguły były już wielokrotnie wskazywane w piśmiennictwie ekonomicznym, co uzasadnia potrzebę

opracowania nowych zasad ograniczania długu zaciąganego przez jednostki samorządu terytorialnego.

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: niedziela, 19, maj 2013 07:00

Rafał Rudka

Odsłony: 2635

---

Niezależnie od postępów tych prac należy postulować rezygnację z niefortunnej zmiany wprowadzonej

przez ustawę o finansach publicznych z 2009 r. polegającej na ograniczeniu terminu wyłączenia

stosowania reguły w odniesieniu do długu zaciągniętego w związku z umową zawartą na realizację

programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z UE do okresu nieprzekraczającego

90 dni od dnia zakończenia programu, projektu lub zadania i otrzymania refundacji. Ze względu na okres

splaty kredytów (wykupu papierów wartościowych) finansujących wydatki inwestycyjne, wyłączenie

funkcjonujące obecnie pozbawione jest praktycznego znaczenia. Postulować należy więc powrót do rozwiązania obowiązującego w poprzednim stanie prawnym, według którego reguła nie ma w ogóle zastosowania w stosunku do długu zaciągniętego w związku z umową o dofinansowanie.

Wyniki przeprowadzonych badań dotyczących zapewnienia wkładu własnego w realizacji projektów współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej wskazują, że:

- w latach 2014-2020 dużą grupą beneficjentów sektora publicznego pozostaną jednostki samorządu terytorialnego. Ich projekty obejmują przede wszystkim inwestycje z zakresu drogownictwa, infrastruktury technicznej i społecznej. Zakres zadań wynika z rozmiarów występującej w poszczególnych regionach kraju luki infrastrukturalnej w wymiarze ilościowym i jakościowym. Wsparcie tych projektów dotacjami unijnymi będzie miało istotne znaczenie dla kierunków i tempa procesów rozwoju lokalnego i regionalnego, Należy tu podkreślić, iż

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: niedziela, 19, maj 2013 07:00

Rafał Rudka

Odłony: 2635

---

rozbudowa infrastruktury stanowi częstokroć warunek podejmowania realizacji nowych zadań przez podmioty prywatne;

- przy podejmowaniu decyzji dotyczących finansowania projektów inwestycyjnych funduszami Unii Europejskiej szczególną uwagę należy zwrócić na badanie zdolności do obsługi zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu oraz określenie warunków utrzymania ich płynności finansowej. Badania potwierdzają znaczne zróżnicowanie wyników operacyjnych poszczególnych JST, co potwierdza konieczność indywidualnego podejścia do oceny zdolności kredytowej każdej jednostki samorządowej. W okresie 2014-2020 każdorazowo warunkiem decyzji o dofinansowaniu projektów jednostek samorządu terytorialnego funduszami UE powinno być wykazanie przez nie zdolności do współfinansowania projektów na bazie przeprowadzanych analiz i prognoz finansowych;
- zastosowanie począwszy od 2014 r. nowej formuły liczenia wskaźnika zadłużenia może dla wielu jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od ich zdolności kredytowej, skutkować ograniczeniem możliwości zaciągania nowego długu wspierającego udział własny w finansowaniu projektów unijnych.
- w grupie dużych podmiotów większość dotychczasowych beneficjentów zamierza realizować nowe zadania także w latach 2014-2020. Obecnie stopień przygotowania dużych podmiotów do nowej perspektywy jest zróżnicowany. Część z nich ma już opracowany pod względem rzeczowym i finansowym szczegółowy zakres zadań, potrafi także określić źródła ich finansowania, ze wskazaniem sposobu pokrycia wkładu własnego. Inne są w trakcie przygotowania takich planów, mają już natomiast ogólne rozeznanie w zakresie kosztów ich realizacji;
- wysokie zapotrzebowanie na środki unijne zgłaszają również uczelnie wyższe i instytuty badawcze. W tej grupie planuje się realizację dwóch grup zadań: typowych projektów inwestycyjnych związanych z rozbudową istniejącej bazy oraz w drugim segmencie projektów o charakterze badawczym i szkoleniowym. Zapotrzebowanie na środki zgłaszają uczelnie publiczne – ośrodki uniwersyteckie, politechniki i państwowe szkoły wyższe, a także uczelnie prywatne;
- na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że największe zapotrzebowanie na środki unijne występuje w transporcie i ochronie środowiska. W tych dwóch obszarach potencjalni beneficjenci zgłaszają największą liczbę nowych projektów, których realizacja będzie uzależniona od pozyskania dotacji unijnych.

Zadania te mają zarówno charakter ogólnokrajowy, jak również regionalny i lokalny."

Z pełną treścią Raportu z przeprowadzonych badań zatytułowanego "Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020" można zapoznać się klikając [TUTAJ](#) (6,19 MB).

*Źródło: MRR*