

dr Jolanta Zawora

Katedra Ekonomiki i Zarządzania
Uniwersytet Rzeszowski

Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

Jednym z obszarów realizacji procesu integracji Polski z Unią Europejską są instrumenty finansowe mające na celu wsparcie naszego członkostwa w Unii. Fundusze pomocowe stanowią dla jednostek samorządu terytorialnego szansę na realizację zarówno przedsięwzięć infrastrukturalnych, jak i projektów związanych z rozwojem społeczności lokalnych. Takie działania pozwalają zmniejszyć wieloletnie dysproporcje w dostępie do infrastruktury, co stwarza warunki do długoterminowego rozwoju poprzez wzrost aktywności gospodarczej. Decydującą rolę w wyborze rodzajów inwestycji, zwłaszcza w ostatnich latach, odgrywa możliwość korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z funduszy UE [Grzebyk, 2009, s. 66]. Właściwe planowanie finansowe i inwestycyjne w jednostkach samorządowych umożliwia wykorzystanie środków z Unii Europejskiej wspomagając ograniczone własne możliwości finansowania zadań inwestycyjnych [Misterec, 2008, s. 120].

Przed przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska, a tym samym samorząd terytorialny, otrzymywała pomoc finansową z funduszy przedakcesyjnych. Ich zadaniem było zmniejszenie różnic gospodarczych oraz wsparcie rozwoju państw kandydujących. Od momentu akcesji funkcjonują fundusze z perspektywy finansowej 2000–2006 oraz perspektywy finansowej 2007–2013.

Celem opracowania jest ocena skali wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej przez samorządy gminne województwa podkarpackiego. W analizie zwrócono uwagę na typ gminy (miejska, miejsko-wiejska, wiejska) oraz poziom dochodów (w tym dochodów własnych). Porównano także wykorzystanie środków w gminach Podkarpacia z pozostałymi regionami w kraju. Podstawą analizy były dane statystyczne z Banku Danych Lokalnych GUS oraz raporty z badań ewaluacyjnych. Badaniami objęto lata 2006–2010.

INSTRUMENTY POMOCY PRZEDAKCESYJNEJ DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Fundusze przedakcesyjne to środki bezzwrotnej pomocy finansowej udzielane państwu kandydującemu na przygotowanie się do członkostwa w Unii Europejskiej. Pomoc przedakcesyjna pochodziła z trzech instrumentów finansowych:

- PHARE – Pomoc dla Restrukturyzacji Gospodarek Polski i Węgier,
- ISPA – Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej,
- SAPARD – Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich.

Największym funduszem był Program PHARE. Wsparcie z PHARE koncentrowało się na realizacji dwóch podstawowych priorytetów [Famulska, 2009, s. 136]:

- wsparcie na rzecz rozwoju instytucjonalnego – wzmacnianie administracji publicznej i przygotowanie jej do przyjęcia i stosowania prawa wspólnotowego oraz uczestniczenia we wspólnej polityce regionalnej Unii,
- wsparcie inwestycyjne – poprawa spójności społecznej i gospodarczej regionów poprzez działania strukturalne, ochronę środowiska oraz infrastrukturę transportową.

Od 2000 roku Polska jako państwo kandydujące rozpoczęła proces absorpcji środków z Programów ISPA i SAPARD. Program ISPA to fundusz utworzony dla współfinansowania dużych projektów inwestycyjnych z dziedziny ochrony środowiska i transportu. Za priorytety w realizowaniu Programu uznano [Heller, 2003, s. 88]:

- w zakresie ochrony środowiska: zwalczanie problemów spowodowanych zanieczyszczeniem wód i powietrza, pomoc w zakresie utylizacji odpadów,
- w zakresie transportu: rozwój infrastruktury transportowej, rozwój systemów komunikacyjnych, budowę transeuropejskiej sieci transportowej.

Instrumentem zorientowanym na restrukturyzację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich był SAPARD. Został on stworzony w celu dostosowania rolnictwa i infrastruktury terenów rolniczych do warunków panujących w krajach Unii. Skierowany był zarówno do jednostek samorządowych, jak i do rolników.

Od początku funkcjonowania funduszy unijnych samorządy starały się pozyskać oferowaną pomoc publiczną. Należy zauważyć, że możliwość pozyskiwania środków pomocowych przez samorządy gminne była mocno ograniczona w odniesieniu do programu PHARE oraz ISPA. Największy dostęp do środków pomocowych gminom zaofiarował SAPARD. Wspierał on działania w zakresie rozwoju lokalnego. Program ten finansował inwestycje lokalne ukierunkowane na poprawę dostępności i jakości wody, zagospodarowanie ścieków komunalnych, utylizację odpadów oraz budowę dróg. Ponadto dotowano z niego inwestycje w zakresie poprawy zaopatrzenia w energię i rozwój telekomunikacji [Misterec, 2008, s. 122].

POMOC UNII EUROPEJSKIEJ DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W LATACH 2004–2006

Wejście do Unii Europejskiej umożliwiło Polsce uzyskanie środków z kolejnych instrumentów pomocowych przeznaczonych dla członków Unii w perspektywie finansowej 2000–2006. Podstawowymi instrumentami w ramach wspólnej polityki regionalnej są fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności. Istnieją cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa [*Fundusze strukturalne...*, (http)].

Fundusze strukturalne wspierają restrukturyzację i modernizację gospodarek krajów UE. Są kierowane do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego w UE [Czempas, 2009, s. 12].

Dzięki funduszom strukturalnym oraz Funduszowi Spójności realizowane są między innymi projekty mające na celu podniesienie kwalifikacji i aktywności gospodarczej mieszkańców, pomoc przedsiębiorstwom w zakresie tworzenia ich koncepcji rozwojowych i finansowania innowacyjnych technologii oraz tworzenia właściwej infrastruktury technicznej zwiększającej potencjał inwestycyjny poszczególnych regionów [Filip, 2005, s. 141].

W ramach Narodowego Planu Rozwoju (NPR), który określa zasady korzystania Polski z funduszy strukturalnych, przygotowano pięć Sektorowych Programów Operacyjnych (SPO) i jeden Regionalny Zintegrowany Program Operacyjny (ZPORR). Jednostki samorządowe w ramach przyjętych programów mogą ubiegać się o wsparcie z czterech programów:

- SPO Wzrost Konkurencyjności Gospodarki,
- SPO Rozwój Zasobów Ludzkich,
- SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich,
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.

Szczególnie miejsce w pozyskiwaniu środków dla samorządów zajmuje Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Program obejmuje cztery priorytety:

- rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów,
- wzmocnianie rozwoju zasobów ludzkich w regionach,
- rozwój lokalny,
- pomoc techniczna [*Zintegrowany Program...*, 2003, s. 95].

FUNDUSZE UNIJNE W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2007–2013

Po 2006 roku polityka pomocowa UE jest nadal prowadzona, zmieniły się natomiast jej priorytety i instrumenty. Obecna perspektywa finansowa, obejmująca lata 2007–2013, oparta jest na dwóch funduszach strukturalnych, do których należą: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS), ponadto utrzymano Fundusz Spójności. Środki finansowe, którymi dysponują poszczególne fundusze służą realizacji kolejnych celów. Są to:

- dążenie do konwergencji państw członkowskich i regionów,
- regionalna konkurencyjność i zwiększenie zatrudnienia,
- europejska współpraca terytorialna.

Pomoc finansowa UE, z której Polska korzysta w latach 2007–2013, jest przyznawana w ramach programów pomocowych (programów operacyjnych). Stanowią one narzędzie realizacji Narodowej Strategii Spójności (NSS). Z punktu widzenia zarządzania środkami unijnymi, zasadniczą zmianą w obecnym okresie programowania jest częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oprócz programów centralnych (krajowych), powstało 16 programów regionalnych (RPO), które zastąpiły Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Regionalne Programy Operacyjne są zarządzane oraz wdrażane przez władze samorządowe województwa (Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw).

O uzyskanie dotacji z UE można ubiegać się z następujących programów operacyjnych [*Fundusze europejskie...*, ([http](#))]:

- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG),
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL),
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ),
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW),
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007–2013 (PO PT),
- Europejska Współpraca Terytorialna,
- Regionalne Programy Operacyjne (RPO).

RPO to programy wspierające rozwój potencjału poszczególnych regionów, w tym m.in. infrastruktury regionalnej (tj. zdrowie, oświata, gospodarka odpadami, kanalizacja, wodociągi, energetyka, informatyzacja itp.). Najwięcej środków z EFRR w ramach 16 RPO zostanie przeznaczonych na transport – niemal 27% całości alokacji. Kolejnym bardzo znaczącym obszarem wsparcia są badania i rozwój technologiczny oraz innowacje i przedsiębiorczość.

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNIJNYCH PRZEZ SAMORZĄDY GMINNE WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Udział środków unijnych w dochodach budżetowych gmin jest miarą aktywności władz gminy w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych. Udział funduszy unijnych w dochodach gmin w latach 2006–2009 nieznacznie wzrastał, w 2009 roku w gminach Podkarpacia wyniósł on 4,2%, a w pozostałych gminach kraju średnio 3,3%. Największy udział funduszy unijnych w dochodach miały w latach 2006–2009 gminy miejskie, jedynie w 2009 roku najwięcej środków z Unii Europejskiej w stosunku do dochodów budżetowych pozyskały gminy wiejskie Podkarpacia (tabela 1).

Tabela 1. Wartość środków finansowych pozyskanych z Unii Europejskiej w relacji do dochodów ogółem gmin w latach 2006–2009 (%)

Lata	Środki z budżetu UE w relacji do dochodów gminy (%)							
	gminy województwa podkarpackiego				gminy Polski			
	ogółem	miejskie*	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie*	miejsko-wiejskie	wiejskie
2006	3,2	5,1	3,2	1,4	2,4	2,3	2,3	2,6
2007	3,4	4,1	3,1	2,9	3,4	4	2,8	2,5
2008	2,9	4,5	1,2	2	2,5	3,2	1,8	1,3
2009	4,2	1,8	3,8	6,5	3,3	3,8	2,9	2,6

*gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Regionalnych, GUS.

W układzie regionalnym największy udział środków z UE w dochodach miały w 2006 roku gminy województw: świętokrzyskiego (4,8%), łódzkiego (3,3%), a także podlaskiego i podkarpackiego (3,2%). Natomiast najmniej środków z UE w stosunku do dochodów posiadały gminy województw: małopolskiego (1,5%) oraz mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego (1,6%). W 2009 roku wykorzystanie funduszy unijnych przez gminy wzrosło, najwyższe było w gminach województwa podlaskiego (środki z UE stanowiły 7,7% dochodów), łódzkiego (6,9%) oraz lubuskiego (6%). Najmniej środków unijnych, w relacji do dochodów, posiadały gminy województwa zachodniopomorskiego (1,5%) i wielkopolskiego (1,6%).

Gminy województwa podkarpackiego znalazły się w 2009 roku na szóstym miejscu pod względem udziału środków z UE w dochodach (wyniósł 4,2%)¹ średnio po przeliczeniu na mieszkańca, którą dysponowały gminy Podkarpacia, był zbliżony do poziomu środków, jakie pozyskały gminy w kraju. Ponadto,

¹ Obliczenia własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl>.

gminy miejskie, które posiadały zdecydowanie wyższe dochody ogółem i dochody własne na jednego mieszkańca, wykorzystywały, w porównaniu z pozostałymi typami gmin, również więcej środków z Unii.

Tabela 2. Wartość dochodów oraz środków z UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy w latach 2006–2009 (w zł)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie*	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody ogółem na 1 mieszkańca (zł)								
2006	2134,5	2513,4	1944,3	1949,8	2431,3	2806,7	2000,8	2108
2007	2343,6	2704,3	2115,1	2188,8	2725,3	3202,7	2209,9	2292,9
2008	2563,9	3017,8	2261,5	2376,9	2932,2	3404,6	2418,9	2511,8
2009	2676,5	2953,3	2433,2	2593,9	3019,6	3466,6	2510,6	2644,8
Średnia	2429,6	2797,2	2188,5	2277,4	2777,1	3220,1	2285,1	2389,4
Dochody własne na 1 mieszkańca (zł)								
2006	764	1224,2	624,4	497,2	1288,3	1775	915,8	723,1
2007	880,5	1399,8	715,1	581,2	1504,3	2074,7	1063,2	849,7
2008	1075,9	1732,9	849,5	699,8	1706,9	2332,8	1234,1	986,3
2009	1024,1	1561,1	843,3	713,4	1658,7	2258,1	1205,7	972,9
Średnia	936,1	1479,5	758,1	622,9	1539,6	2110,2	1104,7	883,1
Środki z budżetu UE na 1 mieszkańca (zł)								
2006	67,6	127,8	61,9	26,9	58,5	65,5	46,6	55,6
2007	80,1	111,4	65	64,4	93,6	129,1	60,9	56,8
2008	72,9	135,9	28,1	48,5	72,2	107,7	43,8	32,6
2009	112,9	52,8	92,5	168,8	100,2	130,6	73,2	68,6
Średnia	83,4	106,9	61,9	77,2	81,1	108,2	56,1	53,4

* gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, GUS.

Nie można stwierdzić, że występuje tu prosta zależność między wielkością i zmianą poziomu dochodów ogółem i dochodów własnych a wielkością i zmianą poziomu dochodów unijnych [Kołodziejczyk, 2009, s. 117].

Większość pozyskanych funduszy unijnych gminy przeznaczały na realizację inwestycji. W 2006 roku odsetek środków unijnych wykorzystanych na realizację inwestycji wynosił średnio w kraju 96,1%, w tym w gminach Podkarpacia – 97,2%. W 2009 roku udział środków unijnych przeznaczonych na inwestycje w całości środków z Unii Europejskiej spadł i wynosił średnio w kraju 81,3%. Najwyższy był w gminach miejskich (86,9%), a najniższy w gminach wiejskich (67,5%). W gminach województwa podkarpackiego odsetek środków unijnych przeznaczonych na inwestycje kształtował się w 2009 roku na poziomie – 78,8%, najwyższy był w gminach wiejskich (81,9%), najniższy – w miejskich (67,7%)².

² Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych.

Według czwartej edycji rankingu „Europejska Gmina – Europejskie Miasto”, który ocenia aktywność samorządów gminnych w pozyskiwaniu środków unijnych, żadna gmina z województwa podkarpackiego nie znalazła się w pierwszej dziesiątce gmin [*Ranking gmin 2010*, (<http>)]. Podstawą do oceny gmin była wartość przyznanej pomocy z UE, liczba i wartość realizowanych projektów oraz liczba mieszkańców według GUS. Dane pochodzące z dokumentacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa i obejmowały umowy podpisane do połowy kwietnia 2010 roku. Ranking obejmuje zarówno „stare” środki, jak i „nowe” – z perspektywy finansowej 2007–2013. Brane są pod uwagę wszystkie programy pomocowe, których beneficjentami są zarówno władze samorządowe, jak i przedsiębiorstwa, rolnicy oraz organizacje społeczne. Największe dofinansowanie z Unii uzyskano w gminie miejsko-wiejskiej Krzeszowice (województwo małopolskie). Wyniosło ono 14 341 zł na jednego mieszkańca gminy. Najlepsza podkarpacka gmina – Głogów Małopolski – znalazła się na 18. miejscu wśród gmin w Polsce. Wartością dofinansowania z UE wynosiła 7615 zł na jednego mieszkańca. Tym samym zdystansowała Rzeszów – 6681 zł oraz Wadowice Górne – 4247 zł (tabela 3). Gminy te charakteryzowały się także stosunkowo wysokimi dochodami budżetowymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wskazuje to na sprzyjające rozwojowi uwarunkowania ekonomiczne na tym terenie.

Wśród gmin Podkarpacia o najniższym dofinansowaniu z UE znalazły się wyłącznie gminy wiejskie. Charakteryzują się one niskimi dochodami budżetowymi na jednego mieszkańca.

Tabela 3. Wartość dofinansowania z UE a wartość dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy województwa podkarpackiego (2010 r.)

Nazwa gminy	Typ gminy	Środki z budżetu UE na 1 mieszkańca (zł)	Dochody ogółem na 1 mieszkańca (zł)
1	2	3	4
Gminy województwa podkarpackiego o najwyższej wartości dofinansowania z UE na 1 mieszkańca (zł)			
Głogów Małopolski	miejsko-wiejska	7615	3066
Rzeszów	miejska	6681	3929
Wadowice Górne	wiejska	4247	3594
İwierzyce	wiejska	3193	3258
Krasne	wiejska	3065	2798
Kuryłówka	wiejska	2734	3457
Krosno	miejska	2642	4648
Mielec	miejska	2593	2626
Cisna	miejska	2486	4166
Bircza	miejska	2453	3321

1	2	3	4
Gminy województwa podkarpackiego o najniższej wartości dofinansowania z UE na 1 mieszkańca (zł)			
Dębowiec	wiejska	280	2622
Jarosław	wiejska	276	2543
Dubiecko	wiejska	247	2978
Dynów	wiejska	239	2690
Brzostek	wiejska	221	3331
Chorkówka	wiejska	218	2399
Brzyska	wiejska	212	2830
Wojaszówka	wiejska	199	2218
Tarnowiec	wiejska	190	2449
Rakiszawa	wiejska	170	2560

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Ranking gmin...* oraz Bank Danych Lokalnych, GUS].

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego (RPO WP) na lata 2007–2013 jest najważniejszym instrumentem polityki rozwoju regionu w ramach obecnej perspektywy finansowej. Celem głównym Programu jest wzrost krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz poprawa dostępności przestrzennej Podkarpacia. Realizacja RPO WP ma przyczynić się do wzrostu konkurencyjności gospodarczej i atrakcyjności inwestycyjnej województwa podkarpackiego, poprawy dostępności komunikacyjnej i stanu środowiska, a tym samym jakości i poziomu życia mieszkańców.

Program podzielono na osiem osi priorytetowych:

- I – Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka,
- II – Infrastruktura techniczna,
- III – Społeczeństwo informacyjne,
- IV – Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom,
- V – Infrastruktura publiczna,
- VI – Turystyka i kultura,
- VII – Spójność wewnątrzregionalna,
- VIII – Pomoc techniczna.

Wyróżniającą się grupą wnioskodawców w województwie podkarpackim są jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę wartość dofinansowania złożonych do końca 2010 roku wniosków o najwyższą wartość dofinansowania ubiegały się jednostki samorządowe. Ich udział w grupie beneficjentów wyniósł 57%. Natomiast według liczby złożonych wniosków samorządy uplasowały się na drugim miejscu (za przedsiębiorcami), składając 34% wniosków. Jednostki samorządowe aplikowały do wszystkich osi priorytetowych, natomiast w zakresie osi II–VII złożyły one przeważającą wśród beneficjentów część wniosków [*Aktywność beneficjentów...*, s. 16, (<http>)].

Skuteczność pozyskiwania środków przez jednostki samorządu terytorialnego z RPO WP wynosi około 60%. Gminy i powiaty woj. podkarpackiego zło-

żyły do 31.12.2012 roku 1004 wnioski. Do finansowania wybrano 601 wniosków (na obszarze miejskim – 235 wniosków, wiejskim – 366).

Tabela 4. Wartość dofinansowania EFRR według celu zatwierdzonych wniosków złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego woj. podkarpackiego (do 31 grudnia 2010 r.)

Cele wniosków	Liczba wniosków	Wartość dofinansowania EFRR (tys. zł)
Transport	195	1358813,3
Oświata	43	111239,4
Ochrona środowiska	81	731348,3
Zapobieganie zagrożeniom	80	221720,8
Energetyka	79	122221,7
Turystyka i kultura	30	100908,4
Sport	44	108897,4
Pomoc społeczna	23	38221,5
Społeczeństwo informacyjne	12	168093,2
Gospodarka	12	44080,
Zdrowie	2	4290,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Aktywność beneficjentów...*, s. 39].

Samorzady wykorzystywały fundusze europejskie przede wszystkim w zakresie realizacji celów infrastrukturalnych, szczególnie w dziedzinie transportu, ochrony środowiska, przeciwdziałania zagrożeniom i energetyki (tabela 4).

Samorzady gminne na tle innych typów beneficjentów cechują się wysokim stopniem aktywności, jednak skuteczność aplikacji jest niezadowolająca. Nie wszystkie gminy podjęły się aplikowania o środki. Spośród 149 aplikujących gmin 132 uzyskały dofinansowanie na realizację co najmniej jednego projektu. Wyraźnym liderem, zarówno pod względem złożonych, jak i wybranych do dofinansowania wniosków, są gminy powiatu rzeszowskiego. Złożyły one 80 wniosków, z czego do dofinansowania wybranych zostało 47 projektów. Najmniejszą liczbę wniosków złożyły gminy powiatu bieszczadzkiego – 11 wniosków, z których do finansowania wybrano 6.

Odnosząc wyniki aktywności i skuteczności w ramach RPO WP do danych z poprzedniej perspektywy finansowej – dotyczących wszystkich programów operacyjnych, można stwierdzić, że obecna sytuacja przedstawia się korzystniej. Skuteczność aplikowania gmin w obecnej perspektywie finansowej jest wyższa i wynosi 53%, w stosunku do 47% – w ramach perspektywy 2004–2006.

Kluczowymi determinantami aktywności i skuteczności samorządów są: uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w których funkcjonują jednostki i kondycja finansowa, warunkująca zabezpieczenie środków na realizację projektów. Wśród czynników mających negatywny wpływ na aplikowanie w ramach RPO gminy wskazały przede wszystkim [*Aktywność beneficjentów...*, s. 62]:

- procedury aplikacyjne i rozliczeniowe,
- zabezpieczenie środków na realizację projektów,
- zadłużenie gmin,
- brak strategii, planów i programów dotyczących wykorzystania funduszy europejskich.

Tabela 5. Ranking województw pod względem największego udziału gmin „bez projektu” w okresie programowania 2004–2006

Lp.	Województwo	Liczba wszystkich gmin	Liczba gmin „bez projektu”	Udział gmin „bez projektu” w ogólnej liczbie gmin (%)
1	Wielkopolskie	226	71	31,4
2	Łódzkie	177	55	31,1
3	Mazowieckie	314	97	30,9
4	Lubelskie	213	63	29,6
5	Podlaskie	118	31	26,3
6	Małopolskie	182	47	25,8
7	Dolnośląskie	169	40	23,7
8	Opolskie	71	15	21,1
9	Śląskie	167	35	21,0
10	Lubuskie	83	15	18,1
11	Zachodniopomorskie	114	19	16,7
12	Kujawsko-pomorskie	144	22	15,3
13	Warmińsko-mazurskie	116	16	13,8
14	Podkarpackie	159	19	11,9
15	Świętokrzyskie	102	11	10,8
16	Pomorskie	123	11	8,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza przyczyn..., (http)].

Analizując aktywność samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie funduszy unijnych w perspektywie finansowej 2004–2006 można zauważyć, że w Polsce 20,9% gmin nie zrealizowało w tym okresie programowania żadnego projektu.

Do najczęściej wskazywanych przyczyn braku aktywności gmin w pozyskiwaniu dofinansowania w ramach NPR 2004–2006 należy:

- brak wymaganego wkładu własnego (33,8% wskazań gmin nierealizujących żadnego projektu),
- brak odpowiedniej kadry posiadającej umiejętność przygotowania wniosków (17,3% wskazań),
- znalezienie innego źródła finansowania; najczęściej był to Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (15,8%).

Bariery formalne oraz świadomościowe były mniej znaczącymi przyczynami braku aktywności badanych gmin [Analiza przyczyn..., (http)].

PODSUMOWANIE

Jednym z obszarów realizacji procesu integracji Polski z Unią Europejską są instrumenty finansowe mające na celu wsparcie naszego członkostwa w Unii. Fundusze pomocowe stanowią dla jednostek samorządu terytorialnego szansę na realizację zarówno przedsięwzięć infrastrukturalnych, jak i projektów związanych z rozwojem społeczności lokalnych.

Udział środków unijnych w dochodach budżetowych gmin jest miarą aktywności władz gminy w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych. Udział funduszy unijnych w dochodach gmin w latach 2006–2009 nieznacznie wzrastał. W 2009 roku w gminach Podkarpacia wyniósł 4,2%, a w pozostałych gminach kraju średnio 3,3%. Największy udział funduszy unijnych w dochodach miały gminy miejskie.

W 2009 roku wykorzystanie funduszy unijnych przez gminy najwyższe było w gminach województwa podlaskiego (środki z UE stanowiły 7,7% dochodów), łódzkiego (6,9%) oraz lubuskiego (6%). Najmniej środków unijnych w relacji do dochodów posiadały gminy województwa zachodniopomorskiego (1,5%), wielkopolskiego (1,6%) oraz pomorskiego (1,8%). Gminy województwa podkarpackiego znalazły się na 6. miejscu pod względem udziału środków z UE w dochodach (wyniósł 4,2%).

Wartość środków z UE w przeliczeniu na mieszkańca, którą dysponowały gminy Podkarpacia, była zbliżona do poziomu środków, jakie pozyskały pozostałe gminy w kraju. Ponadto gminy miejskie, które posiadały zdecydowanie wyższe dochody ogółem i dochody własne na jednego mieszkańca, wykorzystywały, w porównaniu z pozostałymi typami gmin, również więcej środków z Unii.

Większość pozyskanych funduszy unijnych gminy przeznaczały na realizację inwestycji. W 2006 roku odsetek środków unijnych wykorzystanych na realizację inwestycji wynosił średnio w kraju 96,1%, w tym w gminach Podkarpacia – 97,2%. W 2009 roku udział środków unijnych przeznaczonych na inwestycje w całości środków z Unii Europejskiej spadł i wynosił średnio w kraju 81,3%, a w gminach województwa podkarpackiego odsetek środków unijnych przeznaczonych na inwestycje kształtował się na poziomie 78,8%.

Do najczęściej wskazywanych przyczyn braku aktywności i niskiej skuteczności gmin w pozyskiwaniu dofinansowania UE należy brak wymaganego wkładu własnego oraz brak odpowiedniej kadry posiadającej umiejętność przygotowania wniosków.

LITERATURA

Aktywność beneficjentów w ubieganiu się o dofinansowanie projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013, Raport końcowy, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/1_111.pdf (stan na dzień 20.02.2012).

- Czempas J., 2009, *Środki unijne jako źródło finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego (2004–2007)* [w:] *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań.
- Famulska T. (red.), 2009, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
- Filip P., 2005, *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające procesy zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] *Sprawozdawczość i rewizja finansowa w procesie poprawy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*, wyd. AE Kraków, Kraków.
- Grzebyk M., 2009, *Działalność inwestycyjna miasta Rzeszów w latach 2004–2006* [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 39, Wrocław.
- Heller J., 2003, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- Kołodziejczyk D., 2009, *Fundusze unijne w budżecie samorządu terytorialnego* [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Misterek W., 2008, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, 2003, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Raport końcowy z badania ewaluacyjnego: *Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych*, Grupa Gumułka, Katowice 2009, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/rrit_062.pdf (stan na dzień 20.02.2012).
- www.gazetaprawna.pl (stan na dzień 10.11.2011).
- www.stat.gov.pl/bdl (stan na dzień 10.11.2011).
- www.funduszeuropejskie.gov.pl (stan na dzień 10.11.2011).
- www.funduszeuropejskie.gov.pl (stan na dzień 10.11.2011).

Streszczenie

Fundusze z UE są dla jednostek samorządowych dodatkowym źródłem finansowania zadań, zwłaszcza inwestycyjnych. Udział środków unijnych w dochodach gmin jest miarą aktywności władz w pozyskiwaniu zewnętrznego finansowania. Udział środków unijnych w dochodach gmin w latach 2006–2009 nieznacznie wzrastał. Większość środków z UE gminy przeznaczyły na realizację projektów infrastrukturalnych.

The Use of EU Funds to Finance the Tasks of Local Government Units

Summary

Funds from the EU are for units of local government assistance in performing the tasks, particularly investments. The share of EU funds in the income of municipalities is a measure of activity of the authorities in obtaining external funding. The share of EU funds in the income of municipalities in the period 2006–2009 increased slightly. Most community has allocated EU acquired funds for project implementation.