

Maria Jastrzębska

Uniwersytet Gdański

UWARUNKOWANIA ABSORPCJI ŚRODKÓW UNIJNYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Na absorpcję środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego wpływa wiele uwarunkowań: prawnych, instytucjonalnych, proceduralnych, ekonomicznych, finansowych, społeczno-kulturowych, kadrowych, informacyjnych, politycznych. Uwarunkowania te analizowane są w podziale na wewnętrzne (zależne od JST) i zewnętrzne (niezależne od JST).

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, absorpcja środków unijnych.

1. Rola samorządu terytorialnego w absorpcji środków unijnych

Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę w kreacji i realizacji polityki rozwoju na swoim terenie i tym samym odgrywają też aktywną rolę w osiągnięciu celów polityki regionalnej (polityki strukturalnej) i polityki spójności. Jednostki samorządu terytorialnego chcące uzyskać współfinansowanie swoich projektów/zadań ze środków unijnych muszą osiągać cele polityki wspólnotowej i cele określone w krajowych dokumentach programowych zatwierdzonych przez Komisję Europejską, a więc muszą respektować unijne i krajowe regulacje prawne. Od 2004 r. JST wdrażały i wdrażają projekty o najwyższym dofinansowaniu z budżetu unijnego¹.

Celem opracowania² jest zbadanie uwarunkowań absorpcji środków unijnych³ przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w perspektywie finansowej na lata

¹ Ze sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2004-2009 wynika, że w latach 2004-2006 oraz w 2009 r. systematycznie wzrastał udział bezzwrotnych środków zagranicznych w dochodach i wydatkach budżetowych JST łącznie z ponad 1 do ponad 8%, www.rio.gov.pl – Sprawozdania dla Sejmu.

² Problematyka będąca przedmiotem niniejszego opracowania związana jest z badaniami prowadzonymi w ramach projektu badawczego własnego pt. „Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez sektor żywnościowy i jednostki samorządu terytorialnego. Analiza i rekomendacje” (NR N N 114 171236). Projekt jest prowadzony w ramach Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Autorka jest kierownikiem projektu.

³ Środki unijne rozumiane są jako środki z funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) oraz z Funduszu Spójności.

2007-2013 z zastosowaniem metody opisowej, analizy, syntezy oraz indukcji i dedukcji.

Na podstawie wyników rankingów publikowanych już od kilku lat w „Rzeczpospolitej” czy też we „Wspólnocie” można stwierdzić, że JST w nowej perspektywie finansowej nauczyły się pozyskiwać środki unijne i nie obawiają się, tak jak w poprzednim okresie programowania, nieprzewidzianych kosztów, skomplikowanych procedur i potencjalnych trudności finansowych, np. związanych ze znalezieniem wkładu własnego na realizację projektu współfinansowanego ze środków unijnych. Duże miasta, ze względu na swoje znaczenie dla rozwoju całego regionu, podejmują działania angażujące zdecydowanie więcej środków unijnych i częściej korzystają z programów krajowych, oprócz programów regionalnych. Mniejsze JST zaś skupiają się na przedsięwzięciach ważnych z punktu widzenia społeczności lokalnej, a inwestycje o większym znaczeniu dla regionu realizuje samorząd województwa.

W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 ok. 25% przyznanych Polsce środków unijnych przeznaczonych będzie na dofinansowanie realizowanych przez JST projektów w ramach krajowych (KPO)⁴ i 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO)⁵. W RPO największym zainteresowaniem wśród JST cieszą się inwestycje dotyczące: budowy i modernizacji dróg, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, wykorzystania energii słonecznej, dostępu mieszkańców gmin do szerokopasmowego Internetu. Ważne są też projekty związane z: innowacyjnością, badaniami nakierowanymi na rozwój technologiczny oraz przedsiębiorczość i turystyką, zwłaszcza w kontekście organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. [*Jedna czwarta...* 2010, s. 45-47].

2. Uwarunkowania wewnętrzne absorpcji środków unijnych przez JST

We współfinansowaniu przedsięwzięć przez JST w ramach projektów miękkich (szkoleniowe szkoleniowych i doradczych) oraz projektów twardych (inwestycyjnych – infrastrukturalnych) najważniejsza jest *aktywność władz samorządowych*, a szczególnie posiadanie przez daną społeczność samorządową sprawnego lidera w motywowaniu swoich pracowników oraz organizowaniu pracy urzędu JST i społeczności samorządowej. Można też zaobserwować konkurencję pomiędzy członkami władz samorządowych, np. wójtami, burmistrzami, prezydentami miast w kwestii pozyskiwania środków unijnych, ale odbywa się też wymiana informacji i dyskusje

⁴ Wśród krajowych programów operacyjnych JST mogą aplikować o środki Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”, Programu Operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”, Programu Operacyjnego „Innowacyjna gospodarka”, Programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

⁵ Szczególnie istotną rolę dla JST w bieżącym okresie programowania odgrywają właśnie RPO. Nad tymi programami pieczę sprawują władze samorządowe (zarząd województwa), wyznaczając priorytety RPO i wdrażając te programy.

wanie różnego rodzaju rozwiązań, np. na zjazdach czy konferencjach samorządowców. Ważne są też poziom aktywności społeczności samorządowej i stopień konkurencyjności pomiędzy JST, np. sąsiednimi gminami [Dziemanowicz, Szmigiel 2007, s. 52-55].

Podniesieniu poziomu absorpcji środków unijnych sprzyjają rozwój instytucji otoczenia, tzn. instytucji społecznych, organizacji pozarządowych, ale także umiejętność współpracy władz samorządowych z sektorem prywatnym (np. w realizacji przedsięwzięć w oparciu o rozwiązania partnerstwa publiczno-prywatnego) czy też z uczelniami i instytucjami naukowo-badawczymi zwłaszcza w procesie przygotowywania projektów wymagających specjalistycznych ekspertyz [Flieger 2008, s. 28-29].

Kolejnym istotnym uwarunkowaniem w absorpcji środków unijnych przez JST jest *umiejętność przygotowania przez pracowników samorządowych wniosków, które otrzymają dotacje unijne*. Oczywiście powodzenie w aplikowaniu o środki unijne w dużej mierze zależy od stopnia przygotowania ludzi, którzy wnioskują o te środki, a zatem tam, gdzie pracownicy są lepiej do tego przygotowani i konsekwentnie rozliczani ze swojej pracy, widać też korzystne efekty ich pracy.

W związku z absorpcją środków unijnych małe JST (np. gminy wiejskie) zmieniają dotychczasową organizację pracy swoich urzędników, rozszerzając zakres ich obowiązków, a najbardziej aktywne JST w pozyskiwaniu środków unijnych tworzą do tego specjalne stanowiska lub zespoły osób. Większość JST opiera się na własnych zasobach ludzkich, przy czym z reguły nie występuje duża rotacja wśród pracowników urzędów JST zajmujących się projektami unijnymi. Część JST zleca przygotowanie projektów firmom zewnętrznym (przygotowanie dokumentacji, konsultacje).

Ważna jest nie tylko liczba pracowników, ale też jakość kadr zaangażowanych w opracowywanie projektów (ich kwalifikacje i kompetencje), stabilność zatrudnienia, jakość warunków pracy, formy motywacji pracowników zajmujących się absorpcją środków unijnych. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają więc ze szkoleń nieodpłatnych i płatnych organizowanych przez podmioty z sektora publicznego i prywatnego w celu podniesienia poziomu merytorycznego przygotowania pracowników do opracowywania wniosków aplikacyjnych i realizacji projektów, gdyż brak wystarczającej znajomości przepisów i umiejętności w kluczowych dziedzinach dla składania wniosków aplikacyjnych i realizacji projektu nie jest korzystny dla JST.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny wypracować zasady współpracy i podziału zadań pomiędzy pracownikami bezpośrednio zaangażowanymi w przygotowanie projektów z pozostałymi pracownikami urzędu JST. Konieczne jest też wypracowanie odpowiednich modeli kadrowych sprzyjających pozyskiwaniu funduszy oraz wspólnych urzędowych procedur wewnętrznych, instrukcji lub podręczników związanych z ubieganiem się o środki unijne i ich rozliczaniem. W przypadku JST, które realizują dużą liczbę projektów, właściwe są koordynacja wszystkich realizowanych projektów oraz reorganizacja działu finansowego i wyznaczenie osób

zajmujących się kwestiami finansowymi związanymi z pozyskiwaniem i wydatkowaniem środków unijnych. Korzystna jest też wymiana wiedzy pomiędzy osobami posiadającymi doświadczenie a pracownikami przygotowującymi nowe projekty, a także wprowadzenie systemu motywacyjnego dla pracowników przygotowujących projekty, co pozwoli uniknąć odpływu wykwalifikowanych pracowników do innych jednostek. Ważna jest przy tym spójna polityka kadrowa, a konkretnie stosowanie jednolitych zasad form wynagradzania w różnych realizowanych projektach [*Należy poprawić...* 2010, s. 45-47].

Studiując wyniki rankingów JST pod względem stopnia absorpcji środków unijnych (np. na jednego mieszkańca), można zauważyć, że na poziom aktywności JST w tym zakresie mają też wpływ *uwarunkowania historyczne*, gdyż można zaobserwować związek pomiędzy aktywnością JST a ich położeniem względem historycznych granic zaborowych. I tak, Galicja miała najsprawniejszą administrację i JST z tego obszaru przodują w absorpcji środków unijnych. Natomiast najmniej sprawna była administracja na ziemiach zaboru rosyjskiego (tzw. Kongresówka) i JST z tego obszaru z reguły zamykają rankingi JST według poziomu pozyskanych środków unijnych. Z kolei średnim stopniem sprawności funkcjonowania administracji charakteryzował się obszar Prus oraz Prus Wschodnich i JST z tych terenów plasują się zazwyczaj w środku wspomnianych rankingów⁶.

Jednym z podstawowych uwarunkowań wewnętrznych absorpcji środków unijnych przez JST jest *możliwość pozyskania środków finansowych na tzw. wkład własny*. Wymóg zagwarantowania wkładu własnego wynika z konieczności zastosowania się do zasady korzystania ze środków unijnych, tj. zasady montażu finansowego (tzw. zasady dodatkowości lub dodawalności), zgodnie z którą środki unijne nie mogą wspierać krajowego finansowania inwestycji oraz nie mogą zabezpieczać finansowo pełnej ich realizacji. A zatem, określona część nakładów inwestycyjnych musi być sfinansowana ze środków beneficjenta w postaci tzw. wkładu własnego na poziomie 30-85% nakładów na realizację danego projektu. Beneficjent sam też musi pokryć tzw. koszty niekwalifikowane. Do tego, zważywszy, że środki unijne wypłacane są przede wszystkim na zasadzie refundacji wcześniej poniesionych wydatków, JST muszą zebrać właściwie całość środków finansowych niezbędnych do zrealizowania projektu.

Pozyskanie środków finansowych przez JST na tzw. wkład własny zależy przede wszystkim od stopnia samodzielności ekonomicznej, w tym od stopnia samodzielności finansowej, który ma wpływ na poziom kondycji finansowej, a także na poziom atrakcyjności inwestycyjnej JST. Na wymienione czynniki oddziałuje poziom potencjału dochodowego JST, w tym wydajność przyznanych JST źródeł dochodów

⁶ Dla przykładu, pod względem procenta alokacji RPO na lata 2007-2013 według zawartych umów/wydzanych decyzji według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. przoduje województwo wielkopolskie – 97,9%, po nim plasują się opolskie (94,3%) i pomorskie (94,2%), natomiast najniższy procent alokacji RPO był w województwach mazowieckim (57,8%), lubelskim (59,8%) i świętokrzyskim (62,5%) przy średniej w kraju na poziomie 72,7% [*Stan wdrażania...* 2010, s. 7].

własnych oraz poziom subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa. Należy podkreślić, że system dochodów JST wprawdzie uległ istotnym zmianom od 2004 r., w wyniku których wzrósł poziom dochodów własnych JST, ale głównie w wyniku zwiększenia poziomu udziałów we wpływach z podatków dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa, a więc ze źródeł, na które JST nie mają wpływu. Do tego dochody te są wrażliwe na zmiany koniunktury gospodarczej, co wpływa niekorzystnie na stabilność poziomu dochodów budżetowych JST. Warto też zwrócić uwagę, że gminy i miasta na prawach powiatu mają liczne źródła dochodów własnych w postaci podatków i opłat lokalnych, ale o znacznie niższym poziomie wydajności niż podatki centralne, natomiast powiaty i województwa w ogóle nie mają tzw. podatków samoistnych, które stanowiłyby wyłączne źródła ich dochodów. Ponadto praktycznie od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego występuje zjawisko niedofinansowania zadań zleconych czy też powierzonych przez administrację rządową JST, gdyż dotacje celowe przekazywane na ich realizację nie pokrywają w pełni wydatków ponoszonych przez JST na ich wykonanie. Zjawisko to dotyczy też części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonej na finansowanie zadań z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej. Należy też podkreślić, że na uszczuplenie poziomu dochodów znajdujących się w dyspozycji JST oddziałuje obowiązek JST płacenia podatku od towarów i usług w związku z realizowanymi inwestycjami samorządowymi (możliwość odliczenia tego podatku przysługuje im tylko w sytuacji gdy inwestycje te generują dochody, a tego rodzaju inwestycje występują dosyć rzadko). A zatem, należy postulować dalsze zmiany systemu dochodów JST w celu zwiększenia poziomu ich dochodów własnych i tym samym zwiększenia ich zdolności do absorpcji środków unijnych.

Oprócz dochodów własnych i subwencji ogólnej źródłem pozyskania środków finansowych na wkład własny mogą być zwrotne źródła finansowania (kredyty bankowe⁷, obligacje komunalne). Jednak możliwość korzystania przez JST z tych źródeł zależy od ich kondycji finansowej (sytuacji finansowej/zdolności kredytowej)⁸.

Zasady ubiegania się o środki unijne oddziałują korzystnie na JST, zmuszając je do planowania strategicznego, co wpływa też na zmianę sposobu myślenia i działania władz samorządowych, a także pracowników samorządowych. Pozyskanie środków unijnych przez JST zależy więc w dużym stopniu od przygotowania projektów

⁷ Jednostki samorządu terytorialnego w związku z pozyskiwaniem środków na wkład własny mogą korzystać z: instrumentów finansowych dystrybuowanych przez państwo poprzez Bank Gospodarstwa Krajowego, Fundusz Poręczeń Unijnych, Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych; z kredytów banków multilateralnych, tj. Banku Rozwoju Rady Europy, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju lub z kredytów udzielanych przez banki komercyjne, np. kredytów pomostowych, uzupełniających.

⁸ Poziom kondycji finansowej JST ma odzwierciedlenie przede wszystkim w poziomie wyniku operacyjnego, który jest różnicą między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu JST. Wynik ten wskazuje na to, czy JST jest w stanie pokryć bieżące wydatki z bieżących dochodów. Wielkość nadwyżki operacyjnej pozwala na ocenę zdolności JST do spłaty zobowiązań finansowych oraz ocenę możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych JST.

wpasowujących się w sformułowaną przez nie strategię rozwoju. Z umiejętnościami w sferze planowania strategicznego i przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego idą też w parze umiejętności przygotowywania wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych oraz powiązania planowania rzeczowego z planowaniem finansowym. Niestety niektóre władze samorządowe traktują środki unijne jako narzędzie polityczne, nastawiając się na szybki efekt i wydanie pieniędzy bez planowania strategicznego. Zdarza się też, że o otrzymaniu środków unijnych decydują układy polityczne. Jednostki samorządu terytorialnego powinny nauczyć się tworzenia i wdrażania strategii właściwych dla siebie i realistycznych, czyli nie powinno występować myślenie typu: są środki do wykorzystania, to trzeba je wykorzystać, bez względu na to, czy danej JST są one rzeczywiście potrzebne. Trzeba też pamiętać, że pozyskanie środków unijnych na realizację inwestycji samorządowych powinno być poprzedzone wnikliwą analizą korzyści i kosztów realizacji takiego przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę również koszty utrzymania składników mienia JST, które będą efektem realizacji tych przedsięwzięć. Utrzymanie np. stadionu czy hali widowiskowo-sportowej może w znacznym stopniu obciążać budżety JST na kolejne lata, co skutkować może problemami finansowymi i koniecznością cięcia bieżących wydatków budżetowych.

W realizacji projektu istotne znaczenie ma *prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne zgodnie z unijnymi i krajowymi regulacjami prawnymi*. Brak wystarczającej znajomości przepisów i umiejętności w wyżej wymienionym zakresie skutkuje poważnymi problemami w prawidłowej realizacji projektu. Błędy w stosowaniu unijnych zasad⁹ prowadzą do konieczności zwrotu środków unijnych wraz z odsetkami karnymi, a zatem konieczne są szkolenia i skuteczny system weryfikacji prawidłowości postępowań przetargowych przez instytucje zarządzające¹⁰ środkami unijnymi.

3. Uwarunkowania zewnętrzne absorpcji środków unijnych przez JST

Wśród uwarunkowań wewnętrznych absorpcji środków unijnych przez JST ważną rolę odgrywa przede wszystkim *sprawność funkcjonowania systemu absorpcji środków unijnych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym*. Na sprawność

⁹ Przykładowo można wskazać następujące błędy: nieprawidłowe oszacowanie wartości zamówienia lub podział zamówienia w celu obejścia regulacji Prawa zamówień publicznych; użycie w opisie przedmiotu zamówienia znaków towarowych; zmiana treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie warunków udziału w postępowaniu oraz sposobu dokonywania oceny ich spełnienia, jeśli mogła ograniczać uczciwą konkurencję.

¹⁰ Instytucja zarządzająca to minister lub organ administracji publicznej (w RPO zarząd województwa) odpowiedzialny za realizację programu operacyjnego lub za nadzorowanie wykorzystania środków unijnych. Instytucja zarządzająca może powierzyć realizację części zadań instytucji pośredniczącej.

funkcjonowania tego systemu składają się: sprawny przebieg finansowania projektów (opóźnienia w przekazywaniu środków unijnych powodują problemy związane z utrzymaniem płynności finansowej projektu i mają też niekorzystny wpływ na sytuację finansową beneficjenta)¹¹, sprawność instytucjonalna i sprawność funkcjonowania systemu informacyjnego. A zatem poziom absorpcji środków unijnych zależy przede wszystkim od czynnika ludzkiego, a nie od niewłaściwych krajowych regulacji prawnych.

W oparciu o regulacje ustawy o finansach publicznych w okresie perspektywy finansowej 2007-2013 *zasady finansowania projektu* podlegały istotnym zmianom, wynikającym z odmiennego podejścia do środków unijnych w kontekście ich miejsca w ramach budżetu państwa. W latach 2006-2009 środki unijne stanowiły dochody budżetu państwa, z którego były rozdysponowane do beneficjentów (niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi) do 2007 r. w formie kredytu pomostowego w ramach tzw. prefinansowania (pożyczki udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego), a w latach 2007-2009 w formie dotacji rozwojowej, którą otrzymywał zarząd województwa i przekazywał ją innym beneficjentom albo przeznaczał na własne projekty. Od 2010 r. środki te są wyłączone z budżetu państwa w formie budżetu środków europejskich przeznaczonego na finansowanie programów i są przekazywane bezpośrednio do beneficjenta w formie płatności wypłacanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie zlecenia płatności wystawianego przez instytucję podpisującą z beneficjentem umowę o dofinansowanie. Według regulacji prawnych obowiązujących od 2010 r. środki finansowe zabezpieczone na realizację RPO w części środków europejskich stanowią dochód JST jedynie w zakresie realizowanych projektów własnych oraz projektów pomocy technicznej, a w pozostałych przypadkach nie są dochodami JST, przy czym JST zobowiązane są do prowadzenia odrębnej ewidencji tych środków [*Nowa droga...* 2010, s. 10].

Szczególnie ważnym elementem sprawnego systemu absorpcji środków unijnych są *właściwe procedury*: wyboru projektów, weryfikacji wniosków o płatność, monitoringu absorpcji środków, zamówień publicznych. Tych skomplikowanych procedur, wynikających z prawodawstwa unijnego i krajowego, nie da się sprawnie wykonywać bez zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych. Ważne są też jakość oraz stabilność zatrudnienia w procesie absorpcji środków unijnych i właściwy system motywowania pracowników. Nadal występuje dowolne i arbitralnie zmieniające się określanie praw i obowiązków beneficjentów środków unijnych w komunikatach i wytycznych o nieokreślonej formie prawnej oraz utrzymanie dużego zakresu uznaniowości podejmowanych rozstrzygnięć, przy czym system jest mało stabilny [Kornberger-Sołowska 2007, s. 11].

¹¹ Są dwie formy płatności, tj. refundacja już poniesionych przez beneficjenta kosztów kwalifikowanych oraz wypłata całości lub części przyznanego dofinansowania w formie zaliczki w jednej lub kilku transzach.

Jednostki samorządu terytorialnego narzekają na nadmierne sformalizowanie procedur i wymogów dokumentacyjnych w związku z absorpcją środków unijnych zwłaszcza na etapie wyboru projektów w ramach RPO. Ocena wniosków i podpisywanie umów trwają bardzo długo, nawet do 7 miesięcy, co jest zazwyczaj związane z dużą liczbą wniosków składanych w konkursie. Niekorzystne są też zmiany kryteriów oceny projektów dokonywane przez instytucje zarządzające. Do tego regulacji kształtujących zasady wydatkowania środków unijnych jest wiele i są one często zmieniane, występują też problemy w funkcjonowaniu systemów informatycznych. Taki stan rzeczy ogranicza możliwości pozyskania środków ze zwrotnych źródeł finansowania oraz utrudnia realizację już dofinansowanych projektów i sprawne ich rozliczanie [Karwatowicz 2010, s. 60].

Istotnym aspektem funkcjonowania systemu absorpcji środków unijnych jest *przepływ informacji wewnątrz systemu wdrażania środków unijnych oraz pomiędzy instytucjami należącymi do tego systemu a beneficjentami*, co ma wpływ na tempo i jakość realizacji zadań. Konieczne jest przy tym zapewnienie dostępu do pełnej, precyzyjnej i aktualnej informacji zewnętrznym użytkownikom systemu. Należy tutaj szczególnie podkreślić wagę współdziałania JST jako beneficjentów środków unijnych z administracją na poziomie centralnym i regionalnym, co jest warunkiem usprawnienia procesów wyboru projektów i przepływu środków unijnych.

Warto też wskazać na *problem planowania działań*, konsekwentnego realizowania planów i rozliczania się z ich realizacji na poziomie szczebla centralnego i samorządowego administracji publicznej, a także na *problem koordynacji działań* urzędów centralnych i zarządów województw. Konieczne jest więc stworzenie odpowiedniego i skoordynowanego systemu strategii i planów wieloletnich (właściwy krok w tym kierunku to sporządzanie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym) oraz planów wieloletnich¹² [Kwieciński 2009, s. 35-37].

Częścią składową systemu absorpcji środków unijnych jest *system audytu i kontroli oraz zwalczania nieprawidłowości*. W praktyce bardzo wiele instytucji i organów jest upoważnionych do przeprowadzania kontroli w procesie absorpcji środków unijnych. Kontroli tych jest zbyt dużo, są drobiazgowo i uciążliwe dla beneficjentów. Kontrole nie powinny być bardzo szczegółowe, długotrwałe i nastawione na aspekty formalno-proceduralne realizacji projektów, lecz powinny w większym stopniu skupiać się na badaniu wydatków z punktu widzenia realizacji celów projektu, a przede wszystkim powinny być skoordynowane, przy skutecznym przepływie informacji między instytucjami koordynującymi (jak również policją i prokuraturą). Wstępujące zjawiska, zwłaszcza te negatywne, powinny być wnikliwie analizowane, a płynące z tych analiz wnioski powinny być kierowane do systemu wdrażania, np. w postaci wydawania interpretacji.

¹² Właściwy krok w tym kierunku to obligatoryjny obowiązek wynikający z ustawy o finansach publicznych sporządzania na szczeblu centralnym wieloletniego planu finansowego państwa i na szczeblu JST – wieloletniej prognozy finansowej, chociaż nadal krytycznie należy ocenić wzajemne powiązania planowania rzeczowego i finansowego.

Ważną rolę w absorpcji środków unijnych przez JST odgrywa *oferta kredytowa banków komercyjnych w celu zgromadzenia przez JST środków finansowych na wkład własny*¹³. Jednostki samorządu terytorialnego, które nie otrzymają zaliczki na realizację projektów unijnych ze środków publicznych, mogą skorzystać z kredytu na prefinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE. Banki mogą też udzielać kredytów pomostowych, finansujących koszty kwalifikowane projektu maksymalnie do wysokości dotacji unijnej (kredyty udzielane na preferencyjnych zasadach, a zakres preferencji zależy od zakresu kredytowania). Może być też udzielany kredyt uzupełniający na pokrycie pozostałej części kosztów kwalifikowanych i niekwalifikowanych projektu. Jednostki samorządu terytorialnego, które dopiero ubiegają się o środki unijne, mogą wystąpić do banku o wydanie promesy kredytowej, która uzależnia udzielenie kredytu pomostowego od przyznania dofinansowania unijnego (promesa wystawiana jest zazwyczaj na pół roku). Promesa kredytowa uwiarygodnia zasadność i możliwość realizacji inwestycji i może to być ważny argument za udzieleniem takiego wsparcia przez instytucję przyznającą środki unijne [Kępka 2010, s. 16-17].

Ważną rolę w absorpcji środków unijnych przez JST mogą też odgrywać gwarancje ubezpieczeniowe, np. w procesie realizacji inwestycji w trybie zamówień publicznych (ubezpieczenie przed nierzetelnymi wykonawcami) czy też w przypadku korzystania z kredytów bankowych (gwarancja spłaty zadłużenia).

Uwarunkowaniem zewnętrznym absorpcji środków unijnych niezależnym od JST są też *wahania kursu złotego względem euro*, które przyczyniają się do wystąpienia poważnych zakłóceń w realizacji programów operacyjnych. Osłabienie złotego wobec euro powoduje wzrost poziomu środków unijnych do dyspozycji polskich beneficjentów w przeliczeniu na PLN, a wzmocnienie złotego wobec euro – zmniejszenie tego poziomu¹⁴.

¹³ Z przeprowadzonych analiz przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wynika, że stopień wykorzystania kapitału pożyczkowego do finansowania projektów zasilanych ze środków unijnych jest w Polsce stosunkowo niewielki, przy czym największe znaczenie wśród form tego kapitału ma kredyt bankowy. Popyt na kredyt jest ograniczany nie tylko poziomem zdolności kredytowej beneficjenta, lecz także systemem zaliczkowania, który wpływa na ograniczenie skali kredytów pomostowych. Stosunkowo małe znaczenie mają alternatywne wobec kredytu bankowego obce źródła finansowania projektów unijnych, takie jak leasing czy też obligacje, przy czym rośnie zainteresowanie JST emisją obligacji komunalnych ogólnych (nie przychodowych), czemu też sprzyja ułatwiony obrót wtórny obligacjami (od 30 kwietnia 2009 r. działa na Gieldzie Papierów Wartościowych rynek Catalyst), który umożliwia rynkową wycenę obligacji [Synteza raportu... 2009, s. 77-88].

¹⁴ W celu zminimalizowania ryzyka kursowego otrzymane środki unijne w euro przechowywane są aż do momentu dokonywania płatności na rzecz beneficjentów. Ponadto regularnie uaktualniane są prognozowane przeliczniki w stosunku do środków niewydatkowanych, a mechanizm zarządzania kursami walut został włączony do systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [Ładysz 2008, s. 208].

4. Zakończenie

Jednostki samorządu terytorialnego, oprócz przedsiębiorców, są głównymi beneficjentami środków unijnych. W zakresie uwarunkowań wewnętrznych absorpcji środków unijnych przez JST istotną rolę odgrywają: aktywność władz samorządowych i społeczności samorządowej, kwalifikacje pracowników samorządowych, możliwość pozyskania przez JST środków finansowych na wkład własny z bezzwrotnych i zwrotnych źródeł finansowania, umiejętność planowania strategicznego i sporządzania rzetelnych, długoterminowych planów rzeczowo-finansowych, zgodne z zasadami unijnymi i krajowymi prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne w celu realizacji projektu. Natomiast w zakresie uwarunkowań zewnętrznych istotne są przede wszystkim uwarunkowania związane ze sprawnością funkcjonowania systemu absorpcji środków unijnych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, w tym stosowanie właściwych procedur; przepływ informacji wewnątrz systemu wdrażania środków unijnych oraz pomiędzy instytucjami należącymi do systemu a beneficjentami. Ważne są też zastosowanie planowania strategicznego na poziomie szczebla centralnego i JST oraz sprawność funkcjonowania system audytu i kontroli.

Literatura

- Dziemanowicz W., Szmigiel K., *Pasywność samorządów*, „Wspólnota” 2007, nr 17.
- Fliieger M., *Jak gminy usprawniają absorpcję funduszy UE?*, „Wspólnota” 2008, nr 31.
- Jedna czwarta środków unijnych jest w gestii samorządów*, rozmowa z J. Pawłowskim, wiceministrem rozwoju regionalnego, „Monitor Unii Europejskiej” 2010, nr 10.
- Karwatowicz G., *Formy finansowania projektów z funduszy unijnych*, „Finanse Publiczne” 2010, nr 7.
- Kępka W., *Możliwości prefinansowania inwestycji unijnych w latach 2007-2013*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 7.
- Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, referat wygłoszony dnia 25.04.2007 na posiedzeniu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.
- Kwieciński J., *BCC: Bariery w wykorzystaniu funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007-2013*, „Europejski Doradca Samorządowy” 2009, nr 1 (8).
- Ładysz J., *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2008.
- Należy poprawić jakość projektów. Polskim samorządom brakuje myślenia strategicznego*, rozmowa z dr D. Wojtowicz, adiunktem Katedry Europeistyki Akademii Leona Koźmińskiego, „Monitor Unii Europejskiej” 2010, nr 10.
- Nowa droga środków unijnych*, rozmowa z E. Bieńkowską, minister rozwoju regionalnego, „Wspólnota” 2010, nr 1.
- Stan wdrażania regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.12.2010*, „Monitor Regionalny” 7 stycznia 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – www.mrr.gov.pl (11.01.2011).
- Synteza raportu „Wykorzystanie narzędzi finansowych w absorpcji funduszy unijnych i realizacji celów krajowej polityki regionalnej”*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009.

FACTORS OF EU FUNDS ABSORPTION BY TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN POLAND

Summary: A lot of factors affect the process of EU funds absorption by the territorial self-government units in Poland. These factors are: legal, institutional, procedural, economic, financial, social, personnel, informational, political. They are analysed in the paper in division into two groups as internal factors (dependent on territorial self-government units) and external factors (independent of territorial self-government units).