

Maria Dębniewska, Jarosław Skorwider***

FINANSOWANIE ZADAŃ GMIN Z WYKORZYSTANIEM FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W REGIONIE WARMII I MAZUR

WSTĘP

Realizacja podstawowych zadań gminy wymaga posiadania odpowiednich środków finansowych. Z uwagi na fakt, iż własne środki są niewystarczające do zaspokojenia wszystkich potrzeb mieszkańców, gminy muszą we własnym zakresie starać się o pozyskanie dodatkowych źródeł finansowania. Opóźnienia w zadaniach inwestycyjnych z ostatnich kilkudziesięciu lat są barierą ograniczającą rozwój samorządu gminnego, której bez zewnętrznej pomocy nie można szybko zlikwidować. Ta sytuacja powoduje, że możliwość pozyskania bezzwrotnej pomocy finansowej w postaci środków z funduszy strukturalnych jest dla gmin ogromną szansą. Wiele gmin, również na Warmii i Mazurach, zapowiedziało, że będzie się starać o dofinansowanie z funduszy unijnych w celu pozyskania środków na przyspieszenie swojego rozwoju.

Środki z funduszy strukturalnych są dostępne dopiero od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, dlatego ważnym zagadnieniem jest określenie stanu przygotowań samorządu gminnego do absorpcji funduszy strukturalnych. Celem badań była ocena możliwości wykorzystania tych środków przez gminy. Ocenie poddano zmiany prawne, organizacyjne i finansowe w działalności gmin Warmii i Mazur w latach 2002–2004, które mają ułatwić wykorzystanie tych funduszy w finansowaniu zadań gmin. Dokonano także analizy zamierzeń władz wybranych gmin dotyczących kierunków wykorzystania funduszy strukturalnych w latach 2004–2006.

Badania obejmowały 24 wybrane celowo gminy z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, które korzystały z funduszy przedakcesyjnych.

* Prof. zw., kierownik Katedry Finansów i Bankowości Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

** Mgr, doktorant w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Materiały do badań były zbierane metodami ankietowymi za pomocą formularza ankietowego, skierowanego do władz gmin i gminnych koordynatorów do spraw funduszy strukturalnych. Na podstawie analizy literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz analizy dokumentów finansowych i planów inwestycyjnych gmin dokonano oceny zaobserwowanych zmian.

1. ROLA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W ROZWOJU REGIONALNYM I LOKALNYM

Polityka regionalna Unii Europejskiej opiera się na zasadzie wspólnego finansowania poszczególnych przedsięwzięć przez władze centralne i regionalne. Państwo powinno wspierać rozwój regionalny, gdyż działanie mechanizmów rynkowych nie zapewni zrównoważonego rozwoju¹. Nie-równości, które istnieją, bez pomocy państwa mogą się pogłębiać, dlatego należy realizować działania pobudzające poszczególne regiony do rozwoju. Przyjęcie zasady subsydiarności spowodowało zwiększenie roli regionów i jednostek lokalnych. Państwu zaczęło zależeć nie tylko na wspieraniu inicjatyw lokalnych, ale także na tworzeniu korzystnych warunków do ich powstawania². Wspieranie rozwoju regionalnego ma za zadanie wspomagać inwestycje produkcyjne lub tworzyć odpowiednią infrastrukturę techniczną i społeczną dla ułatwienia działań przedsiębiorcom i mieszkańcom.

Podstawowymi instrumentami pomocy, które są wykorzystywane w realizacji polityki regionalnej, są fundusze strukturalne. Znaczna część środków finansowych z ich budżetów (94%) jest kierowana na wsparcie programów krajowych, natomiast pozostałe 6% jest przeznaczone na tzw. inicjatywy wspólnotowe, które są realizowane na szczeblu całej Unii. Środki na politykę regionalną w latach 2000–2006 są pogrupowane w cztery fundusze, które mają zrealizować trzy podstawowe cele polityki regionalnej dotyczące promocji i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju oraz wspierania gospodarczej i społecznej konwersji regionów przeżywających strukturalne trudności (cele regionalne), a także adaptacji i modernizacji polityki i systemów edukacji, szkolenia oraz zatrudnienia (cel horyzontalny)³.

¹ *Integracja europejska*, red. M. Perkowski, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 318.

² J. Lichoński, *Celem jest rozwój regionów*, „Unia Europejska” 2002, nr 9, s. 94.

³ A. Ryszkiewicz, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2000, s. 11; oraz A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i Fundusze Spójności*, PARP, Warszawa 2003, s. 4.

Polska charakteryzuje się dużymi dysproporcjami w rozwoju regionalnym. Wartość PKB *per capita* w najlepiej rozwiniętym polskim regionie, na Mazowszu, to ok. 64% średniej unijnej, podczas gdy w regionach najsłabiej rozwiniętych (do których zalicza się Warmię i Mazury) niewiele przekracza 30% średniej unijnej⁴. Jest to efektem licznych braków w infrastrukturze, konieczności restrukturyzacji wielu sektorów gospodarczych, nieodpowiedniej struktury zatrudnienia oraz wysokiej stopy bezrobocia⁵. Opóźnień tych nie da się nadrobić w przeciągu kilku najbliższych lat, ale bez bezzwrotnej pomocy z Unii Europejskiej, procesy te trwałyby o wiele dłużej.

Skorzystanie z funduszy strukturalnych ma za zadanie przyspieszyć rozwój społeczno-gospodarczy regionów słabszych i zniwelować różnice występujące w tym zakresie na obszarze całej Unii. Dlatego też należy skoordynować działania władz lokalnych z działaniami władz wyższego szczebla administracji, w taki sposób, aby podejmowane decyzje były najbardziej efektywne.

2. MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA ZADAŃ GMIN Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Zakres zadań polskich gmin jest uregulowany w ustawie o samorządzie gminnym. Zadania te są bardzo różnorodne, obejmują one zarówno zadania związane z potrzebami bezpieczeństwa mieszkańców, ich warunkami życia (stan infrastruktury technicznej i ekonomicznej w gminie), jak i potrzeb wyższego rzędu (dostęp do kultury, oświaty, możliwości odpoczynku itp.). Odpowiedzialność gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych definiuje się jako zobowiązanie do stworzenia warunków dla bezpieczeństwa i ciągłości świadczenia usług oraz trwałego rozwoju infrastruktury⁶. Ich realizacja ma na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców, jednak z uwagi na historyczne opóźnienia jest to kosztowne. Następujący powolnie proces decentralizacji finansów publicznych w Polsce powoduje, że gminom szybciej przybywa zadań niż pieniędzy, dlatego też szanse realizacji upatrują w funduszach strukturalnych.

Podstawowym dokumentem określającym alokację środków finansowych z funduszy strukturalnych jest Narodowy Plan Rozwoju, w którym określono kierunki rozwoju służące wzmocnieniu spójności społeczno-gospodarczej.

⁴ A. Sadownik, *Integracja europejska jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Unia Europejska” 2003, nr 5, s. 54; oraz A. Jankowski, T. Kierzkowski, R. Knopik, *op. cit.*, s. 5.

⁵ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 192.

⁶ D. Osborn, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wyd. Media Rodzina, Poznań 1992, s. 414.

W latach 2004–2006 zaplanowano w nim realizację pięciu sektorowych programów operacyjnych (SPO) na szczeblu krajowym. Dotyczą one następujących obszarów: wzrostu konkurencyjności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa i przetwórstwa ryb oraz infrastruktury transportowej i gospodarki morskiej. W ramach SPO ma być wydatkowane około 60% środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych. Pozostała część środków (tj. około 2869,5 mln euro) ma być rozdysponowana w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, który będzie realizowany na poziomie 16 regionów⁷. Polskie gminy będą mogły pozyskiwać środki finansowe na realizację inwestycji infrastrukturalnych, dotyczących wodociągów, kanalizacji, sieci transportowej, a także na ochronę środowiska, jednak muszą one być zgodne z celami polityki regionalnej.

W zależności od celu i rodzaju funduszu beneficjenci mogą otrzymać dofinansowanie w wysokości 25–75% kosztów na realizację danego przedsięwzięcia inwestycyjnego⁸. Dla przedsięwzięć niedochodowych można otrzymać dofinansowanie w wysokości 75% kosztów kwalifikowanych w obrębie celu 1 oraz 50% w obrębie celu 2 i 3. W przypadku inwestycji generujących zysk jest to odpowiednio 40% i 25%. Pozostałą część musi zgromadzić inwestor. Zebranie wkładu własnego, przy ograniczonym budżecie wielu gmin i słabej kondycji finansowej, może zachwiać realizacją ich bieżących zadań przy podejmowaniu przedsięwzięć o większej wartości. Dlatego też tak ważne jest odpowiednie zaplanowanie środków finansowych na cały okres realizacji inwestycji.

Korzystanie ze środków z funduszy strukturalnych wymagało wprowadzenia zmian w polskim prawodawstwie. Zasady ich wydatkowania i kontroli zostały w szczególności sposób uregulowane dyrektywami unijnymi, w związku z tym w ustawie o finansach publicznych wyodrębniono tę grupę środków publicznych⁹. Ponadto środki te wyłączono z wydatków budżetu państwa. Niestety takiej operacji nie zastosowano w przypadku jednostek samorządu terytorialnego. Tam środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zaliczono do dochodów¹⁰ i wydatków budżetowych. Taki sposób klasyfikacji

⁷ *Województwo warmińsko-mazurskie: społeczne, ekonomiczne i polityczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską*. Warmińsko-Mazurski Urząd Marszałkowski w Olsztynie, Olsztyn 2003, s. 47.

⁸ W. Miemiec, M. Lis, *Zasady wykorzystywania środków przedakcesyjnych i akcesyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2, s. 17.

⁹ Ustawa z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm., art. 3.

¹⁰ Ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966, art. 3.

środków z funduszy strukturalnych w systemie finansów publicznych rodzi pewne zagrożenia. Złożenie wniosku o przyznanie pomocy ze źródeł unijnych wymaga wcześniejszego zaplanowania całej kwoty na sfinansowanie zadania inwestycyjnego w budżecie JST po stronie wydatków¹¹. Ponieważ większość gmin cierpi na brak środków własnych, brakujące środki finansowe trzeba będzie znaleźć w postaci przychodów z pozyskanych kredytów i pożyczek, emisji obligacji lub prywatyzacji majątku. Skorzystanie z tych dwóch pierwszych możliwości spowoduje wzrost zadłużenia samorządów, co będzie skutkowało przekroczeniem ustawowych wskaźników dotyczących zadłużenia JST oraz wpłynie na wzrost długu publicznego. W rezultacie gminy nie będą mogły wykorzystać wszystkich dostępnych środków pomocowych.

Analiza możliwości finansowania zadań gmin z funduszy strukturalnych, wskazując, że istnieją liczne bariery zarówno zewnętrzne (uregulowania prawne, uwarunkowania danego obszaru), jak i wewnętrzne (sytuacja finansowa, poziom wiedzy władz samorządowych). Większość z tych barier można jednak zneutralizować realizując odpowiednią strategię.

3. UWARUNKOWANIA EKONOMICZNE I SPOŁECZNE GMIN WARMII I MAZUR

Warunki naturalne i atrakcyjne położenie regionu sprawiają, że jest on miejscem o dużym potencjale turystycznym, jednak braki w infrastrukturze technicznej, mała liczba miejsc noclegowych i nieorganizowana promocja tego terenu, sprawiają, że ten potencjał nie jest wykorzystywany. Konieczne są duże nakłady inwestycyjne, dzięki którym nastąpiłby szybszy rozwój regionu. Głównym inwestorem są gminy, które w latach 2001–2003 przeznaczyły na działalność inwestycyjną kwotę 290–350 mln zł¹². Jednak wielkość nakładów inwestycyjnych jest uzależniona od aktualnej sytuacji finansowej samorządu lokalnego oraz przyjętych celów strategicznych.

Gminy Warmii i Mazur są bardzo zróżnicowane pod względem sytuacji finansowej i możliwości pozyskiwania nowych środków. Analiza budżetów gmin wskazuje, że zdecydowanie najlepszą sytuację finansową mają gminy miejskie oraz gminy o charakterze turystycznym. W trudniejszej sytuacji są gminy o charakterze rolniczym, gdyż możliwości generowania przez nie nowych środków finansowych są zdecydowanie niższe. Największe nakłady inwestycyjne w latach 2001–2003 ponosiły gminy miejskie Olsztyn, Elbląg i Ełk (co roku ponad 20 mln zł) i wydatki te w badanym okresie zwiększały

¹¹ W. Miemiec, M. Lis, *op. cit.*, s. 11.

¹² R. Zienkiewicz, *Firmy, gminy i powiaty. Rankingowe vademecum*, [w:] *Dodatek Biznes Warmii i Mazur*, „Gazeta Olsztyńska” 2004, nr 126, s. 4.

się. Jednak niektóre gminy w ogóle nie inwestowały, co wynikało z wysokiego zadłużenia. Na koniec 2003 r. 5 ze 116 gmin miało zadłużenie wyższe od ustawowego limitu (60%). Były to gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w 12 kolejnych wskaźnik ten przekroczył 40%. Gminy Warmii i Mazur miały także problemy ze spłatą zobowiązań¹³. Łączna kwota spłat zobowiązań w roku 2003 w 12 gminach przekroczyła 10% dochodów ogółem, a w jednej gminie ustawowe ograniczenie (15%). Analiza sytuacji finansowej wskazuje, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o stosunkowo niedużych wpływach budżetowych mogą mieć poważne trudności z zapewnieniem współfinansowania planowanych przedsięwzięć, zarówno ze środków własnych, jak również z obcych źródeł zwrotnych.

Na terenie gmin regionu w dalszym ciągu dominuje działalność rolnicza. Jest ona mało opłacalna, szczególnie w przypadku mniejszych gospodarstw rolnych, dlatego też ludność zamieszkująca wiejskie gospodarstwa domowe poszukuje innych źródeł utrzymania. Perspektywa uzyskania przez rolników dopłat obszarowych sprawia, że zwiększy się ich siła nabywcza i będą mogli przeznaczyć na inwestycje więcej środków. Pomoc finansowa, jaką mogą uzyskać, ma umożliwić im odejście od produkcji rolniczej do działalności pozarolniczej, głównie w sektorze usług. Jest to ważne ze względu na fakt, że od kilku lat region ten charakteryzuje się najwyższymi wskaźnikami bezrobocia, (w niektórych powiatach przekraczającymi 35%), które dotknęło ludność obszarów wiejskich. W związku z tym współdziałanie władz lokalnych i regionalnych w zakresie rozwoju zasobów ludzkich i reorientacji zawodowej, na co Unia Europejska przeznacza dużą część środków finansowych, powinno być nakierowane na pozyskanie tych środków. Są one dostępne zarówno w zakresie SPO, jak i ZPORR. Wyniki prognozowania przeprowadzone przez IBnGR wskazują, że w wyniku efektywnie wykorzystanych środków pomocowych Warmia i Mazury może w latach 2004–2012 odnotować dodatkową dynamikę wzrostu zatrudnienia, średniorocznie na poziomie 1,2%, ale jak sami autorzy wskazują jest to wariant optymistyczny¹⁴.

Efektywność funduszy strukturalnych zależy od kierunków i sposobów wykorzystania środków. Badania IBnGR wykazały, że w takich regionach jak Warmia i Mazury, ze względu na wspomnianą specyfikę regionu i jego niski potencjał gospodarczy, mogą pojawiać się napięcia społeczne, a w efekcie nasilać się będą naciski na prosocjalne ukierunkowanie inwestycji¹⁵. Aby nie ograniczać rozwojowego znaczenia inwestycji, należy umiejętnie przekonać społeczeństwo o konieczności poczekania na widoczne, pozytywne efekty działań współfinansowanych przez Unię Europejską.

¹³ *Ibidem*, s. 28–30.

¹⁴ *Profil wrażliwości gospodarki regionalnej na integrację z Unią Europejską. Województwo Warmińsko-Mazurskie*, red. M. Nowicki, IBnGR, Gdańsk 2003, s. 69.

¹⁵ *Ibidem*, s. 38–46.

4. FUNDUSZE STRUKTURALNE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU GMINNEGO NA WARMII I MAZURACH

Środki z funduszy strukturalnych nie mogą być jedynym źródłem finansowania inwestycji, dlatego też oszacowano wielkość środków finansowych, jakie samorządy lokalne będą musiały zgromadzić w celu pełnego wykorzystania funduszy strukturalnych. Na podstawie obowiązujących dokumentów dotyczących funkcjonowania funduszy strukturalnych dokonano wstępnej alokacji środków finansowych dla regionu na poszczególne programy i działania (tab. 1).

Tabela 1

Alokacja środków publicznych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2004–2006
(w mln euro)

Wyszczególnienie	Wkład wspólnotowy	Krajowy wkład publiczny	Wkład budżetów JST	Ogółem ^a
SPO Wzrost konkurencyjności gospodarki	57,9	23,9	–	81,8
SPO Rozwój zasobów ludzkich	69,3	26,3	2,0	95,5
SPO Transport – Gospodarka morska	15,1	6,4	–	21,5
SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	74,8	18,7	0,7	93,5
SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	18,2	6,7	–	24,9
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	176,3	62,1	37,4	238,4
Razem	411,6	144,1	40,1	555,6

^a Oprócz środków publicznych (krajowych i z UE) w finansowaniu tych programów mają być wykorzystane także środki prywatne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Województwo warmińsko-mazurskie: społeczne, ekonomiczne i polityczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską*, Warmińsko-Mazurski Urząd Marszałkowski w Olsztynie, Olsztyn 2003, s. 52.

Jak wynika z danych w tab. 1 udział sektorowych programów operacyjnych będzie stanowił ok. 57% środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej, z tego największe kwoty będą przeznaczone na restrukturyzację i rozwój obszarów wiejskich, wzrost konkurencyjności gospodarki oraz rozwój zasobów ludzkich. Jednostki samorządu terytorialnego będą musiały znaleźć dofinansowanie w dwóch obszarach, a ich wkład szacuje się na kwotę 2,7 mln euro. Wynika to z faktu, że SPO są programami krajowymi,

dla których beneficjentami będą instytucje państwowe¹⁶. Tylko w zakresie rozwoju zasobów ludzkich oraz w wybranych działaniach SPO dotyczącego rolnictwa i rozwoju wsi beneficjentami będą samorządy wojewódzkie.

Samorząd lokalny bezpośrednio będzie mógł zgłaszać projekty w ramach ZPORR, na który wstępnie przeznaczono 176,3 mln euro. Poziom współfinansowania JST oszacowano na 37,4 mln euro; ponieważ ZPORR jest realizowany na poziomie regionalnym, wnioski będzie przyjmował urząd marszałkowski. Podział środków finansowych na poszczególne priorytety przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2

Planowany podział środków finansowych z funduszy strukturalnych w układzie poszczególnych priorytetów ZPORR w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2004–2006

Priorytety	Wkład wspólnotowy (mln euro)	Struktura (%)
Priorytet I. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	98,4	55,8
Priorytet II. Wzmocnienie regionalnej bazy ekonomicznej i za- sobów ludzkich	36,7	20,8
Priorytet III. Rozwój lokalny	39,5	22,4
Pomoc techniczna	1,7	1,0
ZPORR ogółem	176,3	100,0

Źródło: Jak w tab. 1, s. 57.

Ponad 55% środków finansowych przeznaczono na realizację pierwszego priorytetu. W jego ramach ustalono sześć działań przeznaczonych na rozbudowę infrastruktury drogowej (25% ogólnej kwoty środków ZPORR), ochrony środowiska (14%), a także na badania i kulturę. Priorytet drugi jest związany z rozwojem zasobów ludzkich, będzie on realizowany przez urzędy pracy. Gminy będą mogły zgłaszać projekty także w priorytecie trzecim, którego działania dotyczą infrastruktury lokalnej oraz rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Wielkość możliwych do uzyskania środków finansowych jest dość duża w porównaniu z dotychczasowymi wydatkami inwestycyjnymi gmin, w związku z tym istnieje zagrożenie niewykorzystania wszystkich środków pomocowych.

W celu zapoznania się z planami gmin dotyczącymi wykorzystania funduszy strukturalnych w latach 2004–2006 przeprowadzono w wybranych gminach Warmii i Mazur badania ankietowe. Wskazują one, że nie wszystkie

¹⁶ A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *op. cit.*

gminy w latach 2004–2006 zamierzają ubiegać się o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych z funduszy strukturalnych¹⁷. Ponad 70% badanych gmin deklarowało, że zamierza wystąpić o dofinansowanie z funduszy strukturalnych. Pozostałe gminy deklarowały, że ich sytuacja finansowa nie pozwala w najbliższych latach na ubieganie się o środki z Unii Europejskiej, gdyż muszą spłacać kredyty inwestycyjne zaciągnięte w poprzednich latach. Ponad 40% realizowanych przedsięwzięć ma dotyczyć inwestycji w sieci wodno-kanalizacyjne, a ponad 30% w infrastrukturę drogową. Nieliczne zgłaszane projekty dotyczyły ochrony kultury, infrastruktury informatycznej, edukacji sportowej i zapobieganiu bezrobociu. W tab. 3 przedstawiono odsetek projektów zgłaszanych w poszczególnych działaniach przez gminy w latach 2004–2006.

Tabela 3

Odsetek projektów planowanych do realizacji z wykorzystaniem środków finansowych z funduszy strukturalnych w badanych gminach w latach 2004–2006

Nazwa programu/działania	Odsetek projektów planowanych do realizacji (%)
ZPORR – 1.1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu dróg	21,5
ZPORR – 1.2. Infrastruktura ochrony środowiska	7,1
ZPORR – 1.3. Regionalna infrastruktura badawczo-edukacyjna	7,1
ZPORR – 1.4. Zachowanie i odbudowa dziedzictwa kulturowego	25,0
ZPORR – 1.5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	3,6
ZPORR – 1.6. Rozwój transportu miejskiego w aglomeracjach	0,0
ZPORR – 3.1. Infrastruktura lokalna	33,1
ZPORR – 3.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych	3,6

Źródło: Badania własne.

Gminy zadeklarowały, że najwięcej projektów zgłoszą do działania 3.1. – Infrastruktura lokalna, z którego mogą być finansowane projekty dotyczące rozbudowy i modernizacji z zakresu uzbrojenia terenu pod inwestycje, tworzenia infrastruktury ochrony środowiska, pozyskiwania alternatywnych źródeł energii, tworzenia infrastruktury transportu drogowego, infrastruktury społecznej (szkoły, obiekty zdrowia), a ponadto infrastruktury turystycznej i ochrony zabytków¹⁸. Na to działanie przeznaczane jest ok. 17% środków

¹⁷ Żadna z badanych gmin nie złożyła wniosku o dofinansowanie przedsięwzięć z funduszy strukturalnych, ponieważ w trakcie badań nie było jeszcze ogłoszeń o naborze wniosków (badania przeprowadzono w kwietniu i maju 2004 r.).

¹⁸ *Województwo warmińsko-mazurskie...*, s. 67.

finansowych w ramach ZPORR (31 mln euro), co oznacza, że konkurencja między projektami zgłaszanymi będzie bardzo duża i nie wszystkie będą mogły być realizowane. Rozbudowę sieci drogowej można także współfinansować z działania 1.1, tam gminy również zamierzają składać swoje wnioski (ponad 21%). Infrastruktura wodociągowa i kanalizacyjna była także priorytetem wśród przedsięwzięć realizowanych przy wykorzystaniu funduszy przedakcesyjnych.

Drugim działaniem pod względem liczby planowanych do realizacji zadań jest działanie 1.4. – Zachowanie i odbudowa dziedzictwa kulturowego, które jest przeznaczone na odbudowę i ochronę zabytków i lokalnej kultury. Ponieważ rozwój turystyki oraz ochrona kultury są czynnikami, które wpływają na atrakcyjność regionu, realizację tych zadań należy uznać za korzystną.

Gminy deklarowały, że w przypadku uzyskania dofinansowania danego przedsięwzięcia w niższej kwocie będą przenosiły środki finansowe z innych planowanych inwestycji (59%) lub poszukają zwrotnych źródeł finansowania inwestycji (29%) w postaci kredytu, pożyczki czy emisji obligacji. Tylko jedna badana gmina zadeklarowała, że zrezygnuje z realizacji tego przedsięwzięcia, jeżeli wielkość przyznanego dofinansowania z funduszy strukturalnych będzie mniejsza od zakładanej. Badania wykazały, że prawie połowa gmin (47%) zrezygnuje z realizacji przedsięwzięcia, jeżeli nie uzyska w ogóle dofinansowania swojego projektu z funduszy strukturalnych.

Gminy muszą zapewnić współfinansowanie przedsięwzięć zgłaszanych w ramach poszczególnych działań ZPORR, co najmniej na poziomie 25% kosztów kwalifikowanych, w związku z tym muszą zagwarantować wkład własny. Źródła wkładu własnego w gminach przedstawiono w tab. 4.

Tabela 4

Wykorzystanie różnych źródeł finansowania „wkładu własnego” inwestycji

Źródła finansowania	Planowana częstotliwość korzystania z danego źródła finansowania (%)
Kredyty bankowe	41,2
Pożyczki	29,4
Środki wygospodarowane w budżecie danego roku	82,4
Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych	17,7

Źródło: Badania własne.

Najpowszechniejszym źródłem finansowania wkładu własnego mają być środki wygospodarowane w budżetach gmin w danym roku, co oznacza, że gminy chcą na bieżąco finansować swoje przedsięwzięcia. Jest to najtańsze

źródło finansowania, podobnie jak wykorzystanie nadwyżki budżetowej, gdyż gmina korzysta z własnych środków. Jednak z nadwyżki budżetowej ma zamiar korzystać tylko 17,7% badanych gmin, gdyż większość z nich zamykała swoje budżety w poprzednich latach deficytem. Gminy deklarowały również zamiar wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania w postaci kredytów (ok. 41%) i pożyczek (ok. 29%). Żadna z badanych gmin nie wskazała emisji obligacji jako sposobu na uzyskanie środków finansowych na inwestycje. Dla zapewnienia większego bezpieczeństwa finansowego gminy planują wykorzystać kilka alternatywnych źródeł, dzięki czemu chcą zabezpieczyć się przed możliwością uzyskania niższego dofinansowania lub utratą płynności finansowej przy realizacji konkretnego projektu. Uzasadniając motywy, dla których to właśnie ich wnioski powinien zostać zaakceptowany, gminy najczęściej wskazywały na wzrost atrakcyjności gminy i regionu oraz stworzenie nowych miejsc pracy.

Realizacja zadań z wykorzystaniem funduszy strukturalnych wymaga długoterminowego podejścia do planowania budżetowego, w co najmniej 4-letnim horyzoncie czasowym. Prawie 88% gmin posiadało aktualną strategię rozwoju gminy, ale tylko 70% dysponowało aktualnym Wieloletnim Planem Inwestycyjnym. Brak przygotowanych planów inwestycji może uniemożliwić gminom szybkie skorzystanie z funduszy strukturalnych, gdyż przygotowanie potrzebnej dokumentacji wymaga czasu.

Wszystkie badane gminy uznały procedurę ubiegania się o środki z funduszy strukturalnych za skomplikowaną. Gminy posiadały doświadczenia z ubiegania się o środki z funduszy przedakcesyjnych (było to kryterium doboru próby) i 88% z nich uważała, że te doświadczenia są przydatne przy sporządzaniu wniosków aplikacyjnych do funduszy strukturalnych. Pomimo, że 70% gmin uważała, że posiada odpowiednią kadrę do przygotowania i obsługi projektów finansowanych z funduszy unijnych, to ponad 58% ankietowanych gmin stwierdziło, że będzie przy opracowywaniu wniosków korzystało z niezależnych doradców, poza urzędami marszałkowskimi i urzędami pracy.

WNIOSKI

Analiza przedstawionego materiału pozwoliła autorom na sformułowanie następujących spostrzeżeń i wniosków:

1. Gminy regionu Warmii i Mazur mogą swoje zadania inwestycyjne realizować przy współfinansowaniu funduszy strukturalnych, głównie w ramach ZPORR w obszarze rozbudowy infrastruktury i rozwoju lokalnego.

2. Spośród badanych gmin, które korzystały wcześniej z pomocy przedakcesyjnej, tylko 70% zadeklarowało chęć skorzystania w ciągu najbliższych dwóch lat z funduszy strukturalnych. Jest to efektem ograniczonej możliwości generowania nowych dochodów w budżetach i przeprowadzonych wcześniej przedsięwzięć inwestycyjnych.

3. Priorytetem w działalności gmin w dalszym ciągu jest rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej (53% przygotowanych wniosków), a także ochrona lokalnych zabytków kultury (25%). Jest to podyktowane kierunkami wsparcia polityki regionalnej, która wyróżniła właśnie te dziedziny jako priorytetowe czynniki rozwoju regionu.

4. Z uwagi na nienajlepszą sytuację finansową gmin, starają się one dywersyfikować źródła finansowania inwestycji i dążą do efektywnego wykorzystania środków bezzwrotnych, jak też planują ograniczyć wykorzystanie kredytów inwestycyjnych.

5. Istniejące liczne bariery dotyczące możliwości wykorzystania funduszy strukturalnych, zarówno zewnętrzne (uregulowania prawne, uwarunkowania danego obszaru), jak i wewnętrzne (sytuacja finansowa, poziom wiedzy władz samorządowych), można zneutralizować realizując odpowiednią strategię działania.

6. Sporządzenie aktualnych strategii rozwoju gmin i Wieloletnich Planów Inwestycyjnych umożliwi lepsze wykorzystanie środków z Unii Europejskiej. Precyzyjne określenie zadań już spowodowało przesunięcie realizacji niektórych przedsięwzięć inwestycyjnych w czasie.

Maria Dębniowska, Jarosław Skorwider

FINANCING OF PUBLIC TASKS IN COMMUNITIES WITH AN AID OF STRUCTURAL FUNDS OF EUROPEAN UNION IN WARMIA AND MAZURY REGION

The aim of research was an estimation of capabilities of using means from structural funds of EU by communities in Warmia and Mazury in years 2004–2006. There was showed these means will be used by most of researched communities, in spite of legal and financial limitations. Communities can allocate that means most of all on the realization of investment tasks. That structural aid will be used on extension of road infrastructure, environmental protection and protection of local and regional cultures in view of particular social-economic conditions of that region. These operations can contribute to realization of basic purpose of regional authority in significant degree that is the development of tourism. There is no doubt that use of structural fund effects on the development both of communities as well as the region profitable.