

Danuta Cichoń*

**ZNACZENIE FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ
W FINANSOWANIU ZADAŃ GMINY
NA PRZYKŁADZIE GMIN
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO**

**AN APPLICATION OF THE EUROPEAN
UNION FUNDS IN COMMUNITIES**

Summary

Communities are the beneficiaries of the union funds within the framework of particular aims, priorities and programmes. The character of development policy pursued by self-governments still makes use of appearing possibilities in insignificant degree. It is necessary to innovate the local financial management policy and indicate the targets and tools ensuring their realisation. The ability of gaining financial means from all possible resources, especially in the field of technical and social infrastructure, environmental protection and fighting unemployment decides about development of the community.

1. Uwagi wstępne

Trójstopniowy podział terytorialny państwa wiąże się z decentralizacją zadań i kompetencji dotyczących zagadnienia wspierania inicjatyw gospodarczych. Konsekwencją funkcjonującego rozwiązania jest przeniesienie środka ciężkości w zakresie kształtowania warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na najniższy szczebel działalności samorządu terytorialnego, jakim są gminy. Charakter prowadzonej przez samorządy polityki rozwojowej wciąż jeszcze wykorzystuje istniejące możliwości w nieznacznym stopniu. Potrzebne jest wprowadzenie zmian w zakresie polityki zarządzania finansami lokalnymi oraz wskazanie celów i narzędzi zapewniających ich realizację. Umiejętność pozyskiwania środków z wszelkich możliwych źródeł, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego oraz zwalczania bezrobocia, decyduje o rozwoju gminy.

* mgr, Studium Doktoranckie Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Celem polityki Unii Europejskiej jest dążenie do wzmacniania spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty. Realizacji tego celu służą środki gromadzone w budżecie UE oraz środki krajów członkowskich. Fundusze strukturalne są podstawowym instrumentem polityki regionalnej UE. Samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z głównych podmiotów kreujących i realizujących politykę rozwoju oraz jednym z najważniejszych beneficjentów środków unijnych w ramach poszczególnych celów, priorytetów i programów. Praca zawiera charakterystykę zadań gmin i źródeł ich finansowania ze szczególnym uwzględnieniem środków unijnych. Celem pracy jest określenie roli sprawnej absorpcji środków z UE w finansowaniu inwestycji gminnych. Badaniami objęto gminę Czarna i Żyraków w województwie podkarpackim.

2. Zadania gminy i źródła ich finansowania

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina [Konstytucja RP 1997], która tworzy wspólnotę posiadającą osobowość prawną. Zadania własne gminy realizowane są przez nią samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność [Patrzałek, s. 18]. Ustawa o samorządzie gminnym powierza gminie zaspokajanie zbiorowych potrzeb w zakresie ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, gminnych dróg i mostów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, oczyszczalni ścieków komunalnych, organizacji wysypisk, edukacji, kultury itp.. W ogólnym ujęciu zadania te są realizowane ze środków własnych i subwencji należnych z tytułu prawa. Samorząd terytorialny funkcjonuje w ramach i z upoważnienia państwa. To państwo określa zakres działania poszczególnych szczebli samorządowych, normuje ich ustrój prawny i wyposaża je w środki finansowe [Kosek-Wojnar, 2002, s. 13]. Zadania własne gminy można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne - realizowane, gdy jednostka dysponuje wystarczającymi środkami. Natomiast zadania zlecone ustawowo – na obligatoryjne lub powierzone na podstawie porozumienia z przekazującym zadanie organem administracji rządowej lub inną jednostką samorządu terytorialnego.

Ustawa o samorządzie gminnym określa, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Zakres działania gminy jest zróżnicowany i szeroki. Koncentruje się on na wykonywaniu zadań w sferze lokalnych usług publicznych i w sferze zagospodarowania przestrzennego oraz w dziedzinach, na których funkcjonowanie władze gminy mogą oddziaływać poprzez stosowne narzędzia. Gmina może osiągać ważne cele rozwoju lokalnego, dotyczące utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy, dążenia do poprawy funkcjonowania lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, zwalczania monopolistów i rozwijania konkurencji [Patrzałek 2004, s. 21].

Gmina ma zapewnione stałe dochody pochodzące zarówno ze źródeł własnych, jak i dochodów publicznych. Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP gmina ma prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo. Może również samodzielnie regulować ich wysokość, kształtując wielkość wpływów poprzez przyjmowanie stawek, jak i stosowanie odpowiednich zwolnień i ulg. Gmina nie ma prawa wprowadzania własnych podatków i opłat nie przewidzianych w ustawie.

Podział dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Głównym źródłem dochodów własnych gminy są dochody z podatków i opłat. Na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego udziały w państwowych podatkach dochodowych, tj. podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT oraz podatku dochodowym od osób prawnych – CIT, zostały uznane za dochody własne JST [Ustawa, 2003]. Gmina ma prawo czerpać z części dochodów z podatku, który co do zasady stanowi źródło dochodów budżetu państwa. Ponadto mogą nimi być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi;
- środki pochodzące z Unii Europejskiej;
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Dochody obligatoryjne to podatki, opłaty i inne wpływy określone ustawowo, dochody z majątku gminy, subwencja ogólna z budżetu państwa. Potencjalne źródło dochodów stanowią również dotacje celowe na realizację zadań zleconych, wpływy z samoopodatkowania mieszkańców, spadki, zapisy i darowizny itp. Obok dochodów podatkowych, samorządy uzyskują dochody z opłat za świadczone lokalnie usługi oraz z dysponowania majątkiem komunalnym. Mogą tą drogą osiągnąć duże zyski, jednak gmina jako podmiot publiczny powinna kierować się przede wszystkim względem społecznym, a nie chęcią osiągnięcia korzyści majątkowych [Kopańska 2003, s. 34].

Zdolność finansowa jednostki samorządu terytorialnego, w odniesieniu do współfinansowania projektów unijnych, uzależniona jest od instrumentów współfinansowania rozwoju regionalnego z zasobów centralnych, w tym z budżetu państwa [Monitor 5/2007, s. 64]. Szczupłość środków własnych, jakimi dysponują gminy, oraz szeroki zakres działania sprawia, że konieczne staje się sięganie do zwrotnych źródeł, tj. kredytów, pożyczek i emisji obligacji. Środki pozyskiwane w ten sposób traktowane są jednak nie jako dochody, ale przychody gmin, które umożliwiają realizację poważniejszych przedsięwzięć gospodarczych, gdyż pozwalają uzyskać stosunkowo szybko znaczną ilość środków finansowych koniecznych do wykonania danego zadania lub zadań inwestycyjnych [Kalisiak, Roluch 2000, s. 184].

3. Dostępność funduszy unijnych oraz możliwości ich pozyskiwania przez gminy

Począwszy od 1989 r. Polska stała się beneficjentem wielu zagranicznych instytucji, które wspierają transformację gospodarki naszego kraju. Znaczna część tej pomocy kierowana jest pośrednio lub bezpośrednio do jednostek samorządu terytorialnego. Programy pomocowe obok wsparcia merytorycznego czy technicznego, oferują dotacje na inwestycje związane z zadaniami świadczonymi przez samorządy. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki pochodzące z programów Unii Europejskiej, a od 1 maja 2004 r. właściwych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [Kopańska 2003, s. 47].

Od 2000 r. samorządy lokalne mogły korzystać z funduszy przedakcesyjnych, które miały cel infrastrukturalny i instytucjonalny – oznaczający przygotowanie podmiotów publicznych, w tym administracji samorządowej do korzystania z funduszy strukturalnych [Nawrot 2003, s. 193]. W ramach środków przedakcesyjnych Polska mogła korzystać z pomocy w ramach programów pomocowych: Phare, Ispa i Sapard.

Phare był programem bezzwrotnej pomocy finansowej UE dla państw Europy Środkowej, przeznaczony na rozwój instytucjonalny i wsparcie inwestycyjne. Wspierał na rzecz przedsiębiorczości; gminy mogły otrzymać środki finansowe na infrastrukturę.

Program Sapard utworzony dla wsparcia modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz uzyskania członkostwa w UE, kierowany był głównie do gmin. O dofinansowanie z programu ISPA, służącego ujednoczeniu poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w państwach ubiegających się o członkostwo w UE w zakresie transportu i ochrony środowiska, ubiegać się mogły tylko podmioty publiczne. Po akcesji zobowiązania płatnicze funduszu przejął Fundusz Spójności.

Obok efektów infrastrukturalnych korzystanie przez samorządy lokalne z funduszy przedakcesyjnych dało możliwość uzyskania doświadczenia i przygotowywania się do pozyskiwania funduszy strukturalnych.

1 maja 2004 r. programy przedakcesyjne zostały zastąpione przez instrumenty wspólnotowej polityki regionalnej – fundusze strukturalne:

- 1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy różnymi obszarami Unii);
- 2) Europejski Fundusz Społeczny (poprawa możliwości uzyskania zatrudnienia w UE);
- 3) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (wsparcie dla narodowych programów pomocy dla rolnictwa, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich);

4) Instrument Finansowy Rozwoju Rybołówstwa (wsparcie restrukturyzacji rybołówstwa).

Odłąbnie występuje Fundusz Spójności (istniejący od 1993 r.), choć zasadniczo także i on służy finansowaniu przemian strukturalnych, ma jednak swe dodatkowe specyficzne cele oraz nieco odmienne zasady funkcjonowania.

Zadaniem funduszy strukturalnych jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE, zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Samorząd wyznacza regiony, w których będą realizowane projekty, określa ilości środków przekazanych na region i typ działań służących spójności gospodarczo-społecznej. Podejmuje także działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, wspierania przepływu innowacji i dobrych praktyk do regionu oraz inwestycji w dorobek kulturowy i turystykę. Zgodnie z obowiązującymi zasadami, ogół wydatków z funduszy strukturalnych przeznaczają się na realizację [Oręziak 2004, s. 151]:

1. celów priorytetowych (wspieranie rozwoju regionów opóźnionych, modernizacja systemów oświaty, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia);
2. inicjatyw wspólnotowych;
3. przedsięwzięć innowacyjnych oraz pomocy technicznej.

Zarówno wolumen pomocy, jak i różnorodność jej kierunków sprawia, że środki z UE mogą być rzeczywistym impulsem rozwoju gospodarczego samorządów. Dobre skorzystanie z pomocy nie jest jednoznaczne ze skonsumowaniem wszystkich potencjalnie dostępnych środków, lecz takim ich ukierunkowaniem, aby dotacje pozwoliły na realizację planów rozwoju zapisanych w strategiach. Trzeba podkreślić, że środki unijne powinny być dostosowane do wcześniej tworzonych planów, a nie na odwrót [Kopańska 2003, s. 55]. Społeczności lokalne i organy władzy samorządowej, przygotowując strategię rozwoju oraz jej polityki wykonawcze, powinny określić źródła finansowania celów i zadań.

Rozdział środków z funduszy strukturalnych pomiędzy państwa członkowskie odbywa się w oparciu o trzy cele:

- promocja rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych;
- wsparcie przekształceń gospodarczych i społecznych obszarów o zaburzonej strukturze;
- wsparcie dostosowań i modernizacji polityki oraz systemów edukacji, szkoleń i zatrudnienia.

Polska została zakwalifikowana do pomocy w zakresie promocji rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych. Cel ten współrealizowany jest z funduszy strukturalnych oraz z Funduszu Spójności.

W celu zaprogramowania pomocy wspólnotowej i sprawnego jej rozdysponowania Polska przygotowała Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-

2006. Wprowadzono podział na działania: sektorowe programy operacyjne (SPO), a w przypadku wspierania rozwoju regionalnego - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Program ten jest adresowany do samorządów lokalnych i regionalnych. Jego celem jest doprowadzenie do wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji, przy jednoczesnym umożliwieniu długofalowego rozwoju gospodarczego kraju. W okresie programowania 2007-2013 każde z województw będzie realizowało własny program operacyjny zarządzany przez samorzady województw [Monitor 05/2007, s. 53].

W październiku 2006 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument o nazwie Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013, określający kierunki realizacji polityki spójności, definiujący cele i zakresy interwencji poszczególnych funduszy. W odpowiedzi na SWW kraje członkowskie przygotowały własne dokumenty zakładające strukturę korzystania ze środków UE w latach 2007-2013 w postaci Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz wypływających z nich programów operacyjnych.

W Polsce NSRO funkcjonują pod nazwą Narodowa Strategia Spójności; ich zadaniem jest określenie priorytetów i obszarów oraz systemu wdrażania funduszy unijnych. Polska w tym okresie będzie największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W jej ramach może otrzymać ponad 67 mld euro podzielonych na interwencje Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Celem strategicznym NSRO jest stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cele założone w NSRO będą realizowane za pomocą czterech programów operacyjnych o charakterze ogólnokrajowym: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna; jednego dla wschodnich terenów Polski : Rozwój Polski Wschodniej oraz szesnastu regionalnych programów operacyjnych, a także programów o charakterze międzynarodowym.

PO Rozwój Polski Wschodniej to pomoc rozwojowa przyznana przez Komisję Europejską dla pięciu regionów wschodniej Polski, wykazujących jednocześnie najniższe PKB na mieszkańca spośród wszystkich regionów Unii. Program będzie finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz dodatkowych środków rządowych. Program będzie dofinansowywał projekty inwestycyjne dotyczące wsparcia i rozwoju infrastruktury uczelni wyższych, w szczególności technicznych, oraz infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, wspierania innowacyjności i nowoczesnych technologii w przedsiębiorstwach, a także promocji regionu. Ponadto w ramach programu będzie można realizować projekty poprawiające jakość miejskich systemów transportu

zbiorowego oraz inwestycje w: centra turystyki, targowe i kongresowe, infrastrukturę drogową i turystyczną.

Wszystkie programy operacyjne są podzielone na priorytety, a te na działania. Dla beneficjentów najważniejsze są działania programu operacyjnego. Dzięki nim wybierane są konkretne projekty, poprzez które gminy uzyskują wsparcie z funduszy strukturalnych na działania podejmowane w trzech głównych obszarach interwencji [Czerny, s.11]:

1. Środki na rozwój regionalny,
2. Środki na rozwój zasobów ludzkich,
3. Środki na rolnictwo i obszary wiejskie.

Beneficjentami pomocy w ramach Funduszu Spójności są samorządy terytorialne (gminy, związki gmin) oraz przedsiębiorstwa komunalne. Najbliższe lata wymagać będą wzmożonego wysiłku zarówno instytucji zaangażowanych we wdrażanie, jak i beneficjentów, ponieważ od 2007 r. równolegle realizowane są dwa duże programy pomocowe – Fundusz Spójności oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

Zarówno beneficjenci, jak i instytucje zaangażowane we wdrażanie Funduszu Spójności w Polsce mają już bogate doświadczenie, które powinno się przełożyć na sprawniejsze wdrażanie projektów, odpowiednie tempo wydatkowania, a także rozwiązanie podstawowych problemów w realizacji inwestycji. Barię absorbpcji środków Funduszu Spójności jest niedoszacowanie wartości projektów na etapie planowania, skutkujące niedoborem środków na dalszą realizację. Zakres pomocy unijnej jest bardzo szeroki, a jednostki samorządu terytorialnego są jej największym odbiorcą. Wynika to przede wszystkim z roli, jaką pełnią w rozwoju gospodarczym regionów na poziomie lokalnym. W związku z tym do nich należy przygotowanie najważniejszych projektów związanych z infrastrukturą.

4. Analiza udziału środków funduszy Unii Europejskiej w dochodach gmin w latach 2003 - 2007

Wielkość środków budżetowych, jakimi dysponuje samorząd gminny jest podstawowym czynnikiem określającym możliwości rozbudowy infrastruktury technicznej i zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców gminy. Tabela 1 przedstawia zadania inwestycyjne realizowane w gminach z udziałem środków unijnych w latach 2003 – 2007.

Tabela 1. Udział środków unijnych w dochodach budżetowych badanych gmin w latach 2003 - 2007

Beneficjent	Nazwa zadania	Program	Rok realizacji	Środki unijne (w zł)	Dochody gminy ogółem (w zł)	Udział środków unijnych w dochodach gminy ogółem (w %)
Gmina Czarna	Budowa oczyszczalni ścieków w Głowaczowej z siecią kanalizacji	SAPARD	2003	1 032 174	18 822 734	5,48
	Budowa oczyszczalni ścieków z siecią kanalizacji i przykanalików w Borowej		2004	1 014 018		
	Budowa sieci kanalizacji i przykanalików w Chotowej			599 508		
	Budowa drogi gminnej Stara Jastrzębka - Górny Koniec		2005	342 269	24 500 797	2,38
	Budowa drogi gminnej w Przyborowie			125 670		
	Budowa drogi gminnej w Żdzarach			114 547		
	Centrum Kulturalno -Informatyczne w Chotowej	SPO	2006	285 883	25 464 201	1,12
	Poszerzenie oferty turystyczno-kulturalnej w Czarnej poprzez rozwój infrastruktury lokalnej (budowa basenu)	ZPORR	2007	4 596 754 (plan)	28 564 699 (plan)	16,92
	Rozbudowa ujęcia wody w Żdzarach			123 149		
Budowa kanalizacji sanitarnej w gminie Czarna;	FS	113 646 (plan)				
Gmina Żyraków	Budowa kanalizacji w miejscowości Wola Wielka	SAPARD	2003	902 706	17 205 245	6,38
	Budowa drogi w miejscowości Zawierzbie			195 825		
	Budowa drogi Bobrowa - Wola Żyrakowska		2004	315 167	18 960 031	4,47
	Budowa drogi Nagoszyn - Cieszęciny			532 926		

Beneficjent	Nazwa zadania	Program	Rok realizacji	Środki unijne (w zł)	Dochody gminy ogółem (w zł)	Udział środków unijnych w dochodach gminy ogółem (w %)
Gmina Żyraków	Budowa kanalizacji w Woli Żyrakowskiej, Żyrakowie i oczyszczalni ścieków w Woli Żyrakowskiej	PHARE	2005	1 477 023	22 441 473	6,58
			2006	2 419 328	25 669 258	10,25
	Kształtowanie centrum wsi Zasów	SPO		211 745		
	Budowa kanalizacji sanitarnej w gminie Żyraków	FS	2007	2 719 380	28 564 699	9,52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007 badanych gmin

Realizowane przez gminy projekty stanowią inwestycje w infrastrukturę podstawową w celu zwiększenia konkurencyjności regionu. W badanych gminach poziom dochodów ogółem wykazuje tendencję wzrostową. W gminie Czarna w 2005 r. dochody ogółem zwiększyły się aż o 30% w porównaniu do 2004 r. W gminie Żyraków w tym samym okresie dochody wzrosły o 18%. Gminy są aktywne w pozyskiwaniu funduszy unijnych na realizację inwestycji. W latach 2003 – 2005 budżet zasilaly dochody ze środków przedakcesyjnych, a od 2006 r. środki z funduszy strukturalnych. W 2003 r. udział funduszy unijnych wyniósł w gminie Czarna 5,48 %, a w 2007 r. 16,92 % ogółu dochodów gminy. W gminie Żyraków w 2003 r. udział środków unijnych wynosił - 6,38%, w 2006 r. – 10,25%, a w 2007 r. przewidziany jest na poziomie 9,52%. Badane gminy są bardzo dobrze zarządzane i prowadzą aktywną politykę rozwojową. W grudniu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych [Monitor 01/2007, s. 30]. W rezultacie wprowadzono uproszczenia w systemie wdrażania usprawniających proces rozliczeń środków UE oraz ograniczających obowiązki i obciążenia beneficjentów. Znaczna część dochodów gmin przeznaczona jest na wydatki podstawowe, a tylko nieznaczny odsetek przeznacza się na cele rozwojowe. Dlatego dla finansowania potrzeb rozwojowych konieczne jest pozyskiwanie dodatkowych środków. Gminy mogą je pozyskiwać w ramach krajowych fundacji i funduszy oraz zagranicznych środków pomocowych. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki strukturalne.

Przedstawione poniżej zestawienie wydatków, tabela 3, obrazuje udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach w gminie Czarna i Żyraków.

Tabela 2. Wydatki gmin w latach 2003 - 2007

Beneficjent	Rok realizacji	Wydatki gminy ogółem (w zł)	Wydatki inwestycyjne gminy (w zł)	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gminy ogółem (w %)
Gmina Czarna	2003	18 804 982	5 475 120	29,12
	2004	22 475 006	6 396 061	28,46
	2005	23 058 110	4 485 889	19,45
	2006	26 112 722	3 470 770	13,29
	2007	29 610 360	8 878 702	29,99
Gmina Żyraków	2003	17 843 482	4 028 124	22,57
	2004	19 689 921	3 289 445	16,71
	2005	25 252 235	7 518 116	29,77
	2006	26 427 018	6 248 240	23,64
	2007	31 302 704	9 700 016	30,99

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007 badanych gmin

W gminie Czarna w 2006 r. udział wydatków inwestycyjnych stanowi 13% wydatków gminy ogółem, a w 2007 r. wzrósł aż do 30%. W gminie Żyraków udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gminy ogółem w 2006 r. wyniósł 24%, a w 2007 r. 31%. Udział środków pochodzących z funduszy europejskich stanowi znaczące źródło dochodów budżetów badanych gmin.

Gminy w Polsce nie miały szans w pełni efektywnie wykorzystać dostępnych z UE środków.

Zgodnie z raportem NIK, dotyczącym stopnia wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce na lata 2004-2006, niski stopień wykorzystania wynikał z następujących czynników:

- opóźnień w przygotowaniu aktów prawnych, wytycznych i procedur realizacji programów oraz konieczności ich ciągłej nowelizacji;
- zbyt skomplikowanych procedur, co utrudniało terminowe sporządzanie wniosków o płatność i refundację;
- nieprawidłowej organizacji pracy, dużej rotacji kadr.

5. Uwagi końcowe

Ważną rolę w procesie absorpcji środków pomocowych odgrywa sprawność instytucjonalna gmin, bowiem pozyskanie i efektywne wykorzystanie funduszy europejskich wymaga umiejętności sprawnego programowania, finansowania i monitorowania.

Według informacji podawanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poziom kontraktacji w ramach wszystkich programów operacyjnych osiągnął na koniec grudnia 2006 r. średnio 91%. Możemy mówić o wyjątkowo skutecznie przebiegającym procesie wykorzystania środków unijnych.

Podstawową barierą absorpcji przez samorządy lokalne środków z UE jest zapewnienie odpowiednich środków publicznych na przygotowanie i sfinansowanie projektów inwestycyjnych w ramach tzw. wkładu własnego. Środki unijne wypłacane są na zasadzie refundacji wcześniej poniesionych wydatków. Poziom absorpcji środków europejskich zależy także od instytucjonalnego zaplecza prowadzonej polityki regionalnej. Doświadczenia z korzystania przez gminy z funduszy przedakcesyjnych wskazują, że wiele z nich nie podejmuje nawet starań o te fundusze. Przyczyna tkwi nie tylko w braku środków na współfinansowanie projektów. Pojawia się szereg warunków, którym nie mogą, a czasem nie chcą sprostać. Są to m. in. procedury perfekcyjnego przygotowania wniosków, poddanie się monitoringowi ze strony UE oraz zgodność wykonania fizycznego z finansowym.

Badane gminy rozpoczęły pozyskiwanie środków unijnych z funduszy przedakcesyjnych, a nabyte doświadczenia pomogły w skutecznym staraniu o środki dostępne z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wysoki poziom absorpcji funduszy unijnych przez badane gminy pozwala na prowadzenie aktywnej polityki rozwojowej, a przedsiębiorczość oraz sprawne zarządzanie sprzyja pokonywaniu barier i pozyskiwaniu funduszy unijnych.

Literatura

1. Chmara M., *Leksykon samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa 1999.
2. Czerny I., Kaliszu A., „Gazeta Samorządu i Administracji”, *Sięgnij po euro. Programy Unii Europejskiej dla Polski*, Warszawa 2004.
3. Kalisiak M., Roluch W., *Działalność gospodarcza gmin i powiatu, Zachodnie Centrum Organizacyjne*, Zielona Góra, 2000.
4. Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003.
5. Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.
6. Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna Kraków, 2002.
7. *Na co będziemy mogli przeznaczyć unijne środki*, „Monitor Unii Europejskiej” nr 3/07.

8. Nawrot B., *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań, 2003.
9. Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
10. Patrzalek L., *Finanse Samorządu Terytorialnego*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław 2004.
11. *Podsumowanie wypadła dobrze*, „Monitor Unii Europejskiej” nr 1/2007.
12. *Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007 – 2013*, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.
13. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, art. 158-162.
14. Weiss E., *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*, Wydawnictwo „I-Bis”, Wrocław 2003.
15. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, 1997, art. 164 ust. 1.
16. *Ustawa z dnia 13 lipca 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1966.
17. *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1996.
18. *Ustawa z dnia 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607.
19. *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, Dz. U. 1997, nr 9, poz.43.
20. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
21. www.ue/fundusze/strukturalne.pl
22. www.fundacja-pe.org.pl
23. www.fundusze-strukturalne.pl
24. www.samorzad.pap.com.pl
25. www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2006/2006054