

Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego

Wstęp

Unia Europejska jest jedną z najbogatszych stref gospodarczych świata, jednak wciąż występują w jej granicach znaczne różnice między poszczególnymi państwami, a jeszcze większe pomiędzy ponad 250 regionami. Negatywne konsekwencje nadmiernych zróżnicowań zmuszają Unię do podjęcia interwencji. Prawie od początku swego istnienia Unia prowadzi działania, których celem jest zmniejszanie dysproporcji rozwojowych. Z początkiem 2007 r., polityka spójności¹ nabrała większego znaczenia, co znalazło odzwierciedlenie w wielkości środków przeznaczonych na jej realizację. Po raz pierwszy budżet polityki spójności stanowi największą pozycję w budżecie Unii (ponad 44%), przekraczając o 1% środki przeznaczone na dominującą dotychczas Wspólną Politykę Rolną. Biorąc jednocześnie pod uwagę fakt, iż cały budżet uległ zwiększeniu z 702 mld euro w latach 2000-2006 do 974 mld euro w latach 2007-2013 można uznać środki przeznaczone na działania polityki spójności za znaczące [Poniatowicz, 2010, s. 34]. Środki na realizację tej polityki podzielono między nowo przyjęte cele, przeznaczając 79% środków na *Konwergencję*, 18,5% na *Konkurencyjność regionalną i zatrudnienie* oraz 2,5% na *Europejską Współpracę Terytorialną*.

Uwzględniając wielkość osiąganego przez polskie regiony PKB *per capita* teren całego naszego kraju został objęty pomocą w ramach celu *Konwergencja*. Zgodnie z przyjętymi zasadami podziału, Polska stała się największym beneficjentem pomocy. Jednocześnie Unia pozostawiła krajom członkowskim znaczną swobodę w kształtowaniu reguł i kierunków wykorzystania przyznanych środków. Na etapie tworzenia dokumentacji programowej Polska zapropono-

* Autorka jest pracownikiem Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku (e-mail: dwyszowska@op.pl). Artykuł wpłynął do redakcji we wrześniu 2010 r.

¹ W kontekście dotacji unijnych można się spotkać zarówno z pojęciem polityki regionalnej, polityki spójności i polityki strukturalnej. Teoretycznie pojęcia te oznaczają inne rodzaje polityk. Polityka strukturalna jest to tradycyjne, używane od 1957 roku, pojęcie dotyczące interwencji Wspólnot Europejskich (od 1993 roku – Unii Europejskiej). Polityka regionalna zorientowana jest zaś na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w UE, a jej podstawowym zadaniem jest pomoc finansowa dla regionów. Podstawowym celem interwencji polityki spójności jest natomiast zmniejszanie zróżnicowań we Wspólnocie. W praktyce pojęcia te używane są często zamiennie. Można przyjąć, że polityka regionalna, strukturalna i spójności mają ten sam cel – wyrównanie różnic gospodarczych między regionami UE, tym samym przyczyniając się do zmniejszania różnic społecznych (www.funduszeuropejskie.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEUROPEJSKICH/Strony/Czysafundusze.aspx).

wała w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia priorytety rozwojowe, przypisując im określony wymiar finansowy unijnego wsparcia².

W niniejszym artykule podjęta została próba odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki wpływają na możliwości pozyskania środków z funduszy strukturalnych przez JST.

Analiza została przeprowadzona na przykładzie gmin województwa podlaskiego, które stanowią specyficzną grupę jednostek, bowiem położone są w jednym z najbiedniejszych regionów Polski. Dodatkowo gminy z Podlasia, obok gmin z województwa lubelskiego, wykazały się nieco niższą aktywnością w pozyskiwaniu środków unijnych niż jednostki z innych regionów. Sytuację tę można zinterpretować jako sygnał pewnej słabości samorządów terytorialnych w tych regionach [MRR, Przegląd, 2008, s. 47].

Ze względu na fakt, iż system wdrażania funduszy pomocowych jest bardzo rozbudowany, a podlaskie samorzady ubiegają się o środki unijne głównie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 analiza, w znacznej części, została ograniczona do tego właśnie programu.

Dane empiryczne wykorzystane w opracowaniu pochodziły głównie z: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Finansów. W artykule posłużono się również informacjami pozyskanymi bezpośrednio z gmin województwa podlaskiego.

Środki unijne przeznaczone dla gmin

Z uzyskanego przez Polskę w latach 2004-2008 wsparcia w wysokości blisko 13 mld euro nieco ponad 40% środków przeznaczonych zostało na współfinansowanie inwestycji JST lub jednostek z nimi związanych [Gawrychowski 2009]. Samorzady najczęściej funduszy pozyskały z Funduszu Spójności oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. Uzyskane środki przeznaczane były najchętniej na zadania inwestycyjne związane z³:

- ochroną środowiska (rozbudową, remontami i modernizacją systemu kanalizacji sanitarnej, wysypisk odpadów),

² NSRO stanowią Narodową Strategię Spójności, która jest wdrażana za pomocą 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Programów Operacyjnych: Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej, Pomoc Techniczna oraz Programów Operacyjnych Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

³ W przeważającej części środki pochodzące z UE zostały przeznaczone na projekty infrastrukturalne w obszarze transportu i ochrony środowiska, co wynika z ogromnych potrzeb inwestycyjnych w tej dziedzinie. W wyniku realizacji programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych zbudowano bądź zmodernizowano 1631 km dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, 1286 km wodociągów i 1240 km sieci kanalizacyjnej. Poprawie uległa dostępność komunikacyjna regionów, jak również podniosła się jakość miejskich systemów transportowych, w tym systemu transportu publicznego. Największą i najbardziej efektywną grupą beneficjentów ubiegających się o dofinansowanie realizacji projektów ze środków funduszy strukturalnych stanowią jednostki samorządu terytorialnego (Ministerstwo Gospodarki, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, s. 73).

- wodą przeznaczoną do spożycia,
- drogami (budową, remontami, modernizacją),
- rozwojem transportu miejskiego (doposażeniem komunikacji miejskiej w środki transportu),
- oświatą i ochroną zdrowia.

Informacje o skali środków pomocowych przyznanych Polsce w latach 2007-2013 w wysokości 67 mld euro (co przy wkładzie krajowym stanowi około 85 mld euro) oraz 12,4 mld euro ze środków Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej – rozbudziły oczekiwania samorządów, co do możliwości współfinansowania przedsięwzięć ważnych dla społeczności lokalnych, dotychczas zanieganych ze względu na ograniczoność środków finansowych. Szacuje się, że do polskich gmin w obecnej perspektywie finansowej trafi w sumie około 32% spośród 85 mld euro.

Gminy mogą ubiegać się o środki rozdysponowywane w ramach wszystkich programów operacyjnych z wyjątkiem PO Innowacyjna Gospodarka i Pomoc Techniczna. Ponadto JST spełniające określone kryteria mogą również szukać finansowania działań rozwojowych ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴. Ze względu na fakt, iż obecnie ten zakres interwencji nie należy do polityki spójności nie będzie on analizowany. Większe samorządy próbują wykorzystywać także szanse, jakie niesie PO Infrastruktura i Środowisko. Dla mniejszych wspólnot barierą nie do pokonania jest jednak minimalna wielkość projektu, określona zgodnie z wytycznymi na kwotę minimum 20 mln zł.

Biorąc pod uwagę zapisy programów operacyjnych należy przypuszczać, iż kierunki przeznaczenia środków, w obecnym okresie programowania, nie ulegną zasadniczej zmianie w stosunku do zakończonej w 2006 r. perspektywy finansowej.

Wielkość uzyskanego przez JST wsparcia w porównaniu z innymi grupami biorców powoduje, że są one największym biorcą unijnej pomocy. Stąd istotne wydaje się rozpoznanie uwarunkowań skutecznego pozyskania, jak i efektywnego wykorzystania unijnego wsparcia właśnie przez tę grupę beneficjentów. Samorządy dotychczas wykazały się bardzo dużą mobilizacją w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Każde z województw, 98% powiatów oraz 78% wszystkich gmin w Polsce uzyskało wsparcie z funduszy unijnych na realizowane projekty [MRR, Przegląd, 2008, s. 29].

Mimo wielu krytycznych poglądów na temat znaczenia środków pomocowych UE oraz ich wielkości (przy uwzględnieniu wielkości płaconej przez Polskę składki członkowskiej) można stwierdzić, iż jest to w obecnej sytuacji finansowej naszego kraju najistotniejszy instrument polityki rozwoju regionalnego i lokalnego. Fundusze polityki spójności stanowią swego rodzaju instrument koncentracji środków, które sprzyjają realizacji inwestycji zwiększają-

⁴ Z ogólnej puli środków przeznaczonych z tego funduszu w wysokości 17 mld euro na tzw. działania samorządowe obejmujące: poprawę i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, podstawowymi usługami dla gospodarki i ludnością wiejską oraz odnową i rozwojem wsi, przeznaczonych zostanie w sumie ponad 10 712 mln zł (2,6 mld euro) (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich).

cych potencjał rozwojowy. Wielość zadań JST i ograniczoność zasobów oraz liczne utrudnienia i biurokratyczne procedury powodują, że często pojawiają się obawy o możliwości wykorzystania przyznanego Polsce wsparcia. Zdolność absorpcyjna beneficjentów nie zależy bowiem tylko od ich przygotowania, ale także od wielu czynników zewnętrznych, do których można zaliczyć m.in.: przygotowanie instytucji zarządzających, procedury podziału środków i ich rozliczania, poziom konkurencji w ubieganiu się o unijne wsparcie, czy też uwarunkowania polityczne.

Uwarunkowania finansowe wykorzystania środków pomocowych

W przypadku analizy barier wykorzystania środków unijnych najczęściej wymieniany jest brak możliwości zapewnienia współfinansowania unijnego wsparcia środkami beneficjentów. Wymóg zagwarantowania wkładu własnego wynika z konieczności zastosowania się do jednej z podstawowych zasad wykorzystania funduszy strukturalnych, tj. zasady montażu finansowego, inaczej zwanej zasadą dodatkowości lub dodawalności. Zgodnie z tą zasadą środki unijne nie mogą wypierać krajowego finansowania inwestycji oraz nie mogą zabezpieczać finansowo pełnej ich realizacji. Określona część inwestycji musi być sfinansowana ze środków beneficjenta. W zależności od źródła finansowania i jego celu wkład własny może być określony na bardzo zróżnicowanym poziomie 30-70%. Dodatkowym utrudnieniem w zapewnieniu wystarczającej puli środków jest również konieczność zagwarantowania finansowania tzw. kosztów niekwalifikowanych. Zgodnie bowiem z wytycznymi nie wszystkie ponoszone przez beneficjentów wydatki można uznać za kwalifikowane, a zatem i możliwe do odzyskania z budżetu unijnego. Ponadto często pomoc unijna udzielana jest w ramach tzw. refundacji kosztów, co powoduje, że projektodawca musi najpierw wydatkować środki, a dopiero w dalszej kolejności może starać się o ich odzyskanie.

Stąd JST umieszczając w swoich budżetach poszczególne pozycje wydatków inwestycyjnych, kierują się możliwością pozyskania na ich realizację dofinansowania ze środków unijnych.

Jednocześnie samorządy planując swoje wydatki, zwłaszcza inwestycyjne, muszą kierować się wielkością dostępnych dla siebie źródeł dochodów oraz zewnętrznego zasilenia zwrotnego (zadłużenia). W celu zapewnienia stabilności finansów publicznych istnieje bowiem system ograniczeń w zakresie możliwości zadłużania się JST, co wymusza na nich dokonywanie stałych wyborów w zakresie realizowanych wydatków. W jednostkach pojawia się jednak problem w sytuacji, kiedy w budżecie czy też w wieloletnich planach inwestycyjnych zostają wpisane projekty, na które nie udaje się pozyskać unijnego wsparcia, bowiem można byłoby rzec, że „blokują one”, w pewnym sensie, miejsce innym projektom, które być może miałyby szansę na takie dofinansowanie. Nie mogą być one jednak do niego zgłoszone ze względu na brak zapewnienia ich finansowania w budżecie jednostki.

Zdolność jednostki samorządu do aplikowania o dofinansowanie środkami unijnymi w tym kontekście uzależniona jest od jej sytuacji finansowej. Gminy dysponujące małymi budżetami nie mają zdolności do występowania o duże dotacje, nie są bowiem w stanie zapewnić wkładu własnego [Cieślak, 2010].

Analizując sytuację finansową gmin województwa podlaskiego w powiązaniu z ich skutecznością pozyskiwania środków pomocy unijnej należy stwierdzić, iż trudno jest wykazać jednak związek między nimi. Przyglądając się np. relacji pomiędzy poziomem dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca a poziomem środków przypadających na 1 mieszkańca współczynnik korelacji ukształtował się na poziomie 0,19. Wskazuje on na słabą zależność dodatnią między tymi wielkościami, co oznacza, że wraz ze wzrostem dochodów zwiększał się poziom pozyskiwanych środków. Znacznie mniejszą zależnością wykazuje się poziom dochodów własnych z wielkością środków pozyskanych z RPOWP na lata 2007-2013, bowiem wskaźnik korelacji ukształtował się zaledwie na poziomie 0,03. Ciekawych wyników dostarczyły również analizy dotyczące zależności między poziomem dochodów *per capita* a wielkością pozyskanych środków z RPOWP oraz wielkością nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na mieszkańca a wielkością pozyskanych środków unijnych na mieszkańca. Obie te zależności mają charakter ujemny (wskaźniki korelacji odpowiednio wyniosły - 0,055 i - 0,082), co oznacza, że wraz ze wzrostem wielkości uzyskiwanej nadwyżki operacyjnej, czy też poziomu dochodu w przeliczeniu na mieszkańca gmina pozyskiwała mniej środków z UE.

Dokonując analizy otrzymanych wyników można byłoby się zastanowić nad tym, co wpłynęło na ukształtowanie się takich zależności. Oczywistym wydaje się, że im bogatsza JST, charakteryzująca się korzystniejszymi wskaźnikami finansowymi, tym większa jest jej zdolność z punktu widzenia finansowego do pozyskania środków pomocowych. Jest ona bowiem w stanie zapewnić współfinansowanie znacznie większej ilości i wartości projektów. Jednakże z drugiej strony pomoc zgodnie z przyjętymi priorytetami Unii powinna być kierowana do jednostek biedniejszych, a konieczność współfinansowania nie powinna być traktowana jako bariera wykorzystania środków, a raczej jako element zapewniający wybór zadań (projektów) charakteryzujących się efektywnością ekonomiczną (aby beneficjenci nie zgłaszali do dofinansowywania nieprzemyślanych projektów). Zgodnie z założeniami wsparcia często w przyjmowanych kryteriach oceny projektów premiowane są jednostki biedniejsze, charakteryzujące się niższym poziomem dochodów, czy też wyższym poziomem bezrobocia.

Analizując dotychczasowe wykorzystanie środków unijnych przez gminy województwa podlaskiego należy stwierdzić, iż sytuacja finansowa nie stanowiła znaczącej bariery wykorzystania pomocy unijnej. Zaobserwowany brak istotnej zależności między sytuacją finansową gmin a wielkością pozyskanych przez nie środków, w mojej ocenie, wynika:

- ze znacznego ograniczenia środków unijnych w stosunku do potrzeb jednostek samorządowych, a co za tym idzie niewielkiej ilości środków przypadającej na poszczególne jednostki w stosunku do ich dochodów,

- z niskiego poziomu dofinansowania projektów ze strony samorządu przyjmowanych do realizacji projektów (często zróżnicowanego ze względu na poziom „bogactwa” gmin, uzależniony od poziomu dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca), co powoduje, iż jednostki nawet najbardziej potrzebne są w stanie wygospodarować środki na współfinansowanie projektów,
- z możliwości wydłużenia w czasie realizacji inwestycji oraz coraz częściej wykorzystywanego systemu zaliczkowania realizowanych inwestycji.

Można zatem stwierdzić, iż uwarunkowania finansowe nie odgrywają tak dużego znaczenia, jak się im przypisuje, w zakresie możliwości wykorzystania środków unijnych w przypadku JST.

Uwarunkowania instytucjonalne i proceduralne

Poszukując czynników, które determinują możliwości pozyskania przez beneficjentów – JST – unijnego dofinansowania należałoby przyjrzeć się uwarunkowaniom, które określono mianem instytucjonalnych i proceduralnych. Wśród nich można wymienić:

- 1) przygotowanie i możliwości organizacyjne instytucji zarządzających, odpowiedzialnych za podział oraz kontraktowanie środków,
- 2) zasoby pracy instytucji zarządzających,
- 3) organizację procedur ubiegania się o dotacje wraz z określeniem dokumentacji konkursowej,
- 4) system wyboru projektów (kryteria oceny projektów).

Pod zdefiniowanymi powyżej grupami uwarunkowań często kryje się cały zestaw elementów odgrywających istotną rolę we wdrażaniu funduszy. Wymienione czynniki pozostają poza wpływem potencjalnych beneficjentów. Wynikają one bowiem ze stopnia przygotowania instytucji zarządzających oraz opracowywanych przez nie systemów naboru i oceny projektów.

Analizując wskazane uwarunkowania na przykładzie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego jako instytucji zarządzającej (IZ), na wstępie należy zaznaczyć, iż sytuacja w zakresie przygotowania instytucji do pełnienia wskazanej funkcji w ostatnim czasie uległa znacznej poprawie, co wynika ze zdobycia znacznego doświadczenia i przygotowania struktur odpowiedzialnych za wdrażanie środków. Niemniej jednak beneficjenci (gminy) uskarżają się na długi czas od momentu złożenia wniosku do chwili jego rozpatrzenia (oceny) i ewentualnego podpisania umowy, co znajduje odzwierciedlenie w analizie okresów rozpatrywania wniosków. W dotychczasowych konkursach czas oczekiwania od złożenia wniosku do podjęcia decyzji przez Zarząd Województwa o dofinansowaniu projektu wynosił przeciętnie ok. 9 miesięcy. Jest to bardzo niekorzystne, bowiem rozpoczęcie realizacji inwestycji przed podpisaniem umowy podejmowane jest na ryzyko beneficjenta, który w przypadku nieotrzymania wsparcia lub też niedopełnienia warunków określonych przez IZ do podpisania umowy musi zapewnić całkowite sfinansowanie inwestycji, której nie realizowałby bez dofinansowania unijnego. Sytuacja ta wynika zwłaszcza z niedostawienia liczby osób zatrudnionych w IZ w stosunku do liczby wpływających

do niej wniosków, jak również z przyjętego systemu oceny projektów. Ocena ta przeprowadzana jest zarówno przez pracowników IZ, jak również ekspertów zewnętrznych często dysponujących ograniczonym czasem, co znacznie wydłuża proces oceny. W wielu przypadkach procedura wyboru projektów wydłuża się również ze względu na przeciągającą się procedurę odwoławczą (liczba uwzględnianych protestów jest stosunkowo duża i w zależności od postępowania wahała się w granicach 5-10%).

Z punktu widzenia gmin dysponujących ograniczonymi zasobami kadrowymi, o czym będzie w dalszej części opracowania, znaczącym utrudnieniem w sięganiu po dotacje unijne, jest także bardzo rozbudowana dokumentacja konkursowa, z którą należy zapoznać się w celu właściwego przygotowania wniosku aplikacyjnego wraz z załącznikami. Ponadto drobiazgowa ocena formalna nastęrcza gminom dość dużo kłopotów i zniechęca do ponownego przygotowywania projektów. Beneficjenci szczególnie narzekają na dokumentację dotyczącą postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowisko, która do dzisiaj nie została do końca sprecyzowana.

Dodatkowo analizowane JST często wskazują na dyskryminację poszczególnych beneficjentów w uzyskaniu unijnego wsparcia ze względu na przyjęte kryteria oceny. Dotyczy to zwłaszcza małych (często wiejskich) gmin, które nie mają potrzeby realizacji dużych, znaczących dla regionu inwestycji. Można w tym miejscu podać jako przykład choćby projekty z zakresu infrastruktury edukacyjnej czy turystycznej. Zdarza się, że z przyczyn niezależnych od beneficjenta, np. ze względu na położenie, wielkość poziomu bezrobocia, czy innych charakterystycznych cech nawet najlepiej przygotowany przez gminę projekt nie zdobywa wystarczającej liczby punktów kwalifikujących go do objęcia wsparciem. Jako argument przemawiający za przyjmowaniem konkretnych kryteriów można przytoczyć fakt, iż środki unijne mają wspierać konkretne cele rozwojowe regionu, którym przypisano wymiar finansowy w przyjętych opracowaniach programowych. Jednak chyba należałoby przyznać rację, że np. przyjęcie jako jednego z kryteriów oceny w ramach rozbudowy infrastruktury edukacyjnej (w tym dla przedszkoli) liczby laureatów w olimpiadach przedmiotowych za dyskryminujące właśnie dla przedszkoli. Na skutek stałego monitoringu systemu podziału środków, tego typu kryteria ulegają zmianom, co jest bardzo korzystne. Nie pozostaje to jednak bez znaczenia dla potencjalnych beneficjentów, bowiem każdy kolejny nabór wniosków w poszczególnych priorytetach i działaniach wymusza zapoznawanie się ze zmienioną dokumentacją konkursową. Wymaga to stałego monitorowania setek stron dokumentacji w poszukiwaniu ewentualnych zmian. Niezastosowanie się bowiem do „nowości” może stanowić przesłankę do wykluczenia z postępowania konkursowego (np. wypełnienie wniosku na starym druku). Brak stabilności systemu powoduje również, że JST nie mogą z wystarczająco dużym wyprzedzeniem przygotować dokumentacji inwestycji do współfinansowania.

Problemem oceny merytorycznej, który dotychczas nie został do końca rozwiązany pozostaje także uznaniowość oceny kryteriów opisowych, którym nie przypisano wymiaru liczbowego. Choć i w tym względzie należy docenić IZ za

podjęte działania. Może się zdarzyć, że dwóch oceniających przyzna w ramach tych samych kryteriów zupełnie inną punktację. Jedni oceniający, przyznając punkty, kierują się bowiem jedynie zapisami zawartymi we wnioskach, drudzy zaś biorą pod uwagę również racjonalność tych zapisów.

Przytoczone uwarunkowania dotyczące poziomu skomplikowania samej procedury przygotowawczej oraz konkursowej (liczba i jakość dokumentów niezbędnych na etapie ubiegania się o dofinansowanie) powoduje często zejście na plan dalszy kwestii finansowych. W dużej mierze przyczynia się także do tempa wykorzystania środków unijnych. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż zgodnie z ostatnim rankingiem wykorzystania środków przez poszczególne kraje członkowskie Polska zajęła dopiero 14 miejsce za rok 2009. Na tym tle niekorzystnie wypada również województwo podlaskie, które zajęło miejsce 10 w kraju, wyprzedzając jedynie województwo warmińsko-mazurskie, podkarpackie, łódzkie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie i wielkopolskie.

Niepokojący jest fakt, iż tak naprawdę w większości przypadków poziom skomplikowania procedury naborów i oceny wniosków ustalały same IZ, uwzględniając ogólne wymagania unijne.

Ograniczenia kadrowe w gminach

Z zaprezentowanymi barierami proceduralnymi ściśle związane są uwarunkowania wynikające z dostępności w gminach zasobów kadrowych, które są przygotowane do prawidłowego opracowania wniosków aplikacyjnych wraz z całą dokumentacją. Można stwierdzić, iż znacznie lepsza sytuacja w tym zakresie występuje w dużych gminach miejskich niż w małych wiejskich. We wszystkich miastach na prawach powiatu województwa podlaskiego kwestią pozyskiwania środków z zewnętrznych źródeł finansowania zajmują się całe departamenty urzędów miejskich, powołane w celu poszukiwania źródeł i opracowania dokumentacji. Podobna sytuacja występuje w większych miastach, będących siedzibami powiatów. Znaczenie mniej korzystnie kształtuje się sytuacja w gminach wiejskich, zwłaszcza tych najmniejszych, gdzie za organizację pozyskania, wdrażania i zarządzania ewentualnie pozyskanymi środkami pomocowymi odpowiedzialna jest jedna lub dwie osoby, które jednocześnie wykonują inne przypisane im zadania. Przyczyn takiej sytuacji można upatrywać zarówno w podaży przygotowanych do realizacji analizowanych zadań pracowników oraz wysokości wynagrodzeń w poszczególnych urzędach.

Nie trzeba nikogo przekonywać, iż znacznie lepszym rynkiem pracy z punktu widzenia pracodawców (którymi w tym przypadku stają się urzędy gmin) charakteryzują się duże jednostki osadnicze. Wynika to z potencjału zasobów pracy zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym. W miastach województwa podlaskiego mieszkało na koniec 2008 r., według danych GUS, blisko 60% ogółu mieszkańców, z czego blisko 25% zamieszkiwało stolicę województwa. Biorąc pod uwagę poziom wykształcenia to w miastach notowano zdecydowanie wyższy odsetek osób z wykształceniem ponadpodstawowym niż na wsi. W 2002 r. wyniósł on 71,1%, przy czym wykształcenie wyższe posiadało 13,5% ludności

miejskiej w wieku 15 lat i więcej, kiedy wśród mieszkańców wsi wykształceniem wyższym legitymuje się ledwie 4% mieszkańców [Urząd Statystyczny, 2003, s. 45]. Niestety, statystyka publiczna nie dysponuje danymi aktualniejszymi, niemniej jednak przedstawione dane dają obraz panujących różnicowań, mimo iż sytuacja ta zapewne w ostatnim czasie uległa poprawie.

Nieziemny od początku procesu wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce pozostaje również problem znacznej rotacji zatrudnienia w komórkach organizacyjnych urzędów gmin i urzędów miejskich zajmujących się projektami europejskimi. Osoby, które zdobywają doświadczenie, wiedzę i umiejętności przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej i wdrażania projektów często w ramach szkoleń finansowanych przez JST rezygnują z pracy, przechodząc do firm konsultingowych zajmujących się podobnym zakresem prac. Elementem decydującym o podejmowanych zmianach miejsca zatrudnienia jest najczęściej wysokość oferowanego wynagrodzenia za wykonywaną pracę. Według danych statystycznych przeciętne miesięczne wynagrodzenie w województwie podlaskim w 2008 r. (na stanowiskach nierobotniczych) w sektorze publicznym wyniosło 3412,16 zł, natomiast w sektorze prywatnym 3575,60 zł (przy czym w sekcji pośrednictwo finansowe 3961,03 zł [Urząd Statystyczny, 2009, s. 189]. Należy pamiętać, że wielkości średnie nie obrazują rzeczywistych różnicowań bowiem wynagrodzenia kadry wyższego i średniego szczebla zawiązują wielkość rzeczywistych pensji pracowników niższego szczebla. Analiza podlaskiego rynku pracy wskazuje, że zatrudniana w administracji osoba może liczyć na pensję ok. 2000 zł brutto. Wynagrodzenie jej rośnie rocznie o ok. 3-5%. Po dwóch, trzech latach zarobi więc bez większych podwyżek ok. 2500 zł, kiedy w firmie konsultingowej może zarobić, w zależności od zaangażowania, 4000-5000 zł brutto. Ilość pracy oraz czas poświęcany na jej wykonywanie jest znacznie większy, ale wysokość wynagrodzenia rekompensuje wytężoną pracę.

Jako czynnik decydujący o możliwościach i wielkości pozyskanych przez JST środkach, dość często, wymieniana jest operatywność władzy lokalnej. Można byłoby się zastanowić co należy rozumieć pod tym pojęciem. Najczęściej uważa się, że operatywna władza to taka, która zabiega we wszelkich możliwych instytucjach, urzędach i innych miejscach o poparcie dla realizacji własnych projektów. Często osoby sprawujące władzę poszukują najróżniejszych możliwości pozyskania sprzymierzeńców dla realizacji inwestycji, w tym również kontaktów prywatnych i towarzyskich. Jeżeli są to projekty znaczące dla rozwoju regionu zabiega, o których wspomniano koncentrują się często na wpisaniu tego typu inwestycji na tzw. listę projektów kluczowych (indykatoryną), co w zasadzie po wypełnieniu warunków formalnych gwarantuje przyznanie środków na współfinansowanie projektu.

Operatywność władz gminnych skupia się na dążeniu do maksymalnego wykorzystania realizowanych projektów pod kątem rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych występujących na terenie objętym projektem. W przeważającej liczbie przypadków, brak wsparcia ze strony środków unijnych oznaczałby znacznie późniejszą realizację projektu lub jego zaniechanie. W takiej sytuacji pozytywne efekty społeczno-gospodarcze albo nie wystąpiłyby

w ogóle albo pojawiłyby się znacznie później. Władze jednostki samorządu nie ukrywają, że środki pomocowe mobilizują ich działalność inwestycyjną. Było to szczególnie widoczne w roku 2007, kiedy to zakończono realizację projektów objętych dofinansowaniem środkami unijnymi z poprzedniego okresu programowania, a nie rozpoczęto jeszcze procedur umożliwiających wsparcie środkami UE z obecnej perspektywy finansowej. W tym momencie władze gmin nie podejmowały realizacji nowych inwestycji czekając na uruchomienie kolejnej transzy środków. Potwierdzeniem powyższego stwierdzenia są dane dotyczące wielkości i struktury wydatków gmin z terenu województwa podlaskiego w latach 2004-2008. I tak zarówno udział wydatków majątkowych, jak i inwestycyjnych w ogólnej wielkości wydatków wzrastał w latach 2004-2006 odpowiednio z poziomu 19,4/19,3% do 20,7/20,5%, po czym w roku 2007 wyniósł jedynie 16,4/16,3%, aby w kolejnym roku znowu ulec zwiększeniu do poziomu 17%. Jeszcze bardziej widoczne wahnięcia są widoczne w dynamice samych wydatków a nie ich struktury, gdzie jedynym rokiem od momentu wstąpienia Polski do UE, z ujemną dynamiką nakładów majątkowych był rok 2007 [Urząd Statystyczny].

Uwarunkowania organizacyjne urzędów gmin

Istotnym utrudnieniem w sięganiu po unijne pieniądze, występującym po stronie gmin, jest sposób organizacji pracy obowiązujący w znacznej liczbie urzędów gmin. Tak jak wspomniano gminy muszą rozwiązywać problemy wynikające z niedostatecznych zasobów kadrowych (zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym). Przygotowanie projektu europejskiego wymaga zaangażowania większej liczby osób. Potrzebna jest bowiem pomoc skarbnika zarządzającego finansami jednostki, inżynierów mających rozeznanie w dostępnych technologiach wytwarzania (jeżeli są to projekty inwestycyjne), osób zorientowanych w procedurach ubiegania się o unijne wsparcie oraz pracowników fizycznie przygotowujących dokumentację konkursową. Ze względu na różne zaangażowanie wskazanych osób oraz czas, którym dysponują i który muszą podzielić na wykonywane przez siebie różne obowiązki opracowanie dokumentacji pozostawiane jest najczęściej na tzw. ostatnią chwilę. W zdecydowanej większości gmin wnioski przygotowywane są w ostatnim tygodniu trwania procedury konkursowej, a prawie w ogóle nie zdarzają się sytuacje, w których mimo braku ogłoszonego konkursu w gminie przygotowywane są projekty, które mogą być zgłaszane do dofinansowywania. Wynika to niewątpliwie z braków kadrowych, ale również z braku wypracowanej praktyki w tym zakresie oraz ograniczeń finansowych jednostek powodujących, że muszą one na bieżąco dostosowywać swoje budżety do potrzeb zabezpieczenia realizacji projektów zgłaszanych do dofinansowania. Ma to swoje odzwierciedlenie z jednej strony w jakości przygotowywanej dokumentacji, z drugiej zaś w często nieprzemysłanych do końca zapisach projektów, które są trudne do realizacji w przypadku otrzymania dofinansowania.

Przyjęty schemat przygotowywania projektów unijnych powoduje, że dokumentacja konkursowa obarczona jest wieloma błędami formalnymi i brakiem zgodności między dokumentacją przygotowywaną przez różne osoby lub podmioty opracowujące poszczególne jej części.

Jeszcze większym problemem jest wprowadzanie do projektów zapisów, które nie mogą być dotrzymane w przypadku wyboru projektu. Chodzi tu zwłaszcza o dotrzymanie terminów z harmonogramu, który często nie uwzględnia wymogu realizacji projektu z uwzględnieniem ustawy prawo zamówień publicznych, co znacznie wydłuża czas realizacji. Na podobne problemy napotykać beneficjenci przy zapewnieniu wypełnienia przyjmowanych na etapie realizacji projektów wskaźników produktów i rezultatów.

Przytoczony sposób przygotowywania projektów powoduje często, iż naprawdę dobre projekty, mające istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego są przygotowane słabo, co powoduje, że nie są rekomendowane do dofinansowania, ze szkodą dla społeczności lokalnej i regionalnej.

Konkurencyjność projektów europejskich

W bieżącej perspektywie finansowej beneficjent może otrzymać dofinansowanie w ramach jednego z trzech dostępnych trybów podziału środków, a mianowicie w:

- trybie systemowego wyboru projektów,
- trybie konkursowym,
- włączenia projektu do indykatywnej listy projektów indywidualnych.

Uwzględniając charakter wskazanych trybów należy stwierdzić, iż gminy (zwłaszcza małe) mają w zasadzie możliwość pozyskania środków jedynie w trybie konkursowym. Charakteryzuje się on dostępnością środków na równych zasadach wszystkim jednostkom, które na podstawie dokumentacji konkursowej mogą się o nią ubiegać. Zgodnie z założeniami tego trybu jedynym kryterium przyznania dofinansowania powinna być uzyskana punktacja podczas oceny merytorycznej projektów. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż kryteria oceny znane są już na etapie ogłoszenia naboru wniosków i stanowią jeden z elementów dokumentacji konkursowej. Można byłoby zatem przypuszczać, że potencjalni wnioskodawcy przygotowując swoje projekty powinni brać je pod uwagę już na etapie opracowania dokumentacji. I rzeczywiście tak jest. Wnioskodawcy próbują bowiem przedstawić swoje projekty w sposób umożliwiający przyznanie im maksymalnej liczby punktów, pisząc choćby, że „modernizacja 1 km drogi gminnej spowoduje pozytywny wpływ na realizację polityki społeczeństwa informacyjnego ze względu na fakt, iż listonosz przewożący pocztę po wyremontowanej drodze szybciej dotrze do swoich odbiorców, przekazując im informację”. Podobnych, absurdalnych informacji, we wnioskach można znaleźć znacznie więcej.

Porównując przedkładane przez poszczególnych beneficjentów projekty należałoby patrzeć na nie przez pryzmat potrzeb, które mają one zaspokajać. Jednakże przyjęte kryteria oceny często powodują, iż realizacja projektów mniej-

szych, obejmujących węższy zakres prac nie ma szans na otrzymanie liczby punktów pozwalających na uzyskanie wsparcia. Zdarza się zatem, że bez uzasadnienia ekonomicznego kreowane są większe projekty dostosowane zakresem do możliwości otrzymania maksymalnej liczby punktów. Ponadto brak wytycznych w zakresie wyliczeń wskaźników efektywności finansowej i ekonomicznej projektu, które podlegają ocenie punktowej powoduje, że wyliczone wielkości są nieporównywalne w poszczególnych wnioskach konkursowych. Osoby lub firmy przeprowadzające wyliczenia kierują się bowiem odrębnymi wytycznymi i metodami wyceny efektów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, prowadzi do nieporównywalnych wyników. Pewnego rodzaju usystematyzowania tego problemu dokonał zarząd województwa warmińsko-mazurskiego wydając dokładne wytyczne w tym zakresie, co w praktyce znacznie ograniczyło sygnalizowany problem.

Wskazane elementy systemu oceny projektów prowadzą także do sytuacji, w której inwestycje przygotowywane przez mniejsze samorządy (w węższym zakresie) pozostają bez szans w walce o wsparcie unijne z większymi projektami gmin miejskich, co znajduje też potwierdzenie w liczbie projektów i ich wartości realizowanych przez samorządy z terenu województwa podlaskiego. Elementem łagodzącym opisywany problem jest przyznawanie w części konkursów dodatkowych punktów np. ze względu na położenie na terenach wiejskich. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż spośród 34 gmin, które nie otrzymały wsparcia w ramach RPOWP jest aż 31 gmin wiejskich.

Kryterium, które również budzi negatywne emocje wśród władz jednostek samorządu jest przyznawanie punktów w zamian za rezygnację z maksymalnego poziomu dofinansowania przyjętego w określonym konkursie. JST za obniżenie poziomu dofinansowania może otrzymać w obecnych postępowaniach konkursowych do 20 pkt, co stanowi znaczący udział w ogólnej punktacji (20%). Rozumiejąc przyjęty cel działania iż, aby dofinansować jak największą liczbę projektów, nie można się jednocześnie oprzeć wrażeniu, że w znacznej mierze ogranicza to dostępność środków unijnych beneficjentom, którzy nie mogą zapewnić zwiększonego dofinansowania projektów, ze względu na brak środków finansowych i konieczność realizacji innych ważnych inwestycji.

Przedstawione powyżej elementy oceny powodują, że można mieć wątpliwości, co do oceny konkurencyjności składanych projektów w ramach tych samych konkursów, często ze względu na brak ich porównywalności. Zaburza to w istotny sposób wybór projektów najbardziej efektywnych – na rzecz projektów najlepszych ze względu na przyjęte kryteria.

Uwarunkowania polityczne

Często pomijamy, ze względów można byłoby rzec poprawności politycznej, aspektem dotyczącym skuteczności pozyskiwania przez JST środków unijnych, jest właśnie aspekt przynależności politycznej osób zarządzających jednostkami samorządu. Co prawda w niewielu dotychczas przeprowadzonych badaniach dotyczących barier w pozyskaniu unijnego dofinansowania pojawiają się bariery

polityczne (dotyczące sympatii i antypatii politycznych poszczególnych ugrupowań politycznych). Jednakże nie można zapominać, iż zdarza się, że o przyznaniu środków decydują kryteria pozamerytoryczne (warunki polityczne).

Ze względu na charakter opracowania wymieniony w tym punkcie opracowania rodzaj uwarunkowań rozdysponowywania środków unijnych nie będzie przedmiotem szerszej analizy. Jego przytoczenie ma jedynie zasygnalizować pewien problem, o którym wspominają pracownicy urzędów gmin w sposób nieoficjalny. W przypadku prowadzenia badań ankietowych uwarunkowanie to jest pomijane, być może ze względu na obawy przed dyskryminacją w rozdysponowywaniu środków na przyszłość. Ponadto ankiety przeprowadzane w JST nie zawierają pytań dotyczących przynależności lub sympatyzowania władzy gminnej z partiami politycznymi, stąd trudno dokonać jest jej oceny i określenia skali problemu.

Jednakże wszyscy wóldarze JST zdają sobie sprawę z faktu, iż często oceniani są przez przyzmat wielkości pozyskanych przez nich środków finansowych z UE. Stąd zdarzają się sytuacje, w których mimo iż mają świadomość, że projekty nie są do końca przygotowane lub że nie mają szans na otrzymanie wsparcia, składają wnioski o dofinansowanie inwestycji, aby wykazać się tzw. operatywnością w poszukiwaniu i pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego, narażając gminę na nieuzasadnione koszty związane z przygotowaniem projektu.

Zakończenie i rekomendacje

Niezmierne niebezpieczne wydaje się przyjęcie założenia, że dobrobyt Polski, jej regionów, powiatów i gmin zależeć będzie od wsparcia środkami pomocowymi Unii. Dobrobyt ten kształtowany jest bowiem przez sprawne i umiejętne prowadzenie przez poszczególne jednostki własnej polityki rozwoju. Niewątpliwie sytuacja ekonomiczna i społeczna poszczególnych JST, a zatem i całego kraju zdeterminowana jest ich sytuacją finansową, która z kolei uzależniona jest od koniunktury gospodarczej oraz obowiązujących uregulowań prawnych. Ze względu na znaczne niedobory infrastrukturalne, jakie występują w gminach, powiatach czy województwach władze tych jednostek zmuszone są do stałego poszukiwania możliwości finansowania inwestycji ze środków zewnętrznych. Stąd w centrum zainteresowania JST często pojawiają się środki z funduszy unijnych, ze względu na ich bezzwrotny charakter. Skuteczne pozyskanie i wykorzystanie środków pomocowych UE realnie przyczynia się do poprawy warunków życia i gospodarowania w naszym kraju. Zrealizowane dzięki unijnemu wsparciu inwestycje wpływają bezpośrednio na wielkość i jakość zasobów infrastruktury oraz kapitału rzeczowego.

Jak wynika z dokonanej analizy, proces pozyskiwania unijnego wsparcia jest bardzo złożony, co powoduje, iż jednostki ubiegające się o dofinansowanie muszą umiejętnie poruszać się w skomplikowanym systemie dokumentów i wytycznych ulegających ciągłym zmianom. Zmuszone są również do dostosowywania swoich projektów do przyjmowanych kryteriów oceny projektów.

Wydawać by się mogło, iż najistotniejszym ograniczeniem w wykorzystaniu środków unijnych jest brak środków finansowych JST na zapewnienie współfinansowania projektu. Jednak jak wskazuje przeprowadzona analiza zależności pomiędzy sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego – gmin z terenu województwa podlaskiego, a poziomem uzyskanego przez nie wsparcia, sytuacja finansowa gmin nie stanowi istotnej bariery w pozyskaniu unijnych środków. Można jednak przypuszczać, iż wraz ze wzrostem wielkości środków udostępnianych polskiemu samorządowi (a zarazem i ilością realizowanych przez nie inwestycji) coraz większego znaczenia zacznie nabierać ich sytuacja finansowa. Mimo iż nowa ustawa o finansach publicznych pozwala na niewliczanie do dopuszczalnych limitów zadłużenia środków pozyskiwanych na dofinansowywanie projektów unijnych, to zapis ten zacznie obowiązywać dopiero od 2014 r., a samorządy wiedzą, iż zaciągnięte zobowiązania trzeba spłacać, stąd często skarbnicy i organy stanowiące jednostek są przeciwne znacznemu zadłużaniu jednostek [Chojna-Duch, 2009]. Należy bowiem pamiętać, iż ostatecznie źródłem sfinansowania realizowanych przez samorządy inwestycji jest nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, co najwyżej odsuniętymi w czasie (w przypadku różnych form zadłużania się jednostek). Wypracowanie nadwyżki operacyjnej jest zatem niezbędne w zapewnieniu finansowania inwestycji.

Znacznie bardziej uciążliwe w pozyskaniu środków przez podlaskie gminy wydają się być uwarunkowania wynikające z braków kadrowych w gminach, biurokratyzacji systemu przyznawania środków oraz zniechęcenia beneficjentów w przypadku nieudanych podejść do pozyskania środków.

Mimo zapewnień kolejnych ekip rządzących o dokonywanych uproszczeniach w zakresie procedury naboru, realizacji i rozliczania wykorzystania środków z Unii Europejskiej należy stwierdzić, iż w tym zakresie jest jeszcze wiele do poprawy. Przede wszystkim należy dążyć do ograniczenia nadmiernych wymogów związanych z przygotowaniem dokumentacji aplikacyjnej. Wydaje się, że sporządzenie wniosku nie powinno przysparzać większych problemów wnioskodawcom, a i liczba dołączanych załączników powinna być adekwatna do rodzaju projektu⁵.

Zmiany wymagają także kryteria wyboru projektów. Powinny one być zmodyfikowane w taki sposób, aby w jak najmniejszym stopniu pozwalały na subiektywną ocenę. Ponadto kryteria te powinny być spójne z przyjętymi celami rozwojowymi regionu wspieranymi w poszczególnych osiach priorytetowych programów operacyjnych oraz dostosowane do charakteru realizowanych projektów w ramach tych samych konkursów.

Pożądane są także zmiany dotyczące uproszczenia i uelastycznienia procesu weryfikacji i refundacji wydatków oraz zmniejszenia częstotliwości składania sprawozdań. Ze względu na fakt, iż duże znaczenie w efektywnym wdrażaniu

⁵ Uzasadnianie poziomu skomplikowania dokumentacji aplikacyjnej wymogami Komisji Europejskiej jest nieprawdziwe, a szczególnie widoczne jest to w przypadku wniosków o dofinansowanie ze środków EFRROW w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, czy też POIG.

środków pomocowych odgrywa administracja ważne wydaje się dokonanie zmiany „filozofii” jej działania. Należy bowiem dążyć do tego, aby jej działalność została nakierowana na osiąganie celów rozwojowych, a nie na sam proces administrowania środkami. Realizacji tego kierunku zmian powinien służyć całościowy plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych poprzez zwiększenie zatrudnienia, poprawę jakości zasobów ludzkich oraz wzrost ich uposażenia. Ciągłemu doskonaleniu powinni być poddawani również sami beneficjenci w zakresie ich przygotowania do aplikowania o środki unijne. Także zmiana filozofii działania JST polegająca na opracowywaniu priorytetów rozwojowych, ich skonkretyzowaniu w postaci pożądaných do realizacji inwestycji a dopiero później poszukiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania, a nie odwrotnie.

Dotychczasowe opóźnienia w wydawaniu środków unijnych, wynikające choćby z ponad rocznego „poślizgu” w ich uruchomieniu, powoduje konieczność przyspieszenia ich wydatkowania. Przewiduje się, że intensyfikacja wydatkowania pieniędzy nastąpi w bieżącym roku. Aby przyspieszyć wydawanie środków rząd przygotował dodatkową zachętę dla tych samorządów, które najszybciej będą wydawały pieniądze. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ma do dyspozycji dodatkowe 500 mln euro, które zostaną rozdzielone między województwa, które w latach 2009-2010 wydadzą przynajmniej 20% całej alokacji, jaką dostały do dyspozycji na obecny okres programowania.

Należy jednak pamiętać, że oprócz tempa wydatkowania środków liczy się też, a może przede wszystkim to, aby zostały wydatkowane w sposób efektywny, przyczyniając się do osiągnięcia, jak najlepszych efektów społecznych i gospodarczych.

Bibliografia

- Cieślak A., *Gminni mistrzowie dotacji*, „Rzeczpospolita” z dnia 8 marca 2010 r.
- Chojna-Duch E., *Ustawa o finansach publicznych w 2010 r. – uwarunkowania prawnofinansowe inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, „Europejski Doradca Samorządowy” nr 3 z 2009 r.
- Famulska T. (red.), [2009], *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Gawrychowski M., *Europejska Gmina – Europejskie Miasto III Edycja – Podlaskie*, „Gazeta Prawna” nr 206 (2582) z dnia 21 października 2009 r.
- Gawrychowski M., *Polskie gminy i miasta najczęściej skorzystały*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2009 nr 212 (2588).
- Grosse T.G., Olbrycht J., [2006], *Trzeci raport kohezyjny Komisji Europejskiej – wnioski dla Polski*, ISP, Analizy i Opinie nr 23, Warszawa.
- Guziejewska B., [2008], *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kańduła S. (red.), [2008], *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

- Kosek-Wojnar M., Surówka K., [2007], *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [2007], *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, [2008], *Przegląd regionalny nr 2 Doświadczenia i szanse regionów*, Warszawa.
- Poniatowicz M. (pod red.), [2010], *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2007-2013*, Wydawnictwo WSAP, Białystok.
- Styczeń B., [2007], *Finansowe aspekty projektów realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej w świetle nowelizacji ustawy o finansach publicznych*, [w:] M. Szczepański (red. naukowa), *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2013*, TWIGGER, Warszawa.
- Urząd Statystyczny, [2003], *Ludność. Stan oraz struktura demograficzna i społeczno-ekonomiczna – województwo podlaskie*, Białystok.
- Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Województwa Podlaskiego*, Białystok 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

EU FUND ABSORPTION IN POLAND'S PODLASKIE PROVINCE

Summary

The article aims to identify factors determining the effectiveness of local governments in securing funds from the European Union.

Local government authorities across the European Union are responsible for carrying out various public projects in keeping with the principle of subsidiarity followed in most countries in Europe. As part of a decentralization policy, the central government delegates authority to local areas and provides regional authorities with funds to carry out their responsibilities. According to the author, there is continued debate over whether budget funds available to local governments are sufficient to finance their projects. The European Charter of Local Self-Government, adopted by the Council of Europe in the mid-1980s, commits the ratifying member states to guaranteeing the political, administrative and financial independence of local authorities.

Due to considerable limitations in the amount of funds available to local governments, they often use external funds while carrying out major infrastructure projects. Nonrefundable assistance from the EU is an especially desirable source of outside funding. An analysis of EU funds secured by individual districts in Poland's Podlaskie province points to considerable differences in the scope of support obtained. Wyszowska sets out to check what factors are responsible for these disproportions and why some districts obtain funds for a dozen or so projects, while others receive no support.

Contrary to popular belief, securing funds from the EU depends not only on the financial status of the beneficiary, Wyszowska concludes, but also on many other – institutional, administrative, personnel, organizational and political – factors.

Keywords: cohesion policy, absorptive capacity, European project, beneficiary, EU funds