

Bogusława Kukła

Uniwersytet Opolski

ŚRODKI UNIJNE W FINANSOWANIU INFRASTRUKTURY KOMUNALNEJ NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU GLIWICKIEGO

Jednym z czynników wspomagających lub ograniczających rozwój gospodarczy jest stopień rozwoju i jakość infrastruktury komunalnej. Infrastruktura warunkuje rozwój przedsiębiorczości i jest skutecznym magnesem przyciągającym nowych inwestorów. Sprawne układy komunikacyjne gwarantują nie tylko możliwość transportu surowców i towarów, ale także dostęp do wykwalifikowanych zasobów kadrowych. Dobra jakość sieci wodociągowo-kanalizacyjnej pozwala na przestrzeganie norm ekologicznych. Dostępność sieci przesyłowych mediów umożliwia stosowanie nowych technologii. Dodatkowo inwestycje napędzają koniunkturę, dają nowe miejsca pracy, a w następstwie rozwój i wpływy do budżetu.

Potrzebę rozwoju infrastruktury dostrzega Unia Europejska, przeznaczając ogółem ok. 93% środków w ramach funduszy strukturalnych na podnoszenie zdolności konkurencyjnych opóźnionych w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów. Na rozwój infrastruktury przeznaczają się 34,3% tych środków. Celem tworzenia, rozbudowy i unowocześniania infrastruktury komunalnej, oprócz poprawy jakości życia mieszkańców, jest wsparcie procesu powstawania nowych miejsc pracy. Ma temu sprzyjać uruchomienie mechanizmów służących przyspieszeniu wzrostu gospodarczego, połączonego z podnoszeniem konkurencyjności regionów oraz tworzeniem warunków do zmian w strukturze gospodarczej. Jest to szczególnie ważne dla regionów, w których gospodarka do niedawna opierała się na górnictwie, hutnictwie i przemyśle przestarzałych technologii¹.

Unia Europejska charakteryzuje się dużymi różnicami w rozwoju gospodarczym poszczególnych państw i regionów. W następstwie rozszerzenia pojawiają się dalsze

¹ Region województwa śląskiego i tym samym powiat gliwicki borykają się z tego typu problemami, więcej w Informacji Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej dla Rady Ministrów o programach łagodzenia w regionach śląskim i małopolskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego.

rozwarstwienia. Członkowie Wspólnoty podjęli zadanie wspólnego wyrównywania różnic w rozwoju gospodarczym regionów. W tym celu Unia Europejska realizuje politykę spójności społeczno-gospodarczej, tj. ograniczania wewnętrznych dysproporcji rozwojowych. W ramach polityki spójności, zwanej również polityką strukturalną lub regionalną, biedniejsze państwa Unii mogą liczyć na pomoc wspierającą ich rozwój. Głównym celem polityki regionalnej jest zapewnienie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju całej Unii, przede wszystkim zwiększanie stopnia spójności gospodarczej, przestrzennej i społecznej jej krajów i regionów [1]. Głębokie zróżnicowania regionalne są niekorzystne nie tylko dla obszarów relatywnie uboższych, negatywnie oddziałują także na obszary bogate i interesy całej organizacji. Założenia polityki regionalnej określają osiągnięcie na obszarze Unii Europejskiej spójności rozumianej w ujęciu ekonomicznym, społecznym i przestrzennym [2]. Działania mające doprowadzić do osiągnięcia wskazanego celu polegają przede wszystkim na niwelowaniu różnic w poziomie życia ludności, poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych państw i regionów, infrastrukturze regionalnej i na rynku pracy [2].

W ramach reform polityki regionalnej zdefiniowano jej zasadnicze cele:

cel 1 – rozwój i dostosowania strukturalne w regionach słabiej rozwiniętych,

cel 2 – ekonomiczna i socjalna transformacja obszarów o zaburzonej strukturze gospodarki (obszary przemysłowe, rolnicze, miejskie i zależne od rybołówstwa),

cel 3 – modernizacja polityki i systemów edukacji, szkoleń oraz zatrudnienia – cel horyzontalny wspierający finansowo rozwój zasobów ludzkich we wszystkich państwach członkowskich UE².

Początek lat dziewięćdziesiątych to okres, w którym Polska zyskała bezpośrednio pomoc finansową i techniczną ze strony Unii Europejskiej. Nastąpiło wdrożenie programów wspomagających osiągnięcie celów polityki regionalnej; fundusze na te cele nazywa się funduszami przedakcesyjnymi.

Głównymi źródłami wsparcia środowiskowych inwestycji komunalnych w latach 1999-2003 były programy: PHARE, SAPARD oraz ISPA, które przy udziale środków krajowych umożliwiły realizację wielu inwestycji infrastruktury komunalnej.

Program PHARE³ jest instrumentem przedakcesyjnym⁴. Jego celami nadrzędnymi było wzmocnienie administracji publicznej i instytucji oraz dostosowanie ich do efektywnego funkcjonowania wewnątrz Unii Europejskiej, a także zapewnienie spójności prawa krajowego i wspólnotowego oraz ograniczanie okresów przejściowych i dążenie do spójności społeczno-gospodarczej [3].

Środki dostępne w ramach programu podzielono na dwie części, przeznaczone na:

² PHARE (*Poland and Hungary Assistance in Restructuring their Economies*), więcej na: http://www.ueonline.host.sk/sa_c.html.

³ Więcej: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/>.

⁴ Nadal są realizowane projekty z PHARE, nie ma już jednak możliwości programowania nowych przedsięwzięć, kontynuowane są projekty wcześniej rozpoczęte.

- tworzenie instytucji w krajach aspirujących do członkostwa (*Institution Building*) – 30%,
- wspieranie inwestycji (ok. 70%) – PHARE Spójność Społeczno-Gospodarcza (SSG)⁵.

Celem programu było zmniejszanie opóźnień i nierównomiernego rozwoju regionów przez promowanie aktywności gospodarczej, rozwiązywanie problemów społecznych związanych z rynkiem pracy, restrukturyzację oraz rozwój infrastruktury [4]. Wsparcie w ramach PHARE polegało na dotacjach bezzwrotnych. Ich wysokość kształtowała się zależnie od programów oraz określonych przez nie wielkości i rodzaju kosztów kwalifikowanych. W jego ramach samorzady do 2003 r. mogły korzystać z dotacji m.in. na: budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, modernizację oczyszczalni ścieków, na systemy i składowiska odpadów oraz systemy ogrzewania (np. geotermia, systemy odsiarczania spalin).

Fundusz ISPA⁶, będący przedakcesyjnym instrumentem pomocy Unii Europejskiej dla państw kandydujących, miał za zadanie wspieranie krajów kandydujących w zakresie spójności społecznej i gospodarczej poprzez współfinansowanie dużych projektów dostosowujących infrastrukturę w sektorze środowiska i transportu do wymogów unijnych [5].

Inwestycje wspierane przez ISPA wiązały się z wypełnianiem zobowiązań negocjacyjnych oraz przygotowaniem krajów kandydujących do Unii Europejskiej do korzystania z Funduszu Spójności [6].

Wsparcie finansowe funduszu ISPA obejmowało w szczególności wspieranie przedsięwzięć umożliwiających krajom-beneficjentom dostosowanie się do wspólnotowego prawa ochrony środowiska, przedsięwzięcia wchodzące w skład projektów umożliwiających krajom-beneficjentom połączenia transportowej sieci krajowej z transeuropejską oraz wykorzystanie tych sieci⁷. O dofinansowanie z funduszu ISPA mogły ubiegać się samorzady terytorialne, organizacje samorządowe oraz inne podmioty publiczne. Dofinansowanie przysługiwało na projekty z takich sektorów, jak: woda do picia, ścieki, odpady oraz ochrona powietrza.

Jednym z warunków korzystania z dofinansowania w ramach ISPA była skala przedsięwzięcia, projekt musiał być wystarczająco duży, by jego realizacja wywarła widoczny wpływ na ochronę środowiska czy transport. Ustalenia z Komisją Europejską zakładały, że całkowity koszt przedsięwzięcia nie mógł być niższy niż 5 mln euro. Oznaczało to, że do dofinansowania kwalifikowały się przedsięwzięcia o dużym znaczeniu ekologicznym lub transportowym, wyraźnie wpływające na rozwój w tych dziedzinach. Korzystanie ze wsparcia ISPA odbywało się przez dotacje inwestycyjne. Po akcesji Polska przestała być beneficjentem funduszu ISPA, a jego zobowiązania przejął Fundusz Spójności.

⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, http://www.silesiaregion.pl/fund_pa.php?kat=0_08_02&katrodzic=0_08; European Commission.

⁶ ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*).

⁷ MGIP – przewodnik po funduszach strukturalnych [1].

SAPARD⁸ był przeznaczony dla państw Europy Środkowo-Wschodniej kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Jego środki finansowe miały pomóc w stymulowaniu rozwoju obszarów wiejskich przez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi. Jego celem było także ułatwienie procesu integracji sektora rolnego krajów przystępujących przez dostosowanie go do standardów i wymagań sanitarnych, higienicznych oraz jakościowych. Program obejmował inwestycje z zakresu infrastruktury obszarów wiejskich i umożliwienie różnicowania działalności gospodarczej na tych obszarach. SAPARD objął także programy rolno-środowiskowe i zalesianie oraz szkolenia zawodowe rolników. SAPARD umożliwiał samorządom wsi i małym miast tworzenie infrastruktury związanej z ochroną środowiska i służącej poprawie jakości życia na terenach wiejskich. Dofinansowane mogły być przedsięwzięcia dotyczące m.in.: zaopatrzenia w wodę i jej uzdatniania, odprowadzania i oczyszczania ścieków, gospodarki odpadami oraz dróg i zaopatrzenia w energię [7].

Akcesja do Unii Europejskiej zakończyła okres korzystania ze środków funduszy PHARE, ISPA oraz SAPARD, otworzyła jednak nowe możliwości dzięki dostępowi do wsparcia funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności będących najistotniejszymi instrumentami polityki strukturalnej (regionalnej).

Fundusze strukturalne jako instrumenty polityki strukturalnej Unii Europejskiej mają za zadanie wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE. Są kierowane do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie osiągnąć średniego poziomu ekonomicznego UE. Polityka strukturalna i fundusze mają pomóc władzom centralnym i regionalnym słabiej rozwiniętych regionów w rozwiązaniu najważniejszych problemów gospodarczych, społecznych oraz przestrzenno-środowiskowych [8]. W Polsce planem pomocy regionalnej jest *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*. Przygotowanie takiego planu jest warunkiem korzystania z funduszy strukturalnych, konieczne jest przygotowanie instytucjonalne do wdrożenia i kontroli wykorzystania pomocy, wybranie odpowiednich projektów, podpisanie umów o dofinansowanie, monitorowanie i kontrola realizowanych przedsięwzięć oraz refundowanie poniesionych kosztów⁹. Są 4 fundusze strukturalne Unii Europejskiej: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego¹⁰, Europejski Fundusz Społeczny¹¹, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej¹² oraz Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa¹³. Polskie samorzady terytorialne mogą uzyskać wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), którego celem jest ni-

⁸ SAPARD (*Support for Accession Measures for Agriculture and Rural Development*).

⁹ Korzystanie z funduszy strukturalnych jest wysoce sformalizowane – więcej w: [8].

¹⁰ *European Regional Development Fund* – ERDF.

¹¹ *European Social Fund* – ESF.

¹² *European Agriculture Guidance and Guarantee Fund* – EAGGF.

¹³ *Financial Instrument for Fisheries Guidance* – FIGG.

welowanie różnic w poziomie rozwoju między poszczególnymi regionami Unii¹⁴. Zasady wykorzystania środków z EFRR określa *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006* (ZPORR), będący jednym z 7 programów operacyjnych składających się na NPR 2004-2006. Uzupełnienie ZPORR definiuje typy projektów oraz rodzaje beneficjentów i zasady przyznawania pomocy ze środków EFRR. Samorządy mogą zyskać wsparcie głównie w ramach ZPORR, a na większe projekty – w ramach Funduszu Spójności [9]. Celem ZPORR jest zapewnienie wszystkim regionom w Polsce, w powiązaniu z działaniami podejmowanymi w ramach innych programów operacyjnych, udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych gospodarki przez tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów [10].

W ramach ZPORR samorządy mogą aplikować o środki na projekty z zakresu: zaopatrzenia w wodę, poboru wody i oczyszczania ścieków, zapobiegania powodziom, gospodarki odpadami, poprawy jakości powietrza, wykorzystania odnawialnych źródeł energii, budowy lub modernizacji dróg oraz wsparcia zarządzania ochroną środowiska [11].

Dzięki wsparciu ZPORR są realizowane projekty, które ze względu na skalę oddziaływania (wartość poniżej 10 mln euro) nie kwalifikują się do finansowania w ramach Funduszu Spójności. Dzięki temu także małe gminy mogą korzystać ze środków unijnych na inwestycje, w tym dotyczące infrastruktury komunalnej.

Fundusz Spójności (zwany też Funduszem Kohezji)¹⁵ udziela wsparcia krajom członkowskim, których PKB na mieszkańca nie przekracza 90% średniej wartości w krajach UE. Powstał na mocy Traktatu z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej z 1991 r. O jego powstaniu zadecydowało przyjęcie do Unii Europejskiej Irlandii, Grecji, Hiszpanii oraz Portugalii, które jako państwa rozwinięte słabiej niż dotychczasowi członkowie wymagały pomocy kierowanej do krajów i sektorów gospodarki, których wyniki gospodarce odbiegały od „średniej unijnej”. Polska od 2004 r. stała się beneficjentem Funduszu Spójności, tym samym przed samorządami otworzyły się możliwości wsparcia dużych projektów z zakresu wdrażania dyrektyw środowiskowych Unii Europejskiej. Najważniejszym celem *Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006* jest zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od krajów Europy Zachodniej w zakresie standardów jakości środowiska oraz technicznej i instytucjonalnej infrastruktury w tej dziedzinie [12].

Oprócz omówionych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Komisja Europejska dysponuje innymi środkami i ogłasza konkursy, w których mogą startować samorządy. Mogą one ubiegać się o dotacje na realizację projektów inwesty-

¹⁴ W Polsce środki z niego są rozdysponowywane na podstawie *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*.

¹⁵ *Cohesion Fund*.

cyjnych, demonstracyjnych i badawczych¹⁶, projekty te jednak raczej nie są związane z rozwojem infrastruktury komunalnej.

Nowym instrumentem umożliwiającym finansowanie inwestycji i przedsięwzięć związanych z rozbudową infrastruktury komunalnej jest instrument EOG¹⁷/NMF. W 2004 r. Polska podpisała umowy umożliwiające korzystanie z uzupełniających (obok funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej [13]. Pomoc zostanie udzielona w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG/NMF)¹⁸. Do października 2005 r. środki te nie zostały uruchomione.

Dyskusja o potrzebie uelastycznienia polityki subsydiowania rozwoju zacofanych regionów i firm, pobudzania rozwoju za wszelką cenę, m.in. przez przeniesienie działalności gospodarczej na słabsze obszary, potrzebie wzmocnienia niektórych rodzajów interwencji wspólnotowej w kontekście niedawnego rozszerzenia Unii Europejskiej, zwłaszcza polityki spójności, ujawniła bardzo poważne różnice poglądów w tej dziedzinie. Starzy członkowie Unii nie chcą rezygnować ze swych przywilejów na rzecz nowych państw. Ich społeczeństwa zaś obawiają się utraty przywilejów socjalnych i pogorszenia jakości życia. Nie napawa optymizmem także niepowodzenie realizacji założeń zawartych w strategii lizbońskiej¹⁹.

¹⁶ Program LIFE II, dotyczący zachowania bioróżnorodności, ochrony gatunków oraz poszerzenia sieci Natura 2000. W 2004 r. Komisja ogłosiła kolejny konkurs projektów w ramach energetyki komunalnej i transportu miejskiego (SAVE oraz STEER), a w ramach inicjatywy Concerto – konkurs na projekty związane z odnawialnymi źródłami energii oraz wykorzystaniem geotermii. Program URBACT jest ukierunkowany na wymianę doświadczeń przez tworzenie sieci współpracy miast europejskich ustanowiony przez Komisję Europejską w 2003 r. Sieć współpracy, wymiany doświadczeń i *know-how* można też tworzyć (w sposób pośredni) na podstawie programu Town Twinning Komisji Europejskiej oraz programów stypendiów i szkoleń finansowanych zarówno przez Komisję (Leonardo da Vinci), jak i władze krajowe. Instrumentem, w ramach którego można realizować programy współpracy i konkretne inwestycje, jest Interreg III. Celem inicjatywy jest wspieranie współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii.

¹⁷ Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym – Porozumienie o EOG – weszło w życie 1 stycznia 1994 r. Po rozszerzeniu 1 maja 2004 r. obowiązuje ono 25 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz kraje EFTA – Islandię, Liechtenstein i Norwegię. Szwajcaria, która również jest członkiem EFTA, nie należy do EOG.

¹⁸ Ich celem jest realizacja przedsięwzięć prorozwojowych prowadzących do zmniejszania różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie EOG. W ramach obydwu mechanizmów przyznano Polsce 533,51 mln euro do wykorzystania w latach 2004-2009. Programy zostały objęte jednolitymi zasadami i procedurami oraz podlegają jednemu systemowi zarządzania i wdrażania. W Polsce środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG będą pełniły funkcje uzupełniające w stosunku do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE.

¹⁹ Strategia lizbońska była najważniejszym programem gospodarczo-społecznym Unii Europejskiej, przyjętym podczas posiedzenia Rady Europy w Lizbonie 23 i 24 marca 2000 r. Głównym celem strategii lizbońskiej jest stworzenie w Europie do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie.

Potrzeba poprawy warunków życia członków społeczności lokalnych sprawia, że stworzenie warunków sprzyjających intensywnemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu należy nie tylko do rządu czy władz regionalnych, ale także do władz lokalnych. Samorząd gminny odpowiada na najniższym szczeblu za całokształt spraw związanych z bieżącymi i przyszłymi potrzebami społeczności; do jego zadań należy przygotowanie kierunków rozwojowych, tendencji i programów rozwojowych, zapobieganie powstawaniu barier, budowanie systemu współpracy, ustalenie priorytetów rozwoju, wreszcie organizacja całego procesu rozwoju [14]. Gminy są zobowiązane do zapewnienia swym mieszkańcom najbardziej podstawowych usług [15], w tym dostępu do sprawnych urządzeń infrastruktury komunalnej. Samorządy, ze względu na zaniedbania z lat poprzednich, mają obowiązek wdrożenia określonych celów środowiskowych. W ten sposób powinny kreować własny potencjał przez wyraźną poprawę warunków zamieszkiwania, pracy i wypoczynku na własnym terenie. Te zadania oraz pojawiające się nowe technologie, zaostrenie przepisów w zakresie ochrony środowiska, rosnące koszty produkcji, energii i wody stanowią bodziec do rozpoczynania nowych przedsięwzięć, zarówno inwestycyjnych, jak i modernizacyjnych. Wynikiem tych działań są efekty ekologiczne, oszczędności wynikłe ze zmniejszenia ponoszonych strat i kosztów eksploatacji, poprawa estetyki otoczenia oraz szanse na pobudzenie aktywności gospodarczej mieszkańców, uzyskanie nowych terenów inwestycyjnych i w konsekwencji postęp rozwoju gospodarczego. Infrastruktura wybudowana dla mieszkańców w dużej części służy także przedsiębiorcom lokalnym i inwestorom zainteresowanym prowadzeniem działalności na terenie gminy. Infrastruktura komunalna stanowi bowiem element tzw. korzyści aglomeracji (*conurbation effect*). Korzyści aglomeracji wynikają ze wspólnego użytkowania elementów tego systemu i pełniejszego wykorzystania ich zdolności usługowych. Wpływa to na zmniejszenie ponoszonych kosztów, a w wypadku infrastruktury transportowej ułatwia dostęp do rynków zbytu. Aglomeracje są na ogół dobrze wyposażone w infrastrukturę techniczną²⁰, a dzięki determinacji władz lokalnych dobra infrastruktura komunalna pojawia się także w mniejszych gminach. Inwestowanie w urządzenia infrastruktury komunalnej nadal nie jest opłacalne dla prywatnych inwestorów, nie zaczęło także funkcjonować finansowanie infrastruktury w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, więc dbanie o rozwój infrastruktury ciągle pozostaje domeną władz publicznych, z zaangażowaniem środków publicznych.

Podobne problemy mają gminy powiatu gliwickiego leżącego w zachodniej części województwa śląskiego, stosunkowo blisko granicy z Czechami, sąsiadującego z województwem opolskim. W skład powiatu nie wchodzi miasto Gliwice, stanowiące osobny powiat grodzki. Bezpośrednia bliskość największej w Polsce aglomeracji miejsko-przemysłowej²¹ i miasta Gliwice, będących ośrodkami przy-

²⁰ Infrastruktura ta jest jednak ciągle niewystarczająca, często zaniedbana i wymagająca modernizacji lub rozbudowy.

²¹ Aglomeracja górnośląska.

ciągającymi zagraniczny kapitał²², oraz lokalizacja na skrzyżowaniu ważnych szlaków komunikacyjnych o znaczeniu europejskim (autostrad A1 i A4) czynią z ziem powiatu atrakcyjne tereny inwestycyjne²³.

W związku z obecnym stanem finansów publicznych realizacja projektów i inwestycji infrastrukturalnych za pomocą wyłącznie środków własnych lub pochodzących ze źródeł zwrotnych stanowi zbyt duże obciążenie dla budżetu większości gmin, dlatego samorządy czynią znaczne wysiłki w celu skorzystania z unijnych źródeł pomocowych. System wdrażania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej kierowanej do obszarów słabo rozwiniętych przygotowano zgodnie z zasadami i procedurami wspólnotowymi²⁴. Najistotniejszym czynnikiem w procesie planowania i realizacji inwestycji jest ich profesjonalne przygotowanie, co jest zarazem zasadniczym elementem ocenianym przez instytucje finansujące [16]. Programowanie jest podstawą ubiegania się o środki pomocowe, jest ono konieczne także na szczeblu gmin²⁵, bez posiadania odpowiednich planów nie jest możliwe składanie wniosków o dofinansowanie²⁶. Kolejny konieczny element to posiadanie gotowych projektów technicznych wraz z pozwoleniem na budowę; wymaga to nie tylko wysiłku organizacyjnego, lecz także zaangażowania dużych środków finansowych już na etapie przygotowawczym. Wiąże się również z koniecznością posiadania odpowiednio przygotowanych kadr, zdolnych skutecznie absorbować środki pomocowe.

²² W Gliwicach działa specjalna strefa ekonomiczna, władze lokalne tworzą zachęty dla inwestorów np. przez budowę nowoczesnej infrastruktury komunalnej, Politechnika Śląska zaś stanowi prężny ośrodek akademicki dostarczający dobrze wykwalifikowanej kadry technicznej. W efekcie Gliwice są miastem przyciągającym inwestorów zarówno polskich, jak i zagranicznych, co daje korzyści także gminom ościennym.

²³ Powiat zajmuje obszar 663 km², w jego skład wchodzi 8 gmin, w tym 2 o charakterze miejskim, 2 miejsko-wiejskie i 6 wiejskich. Powiat jest dość gęsto zaludniony a jego charakter jest zróżnicowany – od przemysłowego przez turystyczny do rolniczego. Gminy dysponują dużą powierzchnią terenów inwestycyjnych, z których część jest uzbrojona lub ich uzbrajanie trwa (informacja własna na podstawie ogólnodostępnych materiałów opracowanych przez gminy).

²⁴ Zostały one określone w Rozporządzeniu Rady z 21 czerwca 1999 r. nr 1260/1999 z późn. zm. wprowadzającym ogólne przepisy odnośnie do funduszy strukturalnych oraz w rozporządzeniach odnoszących się do poszczególnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Istnieją akty prawne regulujące funkcjonowanie elementów systemu polityki spójności w Polsce. Zawierają one regulacje dotyczące funkcjonowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Są to m.in.: Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju (DzU 2004 nr 116, poz. 1206), Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU 2000 nr 48, poz. 550 z późn. zm.), Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003 nr 203, poz. 1966), ustawa Prawo zamówień publicznych (DzU 2004 nr 19, poz. 177) i ustawy dotyczące finansów publicznych oraz funkcjonowania samorządów.

²⁵ Aktualnie wymagane plany związane z wykorzystaniem funduszy unijnych to: plan rozwoju lokalnego, lokalny plan rewitalizacji oraz wieloletni plan inwestycyjny.

²⁶ Wnioski takie są odrzucane na etapie oceny formalnej wniosku dokonywanej w urzędzie marszałkowskim.

Gminy powiatu gliwickiego wykorzystywały środki przedakcesyjne na budowę infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i drogowej. Przygotowane przedsięwzięcia zależały od potrzeb danej gminy oraz jej możliwości finansowych, podobne przesłanki kierują także aplikowaniem o fundusze dostępne po akcesji do UE.

Tabela 1. Wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych na budowę infrastruktury komunalnej przez gminy powiatu gliwickiego

Fundusz	Całkowity koszt zadania (w zł)	Kwota dofinansowania (w zł)	Gminy uczestniczące
SAPARD	1 700 00	600 000	Toszek
	380 000	160 000	Gierałtowiec
	4 149 890	1 228 367	Pilchowice
	213 362	99 661	Sońnicowice
	333 077	166 538	Sońnicowice
Razem:	6 776 329	2 254 566	
PHARE	622 300	244 046	Sońnicowice
	778 852	406 790	Knurów
Razem:	1 401 152	650 836	
ISPA	-	-	
Razem:	-	-	
ISPA Gliwice*	66 300 000 euro	35 189 350 euro	

* Gliwice zostały dołączone do zestawienia ze względu na oddziaływanie projektu na sąsiednie gminy w związku ze wspólną realizacją gospodarki wodno-ściekowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów uzyskanych z urzędów miast i gmin powiatu gliwickiego oraz Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Gliwicach.

Środki dostępne po akcesji są lub będą wykorzystywane przez gminy powiatu gliwickiego głównie na budowę infrastruktury kanalizacyjnej, wodociągowej, budowę dróg.

Analiza przedstawionych danych wskazuje, że tylko jedna gmina powiatu nie korzystała przy budowie infrastruktury komunalnej ani ze środków przedakcesyjnych, ani z dostępnych obecnie funduszy. Nie deklaruje też prac nad przygotowaniem projektów. Pozostałe gminy korzystały przynajmniej z jednego rodzaju dofinansowania i w większości przygotowują projekty²⁷.

Środki unijne dla gmin należy uznać za bardzo atrakcyjne źródło dofinansowania, z analizy ich wykorzystania wynika jednak, że nie wszystkie samorządy z nich korzystają. Przyczyny takiego stanu mogą być różne, np. niemożność zapewnienia finansowego wkładu własnego czy typowe trudności organizacyjne skutkujące popełnianiem błędów formalnych w składanych wnioskach. Część gmin jest zaangażowana w realizację innych projektów nie dotyczących infrastruktury komunalnej. W aplikowaniu o środki unijne panuje duża konkurencja, składane wnioski opiewają w sumie na kwoty

²⁷ Nie wszystkie gminy potwierdzają to oficjalnie.

Tabela 2. Zaprogramowane środki na budowę infrastruktury komunalnej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz projekty „w przygotowaniu”:

Źródło finansowania	Całkowity koszt zadania (w zł)	Kwota dofinansowania (w zł)	Gminy uczestniczące
Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności	9 188 144	6 641 719	Pyskowice
	2 100 000	1 457 610	Pilchowice
	5 827 354	4 288 165	Sośnicowice
	82 549	54 129	Wielowieś
	Razem:	17 198 047	12 441 623
Projekty deklarowane przez gminy „w przygotowaniu”:	700 000 euro		Knurów
	3 000 000		Pyskowice
	10 000 000		Pyskowice
	400 000		Pyskowice

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów uzyskanych z urzędów miast i gmin powiatu gliwickiego.

wielokrotnie wyższe niż środki do rozdysponowania, to również powoduje, iż nie wszystkie projekty mogą uzyskać dofinansowanie. Na omawianym przykładzie widać, że środki funduszy unijnych mogły i mogą być z powodzeniem wykorzystywane do finansowania nowej lub modernizacji istniejącej gminnej infrastruktury komunalnej.

Literatura

1. Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
2. Biuletyn MGiP dotyczący funduszy strukturalnych i pomocy regionalnej: <http://www.eog.gov.pl/>.
3. Centrum Informacji o Środowisku, Departament Integracji Europejskiej Ministerstwa Ochrony Środowiska 2004.
4. Centrum Informacji o Środowisku – fundusze przedakcesyjne; European Commission – Financial Assistance on Enlargement; <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phase>.
5. *Community Support Framework 2004-2006*, Brussels–Warsaw, December 2003.
6. Informacje dla zainteresowanych uczestnictwem w programie SAPARD, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2003.
7. MGiP – przewodnik po funduszach strukturalnych; <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/ISPA>, *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*.
8. MGiP – przewodnik po funduszach strukturalnych; <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/PHARE>.
9. *Ogólny podręcznik wdrażania funduszy strukturalnych*, MGiP, Warszawa 2004.
10. *Poradnik prawny dla gmin*, publikacja UKiE; <http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd6-2004/index.htm>.
11. *Przewodnik po funduszach strukturalnych*, MGiP, Delpol, Warszawa 2004.
12. *Przewodnik po funduszach strukturalnych*, MGIP oraz reprezentacja KE w Polsce, Warszawa 2004.
13. *Strategie wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006*, Warszawa 2004.
14. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity DzU 2000 nr 142, poz. 1591).

15. *Uzupełnienie ZPORR, MGiP, Warszawa 2004.*
16. *Wymagania Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska – praktyczne informacje dla samorządów, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Warszawa 2004.*
17. *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006, MGiP, Warszawa 2004.*

EUROPEAN UNION RESOURCES IN FINANCING OF COMMUNAL INFRASTRUCTURE ON THE EXAMPLE OF COMMUNES FROM GLIWICE DISTRICT

Summary

In the framework of the policies of cohesion, the European Union supports poorer member countries. These countries may get help which supports their development. The main purpose of regional policy is comprehensive affirmation of harmonious development of the whole union, first of all, escalation of degree of economic, spatial and social cohesion of their countries and regions, as well as cutting the limitation of internal differences in the development. From early 90's also Poland gains access to EU's direct financial and technical support. In that time programs, so-called pre-accession funds, which support aims of regional politics, were implemented. The main source of the support of environmental communal investments in the years 1999-2003 were the following programs: PHARE, SAPARD and ISPA, which in participation of domestic funds enable the realization of many investments of communal infrastructure. The accession to the European Union cuts Poland from the access to Structural Funds and Cohesion Funds – which are most important tools of structural (regional) politics. Support will be also given in the framework of the EEA Financial Mechanism and the Norwegian Financial Mechanism. At this moment these funds are waiting for startup. The aim of this article is to show the European Union resources which are accessible for financing of communal infrastructure in the pre-accessing period of time and after the accession of Poland to the European Union. Exemplification is related to the communes from the Gliwice district.