

**Magdalena Kalisiak-Mędelka**

Uniwersytet Łódzki

**Krzysztof Mędelki**

KTM Consulting

## **EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA INWESTYCJI GMINNYCH**

Działania Unii Europejskiej w swojej istocie zmierzają przede wszystkim do niwelowania istniejących dysproporcji rozwojowych. Ujęte w ramach polityki spójności przyjmują formę dotacji wypłacanych z zastrzeżeniem spełnienia przez państwo członkowskie określonych warunków. Polityka spójności – oprócz wyrównywania szans rozwojowych poszczególnych regionów Unii Europejskiej i transferu środków do państw członkowskich przez budżet Wspólnoty – jest silnie zorientowana na wspieranie zrównoważonego rozwoju, konkurencyjność regionów i wzrost zatrudnienia [*Rozwijające się regiony...* 2007]. Wprowadzona w 2006 r. reforma polityki spójności na lata 2007-2013 utrzymała dotychczasowy kierunek działań, przy czym w kontekście globalizacji szczególnie zaakcentowane zostało wzmocnienie pozycji konkurencyjnej regionów w gospodarce światowej. Środki są zatem kierowane do regionów objętych dostosowaniami strukturalnymi oraz przeznaczone na inwestycje związane z badaniami, innowacjami, rozwojem społeczeństwa informacyjnego oraz biznesu. Działania podejmowane w jej ramach mają w konsekwencji doprowadzić do trzech nowych celów, a mianowicie: „Konwergencji”, „Konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia” oraz „Europejskiej współpracy terytorialnej”.

Cel 1 zakłada przyspieszenie konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów (chodzi tu o państwa o DNB poniżej 90% i regiony o PKB mniejszym niż 75% średniej w Unii Europejskiej oraz regiony tzw. efektu statystycznego<sup>1</sup>). Cel ten stanowi priorytet zachowanych w nowym okresie finansowania fun-

---

<sup>1</sup> Do regionów „efektu statystycznego” zalicza się te regiony, w których PKB jest niższy niż 75% średniej UE-15, ale wyższy niż 75% średniej UE-25 (3,6% ludności UE-25). Korzystać one będą z przejściowego statusu „regionów w trudnej sytuacji”, kwalifikując się do najniższego poziomu pomocy. W 2010 r. ich sytuacja zostanie oceniona ponownie, jeśli ulegnie pogorszeniu regiony te będą mogły

duszy strukturalnych. Na wszystkie zobowiązania przypisane do „Konwergencji” przeznaczono więcej niż na inne – aż 81,54% całkowitej puli środków finansowych Unii Europejskiej (251,16 mld euro). Blisko 16% ogółu środków (49,12 mld euro) w ramach Celu 2 „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” przeznaczonych zostało na wsparcie zarówno zmian strukturalnych w regionach nie kwalifikujących się do celu „Konwergencja”<sup>2</sup> oraz zmian na rynku pracy [Rozporządzenie rady (WE) nr 1083/2006]. Ostatni z celów „Europejska współpraca terytorialna” (kontynuacja Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG), bazujący na trzech podstawowych komponentach, zakłada umacnianie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej [Rosowska 2007]. Środki, jakie przeznaczono na osiągnięcie tego celu, to zaledwie 2,52% wszystkich środków (7,75 mld euro).

Na osiągnięcie trzech powyższych celów Unia przeznaczyła łącznie 308,04 mld euro (według cen z 2004 r.), w tym dla Polski 26,79% środków przeznaczonych dla Celu 1 [Marszałek 2007]. Wydatkowane będą one zgodnie z rocznym podziałem środków na zobowiązania, przewidującym na poszczególne lata programowania kwoty średnio ok. 44 mld euro. Polska w całości została objęta Celem 1 (dotychczas obowiązujące kryteria na poziomie NUTS-2), co oznacza, iż uprawniona została do korzystania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności [Szlachta 2007].

Nowa polityka spójności, oprócz zachowania budżetu na wysokim poziomie, tj. ponad 1/3 budżetu Unii Europejskiej, przewiduje również ograniczenie liczby funduszy, likwidację dotychczasowych inicjatyw wspólnotowych oraz uproszczenie systemu wdrażania [*Nowa polityka spójności...* 2008]. W nowej perspektywie finansowej zdecydowano się na zachowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i nie będącego funduszem strukturalnym Funduszu Spójności<sup>3</sup>. Z polityki spójności wyłączono zaś fundusze wspierające rolnictwo i rybołówstwo. Przeniesione zostały one do Wspólnej Polityki Rolnej (rolnictwo) i Wspólnej Polityki Rybackiej (rybołówstwo). W związku z tym rozszerzono i zmodyfikowano zakres interwencji zarówno funduszy strukturalnych, jaki i Funduszu Spójności w porównaniu z poprzednim okresem programowania 2004-2006. Zasady mające zastosowanie do każdego z tych funduszy ustanowione zostały w odrębnych rozporządzeniach wykonawczych, które też regulują obszary finansowania przypisane danemu funduszowi<sup>4</sup>. Europejski Fundusz Rozwoju Regio-

---

udzielać pomocy na poziomie 20%. W przypadku regionów z PKB na jednego mieszkańca wyższym niż 75 % średniej UE-25 państwa członkowskie będą mogły udzielać pomocy regionalnej na poziomie pomiędzy 10 a 15% obszarom, które same wskażą zgodnie z zasadami krajowej polityki rozwoju regionalnego [*Pomoc państwa...* 2005].

<sup>2</sup> Kwalifikowanymi regionami są regiony objęte Celem 1 w okresie programowania 2004-2006, nie spełniające już regionalnych kryteriów kwalifikacji do celu „Konwergencja”, a korzystające ze wsparcia przejściowego, jak również wszystkie inne regiony Wspólnoty.

<sup>3</sup> Podlegać on będzie jednak podobnym zasadom jak fundusze strukturalne.

<sup>4</sup> W dalszej części przybliżony zostanie jedynie Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, zgodnie z tematem artykułu.

nalnego, jako jedyny w nowej perspektywie finansowej, zasila działania w ramach wszystkich trzech nowych celów.

Warto wskazać także na zmiany w odniesieniu do systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Wprowadzono bowiem nowe dokumenty programowe, jednofunduszowe programowanie, zarządzanie oraz alokowanie środków na poziomie priorytetów, a także uelastyczniono reguły kwalifikacji kosztów (zastosowanie wobec funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w pierwszych latach reguły n+3, a następnie w kolejnych n+2) [Szlachta 2007]. Programowanie i zarządzanie funduszami powinno uwzględniać ich specyficzne cechy, przy czym – na co warto zwrócić uwagę – ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub też Europejskiego Funduszu Społecznego można finansować w sposób komplementarny i ograniczony działania objęte zakresem drugiego z funduszy<sup>5</sup>. W celu zwiększenia komplementarności i uproszczenia wykonywania pomocy pochodzącej z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, właściwe rozporządzenie regulujące wskazuje na potrzebę wspólnego programowania, zwłaszcza w przypadku programów operacyjnych w dziedzinie transportu i środowiska, a zasięg tej pomocy powinien obejmować cały kraj [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006]. W dalszym ciągu jednak obowiązuje konieczność zachowania zasady wieloletniego programowania, dodatkowości, partnerstwa, współfinansowania i ewaluacji. Właściwe jest jednak, by interwencja funduszy strukturalnych wraz z Funduszem Spójności w jak największym stopniu realizowała zasadę pomocniczości i proporcjonalności.

Pomoc funduszy w obszarze celów polityki spójności uwzględnia uwarunkowania gospodarcze, społeczne i terytorialne. Służą one wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich jako elementu rozwoju regionalnego oraz odnowy obszarów wiejskich, a także tych zależnych od rybołówstwa poprzez dywersyfikację gospodarczą. Pomoc ta, zgodnie z rozporządzeniem Rady ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące funduszy, kierowana jest do obszarów o niekorzystnym położeniu geograficznym lub o warunkach przyrodniczych pogłębiających problemy rozwojowe. W szczególności jednak odnosi się ona do regionów najbardziej oddalonych, obszarów północnych o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, określonych wysp i państw członkowskich będących wyspami oraz obszarów górskich [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006].

W nowym okresie finansowania dziedziny wsparcia poszczególnych funduszy określone zostały w stosownych rozporządzeniach, uchylających jednocześnie przepisy ustanowione w tym zakresie w 1999 r. W niniejszym opracowaniu będziemy się koncentrować jedynie na Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, m.in. dlatego, iż stanowi on dla jednostek samorządu terytorialnego zasadnicze źródło finansowania przede wszystkim inwestycji infrastrukturalnych ze środków unijnych.

---

<sup>5</sup> Ten sam program operacyjny może być finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 r. [Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006] szczegółowo reguluje wszystkie kwestie związane z przeznaczeniem i sposobem wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w nowej perspektywie finansowej 2007-2013. Zgodnie z treścią art. 2 przywołanego rozporządzenia, fundusz ten dedykowany jest wszelkiej pomocy mającej na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w drodze korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Pomoc koncentruje się głównie na priorytetach Wspólnoty, odzwierciedlających potrzebę zwiększania konkurencyjności i innowacyjności, utworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Należy także pamiętać, iż finansowane działania w obszarze każdego z priorytetów muszą również wpisywać się w odmienny charakter poszczególnych celów, którym przypisany jest fundusz.

Ujmując ogólnie, poprzez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego współfinansowane są inwestycje produkcyjne przyczyniające się do tworzenia trwałych miejsc pracy, inwestycje w infrastrukturę, która w przypadku państw objętych Celem 1, tak jak Polska, przyczynia się do zwiększenia potencjału gospodarczego, dostosowania strukturalnego, tworzenia i rozwijania transeuropejskich sieci w dziedzinie transportu, telekomunikacji i energetyki<sup>6</sup>. To także rozwój potencjału endogenicznego poprzez rozwój lokalny i regionalny. W przypadku tej płaszczyzny interwencji funduszu uwzględnia się: wsparcie i usługi dla przedsiębiorstw, w tym głównie z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (kładzie się nacisk na pomoc w dziedzinie zarządzania, badań rynku czy badań i usług wspólnych dla kilku przedsiębiorstw), finansowanie transferu technologii oraz poprawę dostępu przedsiębiorstw do zaplecza finansowego (fundusze pożyczkowe i gwarancyjne, fundusze rozwoju lokalnego, dotacje na spłatę odsetek). Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego to także różnorodna współpraca i wymiana doświadczeń pomiędzy regionami, miastami oraz stosownymi podmiotami sfery społeczno-gospodarczej i środowiskowej.

Warto także zwrócić baczniejszą uwagę na pomoc realizowaną poprzez środki funduszu w ramach celu „Konwergencja”. Jednym z zawartych tutaj priorytetów są: środowisko, w tym m.in. inwestycje związane z gospodarką wodną, gospodarką odpadami, zaopatrzeniem w wodę, odprowadzeniem i oczyszczeniem ścieków, oraz inwestycje transportowe. Jest to o tyle ważne, iż polskie samorządy, w tym głównie gminy, w obliczu istotnego „niedorozwoju” infrastruktury technicznej koncentrują się właśnie na tych obszarach, upatrując w funduszu swoistego ratunku finansowego.

---

<sup>6</sup> W regionach i obszarach objętych Celem 1 i Celem 2 lub inicjatywami wspólnotowymi dotyczy ona również zróżnicowania upadających terenów gospodarczych i obszarów przemysłowych oraz sprzyja odnowie obszarów miejskich dotkniętych kryzysem i tworzy dogodniejszy dostęp do obszarów wiejskich, w tym zależnych od rybołówstwa.

Jak wcześniej wspomniano, w wyniku reformy polityki spójności wzbogacono zakres interwencji funduszy. Do Funduszu Rozwoju Regionalnego włączono także projekty dotyczące ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego, rozwoju infrastruktury kulturalnej, zwiększania podaży usług kulturalnych poprzez wprowadzanie nowych usług o wyższej wartości dodanej, nie tylko powiązanych z rozwojem turystyki. Ponadto w regionach objętych Celem 1 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego może przyczynić się do finansowania inwestycji w dziedzinie edukacji i zdrowia, jeśli są one korzystne dla strukturalnego dostosowania regionu.

Polska w nowym okresie finansowania otrzyma łącznie 85,56 mld euro, z czego w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności 67,3 mld euro. Ponad połowa tych środków pochodzić będzie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przeznaczona zostanie na inwestycje infrastrukturalne i rozwój przedsiębiorstw. Ponadto Rada Europejska przeznaczyła 992 mln euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dla pięciu polskich województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego, w których PKB na mieszkańca (wg danych Eurostatu z 2002 r.) jest najniższy w całej Unii Europejskiej [Rosowska 2007].

Sposób i tryb wykorzystania środków finansowych omawianego funduszu w Polsce opiera się (podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności) na wytycznych zawartych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 (Narodowa Strategia Spójności)<sup>7</sup>. Dokument ten odzwierciedla priorytety unijne w perspektywie krajowej, przedstawia krajową strategię i ramy programowania (jest on podstawą budowania krajowych programów operacyjnych); ostatecznie jest zatwierdzany przez Komisję Europejską. Celem strategicznym zawartym w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia jest kreowanie warunków do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej<sup>8</sup>.

Działania zaplanowane w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia finansowane będą ze środków transferowanych z budżetu Unii Europejskiej (wspomniane 67,3 mld euro), a także z krajowych środków publicznych – 11,9 mld euro (w tym 5,93 mld euro z budżetu państwa) oraz ze źródeł prywatnych w kwocie

---

<sup>7</sup> Podstawą opracowania przez Polskę Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia były wytyczne zawarte w unijnym dokumencie Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, stanowiącym punkt wyjścia do programowania działań rozwojowych podejmowanych w państwach członkowskich w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Główne wytyczne to: zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia, poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu oraz zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy.

<sup>8</sup> Dokumentem nadrzędnym, stanowiącym bazę odniesienia dla innych strategii oraz programów rządowych i samorządowych, jest Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015. Jest on podstawą Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Krajowego Planu Strategicznego dla Obszarów Wiejskich, Strategii Rozwoju Rybołówstwa oraz wynikających z nich programów operacyjnych.

6,4 mld euro. Dodatkowo przedsięwzięcia realizowane z budżetu polityki spójności zostaną uzupełnione wkładem ze środków Wspólnej Polityki Rolnej (11,8 mld euro Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich) i Wspólnej Polityki Rybackiej (0,6 mld euro Europejskiego Funduszu Rybackiego) [Rosowska 2007]. Transfery dla Polski stanowiąc będą ok. 20% wszystkich środków finansowych przeznaczonych z budżetu Unii Europejskiej na realizację polityki spójności. W stosunku do polskiego PKB środki z budżetu Unii mogą średniorocznie osiągać poziom 4%. Biorąc jednak pod uwagę dodatkowe finansowanie ze środków krajowych, poziom ten może osiągnąć wartość 5% polskiego PKB (średniorocznie). W niektórych jednak województwach poziom wydatków może być zdecydowanie większy (nawet do 10% PKB), co wynika z nierównomiernego rozkładu przestrzennego projektów współfinansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności [*Polityka regionalna... 2008*].

Wykorzystanie środków unijnych zaplanowane zostało poprzez realizację 16 programów regionalnych (16,5 mld euro) i krajowych programów operacyjnych takich jak: „Infrastruktura i środowisko” (27,8 mld euro), „Innowacyjna gospodarka” (8,2 mld euro), „Kapitał ludzki” (9,7 mld euro), „Rozwój Polski wschodniej” (2,2 mld euro), „Europejska współpraca terytorialna” (731 mln euro), „Pomoc techniczna” (516 mln euro) [*Polityka regionalna... 2008*]. Wyjaśnić należy, iż krajowe programy operacyjne, będąc dokumentami strategicznymi, precyzują priorytety w odniesieniu do najważniejszych działań, a także zawierają szczegółowe systemy zarządzania środkami. System wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2007-2013 w odniesieniu do środków ujętych w ramach krajowych programów operacyjnych nakłada odpowiedzialność za ich wydatkowanie na Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (poziom centralny). W wielu jednak wypadkach obsługa wniosków i podpisywanie umów powierzone zostało agencjom i urzędom na szczeblu regionalnym. Natomiast zarządzanie środkami przeznaczonymi na inwestycje w rozwój regionów (regionalne programy operacyjne), tj. blisko 27% całości budżetu, zdecentralizowano i oddano w ręce zarządów województw<sup>9</sup>.

Głównymi beneficjentami środków unijnych przewidzianych w latach 2007-2013 będą jednostki samorządu terytorialnego realizujące inwestycje związane z infrastrukturą techniczną oraz inwestycje środowiskowe współfinansowane z Funduszu Spójności. Inną kategorią projektów generowanych przez powiaty i gminy są projekty z zakresu zasobów ludzkich i wspierające sektor produkcyjny. Drugą

---

<sup>9</sup> System zakłada także uczestnictwo innych instytucji w procesie wdrażania funduszy, a mianowicie: instytucji pośredniczących (właściwe resorty dla krajowych programów operacyjnych, wojewódzkie urzędy pracy i urzędy marszałkowskie dla regionalnego komponentu PO „Kapitał ludzki”); instytucji pośredniczących II stopnia (instytucje wdrażające), którymi mogą być zarówno jednostki finansów publicznych, jak i jednostki spoza tego sektora; instytucji certyfikującej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego); instytucji audytowej (Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej) oraz komitetu monitorującego krajowe programy operacyjne i programy regionalne i komitetu koordynującego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

grupę beneficjentów stanowią administracja rządowa oraz jednostki wykonujące zadania zlecone administracji rządowej i państwowe jednostki budżetowe. Trzecią zaś – przedsiębiorcy zainteresowani przedsięwzięciami inwestycyjnymi i modernizacyjnymi.

Nowy okres finansowania w latach 2007-2013 stwarza jednostkom samorządu terytorialnego szerokie możliwości pozyskania środków finansowych, będących wsparciem planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Rodzaj tych przedsięwzięć wynika z przyjętych przez daną jednostkę kierunków rozwoju. Działania i przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego finansowane ze środków unijnych muszą wpisywać się w określone priorytety, zawarte w regionalnych programach operacyjnych. W przypadku województwa łódzkiego Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 wskazuje główne kierunki rozwoju województwa łódzkiego, cel strategiczny oraz cele szczegółowe w ramach siedmiu osi priorytetowych [*Regionalny Program...* 2007]. Ujęte w programie cele szczegółowe i operacyjne oraz określone na ich podstawie osie, zgodnie z obowiązującą zasadą monofunduszowości, będą współfinansowane przez jeden fundusz strukturalny, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Dofinansowanie wyniesie maksymalnie 85% na poziomie osi priorytetowej. Województwo łódzkie w latach 2007-2013 dysponować będzie kwotą wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 1006,38 mln euro, co w powiązaniu z wkładem własnym beneficjentów daje kwotę 1282,34 mln euro.

Trudno jest jednak (i nie dotyczy to jedynie województwa łódzkiego), pomimo tak dużego wsparcia finansowego ze strony Unii Europejskiej, zrealizować wszystkie zamierzenia inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego. Procedura aplikacyjna, szczególnie w przypadku tzw. projektów twardych, nie należy do najłatwiejszych. Wymaga ona bowiem oprócz określonej wiedzy także i doświadczenia. W dalszej części opracowania zostaną zasygnalizowane niektóre praktyczne aspekty pozyskiwania środków unijnych. Wyodrębniono je na podstawie prac związanych z całościowym przygotowaniem wniosków aplikacyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin i powiatów) z terenu województwa łódzkiego w oparciu o Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013.

Jednym z podstawowych ograniczeń, jakie się pojawiają w momencie starania się o środki unijne, jest wysokość budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co za tym idzie – możliwość wygosparowania w nim środków niezbędnych do pokrycia wkładu własnego. Dlatego też tak ważne staje się ustalenie kolejności realizowanych inwestycji. Najczęściej można spotkać dwa sposoby podejścia jednostek do tego zagadnienia. Po pierwsze, są to inwestycje priorytetowe, których realizacja, z punktu widzenia jednostki, jest niezbędna do prawidłowego zaspokajania najważniejszych potrzeb mieszkańców. Bardzo często zdarza się, że inwestycje takie są już zaplanowane od dawna i przewidziane są do realizacji niezależnie od uzyskania dotacji z funduszy unijnych, które traktowane są jako alternatywne źródło finansowania. Inwestycje takie są zazwyczaj zaawansowane w przygotowaniach lub nawet

już zostały rozpoczęte. W omawianym okresie programowania możliwa jest jednak sytuacja wykorzystania środków funduszu strukturalnego w już rozpoczętych inwestycjach. Zgodnie bowiem z wytycznymi dotyczącymi kwalifikacji kosztów, początkową datą kwalifikowania wydatków może być 1 stycznia 2007 r. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać dofinansowanie do wydatków już poniesionych, jeśli nie zostały one dokonane przed wyżej wymienioną datą. Dodatkową zaletą tak zaawansowanych inwestycji jest duży zasób informacji posiadanych na ich temat. Ułatwia to w znacznym stopniu przygotowanie wniosku o dofinansowanie, w którym co do zasady należy umieścić wiele szczegółowych informacji dotyczących dotowanej inwestycji.

W drugim podejściu realizacja projektu inwestycyjnego jest odpowiedzią na konkretny program operacyjny. W praktyce tak wybrane inwestycje charakteryzują się dużym stopniem ogólności oraz niewielkim zasobem informacji dostępnych na ich temat. Sprawia to określone trudności osobom odpowiedzialnym za przygotowanie wniosku o dofinansowanie zarówno w zakresie technicznych aspektów inwestycji, jak i w aspekcie prognoz finansowych i ekonomicznych.

Niezależnie od sposobu, jaki jednostka samorządu terytorialnego przyjmuje, aby ustalić hierarchię planowanych inwestycji, kolejności oraz moment ich realizacji będą determinowane przez terminy ogłaszanych konkursów. Na przykład w województwie łódzkim w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 pierwszy konkurs został ogłoszony w kwietniu 2008 r., czyli blisko półtora roku od chwili rozpoczęcia okresu programowania. Konkurs ten dotyczył wniosków o dofinansowanie projektów w ramach osi priorytetowej II: Ochrona środowiska, zapobieganie zagrożeniom przyrodniczym i technologicznym oraz ich zwalczanie, dla działań: II.1. Gospodarka wodno-ściekowa, II.3. Ochrona przyrody, II.4. Gospodarka wodna, II.5. Zagrożenia środowiska i II.6. Ochrona powietrza. Natomiast w ramach osi priorytetowej V: Społeczeństwo informacyjne, dla działania V.2. e-Uслуги publiczne. A zatem jednostki samorządu terytorialnego, nawet jeśli chciały w pierwszej kolejności realizować inne projekty, zmuszone były zmienić preferowaną kolejność. Ponadto te, które w swoich wieloletnich planach inwestycyjnych zakładały realizację określonych inwestycji w 2007 r., zmuszone były do ich weryfikacji.

Kolejną bardzo ważną kwestią jest przygotowanie wniosku o dotację z funduszy unijnych. W przypadku dużych jednostek często tworzone są w tym celu odrębne komórki organizacyjne, w mniejszych – tematyką tą zajmują się komórki organizacyjne dedykowane do promocji. W najmniejszych jednostkach zagadnienia dotacji unijnych pozostają domeną sekretarza gminy lub nawet osobiście wójta czy burmistrza. I to właśnie najczęściej najmniejsze gminy decydują się na zlecenie przygotowania wniosku o dotację wyspecjalizowanym firmom doradczym. Firmy te nie mogą być jednak gwarantem pozyskania dotacji. Jest ono bowiem uzależnione od wielu czynników, na które doradcy nie mają wpływu. Większość dotacji przyznawana jest w formie konkursowej, gdzie oprócz kryteriów łatwo mierzalnych brane są

pod uwagę również kryteria podlegające subiektywnej ocenie asesora. Przykładem takiego kryterium może być w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, w działaniu II.3. Ochrona przyrody, kryterium o nazwie: stopień wpływu realizacji projektu na poprawę warunków bytowania dzikich populacji roślin, zwierząt i grzybów. Wnioskodawca może tu uzyskać od 0 do 4 punktów, jednak przyznanie odpowiedniej liczby punktów następuje na podstawie subiektywnej oceny asesora. Biorąc pod uwagę fakt, że kryterium to ma nadaną wagę 5, maksymalna liczba punktów możliwa do uzyskania przez projekt wynosi 20. Dlatego też podstawową rolą konsultanta czy też doradcy jest takie przygotowanie wniosku, aby odpowiadał on w sposób możliwie najpełniejszy wymaganiom Unii Europejskiej.

Przedsięwzięcie musi przyczyniać się do osiągnięcia celów wyznaczonych przez Unię i polski rząd. Musi też mieć jasno określone rezultaty i racjonalne podstawy, tzn. pokazywać, że beneficjent posiada potencjał kadrowy i finansowy umożliwiający realizację projektu. Wszystkie te informacje zawarte są we wniosku o dofinansowanie, a szczególnie opisane i przeanalizowane – w studium wykonalności, będącym kluczowym jego załącznikiem. Studium wykonalności jest zbiorem analiz prawnych, organizacyjnych, technicznych i finansowo-ekonomicznych, które dają pełen obraz planowanego przedsięwzięcia. Studia przygotowywane są w oparciu o jednolite wytyczne, dzięki czemu stanowią one materiał umożliwiający nie tylko ocenę samego przedsięwzięcia, ale również jego porównanie z innymi konkurencyjnymi projektami. Dlatego też instytucje zarządzające programami operacyjnymi wprowadzają wytyczne dotyczące przygotowania studiów wykonalności w zakresie poszczególnych rodzajów inwestycji. Na przykład Zarząd Województwa Łódzkiego, jako instytucja zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego, wprowadził osiem takich dokumentów, m.in. dla systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków, systemów zaopatrzenia w wodę, infrastruktury drogowej itp. Niezależnie jednak od przedmiotu inwestycji studium ma określoną strukturę i zawiera:

- 1) wnioski z przeprowadzonej analizy,
- 2) identyfikację projektu, będącą opisem projektu, głównych działań, tła realizacji projektu (nowa inwestycja, rozbudowa, modernizacja/remont),
- 3) charakterystykę projektu i beneficjenta, a także miejsca realizacji projektu.

Ważnym elementem charakterystyki projektu i beneficjenta jest tzw. logika interwencji, w której opisuje się politykę rządową/regionalną, a w szczególności zgodność projektu z celami zdefiniowanymi w dokumentach krajowych i regionalnych. Ponadto w tej części dokonuje się analizy otoczenia społeczno-gospodarczego, opisując kluczowe dla realizacji projektu cechy otoczenia i problemy zidentyfikowane w obszarze oddziaływania projektu. Najważniejszym elementem tej części są produkty projektu (wskaźniki opisujące wszystkie produkty materialne powstałe bezpośrednio w jego ramach) i rezultaty (wskaźniki wyrażające skwantyfikowane bezpośrednie efekty projektu – przede wszystkim wskaźniki określone w dokumentacji

danego programu operacyjnego). Ich waga jest dlatego tak duża, iż zapisanie zbyt wygórowanych wskaźników (np. zawyżonej liczby miejsc pracy) może przynieść więcej kłopotów niż korzyści. Co prawda podczas oceny wniosków może uzyskać większą liczbę punktów (co zwiększa szanse na dofinansowanie), ale nieosiągnięcie deklarowanych celów może skutkować odebraniem dotacji.

Niemniej istotnymi informacjami są również te obrazujące trwałość instytucjonalną projektu, a w szczególności zdolność organizacyjną do wdrożenia i eksploatacji projektu (stopień zaawansowania realizacji projektu, opis organizacji wdrażania projektu, harmonogram realizacji projektu, w tym pozyskiwania odpowiednich zezwoleń, prac przygotowawczych, przetargów) oraz analizę prawną wykonalności inwestycji, czyli np. stan formalnoprawny nieruchomości, gruntów, dokumenty warunkujące wykonanie inwestycji. Ponadto wykonywane są również: analiza techniczna i alternatywnych wariantów, analiza finansowa, ekonomiczna oraz analiza wrażliwości i ryzyka.

Składając jednak wniosek o dofinansowanie projektu z funduszy Unii Europejskiej, jednostki samorządu terytorialnego muszą mieć świadomość, że ewentualna dotacja nie pokryje wszystkich nakładów inwestycyjnych. Istnieją bowiem dwa istotne ograniczenia. Po pierwsze jest to zakres rzeczowy projektu. Nie wszystkie koszty poniesione w związku z planowaną inwestycją są dofinansowywane przez Unię<sup>10</sup>. Poza zgodnością z polityką Unii Europejskiej i Polski oraz ścisłym związkiem z realizowanym projektem wydatek musi być poniesiony w określonym czasie. W Regionalnym Programie Województwa Łódzkiego, podobnie jak w całej Polsce, początkiem okresu kwalifikacji wydatków jest 1 stycznia 2007 r., końcem zaś – 31 grudnia 2015 r. Data końcowa została ustalona na potrzeby dokonania zamknięcia pomocy w ramach regionalnych programów i rozliczenia ich z Komisją Europejską. W praktyce oznacza to, że instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym musi rozliczyć swoją działalność do końca 2015 r. Biorąc pod uwagę czas potrzebny na dokonanie takiego rozliczenia ostatnie wydatki ponoszone w ramach dofinansowanych projektów nie mogą wykraczać poza datę 30 czerwca 2015 r. Warto w tym miejscu zauważyć, że jeśli chodzi o datę początkową okresu kwalifikacji została ona określona w sposób umożliwiający wnioskodawcom ubieganie się o dofinansowanie wydatków już poniesionych w chwili składania wniosku. Pozwala to jednostkom samorządu terytorialnego, jak już wcześniej wspomniano, na rozszerzenie zakresu rzeczowego projektu także o te inwestycje, które są w trakcie realizacji lub już zostały zrealizowane, jeśli wydatki zostały poniesione po 1 stycznia 2007 r. Ważne jest także to, że wytyczne dotyczą wydatków, a więc faktycznego wpływu gotówki, a nie jedynie zaewidencjonowanego kosztu. Ma to znaczenie zwłaszcza

---

<sup>10</sup> Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach danego funduszu strukturalnego szczegółowo określają, które z wydatków mogą zostać uznane za podlegające refundacji. Wytyczne te są ponadto podstawą do stworzenia zasad obowiązujących w poszczególnych regionalnych programach operacyjnych.

przy wydłużonych terminach płatności stosowanych w obrocie gospodarczym. Dlatego też w dalszej części opracowania, ilekroć mowa jest o wydatkach i kosztach, to w obu przypadkach chodzi o fizyczny wpływ gotówki.

Katalog przedmiotowy dofinansowania, aczkolwiek jest on bardzo szeroki, nie obejmuje wszystkich wydatków dotyczących projektu. Najczęściej popełnianą przez wnioskodawców pomyłką jest przekonanie o możliwości dofinansowania wydatków poniesionych na sporządzenie wniosku o dofinansowanie. Tymczasem o ile koszt sporządzenia studium wykonalności jest kosztem kwalifikowanym, o tyle już sporządzenie wniosku, do którego to studium stanowi załącznik, takim kosztem nie jest. Podobnie do kosztów niekwalifikowanych zalicza się koszt przeprowadzenia audytu projektu.

Kolejnym ograniczeniem dofinansowania projektu jest jego poziom. Co do zasady Unia dofinansowuje tylko część nakładów związanych z projektem. Oznacza to, że każdy projekt wymaga zaangażowania przez jednostkę samorządu terytorialnego własnych środków finansowych. Wszystkie programy operacyjne, czy to ogólnopolskie, czy też regionalne, definiują maksymalny poziom dofinansowania, który jest różny w zależności od programu, osi i działania. Poziom dofinansowania zależy w szczególności od tego, czy projekt należy do grupy projektów generujących dochód. Za projekt taki uważa się inwestycje w infrastrukturę, przy zachowaniu bezpośredniej odpłatności za korzystanie z niej, ale to także sprzedaż, dzierżawa, najem gruntów lub budynków lub też wszelkie inne odpłatne świadczenie usług [Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006]. W obecnym okresie programowania w przypadku takich projektów istnieje konieczność obliczenia poziomu dofinansowania przy zastosowaniu metody luki w finansowaniu. Ma ona na celu określenie takiej wysokości dotacji, która z jednej strony zagwarantuje wystarczające zasoby finansowe dla projektu, z drugiej zaś pozwoli uniknąć nadmiernego dofinansowania. Metoda luki w finansowaniu opiera się (podobnie jak cała analiza finansowa przedsięwzięcia) na analizie zdyskontowanych przepływów pieniężnych. Lukę w finansowaniu oblicza się w trzech następujących krokach:

Krok 1. Określenie wskaźnika luki w finansowaniu ( $R$ ):

$$R = \text{Max } EE / DIC,$$

gdzie:  $\text{Max } EE$  to maksymalny wydatek kwalifikowany =  $DIC - DNR$ ,  $DIC$  to zdyskontowane nakłady inwestycyjne,  $DNR$  to zdyskontowany dochód netto = zdyskontowane przychody – zdyskontowane koszty operacyjne + zdyskontowana wartość rezydualna – nakłady odtworzeniowe.

Krok 2. Określenie wskaźnika dofinansowania ( $G$ ):

$$G = R \times \text{Cof } max,$$

gdzie:  $\text{Cof } max$  to maksymalny wskaźnik (poziom) dofinansowania określony dla danej osi priorytetowej.

Krok 3. Wyznaczenie wartości dotacji Unii Europejskiej (*UE Grant*)

$$UE\ Grant = EC \times G,$$

gdzie: *EC* to niezdykontowane koszty kwalifikowane.

Powyższe wskaźniki wskazują, że nawet najniższy poziom dochodu netto powoduje, że poziom dofinansowania inwestycji zostanie obniżony. Jest to podejście odmienne od tego, jakie prezentowane było w okresie programowania 2004-2006. Wtedy obowiązywała metoda znaczącego przychodu netto<sup>11</sup>. Wprowadzenie metody luki w finansowaniu oceniane jest jako jedna z najistotniejszych zmian w obecnym okresie programowania. Zmiana ta jest istotna, gdyż rodzi poważne konsekwencje dla realizowanych projektów. Sporządzając budżet, jak również dokumenty strategiczne, takie jak wieloletni plan inwestycyjny czy plan rozwoju lokalnego samorządu muszą pamiętać, że poziom dofinansowania nie będzie maksymalny w przypadku wszystkich zamierzeń inwestycyjnych. Co więcej, muszą mieć także świadomość konieczności zapewnienia środków na odpowiednio wyższy wkład własny.

Ze względu na powyższe kwestie istotne jest przygotowanie precyzyjnych prognoz przychodów i kosztów w analizie finansowej przedsięwzięcia. Są one ważne nie tylko dlatego, że pozwalają na dokonanie właściwej oceny opłacalności przedsięwzięcia, ale także mają wpływ na obliczenie luki i – co za tym idzie – poziomu dofinansowania. Sporządzenie studium wykonalności dla projektu wymusza często zmiany w innych dokumentach, jak choćby w wieloletnim planie inwestycyjnym, obrazującym zakres przedsięwzięć inwestycyjnych wraz ze źródłami ich finansowania. Powszechną praktyką ze strony jednostek samorządu terytorialnego jest uwzględnianie w wieloletnim planie inwestycyjnym maksymalnego poziomu dotacji z Unii Europejskiej. Obliczenie luki w finansowaniu często bowiem pociąga za sobą konieczność naniesienia stosownych zmian. Wymogiem formalnym natomiast w stosunku do projektów, w których wnioskuje się o unijne dofinansowanie, jest właśnie ich zgodność z wieloletnim planem inwestycyjnym.

Nie tylko poziom dofinansowania jest przyczyną zmian, jakich jednostki samorządu terytorialnego dokonują w swoich planach. Sporządzając studium wykonalności dla projektu, weryfikuje się często wysokość nakładów oraz ich rozkład w czasie. A zatem należy brać pod uwagę, że dotacja z Unii ma charakter refundacji. Oznacza to, że wydatki muszą najpierw zostać poniesione i dopiero zweryfikowane mogą zostać „zwrócone” z funduszy Unii. Dlatego też inwestycje są planowane w taki sposób, aby budżet jednostki był w stanie pokryć realizowane wydatki. Często stosowaną praktyką jest takie rozłożenie prac w czasie, aby otrzymana dotacja zwią-

---

<sup>11</sup> W 1999 r. Rada Europy ustaliła znaczący przychód netto na poziomie 25% kosztu całkowitego inwestycji. Jeżeli wartość przychodu netto przekraczała poziom 25% kosztu całkowitego inwestycji, wówczas pomoc finansowa ze środków Unii Europejskiej podlegała zredukowaniu zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1260/1999. W przypadku metody luki w finansowaniu nawet najniższy poziom osiągniętych przychodów obniża ewentualną dotację z funduszy unijnych.

zana z wydatkami już zrealizowanymi w jednym kwartale roku pokrywała wydatki konieczne do zrealizowania w kolejnym okresie.

Reasumując, jednostki samorządu terytorialnego, ubiegając się o dofinansowanie projektu ze środków pochodzących z funduszy unijnych, muszą rozważać wiele istotnych kwestii. Jest to proces wymagający wiedzy nie tylko o finansach samorządowych, ale również o zasadach, jakimi kieruje się Unia, decydując o przyznaniu dotacji. Dlatego też samorządy bardzo często powierzają opiekę nad procesem aplikacji wyspecjalizowanym firmom doradczym, które często nie tylko przygotowują wnioski, ale także pomagają im w przygotowaniu niezbędnych dokumentów, jak również w takim zaplanowaniu inwestycji, aby przebiegła ona sprawnie i bez niespodzianek, mogących skutkować odebraniem przyznanej dotacji.

## Literatura

- Marszałek A., *System wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w okresie programowania 2007-2013*, Stała Konferencja Współpracy w Województwie Wielkopolskim, Poznań 2007.
- Nowa polityka spójności*, [www.funduszeonline.pl/2511.dhtml](http://www.funduszeonline.pl/2511.dhtml) (13.07.2008).
- Polityka regionalna w Wielkopolsce w latach 2007-2013 – nowe fundusze, nowe możliwości. Siedem lat, które zmienia region*, Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, [www.wrpo.wielkopolskie.pl/portal.php?aid=118967821746e90c8927be9](http://www.wrpo.wielkopolskie.pl/portal.php?aid=118967821746e90c8927be9) (19.07.2008).
- Pomoc państwa: Komisja przyjmuje nowe wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2007-2013*, IP/05/1653, Bruksela 2005.
- Regionalny Program Operacyjny województwa łódzkiego na lata 2007-2013*, Łódź 2007.
- Rosowska E., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej 2007-2013*, Narada Dyrektorów Archiwów Państwowych, Wydział Integracji Europejskiej NDAP, Radziejowice 2007.
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Wspólnoty Europejskie 2007.
- Szlachta J., *Fundusze strukturalne i finansowanie Unii Europejskiej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007.

## EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND – SOURCE OF FINANCING LOCAL INVESTMENTS

### Summary

This article describes basic information concerning aims of the EU's cohesion policy between 2007 and 2013 including one of the EU's funds – the European Regional Development Fund. The authors focus on selected problems of the application process, especially on feasibility studies.