

JAN CEBULAK

Podkarpacka Szkoła Wyższa im. Bł. Ks. W. Findysza w Jaśle

**PREFINANSOWANIE
JAKO INSTRUMENT FINANSOWY
WSPIERAJĄCY ABSORPCJĘ ŚRODKÓW UE
W WOJ. PODKARPACKIM**

Abstract: Prefinancing as a Financial Instrument Supporting the EU Funds Absorbition of the Podkarpacie Region. The article presents the problem of prefinancing as one of the instruments that supports absorbition of funds from the EU to the Podkarpacie Region.

The barriers for using these funds and among them the formal matters connected with obtaining fundings is also shown as well as the limited possibilities of obtaining funding from local sources.

Ważnym czynnikiem przyspieszającym proces modernizacji wsi i terenów wiejskich, a także jednostek położonych na terenie kształtujących się obszarów metropolitalnych są różnorodne źródła zasilania finansowego. Pozwalają na dokonywanie określonych inwestycji, które są związane z budową nowej, lub modernizacją istniejącej bazy ekonomicznej układów lokalnych. Jednym z ważnych czynników w tym zakresie były możliwości absorpcji środków z budżetu UE, które zależały od możliwości finansowych potencjalnych beneficjentów. Wygenerowanie własnych środków umożliwiało zaciąganie zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego, które planowały wykorzystywać środki unijne. Poza możliwością korzystania z kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych, samorządy były uprawnione do zaciągania pożyczek z budżetu państwa na realizację programów i projektów współfinansowanych przez fundusze strukturalne UE. Do pobudzania tego procesu powstały instytucje kredytów preferencyjnych i poręczeń kredytów samorządowych. W celu możliwości skorzystania z tych uprawnień powstały specjalne fundusze: *Fundusz Rozwoju Instytucji Komunalnych* oraz *Fundusz Poręczeń Unijnych*¹. Pojęcie *prefinansowania* wprowadziła *Ustawa o finansach publicznych*².

¹ Dobek (2005), s.115.

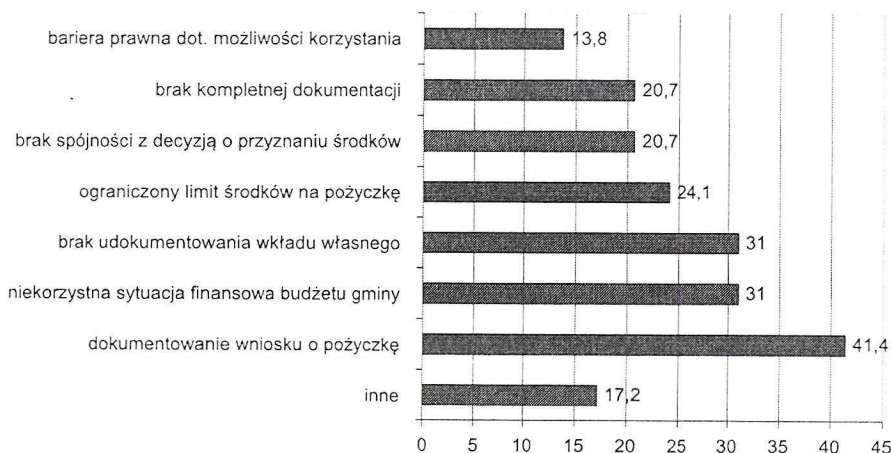
² *Ustawa o finansach publicznych* (2004).

Oznacza możliwość korzystania z pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE. Korzystanie z tych środków prowadziło nie tylko do podnoszenia jakości życia i produktywności rolnictwa, ale także było ważnym czynnikiem nasilającym procesy semiurbanizacji.

W prezentowanym opracowaniu przedstawiono warunki prawne i organizacyjne wdrażania zasady prefinansowania jako instrumentu przejściowego finansowania zadań realizowanych przy współudziale środków pochodzących z budżetu UE. Na podstawie wyników badań ankietowych³ problematyka ta będzie częściowo weryfikowana na przykładzie badanych jednostek reprezentowanych przez sektor samorządowy. Odnosi się ona do określenia zobowiązań na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE.

W woj. podkarpackim główną formą wsparcia dla samorządów była pożyczka określana jako prefinansowanie, udzielana przez BGK, który na podstawie pozytywnej opinii o dofinansowaniu inwestycji oraz po przeanalizowaniu wniosku zawierał umowę pożyczki. Umowę o dofinansowanie projektu ze środków UE podpisywał wojewoda. W ocenie badanych jednostek samorządu terytorialnego woj. podkarpackiego korzystanie z prefinansowania, jako preferencyjnej formy wsparcia projektów finansowanych ze środków UE, ograniczało wiele czynników (ryc. 1).

Najpoważniejszą przeszkodą były wymogi związane z udokumentowaniem wniosku o pożyczkę, na co zwróciło uwagę 41,4% respondentów. Mimo że BGK nie dokonywał pełnej oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego, to w momencie składania wniosku należało przedstawić odpowiednio udokumentowaną



Ryc. 1. Czynniki ograniczające wdrażanie zasady prefinansowania przez jednostki samorządu gmin w woj. podkarpackim (w %)

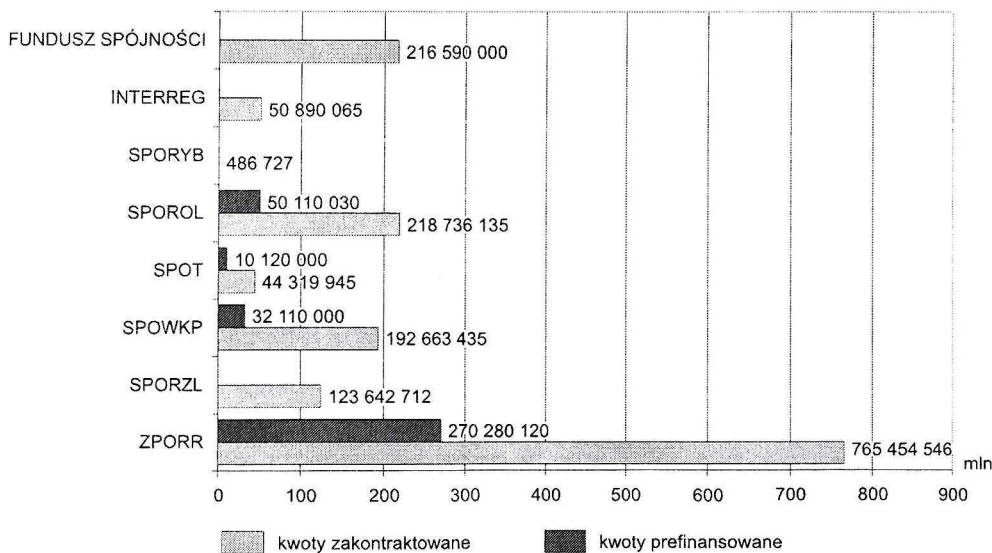
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

³ Ankiety przeprowadzono w 2006 r. we wszystkich 160 jednostkach samorządów gmin w woj. podkarpackim.

informację o zagwarantowaniu, w budżecie, środków w wieloletnim planie inwestycyjnym na realizację inwestycji. Wymagane było udokumentowanie środków własnych, funduszy na pokrycie kosztów niekwalifikowalnych, jak też tej części środków, które w przyszłości zrefunduje UE. Na drugim miejscu wśród tej kategorii czynników była wymieniana niekorzystna sytuacja finansowa budżetu gminy oraz brak udokumentowania wkładu własnego, na który wskazywało 31,0% respondentów. Kolejną pozycję zajmował ograniczony limit środków na pożyczkę do celów prefinansowania, jaką dysponował BGK, ze względu na ustalone limity w budżecie państwa (24,1%). W takiej sytuacji istniała możliwość pozyskania kapitału obcego od instytucji komercyjnych, ale jego cena była zbyt wysoka. Wówczas samorząd mógłby mieć poważne trudności z realizacją inwestycji w pierwotnie zaplanowanych terminach. Mniejsze znaczenie w opinii respondentów miał brak spójności z decyzją o przyznaniu środków oraz brak kompletnej dokumentacji (po 20,7%).

Prefinansowanie jako forma wsparcia absorpcji środków z budżetu UE w woj. podkarpackim nie miało znacznego udziału współfinansowania projektów infrastrukturalnych realizowanych z udziałem środków unijnych w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Ogółem stanowiło 17% zakontraktowanych przez województwo kwoty środków UE (ryc. 2).

Z prefinansowania korzystali głównie beneficjenci realizujący projekty w ramach ZPORR. SPOROL i SPOWKP (tab. 1). Natomiast wystąpił brak prefinansowania w zakresie Funduszy Spójności – Interreg i SPORYB.



Ryc. 2. Udział prefinansowania w poszczególnych programach operacyjnych wdrażanych w woj. podkarpackim, na koniec 2006 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie i BGK O/Rzeszów.

Tabela 1

Kwoty prefinansowania (udzielone pożyczki) do projektów realizowanych
w ramach poszczególnych programów operacyjnych
przez beneficjentów woj. podkarpackiego w latach 2004-2006 (w zł)

Nazwa programu	2005	2006	Razem
ZPORR	49 230 020	221 050 100	270 280 120
SPOT	–	10 120 000	10 120 000
SPOWKP	–	32 110 000	32 110 000
SPOROL	10 090 110	40 019 920	50 110 030
INTERREG	–	–	–
SPORYB	–	–	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK i Instytucji Płatniczej ZPORR – Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie (tab.1 i 2).

W latach 2005-2006 wartość udzielonych pożyczek programu ZPORR wzrosła z 49,2 mln zł do 221,1 mln zł, czyli łącznie wynosiła 270,3 mln zł. Kolejną pozycję zajmowały pożyczki związane z realizacją programu SPOROL, których wartość wzrosła odpowiednio z 10,1 mln zł do 40,0 mln zł, czyli łącznie do 50,1 mln zł. Relatywnie mniejszym zainteresowaniem charakteryzował się program SPOT, na którego realizację udzielono tylko 10,1 mln pożyczki.

Na terenie woj. podkarpackiego w strukturze kwot prefinansowania dominujące znaczenie miał Program ZPORR (tab. 2). Na realizację jego celów łączna kwota przy-

Tabela 2

Projekty ZPORR przyjęte do realizacji z woj. podkarpackiego
oraz objęte prefinansowaniem (udzielone pożyczki przez BGK)
ze środków budżetowych państwa na koniec 2006 r.

Program ZPORR	Liczba wniosków wybranych do dofinansowania	Przyznana kwota dotacji w zł (decyzja Zarządu Województwa – instytucji wdrażającej)	Liczba projektów objętych prefinansowaniem	Kwota prefinansowania realizowanych projektów	% udział prefinansowania w wartości dofinansowania ze środków UE
Priorytet I	96	531 875 595,54	23	123 923 220	23
Priorytet II	323	91 940 775,28	323	91 900 000	100
Priorytet III	473	227 595 298,37	122	54 456 900	24
Razem	892	851 411 669,19	468	270 280 120	31,7

znanych dotacji na koniec 2006 r., dla beneficjentów realizujących projekty zakontraktowane przez województwo, na 892 wnioski, wynosiła 851,4 mln zł. Natomiast kwota prefinansowania (udzielone pożyczki) dotyczyła tylko 468 wniosków, czyli 52,5% ich ogólnej liczby, na które przeznaczono – 270,3 mln zł, tj. 31,7 zakładanej wartości środków.

Przyznane kwoty dotacji na poszczególne priorytety były zróżnicowane i wahały się od 531,9 mln zł (priorytet I – *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów*) i 227,6 mln zł (priorytet III – *Rozwój lokalny*) do 91,9 mln zł (priorytet II – *Rozwój zasobów ludzkich*). Różna była także wartość kwot prefinansowania w ramach poszczególnych priorytetów. Wahała się od 100% w Priorytecie II – do 23% w Priorytecie I – i 24% w Priorytecie III.

Mimo trudności wynikających z prefinansowania kwot poszczególnych programów, była to często jedyna możliwość wykorzystania środków funduszy strukturalnych, zwłaszcza przez mniej zamożne samorządy. Pozytywna ocena wniosku o dofinansowanie powodowała szansę otrzymania niskoprocentowej, a przez to pomostowej pożyczki. Wyżej wymienione źródło pozyskania środków na realizację inwestycji zdecydowanie ułatwiało beneficjentom dostęp do kapitału, a co ważniejsze obniżało cenę jego pozyskania. Perspektywa wykorzystania prefinansowania była dla samorządów szansą na stały dostęp do środków, które w konsekwencji pozwalały na szybką realizację inwestycji. Pożyczki udzielane z budżetu państwa wpływały również pozytywnie na przebieg danego przedsięwzięcia, ponieważ ponoszone wydatki związane z realizacją projektu współfinansowanego ze środków unijnych były kilkakrotnie monitorowane przez BGK, Instytucję Zarządzającą Programem (Ministerstwo Gospodarki i Pracy), Instytucję Pośredniczącą (Wojewodę), a ostatecznie przez Komisję Europejską. Ograniczało to ryzyko, że jakiegokolwiek koszty zostaną zakwestionowane przez Komisję Wspólnoty Europejskiej, a w następstwie niezrefundowane. Najbardziej korzystnie instrument ten działał na jednostki położone w zapleczu dużych miast, które były zarządzane przez dobrze przygotowane zespoły, co w pewnym stopniu dynamizowało procesy semiurbanizacji. Mimo że instrument ten wymuszał konieczność kształtowania postaw przedsiębiorczych u poszczególnych beneficjentów, został zlikwidowany.

W wyniku nowelizacji *Ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, *Ustawą z 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych* oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 249, poz. 1832) nastąpiła likwidacja instrumentu prefinansowania z powodu „negatywnego wpływu tego instrumentu na przejrzystość zarządzania środkami publicznymi.” Znowelizowane przepisy *Ustawy o finansach publicznych* weszły w życie 29 grudnia 2006 r. i obejmowały zmiany w zakresie gospodarowania środkami ze źródeł zagranicznych dotyczące włączenia tych środków (przeznaczonych na realizację programów w latach 2007-2013) do dochodów budżetu państwa. Środki te mogą być transferowane w formie:

- bezpośredniego finansowania zadań realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe (w ramach limitów wydatków);

- dotacji rozwojowych stanowiących: zaliczki na realizację programów/projektów oraz zwroty wydatków poniesionych w ramach realizacji programów/projektów.

Zgodnie z nowymi postanowieniami, w latach 2007-2013 samorządy województw będą otrzymywać dotacje na realizację zadań jako instytucje zarządzające, co być może ograniczy postawy przedsiębiorcze jednostek samorządowych w tym zakresie.

Literatura

Dobek T., 2005, *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice prawne a praktyka ich funkcjonowania*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.). Poznań–Wrocław, s. 115.

Ustawa o finansach publicznych, Dz.U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2123.