

*Krzysztof Galuszka**

**ZDOLNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
DO ABSORPCJI ŚRODKÓW Z FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ
NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO**

WSTĘP

W wyniku przystąpienia Polski, 1 maja 2004 r., do Unii Europejskiej jednostki samorządu terytorialnego zyskały potencjalny dostęp do nowego, bezzwrotnego źródła finansowania, jakim są środki przeznaczone na realizację polityki regionalnej z budżetu Unii (wprawdzie przed dniem akcesji środki te były już dostępne w postaci dotacji z funduszy PHARE, SAPARD i ISPA, to jednak można mówić o nowej sytuacji chociażby ze względu na skalę tych środków czy miejsce podejmowania decyzji o zakwalifikowaniu projektu do dofinansowania). Polityka regionalna jest drugą co do wielkości przeznaczanych środków (po polityce rolnej) dziedziną wspólnej interwencji Unii Europejskiej. Celem tej polityki jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty, poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju nie tylko pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi, ale również poszczególnymi regionami¹.

Środki na realizację tych celów pochodzą z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Socjalnego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa), które przeznaczone są na realizację trzech celów priorytetowych (1 – wspieranie

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

¹ Por. *Traktat Ustanawiający Wspólną Europejską*, art. 158–162, za: I. C. Kamiński, *Unia Europejska. Podstawowe akty prawne*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 149–151. Szerzej na temat polityki regionalnej Unii Europejskiej oraz funduszy strukturalnych w: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000 oraz D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, TWIGGER, Warszawa 2003.

rozwoju oraz dostosowań strukturalnych regionów zapóźnionych, 2 – rekonwersję gospodarczą i społeczną regionów przeżywających trudności strukturalne, 3 – modernizację systemów oświaty, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia oraz zwiększenia konkurencyjności sektora rybołówstwa i utrzymania równowagi między wielkością połowów, a dostępnymi zasobami rybołowczymi) oraz czterech Inicjatyw Wspólnotowych (INTERREG III, LEADER+, EQUAL, URBAN). Ponadto cele te finansowane są z Funduszu Spójności².

1. FUNDUSZE STRUKTURALNE UNII EUROPEJSKIEJ DOSTĘPNE W POLSCE W LATACH 2004–2006

Polska została zakwalifikowana do korzystania ze środków z funduszy strukturalnych w ramach Celu 1. Łączna kwota środków unijnych przewidzianych do zaangażowania w Polsce w latach 2004–2006 wynosi 11 368,6 mln euro, z czego 7635,3 mln euro pochodzić będzie z funduszy strukturalnych Unii, a 3733,3 mln euro Funduszu Spójności. Środki te mogą być wydatkowane w latach 2004–2009, a w przypadku Funduszu Spójności do 2010 r. Natomiast od roku 2007 dostępne będą nowe środki w ramach kolejnego programu rozwojowego polityki strukturalnej na lata 2007–2013.

Środki pochodzące z czterech funduszy strukturalnych Unii Europejskiej będą wydatkowane w kwocie 7320,7 mln euro, w ramach następujących programów operacyjnych³:

- Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (1300 mln euro), celem programu jest poprawa pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki w warunkach otwartego rynku.
- Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich (1270,4 mln euro), celem programu jest budowa otwartego i opartego na wiedzy społeczeństwa, poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy.
- Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich (1055 mln euro), celem programu jest poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.
- Sektorowy Program Operacyjny – Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (178,6 mln euro), celem programu jest stworzenie racjonalnej gospodar-

² Por. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004, s. 150–162.

³ Por. *Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Bruksela–Warszawa, grudzień 2003 r., www.mgpips.gov.pl.

ki żywymi zasobami wód i poprawa efektywności sektora rybackiego oraz podniesienie konkurencyjności polskiego rybactwa i przetwórstwa rybnego.

- Sektorowy Program Operacyjny – Transport i Gospodarka Morska (627,2 mln euro), celem programu jest przekształcenie systemu transportowego w Polsce i zapewnienie jego spójności przestrzennej zarówno w skali kraju jak i z dotychczasowym systemem transportowym Unii Europejskiej.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (2869,5 mln euro), celem programu jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z gospodarkami pozostałych państw Unii Europejskiej.
- Program Operacyjny – Pomoc Techniczna (20 mln euro), celem programu jest umożliwienie sprawnego i przejrzystego systemu wdrażania wymienionych wyżej programów.

Ponadto środki pochodzące z czterech funduszy strukturalnych, w kwocie 314 mln euro, zostaną przeznaczone na realizację dwóch Inicjatyw Wspólnoty:

- INTERREG III – program promujący współpracę przygraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną, służący wzmocnieniu harmonijnego i zrównoważonego rozwoju całego obszaru Wspólnoty,
- EQUAL – program finansujący współpracę ponadnarodową służącą promowaniu nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.

Natomiast środki z Funduszu Spójności przeznaczone będą (po 50% przyznanej kwoty) na realizację projektów transportowych i projektów z zakresu infrastruktury ochrony środowiska.

2. CZYNNIKI DETERMINUJĄCE ABSORPCJĘ UNIJNYCH ŚRODKÓW POMOCOWYCH

Proces pozyskiwania przyznanych przez Unię Europejską środków pomocowych jest skomplikowaną procedurą biurokratyczną. Wykorzystanie przyznanych limitów środków pomocowych uzależnione jest od:

- przedstawienia, a następnie prawidłowej realizacji i rozliczenia wystarczającej liczby projektów, które kwalifikują się do dofinansowania;
- stworzenia sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i kontroli przyznawania i wykorzystania środków pomocowych.

Ciężar przygotowania odpowiednich projektów, możliwych do zakwalifikowania do dofinansowania ze środków unijnych, spoczywa na „beneficjentach końcowych”, do których zalicza się m. in. jednostki samorządu terytorialnego.

Ryzyko niewykorzystania przyznanego limitu środków unijnych przez „beneficjentów końcowych” może wynikać z:

- braku projektów – potencjalni „beneficjenci końcowi” nie występują o dofinansowanie, uznając, że nie są w stanie spełnić stawianych wobec nich wymagań;

- niezakwalifikowania projektów – projekty zostały sporządzone niezgodnie z obowiązującymi zasadami; zostały złożone po terminie; lokalne preferencje w zakresie realizacji przedsięwzięć są rozbieżne z preferencjami stanowiącymi podstawę dofinansowania ze środków unijnych;

- nieprawidłowego wykonania projektu – projekt został zrealizowany niezgodnie z założeniami zawartymi we wniosku stanowiącym podstawę przyznania środków, w tym wydłużono okres jego realizacji;

- finansowania projektu – „beneficjent” nie zgromadził odpowiednich środków na sfinansowanie udziału własnego w realizowanym projekcie; nie zgromadził środków na sfinansowanie wydatków, które nie mogą być uznane za kwalifikowane a są niezbędne do poniesienia dla realizacji projektu; nie zgromadził środków na prefinansowanie projektu w zakresie przyznanых środków pomocowych, które przekazywane są na zasadzie refundacji poniesionych wydatków;

- rozliczenia projektu – dokumentacja dotycząca realizacji projektu i jej zakończenia została sporządzona w sposób nieprawidłowy, w tym brak jest prawidłowego rozliczenia poniesionych wydatków.

Ciężar przygotowania sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i kontroli środków spoczywa przede wszystkim na „instytucjach zarządzających”, „instytucjach pośredniczących” i „instytucjach płatniczych”. Są nimi przede wszystkim organy administracji rządowej, spośród organów samorządowych jedynie urzędy marszałkowskie pełnią wybrane funkcje w ramach zarządzania środkami unijnymi i kontroli ich wykorzystania. Celem tego systemu jest zarówno właściwe kwalifikowanie zgłaszanych projektów (zwłaszcza pod kątem wypełnienia wymogów formalnych) oraz właściwe rozliczenie wykonania projektu. „Instytucja płatnicza” powinna ponadto zapewnić szybki dopływ środków pomocowych do „beneficjentów końcowych” tak, aby mogli oni terminowo wywiązać się z zobowiązań zaciągniętych na prefinansowanie projektów.

Sprawny system kontroli i efektywnego zarządzania projektami powinni stworzyć również „beneficjenci końcowi”, np. w formie komórek audytu wewnętrznego. Pozwoli to wyeliminować potencjalne nieprawidłowości w trakcie realizacji projektów⁴.

⁴ Szerzej na temat wymagań w zakresie zarządzania środkami unijnymi i kontroli ich wydatkowania w: B. Bakalarska, K. Czerwiński, *Zasady wykorzystywania funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, InfoAudit Sp. z o.o., Warszawa 2004.

Wyniki kontroli na temat przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w okresie od 1 września do 15 grudnia 2003 r., wskazują, iż „administracja publiczna – pomimo podjętych działań – nie jest jeszcze należycie przygotowana do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych”⁵. Do głównych przyczyn tego stanu rzeczy zaliczono: opóźnienia w negocjacjach z Komisją Europejską, brak niezbędnych regulacji prawnych, niewdrożenie przez Ministerstwo Finansów systemu monitorowania i kontroli funduszy strukturalnych (SIMIK), brak wystarczającej liczby odpowiednio przygotowanych kadr, a w konsekwencji brak projektów zakwalifikowanych do realizacji⁶.

3. PROGRAMY PRZEDAKCESYJNE JAKO FORMA PRZYGOTOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DO POZYSKIWANIA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Uczestnictwo w opracowaniu i realizacji projektów współfinansowanych ze środków programów przedakcesyjnych dostarczyło przyszłym „beneficjentom końcowym” odpowiednich doświadczeń w zakresie wypełniania wymagań unijnych, co zdecydowanie ogranicza ryzyko niewykorzystania środków pomocowych. W latach 2000–2003 Województwo Śląskie pozyskało środki z funduszy Unii Europejskiej na finansowanie polityki regionalnej w ramach następujących programów⁷:

Phare 2000 – Spójność Społeczno-Gospodarcza (35,43 mln euro) z przeznaczeniem na:

- rozwój zasobów ludzkich (5,72 mln euro),
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (6,47 mln euro),
- infrastrukturę około biznesową na Śląsku (3,75 mln euro),
- drogę do lotniska w Pyrzowicach (15,17 mln euro),
- fundusz dotacji dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (4,32 mln euro).

Phare 2001 – Spójność Społeczno-Gospodarcza (21,26 mln euro) z przeznaczeniem na:

⁵ Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej, Warszawa, marzec 2004 r., www.nik.gov.pl.

⁶ Por. *ibidem*.

⁷ Por. E. Bieńkowska, *Programy przedakcesyjne jako element przygotowania regionów do uczestnictwa w polityce regionalnej Unii Europejskiej*, Katowice, maj 2003 r., www.mgpips.gov.pl.

- rozwój zasobów ludzkich (2,27 mln euro),
- modelowe przekształcenie zdegradowanego obszaru przemysłowego w strefę aktywności społeczno-gospodarczej w Tychach (3 mln euro),
- rozwój infrastruktury transportowej (11,5 mln euro),
- budowę centrum przedsiębiorczości „Śląski Zamek Sztuki i Przedsiębiorczości” w Cieszynie (2 mln euro),
- rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw (1,85 mln euro),

Phare 2003 – Spójność Społeczno-Gospodarcza (13,51 mln euro) głównie z przeznaczeniem na realizację projektu „Nowe Gliwice – przekształcenie terenów przemysłowych w strefę przedsiębiorczości” (9,51 mln euro).

Phare Cross-Border Cooperation (5,75 mln euro) z przeznaczeniem na realizację programów:

- Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC Polska-Czechy 2000
- „Modernizacja dróg do przejść granicznych w rejonie Cieszyna” (2 mln euro),
- Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC Polska-Czechy 2001
- „Modernizacja układu komunikacyjnego w kierunku przejść granicznych: Pietraszyn-Sudice i Chałupki-Bohumin” (2 mln euro),
- Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC Polska-Słowacja 2002 – „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 945 Jeleśnia – granica Państwa stanowiącej dojazd do polsko-słowackiego drogowego przejścia granicznego Korbielów-Orawska Polhora” (1,75 mln euro),

RIS-Silesia (0,34 mln euro) – projekt regionalnej strategii innowacji realizowany od listopada 2001 r.

PRELUDE – Wspieranie Lokalnego i Regionalnego Rozwoju Gospodarki Cyfrowej w Europie (0,13 mln euro).

PLATO-Silesia (0,13 mln euro).

Pomoc w przygotowaniu, kierowaniu i realizacji projektów w ramach Europejskich programów wsparcia (0,12 mln euro).

4. STAN PRZYGOTOWANIA PROJEKTÓW PRZEWIDZIANYCH DO DOFINANSOWANIA ZE ŚRODKÓW UNIJNYCH NA TERENIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Pomimo braku odpowiednich regulacji prawnych związanych z wdrażaniem na terenie Polski programów strukturalnych Unii Europejskiej, na terenie województwa śląskiego podjęto prace nad stworzeniem bazy projektów przeznaczonych do współfinansowania ze środków funduszy strukturalnych. Wydział Programowania Rozwoju i Funduszy Europejskich Urzędu

Marszałkowskiego wdrożył system komputerowy PARTNER, który służy nie tylko do ewidencji projektów objętych Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego, ale również do komunikowania się pomiędzy Urzędem Marszałkowskim a osobami odpowiedzialnymi za przygotowanie projektów w zainteresowanych podmiotach – potencjalnych „beneficjentach końcowych”.

W ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego przyznano do wykorzystania w latach 2004–2006 na terenie województwa śląskiego kwotę 279,9 mln euro (9,75% ogółu środków przewidzianych na realizację tego programu w Polsce). Środki te stawiane będą w trzech rocznych transzach po ok.: 23,3% w 2004 r., 33,3% w 2005 r., 43,3% w 2006 r. Na dzień 26 maja 2004 r., w bazie PARTNER zarejestrowanych było 801 projektów przewidzianych do sfinansowania w ramach tego programu, na łączną kwotę około 4,4 mld euro, tj. blisko 16-krotnie wyższą od środków przewidzianych do wykorzystania. Przy czym 28 projektów uznano za gotowe, a ich wartość przekroczyła 52 mln euro (80% środków przewidzianych do wykorzystania w 2004 r.). Ponadto 156 projektów, na kwotę ponad 1,1 mld euro, jest na ukończeniu, a 269 projektów na łączną kwotę ponad 1,4 mld euro jeszcze nie sklasyfikowano. Strukturę projektów według stopnia ich przygotowania przedstawia tab. 1.

Tabela 1

Struktura projektów przygotowywanych w województwie śląskim do sfinansowania ze środków z Unii Europejskiej (stan na 26 maja 2004 r.) według stopnia przygotowania

Stopień przygotowania projektów	Liczba projektów		Wartość projektów	
	w szt.	w %	w mln euro	w %
Projekty gotowe	28	3,50	52,4	1,19
w tym samorządowe	27	3,37	49,7	1,13
Projekty na ukończeniu	156	19,48	1 159,8	26,38
w tym samorządowe	148	18,48	978,2	22,25
Projekty w fazie tworzenia	96	11,99	239,4	5,45
w tym samorządowe	91	11,36	185,6	4,22
Projekty w fazie koncepcji	253	31,59	1 543,6	35,11
w tym samorządowe	251	31,34	1 503,6	34,20
Projekty niesklasyfikowane	269	33,58	1 401,0	31,87
w tym samorządowe	232	28,96	1 029,1	23,41
Razem	801	100,00	4 396,2	100,00
w tym samorządowe	749	93,51	3 746,2	85,21

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w bazie projektów PARTNER.

Analizując strukturę projektów, należy zwrócić uwagę na dużą aktywność władz samorządowych różnych szczebli, które zgłosiły ponad 93% liczby projektów i 85% ich łącznej wartości. Projekty zgłosiło 115 gmin (na 148), 15 powiatów (na 17), 19 miast na prawach powiatu (wszystkie) oraz samorząd województwa. Pod względem wartości, dominują projekty przedstawione przez miasta na prawach powiatu (ponad 50%). Strukturę projektów zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa śląskiego przedstawia tab. 2.

Tabela 2

Struktura projektów przygotowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego z województwa śląskiego do sfinansowania ze środków z Unii Europejskiej (stan na 26 maja 2004 r.) według typu jednostki

Typ jednostki samorządu terytorialnego	Liczba projektów		Wartość projektów	
	w szt.	w %	w mln euro	w %
Gminy	470	62,92	1 193,0	31,85
Powiaty	114	15,26	374,2	9,99
Miasta na prawach powiatu	144	19,28	1 876,1	50,08
Samorząd województwa	19	2,54	302,9	8,09
Razem	747	100,00	3746,2	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w bazie projektów PARTNER.

W ramach ZPORR przewidziane są trzy główne dziedziny interwencji: sektor produkcyjny, zasoby ludzkie, infrastruktura podstawowa. Wśród zgłoszonych w województwie śląskim projektów dominują projekty z zakresu infrastruktury podstawowej (ponad 83% liczby projektów i 91% ich łącznej wartości), a w tej grupie na pierwszy plan wysuwają się projekty infrastruktury środowiskowej (ponad 30% liczby projektów i 45% ich wartości) oraz projekty z zakresu infrastruktury transportowej (ponad 29% liczby projektów i 32% ich wartości). Strukturę projektów wg dziedziny interwencji przedstawia tab. 3.

Tabela 3

Struktura projektów przygotowywanych w województwie śląskim do sfinansowania ze środków z Unii Europejskiej (stan na 26 maja 2004 r.) według dziedziny interwencji funduszy strukturalnych

Dziedziny Interwencji Funduszy Strukturalnych	Liczba projektów		Wartość projektów	
	w szt.	w %	w mln euro	w %
Sektor produkcyjny	125	15,61	362,2	8,25
Rolnictwo	1	0,12	x	x
Promowanie adaptacji i rozwoju obszarów wiejskich	17	2,12	14,8	0,34
Pomoc dla dużych przedsiębiorstw	1	0,12	x	x
Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw	11	1,37	52,9	1,20
Turystyka	80	9,99	251,7	5,73
Badania, rozwój technologiczny i działania innowacyjne	15	1,87	42,8	0,97
Zasoby ludzkie	7	0,87	18,1	0,41
Polityka rynku pracy	6	0,75	17,0	0,39
Rozwój kształcenia i szkolenia zawodowego	1	0,12	1,1	0,03
Infrastruktura podstawowa	669	83,52	4 012,1	91,34
Infrastruktura transportowa	236	29,46	1 405,3	31,99
Infrastruktura telekomuni- kacyjna i społeczeństwo informacyjne	26	3,25	42,0	0,96
Infrastruktury energetyczne	10	1,25	19,3	0,44
Infrastruktura środowiskowa	248	30,96	1 992,7	45,37
Planowanie przestrzenne i odbudowa	78	9,74	378,4	8,61
Infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia	71	8,86	174,4	3,97
Razem	801	100,00	4 392,4	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w bazie projektów PARTNER.

PODSUMOWANIE

Przedstawione dane wykazały, że jednostki samorządu terytorialnego są przygotowane do absorpcji tych środków w zakresie posiadania projektów oraz mają pewne doświadczenie w wypełnianiu wymagań proceduralnych. Jeżeli zatem postawione do dyspozycji Polski środki z funduszy

strukturalnych nie zostaną w pełni wykorzystane w pierwszych latach, to może to stać się z powodu bądź to braku odpowiednich środków na finansowanie wkładu własnego i prefinansowanie dotacji (sytuacja w tym zakresie nadal nie jest w pełni zbadana), bądź opóźnień w prowadzeniu w życie aktów prawnych niezbędnych dla prawidłowego zarządzania i kontroli wykorzystania tych środków.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż przygotowywane przez podmioty z województwa śląskiego projekty (jeżeli wszystkie zostaną doprowadzone do stanu umożliwiającego staranie się o dotacje) mogą być dofinansowane w latach 2004–2006 zaledwie w 6%. Zatem środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej mogą w najbliższych latach stanowić istotny impuls do przyspieszenia rozwoju regionalnego i podniesienia poziomu cywilizacyjnego Polski, ale na pewno nie na poziomie oczekiwań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Krzysztof Gałuszka

CAPACITIES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS TO ABSORB RESOURCES FROM EU FUNDS, EXAMPLE OF THE PROVINCE OF SILESIA

As a result of Poland accessing the European Union, since May 1, 2004, territorial self-government units have got a potential access to a new free source of finance, i.e. the Union's budget. These funds may constitute an important impulse accelerating the regional growth and improving a civilisation level of the state. However, experiences of other low-developed states which joined the EU earlier show that these funds are difficult to access, and the use of them does not necessarily bring about expected results. The article is an attempt to find an answer to the question whether Polish territorial self-government units are prepared to a complete and effective utilisation of financial resources from the EU budget.