



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

SAPARD
– wyniki badań
regionalnych

nr 49

Warszawa 2006



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

SAPARD

– wyniki badań regionalnych

*Praca zbiorowa pod redakcją
dr. Janusza Rowińskiego*

*Autorzy:
dr Małgorzata Lechwar
dr Janusz Rowiński
mgr inż. Alicja Szczepaniak
dr Marian Woźniak*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2006

SAPARD
- wyniki badań
regionalnych

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa. Ogólna koncepcja wsparcia tego rozwoju w latach 2007-2013 środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji
w zadaniu *Koncepcja wsparcia w latach 2007-2013 rozwoju regionów wiejskich środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji*

Celem opracowania jest analiza skuteczności uczestniczących w programie SAPARD samorządów lokalnych w dwóch województwach należących do najslabiej rozwiniętych regionów Polski.

Recenzent (części M. Lechwar i M. Woźniaka oraz A. Szczepaniak)
prof. dr hab. Janusz Heller – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Opracowanie komputerowe
Anna Staszczak

Korekta
Joanna Gozdera

Redakcja techniczna
Krzysztof Mirkowski

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 83-89666-77-4

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444
faks: (0·prefiks·22) 827 19 60
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB

Oprawa: UWIPAL

Spis treści

Wstęp (dr Janusz Rowiński)	7
---	----------

dr Małgorzata Lechwar, dr Marian Woźniak

Wpływ programu przedakcesyjnego SAPARD na poprawę infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego..... 11

1. Uwagi wstępne	11
2. Charakterystyka województwa podkarpackiego jako beneficjenta programu SAPARD	15
3. Stan i kierunki rozwoju infrastruktury technicznej województwa podkarpackiego	22
4. Istota i założenia Działania 3 programu SAPARD – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich	30
Schemat 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem	32
Schemat 3.2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych	32
Schemat 3.3. Gospodarka odpadami komunalnymi	33
Schemat 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich	34
Schemat 3.5. Zaopatrzenie w energię przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii	34
5. Realizacja Działania 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich programu SAPARD w województwie podkarpackim.....	35
5.1. Stan realizacji Działania 3 w województwie podkarpackim na tle kraju	35
5.2. Funkcjonowanie i znaczenie Działania 3 programu SAPARD dla rozwoju lokalnego – opinie przedstawicieli podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego	40
6. Podsumowanie i wnioski końcowe	55
Bibliografia	58

mgr inż. Alicja Szczepaniak

Czynniki różnicujące poziom absorpcji funduszy europejskich przez samorządy gmin wiejskich w regionie Warmii i Mazur

1. Wprowadzenie	60
Zastosowane metody badawcze	63
2. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego	65

3.	Fundusze pomocowe dla regionu Warmii i Mazur w latach 2000-2005	69
3.1.	Program Phare SSG (Spójność Społeczna i Gospodarcza)	69
3.2.	Przedakcesyjny instrument Polityki Strukturalnej ISPA	70
3.3.	Program Operacyjny SAPARD	70
3.4.	Pomoc udzielona w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	72
3.5.	Program Sąsiedztwa Polska – Litwa – Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej (INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006)	74
4.	Aktywność samorządów lokalnych w procesie pozyskiwania funduszy z Unii Europejskiej	76
4.1.	Uwarunkowania ekonomiczne aktywności gmin	76
4.2.	Uwarunkowania pozaekonomiczne aktywności gmin	83
4.3.	Uwarunkowania aktywności gmin w opinii samorządów	83
5.	Skuteczność wnioskowania o dofinansowanie oraz poziom absorpcji funduszy z Unii Europejskiej	86
5.1.	Typy gmin i rodzaje funduszy unijnych a skuteczność wnioskowania	86
5.2.	Uwarunkowania ekonomiczne skuteczności wnioskowania i poziomu absorpcji funduszy	91
5.3.	Uwarunkowania pozaekonomiczne skuteczności wnioskowania	93
6.	Przyczyny zróżnicowania poziomu absorpcji funduszy europejskich przez gminy wiejskie	94
7.	Podsumowanie i wnioski	100
	Bibliografia	105

dr Janusz Rowiński

	Uwagi o ocenach <i>ex ante</i> i <i>mid-term</i> programu SAPARD w Polsce	106
1.	Uwagi wstępne	106
2.	Ewaluacja programu SAPARD – uwagi ogólne	108
3.	Uwagi o ocenie <i>ex ante</i> programu SAPARD	110
4.	Uwagi o ocenie <i>mid-term</i> programu SAPARD	114
5.	Uwagi końcowe	123
	Bibliografia	124

Wstęp

Udokumentowane odpowiedzi na niektóre ważne kwestie, związane z planowaniem i realizacją projektów współfinansowanych z programów Unii Europejskiej, wymagają szczegółowych badań regionalnych. Dlatego też realizując Program Wieloletni, temat „Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa. Ogólna koncepcja wsparcia tego rozwoju w latach 2007-2013 środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji”, nawiązano współpracę z pozawarszawskimi środowiskami naukowymi, powierzając im przeanalizowanie kilku istotnych problemów. Wyniki pierwszych dwóch zakończonych prac prezentujemy w tym zeszycie. Małgorzata Lechwar i Marian Woźniak, pracownicy Uniwersytetu Rzeszowskiego, przeanalizowali wpływ programu SAPARD na poprawę infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego, natomiast Alicja Szczepaniak, doktorantka w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym, czynniki różnicujące poziom absorpcji funduszy europejskich przez samorzady gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego.

Problematyka opracowań jest podobna, ale nie identyczna. W obu analizowano problemy inwestowania w infrastrukturę techniczną, zwracając jednak uwagę na inne kwestie.

Opracowanie M. Lechwar i M. Woźniaka jest ogólną analizą przebiegu programowania, realizacji i wyników Działania 3 programu SAPARD „Rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich”, w której wiele miejsca poświęcono również opiniom samorządów lokalnych otrzymujących wsparcie. Niektóre najważniejsze wnioski wynikające z tej analizy potwierdzają opinie znane z innych opracowań. Należy do nich przede wszystkim stwierdzenie, że samorzady lokalne w skali dużej jednostki planistycznej, jaką jest województwo, w zasadzie doskonale wykorzystały możliwości poprawy stanu infrastruktury technicznej, wynikające z uruchomienia w latach dziewięćdziesiątych różnych programów pomocowych, a następnie programu SAPARD. Okazało się, że nie stanowiły dla nich większych przeszkód procedury, które musiały być spełnione, aby zgłaszane przez gminy lub związki międzygminne projekty zostały włączone do programu.

Autorzy potwierdzają również znany pogląd, że skuteczność samorządów ubiegających się o współfinansowanie z programu SAPARD oraz prawidłowy na ogół przebieg realizacji i rozliczania inwestycji wynikały również z doświadczeń samorządowców. Wiele samorządów lokalnych korzystało ze środków pomocowych już w latach dziewięćdziesiątych. W rezultacie okazało

się, że urzędnicy gminni, niekiedy uważani za słabo wyszkolonych, bardzo dobrze radzili sobie z procedurami programu.

Natomiast niektórych Czytelników może zaskakiwać ważna – moim zdaniem – konstatacja Autorów, iż na terenie województwa podkarpackiego dobrze układała się współpraca między samorządami lokalnymi, a pełniącą funkcje instytucji zarządzającej i płatniczej Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Wydawać by się mogło, że między beneficjentem a instytucją, stawiającą mu różne, niekiedy kłopotliwe wymagania, konflikty są nieuniknione. Tymczasem współpraca układała się w ocenie samorządowców harmonijnie, a najpoważniejszym, uzasadnionym żalem było długie, zwykle kilkumiesięczne oczekiwanie na zatwierdzenie projektu przez ARiMR, a także często równie długi okres czekania na rozliczenie projektu (beneficjent korzystający ze wsparcia unijnego musi sfinansować projekt ze środków własnych, a wsparcie otrzymuje dopiero po jego zakończeniu i sprawdzeniu, czy projekt został zrealizowany zgodnie z wnioskiem). Jest oczywiste, że należy dążyć do uproszczenia procedur, a Agencja powinna dążyć do skrócenia okresu kontroli składanych wniosków o włączenie projektu do programu, a także kontroli dokumentów, niezbędnych do jego rozliczenia. Zwłaszcza ważne jest skrócenie okresu między złożeniem dokumentów a wypłatą, gdyż oznacza kilkumiesięczne zamrożenie środków własnych samorządu, a zatem wzrost kosztów realizowanego projektu.

Niemniej jednak, jeśli obserwacje z innych regionów potwierdzą opinię o dobrej współpracy między samorządami a Agencją, byłby to mocny dowód, że stosunkowo szybko udało się stworzyć dobrze działającą instytucję. Badania tej kwestii w kilku innych regionach, obejmujące również rolników i przedsiębiorców, są na ukończeniu.

A. Szczepaniak analizowała uczestnictwo gmin województwa warmińsko-mazurskiego w programach współfinansowanych ze środków UE, ograniczając się do etapów wstępnych – składania wniosków, ich kontroli przez ARiMR i podpisywania umów, stanowiących zobowiązanie Agencji do współfinansowania projektu. Porównując aktywność różnych grup samorządów lokalnych (miast na prawach powiatu, gmin miejsko-wiejskich, gmin wiejskich sąsiadujących z miastami oraz gmin wiejskich oddalonych od miast) stwierdziła istnienie pewnych niepokojących zjawisk, którym należy przynajmniej częściowo zapobiegać, realizując programy w latach 2007-2013. Okazuje się bowiem, że na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w badanym okresie ze środków UE współfinansowane były przede wszystkim projekty, realizowane przez stosunkowo silne i bogate samorzady miejskie. Natomiast najmniej aktywnie i najmniej skutecznie o współfinansowanie ze środków unijnych ubiegały się gminy wiejskie oddalone od miast.

Autorka poszukiwała przyczyn takiego stanu, zwracając przede wszystkim uwagę na stan finansów gminy. Zgodnie z oczekiwaniami okazało się, że znacznie aktywniejsze są gminy dysponujące stosunkowo dużymi „wolnymi środkami finansowymi”, czyli środkami pozostającymi po pokryciu bieżących wydatków sztywnych. Jednakże sytuacja finansowa gminy nie zawsze wyjaśniała jej aktywność. Dlatego też Autorka sprawdzała hipotezę, że aktywność i skuteczność gminy zależą również od jej potencjału intelektualnego oraz zasobów siły roboczej. Sprawdzenie hipotezy przyniosło wyniki dające wiele do myślenia. Okazało się bowiem, że istnieje wyraźna pozytywna korelacja między aktywnością gminy w staraniach o środki zewnętrzne, a jej potencjałem intelektualnym, mierzonym udziałem ludzi z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie mieszkańców oraz udziałem radnych z wyższym i policealnym wykształceniem w ogólnej liczbie radnych. Autorka taki wynik tłumaczy wyższymi aspiracjami dobrze wykształconych mieszkańców (wywierają oni silniejszy nacisk na samorząd gminny, zmuszając go do działania) oraz wyższymi aspiracjami dobrze wykształconych radnych, współuczestniczących w decyzjach lokalnych.

Hipoteza ta wymaga dodatkowego sprawdzenia, ponieważ gminy wiejskie były na ogół znacznie mniej skuteczne w staraniach o środki zewnętrzne (o mniejszej skuteczności świadczy bardzo wysoki udział wniosków odrzuconych w liczbie wniosków złożonych; należałoby zatem sprawdzić kwalifikacje urzędników gminy przygotowujących wnioski). Poza tym mogą być jeszcze inne przyczyny niewielkiej skuteczności aniżeli niski potencjał intelektualny. Jedną z nich, której Autorka nie sprawdzała, może być brak współpracy między samorządami lokalnymi a regionalnym oddziałem ARiMR (dobra współpraca między agencją a samorządami była niewątpliwie jedną z ważnych przyczyn sukcesu województwa podkarpackiego).

Spostrzeżenia Autorki o związku między poziomem wykształcenia a skutecznością starań o fundusze współfinansowane z budżetu unijnego są niewątpliwie bardzo interesujące. Na pewno niewiele było badań wiążących poziom wykształcenia decydentów i mieszkańców gminy z poziomem zarządzania i planowania rozwoju lokalnego. Wydaje się, że warto przeprowadzić podobne badania w innych regionach.

W wyniku niższej aktywności i skuteczności gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego w staraniach o środki zewnętrzne rosną różnice między mikroregionami województwa. Wprawdzie nikogo nie można zmusić do korzystania z funduszy unijnych, ale równocześnie trudno bez reakcji przyglądać się, jak niektóre regiony podupadają m.in. dlatego, że nie zabiegają lub zabiegają nieumiejętnie o dodatkowe środki zewnętrzne na sfinansowanie rozwoju lokalnego.

Problem „dyskryminacji” obszarów wiejskich w rozdziale środków zewnętrznych jest najprawdopodobniej problemem realnym, występującym również w innych województwach (ostatnio ostry spór toczy się o podział środków w województwie mazowieckim; jego wschodnia część uważa się za dyskryminowaną, zarówno w porównaniu z jego zachodnią częścią, jak i Warszawą). Należy się więc zastanowić, czy nie są potrzebne mechanizmy zabezpieczające przed dominacją dużych miast, z natury rzeczy mających lepiej przygotowane służby niż odległe gminy wiejskie. Kwestii, jakie kwoty są zarezerwowane dla regionów wiejskich w programach pomocowych, realizowanych w latach 2004-2006 i przygotowywanych do realizacji w okresie 2007-2013, będzie poświęcona jedna z kolejnych analiz.

Trzecie opracowanie, autorstwa Janusza Rowińskiego, jest poświęcone problematyce obowiązkowych ocen programów współfinansowanych z budżetu unijnego. Obecnej sytuacji nie można uznać za właściwą. Konieczność przygotowania tych opracowań jest traktowana niekiedy jako uciążliwa mitrega biurokratyczna, która jednak musi być dopełniona ze względu na wymagania formalne. Równocześnie zbyt duże są wymagania merytoryczne wobec niezależnych ekspertów, wykonujących oceny, gdyż nie mają oni do dyspozycji materiałów niezbędnych do wykonania analiz zgodnie z instrukcjami Komisji Europejskiej.

dr Małgorzata Lechwar
dr Marian Woźniak
Uniwersytet Rzeszowski

Wpływ programu przedakcesyjnego SAPARD na poprawę infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego

1. Uwagi wstępne

Badania związków i zależności między poziomem wydatków publicznych na inwestycje infrastrukturalne a wzrostem gospodarczym nie prowadzą do jednoznacznych wniosków¹. Część badań empirycznych potwierdza pozytywny wpływ infrastrukturalnych wydatków publicznych na wzrost gospodarczy, inne nie potwierdzają istnienia takiej zależności.

Wydaje się jednak, iż bez względu na istniejące w tej kwestii rozbieżności teoretyczne dla każdego etapu rozwoju (ilościowego i jakościowego) danego obszaru, konieczny jest określony zbiór dóbr o charakterze publicznym. Sektor publiczny (w tym jednostki samorządu terytorialnego) jest w gospodarce rynkowej głównym dostawcą tzw. czystych dóbr publicznych oraz mieszanych dóbr publicznych (dóbr prywatnych współfinansowanych w różnym stopniu przez sektor publiczny). Problem ten jest istotny ze względu na istniejącą potrzebę zmniejszania zróżnicowania poziomu życia mieszkańców naszego kraju, w tym w szczególności mieszkańców obszarów wiejskich, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej.

¹ Dla przykładu w modelu Barro do wydatków zwiększających produktywność prywatnego kapitału mogą należeć wydatki na infrastrukturę (wydatki inwestycyjne), które tworzą kapitał publiczny. Według Cashina wzrost publicznego kapitału zwiększa wzrost gospodarczy. Również Easterly i Rebelo stwierdzają istnienie silnego, pozytywnego związku pomiędzy publicznymi wydatkami na transport i komunikację a wzrostem gospodarczym. Z kolei Devarajan, Saroop i Zou wskazują, że publiczne wydatki inwestycyjne w krajach rozwijających się są negatywnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym.

Zob.: R. Barro, „Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, *Journal of Political Economy*, 1990, vol. 98, no. 5; P. Cashin, „Government Spending, Taxes and Growth”, *IMF Working Paper*, 1994, WP/94/92; W. Easterly, S. Rebelo, „Fiscal Policy and Economic Growth”, *Journal of Monetary Economics*, 1993, vol. 32; S. Devarajan, V. Swaroop, H. Zou, „The composition of public expenditure and economic growth”, *Journal of Monetary Economics*, 1996, vol. 37.

Do infrastruktury technicznej zalicza się ciągi komunikacyjne, telekomunikacyjne, energetyczne (tj. sieć elektryczną, gazową, ciepłowniczą), wodno-kanalizacyjne, urządzenia ochrony przeciwpożarowej i gospodarkę odpadami. Charakteryzuje się ona ogólną dostępnością, ponieważ stanowi dobro publiczne. Niedorozwój lub brak infrastruktury technicznej jest poważnym ograniczeniem możliwości rozwoju danego obszaru mierzonego poziomem zaspokojenia potrzeb społeczeństwa². Stwierdzenie to nabiera szczególnego znaczenia w stosunku do obszarów wiejskich, ze względu na specyficzne cechy wiejskiej infrastruktury technicznej, charakteryzującej się: słabą koncentracją, rozproszeniem, nieciągłością przestrzenną, małą intensywnością i dużą kapitałochłonnością.

Nie bez znaczenia są także funkcje, które decydują o znaczeniu infrastruktury jako istotnego czynnika aktywizacji społeczno-gospodarczej obszaru. Są to przede wszystkim funkcje – lokalizacyjna i integracyjna, a także transportowa, zaopatrzeniowa i informacyjna.

Rozwój gospodarczy na poziomie lokalnym, a więc i rozwój infrastruktury, wymaga środków finansowych. Ciągły i pogłębiający się brak środków finansowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego³ wymagał od władz lokalnych pozyskiwania dodatkowych funduszy na cele inwestycyjne. Szansa taka pojawiła się wraz z unijnymi programami pomocowymi: Phare, a następnie także SAPARD i ISPA. Działania współfinansowane z programu SAPARD miały na celu rozwój infrastruktury obszarów wiejskich w kraju ubiegającym się o członkostwo w Unii Europejskiej. Wydaje się zatem, iż konieczne jest dokonanie wszechstronnej analizy dotychczasowego wykorzystania wsparcia unijnego rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju lokalnego, w tym zwłaszcza doświadczeń związanych z wdrażaniem programu SAPARD.

² Według Planu Działań Światowego Szczytu w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju, mającego ograniczyć ubóstwo na świecie i w poszczególnych krajach, proces ten nie może odbyć się bez zintegrowania trzech elementów, tj. rozwoju gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska. Rozwój gospodarczy obejmuje m.in. budowę podstawowej infrastruktury na obszarach wiejskich, poprawę komunikacji oraz dostęp ubogich żyjących na wsi do rynku i informacji o rynku.

³ Przedstawiciele samorządu terytorialnego pod koniec lat dziewięćdziesiątych i na początku nowego wieku podnosili kwestię, iż zmiany ustawowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego polegały głównie na dokładaniu zadań, bez zapewnienia adekwatnych do nich dochodów.

Zob.: M. Jastrzębska, *Analiza samodzielności finansowej i sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, *Finanse komunalne* 2004, nr 5, s. 34-49; W. Miemieć, *Dochody gmin według nowej regulacji prawnej – wybrane zagadnienia finansowoprawne*, *Finanse komunalne* 2004, nr 5, s. 5-15; *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2003.

Celem badań jest stwierdzenie, w jakim stopniu jednostki samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego wykorzystają szansę ograniczenia nierówności w zakresie wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej, wynikającą z możliwości współfinansowania z programu SAPARD⁴.

Potrzeba pełnego wykorzystania środków programu SAPARD przez badane jednostki samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim wynikała z dużego wewnętrznego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego tego obszaru oraz z zapóźnień w rozwoju infrastruktury technicznej w porównaniu z pozostałymi regionami kraju. Dysproporcje te są spowodowane między innymi peryferyjnym położeniem i niekorzystną strukturą gospodarki z dominacją rozdrobnionego rolnictwa.

Szczegółowa analiza obejmuje Działanie 3 – „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”. Badaniami objęto gminy wiejskie województwa podkarpackiego.

Cele częściowe badania polegały na:

- zidentyfikowaniu stanu i kierunków rozwoju infrastruktury technicznej województwa podkarpackiego przed i po uruchomieniu programu SAPARD,
- określeniu stanu realizacji Działania 3 programu SAPARD (w kolejnych odcinkach czasu) na terenie województwa podkarpackiego, ze szczególnym uwzględnieniem gmin wiejskich,
- określeniu rodzaju inwestycji realizowanych przez gminy wiejskie współfinansowanych ze środków oferowanych przez program SAPARD,
- zidentyfikowaniu trudności (m.in. instytucjonalnych), jakie napotykały gminy wiejskie przy pozyskiwaniu środków programu SAPARD oraz podczas realizacji i rozliczania inwestycji (pozyskanie informacji o programie SAPARD i Działaniu 3, sposób wypełniania i składania wniosków, realizacja inwestycji i jej rozliczenie).

Dane wtórne pochodziły z: Urzędu Statystycznego w Rzeszowie, Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Centrum Promocji Biznesu w Rzeszowie i Podkarpackiego Oddziału Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (PO ARiMR), zaś źródła pierwotne oparte były na ankiecie realizowanej w październiku 2005 roku

⁴ Pierwsze informacje o programach przedakcesyjnych pojawiły się na badanym obszarze w 1998 roku na konferencji zorganizowanej przez ODR dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego.

i skierowanej do wszystkich gmin wiejskich (114) województwa podkarpackiego⁵. Wyniki badań ankietowych przedstawiono w oparciu o 60 prawidłowo wypełnionych ankiet.

Do obowiązków władz samorządowych należy przyczynianie się do rozwoju lokalnego. W rozwoju tym pomagają programy wdrażane m.in. przez władze lokalne i centralne. Nieodzownym elementem towarzyszącym tym programom jest ocena, której przedmiotem może stać się ewaluacja obejmująca większość ich działań, realizujących konkretne cele. Celem badania ewaluacyjnego jest badanie jakości i efektywności prowadzonych działań oraz oszacowanie stopnia realizacji zakładanych celów. Ewaluacja służy głównie do:

- diagnozy sytuacji gospodarczej przed rozpoczęciem programu, podczas jego realizacji i po jego zakończeniu,
- obserwacji następujących zmian,
- pomocy w realizacji programu (wprowadzanie korekt),
- diagnozy obszarów sukcesów i niepowodzeń,
- poznania efektów programu,
- oceny efektywności organizacji i instytucji uczestniczących w programie.

W realizowanym badaniu metoda ta miała dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji o jednostkach samorządu terytorialnego oraz o współdziałaniu wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację Działania 3 programu SAPARD oraz innych programów, które mogą być po akcesji realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Starano się m.in. dowiedzieć, jak badany program jest oceniany przez instytucje zaangażowane w jego realizację. W tym celu wykorzystano najpopularniejszą ilościową metodę badań ewaluacyjnych w skali mikro, tj. ankietę. W kwestionariuszu pytań wykorzystano pytania zamknięte, otwarte, wielowyborowe oraz skale. Posłużono się techniką CAWI (Computer Assisted Web Interview). Kwestionariusze ankiet były bowiem przesyłane respondentom pocztą elektroniczną. Wypełnione kwestionariusze poddano standardowej procedurze obliczeniowej.

⁵ Na jednostki administracyjne województwa podkarpackiego składają się m.in. powiaty (20 w 2000 r., 21 w 2004 r.) oraz gminy miejskie (16 w 2000 r. i w 2004 r.), miejsko-wiejskie (29 w 2000 r. i w 2004 r.), wiejskie (115 w 2000 r., 114 w 2004 r.). Dane pochodzą z Urzędu Statystycznego w Rzeszowie.

Rysunek 2. Usytuowanie przestrzenne województwa podkarpackiego



Źródło: *Podkarpackie w liczbach*, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2006, s. 3.

W badanym województwie wykształciły się funkcje podstawowe i uzupełniające. Funkcje podstawowe pozwalają określić pozycję województwa na tle kraju. Zalicza się do nich rolnictwo, przemysł oraz działalność rekreacyjno-wypoczynkową i turystyczną. Funkcje uzupełniające, tj. transport, budownictwo oraz usługi administracyjne, działalność kulturalna, usługi socjalne, odzwierciedlają zróżnicowanie struktury społeczno-gospodarczej regionu.

Podstawowe wielkości statystyczne charakteryzujące w sposób ogólny badane województwo przedstawia tabela 1, a rysunek 3 prezentuje jego obszary administracyjne. Wskaźniki społeczno-ekonomiczne sytuowały województwo podkarpackie – na początku badanego okresu – w grupie województw słabiej rozwiniętych. Obrazują to następujące wskaźniki syntetyczne: produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca – 13 pozycja w kraju, stopa bezrobocia – 7 pozycja w kraju, przeciętna płaca – 15 pozycja w kraju.

Tabela 1. Podkarpackie na tle Polski w 2002 i 2005 roku

Wyszczególnienie	2002			2005		
	Polska	Podkarpackie	Udział Polska = 100	Polska	Podkarpackie	Udział Polska = 100
Powierzchnia w tys. km ²	312,7	17,9	5,7	312,7	17,8	5,7
Ludność w mln	38,2	2,1	5,5	38,2	2,1	5,5
Udział ludności miejskiej w procentach	61,7	40,5	65,6	61,4	40,4	65,8
Ludność na 1 km ² pow. ogólnej	122,2	117	95,7	122	118	96,7
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w zł	2 240	1 875	83,7	2 507	2 082	83,0
Stopa bezrobocia w procentach	18,1	16,9	93,4	17,6	18,4	104,5
Użytki rolne w tys. ha	16 899,4	807,9	4,8	15 906,0	752,8	4,7
Produkcja sprzedana przemysłu w mln zł	461 005	17 127	3,7	663 223,8	23 148,7	3,4
Drogi publiczne o twardej nawierzchni w tys. km	250,3	14,0	5,6	253,8	14,0	5,5
Telefoniczne łącza główne na 1000 ludności	310,6	227,7	73,3	260,7	214,5	82,3
Produkt krajowy brutto w mln zł	807 859,5	31 164,6	3,8	923 248,0 ^a	35 415,0 ^a	3,9
Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w zł	21 130	14 810	70,1	24 181 ^a	16 886 ^a	70,8

^a dane za rok 2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Urzędu Statystycznego w Rzeszowie oraz GUS w Warszawie.

Syntetycznymi miernikami określającymi wzrost gospodarczy układów przestrzennych (krajów, województw) są: wartość krajowego produktu brutto oraz wskaźniki określające wartość PKB na jednego mieszkańca i na jednostkę powierzchni. W latach 1995-2003 PKB⁷ Polski zwiększył się z 337,2 mld zł do 842,1 mld zł (wzrost o 148,0%). Dynamika wzrostu PKB poszczególnych województw była bardzo zróżnicowana. Najwyższe tempo wzrostu wykazało województwo mazowieckie – wzrost o 210,3%. Tempo wzrostu województwa podkarpackiego było znacznie słabsze – wzrost o 140%. Tak kształtujące się tempo wzrostu gospodarczego wpłynęło na zmniejszenie jego udziału w tworzeniu PKB Polski z 4,2 do 3,9% (w latach 1995-2003).

Niską pozycję województwa podkarpackiego pod względem rozwoju gospodarczego (w okresie przedakcesyjnym) potwierdzają badania G. Adamczyk-Łojewskiej⁸, charakteryzujące sytuację w 2001 roku. Autorka wyodrębniła pięć grup (A, B, C, D, E) podregionów Polski różniących się poziomem rozwoju ekonomicznego, w zależności od wielkości produktu krajowego brutto przypadającego na jednego mieszkańca w relacji do średniej krajowej. Dwie pierwsze grupy obejmowały podregiony o względnie wysokim poziomie rozwoju: grupa A objęła te podregiony, w których produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca przekraczał 120%, z kolei grupa B – te, w których produkt krajowy brutto znajdował się w przedziale 105-120% średniej krajowej. Natomiast grupy D i E objęły podregiony o stosunkowo niskim poziomie rozwoju. Ostatnia grupa E to podregiony, w których produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca był niższy od 80% średniej krajowej. Do grupy tej zaliczono między innymi województwo podkarpackie.

Każde działanie zmierzające do rozwoju danej jednostki jest realizowane na podstawie programu opracowanego w postaci jednolitego dokumentu. Program taki (strategia) przedstawia specyficzne cechy oraz istniejące (bądź potencjalne) zasoby danej jednostki, identyfikuje główne problemy i potrzeby, nakreśla przyszłą wizję rozwoju i sposoby jej realizacji. Tabela 2 przedstawia wybrany zestaw słabych stron województwa podkarpackiego, które zostały określone w dwóch dokumentach opracowanych dla różnych okresów zbieżnych z unijnymi okresami programowania.

Przedstawione w tabeli 2 informacje wskazują na istnienie wielu problemów, które mogą być przynajmniej częściowo ograniczone lub nawet rozwiązane przy wykorzystaniu środków zewnętrznych. Jest to tym bardziej prawdopodobne,

⁷ PKB w cenach bieżących. Dane Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie.

⁸ G. Adamczyk-Łojewska, *Zróżnicowanie przestrzenne i uwarunkowania strukturalne rozwoju gospodarczego podregionów*, [w:] *Acta Scientiarum Polonorum*, Oeconomia 2005, nr 4(1), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005, s. 6-8.

że województwo podkarpackie należy do ścisłej czołówki w skali kraju pod względem jakości programów współfinansowanych przez UE i wykorzystania środków przedakcesyjnych. Dotychczasowy poziom wykorzystania środków w ramach poszczególnych programów, już zakończonych bądź finalizowanych, oscyluje między 90 a 95% (Program Phare 2000 SSG, Program Phare 2001 Odbudowa).

Tabela 2. Słabe strony województwa podkarpackiego
(wybrane elementy wraz z pozycją określoną w analizie SWOT)

Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2000-2006 ⁹	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 ¹⁰
(1) Niski poziom wykształcenia (2) Luki w infrastrukturze komunikacyjnej, telekomunikacyjnej oraz w infrastrukturze ochrony środowiska (3) Słaba baza ekonomiczna obszarów wiejskich (5) Niska jakość życia oraz poziom dochodów ludności	(1) Niski poziom rozwoju gospodarczego na tle kraju, niski poziom dochodów ludności (8) Zły stan infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich (12) Niedostateczny poziom rozwoju infrastruktury teleinformatycznej m.in. szerokopasmowego dostępu do internetu (13) Zły stan techniczny infrastruktury elektroenergetycznej, w szczególności na obszarach wiejskich (14) Niski stan techniczny dróg publicznych oraz niedostateczna infrastruktura komunikacyjna

Źródło: Opracowanie własne.

W województwie podkarpackim w latach dziewięćdziesiątych zrealizowano szereg programów pomocowych finansowanych ze środków Unii Europejskiej, Banku Światowego oraz wspieranych przez rządy i fundacje innych państw. Wśród nich największe znaczenie miały i mają programy współfinansowane przez Unię Europejską – Phare (tabela 3). Fundusze te kierowane były przede wszystkim do samorządów lokalnych i przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz do bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem.

⁹ *Strategia...*, op. cit.

¹⁰ *Regionalny...*, op. cit.

Tabela 3. Programy realizowane w województwie podkarpackim w latach dziewięćdziesiątych

Program	Kwota wsparcia
Phare-STRUDER	9 585 tys. euro
Phare-RAPID	1 213 tys. euro
Phare-STRUDER 2	321 tys. euro
Phare-INRED	4 104 tys. euro
Phare-PIL	715 tys. euro
Fundusz Japoński	1 400 tys. USD
Polsko-Amerykański Fundusz Przedsiębiorczości FUNDUSZ MIKRO Phare-LIEN	194 tys. ECU
Inne programy Phare: ECOS OUVERTURE, PARTNERSHIP BUILDING PROGRAM, MANAGEMENT BOX-FIESTA 2, TWINNING, STEP I i STEP II, LEONARDO DA VINCI oraz dotacje Fundacji im. Stefana Batorego	ponad 750 tys. euro

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Analiza wsparcia rozwoju regionu środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych w okresie przed i po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Rzeszów 2003.

W okresie 1990-2003 tylko dziewięć podkarpackich gmin (spośród 159) nie korzystało z żadnych środków pomocowych, a osiem nie otrzymało środków z programów przedakcesyjnych i innych środków pomocowych w okresie 2004-2006¹¹. Doświadczenia uzyskane podczas przygotowania wniosków o środki z programów uruchomionych w latach dziewięćdziesiątych zostały przez jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane między innymi przy realizacji programu SAPARD, a obecnie programów strukturalnych¹².

¹¹ *Analiza wsparcia rozwoju regionu środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych w okresie przed i po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej, zespół pracowników Wydziału Rozwoju Regionalnego – Oddział Polityki Regionalnej i Funduszy Unijnych pod kierunkiem J. Staronia, Rzeszów 2003.*

¹² Z pomocy zagranicznej na obszar województwa podkarpackiego trafiło w latach 2004-2006 2,5 mld zł (co stanowi 7,6% wartości PKB wytworzonego na Podkarpaciu w 2003 roku).

3. Stan i kierunki rozwoju infrastruktury technicznej województwa podkarpackiego¹³

Infrastruktura techniczna charakteryzuje się cechami, które pozwalają na łatwą jej identyfikację. Można do nich zaliczyć¹⁴:

- przejrzystą organizację w cztery wyraźne podsystemy, tj. komunikacyjny, telekomunikacyjny, energetyczny, wodno-kanalizacyjny;
- trwałą lokalizację w terenie;
- funkcjonalność związaną z przemieszczaniem osób, dóbr, energii, wody, ścieków, informacji, itp.;
- ogólną dostępność;
- służebny charakter wobec przemysłu, rolnictwa i ludności.

Stan infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego ulega ciągłej poprawie, jednak w dalszym ciągu trudno go uznać za zadowalający, co potwierdzają dane liczbowe charakteryzujące infrastrukturę regionu.

Układ komunikacyjny ma szczególne znaczenie ze względu na wpływ na rozwój gospodarczy województwa. Gwałtowny wzrost liczby samochodów i dynamicznie rozwijający się ruch drogowy stwarzał w okresie przedakcesyjnym (jak również obecnie) konieczność intensywnej rozbudowy i modernizacji istniejącej sieci drogowej. Modernizacja systemu komunikacyjnego usprawnia dostępność terenów dla krajowych i zagranicznych podmiotów gospodarczych, a tym samym zwiększa atrakcyjność inwestycyjną województwa, wpływa na poprawę jakości i komfort życia mieszkańców oraz na zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przed uruchomieniem programu SAPARD planowano budowę:

- jednej autostrady,
- dwóch dróg ekspresowych,
- kilku drogowych obwodnic miast o dużym natężeniu ruchu,
- nowych odcinków dróg do istniejących i planowanych przejść granicznych oraz modernizację polegającą na:
 - dostosowaniu dróg krajowych o znaczeniu międzynarodowym do międzynarodowych wymogów technicznych,

¹³ Źródło informacji: Urząd Statystyczny w Rzeszowie; *Strategia...*, op. cit.

¹⁴ *Problemy infrastruktury technicznej obszarów wiejskich w Polsce (stan, rozmieszczenie, funkcjonowanie). Studia nad infrastrukturą wsi polskiej*, tom 1, red. tomu J. L. Siemiński, IRWiR PAN, Warszawa 1996, s. 16.

- poprawie parametrów technicznych i stanu technicznego nawierzchni dróg i ulic,
- poprawie stanu technicznego i przebudowie obiektów mostowych,
- budowie dwupoziomowych skrzyżowań z liniami kolejowymi,
- budowie drugich jezdni w przypadku występowania dużego natężenia ruchu,
- budowie pasów ruchu wolnego, szczególnie na trasach tranzytowych i dojazdowych do przejść granicznych,
- budowie dróg zbiorczych wzdłuż dróg krajowych i wojewódzkich na odcinkach intensywnie zabudowanych.

Niestety, w analizowanym okresie nie udało się zrealizować w województwie dużych projektów komunikacyjnych (autostrady, drogi szybkiego ruchu). Dlatego też w nowym programie rozwoju województwa podkarpackiego podkreśla się, iż „Zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarczego regionu ma układ i jakość powiązań komunikacyjnych, który decyduje o atrakcyjności lokalizacyjnej województwa dla działalności gospodarczej, mobilności przestrzennej mieszkańców oraz poprawy połączeń wewnątrzregionalnych, zwłaszcza między głównymi ośrodkami wzrostu w regionie. W województwie podkarpackim występuje problem braku odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej, która pozwoliłaby na swobodny rozwój gospodarczy w każdej części regionu”. Problemy te są tym bardziej istotne, iż drogi krajowe stanowią tylko 5% sieci dróg województwa, a obsługują ponad 50% całego ruchu. Aż 30% tych dróg jest w złym stanie technicznym.

Dane zawarte w tabeli 4 przedstawiają zmiany długości dróg publicznych (ogółem i gminnych) o twardej nawierzchni oraz udział dróg miejskich i innych w ogólnej ich długości. Sieć dróg gminnych na obszarze województwa ma łączną długość 9027,5 km, w tym drogi o nawierzchni twardej ulepszonej stanowią 61% całkowitej ich długości.

Tabela 4. Drogi publiczne o twardej nawierzchni w województwie podkarpackim

Wyszczególnienie	2000		2003		2004	
	w km	w proc.	w km	w proc.	w km	w proc.
Ogółem	14 511	100,0	13 843,7	100,0	13 810,9	100,0
z tego: miejskie	2 237	15,4	2 081,7	15,0	2 169,4	15,7
inne	12 274	84,6	11 762,0	85,0	11 641,5	84,3
Gminne	5 758	100,0	5 129,4	100,0	5 026,8	100,0
z tego: miejskie	1 210	21,0	1 111,2	21,7	1 172,7	23,3
inne	4 548	79,0	4 018,2	78,3	3 854,1	76,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Urzędu Statystycznego w Rzeszowie.

Układ wodno-kanalizacyjny. W województwie podkarpackim konieczna jest nadal realizacja inwestycji, które pozwolą na właściwą gospodarkę wodno-ściekową oraz ochronę przed często występującymi w tym regionie zagrożeniami naturalnymi, takimi jak powódzie. W tabeli 5 podano dane charakteryzujące zmiany długości sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w latach 2000-2005. Na przestrzeni lat 2001-2005 wzrosła o 8% długość sieci wodociągowej i aż o 82,5% długość sieci kanalizacyjnej. Dla porównania w Polsce wzrost sieci wodociągowej w okresie 2001-2004 (2001 = 100%) wyniósł 9,7%, a sieci kanalizacyjnej 32,7%¹⁵.

Tabela 5. Długość sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej w województwie podkarpackim (w km)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sieć wodociągowa	11 252,2	11 551,9	11 938,7	12 011,1	12 213,1	12 492,7
Sieć kanalizacyjna	4 096,4	4 812,4	5 960,6	7 066,8	8 017,6	8 786,4
Sieć gazowa	15 636,3	17 695,1	17 892,4	17 971,8	17 960,2	18 061,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Rzeszowie.

W 2002 roku długość sieci wodociągowej na terenie badanego województwa wynosiła około 12 tys. km, w tym na terenach wiejskich blisko 10 tys. km. Około 37% wszystkich podkarpackich gmin nie posiadało w tym okresie sieci wodociągowej.

Na terenach gmin wiejskich wyposażenie w urządzenia do odprowadzania i oczyszczania ścieków bytowo-gospodarczych było znacznie gorsze niż w miastach. Udział procentowy wsi sołeckich wyposażonych w 2001 roku w województwie podkarpackim w wodociąg wynosił 61,9 (16 miejsce w kraju), a w kanalizację 18,4 (2 miejsce w kraju)¹⁶. W gminach wiejskich z sieci kanalizacyjnej korzystało w 2002 roku 19,3% mieszkańców, podczas gdy w gminach miejskich 82,3%. Ponadto występowała w tym okresie duża dysproporcja pomiędzy długością sieci kanalizacyjnej i wodociągowej na terenach wiejskich. Długość sieci wodociągowej była w 2002 roku blisko trzykrotnie większa niż sieci kanalizacyjnej. W okresie przedakcesyjnym w województwie funkcjonowało 90 komunalnych oczyszczalni ścieków oraz 93 oczyszczalnie przemysłowe. Nieuporząd-

¹⁵ Obliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

¹⁶ Obliczenia własne na podstawie: A. Gałązka, *Uwarunkowania i stan rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich w okresie transformacji*, [w:] J. Bański (red.), *Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy*, Studia Obszarów Wiejskich, nr 6, Komisja Obszarów Wiejskich PTG, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2004, s. 145-164.

kowane systemy kanalizacji, brak sieci kanalizacyjnej wraz z urządzeniami (przepompownie) uniemożliwiały ich pełne wykorzystanie.

W 2000 roku zakładano budowę około 100 oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej na terenach około 150 miast i gmin województwa. Wskazywano na potrzebę rozbudowy i modernizacji systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków. W okresie tym planowano:

- budowę systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków i wód deszczowych,
- objęcie zbiorników retencyjnych ochroną przed zanieczyszczeniami ściekami sanitarnymi,
- tanie w eksploatacji systemy kanalizacji sanitarnej,
- energooszczędne i nowoczesne mechaniczno-biologiczne oczyszczalnie ścieków,
- oczyszczalnie grupowe dla kilku wsi lub nawet dla kilku gmin,
- indywidualne oczyszczalnie ścieków dla zabudowy rozproszonej,
- systemy kanalizacji deszczowej z oczyszczaniem wód deszczowych.

Obecnie podkreśla się, iż poprawy wymaga zarówno stan sieci kanalizacyjnych, jak i oczyszczalni ścieków. W nowym programie rozwoju województwa podkarpackiego nie wskazuje się ilościowych potrzeb w tym zakresie.

Racjonalna gospodarka wodna, w odniesieniu do stanu ilościowego i jakościowego zasobów wodnych, stanowi jeden z podstawowych problemów województwa. W skali kraju województwo podkarpackie należy do mniej zasobnych w wody podziemne, natomiast stosunkowo duże są zasoby wód powierzchniowych. Potrzeba zwiększenia zasobów dyspozycyjnych i przepływów gwarantowanych w rzekach oraz skala zagrożeń powodzią stwarzała w okresie przedakcesyjnym konieczność istotnego zwiększenia pojemności retencyjnej. Wskazywano, iż jest to możliwe poprzez budowę nowych dużych zbiorników retencyjnych oraz zbiorników małej retencji, które łącznie z innymi działaniami (budową obwałowań i regulacją rzek i potoków) są również niezbędne do ograniczenia zagrożenia powodziowego.

Niestety problemów tych (uznanych za priorytetowe w latach 2000-2006) nie udało się rozwiązać. Z tego względu obecnie wskazuje się, iż dla poprawy stanu gospodarki wodnej, a głównie zwiększenia zasobów dyspozycyjnych wód powierzchniowych, ochrony przed powodzią i regulacji stosunków wodnych, należy przede wszystkim podjąć działania w zakresie:

- budowy dużych wielofunkcyjnych zbiorników retencyjnych,
- budowy zbiorników małej retencji (150 łącznie z dużymi),
- budowy i modernizacji obwałowań (500 km, tj. ok. 82% łącznej ich długości),
- regulacji rzek i potoków,
- melioracji szczegółowych (drenowania i rowy melioracyjne).

Energetyka. System elektroenergetyczny województwa podkarpackiego zaspokajał na początku badanego okresu zapotrzebowanie zarówno odbiorców komunalnych, jak też przemysłu i usług. Jednak stwierdzano również, że wobec ciągłego wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną wymaga on modernizacji i rozbudowy. Stan techniczny sieci energetycznych, zwłaszcza na terenach wiejskich, wymagał gruntownej poprawy. Modernizacji i reelektryfikacji wymagało ok. 40% wsi. Problem ten jest szczególnie istotny ze względu na zmieniającą się z roku na rok strukturę przestrzenną odbiorców i zużycia energii (tabela 6). Tempo przeprowadzanej reelektryfikacji, warunkującej odnowę sieci na obszarze województwa, jest zależne od środków finansowych. Ich niedobór wynosił w tym okresie około 60% przewidywanych kosztów modernizacyjnych.

Tabela 6. Odbiorcy oraz zużycie energii elektrycznej w podkarpackich gospodarstwach domowych

Wyszczególnienie	2000	2003	2004
Odbiorcy w tys.	447,8	462,2	479,6
miasta (w procentach)	63,1	62,1	60,1
wieś (w procentach)	36,9	37,9	39,9
Zużycie w ciągu roku w GWh	704,5	744,9	786,9
miasta (w procentach)	60,8	59,9	58,7
wieś (w procentach)	39,2	40,1	41,3
Na 1 odbiorcę w kWh:			
miasta	1 513,4	1 557,3	1 603,0
wieś	1 675,8	1 700,5	1 697,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Rzeszowie.

W okresie przedakcesyjnym niekonwencjonalnych (odnawialnych) źródeł energii było w województwie niewiele. Część małych elektrowni wodnych (do 5 MW) współpracowała z siecią państwową. W województwie nie było elektrowni wiatrowych, oddających moc do sieci rozdzielczych, natomiast 15 elektrowni tego typu pracowało na prywatne potrzeby małych inwestorów. Moce tych elektrowni zamykają się w granicach 10-30 kW. Obecnie w planach rozwoju regionalnego podkreśla się potrzebę wykorzystania istniejących możliwości rozwoju energetyki odnawialnej, bazującej na potencjale wód płynących, energii słonecznej, energii geotermalnej, biomasy i siły wiatru.

Gazownictwo. Województwo podkarpackie posiada znaczne zasoby gazu ziemnego. Tworzy on samodzielne złoża lub występuje z ropą naftową. Ponadto przez teren województwa podkarpackiego przebiegają główne sieci gazowe zasilające Polskę w gaz ziemny, w tym importowany z Rosji i Ukrainy.

W okresie przedakcesyjnym na 160 gmin województwa podkarpackiego jedynie 29 w całości lub w dużej części nie posiadało sieci gazowej. Według danych Zarządu Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. wskaźnik stopnia gazyfikacji mieszkań wynosił w województwie podkarpackim 71,0%. W 2003 roku długość sieci gazowej wynosiła 17 971,8 km, a w 2004 roku nieco mniej bo 17 960,2 km (z czego 82,4% przypadało na wieś). Inaczej przedstawia się zużycie gazu na jednego mieszkańca. Na obszarach miejskich w 2004 roku zużycie wynosiło 168,5 m³, a na obszarach wiejskich 87,0 m³. Dane te w sposób pośredni wskazują na wysoką kosztochłonność realizacji sieci gazowniczej na obszarach wiejskich. Nieuwzględnienie w planach rozwoju województwa jej bieżącej modernizacji może przyczynić się w przyszłości do zwiększenia kosztów eksploatacyjnych tego elementu infrastruktury.

Odpady komunalne to stałe i ciekłe odpady powstające w gospodarstwach domowych, w obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, a także w pomieszczeniach użytkowanych na cele biurowe lub socjalne, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady uliczne, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych.

Według danych Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie odpady komunalne w województwie podkarpackim w 2000 roku gromadzone były na 66 czynnych składowiskach komunalnych, z których 11 nie posiadało uregulowanego stanu formalnoprawnego. Szacowano, że ok. 20-25% odpadów trafiało na „dzikie” wysypiska śmieci.

Nadal, podobnie jak w latach dziewięćdziesiątych, nie został rozwiązany w większości gmin województwa problem segregacji odpadów i nie włączono go w system zarządzania odpadami komunalnymi w gminie. Łącznie na terenie województwa wyselekcjonowano zaledwie 0,5% odpadów z ogólnej ich masy, jaka trafiła na składowiska. Istniały w tym okresie w województwie gminy, które nie rozwiązały problemu odpadów komunalnych na swym terenie i posiadały składowisko o nieuregulowanym stanie formalnoprawnym. Nadal pojawiały się składowiska „dzikie”, likwidowane sukcesywnie przez gminy. Problemy te wynikały m.in. z braku możliwości prawnych wyegzekwowania obowiązku przekazywania odpadów komunalnych za pośrednictwem firm komunalnych na składowiska.

W okresie przedakcesyjnym podkreślano, iż działania w zakresie gospodarki odpadami wytwarzanymi przez jednostki organizacyjne województwa podkarpackiego powinny zmierzać głównie do zmniejszenia ilości odpadów deponowanych na składowiskach odpadów, zwiększenia stopnia wykorzystywania odpadów na cele przemysłowe lub nieprzemysłowe oraz, jeśli nie jest możliwe inne rozwiązanie, unieszkodliwiania odpadów.

Niestety problemy gospodarki odpadami zidentyfikowane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie przed przystąpieniem do UE nie zostały w większości przypadków wyeliminowane, a niektóre pogłębiły się. Wypełnianie obecnie zobowiązań negocjacyjnych wobec Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi stwarza samorządom wiele problemów. Chodzi tu głównie o ograniczenie ilości składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, wyeliminowanie „dzikich” wysypisk odpadów, wydzielenie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych, osiągnięcie odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu zużytych opakowań i sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Gminy nie posiadają w pełni zorganizowanej selektywnej zbiórki, segregacji oraz magazynowania odpadów niebezpiecznych występujących w odpadach komunalnych, pomimo że w obowiązujących obecnie przepisach jest to wymagane. Część gmin z terenu województwa podejmuje działania w tym zakresie.

Według danych Urzędu Statystycznego w Rzeszowie w 2004 roku z terenu województwa podkarpackiego tylko 3% odpadów komunalnych stałych zebrano selektywnie i przekazano do odzysku lub unieszkodliwienia poza składowaniem. Pozostałe 97% zebranych odpadów komunalnych zdeponowano na składowiskach.

Problemem budowy składowisk jest niejednokrotnie blokowanie ich lokalizacji przez lokalne społeczności.

* *
*

Identyfikacja słabych stron województwa podkarpackiego ukazana w tabeli 2 ułatwiła określenie głównych kierunków rozwoju badanego województwa przy istotnym udziale infrastruktury technicznej. Nowy dokument, opracowany dla najbliższych lat, bardziej precyzyjnie określa potrzeby infrastrukturalne województwa podkarpackiego, wskazując głównie na te, które mogą przyczynić się do budowania społeczeństwa informacyjnego. Ponadto wyraźnie oddziela infrastrukturę techniczną od infrastruktury chroniącej środowisko naturalne (tabela 7). W obu programach rozwoju regionalnego podkreśla się szczególnie mocno kwestie niedorozwoju infrastrukturalnego obszarów wiejskich, co znajduje odzwierciedlenie w sformułowaniach:

- „Ocena poszczególnych elementów infrastruktury województwa podkarpackiego jest niezadowolająca, a jednocześnie występuje bardzo duże zróżnicowanie pod względem poziomu rozwoju infrastruktury. Zaniedbania w tym zakresie występują zwłaszcza w rejonach wiejskich” – Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2000-2006;

- „Niewystarczająca podstawowa infrastruktura techniczna stanowi istotną barierę rozwoju województwa. Z punktu widzenia zróżnicowań wewnątrz regionu poziom rozwoju infrastruktury technicznej jest szczególnie niezadowalający na obszarach wiejskich” – Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013.

Tabela 7. Cele priorytetowe rozwoju infrastruktury w województwie podkarpackim

Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2000-2006 ¹⁷	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 ¹⁸
<p>Modernizacja podstawowego układu komunikacyjnego województwa oraz rozwój infrastruktury technicznej w zakresie gospodarki wodnej i ochrony środowiska:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zwiększenie dostępności komunikacyjnej regionu jako czynnik wzmocnienia atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej, – rozwój i modernizacja infrastruktury technicznej w zakresie gospodarki wodnej i ochrony środowiska. 	<p>Poprawa dostępności i atrakcyjności inwestycyjnej regionu poprzez budowę i modernizację sieci komunikacyjnej, informatycznej i energetycznej.</p> <p>Infrastruktura techniczna:</p> <ul style="list-style-type: none"> – infrastruktura komunikacyjna i transportowa, – infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, – infrastruktura energetyczna. <p>Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom:</p> <ul style="list-style-type: none"> – infrastruktura komunalna, – infrastruktura przeciwpowodziowa.

Źródło: Opracowanie własne.

Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku oraz okres przed uruchomieniem programów przedakcesyjnych przyniosły liczne zmiany w zakresie wyposażenia miast i wsi w infrastrukturę techniczną. Szczególnie korzystne zmiany wystąpiły na obszarach wiejskich, które były w tym zakresie wyraźnie niedoinwestowane w porównaniu do obszarów miejskich. Pomimo zmian wieś pozostaje nadal daleko w tyle za miastami, a wyrównanie istniejących nierówności zajmie wiele najbliższych lat, przy założeniu wykorzystania planowanych na okres 2007-2013 środków pomocowych. Rozbudowa i modernizacja obiektów infrastrukturalnych była do tej pory i jest nadal priorytetowym zadaniem lokalnych władz samorządowych.

¹⁷ *Strategia...*, op. cit.

¹⁸ *Regionalny...*, op. cit..

4. Istota i założenia Działania 3 programu SAPARD – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich

Program SAPARD, czyli Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, był przeznaczony dla kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Środki finansowe funduszu miały pomóc w pobudzaniu rozwoju obszarów wiejskich oraz ułatwić proces integracji gospodarki żywnościowej krajów kandydujących z Unią Europejską przez jej dostosowanie do standardów i wymagań unijnych oraz płynne włączenie tych krajów w system Wspólnej Polityki Rolnej i programów strukturalnych Unii Europejskiej.

Środki przyznane Polsce przez Unię Europejską w postaci dotacji (a więc bezzwrotnej pomocy) były przeznaczone na:

- poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego,
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań Jednolitego Rynku Europejskiego w zakresie wymagań sanitarnych, higienicznych oraz jakościowych,
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi.

Z 15 działań Programu SAPARD Polska wybrała następujące:

- Działanie 1: Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych,
- Działanie 2: Inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- Działanie 3: Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich,
- Działanie 4: Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
- Działanie 5: Programy rolno-środowiskowe i zalesianie,
- Działanie 6: Szkolenia zawodowe,
- Działanie 7: Pomoc techniczna.

Działanie 3: Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich programu SAPARD obejmuje następujące schematy:

- Schemat 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem,
- Schemat 3.2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych,
- Schemat 3.3. Gospodarka odpadami komunalnymi,
- Schemat 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich,
- Schemat 3.5. Zaopatrzenie w energię przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii.

Pomoc finansowa mogła być udzielana we wszystkich pięciu schematach gminom i związkom międzygminnym przy założeniach, że:

- maksymalny udział pomocy finansowej udzielanej z programu SAPARD wynosił 50% kosztów kwalifikowanych, a w przypadku gmin, o których mowa w art. 45 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 i Nr 162, poz. 1119; z 2000 r. Nr 95, poz. 1041 oraz z 2001 r. Nr 39, poz. 459, Nr 55, poz. 574, Nr 145, poz. 1623) 75% kosztów kwalifikowanych;
- minimalny udział pomocy finansowej udzielanej z programu SAPARD wynosił 25% kosztów kwalifikowanych, a w przypadku gmin, o których mowa w art. 45 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 i Nr 162, poz. 1119; z 2000 r. Nr 95, poz. 1041 oraz z 2001 r. Nr 39, poz. 459, Nr 55, poz. 574, Nr 145, poz. 1623) 40% kosztów kwalifikowanych.

W procesie selekcji i oceny wniosków stosowano kilka kryteriów, podzielonych na podstawowe i dodatkowe. We wszystkich pięciu schematach za kryteria podstawowe przyjęto dwa następujące:

- lokalizację inwestycji w gminie mniej zamożnej – preferowane były gminy o niskich dochodach na mieszkańca,
- zgodność inwestycji ze strategią rozwoju województwa.

Również kryteria dodatkowe podzielono na wspólne dla wszystkich schematów i specyficzne. Wspólnymi kryteriami dodatkowymi były:

- udział funduszy zgromadzonych przez otrzymującego wsparcie w finansowaniu inwestycji; preferowane były inwestycje, w których finansowaniu udział funduszy beneficjenta był najwyższy; do funduszy własnych zaliczano budżet wnioskodawcy, dotacje z budżetu państwa i źródeł pozabudżetowych, inne środki publiczne, udział mieszkańców, fundusze uzyskane na zasadach komercyjnych, kredyty komercyjne, (w Schemacie 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich kryterium to uznano za podstawowe) oraz
- wskaźnik bezrobocia – preferowane były gminy znajdujące się w powiatach o wysokim bezrobociu.

Ponadto w każdym schemacie obowiązywały specyficzne kryteria podstawowe i dodatkowe.

Schemat 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem

Pomoc finansowa w ramach tego schematu mogła być udzielona na wspieranie inwestycji związanych z zaopatrzeniem gospodarstw wiejskich w wodę wraz z jej uzdatnianiem. Wspierano budowę lub rozbudowę:

- ujęć wody wraz z rurociągami doprowadzającymi wodę do stacji uzdatniania wody i stacji uzdatniania wody z siecią wodociągową i przyłączami oraz innych obiektów z tym związanych,
- sieci wodociągowej z przyłączami i innych obiektów związanych z siecią wodociągową, pod warunkiem istnienia, nie później niż w dniu złożenia wniosku o płatność, funkcjonującego źródła zaopatrzenia w wodę tego wodociągu,
- ujęć wody z rurociągami doprowadzającymi wodę z ujęcia do stacji uzdatniania wody, pod warunkiem istnienia, nie później niż w dniu złożenia wniosku o płatność, sieci wodociągowej.

W schemacie pierwszym specyficznymi kryteriami podstawowymi były (1) korzyści skali – inwestycje docierające do wielu odbiorców i realizowane przez związki międzygminne oraz (2) lokalizacja inwestycji w gminie o niskim udziale sieci wodociągowej (poniżej średniej krajowej).

Natomiast dodatkowymi kryteriami specyficznymi były:

- preferencje dla inwestycji zlokalizowanych na obszarach o deficycie źródeł wody,
- preferencje dla inwestycji obejmujących łączną budowę wodociągu i kanalizacji.

Pomoc finansowa z programu SAPARD na sfinansowanie projektów włączonych do schematu pierwszego nie mogła przekroczyć: 840 tys. zł, jeżeli inwestycje realizowała gmina; iloczynu 840 tys. zł i liczby gmin uczestniczących, jeżeli inwestycję realizował związek międzygminny.

Schemat 3.2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych

Pomoc finansowa w tym schemacie mogła być udzielona na wspieranie inwestycji związanych z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, czyli na budowę lub rozbudowę:

- oczyszczalni ścieków z siecią kanalizacyjną lub siecią kanalizacyjną z przyłączami kanalizacyjnymi oraz innych obiektów związanych z siecią kanalizacyjną,
- sieci kanalizacyjnej lub sieci kanalizacyjnej z przyłączami kanalizacyjnymi oraz innych obiektów związanych z siecią kanalizacyjną, pod warunkiem ist-

nienia, nie później niż w dniu złożenia wniosku o płatność, funkcjonującej oczyszczalni ścieków,

- oczyszczalni ścieków, pod warunkiem istnienia, nie później niż w dniu złożenia wniosku o płatność, sieci kanalizacyjnej,
- zagrodowych oczyszczalni ścieków.

W schemacie drugim przyjęto dwa specyficzne kryteria podstawowe (1) duże korzyści skali – inwestycje obsługujące wielu odbiorców i realizowane przez związki międzygminne oraz (2) preferowanie inwestycji chroniących ujęcia wody i źródła wody oraz inne akwenty podlegające ochronie. W schemacie tym obowiązywało jedno specyficzne kryterium dodatkowe: preferencje dla inwestycji polegających na łącznej budowie wodociągu i kanalizacji. Maksymalne i minimalne udziały wsparcia środkami programu SAPARD były takie same jak w Schemacie 3.1. Pomoc finansowa z programu SAPARD na te inwestycje nie mogła przekroczyć: 1,7 mln zł, jeżeli inwestycje realizowała gmina; iloczynu 1,7 mln zł i liczby gmin uczestniczących w realizacji inwestycji przez związek międzygminny.

Schemat 3.3. Gospodarka odpadami komunalnymi

Pomoc finansowa w ramach tego schematu mogła być udzielona na wspieranie inwestycji związanych z gospodarką odpadami komunalnymi w rozumieniu przepisów o odpadach.

W przypadku inwestycji związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, przy selekcji i ocenie wniosków były brane pod uwagę kryteria podstawowe i dodatkowe.

Za specyficzne kryteria podstawowe uznano:

- duże korzyści skali – inwestycje służące licznym społecznościom i realizowane przez związki międzygminne,
- lokalizację inwestycji w gminie, na której obszarze znajdują się obszary chronione – preferowane były gminy, w których granicach znajdują się obszary parków narodowych i krajobrazowych oraz rezerwaty przyrody.

Natomiast w schemacie trzecim specyficznym kryterium dodatkowym był wskaźnik bezrobocia (w poprzednich schematach zaliczany do kryteriów podstawowych). Pomoc finansowa z programu SAPARD na inwestycję współfinansowaną ze schematu trzeciego nie mogła przekroczyć: 1,3 mln zł, jeżeli inwestycję realizowała gmina oraz iloczynu 1,3 mln zł i liczby gmin uczestniczących w realizacji inwestycji w związku międzygminnym, jeżeli inwestycję realizował związek międzygminny.

Schemat 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich

Pomoc finansowa mogła być udzielona na wspieranie inwestycji związanych z budową i modernizacją dróg obejmujących budowę i modernizację dróg gminnych i powiatowych o nawierzchniach twardych i ulepszonych.

W przypadku inwestycji związanych z budową i modernizacją dróg, przy selekcji i ocenie wniosków brano pod uwagę kryteria podstawowe i dodatkowe.

Jako specyficzne kryteria podstawowe przyjęto: (1) wysoki przewidywany wzrost przewozów na drodze po zakończeniu inwestycji oraz (2) zgodność inwestycji ze strategią rozwoju województwa.

Za specyficzne kryteria dodatkowe uznano następujące trzy kryteria:

- lokalne potrzeby związane z poprawą struktury gospodarstw i rozłogu pól (scalanie gruntów) tak, aby drogi utwardzone nie były w przyszłości przeszkodą w tych działaniach,
- duże korzyści skali – inwestycje służące licznym społecznościom i realizowane przez związki międzygminne,
- wskaźnik bezrobocia – preferowane były gminy znajdujące się w powiatach o dużym bezrobociu.

Pomoc finansowa z programu SAPARD na inwestycję współfinansowaną ze schematu czwartego nie mogła przekroczyć 630 tys. zł.

Schemat 3.5. Zaopatrzenie w energię przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii

Pomoc finansowa mogła być udzielona na wspieranie inwestycji związanych z zaopatrzeniem w energię przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, w szczególności wiatru, wody, wody geotermalnej, słońca albo przy wykorzystaniu biogazu lub biomasy, a w szczególności przez spalanie słomy i drewna odpadowego.

Przy selekcji i ocenie wniosków brano pod uwagę następujące podstawowe kryteria specyficzne:

- duży wpływ inwestycji na rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy,
- lokalizacja inwestycji w gminie, w której występuje deficyt energii lub mocy w sieci energetycznej,
- preferencje dla inwestycji wykorzystujących lokalne zasoby odnawialnych źródeł energii,
- zgodność inwestycji ze strategią rozwoju województwa

oraz następujące dodatkowe kryteria specyficzne: (1) duże korzyści skali inwestycji (docierające do wielu odbiorców i realizowane przez związki międzygminne) oraz (2) bezrobocie (preferowane były gminy znajdujące się w powiatach o dużym bezrobociu).

Pomoc finansowa ze środków programu SAPARD nie mogła przekroczyć: 420 tys. zł, jeżeli inwestycję realizowała gmina oraz iloczynu 420 tys. zł i liczby gmin uczestniczących, jeżeli inwestycję realizował związek międzygminny.

* *
*
*

Etapy starań jednostek samorządu terytorialnego o przyznanie pomocy oferowanej w ramach schematów były następujące:

- pobranie formularzy z oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- sporządzenie biznesplanu planowanej inwestycji;
- złożenie w Oddziale Agencji dokumentów;
- ocena złożonej dokumentacji przez urzędników Agencji;
- wydanie przez Agencję promesy (przyrzeczenia) potrzebnej do przeprowadzenia procedury przetargowej;
- sprawdzenie przez Agencję prawidłowości procedury przetargowej;
- podpisanie umowy i ustalenie wysokości pomocy finansowej z funduszu SAPARD;
- wykonanie inwestycji;
- po zakończeniu inwestycji złożenie w oddziale regionalnym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa faktur i wniosku o zwrot części kosztów;
- przesłanie na konto inwestora pieniędzy.

W każdym z tych etapów występowały problemy, które utrudniały nie tylko uzyskanie oferowanej pomocy finansowej, ale również realizację inwestycji.

5. Realizacja Działania 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich programu SAPARD w województwie podkarpackim

5.1. Stan realizacji Działania 3 w województwie podkarpackim na tle kraju

Działanie 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich miało na celu poprawę jakości życia i pracy na terenach wiejskich. Beneficjentami pomocy finansowej były jednostki samorządu terytorialnego, realizujące przed-

siewzięcia w zakresie infrastruktury technicznej. Wsparcie do wysokości 50% kosztów kwalifikowanych projektu było zróżnicowane kwotowo: od 1,7 mln na projekty dotyczące odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych do 420 tys. na projekty zaopatrzenia w energię ze źródeł odnawialnych. Agencja przyjmowała wnioski o pomoc w dwóch terminach: lipiec-wrzesień 2002 roku oraz lipiec-wrzesień 2003 roku. W Oddziałach Regionalnych ARiMR złożono łącznie 6230 oraz zarejestrowano 5926 wniosków, z czego blisko połowa dotyczyła Schematu 3.4. – Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich. Dane krajowe o liczbie zarejestrowanych wniosków dla każdego ze schematów przedstawiają się następująco¹⁹:

- Schemat 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem – 1224 wnioski (20,7%),
- Schemat 3.2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych – 1792 wnioski (30,4%),
- Schemat 3.3. Gospodarka odpadami komunalnymi – 39 wniosków (0,7%),
- Schemat 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich – 2829 wniosków (47,8%),
- Schemat 3.5. Zaopatrzenie w energię przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii – 24 wnioski (0,4%).

W województwie podkarpackim (stan na 31 grudnia 2005 r.) zarejestrowano ponad 8% wniosków z zarejestrowanych ogółem w kraju.

W skali kraju Agencja podpisała 4493 umowy (prawie 11% z nich stanowiły umowy zawarte na Podkarpaciu) na kwotę ponad 2 mld zł. Do końca grudnia 2005 roku zrealizowano płatności w wysokości 1,96 mld zł, co stanowi ponad 99% limitu finansowego na to działanie²⁰.

Analizowane Działanie cieszyło się w województwie podkarpackim największym zainteresowaniem. Większość samorządów w pierwszym i w drugim terminie przyjmowania złożyło po kilka wniosków, w tym najwięcej w Schemacie 3.4. – Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich oraz Schemacie 3.2. – Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych (w skali kraju obserwowano podobną tendencję). Od uruchomienia programu SAPARD w województwie złożono 518 wniosków (tabela 8) o współfinansowanie ze środków Działania 3 na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą blisko 305,8 mln zł, z czego na:

¹⁹ Opracowano na podstawie: *SAPARD – wybrane efekty realizacji pomocy przedakcesyjnej w Polsce*, Departament Analiz Działalności i Rozwoju ARiMR, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2006, s. 16-17.

²⁰ Obliczono na podstawie danych pochodzących z: *SAPARD – wybrane efekty...*, ibidem, s. 17-18.

- Schemat 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem – 47 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 24,7 mln zł;
- Schemat 3.2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych – 188 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 192,7 mln zł;
- Schemat 3.3. Gospodarka odpadami komunalnymi – 5 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 3,7 mln zł;
- Schemat 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich – 277 wniosków na łączną kwotę dofinansowania blisko 84,7 mln zł;
- Schemat 3.5. Zaopatrzenie w energię przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii – 1 wniosek na kwotę dofinansowania zaledwie 16 tys. zł.

Z łącznej liczby 179 wniosków złożonych w pierwszym terminie (tabela 8) zawarto umowy ze 164 beneficjentami na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą ponad 92 mln zł, natomiast 15 wniosków zostało odrzuconych (rezygnacja wnioskodawców i niespełnienie wymogów proceduralnych). Ze 164 zakwalifikowanych do realizacji inwestycji infrastrukturalnych zrealizowanych zostało 152 (złożono wnioski o płatność) na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 81,6 mln zł, z tego na poszczególne schematy przypadało:

- Schemat 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem – 17 wniosków na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 7,0 mln zł,
- Schemat 3.2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych – 67 wniosków na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 55,4 mln zł,
- Schemat 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich – 67 wniosków na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 19,1 mln zł,
- Schemat 3.5. Zaopatrzenie w energię przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii – 1 wniosek na kwotę dofinansowania wynoszącą około 16 tys. zł.

W pierwszym okresie starania się o środki przedakcesyjne jednostki samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego położyły nacisk na pozyskanie tych, które mogły przyczynić się do zdynamizowania inwestycji kanalizacyjnych i drogowych. A więc tych najbardziej pożądaných przez lokalne społeczności i przyczyniających się w istotny sposób do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich. Ponadto na podstawie przedstawionych danych można stwierdzić, iż najwyższa średnia wartość projektów przygotowanych i zaakceptowanych przez Agencję w pierwszym terminie przypadła na inwestycje realizowane w ramach Schematu 3.2. – Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych i wynosiła 827 tys. zł. Na drugim miejscu w rankingu

średniej wartości projektu realizowanego w województwie podkarpackim znalazły się projekty realizowane w ramach Schematu 3.1. – Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem, z wartością projektu około 415 tys. zł. Natomiast na trzecim, projekty Schematu 3.4. – Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich, ze średnią wartością projektu wynoszącą blisko 286 tys. zł.

W drugiej edycji złożono 339 wniosków (tabela 8), z czego przyjęto 315, na łączną kwotę dofinansowania 202,0 mln zł, w tym na poszczególne schematy przypadają:

- Schemat 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem – 26 wniosków na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 18,0 mln zł,
- Schemat 3.2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych – 95 wniosków na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 117,4 mln zł,
- Schemat 3.3. Gospodarka odpadami komunalnymi – 4 wnioski na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 3,4 mln zł,
- Schemat 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich – 190 wniosków na łączną kwotę dofinansowania około 63,1 mln zł.

W drugim terminie składania wniosków przez Agencję podkarpackie jednostki samorządu terytorialnego starały się pozyskać środki przedakcesyjne przede wszystkim na inwestycje drogowe, w dalszej kolejności na inwestycje kanalizacyjne i wodociągowe. Pojawiło się kilka wniosków o środki Schematu 3.3. – Gospodarka odpadami komunalnymi, których liczba w kontekście istniejących potrzeb nie mogła przyczynić się do rozwiązania palących problemów w tej dziedzinie. Podobnie jak w pierwszym terminie najwyższa średnia wartość projektu wystąpiła w Schemacie 3.2. – Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych (ponad 1 mln zł), następnie w Schemacie 3.1. – Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem (ponad 694 tys. zł) i w Schemacie 3.4. – Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich (około 332 tys. zł). W drugim terminie gminy starały się pozyskać więcej oferowanych środków z Działania 3. Może o tym świadczyć większa niż poprzednio średnia wartość przygotowywanych przez nie projektów: w Schemacie 3.1. – Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem o 67,4%, w Schemacie 3.2. – Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych o 49,5% i w Schemacie 3.4. – Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich o 16,2%.

Tabela 8. Wnioski złożone i przyjęte w Działaniu 3 programu SAPARD w województwie podkarpackim w podziale na dwa terminy przyjmowania (stan na październik 2005 roku)

Schemat	Liczba złożonych wniosków			Liczba przyjętych wniosków			Liczba zrealizowanych i rozliczonych wniosków
	ogółem	w I terminie	w II terminie	ogółem	w I terminie	w II terminie	
Schemat 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem	47	17	30	43	17	26	42
Schemat 3.2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych	188	85	103	173	78	95	166
Schemat 3.3. Gospodarka odpadami komunalnymi	5	1	4	4	0	4	3
Schemat 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich	277	75	202	258	68	190	256
Schemat 3.5. Zaopatrzenie w energię przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii	1	1	0	1	1	0	1
Ogółem	518	179	339	479	164	315	469

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez Podkarpacki Oddział ARiMR.

Jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla, czyli gminy złożyły tak dużą liczbę wniosków ponieważ dysponowały wysokimi umiejętnościami i doświadczeniem w pozyskiwaniu środków ze źródeł zewnętrznych, a także dlatego, że konieczna była poprawa infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego. Tabela 9 prezentuje spodziewane rezultaty po wykorzystaniu środków Działania 3 w badanym regionie. Wynikające z realizowanych wniosków.

Tabela 9. Planowane efekty wykorzystania środków Działania 3 w województwie podkarpackim

Rodzaj inwestycji	Spodziewany rezultat
Budowa sieci wodociągowej	388 km dla ponad 4800 gospodarstw
Budowa sieci kanalizacyjnej	1755 km dla prawie 19 500 gospodarstw
Budowa lub rozbudowa oczyszczalni ścieków	28 obiektów
Modernizacja składowisk odpadów komunalnych	4 obiekty
Modernizacja lub budowa dróg	425 km

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji pochodzących z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego.

5.2. Funkcjonowanie i znaczenie Działania 3 programu SAPARD dla rozwoju lokalnego – opinie przedstawicieli podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego

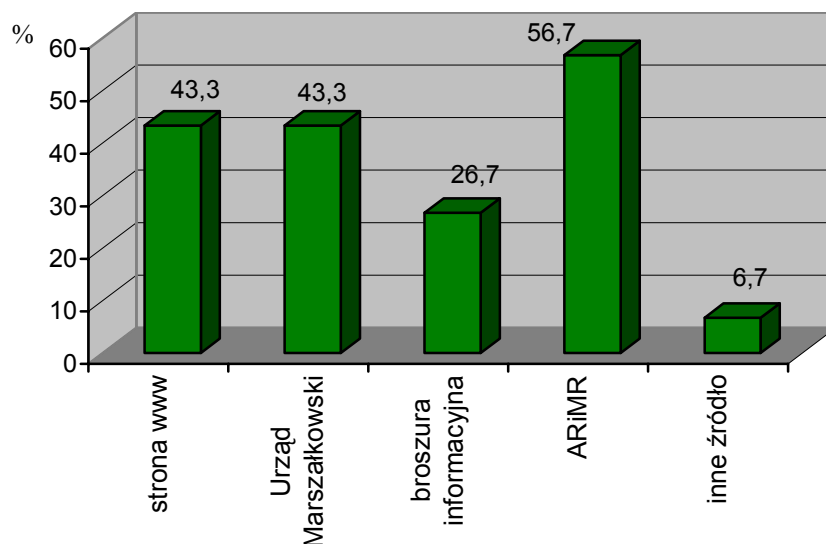
Przedmiotem analizy są opinie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego na temat funkcjonowania instytucji rozumianych jako:

- instytucje otoczenia, które mogą wpływać na zachowanie jednostek samorządu terytorialnego starających się realizować powierzone im zadania infrastrukturalne przy wykorzystaniu środków przedakcesyjnych w ramach Działania 3, jak również
- reguły i normy określone przez program SAPARD dla Działania 3, w obrębie których jednostki samorządu terytorialnego muszą funkcjonować, jeśli chcą uzyskać zewnętrzne wsparcie finansowe.

Analiza zebranych materiałów pozwala stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwały informacje wstępne i szczegółowe o programie SAPARD przede wszystkim z instytucji wdrażającej, tj. ARiMR (rysunek 4). Ponad połowa badanych gmin (57%) uznała Agencję za podstawowe źródło informacji, wskazując także na istotne znaczenie strony internetowej Agencji (43% odpowiedzi). W dalszej kolejności gminy pozyskiwały informacje o pro-

gramie SAPARD w Urzędzie Marszałkowskim (43% odpowiedzi) oraz z broszur informacyjnych różnego pochodzenia. Można więc stwierdzić, iż instytucje odpowiedzialne na poziomie regionalnym za terminowe i pełne poinformowanie potencjalnych beneficjentów samorządowych o formie, zakresie i trybie planowanej pomocy przedakcesyjnej dobrze wywiązały się z powierzonej im roli.

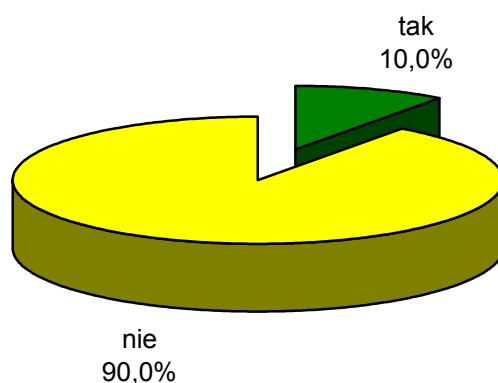
Rysunek 4. Źródło informacji o programie SAPARD



Źródło: Badania ankietowe.

Zdecydowana większość badanych gmin (90%) uzyskiwała z łatwością informacje o wymogach stawianych beneficjentom (rysunek 5), co potwierdza tezę o właściwym i sprawnym przepływie informacji o programie SAPARD. Tylko 10% gmin uważało, że uzyskanie informacji opóźniało złożenie wniosku w Agencji.

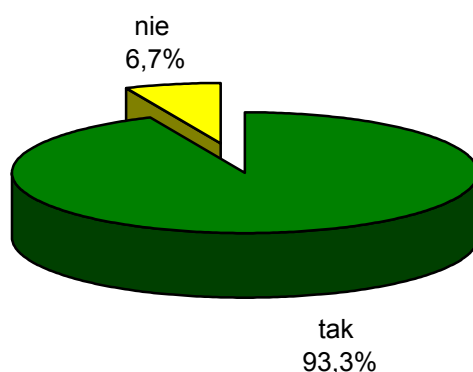
Rysunek 5. Czy uzyskanie informacji o wymogach opóźniało złożenie wniosku do Podkarpackiego Oddziału ARiMR



Źródło: Badania ankietowe.

Z kolei na podstawie danych przedstawionych na rysunku 6 można stwierdzić, że większość badanych gmin (93%) województwa podkarpackiego twierdziła, że fundusze programu SAPARD są istotnym źródłem finansowania działań umożliwiających poprawę stanu infrastruktury obszarów wiejskich, a tym samym warunków życia na wsi. Potwierdzają to dane statystyczne z lat 2004 i 2005. W okresie tym podkarpackie gminy poniosły istotne nakłady na inwestycje z zakresu zaopatrzenia w wodę i sanitacji wsi. Wydatki na nie pokryto ze źródeł przedstawionych w tabeli 10.

Rysunek 6. Czy inwestycje z zakresu poprawy infrastruktury technicznej były/są realizowane przy wykorzystaniu funduszy programu SAPARD



Źródło: Badania ankietowe.

Tabela 10. Źródła finansowania inwestycji wodno-kanalizacyjnych w gminach wiejskich województwa podkarpackiego w latach 2004-2005 (w procentach)

Wyszczególnienie	2004	2005
Wydatki ogółem	100,0	100,0
Budżet państwa	1,4	0,8
Budżet samorządów gmin	31,2	32,0
Środki mieszkańców	4,8	3,4
Fundusze ochrony środowiska (dotacje i pożyczki)	26,4	26,9
Fundusze unijne (SAPARD, Phare)	-	18,6
Fundusz przedakcesyjny SAPARD	28,9	-
Fundusze strukturalne (ZPORR, SPO)	-	16,7
Inne (środki Agencji Nieruchomości Rolnych, Phare)	7,3	-
Inne (środki Agencji Nieruchomości Rolnych)	-	1,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Stan infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego, Wydział Środowiska i Rolnictwa, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Rzeszów 2005; Stan infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego, Wydział Środowiska i Rolnictwa, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Rzeszów 2006.

W strukturze źródeł finansowania infrastruktury wodno-kanalizacyjnej w 2004 roku fundusz przedakcesyjny SAPARD uplasował się na trzecim miejscu, a jego udział w wydatkach ogółem stanowił prawie 29%. Równie istotne znaczenie w finansowaniu infrastruktury komunalnej obszarów wiejskich miały fundusze unijne w 2005 roku (w tym SAPARD). Zajął wysoką trzecią pozycję po dochodach własnych i środkach pochodzących z funduszy celowych. Można więc powiedzieć, iż dla podkarpackich gmin wiejskich środki programu SAPARD stanowiły istotny czynnik dynamizujący procesy rozbudowy infrastruktury komunalnej.

Na dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego składają się²¹:

1) dochody własne, tj.:

- a) dochody z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i osób fizycznych;
- b) wpływy z podatków ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw; są to podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od środków transportowych, wpływy z karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek leśny;
- c) wpływy z opłat ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw, np.: skarbowej, eksploatacyjnej, targowej, podatku od czynności cywilnoprawnych;
- d) dochody z majątku jednostek samorządu terytorialnego, np. dochody z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze;
- e) pozostałe dochody jednostek samorządu terytorialnego, np. opłaty administracyjne, opłaty miejscowe, odsetki od środków gromadzonych na rachunkach bankowych, odsetki za nieterminowo wnoszone opłaty;

2) dotacje celowe:

- a) z budżetu państwa na zadania administracji rządowej oraz zadania własne, realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- b) dotacje otrzymane z funduszy celowych,

²¹ Podstawę prawną określającą procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych stanowi ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późniejszymi zmianami). Podstawę prawną gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego stanowią również: ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) z późniejszymi zmianami, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591) z późniejszymi zmianami, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 i 1590) z późniejszymi zmianami.

- c) pozostałe dotacje, tj. dotacje celowe otrzymane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego;
- 3) subwencje ogólne z budżetu państwa przekazywane wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego dla uzupełnienia ich własnych dochodów, w tym na zadania oświatowe;
- 4) środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych.

Generalnie dochody jednostek samorządu terytorialnego obejmują: dochody własne, subwencję ogólną, dotacje celowe (zlecone, własne) oraz tzw. pozostałe dochody, w tym środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej²². Jak wynika ze statystyk, w roku 2002 struktura dochodów budżetowych polskich gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) kształtowała się podobnie jak w roku 2001. Nastąpił nieznaczny spadek udziału dochodów własnych z 47,7% w roku 2001 do 46,3% w roku 2002. Dotacje celowe stanowiły w 2002 roku 12,4%, a w roku 2001 – 11,7%. Subwencja ogólna w strukturze dochodów gmin stanowiła 41,3% i wzrosła o 0,8 punkta procentowego w porównaniu z rokiem 2001. Z kolei w strukturze dochodów budżetowych gmin w 2003 roku, dochody własne stanowiły 47,3%, subwencja ogólna 42,2% i dotacje celowe 10,5%. W stosunku do roku 2002 nastąpił wzrost udziału dochodów własnych i subwencji ogólnej w dochodach ogółem – odpowiednio o 1 punkt procentowy i 0,9 punkta procentowego, natomiast udział dotacji celowych spadł o 1,9 punkta procentowego²³. Struktura budżetów dochodów gmin województwa podkarpackiego w 2004 roku przedstawia się następująco (tabela 11):

- dochody własne 36,4%,
- subwencja ogólna 48,2%,
- dotacje celowe 12,3%.

Informacje te wyraźnie wskazują, gdzie należy szukać głównych źródeł finansowania zadań infrastrukturalnych powierzanych gminom. Są to dochody własne, co potwierdza przeprowadzone badanie, gdyż do chwili uruchomienia środków programu SAPARD gminy finansowały inwestycje infrastrukturalne przede wszystkim z tego źródła. Taką opinię zaprezentowało 97% przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei na dotacje celowe z funduszy celowych jako główne źródło finansowania inwestycji infrastrukturalnych wskazało 57% respondentów. Na trzeciej pozycji znalazły się długoterminowe kredyty

²² W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 233.

²³ *Sprawozdanie z działalności... w 2002 roku*, op. cit.; *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2004.

bankowe; aż 53% badanych gmin wskazało, że były one najistotniejszym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych przed uruchomieniem Działania 3 programu SAPARD. Na czwartej pozycji uplasowały się bezzwrotne środki pozabudżetowe. Połowa badanych gmin uważało je za podstawowe źródło, dzięki któremu można było przed 2002 rokiem realizować zadania inwestycyjne z zakresu infrastruktury technicznej. Należy również podkreślić, że 26,6% gmin twierdziło, iż środki lokalnej społeczności (mieszkańców) są istotnym źródłem finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych na terenie ich działania, co w istotny sposób świadczy o zaangażowaniu mieszkańców wsi w poprawę warunków życia.

Tabela 11. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jst) według rodzajów (ogółem, gmin) w województwie podkarpackim w 2004 roku

Wyszczególnienie	Dochody jst ogółem w tys. zł	Dochody jst ogółem w procentach	Dochody gmin w tys. zł	Dochody gmin w procentach
2000 ogółem	3 672 153,5	100,00	1 987 974,5	100,00
2004 ogółem	4 594 506,5	100,00	2 657 644,6	100,00
w tym:				
Dochody własne	1 620 476,3	35,27	966 509,2	36,37
Dotacje celowe z budżetu państwa	728 803,9	15,86	327 189,4	12,31
Dotacje z funduszy celowych	21 161,6	0,46	15 104,6	0,57
Pozostałe dotacje	7 776,6	0,17	2 404,0	0,09
Subwencje ogólne z budżetu państwa	2 133 574,2	46,44	1 281 606,6	48,22
Środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych	82 713,8	1,80	64 830,8	2,44

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Rzeszowie.

Można więc stwierdzić, że możliwości realizacji działań infrastrukturalnych na obszarach wiejskich Podkarpacia były uzależnione przed uruchomieniem programu SAPARD od istniejących ram instytucjonalnych. Badane gminy dobrze wykorzystywały strukturę instytucjonalną (prawo, fundusze celowe, programy unijne, banki) i stworzone przez nią możliwości finansowania inwestycji

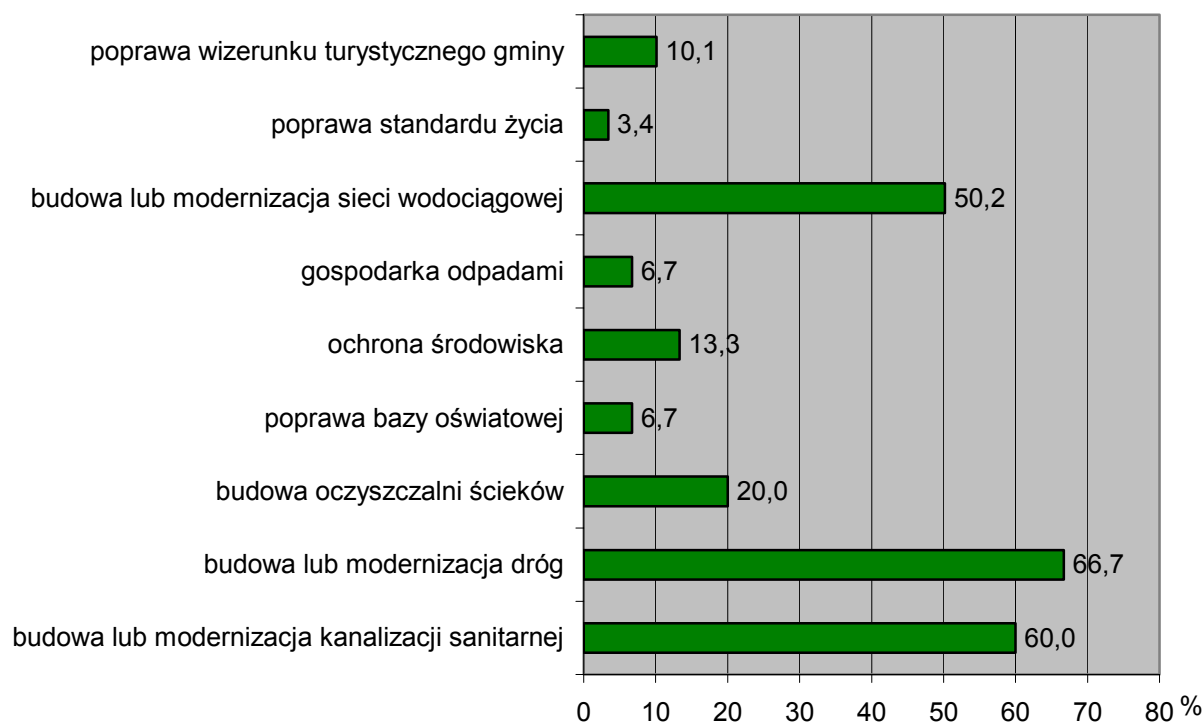
infrastrukturalnych. Gminy wykazały się wysokimi umiejętnościami „poruszania się” w istniejących ramach instytucjonalnych. Tak więc istniejący w tym okresie model otoczenia instytucjonalnego, choć nie pozbawiony pewnych wad i niedoskonałości, nie stanowił istotnej bariery uniemożliwiającej realizację inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej.

Analizując opinie o najistotniejszych potrzebach inwestycyjnych badanych gmin przed uruchomieniem Działania 3 programu SAPARD można zauważyć, że są to głównie potrzeby związane z (rysunek 7):

- budową lub modernizacją dróg, co ułatwia proces komunikacji wewnętrznej,
- budową lub modernizacją sieci kanalizacji sanitarnej,
- budową lub modernizacją sieci wodociągowej oraz budową oczyszczalni ścieków,
- szeroko rozumianą ochroną środowiska, co jest szczególnie istotne, gdyż świadczy o wzroście świadomości ekologicznej społeczności wiejskiej,
- poprawą infrastruktury turystycznej gminy (dotyczy to głównie gmin, których znaczna część powierzchni objęta jest różnego rodzaju formami ochrony środowiska),
- gospodarką odpadami,
- poprawą standardu życia, co jest związane z ogólną poprawą wskaźników ekonomicznych podkarpackich wsi,
- poprawą bazy oświatowej, szczególnie w zakresie budowy obiektów związanych z poprawą warunków fizycznych młodzieży wiejskiej (sale gimnastyczne, boiska, baseny).

Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych wyraźnie wskazują, iż gminy dobrze znają problemy infrastrukturalne występujące na ich terenie. Są one zbieżne z danymi statystycznymi wskazującymi na znaczne opóźnienie rozwoju infrastrukturalnego badanego województwa w stosunku do wiodących w kraju. Są one również zbieżne z ustaleniami jednostek szczebla wojewódzkiego wyznaczającymi w strategiach rozwoju główne obszary działań zmierzających do zdynamizowania rozwoju badanego obszaru. Można więc stwierdzić, iż posiadanie przez badane jednostki samorządu terytorialnego wysokich umiejętności w określaniu lokalnych potrzeb w połączeniu z oferowaną pomocą przedakcesyjną – a obecnie strukturalną – pozwoli na ograniczenie wewnętrznych i zewnętrznych nierówności infrastrukturalnych w województwie podkarpackim, a zatem i na poprawę jakości życia społeczności lokalnych.

Rysunek 7. Najistotniejsze potrzeby inwestycyjne gmin w zakresie infrastruktury technicznej przed uruchomieniem programu SAPARD



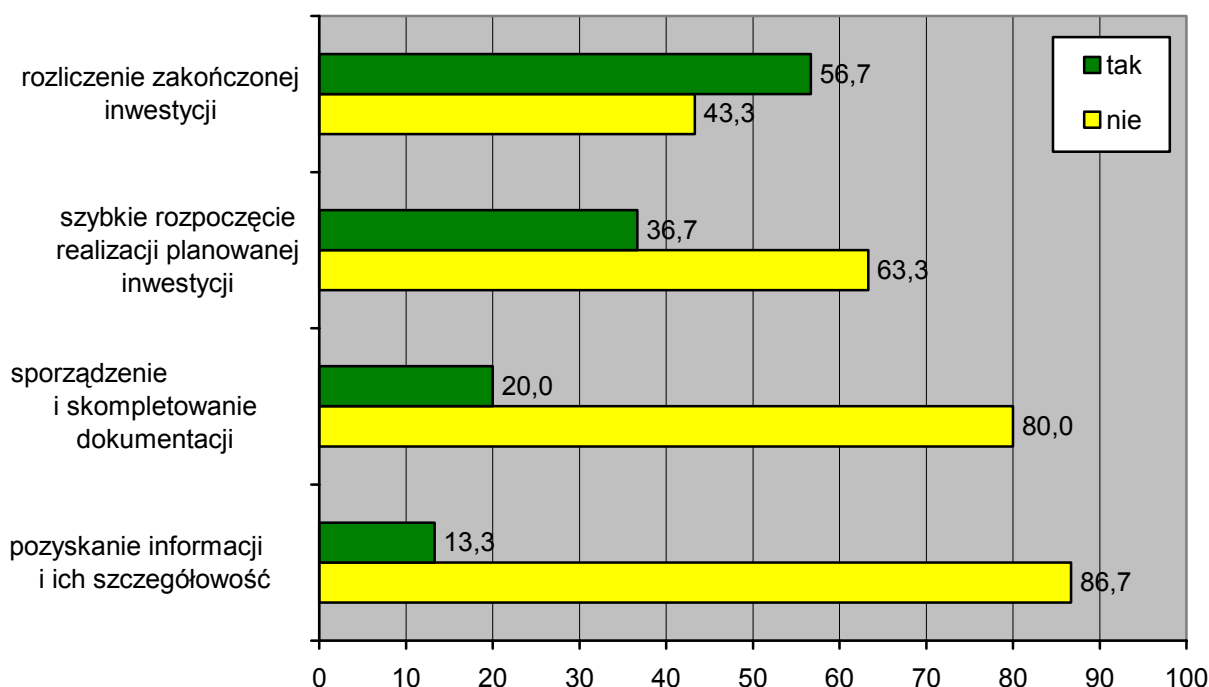
Źródło: Badania ankietowe.

Główne problemy związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych z Działania 3 programu SAPARD dotyczyły, według ankietowanych, przede wszystkim (rysunek 8):

1. rozliczenia zakończonej inwestycji i zwrotu części kosztów inwestycji; zwracano tutaj uwagę na:
 - opóźnienia przy rozpatrywaniu płatności beneficjentów i zwrocie włożonej kwoty dofinansowania (blisko 40% badanych gmin akcentowało problem czasu, zwracając uwagę, że okres zwrotu wahał się od 2 do 9 miesięcy, przy czym średnio wynosił 4,5 miesiąca),
 - zbyt sformalizowaną procedurę (zbyt rozbudowane formularze i ich zbyt- nia szczegółowość),
 - poważne problemy z rozliczeniem podatku VAT wobec zmiany jego stawki w trakcie realizacji inwestycji;
2. długiego czasu rozpatrywania wniosków (od 5 do 12 miesięcy, przy czym średnio 8,5 miesiąca);
3. sporządzenia i skompletowania dokumentacji; zwracano uwagę na:
 - zbyt wysokie wymagania stawiane beneficjentom, powodujące, że osoba wypełniająca wniosek musiała przejść dodatkowe szkolenie z tego zakresu,

- biurokrację i zbyt obszerną dokumentację (czas konieczny na wypełnienie i złożenie wniosku określano jako „stracony”),
 - zbytnią szczegółowość (zbyt rozbudowany kwestionariusz wniosku i zbyt duża liczba wymaganych informacji, w tym niektórych zbędnych);
4. za mniej istotne uznano problemy związane z uzyskaniem informacji; akcentowano wymagania mające dostosować planowaną inwestycję do wymagań sformułowanych w Działaniu 3 oraz trudności związane z wyliczeniem kosztów przedsięwzięcia i sporządzenia biznesplanu, jak również niskie kwalifikacje pracowników ARiMR (5% badanych gmin).

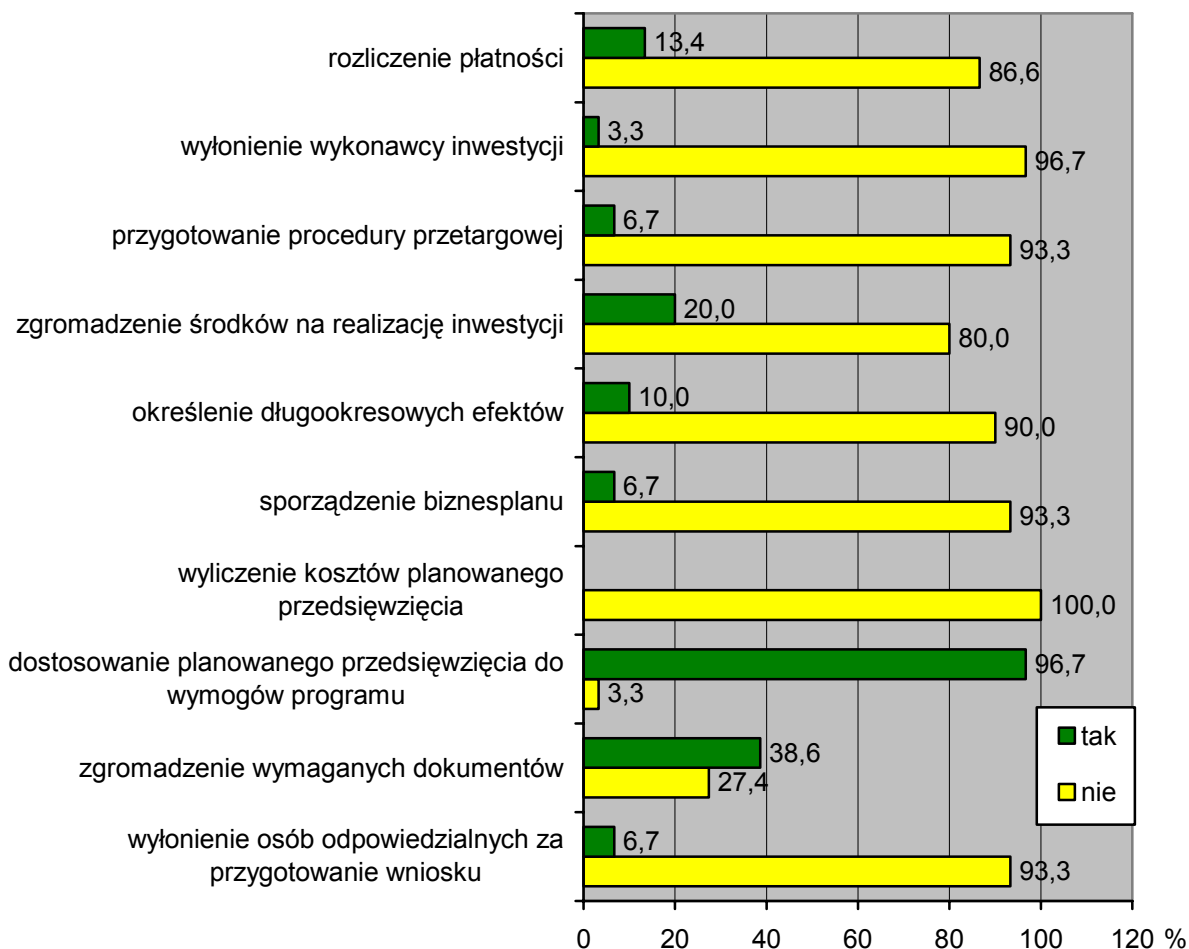
Rysunek 8. Główne problemy związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych



Źródło: Badania ankietowe.

Główne problemy związane z wewnętrzną organizacją obsługi programu SAPARD w badanych gminach polegały przede wszystkim na (rysunek 9): zgromadzeniu środków własnych na realizację inwestycji, rozliczeniu płatności, ustaleniu długookresowych efektów inwestycji, wyłonieniu osób odpowiedzialnych za przygotowanie wniosku i procedury przetargowej. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że problemy te były wskazywane przez niewielką liczbę badanych gmin, co pozwala wyciągnąć wniosek, że proces wewnętrznej organizacji obsługi programu przebiegał sprawnie. Pewne trudności były związane jedynie ze zgromadzeniem własnych środków na realizację inwestycji, rozliczeniem płatności i określeniem długookresowych efektów.

Rysunek 9. Główne problemy wewnętrznej organizacji obsługi programu SAPARD w gminie



Źródło: Badania ankietowe.

Średni czas od złożenia wniosku do podpisania umowy (8,5 miesiąca) oraz średni czas od złożenia dokumentów rozliczających inwestycję do uzyskania zwrotu części poniesionych kosztów (4,5 miesiąca), w połączeniu ze średnim czasem realizacji inwestycji (Schemat 3.1. – 2,8 miesiąca; Schemat 3.2. – 6,1 miesiąca; Schemat 3.3. – 6 miesięcy; Schemat 3.4. – 3,3 miesiąca) pozwala stwierdzić, że w ciągu zaledwie kilkunastu miesięcy można było znacznie poprawić stan infrastruktury gminy. W przypadku zaopatrzenia gospodarstw w wodę oraz budowy i modernizacji dróg, czas od złożenia wniosku do uzyskania zwrotu części kosztów był krótszy niż w przypadku wsparcia inwestycji z zakresu oczyszczania ścieków i gospodarki odpadami komunalnymi.

Przygotowanie merytoryczne pracowników ARiMR (poza wcześniej omówionymi uwagami) zostało ocenione przez wszystkie badane gminy pozytywnie, podobnie zresztą jak administrowanie programem przez Agencję. Dostrzegamy tutaj wyraźną niezgodność w opiniach przedstawianych przez respondentów,

gdyż problemy związane z długim czasem rozpatrzenia wniosku i częściowym zwrotem poniesionych wydatków nie znajdują odzwierciedlenia w ocenie pracy ARiMR. Poza tym w badaniach zaakcentowano przede wszystkim ocenę w skali: pozytywna i negatywna, a pewne mankamenty pracy pojedynczych pracowników Agencji (np. nieuprzejmy, niegrzeczny, traktujący nas z „góry”) nie wpłynęły na ogólną pozytywną ocenę pracy Agencji. Dlatego wszystkie badane jednostki wystawiły ARiMR ocenę pozytywną.

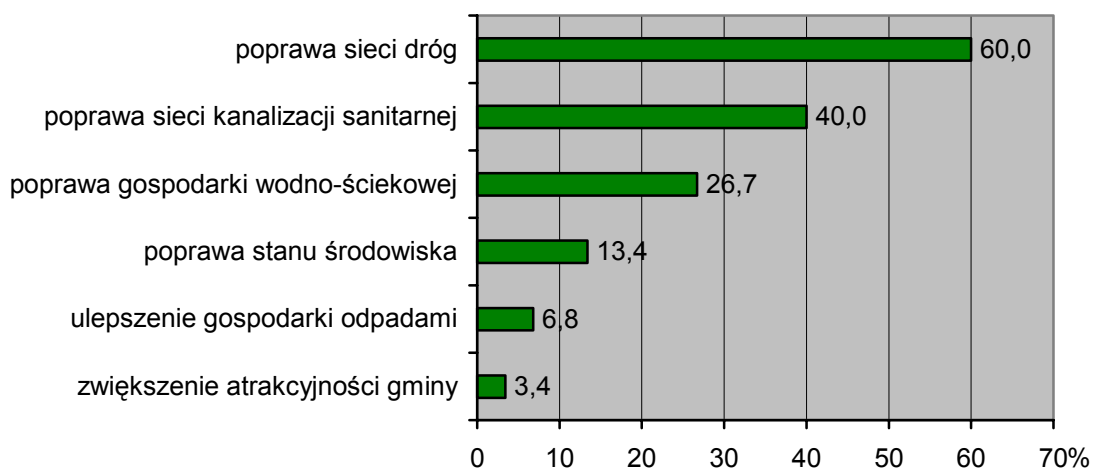
Dzięki wykorzystaniu środków finansowych Działania 3 udało się w całości lub częściowo rozwiązać problemy (rysunek 10):

- poprawy sieci dróg,
- poprawy sieci kanalizacji sanitarnej,
- poprawy gospodarki wodno-ściekowej,
- poprawy stanu środowiska,
- ulepszenia gospodarki odpadami,
- zwiększenia atrakcyjności gminy.

W 60% badanych gmin środki sarpardowskie przyczyniły się do poprawy stanu dróg gminnych, w 40% do poprawy sieci kanalizacyjnej, a w blisko 27% do poprawy gospodarki wodno-ściekowej. Realizacja tych inwestycji jest istotna przede wszystkim dla mieszkańców i ma bezpośredni wpływ na poprawę jakości życia oraz funkcjonowania lokalnych przedsiębiorstw (poprawa higieny, poprawa jakości produkcji) i pozyskiwanie potencjalnych inwestorów krajowych i zagranicznych (zdobywanie nowych rynków zbytu). Inwestycje wspierane środkami Działania 3 są też korzystne dla beneficjentów (ograniczenie problemu bezrobocia, nowe źródła dochodów własnych). Wynika to z korzyści (popływowych, podażowych), jakie pojawiają się w trakcie realizacji inwestycji (korzyści krótkookresowe) i po jej zakończeniu (korzyści długookresowe). Realizacja nowych inwestycji komunalnych, takich jak kanalizacja czy wodociągi, przyczynia się także do poprawy stanu środowiska naturalnego, ale jak wskazują opinie respondentów, problemów tych nie udało się rozwiązać przy wykorzystaniu środków Działania 3. Tylko niewiele ponad 13% badanych gmin stwierdziło, iż przyczyniły się one do poprawy stanu środowiska naturalnego. W niewielkim stopniu gminy dostrzegają także związek Działania 3 ze zwiększeniem ich atrakcyjności (np. turystycznej).

Przedstawione opinie badanych jednostek samorządu terytorialnego wskazują po raz kolejny na najistotniejsze obszary zapóźnień w rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej i proekologicznej w okresie przedakcesyjnym oraz pośrednio na fakt wysokiej aktywności gmin w poszukiwaniu nowych źródeł finansowania oferowanych przez istniejące otoczenie instytucjonalne.

Rysunek 10. Problemy, które udało się rozwiązać (lub częściowo rozwiązać) przy wykorzystaniu środków Działania 3 programu SAPARD



Źródło: Badania ankietowe.

W ocenie punktowej znaczenia Działania 3 dla rozwoju lokalnego, badane jednostki samorządu terytorialnego oceniły, że wywarło ono silny wpływ na (tabela 12):

- rozwój infrastruktury technicznej, przy czym ponad połowa uznała ten rozwój za najważniejszy, przyznając liczbę 5 punktów,
- poprawę jakości życia mieszkańców, tym działaniom przyznawano przeważnie liczbę 4 punktów,
- zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej dla inwestorów lokalnych i zewnętrznych, przyznawano tu na ogół liczbę 3 punktów.

Ponadto, według opinii beneficjentów Działania 3, inwestycje infrastrukturalne wpłynęły korzystnie na:

- ochronę wód powierzchniowych i podziemnych,
- wzrost dochodów lokalnej społeczności,
- odnowę gruntów,
- ochronę przed hałasem,
- ochronę powietrza,
- gospodarkę odpadami.

W uzasadnieniu potrzeby realizacji Działania 3 w Polsce wskazywano, iż słaby poziom wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej jest jedną z zasadniczych barier rozwoju obszarów wiejskich oraz uznano, że poprawa stanu zaopatrzenia w energię i wodę oraz rozwój komunikacji stanowią podstawę rozwoju gospodarczego i społecznego obszarów wiejskich. W kontekście tych uzasadnień należy powiedzieć, iż jednostki samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego, korzystając z oferowanej pomocy, w istotny sposób przy-

czyniły się do poprawy stanu infrastruktury technicznej obszarów wiejskich. Świadczą o tym między innymi prezentowane opinie respondentów.

Tabela 12. Wpływ Działania 3 na rozwój lokalny

Wyszczególnienie	Ogółem	Ocena w punktach ^a				
		1	2	3	4	5
Rozwój infrastruktury technicznej	100,0	0,0	10,0	23,4	13,3	53,3
Poprawa jakości życia mieszkańców	96,7	6,7	0,0	13,4	53,2	26,7
Wzrost dochodów lokalnej społeczności	40,0	33,3	41,7	8,3	0,0	16,7
Ochrona powietrza	33,4	0,0	20,0	50,0	30,0	0,0
Ochrona przed hałasem	30,0	11,1	22,3	22,3	44,3	0,0
Ochrona wód powierzchniowych	76,7	0,0	8,7	4,3	21,7	65,3
Ochrona wód podziemnych	66,7	0,0	10,0	10,0	10,0	70,0
Właściwa gospodarka odpadami	30,0	0,0	0,0	11,1	55,6	33,3
Ochrona gruntów	50,0	6,7	13,3	33,2	33,3	13,5
Zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów lokalnych	96,7	3,4	0,0	55,3	24,1	17,2
Zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów zewnętrznych	86,7	3,8	7,7	50,1	19,2	19,2

^a ocena punktowa: 1 punkt – najniższa, 5 punktów – najwyższa

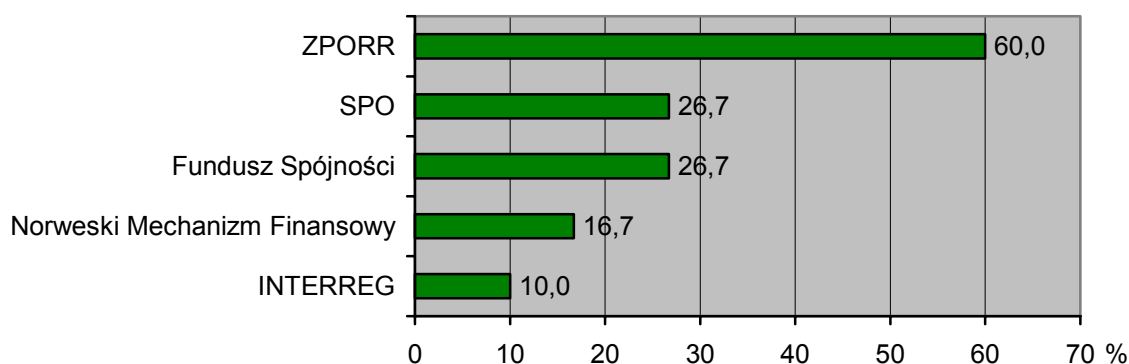
Źródło: Badania ankietowe.

Wszystkie badane gminy były w analizowanym okresie nadal zainteresowane programami pomocowymi Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR), Sektorowymi Programami Operacyjnymi (SPO), Funduszem Spójności, Norweskim Mechanizmem Finansowym²⁴ oraz Inicjatywą Wspólnotową INTERREG IIIA

²⁴ Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) stanowi 25 krajów Unii Europejskiej oraz Norwegia, Lichtenstein i Islandia. Polska stała się członkiem EOG na mocy podpisanej w dniu 14 października 2003 r. Umowy o rozszerzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Jednym z elementów podpisanej umowy było przyznanie Polsce środków finansowych w postaci dwóch instrumentów: Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Łącznie Polska w ramach obu mechanizmów otrzymała 533,51 mln euro na lata 2004-2009. Wsparcie finansowe zostało udzielone w zamian za możliwość korzystania z czterech swobód (swobodnego przepływu towarów, kapitału, usług i osób), jakie obowiązują w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej. Darczyńcami pomocy są 3 kraje (spośród 4 krajów EFTA – Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu): Norwegia, Lichtenstein i Islandia. Podstawowym celem mechanizmów jest przyczynianie się do zmniejszenia różnic społecznych i ekonomicznych w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego jest 6 obszarów priorytetowych, w tym ochrona środowiska i promowanie zrównoważonego rozwoju. Z Norweskiego Mechanizmu Finansowego mogą być wspierane dzia-

(rysunek 11). Z Sektorowych Programów Operacyjnych respondenci wskazywali przeważnie na SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO – Rolnictwo), a niekiedy na SPO Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO – RZL). Jednak w zdecydowanej większości respondenci nie wskazywali na konkretny program SPO. Sytuacja ta może świadczyć o braku (w badanym okresie) w urzędach gmin pełnej informacji na temat Sektorowych Programów Operacyjnych dostępnych dla samorządów gmin²⁵.

Rysunek 11. Zainteresowanie badanych gmin innymi funduszami pomocowymi (w procentach)



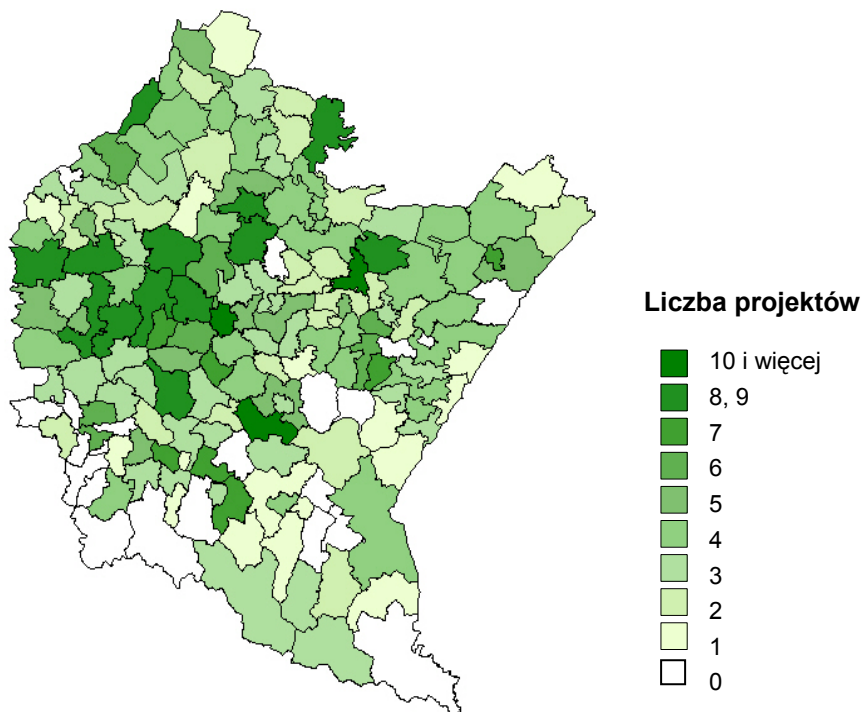
Źródło: Badania ankietowe.

Z kolei deklarowane przez badane jednostki zainteresowanie ZPORR w przyszłości, mogło wynikać z aktywności na tym polu części jednostek samorządu terytorialnego. Aktywność gmin województwa podkarpackiego pod koniec 2005 roku w ubieganiu się o środki w ramach priorytetu I – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów i priorytetu III – Rozwój lokalny ZPORR przedstawia rysunek 12. Wskazuje on na znaczne zróżnicowanie przestrzenne w tym zakresie – 19 gmin w ogóle nie złożyło dotychczas wniosków, zaś dalsze 36 złożyło tylko po 1 lub 2 wnioski. Był to jednak wstępny okres funkcjonowania ZPORR.

łania podejmowane w ramach wszystkich sześciu priorytetów Mechanizmu Finansowego EOG oraz na zasadach pierwszeństwa 4 obszary priorytetowe obejmujące m.in. ochronę środowiska i politykę regionalną. Wnioskodawcami mogą być m.in. organy administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli.

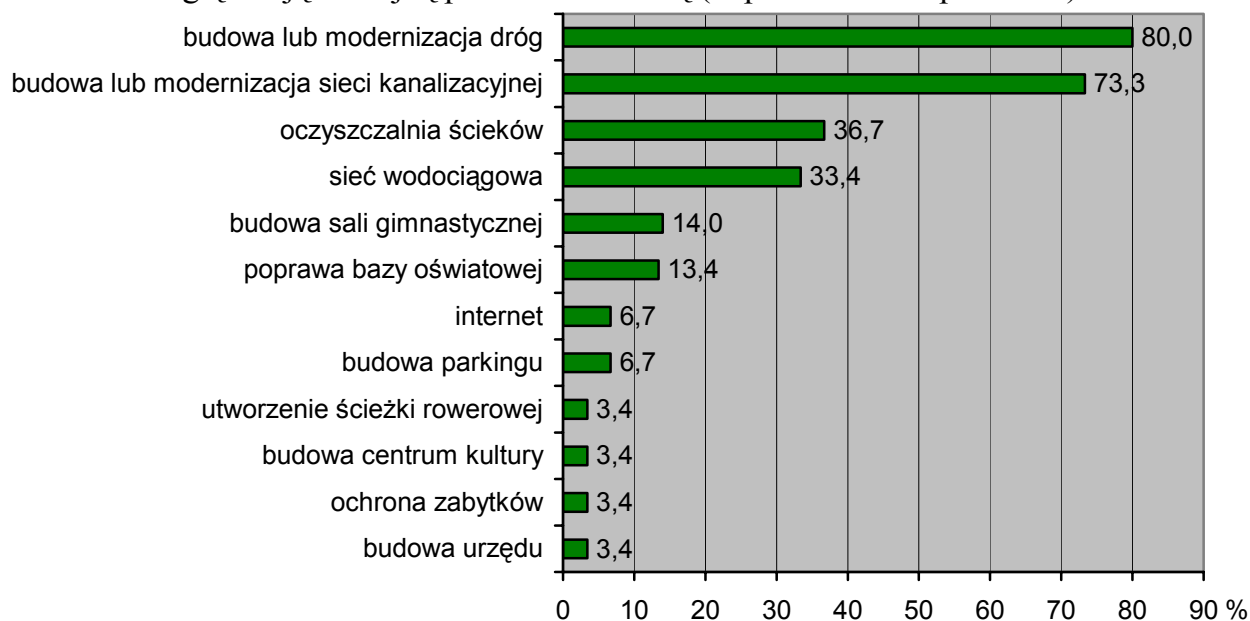
²⁵ Samorządy gmin mogą korzystać m.in. z SPO – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich (Działanie 2.3. Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, Działanie 2.7. Pilotażowy Program Leader+); SPO – Rozwój Zasobów Ludzkich (Działanie 1.2. Perspektywy dla młodzieży, Działanie 1.3. Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia, Działanie 1.4. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, Działanie 1.5. Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka, Działanie 1.6. Integracja i reintegracja zawodowa kobiet); <http://www.fundusze-strukturalne.pl>.

Rysunek 12. Liczba wniosków złożonych przez gminy województwa podkarpackiego w ramach priorytetu I „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów” i priorytetu III „Rozwój lokalny ZPORR” (bez Działania 3.4.)



Źródło: Informacja na temat wykorzystania funduszy przedakcesyjnych oraz stanu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w województwie podkarpackim styczeń 2006 r., Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Departament Funduszy Strukturalnych i Programów Przedakcesyjnych, Rzeszów 2006, s. 42.

Rysunek 13. Plany inwestycyjne badanych jednostek samorządu terytorialnego uwzględniające unijną pomoc finansową (w procentach odpowiedzi)



Źródło: Badania ankietowe.

Główne inwestycje planowane do realizacji w badanych gminach przy wykorzystaniu środków unijnych to (rysunek 13): budowa lub modernizacja dróg, budowa lub modernizacja sieci kanalizacyjnej, budowa oczyszczalni ścieków, budowa lub modernizacja sieci wodociągowej, ponadto budowa sali gimnastycznej, poprawa bazy oświatowej, budowa parkingu, instalacja internetu, budowa basenu, ochrona zabytków, utworzenie ścieżki rowerowej, budowa centrum kultury. Najczęściej planowane inwestycje nadal służą poprawie infrastruktury technicznej, w tym głównie sieci dróg, sieci kanalizacyjnej, natomiast w mniejszym stopniu sieci wodociągowej i oczyszczalni ścieków.

6. Podsumowanie i wnioski końcowe

Na podstawie analizy zebranego materiału charakteryzującego sytuację społeczno-gospodarczą przed uruchomieniem Działania 3 programu SAPARD można stwierdzić, że:

1. Województwo podkarpackie sytuowało się na przełomie XX i XXI wieku w grupie województw najsłabiej rozwiniętych, o czym świadczą podstawowe wskaźniki społeczno-ekonomiczne: wysokość PKB wytworzonego w województwie, wysokości PKB na 1 mieszkańca i na jednostkę powierzchni oraz tempo wzrostu PKB. Wielkości te świadczą równocześnie o niskiej pozycji województwa w kraju. Ograniczanie zapóźnień w rozwoju regionu było możliwe m.in. dzięki wysokiej aktywności jednostek samorządu terytorialnego starających się o wsparcie zewnętrzne planowanych inwestycji infrastrukturalnych.
2. Polityka regionalna województwa podkarpackiego stanowi integralną część wspólnej polityki spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej. W realizacji wspólnotowej polityki regionalnej szczególna rola została przypisana samorządom regionalnym i lokalnym. Kwestie te zawarto w Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2000-2006. Podkreślono w niej, iż eliminacja braków występujących w infrastrukturze regionu jest ważna dla przyszłości województwa podkarpackiego. Pożądane tendencje rozwojowe obejmowały w tym okresie między innymi rozwój infrastruktury obszarów wiejskich, w tym budowę oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych, wodociągów, telefonizację, reelektryfikację, gazyfikację, wprowadzenie właściwej gospodarki odpadami oraz poprawę stanu infrastruktury przeciwpowodziowej.
3. W województwie podkarpackim na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych zrealizowano szereg programów pomocowych finansowanych ze środków Unii Europejskiej, Banku Światowego oraz wspieranych przez rządy i funda-

cje innych państw. Wśród tych programów największe znaczenie miały programy współfinansowane z funduszy pomocowych Unii Europejskiej – Phare. Fundusze te skierowane były przede wszystkim do samorządów lokalnych. Do efektów tych programów można zaliczyć między innymi: budowę i modernizację ok. 700 km dróg, przebudowę 7 mostów o łącznej długości 0,55 km, budowę ok. 2330 km kanalizacji deszczowej i sanitarnej wraz z przepompowniami, budowę i modernizację 40 oczyszczalni ścieków, budowę 2 stacji uzdatniania wody, budowę lub modernizację 6 wysypisk śmieci, budowę ok. 430 km sieci wodociągowej, udrożnienie i uregulowanie koryt rzek, potoków i rowów łącznej długości blisko 12 km.

4. Pomimo aktywności jednostek samorządu terytorialnego, stan infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego (ze względu na istniejące potrzeby), przed uruchomieniem Działania 3 programu SAPARD, był niezadowolający. W szczególności należało inwestować i modernizować drogi, sieci wodno-kanalizacyjne, składowiska odpadów komunalnych oraz sieci energetyczne.

Odnosząc się do głównego tematu badania, jakim było ukazanie, jak została wykorzystana możliwość ograniczenia nierówności w wyposażeniu w elementy infrastruktury technicznej w gminach wiejskich województwa podkarpackiego przy wykorzystaniu środków Działania 3 programu SAPARD, należy uznać, iż:

1. Doświadczenia lat dziewięćdziesiątych zostały dobrze wykorzystane przez jednostki samorządu terytorialnego przy realizacji Działania 3 programu SAPARD. Największe doświadczenie w absorpcji zagranicznych środków finansowych miały w tych latach gminy w częściach środkowej i zachodniej województwa podkarpackiego. Podobną tendencję zaobserwowano przy wykorzystaniu środków Działania 3 programu SAPARD.
2. W wyniku realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków Działania 3 w województwie podkarpackim powstało: 388 km sieci wodociągowej, 9 stacji uzdatniania wody, 1755 km sieci kanalizacyjnej, 28 oczyszczalni ścieków, 425 km dróg gminnych i powiatowych, 140 m linii średniego napięcia, 4 składowiska odpadów komunalnych. Są to tzw. „twarde” efekty realizacji omawianego działania. Istotne są również te, które mają charakter „miękkie” i ujawniają się w trakcie realizacji inwestycji (wzrost dochodów ludności, ograniczenie lokalnego bezrobocia, wzrost popytu) i po ich zakończeniu (poprawa jakości życia, poprawa stanu środowiska, poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej, napływ krajowego i zagranicznego kapitału inwestycyjnego).

3. Wydaje się, iż wyznaczony dla Działania 3 cel, którym była poprawa konkurencyjności obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, został w badanym regionie osiągnięty, co oczywiście nie oznacza, że rozwiązano wszystkie problemy infrastrukturalne. W uzasadnieniu programu SAPARD stwierdzono, że niski poziom rozwoju infrastruktury zniechęca potencjalnych inwestorów do podejmowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz że wiele elementów *acquis communautaire*, takich jak standardy higieny nie może być właściwie wdrażanych bez odpowiedniej infrastruktury. Można więc mieć nadzieję, że pozytywne zmiany w dziedzinie infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich przyciągną nie tylko kapitał krajowy, ale i zagraniczny oraz przyczynią się do poprawy jakości produkcji firm już działających.

Z badań Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wynika, iż województwo podkarpackie zajęło w rankingu sukcesu rozwojowego (rozumianego jako zmiana, która dokonała się w latach 1999-2004) drugą pozycję w kraju. Wysoką pozycję zawdzięcza, według tych badań, między innymi wysokiej dynamice rozwoju infrastruktury, w szczególności komunalnej. Zaobserwowano znaczną poprawę infrastruktury transportu (długość dróg publicznych dwujezdniowych w roku 2004 ponad sześciokrotnie przekraczała stan z roku 1999). Znacznie wzrosła gęstość sieci kanalizacyjnej, a także odsetek ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków²⁶. Wydaje się, iż sukces ten nie byłby możliwy do osiągnięcia bez aktywnego udziału jednostek samorządu terytorialnego w wykorzystaniu oferowanych przez instytucje zewnętrzne środków przedakcesyjnych, w tym środków finansowych Działania 3 programu SAPARD.

Podsumowując można stwierdzić, iż w działaniach na rzecz poprawy infrastruktury obszarów wiejskich województwo podkarpackie osiągnęło zdecydowany sukces²⁷. Jest on m.in. dlatego tak ważny, że infrastruktura techniczna ma szczególne znaczenie w procesie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Stanowi ona bowiem podstawę działalności gospodarczej, warunkując jej zakres, strukturę oraz rozmieszczenie przestrzenne. Zatem poziom rozwoju infrastruktury decydować może o atrakcyjności bądź nieatrakcyjności regionu,

²⁶ *Sukces rozwojowy polskich województw*, opracowanie pod redakcją T. Kalinowskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2006, s. 20-21, 70-71.

²⁷ Województwo Podkarpackie zajęło VI miejsce w rankingu „Najwięksi inwestorzy samorządowi 2003-2005”. Ranking został przygotowany przez Pismo Samorządu Terytorialnego „Wspólnota”. Jego podstawowym kryterium była liczba inwestycji skierowanych na rozwój infrastruktury technicznej. Wśród zwycięzców znalazły się samorzady, które wykazały się największym wysiłkiem inwestycyjnym w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczonym jako średnia z ostatnich trzech lat.

gminy, wsi, a więc stanowiąc o szansach lub barierach ich dalszego rozwoju. Ponadto okres przedakcesyjny wywołał konieczność wdrożenia nowych procedur związanych z funduszami unijnymi. Tym nowym wyzwaniem sprostały przede wszystkim te samorzady, które zdołały w poprzednim okresie wypracować model realizacji inwestycji w oparciu o wieloletnie programy. Pozostałe – mniej doświadczone gminy – nie zawsze potrafiły w sposób efektywny wykorzystać nowe instrumenty oddziaływania na politykę inwestycyjną.

Bibliografia

1. Adamczyk-Łojewska G., *Zróżnicowanie przestrzenne i uwarunkowania strukturalne rozwoju gospodarczego podregionów*, [w:] Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia 2005, nr 4(1), Wydawnictwa SGGW, Warszawa 2005.
2. *Analiza wsparcia rozwoju regionu środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych w okresie przed i po akcesji do struktur Unii Europejskiej*, zespół pracowników Wydziału Rozwoju Regionalnego – Oddział Polityki Regionalnej i Funduszy Unijnych pod kierunkiem J. Staronia, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Rzeszów 2003.
3. Gałązka A., *Uwarunkowania i stan rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich w okresie transformacji*, [w:] J. Bański (red.), *Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy*, Studia Obszarów Wiejskich, nr 6, Komisja Obszarów Wiejskich PTG, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2004.
4. *Informacja na temat wykorzystania funduszy przedakcesyjnych oraz stanu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w województwie podkarpackim styczeń 2006 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Departament Funduszy Strukturalnych i Programów Przedakcesyjnych, Rzeszów 2006.
5. Jastrzębska M., *Analiza samodzielności finansowej i sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, *Finanse komunalne* 2004, nr 5.
6. Miemiec W., *Dochody gmin według nowej regulacji prawnej – wybrane zagadnienia finansowoprawne*, *Finanse komunalne* 2004, nr 5.
7. *Podkarpackie w liczbach*, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2006.
8. *Problemy infrastruktury technicznej obszarów wiejskich w Polsce (stan, rozmieszczenie, funkcjonowanie). Studia nad infrastrukturą wsi polskiej*, tom 1, red. tomu J. L. Siemiński, IRWiR PAN, Warszawa 1996.

9. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 (projekt)*, Rzeszów, wrzesień 2006.
10. *SAPARD – wybrane efekty realizacji pomocy przedakcesyjnej w Polsce*, Departament Analiz Działalności i Rozwoju ARiMR, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2006.
11. *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2003.
12. *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2004.
13. *Stan infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego*, Wydział Środowiska i Rolnictwa, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Rzeszów 2005 i 2006.
14. *Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2000-2006*, Rzeszów, kwiecień 2000.
15. *Sukces rozwojowy polskich województw*, opracowanie pod redakcją T. Kalinowskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2006.
16. Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.

Czynniki różnicujące poziom absorpcji funduszy europejskich przez samorządy gmin wiejskich w regionie Warmii i Mazur

1. Wprowadzenie

Jednym z ważniejszych celów polityki Wspólnot Europejskich jest uniknięcie powstania zbyt dużych różnic w poziomach rozwoju regionów – zwłaszcza zachodniej i wschodniej części Europy – z jednoczesną troską o systematyczny rozwój wszystkich regionów.

W okresie programowania 2004-2006 Polsce udostępniono w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności ok. 12,8 mld euro, czyli blisko 2% produktu krajowego brutto Polski. Samorząd terytorialny szczebla gminnego i powiatowego został uprawniony do bezpośredniego wykorzystania prawie 60% środków i od jego sprawności zależy wysokość uzyskanych funduszy oraz efektywność ich wykorzystania. Natomiast rolą samorządu wojewódzkiego jest pobudzanie i koordynowanie działań, zachęcających samorządy niższego szczebla do ubiegania się o środki unijne.

Poziom bezzwrotnej pomocy, przyznanej polskim samorządom przez Unię Europejską w okresie realizacji planu finansowego 2007-2013, będzie jeszcze większy. Szczególnie więc ważne powinno być właściwe przygotowanie samorządów najmniej zamożnych województw Polski do pozyskiwania tych środków i ich efektywnego wykorzystania. Należy jednak przede wszystkim przeprowadzić ocenę uwarunkowań, wpływających na pozyskiwanie funduszy unijnych przez samorządy najmniej rozwiniętych regionów naszego kraju. Dobrym reprezentantem regionów, w których występują poważne problemy z aktywnością jest województwo warmińsko-mazurskie, znajdujące się w trudnej sytuacji gospodarczej i społecznej.

Przyczyną uzasadniającą wybór tego województwa jest również fakt, iż na jego terenie znajdują się liczne gminy wiejskie, zarówno położone wokół dużych i średnich miast, jak i oddalone od ośrodków miejskich, a wielkość miast jest zróżnicowana. Dodatkowym argumentem, przemawiającym za wyborem, jest to, iż już w roku 1994 znaczna część obecnego województwa warmińsko-mazurskiego (byłe województwa: olsztyńskie oraz suwalskie) wraz z czterema

innymi (łódzkie, wałbrzyskie, rzeszowskie oraz katowickie) znalazła się w nielicznym gronie obszarów objętych eksperymentalnym wsparciem z funduszu Phare. Wybór terenów dzisiejszego województwa warmińsko-mazurskiego do pilotażowego wsparcia funduszami europejskimi był wówczas podyktowany charakterystyką istniejących tu właśnie terenów wiejskich.

* *
*

Realizacja tej formy zasilania zewnętrznego w środki finansowe, jaką są fundusze europejskie, znajdowała się w Polsce w okresie, gdy prowadzono badania dopiero na wstępnym etapie. Stąd też nie można było jeszcze prowadzić badań nad ekonomiczną efektywnością ich wykorzystania, ale jedynie nad sprawnością jednostek samorządu lokalnego w procesie pozyskiwania środków.

Jednym z tematów badania jest aktywność jednostek samorządu terytorialnego w ubieganiu się o fundusze unijne, której efektem jest liczba złożonych wniosków o dofinansowanie ze środków UE. Cecha ta zostanie opisana liczbami względnymi (w przeliczeniu na jedną gminę, średnio rocznie), z uwzględnieniem gmin, które nie składały wniosków o dofinansowanie.

Ważnym zagadnieniem badawczym jest również skuteczność działań gmin. Efektem złożenia wniosku o dotację powinno być jej uzyskanie, czyli podpisanie umowy o dofinansowanie projektu. Miernikiem skuteczności wnioskowania o środki unijne będzie w tej pracy udział zawartych umów w ogólnej liczbie złożonych wniosków.

Na potrzeby badania, za absorpcję funduszy unijnych przyjęto zawarcie przez beneficjenta umowy z instytucją zarządzającą lub pośredniczącą w zarządzaniu funduszami. Jest to oczywiście uproszczenie, gdyż absorpcją w ścisłym tego słowa znaczeniu jest wysokość wykorzystanych funduszy unijnych, możliwa do ustalenia dopiero po rozliczeniu projektu. Jednakże w okresie, gdy prowadzono badanie większość projektów była jeszcze realizowana i nie można było stwierdzić, jakie kwoty wykorzystywały samorządy realizujące projekty. Wiadomo jednak, że kwoty zagwarantowane umowami są często wyższe niż otrzymane. Powodów jest kilka, przy czym najważniejszym jest obowiązek organizowania przetargów, w których najczęściej podstawowym elementem jest cena.

Celem badania jest poznanie i ocena na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego przyczyn, które leżą u podstaw lokalnego zróżnicowania procesu absorpcji funduszy z Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich.

W Polsce obserwujemy istotne zróżnicowanie poziomu absorpcji funduszy Unii Europejskiej na szczeblu lokalnym. Szczególne dysproporcje występują jednak w obrębie gmin wiejskich. Najważniejsze uwarunkowania, traktowane jako przyczyny owych różnic, sformułowano jako następującą **hipotezę badawczą**:

Głównymi uwarunkowaniami, różnicującymi lokalny poziom absorpcji funduszy Unii Europejskiej, są:

- **potencjał gospodarczy gminy, mierzony m.in. poziomem własnych dochodów budżetowych,**
- **jakość kapitału ludzkiego,**
- **położenie gmin wiejskich względem dużych miast.**

Weryfikacja tej hipotezy zostanie dokonana w formie następujących zadań badawczych:

1. analiza absorpcji funduszy z Unii Europejskiej przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego;
2. analiza uwarunkowań dysproporcji poziomu absorpcji funduszy europejskich przez gminy wiejskie na Warmii i Mazurach;
3. ocena uwarunkowań różnicujących procesy absorpcji funduszy z Unii Europejskiej przez samorządy gminne.

Pozyskiwanie funduszy unijnych zależy od wielu czynników. Czynniki ekonomiczno-finansowe i formalne zapisano w procedurach. Wymogi formalnego przygotowania instytucji sformułowano w Polsce jedynie wobec urzędów centralnych, wojewódzkich i urzędów marszałkowskich, tj. jednostek pełniących funkcje zarządzające, wdrażające i finansujące. Z odpowiednich rozporządzeń wynika, ile i jak przygotowanych osób musi każdy z tych urzędów zatrudniać, żeby uzyskać sprawność instytucjonalną upoważniającą do działania w systemie funduszy europejskich. W procedurach unijnych nie przewidziano wymogów instytucjonalnych wobec samorządów gminnych i powiatowych.

Institucjonaliści podkreślają wagę realnego wpływu lokalnych instytucji i zakorzenionych historycznie struktur społecznych. Badane gminy pochodzą z jednego regionu, trudno tu więc mówić o znacznych dysproporcjach kulturowych, przekładających się na pracę samorządu. Dlatego w badaniu uwzględniono wpływ uwarunkowań instytucjonalnych, sprowadzonych do typu gmin (miasto na prawach powiatu, gmina miejska, wiejska) oraz do jakości kapitału ludzkiego. Nie chodzi tu jednak o tzw. zdolność instytucjonalną urzędów gmin, ale o gminę jako społeczność.

Zastosowane metody badawcze

Na początku 2004 roku, tj. przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, przeprowadzono badania ankietowe procesu pozyskiwania i wykorzystania funduszy przedakcesyjnych w latach 2000-2003. Ankietę, w formie wywiadu kwestionariuszowego, skierowano bezpośrednio do gmin z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, jako potencjalnych beneficjentów środków przedakcesyjnych.

Kwestionariusze zawierały pytania, obejmujące następujące problemy:

- a) liczba złożonych wniosków o współfinansowanie projektów ze środków unijnych, w tym: zakres projektów, terminy składania, wnioskowane kwoty i efekt wnioskowania,
- b) przyczyny nieubiegania się o dofinansowanie projektów z funduszy przedakcesyjnych,
- c) realizacja projektów współfinansowanych przez Unię Europejską, w tym: zakres projektów, stan ich wykonania i przewidywane koszty projektu,
- d) źródła finansowania zakończonych projektów, w tym: wysokość środków własnych i zewnętrznych, a także terminy przekazywania funduszy przedakcesyjnych.

Ponadto w kwestionariuszach poproszono o:

- e) podstawowe dane statystyczne (dochody, wydatki i zadłużenie) w latach 1999-2003,
- f) informacje o członkostwie w organizacjach zrzeszających jednostki samorządowe (związki, stowarzyszenia, fundusze¹).

Ankiety wysłano do wszystkich gmin województwa warmińsko-mazurskiego (116). Odpowiedzi uzyskano od 95 gmin (82% badanych), w których mieszka 1294,3 tys. osób, czyli 90,6% ludności województwa. Szczegółowe dane zawiera tabela 1.

Tabela 1. Gminy województwa warmińsko-mazurskiego, które wzięły udział w badaniu w 2004 roku

Typy gmin	Gminy województwa warmińsko-mazurskiego ogółem		W tym gminy, które odpowiedziały na ankietę	
	liczba	udział (w procentach)	liczba	udział w liczbie gmin danego typu (w procentach)
RAZEM gminy	116	100,0	95	81,9
Miasta na prawach powiatu	2	1,7	2	100,0
Miejskie	14	12,1	13	92,9
Miejsko-wiejskie	33	28,4	27	81,8
Wiejskie	67	57,8	53	79,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz przeprowadzonych badań.

¹ M.in. w tej formie prawnej działa Fundacja Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich.

Badania ankietowe zostały powtórzone w 2006 roku. Objęto nimi okres 2004-2005, a poza funduszami przedakcesyjnymi, główne zainteresowanie stanowił Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. W powtórzonym badaniu ograniczono się do dwóch zagadnień:

- a) liczby złożonych wniosków o współfinansowanie projektów przez Unię Europejską i ich podstawowej charakterystyki (zakres projektów, terminy składania, wnioskowane kwoty i efekt wnioskowania),
 - b) przyczyn nieubiegania się o dofinansowanie projektów z funduszy unijnych.
- Ponieważ badanie było kontynuacją wcześniejszego, kwestionariusz rozesłano do tych gmin, które odpowiedziały na ankietę z 2004 roku.

Liczba uzyskanych odpowiedzi w drugim badaniu była dużo niższa (tabela 2). Łącznie odpowiedzi udzieliło 56 gmin, co należy uznać za reprezentatywną próbę do wnioskowania. Odpowiedzi nie udzieliły zarówno jednostki, które nie wnioskowały o fundusze unijne, jak i jednostki aktywne.

Tabela 2. Gminy województwa warmińsko-mazurskiego biorące udział w badaniu w 2006 roku

Typy gmin	Liczba gmin biorących udział w badaniu	Udział w liczbie gmin danego typu w województwie (w procentach)
RAZEM gminy	56	48,3
Miasta na prawach powiatu	2	100,0
Gminy miejskie	7	50,0
Gminy miejsko-wiejskie	17	51,5
Gminy wiejskie	30	44,8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz danych z tab. 1.

Do porównań wykorzystano ankiety samorządów (56), uczestniczących zarówno w pierwszym, jak i drugim badaniu. Gminy, które wzięły udział w obu badaniach, zamieszkiwane są przez 937,9 tys. mieszkańców, tj. 67% ludności województwa warmińsko-mazurskiego (tabela 3).

Tabela 3. Wykształcenie mieszkańców i radnych badanych gmin oraz odsetek ludności w wieku produkcyjnym

Wyszczególnienie	Liczba mieszkańców badanych gmin	Ludność z wyższym wykształceniem (w proc.)	Radni z wyższym i policealnym wykształceniem (w proc.)	Ludność w wieku produkcyjnym (w proc.)
Miasta na prawach powiatu	304 161	15	86	50
Gminy miejskie	201 471	10	66	45
Gminy miejsko-wiejskie	223 046	5	34	40
Gminy wiejskie	209 228	4	22	33
RAZEM	937 906	5	32	37

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Ludność w układzie przestrzennym w województwie warmińsko-mazurskim*, GUS, Warszawa 2006.

2. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego

Usytuowane w północno-wschodniej części Polski województwo warmińsko-mazurskie jest jednym z najuboższych regionów nie tylko kraju, ale także Unii Europejskiej. Od północy graniczy z Rosją (Obwód Kaliningradzki) oraz przylega do Zalewu Wiślanego, wschodnim sąsiadem jest województwo podlaskie, południowym – mazowieckie, a zachodnimi są województwa kujawsko-pomorskie i pomorskie. Obejmuje ono obszar 24,2 tys. km², czyli 7,7% obszaru Polski (czwarte miejsce w kraju) i jest zamieszkiwane przez 1 428 552 mieszkańców.

Ze względu na swoje położenie na osi wschód–zachód, granicę z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej i położenie w obszarze Morza Bałtyckiego, województwo jest ważnym obszarem w europejskich powiązaniach komunikacyjnych i przyrodniczych.

Obecna sytuacja społeczno-gospodarcza regionu jest silnie uwarunkowana historycznie. W okresie przedwojennym większa jego część należała do Niemiec (Prusy Wschodnie), co spowodowało po II wojnie światowej masowe wysiedlenia ludności z Warmii i Mazur na zachód. Na te tereny natomiast napłynęła ludność głównie z terytoriów wschodnich, przyłączonych po wojnie do Związku Radzieckiego, a także z terenów należących obecnie do województw: mazowieckiego, podlaskiego, lubelskiego oraz podkarpackiego.

Województwo warmińsko-mazurskie jest jednym z pięciu regionów, w których przekształcenia ekonomiczne przebiegały na tyle wolno, że utrzymało swój rolniczy charakter. W przeszłości w regionie dominowały wielkoobszarowe gospodarstwa państwowe, co zaciążyło na dzisiejszej gospodarce i wpłynęło na wysoką stopę bezrobocia.

Zachowanie rolniczego charakteru regionu nie wynika z braku jakichkolwiek zmian w województwie w ciągu ostatnich lat. Udział przemysłu w PKB regionu zmalał o ok. 11,6%², a wzrost PKB wytworzonego w sektorze usług był półtora raza wyższy niż średnia krajowa. Udział rolnictwa wprawdzie zmalał z 8,1 do 4,3%, jednak mimo to przewyższa o 1,2 punktu procentowego (p.p.) średnią krajową.

Udział regionu w wytworzonym PKB Polski wynosi od 8 lat mniej niż 3%. Także proporcje pomiędzy PKB per capita województwa a Polski przez wiele lat pogarszały się. Dopiero w 2005 roku nastąpił powrót do proporcji z 1997 roku (tabela 4).

² J. Heller, R. Warząła, *Gospodarka regionu warmińsko-mazurskiego na tle kraju*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2005, s. 1.

Tabela 4. Wskaźniki PKB w województwie warmińsko-mazurskim w latach 1995-2005

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Udział w PKB kraju (w proc.)	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9	2,8	2,9
PKB na 1 mieszkańca (w tys. zł)	6,4	8,0	9,6	11,0	12,3	13,9	14,1	15,3	16,5	15,3	17,3
PKB na 1 mieszkańca (w procentach, Polska = 100)	80	80	79	77	77	75	72	75	77	75	79
Lokata województwa	12	12	13	13	13	13	14	14	12	14	13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznik statystyczny województw 1999-2005, GUS, Warszawa.

Pod względem warunków geograficznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych województwo warmińsko-mazurskie stanowi bez wątpienia obszar peryferyjny.

Wskaźnik gęstości zaludnienia jest najniższy w kraju – średnio 59 osób/km² (Polska 122 osoby/km², Unia Europejska 117 osób/km²). Na obszarach wiejskich mieszka średnio 24 osoby/km², w niektórych gminach nawet 11 osób/km².

Sieć osadnicza ma charakter rozproszony. Miasta są oddalone od siebie średnio o 13 km, co w warunkach Polski jest odległością znaczną, mogącą stanowić barierę przestrzenną i czasową. Ponadto słabo rozwinięte są sieci drogową i kolejową (54 km dróg o nawierzchni utwardzonej oraz 55 km torów kolejowych na każde 100 km², co stanowi odpowiednio 67 i 83% średniej krajowej), znajdujące się w bardzo złym stanie technicznym.

Rozproszenie zasiedlenia i niska gęstość zaludnienia są podstawowymi przeszkodami utrudniającymi działalność gospodarczą i mogącymi osłabiać skuteczność działań, aktywizujących rynek pracy.

Region ma niski potencjał innowacyjny. Wydatki na badania i rozwój w 2002 roku stanowiły 1,2% wydatków w Polsce, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca były trzy razy niższe niż średnia krajowa. Z pewnością wiąże się to z faktem, iż ludność województwa warmińsko-mazurskiego należy do najgorzej wykształconych w kraju. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku, odsetek ludności w wieku 15 lat i więcej z wykształceniem ponadpodstawowym wyniósł w kraju 64,6%, natomiast w regionie – 58,9%, co plasuje je na przedostatnim miejscu. Wykształceniem wyższym legitymowało się 8,3% populacji (kraj – 9,9%), policealnym 2,9% (kraj – 3,2%), średnim (zawodowym

i ogólnokształcącym) 26,3% (kraj – 28,3%), zasadniczym zawodowym 21,4% (kraj – 23,2%), podstawowym ukończonym 34,5% (kraj – 29,8%). Odsetek osób z wykształceniem podstawowym jest najwyższy w kraju. Prawie 5% osób miało wykształcenie podstawowe nieukończone lub nie miało żadnego wykształcenia (w kraju – 3,6%). Dla 1,7% ludności (w kraju – 2,0%) nie ustalono przy spisie poziomu wykształcenia. Poziom zróżnicowania wykształcenia mieszkańców miast i wsi obrazuje tabela 5.

Tabela 5. Struktura wykształcenia mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego w 2004 roku

Obszar	Wykształcenie (w procentach)				
	wyższe	policealne i średnie	zasadnicze zawodowe	podstawowe ukończone	podstawowe nieukończone, bez wykształcenia szkolnego i nieustalony
Miasto	11,8	37,5	20,3	25,6	4,8
Wieś	3,6	19,0	25,5	44,9	7,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS za 2004 rok.

Zwraca uwagę duży odsetek ludności bez wykształcenia i z wykształceniem podstawowym na obszarach wiejskich, jak również niski udział ludności z wykształceniem wyższym na tych terenach.

Najczęściej przytaczanym wskaźnikiem, obrazującym złą sytuację gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego, jest stopa bezrobocia. W styczniu 2005 roku oficjalna regionalna stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 29,8% i jest od wielu lat najwyższa w Polsce. W latach 1999-2004 liczba bezrobotnych wzrosła o 36%.

W granicach województwa warmińsko-mazurskiego znajduje się 116 gmin, w tym 16 miejskich, 33 miejsko-wiejskie i 67 wiejskich. Na obszarze regionu utworzono 19 powiatów ziemskich oraz 2 powiaty grodzkie (miasta na prawach powiatu – Olsztyn i Elbląg). Zgodnie z Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), województwo dzieli się na trzy podregiony NUTS III: elbląski, olsztyński i ełcki. Olsztyn, Elbląg i Ełk spełniają w podregionach rolę centralnych ośrodków miejskich. W regionie znajduje się 49 miast i 3865 miejscowości wiejskich. Tylko 2 miasta – Olsztyn i Elbląg przekraczają 100 tys. mieszkańców (odpowiednio 172 i 128 tys.) W trzecim co do wielkości ośrodku miejskim regionu – Ełku – mieszka 55 tys. mieszkańców. W województwie dominują miasta do 10 tys. mieszkańców (53% ogólnej liczby miast). Na 100 gmin wiejskich jedna liczy poniżej 2000 mieszkańców, a tylko 5 – wię-

cej niż 10 tys. Dominują gminy o wielkości 2-5 tys. ludności (46% ogólnej liczby takich gmin, średnio w kraju – 34%)³.

Na 49 miast większość posiada oczyszczalnie ścieków. Nie mają jej Frombork, Morąg, Sępólno i Korsze. Jednak znaczna część działających oczyszczalni wymaga modernizacji i rozbudowy. Obsługują one 93% mieszkańców miast i 9% wsi (kraj – 75 i 7%). Łącznie w województwie działa 71 przemysłowych oczyszczalni ścieków komunalnych. Natomiast wszystkie miasta województwa są skanalizowane, chociaż w różnym stopniu (średni stopień skanalizowania ośrodków miejskich – 87,4%). Na wsi wciąż występuje znacząca dysproporcja między dostępnością do wodociągów i kanalizacji.

Środki unijne są takim rodzajem dotacji, o który trzeba konkurować. Większą innowacyjność regionu gwarantują osoby z wyższym wykształceniem. Hipotezę, że na poziom absorpcji funduszy unijnych wpływa jakość kapitału ludzkiego weryfikowano trzema wskaźnikami demograficznymi:

- udziałem ludności z wyższym wykształceniem w populacji,
- udziałem radnych z wyższym i policealnym wykształceniem w populacji radnych,
- udziałem ludności w wieku produkcyjnym w populacji.

Dwa pierwsze wskaźniki charakteryzują poziom wykształcenia mieszkańców i wybranych przez nich radnych, tj. potencjał intelektualny regionu. Lepiej wykształceni mieszkańcy mają wyższe oczekiwania, wymagania i ambicje. Rada gminy natomiast jest organem stanowiącym i kontrolnym gminy, w związku z tym lepiej wykształceni radni to lepsze uchwały i bardziej perspektywiczne myślenie. Od nich powinny wypływać propozycje rozwiązań ważnych dla gminy problemów.

Wskaźnik ludności w wieku produkcyjnym określa, jaki jest potencjał ludzki, który można zaangażować w realizację różnych prac na terenie gminy. Można mieć świetne pomysły, ale trzeba mieć również wykonawców tych pomysłów.

Z danych GUS wynika, że badane gminy znajdowały się w trudniejszej sytuacji pod względem zasobów ludzkich od przeciętnej w województwie warmińsko-mazurskim. Odsetek osób z wyższym wykształceniem wyniósł tu zaledwie 5,4% i był niższy o 2,9 p.p. od i tak najniższego w kraju wskaźnika wojewódzkiego. Radni z wyższym i policealnym wykształceniem stanowili 32%, podczas gdy w województwie 35%. Przeciętny wskaźnik ludności w wieku produkcyjnym dla tych gmin wyniósł 37%, tj. o 5 p.p. mniej niż w województwie.

³ Na podstawie *Planu Rozwoju Regionalnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2004-2006*, dokumentu Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17.04.2004 r.

W poszczególnych grupach gmin obserwujemy duże zróżnicowanie wybranych wskaźników demograficznych. W najkorzystniejszej sytuacji znajdują się miasta na prawach powiatu. Mieszka w nich najlepiej wykształcona ludność, której połowa jest w wieku produkcyjnym, a rządzą nimi radni w olbrzymiej większości z wyższym lub policealnym wykształceniem.

Im mniej „miejskości” w gminie, tym potencjał jest niższy. Spada udział zarówno ludności, jak i radnych z wyższym wykształceniem, a także odsetek ludności w wieku produkcyjnym. I tak, 10% społeczności badanych gmin miejskich posiada wyższe wykształcenie, a gmin miejsko-wiejskich i wiejskich tylko 4-5%. Jeszcze trudniejsza sytuacja jest z radnymi. W gminach wiejskich zaledwie 2-3 osoby posiadają wyższe lub policealne wykształcenie, co stanowi 22% ogółu radnych. Dodatkowo zaledwie jedna trzecia ludności znajduje się w wieku produkcyjnym.

3. Fundusze pomocowe dla regionu Warmii i Mazur w latach 2000-2005

Usytuowanie geograficzne, ukształtowanie terenu, warunki klimatyczne, zasoby naturalne, potencjał ludzki oraz uwarunkowania społeczno-gospodarcze województwa warmińsko-mazurskiego powodują, że region ten spełnia kryteria wymagane przy ubieganiu się o środki unijne. Wprawdzie kryteria te spełnia cała Polska, ale wskaźniki regionalne znajdują się poniżej średnich krajowych, co tym bardziej uprawnia województwo warmińsko-mazurskie do partycypacji w unijnych funduszach pomocowych.

3.1. Program Phare SSG (Spójność Społeczna i Gospodarcza)

W wyniku uruchomienia pomocy przedakcesyjnej, kluczowe znaczenie dla realizacji polityki rozwoju regionalnego w regionie miały kolejne edycje programu Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza. Podstawowym ich zadaniem było zmniejszenie opóźnień i wyrównanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów, poprzez promowanie aktywności gospodarczej, tworzenie nowych miejsc pracy, rozwiązywanie problemów społecznych, a także rozwój infrastruktury technicznej. W ramach programu Phare SSG województwo warmińsko-mazurskie wykorzystało w latach 2000-2003 środki UE w łącznej kwocie 55,76 mln euro (tabela 6).

Środki wydatkowano głównie na realizację projektów infrastrukturalnych (66,4 mln euro), rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (43,6 mln euro) oraz zasobów ludzkich (8,6 mln euro).

Tabela 6. Wysokość pomocy udzielonej w ramach programu Phare SSG w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2000-2003 (w mln euro)

Rok	Udział środków		
	Phare	krajowych	łącznie
2000	20,72	29,40	50,12
2001	14,50	17,27	31,77
2002	9,76	8,89	18,65
2003	10,78	7,21	17,99
Razem	55,76	62,77	118,53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Polityki Regionalnej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Marszałkowskiego.

3.2. Przedakcesyjny instrument Polityki Strukturalnej ISPA

Podstawowym celem funduszu ISPA było wsparcie krajów kandydujących do członkostwa w UE, poprzez współfinansowanie dużych projektów inwestycyjnych w dziedzinie transportu i ochrony środowiska. W województwie warmińsko-mazurskim zrealizowane zostały dwa projekty z zakresu ochrony środowiska, współfinansowane z funduszu ISPA. Są to:

- modernizacja miejskiej oczyszczalni ścieków w Olsztynie (wartość 38,14 mln euro, wkład ISPA – 21,74 mln euro);
- modernizacja i rozbudowa systemu zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia w Elblągu (wartość 15,58 mln euro, wkład ISPA – 9,35 mln euro).

Ogólna kwota współfinansowania wyniosła 31,09 mln euro.

3.3. Program Operacyjny SAPARD

Ze środków przedakcesyjnego programu SAPARD współfinansowano rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich (tabela 7). Program SAPARD został uruchomiony w 2002 roku i objął cztery działania:

- Działanie 1. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych,
- Działanie 2. Inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- Działanie 3. Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich,
- Działanie 4. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

W województwie warmińsko-mazurskim łącznie we wszystkich działaniach programu SAPARD zawarto 908 umów, na łączną kwotę dofinansowania 228 132 tys. zł.

Tabela 7. Wykorzystanie środków SAPARD w województwie warmińsko-mazurskim (w tys. zł)

Działania	Schematy	Planowany budżet Programu	Liczba zatwierdzonych projektów (podpisane umowy)	Wartość zatwierdzonych projektów (podpisane umowy)	
				Poszczególne Schematy	Działanie
Działanie 1. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych	1.1. Przemysł mleczarski	Limit krajowy	31	36 253	107 618
	1.2. Przemysł mięsny		34	47 028	
	1.3. Przemysł rybny		5	9 778	
	1.4. Restrukturyzacja przetwórstwa i marketingu owoców i warzyw		10	14 559	
Działanie 2. Inwestycje w gospodarstwach rolnych	2.1. Restrukturyzacja produkcji mleka	20 100,5	35	2 959	19 349
	2.2.1. Modernizacja gospodarstw – produkcja bydła mięsnego		1	70	
	2.2.2. Odbudowa produkcji owczarskiej		0	0	
	2.2.3. Modernizacja produkcji trzody chlewnej i drobiu		37	2 820	
	2.3. Zwiększenie różnorodności produkcji gospodarstw rolnych		304	13 500	
Działanie 3. Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich	3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem	76 267	55	22 900	76 067
	3.2. Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych		39	29 798	
	3.3. Gospodarka odpadami stałymi		1	862	
	3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich		53	22 506	
	3.5. Zaopatrzenie w energię		0	0	
Działanie 4. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich	4.1. Tworzenie źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych	25 707	153	5 069	25 098
	4.2. Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich		135	19 272	
	4.3. Publiczna infrastruktura turystyczna na obszarach wiejskich		15	757	
Razem			908	228 132	228 132

Źródło: Opracowanie własne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Olsztynie.

3.4. Pomoc udzielona w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)

Do głównych celów ZPORR należy zaliczyć: tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności, przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów i sprzyjanie długotrwałemu zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu. Zgodnie z opracowanym Programem Rozwoju Regionalnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2004-2006, kwota funduszu została rozdysponowana na priorytety i działania wymienione w tabeli 8.

Tabela 8. Priorytety i Działania ZPORR oraz proporcje podziału środków

Priorytet	Działanie	Udział w ogólnej kwocie funduszu
Priorytet 1. „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionu” (drogowej, ochrony środowiska, społecznej, turystyki i kultury oraz społeczeństwa informacyjnego)	Działanie 1.1. „Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego”	54% ogólnej alokacji
	Działanie 1.2. „Infrastruktura ochrony środowiska”	
	Działanie 1.3. „Regionalna infrastruktura społeczna”	
	Działanie 1.4. „Rozwój turystyki i kultury”	
	Działanie 1.5. „Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego”	
Priorytet 2. „Wzmocnienie rozwoju Zasobów Ludzkich”	Działanie 2.1. „Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnych rynków pracy i możliwości kształcenia ustawicznego”	16% ogólnej alokacji
	Działanie 2.2. „Wyrównywanie szans edukacyjnych przez programy stypendialne”	
	Działanie 2.3. „Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa”	
	Działanie 2.4. „Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi”	
	Działanie 2.5. „Promocja przedsiębiorczości”	
	Działanie 2.6. „Regionalne strategie innowacyjności i transfer wiedzy”	
Priorytet 3: „Rozwój lokalny” (przede wszystkim obszarów wiejskich, małych miast, obszarów zdegradowanych)	Działanie 3.1. „Obszary wiejskie”	30% alokacji
	Działanie 3.2. „Obszary podlegające restrukturyzacji”	
	Działanie 3.3. „Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojkowe”	
	Działanie 3.4. „Mikroprzedsiębiorstwa”	
	Działanie 3.5. „Lokalna infrastruktura społeczna”	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Polityki Regionalnej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Marszałkowskiego.

Alokacja ZPORR, przewidziana na lata 2004-2006, w części dotyczącej województwa warmińsko-mazurskiego wynosiła 182 mln euro (tj. ok. 710 mln zł)⁴.

Tabela 9. Środki ZPORR przeznaczone na Priorytet 1 oraz Priorytet 3 w podziale na poszczególne działania⁵ (w tys. zł)

Priorytet	Działanie	Liczba zatwierdzonych projektów	Łącznie środki publiczne (zagraniczne + krajowe)
Priorytet 1. „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionu”	1.1	14	605 014
	1.2	13	391 260
	1.3	11	32 307
	1.4	4	321 449
	1.5	0	0
	Ogółem	42	1 350 030
Priorytet 3. „Rozwój lokalny”	3.1	53	118 013
	3.2	5	10 589
	3.3	3	19 010
	3.4	159	11 998
	3.5	24	177 450
	Ogółem	244	337 060
Razem		286	1 687 090

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Polityki Regionalnej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Marszałkowskiego.

Środki unijne Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund – ERDF) stanowiły w latach 2004-2006 zaledwie 1/3 kwoty środków publicznych ZPORR. Na dzień 31 grudnia 2005 roku, ze znajdujących się w dyspozycji województwa środków ZPORR w kwocie 598 935 tys. zł⁶, decyzjami Zarządu Województwa rozdysponowano 427 732,7 tys. zł, czyli około 71%. Środki te są jedynie „zarezerwowane” na sfinansowanie poszczególnych projektów, a ich faktyczne wykorzystanie jest zależne od ich realizacji.

⁴ Przyjęto kurs 1 euro = 3,9 zł.

⁵ Szacunkowa wartość wynika z różnic kursowych przy określaniu alokacji i przy obliczaniu wartości realizowanych projektów. Maksymalny margines błędu 5%.

⁶ Przyjęto kurs 1 euro = 3,9 zł.

3.5. Program Sąsiedztwa Polska – Litwa – Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej (INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006)

Celem programu INTERREG III jest finansowanie współpracy przygranicznej, międzyregionalnej i międzynarodowej zarówno na zewnętrznych, jak i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem tych pierwszych.

Wspierane są działania promujące lokalną i regionalną współpracę transgraniczną władz publicznych sąsiadujących ze sobą obszarów, zmierzającą do rozwinięcia przygranicznych ośrodków ekonomicznych i społecznych.

Województwo warmińsko-mazurskie, graniczące z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, uczestniczy w programie Polska – Litwa – Rosja (Obwód Kaliningradzki). Obszar programowania obejmuje teren⁷:

- Polska: województwa: pomorskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie,
- Litwa: powiaty Alytus, Kłajpeda, Taurogi i Mariampol,
- Rosja: Obwód Kaliningradzki.

Program Sąsiedztwa Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) INTERREG IIIA/TACIS CBC jest współfinansowany z dwóch linii budżetowych: Polska i Litwa korzystają ze środków ERDF (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), zaś Rosja ze środków TACIS CBC (wspólnotowego programu pomocy dla byłych republik radzieckich i Mongolii – z wyłączeniem Litwy, Łotwy i Estonii).

W latach 2004-2006 ze środków ERDF strona polska przeznaczyła na Program Sąsiedztwa Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) 24,2 mln euro, zaś strona litewska 12,3 mln euro. Alokacja TACIS dla Obwodu Kaliningradzkiego w tym samym okresie wyniosła 9,5 mln euro.

Niestety program INTERREG IIIA do końca I półrocza 2006 roku nie został uruchomiony. Przyczyną tego było nieprzygotowanie instytucjonalnej strony litewskiej, której powierzono zarządzanie programem. Współdziałanie regionu objętego tym programem powinno być oparte na doświadczeniach Euroregionu Bałtyk⁸.

Euroregion Bałtyk jest jednym z największych pod względem liczby uczestniczących stron, obszaru oraz mieszkańców. Euroregion na terenie Polski obejmuje województwa pomorskie i warmińsko-mazurskie, na terenie Federacji

⁷ <http://www.interreg.gov.pl/INTERREG+IIIA/Program+Polska++Litwa++Federacja+Rosyjska+Obwod+Kaliningradzki/>

⁸ J. Heller, A. Szczepaniak, *Rola Stowarzyszenia Gmin RP „Euroregion Bałtyk” w pozyskiwaniu funduszy przedakcesyjnych*, Biuletyn Naukowy Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2004, nr 24 (1/2004).

Rosyjskiej – Obwód Kaliningradzki, na terenie Litwy – Kłajpedę i Okręg Kłajpedzki, na Łotwie – Kurlandzki Okręg Planistyczny (zachodnia Łotwa), na terenie Szwecji – województwa Blekinge, Kalmar, Kronoberg, na terenie Danii – wyspę Bornholm⁹.

Tabela 10. Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006 (w tys. euro)

Priorytet	Działanie	Środki ERDF ogółem	Środki ERDF przyznane woj. warmińsko-mazurskiemu (po II rundach aplikacyjnych w 2005 roku)	Procent środków przyznanych beneficjentom z woj. warmińsko-mazurskiego
Priorytet 1	Działanie 1.1. Wspieranie współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej	6 251,4	0,0	0,0
	Działanie 1.2. Wzmocnienie infrastruktury granicznej i przygranicznej w celu zapewnienia rozwoju obszaru przygranicznego	7 265,1	905,4	12,5
	Działanie 1.3. Ochrona środowiska, wzrost efektywności wykorzystania energii, promowanie odnawialnych źródeł energii	4 561,8	0,0	0,0
	Działanie 1.4. Rozwój turystyki i infrastruktury turystycznej przyczyniający się do rozwoju obszaru przygranicznego, jak również zachowanie obiektów dziedzictwa kulturowego o znaczeniu transgranicznym	7 265,1	1 476,1	20,3
	Razem	25 343,4	2 381,5	9,4
Priorytet 2	Działanie 2.1. Wspieranie inicjatyw społeczności lokalnych	5 068,7	350,8	6,9
	Działanie 2.2. Regionalna tożsamość kulturowa i dziedzictwo kulturowe	3 379,1	289,9	8,6
	Razem	8 447,8	640,7	7,6
Ogółem		33 791,2	3 022,2	8,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Polityki Regionalnej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Marszałkowskiego.

⁹ <http://www.eurobalt.org.pl/onas.php?id=2>

Jest już pewne, że mimo „zasady n+2”¹⁰, nie będzie można wykorzystać środków z programu INTERREG IIIA. W pozostałych regionach Polski środki przyznane Euroregionom są dobrze wykorzystywane.

4. Aktywność samorządów lokalnych w procesie pozyskiwania funduszy z Unii Europejskiej

4.1. Uwarunkowania ekonomiczne aktywności gmin

W ciągu analizowanych 6 lat badane gminy złożyły łącznie 447 wniosków, w tym większość (58%) w ciągu dwuletniego okresu po wejściu do UE. Jak pokazano w tabeli 11, aktywność wszystkich typów gmin, mierzona liczbą złożonych wniosków, bardzo wzrosła. Jedynie miasta na prawach powiatu niemal utrzymały się na tym samym poziomie, z lekką tendencją spadkową (średnio złożono o pół wniosku mniej rocznie). Podczas gdy gminy miejskie w okresie przedakcesyjnym składały średnio ponad jeden wniosek rocznie i ponad trzy wnioski po wejściu Polski do UE, to przeciętna gmina wiejska złożyła w pierwszym okresie mniej niż jeden wniosek, a w drugim niespełna dwa wnioski.

Tabela 11. Liczba złożonych wniosków przez badane gminy w latach 2000-2005

Wyszczególnienie	Liczba wniosków w latach 2000-2003			Liczba wniosków w latach 2004-2005		
	ogółem	na 1 gminę	średnio rocznie na 1 gminę	ogółem	na 1 gminę	średnio rocznie na 1 gminę
Miasta na prawach powiatu	30	15	3,8	14	7,0	3,5
Gminy miejskie	41	5,9	1,5	53	7,6	3,8
Gminy miejsko-wiejskie	48	2,8	0,7	91	5,4	2,7
Gminy wiejskie	68	2,3	0,6	102	3,4	1,7
RAZEM	187	3,3	0,8	260	4,7	2,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz danych z tabeli 2.

¹⁰ Reguła n+2 jest jedną z podstawowych reguł zarządzania finansowego funduszami pomocowymi Unii Europejskiej. Podstawę prawną tej reguły stanowi art. 31 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. Stanowi ona, że jeśli zobowiązanie Komisji ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku (roku n) nie zostanie „wyczerpane” wnioskami o płatność przekazywanymi Komisji przez Instytucję Płatniczą do końca roku n+2, różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wniosków o płatność zostanie automatycznie anulowana.

Wiele gmin wiejskich po raz pierwszy składało wnioski o fundusze unijne dopiero po wejściu Polski do UE. Spośród 56 analizowanych samorządów, 13 w okresie przedakcesyjnym nie złożyło ani jednego wniosku; 10 z nich było gminami wiejskimi. W latach 2004-2005 liczba nieubiegających się o fundusze gmin zmniejszyła się do pięciu. Tylko 3 gminy, spośród 13 wcześniej nie wnioskujących, nadal nie starały się o środki unijne. Jednak w okresie tym pojawiły się 2 gminy, które nie ubiegały się o fundusze, mimo że w latach 2000-2003 czyniły takie starania. Jedną z nich była gmina wiejska Wydminy, która złożyła 4 wnioski do funduszu Phare, ale żaden z nich nie został zaakceptowany, a drugą – gmina miejsko-wiejska Młynary, która w 2000 roku otrzymała dofinansowanie dwóch projektów o łącznej wartości 55 tys. zł, na kwotę 29 tys. zł.

Badane jednostki samorządu terytorialnego w latach 2000-2005 wnioskowały o dofinansowanie przekraczające 1 mld zł (tabela 12). Kwota ta znacznie przewyższała środki, którymi dysponowało województwo warmińsko-mazurskie. O większość tej kwoty (39%) ubiegały się miasta na prawach powiatu. Szczególnie duży był ich udział w okresie przedakcesyjnym, gdyż kwota, o którą się wówczas ubiegały, stanowiła aż 53% kwoty wynikającej z podliczenia wszystkich złożonych wniosków. Po uruchomieniu w Polsce funduszy strukturalnych, znacznie wzrosła średnioroczna wysokość dofinansowania, o które wnioskowano. Miasta na prawach powiatu chciały rocznie otrzymywać o 16% środków więcej niż w okresie poprzedzającym członkostwo, a gminy miejsko-wiejskie 10 razy więcej. Odwagi nabrały też gminy wiejskie, które ubiegały się o czterokrotnie wyższe dofinansowanie z funduszy strukturalnych niż ze środków przedakcesyjnych.

Tabela 12. Kwoty dofinansowania, o które wnioskowały badane gminy w latach 2000-2005 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Kwota wynikająca z wniosków							
	w latach 2000-2003				w latach 2004-2005			
	ogółem	na 1 gminę	średnio rocznie na 1 gminę	średnio na 1 km ² powierzchni	ogółem	na 1 gminę	średnio rocznie na 1 gminę	średnio na 1 km ² powierzchni
Miasta na prawach powiatu	232 040	116 020	29 005	345	164 275	82 138	41 069	489
Gminy miejskie	122 594	17 513	4 378	322	121 833	17 405	8 702	641
Gminy miejsko-wiejskie	33 043	1 943	486	2	165 683	9 746	4 873	17
Gminy wiejskie	47 203	1 573	393	2	120 629	4 020	2 010	9
RAZEM	434 880	8 609	2 152	9	572 420	10 222	5 111	24

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz tabeli 2.

Według M. Stefańskiego, jednostki samorządu terytorialnego z województwa warmińsko-mazurskiego wykazały w okresie przedakcesyjnym mniejsze zainteresowanie funduszami unijnymi niż np. samorządy województwa kujawsko-pomorskiego¹¹. Potwierdzają to również wyniki omawianych badań. W badanej grupie 22% gmin (tj. o 3% więcej niż w województwie kujawsko-pomorskim) przed przystąpieniem do UE nie wnioskowano o fundusze przedakcesyjne.

Jedną z sześciu podstawowych zasad działania funduszy strukturalnych jest zasada dodatkowości. Oznacza ona, że środki funduszy strukturalnych stanowią dodatkowe wsparcie działań Państw Członkowskich i nie mogą ich zastępować¹². Ten bardzo ogólny postulat oznacza, że środki UE stanowią uzupełnienie środków własnych beneficjentów i środków publicznych państwa otrzymującego wsparcie.

W przypadku samorządu terytorialnego wkład własny musi pochodzić z dochodów własnych gmin lub powiatów. Możliwe jest również zaciąganie pożyczek, ale zdolność kredytowa jest również w dużej mierze zależna od dochodów. W pierwszych latach transformacji ustrojowej w Polsce nastąpił wyraźny wzrost stopnia samodzielności finansowej samorządów, początkowo jednak wyłącznie gminnych. W 1991 roku aż 74,4% dochodów budżetowych gmin stanowiły dochody własne, w tym prawie 29% z udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, czyli z PIT i CIT. W kolejnych latach relacja dochodów własnych do dochodów ogółem ulegała jednak stałemu obniżeniu. W 1998 roku dochody własne gmin stanowiły już tylko 58,2% dochodów ogółem, co wynikało głównie z przejmowania przez gminy dodatkowych zadań, finansowanych z budżetu państwa¹³.

Rozwój gospodarczy gminy to nie wyłącznie abstrakcyjne „tempo wzrostu gospodarczego mierzone wzrostem PKB”, ale odczuwalna poprawa warunków życia jej mieszkańców. Niestety w Polsce stopień decentralizacji środków publicznych, w porównaniu z innymi krajami, jest stosunkowo niewielki, np. udział procentowy dochodów szczebla lokalnego w dochodach finansów publicznych ogółem w 1998 roku wynosił w Danii 32,5%, Finlandii 31,0%, Szwecji 30,3%, a w Polsce jedynie 15,3%¹⁴.

¹¹ M. Stefański, *Możliwość absorpcji instrumentów pomocowych Unii Europejskiej przez samorządy lokalne i podmioty gospodarcze województwa kujawsko-pomorskiego*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, 2004, s. 82.

¹² Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

¹³ J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne 2006, nr 2, s. 140.

¹⁴ D. Kołodziejczyk, *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, Studia i Monografie, z. 113, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 68.

Zmiany ustawowe¹⁵ obowiązujące od 1 stycznia 2004 roku spowodowały wzrost udziału samorządów w podatku PIT, z 27,6 do 36,2%, a w dalszej perspektywie do 39,3%. Udział podatku CIT zwiększył się z 5 do 6,7%.

Z prezentowanych liczb wynika, że od 2004 roku nastąpiło w budżetach samorządów poważne zwiększenie udziału dochodów własnych.

W miastach na prawach powiatu już w 2003 roku obserwowano najwyższy poziom samodzielności finansowej spośród wszystkich grup samorządów terytorialnych, a zmiany wprowadzone od 2004 roku dodatkowo utrwaliły tę dominację. Wzrost dochodów własnych w tej grupie samorządów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi 32%. Zwiększył się również udział dochodów własnych w dochodach ogółem z 55,7% w 2003 roku do ok. 63,4% w 2004 roku, czyli o 7,7 punktów procentowych.

Gminy wiejskie stanowią natomiast tę grupę, w której nastąpiły najmniejsze zmiany. Dochód własny w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększył się w tej grupie o ok. 16%, a udział dochodów własnych w dochodach ogółem zwiększył się tylko o 1,7 punkta procentowego (z 44,7 do 46,4%).

Z badań przeprowadzonych przez J. Hellera na terenie dwóch województw: kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego wynika, że zmiany ustawowe dodatkowo pogłębiły istniejące już dysproporcje (tabela 13).

Tabela 13. Dochody na jednego mieszkańca budżetów gmin województw: kujawsko-pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego o zróżnicowanym położeniu w stosunku do miast (ceny bieżące w latach 2003-2004)

Wyszczególnienie	Liczba gmin	Dochody budżetów w 2003 roku (na 1 mieszkańca)			Dochody budżetów w 2004 roku (na 1 mieszkańca)		
		ogółem	w tym własne		ogółem	w tym własne	
			w zł	udział w dochodach ogółem (w proc.)		w zł	udział w dochodach ogółem (w proc.)
Ogółem gminy	254	1 442,5	586,0	40,6	1 613,7	664,6	41,2
w tym:							
miejskie	27	1 437,6	665,6	46,3	1 579,4	792,8	50,2
miejsko-wiejskie	68	1 428,0	547,2	38,3	1 602,6	624,8	39,0
wiejskie razem	159	1 522,9	531,1	34,8	1 702,3	576,6	33,9
z tego sąsiadujące z:							
dużymi miastami	25	1 663,5	805,1	48,4	1 809,4	843,4	46,6
małymi miastami	29	1 402,2	517,7	36,9	1 583,8	557,6	35,2
oddalone od miast	105	1 522,8	469,5	30,8	1 709,6	518,4	30,3

Źródło: J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce, Studia Regionalne i Lokalne 2006, nr 2, s. 145.*

¹⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 155, poz. 1014).

W gminach miejskich nastąpił bowiem wzrost dochodów własnych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 19,3%, natomiast w miejsko-wiejskich o 14,1%, a w wiejskich jedynie o 8,6%.

Dochody badanych gmin w latach 2000-2004 podano w tabeli 14. Przeciętne dochody ankietowanych gmin (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) na jednego mieszkańca wyniosły: w latach 2000-2003 ogółem 1465 zł i własne 542 zł, w 2004 roku – odpowiednio 1643 i 622 zł. Miasta na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca mają najwyższe zarówno dochody ogółem, jak i dochody własne. W tej grupie nastąpił również najwyższy wzrost, bo o 29% dochodów własnych.

Tabela 14. Przeciętne dochody badanych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2000-2004 (w zł)

Gminy	Średnie dochody na 1 mieszkańca			
	w latach 2000-2003		w 2004 roku ^a	
	ogółem	własne	ogółem	własne
Miasta na prawach powiatu	2 110	970	2 363	1 251
Gminy miejskie	1 442	615	1 575	786
Gminy miejsko-wiejskie	1 395	514	1 586	640
Gminy wiejskie	1 511	538	1 692	567
Ogółem gminy	1 452	539	1 628	619

^a ze względu na brak do dnia złożenia niniejszego materiału publikacji GUS o dochodach w 2005 r., do porównań wykorzystano dane z 2004 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Dochody ogółem na jednego mieszkańca w 2004 roku wzrosły w badanych gminach o 12% (od 10% w gminach miejskich do 14% w gminach miejsko-wiejskich). Wzrost dochodów własnych na mieszkańca nie był już tak równomierny i wyniósł przeciętnie 15%, w tym w gminach miejskich 28%, a miejsko-wiejskich 25%. Gminy wiejskie natomiast uzyskały zaledwie 5% więcej dochodów niż w okresie poprzedzającym akcesję.

Wyniki badań przeprowadzonych w 2004 roku nie potwierdzają hipotezy, że na aktywność gmin w dziedzinie pozyskiwania środków unijnych w okresie przedakcesyjnym w zasadniczy sposób wpływała wysokość ich dochodów. Gminy, które nie starały się o fundusze unijne, uzyskały w latach 2000-2003 przeciętne dochody ogółem w kwocie 1486 zł na jednego mieszkańca, tj. wyższe od przeciętnych dla badanej grupy. Dochody własne tych gmin również przewyższały średnią i wyniosły 527 zł na jednego mieszkańca.

Najwięcej gmin nieskładających wniosków znajdowało się w grupie gmin o dochodach własnych do 600 zł na jednego mieszkańca. Aż 75% gmin tej grupy ubiegało się o fundusze przedakcesyjne. Natomiast pozostałe gminy niewnioskujące zaliczyć można do gmin zamożnych, bowiem ich dochody własne na mieszkańca przekraczały 780 zł.

W wyniku badań nie stwierdzono, że istnieją dolne granice dochodów na jednego mieszkańca zarówno ogółem, jak i własnych, które byłyby barierami dla pozyskiwania środków przedakcesyjnych. Jak wynika z uzyskanych odpowiedzi, wniosku nie składał zarówno najbiedniejszy Wielbark, którego dochody własne na mieszkańca w 2002 roku wyniosły 320 zł, jak i Płoskinia o dochodach 819 zł.

Z kolei na podstawie badań z 2006 roku możemy zaobserwować, że **po wejściu Polski do UE nieubiegające się o fundusze gminy charakteryzowały się dochodem ogółem na jednego mieszkańca porównywalnym z przeciętnym dla badanych gmin (1658 zł), natomiast dochody własne tych gmin na jednego mieszkańca były znacznie niższe niż przeciętne (o 27%) i wynosiły 449 zł.**

Jednakże znacznie ważniejsza niż poziom dochodów własnych na jednego mieszkańca jest kwota środków, pozostająca do dyspozycji samorządu po pokryciu wydatków bieżących (tabela 15). Jest to kwota, którą można zaangażować w realizację inwestycji. Należy przy tym pamiętać, że programy oparte są na zasadzie refinansowania. Najpierw zatem trzeba pokryć wszystkie wydatki ze środków własnych, a po zakończeniu projektu następuje zgodnie z umową zwrot części środków.

Badane gminy posiadały przeciętnie do dyspozycji następujące dochody:

- w 2002 roku – 2683 tys. zł,
- w 2003 roku – 2522 tys. zł,
- w 2004 roku – 2764 tys. zł.

Przeciętny pozostający po pokryciu wydatków sztywnych dochód gmin, które wnioskowały o środki unijne wynosił w okresie przedakcesyjnym ok. 2,9-3,0 mln zł (tabela 15). Dochód do dyspozycji gmin, które w latach 2000-2003 nie wnioskowały o dofinansowanie, stanowił 54-58% tej kwoty, tj. 1,5-1,7 mln zł. Po przystąpieniu Polski do UE gminy nieubiegające się o fundusze miały do dyspozycji na ewentualne inwestycje zaledwie 500-700 tys. zł. **W całym okresie objętym badaniem dochody pozostające do dyspozycji gmin, które nie wnioskowały, stanowiły 13-20% dochodów gmin starających się o środki unijne. Był to z pewnością czynnik, mający decydujący wpływ na decyzje inwestycyjne samorządu, a co za tym idzie na ubieganie się o ich dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej.**

Tabela 15. Aktywność gmin w pozyskiwaniu funduszy z UE a średnie kwoty dochodów pozostające do dyspozycji gmin po uwzględnieniu wydatków bieżących (w tys. zł)

Okres, w którym złożono wniosek	2002			2003			2004		
	Dochody do dyspozycji gmin, które:		Stosunek procentowy [2] : [3]	Dochody do dyspozycji gmin, które:		Stosunek procentowy [5] : [6]	Dochody do dyspozycji gmin, które:		Stosunek procentowy [8] : [9]
	nie wnioskowały	wnioskowały		nie wnioskowały	wnioskowały		nie wnioskowały	wnioskowały	
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]
Przed akcesją (lata 2000-2003)	1 611	2 956	54	1 543	2 825	55	1 789	3 066	58
Po akcesji (lata 2004-2005)	635	2 839	22	498	2 724	18	704	2 970	24
Cały okres objęty badaniami (lata 2000-2005)	624	3 072	20	383	2 933	13	612	3 178	19

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Spośród 13 gmin, które nie starały się o środki unijne w okresie przedakcesyjnym 3 dysponowały znacznymi, bo powyżej 4 mln zł, środkami na ewentualne inwestycje (Działdowo, Miasto Kętrzyn, Olsztynek). Było też 7 gmin, które mając niższe kwoty do dyspozycji, wnioskowały o dofinansowanie (gmina Młynary wnioskowała o wsparcie w okresie przedakcesyjnym, mimo deficytu budżetowego w wysokości 167 tys. zł). **Tak więc środki pozostające do dyspozycji gminy były czynnikiem bardzo ważnym, ale nie zawsze decydującym.**

Nieco inna sytuacja miała miejsce w latach 2004-2005. Wszystkie gminy, które nie złożyły w tym okresie wniosku uzyskały średnio na jednego mieszkańca w latach 2000-2003 dochody ogółem w wysokości 1456 zł i dochody własne w wysokości 464 zł, co było wartością znacznie poniżej średniej. W 2004 roku ich dochód ogółem nie odbiegał od przeciętnej i wyniósł 1692 zł na mieszkańca, ale dochód własny na jednego mieszkańca to zaledwie 495 zł, tj. o 20% poniżej średnich dochodów gmin wiejskich.

4.2. Uwarunkowania pozaekonomiczne aktywności gmin

Z przeprowadzonych w 2004 roku badań wynika, że gminy, które nie wniosowały o fundusze przedakcesyjne (aż 22% badanych) to gminy charakteryzujące się niższym od przeciętnego wskaźnikiem ludności z wyższym wykształceniem. Odsetek ten wyniósł zaledwie 3,65. Odsetek radnych z wyższym lub policealnym wykształceniem w liczbie radnych ogółem był również niższy od przeciętnego w tej grupie gmin i wyniósł 29%. Udział ludności w wieku produkcyjnym w tych gminach wynosił 35%, co oznacza, że był niższy od wojewódzkiego o 7 punktów procentowych.

Badania przeprowadzone w 2006 roku potwierdzają zależność między wykształceniem ludności i radnych oraz odsetkiem ludności w wieku produkcyjnym a aktywnością gmin w staraniu się o dotacje unijne. Gminy, które nie wniosowały o pomoc w latach 2004-2005 (9% badanych) są prawie wyłącznie gminami wiejskimi, o najniższych wartościach wybranych wskaźników demograficznych. Zaledwie 2,5% mieszkańców posiadało wyższe wykształcenie, a tylko 16% radnych wyższe lub policealne wykształcenie. Ponadto ludność w wieku produkcyjnym stanowiła jedynie 32% ludności ogółem. Jakość kapitału ludzkiego była zatem w tych gminach bardzo niska. Gorzej wykształcona społeczność jest mniej ambitna i mniej wymagająca wobec swoich reprezentantów. Oznacza to z jednej strony, że nie ma presji społecznej na pobudzenie aktywności urzędników gminnych, a z drugiej, że gminy te mają nikły potencjał, umożliwiający rozwój przy pomocy własnych obywateli. Projekty dofinansowywane ze środków unijnych nie są przecież łatwymi przedsięwzięciami i ważna jest w ich realizacji odpowiednia jakość zespołu ludzkiego, zwłaszcza kadry nadzorującej.

4.3. Uwarunkowania aktywności gmin w opinii samorządów

Ankietowane gminy, które nigdy nie wniosowały o pomoc z programów przedakcesyjnych, zostały zapytane w kwestionariuszach o przyczyny. Z uzyskanych w 2004 roku odpowiedzi wynikało, że samorzady swoją bierność uzasadniały głównie względami finansowymi (tabela 16). Ponad połowa gmin zgłosiła brak wystarczających środków własnych na pokrycie udziału własnego i brak środków własnych, które należałoby zaangażować podczas realizacji projektu.

Żadna z gmin nie uznała, że przyczyną jest brak wiedzy i umiejętności niezbędnych do opracowania dokumentacji. Jednak brak wiedzy i umiejętności w tym zakresie daje się zauważyć na wszystkich etapach tego procesu.

Starania o współfinansowanie z funduszy unijnych nie są możliwe bez wiedzy o ich funkcjonowaniu. Z udzielonej przez jedną z gmin odpowiedzi wynikało, że nie posiadała ona informacji o możliwości dofinansowania projektu. Rzeczywiście, pomimo powszechnie dostępnej informacji o funduszach przedakcesyjnych, stworzonej m.in. dzięki internetowi, występowały trudności z dotarciem do informacji szczegółowych. Na takie trudności wskazywali m.in. pracownicy Stowarzyszenia Gmin RP „Euroregion Bałtyk”, którzy twierdzili, iż informacja o konkursach docierała zbyt późno, pozostawiając niewiele czasu na przygotowanie wniosku.

Tabela 16. Przyczyny niskiej aktywności w pozyskiwaniu funduszy z Unii Europejskiej w opiniach władz samorządowych

L.p.	Typ odpowiedzi	Liczba odpowiedzi ^a	Odsetek gmin nieaplikujących
1	Brak wystarczających informacji o możliwościach dofinansowania projektów	1	5
2	Brak wystarczających środków własnych na pokrycie udziału własnego	12	57
3	Brak środków własnych, które należałoby zaangażować na wstępnym etapie realizacji projektu	11	52
4	Brak wiedzy i umiejętności niezbędnych do właściwego opracowania wniosku oraz załączników	0	-
5	Złożoność procedur ubiegania się o środki	7	33
6	Brak takiej potrzeby	3	14
7	Niechęć do procesów integracji z UE	0	-
8	Inne	5	24
Razem		39	×

^a w odpowiedzi na to pytanie gminy mogły zaznaczyć 3 przyczyny
Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Umiejętność posiadania bieżącej informacji o możliwości dofinansowania inwestycji, miało być właśnie tą sztuką, którą samorządy powinny były osiąść podczas przygotowania się do korzystania z funduszy strukturalnych. Pracownicy gminy powinni czynnie poszukiwać tych informacji.

W ocenie samorządów, wiedza i umiejętności urzędników były wystarczające do właściwego opracowania dokumentacji. Trudno zweryfikować prawdziwość tej oceny, gdyż dokonały jej gminy niestarájące się o fundusze. Pewność, że wniosek został dobrze przygotowany można mieć dopiero po jego weryfikacji, a w tym celu trzeba przystąpić do konkursu o dofinansowanie.

Wyniki badań wniosków odrzuconych wskazują, iż były błędnie przygotowane.

Gminy muszą pogodzić się z koniecznością szybkiego przygotowania projektu lub przygotowania projektów „na zapas” również dlatego, że obowiązujące terminy składania wniosków są krótkie, często kilkutygodniowe. Brak gotowych projektów został wskazany przez 2 gminy (Wielbark i Dźwierzuty), jako przyczyna rezygnacji ze składania wniosków. Nieznane są przyczyny nieprzygotowania projektów przez te gminy. Nie powinny to być trudności finansowe, związane z przygotowaniem projektu, gdyż w ramach tzw. projektów „miękkich”, współfinansowanych z funduszu Phare, istniała możliwość dofinansowania przygotowania projektu technicznego. Trudności natomiast mogły sprawiać kwestie formalnoprawne (np. nieuregulowane sprawy własnościowe). Jeśli gminy nie będą w stanie pokonać tych trudności, to nigdy nie będą mogły korzystać ze środków funduszy strukturalnych.

Jedna trzecia gmin nieskładających wniosku wskazała na złożone procedury unijne. Jest to również potwierdzenie niedostatecznej wiedzy urzędników. Procedury ubiegania się o fundusze przedakcesyjne nie należały do prostych. Jak zauważa J. Heller w swojej książce pt. *Integracja Polski z Unią Europejską*¹⁶, bardzo uproszczony praktyczny przewodnik po programach ISPA, Phare i SAPARD, przy zastosowaniu czcionki 10-punktowej i pojedynczej interlinii, liczył 172 strony maszynopisu. Niemniej jednak, starania o współfinansowanie były oparte o znane powszechnie zasady. Wprawdzie były one skomplikowane, ale takie też będą procedury w dalszych programach unijnych. Jediną drogą praktycznego ich poznania jest zrealizowanie projektu dofinansowanego ze środków unijnych.

Trzy gminy nie widziały potrzeby ubiegania się o środki unijne, przy jednoczesnym wskazaniu na brak środków własnych (Wielbark, Dubeninki, Kiwity) i gotowych projektów (Wielbark). Zastanawiający jest fakt, iż gminy te w badanym okresie wykonywały inwestycje na swoim terenie, wydatkując na ten cel od 9 do 34% przeciętnych rocznych dochodów ogółem. Bardziej racjonalne byłoby podjęcie starań o dofinansowanie tych projektów. Możliwy byłby wówczas większy zakres rzeczowy wykonanych prac.

W 2006 roku spośród 5 gmin, które nie wnioskowały o dofinansowanie projektów przez UE, tylko 3 podały przyczyny braku swojej aktywności. Ponownie głównym powodem był brak wystarczających środków własnych, głównie na pokrycie udziału własnego, ale też tych kwot, które należałoby zaangażować przejściowo. Dwie gminy wskazały również na skomplikowane procedury ubiegania się o środki, a jedna na brak wiedzy i umiejętności nie-

¹⁶ J. Heller, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Olsztyn 2003.

zbędnych do właściwego opracowania wniosku oraz załączników. Kolejną przyczyną był krótki termin składania wniosków.

Z przeprowadzonych badań wynika, że z czynników ekonomicznych znaczący wpływ na starania gmin o środki unijne miała wysokość środków własnych w dyspozycji samorządu po pokryciu wydatków bieżących, natomiast dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca – niewielki. Z kolei poziom dochodu własnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca był czynnikiem, który miał wpływ na aktywność gmin dopiero po akcesji Polski w UE. W okresie przedakcesyjnym nie starały się o dofinansowanie zarówno gminy zamożne, jak i biedne.

Ważne znaczenie miała w całym badanym okresie jakość kapitału ludzkiego. Badania potwierdzają zależność pomiędzy wykształceniem ludności i radnych oraz odsetkiem ludności w wieku produkcyjnym a aktywnością gmin w staraniach o dotacje unijne. Cecha ta nabiera większego znaczenia po wejściu Polski do UE. Obserwując kolejne okresy programowania należy zauważyć, że samorzady, które nie ubiegały się o fundusze, to gminy wiejskie zamieszkałe przez bardzo słabo wykształcone i starsze społeczności.

5. Skuteczność wnioskowania o dofinansowanie oraz poziom absorpcji funduszy z Unii Europejskiej

5.1. Typy gmin i rodzaje funduszy unijnych a skuteczność wnioskowania

W latach 2000-2005 jedynie co trzeci wniosek kończył się zawarciem umowy. Gminy były skuteczniejsze w okresie przedakcesyjnym. Odsetek zawartych kontraktów wyniósł wówczas 44,6%, podczas gdy w latach 2004-2005 zaledwie 24,8% (tabela 17).

Miasta na prawach powiatu wykazały się największą skutecznością wnioskowania. Na 30 złożonych do końca 2003 roku wniosków, aż 29 zakończyło się zawarciem umów. Co prawda, w okresie 2004-2005 wskaźnik ten obniżył się do 57% (8 zawartych umów na 14 złożonych wniosków), jednak nadal był najwyższy wśród badanych jednostek samorządu terytorialnego województwa warmińsko-mazurskiego.

Pozostałe gminy miejskie były nieskuteczne zarówno w okresie poprzedzającym akcesję, jak i po przystąpieniu Polski do UE. Wskaźnik skuteczności wyniósł 7% do końca 2003 roku i 9% w latach 2004-2005.

Gminy miejsko-wiejskie były mniej sprawne niż miasta na prawach powiatu, ale znacznie sprawniejsze niż pozostałe gminy miejskie. Ich wskaźniki skuteczności wyniosły 57 i 28%, co plasuje je wśród typów gmin na drugim miejscu.

Tabela 17. Liczba zawartych umów oraz wysokość zobowiązań umownych

Wyszczególnienie	W latach 2000-2003				W latach 2004-2005			
	liczba umów		wysokość zobowiązań umownych (w tys. zł)		liczba umów		wysokość zobowiązań umownych (w tys. zł)	
	ogółem	średnio rocznie na 1 gminę	ogółem	średnio rocznie na 1 gminę	ogółem	średnio rocznie na 1 gminę	ogółem	średnio rocznie na 1 gminę
Miasta na prawach powiatu	29	3,6	230 567	28 821	8	2,0	133 186	33 297
Gminy miejskie	3	0,1	5 346	191	5	0,3	6 628	473
Gminy miejsko-wiejskie	27	0,4	15 570	229	25	0,8	34 399	1 011
Gminy wiejskie	23	0,2	15 775	131	26	0,4	33 967	566
RAZEM	82	0,4	267 258	1 207	64	0,6	208 180	1 859

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Znacznie słabsze rezultaty uzyskały gminy wiejskie, które na 68 złożonych wniosków do końca 2003 roku zaledwie 23 sfinalizowały umowami (35%), a w latach 2004-2005 zawarto 26 umów na 100 złożonych wniosków.

Z danych wynika, że nastąpił znaczny wzrost absorpcji środków finansowych po akcesji Polski w UE. Średnioroczna absorpcja funduszy przez badane gminy była wyższa od absorpcji w okresie przedakcesyjnym o 65,4% i wyniosła 104 mln zł, podczas gdy przed akcesją 63 mln zł (obliczono na podstawie tabeli 17). Wynikało to głównie ze wzrostu wysokości przyznanych funduszy w latach 2004-2006. W badanej grupie, w pierwszych latach po wejściu Polski do UE, nie wzrosła jednak w porównaniu z okresem przedakcesyjnym przeciętna kwota zawartej umowy (w okresie przedakcesyjnym 3259 tys. zł, a w latach 2004-2005 – 3252 tys. zł), natomiast wzrosła średnioroczna liczba zawartych umów (z 20,5 do 32). **Zarówno w pierwszym, jak i drugim okresie, najwyższe kwoty dofinansowania otrzymały miasta na prawach powiatu.** Przeciętna wysokość umowy zawartej przez te samorządy wyniosła przed akcesją 7951 tys. zł, a po akcesji 16 648 tys. zł.

Wysokość przeciętnej rocznej absorpcji po akcesji przez gminę miejską kształtowała się na dużo niższym poziomie. W latach 2000-2003 wyniosła 167 tys. zł, a w kolejnych latach wzrosła do 414 tys. zł. Gmina wiejska w okresie przedakcesyjnym absorbowała średnio rocznie najmniej środków, bo 131 tys. zł, a po wejściu do UE roczna wysokość absorpcji wzrosła ponad czterokrotnie (do 566 tys. zł). Mimo znacznego wzrostu daleko jeszcze gminom miejskim i wiej-

skim do poziomu Olsztyna i Elbląga. Znacznie lepiej poradziły sobie gminy miejsko-wiejskie, których średnia absorpcja wynikająca z zawartej umowy wyniosła w pierwszym okresie 1038 tys. zł, a w drugim 1147 tys. zł.

Liczba złożonych wniosków i zawartych na ich podstawie umów zależała również w dużej mierze od funduszu. Największym powodzeniem wśród gmin cieszył się fundusz Phare. O dofinansowanie z tego funduszu ubiegało się 29 gmin, składając 112 wniosków. Wnioskowana kwota wyniosła 205 946 tys. zł i stanowiła 20% wszystkich wnioskowanych środków.

Fundusz Phare miał charakter uniwersalny i mogły z niego korzystać zarówno regiony wiejskie, jak i miasta. Wnioski o dofinansowanie z tego funduszu złożyły wszystkie miasta na prawach powiatu i niemal wszystkie (z jednym wyjątkiem) gminy miejskie (tabela 18). Fundusz ten interesował również większość gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (odpowiednio 60 i 64%).

Tabela 18. Aktywność gmin i skuteczność wnioskowania w programie Phare w latach 2000-2005

Wyszczególnienie	Złożone wnioski			Zawarte umowy			Skuteczność wnioskowania	
	liczba gmin	liczba wniosków	wysokość zobowiązań umownych (w tys. zł)	liczba gmin	liczba umów	wysokość zobowiązań umownych (w tys. zł)	odsetek zawartych umów [6] : [3]	odsetek dofinansowania [7] : [4]
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]
Razem lata 2000-2003	29	103	170 391	21	54	114 191	52	67
w tym gminy:								
miasta na prawach powiatu	2	27	92 620	2	26	92 620	96	99
miejskie	5	37	46 805	2	3	5 346	8	11
miejsko-wiejskie	12	21	18 075	9	13	8 257	61	45
wiejskie	10	18	12 891	8	12	7 968	67	62
Razem lata 2004-2005	3	9	35 555	3	9	35 555	100	100
w tym gminy:								
miasta na prawach powiatu	1	4	33 148	1	4	33 148	100	100
miejsko-wiejskie	2	5	2 407	2	5	2 407	100	100

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Mimo przedakcesyjnego charakteru funduszu Phare i założenia, że umowy będą zawierane do 2003 roku, gminy mogły składać wnioski o środki nawet w 2005 roku. Wynikało to z przedłużenia przez Komisję Europejską okresu pozyskiwania środków z tego funduszu, ze względu na słabe jego wykorzystanie

przez Polskę. Samorządy dosyć dobrze radziły sobie z przygotowaniem wniosków, o czym świadczy ich wysoka skuteczność. Najskuteczniejsze w latach 2000-2003 były miasta na prawach powiatu, gdyż zaledwie 1 wniosek nie zakończył się podpisaniem umowy. Z kolei gminy miejskie przygotowały aż 38 wniosków, z czego umowami zakończyły się tylko 3.

W latach 2004-2005 o środki funduszu Phare ubiegały się już tylko 3 gminy, ale ze stuprocentową skutecznością.

Fundusz SAPARD został uruchomiony z dużym opóźnieniem. Pierwsze umowy były zawierane dopiero w 2002 roku, a ostatnie w lutym 2004 roku¹⁷. Ze względu na charakter programu wspierającego rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, o środki ubiegały się wyłącznie gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. W latach 2002-2003 złożone przez 28 gmin wnioski tylko w 32% sfinalizowano zawarciem umów. Większą skuteczność wykazały tu gminy miejsko-wiejskie, gdyż 52% wniosków zakończyło się podpisaniem umów (tabela 19).

Tabela 19. Aktywność gmin i skuteczność wnioskowania w programie SAPARD w latach 2002-2004

Wyszczególnienie	Złożone wnioski			Zawarte umowy			Skuteczność wnioskowania	
	liczba gmin	liczba wniosków	wysokość zobowiązań umownych (w tys. zł)	liczba gmin	liczba umów	wysokość zobowiązań umownych (w tys. zł)	odsetek zawartych umów [6] : [3]	odsetek dofinansowania [7] : [4]
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]
Razem w latach 2002-2003	28	77	49 280	16	25	15 121	32	31
w tym gminy:								
miejsko-wiejskie	12	27	14 968	7	14	7 314	52	49
wiejskie	16	50	34 312	9	11	7 808	22	23
Razem w 2004 roku	11	26	14 542	47	25	14 277	96	98
w tym gminy:								
miejsko-wiejskie	3	8	4 948	3	8	4 948	100	100
wiejskie	8	18	9 593	8	17	9 329	94	97

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

¹⁷ J. Rowiński, *SAPARD – programowanie i realizacja*, Seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 14, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, s. 40-42.

Z badań nad regionalnym zróżnicowaniem sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD¹⁸ wynika, że samorzady województwa warmińsko-mazurskiego wykazały się jedną z najmniejszych sprawności wykorzystania środków tego programu. Według syntetycznego wskaźnika sprawności samorządu w wykorzystaniu środków SAPARD¹⁹ województwo to zajęło trzynastą lokatę.

Z doświadczeń funduszy Phare i SAPARD wynika, że po kilku latach funkcjonowania programu, beneficjenci dobrze przygotowują wnioski. W obu programach pod koniec ich funkcjonowania skuteczność wnioskowania wyniosła niemal 100%. Niestety, procedury obowiązujące samorzady starające się o współfinansowanie z funduszy strukturalnych, odbiegają od procedur SAPARD-u i Phare, co powoduje, że nabyte doświadczenia nie zawsze są przydatne.

Spośród 260 wniosków złożonych w latach 2004-2005, w chwili wypełniania ankiety los 72 nie był rozstrzygnięty. W okresie tym aż 122 wnioski (47%) zostały definitywnie odrzucone. Wnioski te dotyczyły (poza jednym przypadkiem) funduszu ZPORR (tabela 20). Były to pierwsze lata jego funkcjonowania, ponadto jego formalne wdrożenie nastąpiło dopiero w lipcu 2004 roku, a rzeczywiste uruchomienie w ostatnim kwartale 2004 roku. Podstawową przyczyną odrzucenia wniosków były braki formalne (52 odpowiedzi). Ta i pozostałe przyczyny odrzucenia wniosków, takie jak zgłoszenie projektów, które nie mogły być finansowane (7 wniosków), zbyt wysoki koszt projektu (3 odpowiedzi), świadczą o słabej znajomości procedur, zawartych w podręcznikach dla wnioskodawców. Początkowo procedury te nie były jasne i precyzyjne, o czym świadczy liczba zmian w Uzupełnieniu ZPORR²⁰ oraz w wytycznych dla wnioskodawców. Trzy gminy jako przyczynę odrzucenia wniosków podały brak środków własnych. W związku z tym należy sobie zadać pytanie: po co składać wniosek, gdy nie ma się wymaganych środków własnych?

¹⁸ D. Bielecka, *Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD*, Studia Regionalne i Lokalne 2006, nr 1(23), s. 63-85.

¹⁹ Wskaźnik ten jest średnią arytmetyczną 8 wskaźników: liczby złożonych wniosków, stosunku liczby złożonych wniosków do zaakceptowanych do realizacji, stosunku liczby wniosków zatwierdzonych do realizacji w pierwszej turze do liczby potencjalnych beneficjentów, odsetka samorządów, które złożyły dwa lub więcej wniosków w pierwszej turze, odsetka samorządów, które złożyły cztery lub więcej wniosków w dwóch turach, odsetka gmin, które złożyły wniosek w obu turach programu SAPARD, stosunku liczby gmin, które uzyskały dofinansowanie w ramach Działania 4.3. do wszystkich gmin w danym województwie, procentowej zmiany alokacji środków zgodnie z rozporządzeniem z dn. 26 czerwca 2003 r.

²⁰ Dokument ten zmieniano 9 razy w ciągu 1,5 roku, pomimo iż oznaczało to uruchomienie skomplikowanej procedury.

Tabela 20. Aktywność gmin i skuteczność wnioskowania w programie ZPORR

Wyszczególnienie	Złożone wnioski			Zawarte umowy			Skuteczność wnioskowania	
	liczba gmin	liczba wniosków	wysokość zobowiązań umownych (w tys. zł)	liczba gmin	liczba umów	wysokość zobowiązań umownych (w tys. zł)	odsetek zawartych umów [6] : [3]	odsetek dofinansowania [7] : [4]
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]
Razem lata 2004-2005	50	225	522 323	23	38	163 840	17	31
w tym gminy: miasta na prawach powiatu	2	10	131 127	2	4	100 038	40	76
miejskie	8	55	123 088	3	5	6 628	9	5
miejsko-wiejskie	15	76	157 072	8	12	27 043	16	17
wiejskie	25	84	111 036	10	17	30 131	20	27

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wśród odrzuconych znajdowała się też duża grupa wniosków (44), które zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi wymogami, jednak otrzymały zbyt małą liczbę punktów w procedurze konkursowej i nie zostały zakwalifikowane. Tu można mówić wyłącznie o porażce w konkursie, gdyż przegrały projekty uznane przez komisję przyznającą środki za mniej interesujące, niż zaprezentowane przez inne samorządy. Przy ograniczonych środkach finansowych, musiał nastąpić podział na inwestycje ważniejsze i mniej ważne dla regionu. Te projekty, które zostały odrzucone w latach 2004-2005, mogą zostać przedłożone w kolejnych konkursach i być może wówczas zostaną zakwalifikowane.

5.2. Uwarunkowania ekonomiczne skuteczności wnioskowania i poziomu absorpcji funduszy

Badania nie potwierdzają zależności pomiędzy zamożnością gmin a skutecznością wnioskowania. Gminy²¹, które zawarły umowy, osiągnęły dochody ogółem na poziomie 1355 zł na mieszkańca i dochody własne 511 zł na mieszkańca w latach 2002-2003 oraz odpowiednio 1523 i 576 zł w 2004 roku. Sześć gmin, które składały wnioski, ale nie zawarły umów, uzyskało dochody ogółem na poziomie 1589 zł/mieszkańca i własne 557 zł/mieszkańca w latach 2002-2003 oraz odpowiednio 1732 zł i aż 729 zł w 2004 roku.

²¹ Z pominięciem miast na prawach powiatu.

Skuteczne gminy posiadały większą swobodę finansową (tabela 21). Kwota dochodów, pozostająca do ich dyspozycji po pokryciu wydatków bieżących, była w całym badanym okresie o 40-53% wyższa niż gmin, które nie zawarły umów. Gminy nieskuteczne posiadały niecałe 2 mln zł do dyspozycji na pokrycie inwestycji, a gminy, które zawarły umowy ok. 3 mln zł.

Tabela 21. Skuteczność gmin w pozyskiwaniu funduszy z UE a dochody pozostające do ich dyspozycji po uwzględnieniu wydatków bieżących (w tys. zł)

Okres, w którym złożono wniosek	2002			2003			2004		
	Dochody do dyspozycji gmin, które:		stosunek procentowy [2] : [3]	Dochody do dyspozycji gmin, które:		stosunek procentowy [5] : [6]	Dochody do dyspozycji gmin, które:		stosunek procentowy [8] : [9]
	nie zawierały umów	zawierały ^a umowy		nie zawierały umów	zawierały umowy		nie zawierały umów	zawierały umowy	
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]
Przed akcesją (lata 2000-2003)	2 155	3 063	70	1 914	3 007	64			
Po akcesji (lata 2004-2005)							2 010	3 313	61
Cały okres objęty badaniami (lata 2000-2005)	1 789	2 979	60	1 374	2 946	47	1 737	3 119	56

^a z wyłączeniem miast na prawach powiatu

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Z roku na rok wzrastał dystans w dochodach do dyspozycji pomiędzy gminami, które nie zawierały umów a gminami skutecznymi w swym działaniu. I tak w 2002 roku gminy, które nie zawarły umów posiadały do dyspozycji o 30% dochodów mniej niż te, które zakontraktowały środki. W 2003 roku już o 36%, a w 2004 roku o 39% mniej.

Spośród 40 gmin (74% badanych), które zawarły w latach 2000-2005 przynajmniej jedną umowę o dofinansowanie ze środków UE, aż 25 miało do dyspozycji kwoty niższe niż 3 mln zł. Natomiast wśród gmin, które nie zawarły umów, wysokie kwoty dochodów do dyspozycji były rzadkością. Należał do nich m.in. Frombork, który w 2002 i 2003 roku wykazywał wolne środki w wysokości ponad 3 mln zł, jednak w 2004 roku jego deficyt wyniósł ok. 1,7 mln zł. Żadnej umowy nie zawarły gminy miejskie Kętrzyn i Olsztynek, dysponujące wolnymi środkami.

5.3. Uwarunkowania pozaekonomiczne skuteczności wnioskowania

Nieprzypadkowo najbardziej skuteczne były miasta na prawach powiatu, a najmniej gminy wiejskie. Potwierdza się silna zależność między poziomem wykształcenia mieszkańców i radnych a skutecznością wnioskowania. **Gminy, które zawarły przynajmniej jedną umowę, charakteryzują się wyższym od przeciętnego odsetkiem mieszkańców z wyższym wykształceniem** (w końcu 2003 roku 5,5%). Po wejściu do UE wskaźnik ten był wyższy niż wskaźnik wojewódzki i wynosił 6,3%. Skuteczne gminy miały również lepiej wykształconych radnych oraz dysponowały większym zapleczem osób w wieku produkcyjnym – w obu badanych okresach udział radnych z wyższym i policealnym wykształceniem w ogólnej liczbie radnych oraz odsetek ludności w wieku produkcyjnym były takie same i wynosiły po 38%.

Udział mieszkańców z wyższym wykształceniem nie jest silnie zróżnicowany. Polskie gminy z udziałem 3- czy 5- procentowym, wydają się być gminami z jednej grupy. Jednak wyniki badań wskazują, że przy tak niskim poziomie wskaźnika wzrost udziału mieszkańców wykształconych o trzy punkty procentowe, powoduje znaczny wzrost skuteczności wnioskowania. Jest to zresztą aż dwukrotny wzrost ich udziału w ogólnej liczbie mieszkańców.

* *
 *
 *

Podsumowując rozdział 5 należy zauważyć, że skuteczność wnioskowania wiąże się przede wszystkim z funduszem, do którego składany był wniosek. Im dłużej funkcjonował program, tym większe było prawdopodobieństwo uzyskania środków. Skuteczniejsze gminy charakteryzowały się przede wszystkim większymi środkami własnymi pozostającymi do ich dyspozycji po opłaceniu wydatków bieżących. Nie miała większego znaczenia wysokość dochodu na jednego mieszkańca, ale raczej łączna kwota pozostająca w „portfelu” gminy.

Skuteczne gminy mają lepiej wykształconych mieszkańców. Przekłada się to z całą pewnością na jakość pracy urzędników, którzy są odpowiedzialni za przygotowanie projektów. Wnioski zatwierdzane przez komisje konkursowe muszą być przede wszystkim poprawne, co wymaga umiejętności, o które łatwiej w środowisku lepiej wykształconym.

6. Przyczyny zróżnicowania poziomu absorpcji funduszy europejskich przez gminy wiejskie

Samorządy lokalne działają w Polsce w oparciu o jednolite rozwiązania prawno-ustrojowe, ale w bardzo zróżnicowanych warunkach gospodarczych. Jednym z ważniejszych czynników różnicujących warunki jest położenie gminy wiejskiej w stosunku do miasta²². W badanym okresie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego znajdowało się 67 gmin wiejskich. Zbiorowość gmin wiejskich podzielono na trzy grupy według następujących kryteriów:

Grupa I – gminy sąsiadujące z miastami dużymi o wielkości powyżej 50 tys. mieszkańców;

Grupa II – gminy sąsiadujące z miastami o wielkości poniżej 50 tys. mieszkańców;

Grupa III – gminy wiejskie oddalone od miast.

W województwie warmińsko-mazurskim znajduje się 7 gmin wiejskich z grupy I (10,4%), 15 gmin z grupy II (22,4%) i 45 gmin z grupy III (67,2%). Nierównomierny rozkład liczbowy w poszczególnych grupach ograniczył wykorzystanie i zastosowanie bardziej skomplikowanych metod badawczych. Zdecydowano się więc na metodę tabelaryczną.

Na 95 wypełnionych w 2004 roku ankiet, w 21 przypadkach gminy odpowiedziały, że nigdy nie wniosowały o fundusze unijne. Siedemnaście z nich (81%) to gminy wiejskie.

Przeprowadzone w 2004 roku badania dowiodły, że **gminy wiejskie sąsiadujące z dużymi miastami wykazały się największą aktywnością w pozyskiwaniu środków przedakcesyjnych** (tabela 22).

Tabela 22. Aktywność gmin wiejskich w pozyskiwaniu funduszy przedakcesyjnych w podziale na grupy gmin (według ankiety z 2004 roku)

Wyszczególnienie	Odpowiedziało ogółem		Wnioskowało		Nigdy nie wnioskowało	
	liczba	odsetek gmin województwa (w proc.)	liczba	procent badanych	liczba	procent badanych
Gminy wiejskie	53	80,6	36	69,8	17	32,2
w tym:						
Grupa I	5	71,4	4	80,0	1	20,0
Grupa II	10	66,7	6	60,0	4	40,0
Grupa III	38	84,4	26	68,4	12	31,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

²² J. Heller, *Samodzielność...*, op. cit.

Porównując wartości bezwzględne, **prawie 3/4 gmin nieubiegających się o fundusze przedakcesyjne do końca 2003 roku to gminy oddalone od miast.**

W ankiecie z 2006 roku uzyskano odpowiedzi od 57% gmin wiejskich (tabela 23). **Gminy niestarające się w latach 2004-2005 o współfinansowanie ze środków unijnych to wyłącznie gminy oddalone od miast.**

Tabela 23. Aktywność gmin wiejskich w pozyskiwaniu funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych według ankiety z 2006 roku w podziale na grupy gmin

Wyszczególnienie	Odpowiedziało ogółem		Wnioskowało		Nigdy nie wnioskowało	
	liczba	odsetek badanych gmin (w proc.)	liczba	procent badanych	liczba	procent badanych
Gminy wiejskie	30	56,6	25	83,3	4	13,3
w tym:						
Grupa I	2	40,0	2	100,0	0	0,0
Grupa II	8	80,0	7	87,5	0	0,0
Grupa III	20	52,6	16	80,0	4	20,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Gminy wiejskie, jako najliczniejsza grupa w województwie warmińsko-mazurskim złożyły największą liczbę wniosków (tabela 24).

Tabela 24. Liczba wniosków złożonych przez gminy wiejskie i wysokość wnioskowanego dofinansowania w latach 2000-2005

Wyszczególnienie	W latach 2000-2003				W latach 2004-2005			
	liczba wniosków		wysokość wnioskowanego dofinansowania (w tys. zł)		liczba wniosków		wysokość wnioskowanego dofinansowania (w tys. zł)	
	ogółem	średnio rocznie na 1 gminę	ogółem	średnio rocznie na 1 gminę	ogółem	średnio rocznie na 1 gminę	ogółem	średnio rocznie na 1 gminę
Gminy wiejskie	68	0,58	47 202	393	102	1,70	120 630	2 011
w tym:								
Grupa I	6	0,75	5 140	643	11	2,75	22 376	5 594
Grupa II	18	0,58	14 299	447	27	1,70	34 762	2 173
Grupa III	44	0,55	27 763	347	64	1,60	63 492	1 588

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Do końca 2003 roku gminy wiejskie składały niewiele wniosków. Przeciętnie był to 1 wniosek na 2 lata. W ciągu następnych 2 lat aktywność gmin wiejskich bardzo wzrosła (ponad 3 wnioski złożone przez przeciętną gminę w tym okresie).

Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i później wnioski o najwyższe kwoty złożyły gminy sąsiadujące z dużymi miastami. Wysokość kwot, o które gminy te wnioskowały do końca 2003 roku była o 85% wyższa niż wysokość kwot, o które starały się gminy oddalone od miast; w latach 2004-2005 różnica wyniosła 250%. Pozycję pośrednią uzyskały gminy, sąsiadujące ze średnimi miastami, które wnioskowały do końca 2003 roku o kwotę o 44% niższą od gmin sąsiadujących z dużymi miastami, ale o 29% wyższą od gmin wiejskich oddalonych od miast. Po akcesji dystans wobec gmin z grupy I zwiększył się do 157%.

Jak wynika z danych w tabeli 25, w gminach sąsiadujących z dużymi miastami dochody ogółem na jednego mieszkańca w obu badanych okresach przekraczały 2 tys. zł. Przy tym dochody własne na mieszkańca były wyższe niż w przypadku miast na prawach powiatu, osiągając w 2004 roku przeciętną kwotę 1322 zł. Najmniej zamożne są gminy grupy III – oddalone od miast.

Tabela 25. Przeciętne dochody badanych gmin wiejskich w latach 2000-2004

Gminy	Średnie dochody w latach 2000-2003 na 1 mieszkańca		Średnie dochody w 2004 roku na 1 mieszkańca	
	ogółem	własne	ogółem	własne
Gminy wiejskie	1 511	538	1 692	567
w tym:				
Grupa I	2 226	1 365	2 266	1 322
Grupa II	1 448	561	1 595	544
Grupa III	1 462	441	1 523	498

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Dochody gmin wiejskich, pozostające do ich dyspozycji, wynosiły od 1,4 do 1,5 mln zł (tabela 26), co stanowiło 58% przeciętnych dochodów do dyspozycji wszystkich badanych gmin (z wyłączeniem miast na prawach powiatu). Dochody pozostające do dyspozycji gmin oddalonych od miast były jeszcze niższe i wahały się od 1,0 do 1,2 mln zł. Gminy sąsiadujące z dużymi miastami dysponowały znacznie wyższymi kwotami, zwłaszcza w roku 2003 (4,4 mln zł) i 2004 (3,0 mln zł). Obie grupy ankietowanych gmin wnioskowały o fundusze.

Tabela 26. Aktywność gmin wiejskich w pozyskiwaniu funduszy z UE a średnie kwoty dochodów pozostające do dyspozycji gmin po uwzględnieniu wydatków bieżących (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2002				2003				2004			
	Dochody do dyspozycji gmin				Dochody do dyspozycji gmin				Dochody do dyspozycji gmin			
	średnio	które:		stosunek procentowy [3] : [4]	średnio	które:		stosunek procentowy [7] : [8]	średnio	które:		stosunek procentowy [11] : [12]
		nie wnioskowały	wnioskowały			nie wnioskowały	wnioskowały			nie wnioskowały	wnioskowały	
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]
Grupa I	2 280	-	2 280	-	4 417	-	4 417	-	3 014	-	3 014	-
Grupa II	2 101	750	2 911	26	1 561	519	2 187	23	1 753	756	2 352	32
Grupa III	984	905	1 042	87	1 022	756	1 216	62	1 178	876	1 397	63
Gminy wiejskie ogółem	1 382	863	1 699	51	1 405	691	1 841	38	1 463	843	1 842	46

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Gminy niewnioskujące o wsparcie unijne charakteryzowały się co najmniej o połowę niższym poziomem dochodów do dyspozycji niż gminy wnioskujące. Zwłaszcza w grupie gmin sąsiadujących z małymi miastami wystąpiła wyraźna różnica pomiędzy gminami ubiegającymi się o środki (ich dochody do dyspozycji przekraczały przeciętnie 2 mln zł, osiągając w 2002 roku nawet 2,9 mln zł), a gminami nieskładającymi wniosków, które dysponowały przeciętnie kwotą nieprzekraczającą 750 tys. zł (w 2003 roku poniżej 519 tys. zł). Oznacza to, że próg dochodów do dyspozycji, powyżej którego gminy stają się aktywne, różni się w zależności od położenia gminy w stosunku do miasta. **Sąsiedztwo z miastem wpływa na większą aktywność, pomimo niższego poziomu środków, jakimi dysponuje gmina.**

Tabela 27. Wykształcenie mieszkańców i radnych badanych gmin wiejskich oraz ludność w wieku produkcyjnym

Wyszczególnienie	Ludność z wyższym wykształceniem	Ludność w wieku produkcyjnym	Radni z wyższym i policealnym wykształceniem radni ogółem = 100
	ludność ogółem = 100		
Grupa I	8	47	47
Grupa II	3	33	17
Grupa III	5	33	23
RAZEM	4	33	22

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Typowym funduszem wspierającym rozwój terenów wiejskich był fundusz SAPARD (tabela 28), o który ubiegała się połowa badanych gmin wiejskich poprzez złożenie 50 wniosków. Największe zainteresowanie tym funduszem wykazały gminy oddalone od miast.

Tabela 28. Liczba i wartość złożonych wniosków i zawartych umów o dofinansowanie z funduszu SAPARD w latach 2000-2003 w podziale na grupy gmin wiejskich

Wyszczególnienie	Liczba wniosków		Wysokość wnioskowanego dofinansowania (w tys. zł)		Liczba umów		Kwota zawartych umów (w tys. zł)	
	ogółem	na gminę	ogółem	na gminę	ogółem	na gminę	ogółem	na gminę
Gminy wiejskie	50	3,13	34 312	2 145	11	0,37	7 808	260,27
w tym:								
Grupa I	2	1,00	1 943	972	2	1,00	1 943	971,50
Grupa II	17	3,40	13 570	2 714	5	0,63	3 988	498,50
Grupa III	31	3,44	18 799	2 089	4	0,20	1 877	93,85

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Gminy, które wnioskowały o współfinansowanie projektów ze środków SAPARD (16), charakteryzowały się dużo korzystniejszymi wskaźnikami demograficznymi niż przeciętne gminy wiejskie: 6% ludności z wyższym wykształceniem (2 p.p. powyżej średniej dla województwa), 32,2% radnych z wyższym lub policealnym wykształceniem (o 10 p.p. więcej), 38% ludności w wieku produkcyjnym (o 6 p.p. więcej niż w przeciętnej gminie wiejskiej). Zwłaszcza gminy, które ubiegały się o środki z SAPARD-u w 2004 roku charakteryzowały się ponadprzeciętnym poziomem wyższego wykształcenia ludności (7%) i mimo iż pozostałe wskaźniki wypadły trochę słabiej (28% radnych z wyższym lub policealnym wykształceniem i 34% ludności w wieku produkcyjnym), znajdowały się one nadal na ponadprzeciętnym dla gmin wiejskich poziomie. Dochody własne na jednego mieszkańca były w tych gminach wyższe od przeciętnych w grupie gmin wiejskich.

Gminy wiejskie zawarły 11 umów o współfinansowanie z SAPARD-u do końca 2003 roku, co mogłoby świadczyć o zaledwie 22% skuteczności wnioskowania. Jednakże w tym czasie odrzucono zaledwie 4 wnioski gmin wiejskich, natomiast pozostałych jeszcze nie rozpatrzono.

W 2004 roku siedem gmin wiejskich, w tym 6 oddalonych od miast, zawarło 11 umów. Ogólna liczba zawartych umów wyniosła więc 22 (skuteczność wnioskowania 44%) na ogólną kwotę 5753 tys. zł.

Większa była skuteczność starań gmin wiejskich o środki funduszu Phare. Dziesięć gmin wiejskich złożyło 18 wniosków na kwotę 12 890 tys. zł, w efekcie zawierając 11 umów na kwotę 7968 tys. zł.

Niemal wszystkie (25) badane gminy wiejskie wnioskowały o dofinansowanie z funduszu ZPORR (tabela 29). Najwięcej wniosków (ponad 5) w przeliczeniu na jedną gminę złożyły gminy wiejskie sąsiadujące z dużymi miastami. Przeciętna kwota dofinansowania, o którą ubiegały się te gminy wyniosła 2034 tys. zł i była blisko dwukrotnie wyższa od kwoty, o którą starały się gminy oddalone od miast.

Tabela 29. Liczba wniosków złożonych przez gminy wiejskie do programu ZPORR oraz zawartych umów w latach 2004-2005

Wyszczególnienie	Liczba wniosków		Wysokość wnioskowanego dofinansowania (w tys. zł)		Liczba umów		Wysokość zakontraktowanego dofinansowania (w tys. zł)	
	ogółem	na 1 gminę	ogółem	na 1 gminę	ogółem	na 1 gminę	ogółem	na 1 gminę
Gminy wiejskie	84	3,4	111 036	1 322	17	0,57	30 131	1 004
w tym:								
Grupa I	11	5,5	22 376	2 034	1	0,5	2 864	1 432
Grupa II	25	3,6	33 317	1 333	8	1	15 462	1 933
Grupa III	48	3,0	55 343	1 153	8	1	11 805	590

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Dochód ogółem przypadający na jednego mieszkańca przeciętnej gminy wiejskiej, która zawarła umowę w latach 2002-2003 wynosił 1538 zł, a dochód własny na jednego mieszkańca 572 zł. W 2004 roku wartości te wyniosły odpowiednio 1711 zł i 568 zł.

Skuteczne gminy wiejskie charakteryzowały się dwukrotnie większymi dochodami do dyspozycji niż gminy, które nie zawarły umów (tabela 30). Gminy sąsiadujące ze średnimi miastami, które nie zawarły umów, miały bardzo skromne środki do dyspozycji, sięgające przeciętnie w 2003 roku zaledwie 275 tys. zł. Dla grupy III, poziom dochodów własnych gmin, których wniosków nie zaakceptowano, wynosił ponad 600 tys. zł.

Tabela 30. Skuteczność gmin wiejskich w pozyskiwaniu funduszy z UE a średnie kwoty dochodów pozostające do ich dyspozycji po uwzględnieniu wydatków bieżących (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2002			2003			2004		
	Dochody do dyspozycji gmin, które:		Stosunek procentowy [2] : [3]	Dochody do dyspozycji gmin, które:		Stosunek procentowy [5] : [6]	Dochody do dyspozycji gmin, które:		Stosunek procentowy [8] : [9]
	nie zawierają umów	zawierają umowy		nie zawierają umów	zawierają umowy		nie zawierają umów	zawierają umowy	
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]
Grupa I	-	2 280	0	-	4 417	0	-	3 014	0
Grupa II	807	2 532	32	275	1 990	14	548	2 155	25
Grupa III	800	1 045	77	641	1 124	57	655	1 341	49
Gminy wiejskie ogółem	802	1 700	67	550	1 803	31	629	1 845	34

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Gminy wiejskie, które nie starały się o środki unijne, charakteryzowały się bardzo niską jakością kapitału ludzkiego. W pierwszym badaniu charakteryzował je udział 3,2% mieszkańców z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie mieszkańców i udział 24% radnych z wyższym lub policealnym wykształceniem w ogólnej liczbie radnych. Odsetek mieszkańców w wieku produkcyjnym wynosił 33% (tabela 27).

W drugim badaniu **gminy wiejskie nieubiegające się o środki unijne charakteryzowały się przede wszystkim niskim wykształceniem ludności (2,2% mieszkańców z wyższym wykształceniem) oraz radnych (13,3% z wyższym lub policealnym wykształceniem), a także niskim odsetkiem ludności w wieku produkcyjnym (32,2%).**

7. Podsumowanie i wnioski

Objęty badaniami okres 2000-2005 należy uznać za bardzo ważny dla gmin województwa warmińsko-mazurskiego. W latach tych badane gminy zaabsorbowały 475 438 tys. zł środków z funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych (tabela 31).

Tabela 31. Absorpcja funduszy unijnych przez badane gminy w latach 2000-2005

Wyszczególnienie	Kwota dofinansowania (w tys. zł)	Udział w dofinansowaniu (w proc.)	Kwota dofinansowania	
			na 1 mieszkańca (w zł)	na 1 km ² (w tys. zł)
Miasta na prawach powiatu	363 753	76,5	1 196	2 165
Gminy miejskie	11 974	2,5	59	126
Gminy miejsko-wiejskie	49 969	10,5	217	10
Gminy wiejskie, w tym:	49 742	10,5	282	7
Grupa I	7 095	1,5	694	18
Grupa II	19 450	4,1	306	9
Grupa III	23 197	4,9	267	6
RAZEM	475 438	100,0	264	40

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W latach 2000-2005 miało miejsce duże zróżnicowanie wewnątrzregionalne w poziomie absorpcji funduszy unijnych przez gminy. Niektóre z samorządów w całym okresie nie wykorzystały szansy na dofinansowanie wykonywanych projektów z funduszy unijnych.

Ze środków pomocowych z UE korzystały przede wszystkim miasta na prawach powiatu (dwa miasta zaabsorbowały aż 77% środków unijnych przyznanych badanym gminom do końca 2005 roku). Na jednego mieszkańca Elbląga i Olsztyna w latach 2000-2005 przypadała pomoc w wysokości 1196 zł, podczas gdy na mieszkańca gmin miejsko-wiejskich i wiejskich wysokość uzyskanej pomocy unijnej wahała się od 217 do 282 zł.

Kwota dofinansowania badanych gmin w ciągu całego okresu objętego badaniem stanowiła w przeliczeniu na 1 mieszkańca ok. 45% przeciętnego rocznego dochodu własnego tych gmin.

Zaskakująco mało funduszy otrzymały gminy miejskie – 4 z 8 badanych gmin miejskich nie zawarły umów w latach 2004-2005, co bardzo obniża średnią na jednego mieszkańca gmin miejskich.

Gminy wiejskie – podzielone na potrzeby badań na trzy grupy w zależności od sąsiedztwa ośrodka miejskiego – wykazały dużą niejednorodność. Gminy wiejskie oddalone od miast były najmniej aktywne w ubieganiu się o środki unijne. To z tej grupy gmin wiejskich wywodzi się aż 75% nieubiegających się gmin w pierwszym i 100% w drugim badaniu.

Natomiast wszystkie gminy wiejskie sąsiadujące z dużymi miastami składały wnioski o dotacje unijne. Skutkiem tej aktywności było uzyskanie na jednego mieszkańca ponad 694 zł dofinansowania, co plasuje je na drugim miejscu pod względem poziomu absorpcji środków unijnych.

Dofinansowanie gmin oddalonych od miast wyniosło w przeliczeniu na jednego mieszkańca najmniej, bo zaledwie 253 zł, co stanowi jedynie 22% wysokości dofinansowania mieszkańców Elbląga i Olsztyna. **Potwierdza to przyjętą hipotezę, że położenie gminy względem miasta ma istotne znaczenie.**

Projekty, o dofinansowanie których ubiegały się gminy, dotyczyły głównie inwestycji w zakresie: wodociągów, dróg, kanalizacji oraz oczyszczalni.

W latach 2000-2004 można było zauważyć realne zmiany w infrastrukturze technicznej województwa (tabela 32). Długość sieci kanalizacyjnej wzrosła o 46%, a wodociągowej o 20%. O 7% wzrosła również liczba ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków. Nie wzrosła natomiast długość dróg publicznych, co świadczy o wykorzystaniu środków na remonty dróg, a nie na rozbudowę ich sieci.

Tabela 32. Długość sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i drogowej oraz odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2000-2004

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004
Długość sieci wodociągowej (w km)	9 254	9 302	9 908	10 557	11 122
Długość sieci kanalizacyjnej (w km)	2 541	2 653	2 953	3 882	3 714
Długość dróg publicznych o twardej nawierzchni (w km)	12 257	13 030	12 959	12 223	12 285
Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków (w proc. ogółu ludności)	64,5	66,2	66,1	67,5	68,7

Źródło: Podregiony, powiaty, gminy. Województwo warmińsko-mazurskie, GUS, Warszawa 2005.

W okresie przedakcesyjnym beneficjenci mieli możliwość pozyskania z funduszy Phare i ISPA dowolnej kwoty wsparcia, na dowolną liczbę projektów. W okresie tym jedynym programem, którego środki zostały podzielone między województwa, a ponadto priorytety i działania był SAPARD. Podobnego podziału dokonano następnie w uruchomionym po akcesji Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR), finansowanym z funduszy strukturalnych. Beneficjenci, w tym samorządy terytorialne, nie mieli poza tym żadnych ograniczeń zewnętrznych. Na różnice w absorpcji funduszy unijnych miały natomiast wpływ ograniczenia wewnętrzne poszczególnych gmin.

Absorpcja środków europejskich była wynikiem aktywności gmin w pozyskiwaniu funduszy oraz skuteczności wnioskowania.

W okresie przedakcesyjnym aż 24% badanych gmin nie złożyło ani jednego wniosku o pomoc finansową z UE. Po przystąpieniu Polski do UE samorządy zostały wyraźnie zachęczone do ubiegania się o fundusze unijne, gdyż tylko 9%

badanych gmin nie ubiegało się o nie. Te nieaktywne gminy, to przeważnie gminy wiejskie. W obu badaniach udział gmin wiejskich w grupie jednostek nieaktywnych przekroczył 80%.

Spośród czynników ekonomicznych, najważniejszym elementem decydującym o aktywności gmin była wielkość dochodów, pozostających do dyspozycji gmin po sfinansowaniu wydatków bieżących. Gminy składające wnioski w latach 2000-2003 dysponowały dwukrotnie większymi środkami od pozostałych. Po przystąpieniu Polski do UE obniżyła się granica wysokości dochodu gminy, pozostającego do jej dyspozycji, która do tej pory ograniczała aktywność samorządów przy ubieganiu się o fundusze europejskie. Oznacza to, że gminy wnioskowały o środki z UE przy niższym poziomie wolnych środków na ewentualne inwestycje niż w okresie przedakcesyjnym. Najprawdopodobniej nabyta wiedza i doświadczenie pozwoliły im podejmować tego typu działania również w trudnych warunkach finansowych. Ponadto należy pamiętać, że z każdym rokiem pojawiały się dodatkowe instrumenty wspierające aktywność potencjalnych beneficjentów: pożyczki, gwarancje kredytowe itp.

Dochody własne oraz dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca okazały się nie mieć większego znaczenia dla aktywności gmin w okresie przedakcesyjnym. Natomiast po wejściu Polski do UE, nieskładające wniosków gminy miały dochód ogółem na jednego mieszkańca porównywalny z przeciętną dla badanych gmin, natomiast charakteryzowały się dochodem własnym na jednego mieszkańca o ponad 20% niższym od gmin aktywnych.

Jakość kapitału ludzkiego miała znaczenie w całym badanym okresie. Zależność ta była silniejsza niż zależność od dochodu własnego gminy. Samorządy, które nie wnioskowały o fundusze pomocowe z UE, charakteryzowały się niższą jakością kapitału ludzkiego. Badane wskaźniki demograficzne: odsetek ludności z wyższym wykształceniem, odsetek radnych z wyższym lub policealnym wykształceniem w ogólnej liczbie radnych oraz udział ludności w wieku produkcyjnym w populacji, znajdowały się na poziomie poniżej przeciętnej. Zwłaszcza po 2004 roku gminy, które nie wnioskowały o fundusze unijne, okazały się być gminami o niskiej jakości kapitału ludzkiego. Trudno jednak przesądzać, co w większym stopniu decydowało o bierności tych gmin, gdyż równocześnie miały one trudną sytuację ekonomiczną.

Wnioski złożone przez gminy w latach 2000-2005 jedynie w jednej trzeciej zakończyły się zawarciem umów. Gminy były bardziej skuteczne w składaniu wniosków w okresie przedakcesyjnym. Odsetek zawartych wówczas kontraktów wyniósł 44,6%, podczas gdy w latach 2004-2005 zaledwie 24,8% (jednakże 27,7% wniosków o środki z programu ZPORR nie rozpatrzono do końca 2005 roku). Skuteczność wnioskowania wiązać należy z okresem funk-

cjonowania funduszu, w ramach którego wnioskuje się o dofinansowanie. Im dłużej był dostępny fundusz dla regionu, tym większy odsetek złożonych wniosków finalizowano zawarciem umowy. I tak, największą skuteczność (53%) osiągnięto w funkcjonującym od 1994 roku na terenie Warmii i Mazur funduszu Phare, a najmniejszą w uruchomionym w 2004 roku ZPORR (17%). Jest to jedna z ważniejszych przyczyn, dla których gminy wiejskie były skuteczniejsze w pozyskiwaniu środków z funduszu Phare (skuteczność wnioskowania 75% do końca 2003 roku) niż współfinansującego rozwój obszarów wiejskich funduszu SAPARD (22%). Wynikało to m.in. z prawie trzyletnich opóźnień we wdrażaniu programu SAPARD. Dopiero w ostatnim roku funkcjonowania SAPARD-u, gminy wiejskie i miejsko-wiejskie nabrały umiejętności przygotowywania niezbędnych dokumentów, co zaowocowało niemal w 100% zawieraniem umów. Podobna sytuacja miała miejsce w programie ZPORR.

Badania nie potwierdzają zależności pomiędzy zamożnością gmin a skutecznością wnioskowania. Umowy zawierane były zarówno z gminami o wysokim, jak i o niskim dochodzie ogółem i dochodzie własnym w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Skuteczne gminy posiadały jednak większą swobodę finansową. Kwota dochodów pozostająca do ich dyspozycji po opłaceniu wydatków bieżących była o 40-53% wyższa niż gmin, które nie zawarły umów.

Jeszcze silniejsza była zależność pomiędzy skutecznością wnioskowania a omawianymi wcześniej wskaźnikami demograficznymi. Gminy, które zawarły przynajmniej jedną umowę, charakteryzują się wyższym od przeciętnego odsetkiem mieszkańców z wyższym wykształceniem (do końca 2003 roku 5,5%). Zwłaszcza po wejściu do UE wskaźnik ten przekraczał przeciętną dla województwa warmińsko-mazurskiego o 1,3 punktu procentowego i wyniósł 6,3%. Skuteczne gminy miały również lepiej wykształconych radnych oraz dysponowały większym zapleczem osób w wieku produkcyjnym – w obu badanych okresach wskaźniki udziału radnych z wyższym i policealnym wykształceniem oraz odsetek ludności w wieku produkcyjnym wyniosły po 38%, czyli były wyższe od przeciętnych odpowiednio o 6 i 1 punkt procentowy.

Podsumowując uzyskane rezultaty badań można stwierdzić, że na początku swego funkcjonowania pomoc unijna nie trafiła do społeczności najbardziej opóźnionych, przez co nie mogła, zgodnie ze swoimi założeniami, przeciwdziałać marginalizacji najbiedniejszych regionów. W rezultacie fundusze unijne na terenie województwa warmińsko-mazurskiego przyczyniły się do powiększenia różnic, co jest niezgodne z celem polityki Wspólnot Europejskich.

Bibliografia

1. Bielecka D., *Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD*, Studia Regionalne i Lokalne 2006, nr 1(23).
2. Heller J., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Olsztyn 2003.
3. Heller J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne 2006, nr 2.
4. Heller J., Szczepaniak A., *Rola Stowarzyszenia Gmin RP „Euroregion Bałtyk” w pozyskiwaniu funduszy przedakcesyjnych*, Biuletyn Naukowy Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2004, nr 1(24).
5. Heller J., Warżęła R., *Gospodarka regionu warmińsko-mazurskiego na tle kraju*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2005.
6. Kołodziejczyk D., *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, Studia i Monografie, z. 113, IERiGŻ, Warszawa 2002.
7. *Plan Rozwoju Regionalnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2004-2006*, dokument Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17.04.2004 r.
8. *Podregiony, powiaty, gminy. Województwo warmińsko-mazurskie*, GUS, Warszawa 2005.
9. *Rocznik statystyczny województw 1999-2005*, GUS, Warszawa.
10. Rowiński J., *SAPARD – programowanie i realizacja*, Seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 14, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
11. Stefański M., *Możliwość absorpcji instrumentów pomocowych Unii Europejskiej przez samorządy lokalne i podmioty gospodarcze województwa kujawsko-pomorskiego*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, 2004.
12. Szczepaniak A., *Rozwój gospodarczy w świetle ekonomii instytucjonalnej*, Zagadnienia Ekonomiczne 2006, nr 5, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.

dr Janusz Rowiński
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej
Państwowy Instytut Badawczy

Uwagi o ocenach *ex ante* i *mid-term* programu SAPARD w Polsce

1. Uwagi wstępne

Polska, tak samo jak inne „nowe” państwa członkowskie, nie ma dużego doświadczenia w przygotowywaniu ocen (zwanych niekiedy z angielska ewaluacjami) programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, współfinansowanych z budżetu UE. Każdy program podlega, zgodnie z przepisami UE, trzykrotnej ocenie przez zespół niezależnych ekspertów. Pierwszą wykonuje się po zakończeniu prac nad projektem programu przez państwo kandydujące, ale przed jego przekazaniem Komisji Europejskiej (ocena *ex ante*), druga jest opracowywana w połowie okresu realizacji (ocena *mid-term*), a trzecia po jego zakończeniu (ocena *ex post*). Polskie programy były poddane takiej ocenie pięciokrotnie. Niezależne zespoły wykonały oceny *ex ante*¹ i *mid-term*² programu SAPARD oraz oceny *ex ante* dwóch programów, realizowanych w latach 2004-2006: Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój regionów wiejskich” oraz Programu Rozwoju Regionów Wiejskich, a także Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Z listy tej wynika, że żaden polski program nie przeszedł pełnego cyklu oceny. Pierwszym takim programem będzie SAPARD. Na wykonanie oceny *ex post* SAPARD-u właśnie (marzec 2007 roku) ogłoszono przetarg.

Przedakcesyjny program SAPARD, realizowany w Polsce i dziewięciu innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, prowadzących w pierwszych latach obecnej dekady negocjacje w sprawie członkostwa, miał odmienny charakter niż programy rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich realizowane

¹ *SAPARD. Operational Programme for Poland ex-ante evaluation* by G.E. Dalton, team Leader with the assistance of K. Duczkowska-Małysz, maszynopis bez daty i miejsca wydania.

² *Polska. Średniookresowa ocena programu SAPARD w Polsce za okres realizacji obejmującej lata 2000-2003* (PL-7-05/00) Ref.: EUROPEAID/114803/D/SV/PL. Raport końcowy. Grudzień 2003. Agrotec SpA we współpracy z Instytutem Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz ASA.

w tym samym okresie przez państwa członkowskie. Świadczą o tym jego cele, sformułowane w Rozporządzeniu Rady 1268/1999. Zgodnie z art. 1 Rozporządzenia pomoc Wspólnoty, udzielana państwom kandydującym za pośrednictwem SAPARD-u, miała umożliwić: (1) sprawne wprowadzanie w życie *acquis communautaire* w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej i polityk z nią związanych oraz (2) rozwiązanie przez państwa kandydujące najważniejszych problemów rolnictwa i regionów wiejskich. Tymczasem programy rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, opracowane przez państwa członkowskie w tym samym okresie co SAPARD i mające ten sam horyzont planistyczny (lata 2000-2006), miały na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich³.

Konsekwencją odmiennych celów był również odmienny zakres programów realizowanych przez państwa kandydujące i państwa członkowskie. Natomiast podobne były podstawowe zasady planowania. Rada i Komisja w swoich rozporządzeniach, stanowiących podstawę prawną programów, ustalały między innymi listy podprogramów (zwanymi również działaniami – ang. *measures*), które mogły być włączane do programów współfinansowanych ze środków unijnych oraz ogólną kwotę wsparcia z budżetu unijnego. Następnie państwa otrzymujące pomoc, zarówno kandydujące, jak i członkowskie, wybierały z list te podprogramy, które uznały za najważniejsze oraz dokonywały podziału przyznanych przez Radę i Komisję środków finansowych między podprogramy. Realizację rozpoczynano po zatwierdzeniu programu przez Komisję, która dokonywała jego ostatecznej oceny w dialogu z zainteresowanym państwem członkowskim lub kandydującym.

Mimo odmiennych celów i innego zakresu programu SAPARD oraz programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, realizowanych przez państwa członkowskie, podstawowe zasady ewaluacji obu typów programów są takie same. Z dokumentów unijnych wynika bowiem jasno, że istnieją pewne ogólne zasady, mające zastosowanie przy ocenie wszystkich programów rozwoju regionów wiejskich, współfinansowanych z budżetu unijnego. Krytyczne uwagi o ocenach *ex ante* i *mid-term* programu SAPARD mogą mieć zatem również znaczenie praktyczne. Mogłyby być one wykorzystane w pracach Komisji, opracowującej szczegółowe instrukcje, jak należy wykonywać oceny.

³ Council Regulation No 1257/99 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations. O.L.L160.26.6.1999, p. 80-102.

2. Ewaluacja programu SAPARD – uwagi ogólne

Oceny *ex ante* i *mid-term* SAPARD-u były wykonywane zgodnie z wytycznymi, przygotowanymi przez Dyрекcję Generalną Rolnictwa Komisji Europejskiej. W podstawowym, niezwykle lakonicznym dokumencie (niespełna 5 stron oraz 3 strony aneksu, w którym podano w formie planu obowiązujący zakres oceny), poświęconym ocenie *ex ante*⁴ (w dalszym tekście i w przypisach powołując się na ten dokument stosuje się skrót „*Prior*”), zdefiniowano ją następująco: „Ocena przed wprowadzeniem w życie pomaga ocenić cele planu, trafne ustalenie potrzeb, oczekiwane efekty współfinansowanych projektów oraz zgodność proponowanej strategii i wybranych celów z sytuacją regionu albo dziedziny gospodarki. Ściślej wyrażając tę myśl ocena przed wprowadzeniem w życie pomaga ocenić kluczowe kwestie proponowanej pomocy, takie jak jej racjonalność (*rationale*), trafność (*relevance*), wewnętrzną logikę (*coherence*) oraz – o ile to możliwe – potencjalną skuteczność (*effectiveness*) i efektywność (*efficiency*) wspomaganych działań. Ocena odnosi się do ogólnych celów SAPARD-u uwzględniających wprowadzanie w życie *acquis communautaire* z dziedziny Wspólnej Polityki Rolnej i polityk z nią związanych oraz trwałe dostosowanie sektora rolnego i obszarów wiejskich do priorytetów efektywności rynku, jakości zdrowotnej, zatrudnienia i ochrony środowiska, a także do specyficznych potrzeb i priorytetów sformułowanych we wszystkich dokumentach poświęconych programowaniu rozwoju obszarów wiejskich”⁵.

Znacznie obszerniejsze i zawierające wiele szczegółowych zaleceń są instrukcje, jak wykonywać ewaluację *mid-term* SAPARD-u⁶. Ocena ta: „musi zawierać informacje o realizacji i wpływie (*impact*) programów współfinansowanych z budżetu unijnego. Ma ona dwa cele (1) zwiększyć odpowiedzialność (*accountability*) za wykonanie programu i przejrzystość przebiegu jego realizacji, (2) poprawić realizację programów informując organa planujące oraz podejmujące decyzje o potrzebach, zasadach dostaw i alokacji zasobów”⁷.

⁴ *SAPARD Prior Appraisal of programme proposals*. H:\data\shorteval3.doc Brussels. 09/11/99. W dalszych przypisach i tekście instrukcję tę określa się terminem „*Prior*”.

⁵ *Ibidem*, s. 2. Cytowane fragmenty instrukcji i innych dokumentów, omawianych w dalszym tekście, przełożył na polski autor opracowania.

⁶ *Guidelines for the Evaluation of Rural Development Programmes supported by SAPARD*. European Commission. Directorate General for Agriculture. April 2001; *Guidelines for the mid-term Evaluation of Rural Development Programmes funded by SAPARD*. European Commission. Directorate General for Agriculture 2002. W dalszych przypisach i w tekście pierwszy dokument określa się skrótem „*Guidelines*”, a drugi „*Guidelines mid-term*”.

⁷ *Guidelines...*, op. cit., s. 5-6.

W dalszym fragmencie instrukcji „*Guidelines*” stwierdza się, że „Autorzy ewaluacji muszą przeanalizować takie aspekty programu jak trafność (*relevance*), skuteczność (*effectiveness*), efektywność (*efficiency*), użyteczność (*utility*) i trwałość (*sustainability*) wyników (*results*). Trafność ma szczególne znaczenie w analizie *ex ante*, natomiast użyteczność i trwałość wyników w analizie *ex post*⁸.

Cytowane powyżej i w dalszej części uwag fragmenty wytycznych zawierają terminy, które zostały zdefiniowane w tekście dokumentu „*Prior*” oraz w instrukcji „*Guidelines*” aneks II „Słowniczek terminów ewaluacyjnych”. Umieszczono je w ramce 1.

Ramka 1

Słowniczek terminów ewaluacyjnych (wybór)

coherence (logika) – Ocena czy nie można uzyskać lepszego efektu komplementarności lub synergii w ramach programu albo w powiązaniu z innymi programami. Wewnętrzna logika odnosi się do powiązań między różnymi celami programu. Zewnętrzna logika odnosi się do powiązań między ocenianym programem a innymi programami np. innymi programami pomocy krajowej lub wspólnotowej;

effectiveness (skuteczność) – Ocena skutków w relacji do celów ocenianego programu. Działanie jest skuteczne, jeśli założone cele zostały osiągnięte;

efficiency (efektywność) – Ocena skutków w relacji do zgromadzonych nakładów (*inputs*) finansowych lub administracyjnych; odpowiada na pytanie, z jakim skutkiem nakłady zostały zamienione w dobra i usługi (*output*) finansowane przez program. Czy nie można było osiągnąć tego samego wyniku (*result*) przy użyciu mniejszych zasobów (*resources*) lub uzyskać lepszy wynik stosując dane zasoby;

impact (skutek) – Efekty programu w średnim i długim okresie. Efekty mogą być zgodne z oczekiwaniami, nieoczekiwane, pozytywne lub negatywne, przy czym mogą być zależne również od czynników zewnętrznych. Program może wywierać wpływ na bezpośrednich i pośrednich beneficjentów. [Uwaga: w innym fragmencie dokumentu „*Prior*” *impacts* nazwano *global objectives* (ogólnymi celami)];

input (nakłady) – Zasoby, przeznaczone do realizacji programu: środki finansowe, zasoby prawne, organizacyjne i materiałowe;

⁸ *Guidelines...*, op. cit., s. 9.

output (wynik) – Wszystkie zasoby finansowane przez program np. budynki, wyposażenie magazynów, obiekty turystyczne. [Uwaga: w innym fragmencie dokumentu „Prior” *outputs* nazwano *operational objectives* (celami operacyjnymi)];

rationale (racjonalność) – Możliwość uzasadnienia działania koniecznością zaspokojenia potrzeb albo potrzebą rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych; ocena racjonalności przed wejściem w życie polega na zweryfikowaniu, czy zdefiniowane potrzeby oraz problemy rzeczywiście istnieją i na sprawdzeniu, czy nie mogą być rozwiązane lub zaspokojone za pomocą już prowadzonych działań prywatnych lub publicznych;

relevance (trafność) – Właściwe sformułowanie celów programu z punktu widzenia potrzeb gospodarki i problemów społeczno-ekonomicznych, które program powinien rozwiązywać;

result (rezultat) – Bezpośredni skutek, możliwy do ustalenia po zakończeniu projektu. Występuje natychmiast po zakończeniu działań publicznych; np. rezultatem (*result*) powstania lub rozbudowy bazy turystycznej jest wzrost liczby miejsc dla turystów; jeśli zbudowano lub rozbudowano obiekty infrastruktury transportowej wynikiem jest skrócenie czasu podróży [Uwaga: w innym fragmencie dokumentu „Prior” *results* nazwano *specific objectives* – specyficznymi celami];

sustainability (trwałość) *of results* – Skutki są trwałe, jeśli istnieją w długim okresie i po zakończeniu realizacji programu;

utility (użyteczność) – Zgodność osiągniętych skutków (*impacts*) z potrzebami wspieranego sektora gospodarki i problemami społeczno-gospodarczymi. W przeciwieństwie do analizy trafności (*relevance*), w analizie użyteczności nie ocenia się działań przez porównanie ich z celami, które mają wspierać.

Ważną zawartą w instrukcji uwagą jest także stwierdzenie, że „w ocenie należy szczególną uwagę przywiązywać do analizy, a nie ograniczać się do przedstawienia finansowych nakładów (*inputs*) oraz bezpośrednich wyników (*outputs*) programu”⁹.

3. Uwagi o ocenie *ex ante* programu SAPARD

Ponieważ programy SAPARD powstawały w trakcie trwającego kilka lat dialogu między państwami kandydującymi a Komisją, przy czym w ostatecznej ich wersji musiały być uwzględnione potrzeby państw kandydujących, zgodnie z ogólnymi założeniami polityki rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty, każdy

⁹ *Guidelines...*, op. cit., s. 13.

z nich był swoistą mieszanką cech indywidualnych i wspólnych. Cechy wspólne są spowodowane m.in. podporządkowaniem wszystkich programów SAPARD dwóm, wymienionym na wstępie celom, a indywidualne wynikają m.in. z wyboru przez każde z państw kandydujących z 15 „działań” (*measures*) wymienionych w Rozporządzeniu Rady 1268/99 tych, które uważało za najważniejsze w jego konkretnych warunkach społeczno-ekonomicznych. Ponadto, jeśli dwa państwa wybrały to samo działanie, to nie musiało ono spełniać takiej samej roli w każdym z programów. Państwo kandydujące miało bowiem wpływ na ustalenie kręgu potencjalnych osób fizycznych i prawnych, uprawnionych do uzyskania wsparcia z programu, gdyż formułowało szczegółowe propozycje zasad dostępu do środków publicznych, a także proponowało kwotę przeznaczoną na sfinansowanie działania. Jest oczywiste, że kwota przeznaczona na wsparcie projektów, współfinansowanych z działania, decydowała o jego rzeczywistym znaczeniu. Komisja w dalszych pracach nad programem mogła wprowadzić proponować zmiany ustalonych przez państwo członkowskie procedur, ale na ogół akceptowała propozycje państw kandydujących.

Już stwierdzono, że Komisja zalecała, aby w ocenie *ex ante* szczególną uwagę zwrócić na trafność (*relevance*) opracowanego programu. Nie oznacza to, że można w niej było pomijać pozostałe cechy charakterystyczne. Również one powinny być oceniane na podstawie danych istniejących, szacunkowych i prognozowanych, a także przy zastosowaniu metody ekspertów.

W dokumencie „*Prior*” stosunkowo dużo miejsca zajmuje kwestia, jakie zagadnienia powinny być przeanalizowane w ocenie *ex ante*, natomiast brak w nim w zasadzie wskazówek, jakie metody analityczne należy zastosować. Kwestię metodyki ewaluacji SAPARD-u wyraźnie odłożono na później, odsyłając do nieistniejącej jeszcze wówczas instrukcji oceny *mid-term* i *ex post*. Takie stanowisko Komisji musi dziwić, gdyż oznacza, że wykonującym ocenę SAPARD-u *ex ante* pozostawiono praktycznie pełną swobodę wyboru metod analizy. Jeszcze większe zdziwienie musi budzić informacja, że kwestie metodyczne zostaną omówione w instrukcji poświęconej ocenom *mid-term* i *ex post*. Ewaluacja *ex ante* ma bowiem częściowo odmienny charakter od dwóch pozostałych, ponieważ odnosi się w całości do przyszłości, podczas gdy większość analiz *mid-term* i *ex post* opiera się na ocenie przeszłości, opartej na rzeczywistych danych statystycznych.

Okazuje się zresztą, że Chorwacja, która ostatnio została objęta jako państwo kandydujące programem SAPARD, otrzymała dokument „*Prior*” jako instrukcję ewaluacyjną *ex ante*. Stąd wynika, że Komisja nadal uważa, że jest to dokument wystarczająco wyjaśniający problemy oceny w tej fazie prac nad programem.

Ocena *ex ante* polskiego SAPARD-u jest obszernym opracowaniem (62 strony tekstu podstawowego oraz dwa obszerne aneksy; w sumie 104 strony). Jej cechą charakterystyczną jest ściśle dostosowanie się do struktury, podanej przez Komisję w aneksie dokumentu „*Prior*”. Ewaluacja została przyjęta przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisję, a zatem można założyć, że odpowiadała oczekiwaniom zamawiającego i Komisji. Tymczasem wprawdzie jest ona na pewno zgodna ze strukturą, wymaganą przez Komisję, ale niektóre jej fragmenty w ogóle nie są ewaluacją programu. Ocena powinna bowiem odpowiadać m.in. na pytanie, czy program został dobrze opracowany, czy też zdaniem jej Autorów wymaga zmian i uzupełnień. Tymczasem rozdział 3 „Analiza bieżącej sytuacji”, zawierający interesujące uwagi o stanie polskiego rolnictwa i sytuacji regionów wiejskich, niewiele ma wspólnego z ewaluacją programu.

Cała ocena jest wyłącznie lub niemal wyłącznie dokumentem opisowym, w którym brak jest jakichkolwiek analiz ilościowych. Charakterystycznym przykładem jest sposób, w jaki skomentowano założone wyniki programu, zestawione w tabeli 5.6.2., umieszczonej w podrozdziale „*Target number of projects by measure*”. Jedyнным komentarzem jest stwierdzenie, że program obejmie niewielką część polskich gospodarstw prowadzących mleczny chów bydła, ponieważ ze wsparcia będą mogły korzystać jedynie gospodarstwa mające stada liczące co najmniej 10 sztuk dużych. Natomiast autorzy nawet nie próbują sformułować oceny, czy rzeczowy plan Działania 1 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”, będący programem wsparcia czterech branż przemysłu spożywczego (mleczarskiej, mięsnej, rybnej i owocowo-warzywnej) spowoduje, że nastąpi gwałtowna poprawa sytuacji i w rezultacie przemysły te jako całość będą spełniały unijne standardy sanitarne, weterynaryjne, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt. A jest to kwestia kluczowa nie tylko dlatego, że jednym z dwu celów SAPARD-u było sprawne wprowadzanie w życie *acquis communautaire* w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityk z nią związanych, ale przede wszystkim dlatego, że niespełnienie wymagań unijnych oznaczało co najmniej brak możliwości eksportu, a często również konieczność likwidacji zakładu.

Jak stwierdzono w niedawno wygłoszonym referacie¹⁰ ocena *ex ante* Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 powinna objąć przede wszystkim dwie kwestie; pierwszą jest odpowiedź na pytanie, czy opracowujący

¹⁰ J. Rowiński, *Koncepcja rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013)*. Program Wieloletni „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Materiały konferencyjne, Pułtusk 11-12 grudnia 2006 r., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, maszynopis, ss. 16.

program słusznie pominięli niektóre działania, znajdujące się na liście dopuszczonych do współfinansowania ze środków UE, a drugą – czy dokonano prawidłowego podziału środków finansowych, znajdujących się w dyspozycji Polski, między działania włączone do programu. Są to kluczowe kwestie, które powinny stanowić przedmiot analizy każdej oceny *ex ante*. Tymczasem zostały one pominięte w ewaluacji projektu polskiego SAPARD-u.

Na podstawie tych kilku przykładów, które można mnożyć, uzasadniona jest opinia, że ocena *ex ante* SAPARD-u jest typową analizą jakościową. Pominięto w niej niemal zupełnie analizy ilościowe nawet wówczas, kiedy jej autorzy dysponowali odpowiednimi materiałami, a z logiki prowadzonego wywodu wynikało, że należało je wykonać. Nie oznacza to oczywiście, że ewaluacja była dla zamawiającego bezwartościowa. Jej Autorzy, również kierujący zespołem prof. G. E. Dalton z Uniwersytetu w Aberdeen, doskonale znali polskie realia i dlatego też wiele szczegółowych uwag wręcz zadziwia swoją trafnością. Jej niedostatki nie wynikają z niedbałego wykonania obowiązków przez zespół oceniający, ale chyba wręcz przeciwnie z bardzo skrupulatnego podporządkowania się wytycznym Komisji, która wówczas jeszcze nie była gotowa do opracowania instrukcji, zapewniającej wszechstronną, wnikliwą ocenę *ex ante* SAPARD-u.

Przygotowanie koncepcji ewaluacji *ex ante* nie jest zresztą łatwe. Ocena odnosi się do programu, który dopiero będzie wykonywany i jest oczywiste, że wszystkie oceny są niepewne. Szczególnie trudne zadanie mieli Autorzy ewaluacji SAPARD-u, gdyż był to program odmienny niż dotychczasowe programy wspierania polskiego rolnictwa i trudno było przewidzieć, nawet po trafnym określeniu potrzeb, jak zachowają się potencjalni beneficjenci. Nieznana była zwłaszcza ich reakcja na nowy sposób finansowania (beneficjent finansuje projekt ze środków własnych, a po jego zakończeniu otrzymuje po wnikliwej kontroli częściowy zwrot kosztów; tymczasem polscy rolnicy byli przyzwyczajeni do systemu kredytów preferencyjnych). O tym, że niektóre założenia, nie budzące podczas opracowywania i zatwierdzania programu zastrzeżeń, okazały się podczas jego realizacji nietrafne, świadczy Działanie „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Rolnicy, wbrew przypuszczeniom, niechętnie podejmowali większe inwestycje modernizacyjne i w rezultacie z działania tego wspierano w końcowym okresie realizacji przede wszystkim mechanizację gospodarstw.

Drugą przyczyną trudności przygotowania koncepcji, a także formułowania ocen jest problem danych statystycznych. Autorzy programu, a także oceny *ex ante* dysponują jedynie danymi z przeszłości. Tymczasem nawet skorygowane ekstrapolacje dotychczasowych tendencji odbiegają często od rzeczywistego rozwoju sytuacji, gdy obejmują okres kilkuletni, zwłaszcza taki, w którym następują istotne zmiany zewnętrznych warunków gospodarowania.

4. Uwagi o ocenie *mid-term* programu SAPARD

W przeciwieństwie do niezwykle, jak na obyczaje Komisji, lakonicznych i ogólnikowych wytycznych, jak wykonywać opinię *ex ante*, instrukcja poświęcona ocenie *mid-term* i *ex post* zadziwia swoją szczegółowością. Oczywiście szczegółowość wynika również z przedmiotu oceny. W przypadku ewaluacji *mid-term* ocenia się program znajdujący się w fazie pełnej realizacji, gdy wszystkie jego elementy powinny już „zaskoczyć” i funkcjonować prawidłowo po pierwszym, zwykle trudnym okresie rozruchu. Jeszcze pełniejsza może być ocena *ex post*, której Autorzy dysponują wszystkimi danymi statystycznymi zakończonego programu.

Jednakże, chociaż ocena *ex post* może być znacznie bardziej wyczerpująca i wnikliwsza, to jednak ocena *mid-term* ma nieporównanie większe znaczenie praktyczne. W ocenie *ex post* można bowiem sformułować jedynie przestrogi na przyszłość, z których mogą skorzystać przygotowujący kolejny program. Natomiast krytyczne uwagi, zawarte w ewaluacji *mid-term*, mogą spowodować rewizję realizowanego programu w tych punktach, w których występują nieprawidłowości bądź też wykonanie jest zagrożone. Jest to właśnie główny cel ewaluacji *mid-term*, sformułowany w „*Guidelines*” w sposób następujący: „Ocena *mid-term* pomaga w razie potrzeby wprowadzić zmiany do programu i poprawić jego realizację. Może również dostarczyć ważnych informacji władzom ponoszącym ogólną odpowiedzialność za program”¹¹. W innym miejscu stwierdza się: „W ocenie *mid-term* zostaną przeanalizowane pierwsze rezultaty pomocy, ich zgodność z oceną *ex ante*, trafność sformułowanych celów i stopień ich osiągnięcia. Zostanie również oceniona jakość kontroli (monitoring) i wprowadzania w życie”¹².

Ewaluacji *mid-term* podlegają zatem różne problemy, które nie mogły być przedmiotem oceny *ex ante*. Możliwa jest więc ocena sprawności instytucji obsługujących program i nadzorujących jego wykonanie, w tym zwłaszcza procedur obowiązujących w procesie realizacji programu (*implementation task*), jak i jego finansowania (*payment task*). Ponadto możliwa jest wstępna ocena przebiegu realizacji programu, w tym przede wszystkim kwestia najważniejsza – jak osoby fizyczne i prawne, uprawnione do uczestnictwa skorzystały z oferty programu. Wreszcie można wykonać pierwsze, wstępne, ale oparte na danych rzeczywistych, oceny efektywności poszczególnych działań.

Trudno jednak wymagać od oceny *mid-term* polskiego programu SAPARD, aby spełniła wszystkie wymagania instrukcji choćby z tego powodu, że obej-

¹¹ *Guidelines...*, op. cit., s. 8. Box A-2.1.

¹² *Ibidem*, s. 9. Box A-3.1. Functions of Evaluation.

mowała bardzo krótki okres realizacji. Program SAPARD, który miał być realizowany przez siedem lat (2000-2006), w rzeczywistości funkcjonował w Polsce jako program aktywny¹³ dopiero od 2 lipca 2002 roku (data przekazania zarządzania programem Narodowemu Funduszowi i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Ocena *mid-term* obejmuje okres do jesieni 2003 roku, który można określić jako niewiele dłuższy niż niezbędny dla pełnego uruchomienia programu. W ciągu tak krótkiego okresu realizacji nie mogły się jeszcze w pełni ujawnić wszystkie słabe i silne strony programu.

Równocześnie ocena *mid-term* została przeprowadzona tuż przed zakończeniem okresu aktywności programu. W rezultacie zalecenia oceniających, które pomogłyby usprawnić wprowadzanie w życie programu, nie mogły być wykorzystane. Natomiast oczywiście możliwe było uwzględnienie wszystkich uwag, związanych z rozliczaniem zakończonych projektów. Mimo to uznać należy, że wykonanie oceny *mid-term* wynikało raczej z konieczności przestrzegania formalnych terminów, podanych w harmonogramach Komisji niż z rzeczywistej potrzeby.

W systemie instytucjonalnym SAPARD-u, tak jak i innych funduszy współfinansowanych z budżetu UE, istnieje system stałego kontrolowania przebiegu realizacji, pozwalający w razie potrzeby na zmiany programu. W systemie tym przeprowadzenie procedury od stwierdzenia, że zmiana jest celowa do zatwierdzenia tej zmiany przez Komisję, trwa co najmniej kilka miesięcy. W procesie tym ważną rolę pełni Komitet Monitorujący, na którego posiedzeniach, ze względu na obecność przedstawiciela Komisji, następuje *de facto* porozumienie między państwem realizującym program a Komisją. Doświadczenie polskiego Komitetu Monitorującego świadczy, że tą drogą uzyskuje się wiele informacji, pozwalających na analizę programu i jego skuteczne korekty. Zmiany proponowane przez ewaluatorów podlegają zresztą tej samej procedurze i są rozpatrywane przez Komitet Monitorujący.

* *
*

Problemy ekonomiczne mają, jak wynika z cytowanych fragmentów wytycznych, w ocenie *mid-term* mniejsze znaczenie niż w ocenach *ex ante* i *ex post*. Ewaluacja *ex ante* powinna bowiem odpowiedzieć na pytanie, czy przygotowany program jest optymalny z punktu widzenia założonych celów. Jeśli ocena autorów opinii, że program nie jest optymalny zostanie uznana za słuszną,

¹³ Programem „aktywnym” jest program przyjmujący wnioski od beneficjentów, natomiast program „pasywny” jedynie nadzoruje wykonanie włączonych do programu projektów i dokonuje rozliczeń finansowych.

możliwe są jego zmiany w fazie zatwierdzania. Mogą one przybrać formę auto-poprawek, wprowadzonych przez państwo przygotowujące program, a mogą też być wynegocjowane w fazie uzgodnień z Komisją lub (w skrajnych sytuacjach) narzucone przez Komisję. Z kolei autorzy oceny *ex post* dysponują materiałami statystycznymi, pozwalającymi na możliwie wyczerpującą ocenę efektów ekonomicznych już zakończonego programu.

O tym, że kwestie ekonomiczne, choć ważne, zostały uznane za drugorzędne świadczy lista szczegółowych zaleceń, znajdujących się w polskiej ocenie *mid-term*¹⁴. Z trzynastu tylko jedno: „ponowne wprowadzenie oceny ekonomicznej inwestycji infrastrukturalnych” jest oczywistym zaleceniem ekonomicznym. Sformułowano je jednak dlatego, że wysokość kwot, o które prosiły ubiegające się o wsparcie samorządy lokalne, znacznie przekraczała środki zarezerwowane dla samorządów.

Dla ekonomisty najciekawszą częścią „*Guidelines*” jest część D „Wspólne dla wszystkich programów problemy z podaniem kryteriów oceny i wskaźników oceniających”. W skład jej wchodzi m.in. kryteria oceny i wskaźniki oceniające różne aspekty poszczególnych działań, w tym ich skuteczność i efektywność. Ustanowione przez Komisję wskaźniki mają charakter makroekonomicznych w tym sensie, że są wskaźnikami syntetycznymi, obrazującymi efekty wszystkich projektów współfinansowanych z jednego działania. Obliczenie takich wskaźników jest bardzo żmudne, gdyż wymaga zebrania szczegółowych informacji statystycznych o wszystkich podmiotach otrzymujących wsparcie lub co najmniej wykonania badania na próbie reprezentatywnej.

Dla zobrazowania, jak Komisja rozumie tę część oceny w ramce 2 podano problemy, które muszą przeanalizować oceniający, a także kryteria i wskaźniki, którymi mają posługiwać się przy analizie dwóch działań – (1) „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” i (2) „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”.

Ramka 2
Problemy, które muszą być przeanalizowane oraz kryteria i wskaźniki, które powinny być zastosowane w analizie <i>mid-term</i>
I. Działanie: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”
1. Jak wspierane inwestycje wpłynęły na wzrost dochodu otrzymujących wsparcie rolników? Kryterium oceny jest wzrost dochodu otrzymujących wsparcie rolników, a wskaźnikiem „dochód rolniczy brutto” (w euro) wspieranego gospodarstwa.

¹⁴ Polska. Średniookresowa ocena..., op. cit., s. 12-13.

- 2. Jak wspierane inwestycje wpłynęły na lepsze wykorzystanie czynników produkcji gospodarstwa?** Kryterium oceny jest wzrost produktywności czynników, a wskaźnikami: (1) wartość produkcji (*output*) (w euro) w przeliczeniu na hektar, (2) wartość produkcji (*output*) (w euro) w przeliczeniu na godzinę pracy, (3) koszt („nakłady bezpośrednie”) na jednostkę podstawowych sprzedawanych produktów.
- 3. Jak wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy jakości produktów gospodarstwa i do zgodności ich jakości ze standardami UE?** Kryterium oceny jest jakość produktów w porównaniu z jakością wymaganą przez standardy UE, a wskaźnikami: udział produktów sprzedawanych z certyfikatem jakości¹⁵, w tym (a) zgodnych ze standardami jakości ustalonymi przez UE (b) zgodnych ze standardami rolnictwa organicznego.
- 4. Jak wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy warunków produkcji, rozumianych jako warunki pracy zgodne ze standardami UE?** Kryterium oceny jest poprawa warunków pracy, a wskaźnikiem procentowy udział wspieranych gospodarstw osiągających warunki pracy i bezpieczeństwa bliskie standardom UE.
- 5. W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy warunków dobrostanu zwierząt i ich zgodności ze standardami UE?** Kryterium oceny jest poprawa dobrostanu zwierząt, a wskaźnikami: (a) udział wspieranych gospodarstw spełniających unijne standardy dobrostanu zwierząt (niezależnie od tego czy projekt obejmował poprawę dobrostanu zwierząt, czy jej nie obejmował), (b) udział zwierząt trzymanych we wspieranych gospodarstwach w pomieszczeniach spełniających standardy UE (niezależnie od tego czy projekt obejmował poprawę dobrostanu zwierząt, czy jej nie obejmował).
- 6. Jak wspierane inwestycje ułatwiały prowadzenie gospodarstwa w sposób przyjazny środowisku?** Kryteriami oceny są: (1) włączenie problemów środowiskowych do programu inwestycyjnego gospodarstwa i (2) właściwe składowanie i właściwe nawożenie pól nawozami organicznymi. Wskaźnikami pierwszego kryterium są: udział gospodarstw otrzymujących pomoc i prowadzących dzięki współfinansowaniu działania poprawiające stan środowiska w liczbie gospodarstw biorących udział w programie: (a) w tych, w których poprawa stanu środowiska jest bezpośrednim celem inwestycyjnym (w %); (b) w tych, w których jest efektem ubocznym (np. w wyniku nowych urządzeń, zainstalowanych przede wszystkim ze względów ekonomicznych) (w %); (c) w tych, w których polega na uregulowaniu problemów odpadów i nadmiernych ilości obor-

¹⁵ Zgodnie z wyjaśnieniem w „*Guidelines*” chodzi o regionalny, krajowy lub międzynarodowy certyfikat jakości przyznawany produktowi spełniającemu określone kryteria jakościowe. *Guidelines...*, op. cit., s. 41.

nika; (d) w tych, w których polega na innych, przyjaznych środowisku praktykach lub systemach rolniczych (w %). Wskaźnikami drugiego kryterium są: (1) udział wspieranych gospodarstw inwestujących w urządzenia zapewniające prawidłowe składowanie obornika oraz nawożących obornikiem zgodnie z przepisami (w %) (a) w tym współfinansowanych ze środków pomocowych (w %); (b) w tym składowanie obornika (w %); (c) w tym nawożenie zgodnie z przepisami; (2) udział wspieranych gospodarstw spełniających standardy UE w dziedzinie gospodarowania obornikiem.

II. Działanie: „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”

- 1. W jakim stopniu wspierane inwestycje wpłynęły na zwiększenie wartości dodanej artykułów rolnych i rybnych dzięki poprawie i racjonalizacji procesów przetwórstwa i marketingu?** Kryteria: (1) racjonalne procedury i lepsze wykorzystanie czynników produkcji w wyniku wsparcia procesów produkcyjnych i marketingu oraz (2) nowe rynki zbytu lub wzrost udziału w rynkach istniejących produktów zakładów korzystających ze wsparcia. Wskaźnikami pierwszego kryterium są: (a) wykorzystanie mocy produkcyjnych we wspieranych procesach produkcyjnych i marketingowych (w %); (b) wartość dodana we wspieranych procesach produkcyjnych i marketingowych; (c) koszty przetwórstwa lub marketingu w przeliczeniu na jednostkę podstawowych produktów dzięki wsparciu (w %). Wskaźnikiem drugiego kryterium jest udział sprzedaży brutto przetworzonych produktów, które zostały sprzedane na nowych rynkach lub których udział się zwiększył dzięki wsparciu (w %), w tym na: (a) rynku krajowym (w %); (b) rynku UE (w %); (c) rynkach innych państw Europy Środkowej i Wschodniej (w %).
- 2. W jakim stopniu wspierane inwestycje wpłynęły na zwiększenie wartości dodanej i konkurencyjności produktów rolnych dzięki poprawie ich jakości?** Kryterium: nastąpiła istotna poprawa jakości przetwarzanych i sprzedawanych produktów rolnych. Wskaźnikiem kryterium jest udział podstawowych produktów rolnych w przetwarzanych lub sprzedawanych produktach, charakteryzujących się istotną poprawą jakości, wytwarzanych w wyniku wspieranych procesów produkcyjnych lub marketingu (w %), w tym: (a) na liniach automatycznej kontroli jakości zainstalowanych dzięki wsparciu (w %); (b) dzięki poprawie jednolitości produktów w ramach produkowanej partii lub między poszczególnymi partiami (w %); (c) zgodne ze standardami UE (w %); (d) z certyfikatem jakości (w % i opis certyfikatu); (e) pochodzące z gospodarstw organicznych.

- 3. W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy warunków zdrowotnych i dobrostanu zwierząt oraz zgodności ze standardami UE?** Kryteria: (1) właściwe uwzględnienie w programie problemów zdrowia i dobrostanu zwierząt; (2) zgodność warunków zdrowotnych i dobrostanu zwierząt ze standardami UE; (3) poprawa bezpieczeństwa ludzi i warunków higienicznych w miejscach pracy. Wskaźnikiem pierwszego kryterium jest udział wspieranych inwestycji z zakresu zdrowotności i dobrostanu zwierząt w inwestycjach w przetwórstwo i marketing (w %), w tym: (a) mających na celu poprawę wartości odżywczej i stanu higienicznego produktów przeznaczonych do spożycia (w %); (b) mających na celu poprawę wartości odżywczej i stanu higienicznego pasz (w %); (c) mających na celu poprawę bezpieczeństwa miejsca pracy i warunków higienicznych (w %); (d) mających na celu poprawę dobrostanu zwierząt (w %). Wskaźnikiem drugiego kryterium jest udział wspieranych zakładów spełniających standardy UE (w %), a trzeciego są: (a) poprawa warunków bezpieczeństwa i higieny (opis np. częstotliwości występowania chorób); (b) udział wspieranych zakładów zgodnych ze standardami UE (w %).
- 4. W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy ochrony środowiska?** Kryterium: poprawa gospodarki odpadami. Wskaźnik kryterium: odpady zbierane oraz unieszkodliwiane dzięki wsparciu (w % odpadów „produkowanych” we wspieranych zakładach).
- 5. W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do takiej restrukturyzacji przemysłu przetwórstwa żywności w sektorach wspieranych, aby był w stanie konkurować na jednolitym rynku europejskim?** Kryterium: istotna część zakładów przemysłowych w branżach wspieranych ma możliwości konkurowania na jednolitym rynku europejskim. Wskaźnik kryterium: udział wspieranych zakładów przetwórczych uznanych przez służby UE w branży ogółem (w %).

Źródło: *Guidelines...*, op. cit., s. 41-46.

Przytoczenie w ramce 2 tak obszernego fragmentu „*Guidelines*” było konieczne dla uświadomienia, jakie problemy należy zdaniem Komisji szczegółowo przeanalizować podczas oceny *mid-term* oraz jakie narzędzia analityczne Komisja proponuje. Są to zalecenia obowiązujące; podobny stopień szczególności jest wymagany przy analizie trzynastu pozostałych działań.

Niektóre ze wskaźników chyba niewiele wyjaśniają, a nawet mogą być przyczyną mylnych opinii, co można udowodnić na kilku przykładach. Z Działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” jest finansowana zarówno kosztowna kompleksowa modernizacja dużych obiektów gospodarczych (chlewnie, kurniki, obory), jak i znacznie tańsze zakupy uzupełniającego wyposażenia (do-

jarki mechaniczne), a ponadto niewielkie inwestycje chroniące środowisko (zbiorniki na gnojowicę, płyty gnojowe), czy też zakupy ciągników, maszyn i narzędzi. Jest oczywiste, że wobec tak zróżnicowanych inwestycji zagregowany (a zatem uśredniony) wskaźnik wzrostu dochodu rolniczego brutto, w dodatku w euro, co w polskich warunkach dodatkowo zniekształca wyniki ze względu na silne wahania kursów euro–złoty, jest bardzo złym wskaźnikiem oceny¹⁶ (odrębną kwestią jest zagadnienie, czy jest możliwa prawidłowa ocena wzrostu dochodu brutto z gospodarstwa natychmiast po zakończeniu inwestycji). Poza tym wskaźnik ten w podanej w „Guidelines” formie jest najprawdopodobniej niepoprawny metodycznie, choćby dlatego, że nie można całego wzrostu dochodów we wspieranych gospodarstwach przypisać współfinansowanym inwestycjom. Niezbędne jest wyeliminowanie wpływu innych czynników, w tym przede wszystkim zmian cen. A jak obliczyć wpływ wspieranych inwestycji, jeśli rolnik zdecydował się na nie, ponieważ dokonuje reorganizacji gospodarstwa i rozwija nową gałąź produkcji? Przecież w takim przypadku powinno się również uwzględnić wpływ umiejętności kierowniczych i wiedzy zawodowej na wzrost dochodu brutto. Podobne wątpliwości budzą kolejne wskaźniki, które tak samo jak omówiony charakteryzują całą zbiorowość wspieranych gospodarstw, pomijając rodzaj wspieranych projektów.

Podobne zarzuty można postawić wskaźnikom, charakteryzującym wpływ wspieranych inwestycji na poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych. Ze wsparcia SAPARD-u mogły korzystać cztery branże (mleczarska, mięsna wraz z drobiarską, rybna, owocowo-warzywna), a w końcowym okresie pięć (dodatkowo część chłodniczej). Jaki ma sens poznawczy obliczanie wspólnego dla wszystkich branż wskaźnika wartości dodanej we wspieranych projektach produkcyjnych i marketingowych? Przecież wiadomo, że realizacja programu przebiegała różnie w poszczególnych branżach. Różne były także przeciętne kwoty wsparcia inwestycji, dostosowujących zakłady do standardów unijnych (zresztą nie wszystkie inwestycje były inwestycjami dostosowującymi), choćby z tego powodu, że problemy każdej branży były inne. Podobne wątpliwości można mnożyć.

Niektórych wymaganych przez Komisję wskaźników, mających scharakteryzować wpływ wsparcia na poprawę przetwórstwa i marketingu po prostu nie

¹⁶ Autorzy oceny *Polska. Średniookresowa ocena...* rozwiązali ten problem stosując taki sam kurs euro–złoty (1 euro = 4,50 zł) dla przeliczenia dochodu gospodarstwa na euro w okresie przed złożeniem wniosku aplikacyjnego i w momencie oceny średniookresowej. Trudno uznać ten zabieg za prawidłowy. Równocześnie przyznali, że trudno jest określić, jaka część tego wzrostu związana jest bezpośrednio z inwestycją wspieraną przez program SAPARD. *Polska. Średniookresowa ocena ...*, op. cit., s. 63.

można wiarygodnie obliczyć. Wskaźnikiem takim jest między innymi „udział podstawowych produktów rolnych, zawartych w przetwarzanych lub sprzedawanych produktach, charakteryzujących się istotną poprawą jakości, wytwarzanych w wyniku wspieranych procesów produkcyjnych lub marketingowych”¹⁷.

Wreszcie okazało się, że niektórzy wskaźniki, które byli obowiązani ustalić dokonujący ocenę, zostały tak niedbale opisane w „*Guidelines*”, że niemożliwe było ich obliczenie. Na przykład Komisja ustaliła kilka wskaźników strukturalnych (typu: udział w), które miały charakteryzować rozwój wiejskiej infrastruktury. Zapomniała jednak podać, w stosunku do jakiej wielkości ten udział ma być liczony¹⁸.

Jest zrozumiałe, że władze UE, angażując poważne środki z budżetu Wspólnoty, chcą mieć możliwie precyzyjne informacje o wspieranych projektach i ich efektach. Jednakże ich żądania muszą być realistyczne, a poza tym prawidłowo sformułowane. O braku realizmu świadczy fakt, że na podstawie danych statystyki masowej nie jest możliwe obliczenie większości żądanych wskaźników. Nie można ich również ustalić na podstawie wniosków składanych przez jednostki starające się o wsparcie z programu. Dlatego też autorzy polskiego SAPARD-u z konieczności wykonali badania ankietowe, których celem było zebranie niezbędnych informacji. Wprawdzie starano się, aby w badanej próbie znalazły się wszystkie rodzaje wspieranych projektów, ale choćby z liczby opracowanych ankiet wynika, że zebrane dane są niepełne i mogą nieprawidłowo charakteryzować badaną zbiorowość. W Działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” ostatecznie wykorzystano 54 ankiety, z czego trzy wypełnione przez gospodarstwa prowadzące mleczny chów bydła, trzy przez gospodarstwa chowające zwierzęta rzeźne (bydło rzeźne, owce, trzoda chlewna, drób), a 48 przez gospodarstwa, wspierane ze schematu „Różnicowanie działalności rolniczej” (różnicowanie przeważnie polegało na zakupie ciągników i maszyn rolniczych)¹⁹. Ponieważ według stanu na 31 października 2003 roku otrzymujący pomoc z tego działania złożyli 1555 wniosków o płatność końcową²⁰ trudno uznać, że 54 ankiety w sposób pełny charakteryzują wspierane inwestycje (3,5% zbiorowości, która już zakończyła realizację projektów). Dziwne, że autorzy

¹⁷ Autorzy polskiej oceny tak skomentowali ten wskaźnik: „Dostępne obecnie informacje nie pozwalają precyzyjnie oszacować, jaki jest wpływ poprawy jakości przetwarzanych i sprzedawanych produktów rolnych na wzrost wartości dodanej i konkurencyjność produktów rolnych i rybnych”. Z tego powodu szerszą analizę tego zagadnienia autorzy oceny proponują przesunąć do oceny *ex post* programu. *Polska. Średniookresowa ocena...*, op. cit., s. 53.

¹⁸ Autorzy fakt ten skomentowali następująco: „Do oceny postępu niezbędny jest punkt odniesienia”. *Polska. Średniookresowa ocena...*, op. cit., s. 72, tabela.

¹⁹ *Ibidem*, s. 62.

²⁰ *Ibidem*, s. 102.

mid-term stwierdzili, iż „ankieta została przeprowadzona na statystycznie istotnej próbie gospodarstw korzystających z pomocy”²¹. Jednakże natychmiast po tych słowach pojawia się stwierdzenie: „Z uwagi na krótki jeszcze okres wdrażania programu SAPARD w Polsce baza informacyjna niezbędna dla przeprowadzenia właściwej oceny jest dalece niewystarczająca”. Po co więc zamieszczać informacje, które mogą być mylące i które dezawuuują sami autorzy?

Podobnie należy ocenić wysiłki, mające doprowadzić do uzyskania danych statystycznych ze wspieranych zakładów przemysłu spożywczego. Autorzy *mid-term* otrzymali 25 ankiet (na 60 wysłanych). Ponieważ według stanu na 30 czerwca 2003 roku liczba złożonych wniosków wynosiła 440, liczebność próby badawczej, która miała wynosić około 10% (przy założeniu, że wszyscy odpowiedzą na ankietę – blisko 14%) wyniosła niespełna 6%. Trudno uznać obraz uzyskany z badania ankietowego za reprezentatywny, choćby z tego powodu, że na ankietę nie odpowiedziało ani jedno przedsiębiorstwo branży rybnej i chłodniczej, a tylko dwa owocowo-warzywnej.

Z uwag tych wynika dość oczywisty wniosek, że Komisja zobowiązując do opracowania oceny *mid-term* zgodnie z „*Guidelines*” postawiła przed ekspertami zadania nie do wykonania. Podstawową przyczyną jest brak danych statystycznych, umożliwiających wykonanie oceny zgodnie z zaleceniami. Nie można bowiem obarczyć ekspertów zbieraniem danych statystycznych, niezbędnych do ewaluacji. System statystyczny powinien być odpowiednio wcześniej przygotowany, a oceniający powinni otrzymać wszystkie niezbędne informacje. Obowiązkiem zbierania informacji dla ewaluatorów powinna być obciążona ARiMR, jedyna instytucja, która ma ściśle kontakty z beneficjentami od złożenia wniosku o włączenie projektu do programu (a nawet wcześniej) do ostatecznego rozliczenia. Niewątpliwie te dane, które są potrzebne do ewaluacji, a które można ustalić w momencie składania wniosku, powinny stanowić jego część składową pod rygorem odrzucenia wniosku ze względów formalnych. Pozostaje kwestia informacji późniejszych. Otrzymujący pomoc muszą być uprzedzeni, że po zakończeniu projektu będą musieli wraz z wnioskiem o płatność końcową złożyć dodatkowe informacje. Ich zakres powinien być im znany najpóźniej w dniu podpisania umowy z ARiMR lub (lepiej) w dniu złożenia wniosku o włączenie do programu.

Proponowane rozwiązanie stanowi niewątpliwie dodatkowe obciążenie ARiMR, ale stwarza warunki do uzyskania możliwie pełnej informacji o sytuacji ekonomicznej otrzymujących pomoc w dwóch momentach: przed realizacją projektu i po jego zakończeniu. Natomiast ma również poważną wadę. Benefi-

²¹ Ibidem, s. 62.

cyjenci skarżą się na biurokrację SAPARD-u, stwierdzając m.in. że wnioski są zbyt skomplikowane, a niektóre żądane dane niepotrzebne. Niewątpliwie domaganie się dodatkowych informacji powiększy liczbę krytykujących.

Zbieranie dodatkowych danych jest szczególnie trudne, ponieważ wiele informacji niezbędnych dla obliczenia wskaźników oceny, wymaga prowadzenia księgowości. Nie stanowi to problemu dla przedsiębiorców i samorządów. Natomiast polscy rolnicy nie mają obowiązku prowadzenia rachunkowości. Stąd też wiele przekazywanych przez nich danych będzie pochodzić po prostu „z głowy”, a zatem mieć będzie niewielką wartość poznawczą. Natomiast przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego mogą uznać, że co najmniej część żądanych informacji stanowi tajemnicę handlową i zapewne trudno byłoby odmówić im, przynajmniej w niektórych przypadkach, racji.

5. Uwagi końcowe

Ustalając zakres ewaluacji władze Wspólnoty powinny znaleźć rozsądny kompromis między potrzebą uzyskania możliwie pełnej informacji o realizowanym lub zakończonym programie a nakładem pracy niezbędnym do ich uzyskania. Zachodzi obawa, że niektórych danych, potrzebnych do skonstruowania wskaźników, po prostu nie ma. Aczkolwiek wydawałoby się, że udzielający pomocy może domagać się takich informacji, które uzna za konieczne, to jednak istnieją w tej dziedzinie wyraźne ograniczenia. Ponieważ system statystyki masowej jest niewystarczający, jego uzupełnieniem powinien być system dodatkowy, prowadzony przez agencję obsługującą program. Do systemu tego, gromadzącego m.in. dane na potrzeby wszystkich trzech typów ocen, powinny mieć pełen dostęp osoby wykonujące ewaluację. Obecne zasady, nakładające na oceniających obowiązek zbierania dodatkowych informacji, nie powinny być utrzymane.

Na zakończenie należy postawić pytanie, czy ocena *ex ante* powinna być jedynie opinią o programie, wskazującą na jego mankamenty i mocne strony, czy też, w razie potrzeby, powinna również zawierać konkretne propozycje zmian. Wydaje się, że nie jest możliwe nałożenie na autorów ewaluacji tak poważnego dodatkowego obowiązku, jakim byłoby opracowanie choćby zarysu alternatywnego programu. Wykonanie rzetelnej oceny jest już bardzo trudnym zadaniem, a ponadto jej autorzy na ogół nie mają technicznych możliwości przygotowania alternatywnych propozycji.

Bibliografia

1. *Guidelines for the Evaluation of Rural Development Programmes supported by SAPARD*. European Commission. Directorate General for Agriculture. April 2001.
2. *Guidelines for the mid-term Evaluation of Rural Development Programmes funded by SAPARD*. European Commission. Directorate General for Agriculture 2002.
3. *Polska. Średniookresowa ocena programu SAPARD w Polsce za okres realizacji obejmujący lata 2000-2003* (PL-7-05/00) Ref.: EUROPEAID/114803/D/SV/PL. Raport końcowy. Grudzień 2003. Agrotec SpA we współpracy z Instytutem Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz ASA.
4. Rowiński J., *Koncepcja rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013)*. Program Wieloletni „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Materiały konferencyjne, Pułtusk 11-12 grudnia 2006 r., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, maszynopis, ss. 16.
5. *SAPARD. Operational Programme for Poland ex-ante evaluation* by G.E. Dalton, team Leader with the assistance of K. Duczkowska-Małysz, maszynopis bez daty i miejsca wydania.
6. *SAPARD Prior Appraisal of programme proposals*. H:\data\shorteval3.doc Brussels. 09/11/99.