

Fundusze strukturalne w rozwoju lokalnym. Podstawowe problemy na przykładzie miasta Zamość

Tomasz Kossowski

Urząd Miasta Zamość, Polska

Bogusław Klimczuk

Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, Polska

Streszczenie

Fundusze strukturalne są jednym z istotniejszych źródeł finansowania rozwoju lokalnego. Ich wykorzystanie wiąże się jednak z koniecznością pokonania szeregu problemów i trudności. Podmioty, które pożytkowały wiedzę i umiejętności tworzenia i zarządzania projektami są w stanie efektywnie wykorzystywać środki zagraniczne w kreowaniu inwestycji. Miasto Zamość od roku 2004 do chwili obecnej zrealizowało lub realizuje inwestycje ze wsparciem zewnętrznym na łączną kwotę 391,8 mln zł z czego 268,9 mln zł pochodzi ze środków zewnętrznych Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. mechanizmu norweskiego) oraz budżetu państwa. Optymalizacja zadłużenia oraz zastosowanie innowacyjnych źródeł finansowania wkładu własnego pozwalają utrzymać miastu Zamość potencjalne możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych na kolejne projekty. Miasto Zamość jest także dobrym przykładem dywersyfikacji źródeł finansowania inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego (jst). Wykorzystanie funduszy strukturalnych w finansowaniu rozwoju lokalnego wiąże się z koniecznością pokonania wielu trudności. Do najważniejszych problemów należą: procedury środowiskowe, prawa własności, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dokumentacja projektowa, niespójność dokumentacji z dyrektywami Unii Europejskiej, brak prawidłowych specyfikacji zamówienia, trudności w opracowaniu kosztorysów, wydłużające się procedury zamówień publicznych oraz procedury rozliczeń.

Wstęp

Niniejsze opracowanie służy prezentacji problemów, na jakie natrafiają samorządy lokalne w trakcie realizacji projektów rozwojowych, finansowanych z funduszy strukturalnych, na przykładzie miasta Zamość. Okres analizy obejmuje lata 1999–2010. W badaniach zastosowano analizę porównawczą i analizę przyczynowo skutkowa oraz analizę treści.

Pojęcie „rozwój” definiowane jest jako „proces zmian prowadzących do ulepszenia czegoś, zwiększania czegoś, osiągnięcia poziomu wyższego pod jakimś względem”. Zmiana to przejście danego obiektu z jednego stanu do innego stanu, które polega na modyfikacji jego cech i właściwości, zarówno tych o charakterze ilościowym jak i jakościowym. Proces rozwoju może przebiegać samoistnie (spontanicznie) bądź zachodzić pod wpływem różnego typu bodźców płynących z otoczenia bliższego lub dalszego. Tym samym rozwój odbywa się wskutek działania różnych czynników.

Fundusze strukturalne stanowią zasoby finansowe UE służące realizacji polityki strukturalnej, której nadrzędnym celem jest pomoc słabiej rozwiniętym regionom oraz sektorom gospodarek państw członkowskich, co w konsekwencji przyczynia się do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i życia pomiędzy poszczególnymi obszarami.

Fundusze pomocowe Unii Europejskiej nie są jedyną siłą napędową rozwoju polskich miast i gmin, a dużo działań prorozwojowych zostało podjętych bez ich udziału, zwłaszcza w gminach aktywnie poszukujących wszelkich możliwości finansowania swoich planów. Z drugiej strony, wiele projektów nie zostałoby zrealizowanych bez dofinansowania z budżetu Wspólnoty. Doty-

czy to zwłaszcza kosztownej rozbudowy infrastruktury drogowej, wodociągowej, kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków.

1. Finansowanie projektów rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego

Realizacja projektów rozwojowych przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) wymaga wyboru źródeł ich finansowania, do których należą między innymi: dochody budżetowe oraz nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych, środki funduszy celowych, środki funduszy pomocowych z zagranicy, kredyty, pożyczki, leasing, środki z emisji obligacji komunalnych oraz udziały mieszkańców i podmiotów prywatnych w realizacji inwestycji publicznej.

Można więc zauważyć, że jst dysponują znaczącymi możliwościami finansowania różnorodnych przedsięwzięć społeczno-ekonomicznych na swoim obszarze. O właściwym wyborze określonego instrumentu decyduje jednak szereg czynników, które można podzielić, jak wskazuje M. Jastrzębska (2009), na czynniki zewnętrzne, wewnętrzne oraz wynikające z konstrukcji danego instrumentu finansowego.

Do pierwszej grupy czynników, tj. zewnętrznych, należy zaliczyć sytuację makroekonomiczną w kraju, a w tym w szczególności aspekty funkcjonowania rynku finansowego, tj. stopień reagowania stóp procentowych na zjawiska ekonomiczne, polityczne czy społeczne, rentowność bonów skarbowych itp. Istotną determinantą jest również faza cyklu koniunkturalnego, w której znajduje się dane państwo.

Spowolnienie gospodarcze może w dużym stopniu ograniczyć dochody własne jst, w tym dochody podatkowe, co obniża ich potencjalną zdolność do realizacji inwestycji ze środków własnych. W tej sytuacji samorządy terytorialne mogą mieć również problemy ze zgromadzeniem wystarczającej wysokości wkładu własnego w procesie absorpcji środków pomocowych z zagranicy, a inwestorzy mogą nie być zainteresowani zakupem emitowanych obligacji komunalnych. Poza tym przekroczenie określonych wielkości relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto (procedury ostrożnościowe i sanacyjne) może zmusić jst do zmniejszania udziału wydatków inwestycyjnych, jak również zewnętrznych form finansowania inwestycji. Stąd władze samorządowe powinny śledzić stopień zadłużenia państwa, bowiem w niedalekiej przyszłości może okazać się, że zaplanowane przez nie inwestycje (a co się z tym wiąże potrzeba zaciągnięcia kredytu), trzeba będzie odłożyć w czasie, właśnie ze względu na konsekwencje przekroczenia określonych wysokości państwowego długu publicznego.

Dodatkowo zmiany legislacyjne (np. nakładanie nowych zadań na jst czy zmiany w przepisach podatkowych, np. ulga z tytułu wychowywania dziecka) mogą wprowadzać niepewność na rynku co do przyszłego kształtowania się struktury dochodów i wydatków jst. Przepisy prawa promują również, w niektórych sytuacjach, wykorzystywanie określonych źródeł finansowania inwestycji. Przykładowo nabycie środków trwałych na zasadach leasingu nie wpływa na wzrost wskaźników zadłużenia jst (Kopańska 2003).

Z kolei czynniki wewnętrzne wynikają z ekonomicznych, społecznych i politycznych zasad funkcjonowania poszczególnych samorządów terytorialnych. Już sama sytuacja finansowa danego samorządu może przesądzać o wyborze określonego źródła finansowania inwestycji. Dla przykładu: wysoki poziom wskaźnika zadłużenia ogółem, niski poziom wolnych środków (dochody ogółem minus wydatki bieżące) i nadwyżki operacyjnej (dochody bieżące minus wydatki bieżące) bądź jej brak ograniczają możliwość zaciągania dodatkowych kredytów i pożyczek.

Stąd takiej jednostce pozostaje przede wszystkim wygospodarowanie środków własnych, bądź absorpcja środków unijnych. W procesie finansowania inwestycji przez jst ważne jest także zaangażowanie społeczności lokalnej. Władze samorządowe powinny więc włączyć społeczeństwo i organizacje lokalne w różnorodne inicjatywy gospodarcze. Co więcej zmiany polityczne w organach jst bądź kłopoty budżetowe z lat ubiegłych w wielu przypadkach zmniejszają zdolność do wykorzystywania określonych instrumentów finansowych. Należy bowiem w tym miejscu wspomnieć, że w procesie oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego przez banki komercyjne uwzględniane są jakościowe czynniki jej działalności (np. stabilność koalicji rządzącej, wykształcenie członków organów stanowiących i wykonawczych).

Do grupy czynników wewnętrznych zalicza się również posiadanie przez samorządy terytorialne właściwych strategicznych planów rozwoju (Kosek-Wojnar i Surówka 2002), wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych, jak również miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z faktu, że zaciąganie długookresowych kredytów, bądź emisja obligacji komunalnych z odległym terminem wykupu nie powinny zagrażać strategii i bieżącej działalności jst.

W konsekwencji decyzja o wykorzystaniu określonych źródeł finansowania inwestycji powinna wynikać z bieżących i strategicznych planów funkcjonowania danej jednostki. B. Filipiak (2008) do najistotniejszych czynników wewnętrznych, które wpływają na wybór źródła i sposobu finansowania działań inwestycyjnych jst, zalicza następujące elementy:

- wielkość jst mierzona jej obszarem i liczbą mieszkańców,
- położenie i zagospodarowanie przestrzenne,
- potencjał gospodarczy (np. liczba podmiotów gospodarczych),
- kondycja finansowa, ocena ratingowa, audytowa danego podmiotu,
- zajmowana pozycja strategiczna,
- stopień innowacyjności i proinwestycyjne zachowania,
- styl, metody i techniki zarządzania,
- umiejętności pracowników i kompetencje kadry zarządzającej,
- kultura organizacyjna,
- doświadczenia we współpracy z instytucjami finansowymi, otoczeniem biznesowym, organizacjami pozarządowymi oraz społeczeństwem lokalnym.

Z kolei do czynników wynikających z rodzaju źródła finansowania inwestycji należą między innymi: system ustalania oprocentowania kredytów, aspekty wykupu obligacji, wymagalny termin wykorzystania dotacji, system rozliczania środków unijnych itp. Ponadto każdemu rodzajowi działalności i aktywności podejmowanej przez jst towarzyszy ryzyko, które może negatywnie oddziaływać na ich sytuację finansową. Z tego powodu samorządy terytorialne powinny poszukiwać takich instrumentów finansowania projektów inwestycyjnych, które minimalizowałyby to ryzyko. Wybór określonego źródła finansowania przedsięwzięć gospodarczych przez jst jest zdeterminowany także przez kosztochłonność ewentualnych zabezpieczeń (np. w przypadku kredytu) oraz elastyczność danego produktu finansowego, np. możliwości karencji w spłacie kredytu.

W konsekwencji przy wyborze określonego sposobu finansowania inwestycji władze samorządowe mogą wyartykułować opisane powyżej czynniki i dokonać ich jakościowej oceny (np. wykorzystując analizę SWOT), tak aby wybrać optymalne źródło finansowania inwestycji (Kornberger-Sokołowska 2001).

2. Budżet Miasta Zamość po akcesji Polski do Unii Europejskiej

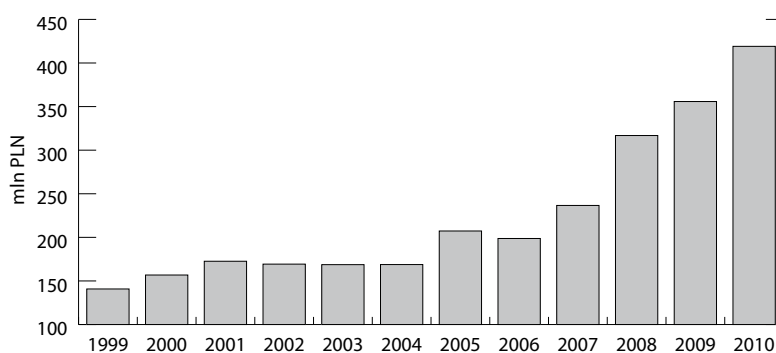
Miasto Zamość jest stolicą gospodarczą i kulturalną regionu, określanego często jako Zamojszczyzna. W podziale administracyjnym przynależy do województwa lubelskiego i jest częścią podregionu chełmsko-zamojskiego. Jest to miasto na prawach powiatu (powiat grodzki) co oznacza, że pod względem administracyjnym jest gminą o statusie miasta, wykonującą zadania powiatu. We wszystkich miastach na prawach powiatu władzę wykonawczą sprawuje prezydent miasta. Ustawodawca w tekście pierwotnym ustawy powiatowej stanowił¹ w art. 3: „Powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu”, z czego można było wysnuć wniosek, iż miasto na prawach powiatu jest powiatem w znaczeniu terytorialnym.

Wśród głównych celów strategicznych, Strategia Rozwoju Miasta (*Strategia Rozwoju... 2007*) definiuje m.in.:

- wykorzystanie wybitnych tradycji historycznych jako czynnika jego międzynarodowego prestiżu dla rozwoju funkcji turystycznych i kulturotwórczych (dla realizacji tego celu niezbędne jest w wyznaczonych strefach wykonanie określonych prac dokumentacyjnych, planistycznych i prowadzenie polityki przestrzennej i inwestycyjnej zgodnie z ustaleniami zawartymi w tych opracowaniach);

1. DzU 1998 r. nr 91, poz. 578 z póź. zm.

- tworzenie warunków dla przyspieszonego wzrostu gospodarczego (dla realizacji tego celu niezbędne jest nie tylko prawne i techniczne przygotowanie terenów, lecz także wyodrębnienie stref, w których będą dominować różne rodzaje działań ukierunkowanych na rozwój gospodarczy);
- poprawę i tworzenie wygodnych i bezpiecznych warunków życia dla mieszkańców miasta;
- poprawę atrakcyjności miasta — realizacja tego celu, to wykreowanie ładu przestrzennego, ochrona stanu środowiska przyrodniczego i krajobrazu oraz harmonizacja procesów rozwojowych;
- rozwój i poprawę funkcjonowania systemu transportowego miasta oraz zapewnienie sprawnych powiązań miasta z regionem, krajem i z zagranicą;
- tworzenie warunków dla rozwoju organizacji i instytucji o zasięgu krajowym i międzynarodowym w sferze gospodarki, nauki i kultury;
- wykorzystanie przygranicznego położenia na wschodniej granicy Unii Europejskiej.



Rys. 1. Budżet miasta Zamość w latach 1999–2010 (mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UM w Zamościu

Wartość budżetu miasta Zamość wykazuje od roku 1999 tendencję wzrostową, przy czym widoczny jest silny impuls rozwojowy, wynikający z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i wykorzystywanych przez miasto możliwości finansowania inwestycji z funduszy strukturalnych (Kowerski 2009).

Wejście Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku otworzyło możliwości związane z korzystaniem z unijnych funduszy strukturalnych. Okres programowania 2004–2006 był dla Zamościa pierwszym poważnym sprawdzianem skuteczności w zakresie przygotowania, realizacji oraz rozliczania przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Wielomilionowe projekty inwestycyjne oraz udział w mniejszych, ale równie ważnych projektach nieinwestycyjnych tzw. „miękkich”, a także wyróżnienia i nagrody w rankingach i konkursach na gminy najlepiej wykorzystujące dotacje unijne, świadczą o tym, że sprawdzian ten wypadł pozytywnie. Tym bardziej, że wnioski o dofinansowanie projektów podlegają zwykle wieloetapowej i drobiazgowej procedurze konkursowej, a przy ogromnej konkurencji w wyścigu po unijne dotacje, dofinansowanie otrzymują najlepsi. Żaden z projektów złożonych przez Miasto Zamość nie został odrzucony z przyczyn formalnych tzn. z powodu złego przygotowania wniosku i/lub załączników. Przeciwnie, zawsze były dobrze ocenione i zajmowały wysokie miejsca na listach rankingowych.

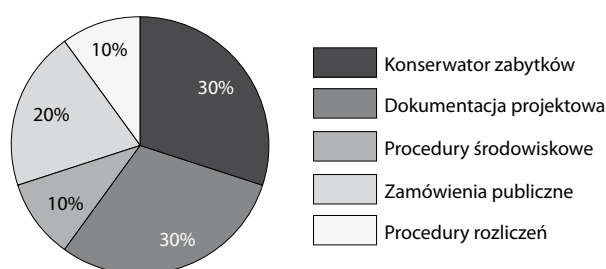
3. Fundusze strukturalne w rozwoju Zamościa — podstawowe problemy

Analiza raportów po kontrolach Najwyższej Izby Kontroli w mieście Zamość, raporty audytorów w realizowanych projektach czy własne audyty wewnętrzne pozwalają stwierdzić, iż najczęściej występującymi problemami w trakcie realizacji projektów rozwojowych, finansowanych ze środków funduszy strukturalnych są:

1. **Długotrwałość i skomplikowanie procedur pozwoleń środowiskowych.** Beneficjent funduszy strukturalnych składa wnioski o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Jeżeli występuje taka konieczność, to opracowuje (zleca opracowanie) również raport

o oddziaływaniu na środowisko. Beneficjent nie ma realnego wpływu na czas prowadzenia procedury środowiskowej. Pomimo tego Beneficjent ponosi konsekwencje tego, jeżeli np. zostanie stwierdzone, że procedura została przeprowadzona nieprawidłowo lub nie jest zgodna z Dyrektywami UE itp.

2. **Prawa własności.** Ze względu na istnienie współwłasności w części obiektów, w których realizowane są projekty współfinansowane ze środków UE, niezbędne są dodatkowe uzgodnienia, co utrudnia sprawne przeprowadzanie projektów.
3. **Konieczność uwzględniania w inwestycjach wymagań ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.** Realizacja kontraktów (roboty budowlane i prace konserwatorskie) na terenach ścisłej strefy ochrony konserwatorskiej wykonywana jest pod ścisłym nadzorem służb konserwatorskich). Wszelka działalność poprzedzana jest wykonywaniem badań archeologicznych, architektonicznych (odkrywki, relikty dawnych murów fortecznych, zabudowań itp.), które zatwierdzane są obligatoryjnie przez służby konserwatorskie.
4. **Dokumentacja projektowa.** Nieprawidłowości w dokumentacji projektowej, a w efekcie konieczność wprowadzania zmian doprowadza do opóźnień w inwestycjach. Często brak jest rozwiązań zamiennych (wariantowych). Prawidłowa dokumentacja pozwala na sprawne prowadzenie procesów inwestycyjnych; w przypadku konieczności przeprojektowywania w trakcie prowadzenia budowy komplikacja polega na wydłużeniu całego procesu i może stanowić zagrożenie jego realizacji.
5. **Dokumentacja niespójna z dyrektywami.** Brak możliwości wskazania konkretnych nazw własnych jako przykładowe rozwiązania, które spełniają określone wymagania. Czasami wskazanie w opisie przedmiotu zamówienia konkretnych nazw własnych usprawniłoby późniejszą eksploatację (np. inwestor eksploatuje już maszyny i urządzenia konkretnego producenta, ma zapas części zamiennych, potrafi je naprawiać itp.). Brak możliwości wskazania takich rozwiązań, jakie są już przez niego stosowane, powoduje konieczność utrzymywania większej liczby części zamiennych, personelu do eksploatacji itp.
6. **Brak prawidłowych specyfikacji zamówienia.** Zbyt mało parametrów do określania rozwiązań zamiennych. W związku z wydłużonym okresem oceny i zatwierdzania poszczególnych projektów równocześnie mogą pojawić się zmiany rozwiązań technicznych, które zostały zgłoszone w ramach pierwotnego wniosku. Zrealizowanie projektu wg bardziej aktualnych rozwiązań technicznych (w porównaniu do przyjętych we wniosku) może być ocenione jako realizacja zakresu niezgodnie z przyjętymi założeniami pomimo tego że koszty nie zostały przekroczone.
7. **Kosztorysy.** Brak prawidłowej kalkulacji kosztów stanowi zagrożenie płynności procesu inwestycyjnego. Koszty nieskalkulowane do budżetu stanowią dodatkowy koszt po stronie beneficjenta i w przypadku braku zabezpieczenia finansowego mogą zatrzymać inwestycję.
8. **Wydłużające się procedury zamówień publicznych.** W przypadku protestów opóźniają się zamówienia i skracają czas realizacji inwestycji. Problemy z wykonawcami — brak rzetelności i terminowości Wykonawcy nie zawsze dysponują odpowiednim zapleczem kadrowym do wykonania zadania.
9. **Procedury rozliczeń.** Wydłużony okres pomiędzy złożeniem wniosku o płatność a faktyczną refundacją powoduje utrudnienia finansowe, mające wpływ na realizację kolejnych etapów inwestycji.



Rys. 2. Główne problemy w realizacji projektów przez Miasto Zamość

Podsumowanie

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w Polsce rosły w ostatnich latach, szczególnie dzięki środkom pochodzącym z zagranicy, w tym zwłaszcza z Unii Europejskiej. Minusem projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych jest jednak konieczność wygospodarowania własnego wkładu, co okazuje się być często trudne, szczególnie dla gmin wiejskich o małych budżetach.

Miasto Zamość od roku 2004 do chwili obecnej zrealizowało oraz realizuje inwestycje ze wsparciem zewnętrznym na łączną kwotę 391,8⁽²⁾ mln zł z czego 268,9 mln zł pochodzi ze środków zewnętrznych Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz budżetu państwa. Ilość pozyskanych środków wskazuje na wysoką skuteczność w kreowaniu projektów, możliwych do sfinansowania z funduszy strukturalnych i jest potwierdzeniem konsekwencji w obranej strategii pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Optymalizacja zadłużenia, zastosowanie innowacyjnych źródeł finansowania wkładu własnego pozwalają utrzymać miastu Zamość potencjalne możliwości pozyskiwania kolejnych projektów. Jest ono także dobrym przykładem dywersyfikacji źródeł finansowania inwestycji w jst.

W trakcie realizacji projektów inwestycyjnych, współfinansowanych ze źródeł UE i EOG pojawiają się istotne trudności. Za najważniejsze można uznać:

- procedury związane z ustawą o ochronie zabytków,
- różnorakie problemy z dokumentacją projektową,
- procedury zamówień publicznych,
- procedury pozwoleń środowiskowych.

Pomimo problemów w wykorzystaniu funduszy strukturalnych są one istotnym czynnikiem rozwoju lokalnego. Dobrze wytyczone cele oraz konsekwencja w ich realizowaniu sprzyja określaniu celów projektów składanych w ramach konkursów. Przy czym nie należy zapominać, że to zwykle zapisy dokumentów konkursowych i programowych definiują odpowiedni zakres i możliwości realizacji działań. Zatem na skuteczność pozyskiwania środków przez gminy istotny wpływ będzie miało nie tylko posiadanie strategii, ale przede wszystkim umiejętne dopasowanie planowanych do realizacji działań do dostępnych źródeł finansowania. A więc skuteczne gminy nie dopasowują pomysłów do ogłaszanych konkursów ale dopasowują konkursy do swoich pomysłów.

Literatura

- FILIPIAK B. (2008): *Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowania*. Szczecin, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- JASTRZĘBSKA M. (2009): *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Monografie, Warszawa; Kraków, Wolters Kluwer Polska.
- KOPAŃSKA A. (2003): *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa, Wydawnictwo Difin.
- KORNBERGER-SOKOŁOWSKA E. (2001): *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Monografie/Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego., Warszawa, „Liber”.
- KOSEK-WOJNAR M., SURÓWKA K. (2002): *Finanse samorządu terytorialnego*. Kraków, Wydaw. Akademii Ekonomicznej.
- KOWERSKI M. (2009): *Wahania koniunkturalne w województwie lubelskim*. „Gospodarka Narodowa”, nr 20 (7–8), s. 93–106.
- Strategia Rozwoju Miasta Zamość na lata 2008–2020*. (2007) Miasto Zamość, [dostęp: 3.12.2010], [©] http://www.zamosc.pl/dat/attach/136_strategia_rozwoju_miasta_zamosc.pdf.

2. [In the journal (in both Polish and English texts) European practice of number notation is followed that is, 36 333,33 (European style) = 36 333.33 (Canadian style) = 36,333.33 (US and British style). Furthermore in the International System of Units (SI units), fixed spaces rather than commas are used to mark off groups of three digits, both to the left and to the right of the decimal point.]