

Maria Jastrzębska

Sopocka Szkoła Wyższa

ZNACZENIE BEZZWROTNYCH ŚRODKÓW ZAGRANICZNYCH JAKO ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Wraz z wstąpieniem Polski w struktury Unii Europejskiej systematycznie wzrasta w budżetach jednostek samorządu terytorialnego udział bezzwrotnych środków zagranicznych. Jednostki te są głównymi beneficjentami środków unijnych. Najwięcej bezzwrotnych środków zagranicznych jednostki samorządu terytorialnego pozyskały w 2009 r., finansując z nich ponad 24% wydatków inwestycyjnych JST ogółem. Jednak zbyt dużo jednostki te wydają na projekty infrastrukturalne, a zbyt mało na projekty innowacyjne. Jednostki samorządu terytorialnego powinny opisać swój potencjał rozwojowy i możliwości związane z wprowadzeniem instrumentów polityki przestrzennej pod względem dostosowania się do nowych wymogów UE, dotyczących aktualizacji rozwoju regionów i strategii zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie, projekty europejskie.

1. Wstęp

Celem opracowania¹ jest zbadanie znaczenia bezzwrotnych środków zagranicznych² jako źródła finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) z uwzględnieniem ich udziału w dochodach i wydatkach budżetowych JST i stopnia pokrycia wydatków inwestycyjnych JST. Ocenie poddano kierunki wykorzystania tych środków przez JST. Na koniec zwrócono uwagę na niektóre uwarunkowania

¹ Problematyka będąca przedmiotem niniejszego opracowania związana jest z badaniami prowadzonymi w ramach projektu badawczego własnego pt. „Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez sektor żywnościowy i jednostki samorządu terytorialnego. Analiza i rekomendacje” (Nr N N 114 171236). Projekt jest prowadzony przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Autorka jest kierownikiem tego projektu.

² Bezzwrotne środki zagraniczne to środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

pozyskania bezzwrotnych środków zagranicznych przez JST w kontekście zmian polityki spójności i polityki regionalnej w naszym kraju. W opracowaniu wykorzystano analizę opisową, analizę przyczynową i syntezę oraz indukcję i dedukcję.

2. Udział bezzwrotnych środków zagranicznych w dochodach i wydatkach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego

W latach 2004-2006 można zaobserwować dynamiczny wzrost dostępności JST do bezzwrotnych środków zagranicznych, gdyż zwiększył się udział tych środków w dochodach budżetowych JST łącznie z 0,9 do 3,9%, a w wydatkach budżetowych JST łącznie z 1,5 do 5,0%³. Załamanie tej tendencji nastąpiło w 2007 r., gdyż nastąpił spadek udziału bezzwrotnych środków zagranicznych w wydatkach budżetowych JST łącznie z 5,0% w 2006 r. do 4,2% w 2007 r. oraz wzrost udziału tych środków w dochodach budżetowych JST łącznie z 3,9 do 4,5%. Natomiast w 2008 r. w porównaniu z 2007 r. poziom udziału bezzwrotnych środków zagranicznych w dochodach budżetowych JST łącznie zmniejszył się z 4,5 do 3,7%, a w wydatkach budżetowych JST łącznie z 4,2 do 3,0%. Sytuacja jednak uległa zdecydowanej poprawie w 2009 r. w porównaniu z 2008 r., gdyż poziom udziału bezzwrotnych środków zagranicznych w dochodach budżetowych JST łącznie wzrósł z 3,7 do 8,9%, a w wydatkach JST łącznie z 3,0 do 8,3% (tab. 1 i 2).

Tabela 1. Udział bezzwrotnych środków zagranicznych w dochodach budżetowych poszczególnych kategorii JST w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JST razem	0,9	2,2	3,9	4,5	3,7	8,9
Gminy	–	2,7	3,1	2,8	2,0	3,2
M. st. Warszawa	–	0,1	0,7	1,1	3,1	2,5
Miasta na prawach powiatu	–	1,5	4,0	5,4	3,6	4,6
Powiaty	–	2,8	4,2	3,9	1,9	4,4
Województwa	–	3,3	10,5	14,0	15,9	44,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 roku – www.rio.gov.pl.

Opisane tendencje w 2007 i 2008 r. związane były z wystąpieniem opóźnień w przygotowaniu, rozpatrywaniu wniosków aplikacyjnych i podpisywaniu umów o dofinansowanie dotyczących projektów objętych nową perspektywą finansową na lata 2007-2013. Należy też dodać, że ze względu na obowiązujące zasady współfinansowania projektów, polegające najczęściej na refinansowaniu poniesionych wy-

³ W 2004 r. 43,7% bezzwrotnych środków zagranicznych stanowiły środki przedakcesyjne z UE, a 49,1% środki z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Tabela 2. Udział bezzwrotnych środków zagranicznych w wydatkach budżetowych poszczególnych kategorii JST w latach 2004-2009 w %

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JST razem	1,5	3,0	5,0	4,2	3,0	8,3
Gminy	1,5	2,5	3,4	2,3	1,6	3,3
M. st. Warszawa	–	0,2	1,3	0,5	1,1	1,4
Miasta na prawach powiatu	1,1	2,8	6,0	5,2	3,6	4,6
Powiaty	0,7	3,2	4,4	3,5	1,5	4,7
Województwa	6,8	9,0	14,3	14,1	11,0	41,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 roku – www.rio.gov.pl.

datków po zakończeniu i rozliczeniu projektu, wystąpiło tzw. przesunięcie czasowe, którego efektem było ponoszenie w poszczególnych latach wyższych wydatków na realizację projektów od kwot uzyskiwanych dochodów. Wydatki te najczęściej finansowane były środkami własnymi JST (w formie dochodów własnych, subwencji ogólnej) lub przychodami (w formie kredytów bankowych, emisji obligacji komunalnych) i zwracane z funduszy europejskich najczęściej w kolejnym roku.

Poszczególne kategorie JST w różnym stopniu pokrywały swoje wydatki bezzwrotnymi dochodami zagranicznymi. I tak największy poziom udziału tych środków finansowych wystąpił w budżetach województw samorządowych, a najmniejszy w gminach. Wydatki województw w 2009 r. aż w ponad 41% zostały pokryte bezzwrotnymi środkami zagranicznymi (w latach 2004-2008 w ok. 7-14%, przy czym w 2008 r. w 11%). Miasta na prawach powiatu pokryły bezzwrotnymi środkami zagranicznymi w latach 2004-2006 od 1,5 do 6,0% swoich wydatków, a w latach 2007-2008 od 3,6 do 5,2%; powiaty odpowiednio w latach 2004-2006 od 0,7 do 4,4% i w latach 2007-2009 od 1,5 do 4,7%, a gminy odpowiednio w latach 2004-2006 od 1,5 do 3,4% i w latach 2007-2009 od 1,6 do 3,3% (tab. 1 i 2).

3. Udział jednostek samorządu terytorialnego według ich kategorii w strukturze bezzwrotnych środków zagranicznych i kierunki wydatkowania tych środków

W latach 2004-2009 gminy miały najwyższy poziom udziału w dochodach i wydatkach budżetowych JST łącznie z bezzwrotnymi środkami zagranicznymi z wyjątkiem 2006 i 2007 r., kiedy to pod tym względem przodowały miasta na prawach powiatu. Jeśli chodzi o powiaty, to ich udział w dochodach z bezzwrotnych środków zagranicznych JST łącznie był wyższy niż w wydatkach, a w przypadku województw – w wydatkach pokrytych bezzwrotnymi środkami zagranicznymi przez JST łącznie (tab. 3 i 4).

Tabela 3. Udział poszczególnych kategorii JST w dochodach z bezzwrotnych środków zagranicznych JST łącznie w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JST razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gminy	44,1	53,4	35,1	26,9	23,0	41,9
M. st. Warszawa	–	0,2	1,3	1,8	6,0	6,5
Miasta na prawach powiatu	34,7	19,2	28,3	33,8	26,6	26,0
Powiaty	13,6	17,1	13,5	10,6	6,5	13,0
Województwa	7,6	10,1	21,7	26,9	37,9	12,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 roku – www.rio.gov.pl.

Tabela 4. Udział poszczególnych kategorii JST w wydatkach z bezzwrotnych środków zagranicznych JST łącznie w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JST razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gminy	44,3	37,2	29,9	24,1	23,2	41,7
M. st. Warszawa	–	0,6	1,7	0,8	2,6	6,8
Miasta na prawach powiatu	20,2	26,2	33,2	35,6	34,5	26,7
Powiaty	6,5	14,2	11,4	10,5	6,5	12,6
Województwa	29,0	21,9	23,8	29,0	33,2	12,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 roku – www.rio.gov.pl.

W latach 2004-2006 ponad 80-85% dochodów z bezzwrotnych środków zagranicznych JST ogółem stanowiły środki na inwestycje samorządowe, jednak w latach 2007-2009 poziom tego udziału był niższy, tj. ok. 60-77%, co oznacza, że JST realizowały w coraz większym stopniu tzw. projekty miękkie, a nie jedynie infrastrukturalne (tab. 5).

W latach 2004-2006 systematycznie wzrastał poziom udziału wydatków inwestycyjnych sfinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych, tj. z 7,9 do 20,2% dla JST łącznie. Jednak w 2007 r. wyniósł 16,0%, a w 2008 r. 8,8%, ale w 2009 r. wzrósł do 24,1%. Wyżej opisane tendencje wystąpiły w poszczególnych kategoriach JST, przy czym gminy pokryły bezzwrotnymi środkami zagranicznymi od 7,5% w 2004 r. do 16,1% w 2006 r. swoich wydatków inwestycyjnych, powiaty od 4,7% w 2008 r. do 19,8% w 2006 r., miasta na prawach powiatu od 7,6% w 2004 r. do 28,5% w 2006 r., a województwa od 9,3% w 2008 r. do 59,6% w 2009 r. (tab. 6).

Należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego preferują inwestycje mniejsze i łatwiejsze w realizacji, przy czym projekty infrastrukturalne nie zawsze są przemysłane (np. budowa aquaparku, stadionu, hali widowiskowo-sportowej, cen-

Tabela 5. Udział środków na inwestycje w dochodach z bezzwrotnych środków zagranicznych ogółem JST w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JST razem	85,0	84,6	80,6	77,0	59,6	70,4
Gminy	90,6	94,4	93,3	88,8	71,4	69,1
M. st. Warszawa	–	0,0	91,1	93,4	97,2	90,9
Miasta na prawach powiatu	96,7	87,7	91,2	91,2	90,2	86,7
Powiaty	72,7	55,8	60,7	62,0	48,1	57,5
Województwa	70,9	77,1	58,2	52,3	27,0	68,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 roku – www.rio.gov.pl.

trum konferencyjno-biznesowego). Inwestycje w infrastrukturę są dobre w krótkim okresie, bo generują popyt i miejsca pracy na czas budowy, ale w długim okresie przynoszą wysokie koszty związane z ich funkcjonowaniem. Do tego infrastruktura nie będzie w przyszłości czynnikiem prorozwojowym. A zatem, jeśli np. gmina będzie musiała pokrywać wysokie koszty utrzymania nowo wybudowanych obiektów infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków unijnych, to nie będzie mogła już uczestniczyć w inwestycjach generujących nowe miejsca pracy, nie będzie też jej stać na ulgi podatkowe dla inwestora szukającego miejsca na zbudowanie np. centrum badawczo-rozwojowego, bo będzie ponosiła wysokie koszty utrzymania stadionu czy aquaparku. Jednostki samorządu terytorialnego, jak również przedsiębiorcy zbyt mało zgłaszają projektów innowacyjnych, chociaż Polska pod względem innowacyjności zajmuje jedno z ostatnich miejsc w UE. Wiele jednak zależy od umiejętności planowania strategicznego i podejmowania przedsięwzięć innowacyjnych przez JST. A zatem projekty nie powinny być przygotowywane *ad hoc*, nie powinny też być jedynie łatwe i szybkie w realizacji i o widocznych efektach, gdyż nie chodzi o to, aby wydać środki unijne, lecz o to, aby przyniosły one możliwie jak największe pozytywne efekty dla gospodarki i dla zwiększenia poziomu jakości życia obywateli⁴.

Jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r. najwięcej bezzwrotnych środków zagranicznych przeznaczyły na: transport i łączność (ponad 23%) oraz na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (ponad 21%) i na pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (ponad 15%), z kolei w 2009 r. na: transport i łączność (ponad 23%), przetwórstwo przemysłowe (ponad 21%), gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (ponad 11%) oraz na pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (ok. 11%). Natomiast mniejsze znaczenie miały wydatki na kulturę fizyczną i sport, ochronę zdrowia, rolnictwo i łowiectwo (po ok. 3% – tab. 7).

⁴ Por. Polska niewłaściwie wykorzystuje środki unijne – rozmowa z K. Rybińskim, ekonomistą, wykładowcą w Szkole Głównej Handlowej, byłym wiceprezesem NBP, „Monitor Unii Europejskiej” 2010, nr 9(75), s. 10-11.

Tabela 6. Udział wydatków inwestycyjnych realizowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych ogółem JST w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JST razem	7,9	14,2	20,2	16,0	8,8	24,1
Gminy	7,5	13,5	16,1	11,1	5,8	11,0
M. st. Warszawa	–	1,5	8,0	2,1	4,9	6,9
Miasta na prawach powiatu	7,6	16,8	28,5	22,1	14,6	17,3
Powiaty	5,1	16,9	19,8	16,5	4,7	15,9
Województwa	16,7	15,0	21,7	22,1	9,3	59,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 roku – www.rio.gov.pl.

Tabela 7. Wydatki JST łącznie z bezzwrotnych środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2008 i 2009 r.

Wyszczególnienie	2008	2009	2008	2009
	w tys. zł		wskaźnik struktury w %	
Przetwórstwo przemysłowe	182 625	2 947 664	4,3	21,1
Administracja publiczna	227 816	382 144	5,3	2,7
Rolnictwo i łowiectwo	180 905	285 027	4,2	2,0
Pomoc społeczna	276 347	585 567	6,4	4,2
Oświata i wychowanie	244 327	833 510	5,7	6,0
Kultura fizyczna i sport	149 321	454 624	3,5	3,3
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	160 129	652 832	3,7	4,7
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	678 400	1 527 035	15,8	10,9
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	934 916	1 549 151	21,8	11,1
Transport i łączność	1 028 114	3 274 338	23,9	23,5
Ochrona zdrowia	-	457 840	-	3,3
Pozostałe	231 033	1 010 872	5,4	7,2
Razem	4 293 932	13 960 603	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 i 2009 roku – www.rio.gov.pl.

4. Ocena absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego

W latach 2008-2009 najbardziej aktywne w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu bezzwrotnych środków zagranicznych były JST z województwa śląskiego (w 2008 r. udział na poziomie 18,4% bezzwrotnych środków zagranicznych pozyskanych przez JST łącznie, a w 2009 r. 12,1%), małopolskiego (odpowiednio 12,1 i 8,6%), mazo-

wieckiego (odpowiednio 9,4 i 7,3%). Natomiast najmniej aktywne pod tym względem były JST z województwa lubuskiego (odpowiednio 2,2 i 4,9%), opolskiego (2,4 i 3,5%) i podlaskiego (odpowiednio 2,7 i 4,8% – tab. 8).

Pod względem poziomu udziału wydatków sfinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych w zrealizowanych wydatkach budżetowych JST łącznie na pierwsze miejsce w 2009 r. wysunęło się województwo lubuskie, na drugie województwo podlaskie, a na trzecie województwo świętokrzyskie, natomiast w 2008 r. na pierwszym miejscu pod tym względem było województwo śląskie, na drugim województwo małopolskie, a na trzecim województwo podkarpackie (tab. 8).

Tabela 8. Udział wydatków na programy i projekty realizowane przez JST z bezzwrotnych środków zagranicznych w wydatkach ogółem w poszczególnych województwach w 2008 i 2009 r.

Wyszczególnienie	2008	2009	2007	2008	2009
	udział wydatków z BŚZ danego województwa w wydatkach województw łącznie w %		udział wydatków z BŚZ w wydatkach ogółem JST z danego województwa w %		
Dolnośląskie	8,0	7,4	5,1	2,9	7,5
Kujawsko-pomorskie	6,2	4,8	3,8	3,5	7,9
Lubelskie	4,1	4,4	4,7	2,4	7,5
Lubuskie	2,2	4,9	4,9	2,6	14,7
Łódzkie	5,5	8,5	3,1	2,6	11,1
Małopolskie	12,1	8,6	4,2	4,4	8,7
Mazowieckie	9,4	7,3	1,9	1,6	3,6
Opolskie	2,4	3,5	4,0	2,9	11,7
Podkarpackie	6,4	5,9	4,3	3,8	9,5
Podlaskie	2,7	4,8	4,5	3,0	13,4
Pomorskie	5,5	5,5	5,8	2,7	7,5
Śląskie	18,4	12,1	5,6	4,9	9,1
Świętokrzyskie	3,0	4,9	4,1	3,0	12,4
Warmińsko-mazurskie	4,1	4,4	5,8	3,3	9,8
Wielkopolskie	5,9	8,2	4,4	2,0	7,9
Zachodniopomorskie	4,0	4,7	4,6	2,6	8,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 i 2009 r. – www.rio.gov.pl.

Polska nastawiła się na funkcję absorpcyjno-wdrożeniową polityki spójności, a zaniedbano funkcję strategiczną. A przecież fundusze europejskie winny wspierać rozwój i konkurencyjność regionów, a tym czasem strategię przygotowywane są pod fundusze, a nie dla rozwoju. Wynika to po części z sytuacji, że Polska nie była w wystarczającym stopniu przygotowana do absorpcji funduszy europejskich, wstępując do Unii Europejskiej w połowie perspektywy finansowej na lata 2000-2006. Jed-

nak nadal brakuje w naszym kraju nie tylko tradycji w planowaniu strategicznym w różnych dziedzinach, ale też w prowadzeniu polityki regionalnej⁵.

W latach 2004-2010 można zaobserwować dominację kryterium tempa absorpcji środków unijnych nad kryterium ich efektywnego wykorzystania. Nie są prowadzone analizy efektywnościowe w układzie programów operacyjnych ani też w przekrojach terytorialnych województw, gdzie wydatkowane są środki z różnych programów. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego publikuje np. rankingi województw ze względu na poziom wykorzystania środków unijnych i na tej też podstawie dokonywany jest podział środków rezerwy oraz środków niewykorzystanych.

Tabela 9. Podział Krajowej Rezerwy Wykonania na poszczególne województwa w ramach RPO

Lp.	Województwo	Przyznane środki w euro	Przyznane środki jako % wszystkich funduszy RPO dla danego województwa w %
1	Opolskie	54 156 945	12,7
2	Lubuskie	51 202 931	11,7
3	Wielkopolskie	48 248 915	3,8
4	Pomorskie	45 294 900	5,1
5	Podkarpackie	42 340 885	3,7
6	Małopolskie	39 386 870	3,1
7	Kujawsko-pomorskie	36 432 854	3,8
8	Świętokrzyskie	33 478 839	4,6
9	Łódzkie	30 524 824	3,0
10	Podlaskie	27 570 809	4,3
11	Warmińsko-mazurskie	24 616 794	2,4
12	Lubelskie	21 662 778	1,9
13	Mazowieckie	18 708 763	1,0
14	Dolnośląskie	15 754 748	1,3
15	Zachodniopomorskie	12 800 733	1,5
16	Śląskie	9 846 717	0,6

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – www.mrr.gov.pl z dnia 8.03.2011.

Dla programów operacyjnych, wdrażanych najszybciej i najefektywniej, przeznaczone są dodatkowe, niepodzielone wcześniej środki, które stanowią 3% kwoty przyznanej Polsce na lata 2007-2013 (tzw. Krajowa Rezerwa Wykonania). Wynosi ona 1,3 mld euro, z czego 512 mln euro przeznaczono na RPO. Warunkiem otrzymania dodatkowych środków było przekroczenie minimalnego progu wdrażania funduszy europejskich (tzw. kryterium dopuszczalności, które wynosiło 20% wykorzystania przyznanych na dany program funduszy do 31 grudnia 2010 r.). Kryterium to spełniły wszystkie województwa i o ostatecznej kwocie dla poszczególnych z nich decydowa-

⁵ Należy podkreślić, że województwa samorządowe, formułujące strategię rozwoju województwa i realizujące politykę rozwoju województwa, funkcjonują dopiero od 1999 r.

Tabela 10. Podział rezerwy dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Lp.	Województwo	Przyznane środki w mln euro	Przyznane środki jako % rezerwy środków programu
1	Warmińsko-mazurskie	60	20
2	Zachodniopomorskie	54	18
3	Opolskie	48	16
4	Podkarpackie	42	14
5	Kujawsko-pomorskie	36	12
6	Świętokrzyskie	30	10
7	Lubelskie	18	6
8	Pomorskie	12	4

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – www.mrr.gov.pl z dnia 8.03.2011.

ło miejsce w rankingu najlepiej realizowanych RPO⁶. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego najwięcej środków, tj. ponad 54 mln euro, przyznało województwu opolskiemu, a najmniej województwu śląskiemu – niecałe 10 mln euro (tab. 9).

Województwa samorządowe, a konkretnie zarządy województw, otrzymają także środki z rezerwy przeznaczonej dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (ponad 300 mln zł), bo jako instytucje pośredniczące poradziły sobie lepiej we wdrażaniu tego programu niż administracja centralna. Według zasad opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, rezerwa na ten program operacyjny trafi do najlepiej wdrażających ten program województw (tab. 10).

5. Uwarunkowania pozyskania bezzwrotnych środków zagranicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie finansowej 2014-2020

Bezzwrotne środki zagraniczne mają dla Polski istotne znaczenie, zwłaszcza w łagodzeniu skutków spowolnienia gospodarczego czy też rozwoju województw (zarówno biednych, jak i bogatych) i powinno nastąpić niewielkie wyrównanie różnic społeczno-gospodarczych między regionami. Jednak gdyby nie było środków unijnych, różnice te nie tylko by nie zmalały, ale wyraźnie by się zwiększyły⁷.

W nowej perspektywie finansowej nie będzie już tak znacznych środków finansowych dla JST jak w perspektywie finansowej na lata 2007-2013. Środki unijne będą przeznaczane na zagadnienia strategiczne i kluczowe, uwzględniające finansowanie tzw. biegunów wzrostu (głównie miast), czyli miejsc, w których koncentrowane będą największe inwestycje (zgodnie z zasadą spójności terytorialnej, a nie zasadą spójności społeczno-gospodarczej). Wyznaczone zostaną także tzw. obszary

⁶ Por. A. Pilarska, *Podzielono dodatkowe środki dla regionów*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 4, s. 8.

⁷ Zob. A. Pilarska, *Zbadano wpływ środków unijnych na gospodarki regionów*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 2, s. 49-51.

problemowe, niedysponujące np. dobrą dostępnością komunikacyjną. W związku z powyższym w ramach kolejnej perspektywy finansowej największe szanse na pozyskanie dofinansowania będą mieć JST stawiające na ponadlokalny czy też ponadregionalny wymiar planowanych przedsięwzięć. Nowe programy operacyjne będą tworzone na podstawie Średniookresowej Strategii Rozwoju 2011-2020 i Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r., która wskaże kierunki działań na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Władze samorządowe będą zobowiązane do tworzenia obszarów funkcjonalno-przestrzennych i opracowania wizji ich długookresowego rozwoju. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią obecnie ok. 10% powierzchni, a zgodnie z wymogami dyrektywy unijnej INSPIRE na poziomie zarówno kraju, jak i regionu trzeba będzie stworzyć infrastrukturę informacji przestrzennej. A zatem jednostki samorządu terytorialnego będą musiały brać aktywny udział w tworzeniu infrastruktury informacji przestrzennej (informacja przestrzenna to mapa wyjściowa danych o aktualnym studium uwarunkowań i miejscowych planach zagospodarowania), czyli geoportalu na terenie gminy, powiatu, województwa. Dlatego też już dzisiaj JST powinny opisać swój potencjał rozwojowy i możliwości związane z wprowadzeniem instrumentów polityki przestrzennej pod względem dostosowania się do nowych wymogów UE, dotyczących aktualizacji rozwoju regionów i strategii zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym powinny one uaktualnić swoją strategię rozwoju pod względem przyszłych inwestycji, które mogą wpływać na atrakcyjność danego miejsca (ważna jest specjalizacja, np. z turystyki)⁸.

Z myślą o efektywnej absorpcji środków unijnych przez Polskę w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 powstała Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie (z dnia 13 lipca 2010 r.). Strategia ta podkreśla wspieranie całych regionów w celu zwiększenia tzw. potencjału do absorpcji impulsów rozwojowych; wyznacza cele polityki regionalnej wobec poszczególnych terytoriów w kraju, w tym szczególnie obszarów miejskich i wiejskich; definiuje ich relacje w odniesieniu do innych publicznych systemów politycznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu. Dokument ten określa także sposób działania podmiotów publicznych, a szczególnie rządu i samorządów województw dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Przyjęcie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 powoduje konieczność dostosowania do jej zapisów samorządowych strategii rozwoju i w tym celu Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało specjalny „przewodnik dotyczący aktualizacji strategii rozwoju województw”⁹.

Pozyskanie środków unijnych przez województwa samorządowe również w kolejnej perspektywie finansowej pozwoli im nadal realnie kreować własną politykę rozwoju wskazaną w ich strategiach rozwoju. Problem jednak w tym, że Krajowej Strate-

⁸ Por. M. Pokrzycka-Walczak, *Jak samorzady mogą przygotować się do nowej perspektywy finansowej*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 2, s. 8-9.

⁹ Por. M. Pokrzycka-Walczak, *Trzeba rozwijać zdolności do zarządzania rozwojem regionu*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 2, s. 10-11.

gii Rozwoju Regionalnego nadano charakter rządowo-samorządowy i najpoważniejszym dylematem tego dokumentu jest zharmonizowanie czterech strategicznych procesów modernizacji państwa, czyli decentralizacji: funkcji państwa, finansów publicznych, programowania i zarządzania rozwojem regionalnym. W dokumencie tym zaproponowano decentralizację polityki regionalnej z poziomu centralnego na regionalny, ale nie zaproponowano mechanizmów włączenia i wzmocnienia pozycji partnerów lokalnych. Proponuje się również wprowadzić kontrakty terytorialne, ale nie wiadomo, jaki powinny one mieć charakter i zasięg i jaki ma być poziom środków finansowych na prowadzenie polityki regionalnej. W celu zbudowania sprawnego modelu instytucjonalnego polityki regionalnej w Polsce konieczne jest nowoczesne unormowanie polityki rozwojowej. W tym zaś celu niezbędne jest współdziałanie w ramach administracji rządowej ministra spraw wewnętrznych i administracji (kompetencje w zakresie organizacji terytorialnej i decentralizacji funkcji państwa), ministra finansów (kompetencje w zakresie organizacji i decentralizacji finansów publicznych), Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (kompetencje w zakresie zarządzania rozwojem regionalnym oraz wdrażania europejskiej polityki spójności), premiera i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (kompetencje w zakresie reformy zarządzania strategicznego państwem)¹⁰.

6. Podsumowanie

W latach 2004-2010 można było zaobserwować rosnące znaczenie bezzwrotnych środków zagranicznych w budżetach JST łącznie, jak również poszczególnych ich kategorii oraz stopień pokrycia wydatków inwestycyjnych JST tymi środkami. Ma to pozytywny wpływ na podnoszenie poziomu atrakcyjności inwestycyjnej JST, jak również poziomu życia jej mieszkańców. Ponadto zasady związane z przyznawaniem i wykorzystywaniem bezzwrotnych środków zagranicznych (np. metodyka zarządzania projektem europejskim) wymuszają na JST zmianę podejścia w procesach gospodarowania środkami finansowymi, w tym przede wszystkim zachęcają je do stosowania instrumentów służących podniesieniu efektywności i skuteczności podejmowanych decyzji. Do tych instrumentów należą wieloletnie planowanie finansowe powiązane z planowaniem strategicznym, którego rezultatem jest opracowanie odpowiedniej i realnej do realizacji dla danej JST strategii rozwoju czy też zastosowanie budżetu zadaniowego, instrumentów zarządzania płynnością finansową i zarządzania długiem JST.

Jednostki samorządu terytorialnego aktywnie uczestniczą w procesie absorpcji środków unijnych, przyczyniając się tym samym do wysokiej lokaty Polski wśród państw UE, którym pomoc unijna została przyznana. Warto też zwrócić uwagę na sukces władz samorządowych województwa (zarząd województwa) jako instytucji wdrażających regionalne programy operacyjne czy też instytucji pośredniczącej w

¹⁰ Por. J. Szlachta, J. Zaleski, *Kierunki polityki regionalnej Polski do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10, s. 40-45.

Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, który też stanowi zapowiedź wysokiego stopnia wykorzystania środków unijnych w perspektywie finansowej na lata 2007-2013, podobnie jak w perspektywie na lata 2004-2006. Jednak stopień wykorzystania bezzwrotnych środków zagranicznych nie może być jedynym kryterium oceny efektów pomocy publicznej udzielanej krajom członkowskim UE. Konieczne jest więc przeprowadzenie ewaluacji projektów europejskich na szczeblu centralnym zarówno przez instytucje zarządzające/pośredniczące, jak i przez beneficjentów tych środków, tj. JST, według kryterium skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości (ocena dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji, oraz osiągniętych efektów).

Literatura

- Chmielewska M., *Barierą jest biurokracja. Wykorzystanie funduszy europejskich*, „Monitor Unii Europejskiej” 2010, nr 5(71).
- Pilarska A., *Zbadano wpływ środków unijnych na gospodarki regionów*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 2.
- Pilarska A., *Podzielono dodatkowe środki dla regionów*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 4.
- Pokrzycka-Walczak M., *Jak samorządy mogą przygotować się do nowej perspektywy finansowej*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 2.
- Pokrzycka-Walczak M., *Trzeba rozwijać zdolności do zarządzania rozwojem regionu*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 2.
- Polska niewłaściwie wykorzystuje środki unijne – rozmowa z K. Rybińskim, ekonomistą, wykładowcą w Szkole Głównej Handlowej, byłym wiceprezesem NBP, „Monitor Unii Europejskiej” 2010, nr 9(75).
- Stan wykorzystania funduszy unijnych okiem eksperta*, „Monitor Unii Europejskiej” 2009, nr 4(58).
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej Polski do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.

THE IMPORTANCE OF EU FUNDS AS THE SOURCE OF FINANCING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ACTIVITY

Summary: From the beginning when Poland joined the European Union it has been possible to notice the growth of financial sources from the EU funds in the budgets of territorial self-government units. These entities, besides entrepreneurs, derive non-returnable financial sources for the realization of targets of cohesion policy of the European Union. In 2009 territorial self-government units in Poland won the most of these sources and financed over 24% of their investment expenditure. Concerning effective expenditure of financial sources from the EU funds in the present and future financial perspective, nowadays the territorial self-government units in Poland should define their development potential and the ability to introduce in practice spatial policy instruments according to EU requirements. Thanks to that they should be able to absorb EU funds for realizing local and regional projects also in the new period of programming 2014-2020.