

ALICJA SZCZEPANIAK  
*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski  
w Olsztynie*

## **PRZYGOTOWANIE WYBRANYCH GMIN WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO DO POZYSKIWANIA I ABSORPCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH**

### **1. Wstęp**

Fundusze przedakcesyjne Phare i SAPARD pełnią nie tylko funkcję bezpośrednio im przypisaną, tj. dofinansowania przedsięwzięć ze środków Unii Europejskiej, ale traktuje się je jako „przedszkole”, w którym beneficjenci powinni nauczyć się poruszania po niełatwym gruncie unijnym, a zarządzający dokonać usprawnień organizacyjnych. W ostatnim okresie ich realizacji widać już jak wiele problemów należy rozwiązać, aby gminy (zwłaszcza wiejskie) efektywnie skorzystały z funduszy strukturalnych.

W niniejszym artykule przedstawiono wyniki badań ankietowych dotyczących pozyskiwania i wykorzystania funduszy przedakcesyjnych w latach 2000-2003 przez 10 losowo wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego (8,6% ich ogółu): Budry, Dźwierzuty, Jeziorany, Kiwity, Lubomino, Markusy, Piecki, Sępole, Stawiguda i Zalewo. Na tej podstawie dokonano oceny stanu przygotowań tych gmin do pozyskiwania funduszy strukturalnych już po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

### **2. Obszary potencjalnych zagrożeń w wykorzystaniu funduszy strukturalnych**

Wielu specjalistów i obserwatorów przygotowań do korzystania z funduszy strukturalnych zastanawia się nad zdolnościami Polski do absorpcji programów unijnych. Jak wynika z ich wypowiedzi w dużej mierze zależy ona od sprawności systemu programowania i wdrażania zarówno w wymiarze strukturalnym (kła-rowność celów polityki strukturalnej, jakość układu instytucjonalnego dla prowadzenia polityki strukturalnej, skuteczność instrumentów tej polityki, efektywność

przedsięwzięć), jak i administracyjnym (wiedza i umiejętności kadr, przejrzystość procedur, dostępność środków krajowych na współfinansowanie, skuteczność kontroli i monitoringu) [Informacja 2002].

W Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006 określono, że jednym z zagrożeń jego realizacji jest niebezpieczeństwo niepełnego wykorzystania szans jakie daje akces Polski do Unii Europejskiej. Może to nastąpić z powodu [Narodowy 2003]:

- zbyt powolnego osiągania przez Polskę pełnej efektywności administracyjnego systemu programowania, zarządzania, monitorowania, oceny efektywności wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- opóźnień w przygotowaniu i wdrożeniu systemu sprawnego zwrotu poniesionych wydatków ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- przedkładania doraźnych celów i rozwiązań dotyczących polityki społeczno-gospodarczej nad promowanie działań długookresowych, przynoszących efekt w późniejszym okresie, ale niezbędnych w kontekście pożądanых zmian strukturalnych;
- braku efektywnego systemu *montażu* finansowego środków europejskich i polskich;
- niewykorzystania możliwości, jakie dają środki UE dla poprawienia jakości gospodarowania środkami publicznymi w Polsce;
- opóźnień w przygotowaniu do realizacji dostatecznej liczby projektów inwestycyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych tak, aby środki te mogły zostać uruchomione zgodnie z zakładanym harmonogramem;
- braku efektywnego systemu pożyczkowo-kredytowego dla niektórych kategorii beneficjentów ponoszących koszty prefinansowania wydatków ujętych w NPR i programach operacyjnych.

Istotną przeszkodę w przyszłym pozyskiwaniu funduszy strukturalnych stanowi również polityka państwa, polegająca na nieprzejrzystym systemie wspierania poszczególnych województw za pomocą subwencji i dotacji oraz inwestycji centralnych realizowanych i finansowanych poprzez poszczególne resorty. Nieefektywny system redystrybucji i alokacji środków publicznych nie pozwala władzom samorządowym na korzystanie z dobrych wzorów i uczenie się efektywnego planowania i finansowania polityki regionalnej [Szlachta 2002].

Z podsumowań dotyczących projektów Phare wynika, że dla wielu gmin trudne i ryzykowne jest odjęcie decyzji związanej z przyszłym projektem. Na terenie Polski Wschodniej największy problem podczas projektowania programów regionalnych stanowiło przygotowanie projektów gminnych. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że gminy Polski wschodniej należą do najbiedniej-

szych w kraju i nie mają „w szufladzie” gotowych projektów inwestycyjnych. Wiele gmin programuje swoje wydatki z dnia na dzień, starając się przede wszystkim o zaspokojenie najpilniejszych potrzeb mieszkańców [Guz-Vetter 2001].

Jednakże głównym problemem dla samorządu terytorialnego w Polsce jest pozyskanie środków na dofinansowanie wspólnotowych projektów. Jest to szczególnie utrudnione w warunkach niedostatecznego poziomu decentralizacji finansów publicznych. W budżetach województw nadal nie ma wystarczających środków na współfinansowanie dużych projektów i efektywne prowadzenie polityki rozwoju regionalnego, przy wykorzystaniu funduszy przedakcesyjnych [Żelazo 2002].

### 3. Ubieganie się o dofinansowanie ze środków europejskich

Z przeprowadzonych badań wynika, że 4 na 10 losowo wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego, tj. gminy: Budry, Dźwierzuty, Kiwity i Markusy, w ogóle nie wnioskowały o współfinansowanie projektów z tych środków. Jako główne przyczyny nie ubiegania się o fundusze przedakcesyjne wskazano:

- brak wystarczających środków na pokrycie udziału własnego (Budry, Dźwierzuty i Markusy) lub kwot niezbędnych do zaangażowania na wstępnym etapie realizacji projektu (Budry, Kiwity i Markusy),
- złożoność procedur ubiegania się o środki (Budry i Kiwity),
- brak partnera zagranicznego (Dźwierzuty).

Te 4 gminy mają najniższe dochody spośród gmin ankietowanych (rys. 1) co potwierdza brak możliwości współfinansowania projektów ze środków własnych. Dochody gminy Dźwierzuty były co prawda 2-3 krotnie wyższe od pozostałych gmin, jednak udział zadłużenia w dochodach tej gminy był dosyć wysoki i wyniósł 22,5% w 2000 r., 42,6% w 2001 r. i 40,6% w 2002 r. Dla gminy Markusy wskaźnik ten wynosił odpowiednio 16, 12 i 16%, natomiast w pozostałych 2 gminach był on bardzo niski i wynosił:

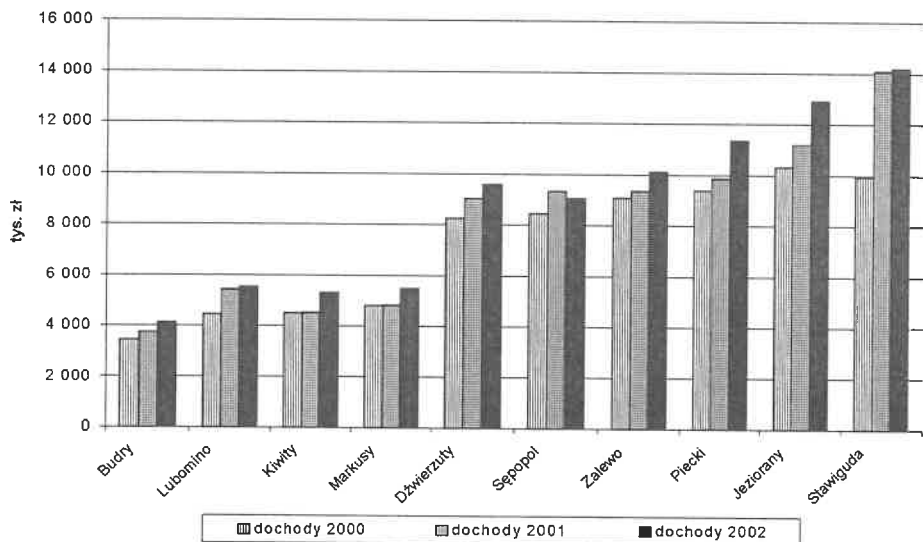
- w gminie Budry – w 2000 r. - 2,6%, a w latach kolejnych nie odnotowano zadłużenia,
- w gminie Kiwity - w latach 2000-2001 – 0%, a w 2002 r. - 6,72%.

Można zatem przypuszczać, że dwie ostatnie gminy prowadzą bardzo ostrożną politykę, ponieważ z formalnego punktu widzenia nic nie stoi na przeszkodzie przed skorzystaniem z zewnętrznych komercyjnych źródeł finansowania (pożyczki, kredyty). Pożyczanie pieniędzy może zwiększyć zdolność samorządów do starania się o takie środki. Może się niejednokrotnie okazać, że korzyści płynące z wykorzystania dofinansowania zewnętrznego, w postaci rozwoju gospodarczego regionu, nowych miejsc pracy i wpływów z podatków, wielokrotnie przekro-

czą koszt obsługi zadłużenia. W przypadku tych gmin należałoby przeprowadzić rachunek ekonomiczny uwzględniający te aspekty.

Rysunek 1

### Dochody 10 ankietowanych gmin w latach 2000-2002



Złożone przez 6 pozostałych gmin 27 wnioski (19 z programów Phare i 8 z SAPARD) dotyczyły:

- inwestycji wodociagowych, kanalizacyjnych lub oczyszczalni – 19 wniosków (70%);
- kultury i edukacji – 6 wniosków (22%);
- remontu lub modernizacji dróg – 2 wnioski (8%).

Gminy te złożyły od 2 do 10 wniosków. Oznacza to, że gmina, która raz podjęła wysiłek związany z ubieganiem się o pomoc z UE czyniła to wielokrotnie. Łączna wartość projektów wynikająca ze złożonych aplikacji wyniosła 7 924 tys. EUR. Wnioski dotyczyły przedsięwzięć o wartości od 13,5 do 945,6 tys. EUR. Poszczególne gminy ubiegały się o dofinansowanie do projektów o niebagatelnej wartości. Najniższa łączna wartość projektów dotyczyła gminy Zalewo – 192,3 tys. EUR, a najwyższa gminy Pieki – 2 936,6 tys. EUR. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiają tabele 1 i 2.

Wśród gmin aplikujących o pomoc z UE znalazła się również gmina Lubomino, której dochody w badanym okresie plasowały ją na przedostatnim miejscu w ankietowanej dziesiątce. Gmina ta w latach 2000-2002 nie była zadłużona. Wyjątek ten pokazuje, że także przy takiej sytuacji finansowej można dokładać starań w pozyskiwanie dofinansowania unijnego i być w tym skutecznym.

Tabela 1

Wartości projektów gmin ubiegających się o dofinansowanie z funduszy  
przedakcesyjnych w latach 2000-2003

| Ilp.               | Wniosek | Wartość projektu w EUR |                    |            | Wybrane wskaźniki |             |
|--------------------|---------|------------------------|--------------------|------------|-------------------|-------------|
|                    |         | wynikająca z wniosku   | wynikająca z umowy | wykonanie  | kol.4:kol.3       | kol.5:kol.4 |
| I. STAWIGUDA       |         |                        |                    |            |                   |             |
| 1                  | S***    | 945 640                | 945 640            | w t.r.**   | 100%              | 0%          |
| 2                  | P****   | 19 033                 | 17 921             | w t.r.     | 94%               | 0%          |
| 3                  | P       | 902 624                | 902 624            | 891 893    | 100%              | 99%         |
| Razem              |         | 1 867 297              | 1 866 185          | 891 893    | 100%              | 48%         |
| II. ZALEWO         |         |                        |                    |            |                   |             |
| 4                  | P       | 16 803                 | w.o.*              | -          | -                 | -           |
| 5                  | S       | 175 542                | 175 542            | w t.r.     | 100%              | 0%          |
| Razem              |         | 192 344                | 175 542            | w t.r.     | 91%               | 0%          |
| III. LUBOMINO      |         |                        |                    |            |                   |             |
| 6                  | S       | 140 667                | 99 000             | w t.r.     | 70%               | 0%          |
| 7                  | S       | 369 333                | 270 889            | w t.r.     | 73%               | 0%          |
| 8                  | P       | 416 667                | 416 667            | w t.r.     | 100%              | 0%          |
| Razem              |         | 926 667                | 786 556            | -          | 85%               | 0%          |
| IV. JEZIORANY      |         |                        |                    |            |                   |             |
| 9                  | P       | 270 356                | w.o.               | -          | -                 | -           |
| 10                 | P       | 147 940                | w.o.               | -          | -                 | -           |
| 11                 | S       | 303 362                | 303 362            | w t.r.     | 100%              | 0%          |
| 12                 | S       | 71 067                 | 71 067             | w t.r.     | 100%              | 0%          |
| 13                 | P       | 260 647                | 260 647            | 260 647    | 100%              | 100%        |
| Razem              |         | 1 053 373              | 635 076            | 260 647    | 60%               | 41%         |
| V. PIECKI          |         |                        |                    |            |                   |             |
| 14                 | P       | 398 731                | w.o.               | -          | -                 | -           |
| 15                 | P       | 453 524                | w.o.               | -          | -                 | -           |
| 16                 | S       | 43 478                 | 43 478             | w t.r.     | 100%              | 0%          |
| 17                 | P       | 129 909                | 129 909            | w t.r.     | 100%              | 0%          |
| 18                 | P       | 47 500                 | 47 500             | 47 500     | 100%              | 100%        |
| 19                 | P       | 355 984                | 355 984            | 355 984    | 100%              | 100%        |
| 20                 | P       | 446 446                | 446 446            | 446 446    | 100%              | 100%        |
| 21                 | P       | 310 291                | 310 291            | 310 291    | 100%              | 100%        |
| 22                 | P       | 487 284                | 487 284            | 487 284    | 100%              | 100%        |
| 23                 | P       | 263 413                | 263 413            | 263 413    | 100%              | 100%        |
| Razem              |         | 2 936 561              | 2 084 306          | 1 910 919  | 71%               | 92%         |
| VI. SEPOPOL        |         |                        |                    |            |                   |             |
| 24                 | P       | 13 515                 | w.o.               | -          | -                 | -           |
| 25                 | P       | 102 619                | 102 619            | rezygnacja | 100%              | 0%          |
| 26                 | P       | 591 958                | w.o.               | -          | -                 | -           |
| 27                 | S       | 239 634                | 102 455            | w t.r.     | 43%               | 0%          |
| Razem              |         | 947 726                | 205 074            | -          | 22%               | 0%          |
| RAZEM              |         | 7 923 968              | 5 742 739          | 3 063 459  | 73%               | 54%         |
| (I+II+III+IV+V+VI) |         |                        |                    |            |                   |             |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Przyjęte oznaczenia:

\* w.o. – oznacza wniosek odrzucony

\*\* w t.r. – projekt w trakcie realizacji

\*\*\* S - SAPARD, \*\*\*\* P- Phare

Tabela 2

Wartości dofinansowania do projektów z funduszy przedakcesyjnych  
w latach 2000-2003

| L.p.                     | wniosek | wartość dofinansowania w EUR |                    |           | wybrane wskaźniki |                                           |                        |
|--------------------------|---------|------------------------------|--------------------|-----------|-------------------|-------------------------------------------|------------------------|
|                          |         | wynikająca z wniosku         | wynikająca z umowy | wykonanie | kol.4:kol.3       | udział dofinansowania w wartości projektu |                        |
|                          |         |                              |                    |           |                   | wynikający z umowy                        | wynikający z wykonania |
| I. STAWIGUDA             |         |                              |                    |           |                   |                                           |                        |
| 1                        | S       | 395 349                      | 384 794            | -         | 97%               | 41%                                       | -                      |
| 2                        | P       | 15 000                       | 14 123             | -         | 94%               | 79%                                       | -                      |
| 3                        | P       | 451 312                      | 451 312            | 445 946   | 100%              | 50%                                       | 50%                    |
| Razem                    |         | 861 661                      | 850 229            | 445 946   | 99%               | 46%                                       | 50%                    |
| II. ZALEWO               |         |                              |                    |           |                   |                                           |                        |
| 4                        | P       | 13 442                       | -                  | -         | -                 | -                                         | -                      |
| 5                        | S       | 115 213                      | 115 213            | -         | 100%              | 66%                                       | -                      |
| Razem                    |         | 128 655                      | 115 213            | -         | 90%               | 66%                                       | -                      |
| III LUBOMINO             |         |                              |                    |           |                   |                                           |                        |
| 6                        | S       | 95 556                       | 66 889             | -         | 70%               | 68%                                       | -                      |
| 7                        | S       | 269 778                      | 17 400             | -         | 6%                | 6%                                        | -                      |
| 8                        | P       | 266 667                      | 128 889            | -         | 48%               | 31%                                       | -                      |
| Razem                    |         | 632 000                      | 213 178            | -         | 34%               | 27%                                       | -                      |
| IV. JEZIORANY            |         |                              |                    |           |                   |                                           |                        |
| 9                        | P       | 202 767                      | -                  | -         | -                 | -                                         | -                      |
| 10                       | P       | 110 940                      | -                  | -         | -                 | -                                         | -                      |
| 11                       | S       | 178 359                      | 178 359            | -         | 100%              | 59%                                       | -                      |
| 12                       | S       | 42 680                       | 42 680             | -         | 100%              | 60%                                       | -                      |
| 13                       | P       | 121 798                      | 121 798            | 121 798   | 100%              | 47%                                       | 47%                    |
| Razem                    |         | 656 545                      | 342 837            | 121 798   | 52%               | 54%                                       | 47%                    |
| V. PIECKI                |         |                              |                    |           |                   |                                           |                        |
| 14                       | P       | 187 124                      | -                  | -         | -                 | -                                         | -                      |
| 15                       | P       | 340 000                      | -                  | -         | -                 | -                                         | -                      |
| 16                       | S       | 32 600                       | 32 600             | -         | 100%              | 75%                                       | -                      |
| 17                       | P       | 66 202                       | 66 202             | -         | 100%              | 51%                                       | -                      |
| 18                       | P       | 16 157                       | 16 157             | 16 157    | 100%              | 34%                                       | 34%                    |
| 19                       | P       | 201 075                      | 201 075            | 201 075   | 100%              | 56%                                       | 56%                    |
| 20                       | P       | 199 950                      | 199 950            | 199 950   | 100%              | 45%                                       | 45%                    |
| 21                       | P       | 142 417                      | 142 417            | 142 417   | 100%              | 46%                                       | 46%                    |
| 22                       | P       | 159 756                      | 159 756            | 159 756   | 100%              | 33%                                       | 33%                    |
| 23                       | P       | 100 155                      | 100 155            | 100 155   | 100%              | 38%                                       | 38%                    |
| Razem                    |         | 1 445 436                    | 918 312            | 819 510   | 64%               | 44%                                       | 43%                    |
| VI. SEPOPOL              |         |                              |                    |           |                   |                                           |                        |
| 24                       | P       | 8 978                        | -                  | -         | -                 | -                                         | -                      |
| 25                       | P       | 60 000                       | 60 000             | -         | 100%              | 59%                                       | -                      |
| 26                       | P       | 238 428                      | -                  | -         | -                 | -                                         | -                      |
| 27                       | S       | 115 003                      | 49 168             | -         | 43%               | 48%                                       | -                      |
| Razem                    |         | 422 409                      | 109 168            | -         | 22%               | 48%                                       | -                      |
| RAZEM (I+II+III+IV+V+VI) |         | 4 146 706                    | 2 608 936          | 1 387 254 | 63%               | 52%                                       | 45%                    |

Źródło: Jak tabela 1.

Przyjęte oznaczenia: jak w tabeli 1.

Najprawdopodobniej więc nie tylko czynniki ekonomiczne decydują o aktywności gmin. Dodatkowo dochodzą problemy o charakterze społecznym. Wójtowie gmin, które ubiegają się o fundusze muszą przekonać radnych, dlaczego wydają tyle pieniędzy na studia wykonalności projektów lub wysyłają swoich pracowników na drogie szkolenia. Jeżeli w efekcie końcowym nie mieliby otrzymać wsparcia lub odpowiedniej dotacji z budżetu państwa, mogłoby to w znacznym stopniu ograniczyć ich szanse przy następnych wyborach i wzmocnić sceptycyzm lokalnych społeczności wobec Unii Europejskiej. Ponadto brak stabilizacji pewnych działań, nieprzewidywalność decyzji podejmowanych na szczeblu rządowym i resortowym utrwala wielu urzędników gmin w przekonaniu, że najbardziej bezpieczna jest postawa bierności i wyczekiwania.

Udział zadłużenia w dochodach gmin nie wpływa bezpośrednio na sam fakt wnioskowania o środki przedakcesyjne. Wśród gmin aplikujących o pomoc z UE występują bowiem tak samo duże różnice w poziomie tego wskaźnika (od 0% w gminie Lubomino do 59% w gminie Sępólno) jak wśród gmin, które się o nią nie ubiegały.

#### **4. Absorpcja przyznanych środków**

Analiza odpowiedzi zawartych w ankietach wykazała, że skuteczność złożonych aplikacji o pomoc z UE była wysoka. Jedynie 7 wniosków (26,9% ogółu złożonych) nie zostało sfinalizowanych umowami o dofinansowanie ze środków przedakcesyjnych, w tym w 3 przypadkach (42,8%) przyczyną tego stanu była słaba znajomość procedur związanych z aplikowaniem (2 wnioski były niezgodne z preferencjami linii programowej, a 1 posiadał braki formalne). Pozostałe 4 wnioski uznano za zgodne z wymogami, jednakże zajęły zbyt dalekie miejsce na listach rankingowych.

Do realizacji przyjęto 20 wniosków, przy czym w 4 przypadkach obniżono w umowach wartości projektów o 25 do 40%. Symptomatyczne jest to, że dotyczyły one wyłącznie projektów z programu SAPARD. Ponadto 6 umów (31,6% ogółu) zostało zawartych na kwoty dofinansowania niższe od wnioskowanych, w tym 4 współmiernie do obniżenia wartości projektów. Wartości dofinansowania określone w umowach były niższe od wnioskowanych o 3% (gmina Stawiguda) do nawet 66% (gmina Lubomino).

Obecnie 10 projektów (50%) znajduje się w trakcie realizacji, 9 zakończono (w tym 7 rozliczono), a w jednym przypadku gmina zrezygnowała z inwestycji pomimo przyznania jej dofinansowania. Z przedstawionych danych wynika, że dotrzymane zostały przez gminy szacowane wartości przedsięwzięć, a kwoty dofinansowania były zgodne z umowami. W zawartych umowach gminy zobowiązały się do wniesienia udziału własnego, który dla wykazanych projektów wyniósł przeciętnie 55%. Udział ten był zróżnicowany i wahał się od 21 do 63%.

Dane te potwierdzają tezę, że wkład własny beneficjentów znacznie przekracza minimalne 25%, o których mowa w założeniach większości linii Phare i SAPARD. Należy przy tym pamiętać, że do udziału własnego beneficjenta nie zalicza się wydatków związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, których poziom wynosił niekiedy kilkaset tysięcy złotych.

Przy funduszach strukturalnych teoretycznie każde 3 EUR środków Unii Europejskiej powinno być uzupełnione 1 EUR ze środków własnych. W praktyce udział własny w montażu finansowym z pewnością nie będzie wynosił 25%, ale co najmniej 30-31%, gdyż płatności środków UE są rozłożone w czasie i nieopodatkowane w przeciwieństwie do środków własnych, a ponadto beneficjent ponosi koszty transferów finansowych i ich obsługi. Szacuje się, że przy funduszach strukturalnych realny udział własny beneficjenta niejednokrotnie wyniesie 50% wartości projektu [Żelazo 2002].

Dotychczas brakuje jasnej odpowiedzi dotyczącej źródeł współfinansowania projektów po stronie polskiej. Unia Europejska zarezerwowała w latach 2004-2006 dla Polski 11,4 mld EUR. Wstępnie ocenia się, że z budżetów samorządów terytorialnych, być może wspomaganych pożyczkami w instytucjach krajowych i zagranicznych, będzie można uzyskać nie więcej niż 1 mld EUR. Pozostałe środki z innych źródeł publicznych, nie są możliwe w tej chwili do oszacowania [Głębicka, Grewiński 2003].

## 5. Efekty aktywności gmin w pozyskiwaniu środków

Poza korzyściami w postaci zrealizowanych przedsięwzięć, głównie o charakterze inwestycyjnym, badane gminy aktywnie uczestniczące w pozyskiwaniu środków pomocowych z UE uzyskały niewątpliwie dodatkowe korzyści jakimi są zdobyte doświadczenie w tego typu działaniach. Duże wartości inwestycji, jakie gminy te zaprogramowały do wykonania, zobowiązywały zatrudnione w urzędach osoby do przygotowania się w zakresie monitorowania i ewaluacji projektów, kontroli finansowej, przetargów oraz zasad kontraktowania i powoływania inżynierów nadzoru. Dlatego przy pozyskiwaniu funduszy strukturalnych jednostki te będą miały mniejsze trudności w przygotowaniu dokumentacji przetargowej i wyborze wykonawców, co jest często przyczyną opóźnień w realizacji projektów. Zdobyte doświadczenie zmniejszy również kłopoty z przygotowaniem dokumentacji inwestycyjnej, w tym analiz finansowo-ekonomicznych, studiów wykonalności, dokumentacji technicznej, oceny oddziaływania na środowisko i dokumentacji projektowej.

Istnieje uzasadniona obawa, że gminy, które dotychczas nie wnioskowały o fundusze przedakcesyjne nie są przygotowane do pozyskiwania funduszy strukturalnych. Może zatem okazać się, że fundusze te zamiast zmniejszać różnicę w rozwoju społeczno-gospodarczym jednostek samorządu terytorialnego, przy-

czynią się do ich pogłębienia. Do poprawy takich czynników jak poziom bezrobocia, wyposażenie w kapitał ludzki, poziom rozwoju, infrastruktura, stan środowiska naturalnego, które mogą determinować nasilenie i rodzaj skutków po integracji niezbędne są środki unijne.

Po wejściu Polski do UE szczególnego znaczenia nabierze szeroko pojęta współpraca z różnymi organizacjami i podmiotami prawnymi zwłaszcza samorządu lokalnego. Istotna będzie współpraca zarówno z partnerami społecznymi (uniwersytety, przedsiębiorstwa lokalne, organizacje pozarządowe, etc.), innymi jednostkami samorządu w kraju, jak również współpraca z samorządami w innych państwach [Gilowska 2000]. Niestety żadna z badanych gmin nie wskazała na przynależność do organizacji, która starałaby się o środki przedakcesyjne. Jedynie gmina Piecki podała, że o dofinansowanie 2 projektów ubiegała się wspólnie z innymi gminami (projekty te zostały wyłączone z powyższej analizy).

## 6. Wnioski

- Przeprowadzone badania potwierdzają zasadność niektórych obaw zawartych w Narodowym Planie Rozwoju. Spośród 10 ankietowanych gmin, 4 nigdy nie składały wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków przedakcesyjnych. Oznacza to, że 40% ankietowanych nigdy nie uczestniczyło w procesie przygotowania projektów unijnych, tym samym nie zdobyło doświadczenia, które mogłoby być przydatne w pozyskiwaniu przyszłych funduszy strukturalnych.
- Charakterystyczną cechą gmin, które nie ubiegały się o ten rodzaj pomocy, jest niski poziom dochodów rocznych. Zatem gminy najbardziej potrzebujące pomocy, nie będąc w stanie wygospodarować środków własnych, nie dokonują próby przygotowywania wniosków. W ten sposób tworzy się tzw. „błędne koło”, w przerwaniu którego niezbędna jest pomoc finansowa z zewnątrz. Trzy z tych gmin nie posiadają zadłużeń lub jest ono niewielkie, co w tym przypadku umożliwia korzystanie z komercyjnych źródeł współfinansowania. Jedna gmina natomiast już dziś posiada wysokie zadłużenie, więc jedyną formą pokrycia udziału własnego z jakiej mogłaby skorzystać, jest dofinansowanie o charakterze niekomercyjnym (np. z części środków przeznaczonych dla województwa warmińsko-mazurskiego).
- Wszystkie aplikujące o dotacje z UE gminy złożyły łącznie 27 wniosków, przy czym każda złożyła więcej niż 1 wniosek. Potwierdza to fakt, że wnioskodawcy, którzy podejmą próbę przygotowania aplikacji, nie marnują raz zdobytej wiedzy, ale dokonują kolejnych prób pozyskiwania środków unijnych. Poziom merytoryczny złożonych wniosków z reguły odpowiadał wymogom unijnym. Zaledwie 3 wnioski (11%) nie były przygoto-

wane zgodnie z obowiązującą procedurą. Aż 20 aplikacji (74%) przyjęto do realizacji. O braku dofinansowania pozostałych 4 projektów (15%) zdecydowała niewystarczająca pula środków.

- Najczęściej gminy wnioskowały o dofinansowanie inwestycji dotyczących wodociągów, kanalizacji i oczyszczalni (70% składanych wniosków). Z zawartych umów wynika, że przeciętne dofinansowanie wniosków ze środków unijnych wynosi 45% wartości projektu. Gminy ponoszą zatem ciężar finansowania większej części inwestycji pomimo, że wytyczne programowe większości linii wskazywały na zaledwie 25% minimalny udział finansowy beneficjentów. Należy liczyć się z podobną sytuacją w przypadku funduszy strukturalnych.

#### LITERATURA:

1. Gilowska Z. (2000): Pożądany mechanizm środków pomocowych UE dla wspierania rozwoju regionalnego. Miesięcznik „Samorząd terytorialny”, nr 6, 2000.
2. Głębicka K., Grewiński M. (2003): Europejska polityka regionalna. Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa.
3. Guz-Vetter M. (2001): Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowań administracji. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
4. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej środków z Unii Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, maj 2002 r.
5. Narodowy Plan Rozwoju – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r.
6. Szlachta J. (2002): Problemy polityki rozwoju regionalnego. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
7. Żelazo A. (2002): Polska w Unii Europejskiej - początkowe problemy i kryzysy. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.

ALICJA SZCZEPANIAK

#### PRZYGOTOWANIE WYBRANYCH GMIN WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO DO POZYSKIWANIA I ABSORPCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

#### STRESZCZENIE:

W niniejszym artykule analizie poddano dotychczasowe działania 10 gmin województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie ubiegania się o środki przedakcesyjne oraz potencjalny wpływ tych działań na ewentualne dalsze pozyskiwanie funduszy strukturalnych po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

ALICJA SZCZEPANIAK

**PREPARATION OF CHOSEN COMMUNES OF WARMIŃSKO-MAZURSKIE  
PROVINCE TO GET AND ABSORB STRUCTURAL FOUNDS**

**SUMMARY**

In this article actions of 10 communes of Warmińsko-Mazurskie province on applying for a pre-accession means and their potential influence on getting structural funds after accession to the UE are analysed.