

lic. Milena Gęsińska

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności jako zewnętrzne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego¹

The Structural Funds and the Cohesion Fund
as an external sources of funding local government units

Streszczenie: Posiadanie zasobów finansowych jest kluczowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania jednostki samorządowej i ma istotny wpływ na jej rozwój. Wraz ze zwiększającą się liczbą zadań, jaką władze lokalne muszą zrealizować, rośnie zapotrzebowanie na środki pieniężne. Niezbędne w jednostce samorządu terytorialnego jest posiadanie dochodów własnych, które są wspomagane przez źródła zewnętrzne.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, jednostka samorządu terytorialnego

Abstract: Possession of financial resources is a key condition for the proper functioning of the local government and has a significant impact on the development. With the increasing number of tasks that local authorities must carry out, growing demand for cash. Necessary in the local government unit is to have income of their own, which are supported by external sources.

Keywords: The Structural Funds, the Cohesion Fund, local government unit

Wstęp

Biorąc pod uwagę z jednej strony szczupłość środków finansowych, jakimi dysponują samorządy, głównie powiaty i województwa, z drugiej zaś istotę zadań im przypisanych do realizacji oraz rosnące potrzeby społeczności lokalnej, samorządy widzą ogromne nadzieje w funduszach unijnych², które są dużą szansą dla rozwoju regionalnego i lokalnego Polski.

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 roku Polska jest beneficjentem wsparcia unijnego, które otrzymuje w ramach poszczególnych perspektyw finansowych wynikających z funkcjonującej polityki spójności. Główną

¹ Artykułu napisany po opieką naukową dr Anny Świrskiej.

² Z. Kuźmiuk, *Źródła finansowania rozwoju województwa mazowieckiego*, [w:] M. Adamowicz, *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2012, s. 155.

ideą przyjętych założeń było zmniejszenie dysproporcji rozwojowych wobec pozostałych państw UE³.

Wstąpienie Polski do UE ujawniło problem zróżnicowań międzyregionalnych i lokalnych w skali kraju oraz w skali Wspólnoty. Pogłębianie więzi gospodarczych w Europie jest korzystne dla obszarów lepiej rozwiniętych, ale tym samym wywołuje wiele zagrożeń dla podregionów słabiej rozwiniętych. Do zagrożeń tych można zaliczyć utrwalający się niższy poziom życia społeczności, brak stymulantów do zainicjowania trwałego i zrównoważonego rozwoju, mała aktywność społeczna i przedsiębiorczość. Na takich obszarach nie zostaje wykorzystany w pełni potencjał wzrostu i dlatego też z upływem lat pogłębia się dystans między nimi a lepiej rozwiniętymi regionami. W dłuższej perspektywie czasowej zwiększanie dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi częściami krajów jest niekorzystne dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i rynku europejskiego⁴.

Finansowanie z funduszy w latach 2007-2013

W celu zmniejszenia zróżnicowań międzyregionalnych kraje wchodzące do Unii Europejskiej, w tym Polska zostały zobowiązane do przestrzegania wymogów, które wynikają z przepisów prawa unijnego. Wymogi te mają na celu poprawę jakości środowiska przyrodniczego, poziomu życia ludności i lokalnych warunków gospodarowania, dzięki którym możliwy jest wzrost atrakcyjności i konkurencyjności polskich jednostek samorządowych. Wsparcie unijne obejmuje przede wszystkim takie obszary jak: ochrona środowiska, rozwój infrastruktury technicznej, drogi, walka z bezrobociem, oświatę, kulturę oraz turystykę.

Każde państwo wchodzące w skład Wspólnoty jako pełnoprawny członek UE ma prawo do ubiegania się o środki finansowe w ramach przydzielonej puli pieniężnej. Dostępne fundusze mają za zadanie wspieranie finansowe podjętych w jednostce samorządowej inwestycji, a przez to przyczynienie się do rozwoju lokalnego. Do takich funduszy w perspektywie finansowej lat 2007-2013 należały: fundusze strukturalne i Fundusz Spójności⁵.

Fundusze strukturalne to część składowa budżetu UE dostępna dla wszystkich krajów członkowskich Wspólnoty. Do ich podziału dochodzi na podstawie poziomu PKB danego kraju. Kraje znajdujące się poniżej średniego poziomu PKB dostają więcej środków finansowych, a te powyżej uzyskują mniejsze dotacje⁶. Aby je uzyskać, kraj, którego regiony mogą skorzystać z pomocy, ma obowiązek stworzenia metodyki ich rozdzielania między szczegółowo określone grupy beneficjentów na konkretnie ustalone zadania.

³ M. Sikora-Gaca, U. Kosowska, *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Edukacja gospodarka, kultura, społeczeństwo*, Difin, Warszawa 2014, s. 13.

⁴ B. Domańska-Szaruga, *Rola Banków Spółdzielczych w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w regionie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2007, s. 49.

⁵ T. Sadowski, A. Deonizak, G. Świdorski, W. Lewandowski, *Mechanizmy finansowe jako nowe źródła finansowania rozwoju Polski*, Europrimus Consulting, Warszawa 2007, s. 9-13.

⁶ M. Sikora-Gaca, *Fundusze europejskie...*, dz. cyt., s. 34.

Głównym celem funduszy strukturalnych jest kreowanie spójności ekonomicznej i obywatelskiej w UE oraz pomoc obszarom słabiej rozwiniętym w rozwiązaniu ich problemów gospodarczych. By móc osiągnąć ten cel, władze centralne dostają środki finansowe na realizację projektów, dzięki którym poprawi się jakość życia mieszkańców takich regionów. Łączna pomoc unijna na lata 2007-2013 dla Polski wyniosła 67,9 mld euro a większość tej sumy pochodziła z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁷.

W starej perspektywie 2007-2013 funkcjonowały dwa fundusze strukturalne⁸:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – do jego powstania doszło w 1975 roku w ramach reformy dotyczącej przystąpienia Wielkiej Brytanii do EWG. Jego celem jest wspieranie regionów, a dokładniej wyrównywanie różnic w stosunku do regionów bogatszych, lepiej rozwiniętych. EFRR finansował wszystkie programy unijne, które miały na celu pomóc opóźnionym w rozwoju regionom. Służył wspieraniu regionów w postaci:
 - dofinansowywania inwestycji pozwalających na utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy, na przykład poprzez poprawę otoczenia przedsiębiorstw i wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionu oraz pobudzanie do badań i wdrażania nowych technologii,
 - rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
 - rozwijania infrastruktury, która pomaga w rozwoju ekonomicznym regionu oraz tworzy nowe miejsca pracy,
 - pobudzania lokalnych inicjatyw rozwojowych (organizacji przeprowadzających szkolenia z zakresu przedsiębiorczości),
 - rozwoju turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury,
 - ochrony i poprawy stanu środowiska.

Dzięki inwestycjom w wyżej wymienionych dziedzinach finansowanych z EFRR Unia Europejska pomagała w rozwoju i tworzeniu nowych miejsc pracy, a także wpływała pozytywnie na rozwój gospodarki.

- Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – fundusz funkcjonuje od 1960 roku, a jego podstawowym zadaniem jest walka z bezrobociem w krajach członkowskich. Finansował on działania na rzecz różnych grup społecznych, a zwłaszcza pracowników narażonych na bezrobocie długoterminowe oraz ludzi młodych, wchodzących na rynek pracy. Dzięki temu funduszowi możliwe było organizowanie szkoleń rozwijających umiejętności zawodowe, udoskonalanie systemów kształcenia i przystosowywanie ich do zapotrzebowania na rynku pracy, kształcenie kadr, ekspertów i personelu dydaktycznego. Wspierał on także programy walczące z dyskryminacją zawodową, a zwłaszcza wyrównujące szanse kobiet i mężczyzn na rynku pracy. W istocie celem utworzenia EFS było poprawienie jakości i dostępności miejsc pracy i możliwości zatrudnienia w Unii Europejskiej. EFS w swoich działaniach obejmował następujące obszary:

⁷ Tamże, s. 14.

⁸ <http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czymysafundusze.aspx> [22.04.2015].

- promocję aktywnej polityki rynku pracy, której zadaniem jest przeciwdziałanie i zmniejszanie bezrobocia,
- zapobieganie zjawisku wykluczenia społecznego,
- kształcenie ustawiczne,
- doskonalenie kadr gospodarki,
- rozwój przedsiębiorczości,
- zwiększenie dostępu i uczestnictwa kobiet na rynku pracy⁹.

Fundusz Spójności (FS) był instrumentem polityki spójności gospodarczej i społecznej. Finansował przedsięwzięcia związane ze środowiskiem naturalnym oraz sieciami transeuropejskimi w zakresie infrastruktury transportu. Dzięki niemu możliwe było zachowanie równowagi gospodarczej i społecznej pomiędzy krajami członkowskimi¹⁰. Fundusz Spójności powstał w 1993 r. na mocy Traktatu z Maastricht, zaś decyzja o jego utworzeniu zapadła w 1992 r. na szczycie Rady Europejskiej w Edynburgu. Choć FS miał za zadanie podniesienie poziomu rozwoju gospodarczego najbiedniejszych państw Unii, nie zalicza się go do instrumentów realizacji polityki strukturalnej UE, tj. do funduszy strukturalnych. W odróżnieniu od funduszy strukturalnych, środki FS adresowane były do państw, nie zaś pojedynczych regionów. Niemniej jednak, w okresie programowania 2007-2013 podlegał on podobnym zasadom jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny. Łączna pula środków Funduszu Spójności w latach 2007-2013 wyniosła 70 mld euro, z czego Polska otrzymała 22,2 mld euro, co stanowiło 33 procent przyznanej na ten okres alokacji¹¹.

Głównymi odbiorcami środków finansowych w ramach FS były jednostki samorządowe, tworzone przez nie związki gmin lub inne podmioty publiczne, np. przedsiębiorstwa komunalne będące własnością gminy. Fundusz ten wspierał dwa obszary – środowisko i transport – poprzez ulepszanie jakości wód powierzchniowych i powietrza, poprawę jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do picia, doskonalenie gospodarki odpadami i ochronę powierzchni ziemi, przeciwdziałanie powodziom, zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej kraju i jego regionów z innymi krajami Europy oraz rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej¹².

Dodatkowe środki finansowe z UE w perspektywie finansowej 2007-2013 pomogły w modernizacji i restrukturyzacji gospodarek krajów należących do Wspólnoty. Dzięki funduszom poprawiła się konkurencyjność państw członkowskich UE oraz nastąpił rozwój obszarów słabo rozwiniętych. Wpłynęły one także na edukację poprzez unowocześnianie uczelni wyższych i dofinansowywanie projektów podnoszących jakość kształcenia, dzięki czemu na rynku pracy zaczęli pojawiać się lepiej wykwalifikowani i wyszkoleni pracownicy. Fundusze sfinansowały również działania związane z ochroną środowiska naturalnego w postaci budowy kanalizacji czy wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

⁹ Tamże [22.04.2015].

¹⁰ T. Sadowski, A. Deoniziak, G. Świdorski, W. Lewandowski, *Mechanizmy...*, dz. cyt., s. 13.

¹¹ <http://www.uniaeuropejska.org/fundusz-spojnosci> [22.04.2015].

¹² <http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czysafundusze.aspx> [04.05.2015].

Finansowanie z funduszy w latach 2014-2020

Dzięki wykorzystaniu środków finansowych dostępnych z UE w perspektywie finansowej 2007-2013 doszło do licznych zmian w Polsce, wzrosła liczba inwestycji, wprowadzono innowacje, zmniejszyły się dysproporcje pomiędzy naszym krajem a Unią Europejską.

W obecnym budżecie perspektywy finansowej 2014-2020 zwrócono szczególną uwagę na wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność. Na te priorytety przyznane zostały większe środki (udział w ogólnych nakładach UE zwiększył się z 9% do 13% w latach 2007-2013). Trochę mniej funduszy przeznaczono w tej perspektywie na: spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną (34% wobec 36%) oraz na zrównoważony wzrost i zasoby naturalne (39% wobec 42%). Na pozostałe wydatki przewidziano wyższe kwoty. Ogółem przewidziane środki na lata 2014-2020 dla krajów członkowskich Wspólnoty są nieznacznie mniejsze od poprzedniego okresu programowania (960 mld euro przy wcześniejszych 994 mld euro)¹³.

Perspektywa finansowa 2014-2020 dla Polski różni się od poprzedniego okresu programowania. Zmianie uległy między innymi programy operacyjne wraz ze źródłami ich finansowania. Zwiększył się również podział środków ogółem, a to oznacza, że nasz kraj może liczyć na jeszcze więcej funduszy w formie dotacji bezzwrotnych i zwrotnych¹⁴. Pula środków z budżetu UE, jaką przyznano Polsce na dofinansowanie w ramach funduszy strukturalnych UE na lata 2014-2020, będzie o 14,6 mld EUR większa w porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej¹⁵.

Z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020 Polska otrzyma kwotę 82,5 mld euro. W skład tej sumy wchodzi następujące kwoty¹⁶:

- ok. 76,9 mld euro dostępnych w ramach programów operacyjnych, w tym ponad 252 mln euro by wesprzeć bezrobotną i nieuczącą się młodzież,
- ok. 700 mln euro udostępnionych w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej,
- 4,1 mld euro na projekty infrastrukturalne o charakterze europejskim w obszarze transportu w ramach instrumentu „Łącząc Europę”,
- ok. 473 mln euro z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) na działania związane z zaopatrzeniem w żywność, odzież i inne podstawowe artykuły osób najbardziej potrzebujących, bezdomnych oraz dzieci w trudnej sytuacji materialnej,
- ok. 287 mln na wsparcie techniczne z ogólnej puli zarządzanej przez KE,
- ok. 100 mln euro na projekty innowacyjne, które mają na celu rozwój obszarów miejskich.

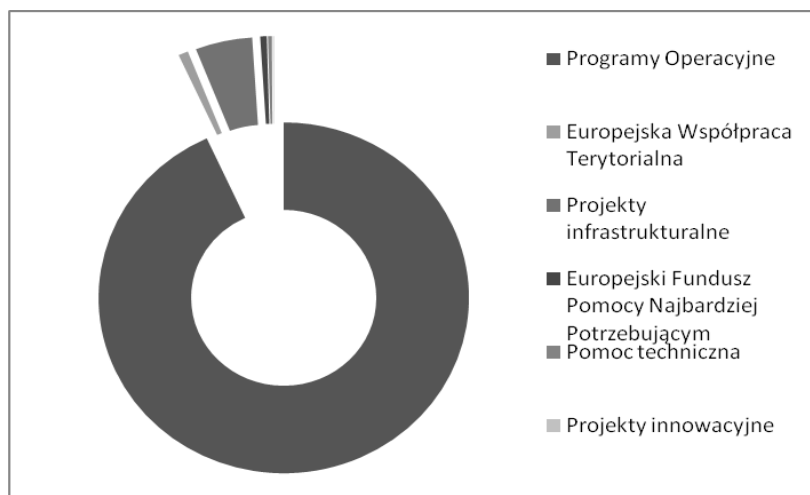
Procentowy rozkład kwoty 82,5 mld euro z podziałem na wymienione wyżej obszary pokazuje rysunek 1.

¹³ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady/czym-sa-fundusze-europejskie/> [04.05.2015].

¹⁴ M. Sikora-Gaca, *Fundusze europejskie...*, dz. cyt., s. 29.

¹⁵ Portal innowacji http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB47ED741F29CDE89FDA2D842B1 [27.05.2015].

¹⁶ https://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx [01.05.2015].



Rys. 1. Procentowy rozkład kwoty 82,5 mld euro dla Polski w perspektywie finansowej na lata 2014-2020
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Otrzymane z funduszy pieniądze będzie można przeznaczyć m.in. na badania naukowe, ulepszenie sieci komunikacyjnej, rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku czy zapewnienie mieszkańcom Polski szeroko-pasmowego dostępu do Internetu i e-usług administracji oraz włączenie społeczne i aktywizację zawodową.

Zakończenie

Reasumując, fundusze unijne są ważnym zewnętrznym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Polska w wyniku przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku uzyskała szansę na wsparcie w postaci funduszy unijnych. Są one ważnym źródłem finansowania inwestycji i działań w samorządach terytorialnych, w wyniku czego wpływają na ich rozwój. Wyjątkowo znaczącą cechą tej pomocy finansowej jest jej bezzwrotny charakter. Środki te mają za zadanie wspieranie finansowe działań rozwojowych w celu niwelowania różnic pomiędzy poszczególnymi regionami.

Bibliografia

- Domańska-Szaruga B., *Rola Banków Spółdzielczych w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w regionie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2007.
- Kuźmiuk Z., *Źródła finansowania rozwoju województwa mazowieckiego*, [w:] M. Adamowicz, *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2012.

Sadowski T., Deoniziak A., Świdorski G., Lewandowski W., *Mechanizmy finansowe jako nowe źródła finansowania rozwoju Polski*, Europrimus Consulting, Warszawa 2007.

Sikora-Gaca M., Kosowska U., *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Edukacja gospodarka, kultura, społeczeństwo*, Difin, Warszawa 2014.

<http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czymsafundusze.aspx>

<http://www.uniaeuropejska.org/fundusz-spojnosci>

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady/czym-sa-fundusze-europejskie/>

<http://www.pi.gov.pl/>

https://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx