

Katarzyna Gralak

Instrumenty planowania lokalnego w procesie pozyskiwania funduszy unijnych w latach 2014-2020

Zarządzanie. Teoria i Praktyka nr 4 (18), 35-41

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

INSTRUMENTY PLANOWANIA LOKALNEGO W PROCESIE POZYSKIWANIA FUNDUSZY UNIJNYCH W LATACH 2014-2020 / Local planning instruments in absorption of funds in the 2014-2020 period

Adres do korespondencji:
e-mail: katarzyna_gralak@sggw.pl

STRESZCZENIE

Fundusze unijne są obecnie jednym z podstawowych źródeł finansowania inwestycji komunalnych w Polsce. Fundusze dla samorządów terytorialnych są dostępne przede wszystkim w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO), za realizację, których odpowiadają samorządy wojewódzkie oraz krajowych programów operacyjnych. Skuteczna absorpcja środków unijnych sprowadza się do umiejętności przygotowania projektu inwestycyjnego, którego konstrukcja powinna wpisywać się w nadrzędną zasadę funduszy strukturalnych, nakładającą obowiązek podejmowania decyzji o realizacji inwestycji na podstawie wieloletnich planów rozwoju lokalnego oraz innych wieloletnich dokumentów planistycznych. W zależności od rodzaju inwestycji, która ma być współfinansowana przez UE, typu jednostki samorządowej oraz programu, kluczowe znaczenie mają: strategia rozwoju gminy, plan rozwoju lokalnego oraz gminny program rewitalizacji.

SŁOWA KLUCZOWE: FUNDUSZE STRUKTURALNE; ABSORPCJA;
PLANOWANIE LOKALNE.

JEL CLASSIFICATION: R58

ABSTRACT

EU funds are currently one of the main sources of financing municipal investments in Poland. Funds for local governments are available primarily in the regional operational programs and the national operational programs. Effective absorption of EU funds by local governments comes down to the ability to prepare investment project, whose construction should be part of a superior principle of the Structural Funds, imposing an obligation to take a decision to invest on the basis of long-term local development plans and other long-term planning documents. Depending on the type of local investment, the type of local government, and the type of program, governments need: strategy of local development, local plan development and community revitalization program.

KEY WORDS: STRUCTURAL FUNDS; ABSORPTION; LOCAL PLANNING.

1. WSTĘP

Fundusze unijne są jednym z podstawowych źródeł finansowania inwestycji komunalnych w Polsce. Wysokość środków z Unii Europejskiej przewidzianych w naszym kraju w latach 2014-2020 w ramach polityki spójności Unii Europejskiej obejmuje kwotę

82,5 mld euro. Prawie połowa tych środków (40%) trafi do jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie projektów w zakresie innowacji, przedsiębiorczości, transportu przyjaznego środowisku, turystyki i kultury, społeczeństwa informacyjnego oraz włączenia społecznego. Doświadczenia związane z wdrażaniem ZPORR w latach 2004-2006 oraz Regionalnych Programów

Operacyjnych województw (RPO) w latach 2007-2013 wskazują, że sprawna absorpcja funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego zależy od różnorodnych czynników, które można podzielić na:

- wynikające z ogólnej kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, której miarą jest zdolność finansowa do wygospodarowania odpowiedniej wielkości środków na realizację projektów inwestycyjnych,
- dotyczące stworzenia odpowiedniego, skoordynowanego systemu strategii i planów wieloletnich,
- związane z funkcjonowaniem instytucjonalnego systemu absorpcji opartego o odpowiednie ustawy dotyczące realizacji polityki rozwoju regionalnego oraz związane ze sprawnym systemem przepływów finansowych (Kornberger-Sokołowska, 2014: 3).

Jednym z czynników określających skuteczność aplikowania o środki unijne jest posiadanie przez jednostkę samorządu terytorialnego dokumentów programowych, świadczących o istnieniu spójnej długofalowej polityki rozwojowej, w tym również inwestycyjnej i finansowej.

Celem artykułu jest przedstawienie dokumentów programowych gminy wymaganych w procesie aplikowania o środki pomocowe Unii Europejskiej. Analiza dotyczy obecnego okresu programowania funduszy unijnych, czyli obejmuje lata 2014-2020. W opracowaniu przeprowadzono analizę obowiązujących samorządy gminne przepisów prawnych, które zawierają niezbędne informacje do przygotowania lokalnych planów działania, dotyczących różnych dziedzin gospodarki i wymaganych w procesie aplikowania o dotacje unijne.

2. SYSTEM PLANOWANIA NA POZIOMIE GMINY

Planowanie rozwoju lokalnego uznawane jest za jeden z czynników, które zwiększają skuteczność działań jednostek samorządu terytorialnego (JST) w procesie aplikowania o środki unijne. Ranga planowania rozwoju lokalnego wzrosła po wejściu Polski do Unii Europejskiej, w wyniku konieczności dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego oraz do wymogów aplikowania o środki finansowe z funduszy strukturalnych. Programowanie jest jedną z zasad polityki regionalnej, która nakłada na kraje członkowskie obowiązek podejmowania decyzji na podstawie wieloletnich programów rozwoju i innych dokumentów planistycznych obejmujących wszystkie informacje niezbędne dla sprawnego

i efektywnego osiągania zamierzonych celów¹. Zasada ta jest stosowana w pierwszej kolejności przez rządy krajów członkowskich, które zobowiązane są do przygotowania dokumentów programowych na szczeblu krajowym. W równym jednak stopniu zasada programowania jest obecnie przestrzegana na szczeblu regionalnym i lokalnym przez samorządy terytorialne (województwa, powiaty, gminy), które przygotowują system powiązanych ze sobą dokumentów programowych, świadczących o istnieniu spójnej polityki rozwojowej, która stanowi podstawę do podejmowania decyzji o kierunkach inwestowania i wsparcia finansowego inwestycji ze środków wewnętrznych i zewnętrznych.

W systemie zarządzania lokalną jednostką samorządową (gminą) można wyróżnić trzy poziomy planowania, które obejmują: planowanie strategiczne, taktyczne oraz operacyjne (Dziurbejko, 2006: 76). Pierwsza płaszczyzna, czyli planowanie strategiczne znajduje odzwierciedlenie w strategii rozwoju danej jednostki samorządowej, a w przypadku jej braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Ziółkowski, 2005:104-105). W strategii rozwoju gminy wskazuje się kierunek działań (misję), strategiczne cele rozwoju. Zapisuje się w niej także przewidywane do wykonania programy, projekty i zadania inwestycyjne (metody i środki realizacji). W dobrze opracowanej strategii, w ramach poszczególnych zadań inwestycyjnych, powinien być wskazany czas ich realizacji, etapy wykonania, koszt oraz źródła finansowania. Wskazane jest także określenie podmiotu odpowiedzialnego za realizację poszczególnych zadań. Przepisy prawa nie określają wyraźnej dyspozycji nakazującej gminom przygotowanie tego dokumentu w sposób obligatoryjny (Graczyk, 2008:27), jednak do podjęcia uchwały w sprawie strategii można wykorzystać przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju regionalnego², który stanowi, że samorząd gminny politykę rozwoju lokalnego prowadzi w oparciu o strategię rozwoju. Dzięki strategii władze lokalne stają się przewidywalne, a aktualny długofalowy plan rozwoju staje się czynnikiem z jednej strony świadczącym o spójnej polityce rozwojowej, a z drugiej, elementem korzystnego klimatu inwestycyjnego. Konsekwentne wdrażanie założeń dokumentu strategicznego pozwala też uniknąć upolitycznienia kierunków rozwoju gminy i służy podporządkowaniu bieżących decyzji i działań na ścieżce rozwoju wypracowanej w dokumentach strategicznych (Sierak, 2013: 178). Planowanie strategiczne, które w opinii wielu samorządowych

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

2 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 06.227.1658 ze zm.).

decydentów nie przynosi żadnych wymiernych korzyści, zostało przy okazji wdrażania funduszy strukturalnych określone jako niezbędne do otrzymania pomocy finansowej i jest integralną częścią wniosków o pozyskanie dofinansowania.

Planowanie taktyczne wiąże się z instrumentami realizacji strategii rozwoju gminy i wskazuje sposób przełożenia długofalowych celów strategicznych na konkretne działania wdrożeniowe. Efektem planowania taktycznego są średniookresowe dokumenty, określające kierunki rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki lokalnej. W kategorii tych dokumentów wymienia się trzy kluczowe plany, tj. wieloletnie plany inwestycyjne, wieloletnie plany finansowe (w formie wieloletniej prognozy finansowej) oraz plany rozwoju lokalnego (Dziurbejko, 2006: 88).

Ustalenia zawarte w tych dokumentach powinny wskazywać, w jaki sposób samorząd gminny zamierza osiągnąć cele zapisane w strategii gminnej oraz jakie środki finansowe musi przeznaczyć na ich realizację. Przełożenie długookresowych celów strategicznych następuje również poprzez przygotowanie m.in. programu ochrony środowiska, planu gospodarki odpadami, planu rozwoju transportu publicznego, programu rozwoju turystyki, lokalnego programu rewitalizacji. Wszystkie wymienione dokumenty powinny być uszczegółowieniem strategii rozwoju gminy.

Trzecia płaszczyzna planowania w strukturach samorządu gminnego związana jest już z działalnością bieżącą (operacyjną). Przez planowanie operacyjne należy rozumieć planowanie działalności jednostki samorządowej w perspektywie od roku do trzech lat. Istota planowania operacyjnego sprowadza się do konkretyzacji zapisów planów taktycznych i przejawia się w sporządzaniu budżetu jednostki samorządowej, wieloletniego programu inwestycyjnego oraz planów wdrożeniowych poszczególnych przedsięwzięć.

Lista dokumentów, które zaliczyć można do szeroko pojętego planowania lokalnego, jest długa i obejmuje różne dziedziny gospodarki lokalnej: ochronę środowiska, energetykę, ochronę zdrowia, edukację, budownictwo, przedsiębiorczość, turystykę, itd. Opracowanie planów w części jest obligatoryjne (24 dokumenty), a w części wynika z lokalnych potrzeb i ma charakter fakultatywny (Noworól, 2014: 226). Wszystkie dokumenty programowe mają służyć realizacji długofalowego kierunku rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, określonego w strategii gminnej, który modyfikowany przez zmiany

uwarunkowań zewnętrznych, prezentować będzie przyjętą politykę rozwoju lokalnego.

3. SAMORZĄD GMINNY JAKO BENEFICJENT ŚRODKÓW UE W LATACH 2014-2020

W poprzedniej jak i obecnej perspektywie finansowej UE, jednostki samorządu terytorialnego, stanowią największą grupę beneficjentów (Porębska, 2014: 161). W latach 2014-2020 fundusze europejskie wdrażane są, podobnie jak w latach ubiegłych, na dwóch poziomach – centralnym i regionalnym. W ramach interwencji określonych w krajowych programach operacyjnych możliwość ubiegania się dotacje przez jednostki samorządu terytorialnego przewidują następujące programy (Wyszowska, Wyszowski, 2015: 286):

- 1) Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko;
- 2) Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój;
- 3) Program Operacyjny Polska Cyfrowa;
- 4) Program Operacyjny Polska Wschodnia;
- 5) Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020;
- 6) Programy Operacyjne w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT).

Na szczeblu regionalnym wsparcie z funduszy strukturalnych, tak jak w poprzedniej perspektywie, przyznawane będzie w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO) realizowanych w województwach.

W ramach *PO Infrastruktura i środowisko*, dofinansowywane są duże przedsięwzięcia infrastrukturalne o znaczeniu ogólnokrajowym lub międzynarodowym z zakresu: budowy infrastruktury transportowej, budowy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i gospodarki odpadami, inwestycji w źródła odnawialne, wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w wysokosprawnej kogeneracji³. W PO „Infrastruktura i środowisko” można wskazać 15 działań, w których jako potencjalni beneficjenci wymienione są samorządy terytorialne. Samorządy terytorialne mogą ubiegać się o uzyskanie dofinansowania projektów, które dotyczą: poprawy efektywności energetycznej w sektorze publicznym, budowy sieci kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków, organizacji niskoemisyjnego transportu miejskiego, ochrony środowiska miejskiego i rewitalizację miast⁴.

3 Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

4 Ministerstwo Rozwoju, 2014: Szczegółowy Opis Osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Wersja 19. Warszawa, 23 września 2016 r.

Program Operacyjny *Wiedza, Edukacja, Rozwój* ma służyć włączeniu społecznemu, poprawie w obszarze zatrudnienia, edukacji i zdrowia⁵. W tym zakresie JST mogą uzyskać dotację na adaptację przedsiębiorstw i pracowników, usługi socjalne, edukację, aktywną integrację osób z danych środowisk, współpracę i mobilność ponadnarodową, aktywizację zawodową osób młodych (do 29 roku życia)⁶.

Celem Programu Operacyjnego *Polska Cyfrowa* jest wzmocnienie cyfrowych fundamentów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, poprzez szeroki dostęp do szybkiego Internetu, efektywne i przyjazne użytkownikom e-usługi publiczne oraz wzrost kompetencji cyfrowych społeczeństwa.⁷ W ramach Programu samorządy terytorialne mogą ubiegać się o dofinansowanie na inwestycje i działania w zakresie budowy, rozbudowy lub przebudowy szerokopasmowej sieci internetowej, tworzenie centrów aktywności (dostęp do szybkiego Internetu, usług szkoleniowych w zakresie korzystania z nowych technologii), podnoszenia dostępności i jakości e-usług publicznych, np. polepszenie dostępności danych w systemie elektronicznym, tworzenie nowych e-usług⁸.

Program Operacyjny *Polska Wschodnia* jest ponadregionalnym programem dla 5 województw Polski Wschodniej, mającym na celu wzrost konkurencyjności i innowacyjności poprzez wsparcie innowacyjności i rozwoju badań oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej makroregionu, w szczególności dzięki zwiększeniu dostępności transportowej⁹. W ramach *PO Polska Wschodnia* wymieniono 2 działania, w których jako potencjalni beneficjenci wymienione są jednostki samorządu terytorialnego (działanie 2.1. Zrównoważony transport miejski oraz działanie 2.2. Infrastruktura drogowa)¹⁰.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) jest instrumentem realizacji polityki UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Program jest realizowany na terenie całego kraju, a beneficjentem środków unijnych są rolnicy (zwiększenie rentowności i konkurencyjności

gospodarstw) oraz samorządy gminne i Lokalne Grupy Działania (rozwój terytorialny). Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako Instytucja Wdrażająca program, delegowała do realizacji przez Samorządy Województw 3 działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, tj. 1. Scalanie gruntów; 2. Podstawowe usługi i odnowa wsi; 3. Leader/RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność. W ramach działania: *Podstawowe usługi i odnowa wsi* samorząd gminny może uzyskać wsparcie finansowe na budowę dróg lokalnych, gospodarkę wodno-ściekową, inwestycje związane z energią odnawialną, zagospodarowywanie miejsc rekreacji, infrastrukturę związaną z kulturą i dziedzictwem przyrodniczym. W przypadku działania Leader beneficjentem środków są Lokalne Grupy Działania (członkiem jest samorząd gminny), które mogą uzyskać wsparcie na realizację lokalnych zintegrowanych projektów inwestycyjnych¹¹.

Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) są kontynuacją programu Wspólnotowego INTERREG III - 2000-2006 oraz Programów EWT z lat 2007-2013 i mają służyć wspieraniu, promocji i realizacji projektów o charakterze międzynarodowym w całej UE. Polska uczestniczy w 7 programach transgranicznych, 2 programach transnarodowych oraz w 1 programie międzyregionalnym, a ich beneficjentem są samorządy lokalne (gminy, powiaty), zlokalizowane po dwóch stronach granicy, tworzące partnerstwa i wspólnie realizujące projekty¹².

Na poziomie regionalnym samorządy lokalne mogą ubiegać się o dofinansowanie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa, przygotowano 16 regionalnych programów operacyjnych, odrębnych dla każdego województwa. Programy regionalne są zbieżne z założeniami programów krajowych, a do ich priorytetów należą zadania z zakresu: innowacji, badań naukowych, technologii informacyjno-komunikacyjnych, konkurencyjności przedsiębiorstw, gospodarki niskoemisyjnej, rozwoju infrastruktury, połączeń kolejowych i drogowych, inwestycji w ochronę środowiska i energetykę. Podobnie jak w latach 2007-2013 pierwszeństwo mają te projekty, które wpisują się w strategię rozwoju województwa, a ich cele są zgodne z celami RPO i wieloletnimi planami lokalnymi. Projekty, które nie wpisują się w strategię rozwoju województwa i nie przyczyniają się do realizacji

5 Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014: Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020.

6 Ministerstwo Rozwoju, 2014: Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Wersja 6. Warszawa, 28 listopada 2016 r.

7 Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014: Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020.

8 Ministerstwo Rozwoju, 2014: Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.

9 Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014: Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020.

10 Ministerstwo Rozwoju, 2014: Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020. Warszawa, 13 września 2016 r.

11 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2014: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Wersja 3, ostatnia modyfikacja z dnia 13 grudnia 2016 r.

12 Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z EFRR w ramach celu „EWT”.

celów i założeń RPO, chociaż mogą być bardzo ważne dla gmin i powiatów, muszą być realizowane ze środków własnych.

W nowej perspektywie finansowej, oprócz możliwości aplikowania o środki w ramach konkursów i tworzenia list projektów kluczowych, wprowadzono nowy instrument mający wspierać zintegrowany rozwój terytorialny – *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT-y)*¹³. Koncepcja ta opiera się na założeniu, że w celu lepszego oddziaływania na rozwój danego obszaru, dofinansowane projekty powinny być zintegrowane tematycznie i komplementarne wobec siebie. Przy pomocy tego instrumentu, partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie (miasto wojewódzkie i obszary powiązane z nim funkcjonalnie) mogą realizować wspólne przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach różnych osi RPO województwa. Warunkiem uzyskania wsparcia finansowego z UE jest opracowanie przez dany obszar geograficzny zintegrowanej, międzysektorowej strategii terytorialnej¹⁴.

4. ROLA DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH GMINY W ABSORPCJI FUNDUSZY UE W LATACH 2014-2020

Podstawowym dokumentem strategicznym opracowywanym na szczeblu samorządu lokalnego jest *strategia rozwoju gminy*. Umożliwia ona władzom lokalnym przygotowanie zrównoważonego pakietu projektów ukierunkowanych zarówno na poprawę warunków życia mieszkańców jak i przedsięwzięć, które zwiększają potencjał rozwojowy gminy. Przeprowadzona analiza regionalnych programów operacyjnych (RPO) na lata 2014-2020 wskazuje, że w żadnym z działań określonych w 16 RPO w Polsce nie wskazano bezpośrednio strategii rozwoju gminy jako obowiązkowego załącznika do wniosku o dofinansowanie. Jednak w przypadku wybranych działań przy ocenie merytoryczno-technicznej projekty, które uwzględniają w sposób zintegrowany aspekty przestrzenne i społeczne oraz „*wieloletni plan rozwoju*” otrzymują punkty za spełnienie tego kryterium. W związku z tym dokument strategii wraz ze stosowną

uchwałą Rady Gminy przyjmującą strategię powinien być załączony do wniosku o dofinansowanie.

Dokumentem niezbędnym w procesie ubiegania się o dofinansowanie lokalnych projektów rewitalizacyjnych jest „Lokalny Program Rewitalizacji” (LPR). Dokument ten, zgodnie z Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2015 poz. 1777), stanowi opracowany, przyjęty i koordynowany przez samorząd lokalny wieloletni program działań w sferze przestrzeni, urządzeń technicznych, społeczeństwa i gospodarki, zmierzający do wyprowadzenia danego obszaru z sytuacji kryzysowej oraz stworzenie warunków do jego dalszego rozwoju. Program rewitalizacji musi być zgodny ze strategią rozwoju województwa i powinien być zatwierdzony uchwałą rady miasta, bądź gminy. Program określa projekty rewitalizacyjne, w tym współfinansowane ze środków unijnych oraz z innych środków publicznych lub prywatnych¹⁵.

Wytyczne dotyczące projektów rewitalizacyjnych oraz pożądanej struktury dokumentu określają zapisy zawarte w ogólnych „*Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zapisy w szczegółowych Wytycznych przygotowanych przez Instytucje Zarządzające RPO poszczególnych województw¹⁶. Program powinien zawierać m.in. opis niezbędnych działań potrzebnych dla rozwoju gospodarczego rewitalizowanych terenów, plan finansowy realizacji założeń programu oraz system aktualizacji, sposób monitorowania i oceny. Jego pozytywna ocena (zgodność z Wytycznymi) przez Instytucję Zarządzającą RPO (IZ RPO) pozwala na wpisanie takiego dokumentu do Wykazu programów rewitalizacji gmin województwa. W praktyce oznacza to iż gmina, która chce złożyć wniosek o dofinansowanie projektu rewitalizacji z RPO 2014-2020 musi mieć pozytywnie oceniony przez IZ RPO program rewitalizacji, z którego wynikać będzie projekt. Podstawowym celem *Wytycznych* jest ujednoczenie warunków i procedur wdrażania programów operacyjnych na lata 2014-2020 w zakresie projektów realizujących cele rewitalizacji. Dokumentem odniesienia dla *Wytycznych* jest Umowa Partnerstwa, która formułuje wyzwania związane z zapewnieniem warunków dla właściwej rewitalizacji, tj. zintegrowanego, kompleksowego oraz przygotowanego i prowadzonego z uwzględnieniem realnej partycypacji społecznej przeciwdziałania procesom degradacji obszarów dotkniętych kryzysem. Program rewitalizacji nie

13 Planowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. MRR. Warszawa, lipiec 2013 r.

14 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2016 poz. 217).

15 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2015 poz. 1777).

16 Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014: Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020.

może służyć tylko poprawie nastrojów ludności i wyglądu miejscowości, ale musi się przyczyniać do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej.

Plan Rozwoju Lokalnego (PRL) był podstawowym dokumentem umożliwiającym gminom pozyskanie wsparcia finansowego na projekty inwestycyjne, objęte finansowaniem z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach ZPORR (w latach 2004-2006) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych (2007-2013). Przygotowania PRL wymagała większość typowych projektów inwestycyjnych realizowanych przez samorządy, tj. budowa kanalizacji, oczyszczalni ścieków, modernizacja dróg, przygotowanie terenów pod inwestycje czy tworzenie bazy turystycznej. Zasady i wytyczne do przygotowania dokumentu określiło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w „Podręczniku procedur wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego” w 2006 r.¹⁷. Dokument ten w odróżnieniu od strategii rozwoju gminy, określał nie tylko ogólne cele rozwoju, ale przewidywał konkretne zadania do wykonania, terminy ich realizacji, sposoby finansowania z uwzględnieniem źródeł unijnych, a także system wdrażania i sposoby monitorowania. Przy tworzeniu Planu Rozwoju Lokalnego podkreślano wymóg zastosowania podejścia zintegrowanego, które polegało na planowaniu kompleksowych działań łączących różne dziedziny, sektory, jak również grupy społeczne, w celu zapewnienia efektywniejszego wykorzystania środków oraz przyspieszenia i zdynamizowania procesów rozwojowych. W latach 2007-2013 zasady przygotowania PRL na potrzeby RPO poszczególnych województw przygotowały ich Instytucje Zarządzające. Dopuszczono możliwość aktualizacji istniejącego PRL (2004-2006) pod warunkiem, że w wyniku tej aktualizacji dokument będzie odpowiadał zasadom polityki UE. W latach 2014-2020 PRL pełni nadal funkcję instrumentu zarządzania strategicznego (jeśli gmina nie ma strategii), który ma służyć efektywnemu korzystaniu z funduszy strukturalnych i stanowi kontynuację dotychczasowego dokumentu planistycznego. Plan zawiera diagnozę obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej gminy oraz określa szczegółowo rodzaje inwestycji, jakie będą realizowane na obszarze gminy w najbliższych latach.

Połączenie zasady programowania oraz partnerstwa w realizacji projektów lokalnych uwidacznia się w sukcesie programu LEADER, wdrażanego w Polsce na obszarach wiejskich w latach 2004-2006. Realizacja programu w latach 2007-2013 była kontynuowana w ramach Osi

4. „LEADER” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). W obecnie obowiązującej perspektywie wdrażanie programu LEADER będzie nadal kontynuowane w ramach PROW.

W PROW na lata 2014-2020, LEADER to rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS). W tym przypadku beneficjentem środków są Lokalne Grupy Działania (partnerstwa trójsektorowe) oraz osoby fizyczne i prawne działające na obszarze LGD, w tym również samorządy gminne i ich związki¹⁸. Instrument RLKS (ang. Community-led local development) bazuje na metodzie LEADER, stosowanej w perspektywie finansowej 2007-2013 i zachowuje podstawowe jej założenia (Gulc 2013: 227-229), tj. oddolność (szeroki udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii), terytorialność (lokalna strategia rozwoju przygotowana dla danego, spójnego obszaru), zintegrowanie (łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesu), partnerstwo (lokalna grupa działania jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego), innowacyjność (w skali lokalnej), decentralizacja zarządzania i finansowania, sieciowanie i współpraca (wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk).

Warunkiem otrzymania dofinansowania jest zbudowanie partnerstwa lokalnego (Lokalnej Grupy Działania), opracowanie Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) oraz realizacja wynikających z niej projektów łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe, historyczne, wiedzę i umiejętności partnerów¹⁹. W latach 2004-2006 dokument ten nosił nazwę Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSROW). Obecnie Lokalna Strategia Rozwoju powinna zawierać wszystkie elementy wskazane w dokumencie pt. „Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020” Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2015 r. oraz wymogi Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. z dnia 18 marca 2015 r.). Dodatkowym dokumentem określającym wymagane elementy LSR mogą być wytyczne szczegółowe, określające zasady realizacji instrumentu RLKS w konkretnym województwie.

17 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006: Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

18 Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014: Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce.

19 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2015: Poradnik dla Lokalnych Grup Działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020.

5. ZAKOŃCZENIE

Wykorzystanie przez samorzady gminne szansy związanej z pozyskiwaniem wsparcia finansowego z funduszy unijnych wiąże się ze spełnieniem kilku warunków. Poza dysponowaniem kapitałem ludzkim i finansowym niezbędne jest również spełnienie wymogów związanych z planowaniem rozwoju lokalnego, zgodnego ze standardami programowania UE. Zapewnienie zgodności z polityką strukturalną UE (cele i zasady) stawia przed samorządami lokalnymi wymóg posiadania systemu spójnych

dokumentów programowych, umożliwiających zarówno sprawne funkcjonowanie JST, jak i stanowiących warunek formalny w procesie aplikowania o środki unijne. Władze lokalne, przygotowując projekty, muszą wykorzystywać instrumenty planowania lokalnego, do których należą: strategie rozwoju lokalnego, plany rozwoju lokalnego oraz lokalne programy rewitalizacji. Niezbędna jest ich aktualizacja oraz dostosowanie do wymogów określonych przez instytucje odpowiedzialne za zarządzanie funduszami unijnymi na szczeblu krajowym i regionalnym.

LITERATURA

1. Dziurbejko, T. (2006). *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*. Warszawa: Difin.
2. Graczyk, M. (2008). *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi*. Wyd. Branta. Bydgoszcz-Zielona Góra, 27.
3. Gulc, A. (2013). Wdrażanie oddolnych inicjatyw lokalnych na obszarach wiejskich na przykładzie podejścia Leader. *Economics and Management*, 4, 227-229.
4. Kornberger-Sokołowska, E. (2014). Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe, www.nik.gov.pl, 12.12.2016.
5. Noworól, A. (2014). Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądaných zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym. *Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju*, Kraków.
6. Porębska, B. (2014). Szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego w nowym okresie programowania 2014-2020. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 6 (72), 161.
7. Sierak, J. (2014). Programowanie finansowania komunalnych projektów inwestycyjnych w nowej perspektywie finansowej UE, 2014-2020, *Kwartalnik KES Studia i Prace*, 4, 178.
8. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 06.227.1658 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2015 poz. 1777).
10. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2016 poz. 217).
11. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. z dnia 18 marca 2015 r.).
12. Wyszowska, D., Wyszowski, A. (2015). Samorząd terytorialny jako beneficjent polityki spójności – doświadczenia i perspektywy. *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, 19, 4/2015, tom I, 286.
13. Ziółkowski, M. (2005). Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym [w:] A. Zalewski (Red). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. SGH. Warszawa, 104-105.

DOKUMENTY I ROZPORZĄDZENIA:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.
2. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.
3. Ministerstwo Rozwoju, 2014: Szczegółowy Opis Osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Wersja 19. Warszawa, 23 września 2016 r.
4. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014: Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020.
5. Ministerstwo Rozwoju, 2014: Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Wersja 6. Warszawa, 28 listopada 2016 r.
6. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014: Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020.
7. Ministerstwo Rozwoju, 2014: Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.
8. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014: Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020.
9. Ministerstwo Rozwoju, 2014: Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020. Warszawa, 13 września 2016 r.
10. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2014: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Wersja 3, ostatnia modyfikacja z dnia 13 grudnia 2016 r.
11. Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z EFRR w ramach celu „EWT”.
12. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014: Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020.
13. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006: Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.
14. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014: Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce.
15. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2015: Poradnik dla Lokalnych Grup Działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020.