

POLITYKA SPÓJNOŚCI W ROZSZERZONEJ UNII EUROPEJSKIEJ – SZANSE I WYZWANIA DLA SAMORZĄDÓW GMIN

Iwona M. Kurek, Janina Sawicka

Streszczenie. Pierwsze lata członkostwa w Unii Europejskiej będą ważnym sprawdzianem dla polskich instytucji i podmiotów gospodarczych administrujących funduszami strukturalnymi i korzystającymi z nich. Wszelkie niedociągnięcia mogą skutkować niewykorzystaniem potencjalnie dostępnych środków finansowych. W artykule podjęto próbę oceny stanu przygotowania naszego kraju do wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej na podstawie wyników przeprowadzonych przez autorki badań empirycznych w gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Województwo to jest jednym z polskich regionów wyróżniających się zarówno wysoką stopą bezrobocia, jak i innymi, nasilonymi tutaj, barierami rozwoju obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: polityka spójności Unii Europejskiej, planowanie strategiczne, programowanie rozwoju w gminach

WSTĘP

W dniu 10 lutego 2004 r. Komisja Europejska przyjęła projekt budżetu rozszerzonej Unii Europejskiej na lata 2007–2013 [Commission of the European Communities 2004]. Rozszerzenie UE do 25 państw członkowskich tworzy bezprecedensowe wyzwanie dla jej konkurencyjności i spójności wewnętrznej. Zakłada się, że fakt ten doprowadzi do zwiększenia różnic w rozwoju gospodarczym i geograficznego przesunięcia problemu nierówności na wschód. Nierówności społeczno-gospodarcze wzrosną dwukrotnie, przy obniżeniu średniego poziomu PKB w UE o 12,5% [European Commission 2004]. Dla poprawy funkcjonowania gospodarki unijnej podczas szczytu w Lizbonie w marcu 2000 r. szefowie państw i rządów określili strategię mającą na celu przekształcenie Europy do 2010 r. w „wiodącą i konkurencyjną gospodarkę opartą na wiedzy”. Podczas szczytu Rady w Göteborgu w czerwcu 2001 r. strategia lizbońska została rozszerzona o elementy ochrony środowiska i osiąganie trwałego zrównoważonego rozwoju. Z tego względu polityka spójności (dotychczasowa polityka regionalno-strukturalna) w Unii Europejskiej, nad założeniami której 25 krajów członkowskich

pracuje intensywnie (do połowy 2004 r. ma być określony jej kształt i perspektywa finansowa na lata 2007–2013), postrzegana jest jako integralna część strategii lizbońskiej, a kluczowym środkiem jej realizacji powinny stać się narodowe i regionalne programy rozwoju.

Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, obok Funduszu spójności (Kohezji), zamiast czterech funduszy strukturalnych pozostać mają tylko dwa – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF) oraz Europejski Fundusz Społeczny (ESF), bazujący na wielkości PNB państw członkowskich. W latach 2000–2006 podstawowy problem stanowiło finansowanie działań rozwojowych w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, jakie były podejmowane w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Sekcja Gwarancji jest podstawą finansowania w ramach drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej, a Sekcja Orientacji – w ramach polityki spójności. W związku z tym, że wystąpiły pewne problemy w koordynacji tych dwóch strumieni finansowych, w ramach dwóch różnych systemów polityk sektorowych UE (polityka regionalno-strukturalna i Wspólna Polityka Rolna), podjęto decyzję o przeniesieniu finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do zakresu WPR. W jej ramach ma zostać utworzony w tym celu nowy instrument – Fundusz Rozwoju Rolnictwa. Z kolei finansowanie rybołówstwa ma być również wyłączone z obszaru polityki spójności.

Przeniesienie tych obszarów poza politykę spójności może przynieść więcej problemów niż korzyści. Rozbiciu ulegnie na pewno w miarę jednolity dotychczas system działań strukturalnych prowadzonych na podstawie zintegrowanych programów rozwojowych. Po 2007 roku trzeba będzie budować w Polsce nowe, odrębne mechanizmy koordynacji działań rozwojowych. Tak więc pierwsze lata członkostwa będą trudne dla Polski z wielu powodów – istotnych reform głównych polityk sektorowych, a także nadrobienia niedociągnięć i wykorzystania doświadczeń z wdrażania programów przedakcesyjnych i pierwszych funduszy strukturalnych.

Wśród celów polityki spójności na lata 2007–2013 proponuje się trzy następujące:

- *Zbieżność (konwergencja)*: wsparcie dla rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy w najmniej rozwiniętych krajach członkowskich i regionach. Cel ten dotyczy regionów, w których PKB na jednego mieszkańca nie przekracza 75% średniego PKB Wspólnoty.
- *Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie*. Cel ten będzie realizowany dwutorowo: po pierwsze, przez programy regionalne (polityka regionalna będzie wspierać regiony i władze regionalne w zakresie przewidywania i promowania zmian ekonomicznych na obszarach przemysłowych, miejskich i wiejskich przez wzmacnianie ich konkurencyjności i atrakcyjności, biorąc pod uwagę istniejące różnice ekonomiczne, socjalne i terytorialne). Po drugie, polityka spójności przez programy krajowe będzie wspierać ludność w przewidywaniu i przystosowaniu się do zmian ekonomicznych przez wspieranie polityk mających zapewniać pełne zatrudnienie, poprawę jakości i efektywności pracy oraz społeczną integrację.
- *Europejska współpraca terytorialna*: promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju na całym terytorium Unii. Proponuje się kontynuację działań promujących harmonijną i zrównoważoną integrację całego terytorium Wspólnoty przez wspomaganie współpracy na poziomach przygranicznym i ponadnarodowym. Głównym celem jest wypracowanie przez sąsiadujące ze sobą władze wspólnych

rozwiązań dla podobnych problemów w zakresie rozwoju miejskiego, wiejskiego, nadmorskiego oraz rozwoju stosunków gospodarczych, a także współpracy małych i średnich przedsiębiorstw.

Wstępny podział środków finansowych między trzy priorytety reformowanej polityki spójności przedstawia się następująco:

- około 78% dla priorytetu „konwergencji” (regiony słabiej rozwinięte) z naciskiem na pomoc nowym państwom członkowskim. Limit absorpcji transferów finansowych dla danego państwa członkowskiego w ramach polityki spójności zostanie utrzymany na obecnym poziomie 4% PKB w tym państwie, przy uwzględnieniu kwot włączonych do instrumentów rozwoju rolnictwa i rybołówstwa,
- około 18% dla priorytetu „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie”. Poza regionami wprowadzanymi podział między programami regionalnymi finansowanymi przez ERDF i programami krajowymi finansowanymi przez ESF wynosiłby jak 50 do 50,
- około 4% dla priorytetu „europejska współpraca terytorialna”.

Należy podkreślić, iż lata 2004–2006 będą ważnym sprawdzianem dla polskich instytucji, wszelkie bowiem niedociągnięcia będą skutkować niewykorzystaniem potencjalnie dostępnych środków finansowych. Stan przygotowania naszego kraju do wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej przedstawiają wyniki przeprowadzonych przez autorki badań empirycznych.

METODA BADAŃ

W Zakładzie Polityki Agrarnej i Prawa Rolnego SGGW w Warszawie prowadzone są od kilku lat badania empiryczne z zakresu „Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce według standardów Unii Europejskiej”. Celem jednego z najnowszych projektów było zebranie doświadczeń samorządów lokalnych na poziomie gmin w województwie warmińsko-mazurskim na temat wykorzystania funduszy przedakcesyjnych i przygotowania społeczności lokalnych do korzystania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

W lutym 2004 r. wysłano pocztą kwestionariusze ankiet do wszystkich 114 urzędów gmin w województwie warmińsko-mazurskim, w tym do 14 urzędów miejskich, 33 urzędów miasta i gminy oraz 67 urzędów gmin. W ciągu dwóch miesięcy 54 ankietowane jednostki (tj. 47,4% wszystkich urzędów gmin) odpowiedziały na pytania zawarte w kwestionariuszu i odesłały wypełnione formularze. Na ankietę odpowiedziano z połowy urzędów gmin miejskich, z 52% gmin miejsko-wiejskich i z około 45% gmin wiejskich (por. tab. 1).

Tabela 1. Struktura badanych gmin, luty 2004

Table 1. The structure of questioned communes, February 2004

Typ gminy	Ogółem		Uzyskane zwroty ankiet	
	liczba	%	liczba	%
miejska	14	12,3	7	50,0
miejsko-wiejska	33	28,9	17	51,5
wiejska	67	58,8	30	44,8
Razem	114	100,0	54	47,4

Źródło: Badania własne.
Source: Authors' study.

WYNIKI BADAŃ

W populacji badanych 54 gmin 44% charakteryzowało się dużą liczbą mieszkańców (8000 osób i więcej) i były to wyłącznie gminy miejskie. Blisko 65% gmin miejsko-wiejskich i jedynie 20% gmin wiejskich także mieściło się w tej grupie. W prawie 27% gmin wiejskich liczba mieszkańców nie przekroczyła poziomu 4000 osób. W pozostałych gminach wielkość ta zawierała się w przedziale 4000–8000 osób. Średnia liczba mieszkańców była największa w gminach miejskich i wynosiła 26,7 tys. osób. Na drugim miejscu uplasowały się gminy miejsko-wiejskie, dla których ten wskaźnik był o ponad połowę niższy niż w gminach miejskich (13 tys.), najmniejsze ludnościowo okazały się gminy wiejskie – ze średnią liczbą mieszkańców wynoszącą tylko 6,2 tys. Mediana (tzw. wartość środkowa) dla pierwszego typu gmin (miejskie) wynosiła 22,7 tys., dla miejsko-wiejskich 11,8 tys., a dla gmin wiejskich 5,6 tys. Widać tu wyraźnie różnicę między medianą a średnią, co wskazuje na występowanie w badanej zbiorowości gmin krańcowych, mocno zawyżających średnią pod względem liczby ludności. Najmniejsza była gmina wiejska Świątki (powiat olsztyński), licząca ok. 1,3 tys. osób, największa natomiast gmina miejska Elk (56,3 tys. osób) (tab. 2).

Tabela 2. Liczba mieszkańców w ankietowanych gminach w 2003 roku
Table 2. The number of citizens in questioned communes in 2003

Typ gminy	Liczba mieszkańców						Razem gminy	Średnia liczba mieszkańców	Mediana liczby mieszkańców
	< 4000 osób		4000–8000 osób		> 8000 osób				
	liczba gmin	udział w danej grupie gmin (%)	liczba gmin	udział w danej grupie gmin (%)	liczba gmin	udział w danej grupie gmin (%)			
miejska	0	0,0	0	0,0	7	100,0	7	26714	22730
miejsko-wiejska	0	0,0	6	35,3	11	64,7	17	13057	11792
wiejska	8	26,7	16	53,3	6	20,0	30	6206	5649
Razem	8	14,9	22	40,7	24	44,4	54	10745	7486

Źródło: Badania własne.
Source: Authors' study.

Województwo warmińsko-mazurskie znajduje się na pierwszym miejscu wśród polskich województw pod względem rozmiarów bezrobocia (stopa bezrobocia w grudniu 2003 r. wynosiła 28,3%) [Biuletyn... 2004].

W badanych 54 gminach aż 63% jednostek wskazało na występującą tam wysoką stopę bezrobocia – ponad 30%. Średnia stopa bezrobocia była najwyższa w gminach miejsko-wiejskich – ok. 33%. Najniższa stopa bezrobocia była obserwowana w gminach miejskich (tab. 3).

Tabela 3. Stopa bezrobocia w badanych gminach w 2004 roku
 Table 3. The unemployment rate in questioned communes in 2004

Typ gminy	Stopa bezrobocia						Razem gminy	Średnia stopa bezrobocia	Mediana stopy bezrobocia
	< 20%		20–30%		> 30%				
	liczba gmin	udział w danej grupie gmin (%)	liczba gmin	udział w danej grupie gmin (%)	liczba gmin	udział w danej grupie gmin (%)			
miejska	2	28,6	3	42,8	2	28,6	7	25,4	28,5
miejsko-wiejska	1	5,9	3	17,6	13	76,5	17	32,8	33,3
wiejska	4	13,3	7	23,3	19	63,3	30	28,9	30,8
Razem	7	12,9	13	24,1	34	63,0	54	29,6	31,0

Źródło: Badania własne.
 Source: Authors' study.

Przedsiębiorczość

W badanych gminach zauważono wyraźną zależność między typem gminy (miejska, miejsko-wiejska, wiejska) a liczbą zarejestrowanych w REGON przedsiębiorstw. W ponad 57% gmin miejskich wielkość ta przekraczała liczbę 1000 firm w gminie, a średnia liczba przedsiębiorstw w tej grupie gmin wynosiła 1500. W grupie gmin miejskich najmniejszą liczbę przedsiębiorstw zanotowano w gminie Szczytno (176 podmiotów gospodarczych), największą zaś w gminie Giżycko (2700 firm). Była to również maksymalna wielkość w całej badanej populacji. W gminie Giżycko wyliczony wskaźnik przedsiębiorczości wykazał najwyższą w całej populacji wartość – na 1000 mieszkańców przypadało tam 91 firm.

Najliczniejsza grupa gmin miejsko-wiejskich (41%), znalazła się w przedziale 100–500 firm, a średnia dla tego typu gmin wynosiła 537 przedsiębiorstw. Najmniej firm, bo tylko 64, zarejestrowanych było w gminie Biała Piska, najwięcej zaś – 1715 – w gminie Pisz. W gminie Biała Piska na 1000 mieszkańców przypadało jedynie 5 przedsiębiorstw, a więc była to najniższa wartość wskaźnika przedsiębiorczości w całej badanej populacji.

Wśród badanych gmin wiejskich nie było takich, w których funkcjonowałyby więcej niż 500 zarejestrowanych firm. Średnia liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w gminie nie przekraczała 191. Najwięcej firm działających na terenie gmin wiejskich było zarejestrowanych w gminie Elbląg – 460, najmniej natomiast – w przygranicznej gminie Budry – tylko 55 (por. tab. 4).

Potwierdza to powszechne przekonanie, iż w gminach wiejskich warunki dla rozwoju przedsiębiorczości są o wiele trudniejsze niż w gminach miejskich i miejsko-wiejskich.

Pracownikom urzędów ankietowanych gmin zadano pytanie o posiadanie takich dokumentów programowania rozwoju, jak przykładowo „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”, „Program ochrony środowiska” czy też „Strategia rozwoju gminy”. Według uzyskanych odpowiedzi, ponad 90% wszystkich badanych

Tabela 4. Struktura procentowa badanych gmin według typu gminy, liczby przedsiębiorstw oraz według rozmiarów wskaźnika przedsiębiorczości*

Table 4. The structure of questioned communes according to the type of commune, the number of enterprises and the size of entrepreneurship ratio**

Typ gminy	Liczba przedsiębiorstw w badanych gminach						Wartość najmniej- sza	Wartość średnia	Wartość najwięk- sza
	% gmin				brak danych				
	do 100	100–500	500–1000	powyżej 1000					
miejska	0,0	14,3	0,0	57,1	28,6	176,0	1500,2	2700,0	
miejsko-wiejska	11,8	41,2	17,6	11,8	17,6	64,0	536,7	1715,0	
wiejska	26,7	56,7	0,0	0,0	16,7	55,0	190,7	460,0	
Razem	18,5	46,3	5,6	11,1	18,5	55,0	449,6	2700,0	

Typ gminy	Wskaźnik przedsiębiorczości w badanych gminach				wartość najmniej- sza	wartość średnia	wartość najwięk- sza
	% gmin			brak danych			
	do 20	20–50	powyżej 50				
miejska	14,3	0,0	57,1	28,6	6,3	62,7	90,6
miejsko-wiejska	11,8	47,1	23,5	17,6	5,2	39,8	64,7
wiejska	16,7	53,3	13,3	16,7	13,6	31,8	67,4
Razem	14,8	44,4	22,2	18,5	5,2	37,8	90,6

*wskaźnik przedsiębiorczości obliczono jako stosunek liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych w REGON na 1000 mieszkańców

**the size of entrepreneurship ratio was estimated as relation of the number of enterprises registered in REGON per 1000 inhabitants

Źródło: Badania własne.

Source: Authors' study.

jednostek posiada „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”. Studium to opracowały wszystkie gminy miejskie, 94% gmin miejsko-wiejskich i 87% gmin wiejskich. Z kolei „Program ochrony środowiska” opracowano tylko w 22% badanych gmin, w tym w 29% gmin miejsko-wiejskich i w 23% gmin wiejskich. Żadna z badanych gmin miejskich nie deklarowała posiadania takiego programu. Prawie we wszystkich gminach, w których nie ma jeszcze „Programu ochrony środowiska”, pracuje się nad tym dokumentem.

„Strategia rozwoju gminy” została już opracowana w prawie 82% ankietowanych jednostek, z czego we wszystkich gminach miejskich, w 88% gmin miejsko-wiejskich i w 73% gmin wiejskich (tab. 5).

Do najważniejszych działań zawartych w programach ochrony środowiska najczęściej zaliczano: budowę i modernizację wodociągów i kanalizacji (w 75% gmin), zagospodarowanie odpadów komunalnych (50%), ochronę powietrza i przyrody (w co trzeciej gminie), a także budowę i modernizację oczyszczalni ścieków oraz edukację ekologiczną mieszkańców gminy (w co czwartej gminie). Budowa oraz poprawa stanu kanalizacji i wodociągów ma szczególne znaczenie w gminach miejsko-wiejskich (80%) i wiejskich (71%). Na obszarach wiejskich coraz większą uwagę poświęca się gospodarce odpadami komunalnymi (w 57% gmin).

Tabela 5. Urzędy deklarujące posiadanie dokumentów programowania rozwoju lokalnego (w % gmin)

Table 5. Commune Departments with documents of programming local development (in % of communes)

Typ gminy	Czy gmina posiada dokument		
	tak	nie	brak danych
„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”			
miejska	100,0	0,0	0,0
miejsko-wiejska	94,1	5,9	0,0
wiejska	86,7	10,0	3,3
Razem	90,7	7,4	1,9
„Program ochrony środowiska”			
miejska	0,0	100,0	0,0
miejsko-wiejska	29,4	70,6	0,0
wiejska	23,3	73,3	3,3
Razem	22,2	75,9	1,9
„Strategia rozwoju gminy”			
miejska	100,0	0,0	0,0
miejsko-wiejska	88,2	11,8	0,0
wiejska	73,3	26,7	0,0
Razem	81,5	18,5	0,0

Źródło: Badania własne.

Source: Authors' study.

W gminach, w których pracuje się nad „Programem ochrony środowiska”, wśród priorytetów wymienia się gospodarkę odpadami komunalnymi (43%), na drugim zaś miejscu budowę oraz poprawę stanu wodociągów i kanalizacji (w co trzeciej gminie). Na dalszych pozycjach znalazły się takie cele, jak: ochrona przyrody (12% gmin) i powietrza (10%), edukacja ekologiczna (w co dziesiątej gminie) oraz budowa i modernizacja oczyszczalni ścieków (5%) (tab. 6).

Wśród innych działań z zakresu ochrony środowiska wymienia się: racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych, zalesianie terenów o niskiej przydatności rolnej oraz zagospodarowanie terenów nad jeziorami.

Prawie połowa badanych gmin posiada strategię rozwoju, opracowaną w latach 1999–2000. W okresie tym strategię opracowano w 55% gmin wiejskich i w 53% gmin miejsko-wiejskich (tab. 7).

W niespełna 90% badanych gmin, które już posiadają strategię rozwoju, została ona opracowana przez ekspertów z zewnątrz. Poza ekspertami, w połowie gmin udział w tworzeniu strategii brali także gminni liderzy i pracownicy urzędu gminy (w gminach miejskich w 71% przypadków). Na obszarach wiejskich w pracach nad strategią uczestniczyli oni jedynie w co trzeciej gminie. Tak więc w większości samorządów nie lokalni partnerzy społeczni, lecz nierzadko przypadkowi eksperci opracowują dokumenty planistyczne. Zaledwie w co piętnastej badanej gminie strategia została opracowana na sesji samorządu lokalnego, a więc przy szerokim zaangażowaniu w jej tworzenie wszystkich partnerów społecznych (tab. 8).

Tabela 6. Priorytetowe inwestycje w gminnych programach ochrony środowiska (w % gmin)
 Table 6. The investment priorities in communal programmes of environment protection (in % of communes)

Typ gminy	Działania							
	ochrona przyrody	odpady komunalne	kanalizacja i wodociągi	ochrona powietrza	edukacja ekologiczna mieszkańców	oczyszczalnie ścieków	inne	brak danych
Gminy, które mają „Program ochrony środowiska”								
miejska	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
miejsko-wiejska	40,0	40,0	80,0	20,0	40,0	40,0	40,0	0,0
wiejska	28,6	57,1	71,4	42,9	14,3	14,3	42,9	0,0
Razem	33,3	50,0	75,0	33,3	25,0	25,0	41,7	0,0
Gminy, w których pracuje się nad „Programem ochrony środowiska”								
miejska	14,3	42,9	0,0	0,0	0,0	14,3	42,9	57,1
miejsko-wiejska	18,2	45,5	36,4	9,1	9,1	0,0	0,0	36,4
wiejska	8,3	41,7	41,7	12,5	12,5	4,2	8,3	41,7
Razem	11,9	42,9	33,3	9,5	9,5	4,8	11,9	42,9

Źródło: Badania własne.
 Source: Authors' study.

Tabela 7. Lata, w których opracowano strategię rozwoju gminy (w % gmin)
 Table 7. Years, when the strategy of commune development was prepared (in % of communes)

Typ gminy	Lata				
	1997–1998	1999–2000	2001–2002	2003–2004	brak danych
miejska	28,6	14,3	42,9	14,3	0,0
miejsko-wiejska	20,0	53,3	13,3	13,3	0,0
wiejska	18,2	54,5	22,7	0,0	4,5
Razem	20,5	47,7	22,7	6,8	2,3

Źródło: Badania własne.
 Source: Authors' study.

Tabela 8. Sposób opracowania strategii rozwoju gminy (w % gmin)
 Table 8. The methods of preparing the strategy of commune development (in % of communes)

Typ gminy	Sposób opracowania strategii rozwoju gminy				
	opracowano na sesji samorządu	gminni liderzy	eksperti z zewnątrz	pracownicy urzędu gminy	w inny sposób
miejska	14,3	71,4	85,7	71,4	0,0
miejsko-wiejska	6,7	66,7	93,3	26,7	13,3
wiejska	4,5	31,8	86,4	36,4	9,1
Razem	6,8	50,0	88,6	38,6	9,1

Źródło: Badania własne.
 Source: Authors' study.

Według opinii pracowników badanych gmin, jedynie w 14% z nich treść strategii rozwoju gminy zna większość mieszkańców. W około co czwartej gminie miejsko-wiejskiej, w co drugiej gminie wiejskiej i aż w 71% gmin miejskich większość mieszkańców wie o tym, że gmina posiada strategię rozwoju, lecz nie zna jej szczegółów. W co piątej gminie wiejskiej i co trzeciej miejsko-wiejskiej uważa się, iż więcej niż połowa mieszkańców prawdopodobnie wie o istnieniu takiego dokumentu. Wreszcie w 16% badanych gmin, zdaniem pracowników urzędu, najprawdopodobniej niewielka liczba mieszkańców wie o istnieniu strategii gminy.

W prawie wszystkich badanych jednostkach istnieje możliwość wglądu w dokumenty planistyczne w siedzibie urzędu. W 73% gmin miejsko-wiejskich, w 71% gmin miejskich oraz w więcej niż co trzeciej gminie wiejskiej treść tego dokumentu została opublikowana w sposób dostępny dla mieszkańców. W 41% gmin wiejskich, 29% gmin miejskich i w co piątej gminie miejsko-wiejskiej strategia rozwoju gminy jest przedstawiana i omawiana podczas zebrań, spotkań i uroczystości (tab. 9).

Tabela 9. Sposoby informowania mieszkańców o strategii rozwoju gminy (w % gmin)

Table 9. The methods of informing citizens about the strategy of commune development (in % of communes)

Typ gminy	Strategia rozwoju gminy była/jest:			
	opublikowana w sposób dostępny dla mieszkańców	jest do wglądu w Urzędzie Gminy	jest przedstawiana i omawiana podczas zebrań, uroczystości itp.	brak danych
miejska	71,4	85,7	28,6	14,3
miejsko-wiejska	73,3	100,0	20,0	0,0
wiejska	36,4	100,0	40,9	0,0
Razem	43,2	97,7	31,8	2,3

Źródło: Badania własne.
Source: Authors' study.

W prawie 90% wszystkich badanych gmin głównym celem opracowania strategii rozwoju gminy było jej praktyczne wykorzystanie przy programowaniu rozwoju. W prawie wszystkich gminach wiejskich, w 71% gmin miejskich i w jednej trzeciej gmin miejsko-wiejskich jednym z celów przygotowania tego dokumentu było uzyskanie środków z programów przedakcesyjnych Unii Europejskiej. W ponad dwu trzecich gmin miejskich, w 41% gmin wiejskich oraz w co trzeciej gminie miejsko-wiejskiej strategia miała służyć celom planistycznym. Wśród innych odpowiedzi przeważał argument spełnienia warunków przy ubieganiu się o środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Na pytanie o stopień realizacji wytyczonych w strategii celów jedynie w 5% gmin wiejskich odpowiedziano, że udaje się to całkowicie. W ponad połowie badanych jednostek cele planistyczne udaje się osiągać w większości. Wytyczne strategii są realizowane w małym stopniu w prawie co trzeciej gminie wiejskiej i gminie miejskiej oraz w co siódmej gminie miejsko-wiejskiej. Aż 40% ankietowanych z gmin miejsko-wiejskich oraz 9% z gmin wiejskich nie potrafiło ocenić stopnia realizacji celów wyznaczonych w strategii rozwoju gminy.

Strategia rozwoju gminy jest przedmiotem obrad sesji rady gminy co do zgodności zaplanowanych działań i ich realizacji w prawie 60% badanych gmin i jest ona korygowana ze względu na okoliczności trudne wcześniej do przewidzenia średnio w co drugiej gminie.

Na pytanie, czy gdyby strategia miała być opracowana jeszcze raz, to czy byłaby zmieniona, jedynie w 5% badanych jednostek wyrażono pewność, że jej treść byłaby taka sama. W 77% gmin wiejskich, 53% gmin miejsko-wiejskich i 43% gmin miejskich odpowiedziano, iż powtórnie opracowana strategia różniłaby się nieznacznie od obecnej. W co piątej gminie miejsko-wiejskiej i co siódmej gminie miejskiej nowa wersja dokumentu zawierałaby zdecydowanie inne treści. Mniej więcej w co szóstej gminie nie potrafiąco ocenić jednoznacznie ewentualnych zmian w treści strategii.

Strategia rozwoju gminy wpływa na bieżące decyzje podejmowane w jednostce w ponad połowie badanych gmin, w tym w 71% gmin miejskich, 64% gmin wiejskich i 27% gmin miejsko-wiejskich. Jednocześnie w co trzeciej gminie nie potrafiąco ocenić jednoznacznie wpływu dokumentu na proces decyzyjny w gminie. W żadna z ankietowanych jednostek nie stwierdzono zupełnego braku oddziaływania treści strategii rozwoju gminy na bieżące decyzje w gminie.

Zamierzenia inwestycyjne w gminach

Budowę i modernizację kanalizacji sanitarnej planowano w 72% badanych gmin (w 94% gmin miejsko-wiejskich, 70% gmin wiejskich i prawie 30% gmin miejskich). Na drugim miejscu wymieniano budowę i modernizację sieci wodociągowej (w 82% gmin miejsko-wiejskich i 60% gmin wiejskich). W co trzeciej badanej jednostce planowano budowę obiektów sportowych (w 82% gmin miejsko-wiejskich, 43% gmin miejskich i 10% gmin wiejskich), budowę i modernizację dróg gminnych (w 43% gmin miejskich, 41% gmin miejsko-wiejskich i 33% gmin wiejskich), budowę oraz remont placówek oświatowych (w 41% gmin miejsko-wiejskich i 37% gmin wiejskich), a także budowę i modernizację oczyszczalni ścieków oraz stacji uzdatniania wody (w 41% gmin miejsko-wiejskich, 30% gmin wiejskich i 12% gmin miejskich). Co trzecia gmina wiejska miała w planach budowę obiektów sportowych przy szkołach gminnych. Prawie połowa gmin miejskich posiada projekty modernizacji wysypisk śmieci, budowy zakładów utylizacji odpadów komunalnych oraz prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów, jak również budowy obiektów o charakterze rozrywkowym (hale widowiskowe, kina), centrów handlowych i organizacji imprez kulturalnych. Na uwagę zasługuje fakt, że w co dziewiątej gminie miejsko-wiejskiej i w co siódmej gminie wiejskiej planuje się modernizację systemu ciepłowniczego przez zamianę kotłowni węglowych na ekologiczne z wykorzystaniem biomasy. W niektórych gminach przygotowano uzbrojenie techniczne terenów pod zabudowę mieszkalno-przemysłową, budowę ścieżek rowerowych wzdłuż jezior oraz tworzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt.

Na pytanie, w jaki sposób gmina zamierza finansować te przedsięwzięcia, aż 85% ankietowanych odpowiedziało, że w tym celu wykorzystane zostaną zarówno środki własne, jak i środki z funduszy przedakcesyjnych (94% gmin miejsko-wiejskich, 63% wiejskich i 71% miejskich). Około 44% gmin zakłada wykorzystanie kredytów (najwięcej gmin wiejskich – 47%, 43% gmin miejskich i 41% gmin miejsko-wiejskich). Kolej-

ne 43% gmin wesprze finansowanie przedsięwzięć własnymi środkami (50% gmin wiejskich, 35% miejsko-wiejskich i tylko 29% gmin miejskich). Ponadto, 22% badanych gmin planowało wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (24% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich oraz 14% gmin miejskich). Wśród innych odpowiedzi wskazywano również na zaangażowanie środków własnych mieszkańców gmin oraz wsparcie w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

Kolejne pytanie, jakie postawiono ankietowanym, dotyczyło sposobu, w jaki mieszkańcy gminy są informowani o decyzjach podejmowanych na szczeblu gminnym. Wszystkie badane gminy umieszczają odpowiednie ogłoszenia w urzędach bądź w ich otoczeniu (np. na tablicach ogłoszeniowych na terenie miasta). Gminy miejskie umieszczają odpowiednie informacje na stronach internetowych urzędów lub częściej publikują stosowne artykuły w prasie lokalnej. Ponadto w 43% z nich korzysta się z pośrednictwa radnych i sołtysów. W 94% urzędów miasta i gminy korzysta się zarówno ze stron www, jak i pomocy sołtysów i radnych, a w niespełna 82% zamieszcza się publikacje w miejscowej prasie. W gminach wiejskich w przekazywaniu wiadomości mieszkańcom w 87% pośredniczą radni, a zwłaszcza sołtysi (często na zebraniach wiejskich). W ponad dwu trzecich gmin wiejskich umieszcza się informacje na własnych stronach www, a w 47% gmin umieszcza się artykuły w lokalnych czasopismach (tab. 10). Wśród innych odpowiedzi najczęściej wskazywano na Biuletyn Informacji Publicznej, który jest dostępny pod adresem internetowym: <http://www.bip.gov.pl>, gdzie wszystkie gminy w Polsce mają swoje podstrony.

Tabela 10. Sposoby informowania mieszkańców o decyzjach podejmowanych na szczeblu urzędu gminy (w % gmin)

Table 10. The methods of informing citizens about decisions made on commune council level (in % of communes)

Typ gminy	Sposoby informowania mieszkańców				
	ogłoszenia w Urzędzie Gminy (i jego otoczeniu)	informacje od radnych i sołtysów	strony www	artykuły w prasie lokalnej	inne
miejska	100,0	42,9	100,0	100,0	28,6
miejsko-wiejska	100,0	94,1	94,1	82,4	29,4
wiejska	100,0	86,7	70,0	46,7	23,3
Razem	100,0	83,3	81,5	64,8	25,9

Źródło: Badania własne.

Source: Authors' study.

WNIOSKI

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Władze samorządowe, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym, opracowują programy rozwoju w celu wykorzystania inwestycji z niedostępnych dotychczas, w tak znacznych rozmiarach, środków wspólnotowych (przeciętny udział środków krajowych w inwestycjach wynosi zazwyczaj około 25%).
2. Opracowanie odpowiednich i adekwatnych dokumentów programowania rozwoju gospodarczego oraz wdrożenie systemu programów i projektów współfinansowanych z unijnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz sprawne nimi zarządzanie stanowi priorytetowe zadanie dla władz centralnych, regionalnych i lokalnych, a jednocześnie wielkie dla wszystkich wyzwanie.
3. W Unii Europejskiej rozpoczęto już prace nad programowaniem nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Także w Polsce trwają prace nad nowym projektem Narodowego Planu Rozwoju, a w końcowym etapie procesu legislacyjnego jest ustawa o narodowym planie rozwoju. Pracuje się również nad sposobami wykorzystania możliwych do zaangażowania środków krajowych i środków międzynarodowych instytucji finansujących, do prefinansowania i współfinansowania projektów.
4. Polska może stać się jednym z największych beneficjentów unijnej pomocy finansowej w zakresie polityki regionalnej w ramach funduszy strukturalnych, żeby jednak tak się stało, konieczne będzie spełnienie określonych warunków. Przede wszystkim niezbędne są odpowiednie planowanie i kontrola wyników realizacji programów i projektów. Dotyczy to nie tylko centralnego etapu podejmowania takich decyzji, gdzie już jest duża świadomość odpowiedzialności, ale przede wszystkim samorządów regionalnych i lokalnych.
5. Z badań wynika, iż stan przygotowania wielu samorządów lokalnych do wykorzystania środków unijnych jest wciąż niewystarczający zarówno w skali województwa, jak i kraju. W badanym regionie dokumenty programujące rozwój lokalny posiadało: „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” – 90% gmin, „Strategię rozwoju” – 82% gmin, a „Program ochrony środowiska” jedynie 22% gmin.
6. W znacznej większości badanych gmin strategia rozwoju została opracowana przez ekspertów z zewnątrz. Poza ekspertami, w połowie gmin udział w tworzeniu strategii brali także gminni liderzy i pracownicy urzędów gmin. Zaledwie w co piętnastej badanej gminie strategia została opracowana na sesji samorządu lokalnego, a więc przy szerokim zaangażowaniu w jej tworzenie wszystkich partnerów społecznych.
7. W badanych jednostkach planuje się najczęściej budowę i modernizację kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej. Większość ankietowanych zamierza finansować inwestycje gminne zarówno przy wykorzystaniu środków własnych, jak i środków z funduszy przedakcesyjnych. W co piątej badanej gminie planuje się wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

PIŚMIENNICTWO

- Commission of the European Communities, 2004. Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2004) 101 final, 10.2.2004, Brussels.
- European Commission, 2004. A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion. Brussels, February 2004. [w:] http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm
- Biuletyn Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Statystycznego w Olsztynie, Olsztyn 2004. [w:] <http://sp.stat.gov.pl/urzedy/olsz/biuletyn.htm>.

THE COHESION POLICY IN ENLARGED EUROPEAN UNION – OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR COUNCILS OF COMMUNES

Abstract. The first years of Polish membership in European Union will be an important examination for Polish institutions and business units, which are managing and using Structural Funds. All shortcomings may result in not efficient usage of potentially available financial means. In the article a trial of evaluation of our country preparation state for usage of the European Union funds was taken. The evaluation was based on the result of empirical research that had been carried out within the communes of warmińsko-mazurskie voivodship. That voivodship is one of these Polish regions, which are distinguished by high unemployment rate as well as other, intensified there, barriers of rural areas development.

Key words: cohesion policy of European Union, strategic planning, programming commune development

Iwona M. Kurek, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, tel./fax 843 07 74, e-mail: kureki@alpha.sggw.waw.pl

Janina Sawicka, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, tel./fax 843 07 74, e-mail: sawicka@alpha.sggw.waw.pl