

*Dagmara Hajdys**

PROGRAMY STRUKTURALNE UNII EUROPEJSKIEJ SKIEROWANE DO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Finanse samorządowe stanowią integralną część finansów publicznych, obejmują one zjawiska i procesy związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych postawionych do dyspozycji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wyodrębnienie sektora samorządowego w sektorze finansów publicznych pociągnęło za sobą konieczność zbudowania nowego systemu finansowania poszczególnych szczebli administracji zarówno rządowej jak i samorządowej. Przebudowa tego systemu przebiegała dwuetapowo. Pierwszy etap związany był z procesem reaktywowania podstawowej jednostki samorządowej – gminy w 1990 r. Drugi to kolejny etap reformy administracji państwa i powołanie do funkcjonowania kolejnych szczebli samorządowych powiatu i województwa. Przecobrażenia te wpłynęły w istotny sposób na stopień zainteresowania zagadnieniami z zakresu finansów samorządowych. Dla prawidłowego funkcjonowania samorządu istotne znaczenie miało ukształtowanie podstaw prawnych systemu finansów publicznych gwarantujących realizację wytyczonych celów, określenie zasad prowadzenia gospodarki finansowej, ale także określenie reguł i zasad sprawnego systemu kontroli i nadzoru.

Samorząd terytorialny został powołany do realizacji określonych zadań, które zmierzają wprost do zaspokojenia zbiorowych potrzeb lokalnych zbiorowości. W celu realizacji tych zadań wyposażono gminy w osobowość prawną, dzięki której mogą wykonywać zadania publiczne we własnym imieniu i na własny rachunek. Z mocy prawa wskazano także źródła dochodów niezbędne do wykonywania nałożonych zadań. Realizacja zadań samorządu terytorialnego wymaga posiadania odpowiednich środków finansowych. Redystrybucja środków publicznych na cele ogólnopństwowe i lokalne decyduje o stopniu decentralizacji finansów. Niezależnie jednak od tego, jakie są relacje między wymienionymi ogniwami finansów publicznych, generalnie w większości krajów występuje niedobór środków publicznych.

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

Na szczeblu lokalnym oznacza to konieczność podejmowania przez władzę terytorialną działań zmierzających do pozyskiwania innych środków finansowych niż budżetowe. Przepisy prawa stwarzają możliwości pozyskiwania tych środków i wskazują ich źródła.

Jednym ze sposobów powszechnie stosowanym przez jednostki samorządu terytorialnego na świecie jest pozyskiwanie niezbędnych środków finansowych z systemu bankowego w postaci kredytów i pożyczek lub też poprzez rynek kapitałowy w postaci emisji obligacji komunalnych. Cieszą się one dużą popularnością na rynku kapitałowym i traktowane są jako papiery wartościowe o dużej wiarygodności, nieznacznie niższej niż obligacje skarbowe.

Inną drogą ubiegania się o środki finansowe są środki pochodzące z Unii Europejskiej. Najważniejszym elementem polityki europejskiej dla interesów jednostek samorządu terytorialnego jest polityka rozwoju regionalnego. W Polsce znajduje się ona w szczególnej sytuacji. Z jednej strony wynika to z systemowej reformy administracyjnej, z drugiej zaś z konieczności dostosowania celów, zakresu i narzędzi tej polityki do standardów prawa europejskiego.

Polska jako największy kraj spośród dziesięciu państw wchodzący do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. obiektywnie potrzebuje najwięcej środków finansowych na likwidowanie dysproporcji regionalnych i realizację innych celów polityki regionalnej. Z tego względu zasiloną zostanie dwoma podstawowymi instrumentami wsparcia swojej polityki regionalnej. Po pierwsze, są to specjalne środki przedakcesyjne (pomocowe) przeznaczone dla różnych podmiotów za pośrednictwem programów PHARE, SAPARD oraz ISPA, które w części wykorzystywane będą także w okresie naszego członkostwa, tj. do końca 2006 r., obecnego okresu planowania perspektywicznego budżetu Unii. Po drugie, są to fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności Unii Europejskiej. Wielkość środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest nieporównywalnie większa od środków przedakcesyjnych, to jednak makroekonomiczne cele dla których mogą być wykorzystane środki z funduszy strukturalnych są ograniczone¹.

Fundusz Spójności nie jest funduszem strukturalnym ani regionalnym; jest to fundusz, z którego mogą korzystać jedynie te państwa członkowskie, gdzie istnieje duże, występujące w skali całego kraju, zapotrzebowanie na rozwój sieci komunikacyjnych oraz inwestycji poprawiających stan środowiska naturalnego. Zapewnia on bezpośrednie finansowanie dla dużych projektów inwestycyjnych w sektorze transportu oraz ochrony środowiska, a alokacja środków odbywa się na szczeblu krajowym zgodnie z narodowymi priorytetami dotyczącymi tego rodzaju inwestycji. Fundusz Spójności działa razem z funduszami strukturalnymi.

¹ W. Miemiec, M. Lis, *Zasady wykorzystania środków przedakcesyjnych i akcesyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2, s. 7.

Podstawowe znaczenie mają cztery fundusze, o różnych cechach charakterystycznych i różnych zadaniach. Każdy z funduszy może finansować odmienne rodzaje działalności:

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF) finansuje inwestycje infrastrukturalne, inwestycje tworzące nowe miejsca pracy, lokalne projekty rozwojowe oraz wsparcie dla małych firm. W ramach tego Funduszu dziedzinami wsparcia będą:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, jak też działalność średnich i małych przedsiębiorstw,
- rentowne inwestycje produkcyjne umożliwiające tworzenie lub utrzymanie trwałego zatrudnienia,
- infrastruktura
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury,
- ochrona i poprawa stanu środowiska,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego.

2. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) wspiera powrót na rynek pracy osób bezrobotnych i grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, przede wszystkim poprzez działalność szkoleniową oraz systemy pomocy przy rekrutacji personelu. Dziedzinami wsparcia tego Funduszu są:

- aktywna polityka rynku pracy,
- przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego,
- kształcenie ustawiczne,
- doskonalenie kadr gospodarki, (potencjału adaptacyjnego) oraz rozwój przedsiębiorczości,
- zwiększanie dostępu i uczestnictwa kobiet na rynku pracy.

3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) finansuje działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz pomoc dla rolników, zwłaszcza w regionach opóźnionych w rozwoju. Dziedziny wsparcia to:

- rozwój i modernizacja terenów wiejskich,
- wspieranie inicjatyw służących zmianom struktury zawodowej na wsi (w tym kształcenie zawodowe rolników i ich przekwalifikowania do innych zawodów),
- wspomaganie działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności produktów rolnych,
- restrukturyzacja oraz dostosowanie potencjału produkcyjnego gospodarstw do wymogów rynku,
- pomoc przy osiedlaniu się młodych rolników,
- wspieranie rozwoju ruchu turystycznego i rzemiosła,
- rozwój i eksploatacja terenów leśnych,
- inwestycje w ochronę środowiska,
- wyrównywanie szans gospodarstw położonych na terenach górzystych i terenach dotkniętych kataklizmami.

4. Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa (FIFG) pomaga w dostosowaniu oraz unowocześnieniu sektora rybołówstwa. Dziedzinaми FIFG są:

- rozwój hodowli ryb,
- rozwój infrastruktury portów rybackich oraz ich wyposażenie w niezbędne zaplecze i urządzenia,
- restrukturyzacja i unowocześnienie floty rybackiej oraz metod połowu i przetwarzania ryb,
- podnoszenie konkurencyjności produktów rybnych i ich promowanie na rynku.

Środki funduszy strukturalnych ogólnie przeznacza się na:

- poprawę konkurencyjności regionów biedniejszych,
- zwiększanie i rozwój zatrudnienia w całej unii,
- zapewnienie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i wiejskich².

Środki funduszy strukturalnych UE są rozdzielane i wydatkowane w kilkuletnich okresach, noszących miano „okresów programowania”. Obecny okres programowania trwa od początku 2000 do końca 2006 r. Każdy okres programowania rządzi się innymi zasadami i metodami dotyczącymi alokacji środków funduszy, posiada specyficzne cele funduszy oraz wytyczne dotyczące realizacji założonych celów. Zasady i metody opierają się na doświadczeniach związanych z wdrażaniem programów w poprzednich okresach programowania.

W obecnym okresie programowania obowiązują trzy cele funduszy strukturalnych:

Cel 1: wspieranie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju.

Jest to „cel terytorialny”, tzn. dotyczy jedynie wyznaczonych regionów. Region zostaje zaliczony do regionu Celu 1, jeśli wartość PKB na głowę mieszkańca jest niższa niż 75% średniej unijnej. Obecnie w tych rejonach mieszka ponad 20% ludności Unii Europejskiej. Budżet na ten cel wynosi ponad 2/3 środków strukturalnych, tj. 135,6 mld euro³.

Cel 2: wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów przemysłowych, wiejskich, miejskich oraz zależnych od rybołówstwa stojących w obliczu problemów strukturalnych.

Zaliczany jest także do „celów terytorialnych” i dotyczy określonych regionów posiadających ściśle określone cechy strukturalne. Celem tym objętych jest ok. 18% populacji UE, zaś budżet na lata 2000–2006 wynosi 21,1 mld euro.

² *Nasza Unia, Fundusze Strukturalne*, dodatek do „Puls Biznesu” z 30 kwietnia 2004, nr 84, s. 14.

³ A. Ryszkiewicz, *Fundusze strukturalne UE*, Warszawa 2000, s. 26 i n.

Cel 3: dostosowanie i unowocześnienie systemu oświaty, szkolenia i zatrudnienia.

Nie jest to cel terytorialny, tylko tematyczny, tzn. nie jest ograniczony do określonych regionów. Na ten cel w latach 2000–2006 przyznano środki w wysokości 24,5 mld euro⁴.

W ramach celu 1 i celu 2 mogą być wykorzystywane wszystkie cztery fundusze strukturalne, natomiast metody programowania oraz stopień wykorzystania poszczególnych funduszy może być różny w zależności od cech charakterystycznych dla danego regionu. Cel 3 obejmuje tylko jeden fundusz – Europejski Fundusz Społeczny⁵.

Istotnym ustaleniem dotyczącym funduszy jest maksymalna skala udziału środków unijnych dla poszczególnych celów i w ramach prowadzonych przedsięwzięć. Jest to 75% kosztów w ramach celu 1, do 50% całkowitych kosztów z celów 2 i 3 oraz do 80% kosztów dla inwestycji realizowanych z Funduszu Spójności. Ponadto w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich łączna pomoc strukturalna nie może przekroczyć 4% PKB tego państwa. Dodatkowe zawężenie skali dotyczy tych przedsięwzięć inwestycyjnych, które będą generowały znaczący zysk netto. Wówczas dla celu 1 wkład unijny nie może stanowić ponad 40%, a dla celu 2 – 25% całkowitego kosztu⁶.

W latach 2000–2006 na cele polityki regionalnej przeznaczono kwotę w wysokości 213 mld euro. Unia Europejska określa wytyczne odnośnie do programów i projektów finansowanych z jej środków oraz ustala priorytety w zakresie polityki gospodarczej i strukturalnej. Środki unijne przyznawane są jedynie na zasadzie współfinansowania. Dlatego też uwzględnienie w polityce gospodarczej priorytetów wytyczonych przez Unię Europejską leży w interesie krajów członkowskich. W Polsce kierunkowe wskazania dotyczące przeznaczenia pomocy zawiera dokument *Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2004–2006*, przygotowane na podstawie Narodowego Planu Rozwoju.

Realizacja *Podstaw wsparcia Wspólnoty w Polsce w latach 2004–2006* będzie się odbywać z zaangażowaniem funduszy strukturalnych UE oraz uzupełniających je środków krajowych. Z Unii Europejskiej pochodzić będzie 8,3 mld euro. Aby sięgnąć po unijne środki, strona polska będzie musiała zapewnić współfinansowanie w kwocie 5,5 mld euro. Składają się na nią środki budżetu państwa w wysokości 3,1 mld euro oraz nakłady prywatnych przedsiębiorstw na pokrycie kosztów dofinansowywanych projektów w wysokości 2,4 mld euro.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Na podstawie materiałów informacyjnych o Funduszach UE Urzędu Miasta Łodzi, s. 8.

⁶ W. Miemieć, M. Lis, *op. cit.*, s. 17.

Dodatkowo inwestycje strukturalne finansowane będą również z Funduszu Spójności w kwocie 4,2 mld euro. Szacuje się, że łączna suma środków, która zasili najsłabsze ogniwa naszej gospodarki, wynosić może 19,2 mld euro⁷. Szacunkowy podział środków prezentuje tab. 1.

Tabela 1

Szacunkowy podział środków UE na programy w Polsce w latach 2004–2006

Pieniądze Strukturalne	
Źródła finansowania	Szacunkowa kwota (w mld euro)
Środki publiczne z zasobów funduszy strukturalnych UE	8,3
Środki publiczne z zasobów krajowych	3,1
Środki prywatne	2,4
Podział pieniędzy	
Fundusz Spójności	4,2
Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	0,2
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	1,2
Europejski Fundusz Społeczny	1,9
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	4,9

Źródło: M. Niewinowska, *Miliardy euro dla instytucji i firm*, „Puls Biznesu” z 30 kwietnia 2004, nr 84, s. 14.

W polskich warunkach wszystkie regiony zostały zaliczone do celu 1. Każdy region odpowiada jednemu województwu i zobowiązany jest do przygotowania Regionalnego Programu Operacyjnego, opisującego, w jaki sposób zostaną wykorzystane środki z funduszy strukturalnych. Za przygotowanie tych programów odpowiada samorząd wojewódzki. Przygotowanie tych programów jest procesem skomplikowanym, toteż od jednostek samorządu terytorialnego wymagać się będzie rzetelności oraz terminowości.

Część prac mamy już za sobą: ustalono przez Komisję Europejską regiony – województwa, zaliczone do celu 1, opracowano Narodowy Plan Rozwoju. Programy Operacyjne przygotowane przez samorządy muszą być spójne z Podstawami Wsparcia Wspólnoty oraz Narodowym Planem Rozwoju. Regionalny Program Operacyjny powinien zawierać opis ustaleń administracyjnych dotyczących realizacji programu, a także:

- priorytety wybrane do danego programu, a także oczekiwane rezultaty działania w ramach tych priorytetów;
- opis, w jaki sposób planowana jest realizacja priorytetów;

⁷ M. Niewinowska, *Miliardy euro dla instytucji i firm*, „Puls Biznesu” z 30 kwietnia 2004, nr 84, s. 14.

– indykatywny plan finansowy, zawierający informacje o wielkości środków przyznanych na każdy priorytet oraz źródle ich pochodzenia⁸.

Zarządzanie tymi programami jest zdecentralizowane. Programem w całości zarządzają władze kraju poprzez upoważnione agendy np. dla jednostek samorządu terytorialnego ubiegających się o środki finansowe z Funduszu Spójności.

Przygotowane projekty przez jednostki samorządowe najczęściej dotyczyły takich inwestycji, jak:

- 1) modernizacji i budowy miejskich systemów wodociągowych oraz zakładów uzdatniania wody, niekontrolowanych źródeł ścieków;
- 2) budowy i modernizacji wałów przeciwpowodziowych;
- 3) modernizacji oraz rozbudowy miejskich systemów ciepłowniczych, przekształcenia istniejącego systemu opalania;
- 4) modernizacji istniejących i rekultywacji nieczynnych składowisk;
- 5) zapewnienie dostępu do Internetu w szkołach, miejskich bibliotekach kultury, domach kultury.

W ramach tego programu w ciągu trzech lat programowania i pięciu wydatkowania do jednostek samorządu terytorialnego wpłynie blisko 3 mld euro, a po dołożeniu środków samorządowych będzie to kwota blisko 4,5 mld euro⁹.

Właściwe wykorzystanie tych środków będzie znajdować się jedynie w gestii samorządów, czy w sposób prawidłowy i terminowy sporządzą własne programy operacyjne. Innym problemem obok formalnego przygotowania będzie kwestia własnego współfinansowania.

W dużej mierze zależeć to będzie od stopnia zadłużenia i umiejętności pozyskania środków bądź to w ramach systemu bankowego lub rynku kapitałowego.

Dagmara Hajdys

THE STRUCTURAL PROGRAMMS OF EUROPEAN UNION FOR THE LOCAL GOVERNMENT

The article is about structural funds of UE for Poland and for the local government. Discuss bind investmenty aims embrace structural funds of UE. Imperf activity indispensale to work investmenty programms finances for structural funds of UE and sums that the government and the local government will get in 2000-2006 years.

⁸ Na podstawie materiałów informacyjnych o Funduszach UE Urzędu Miasta Łodzi, s. 9.

⁹ J. Olbrycht, *Alert dla samorządów*, „Wspólnota” z 22 marca 2003, nr 6, s. 21 i n.