

DOROTA WYSZKOWSKA*

Korzyści i koszty realizacji projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) od początku wdrażania środków bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej (UE) wykazywały się znaczną aktywnością w ich pozyskiwaniu i wykorzystywaniu, głównie na rzecz rozbudowy i modernizacji infrastruktury technicznej i społecznej. Wiele z nich dziś ocenia, że gdyby nie pomoc unijna znaczna część działań nie byłaby w ogóle zrealizowana lub też byłaby zrealizowana w późniejszym terminie lub w mniejszym zakresie. Samorządy, podejmując kolejne inwestycje nie zastanawiały się często nad skutecznością, a tym bardziej efektywnością wydatkowanych środków europejskich. Oceniane były one raczej z punktu widzenia liczby zrealizowanych projektów europejskich oraz wartości pozyskanych środków (często przeliczanych na 1 mieszkańca)¹. Kończący się właśnie okres programowania oraz podjęta dyskusja na temat kierunków przeznaczenia środków w nowej perspektywie finansowej w latach 2014–2020 skłania do podsumowań i oceny dotychczasowego wydatkowania środków unijnych przez polskie samorządy. Stąd za cel opracowania przyjęto prezentację korzyści, kosztów oraz zagrożeń związanych ze zrealizowanymi projektami europejskimi.

* Dr Dorota Wyszowska – Zakład Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ Projekt europejski – to każde przedsięwzięcie, które jest dofinansowane lub też sfinansowane ze środków UE (funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności).

Realizacja tak zdefiniowanego celu wymagała dokonania analizy wielkości oraz kierunków wydatkowania środków unijnych przez polskie JST, jak też stanu ich finansów jako determinanty wykorzystania środków europejskich po 2013 roku.

Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent pomocy unijnej

W latach 2004–2013 Polska otrzymała z UE na realizację polityki spójności środki w wysokości 82,2 mld euro, czyli około 342 mld zł. Dzięki tym środkom zrealizowano dotychczas prawie 172 tys. projektów. Nie można również zapominać o środkach rozdysponowywanych, w tym okresie, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, które mają istotne znaczenie dla gmin wiejskich i wiejsko-miejskich w zakresie rozbudowy podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej².

W latach 2004–2006 dofinansowanie ze środków UE otrzymało ponad 88 tys. projektów o wartości ponad 57 mld zł. W ramach obecnej perspektywy finansowej 2007–2013, według stanu na 28 kwietnia 2013 roku, podpisano 83 839 umów na kwotę 243,4 mld zł dofinansowania UE (86 % dostępnych środków). Dotychczas największe wsparcie skierowane było na projekty z zakresu:

- | | |
|--------------------------------------|------------------|
| – transportu | – 25,4 mld euro, |
| – inwestycji w kapitał ludzki | – 21,1 mld euro, |
| – ochrony środowiska | – 10,7 mld euro, |
| – przedsiębiorczości, innowacji, B+R | – 11,2 mld euro, |
| – społeczeństwa informacyjnego | – 3,02 mld euro. |

Od początku wdrażania środków unijnych w Polsce największym biorcą pomocy są JST. Pozyskały one dotychczas jedną trzecią funduszy, co w latach 2007–2013 stanowiło około 74 mld zł. Największą część pieniędzy samorządy otrzymały z regionalnych programów operacyjnych (RPO), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL)³. Regionalne Programy Operacyjne stanowiły główne źródło

2 W Polsce Wspólna Polityka Rolna wdrażana jest w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 oraz 2007–2013.

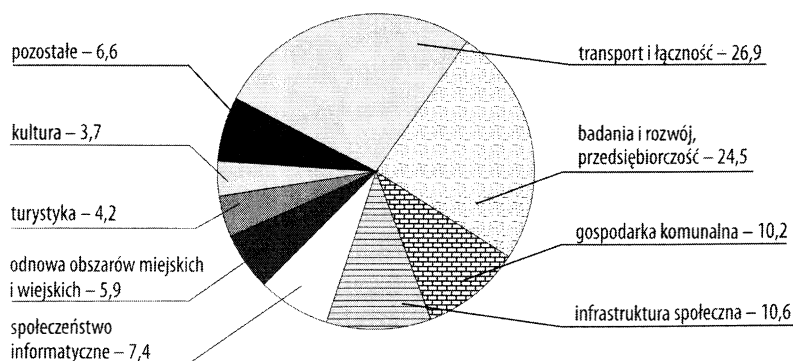
3 *Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013. Przebieg realizacji w 2011 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

dło finansowania samorządów mniejszych i biedniejszych, a środki z PO IiŚ zasilają samorzady bogatsze, większe, które mogły wygospodarować znaczne środki na współfinansowanie dużych i bardzo kosztownych projektów. Do największych podjętych przez samorzady projektów można zaliczyć: realizację II linii metra w Warszawie (ponad 5,942 mld zł), warszawskiej oczyszczalni ścieków (ponad 2 mld zł, w tym dofinansowanie 600 mln zł), budowę mostu północnego w Warszawie (1,2 mld zł, dofinansowanie 375 mln zł) oraz projekt z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej na Żywiecczyźnie (wartość 858 mln zł, dofinansowanie 584 mln zł).

Samorzady realizują w sumie 27 dużych projektów, których całkowita wartość przekracza 300 mln zł – 17 z nich w ramach PO IiŚ, 4 z PO RPW, a 6 z RPO. Najwięcej z nich, bo aż 18 jest wdrażanych przez miasta na prawach powiatu⁴.

Jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają środki pozyskane z funduszy unijnych, zwłaszcza na poprawę stanu infrastruktury technicznej i społecznej. Kierunki wykorzystania środków w latach 2007–2013 przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1. Struktura wykorzystania środków unijnych przez JST w ramach RPO w latach 2007–2013 [%]



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport z postępu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013. Rok 2012*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 15.

⁴ P. Swianiewicz, *Najwięcej ze środków unijnych mają gminy*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/najwiecej-ze-srodkow-unijnych-maja-gminy/13> [data dostępu: 16.07.2013].

Jak wynika z danych zaprezentowanych na wykresie 1 samorzady najczęściej środków przeznaczyły na inwestycje w transport i łączność, badania i rozwój oraz wsparcie przedsiębiorczości, gospodarkę komunalną, jak też infrastrukturę społeczną. Są to głównie inwestycje w rozbudowę i modernizację/remont dróg lokalnych i regionalnych, rozbudowę i modernizację sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, gospodarkę odpadami oraz modernizację, remonty i zakup wyposażenia szkół, przedszkoli, placówek zdrowia, czy też ośrodków kulturalnych.

Kierunki podejmowanych inwestycji są zgodne z oczekiwaniami społeczności lokalnych i regionalnych, które uważają, że samorzady powinny pozyskiwać środki europejskie głównie na poprawę infrastruktury ochrony zdrowia, rozbudowę dróg i poprawę ich jakości oraz szeroko rozumianą oświatę i wychowanie⁵.

Wybrane efekty realizacji projektów europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

Wielkość i kierunki wydatkowania środków pomocowych UE zeterminowały efekty rzeczowe, które są osiągnięte w wyniku realizacji projektów europejskich. Jak wynika ze sprawozdań Instytucji Zarządzających JST poprawiły swój stan posiadania w zakresie podstawowej infrastruktury. W wyniku zrealizowanych inwestycji między innymi powstało:

- ponad 15,5 tys. km dróg,
- około 1193 km linii kolejowych,
- około 34 tys. km sieci kanalizacyjnej,
- ponad 11 tys. km sieci wodociągowej,
- ponad 650 oczyszczalni ścieków,
- ponad 35 tys. km internetu szerokopasmowego,
- 10 zakładów unieszkodliwiania odpadów, 43 kompostowni, 139 składowisk, 12 spalarni, 60 sortowni⁶.

⁵ <http://www.portalsamorzadowy.pl/fundusze-europejskie/podserwis/serwis-programy,26,0.html> [data dostępu: 13.06.2013].

⁶ *Sprawozdanie z realizacji Narodowych...*, op.cit., s. 39.

Drugim rodzajem efektów rzeczowych uzyskanych w ramach zaangażowania środków jest budowa lub remont/modernizacja urzędzeń i instytucji infrastruktury społecznej. Dzięki środkom unijnym zostanie wybudowanych lub przebudowanych łącznie 383 instytucji ochrony zdrowia, a 624 zostanie doposażonych. Ponadto, będzie wybudowanych lub przebudowanych 273 placówek kultury, z których w 190 będzie zapewniony dostęp osobom niepełnosprawnym. Dodatkowo, w ramach wybranych RPO oraz PO IG zostanie przebudowanych 138 obiektów dziedzictwa kulturowego. Część alokacji RPO przeznaczona jest na budowę oraz przebudowę szlaków turystycznych, o łącznej długości ponad 7,2 tys. km. Ze środków RPO oraz PO RPW jest współfinansowana budowa lub oznakowanie/wytyczenie ponad 10,5 tys. km ścieżek rowerowych. Ponadto, zostaną zrewitalizowane miejskie i wiejskie obszary o łącznej powierzchni około 2,5 tys. ha⁷.

Największą część środków samorządy pozyskują z RPO. W ich ramach zdecydowana większość projektów dotyczy modernizacji dróg. W efekcie zakończonych inwestycji wybudowano około 331 km dróg gminnych, około 81 km dróg powiatowych i około 33 km dróg wojewódzkich, a ponadto zmodernizowano około 3 253 km dróg powiatowych, blisko 1 590 km dróg gminnych i około 600 km dróg wojewódzkich. Łączna długość zmodernizowanych dróg wyniesie około 7 968 km, natomiast wybudowanych – około 764 km⁸. Pozostałe rzeczowe efekty realizacji projektów europejskich w ramach RPO przedstawiono w tabeli 1.

Jak można zauważyć z danych zaprezentowanych w tabeli 1, samorządy podejmują głównie inwestycje mające charakter niekomercyjny, a tworzone majątek służy tworzeniu materialnych podstaw świadczenia usług komunalnych, które to usługi nie przynoszą JST dochodów (są świadczone bezpłatnie lub za odpłatnością ustalaną na zasadzie zwrotu kosztów, na przykład dostawa wody, odprowadzanie ścieków). Wiąże się to z koniecznością ponoszenia przez samorządy zwiększonych wydatków na ich utrzymanie.

⁷ Ibidem, s. 44.

⁸ *Raport z postępu wdrażania Regionalnych...*, op. cit., s. 29.

**Tabela 1. Wybrane efekty rzeczowe osiągnięte w ramach RPO
(stan na 31.12.2012)**

Zakres interwencji	Liczba podpisanych umów	Efekty rzeczowe	Efekty rzeczowe do osiągnięcia wynikające z podpisanych umów
Infrastruktura techniczna			
Gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi	172	<ul style="list-style-type: none"> • budowa 16 nowych obiektów – 11 sortowni, 4 kompostowni oraz 1 składowiska odpadów • zrekultywowano 14 składowisk odpadów 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa 30 sortowni, 22 kompostowni i 11 składowisk odpadów • modernizacja: 12 sortowni, 8 składowisk odpadów, 5 spalarni oraz 3 kompostowni
Gospodarka wodna i zaopatrzenie w wodę pitną	160	<ul style="list-style-type: none"> • budowa około 1 108 km sieci wodociągowej • modernizacja około 99 km 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa około 2 142 km sieci wodociągowej • modernizacja około 222 km sieci wodociągowej
Oczyszczanie ścieków	522	<ul style="list-style-type: none"> • budowa około 3 886 km sieci kanalizacyjnej • modernizacja około 12 km sieci kanalizacyjnej • budowa 26 oczyszczalni ścieków i modernizacja 65 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa około 8 611 km sieci kanalizacyjnej • modernizacja około 98 km sieci kanalizacyjnej • budowa 74 oczyszczalni i modernizacja 135 obiektów
Infrastruktura społeczna			
Infrastruktura kulturalna	233	<ul style="list-style-type: none"> • 123 projekty budowy lub modernizacji instytucji kultury (muzea, biblioteki, teatry, centra kultury, opery i inne) 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa 60 obiektów instytucji kultury oraz przebudowa 137 tego typu obiektów
Infrastruktura systemu oświaty	937	<ul style="list-style-type: none"> • 600 projektów dotyczących budowy lub przebudowy szkół oraz wyposażenia w sprzęt dydaktyki oraz aparaturę naukowo-badawczą • do końca 2012 roku wybudowano 225 obiektów szkolnych, i 336 obiektów zmodernizowano 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa 374 oraz przebudowa 574 obiektów, wyposażenie 125 szkół w aparaturę naukowo-badawczą na potrzeby dydaktyki, w tym 65 z nich to szkoły wyższe
Infrastruktura ochrony zdrowia	661	<ul style="list-style-type: none"> • 485 projektów dotyczących zakupu sprzętu specjalistycznego oraz modernizacji lub budowy placówek medycznych • do końca 2012 roku wybudowano 1 ośrodek ochrony zdrowia, przebudowano 151, wyposażono w sprzęt medyczny – 366 placówek 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa 7 instytucji ochrony zdrowia, przebudowa 260 tego typu obiektów, wyposażenie w sprzęt specjalistyczny – 491 tego typu instytucji
Pozostała infrastruktura społeczna	385	<ul style="list-style-type: none"> • 267 projektów dotyczących budowy lub przebudowy obiektów sportowych lub rekreacyjnych • modernizacja 203 obiektów 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa, przebudowa lub wyposażenie 366 obiektów sportowych lub rekreacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raport z postępu wdrażania Regionalnych...*, op.cit.

W ramach pozyskiwanych środków JST podejmują także działania zmierzające do poprawy swojej konkurencyjności, jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, licząc na aktywizację przedsiębiorczości, co może prowadzić do wzrostu ich dochodów. W tym celu samorządy przygotowują 27 terenów pod inwestycje (w województwach: lubelskim, lubuskim, podlaskim, świętokrzyskim oraz warmińsko-mazurskim) o powierzchni około 770 ha. Na przygotowanych terenach zlokalizowano do tej pory 59 inwestycji. W wyniku zawartych umów wsparciem zostaną objętych kolejnych 35 terenów inwestycyjnych o powierzchni około 2 ha. W tym zakresie projekty będą realizowane w województwach: lubelskim, lubuskim, małopolskim, podlaskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim oraz warmińsko-mazurskim⁹.

Podejmowane inwestycje przyczyniają się do poprawy warunków życia mieszkańców oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Dotyczy to zwłaszcza obszarów, które dotychczas charakteryzowały się niskim stopniem lub jakością wyposażenia infrastrukturalnego. Niewątpliwie inwestycje te prowadzą w znacznym stopniu do wyrównania poziomu świadczenia usług komunalnych w podstawowym zakresie na terenie całego kraju. Jednak ocena wykorzystania środków zależy od tego, ile JST pozyskały, jak też i od tego, na co wykorzystywały pozyskane środki. Jest ona również uzależniona o tego, czy realizowane projekty wspierały rozwój lokalny, regionalny i wynikały z przyjętych strategii rozwoju, czy były odpowiedzią na rzeczywiste potrzeby danych społeczności, czy też realizowały ambicje władz samorządowych i wynikały jedynie z chęci pozyskania kolejnych środków, na przykład w kontekście realizacji obietnic przedwyborczych, czy też oceny politycznej za wartość środków UE pozyskanych w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Koszty i zagrożenia wynikające z realizacji projektów europejskich dla jednostek samorządu terytorialnego

Pozyskane środki bezzwrotnej pomocy umożliwiły „skok infrastrukturalny” i nadrobienie przez JST lat zaniedbań w tym zakresie, ale również przyczyniły się do wzrostu kosztów ich funkcjonowania oraz do istotnego wzrostu zadłużenia samorządów. Ocena realizowanych

⁹ Ibidem, s. 22.

projektów powinna mieć zatem charakter zindywidualizowany, ponieważ wśród podjętych projektów europejskich można wyróżnić „dobre” projekty, ale także i „złe”, skutkujące jedynie wydatkowaniem środków oraz wzrostem bieżących wydatków samorządowych bez istotnych efektów dla mieszkańców, czy podmiotów gospodarczych. Kilka przykładów tego typu projektów przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wybrane projekty europejskie

Projekt – wyszczególnienie	Koszt realizacji [zł]	Dofinansowanie [zł]	Efekty/Koszty
Park technologiczny – Elbląg	67 129 331,00	55 588 012,00	67 ha terenów inwestycyjnych; dwa lata po otwarciu funkcjonuje w nim 19 firm, koszt ściągnięcia każdej z nich to ponad 2 mln zł
Stadion piłki nożnej – Lublin	155 000 000,00	67 398 200,00	stadion na 15 tys. osób; średnia liczba kibiców na meczu 150–200 osób
Ekomarina – Węgorzewo	2 556 952,31	1 572 353, 85	port z pięcioma miejscami wraz z infrastrukturą towarzyszącą
Lidzbarski Warmiński	93 500 000,00	64 000 000,00	koszt rocznego podgrzania wody – około 800 tys. zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów *Mapy dotacji UE*, <http://www.mapadotacji.gov.pl> [data dostępu: 05.08.2013].

Często przytaczanym przykładem niewłaściwego wydatkowania środków unijnych są również aquaparki, baseny, stadiony. Także realizacja projektów modernizacji lub budowy obiektów oświatowych w sytuacji pogłębiającego się niżu demograficznego wydają się bezzasadne.

Trudno jest obecnie ocenić, na ile wzrost wydatków bieżących spowodowany jest zrealizowanymi projektami europejskimi. Z przeprowadzonych badań na rzecz Banku Światowego wynika, że 25% miast Unii Metropolii Polskich oraz 14% samorządów wojewódzkich oceniło, że bardzo istotnym czynnikiem wzrostu wydatków bieżących było zwiększenie kosztów eksploatacyjnych w wyniku rozbudowy infrastruktury ze środków UE, a za istotny czynnik tego wzrostu uznało blisko 60% miast oraz nieco ponad 21% samorządów wojewódzkich.

Niewątpliwie na wzrost bieżących kosztów funkcjonowania JST ma wpływ zwiększenie zatrudnienia związanego z przygotowaniem, wdrażaniem i rozliczaniem projektów europejskich. Tylko w ubiegłym roku przybyło ponad 40 tys. urzędników, z czego ponad 24 tys. w administracji samorządowej. Podkreślenia wymaga fakt, iż nawet w JST,

które w marginalnym stopniu sięgają po środki unijne powstają miejsca pracy z tym związane, ponieważ przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej wymaga zaangażowania osób i środków finansowych. Wiąże się to dodatkowo z koniecznością opłacania firm konsultingowych, biur projektowych, co nie przekłada się bezpośrednio na wielkość pozyskanych środków unijnych.

Realizacja wielu projektów jednocześnie, przy braku wzrostu własnych środków na ich realizację powodowała, że JST współfinansowały projekty europejskie ze środków pochodzących ze źródeł zwrotnych (kredytów, pożyczek, obligacji komunalnych). Wielkość zadłużenia, w tym na projekty UE w latach 2005–2012, zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Zadłużenie JST na projekty współfinansowane ze środków UE w latach 2005–2012 [mln zł]

Lata	Przyrost zadłużenia w ujęciu rocznym	Zadłużenie JST narastająco	Przyrost zadłużenia w ujęciu rocznym na projekty UE	Zadłużenie JST na projekty UE narastająco	Udział zadłużenia JST na projekty UE w zadłużeniu JST narastająco [%]
2005		21 181,0		1 159,8	5,5
2006	3 768,1	24 949,1	1 355,5	2 515,3	10,1
2007	930,0	25 876,1	- 140,7	2 374,6	9,2
2008	2 898,6	28 774,7	-319,8	2 054,8	7,1
2009	11 519,6	40 294,3	367,1	2 421,9	6,0
2010	14 799,6	55 093,9	2 529,0	4 950,9	9,0
2011	10 662,6	65 756,5	2 007,0	6 957,9	10,6
2012	2 942,3	68 698,8	1 911,7	8 868,6	12,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów *Ministerstwa Finansów*, <http://www.mf.gov.pl/web/wp/dlug-publiczny/informacje-podstawowe> [data dostępu: 5.08.2013].

W ostatnich latach znaczna część samorządów przeinwestowała, co spowodowało problemy z utrzymaniem dopuszczalnych limitów ich zadłużenia. Wśród nich znajdują się zwłaszcza miasta na prawach powiatu, takie jak: Wrocław, Poznań, Gdańsk, Kraków, czy Toruń. Spośród wymienionych miast Gdańsk, Poznań i Wrocław były gospodarzami Euro 2012 i w związku z tym zainwestowały setki milionów złotych w budowę stadionów oraz inne związane z mistrzostwami przedsięwzięcia (na przykład mające na celu poprawienie systemu komunikacyjnego). W infrastrukturę sportową zainwestował także, na przykład

Kraków, który liczył, że będzie jednym z gospodarzy Euro 2012. Zestawienie najbardziej zadłużonych miast w Polsce zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Zadłużenie najbardziej zagrożonych miast według stanu na 31.12.2011 [%]

Miasto	Wskaźnik zadłużenia	Wskaźnik zadłużenia bez zobowiązań na projekty unijne	Obciążenie dochodów spłatą zadłużenia	Obciążenie dochodów spłatą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne
Poznań	71,8	58,2	9,4	9,4
Kraków	64,0	59,8	14,9	14,6
Gdańsk	64,2	54,2	14,2	14,2
Łódź	58,3	58,3	14,9	14,6
Wrocław	62,6	57,9	11,0	10,9
Toruń	85,3	57,6	8,7	7,8
Biała Podlaska	58,1	58,1	14,6	14,6
Siedlce	64,7	49,1	9,7	9,7
Włocławek	69,5	38,7	7,8	7,8
Żory	61,3	43,6	19,6	15,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Krzeźmiński, *Za inwestycyjne szaleństwo samorządów zapłacą mieszkańcy*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/za-inwestycyjne-szaleństwo-samorządów-zapłaca-mieszkańcy> [data dostępu: 28.08.2013].

Narastające zadłużenie przyczynia się także do wzrostu wydatków samorządów związanych z jego obsługą. Należy zauważyć, iż od momentu uruchomienia środków bezzwrotnej pomocy unijnej dla Polski zadłużenie samorządów wzrosło 3,5-krotnie w wartościach bezwzględnych, co spowodowało wzrost udziału tych kosztów z 1 do 2% w dochodach ogółem. Zestawienie kosztów obsługi długu JST zaprezentowano w tabeli 5.

Spółeczności lokalne są zainteresowane jak najszerszą działalnością inwestycyjną prowadzącą do poprawy warunków życia, ale nie chcą, aby samorzady zadłużały się sięgając po fundusze unijne. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Związku Miast Polskich w maju 2013 roku wynika, że Polacy w zdecydowanej większości oczekują zwiększenia środków finansowych na inwestycje. Takie zdanie reprezentuje 81 % ankietowanych. Gdyby doszło do zmiany przepisów ustawy o do-

chodach jednostek samorządowych, które umożliwiłyby zwiększenie poziomu inwestycji, najchętniej przeznaczyliby oni dodatkowe środki na: ochronę zdrowia (69 %), tworzenie miejsc pracy (57,1 %) oraz infrastrukturę drogową (55,6%)¹⁰.

Tabela 5. Koszty obsługi długu JST i ich związków w latach 2005–2012

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Koszty obsługi długu [mld zł]	1,0	0,8	1,0	1,3	1,4	1,9	2,7	3,5
Udział kosztów w dochodach ogółem [%]	1,0	0,7	0,8	0,9	0,9	1,1	1,6	2,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Sprawa-
zдания z wykonania budżetów JST, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012*
<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>
[data dostępu: 28.08.2013].

Innym problemem, z jakim będą musiały się zmierzyć w przyszłości samorządy, które rozbudowały swoją infrastrukturę, są koszty jej modernizacji i odtworzenia. Będzie to szczególnie dotkliwe w sytuacji, kiedy wybudowana infrastruktura służy niewielkiej liczbie mieszkańców. Już dziś część z samorządów, zwłaszcza gmin, dostrzegając ten problem, ustalając ceny świadczonych usług (dostawy wody, odbioru ścieków) uwzględnia odpisy na fundusz odtworzeniowy, co powoduje, że mieszkańcy są zmuszeni do ponoszenia bardzo wysokich opłat.

Nie można także zapominać, że korzystanie ze środków unijnych związane jest z koniecznością spełnienia szeregu wymogów, między innymi związanych z zachowaniem procedur zamówień publicznych, czy też trwałości projektu. Złamanie tych zasad wiąże się z koniecznością zwrotu udzielonej pomocy wraz z odsetkami lub też nałożeniem kar pieniężnych. Może to stanowić zagrożenie dla finansów samorządów, które w wyniku kontroli zostaną zobowiązane do zwrotu części lub całości dotacji. Dotychczas z tego powodu samorządy oddały, co prawda, nieznaczną kwotę (z perspektywy 2004–2006 było to niespełna 2% dofinansowania), ale dla pojedynczych samorządów może to stanowić istotny problem, kiedy kwota zwrotu sięga, na przykład połowy ich

¹⁰ <http://www.samorzad.pap.pl/depesza/szablon.depesza/dep/124474> [data dostępu: 28.08.2013].

rocznych dochodów budżetowych¹¹. Można się jednak spodziewać, że wartość zwrotów istotnie wzrośnie w związku z wejściem w życie nowych *Wytycznych dotyczących określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w przypadku naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych*. Wytyczne te stanowią „sztywny” taryfikator, zgodnie z którym urzędnicy unijni będą nakładać określoną karę za dane przewinienie. Będzie to bardzo niebezpieczne rozwiązanie, gdyż beneficjent nie będzie miał prawa do obrony¹².

Podsumowanie

Dokonując ogólnej oceny dotychczasowego wykorzystania środków unijnych przez JST należy stwierdzić, iż dzięki tym funduszom zrealizowały szereg inwestycji, na które nie byłoby ich stać w przypadku braku wsparcia. Istotnie poprawiły one stan swego wyposażenia służącego realizacji nałożonych na nie ustawowych zadań. Realizacja części projektów europejskich wynikała z konieczności – samorządy nie miały innego wyjścia, ponieważ musiały realizować niezbędne inwestycje. Najczęściej były to projekty dotyczące budowy oczyszczalni ścieków, czy też rozbudowy sieci kanalizacyjnej. Brak ich realizacji powodowałby konieczność ponoszenia surowych kar finansowych związanych z niewywiązaniem się z zobowiązań wobec Unii Europejskiej. Z drugiej strony, dość duża grupa włodarzy samorządowych wyszła z założenia, że skoro Unia oferuje pomoc, to „głupotą” byłoby jej nie wziąć w jak największej wysokości. Często bez głębszej refleksji na temat przydatności tych inwestycji. Samorządowcami często kierują ambicje polityczne – chęć pozyskania wyborców. Na przykład gmina Kobylanka w 2011 roku, kiedy „tonęła” w długach (głównie przez wielki projekt kanalizacyjny), wybudowała ścieżkę rowerową za 2 mln zł z 50% dofinansowaniem UE. Z kolei Pątnów wznosił w kilku wsiach ze środków unijnych (z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich) „sołectkie centra kultury sportu i rekreacji”, a także gminną elektrownię

11 *Jak karze Unia*, <http://tomaszcukiernik.pl/artykuly/teksty-o-unii-europejskiej/jak-karze-unia> [data dostępu: 25.08.2013].

12 J. Kowalczyk, *Zbrodnia i kara po brukselsku – Komisja Europejska chce boleśnie karać za uchybienia przy przetargach*, <http://finanse-publiczne.pl/artikul.php?view=561> [data dostępu: 28.08.2013].

wiatrową (za 2,5 mln zł). Krośnice z dotacji UE zainwestowały w halę sportową, kolejkę wąskotorową i dokupiły do niej lokomotywę z wagonikami. Bardzo zadłużony Przemków postanowił wybudować halę sportową, której od lat nie może zakończyć, bo nie ma na to środków. Krośnice, choć bardzo zadłużone, chcą zacząć budowę basenu za kilkanaście milionów złotych. Toruń buduje halę widowiskowo-sportową z trybunami na 6,2 tys. widzów, oprócz tego chce jak najszybciej rozpocząć budowę (by nie przepadła unijna dotacja) dużej sali koncertowej za ponad 100 mln zł¹³. Czy te inwestycje można traktować jako „skok infrastrukturalny”, czy raczej przejaw rozrzutności samorządów, za które w przyszłości będą musieli zapłacić mieszkańcy?

Niewątpliwie, realizowane projekty europejskie doprowadziły do zwiększenia zadłużenia samorządów oraz wzrostu bieżących kosztów ich funkcjonowania, a ich niewłaściwa realizacja w przyszłości może spowodować konieczność zwrotu części lub całości dotacji na wybrane projekty. Nie zmienia to faktu, iż oblicze polskich JST zmieniło się na korzyść dzięki środkom europejskim.

Ważne jest, aby ocena dotychczasowego wykorzystania unijnej pomocy posłużyła wypracowaniu mechanizmów, które w przyszłości posłużą skuteczniejszemu i efektywniejszemu wykorzystaniu udostępnionych przez UE środków w latach 2014–2020, zarówno na etapie konstrukcji kierunków interwencji, kryteriów wyboru projektów, ich realizacji i rozliczania. W okresie tym będziemy mieli bowiem do wykorzystania około 72 mld euro na wsparcie inwestycji rozwojowych z puli 960 mld euro przeznaczonych na politykę spójności. Ich niewłaściwe wykorzystanie, czy też niewykorzystanie w ogóle, spowodują utratę szansy zmniejszenia dystansu, jaki dzieli nasze JST od tego typu jednostek w bardziej rozwiniętych krajach europejskich.

13 J. Krzemiński, *Za inwestycyjne szaleństwo samorządów zapłacą mieszkańcy*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/za-inwestycyjne-szalenstwo-samorzadow-zaplaca-mieszkanicy> [data dostępu: 28.08.2013].

Słowa kluczowe: projekt europejski, efektywność inwestycji komunalnej, stopień absorpcji środków, rozwój lokalny i regionalny

Streszczenie

Od momentu udostępnienia Polsce środków w ramach polityki spójności jednostki samorządu terytorialnego wykazywały się dużą aktywnością w ich pozyskiwaniu i stały się największym biorcą bezzwrotnej pomocy unijnej. Fundusze europejskie najczęściej były wykorzystywane do współfinansowania inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną, co istotnie poprawiło ich zasoby materialne, niezbędne do realizacji ustawowych zadań. Niestety, ocena wykorzystania tych środków nie jest jednoznacznie pozytywna, ponieważ można przytoczyć liczne przykłady niewłaściwego ich wdrażania. Samorzady sięgały bowiem po środki bez głębszej analizy przydatności realizowanych projektów europejskich, a tym bardziej ich efektywności. Prowadziło to do wzrostu wydatków bieżących JST, znacznego wzrostu ich zadłużenia, a niewłaściwe wdrażanie (opóźnienia w realizacji, uchybienia w procedurach przetargowych) może prowadzić w przyszłości do konieczności zwrotu części lub całości dofinansowania.

Obecnie najważniejsze wydaje się dokonanie rzetelnej oceny mijającego okresu wdrażania środków europejskich w celu wypracowania dobrych praktyk realizacji projektów europejskich oraz katalogu uchybień, których należałoby unikać w rozpoczynającej się właśnie perspektywie finansowej 2014–2020.

BENEFITS AND COSTS OF IMPLEMENTING EUROPEAN UNION PROJECTS BY LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND

Summary

Ever since Poland was first granted funds for cohesion purposes, local government units have been actively involved in the acquisition of these resources. Therefore, they have become the greatest beneficiary of non-repayable aid. Most often, the funds have been used to co-finance investment in technical and social infrastructure, significantly boosting the material resources necessary for carrying out statutory tasks. Unfortunately, the evaluation of the way EU funds have been used is not unequivocally positive, as numerous examples of their improper implementation can be identified. Local governments have used the funds without any deeper analysis of the usefulness of the implemented European projects and, what is more, their efficiency. This has resulted in an increase in the running expenses of LGUs, a significant rise in their debt levels, while improper imple-

mentation (delays in completion, weaknesses in procurement procedures) may, in the future, lead to the necessity to repay either part of or the entire funding received from the EU.

At present, it seems that the most important task is a reliable evaluation of this financial perspective so as to identify good practices in implementing European projects, and to prepare a list of weaknesses that should be avoided in the 2014–2020 period.