



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 37/2011

**Justyna Siekanko
Magdalena Torz**

Politechnika Poznańska

Fundusze Unii Europejskiej jako narzędzie w efektywnym zarządzaniu finansami samorządów terytorialnych

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono możliwości pozyskiwania środków unijnych, przez samorzady lokalne w ramach poszczególnych programów operacyjnych, jako narzędzia efektywnego zarządzania finansami i szansy na zwiększenie konkurencyjności. Dokonano analizy struktury podziałów środków Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego oraz przedstawiono rezultaty składania wniosków o dofinansowanie. Omówiono też opinie samorządów terytorialnych uczestniczących w badaniach ankietowych dotyczących aplikowania o dotacje unijne.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, środki UE, efektywność*

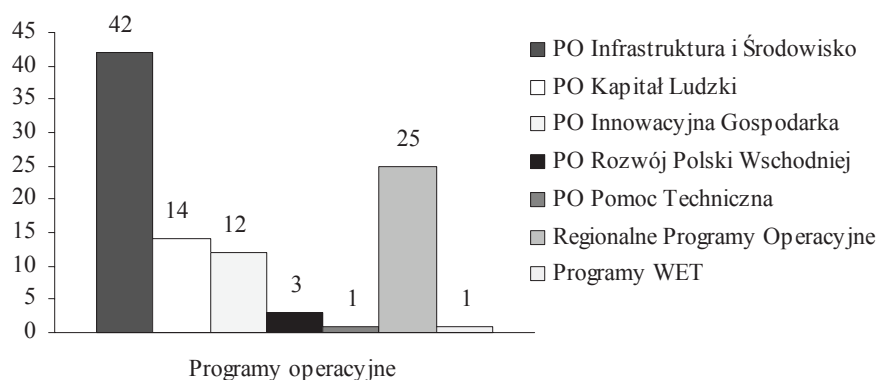
1. Wprowadzenie

W początkowych latach członkostwa w Unii Europejskiej (UE) Polska pozyskała około 13 mln euro finansowych środków wspólnotowych. Zostały one przeznaczone w głównej mierze na rozwój infrastruktury, zasobów ludzkich oraz eliminowanie bezrobocia. Dotacja ta była przyznawana w ramach siedmiu programów operacyjnych, w skład których wchodził Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego, jako najbardziej zróżnicowany pod względem możliwości¹.

¹ ZPORRe zmiany w regionie, MRR, Warszawa 2008, s. 3.



W obecnym programowaniu Polska może skorzystać z siedmiu programów operacyjnych w ramach *Narodowej strategii spójności*, której głównym celem jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarczej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej². Podział środków finansowych na poszczególne programy w ramach *Narodowej strategii spójności* – zob. rys. 1.



Rysunek 1. Podział środków finansowych w ramach NSS (udział %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Przewodnik po „Narodowej strategii spójności”*, MRR, Warszawa 2009, s. 6.

Wielkopolska, podobnie jak piętnaście innych województw, może skorzystać z dofinansowania Unii Europejskiej w ramach programów krajowych oraz przeznaczonego dla regionu, Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013.

Beneficjentami, zaprezentowanych programów operacyjnych, są między innymi jednostki samorządu terytorialnego (JST), jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, przedsiębiorcy i instytucje otoczenia biznesu oraz administracja rządowa i organizacje pozarządowe.

Środki finansowe przekazywane beneficjentom w ramach poszczególnych programów operacyjnych mogą stanowić efektywne narzędzie zarządzania finansami oraz przyczynić się do zwiększania konkurencyjności organizacji działających zarówno w sektorze państwowym, jak i prywatnym. Celem artykułu jest wskazanie na znaczenie funduszy UE oraz możliwości ich efektywnego wykorzystania przez zarządzających finansami JST.

² *Przewodnik po „Narodowej strategii spójności”*, MRR, Warszawa 2009, s. 5.

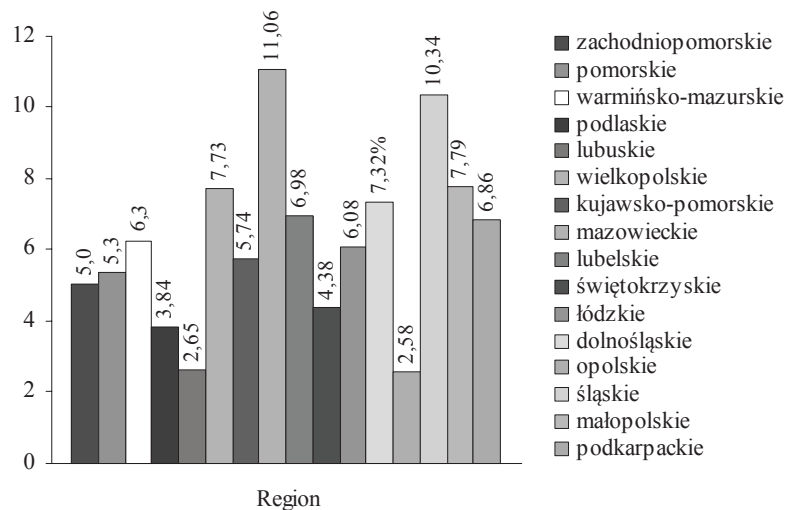
2. Fundusze unijne szansą dla samorządu terytorialnego

2.1. Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny

Od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przed samorządami terytorialnymi, jak i innymi beneficjentami programów operacyjnych, pojawiły się nowe perspektywy finansowania inwestycji.

Dla wielkopolskich samorządów terytorialnych jednym z istotnych źródeł pozyskiwania środków finansowych na realizację zaplanowanych zadań jest Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny. Głównym celem programu, wynikającym ze *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego*, jest wzmocnienie potencjału rozwoju Wielkopolski na rzecz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia.

Z danych przedstawionych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wynika, że region Wielkopolski jest trzecim w kolejności pod względem ilości przyznanych środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Stwarza to dla samorządów terytorialnych możliwość realizacji planowanych zadań inwestycyjnych, przy oszczędności własnych środków budżetowych. Dostępność środków dla poszczególnych regionów Polski – zob. rys. 2.

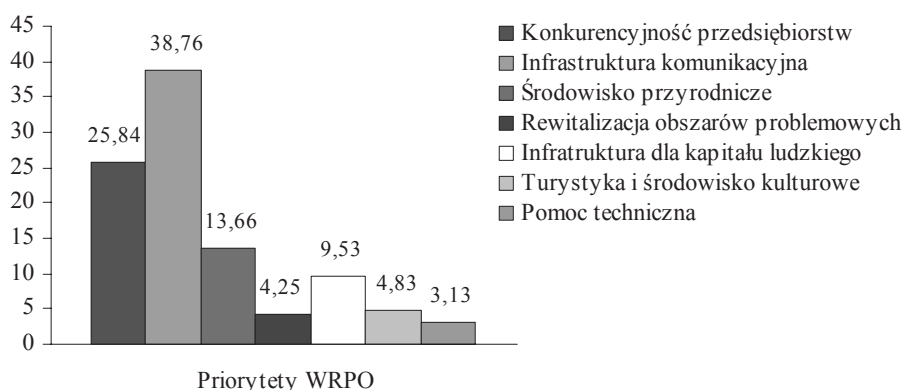


Rysunek 2. Podział środków w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (udział %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Polska i jej fundusze*, MRR, Warszawa 2009.

W programie przeznaczonym dla Wielkopolski samorzady terytorialne mogą aplikować w ramach siedmiu priorytetów, takich jak konkurencyjność przedsiębiorstw, infrastruktura komunikacyjna, środowisko przyrodnicze, rewitalizacja obszarów problemowych, infrastruktura dla kapitału ludzkiego, turystyka i środowisko kulturowe, pomoc techniczna.

Procentowy podział środków unijnych przypadających na poszczególne priorytety w ramach WRPO³ – zob. rys. 3.



Rysunek 3. Podział środków UE w ramach priorytetów WRPO (udział %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.wrpo.wielkopolskie.pl (30.11.2011).

Dla każdego z wymienionych priorytetów określono działania, w ramach których potencjalni beneficjenci aplikują o przyznanie im środków finansowych.

Z kolei działania szczegółowo określają m.in. cele, poziom dofinansowania, rodzaje projektów, uzasadnienie działań, tematykę projektów, formę finansowania, typ obszaru interwencji, typ beneficjenta, listę wydatków kwalifikowanych, zakres stosowania cross-finansingu, grupy docelowe, alokację finansową, wkład ze środków unijnych i krajowych w ramach działania, maksymalny udział środków UE w wydatkach kwalifikowanych, minimalny wkład własny beneficjenta⁴.

³ www.wrpo.wielkopolskie.pl (30.11.2011).

⁴ *Szczegółowy opis priorytetów Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego*, UMWW, Poznań 2008.

2.2 Wybrane programy krajowe w ramach *Narodowej strategii spójności*

Oprócz programu regionalnego, wielkopolskie samorządy mogą korzystać również z pięciu programów krajowych. Podobnie jak w WRPO, programy na poziomie krajowym składają się z priorytetów, które dzielą się na działania i poddziałania. Wszystkie zostały opracowane w taki sposób, aby wzajemnie się uzupełniać. Tym samym dostępne fundusze trafią do wszystkich obszarów wymagających wsparcia⁵.

Najwięcej, bo ponad 40% środków finansowych przekazano na PO Infrastruktura i Środowisko. Wdrażane projekty w ramach tego programu mają się przyczynić do podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej Polski, a tym samym jej regionów, poprzez rozwój infrastruktury technicznej, ochronę i poprawę stanu środowiska. Potencjalni beneficjenci w ramach tego programu mogą aplikować o środki finansowe na zadania związane m.in. z gospodarką wodno-ściekową, gospodarką odpadami i ochroną ziemi, zarządzaniem zasobami i przeciwdziałaniem zagrożeniom środowiska, ochroną, kształtowaniem postaw ekologicznych, drogownictwem i lotnictwem sieci TEN-T, bezpieczeństwem transportu i sieci transportowych, infrastrukturą energetyczną, bezpieczeństwem energetycznym, bezpieczeństwem zdrowia, infrastrukturą szkolnictwa wyższego⁶.

Kolejnym programem krajowym, dla którego samorządy terytorialne mogą stanowić grupę beneficjentów, jest PO Kapitał Ludzki. Celem programu jest wzrost poziomu zatrudnienia w spójności społecznej. Działania wspomagające realizację ustalonego celu są nastawione głównie na aktywizację zawodową, rozwijanie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie mechanizmów efektywnego zarządzania w administracji państwowej. PO KL obejmuje dziesięć priorytetów i jest wdrażany na poziomie centralnym oraz regionalnym. Komponent regionalny stanowią cztery priorytety, natomiast komponent centralny to pięć priorytetów.

W ramach PO KL samorządy terytorialne mogą realizować m.in. zadania dotyczące zatrudnienia i integracji społeczeństwa, rozwoju zasobów ludzkich, wysokiej jakości systemu oświaty, dobrego rządzenia, rynku pracy, promocji integracji społeczeństwa, rozwoju wykształcenia i kompetencji w swoich regionach.

Jednostki samorządu terytorialnego aplikują również o środki unijne w ramach PO Innowacyjna Gospodarka. Na ten program przeznaczono 12% środków

⁵ *Polska i jej fundusze*, MRR, Warszawa 2009, s. 7.

⁶ *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013*, MRR, Warszawa 2008, s. 108.

wspólnotowych. W ramach PO IG realizowane są projekty, których celem jest zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw i konkurencyjności polskiej nauki, podniesienie roli nauki w rozwoju gospodarczym, tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy, wzrost wykorzystania technologii informacyjnej i komunikacyjnej w gospodarce.

PO IG stanowi idealne narzędzie finansowania zadań samorządów terytorialnych chcących realizować projekty z zakresu wsparcia rozwoju powiązań kooperacyjnych, innowacji produktów turystycznych, przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu – *elnclusion*⁷.

Jednostki samorządów terytorialnych powinny wykorzystywać instrumenty finansowania, jakim są programy operacyjne. Fundusze europejskie to możliwość bezzwrotnego pozyskiwania pozabudżetowych form finansowania zadań realizowanych przez instytucje sektora publicznego.

3. Jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie pozyskiwania funduszy unijnych

Jednostki samorządu terytorialnego stanowią największą i najefektywniejszą grupę beneficjentów aplikujących i realizujących inwestycje z funduszy unijnych.

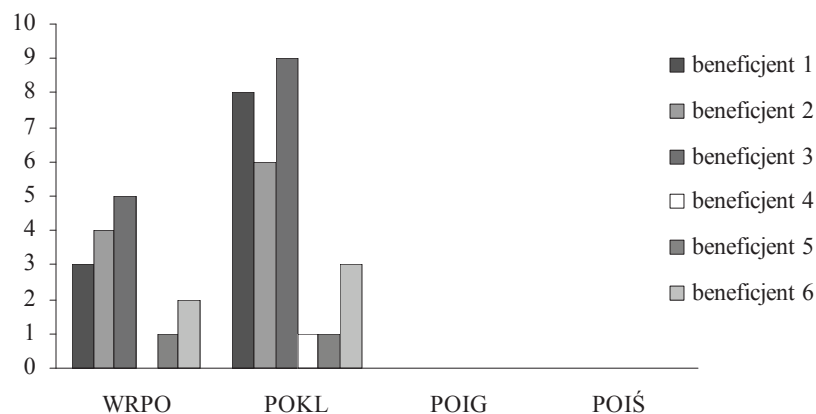
Autorki pracy przeprowadziły badania ankietowe, których celem było przedstawienie efektów pozyskiwania i wdrażania funduszy unijnych stanowiących narzędzie inwestycyjne dla samorządów terytorialnych.

Badania przeprowadzono na terenie trzech powiatów Wielkopolski. Swoim zakresem objęły sześć jednostek samorządu terytorialnego, były nimi urzędy gmin, urzędy miast i starostwa powiatowe.

Badania pozwoliły ustalić liczbę składanych wniosków aplikacyjnych dla poszczególnych programów operacyjnych, z podziałem na wnioski, które zostały zatwierdzone do dofinansowania oraz wnioski, które nie otrzymały pozytywnej oceny formalnej bądź merytorycznej (zob. rys. 4 i 5).

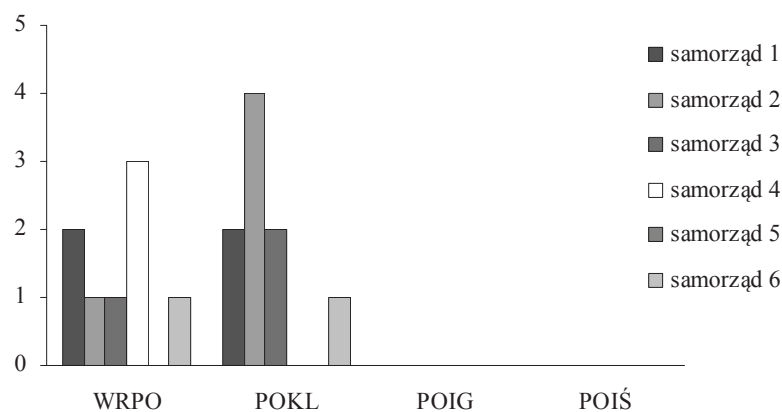
Najczęściej wskazywanymi przez beneficjentów programami, z których pozyskiwali fundusze unijne na realizację swoich zadań, były WRPO oraz POKL. Liczba wniosków w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego to 23 aplikacje, stanowiące 38% wszystkich złożonych wniosków. W ramach POKL złożono 37 wniosków, co stanowiło 62% w ogólnej liczbie aplikacji. Żaden z badanych respondentów nie wskazał programów krajowych POIS oraz POIG,

⁷ *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, MRR, Warszawa 2009, s. 6.



Rysunek 4. Wnioski zatwierdzone do dofinansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych podczas badania ankietowego.



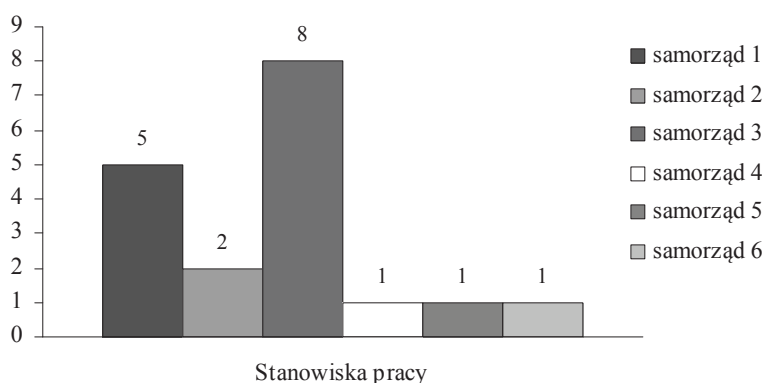
Rysunek 5. Wnioski, dla których nie przyznano dofinansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych podczas badania ankietowego.

jako źródła pozyskiwania funduszy unijnych dla realizowanych przez siebie inwestycji. Wynikiem tak niskiego zainteresowania POIŚ i POIG jest konieczność spełnienia wymagań określonych w wytycznych dla beneficjentów programów dotyczących wysokości finansowanego wkładu własnego. Wsparcie z tych programów mogą uzyskać projekty, których wartość całkowita i wkład własny niejednokrotnie przewyższają możliwości budżetowe badanych samorządów.

Analizując przedstawiony wykres, można stwierdzić, że na 60 składanych przez respondentów wniosków w ramach WRPO i POKL, 43 otrzymały dofinansowanie, co stanowi 71% wszystkich składanych aplikacji.

Aby pozyskiwanie funduszy unijnych i w dalszej perspektywie realizacja zaplanowanych inwestycji przebiegały sprawnie, wszystkie jednostki samorządów terytorialnych, objęte badaniem, utworzyły w tym celu stanowiska pracy bądź wydziały, w których pracownicy w ramach swoich obowiązków realizują zadania związane z pozyskiwaniem i wdrażaniem funduszy strukturalnych. Liczba pracowników zajmujących się tego typu zadaniami w poszczególnych urzędach administracji publicznej wynika z możliwości pozyskiwania funduszy UE (zob. rys. 6).



Rysunek 6. Stanowiska pracy związane z pozyskiwaniem i wdrażaniem funduszy UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych podczas badania ankietowego.

Jak wynika z badań, jednostki samorządu terytorialnego w pełni wykorzystują możliwości dofinansowania realizowanych przez siebie zadań ze środków unijnych. W celu sprostania wymaganiom formalnym i merytorycznym, jakie stawiają przed potencjalnymi beneficjentami wytyczne instytucji zarządzającej danym programem operacyjnym oraz kryteria wyboru wniosku do dofinansowania, samorzady aplikując o dotacje, mają na uwadze możliwości oraz zasoby, jakie posiadają.

Wszyscy respondenci uważają, że fundusze unijne stanowią istotne narzędzie wspomagające zarządzanie finansami publicznymi oraz ułatwiają realizację inwestycji istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnej.

4. Podsumowanie

Fundusze unijne wpływają pozytywnie na podstawowe kategorie makroekonomiczne, takie jak wzrost gospodarczy czy zmiana sytuacji na rynku pracy. Dzięki inwestycjom realizowanym przez samorządy terytorialne znacznie poprawiły się warunki życia lokalnych społeczności oraz sytuacja podmiotów gospodarczych. Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich umożliwił ich mieszkańcom podejmowanie pracy innej niż rolnictwo, co wpływa na zmniejszanie poziomu bezrobocia na terenach wiejskich⁸.

Realizowane przez samorządy terytorialne projekty dotyczące inwestycji w kapitał ludzki, przyczyniły się do zwiększenia spójności lokalnego społeczeństwa oraz zmniejszenia liczby osób pozostających bez zatrudnienia.

Dla samorządów terytorialnych realizacja zadań dofinansowanych z funduszy unijnych powoduje poprawę kondycji finansowej ich budżetów, zmniejszenie poziomu zadłużenia zaciąganego na konieczne do zrealizowania zadania oraz ułatwia realizację inwestycji na poziomie zakładającym wysoką innowacyjność.

Członkostwo w Unii Europejskiej stwarza dla Polski szanse na wyrównanie dystansu, jaki istnieje między krajami Unii Europejskiej. Samorządy terytorialne powinny korzystać z tych możliwości, przyczyniając się tym samym do rozwoju wielu gałęzi życia gospodarczego i społecznego.

Literatura

Narodowa strategia spójności, MRR, Warszawa 2007.

Polska i jej fundusze, MRR, Warszawa 2009.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, MRR, Warszawa 2008.

Przewodnik po „Narodowej strategii spójności”, MRR, Warszawa 2009.

Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, MRR, Warszawa 2009.

Szczegółowy opis priorytetów Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, UMWW, Poznań 2008.

www.wrpo.wielkopolskie.pl (30.11.2011).

ZPORRe zmiany w regionie, MRR, Warszawa 2008.

⁸ *Narodowa strategia spójności*, MRR, Warszawa 2007, s. 26.