

*Sławomira Kańdula****INSTRUMENTY PAŃSTWA WSPIERAJĄCE
ZDOLNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH
DO POZYSKIWANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH****WSTĘP**

Ubieganie się przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) o środki z funduszy Unii Europejskiej napotyka wiele barier, w tym barierę finansową. Dotyczy ona trudności w zgromadzeniu tzw. wkładu własnego. Wkładem własnym mogą być zarówno tzw. wolne środki na inwestycje zaplanowane w budżecie, nadwyżki budżetowe z lat poprzednich, a także środki zgromadzone w drodze zaciągania zobowiązań¹. Ogrom potrzeb inwestycyjnych polskiego samorządu sprawia, że dwie pierwsze grupy środków są niewystarczające. Jednostki samorządowe muszą więc pozyskiwać środki ze zwrotnych źródeł finansowania. Obowiązują je jednak m. in. limity dotyczące dopuszczalnej kwoty długu oraz dopuszczalnej kwoty wydatków z tytułu jego obsługi. Poza tym jednostki samorządowe odpowiadają za wysokość państwowego długu publicznego, więc najprawdopodobniej uchwalając budżety na rok 2005 będą musiały zastosować pierwszą procedurę ostrożnościową wynikającą z ustawy o finansach publicznych z 1998 r.²

Nadzieje związane z aktywnością jednostek samorządu terytorialnego w ubieganiu się o środki z funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa) oraz Funduszu Spójności są bardzo

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

¹ Wkład własny jest częścią nakładów finansowych ponoszonych na projekt współfinansowany ze środków budżetu UE, która nie podlega refinansowaniu (zwrotowi).

² Szerzej: S. Kańdula, I. Kijek, *Państwowy dług publiczny a zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wyd. UMCS, Lublin 2004, s. 221–235; ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.

duże³. Jednostki samorządowe są bowiem głównymi beneficjentami środków z tych funduszy. To od samorządu w dużym stopniu zależy, czy Polska wykorzysta przyznany limit środków z budżetu UE i nie zostanie tzw. płatnikiem netto. W latach 2004–2006 środki z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności wyniosą prawie 11,4 mld euro. Aby wykorzystać te środki, należy jednak zapewnić współfinansowanie krajowe w wysokości ponad 3,5 mld euro⁴. Organy państwa zdają sobie sprawę, że w obliczu kryzysu finansów publicznych jednostki samorządowe nie będą skłonne lub nie będą mogły zaciągać zobowiązań na dotychczasowych warunkach. W związku z tym stworzony został system instrumentów wspierających zdolność jednostek samorządowych do pozyskiwania funduszy z budżetu UE.

Celem opracowania jest przedstawienie instrumentów państwa stymulujących aktywność jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu środków na inwestycje współfinansowane z budżetu UE oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy instrumenty te mogą być skuteczne. Pod pojęciem instrumentu rozumiem prawnie określone możliwości dostępne dla państwa do sterowania niektórymi procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pewnych pożądaných celów (efektów), a także wielkości, za pomocą których można wpływać na procesy społeczno-gospodarcze w celu osiągnięcia pożądaney sytuacji⁵. Do instrumentów państwa wspierających zdolność jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania środków z budżetu UE zaliczam: Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, udzielanie poręczeń lub gwarancji przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu Poręczeń Unijnych, pożyczki z budżetu państwa na prefinansowanie wydatków oraz zmianę limitów zadłużenia JST.

1. FUNDUSZ ROZWOJU INWESTYCJI KOMUNALNYCH

W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku i otrzymania przez JST środków z budżetu UE na współfinansowanie inwestycji, wydatki poniesione na przygotowanie projektu stanowią tzw. wydatki kwalifikowane, podlegające finansowaniu z otrzymanych środków. Pomimo dołożenia wszelkich starań wniosek o dofinansowanie inwestycji z budżetu UE może jednak nie zostać zakwalifikowany. Wówczas koszty przygotowania wniosku musi

³ W tekście pisząc o funduszach strukturalnych oraz Funduszu Spójności będę zamiennie używać także określenia „środki z budżetu UE”.

⁴ A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, czerwiec 2003, s. 8–9.

⁵ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. I, PWN, Warszawa 1995, s. 746.

pokryć jego projektodawca. Istniały uzasadnione obawy, że jednostki samorządowe, bojąc się niezakwalifikowania wniosku, nie chcąc narazić się na znaczne koszty (dochodzące nawet do kilkuset tysięcy zł) nie będą ubiegały się o środki strukturalne. Aby temu zapobiec, z dniem 1 stycznia 2004 r. powstał Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych (zwany dalej FRIK lub Funduszem)⁶. Fundusz ten został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Celem działania FRIK jest wspieranie rozwoju regionalnego poprzez udzielanie preferencyjnych kredytów na przygotowanie projektów inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy UE. Omawiany Fundusz przeznaczony jest tylko dla gmin i ich związków. Jego dochodami są: środki przekazywane z budżetu państwa (w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej), odsetki od własnych lokat bankowych, wpływy z inwestycji wolnych środków Funduszu, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz spłaty udzielonych kredytów wraz z odsetkami.

Do kosztów przygotowania projektów inwestycyjnych, na których przygotowanie mogą być udzielane kredyty, zalicza się koszty opracowania studium wykonalności inwestycji, analizy kosztów i korzyści oraz pozostałej dokumentacji projektowej, ekspertyz oraz studiów niezbędnych do przygotowania realizacji inwestycji. Ponadto środki Funduszu przeznacza się na sfinansowanie kosztów oceny wniosku JST o kredyt preferencyjny. Inne kierunki przeznaczenia środków Funduszu wynikają z przepisów prawnych.

Kredyty udzielane ze środków FRIK są oprocentowane w wysokości 0,5 stopy redyskonta weksli przyjmowanych od banków do redyskonta przez NBP. Preferencyjne kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego nie mogą przekroczyć 80% zaplanowanych kosztów netto, bez uwzględnienia podatku od towarów i usług, ale nie więcej niż 500 tys. zł w odniesieniu do jednego projektu. Kredyty te mogą być udzielane ze środków FRIK do wysokości kwot przewidzianych na te cele w jego rocznym planie finansowym.

Warunkiem przyznania kredytu preferencyjnego na pokrycie kosztów przygotowania projektu jest pozytywna ocena wniosku. Do wniosku należy dołączyć 10 różnorodnych dokumentów, np. 1) opis planowanej inwestycji, określający w szczególności jej przedmiot, ostatecznych beneficjentów projektu, cel i oczekiwane efekty oraz szacunkową wartość inwestycji; 2) wyciąg z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; 3) opinie banków prowadzących rachunki gminy lub świadczących inne usługi bankowe, dotyczące współpracy z inwestorem; 4) zaświadczenie z właściwego

⁶ Ustawa z 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, DzU nr 223, poz. 2218, art. 4.

zakładu ubezpieczeń społecznych o wypełnieniu obowiązków składowych. Wniosek jest oceniany m. in. pod względem możliwości współfinansowania projektu z funduszy UE. Kredyt może być udzielony z karencją 18 miesięcy a termin jego spłaty nie może przekroczyć 36 miesięcy. Zabezpieczeniem spłaty kredytu jest weksel in blanco lub inne zabezpieczenie zaproponowane przez gminę lub związek gmin⁷.

W roku 2004 dotacje z budżetu państwa dla FRIK wyniosą 15 mln zł. Kwota ta ma wystarczyć na przygotowanie 30–150 projektów. W dwóch kolejnych latach dotacje z budżetu mają wynieść łącznie 45 mln zł⁸.

2. PORĘCZENIA I GWARANCJE UDZIELANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO ZE ŚRODKÓW FUNDUSZU PORĘCZEŃ UNIJNYCH

Ceny kredytów udzielane JST przez banki komercyjne powinny być niższe wtedy, gdy jednostka samorządowa posiada poręczenie lub gwarancję spłaty zobowiązania. Takie poręczenia i gwarancje będą udzielane przez BGK ze środków Funduszu Poręczeń Unijnych. Fundusz Poręczeń Unijnych (zwany dalej Funduszem) został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jego celem jest zwiększenie dostępności kredytów oraz możliwości pozyskiwania środków z emisji obligacji na realizację przedsięwzięć współfinansowanych z budżetu UE⁹. Środkami Funduszu są m. in.: środki pieniężne przekazywane przez NBP z tytułu oprocentowania części rezerwy obowiązkowej od wkładów, odprowadzanej przez banki komercyjne; wpływy z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez NBP albo skarb państwa, a także papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez skarb państwa. Środkami Funduszu są także opłaty prowizyjne od udzielonych poręczeń i gwarancji, kwoty odzyskane na drodze dochodzenia należności powstałych w związku z udzielonymi przez BGK gwarancjami lub poręczeniami ze środków Funduszu oraz inne wpływy. Środki Funduszu Poręczeń Unijnych są przeznaczane m. in. na: wypłaty zrealizowanych przez BGK gwarancji lub poręczeń udzielonych ze środków Funduszu na zabezpieczenie spłaty kredytów oraz wypłaty kwot należnych z tytułu zobowiązań wynikających z obligacji gwarantowanych lub poręczanych przez BGK ze środków Funduszu.

⁷ Rozporządzenie ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej z 4 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów preferencyjnych ze środków Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Dz.U. nr 32, poz. 278, § 5.

⁸ I. Walencik, *FRIK pożyczki gminom. Dogodne kredyty na projekty inwestycji*, „Rzeczpospolita”, 17 listopada 2003 r., nr 267.

⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych, Dz.U. nr 121, poz. 1262, art. 3 (ustawa wchodzi w życie 15 czerwca 2004 r.).

Bank Gospodarstwa Krajowego może udzielić gwarancji lub poręczenia spłaty kredytu lub wykonania zobowiązań wynikających z obligacji, jeżeli kredyt lub środki z emisji obligacji są przeznaczone na wkład własny lub nakłady podlegające refinansowaniu ze środków UE. Gwarancje i poręczenia dostępne są dla wszystkich podmiotów realizujących przedsięwzięcia współfinansowane ze środków UE. Gwarancja lub poręczenie może być udzielone, jeżeli ich jednostkowa kwota nie przekracza równowartości w złotych 5 mln euro.

Warunkiem udzielenia gwarancji lub poręczenia jest złożenie przez JST wniosku wraz z wymaganą dokumentacją za pośrednictwem banku udzielającego kredytu. Gwarancja lub poręczenie mogą być udzielone po dokonaniu przez BGK analizy ryzyka wypłaty zobowiązania z tytułu udzielonej gwarancji lub poręczenia lub analizy formalno-prawnej. Nie dotyczy to udzielenia bankom gwarancji lub poręczenia portfela kredytowego. Gwarancja lub poręczenie nie mogą być jednak udzielone po uruchomieniu kredytu lub emisji obligacji. Ma to umożliwić kredytodawcy przeprowadzenie analizy, czy kredytobiorca jest w stanie wywiązać się ze spłaty zobowiązania.

Gwarancja lub poręczenie mogą być udzielone do wysokości 80% kwoty kredytu lub wartości nominalnej emisji obligacji – w przypadku nakładów podlegających refinansowaniu ze środków Unii Europejskiej lub w wysokości 60% kwoty kredytu lub wartości nominalnej emisji obligacji – jeżeli wpływy te stanowią wkład własny JST. Gwarancja lub poręczenie spłaty kredytu nie obejmuje odsetek ani innych kosztów związanych z udzieleniem kredytu. Z kolei, gwarancja lub poręczenie wykonania zobowiązań wynikających z obligacji obejmują spłatę należności głównej bez odsetek i innych kosztów związanych z emisją obligacji.

Warunkiem udzielenia gwarancji lub poręczenia jest ustanowienie przez JST zabezpieczenia na rzecz BGK na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków gwaranta lub poręczyciela. Podstawowym zabezpieczeniem gwarancji lub poręczenia jest weksel in blanco. Gwarancja lub poręczenie są udzielane po wniesieniu opłaty prowizyjnej, która naliczana jest jednorazowo od kwoty zobowiązania objętego gwarancją lub poręczeniem. Wysokość, warunki i tryb pobierania opłaty prowizyjnej, uwzględniając w szczególności okres, na jaki została udzielona gwarancja lub poręczenie, określa się w umowie zawieranej pomiędzy ministrem finansów a BGK. Opłata prowizyjna jest wpłacana na rachunek Funduszu w BGK, z tym że 50% tej opłaty jest przekazywane z tego rachunku na dochody własne BGK. Gwarancja lub poręczenie wygasają w przypadku wykorzystania środków z kredytu lub emisji obligacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Środki przeznaczone na udzielanie poręczeń i gwarancji mają wynosić około 800–900 mln zł (w całym okresie działania Funduszu). Wystarczą

one na udzielenie gwarancji oraz poręczeń na kwotę około 3 mld zł¹⁰. Środki te dostępne będą od połowy czerwca 2004 r. Działalność Funduszu Poręczeń Unijnych ma się zakończyć 1 maja 2010 r.

3. POŻYCZKI Z BUDŻETU PAŃSTWA

Jednostki samorządu terytorialnego – podobnie jak inne jednostki sektora finansów publicznych – mogą otrzymać z budżetu państwa pożyczki na prefinansowanie programów i projektów finansowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności¹¹. Środki otrzymane z budżetu państwa mogą stanowić wkład własny wymagany przy składaniu wniosku o dofinansowanie inwestycji ze środków budżetu UE.

Rada Ministrów może określić w rozporządzeniu warunki, jakie powinna spełnić jednostka samorządowa, aby otrzymać pożyczkę z budżetu państwa¹². Rada Ministrów może różnicować warunki przyznawania pomocy w zależności od sytuacji finansowej JST, kwoty dochodów na jednego mieszkańca, stanu wyposażenia danej jednostki w infrastrukturę. Otrzymanie pomocy z budżetu nie jest pewne, bowiem przy podejmowaniu decyzji o jej udzieleniu bierze się także pod uwagę możliwości finansowe budżetu państwa.

Pożyczki z budżetu państwa dla JST są oprocentowane. Wysokość oprocentowania ustala się w umowie, ale nie może być ono wyższe niż rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych. Środki te są przelewane na odrębny rachunek bankowy przeznaczony do obsługi finansowej realizowanego projektu.

Zwrot pożyczki następuje po otrzymaniu środków z budżetu UE. W przypadku gdy środki z budżetu UE nie wpłyną z przyczyn niezależnych od jednostki samorządowej, zwrot pożyczki następuje z jej środków własnych. Pożyczka niewykorzystana zgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi wraz z odsetkami (naliczonymi jak od zaległości podatkowych) do budżetu państwa w terminie 7 dni od stwierdzenia nieprawidłowości w jej wykorzystaniu. Minister finansów może potrącić pożyczkę wraz z odsetkami z należnych jednostce samorządowej subwencji lub udziałów w podatkach. Może on także dokonać blokady dotacji lub innych dofinansowań z budżetu. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykorzystaniu pożyczki jednostka

¹⁰ *Droga do euro. Fundusz Poręczeń Unijnych*, oprac. K. Walczak, „Eko Finanse” 2004, nr 3/106, s. 36.

¹¹ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 93, poz. 890, art. 1 pkt 5.

¹² Do 31 maja 2004 roku rozporządzenie takie nie zostało opublikowane.

samorządowa nie może otrzymać środków z budżetu państwa na prefinansowanie wydatków przez 3 lata¹³.

4. LIMITY ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH

Od 1 maja 2004 r. złagodzone zostały limity związane z dopuszczalną wysokością zadłużenia jednostek samorządowych¹⁴. W dalszym ciągu łączna kwota wydatków JST z tytułu obsługi ich zadłużenia nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządowej. Poza tym, w przypadku gdy relacja łącznej kwoty państwowego długu publicznego (powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych) do PKB przekroczy 55%, wtedy wydatki jednostek samorządowych z tytułu obsługi długu nie mogą przekroczyć 12% ich planowanych dochodów, chyba że zobowiązania te zostały zaciągnięte przed datą ogłoszenia wspomnianej relacji. Od 1 maja 2004 r. ograniczeń tych nie stosuje się jednak do emitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym środkami z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Limitowana jest także kwota zadłużenia. Łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku budżetowym. W poprzednim brzmieniu tego ograniczenia (przed 1 maja 2004 r.) nie określono precyzyjnie, czy dopuszczalny dług należy odnosić do planowanych, czy wykonanych dochodów oraz czy należy brać pod uwagę wszystkie dochody, czy tylko dochody własne. Nowym rozwiązaniem jest ograniczenie dotyczące łącznej kwoty długu JST na koniec każdego kwartału. Kwota ta również nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Warto zwrócić uwagę, że tym razem nie sprecyzowano jakie dochody należy wziąć pod uwagę obliczając kwotę długu.

Wspomnianych ograniczeń nie stosuje się jednak do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym

¹³ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 93, poz. 890, art. 1 pkt 5.

¹⁴ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. nr 93, poz. 890, art. 1 pkt 16 i 17.

środkami z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. W przypadku gdy określone w umowie środki z budżetu UE nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu orzeczony zostanie ich zwrot, JST nie może zaciągnąć zobowiązań i udzielać poręczeń do czasu spełnienia obu warunków dotyczących limitów zadłużenia.

ZAKOŃCZENIE

Możliwość otrzymania preferencyjnego kredytu ze środków Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych powinna sprzyjać aktywności jednostek samorządowych w przygotowywaniu projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dlaczego jednak środki z FRIK nie są dostępne także innym jednostkom samorządowym niż gminy i ich związki? Poręczenia i gwarancje udzielane ze środków Funduszu Poręczeń Unijnych powinny zmniejszyć ryzyko banków udzielających JST kredytów przeznaczonych na prefinansowanie i współfinansowanie projektów unijnych. Zasadą stosowaną przy wykorzystywaniu środków z budżetu UE jest bowiem wyłożenie najpierw własnych środków, a następnie uzyskanie refundacji z budżetu UE. Jeżeli JST posiada poręczenie lub gwarancję cena kredytów udzielanych przez banki powinna być niższa, a to powinno przyczynić się do zwiększenia liczby projektów współfinansowanych ze środków UE.

Możliwość otrzymania pożyczki z budżetu państwa na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE również ułatwi jednostkom samorządu terytorialnego (a także innym jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych) zebranie środków stanowiących udział własny w kosztach przeprowadzanego przedsięwzięcia. Zmianę konstrukcji limitów zadłużenia traktuję także jako instrument państwa zachęcający i ułatwiający jednostkom samorządowym zaciąganie zobowiązań. Pozostawienie limitów w poprzedniej postaci mogłoby bowiem ograniczyć możliwości realizacji zadań inwestycyjnych, co szczególnie jest niekorzystne dla małych gmin i powiatów, które nie posiadają wystarczających środków budżetowych. Uważam że wyłączenie zobowiązań zaciągniętych na prefinansowanie spod ograniczeń dotyczących 15% oraz 60% dochodów jest rozwiązaniem korzystnym szczególnie dla jednostek samorządowych już wysoko zadłużonych. Największy wpływ na wzrost zdolności do pozyskiwania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności ma wyłączenie spod limitu 15% wydatków na obsługę zobowiązań zaciągniętych na inwestycje współfinansowane za środków UE. Ten limit był bowiem rzeczywistym ograniczeniem zdolności kredytowej JST.

W moim odczuciu omówione instrumenty umożliwią wielu jednostkom samorządowym wykorzystanie szansy rozwojowej, jaką jest możliwość otrzymania bezzwrotnej pomocy finansowej z budżetu UE. Dobrze się stało, że organy państwa próbują stymulować aktywność samorządu w ubieganiu się o środki z budżetu UE od początku naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Uważam jednak, że zdolność do zaciągania zobowiązań – przynajmniej przez już zadłużone JST – zostanie w praktyce ograniczona w związku z koniecznością stosowania procedur ostrożnościowych związanych z wysokością państwowego długu publicznego.

Sławomira Kańdula

INSTRUMENTS OF STATE POLICY SUPPORTING THE ABILITY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS TO GAIN STRUCTURAL FUNDS

The solicitation of Structural Funds encounters financial difficulties. Each subject who wants to get money from EU must accumulate its own funds. Money from the territorial self-government budgets is not sufficient. The state realizes that because of public finances crisis territorial self-governments cannot or do not want to contract debts on hitherto existing terms. The aim of the article is to present instruments of state policy stimulating the activity and ability local government units to gain funds earmarked for projects co-funded by the EU.