

Ewa Gońda

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

**EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO
JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA
INWESTYCJI OŚWIATOWYCH SAMORZĄDU GMINNEGO
(NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA
WIELKOPOLSKIEGO)**

1. Wstęp

Organizowanie działalności przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjalnych (z wyjątkiem szkół specjalnych, artystycznych oraz znajdujących się przy zakładach poprawczych i karnych) jest jednym z najistotniejszych obligatoryjnych zadań własnych gmin. W ramach wykonywania tego zadania samorząd gminny ponosi odpowiedzialność m.in. za zapewnienie odpowiednich warunków materialnych funkcjonowania wymienionych placówek, w tym za dokonywanie inwestycji w zakresie obiektów przedszkolnych i szkolnych.

Podstawowym źródłem finansowania inwestycji oświatowych są środki własne budżetów gmin. Ponadto fundusze mogą pochodzić z dotacji z budżetu państwa oraz z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej gminy mogą wykorzystywać dodatkowe źródło finansowania, jakim są fundusze strukturalne Unii Europejskiej. Celem tego opracowania jest przedstawienie możliwości dofinansowania gminnych inwestycji oświatowych ze środków największego z funduszy strukturalnych – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W szczególności będę poszukiwać odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie możliwości te zostały wykorzystane przez gminy województwa wielkopolskiego w trakcie pierwszego po akcesji naboru wniosków o udzielenie unijnych dotacji.

2. Możliwości współfinansowania gminnych inwestycji oświatowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) jest podstawowym instrumentem, za pomocą którego dąży się do wyrównania różnic w poziomie rozwoju regionów poszczególnych krajów członkowskich UE [1, s. 155]. Środki EFRR biorą więc udział w finansowaniu rozmaitych działań służących niwelowaniu tych dysproporcji. Działania te polegają m.in. na: tworzeniu trwałych miejsc pracy, wspieraniu przedsiębiorczości, dokonywaniu inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej. Ponadto, w regionach zapóźnionych gospodarczo – a do takich są zaliczane wszystkie regiony Polski – środki EFRR są przeznaczane na dofinansowanie inwestycji ze sfery edukacji i ochrony zdrowia [3, art. 2].

Możliwość ubiegania się przez organy samorządu gminnego w Polsce o dotację z EFRR na dofinansowanie inwestycji oświatowych została przewidziana w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Ogólnym celem tego programu jest stworzenie warunków zwiększania się konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów [4, załącznik, s. 418]. Cel ten ma być osiągnięty dzięki realizacji rozmaitych działań. Jedno z nich dotyczy bezpośrednio inwestycji oświatowych dokonywanych m.in. przez organy gmin. Jest nim działanie 3.5 „Lokalna infrastruktura społeczna”, a ściślej – wyodrębnione z niego poddziałanie 3.5.1 „Lokalna infrastruktura edukacyjna i sportowa”¹.

Realizacja poddziałania 3.5.1 ma zapewnić równy dostęp do edukacji uczniom z terenów wiejskich i miejskich oraz poprawić dostępność podstawowej infrastruktury sportowej dla społeczności lokalnych [5, załącznik, s. 191]. Osiągnięciu tych celów ma służyć realizacja inwestycji z zakresu oświaty i sportu, których rodzaje zostały sprecyzowane w dokumentach programowych ZPORR. W przypadku inwestycji oświatowych wyszczególniono zarówno inwestycje dotyczące urządzeń związanych bezpośrednio z procesem nauczania, jak i urządzeń o charakterze „uzupełniającym”. Współfinansowaniu podlega więc budowa, przebudowa lub rozbudowa budynków przedszkolnych, szkolnych i laboratoriów, a także bibliotek, stołówek i internatów. Z kolei dofinansowanie inwestycji sportowych jest możliwe w zakresie budowy, przebudowy lub rozbudowy takich obiektów sportowych, jak: boiska sportowe, sale gimnastyczne, hale sportowe, baseny, stadiony. Dodatkowo, zarówno w przypadku inwestycji oświatowych, jak i sportowych, dotacja może obejmować wyposażenie obiektów [5, załącznik, s. 193]².

¹ W określonych przypadkach możliwości dofinansowania inwestycji oświatowych istnieją również w zakresie działania 3.3 „Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne”. Ze względu na ograniczenia objętości opracowania oraz biorąc pod uwagę, że możliwości te nie zostały wykorzystane w województwie wielkopolskim (co będzie przedmiotem analizy w dalszej części tekstu), kwestia działania 3.3 została pominięta. Szczegółowo jest ona przedstawiona w: [5, załącznik, s. 168-180].

² Należy zauważyć, że podział na infrastrukturę oświatową i sportową jest czasami trudny do dokonania w praktyce. Dotyczy to urządzeń, które mają jednocześnie charakter oświatowy i sportowy, jak np. sale gimnastyczne lub hale sportowe w szkołach.

Beneficjentami wsparcia finansowego z EFRR w zakresie przedstawionych inwestycji mogą być rozmaite podmioty. Oprócz wspomnianych organów samorządu gminnego, należą do nich organy samorządu powiatowego, związki jednostek samorządu terytorialnego, ich porozumienia oraz stowarzyszenia, a także jednostki organizacyjne, które wykonują zadania jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto o dofinansowanie projektów mogą się starać jednostki utworzone przez organy samorządowe (w tym spółki prawa handlowego) nie działające w celu osiągnięcia zysku oraz organizacje pozarządowe, które prowadzą działalność w zakresie edukacji i sportu.

Jednym z warunków otrzymania przez gminę dofinansowania inwestycji oświatowej w ramach omawianego poddziałania jest – oprócz zapewnienia tzw. wkładu własnego – złożenie wniosku wraz ze wszystkimi niezbędnymi załącznikami we właściwym urzędzie marszałkowskim. Odbyna się to w terminie ogłoszonym przez marszałka województwa oraz w formie i trybie zgodnymi z wytycznymi zawartymi w przepisach prawnych [6]. Złożone wnioski najpierw podlegają weryfikacji formalnej. Jest ona dokonywana przez pracowników tzw. jednostki ds. wyboru projektów w urzędzie marszałkowskim. Następnie wniosek jest oceniany pod względem merytoryczno-technicznym przez zespół specjalistów z dziedziny, której dotyczy działanie, zwany panelem ekspertów. Pozytywnie ocenione wnioski są rozpatrywane przez tzw. regionalny komitet sterujący, który wybiera projekty do dofinansowania i rekomenduje je zarządowi województwa w formie listy rankingowej. Ostateczną decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje zarząd województwa³.

1. Ubieganie się o dotacje z EFRR na dofinansowanie inwestycji oświatowych w województwie wielkopolskim w 2004 r.

Nabór wniosków w ramach działania 3.5 „Lokalna infrastruktura społeczna” w województwie wielkopolskim odbywał się od 31 maja do 30 czerwca 2004 r. W zakresie poddziałania 3.5.1 zostały zgłoszone 52 wnioski. Jak wynika z danych zestawionych w tab. 1, z ogólnej liczby wniosków aż 34 – czyli 65% – dotyczyły inwestycji oświatowych⁴. Dominowały wśród nich projekty rozbudowy lub modernizacji istniejących budynków szkolnych oraz budowy sal i hal sportowych przy szkołach. W nieco mniejszym zakresie wnioskowano o udzielenie dotacji na dofinansowanie budowy nowych budynków szkolnych oraz przyszkolnych sal gimnastycznych. Jedynie dwa wnioski dotyczyły inwestycji z zakresu oświaty przedszkolnej.

³ Kwestia oceny wniosków – ze względu na ograniczenia objętości opracowania – została jedynie zasygnalizowana. Jest ona szczegółowo przedstawiona w: [2, s. 43-52].

⁴ Jako inwestycje oświatowe traktują również inwestycje dotyczące urządzeń sportowych znajdujących się w szkołach, jako bezpośrednio przyczyniające się do realizacji zadań szkoły.

Tabela 1. Projekty zgłoszone do dofinansowania w ramach poddziałania 3.5.1 ZPORR w województwie wielkopolskim w 2004 r.

Projekty	Liczba
Ogółem	52
w tym:	
budowa budynku przedszkola	1
rozbudowa budynku przedszkola	1
budowa budynku szkolnego	6
rozbudowa/modernizacja budynku szkolnego	8
adaptacja budynku na szkołę	3
budowa boiska sportowego przy szkole	1
budowa sali gimnastycznej przy szkole	6
budowa sali sportowej/ hali sportowo-widowiskowej przy szkole	8
budowa środowiskowej sali gimnastycznej	2
budowa środowiskowej sali/ hali sportowo-widowiskowej	6
budowa pływalni	1
modernizacja ośrodka szkolno-wychowawczego dla dzieci niewidomych	1
adaptacja budynku na ośrodek doskonalenia nauczycieli	2
budowa biblioteki	1
modernizacja budynku na potrzeby biblioteki	1
pozostałe	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu.

W tab. 2 przedstawiono dane dotyczące podmiotów ubiegających się o przyznanie dotacji z EFRR w ramach poddziałania 3.5.1 ZPORR. Wynika z nich, że największą grupę wnioskodawców stanowiły organy gmin, które złożyły niemal $\frac{3}{4}$ wszystkich wniosków dotyczących tego poddziałania. Mniejsze znaczenie w omawianej strukturze miały wnioski złożone przez organy powiatów, natomiast jako marginalny można określić udział miast na prawach powiatu oraz pozostałych podmiotów (ośrodka doskonalenia nauczycieli, państwowej szkoły muzycznej).

Aż 27, czyli 71%, gminnych wniosków dotyczyło inwestycji z zakresu infrastruktury oświatowej. W przypadku wniosków organów powiatowych analogiczny odsetek wyniósł 50. W konsekwencji gminy miały dominujący udział w grupie wniosków „oświatowych”. Może to być wyrazem relatywnie większych, nie zaspokojonych potrzeb inwestycyjnych w sferze oświaty w gminach.

Tabela 2. Wnioski złożone w ramach poddziałania 3.5.1 ZPORR w województwie wielkopolskim w 2004 r. według wnioskodawców

Wyszczególnienie	Wnioski ogółem		W tym:			
			dotyczące inwestycji oświatowych		pozostałe	
	liczba	udział (w %)	liczba	udział (w %)	liczba	udział (w %)
Wnioskodawcy ogółem	52	100,00	34	100,00	18	100,00
w tym:						
gminy	38	73,08	27	79,41	11	61,11
miasta na prawach powiatu	1	1,92	1	2,94		–
powiaty	10	19,23	5	14,71	5	27,78
inne podmioty	3	5,77	1	2,94	2	11,11

Źródło: jak w tab. 1.

Wśród gmin, które złożyły wnioski w zakresie omawianego poddziałania w województwie wielkopolskim, przeważały gminy wiejskie (tab. 3). Stanowiły one ponad 55% wszystkich aplikujących gmin. Znaczny był także udział wniosków złożonych przez organy gmin miejsko-wiejskich, natomiast relatywnie mało wniosków – jedynie nieco ponad 10% wniosków gminnych – zostało zgłoszonych przez organy samorządu miejskiego. Aż 76% wniosków zgłoszonych przez organy samorządu wiejskiego dotyczyło inwestycji oświatowych. W przypadku wniosków gmin miejsko-wiejskich wskaźnik ten wyniósł niemal 62%, natomiast dla gmin miejskich – 75%.

Tabela 3. Wnioski złożone przez gminy w ramach poddziałania 3.5.1 ZPORR w województwie wielkopolskim w 2004 r.

Wyszczególnienie	Wnioski ogółem		W tym:			
			dotyczące inwestycji oświatowych		pozostałe	
	liczba	udział (w %)	liczba	udział (w %)	liczba	udział (w %)
Gminy ogółem	38	100,00	27	100,00	11	100,00
w tym:						
gminy wiejskie	21	55,26	16	59,26	5	45,45
gminy miejsko-wiejskie	13	34,21	8	29,63	5	45,45
gminy miejskie	4	10,53	3	11,11	1	9,09

Źródło: jak w tab. 1.

Analiza wniosków złożonych w ramach poddziałania 3.5.1 ZPORR nie byłaby pełna bez rozpatrzenia zapotrzebowania na dotacje, jakie zostało zgłoszone w tych wnioskach. Dotyczy tego tab. 4. Z danych wynika, że niemal 85% ogółu wnioskowa-

nych środków dotyczyło projektów gmin, natomiast prawie 13% – projektów zgłoszonych przez organy powiatowe. Jednocześnie ponad 65% środków, o jakie starały się organy gminne, było związanych z inwestycjami oświatowymi. W przypadku wniosków powiatów udział ten ukształtował się na zbliżonym poziomie – niemal 64%.

Tabela 4. Dotacje z EFRR wnioskowane w ramach poddziałania 3.5.1 ZPORR w województwie wielkopolskim w 2004 r. według wnioskodawców

Wyszczególnienie	Wnioskowane dotacje ogółem		W tym:			
			na inwestycje oświatowe		pozostałe	
	w zł	udział (w %)	w zł	udział (w %)	w zł	udział (w %)
Ogółem	134 018 907	100,00	87 631 425	100,00	46 387 482	100,00
w tym:						
gminy	113 577 293	84,75	74 339 999	84,83	39 237 295	84,59
miasta na prawach powiatu	722 484	0,54	722 484	0,82	–	–
powiaty	17 111 533	12,77	10 936 345	12,48	6 175 187	13,31
inne podmioty	2 607 597	1,95	1 632 597	1,86	975 000	2,10

Źródło: jak w tab. 1.

Biorąc pod uwagę jedynie dotacje, o jakie aplikowały organy samorządu gminnego (tab. 5), należy stwierdzić, że łączne kwoty wnioskowane przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie były do siebie zbliżone. Przeważająca część tych środków była związana z dofinansowaniem inwestycji oświatowych, przy czym udział ten kształtował się na różnym poziomie w poszczególnych typach gmin. W gminach wiejskich aż 77% środków, o jakie się ubiegano, dotyczyło inwestycji z zakresu infrastruktury oświatowej. W gminach miejsko-wiejskich omawiany odsetek wyniósł niemal 55%, natomiast w gminach miejskich – prawie 63%.

Tabela 5. Dotacje z EFRR wnioskowane przez gminy w ramach poddziałania 3.5.1 ZPORR w województwie wielkopolskim w 2004 r.

Wyszczególnienie	Wnioskowane dotacje ogółem		W tym:			
			na inwestycje oświatowe		pozostałe	
	w zł	udział (w %)	w zł	udział (w %)	w zł	udział (w %)
Gminy ogółem	113 577 293	100,00	74 339 999	100,00	39 237 295	100,00
w tym:						
gminy wiejskie	46 464 520	40,91	35 768 763	48,12	10 695 757	27,26
gminy miejsko-wiejskie	44 388 243	39,08	24 300 856	32,69	20 087 388	51,19
gminy miejskie	22 724 531	20,01	14 270 381	19,20	8 454 150	21,55

Źródło: jak w tab. 1.

Z ogólnej liczby wniosków złożonych w ramach poddziałania 3.5.1 w województwie wielkopolskim 42 wnioski uzyskały ocenę pozytywną. W tej grupie znalazło się aż 36 wniosków gminnych. Ze względu na ograniczenia finansowe Regionalny Komitet Sterujący zarekomendował do dofinansowania jedynie 10 projektów – wszystkie zostały zatwierdzone przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego. Wśród nich było 8 projektów organów gminnych i 2 – organów powiatowych. Przeważająca część zaakceptowanych wniosków gmin – aż 6 – dotyczyła inwestycji oświatowych. Jednocześnie należy zaznaczyć, 4 zostały złożone przez gminy wiejskie, natomiast 2 pozostałe – przez gminy miejsko-wiejskie. Wśród wybranych wniosków nie znalazły się więc wnioski organów miejskich.

W tab. 6 przedstawiono dane dotyczące dotacji, które zostały przyznane przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego w ramach poddziałania 3.5.1. Wynika z nich, że ogólna kwota udzielonych dotacji stanowi zaledwie ok. 18% kwoty dofinansowania, o jakie się starano. Przeważająca część środków – aż 85% – została przyznana gminom. Jednocześnie należy zauważyć, że $\frac{3}{4}$ środków przyznanych organom gminnym dotyczy dofinansowania inwestycji oświatowych.

Tabela 6. Dotacje z EFRR udzielone w ramach poddziałania 3.5.1 ZPORR w województwie wielkopolskim w 2004 r. według beneficjentów

Wyszczególnienie	Dotacje udzielone ogółem		W tym:			
			na inwestycje oświatowe		pozostałe	
	w zł	udział (w %)	w zł	udział (w %)	w zł	udział (w %)
Beneficjenci ogółem	23 553 607	100,00	18 000 486	100,00	5 553 121	100,00
w tym:						
gminy	20 037 520	85,07	14 973 753	83,19	5 063 767	91,19
miasta na prawach powiatu	–	–	–	–	–	–
powiaty	3 516 087	14,93	3 026 733	16,81	489 354	8,81
inne podmioty	–	–	–	–	–	–

Źródło: jak w tab. 1.

Analizując dane dotyczące dotacji udzielonych gminom (tab. 7), należy stwierdzić, że blisko 61% tych dotacji zostało przyznanych gminom wiejskim, natomiast reszta – gminom miejsko-wiejskim. W gminach wiejskich aż ponad 84% środków otrzymanych z EFRR jest związanych z dofinansowaniem inwestycji z zakresu oświaty, natomiast w gminach miejsko-wiejskich – 55%.

Tabela 7. Dotacje z EFRR udzielone gminom w ramach poddziałania 3.5.1 ZPORR w województwie wielkopolskim w 2004 r.

Wyszczególnienie	Dotacje udzielone ogółem		W tym:			
			na inwestycje oświatowe		pozostałe	
	w zł	udział (w %)	w zł	udział (w %)	w zł	udział (w %)
Gminy ogółem w tym:	20 037 520	100,00	14 973 753	100,00	5 063 767	100,00
gminy wiejskie	12 153 038	60,65	10 621 756	70,94	1 531 283	30,24
gminy miejsko-wiejskie	7 884 482	39,35	4 351 997	29,06	3 532 485	69,76
gminy miejskie	–	–	–	–	–	–

Źródło: jak w tab. 1.

2. Podsumowanie

Pierwsza możliwość ubiegania się o uzyskanie dotacji z EFRR na dofinansowanie inwestycji oświatowych w ramach ZPORR została stworzona w województwie wielkopolskim zaledwie miesiąc po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Mimo tak krótkiego okresu „przystosowawczego”, zgłoszono znaczną liczbę wniosków w zakresie poddziałania 3.5.1, w tym większość z zakresu inwestycji oświatowych.

Oceniając udział organów gmin w trakcie pierwszego naboru wniosków o współfinansowanie inwestycji oświatowych z EFRR w województwie wielkopolskim, należy stwierdzić, że odegrały one w nim istotną rolę. Gminy miały dominujące znaczenie pod względem zarówno liczby złożonych wniosków, jak i wartości wnioskowanego dofinansowania. Jednocześnie zwraca uwagę duży odsetek gmin wiejskich ubiegających się o dotację.

Znaczna liczba aplikujących gmin, w tym zwłaszcza gmin wiejskich, jest z jednej strony wyrazem dużych potrzeb w zakresie gminnej infrastruktury oświatowej. Z drugiej strony, przejawiona aktywność organów gminnych w ubieganiu się o dodatkowe źródło finansowania omawianych inwestycji napawa optymizmem i stanowi niejako zaprzeczenie obaw wyrażanych często w okresie przedakcesyjnym. Przewidywano wówczas, że gminy nie będą w stanie wykorzystać możliwości uzyskania dotacji z funduszy strukturalnych ze względu m.in. na skomplikowaną procedurę aplikacyjną i brak środków na zapewnienie wkładu własnego.

Organy gmin wykazały się podczas pierwszego wnioskowania nie tylko aktywnością, ale także dobrym przygotowaniem wniosków. Wyrazem tego jest fakt, że aż 36 z 38 wniosków gminnych złożonych w ramach poddziałania 3.5.1 zostało ocenionych pozytywnie pod względem formalnym i merytorycznym. Jednocześnie należy podkreślić, że w grupie wniosków, które zostały ostatecznie wybrane do dofinansowania środkami z EFOR, dominowały wnioski gmin. Biorąc to pod uwa-

gę, można stwierdzić, że organy gmin województwa wielkopolskiego dobrze wykorzystały szansę pozyskania środków z EFRR na dofinansowanie inwestycji oświatowych, jaka pojawiła się po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Literatura

- [1] Ogręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- [2] *Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.
- [3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1783/1999 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, DzUzr WE nr L213 z 13.08.1999.
- [4] Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006, DzU nr 166, poz. 1745.
- [5] Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006, DzU nr 200, poz. 2051.
- [6] Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 10 listopada 2004 r. w sprawie trybu składania i wzorów wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006, DzU nr 257, poz. 2575.

THE EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND AS A SOURCE OF FINANCING EDUCATIONAL INVESTMENT PROJECTS PURSUED BY COMMUNE SELF-GOVERNMENT (BASED ON THE EXAMPLES OF COMMUNES IN THE WIELKOPOLSKA VOIVODSHIP)

Summary

Since Poland joined the European Union, the Polish communes have been offered an opportunity to use an additional source of financing their educational investment projects, namely the EU structural funds. This study has been aimed at demonstrating the possibilities of financing such investment from the resources provided by the largest structural fund, i.e. the European Regional Development Fund. The author has attempted to find out about the range these opportunities were used by communes in the Wielkopolska voivodship in the process of the first selection of applications submitted after Poland's to the accession EU.

Considerations presented in this study demonstrate that commune authorities in the Wielkopolska voivodship, and in particular organs of rural communes, showed active involvement in the process of applying for ERDF subsidies for their educational investment projects and produced well prepared applications.