

ZNACZENIE AKTYWNOŚCI WŁADZ GMIN DLA ABSORPCJI FUNDUSZY UE ORAZ JEJ WPŁYW NA ROZWÓJ LOKALNY. PRZYKŁAD GMINY SZAMOCIN

Aldona Standar, Joanna Średzińska, Milena Zagrodnik

¹Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Abstrakt. Celem artykułu jest przedstawienie aktywności władz gminy w ubieganiu się o dofinansowanie unijne oraz wpływ pozyskanego wsparcia z UE na rozwój lokalny. Podmiotem badania jest gmina Szamocin. Mocną stroną gminy jest aktywność władz, które – pomimo przeciętnej sytuacji finansowej – około 1/4 swoich wydatków przeznaczają na inwestycje. Do słabych stron gminy można zaliczyć przede wszystkim złą jakość dróg w gminie oraz niski poziom skanalizowania. W celu podniesienia poziomu rozwoju lokalnego i jakości życia mieszkańców inwestycje, między innymi w tych obszarach, od kilku lat gmina realizuje dzięki pozyskanemu dofinansowaniu z UE. Gmina mogłaby realizować więcej projektów UE, jednak nie posiada wystarczających środków własnych wymaganych w montażu finansowym. Jest to jedna z dwóch, oprócz nieodpowiedniego systemu rozdziału środków, barier ograniczających absorpcję środków unijnych.

Słowa kluczowe: fundusze UE, gmina, rozwój lokalny, województwo wielkopolskie

WPROWADZENIE

Akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiła jednostkom samorządu terytorialnego pozyskanie środków wspierających rozwój społeczno-gospodarczy i podnoszący ich konkurencyjność. Już w okresie przedakcesyjnym polscy beneficjenci mieli możliwość korzystania z unijnej pomocy, jednak na mniejszą skalę niż stało się to po wstąpieniu do Unii. Wcześniej zdobyte doświadczenie w ubieganiu się o pomoc, ułatwiało przygotowanie kolejnych wniosków aplikacyjnych i przyczyniło się do sukcesu gminy w pozyskaniu kolejnego unijnego dofinansowania [Standar i Puślecki 2011]. W związ-

ku z tym ważną rolę pełni aktywność władz gmin w poszukiwaniu nowych (np. dotacje z UE) źródeł finansowania inwestycji, w tym infrastrukturalnych charakteryzujących się znaczącą kapitałochłonnością. Jest to istotny problem, szczególnie jeśli potrzeby gminy są duże, a środki budżetowe niewystarczające, tak jak to ma miejsce w przypadku gminy Szamocin.

Kłodziński [2008] zaznacza, że największą w obecnych warunkach szansę na rozwój wsi należy upatrywać w tak zwanej oddolnej drodze rozwoju. Społeczności, które potrafiły wybrać do samorządów ludzi wykształconych, rozumiejących zasady gospodarki rynkowej, potrafiących wygrać walkę konkurencyjną o różnego typu środki pomocowe, o inwestorów, o turystów, są w stanie przeciwstawić się negatywnym zjawiskom. Kłodziński [2008] dodaje, że właściwy wybór władz lokalnych jest sprawą rozstrzygającą o przyszłości gminy.

W artykule przedstawiono aktywność władz gminy Szamocin w ubieganiu się o dofinansowanie unijne. W tym celu pozyskano dane pierwotne, m.in. z Urzędu Miasta i Gminy Szamocin¹, dotyczące realizowanych unijnych projektów oraz przeprowadzono badanie ankietowe w oparciu o kwestionariusz ankietowy w dwóch przekrojach: 2008² i 2012³, co pozwoliło na porównanie wyników dotyczących barier ograniczających skuteczną absorpcję środków UE. Opracowanie materiału źródłowego wymagało wykorzystania metod: deskryptywnej, porównawczej oraz statystyki opisowej. Zakres czasowy opracowania objął okres 2004-2010.

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA GMINY

Szamocin to gmina miejsko-wiejska położona w północnej części województwa wielkopolskiego. Powierzchnia gminy Szamocin zajmuje obszar 125,5 km², z czego powierzchnia miasta Szamocin stanowi 4,7 km². W skład gminy wchodzi następujące sołectwa: Atanazyń, Borowo, Heliodorowo, Laskowo, Lipa, Lipia Góra, Nałęcz, Nowy Dwór, Raczyn, Swoboda i Szamoty [Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego... 2001, s. 25]. Gminę zamieszkuje 7429 osób, z czego na terenie miasta Szamocin mieszka 4291 osób (58%), natomiast na terenach wiejskich 3138 osób (42%). Gęstość zaludnienia w gminie wynosi 58 osób na 1 km² [www.stat.gov.pl].

Biorąc pod uwagę środowisko przyrodnicze, należy podkreślić, że ok. 55% powierzchni Szamocina jest objętej programami ochrony przyrody. Gmina wyróżnia się

¹ Dane pozyskała Milena Zagrodnik, która wykorzystwała je opracowując pracę magisterską pt. „Pozyskanie środków finansowych Unii Europejskiej przez samorządy terytorialne w Polsce na przykładzie gminy Szamocin”.

² Wyniki tego badania zostały zawarte w rozprawie doktorskiej Aldony Standar pt. „Ocena zastosowania środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego”. Obrona rozprawy doktorskiej odbyła się 13.10.2009 roku na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie. Wówczas były badane wszystkie gminy województwa wielkopolskiego, z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Po wysłaniu kwestionariusza przebieg ich wypełniania monitorowano poprzez telefonowanie do urzędów gmin (miast). W rezultacie uzyskano zwrot na poziomie 92% (204 kwestionariusze ankietowe). Wszystkie zostały wówczas uwzględnione w badaniu.

³ Badanie przeprowadziła Milena Zagrodnik z pracownikiem zajmującymi się pozyskiwaniem środków UE.

bogatą szatą roślinną (ponad 59% powierzchni), różnorodnością nietypowej flory i fauny. Jest gminą atrakcyjną pod względem rekreacyjno-krajobrazowym i turystycznym. Z drugiej strony, grunty gminy Szamocin to gleby o niskiej bonitacji (73% klasy V i VI), a jej położenie na obrzeżach województwa jest peryferyjne względem Poznania. Pomimo tego gmina charakteryzuje się dodatnim saldem migracji, dodatnim przyrostem naturalnym oraz stosunkowo młodym społeczeństwem (odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym wynosi 62,9% i przedprodukcyjnym 23,4%). Jest to jednak gmina dotknięta wysokim bezrobociem (37,1%), a także dodatkowo – bezrobociem ukrytym w gospodarstwach rolniczych, na co wpływ wywiera m.in. niski poziom wykształcenia mieszkańców. Bezrobocie wiejskie oraz ograniczone możliwości zatrudnienia na wsi są najważniejszymi i najtrudniejszymi problemami do pokonania [Strategia rozwoju obszarów... 2005]. Z drugiej strony, te słabe strony Szamocina próbują zniwelować przedsiębiorczość mieszkańców i aktywność władz samorządowych, o czym świadczy 20 pozycja gminy wśród kilkuset małych miast w rankingu obszarów najbardziej atrakcyjnych inwestycyjnie [Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego... 2001]. Pod względem absorpcji środków unijnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca Szamocin także plasuje się w czołówce w kraju. Na terenie gminy rozwija się handel i jest zlokalizowanych wiele dobrze prosperujących gospodarstw. Zanikają, niestety, oferowane usługi rzemieślnicze. Biorąc pod uwagę poziom wyposażenia w infrastrukturę, w przypadku gminy Szamocin jest on bardzo zróżnicowany. Gmina wyróżnia się dobrą jakością szkolnictwa, co wynika m.in. z wysokiego poziomu infrastruktury edukacyjnej. Ponadto gmina ma dobrze rozbudowaną sieć drogową, choć jej jakość jest zła (odsetek dróg gruntowych wynosi 62,8%). Słabo oceniana jest infrastruktura okołodrogowa gminy. Z jednej strony, gmina Szamocin jest w wysokim stopniu zwodociągowana i ma nowoczesną oczyszczalnię ścieków, jednak z drugiej strony ma słabo rozwiniętą sieć kanalizacyjną. Jest to typowa cecha gmin wiejskich, szczególnie położonych peryferyjnie. Rozbudowa podstawowej infrastruktury w ostatnich latach powoduje stopniowe wyrównywanie różnic przestrzennych [Bański i Czapiewski 2008]. Do pozostałych słabych stron można zaliczyć: słabo rozwiniętą sieć gazową, słaby stan techniczny sieci elektrycznej oraz zły stan budynków użyteczności publicznej [Strategia Rozwoju Miasta... 2011].

Na podstawie analizy mocnych i słabych stron można stwierdzić, że zarówno wsparcie kapitału ludzkiego, jak i inwestycje w infrastrukturę są w gminie niezbędne. Część z nich gmina jest w stanie sfinansować z budżetu z wygenerowanej nadwyżki operacyjnej, czyli dodatniej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Wartość nadwyżki operacyjnej świadczy o możliwościach inwestycyjnych gminy lub konieczności dalszego zadłużania się [Wskaźniki... 2011]. W przypadku Szamocina nadwyżka operacyjna kształtuje się na wysokim i stabilnym poziomie, porównując jej poziom do średniej województwa wynoszącej ok. 45-66 zł na jednego mieszkańca. Taka wartość oznacza nie tylko zdolność do realizacji inwestycji lub dalszego zadłużenia się gminy w tym momencie, lecz także będzie determinować możliwość zadłużenia się w przyszłości. Od 2014 roku granicę zadłużenia będzie stanowić średnia wartość nadwyżki operacyjnej z trzech ostatnich lat [Ustawy... 2009, art. 246]. Gmina charakteryzuje się też niskim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, co może utrudniać możliwość przeprowadzenia inwestycji z uwagi na ograniczoną swobodę wydatkowania środków budżetowych. Taki wynik gminy Szamocin świadczy o przeciętnych możliwościach inwestycyjnych i uzależnieniu gminy od transferów

z budżetu państwa, lecz nie odbiega on od średniej gmin wiejskich, które mają mniejszą samodzielność niż gminy miejskie [Standar 2013]. Na dochody własne składają się przede wszystkim wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz udziały w podatkach PIT i CIT. Gmina położona peryferyjnie, jak Szamocin, może mieć trudność w dalszym pozyskaniu nowych mieszkańców czy inwestorów. Dodatkowo może pozyskiwać niższe wpływy z opłat lokalnych [Duś 2011]. Należy zaznaczyć, że – według Bańskiego i Czapiewskiego [2008] – położenie gminy jest jednym z najważniejszych czynników sukcesu gmin. Przyciągnąć mogą jedynie wyeksponowane walory przyrodnicze i aktywna polityka zarządzających gminą, która właśnie jest prowadzona. Proinwestycyjne nastawienie władz gminy uwidacznia się w udziale środków przeznaczanych na inwestycje, który, pomimo ogólnie gorszej koniunktury, wzrasta. W związku z tym, władze gminy, w celu zapewnienia dalszego wzrostu poziomu rozwoju, są zmuszone korzystać z instrumentów dłużnych. Należy zaznaczyć, że zarówno zadłużenie gminy, jak i jego obsługa kształtują się na bezpiecznym poziomie, jednak jest to połowa (60%) limitu dopuszczalnego przez Ustawę o finansach publicznych z 2005 roku [Ustawa... 2005]. Warto również zaznaczyć, że tak duża liczba realizowanych projektów z dofinansowaniem UE przyczyniła się do wzrostu zadłużenia o 10 pkt. proc., co stanowi połowę wartości tego wskaźnika bez zobowiązań na tego typu przedsięwzięcia w 2010 roku (tab. 1).

Tabela 1. Wybrane wskaźniki finansowe gminy Szamocin w latach 2006-2010

| Czynnik | Lata | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%) | 26,3 | 26,8 | 27,0 | 23,0 | 21,3 |
| Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (%) | 20,8 | 20,5 | 25,3 | 24,5 | 25,8 |
| Nadwyżka operacyjna na mieszkańca (zł) | 261,8 | 309,5 | 366,3 | 242,6 | 216,6 |
| Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%) | 26,0 | 28,2 | 19,0 | 21,5 | 31,2 |
| Udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem (%) | 26,0 | 28,2 | 19,0 | 21,5 | 21,7 |
| Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%) | 7,1 | 7,3 | 6,5 | 6,8 | 5,4 |
| Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne (%) | 7,1 | 7,3 | 6,5 | 6,8 | 5,4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów gminy Szamocin.

PIERWSZE DOŚWIADCZENIA W ZAKRESIE POZYSKIWANIA ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Gmina Szamocin w okresie przedakcesyjnym wykazała się ponadprzeciętnym wykorzystaniem środków europejskich, a także stuprocentową skutecznością pozyskania unijnych funduszy. Większość gmin województwa wielkopolskiego korzystała wów-

czas na ogół z dwóch programów: PAOW i SAPARD⁴. PAOW był to program zaliczany do źródeł zagranicznych (środki z Banku Światowego), który w latach 2001-2004 wspierał rozwój obszarów wiejskich o liczbie mieszkańców do 15 tys. osób [Pomajda 2002]. Głównym jego celem była pomoc finansowa jednostkom samorządu terytorialnego: powiatom oraz gminom. Wsparcie rozdzielane było według komponentów, z których gminy województwa wielkopolskiego korzystały z: C-Infrastruktura wiejska oraz i podkomponentu B2-Edukacja. Z obu komponentów korzystał Szamocin wdrażając trzy projekty o całkowitej wartości 1 978 793 (część PAOW to 444 364) przy bardzo zbliżonych średnich dla gmin województwa wielkopolskiego (jeden projekt i 241 013,56, część PAOW to 89 168,60) i gmin miejsko-wiejskich (jeden projekt i 266 286,63, część PAOW to 95 753,23). Pomoc wsparła inwestycje z zakresu: dróg, kanalizacji i edukacji (Urząd Marszałkowski w Poznaniu).

Z kolei SAPARD wspierał działania prowadzone w okresie przedakcesyjnym, w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, ówczesnie kandydujących do Unii Europejskiej, na rzecz dostosowania sektora rolnego i obszarów wiejskich do poziomu krajów Unii. Gminy województwa wielkopolskiego najczęściej korzystały ze schematów w ramach Działania 3 i 4⁵. Szamocin także w tym przypadku okazał się skutecznym beneficjentem. Wdrażał aż siedem projektów: trzy z zakresu gospodarki ściekami i cztery z zakresu dróg o łącznej wartości 4,9 mln zł, z czego wkład unijny wyniósł 3,4 mln zł. Średnia dla gmin województwa wielkopolskiego (trzy projekty, całkowita wartość projektów 2,2 mln zł, dofinansowanie UE 0,9 mln zł) i gmin miejsko-wiejskich (trzy projekty, całkowita wartość projektów 2,1 mln zł, dofinansowanie UE 0,8 mln zł) była znacznie gorsza (ARiMR i Urząd Miasta i Gminy Szamocin). Warto podkreślić, że był to pierwszy program, w pełni wzorowany na programach wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich funkcjonujących w Unii Europejskiej [Czykier-Wierzba 2003, Głębicka i Grewiński 2003, <http://euro.pap.com.pl>]. Wcześniej gmina skorzystała także ze środków Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej w kwocie 15 tys. zł w celu budowy korektora sanitarnego, którego całkowity koszt wyniósł 907 tys. zł (Urząd Miasta i Gminy Szamocin). Omówione powyżej projekty umożliwiły realizację wielu niezbędnych inwestycji w gminie i pozwoliły zdobyć doświadczenie, które w kolejnych latach ułatwiło pozyskanie unijnego wsparcia. Zdaniem Nurzyńskiej [2008] programy pomocy

⁴ Oprócz tych programów, gminy korzystały z PHARE i ISPA. W latach 1997-1998, spośród gmin znajdujących się od 1999 roku na obszarze województwa wielkopolskiego, niektóre, dzięki lokalizacji na terenach objętych pomocą PHARE CBC, otrzymały dofinansowanie do inwestycji. Były to: Chodzież, Drawsko, Kościan, Krzyż Wielkopolski, Międzybóże, Pakosław, Trzcianka oraz Włoszakowice. Pomocą objęto infrastrukturę techniczną. Natomiast w ramach Programu PHARE 2003 na terenie województwa wielkopolskiego finansowano dwie inwestycje drogowe: budowę obejścia drogowego m. Nowy Tomyśl o długości 4,33 km – na kwotę 2,3 mln euro ze środków PHARE oraz przebudowę drogi 305 łączącej obwodnicę Nowego Tomyśla z autostradą A2 – na kwotę 245 tys. euro ze środków PHARE. Z kolei ISPA został ustanowiony na wzór Funduszu Spójności i finansował tylko duże projekty. Z pomocy skorzystał: Poznań, Piła i Kalisz.

⁵ Obejmowały: 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnieniem; 3.2. Odprowadzenie i oczyszczanie ścieków komunalnych; 3.3. Gospodarka odpadami stałymi; 3.4. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich; 4.3 Publiczna infrastruktura turystyczna na obszarach wiejskich.

przedakcesyjnej stworzyły nowe ramy prawno-finansowe funkcjonowania programów wsparcia publicznego w Polsce.

POZYSKANIE ŚRODKÓW UE Z LAT 2004-2006 I W RAMACH PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2007-2013

Po uzyskaniu członkostwa przez Polskę, polscy beneficjenci uzyskali możliwość ubiegania się o jeszcze większą pomoc. Jedną z najbardziej aktywnych grup w tym zakresie były jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy. Gminy województwa wielkopolskiego (z wyjątkiem gmin-miast na prawach powiatu), w ramach środków z perspektywy finansowej 2004-2006, pozyskały 269 mln zł realizując 324 projekty. Gminy miejsko-wiejskie wdrożyły 44% projektów, realizowanych przez badaną grupę gmin, na kwotę stanowiącą ponad 56% sumy wszystkich dotacji UE. W tym okresie Szamocin w skali województwa nie należał do liderów absorbujących pomoc. Pomimo doświadczenia zdobytego w okresie przedakcesyjnym, skuteczność gminy wyniosła wówczas 50%; na cztery projekty dwa zostały odrzucone na etapie oceny formalnej, ze względu na błędy. Wsparcie udało się uzyskać na rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej, czyli na: „Budowę obiektu szkolnego w Zespole Szkół w Szamocinie” oraz „Budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej przy ul. Ks. W. Kusztelaka w Szamocinie”. Oba projekty zostały dofinansowane w 75% z EFRR w ramach ZPORR (odpowiednio: Działanie 2.2. Wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży we wszystkich poziomach kształcenia i 3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji). Należy zaznaczyć, że był to najważniejszy program dla JST, a wielkopolskie gminy pozyskały wówczas aż 79% środków UE z tego programu [Standar i Puślecki 2011] (tab. 2).

Tabela 2. Wartość pozyskanych środków UE z okresu 2004-2006 i 2007-2013 oraz liczba projektów realizowanych przez gminę Szamocin według funduszu, programu i kierunku przeznaczenia

| Perspektywa finansowa | Fundusz UE | Program operacyjny | Wartość projektów | Liczba projektów | Kierunek przeznaczenia |
|-----------------------|------------|--------------------|-------------------|------------------|---|
| 2004-2006 | EFRR | ZPORR | 1 984 336 | 2 | sieć wodno-kanalizacyjna, infrastruktura edukacyjna |
| 2007-2013 | EFROW | PROW | 5 035 035 | 4 | infrastruktura kultury, turystyczna, sportowo-rekreacyjna; sieć wodociągowa |
| | EFRR | WRPO | 2 263 475 | 1 | sieć kanalizacyjna |

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W kolejnej perspektywie finansowej przewidziano dla JST jeszcze większą unijną pomoc. Wówczas badana gmina stała się jeszcze skuteczniejszym beneficjentem. Wnioski aplikacyjne złożono w ramach programów: PROW (Działanie Odnowa i rozwój wsi: Rozbudowa stacji wodociągowej w miejscowości Heliodorowo, obręb Borowo, Przebudowa Szamocińskiego Ośrodka kultury, Przebudowa promenady, ścieżek spacero-

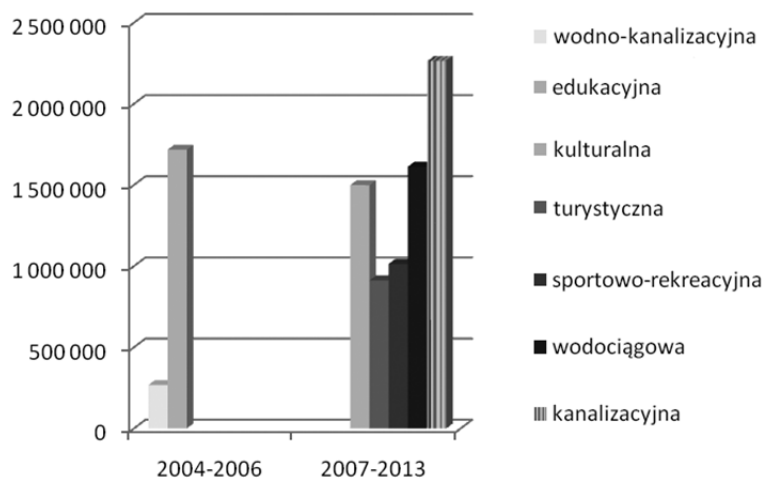
wych, parkingu i placu zabaw w parku Miejskim w Szamocinie, Przebudowa obiektu sportowego z zagospodarowaniem terenu i odnowieniem szlaków pieszych i małej architektury w Parku Miejskim) finansowanego przez EFRROW oraz WRPO (Działanie 3.2. gospodarka wodno-ściekowa: Budowa systemu kanalizacji sanitarnej w aglomeracji Szamocin), finansowanego przez EFRR. Wszystkie uzyskały dofinansowanie, przez co gmina może pochwalić się 100-procentową skutecznością. Pomimo tego, że w ramach WRPO gmina realizowała tylko jeden projekt, jednak jego wartość całkowita była największa wynosząc ponad 2,2 mln zł i stanowiła blisko 1/3 sumy pozyskanych środków z UE w okresie 2007-2013. Był to projekt z zakresu infrastruktury kanalizacyjnej, który został w największym, maksymalnym, stopniu dofinansowany – 85%.

Warto również podkreślić, że gmina nie realizowała żadnego projektu w ramach programów wspierających kapitał ludzki, a preferowała pozyskanie unijnej pomocy na projekty infrastrukturalne. W latach 2004-2006 jeden projekt dotyczył infrastruktury społecznej (edukacyjnej) i jeden infrastruktury technicznej (wodno-kanalizacyjnej). Natomiast w latach 2007-2013 były to pojedyncze projekty dotyczące infrastruktury społecznej: edukacyjnej, kulturalnej, turystycznej, sportowo-rekreacyjnej (w sumie cztery), i wodno-kanalizacyjnej (tylko jeden) (tab. 2).

Struktura uzyskanej pomocy, w zależności od celu w obu okresach programowania, była zróżnicowana. W pierwszym, w latach 2004-2006, projekt z zakresu infrastruktury społecznej był blisko 6,5-krotnie większy niż z zakresu infrastruktury technicznej. Z kolei w perspektywie 2007-2013 suma wartości projektów w rozpatrywanych dwóch celach była zbliżona. Warto jednak zaznaczyć, że proporcja ta w latach 2004-2006 byłaby inna, gdyby Szamocin uzyskał dofinansowanie na dwa odrzucone projekty dotyczące uzbrojenia terenu i budowy drogi gminnej. Całkowity koszt pierwszego z projektów był szacowany na 1,5 mln zł (Urząd Miasta i Gminy Szamocin).

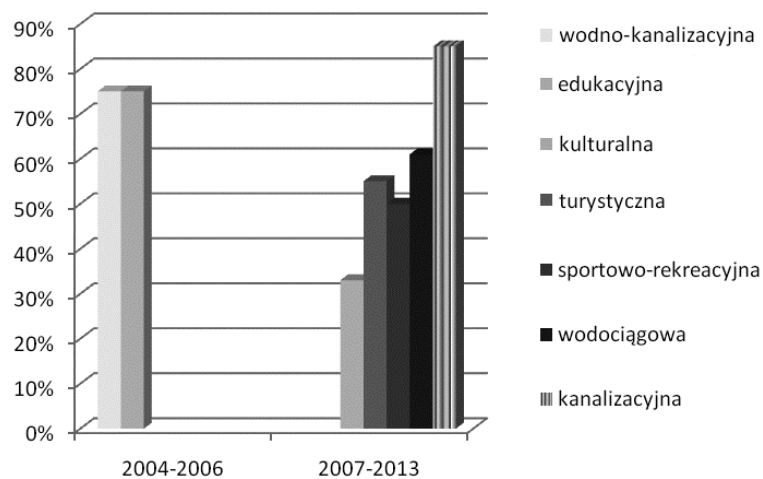
Należy także dodać, że projekty z zakresu infrastruktury społecznej na ogół są mniej kosztowne niż z infrastruktury technicznej, co także potwierdza przykład realizacji projektów z dofinansowaniem UE przez gminę Szamocin, np. wartość projektu z zakresu infrastruktury kanalizacyjnej była najwyższa (rys. 1). Wynika to z kapitałochłonnego charakteru tego typu przedsięwzięć. Poza tym warto zauważyć, że udziały środków UE w wartości całkowitej w przypadku projektów z zakresu infrastruktury społecznej były niższe (33%, 50%, 55%) niż w przypadku infrastruktury technicznej (85% i 61%) (rys. 2).

Należy dodać, że źródłem finansowania przedsięwzięć w przypadku projektów realizowanych w ramach ZPORR były także środki pochodzące z Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, stanowiące 10% wartości całkowitej projektu, a w przypadku projektu WRPO z zakresu gospodarki wodno-ściekowej – środki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, stanowiące 13% wartości całkowitej projektu. W celu realizacji jednego projektu gmina zaciągnęła kredyt w wysokości 500 tys. zł. Z badań ankietowych wynika, że zarówno w 2008, jak i 2012 roku pracownicy zajmujący się pozyskaniem środków UE w gminie Szamocin za najważniejsze źródła współfinansowania unijnych projektów uznali kredyt preferencyjny i środki własne.



Rys. 1. Wartość projektów UE z okresu 2004-2006 i 2007-2013, realizowanych przez gminę Szamocin według kierunku zastosowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.



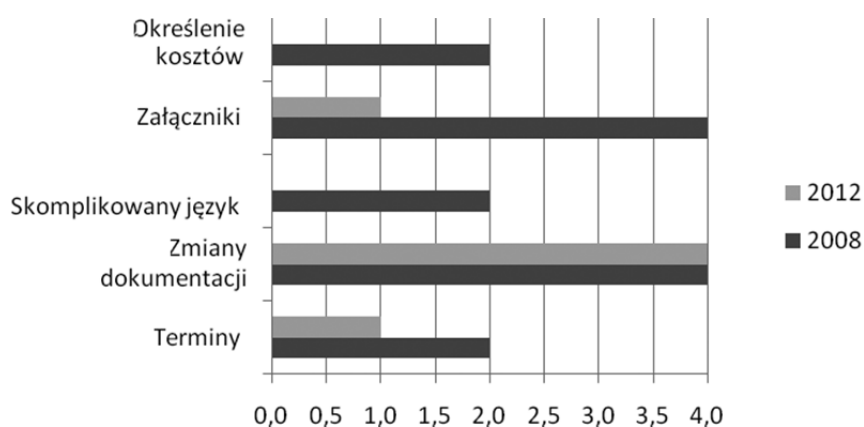
Rys. 2. Udziały dofinansowania UE w całkowitej wartości projektów z okresu 2004-2006 i 2007-2013, realizowanych przez gminę Szamocin według kierunku zastosowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

BARIERY POZYSKIWANIA ŚRODKÓW UE

Opinia pracownika Urzędu Gminy Szamocin ds. pozyskiwania środków UE na temat barier pozyskiwania unijnej pomocy jest wyjątkowo cenna ze względu na znaczną

liczbę przygotowanych wniosków aplikacyjnych oraz niewiele mniejszą liczbę wdrażanych projektów. Ponieważ proces pozyskiwania środków UE trwa już od wielu lat (włączając okres przedakcesyjny), a zdobyte wieloletnie doświadczenie procentuje, liczba i skala wskazywanych przez gminę barier jest mniejsza. W 2008 roku wskazywano w stopniu bardzo dużym na bariery: związane ze zmianą dokumentacji, wymaganymi załącznikami; w stopniu średnim: na krótkie terminy, skomplikowany język czy określenie kosztów kwalifikowanych. Po czterech latach nadal zmiany dokumentacji w bardzo dużym stopniu utrudniają przygotowanie wniosków. Z kolei, po kilku latach wdrażania pomocy unijnej, można się było oswoić z trudnością w określeniu kosztów i skomplikowanym językiem (rys. 3). Poza tym warto podkreślić, że porównanie oceny Szamocina z 2008 roku ze średnimi ocenami wystawionymi przez wszystkie badane gminy w województwie wielkopolskim w tymże roku [Standar i Puślecki 2011] wskazuje, że oba wyniki są do siebie zbliżone.

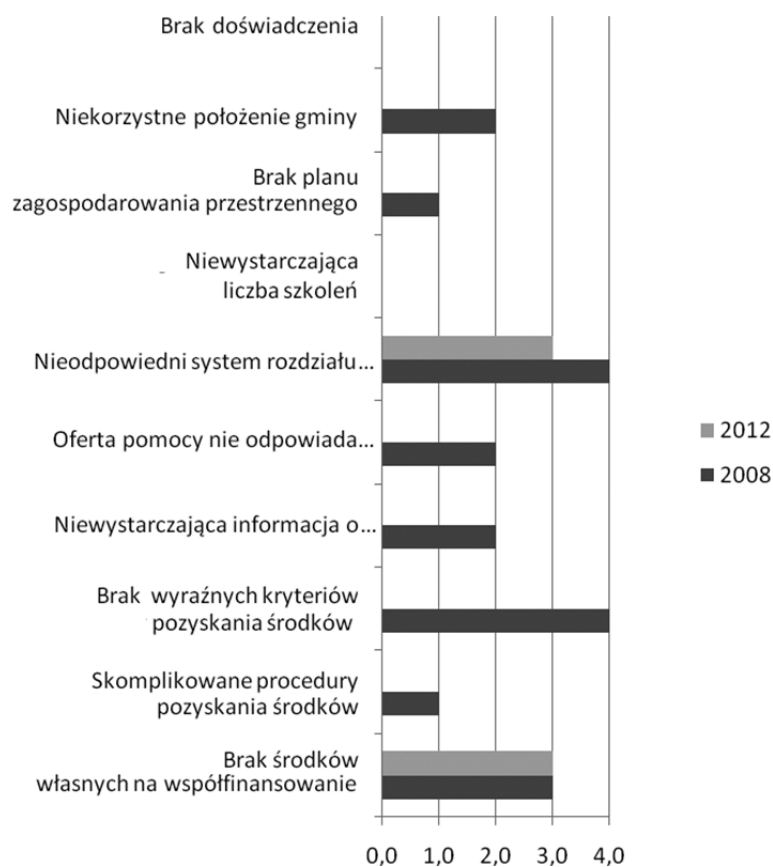


Rys. 3. Ocena barier występujących podczas wypełniania wniosku aplikacyjnego wystawiona przez gminę Szamocin. Skala: od 0 (brak danej bariery) do 4 (bardzo duża bariera)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Zdobyte doświadczenie w procesie pozyskiwania środków UE wpływa również ogólnie na liczbę i skalę wskazanych przez gminę barier. W 2008 roku 8 na 10 wymienionych w kwestionariuszu ankiety barier zostało wskazanych przez gminę, gdy cztery lata później zwrócono uwagę tylko na dwie. W 2008 roku za bardzo duże bariery uznano brak wyraźnych kryteriów pozyskania środków i nieodpowiedni system rozdziału środków, a za duże – brak środków własnych na współfinansowanie. Zwrócono także uwagę m.in. na: niekorzystne położenie gminy, zakres oferty nieodpowiadający potrzebom gminy, niewystarczającą informację oraz skomplikowane procedury. Te odpowiedzi, szczególnie dla najbardziej istotnych trzech barier, pokrywają się ze średnimi wynikami obliczonymi dla wszystkich badanych gmin województwa wielkopolskiego [Standar i Puślecki 2011]. Na tej podstawie można uznać gminę Szamocin za reprezentatywną. Po czterech latach, według gminy Szamocin, bariery dotyczące organizacji systemu pozyskiwania środków UE (np. skomplikowane procedury) przestały utrudniać absorpcję, na co z pewnością wpłynął długi okres poznawania systemu rozdziału środ-

ków i zdobyte w związku z tym doświadczenie. Pracownicy ds. pozyskiwania środków UE gminy Szamocin uznali wówczas brak środków własnych na współfinansowanie i nieodpowiedni rozdział środków pomiędzy gminami za duże bariery, z uwagi na to, że gmina nie wykazuje wysokiej nadwyżki operacyjnej (tab. 1) i trudno jej zgromadzić niezbędne środki na współfinansowanie, co znajduje właśnie odzwierciedlenie w odpowiedziach udzielonych w 2012 roku. Odnośnie bariery: „nieodpowiedni system rozdziału środków”, za jej zmianą, w 2008 roku, opowiedziało się ponad 3/4 badanych ówczesnie gmin, a wybór systemu, np. preferencja dla gmin o niekorzystnej sytuacji finansowej był podyktowany sytuacją danej gminy. W 2012 roku, respondenci, oceniając tę barierę jako dużą (3,0 w skali do 4,0), z pewnością także opowiadają się za zmianą, mającą ułatwić pozyskiwanie jeszcze większych unijnych dotacji, na które nie stać gminy z powodu ograniczonych możliwościach finansowych i zaangażowania w realizowane projekty (rys. 4). Władze gminy Szamocin musiały zrezygnować z realizacji kilku projektów pomimo tego, że uzyskano na nie dofinansowanie.



Rys. 4. Ocena barier ograniczających pozyskiwanie środków UE wystawiona przez gminę Szamocin. Skala: od 0 (brak danej bariery) do 4 (bardzo duża bariera)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

WPLYW ŚRODKÓW UE NA ROZWÓJ GMINY SZAMOCIN

Według Kłodzińskiego [2008], obszary wiejskie przez ostatnich kilkadziesiąt lat uległy znacznym pozytywnym przeobrażeniom zarówno dzięki środkom przedakcesyjnym, środkom przyznawanym państwom członkowskim, jak i funduszom pochodzącym z innych państw. Realizacja projektów dofinansowanych przez UE wsparła także rozwój lokalny gminy Szamocin. W latach 2009-2012 pozyskane środki unijne stanowiły od 1,27 do 5,86% dochodów ogółem⁶ (RIO). Umożliwiły one rozbudowę zarówno infrastruktury społecznej, jak i technicznej. Liczba szkół na terenie gminy jest wystarczająca, ale budynki nie były przystosowane dla osób niepełnosprawnych oraz wymagały ogólnych prac modernizacyjnych jednego budynku (5800 m²). Dzięki realizacji jednego z projektów zapewniono nieograniczony dostęp dla niepełnosprawnych do pełnej oferty edukacyjnej, socjalnej i rehabilitacyjnej poprzez wyposażenie budynku w windę oraz budowę dla niepełnosprawnych dwóch sal do ćwiczeń o powierzchni 120 m². Gmina także przebudowała obiekt sportowy, promenadę i ścieżki spacerowe wokół jeziora, zbudowała parking oraz plac zabaw. Unijna dotacja umożliwiła także podniesienie standardu usług kulturalnych poprzez rozbudowę Szamocińskiego Ośrodka Kultury. Według Nurzyńskiej [2010], nie da się przecenić znaczenia tych placówek dla życia społeczności wiejskich, gdyż realizują one różne funkcje zaspokajając wiele potrzeb społecznych.

Warunkiem koniecznym do osiągnięcia sukcesu gospodarczego jest odpowiednio rozwinięta infrastruktura. Jak wykazały badania Dolaty [2011], najlepiej rozwiniętym i najmniej zróżnicowanym przestrzennie elementem infrastruktury ekologicznej jest sieć wodociągowa, natomiast w przypadku dostępu do sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków dyspersja jest ogromna. W gminie Szamocin odnotowano znaczący rozwój sieci wodno-kanalizacyjnej, szczególnie na obszarach wiejskich gminy, gdzie różnica pomiędzy długością sieci wodociągowej i kanalizacyjnej jest duża (sieć wodociągowa jest 7,6 razy dłuższa) i wymaga w związku z tym przeprowadzenia dalszych inwestycji. Ten nierównomierny rozwój obu sieci jest zjawiskiem powszechnym i wynika z polityki inwestycyjnej gmin polegającej na wyposażeniu nowych obszarów i likwidacji części starych urządzeń [Myna 2003, Rakowska i Wojewódzka-Wiewiórska 2010, Dolata 2011]. Ten wynik przekłada się na jakość życia mieszkańców wsi, gdzie udział ludności obsługiwanej przez sieć kanalizacyjną jest o blisko połowę niższy od tego wskaźnika obliczonego dla sieci wodociągowej. Ta dysproporcja stanowi barierę dla rozwoju społeczno-gospodarczego i może stanowić zagrożenie dla degradacji środowiska. Tylko równomierny rozwój obu sieci oraz trzeciego elementu – oczyszczalni ścieków przyczyni się do poprawy życia ludności oraz stanu środowiska przyrodniczego [Bański i Czapiewski 2008]. Część miejska gminy jest znacznie lepiej wyposażona w obie sieci. W latach 2004-2010 następowała rozbudowa obu sieci. Choć sama długość sieci uległa tylko nieznacznemu przyrostowi (o 4% sieć wodociągowa i 0,5% sieć kanalizacyjna), to znacznie powiększyła się liczba osób obsługiwanych przez obie sieci (o 3% sieć wodociągowa i 12% sieć kanalizacyjna). Szczególnie wzrosła liczba przyłączonych osób do sieci kanalizacyjnej na wsi (o 38%), co należy uznać za bardzo korzystne zjawisko

⁶ Realizacja projektów współfinansowanych przez UE odbywa się za pomocą środków gminy, a po skończonym projekcie lub jego etapie gmina uzyskuje zwrot zaangażowanych środków, stąd faktyczny wpływ do budżetu środków UE następuje później.

z uwagi na spore zacofanie tych terenów pod względem wyposażenia w ten rodzaj infrastruktury, do czego przyczyniły się projekty realizowane z dofinansowaniem UE (tab. 3).

Tabela 3. Rozwój sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w gminie Szamocin w latach 2004-2010

| Wyszczególnienie | Jednostka | Lata | | | | | | |
|--|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Korzystający z instalacji w % ogółu ludności | | | | | | | | |
| Ogółem | | | | | | | | |
| Wodociąg | % | 79,6 | 80,4 | 80,5 | 80,7 | 82,2 | 82,2 | 82,2 |
| Kanalizacja | % | 59,6 | 61,3 | 61,2 | 61,3 | 66,6 | 66,6 | 66,6 |
| W miastach | | | | | | | | |
| Wodociąg | % | 75,2 | 75,5 | 75,6 | 75,8 | 78,1 | 78,1 | 78,1 |
| Kanalizacja | % | 77,6 | 80,3 | 80,3 | 80,4 | 80,6 | 80,7 | 80,7 |
| Na wsi | | | | | | | | |
| Wodociąg | % | 85,7 | 87,3 | 87,4 | 87,5 | 87,7 | 87,7 | 87,7 |
| Kanalizacja | % | 34,4 | 34,4 | 34,4 | 34,6 | 47,3 | 47,5 | 47,5 |
| Sieć rozdzielcza na 100 km ² | | | | | | | | |
| Ogółem | | | | | | | | |
| Sieć wodociągowa | km | 77,2 | 77,9 | 76,9 | 78,2 | 80,2 | 80,2 | 80,2 |
| Sieć kanalizacyjna | km | 21,8 | 21,8 | 21,5 | 21,9 | 21,9 | 21,9 | 21,9 |
| W miastach | | | | | | | | |
| Sieć wodociągowa | km | 454,0 | 454,0 | 454,0 | 458,2 | 458,2 | 458,2 | 458,2 |
| Sieć kanalizacyjna | km | 357,6 | 357,6 | 357,6 | 368,3 | 368,3 | 368,3 | 368,3 |
| Na wsi | | | | | | | | |
| Sieć wodociągowa | km | 62,7 | 63,3 | 62,5 | 63,7 | 65,7 | 65,7 | 65,7 |
| Sieć kanalizacyjna | km | 8,8 | 8,8 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 8,7 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

PODSUMOWANIE

Jednym z ważniejszych czynników rozwoju lokalnego jest aktywność władz gmin. Wcześniej zdobyte doświadczenie w zakresie pozyskiwania środków europejskich przekłada się na skuteczniejszą absorpcję unijnej pomocy, która po wejściu Polski do Unii Europejskiej była udzielana na jeszcze większą skalę. Władze gminy Szamocin, która jest położona peryferyjnie wobec stolicy województwa, są zmuszone do poszuki-

wania pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji lokalnych, gdyż nie dysponują tak znaczącymi dochodami własnymi, jak np. gminy otaczające Poznań.

Dzięki pozyskanym środkom z UE, gmina zrealizowała wiele inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej (kanalizacja, wodociągi, drogi) oraz społecznej (ośrodki edukacyjne, kultury, rekreacji). Biorąc pod uwagę sytuację finansową gminy, gmina nie byłaby w stanie sama przeprowadzić tych inwestycji. Uwzględniając wyniki analizy słabych stron gminy, należy stwierdzić, że przedsięwzięcia te były niezbędne. Pomimo znacznego wysiłku inwestycyjnego w zakresie infrastruktury kanalizacyjnej oraz drogowej, nadal ich poziom rozwoju jest niezadowolający.

Mechanizm pozyskiwania środków unijnych władze gmin powszechnie oceniają jako skomplikowany. Bariery organizacyjne wraz z problemem zagwarantowania środków na tzw. wkład własny w największym stopniu utrudniały pozyskanie dofinansowania. Obecnie, dla gmin takich jak Szamocin, które były już wielokrotnie beneficjentem unijnej pomocy, znaczenie barier organizacyjnych uległo ograniczeniu, natomiast wzrasta ranga zagwarantowania finansowego wkładu własnego jako jednej z najważniejszych barier. Jest to szczególnie istotny problem w dobie kryzysu, kiedy możliwości inwestycyjne ulegają pogorszeniu, a gminy są już zaangażowane w realizację wielu kapitałochłonnych inwestycji wymagających dłuższego czasu. W związku z tym, chociaż władze gminy mają wizję jej rozwoju oraz są przedsiębiorcze, nie mogą realizować kolejnych przedsięwzięć ze względu na brak środków własnych, tak jak ma to miejsce w przypadku gminy Szamocin, gdzie zrezygnowano z realizacji wniosków wcześniej zaakceptowanych do dofinansowania przez Unię Europejską.

LITERATURA

- Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/> [dostęp: 21.03.2013].
- Bański J., Czapiewski K.L., 2008. Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich. Zespół Badań Obszarów Wiejskich IGiPZ PAN, Warszawa, 28-32, 39, 60-64.
- Czykier-Wierzba D., 2003. Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej. Twigger, Warszawa.
- Dolata M., 2011. Stan i zmiany wyposażenia obszarów wiejskich w infrastrukturę ochrony środowiska naturalnego. *Probl. Roln. Świat.* 11 (26), 51-63.
- Duś E., 2011. Wysokość i struktura dochodów gmin wiejskich jako miernik stopnia ich peryferyjności. W: *Wiejskie obszary peryferyjne – uwarunkowania i czynniki aktywizacji*. Red. M. Wesołowska. *Studia Obszarów Wiejskich* 26, 81.
- Głębicka K., Grewiński M., 2003. Europejska polityka regionalna. Elipsa, Warszawa. <http://euro.pap.com.pl> [dostęp: 21.07.2008].
- Kłodziński M., 2008. Czynniki warunkujące wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Referat wygłoszony w czasie konferencji „Dezagraryzacja polskiej wsi”. Warszawa-Brwinów, <http://www.cbr.edu.pl/konf2008/konferencja2008.htm> [dostęp: 24.06.2013].
- Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/informacje-i-zestawienia> [dostęp: 2.02.2013].
- Myna A., 2003. Problemy zaopatrzenia ludności w wodę i usuwania ścieków na obszarach wiejskich. W: *Współczesne przekształcenia i przyszłość polskiej wsi*. Red. B. Górz, C. Guzik. *Studia Obszarów Wiejskich* 4, 70-72.
- Niepublikowane dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa [dostęp: 2008].

- Niepublikowane dane Miasta i Gminy Szamocin [dostęp: 2008].
- Niepublikowane dane z Urzędu Marszałkowskiego w Poznaniu [dostęp: 2008].
- Nurzyńska I., 2012. Syntetyczny obraz krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich. W: *Polska wieś 2012*. Wyd. Scholar, FDPA, 176, 197.
- Pomajda W., i in., 2002. Programy pomocy dla rolnictwa 1990-2002. FAPA, Warszawa.
- Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A., 2010. Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych. Ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. SGGW, Warszawa.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, <http://www.bip.poznan.rio.gov.pl/?c=331> [dostęp: 24.05.2013].
- Standar A., Puślecki Z.W., 2011. Ocena zastosowania środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Standar A., 2013. Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej gmin województwa wielkopolskiego. *J. Agribus. Rural Dev.* 1(27), 219-232.
- Strategia rozwoju Miasta i Gminy Szamocin na lata 2011-2020. 2011. Urząd Miasta i Gminy Szamocin, Szamocin.
- Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29 czerwca 2005 r. 2005. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta i Gminy Szamocin. 2001. Urząd Miasta i Gminy Szamocin, Szamocin.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. 2005. Dz.U. Nr 249, poz. 2104.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. 2009. Dz.U. Nr 157, poz. 1240.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008-2010. 2011. Ministerstwo Finansów, Warszawa, <http://www.mf.gov.pl> [dostęp: 12.07.2012].