

DOROTA WYSZKOWSKA**Uniwersytet w Białymstoku****EFEKTYWNOŚĆ WYKORZYSTANIA FUNDUSZY POMOCOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO****1. Wprowadzenie**

Od momentu reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego toczy się dyskusja wokół konstrukcji systemu jego finansowego zasilania. Istotą samorządności, rozumianej jako odpowiedzialność za organizację życia zbiorowego społeczności, powinno być zapewnienie możliwości realizacji wszystkich zadań przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego. Prowadzenie działań na rzecz bieżącej obsługi społeczności lokalnej oraz prac przyczyniających się do poprawy wizerunku jednostek w oczach potencjalnych inwestorów i turystów wymaga od samorządów podejmowania licznych inwestycji rozwojowych. Mają one najczęściej charakter niekomercyjny i wymagają ponoszenia wysokich nakładów, co znacznie utrudnia ich realizację.

System zasilania samorządów w środki finansowe wydaje się być nieadekwatny do przypisanych jednostkom zadań, co zmusza je do poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania działalności, zwłaszcza inwestycyjnej. Samorządy zmuszone są do podejmowania, z różną skutecznością, starań w kierunku pozyskania środków pomocy zagranicznej pochodzących, zwłaszcza z Unii Europejskiej (UE). Ich największą zaletą jest bezzwrotny charakter. Jednak pozyskanie środków nie może stanowić celu samego w sobie. Stąd nieuzasadnione wydają się być częste działania samorządów polegające na poszukiwaniu projektów, które mogłyby uzyskać dofinansowanie w ramach kolejno ogłaszanych konkursów na dotacje unijne. Samorządy powinny mieć opracowane długofalowe plany rozwojowe, a poszukiwanie źródeł finansowania inwestycji zawartych w tych planach powinno być raczej kwestią wtórną, aczkolwiek bardzo istotną z punktu widzenia możliwości ich sfinansowania. Środki pomocowe powinny być bowiem skierowane na realizację projektów przynoszących jak największe korzyści ekonomiczne i społeczne.

Uwzględniając powyższe, celem niniejszego opracowania jest przedstawienie dotychczasowego pojmowania efektywności projektów europejskich¹ oraz stosowanych sposobów jej pomiaru. Tak sformułowany cel wymagał dokonania przeglądu metod pomiaru oraz oceny skuteczności i efektywności projektów realizowanych przez JST.

2. Charakter samorządowych projektów europejskich jako determinanta sposobu pomiaru ich efektywności

Jednostki samorządu terytorialnego zostały powołane do pełnienia określonych usta-

¹ Przez projekt europejski w opracowaniu będzie rozumiana inwestycja, która została współfinansowana środkami funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności.

wowo zadań publicznych o różnym zasięgu. W tym celu muszą podejmować liczne działania inwestycyjne związane z zapewnieniem odpowiedniego poziomu dostępności do szeregu różnorodnych urządzeń infrastruktury ekonomicznej (technicznej) i społecznej². Podstawową cechą tej infrastruktury jest jej służebny charakter, bowiem umożliwia ona zaspokojenie podstawowych, codziennych materialnych potrzeb ludności i jednostek znajdujących się na terenie jej oddziaływania. Innymi cechami tego rodzaju infrastruktury są: wysoka kapitałochłonność, długowieczność, immobilność oraz nierównomierność czasowa i przestrzenna potrzeb komunalnych zaspokajanych przez urządzenia tej infrastruktury [Sońta, s.79]. Utrzymanie poszczególnych elementów infrastruktury komunalnej wymaga ponoszenia przez samorzady znacznych nakładów związanych z:

- odtworzeniem polegającym na zastąpieniu zużytych składników majątkowych,
- modernizacją polegającą na unowocześnieniu istniejącego majątku trwałego,
- budową nowych elementów infrastruktury.

Powstające w wyniku inwestycji elementy infrastruktury funkcjonują na odmiennych zasadach od majątku zaangażowanego w działalność gospodarczą, bowiem po uruchomieniu nie przynoszą, w większości przypadków, dochodów. Oddanie do użytku kolejnych elementów infrastruktury powoduje za to zwiększenie kosztów eksploatacji urządzeń. Ponadto w przypadku tych inwestycji istnieje znaczne ryzyko związane z koniecznością zabezpieczenia środków na sfinansowanie kolejnych etapów jej realizacji. Można zatem stwierdzić, iż poprawianie stanu wyposażenia jednostek samorządu w tego typu urządzenia powoduje zwiększone zapotrzebowanie ich budżetów na środki niezbędne do ich utrzymania. Jednocześnie rozrastanie się jednostek oraz wzrost poziomu konkurencji jednostek o mieszkańców, turystów i kapitału zmusza je do kolejnych inwestycji, pozwalających na dostarczanie dóbr publicznych na pożądanym przez społeczność poziomie. Problem wielkości udostępnianych dóbr publicznych w wymiarze lokalnym stanowi odwieczny dylemat w zakresie wielkości ich dostarczenia. Zwykle społeczeństwo zainteresowane jest jak najszerszą ich dostępnością, samorzady ograniczają je zaś ze względu na konieczność ponoszenia określonych wydatków na ich budowę i utrzymanie.

Zachowania samorządów w tym zakresie podyktowane są ich ograniczeniami finansowymi. Są one bowiem wyposażone w określone ustawowo dochody. Skala potrzeb zgłaszanych przez samorzady terytorialne w zakresie rozbudowy lub poprawy jakości infrastruktury komunalnej jest ogromna. Najlepszym tego przykładem może być zainteresowanie naborami wniosków na dofinansowanie z funduszy UE inwestycji samorządowych, przeprowadzonymi w poprzednim okresie programowania (w latach 2004 – 2006). Samorzady wykazały się bardzo dużą mobilizacją w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Każde z województw, 98% powiatów oraz 78% wszystkich gmin w Polsce uzyskało wsparcie z funduszy unijnych na realizowane projekty [MRR 2008, s. 29]³. Uzyskana pomoc przeznac-

² Tę część infrastruktury, która ma charakter lokalny pozostający w gestii samorządu terytorialnego nazywamy infrastrukturą komunalną.

³ W dalszej części opracowania projektem europejskim będzie nazywana inwestycja, która uzyskała dofinansowanie ze środków pomocowych UE.

czana były najchętniej na zadania inwestycyjne związane z⁴:

- ochroną środowiska;
- wodą przeznaczoną do spożycia;
- drogami;
- rozwojem transportu miejskiego;
- oświatą i ochroną zdrowia.

Wymienione kierunki wykorzystania środków, związanych z różnymi elementami infrastruktury charakteryzują się tym, że trudno jest wskazać bezpośrednie efekty realizacji tego typu inwestycji, co pozwalałoby na wyliczenie powszechnie rozumianych wskaźników efektywności. Przyjmując, że efektywność to relacja efektów do nakładów, wyrażona w takiej samej jednostce, w opisanej sytuacji należy sobie zadać pytanie co można zaliczyć do efektów tych inwestycji. Jakie miary efektów należałoby przyjąć choćby w przypadku projektów dotyczących poprawy warunków kształcenia, leczenia, czy stanu dróg gminnych, nie wpływających zasadniczo na zwiększenie dostępności komunikacyjnej. Uwzględniając powyższe trudno jest dokonać pomiaru efektywności tego typu projektów tradycyjnymi metodami. Stąd w kręgu zainteresowania badaczy pozostaje poszukiwanie metod oceny efektywności tego rodzaju projektów, w tym dostosowania metod oceny efektywności sektora finansów publicznych.

2. Efektywności wydatkowania środków w sektorze publicznym

W sytuacji stale wzrastającego zapotrzebowania na dostarczanie lokalnych i regionalnych dóbr publicznych, przy znacznie ograniczonych środkach finansowych, pojawia się konieczność zapewnienia jak najbardziej efektywnego wykorzystywania środków publicznych. Efektywność systemu finansów to takie ukształtowanie wydatków publicznych, które przy ich danym poziomie pozwolą na osiągnięcie maksymalnej użyteczności społecznej⁵. Traktując fundusze unijne jako część europejską środków publicznych należałoby dokonując ich podziału także kierować się efektywnością ich wykorzystania.

W odniesieniu do działań podejmowanych przez instytucje sektora publicznego badanie efektywności jest bardzo trudne, bowiem dziedziny, na które wydatkowane są środki publiczne nie mają prostych i precyzyjnych narzędzi pomiaru ich ekonomicznych i społecznych korzyści, a i nakłady niezbędne do ich osiągnięcia są często niejednoznaczne i trudne do wydzielenia. Problemem, z którym borykać się muszą badacze tego typu efektywności jest także niedookreślony wzorcowy poziom dostarczania dóbr publicznych, który mógłby być uznany za 100% efektywny przy określonym z góry poziomie wydatków

⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Przegląd Regionalny nr 2/2009*, Warszawa, s. 53.

⁵ Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 71. *Efektywność makroekonomiczną sektora publicznego można zdefiniować jako odniesienie wybranych charakterystyk sektora publicznego do innych zmiennych ekonomicznych, a także społecznych, o charakterze ogólnonarodowym*. Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 183.

publicznych⁶.

Badania nad efektywnością finansów publicznych nie stanowią nowego podejścia. Konstrukcje teoretyczne w tym zakresie znane są od dawna, jak choćby teoria Ch. Tiebouta, czy K. Wicksella. W literaturze przedmiotu nie definiuje się jednak dosłownie pojęcia efektywności finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Rozważania dotyczące tego rodzaju efektywności prowadzone są w zakresie⁷:

- najbardziej optymalnego stopnia decentralizacji finansów publicznych, w tym podziału dochodów i zadań pomiędzy jednostkami,
- systemu źródeł finansowania zapewniającego realizację zasady adekwatności dochodów do zadań oraz zasady subsydiarności,
- zaspokojenia potrzeb publicznych konkretnej społeczności lokalnej.

Na drodze naukowej trudno jest rozstrzygnąć, czy ważniejsza jest efektywność ekonomiczna, czy sprawiedliwość społeczna. Można bowiem spotkać się ze stanowiskiem, że są to dwa odmienne rodzaje efektywności, które są nierozzerwalnie ze sobą związane, równie istotne.

Ch. Tiebout w swoich badaniach skupiał się na stosunkach pomiędzy mieszkańcami a organami publicznymi, odpowiednio jako konsumentami i producentami dóbr publicznych. Uważał, że gdyby mobilni obywatele mogli dokonywać zakupów najbardziej odpowiadających im kombinacji usług publicznych i powiązanych z nimi obciążeń podatkowych w jednostkach samorządu terytorialnego, mógłby zostać stworzony konkurencyjny rynek usług publicznych. Można byłoby wówczas założyć, że podmioty dostarczające dóbr publicznych dbałyby o efektywność wykorzystywania środków, którymi dysponują. Gdyby mieszkańcy poszukiwali preferowanych pakietów podatkowo-usługowych i zakupywali je, siły konkurencyjne zmusiłyby organy publiczne, do reakcji na preferencje obywateli. Poglądy C. Tiebouta przyczyniły się do pojawienia się dużej liczby prac poświęconych rynkowym mechanizmom produkcji usług publicznych. Zwolennicy teorii wyboru racjonalnego powielali twierdzenie, że konkurencyjny rynek usług publicznych prowadzi do zwiększenia korzyści, a zatem do zwiększania efektywności funkcjonowania samorządów lub innych podmiotów dostarczających dóbr publicznych. Z kolei przeciwnicy tej teorii twierdzili, że konkurencja tworzy zarówno zwycięzców, jak i przegranych. O ile w sektorze prywatnym straty są akceptowalne to w sektorze publicznym nie do końca, jak bowiem wytłumaczyć zamknięcie szkoły, czy szpitala. Ich krytyka w zasadzie odnosiła się do równego traktowania dwóch wymienionych wcześniej rodzajów efektywności – ekonomicznej i równości społecznej.

W literaturze można także znaleźć poglądy, że konsumpcja dóbr publicznych nie powinna zleżeć od poziomu dochodu, czy też zamożności jednostki (koncepcja egalitaryzmu ukierunkowanego – J. Stiglitz)⁸.

⁶ Kozuń – Cieślak G., *Wykorzystanie metody DEA do oceny efektywności w usługach sektora publicznego*, „Wiadomości Statystyczne” nr 3/2011, s. 31.

⁷ Tamże, s. 73

⁸ Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 75.

Przytoczone konstrukcje teoretyczne są trudne do wykorzystania w ramach polskich uwarunkowań, bowiem ich twórcy przyjęli różnego typu założenia nie przystające do naszych realiów, jak choćby skłonność ludności do zmiany miejsca zamieszkania w zależności od ilości i jakości oferowanych dóbr publicznych w zamian za płacone podatki, czy też pełną dostępność informacji o ilości i jakości usług publicznych dostępnych w poszczególnych JST⁹.

Do szacowania efektywności działania podmiotów sektora publicznego szeroko stosowana jest obecnie metoda Data Envelopment Analysis (DEA). Różni autorzy dostosowując tę metodę do własnych potrzeb wykorzystywali ją do oceny efektywności gospodarek, polityki regionalnej, działania miast, publicznych szpitali, wydatków na edukację i rozwój nauki, czy funkcjonowania policji¹⁰. Mimo, iż w literaturze podkreśla się liczne zalety tej metody oraz nieliczne ograniczenia jej stosowania nie jest ona dostosowana do wykorzystywania w szerokim zakresie do oceny efektywności wdrażania środków z funduszy europejskich. Również w przypadku tej metody istnieje problem doboru odpowiednich zmiennych opisujących efekty osiągnięte dzięki zaangażowaniu środków. Ponadto nierozwiązana pozostaje kwestia złożoności zjawisk i braku wyłącznego wpływu wydatkowanych środków z osiąganymi wielkościami dobranych wskaźników jako rezultatów zaangażowania funduszy.

Wydaje się, że obecnie w odniesieniu do oceny wydatkowania środków publicznych stosowana jest najczęściej tzn. analiza kosztów i korzyści (metoda CBA), która jest narzędziem ułatwiającym menedżerom zatrudnionym w sektorze publicznym podejmowanie decyzji związanych z udostępnianiem pewnych dóbr i usług publicznych, dokonywaniem inwestycji publicznych oraz regulowaniem działań prywatnych rynków. Podstawową zasadą rachunku kosztów i korzyści jest stosowanie kryterium przy którym przedsięwzięcie lub program należy zrealizować wtedy i tylko wtedy, gdy związane z nim całkowite korzyści przewyższają całkowite koszty. Oznacza to, że projekt, zgodnie z tą metodą, powinien zostać zrealizowany tylko wówczas, gdy korzyści wszystkich użytkowników przewyższają całkowite koszty (w tym realizacji i eksploatacji). Jednak i ta metoda wymaga wyrażenia w pieniądzu korzyści, które zwykle są trudne do prezentacji.

Oceny efektywności sektora publicznego można także dokonać przez pryzmat jego produktywności. W tym celu można posłużyć się wskaźnikiem public sector performance, który służy diagnozowaniu sprawności sektora publicznego z uwzględnieniem towarzyszących mu zjawisk dysfunkcyjnych¹¹. Jest on miernikiem stanowiącym porównanie wyników (korzyści, rezultatów) społeczno - ekonomicznych z nakładami ponoszonymi na wytwarzanie dóbr publicznych.

Analizy porównawczej w zakresie sprawności funkcjonowania sektorów publicznych w różnych krajach można także dokonać z wykorzystaniem metod taksonomicznych. Jednakże zarówno wskaźnik public sector performance, jak i miary taksonomiczne wymagają właściwego doboru zmiennych opisujących efekty wydatkowania środków publicznych, co

⁹ Piotrowska – Marczak K., *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin, Warszawa 2009, s. 51.

¹⁰ Kozuń – Cieślak G., *Wykorzystanie metody DEA do oceny efektywności w usługach sektora publicznego*, „Wiadomości Statystyczne” nr 3/2011, s. 14-15

¹¹ . *Zjawiska dysfunkcyjne to: korupcja, szara strefa, niegospodarność, nadmierna biurokracja*. Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 185.

przysparza, jak już zaznaczono, wielu problemów.

Każda próba szacowania efektywności wydatkowania publicznych środków (w tym również pochodzących z budżetu europejskiego) wydaje się bardzo cenna. Stanowi ona bowiem zachętę do poszukiwania metod oceny działań, których nie da się poddać tradycyjnym sposobom pomiaru, ze względu na ich często nierynkowy (niekomercyjny) charakter. Należy jednak wyraźnie odróżnić próby oceny efektywności pojedynczych projektów od szacowania efektów całej interwencji unijnej lub określonych jej rodzajów. Zarówno pierwsze, jak i drugie podejście wydaje się zasadne, jednak wymaga zastosowania odmiennych metod oceny.

3. Dotychczasowe podejścia do oceny efektywności projektów europejskich o charakterze niekomercyjnym

Jak już zauważono dokonywanie oceny efektywności samorządowych projektów europejskich jest znacznie utrudnione. Stąd też dotychczas ocena ta¹² ograniczała się najczęściej do obliczania wskaźników efektywności dla pojedynczych projektów lub programów operacyjnych, wyznaczania i monitorowania wskaźników produktów i rezultatów oraz wskazywania stopnia wykorzystania unijnych środków. Efekty wykorzystania unijnego wsparcia szacowane były i są nadal w ujęciu makroekonomicznym (w tym w rozbiu regionalnym) za pomocą, skonstruowanych lub zaadoptowanych do polskich uwarunkowań, modeli ekonometrycznych. Instytucje zarządzające różnymi programami operacyjnymi, dla oceny stopnia realizacji przyjętych wskaźników oraz efektów realizacji projektów, zlecały także wykonywane, tzw. badań ewaluacyjnych (najczęściej mających charakter badań ankietowych, kierowanych do niedużej grupy respondentów).

Analiza efektywności zaangażowania środków dla poszczególnych projektów jest dokonywana na etapie przygotowywania projektów europejskich. Nie mogą być finansowane inwestycje, które nie spełniają wymogu efektywności ekonomicznej określanej wskaźnikiem ekonomicznej efektywności inwestycji ENPV oraz ekonomicznej stopy zwrotu EIRR. Wystarczy jednak, że ENPV jest większe od 0, a EIRR przewyższy z góry określony 5% poziom.

Wobec braku jednoznacznych wytycznych w zakresie obliczania efektywności ekonomicznej, sposób dokonywania obliczeń przez osoby przygotowujące te projekty uniemożliwia dokonywanie porównań między projektami, a przyjmowany najczęściej sposób wyboru projektów abstrahuje od dokonanych obliczeń tych wskaźników. W zasadzie prezentowanie obliczonych wskaźników jest jedynie warunkiem koniecznym do procedowania o fundusze, a nie kryterium wyboru projektów. Można więc mówić w tym przypadku o pewnym podejściu projektowym do kwestii efektywności ekonomicznej projektów europejskich. Elementem będącym często kryterium wyboru jest za to poziom przyjętych wskaźników produktu i rezultatu. Stopień złożoności zjawisk ekonomicznych uniemożliwia jednak bezpośrednie przypisanie, w przypadku rezultatów, jednoznacznego wpływu realizowanych przy współfinansowaniu środkami europejskimi projektów na przyjmowane wskaźniki, np. ilości nowopowstałych podmiotów gospodarczych. Ponadto wskaźniki te często również trudno jest jednoznacznie określić, a jeszcze trudniej wyrazić w wartościach

¹² Często zamiennie nazywana oceną efektywności lub skuteczności, choć definicyjnie pojęcia te znacznie się różnią i ocena skuteczności jest najczęściej wstępnym etapem oceny efektywności polegającym jedynie na określeniu stopnia realizacji założonych celów.

pieniężnych. Jak bowiem dokonać wyrażenia w pieniądzu dostępności do sprzętu medycznego, czy poprawę warunków nauczania w szkole, jak oszacować korzyści wynikające z modernizacji kilku kilometrów drogi gminnej czy budowy kilku kilometrów kanalizacji. Jak wycenić zwiększony poziom satysfakcji mieszkańców terenów zwodociągowanych, czy też mieszkańców gminy, w której dokonano rozwiązania problemów z gospodarką odpadami. Znacznie łatwiejsze do wyceny byłyby efekty z inwestycji zmierzających do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej terenu, które polegałyby na przykład na uzbrojeniu terenu pod prowadzenie działalności gospodarczej. Jednakże tego typu inwestycje są podejmowane dość rzadko, ze względu na niedostatek podstawowych urządzeń infrastruktury komunalnej.

Wobec braku efektywnościowego podejścia do projektów europejskich, nie ma możliwości jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy dokonuje się wyboru najlepszych projektów, czyli takich, które przy zaangażowaniu określonych środków dają największe efekty spośród zgłoszonych w postępowaniach konkursowych. Kwestią nierozstrzygniętą do końca jest także szacowanie efektywności w różnych regionach Polski, jak też projektów realizowanych w ramach różnych programach operacyjnych (różne wytyczne w zakresie dokonywania obliczeń ekonomicznej efektywności projektów).

Wydaje się zasadne wprowadzenie jednolitych standardów oceny efektywności ekonomicznej projektów europejskich realizowanych przez samorządy. Powyższe stwierdzenie nie stanowi postulatu ujednoczenia całościowych procedur wyboru projektów, a co więcej scentralizowania podziału środków. Jak najbardziej zasadne jest zróżnicowanie wykorzystania środków unijnych w zależności od potrzeb regionalnych, które są najłatwiejsze do rozpoznania przez samorządy wojewódzkiego. Wprowadzenie jednolitych standardów szacowania wskaźników efektywności ekonomicznej miałyby na celu jedynie wyeliminowanie projektów, w których nakłady przekraczałyby efekty finansowe, ekonomiczne i społeczne. JST powinny bowiem pozyskiwać środki na działania, których efekty powinny być jak największe. Należy jednocześnie dążyć do wyeliminowywania działań samorządów zmierzających do pozyskania wsparcia unijnego, stanowiącego „sukces sam w sobie”.

Institucje zarządzające, zwłaszcza na poziomie centralnym dostrzegają potrzebę oceny wpływu zaangażowania, w sumie nie małych, środków europejskich na wskaźniki makroekonomiczne, takie jak: poziom PKB, nakładów inwestycyjnych, zatrudnienia, czy poziomu bezrobocia. Stąd w zasadzie jeszcze przed uruchomieniem wdrażania funduszy unijnych podjęto próby opracowania modeli ekonometrycznych pozwalających na dokonanie oceny ex ante wykorzystania środków. Najbardziej znanym spośród tych modeli jest HERMIN. Nie można jednak zapominać, iż gospodarka jest dużym i bardzo złożonym „organizmem”, w którym trudno jest jednoznacznie wskazać na określenie zależności pojedynczych zjawisk na siebie wzajemnie. Jest ona, można by rzec, zespołem naczyń powiązanych, w którym nawet jeden element jest w stanie spowodować nieosiągnięcie przyjmowanych założeń. Stąd wydaje się, że wykorzystanie tych modeli może mieć jedynie znaczenie dla celów poglądowych, także w sytuacji ich zastosowania w tzw. badaniach ewaluacyjnych, których realizacja wymagana jest przepisami unijnymi.

4. Zakończenie

Dotychczasowa praktyka oraz metody badań efektywności (lepszym określeniem byłoby chyba skuteczności) wdrażania projektów unijnych jest dość uboga. Co prawda doko-

nuje się szacowania ekonomicznej efektywności inwestycji na etapie wyboru projektów do realizacji, jednak nie ma żadnych precyzyjnych metod jej obliczania, ani kontroli osiągania zakładanych w analizach założeń. Jedyne mierniki podlegające monitorowaniu i rozliczeniu są przyjęte we wnioskach o dofinansowanie wskaźniki produktów i rezultatów. Często jednak nie mają one charakteru efektywnościowego, a jedynie ilościowy.

Wciąż brak jest kompleksowej analizy efektywności wydatkowania środków z funduszy unijnych. I to mimo tego, że gołym okiem jest widocznych wiele przejawów marnotrawstwa i nierentowności finansowanych projektów, zawyżania ich wartości w celu pozyskiwania środków, ich wydatkowania na zbędną reklamę czy rozmaite gadzety. Wszystko to wskazuje na pilną potrzebę programu rzeczywistej efektywnościowej a nie tylko formalnej oceny wykorzystywanych środków.

Pomoc z UE powinna być traktowana jako przejściowe a nie trwale zjawisko, jako wędka umożliwiająca „wyjście na prostą” oraz długofalowe i efektywne samodzielne funkcjonowanie podmiotów, które uzyskały wsparcie. Jest swego rodzaju wędką, a dzięki zwrotności pomocy wędka taka nie byłaby zatruta nieefektywnością i mogłaby przechodząc z rąk do rąk trwale sprzyjać długofalowej racjonalności gospodarczych i trwałości rozwoju gospodarczego¹³.

Podjęcie szerszych badań w zakresie efektywności wykorzystania środków unijnych wydaje się być ważnym wyzwaniem stającym przed nauką. Wynika to w wielu względów. Po pierwsze niedostatki środków krajowych, które mogą być przeznaczane na działania rozwojowe powinny pozwolić na osiągnięcie jak największych korzyści ekonomicznych i społecznych. Po drugie, wkrótce dobiegnie końca aktualny okres programowania i zaistnieje konieczność przygotowania całej dokumentacji programowej określającej kierunki przeznaczenia przyznanych Polsce środków na kolejną perspektywę finansową. Wiedza na temat efektów (efektywności) wykorzystania funduszy według kierunków ich wydatkowania pozwoliłaby na lepsze rozdysponowanie środków i osiągnięcie większych efektów w przyszłości. Podejmowanie bardziej efektywnych projektów pozwalałoby na rozwój wspieranych terenów oraz poprawę warunków życia jej mieszkańców. Pozwoliłoby także na uniknięcie albo choćby częściowe ograniczenie finansowania przedsięwzięć, których jedynym pozytywnym efektem jest fakt ich realizacji.

Mimo wielu krytycznych poglądów na temat znaczenia środków pomocowych UE (przy uwzględnieniu płaconej przez Polskę składki członkowskiej) można stwierdzić, iż są one, zwłaszcza w obecnej sytuacji finansowej naszego kraju, najistotniejszym instrumentem rozwoju regionalnego i lokalnego. Fundusze polityki spójności stanowią swego rodzaju motywator koncentracji środków, które służą realizacji inwestycji zwiększających potencjał rozwojowy JST. Należy jednak wykazać szczególną dbałość o jak najefektywniejsze wykorzystanie, zwłaszcza wobec trudności finansów publicznych.

5. Literatura

1. Gawrychowski M., *Polskie gminy i miasta najwięcej skorzystały*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2009 nr 212 (2588).
2. Główny Urząd Statystyczny, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.

¹³ Mączyńska E., *Fundusze unijne nie są efektywnie wykorzystywane*, *Dziennik Gazeta Prawna* 7 maja 2010.

3. Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
4. Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008 nr 5-6.
5. Kańduła S. (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
6. Karbowik B., Kula G., *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu terytorialnego*, NBP, Materiały i Studia” Warszawa Zeszyt nr 242.
7. Kozuń – Cieślak G., *Wykorzystanie metody DEA do oceny efektywności w usługach sektora publicznego*, „Wiadomości Statystyczne” 2011 nr 3.
8. Mączyńska E., *Fundusze unijne nie są efektywnie wykorzystywane*, Dziennik Gazeta Prawna 7 maja 2010.
9. Ministerstwa Finansów, *Sprawozdanie roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005 - 2009 r.*
10. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Przegląd Regionalny nr 2*, Warszawa 2008.
11. Piotrowska – Marczak K. (red. nauk.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin, Warszawa 2009.
12. Smoleń M., *Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki*, „Samorząd Terytorialny” 2007 nr 11.
13. Sońta W., *Mienie komunalne w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2008.
14. Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
15. Wyszowska D., *Fundusze unijne jako źródło finansowania inwestycji komunalnych*, „Optimum Studia Ekonomiczne” Uniwersytet w Białymstoku 2010 nr 1.

Streszczenie

Od momentu przystąpienia Polski do UE i zapewnienia naszemu krajowi możliwości korzystania ze wsparcia finansowego w ramach europejskiej polityki regionalnej, jednostki samorządu terytorialnego (JST) stały się głównym biorcą unijnej pomocy. Udostępnione środki mają zarówno dużą grupę zwolenników, jak i przeciwników podważających ich znaczenie dla rozwoju polskich samorządów. Wielkość środków udostępnionych JST, zwłaszcza w ostatnich latach, wskazują na ich duże znaczenie w zakresie prowadzonej polityki inwestycyjnej. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że znaczna część inwestycji nie byłaby w ogóle zrealizowana bez unijnego dofinansowania lub zostałaaby przeprowadzona w późniejszym terminie i/lub mniejszym zakresie.

Jednakże zasadniczym problemem pozostaje odpowiedź na pytanie: czy środki te są wykorzystywane w sposób efektywny? Czy nie można było osiągnąć większych korzyści ekonomicznych i społecznych dzięki ich skierowaniu na realizację innych projektów? Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie nie jest możliwe ze względu na brak wypracowanej metody pomiaru efektywności wykorzystania środków pomocowych. Prace w kierunku ich wypracowania stanowią wyzwanie dla polskiej nauki.

Słowa kluczowe: projekt europejski, efektywność ekonomiczna, miary efektywności.

EFFICIENCY OF USING UE FUNDING BY LOCAL SELF-GOVERNMENT ENTITIES

Summary

Since the accession of Poland to the European Union and providing our country with the possibility of benefiting from financial support within the framework of European regional policy, local self-government entities have become the main recipients of the EU aid. Available resources have both many supporters, and opponents undermining their importance for the development of Polish self-government entities. Self-government obtained funds, especially in the last years, indicate their great significance in respect of conducted investment policy. With high probability it can be assumed that a considerable part of investments without the EU grants would not have been achieved at all or would have been carried out later and/or to a lesser extent.

However, the basic question is: are the means used efficiently? Wouldn't it be more profitable (in terms of economic and social needs) to change their allocation into other projects? An answer to these questions is not possible as we do not have a method of measuring the efficiency of how EU funding is used, therefore, work towards preparing these methods is a challenge to Polish science.

Keywords: european projekt, economic efficiency, indicators efficiency.

Translated by Dorota Wyszowska

DOROTA WYSZKOWSKA
Zakład Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uniwersytet w Białymstoku
Białystok, ul. Warszawska 63
e-mail: dwyszowska@op.pl