

BOŻENA SOWA

Finansowe aspekty aktywności jednostek samorządu lokalnego w przestrzeni międzynarodowej – próba bilansu zysków i strat

Wprowadzenie

Polska, przystępując do Unii Europejskiej, włączyła się w realizację jednej z najważniejszych polityk wspólnotowych – politykę spójności mającą na celu harmonijny rozwój całego obszaru Unii poprzez działania prowadzące do zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju jej regionów, a tym samym do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej całej Wspólnoty.

Różnice między poszczególnymi regionami mają często charakter strukturalny, wynikający m.in. z peryferyjnego położenia regionu, niesprzyjających warunków klimatycznych i geograficznych, niekorzystnej struktury gospodarki, niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury czy niskiego poziomu kwalifikacji zawodowych ludności. W celu usuwania regionalnych nierówności gospodarczych Unia Europejska realizuje politykę spójności. Do jej najważniejszych instrumentów należą fundusze strukturalne.

W okresie programowania na lata 2007–2013 w ramach realizacji Sektorowych Programów Operacyjnych oraz Regionalnych Programów Operacyjnych Polska była zaliczana do największych beneficjentów unijnej polityki społeczno-gospodarczej. W skali krajowej główną grupę beneficjentów unijnej pomocy strukturalnej stanowiły jednostki samorządu terytorialnego, które wnioskowały o dofinansowanie realizowanych przez siebie przedsięwzięć rozwojowych. Dlatego też władze gminy, mając na uwadze stabilny i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, realizowały inwestycje, które wpływają na poprawę jakości życia miesz-

kańców oraz wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy. Zatem możliwość sprawnego wykorzystania oraz zarządzania środkami dostępnymi z budżetu Unii Europejskiej stanowi istotne źródło dochodu dla jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina w stosunku do stale rosnących wydatków bieżących oraz inwestycyjnych.

Należy podkreślić, że fundusze pochodzące z Unii Europejskiej dla większości jednostek samorządowych okazały się realnym źródłem dochodów, które mogą być wykorzystane na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, a realizowane inwestycje otworzyły drogę dla lokalnych inwestorów, podniosły atrakcyjność gminy oraz wpłynęły na standard życia ludności.

Celem niniejszego artykułu jest próba analizy i oceny wykorzystania środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego Podkarpacia w latach 2004–2013 na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych realizowanych w ramach projektu „Dekada członkostwa Polski w UE – doświadczenia samorządów przygranicznych w zakresie współpracy międzynarodowej”¹.

1. Instrumenty polityki regionalnej oraz źródła jej finansowania

Polska, podobnie jak pozostałe kraje członkowskie UE, zobowiązana jest zachować zgodność wewnętrznego systemu wdrażania funduszy strukturalnych z zasadami i procedurami wspólnej polityki regionalnej². Wskazują je regulacje zawarte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006³ z dnia 11 lipca 2006 r., ustana-

¹ Umowa na dofinansowanie powyższego Projektu nr BDG-703/2014 z dnia 24 czerwca 2014 r.

² E. Kornberger-Sokołowska, R. Cieślak, J. Zdankiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, s. 64.

³ Rozporządzenie 1083/2006 jest aktem prawa, który w sposób ogólny wyznacza kształt dokumentów krajowych realizujących unijną politykę spójności. Akt ten wraz z uszczegółowieniem, którym jest rozporządzenie 1828/2006, zawiera przepisy określające kształt i zasady unijnej polityki spójności w latach 2007–2013. Przepisy rozporządzeń mają zastosowanie zarówno do funduszy strukturalnych, jak i do Funduszu Spójności. Rozporządzenie 1083/2006

wiającym przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006⁴ Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁵.

Wśród polskich aktów prawnych – obowiązujących w analizowanym okresie – wyznaczających podstawy finansowania polityki regionalnej należy wymienić: Konstytucję RP, ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawy samorządowe, a zwłaszcza ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju oraz ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Polityka regionalna poszczególnych krajów członkowskich powinna zmierzać do wprowadzenia zmian strukturalnych w gospodarce, modernizacji ekonomicznej i poprawy konkurencyjności we wszystkich obszarach. Istotnym celem tej polityki jest budowanie potencjału wewnętrznego regionów, zapewniającego możliwość długotrwałego ich rozwoju. Polityka regionalna państw musi wspierać wyrównywanie szans rozwojowych w regionach problemowych, które bez tego wsparcia skazane są na

w znaczący sposób uprościło funkcjonowanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w stosunku do rozwiązań prawnych obowiązujących w poprzednim okresie programowania.

⁴ 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 (Dz. Urz. L 210 z dnia 31 lipca 2006 r., s. 1 z późn. zm.).

⁵ Dz. Urz. UE L 371 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 1.

marginalizację i trwałe ograniczenie dostępnych możliwości rozwojowych. Wsparcie to powinno być zorientowane również na pobudzanie aktywności społecznej i poprawę sprawności działania administracji publicznej. Polityka regionalna państw członkowskich wspiera w pierwszej kolejności te kierunki rozwoju, które są ważne dla długofalowego rozwoju całego kraju i Unii Europejskiej⁶.

Fundusze stanowią rodzaj gwarancji wydatków budżetu na określone cele i nie posiadają własnej struktury administracyjnej, a zarządza nimi Komisja Europejska. Unia współfinansuje przede wszystkim programy polityki regionalnej, tzw. programy operacyjne, czyli wieloletnie działania, zmierzające do realizacji danego celu polityki regionalnej. O podziale środków finansowych pomiędzy poszczególne kraje członkowskie decyduje Komisja Europejska na podstawie kryteriów ustalanych przez Radę Unii.

2. Analiza i ocena wykorzystania środków finansowych w ramach programów operacyjnych

Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka”

Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka” był jednym z elementów systemu, który służył efektywnemu wykorzystaniu przez Polskę środków strukturalnych w latach 2007–2013.

Celem głównym Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka” na lata 2007–2013 był rozwój polskiej gospodarki poprzez innowacyjne przedsiębiorstwa. Cel ten osiągnięto poprzez realizację szeregu celów szczegółowych. Było to m.in. zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności polskiej nauki, zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym oraz zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym, tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy, a także wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce.

⁶ Programy operacyjne na lata 2007–2013, <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/>, dostęp 20.08.2014.

W ramach Programu „Innowacyjna Gospodarka” w latach 2007–2013 przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, jednostki badawcze i naukowe oraz instytucje administracji publicznej uzyskały wsparcie w wysokości przekraczającej 9,71 mld euro na realizację różnego rodzaju projektów. Z całej kwoty 8,25 mld euro to środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a pozostałe 1,46 mld euro pochodzi z budżetu krajowego⁷.

Program składa się z dziewięciu osi priorytetowych, które są podzielone na szczegółowe działania, w ramach których można ubiegać się o wsparcie.

W analizowanym okresie badane jednostki samorządu terytorialnego korzystały głównie z *Osi priorytetowej VII Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji*, której celem jest zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przedsiębiorców.

Wśród badanych gmin 35,1% aplikowało o środki finansowe w ramach powyższej osi priorytetowej, ale tylko 25,7% wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie. Główne cele, na jakie zostały przeznaczone środki to:

- przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu,
- budowa sieci szerokopasmowej,
- zakup sprzętu komputerowego,
- dokumentacja terenów inwestycyjnych.

Należy podkreślić, że projekty, które można było realizować, to, przede wszystkim, projekty polegające na budowie współpracujących elektronicznych platform usług publicznych oraz inwestycje wpływające na rozwój systemów informacji publicznej⁸.

⁷ *Dotacje na innowacje. „Innowacyjna Gospodarka” 2007–2013* (broшуra informacyjna), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 4.

⁸ Tamże, s. 99–112.

Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”

Program Operacyjny „Kapitał Ludzki” był jednym z podstawowych programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w latach 2007–2013. Jego realizacja była w całości współfinansowana ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jego celem było umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich m.in. poprzez wzrost zatrudnienia, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie budowy struktur administracyjnych państwa⁹.

Program Operacyjny „Kapitał Ludzki” składa się z 11 priorytetów realizowanych równoległe na poziomie centralnym i regionalnym.

Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdza się, że 81,1% gmin aplikowało o ośrodki unijne w ramach powyższego programu. W porównywalnym stopniu składały wnioski zarówno powiaty jak również gminy (wiejskie, wiejsko-miejskie oraz miejskie).

Łączna liczba złożonych wniosków – 444, liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie – 344, co stanowi 77,5% ogólnej liczby złożonych wniosków.

Jednostki samorządowe wnioskowały o środki unijne z myślą o:

- podwyższeniu jakości funkcjonowania systemu oświaty poprzez wprowadzenie rozwiązań systemowych zwiększających efektywność kształcenia oraz dostosowujących kształcenie do gospodarki opartej na wiedzy, a także wdrażaniu nowego modelu prac szkoły skoncentrowanego na wyrównywaniu szans edukacyjnych, zapobieganiu przedwczesnemu wypadaniu z systemu szkolnictwa oraz podnoszeniu kompetencji kluczowych i zdolności do przyszłego

⁹ J. W. Tłaczyński, M. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013*, Kraków 2008, s. 492.

- zatrudnienia (Priorytet III – *Wysoka jakość systemu oświaty*);
- zwiększeniu szans na zatrudnienie osób bezrobotnych i poszukujących pracy (Priorytet I – *Zatrudnienie i integracja społeczna*). W tym zakresie były realizowane programy wspierające zatrudnienie i integrację społeczną;
- wsparciu szczególnie uzdolnionych uczniów oraz słuchaczy szkół i placówek oświatowych, pochodzących z rodzin najuboższych. Prowadzono również działania służące zmniejszeniu nierówności w jakości edukacji (Priorytet X – *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach*).

Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”

Komisja Europejska decyzją z dnia 7 grudnia 2007 r. zatwierdziła Program „Infrastruktura i Środowisko” na lata 2007–2013. Było to zwieńczeniem wielomiesięcznych prac nad przygotowaniem największego w historii Unii Europejskiej programu. Wielkość środków unijnych zaangażowanych w realizację tego programu wynosi ponad 28 miliardów euro, co stanowi ok. 42% całości środków polityki spójności w Polsce¹⁰.

W ramach PO IiŚ były realizowane duże inwestycje infrastrukturalne w zakresie ochrony środowiska, transportu, energetyki, kultury i dziedzictwa narodowego, ochrony zdrowia oraz szkolnictwa wyższego. Celem programu była poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej.

Program zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO), zatwierdzonymi 7 maja 2007 r. przez Komisję Europejską, stanowi jeden z programów operacyjnych będących podstawowym narzędziem do osiągnięcia założonych w nich ce-

¹⁰ Zgodnie z wersją POIiŚ 3.0 z dnia 21 grudnia 2011 roku. Źródło: <http://www.pois.gov.pl>, dostęp 21.08.2014.

łów przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Priorytetami Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” są:

- 1) gospodarka wodno-ściekowa,
- 2) gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi,
- 3) zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska,
- 4) przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska,
- 5) ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych,
- 6) drogową i lotniczą sieć TEN-T,
- 7) transport przyjazny środowisku,
- 8) bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe,
- 9) infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna,
- 10) bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii,
- 11) kultura i dziedzictwo kulturowe,
- 12) bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia,
- 13) infrastruktura szkolnictwa wyższego,
- 14) pomoc techniczna – EFRR,
- 15) pomoc techniczna – FS.

Wśród badanych jednostek samorządowych 21,6% aplikowało o środki finansowe w ramach powyższego programu (w tym 1 powiat). Złożono łącznie 42 wnioski, natomiast 33 wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie (78,6%). W grupie wnioskodawców na pierwszym miejscu znalazły się gminy wiejsko-miejskie, wiejskie, a następnie miejskie.

Głównym celem pozyskania wsparcia finansowego były:

- 1) budowa kanalizacji (ok. 30% wniosków);
- 2) budowa wodociągów (ok. 14%);
- 3) poprawa gospodarki wodno-ściekowej;

- 4) równorzędnie: gospodarka odpadami niebezpiecznymi, rozbudowa i modernizacja budynków użyteczności publicznej, termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej, usuwanie azbestu;
- 5) inne.

Należy podkreślić, że w ramach priorytetu w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (realizacja zadań w tym obszarze była dominująca wśród badanych gmin) wspierane są głównie przedsięwzięcia zmierzające do zapewnienia skutecznych i efektywnych systemów zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM. Projekty te dotyczyły także wyeliminowania ze ścieków niektórych substancji niebezpiecznych bezpośrednio zagrażających życiu i zdrowiu ludzi oraz dotrzymywania bezpiecznych wskaźników emisyjnych w odniesieniu do pozostałych substancji zagrażających ekosystemom wodnym¹¹.

Program Operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej”

Zamierzeniem programu jest zahamowanie tendencji stagnacyjnych, decydujących o marginalizacji i peryferyjności województw Polski Wschodniej oraz pobudzenie wzrostu gospodarczego w tych województwach¹². Wynika on z formułowanych w perspektywie średniookresowej priorytetów Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 oraz celów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 (NSRO)¹³.

¹¹ *Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 Szczegółowy Opis Priorytetów Wersja 4.1*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 17 czerwca 2014, s. 10.

¹² M. Proniewski, *Narodowa Strategia Spójności 2007–2013 jako instrument rozwoju regionalnego* [w:] *Rozwój regionalny a rozwój społeczny*, pod red. A. F. Bociana, Białystok 2006, s. 125.

¹³ *Program Operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej” 2007–2013*, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Szczegółowy opis osi priorytetowych, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, Warszawa 21 maja 2014, s. 4.

Dla realizacji celu głównego¹⁴ wyznaczono cele szczegółowe, tj.¹⁵:

- 1) stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy,
- 2) zwiększenie dostępu do internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej ze szczególnym uwzględnieniem sieci NGA1,
- 3) rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich,
- 4) poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej,
- 5) zwiększenie roli zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu,
- 6) optymalizacja procesu realizacji PO Rozwój Polski Wschodniej.

Program ten stanowi dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych, który wzmocni działanie innych programów na obszarze pięciu województw, w tym woj. podkarpackiego.

Wśród badanych gmin 14,9% wnioskowało o środki unijne w ramach powyższego programu (2,7% stanowiły powiaty). Łącznie złożono 11 wniosków, z tego 6 zostało rozpatrzonych pozytywnie (54,5%). Najwięcej wniosków rozpatrzonych pozytywnie odnosiło się do gmin wiejskich, następnie do gmin miejskich oraz powiatów. Ponad 60% gmin wnioskowało o środki finansowe z przeznaczeniem na promocję tejże jednostki samorządowej, natomiast na pozostałych miejscach znalazły się: promocja kultury, turystyki i przedsiębiorczości oraz przygotowanie terenów inwestycyjnych.

Należy podkreślić, że podstawę do działań skierowanych na wsparcie rozwoju Polski Wschodniej stanowi *Strategia rozwoju Polski Wschodniej do roku 2020*, która określa warunki i kierunki

¹⁴ Cel główny: przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

¹⁵ Tamże, s. 94.

wykorzystania możliwości pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego, która stała się możliwa dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej.

Program Operacyjny „Pomoc Techniczna” 2007–2013

Głównym celem POPT 2007–2013 było zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO w latach 2007–2013. POPT 2007–2013 gwarantował środki finansowe na obsługę realizacji NSRO i obejmował swoim zakresem wsparcie wszystkich horyzontalnych działań i procesów z zakresu przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli realizacji NSRO, a także z zakresu wsparcia przygotowania projektów oraz rozpowszechniania informacji i promocji operacji instrumentów strukturalnych w Polsce¹⁶.

Cel główny POPT 2007–2013 był realizowany poprzez dwa cele szczegółowe¹⁷:

- 1) zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji instrumentów strukturalnych,
- 2) skuteczne rozpowszechnianie informacji i promocję NSRO oraz zapewnienie odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO.

Wśród badanych gmin tylko 5,4% badanych jednostek samorządowych aplikowało o wsparcie finansowe w ramach powyższego programu (z tego: 50% – gminy miejskie, 25% – gminy wiejskie, 25% – gminy o charakterze miejsko-wiejskim). Łącznie złożono 6 wniosków, z tego 5 zostało rozpatrzonych pozytywnie (83,3%).

Jako powód tak niskiego poziomu zainteresowania gmin Programem Operacyjnym „Pomoc Techniczna” 2007–2013 gminy wskazywały na:

- brak spełniania kryteriów (ponad 50% gmin),

¹⁶ Program Operacyjny „Pomoc Techniczna” <http://www.popt.gov.pl>, dostęp 10.08.2014.

¹⁷ Tamże.

- zbyt skomplikowane procedury,
- brak takiej potrzeby.

Cele, na jakie zostały przeznaczone środki finansowe, to:

- 1) rozwój regionu (50%),
- 2) opracowanie dokumentów strategicznych (25%),
- 3) opracowanie Zintegrowanej Strategii Usług Publicznych (25%).

Należy podkreślić, że w ramach przedmiotowego programu realizowane były następujące priorytety:

- 1) Priorytet I – *Wsparcie zasobów ludzkich*,
- 2) Priorytet II – *Wsparcie informatyczne realizacji NSRO*,
- 3) Priorytet III – *Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych*,
- 4) Priorytet IV – *Komunikacja i promocja*.

Europejska Współpraca Terytorialna

Europejska Współpraca Terytorialna służy wspieraniu, promocji i realizacji wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej. Stanowi kontynuację programów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III 2004–2006¹⁸.

Wyodrębnienie współpracy terytorialnej jako osobnego celu polityki spójności potwierdza duże znaczenie wspólnych przedsięwzięć podejmowanych przez partnerów unijnych. Zwiększono wysokość środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na ten cel; w latach 2007–2013 na rozwój współpracy terytorialnej z budżetu Unii Europejskiej przeznaczono łącznie 7,75 mld euro.

Polska alokacja na realizację programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) wyniosła 557,8 mln euro. Dodatkowe 173,3 mln euro przeznaczono na współpracę trans-

¹⁸ Europejska Współpraca Terytorialna, <http://www.ewt.gov.pl>, dostęp 10.08.2014.

graniczną z państwami nie należącymi do Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP).

Programy operacyjne w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej mają charakter międzynarodowy. Biorą udział w nich biorą co najmniej dwa państwa. Ich opracowaniem zajmują się międzynarodowe grupy robocze, składające się z przedstawicieli państw uczestniczących w danym programie. Budżet programu jest wspólny dla wszystkich państw uczestniczących w danym programie (państwa wnoszą do budżetu programu wkład EFRR + środki krajowe). Środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przekazywane są beneficjentom na zasadzie refundacji poniesionych wydatków. Ponadto każdy program wdrażany jest przez wspólne struktury zarządzające¹⁹.

Programy operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach poszczególnych komponentów wdrażane są zgodnie z jednolitymi zasadami, wynikającymi z doświadczeń zdobytych w trakcie realizacji programów Inicjatywy Wspólnotowej INTER-REG III. Wprowadzenie jednolitych zasad wdrażania przyczynia się do ułatwienia zarządzania samymi programami oraz wspólnymi, międzynarodowymi projektami finansowanymi ze środków EFRR w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna.

Europejska Współpraca Terytorialna jest wdrażana za pomocą 3 typów programów operacyjnych²⁰:

- 1) współpracy transgranicznej, której celem jest rozwijanie wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych;
- 2) współpracy transnarodowej, ukierunkowanej na integrację terytorialną Unii Europejskiej poprzez wspieranie dostępności, zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, innowacyjność i ochronę środowiska naturalnego;

¹⁹ P. Solarz, *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004–2010*, Warszawa 2011, s. 155.

²⁰ *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, red. E. Kornberger-Sokołowska, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 133.

- 3) współpracy międzyregionalnej, umożliwiającej wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie m.in. wspierania innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy oraz ochrony środowiska.

Polska uczestniczy w następujących programach operacyjnych w ramach poszczególnych komponentów Europejskiej Współpracy Terytorialnej²¹:

- 1) współpraca transgraniczna:
 - Polska (Zachodniopomorskie) – Niemcy (Meklemburgia/Pomorze Wschodnie – Brandenburgia),
 - Polska (Lubuskie) – Niemcy (Brandenburgia),
 - Polska (Lubuskie i Dolnośląskie) – Niemcy (Saksonia),
 - Polska – Republika Czeska,
 - Polska – Republika Słowacka,
 - Polska – Litwa,
 - Polska – Szwecja – Dania – Litwa – Niemcy (Południowy Bałtyk),
- 2) współpraca transnarodowa:
 - Region Morza Bałtyckiego (ang. akronim BSR): Polska, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy (wybrane regiony), Szwecja oraz 3 państwa spoza Unii Europejskiej: Białoruś (wybrane regiony), Norwegia i Rosja (wybrane regiony),
 - Europa Środkowa: Polska, Austria, Czechy, Niemcy (wybrane regiony), Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy (wybrane regiony), Ukraina (wybrane regiony),
- 3) program współpracy międzyregionalnej obejmujący całe terytorium UE: INTERREG IV C.

Wśród badanych jednostek samorządowych 27% aplikowało o środki finansowe w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, z tego gminy wiejskie stanowiły 40% wnioskodawców, gminy wiejsko-miejskie stanowiły 30% wnioskodawców, gminy

²¹ Tamże, s. 134.

wiejskie – 15% oraz powiaty – 15%. Łączna liczba złożonych wniosków – 63, wnioski rozpatrzone pozytywnie – 39. Środki pozyskane w ramach wsparcia finansowego były przeznaczane głównie na:

- promocję i rozwój turystyki,
- współpracę transgraniczną,
- promocję produktu lokalnego,
- współpracę kulturalną.

Należy zaznaczyć, że większość gmin, zwłaszcza położonych w bezpośrednim sąsiedztwie Słowacji i Ukrainy powinna sięgnąć po wspomniane źródło finansowania, jednakże większość z nich stwierdzała, że nie spełniała wymaganych kryteriów (ok. 20%), procedury ubiegania się były dla nich zbyt skomplikowane, a tylko ok. 10% gmin stwierdziła, że nie widziała w tym zakresie takiej potrzeby.

3. Analiza i ocena wykorzystania środków finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (RPO WP) – wybrane aspekty

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego (RPO WP) został przyjęty przez Komisję Europejską decyzją z dnia 1 października 2007 r. w sprawie przyjęcia w ramach wspólnotowego programu operacyjnego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem konwergencji w regionie podkarpackim. Program ten był najważniejszym instrumentem polityki rozwoju regionu dla perspektywy finansowej na lata 2007–2013.

RPO WP był realizowany przy zaangażowaniu środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 1 198,79 mln euro. Kwota ta uwzględnia alokację dodatkowych środków wspólnotowych w wysokości²²:

²² Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2014, Zarząd Województwa Podkarpackiego dnia 15 kwietnia 2014 r., s. 6.

- 42 340 885 euro z krajowej rezerwy wykonania,
- 10 295 370 euro z dostosowania technicznego,
- 9 842 879 euro wydzielone z dostosowania technicznego z przeznaczeniem na niwelowanie skutków powodzi, która miała miejsce m.in. na terenie województwa podkarpackiego w maju i w czerwcu 2010 r. (środki województwo uzyskało na mocy uchwały nr 53 Komitetu Koordynacyjnego NSRO z dnia 9 lutego 2011 r.).

Wkład EFRR przyjęto w odniesieniu do publicznych wydatków kwalifikowanych. Wielkość środków prywatnych przewidzianych w realizacji programu została wstępnie oszacowana na poziomie 127,11 mln euro, natomiast wielkość krajowych środków publicznych zaangażowanych w realizację programu – na poziomie 248,875 mln euro²³.

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Podkarpackiego jest jednym z kilku programów współfinansowanych z funduszy udzielających pomocy w ramach polityki spójności, które były – w analizowanym okresie – dostępne dla Podkarpacia. Środki na realizację tej polityki pochodziły z Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Obok nich województwo korzystało również ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa (EFR)²⁴.

Celem nadrzędnym RPO WP jest wzrost krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz poprawa dostępności przestrzennej Podkarpacia. Realizacja tego celu następuje poprzez inwestycje strukturalne, służące wzmocnieniu dostępności regionu, podnoszeniu jego konkurencyjności, wspieraniu innowacyjności, poprawie stanu środowiska naturalnego i kulturalnego oraz podnoszeniu poziomu edukacji.

²³ Tamże.

²⁴ Opracowanie własne na podstawie: *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego 2007–2013*, Zarząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów – grudzień 2009, s. 126.

Cele szczegółowe RPO WP zostały określone na podstawie analizy poziomu społeczno-gospodarczego rozwoju województwa i obejmują najważniejsze obszary interwencji wymagające wsparcia w celu usunięcia głównych barier rozwojowych i podniesienia poziomu rozwoju gospodarczego województwa²⁵.

Tabela 1. Podział RPO WP na poszczególne osie priorytetowe

L.p.	Osie priorytetowe	Działania
I.	Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka	1. Wsparcie kapitałowe przedsiębiorczości. 2. Instytucje otoczenia biznesu. 3. Regionalny system innowacji. 4. Promocja gospodarcza i aktywizacja inwestycji regionu.
II.	Infrastruktura techniczna	1. Infrastruktura komunikacyjna. 2. Infrastruktura techniczna.
III.	Społeczeństwo informacyjne	Społeczeństwo informacyjne
IV.	Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom	1. Infrastruktura ochrony środowiska. 2. Infrastruktura przeciwpowodziowa i racjonalna gospodarka zasobami wodnymi. 3. Zachowanie oraz ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej. 4. Zwalczanie i zapobieganie zagrożeniom.
V.	Infrastruktura publiczna	1. Infrastruktura edukacyjna. 2. Infrastruktura ochrony zdrowia i pomocy społecznej. 3. Infrastruktura sportowa i rekreacyjna.
VI.	Turystyka i kultura	Turystyka i kultura
VII.	Spójność wewnątrzregionalna	1. Rewitalizacja miast. 2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych. 3. Aktywizacja obszarów marginalizowanych gospodarczo oraz wsparcie terenów zniszczonych przez powódź.
VIII.	Pomoc techniczna	1. Wsparcie procesu zarządzania i wdrażania. 2. Informowanie, promocja oraz wsparcie przygotowania i realizacji projektów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013*, Zarząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów, 15 kwietnia 2014 r., s. 2.

²⁵ Tamże, s. 4–5.

Oś priorytetowa „Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka”

Celem nadrzędnym wyznaczonym dla osi „Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka” było tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości i gospodarki opartej na wiedzy.

Realizacja powyższego celu przebiegała poprzez poniższe cele szczegółowe:

- wsparcie dla rozwoju przedsiębiorstw poprzez zwiększenie dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania,
- rozwój sieci instytucji otoczenia biznesu,
- stworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego i wzrostu potencjału inwestycyjnego w regionie oraz transferu wiedzy,
- zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i wsparcie aktywności w zakresie współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej.

Z tej racji, że stworzenie warunków do rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki na Podkarpaciu nie jest możliwe m.in. bez pozyskania nowoczesnej myśli technologicznej, preferowano inwestycje służące lokowaniu na Podkarpaciu firm generujących rozwój nowoczesnych technologii oraz myśli technicznej poprzez współpracę z uczelniami, instytucjami biznesu oraz jednostkami samorządu terytorialnego.

Na podstawie analizy przedłożonych ankiet wynika, że w badanym okresie złożono – w ramach powyższego priorytetu – 14 wniosków, z czego 7 zostało rozpatrzonych pozytywnie (50%). Wśród badanych jednostek samorządowych o wsparcie finansowe ubiegało się 9 jednostek samorządowych (11,7%), w tym:

- a) gminy wiejskie – 3 jednostki,
- b) gminy wiejsko-miejskie – 3 jednostki,
- c) powiaty – 3 jednostki.

Kwota, jaką uzyskały gminy, wahała się w przedziale: 65.000,00 – 2.016.000,65 zł i była przeznaczana zwłaszcza na realizację zadań związanych z wykluczeniem cyfrowym. Natomiast kwota, jaką uzyskały powiaty, wahała się w przedziale 74.000,00

– 13.027,72 zł i była przeznaczana zwłaszcza na budowę centrum nowoczesnych technologii, centrum szkolenia uczniów oraz promocję powiatu.

Oś priorytetowa „Infrastruktura techniczna”

Na poziom atrakcyjności danego regionu ma wpływ m.in. układ i jakość powiązań komunikacyjnych między regionami oraz subregionami. Należy podkreślić, że stan techniczny infrastruktury komunikacyjnej na Podkarpaciu nie jest zadowalający – odnosi się to zwłaszcza do infrastruktury drogowej i kolejowej. Istnieje potrzeba wspierania tych powiązań komunikacyjnych, które będą zmniejszać wewnętrzne zróżnicowania regionalne przyczyniając się tym samym do zwiększenia dynamiki procesów rozwojowych.

Rozbudowana i nowoczesna sieć komunikacyjna odpowiednio powiązana z krajową i europejską infrastrukturą transportową będzie stanowić podstawę dla rozwoju gospodarczego i społecznego regionu.

Kolejnym integralnym elementem rozwoju infrastruktury technicznej są przedsięwzięcia w obszarze ciepłownictwa i energetyki. Podstawowym celem – zgodnie z założeniami *Polityki energetycznej Polski do 2025 r.* – było zaspokajanie potrzeb zarówno odbiorców komunalnych, jak również podmiotów gospodarczych przy zachowaniu rozwiązań stwarzających warunki do efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów naturalnych z poszanowaniem zasad ochrony środowiska. Szczególny akcent został położony na zwiększenie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych²⁶.

Beneficjentami środków finansowych – w ramach powyższej osi priorytetowej z przeznaczeniem na budowę i poprawę infrastruktury komunikacyjnej – były m.in.:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia;

²⁶ *Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013..., op. cit., s. 100.*

- jednostki sektora finansów publicznych;
- Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” i jego jednostki organizacyjne.

Natomiast beneficjentami środków finansowych – w ramach powyższej osi priorytetowej z przeznaczeniem na infrastrukturę energetyczną – były m.in.:

- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia;
- jednostki sektora finansów publicznych;
- Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” i jego jednostki organizacyjne.

Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdza się, że o środki finansowe – w ramach powyższej osi priorytetowej wnioskowało łącznie 66,2% badanych jednostek samorządowych, z tego:

- 50,0% gmin o charakterze wiejskim,
- 28,0% gmin o charakterze wiejsko-miejskim,
- 12,0% powiatów,
- 10,0% gmin o charakterze miejskim.

Łącznie złożono 151 wniosków, z tego 124 rozpatrzono pozytywnie (82,1%).

Najwięcej środków finansowych pozyskały gminy wiejskie, które przeznaczyły je głównie na:

- budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej oraz termomodernizację obiektów infrastruktury publicznej (89,1%);
- usuwanie skutków powodzi (5,1%);
- oświetlenie uliczne zasilane energią odnawialną (4,7%);
- kanalizację (1,1%).

Wysokość pozyskanych środków finansowych wahała się w przedziale: 146 tys. zł – 40 mln zł.

Najwięcej środków finansowych pozyskały gminy wiejskie, natomiast najmniej gminy o charakterze miejskim.

Oś priorytetowa „Społeczeństwo informacyjne”

Na obszarze Podkarpacia infrastruktura informacyjna jest słabo rozbudowana, natomiast dostęp do usług teletechnicznych jest – w zależności od regionu – zróżnicowany. Dlatego też priorytetowym zadaniem było zmniejszenie zapóźnień technologicznych i informatycznych w zakresie rozwoju infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. Przy zapewnieniu komplementarności wspieranych przedsięwzięć z inwestycjami realizowanymi w ramach Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej” podejmowane działania miały przyczynić się do podniesienia poziomu życia mieszkańców Podkarpacia, złagodzenia barier w dostępie do edukacji, przełamania barier dotyczących „wykluczenia cyfrowego”, m.in. na terenie obszarów wiejskich oraz małych miast, oraz stworzenia łatwiejszego dostępu do informacji.

Celem działań – w ramach powyższej osi priorytetowej – było wsparcie przedsięwzięć mających na celu upowszechnianie dostępu do usług teleinformatycznych, a także publicznej infrastruktury telekomunikacyjnej.

Realizowane działania zmierzały do poprawy poziomu dostępu do nowoczesnych technologii teleinformatycznych i komunikacyjnych, w tym z zakresu bezpieczeństwa publicznego i administracji²⁷.

W analizowanym okresie realizowano m.in. następujące projekty:

- a) e-usługi publiczne o wymiarze lokalnym i regionalnym;
- b) e-usługi w administracji publicznej, m.in. elektroniczny obieg dokumentów, podpis elektroniczny;
- c) budowa i wdrażanie platform elektronicznych na poziomie regionalnym i/lub lokalnym;
- d) budowa i rozbudowa lokalnych i regionalnych sieci szerokopasmowych współdziałających z siecią szerokopasmową na poziomie regionalnym i/lub krajowym.

²⁷ Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013..., op. cit., s. 151.

Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdza się, że o środki finansowe – w ramach powyższej osi priorytetowej wnioskowało łącznie 35,1% badanych jednostek samorządowych, z tego:

- 44,4% gmin o charakterze wiejskim,
- 22,3% gmin o charakterze wiejsko-miejskim,
- 18,5% powiatów,
- 14,8% gmin o charakterze miejskim.

Łącznie złożono 34 wnioski, z tego 32 rozpatrzono pozytywnie (94,1%).

Najwięcej środków finansowych pozyskały gminy wiejskie, które przeznaczyły je głównie na:

- PSeAP (84,1%),
- informatyzację (12,1%),
- zakup sprzętu komputerowego oraz oprogramowania (3,8%).

Wysokość pozyskanych środków finansowych wahała się w przedziale: 150 tys. zł – 954 tys. zł.

Natomiast powiaty pozyskane środki finansowe przeznaczały na:

- kompleksową informatyzację szkół i urzędów oraz obiektów opieki zdrowotnej (92%),
- PSeAP (8%).

Wysokość pozyskanych – przez powiaty – środków finansowych kształtowała się na poziomie: 591 tys. – 2.459,6 tys. zł.

Oś priorytetowa „Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom”

Jednym z celów polityki UE jest zwiększenie spójności między ochroną środowiska i wzrostem gospodarczym poprzez m.in. świadczenie usług związanych ze środowiskiem, takich jak: gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami i zasobami naturalnymi.

W województwie podkarpackim w dalszym ciągu problemem jest niedostatecznie uporządkowana gospodarka wodno-

ściekowa, brak w pełni racjonalnej gospodarki odpadami oraz zagrożenie klęskami żywiołowymi, w tym zwłaszcza powodziami.

W analizowanym okresie prowadzone działania dotyczyły przede wszystkim infrastruktury odprowadzania i oczyszczania ścieków, infrastruktury dostarczania i uzdatniania wody, systemowej gospodarki odpadami komunalnymi oraz infrastruktury przeciwpowodziowej i gospodarki wodnej²⁸.

Planowane w ramach osi priorytetowej wsparcie finansowe miało na celu poprawę stanu środowiska, podniesienie jakości życia mieszkańców, stworzenie warunków do ochrony i powstawania nowych miejsc pracy w gospodarce i turystyce, a także umożliwienie lokowania na terenie województwa nowych inwestycji.

Zaplanowane środki finansowe – w ramach osi priorytetowej – były skierowane m.in. do:

- jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i stowarzyszeń;
- jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych;
- spółek wodnych i ich związków.

Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdza się, że o środki finansowe – w ramach powyższej osi priorytetowej wnioskowało łącznie 64,9% badanych jednostek samorządowych, z tego:

- 56,0% gmin o charakterze wiejskim,
- 28,0% gmin o charakterze wiejsko-miejskim,
- 4,0% powiatów,
- 12,0% gmin o charakterze miejskim.

Łącznie złożono 106 wniosków, z tego 104 rozpatrzono pozytywnie (98,1%).

Najwięcej środków finansowych pozyskały gminy wiejskie, które przeznaczyły je głównie na:

- budowę kanalizacji i wodociągów (71,2%),

²⁸ *Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013..., op. cit., s. 165.*

- zakup wyposażenia i środków trwałych dla OSP (16,1%),
- rekultywację wysypisk (4,8%),
- poprawę stanu technicznego i wydajności energetycznej budynków użyteczności publicznej (4,2%),
- wsparcie terenów zniszczonych przez powódź (2,7%),
- inne (1,0%).

Wysokość pozyskanych – przez gminę – środków finansowych wahała się w przedziale: 620,5 tys. zł – 9.267,8 tys. zł.

Natomiast powiaty pozyskane środki finansowe przeznaczały na:

- wsparcie terenów zniszczonych przez powódź,
- zapobieganie osuwiskom.

Wysokość pozyskanych – przez powiaty – środków finansowych kształtowała się na poziomie: 779,7 tys. – 1.111,9 tys. zł.

Oś priorytetowa „Infrastruktura publiczna”

Z punktu widzenia mieszkańców danego regionu jednym z wyznaczników poziomu życia jest odpowiednio rozwinięta, dostosowana do potrzeb oraz standardów UE infrastruktura publiczna. Szczególnie akcentowana jest konieczność poprawy infrastruktury służby zdrowia na obszarach słabiej rozwiniętych, gdzie braki w wyposażeniu na odpowiednim poziomie stanowią przeszkodę dla rozwoju gospodarczego. Jednocześnie konieczne są inwestycje w infrastrukturę, które wpłyną na zwiększenie możliwości zatrudnienia, zwłaszcza w perspektywie długookresowej, poprzez podniesienie konkurencyjności regionu. Dlatego też w analizowanym okresie wspierano przedsięwzięcia zmierzające do poprawy bazy lokalowej oraz wyposażenia zakładów opieki zdrowotnej i podmiotów działających w obszarze pomocy społecznej w celu dostosowania ich do zmieniających się potrzeb i standardów obowiązujących w Unii Europejskiej.

Przewidziane wsparcie miało przyczynić się do poprawy jakości zdrowia i upowszechnienia dostępu do świadczeń w szeroko rozumianej pomocy społecznej, zwiększenia aktywności zawodowej, bądź przywrócenia na rynek pracy osób zagrożonych wykluczenia.

czeniem społecznym oraz wpływać na wyrównanie szans np. kobiet na rynku pracy²⁹.

W ramach powyższej osi priorytetowej realizowane były projekty obejmujące m.in.:

- roboty budowlane i/lub wyposażenie obiektów dydaktycznych w szkołach i placówkach tworzących system oświaty, w tym obiektów sportowych, o ile służą zajęciom dydaktycznym, w tym w zakresie wychowania fizycznego;
- roboty budowlane i/lub wyposażenie obiektów infrastruktury towarzyszącej w szkołach i w placówkach tworzących system oświaty, np. internaty, stołówki.

Zaplanowane – w ramach osi priorytetowej – środki finansowe były skierowane m.in. do:

- jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i stowarzyszeń;
- innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną.

Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdza się, że o środki finansowe – w ramach powyższej osi priorytetowej wnioskowało łącznie 71,2% badanych jednostek samorządowych, z tego:

- 56,4% gmin o charakterze wiejskim,
- 23,6% gmin o charakterze wiejsko-miejskim,
- 10,9% gmin o charakterze miejskim,
- 9,1% powiatów.

Łącznie złożono 152 wnioski, z tego 133 rozpatrzono pozytywnie (87,5%). Najwięcej środków finansowych pozyskały gminy wiejskie, które przeznaczyły je głównie na:

- budowę i rozbudowę infrastruktury sportowej (74,6%),
- edukację i ochronę zdrowia (11,1%),

²⁹ Opracowanie własne na podstawie: *Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013...*, op. cit., s. 220–221.

- zakup sprzętu sportowego i rekultywację wysypisk (6,2%),
- poprawę jakości systemu oświaty (4,1%),
- modernizację infrastruktury społecznej (2,1%),
- pozostałe (1,9%).

Wysokość pozyskanych – przez gminę – środków finansowych wahała się w przedziale: 331,0 tys. zł – 13.621,0 tys. zł.

Natomiast powiaty pozyskane środki finansowe przeznaczały na:

- edukację i ochronę zdrowia,
- budowę i modernizację infrastruktury sportowej oraz edukacyjnej.

Wysokość pozyskanych przez powiaty środków finansowych kształtowała się na poziomie: 260,0 tys. – 12.853,0 tys. zł.

Należy podkreślić, że problemy natury technicznej i proceduralnej, utrudniające pracę jednostkom samorządowym i w ujemny sposób wpływające na skuteczność pozyskiwania przez beneficjentów środków w ramach funduszy europejskich, pojawiały się głównie w początkowej fazie ubiegania się o wsparcie finansowe (wskazało na to ponad 52% badanych jednostek – dominowały gminy o charakterze wiejskim). Z czasem uległy znacznej redukcji wskutek nabywania przez uczestników programu większego doświadczenia, i to zarówno po stronie instytucji, jak i beneficjentów.

Przedstawiciele badanych jednostek samorządu terytorialnego, które były zainteresowane pozyskaniem i realizacją projektów unijnych do najistotniejszych trudności zaliczyli³⁰:

- nadmiernie rozbudowaną biurokrację,
- częste zmiany procedur dokonywane przez Instytucję Zarządzającą,
- niedostateczne przygotowanie beneficjentów do skomplikowanej i pracochłonnej procedury aplikacyjnej.

³⁰ Na podstawie przeprowadzonych badań.

Największym problemem dla stabilnej realizacji programów unijnych była specyfika zasad udzielania wsparcia z budżetu UE, które były przekazywane dopiero w chwili ukończenia inwestycji, co wymuszało na władzach lokalnych, jeszcze przed złożeniem wniosku, planowanie całej kwoty po stronie wydatków w budżetach jednostek samorządowych.

Zakończenie

Region jest podstawową jednostką polityczną, administracyjną, gospodarczą, społeczno-kulturową, a w niektórych wypadkach – nawet narodową jednoczącą się Europy. We współczesnym świecie region musi stawiać czoła nowym wyzwaniom – musi zmierzyć się z problemami związanymi z takimi kwestiami, jak globalizacja gospodarki, rozwój demograficzny, zmiany klimatu, dostawy energii czy też niespotykane dotychczas zagrożenia dla bezpieczeństwa. Pojedyncze regiony nie są w stanie samodzielnie im sprostać. Jedynym słusznym rozwiązaniem tego rodzaju problemów i niepewności obywateli co do przyszłości może być podjęcie wspólnych wysiłków w skali europejskiej.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej stworzyła olbrzymią szansę dla jednostek samorządu terytorialnego na pozyskanie funduszy europejskich. Absorpcja tych środków finansowych miała i ma doprowadzić do poprawy dziedzin życia społecznego, za które samorządy są odpowiedzialne, otworzyć ich przestrzeń ekonomiczną, a w konsekwencji stymulować rozwój społeczno-gospodarczy. Jednostki samorządowe otrzymały szansę na korzystanie z całego dorobku europejskiej polityki regionalnej, której głównym zadaniem jest wspieranie harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego i zmniejszanie istniejących w obszarze Wspólnoty różnic międzyregionalnych. Dostęp, za pośrednictwem Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), do podstawowego źródła finansowania polityki regionalnej, tj. funduszy strukturalnych, stworzył władzom lokalnym szansę na realizację wielu kosztownych projektów, dotychczas niedostępnych z uwagi na ograniczone środki budżetowe.

Członkostwo w Unii Europejskiej, w połączeniu z właściwie ukierunkowaną polityką regionalną, może przekładać się na konkretne działania. Jednym z priorytetów obecnie prowadzonej polityki regionalnej jest możliwie jak najszybsze zbliżenie stopy życiowej do średniej unijnej w państwach, które przystąpiły do UE po 2004 r. W latach 2007–2013, obok spójności ekonomicznej i społecznej, ważne miejsce zajęła kwestia spójności terytorialnej, oznaczająca jednolity rozwój całego terytorium Unii Europejskiej, także pod względem infrastruktury, koncentracji działalności człowieka i równych szans.

Bardzo ważnym zagadnieniem jest umiejętne przygotowanie projektów inwestycyjnych. W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej pojawiają się możliwości dofinansowania inwestycji w ramach unijnej polityki strukturalnej. Środki te są jednak ograniczone, a konkurencja o ich pozyskanie – bardzo duża. Warunkiem uzyskania wsparcia finansowego jest jak najlepsze przygotowanie projektów, w tym opracowanie studiów wykonalności wykazujących wysoką efektywność zgłaszanych inwestycji. Jak pokazuje praktyka władz, istotnym i trudnym problemem lokalnym jest przygotowanie analiz ekonomicznych i finansowych planowanych inwestycji, a także opracowanie scenariuszy ich finansowania.

Projekty inwestycyjne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego mają swoją odrębną specyfikę. O podjęciu decyzji inwestycyjnej nie zawsze muszą decydować wyłącznie efekty finansowe. Ich efektywność należy rozpatrywać nie tylko w wymiarze finansowym, lecz także ekonomicznym. Realizacja komunalnych projektów inwestycyjnych powinna prowadzić do poprawy warunków życia społeczności lokalnej i korzyści dla gospodarki lokalnej.

Przy wdrażaniu projektów inwestycyjnych władze samorządowe coraz częściej stosują model strategicznego zarządzania swoimi jednostkami, dlatego dużą wagę przywiązują do oceny efektywności planowanych przedsięwzięć. Publiczne przedsięwzięcia rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej czy też budowy

obiektu sportowo-kulturalnego traktowane są coraz częściej jak projekty komercyjne, a do ich oceny wykorzystuje się analizę finansową i ekonomiczną. Ostatecznym krokiem analizy jest rachunek efektywności i decyzja o tym, czy badany projekt jest opłacalny, czy nie. Czasami taka analiza musi być bardzo szczegółowa i dogłębna, tak by nawet w sytuacji braku opłacalności finansowej można wskazać elementy, które przyczynią się do uznania projektu za opłacalny i godny realizacji.

Reasumując można stwierdzić, że środki finansowe z budżetu UE w większości badanych jednostek samorządowych przyczyniły się do polepszenia standardu życia ich mieszkańców, rozbudowy infrastruktury technicznej, społecznej, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, a w efekcie do rozwoju społeczno-gospodarczego „lokalnej ojczyzny”, natomiast ich realizacja ukazała aktywność i skuteczność władz samorządowych.

ABSTRACT

Financial aspects of the activity of local self-government units in the international sphere – an attempt to balance the profits and the losses

Poland, acceding the European Union, joined the execution of one of the most important EU policies – the cohesion policy aimed at a harmonious development of all the territory of the Union through measures leading to reducing the disparities between the development levels of its regions, and thus to strengthen the economic, social and territorial cohesion throughout the Community.

In the programming period for the years of 2007–2013, within the implementation of the Sectoral Operational Programmes and the Regional Operational Programmes, Poland was ranked among the largest beneficiaries of EU socio-economic policy. Nationally, the main group of the recipients of the EU structural assistance

constituted the local government units that requested to have their development projects financed from the funds. Therefore, the municipal authorities, having in mind a stable and sustainable socio-economic development, pursued some investments that would improve the quality of their inhabitants' life and to increase the investment attractiveness of the municipality. Thus, the possibility of an efficient use and management of the funds available from the EU budget is an important source of income for the local government unit, which is the municipality, in relation to the ever-increasing current expenditures and investments.

The purpose of this article is an attempt to analyze and evaluate the use of EU funds by the local government units in Podkarpacie in 2004–2013, based on some empirical studies conducted in the framework of the project “The decade of the Polish membership in the EU – the experience of border local governments in international cooperation”.

The Polish accession to the European Union created a tremendous opportunity for local government units to attract the European funds. The absorption of these funds has aimed to lead to the improvement of the areas for which local governments are responsible, to open their economic space and, consequently, to stimulate their social and economic development. Local governments units have been given the chance to use all of the achievements of the European regional policy, whose main task is to support the sustainable socio-economic development and reducing the inter-regional differences existing in the Community. The access through the Integrated Regional Development Operational Programme (IRDOP) to the primary source of funding for the regional policy, i.e. the structural funds, has created for local authorities a chance for realization of many expensive projects previously unavailable due to the limited budgetary resources.

A very important issue is a skillful preparation of investment projects. Under the conditions of the Polish membership in the European Union, there are possibilities of financing investments

in the framework of the EU structural policy. These resources, however, are limited and a competition for their acquisition – very large. In order to obtain the financial support the best preparation of the projects is necessary, including the feasibility studies showing high efficiency of the investments. As the practice of the authorities shows, an important and difficult local problem is the preparation of economic and financial analyses of the planned investments and the development of the financing scenarios.

In a summary, it can be stated that the funds from the EU budget in most of the surveyed local government units have contributed to improving the standard of living of their inhabitants, to expanding the technical and social infrastructures, the information society development, the protection and improvement of the environment and, consequently, to the socio-economic development of “the local homeland”, whereas their implementation released activity and effectiveness of the local governments.