

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Uniwersytet Szczeciński

ROLA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W POZYSKIWANIU I WYKORZYSTYWANIU ŚRODKÓW Z UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Samorząd terytorialny postrzegany jest nie tylko jako wyraz zmian strukturalno-organizacyjnych w systemie zaspokajania potrzeb społecznych, ale także jako pewna wartość dla społeczności lokalnej [4, s. 101]. Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce jest uznawane za jedno z najważniejszych osiągnięć w procesie budowy demokratycznego państwa, gdyż budowa regionalnych i lokalnych jego struktur pozwoliła na wyzwolenie różnych form społecznej aktywności. Powołanie do życia instytucji lokalnych różnych szczebli wynikało po części z doświadczeń krajów demokratycznych, w których funkcjonują one od dawna. W kontekście polskich dążeń integracyjnych obszarem tych doświadczeń były kraje UE [5, s. 33]. Administracja na szczeblach centralnym i lokalnym wykonywana jest przez wiele podmiotów administracyjnych. Do ich głównych zadań należy administrowanie i koordynowanie nałożonych przez ustawy bądź zawartych na bazie porozumień zadań. Rozpatrując katalog obowiązków z punktu widzenia wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, widać, że przed administracją rządową i samorządową jawi się powinność koordynowania i wspierania pozyskiwania pomocy z programów Unii Europejskiej. Przede wszystkim jej głównym zadaniem powinno być prowadzenie akcji informacyjnej o rodzajach pomocy, możliwościach, sposobach i terminach składania wniosków czy wytycznych dotyczących poszczególnych programów. Również w gestii administracji rządowej, przede wszystkim zaś samorządowej, jest przygotowywanie szkoleń w wymienionym zakresie. Dotyczy to możliwości zarówno pozyskiwania środków, jak i przygotowania studiów wykonalności.

W szczególności należy zaznaczyć, że planowanie, kształtowanie i realizacja zadań administracji są uwarunkowane posiadanymi zasobami finansowymi, potrzebnymi do wypełniania określonych prawem zadań i funkcji. Ta zależność stanowi motywację, żeby w warunkach posiadania niewystarczających zasobów, zarówno własnych, jak też pochodzących z budżetu centralnego, w aktywny sposób pozyskiwać środki z budżetu Wspólnoty. Wobec tego bardzo istotną kwestią jest informowanie nie tylko władz lokalnych, ale i podmiotów sektora prywatnego o możliwościach skorzystania z różnorodnych programów. Jest to priorytetowe zadanie ze względu na to, że uzyskanie informacji decyduje o podjęciu dalszych działań. Bez właściwego przepływu informacji nie można bowiem rozpocząć żadnych działań.

Postępujący wciąż proces decentralizacji kompetencji i odpowiedzialności za realizowanie zadań zarówno bieżących, jak i umożliwiających rozwój lokalny i regionalny sprawia, że samorządy lokalne przejmują coraz większy zakres zadań publicznych, które do niedawna były przypisane państwu. Sytuacja taka, a także obecny poziom rozwoju kraju i możliwości budżetowych państwa, powoduje, że występuje luka pomiędzy potrzebami finansowymi a możliwościami ich uzyskania. Te uwarunkowania sprzyjają aktywności podmiotów zarówno publicznych, jak i prywatnych – a nawet wymuszają ją – do pozyskiwania środków z dostępnych programów Unii Europejskiej. Należy nadmienić, że głównym celem funkcjonowania Unii Europejskiej jest niwelowanie różnic w rozwoju poszczególnych regionów. Uwydatnia się tutaj zbieżność polityki Wspólnoty Europejskiej z działaniami podejmowanymi na szczeblach centralnym i samorządowym w Polsce.

W związku z tym władze rządowe, samorządowe oraz podmioty prywatne powinny szukać innych rozwiązań pozyskiwania środków finansowych, m.in. poprzez organizację środków pomocowych, a także przez wspólne z sektorem prywatnym inwestycje gospodarcze i infrastrukturalne. Jednakże największe znaczenie powinny mieć działania umożliwiające pozyskiwanie środków z dostępnych programów z Unii Europejskiej.

2. Rodzaje pomocy możliwej do uzyskania przez administrację samorządową i rządową

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej umożliwia pozyskiwanie, przez podmioty sektorów publicznego oraz prywatnego, środków z różnorodnych programów unijnych. Jest to o tyle istotne, że zbyt niskie są nakłady finansowe na prowadzenie działań prorozwojowych. Sytuację taką obserwuje się w funkcjonowaniu zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i podmiotów nastawionych na generowanie zysków.

Niwelowanie różnic w rozwoju lokalnym może się odbywać za pomocą instrumentów polityki regionalnej, wśród których należy wymienić: fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Inicjatywy Wspólnoty. W szczególności podmioty

aplikujące o fundusze z Unii Europejskiej mogą pozyskiwać środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa.

W artykule zaprezentowano rodzaje działań, które są skierowane do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i za których realizację są one odpowiedzialne. Władze publiczne powinny dążyć również do tego, aby w wymienionych programach liczba składanych wniosków wykazywała tendencję rosnącą.

Istotna oraz znacząca rola administracji rządowej i samorządowej w pozyskiwaniu środków z zaprezentowanych programów powinna polegać przede wszystkim na właściwym przepływie informacji pomiędzy instytucjami oferującymi środki finansowe a podmiotami, które chcą i mogą je wykorzystać. Bez właściwego obiegu informacji nie będzie bowiem możliwe złożenie odpowiednich dokumentów i ubieganie się o dofinansowanie zamierzonego przedsięwzięcia. Szybki i dobry przepływ informacji stanowi podstawową determinantę wykorzystania dostępnych środków pomocowych. Również aspekt informacyjny ma znaczenie w przypadku, gdy środki z jednego programu zostaną w pełni wykorzystane i gdy istnieje możliwość złożenia wniosku do działania o zbliżonym charakterze. Rolą władz publicznych jest w tym względzie wskazanie na zbieżny program oraz wymagane dokumenty (jeśli z instrukcji wynikają inne, niż przygotowane przez beneficjenta, do wcześniej wybranego programu).

Drugim obszarem, w którym również przejawia się istotna rola władz publicznych, powinno być prowadzenie szkoleń i porad w zakresie wypełniania wniosków aplikacyjnych i sporządzania studiów wykonalności. W praktyce studia wykonalności, w szczególności jeśli chodzi o projekty z tzw. infrastruktury twardej¹, ze względu na trudność i czasochłonność ich wykonania, są zlecane firmom consultingowym.

Niezmierzalnym czynnikiem jest także aspekt finansowy. W tym obszarze aktywność władz państwowych i samorządowych powinna polegać na pomocy w uzyskaniu niezbędnego wkładu własnego, który jest czynnikiem obligatoryjnym i koniecznym, ażeby uzyskać współfinansowanie z określonego programu. Również należy zwrócić uwagę na to, że każdy podmiot, który z korzystnym dla niego rezultatem złożył wniosek aplikacyjny, musi posiadać środki na sfinansowanie wybranego zadania. Zasadą bowiem jest to, że Unia Europejska refinansuje środki po ich uprzednim wydatkowaniu. W takiej sytuacji część jednostek samorządu terytorialnego czy nawet podmiotów z sektora komercyjnego nie ma możliwości spełnienia tego wymogu. Aktywna działalność władz publicznych powinna polegać na stworzeniu różnego rodzaju funduszy poręczeń i gwarancji, które umożliwiłyby beneficjentom uzyskanie potrzebnego wkładu własnego.

¹ W szczególności chodzi tu o inwestycje drogowe, kanalizacyjne, budowę oczyszczalni ścieków itd. (infrastruktura techniczna).

Tabela 1. Rodzaje programów skierowanych do administracji centralnej i samorządowej

Administracja 1	Wyszczególnienie 2	Program 3	Rodzaj pomocy 4	
Administracja samorządowa	Gmina	SPO Rolnictwo		
		SPO – RZL	– odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego – perspektywy dla młodzieży – przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu i zwalczanie go – integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych – promocja aktywnej polityki społecznej przez wsparcie grup ryzyka – integracja i reintegracja zawodowa kobiet	
		ZPORA	– rozwój transportu publicznego w aglomeracjach – zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i wojskowe – wyrównanie szans edukacyjnych przez programy stypendialne – obszary wiejskie – obszary podlegające restrukturyzacji, – modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego – infrastruktura ochrony środowiska – regionalna infrastruktura społeczna – rozwój turystyki i kultury – infrastruktura społeczeństwa informacyjnego – rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie – reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa – reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi – promocja przedsiębiorczości – lokalna infrastruktura społeczna	
		Powiat		
		SPO Rolnictwo	– scalanie gruntów	
		SPO Transport	– usprawnienie przejazdów drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu	
		SPO – RZL	– perspektywy dla młodzieży – przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu i zwalczanie go – integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych – promocja aktywnej polityki społecznej przez wsparcie grup ryzyka – integracja i reintegracja zawodowa kobiet	

Administracja samorządowa		ZPORR	- modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego - infrastruktura ochrony środowiska - regionalna infrastruktura społeczna - rozwój turystyki i kultury - infrastruktura społeczeństwa informacyjnego - rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie - reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa - reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi - promocja przedsiębiorczości - lokalna infrastruktura społeczna
	Woj. samorządowe	SPO Rolnictwo	- gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi
		SPO – Ryby	- ochrona i rozwój zasobów wodnych
		SPO – RZL	- perspektywy dla młodzieży - przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu i zwalczanie go - integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych - promocja aktywnej polityki społecznej przez wsparcie grup ryzyka - integracja i reintegracja zawodowa kobiet
		ZPORR	- modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego - infrastruktura ochrony środowiska - regionalna infrastruktura społeczna - rozwój turystyki i kultury - infrastruktura społeczeństwa informacyjnego - rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie - reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa - reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi - promocja przedsiębiorczości - lokalna infrastruktura społeczna

1	2	3	4
Administracja rządowa	Pozostałe jednostki	SPO - WKP	- wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw - wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką - rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych <i>on-line</i>
		SPO – RZL	- rozwój kadr nowoczesnej gospodarki, - perspektywy dla młodzieży - przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu i zwalczanie go - promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka - integracja i reintegracja zawodowa kobiet - zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie - podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy (dotyczy tylko szkół wyższych) - rozwój kadr nowoczesnej gospodarki
		ZPORA	- regionalna infrastruktura społeczna (szkolnictwo wyższe) - infrastruktura społeczeństwa informacyjnego (szkolnictwo wyższe) - rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie (dotyczy tylko szkół wyższych) - wyrównanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne (szkoły ponadgimnazjalne) - reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa (dotyczy tylko szkół wyższych) - reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi - promocja przedsiębiorczości - regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy - zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojaskowe (publiczne szkoły wyższe) - lokalna infrastruktura społeczna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [6-8].

3. Podsumowanie

Struktura i zasady funkcjonowania administracji zostały ukształtowane w poprzednim okresie, kiedy to służyły innemu państwu, innej filozofii prawa, innym celom politycznym [2, s. 125]. W dobie akcesji z Unią Europejską, która jest wspólnotą stawiającą swym członkom określone wymagania i oczekującą spełnienia wielu kryteriów ekonomicznych, prawnych, politycznych i społecznych, mentalność oraz zakres działania administracji muszą ulegać zmianom. Zdeterminowane one będą również koniecznością podejmowania działań prorozwojowych, co implikuje poszukiwanie środków na ich finansowanie.

Działania administracji rządowej i samorządowej w zakresie uzyskiwania i wykorzystywania środków z Unii Europejskiej należy ocenić pozytywnie. W każdym województwie działają centra informacyjne, które na bieżąco informują o programach i możliwościach uzyskania z nich pomocy. Bardzo wysoko należy też ocenić funkcjonowanie stron internetowych, na których oprócz bieżących informacji można pobrać gotowe wnioski do wypełnienia, instrukcje dotyczące ich sporządzania czy uzyskać odpowiedzi na nurtujące pytania i wyjaśnić nieścisłości. Dodatkowym atutem jest to, że wniosek, który przeszedł wstępną weryfikację, a znaleziono w nim małe nieprawidłowości, można poprawić i ponownie złożyć w tej samej rundzie aplikacyjnej. Jest to niezmiernie ważny czynnik, który w znacznej mierze ułatwia pozyskanie środków z Unii Europejskiej oraz tworzy pozytywny wizerunek administracji.

Równie korzystnie należy odnieść się do procedury oceny złożonych projektów. Proces naboru wniosków odbywa się na poziomie instytucji wdrażających w regionie (urzędów marszałkowskich, wojewódzkich urzędów pracy, instytucji wdrażających). Ocena wniosków odbywa się w dwóch aspektach. Po pierwsze, każdy wniosek musi przejść ocenę formalną, której dokonuje właściwa komórka w instytucji wdrażającej. Wnioski, które zostały pozytywnie zaopiniowane, przechodzą do drugiego etapu, polegającego na merytorycznej ocenie wniosku. Dokonują tego panel ekspertów oraz Komisja Oceny Projektów. Każdy wniosek wymaga również opinii wydanej przez regionalny komitet sterujący. Następnym etapem jest podjęcie decyzji o zatwierdzeniu konkretnego projektu, którą podejmuje zarząd województwa oraz instytucja wdrażająca, po czym beneficjent, którego wniosek został zatwierdzony, podpisuje umowę o dofinansowanie z wojewodą lub z instytucją wdrażającą. Opisywana przejrzysta procedura sprzyja obiektywizacji oceny składanych wniosków.

Literatura

- [1] Bociąg B., Cywińska B., Dziekański A., Grzegorzewska A., Kamiński D., *Regiony i samorządy w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Fundacja Prawo Europejskie, Warszawa 2004.
- [2] Graczkowski J., *Uwagi o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego*, [w:] *Pozycja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne*, red. M. Stefański, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2004.
- [3] Hauser J., *Administracja publiczna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- [4] Pająk K., *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Poznań 2001.
- [5] *Samorząd – rozwój – integracja*, red. M. Barański, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- [6] www.fundusze-strukturalne.gov.pl.
- [7] www.fundusze-strukturalne.gov.pl.
- [8] www.zporr.gov.pl.

ROLE OF GOVERNMENTAL AND SELF-GOVERNMENTAL ADMINISTRATION IN APPLYING AND SPENDING FOR EUROPEAN UNION FUNDS

Summary

The article presents the different kinds of European Union (EU) funds and programs regarding every governmental and self-governmental administration tiers. The role of municipalities, poviats, voivodships and governmental administration in process of applying for EU funds has also been presented. This role is meant to prepare comprehensive information in the area of possibilities, manners, and EU funds application period, and also preparation of trainings connected with filling out the applications forms and preparation of feasibility studies.