

Janina Sawicka

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW

Z doświadczeń programowania rozwoju regionalnego w Polsce z uwzględnieniem standardów Unii Europejskiej (na podstawie badań własnych)

Wstęp

Polityka regionalno-strukturalna w Unii Europejskiej jest prowadzona w celu wyrównywania dysproporcji między europejskimi regionami oraz przeciwdziałania negatywnym procesom, jakie mogą pojawić się w krajach członkowskich i w ich regionach na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej czy kulturowej. Celem polityki strukturalnej, jednej z ważniejszych polityk sektorowych jest zwiększenie tak zwanej spójności gospodarczej i społecznej państw członkowskich, czego wyrazem jest dążenie do zmniejszania różnic w rozwoju między poszczególnymi regionami UE oraz poprawa warunków ich konkurencyjności. Polityka wyrównywania konkurencyjności regionów europejskich sprawdziła się w początkach tworzenia Unii Gospodarczo-Walutowej, gdyż pomogła biedniejszym krajom Unii osiągnąć wcześniej kryteria zbieżności gospodarek (tzw. kryteria konwergencji z Maastricht).

Polityka strukturalna Unii prowadzona wspólnie z krajami członkowskimi polega na tym, że państwa te razem z Komisją Europejską opracowują plany i zakres pomocy udzielanej z unijnego budżetu. Najważniejszym instrumentem polityki regionalno-strukturalnej UE są fundusze strukturalne, których zadaniem jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów członkowskich. Fundusze te, kierowane są do takich sektorów gospodarki i regionów, które bez zewnętrznej pomocy nie byłyby w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego w Unii.

Polska, gdzie średni poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie przekracza 40% przeciętnego w Unii, zaliczona została do grupy regionów europejskich objętych pomocą w ramach tzw. Celu 1 polityki regionalno-strukturalnej. Władze samorządowe i administracyjne na różnych szczeblach zarządzania, przygotowując plany i programy rozwoju, mają na względzie po-

tencjalne wsparcie finansowe przy realizacji zaplanowanych inwestycji z niedostępnych dotychczas, w tak dużych rozmiarach, środków wspólnotowych (udział środków unijnych w kosztach inwestycji wynosi przeciętnie około 75%).

Przygotowanie właściwych dokumentów programujących rozwój polskiej gospodarki, a także wdrożenie systemu programów i projektów współfinansowanych z unijnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz sprawne nimi zarządzanie staje się ważnym zadaniem władz centralnych, regionalnych i lokalnych a zarazem nowym dla wszystkich wyzwaniem.

W kilku ostatnich latach, poprzedzających wejście Polski do Unii Europejskiej, trwają intensywne przygotowania na wielu płaszczyznach. Obejmują one¹:

- Programowanie i negocjacje zakresu i kierunków interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,
- Dostosowanie uregulowań prawnych do wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,
- Tworzenie instytucji zajmujących się tymi zadaniami,
- Wypracowanie procedur i mechanizmów wdrażania środków unijnych,
- Prowadzenie akcji informacyjnej dla potencjalnych projektodawców i odbiorców pomocy.

Prace programujące i planistyczne wykonywane są w odpowiednich departamentach urzędów centralnych, takich jak: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwo Gospodarki i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Infrastruktury oraz Ministerstwo Finansów. Przygotowania trwają także na szczeblu regionów w Urzędach Wojewódzkich, Urzędach Marszałkowskich i Wojewódzkich Urzędach Pracy. Projekty dokumentów konsultowane są z tzw. partnerami społecznymi i kierowane na drogę legislacyjną.

Dokumenty programujące rozwój gospodarki

Podstawowym dokumentem w procedurach programowania unijnej polityki regionalno-strukturalnej jest Narodowy Plan Rozwoju (NPR). Dużym wyzwaniem dla Polski było przygotowanie pierwszego planu rozwoju na lata 2004–2006 i wynegocjowanie jego celów i priorytetów z Komisją Europejską. W 2003 r., poza NPR, opracowane zostały i przekazane do Komisji Europej-

¹Raport z przebiegu procesu przygotowań do absorpcji funduszy strukturalnych i funduszu spójności w Polsce w Ministerstwie Gospodarki i Polityki Społecznej – 2004.

skiej tzw. sektorowe programy operacyjne programujące wykorzystanie środków czterech funduszy strukturalnych oraz dokument strategii wykorzystania funduszu spójności.

Dodatkowymi dokumentami planistycznymi wymaganymi przez Komisję Europejską w trakcie negocjacji Narodowego Planu Rozwoju były **Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW)**, sektorowe programy operacyjne oraz uzupełnienia sektorowych programów operacyjnych. Prace nad projektem dokumentu Podstawy Wsparcia Wspólnoty trwały kilka miesięcy w Komisji Europejskiej, przy współpracy ze stroną polską, i komisarz ds. Polityki Regionalnej Michel Barnier potwierdził przyjęcie dokumentu PWW, 18 grudnia 2003 r., w oficjalnym liście skierowanym do Ministra Gospodarki, Jerzego Hausnera.

Tak szczegółowy opis procedur administracyjnych jest uzasadniony faktem, iż jest to pierwsze w historii Polski, przyjęcie i zastosowanie w praktyce, procedur i instrumentów UE a wiedza płynąca z dotychczasowych doświadczeń może być natychmiast wykorzystana, bowiem w Unii Europejskiej już rozpoczęto prace nad programowaniem nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Kształt przyszłej polityki regionalno-strukturalnej podany został w dokumencie pt. III Raport Kohezyjny, nad którym to raportem trwają dyskusje. W Polsce również przygotowano projekt Narodowego Planu Rozwoju i zakończony został proces legislacyjny nad ustawą o Narodowym Planie Rozwoju, w której zawarte zostały cele i instrumenty polityki regionalnej.

Warunkiem korzystania ze środków wspólnotowych, przeznaczonych na wsparcie spójności społeczno-ekonomicznej, jest wypracowanie szeregu regulacji prawnych, które tworzyłyby podstawy wykorzystania środków funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności. W szczególności dotyczy to takich regulacji jak:

1. Prawo zamówień publicznych, pomocy publicznej (przygotowywania programów pomocy publicznej);
2. Dostosowań w zakresie organizacji systemu finansów publicznych: m.in. zapewnienie wieloletniego planowania wydatków;
3. Zapewnienia odpowiedniego poziomu współfinansowania;
4. Przestrzegania zasady dodatkowości;
5. Odpowiedniej kontroli finansowej i monitorowania wydatków.

Obserwuje się, niespotykaną dotychczas, dynamikę wzrostu liczby osób zatrudnionych w jednostkach administracji publicznej (w okresie od kwietnia 2002 r. do końca 2003 r. zatrudnienie wzrosło średnio o ok. 300% – w administracji szczebla centralnego – w administracji regionalnej nawet o 400%)². W sytuacji wysokiego bezrobocia w Polsce, w tym bezrobocia wśród absol-

²Ibidem

wentów wyższych uczelni, rośnie zainteresowanie zdobywaniem wiedzy z zakresu tematyki europejskiej, zarówno wśród studentów jak i na kursach podyplomowych organizowanych w wielu wyższych uczelniach.

Administracja publiczna, na różnych szczeblach zarządzania, podejmuje akcje ukierunkowane na zwiększenie liczby projektów działań, które mogłyby uzyskać unijne wsparcie. Organizowane są szkolenia, warsztaty, konferencje, prowadzone są działania informacyjne obejmujące zagadnienia merytoryczne i techniczne związane z przygotowaniem i wdrażaniem projektów (jak np. selekcja i ocena projektów, zarządzanie projektami, przygotowanie inwestycji, dokumentacji technicznej, procedury przetargowe, zasady monitoringu i oceny projektów, zagadnienia prawne związane z realizacją projektów). Instytucje centralne, głównie ministerstwa, przygotowują na bieżąco i zamieszczają na swoich stronach internetowych materiały informacyjne (np. www.fundusze-strukturalne.gov.pl)

Przygotowanie potencjalnych projektów

Rozmiary środków finansowanych, dostępne w Polsce po akcesji, pochodzące z instrumentów strukturalnych, będą czterokrotnie większe w porównaniu z wielkością funduszy przedakcesyjnych (SAPARD, ISPA, PHARE). Przygotowanie więc odpowiedniej liczby projektów, które będą kwalifikować się do wsparcia z funduszy UE, jest jednym z warunków pełnego zagospodarowania potencjalnie dostępnych środków. W celu monitorowania procesu przygotowania projektów w Ministerstwie Gospodarki utworzona została baza systemu ISEKP (Internetowy System Ewidencji Kart Projektów). Jak dotychczas nie gromadzi się tam projektów kwalifikujących się do współfinansowania z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i Finansowego Instrumentu Sterowania Rybołówstwem (gdzie instytucją zarządzającą jest Ministerstwo Rolnictwa). Są to, bowiem przedsięwzięcia o relatywnie małej wartości finansowej, realizowane przez wielu rozproszonych beneficjentów, w porównaniu np. z projektami wykorzystania Funduszu Spójności.

Liczba zamieszczonych w systemie ISEKP potencjalnych projektów gotowych do realizacji (uzasadnionych merytorycznie i posiadających komplet dokumentacji) jest obecnie zbyt mała. Jako przyczyny tego stanu wymienia się³:

- brak dostatecznych środków na przygotowanie projektów i niska skłonność do ponoszenia ryzyka przez potencjalnych beneficjentów, związanego

³Ibidem

z przygotowaniem projektów przed formalnym uruchomieniem programów współfinansowanych z instrumentów strukturalnych UE,

- długotrwałe procesy planowania finansowego największych inwestycji infrastrukturalnych,
- potrzeba znacznego, bo w niektórych dziedzinach, kilkakrotnego wzrostu nakładów inwestycyjnych,
- brak wystarczającej wiedzy i ekspertyz koniecznych do przygotowania dokumentów (wymagania dotyczące studiów wykonalności, dokumentacji),
- brak dostatecznych informacji na temat przygotowywanych procedur, w tym brak dostępnych wniosków oraz ostatecznie ustalonych zasad dla przepływów finansowych w programach operacyjnych.

Jak już zostało wspomniane, ograniczeniem jest przedłużające się przygotowanie aktów prawnych. Tym niemniej, Sejm uchwalił w październiku 2003 r. *nowelizację ustawy o finansach publicznych* (tekst jednolity DzU Nr 189, poz., 1851), która reguluje status środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zasady ich współfinansowania ze środków krajowych w kilkuletniej perspektywie.

W ustawie budżetowej na 2004 rok, przewidziane zostały środki przeznaczone na prefinansowanie i współfinansowanie wsparcia ze środków strukturalnych UE (specjalna rezerwa celowa) w wielkości wynikającej z zakładanego poziomu płatności.

W nadchodzących latach niezbędne będzie zwiększenie możliwości finansowania zadań własnych, przez administrację samorządową, a głównie zwiększenie możliwości współfinansowania projektów wspólnotowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Nowelizacja Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU Nr 203/2003, poz.1966) jest krokiem w tym kierunku. Ponadto, uchwalona w dniu 12 grudnia 2003 r. Ustawa o funduszu rozwoju inwestycji komunalnych (DzU Nr 223, poz. 2218) tworzy w Banku Gospodarstwa Krajowego fundusz pozwalający gminom na zaciąganie kredytów przeznaczonych na finansowanie kosztów przygotowania dokumentacji niezbędnej do finansowania programowanych inwestycji ze środków funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Dodatkowo, w celu zwiększenia udziału podmiotów prywatnych w realizacji projektów współfinansowanych z funduszy UE, prowadzone są prace w resortach gospodarki i infrastruktury nad przygotowaniem m.in.:

- *ustawy o funduszu gwarancji unijnych*, która pozwoli na utworzenie funduszu ze środków bankowych w celu poręczenia kredytów dla przedsiębiorców i samorządów terytorialnych, zaciąganych na uzupełnienie wkładu własnego dla przedsięwzięć realizowanych z funduszy UE,

- *ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* określającej model współpracy firm prywatnych oraz sektora publicznego.

Trwają prace nad wykorzystaniem możliwości zaangażowania środków krajowych i środków międzynarodowych instytucji finansujących, w tym EBI i EBOiR, do prefinansowania i współfinansowania projektów. W tym celu rząd zawarł porozumienia z bankami, w szczególności z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju oraz Bankiem Rozwoju Rady Europy, precyzując zakres i zasady udostępniania środków; dotyczy to głównie ewentualnych kwot, okresów spłaty i ceny kredytu, mechanizmu jego udostępniania i monitorowania (w tym uczestnictwa banków pośredniczących i ich marży) podmiotów i typów projektów, które mogłyby być kredytowane, potrzeb w zakresie gwarancji ze strony Skarbu Państwa.

W ustawie o Narodowym Planie Rozwoju, zdefiniowane zostały pojęcia pojawiające się po raz pierwszy w polskim porządku prawnym, a które mają zasadnicze znaczenie w systemie instrumentów efektywnej absorpcji środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Instrumentami, służącymi realizacji Narodowego Planu Rozwoju są programy operacyjne współfinansowane z funduszy strukturalnych, Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności oraz programy operacyjne finansowane wyłącznie z publicznych środków krajowych, tj. programy sektorowe i regionalne. Ustawa definiuje ponadto, rolę poszczególnych organów i instytucji w procesie programowania, zarządzania i wdrażania Narodowego Planu Rozwoju, programów operacyjnych i Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności. Ustawa zawiera mechanizm łączenia publicznych środków krajowych wykorzystywanych w ramach kontraktów wojewódzkich, z programami operacyjnymi realizowanymi przy współfinansowaniu ze środków UE, nadając nową rolę kontraktom wojewódzkim jako narzędziom służącym realizacji programów po uzyskaniu członkostwa Polski w UE.

Badania empiryczne nad oceną stanu przygotowań samorządów lokalnych do wykorzystania środków unijnych

Istotnym jest, aby w badaniach naukowych podejmować próby systematycznej oceny stanu przygotowania samorządów i administracji na wszystkich szczeblach władzy i administracji do korzystania z unijnej pomocy. Lata 2004–2006 będą ważnym sprawdzianem dla polskich instytucji, bowiem wszelkie niedociągnięcia skutkować mogą niewykorzystaniem potencjalnie dostępnych środków finansowych. Dla potrzeb rządu prowadzony jest urzędowy monito-

ring stanu przygotowań, przede wszystkim na szczeblu centralnym i regionalnym. W niniejszym artykule poza wykorzystaniem informacji zawartych w oficjalnym rządowym raporcie na ten temat⁴, przedstawiono wyniki badań własnych prowadzonych już trzeci rok z rzędu, w Katedrze Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW. Celem tych badań jest, m.in. zebranie informacji z urzędów gmin, w kilku wybranych województwach, informacji pozwalających, w pewnym stopniu, ocenić wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych przez samorządy lokalne, osiągnięć i trudności w tych działaniach w wybranych regionach, przyjmując hipotezę, że dotychczasowe sukcesy w tej dziedzinie dają również szansę lepszemu wykorzystaniu, dostępnych od dnia naszej akcesji, unijnych funduszy strukturalnych.

W artykule prezentowane są przykłady gmin z trzech wybranych województw: świętokrzyskiego, łódzkiego i podlaskiego. Dane empiryczne zebrane zostały metodą kwestionariuszy wywiadu. Ankiety „Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce w standardach Unii Europejskiej” wysłano do wszystkich 102 gmin w woj. świętokrzyskim wiosną 2003 r. W marcu 2004 r. skierowane zostały podobne ankiety do wszystkich 177 gmin województw łódzkiego i 118 gmin podlaskiego. Każdego dnia nadchodzą obecnie jeszcze nowe odpowiedzi na wysłane kwestionariusze ankiety. Tak więc część danych wykorzystanych w niniejszej publikacji należy traktować jako wstępne i jeszcze nie w pełni opracowane. Jednak wnioski wypływające z porównań między regionami są, zdaniem autora, na tyle interesujące, iż powinny zostać upowszechnione.

W kwestionariuszu ankiety zawarto między innymi następujące pytania:

1. Czy gmina posiada strategię rozwoju, jeśli nie, to czy w gminie pracuje się nad strategią rozwoju? Kto i w jaki sposób przygotował ten i inne dokumenty planistyczne?
2. W jaki sposób mieszkańcy informowani są o decyzjach podejmowanych na szczeblu gminnym? Jakie przedsięwzięcia (inwestycje) planowane są w gminie?
3. Czy udaje się osiągać cele wytyczone w strategii?
4. Czego dotyczyły projekty w przypadku starania się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej?
5. Które przedsięwzięcia zostały wsparte finansowo ze środków przedakcesyjnych Unii Europejskiej?

⁴Ibidem.

Wyniki badań

Na terenie województwa świętokrzyskiego zlokalizowane są 102 gminy, z czego 72 to gminy wiejskie, 25 miejsko-wiejskie i 5 to gminy miejskie. Kwestionariusze ankiet zostały wysłane do wszystkich 102 gmin. Otrzymano odpowiedzi jedynie z 32 gmin. Zakładamy, iż jest to wynikiem małego zainteresowania urzędów, postawionym przez nas problemom badawczym. Dla porównania z gmin w województwie podlaskim liczba otrzymanych odpowiedzi wyniosła 41 na 108 wysłanych ankiet (badania z 2003 r.). Powszechnie wiadomo, iż warunkiem wystąpienia z jakimkolwiek projektem inwestycyjnym, który mógłby być dofinansowany z unijnych środków pomocowych, jest posiadanie dokumentu planistycznego, jakim jest strategia lokalnego rozwoju. Należy przypuszczać, iż brak odpowiedzi z tak wielu urzędów gmin świadczy po części, iż są regiony w kraju (województwa) gdzie dużo więcej gmin, niż w innych regionach, jeszcze nie ma podstawowych dokumentów planistycznych. Województwo świętokrzyskie jest jednym z najmniejszych powierzchniowo i najsłabiej zaludnionych regionów w Polsce. Analiza porównawcza warunków społeczno-ekonomicznych rozwoju województwa wykazała, że jest ono mniej, niż inne regiony kraju, atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów krajowych i zagranicznych. Województwo świętokrzyskie ma niskie wskaźniki PKB, chłonności rynku, wielkości produkcji przemysłowej, stopnia urbanizacji, czy dostępności komunikacyjnej. Do przedstawienia barier i szans rozwoju wykorzystuje się zazwyczaj analizę SWOT, której wyniki są podstawą do budowania Strategii Rozwoju Województwa. Przygotowanie tego typu dokumentu jest obligatoryjne we wszystkich województwach. Wojewódzka strategia rozwoju powinna być punktem odniesienia dla gminnych strategii lokalnych. Dokumenty te, zgodnie z zasadami programowania regionalnego, powinny być spójne. Niestety wiele ankietowanych urzędów gmin jeszcze nie sfinalizowało prac nad strategiami rozwoju lokalnego.

Jak wynika z analizy i oceny odpowiedzi uzyskanych z ankiet, najczęściej wymienianymi celami strategicznymi rozwoju gmin są: poprawa poziomu życia mieszkańców, rozwój infrastruktury technicznej, rozwój agroturystyki i przedsiębiorczości, aktywizacja mieszkańców na rzecz rozwoju gminy, wzrost poziomu edukacji mieszkańców, zrównoważony rozwój środowiska przyrodniczego i kulturowego, czy „gmina przyjazna dla inwestorów. Z lektury ankiet wynika, iż wiele celów formułuje się „życzeniowo” i zbyt ogólnie, aby mogły być one przeniesione ze sfery planowania do realizacji.

Jak podają ankietowani przy opracowywaniu strategii rozwoju w gminach woj. świętokrzyskiego korzystano najczęściej z pomocy ekspertów z zewnątrz,

rzadziej z doświadczeń lokalnych liderów i pracowników urzędu gminy. Obiektywizm i spojrzenie ekspertów były czasami wspierane opiniami mieszkańców i wiedzą kadry zajmującej się na co dzień sprawami gminnymi.

Władze lokalne doceniają szanse, jakie daje współfinansowanie projektów rozwojowych ze środków wspólnotowych, takich jak fundusze przedakcesyjne, a po akcesji fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Zagrożeniem dla rozwoju województwa, czemu dano wyraz w jego strategii, będzie ewentualne przyjęcie przez rząd koncepcji tzw. rozwoju spolaryzowanego, czyli wspierania regionów „lokomotyw wzrostu”. W takiej sytuacji konkurencyjność woj. świętokrzyskiego i regionów podobnych może ulec dodatkowemu osłabieniu, w wyniku szybszego rozwoju sąsiednich województw i ich aglomeracji. Zwraca się uwagę na niebezpieczeństwo ograniczenia środków na restrukturyzację hutnictwa oraz wydatków na budowę dróg ekspresowych w województwie. Znacznym zagrożeniem rozwojowym jest także utrzymywanie się dotychczasowej tendencji niskiego poziomu dochodów własnych samorządów lokalnych.

W ankietowanych gminach, jako cele opracowywania strategii lokalnych, tam gdzie one istnieją, zwykle wymieniano możliwości uzyskania dofinansowania ze środków unijnych w pierwszym rządzie, natomiast taki cel jak potrzeby planistyczne oraz praktyczne zalety strategii przy planowaniu przedsięwzięć w gminie, stawiane były na dalszych miejscach.

Już otrzymane środki pomocowe przeznaczane są najczęściej na poprawę stanu infrastruktury technicznej (kanalizacji, sieci gazociągów, polepszenie stanu dróg). Pochodziły one głównie z funduszy PHARE, SAPARD, Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz pożyczki Banku Światowego.

W marcu 2004 roku, podobne kwestionariusze ankiet zostały wysłane do wszystkich urzędów gmin w innym województwie – łódzkim. W ciągu miesiąca otrzymano odpowiedzi z ponad jednej trzeciej urzędów, z wysłanych 177 ankiet. Korzystając z treści ankiet, w niniejszym artykule zechcę odpowiedzieć na pytanie – na ile i jak zmieniła się sytuacja po kolejnym roku zbierania doświadczeń i przygotowań samorządów lokalnych do członkostwa w Unii Europejskiej.

W gminach badano strukturę kierunku działalności przedsiębiorstw. Dane wskazują na niewielkie zmiany zachodzące pod tym względem w naszej gospodarce. Nadal przeważają firmy z branży handlowej (42%), firmy usługowe stanowiły 31%, produkcyjne natomiast – 13%⁵. Na taką kolejność nie miał

⁵Przedsiębiorczość kobiet i jej znaczenie w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich – M. Długocka, I.M. Kurek, J. Sawicka w *Acta Scientiarum Polonorum seria Oeconomia* nr 2 (1) 2003.

wpływu typ gminy (gminy dzielono na 3 typy: wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie).

Innym, ważnym wskaźnikiem rozwoju przedsiębiorczości w gminach jest udział firm z kapitałem zagranicznym. Pod tym względem występują duże różnicowania terytorialne. W gminach wiejskich takie firmy są nadal rzadkością. W gminach miejskich i podmiejskich, firm zagranicznych jest o wiele więcej, co potwierdzałoby tezę, iż inwestorów przyciąga dobra infrastruktura a zniechęca jej niski poziom charakteryzujący większość gmin wiejskich. Potwierdzają to także zamierzenia inwestycyjne na najbliższe lata w badanych gminach. W gminach wiejskich i podmiejskich plany inwestycyjne są na ogół podobne. Planuje się budowę i modernizację infrastruktury drogowej, kanalizacji lub oczyszczalni ścieków, dominujące zadania inwestycyjne w gminach wiejskich. W miastach przeważnie planuje się budowę obwodnic.

Ciekawe i zastanawiające wobec istniejących zaniedbań jest to, że jedynie w 4. gminach zaplanowano urządzenie wysypiska śmieci. Kolejnym pytaniem postawionym w ankiecie było czy gmina posiada strategię rozwoju. W ponad 80% gmin odpowiadało twierdząco. Na pytanie o posiadanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, również w większości przypadków otrzymano odpowiedzi twierdzące. Pytano również o sposób przygotowania strategii rozwoju gminy. W połowie gmin prace te zlecono ekspertom pochodzącym na ogół z zewnątrz. W 25% gmin dokument przygotowali pracownicy miejscowego urzędu. Jedynie w co czwartej gminie w programowaniu jej rozwoju uczestniczyli lokalni liderzy i organizowano sesje samorządu w celu opracowania dokumentu. Nie dziwi więc fakt, że przydatność wielu dokumentów jest mała, na co wskazywali sami ankietowani. Kolejna grupa pytań dotyczyła oceny przydatności strategii w bieżących decyzjach, a także oceny jakości dokumentu. Z odpowiedzi wynika, iż w połowie gmin tak ważny dokument jak strategia, nie jest wykorzystywany w praktyce (ewentualnie „czasem”). Następnie zapytano czy strategia wpływa na bieżące decyzje w gminie? Odpowiedzi na tak postawione pytanie były tylko w połowie gmin twierdzące. W pozostałych przypadkach przeważała dyplomatyczna odpowiedź „trudno powiedzieć”. Na kolejne pytanie – czy gdyby strategia miała być opracowana jeszcze raz, tylko w 3. gminach otrzymano odpowiedź, „iż byłaby taka sama”.

Nie zmieniają się również sposoby informowania mieszkańców (a raczej mieszkańcy na ogół nie są informowani) o decyzjach podejmowanych na szczeblu gminnym. Tradycyjnie już – to obywatel przychodzi do urzędu po informacje, a takie środki jak prasa i Internet czy nawet wiejskie zebrania są wymieniane rzadziej.

Wnioski wypływające z analizy danych pozwalających, chociaż częściowo ocenić stan przygotowania władz i samorządów lokalnych w badanych województwach, nie napawają optymizmem. Zbyt wiele gminnych urzędów w regionach słabiej rozwiniętych i w gminach wiejskich jak dotychczas nie występowało o wsparcie z funduszy przedakcesyjnych i nadal nie podejmuje istotnych działań, przygotowujących je do integracji z Unią Europejską i umożliwiających tym samym, wykorzystanie potencjalnych szans rozwojowych, jakie dają środki pomocowe.

Zagrożenia związane z wykorzystaniem pomocy UE

Środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności są największą pozycją potencjalnych transferów z Unii Europejskiej na rzecz Polski, dlatego też ich uruchamianie jest zadaniem niezwyklej wagi. Niestety nadal aktualne wydaje się wiele zagrożeń wymienionych w opracowaniu pt. „Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie”⁶ w tym m.in. takich jak:

- zaprzepaszczenie potencjalnych efektów politycznych, społecznych i ekonomicznych decentralizacji terytorialnej organizacji kraju;
- funkcjonowanie dwóch zestawów programowania rozwoju: jednego na potrzeby krajowe, drugiego na potrzeby Unii Europejskiej;
- brak niezbędnej koordynacji pomiędzy poszczególnymi funduszami europejskimi i problemy wynikające z braku kompleksowości podejmowanych działań;
- brak systemowego uregulowania sprawy montażu finansowego funduszy europejskich, co obniży efektywność wykorzystania środków unijnych w Polsce;
- recentralizacja systemu polityki regionalnej w Polsce.

Jacek Szlachta⁷ widzi dodatkowo następujące, stojące przed Polską niebezpieczeństwo – niemożliwość wykorzystania bardzo dużych środków europejskich ze względu na niedostateczny potencjał absorpcyjny. Jego zdaniem, konsekwencją tego może być uzyskanie z Unii Europejskiej znacznie mniejszych środków niż przysługujące nam limity oraz to, że transfery te nie pozwolą na znaczącą modernizację kraju wskutek istnienia różnorodnych deficytów. Do najważniejszych, negatywnych skutków, jakie mogą spotkać nasz kraj w tej sytuacji, autor zalicza:

⁶Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej, praca zbiorowa, Warszawa 2001.

⁷Ibidem.

- niemożność zbudowania nowoczesnego modelu polityki interregionalnej w Polsce,
- niewykorzystanie możliwości, jakie wynikają z reformy ustrojowej państwa,
- nieadekwatność celów i instrumentów polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej do sytuacji Polski,
- nieadekwatność rozwiązań polityki przedakcesyjnej do instrumentów polityki strukturalnej,
- niemożność zapewnienia niezbędnych środków własnych jako warunku do wykorzystania finansowych funduszy europejskich,
- opóźnienia w przygotowaniu funkcji monitorujących i kontrolnych w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Wnioski

1. Dostosowanie celów, instrumentów i zasad programowania rozwoju regionalnego w Polsce do standardów Unii Europejskiej, umożliwiającycy wykorzystanie unijnej pomocy, będzie szansą na wyrównanie poziomu rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami kraju, ale także między Polską a krajami Europy Zachodniej.
2. Wobec decyzji polskiego społeczeństwa podjętej w referendum z 8–9 czerwca 2003 r. o przystąpieniu do Unii Europejskiej, ocena stanu przygotowań polskiej gospodarki do wykorzystania pomocy UE, kierowanej w ramach funduszy przedakcesyjnych, a wkrótce także funduszy strukturalnych, powinna szerzej stać się celem badań i opracowań naukowych.
3. Polska może być jednym z największych beneficjentów unijnej pomocy finansowej w zakresie polityki regionalnej w ramach Funduszy Strukturalnych, lecz aby tak się stało, konieczne będzie spełnienie określonych warunków. Przede wszystkim, niezbędne jest właściwe planowanie i programowanie takiej pomocy, a także kontrola wyników realizacji programów i projektów.
4. Dotyczy to nie tylko centralnego szczebla podejmowania takich decyzji, gdzie już jest duża świadomość i poczucie odpowiedzialności. Nie w pełni natomiast zdajemy sobie sprawę z roli, jaką w tym olbrzymim procesie będą odgrywały regionalne i lokalne samorządy.
5. Z przeprowadzonych badań, jedynie w części zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu wynika, iż stan przygotowania samorządów lokalnych w Polsce nie jest wystarczający. Taki stan, obserwowany w wielu regio-

nach i gminach, nie gwarantuje wykorzystania potencjalnie dostępnych unijnych dotacji co najmniej na średnim, europejskim poziomie.

6. Badania w gminach z trzech województw: świętokrzyskiego, łódzkiego i podlaskiego, potwierdzają niezadawalający stan przygotowania samorządów lokalnych do absorpcji środków Unii Europejskiej, kierowanych na wspieranie rozwoju regionalnego.

Literatura

Raport z przebiegu procesu przygotowań do absorpcji funduszy strukturalnych i funduszu spójności w Polsce w Ministerstwie Gospodarki i Polityki Społecznej – 2004.

SAWICKA J., DŁUGOKEŃCA M., KUREK I.M., 2003: Przedsiębiorczość kobiet i jej znaczenie w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich [w:] Acta Scientiarum Polonorum seria Oeconomia nr 2 (1) 2003.

Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej, praca zbiorowa, Warszawa 2001.

The experiences of regional development programming in Poland within European Union standards (based on the own research)

Abstract

The paper presents the results of the research which permit, though partly, estimate the state of local councils preparation to usage European Union funds in three voivodships (świętokrzyskie, łódzkie and podlaskie) not fill with optimism. Too many councils, especially in poorly developed regions and rural communes, have not applied for support from pre-accession funds yet. What is more, there are not still taken any essential actions, preparing to integration with European Union, which would allow to use the potential development opportunities, given by the funds.