

ROZDZIAŁ 4

KATARZYNA SZMIGIEL

Uniwersytet Warszawski

POMOC ZEWNĘTRZNA SKIEROWANA DO SAMORZĄDÓW LOKALNYCH W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI

Abstract: External Financial Support for the Local Government in Poland in the Transformation Period. This is a description of economical, multilateral financial support for the development projects presented in this chapter.

External financial support for local government in Poland in the period of political and economical transformation may be divided into three categories: the European Union's pre-accession support, structural funds and Cohesion Fund support and other institutions' external financial support (mainly of the World Bank and other countries' governments, which supported local governments in Poland through their diplomatic services and specialized institutions and agencies).

This chapter relates mainly to the pre-accession support, structural funds and cohesion fund support in regard to the large number of initiatives that has taken place in Poland after 1989. Moreover, this chapter relates to the accessible resources, not to the used ones.

In this chapter, a list of accessible programs, the amount of accessible financial means and the valuation of spatial distribution of accessible resources according to the local governments were presented. the main rules of the implementation system in different programming periods and the main criteria of the project approval were presented as well.

Pomoc zewnętrzna (w tym zagraniczna) może być udzielana w różnej formie. Prezentowany rozdział odnosi się do ekonomicznej, wielostronnej pomocy finansowej przeznaczonej na projekty rozwojowe¹³.

Pomoc zewnętrzną skierowaną do samorządów w okresie transformacji w Polsce można podzielić na trzy kategorie – pomoc przedakcesyjną Unii Europejskiej,

¹³ Por. Mrówka (2001).

pomoc z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz pomoc zewnętrzną finansowaną przez inne instytucje, w tym przede wszystkim Bank Światowy oraz rządy innych państw, które za pośrednictwem służb dyplomatycznych, wyspecjalizowanych agend i fundacji udzielały wsparcia samorządom.

Ze względu na liczbę inicjatyw, które miały miejsce w Polsce od 1989 r., opracowanie odnosi się przede wszystkim do dwóch pierwszych kategorii¹⁴, ponadto, dotyczy wielkości środków dostępnych, a nie wykorzystanych. Ujęcie tematu przez pryzmat dostępności pozwala na wnioskowanie na dwóch, ważnych dla tych badań, polach. Po pierwsze, pozwala ocenić rzeczywistą aktywność samorządów w aplikowaniu o środki. Pokazuje, które samorządy osiągnęły sukces w aplikowaniu o środki w warunkach małej lub mniejszej ich dostępności, a które dostosowały się do sytuacji powszechnej dostępności środków zagranicznych. Po drugie, pozwala na porównania między funduszami przedakcesyjnymi, których wydatkowanie w dużej mierze już się zakończyło a funduszami strukturalnymi na lata 2004-2006, które wciąż jeszcze trwa.

Ocena dostępności środków opiera się na analizie funduszy (PHARE, SAPARD, EFRD), inicjatyw (INTERREG) i programów (ZPORR, SPO ROL). Za każdym razem analizowano tylko te środki, których beneficjentami mogły zostać: tylko gminy, gminy i związki międzygminne, gminy, związki międzygminne i powiaty, a także zarówno samorządy lokalne, jak i inne instytucje. Wielkość dostępnych środków była szacowana na podstawie ogólnych założeń wybranego programu oraz założeń w zakresie określonego działania, co do terytorialnych ograniczeń wydatkowania środków. W najmniejszym zakresie uwzględniono w opracowaniu takie środki, których beneficjentami mogły być zarówno samorządy lokalne, jak i inne instytucje, tzn. samorządy lokalne konkurowały z innymi instytucjami o dane środki, a jednocześnie działanie obejmowało zasięgiem przestrzennym obszar całego kraju. W ten sposób wydatkowana była większość środków związanych z rozwojem zasobów ludzkich (tab. 5)¹⁵.

Programy były wdrażane z uwzględnieniem ograniczeń przestrzennych. Pierwszym kryterium szacowania dostępności był więc zasięg programu, a drugim wewnętrzne zróżnicowanie zasięgu przestrzennego. Program mógł obejmować swoim zasięgiem cały kraj (np. ZPORR) lub tylko niektóre województwa czy powiaty (np. PHARE CBC). Na zakwalifikowanym obszarze program mógł również dotyczyć tylko niektórych jednostek terytorialnych – np. tylko gmin wiejskich, lub tylko miast powyżej 20 tys. mieszkańców. Można zauważyć trzy najważniejsze różnice oparte na kryterium wielkościowym gmin, przy czym wielkość mierzona jest w nim za pomocą liczby mieszkańców gminy. Za istotne granice podziału, w dokumentach programowych, zostały uznane: liczba ludności w miejskiej części gminy miejsko-wiejskiej –

¹⁴ Kategoria trzecia jest niezwykle trudna do podsumowania, rozdrobniona i mająca mniejszy, jednorazowy wpływ na zmiany przestrzeni społeczno-gospodarczej, chociaż oczywiście istnieją w tej kategorii większe programy, np. programy Banku Światowego.

¹⁵ Szczegółowy zakres programów i działań w Załącznikach.

Tabela 5

Wybrane regionalne programy pomocowe UE realizowane w Polsce
w okresie transformacji gospodarczej¹

Rok podjęcia decyzji o utworzeniu programu/ rok rozpoczęcia programu	Nazwa programu
1992	PHARE STRUDER PL9207
1994-2003	PHARE CBC
1995	PHARE RAPID PL9509
1996	PHARE STRUDER II PL9609
1997	PHARE INRED PL9706
1998	PHARE SPP PL9808
1999	PHARE PL9903 <i>Złagodzenie społecznych kosztów restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa oraz rozwój regionalny Śląska – INICJATYWA II</i>
	PHARE PL9909 <i>Rozwój regionalny woj. warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego oraz pomoc w przygotowaniu programów operacyjnych dla woj. podlaskiego i lubelskiego</i>
2000-2004*	PHARE SSG
	SAPARD
2004-2006	ZPORR
	SPO ROL
	SPO RZL
	INTERREG III

* W ramach krajowego programu PHARE realizowano jeszcze pomoc dla gmin hutniczych w ramach programu INICJATYWA. Ze względu na trudności w oszacowaniu dostępności środków w ramach tego programu (związany z lokalizacją huty w danej gminie) nie został on ujęty w obliczeniach. Wartość dofinansowania nie zmieniałaby jednak obrazu przestrzennego rozkładu środków w kraju.

¹ W analizie nie uwzględniono programu PHARE ODBUDOWA, dostępnego dla gmin po powodzi w 1997 r. Uznano że, mimo że gminy wdrażające środki z tego funduszu zdobywały doświadczenie we wdrażaniu środków zewnętrznych, a tym samym podnosiły swoją sprawność instytucjonalną, to jednak środki te nie były przeznaczone na reformowanie lokalnych gospodarek ze względu na ich zapóźnienie, lecz na naprawę szkód wyrządzonych przez powódź. Można to uznać za pewnego rodzaju pomoc doraźną nie wynikającą z sytuacji społeczno-ekonomicznej samorządów lokalnych.

Dla środków przedakcesyjnych nie uwzględniono również programu ISPA. Uznano, że ze względu na podstawowe cele programu, jak i wielkości realizowanych środków nie można jednoznacznie określić jego dostępności dla samorządów lokalnych – realizuje on cele o zakresie krajowym, a nawet ogólnoeuropejskim.

Źródło: Załączniki (tab. 5-7).

5 tys. w ZPORR, (przy programie SAPARD było to 7 tys.) oraz liczba mieszkańców gminy w ogóle – 20 tys. w ZPORR dla rozróżnienia inicjatyw o zasięgu lokalnym od inicjatyw o zasięgu regionalnym.

W obliczeniach i szacunkach przedstawianych w analizie nie wzięto pod uwagę środków z funduszy strukturalnych programowanych na podstawie *Sektorowego Programu Rozwój Zasobów Ludzkich na lata 2004-2006*. Przyczyną pominięcia jest to, że środki z tego programu dostępne są dla samorządów, ale także dla wielu innych instytucji; samorządy nie są w tym programie instytucjami preferowanymi w żadnym działaniu, są nimi raczej wyspecjalizowane instytucje zajmujące się działaniami na

rynku pracy oraz innego rodzaju organizacje społeczne. Pewnym nadużyciem byłoby więc przedstawianie wszystkich środków z tego programu jako dostępnych dla samorządów gminnych, gdyż konkurencja z innymi instytucjami jest, w przypadku tych działań, zasadniczo większa niż w innych programach. W dokumentach tego programu nie ma również zapisów, które pozwalałyby oszacować, jaka część tych środków jest dostępna dla samorządów gminnych. Ponadto, w dokumentach programowych nie zapisano żadnych ograniczeń odnoszących się do jednostek administracyjnych – ich wielkości, czy zamożności.

4.1. Decentralizacja systemu wdrażania środków

Przy przedstawianiu w jednych zestawieniach środków dostępnych ze środków przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych należy pamiętać, że sposób ich wdrażania zasadniczo różnił się od siebie. Przy programach przedakcesyjnych kontrola Komisji Europejskiej oraz kontrola instytucji centralnych na etapie wyboru rodzaju i wielkości wdrażanych projektów była znacznie większa. Projekty były zaplanowane już na etapie memorandum finansowego – dokumentu podpisywanego między Rządem RP a Komisją Europejską, w którym ustalana była co roku wielkość alokacji środków.

Dopiero po wstąpieniu do Unii Europejskiej, Polska otrzymała od UE tzw. akredytację w ramach systemu EDIS (Extended Decentralised Implementation System), czyli uprawnienia do kontroli *ex-ante* kontraktowanych projektów (*Raport zamykający wdrażanie...* 2006). Między innymi dzięki akredytacji, w przypadku środków strukturalnych Polska może organizować mniej lub bardziej zdecentralizowany system wdrażania środków z Unii Europejskiej. Przejawia się to, np. możliwością wyboru projektów przeznaczonych do realizacji na poziomie województwa, także formą konkursu, w którym biorą udział beneficjenci. Decentralizacja zmienia wartość realizowanych inicjatyw dla rozwoju instytucjonalnego, zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym. W celu aplikowania o środki z funduszy strukturalnych gminy muszą przygotować się do konkurencji z innymi gminami. Konkurencja sama w sobie jest zjawiskiem pozytywnym, niemniej jednak w Polsce, jak wykazały prezentowane badania, jest na różnych poziomach zakłócana, tak przez władze lokalne i inne instytucje, jak i wdrożony system alokacji środków.

Ponadto, dzięki decentralizacji gminy muszą zorganizować własny system podejmowania decyzji, co do środków, o które zdecydują się występować, system lokalny oceny projektów, muszą wyznaczyć osoby lub instytucje, które będą odpowiedzialne przed mieszkańcami za sukcesy, ale i porażki w zdobywaniu funduszy. Co bardzo ważne, gminy muszą również zapewnić dość wysoki poziom mobilizacji społecznej wśród swoich mieszkańców, aby nie tylko urząd, ale i inne instytucje stały się efektywnymi beneficjentami środków.

Bardzo ważnym czynnikiem zewnętrznym, który może być dla gmin szansą lub zagrożeniem, determinującym wymienione procesy, jest dostępność środków

– dostępność przestrzenna oraz dostępność ze względu na przyjęte kryteria przyznawania środków – formalne i merytoryczne.

Pierwsze próby wdrażania środków UE w Polsce, w pewnym stopniu w sposób zdecentralizowany, dotyczyły środków dla przedsiębiorców wdrażanych z programu PHARE STRUDER (PL9207) przy pomocy agencji rozwoju regionalnego (Kozak 2001). Ze względu na to, że program ten był finansowany ze środków przedakcesyjnych, decentralizacja wymagała szerokiej współpracy między instytucjami już na etapie programowania środków. Wdrażanie programu przez agencje rozwoju regionalnego, miało istotne znaczenie dla wzmacniania instytucji regionalnych, lecz najważniejsza część finansowania z tego programu była przeznaczona na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (*Ocena ex-post...* 2002). Samorządy lokalne nie były więc beneficjentami, tego niewątpliwie istotnego dla polskiej polityki regionalnej, programu. W podobnej relacji do struktur regionalnych i lokalnych pozostawał program PHARE SPP PL9808, przeznaczony na wzmocnienie instytucjonalne powstających struktur samorządu regionalnego (*PL9804-08 Memorandum Finansowe...* 1998).

Pierwsze środki dla samorządów, wdrażane również w sposób nie w pełni, ale bliski decentralizacji, pochodziły z PHARE CBC i powstałego w jego ramach, na granicy zachodniej, Funduszu Małych Projektów, realizowanego przez euroregiony. Władze wojewódzkie, które przez większą część istnienia programu nie były instytucjami samorządowymi, brały udział w procesie programowania wydatkowania środków. Możemy więc w tym przypadku mówić o pewnym poziomie zdekoncentrowania działań. Programem wdrażanym w sposób zdekoncentrowany był również program SAPARD, natomiast w sposób, w pewnym zakresie zdecentralizowany PHARE Spójność Społeczno-Gospodarcza. Odmienność między systemami wdrażania tych dwóch programów oddaje dobrze najważniejszą różnicę między programami dostępnymi dla samorządów: samorząd może być instytucją, będącą częścią systemu wdrażania danego programu, ale może być również tylko beneficjentem programu. Występuje również forma pośrednia, w której samorząd pełni funkcję konsultacyjno-doradczą.

Można także wyróżnić programy, z których projekty realizowane są tylko w jednym miejscu w kraju, ale realizowane są całkowicie przez instytucje centralne. Dla przykładu można przywołać realizację *Krajowego Programu na 1998 r.* dla funduszu PHARE. W Memorandum Finansowym PHARE (1998), przewidziano działania w określonych regionach Polski, były one jednak wdrażane przez instytucje centralne. W PHARE 1998 przeznaczono fundusze na oczyszczalnie ścieków we Wrocławiu, Gdańsku i Bydgoszczy (projekty realizowane przez Narodowy Fundusz na rzecz Ochrony Środowiska) oraz na południową obwodnicę autostrady A4 w Krakowie (projekt realizowany przez Ministerstwo Transportu).

Najbardziej zdecentralizowanym programem, wdrażanym w Polsce do tej pory, był *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006*. Analiza systemu wdrażania tego programu jest elementem badania przedstawionego w prezentowanej publikacji.

4.2. Kryteria dostępności środków – przestrzenne, techniczne i merytoryczne

Kryteria przyznawania środków, to podstawowe zasady, jakie musi spełnić beneficjent środków; są to kryteria zarówno formalne, jak i merytoryczne. Kryteria definiowane są na kilku poziomach: kryteria ogólne, które wynikają z podstawowych założeń programów – zgodność z politykami Unii Europejskiej, z prawem obowiązującym w UE i w Polsce; kryteria wynikające z myśli przewodnich dokumentu programowego, np. transgraniczny efekt projektu, jak w przypadku PHARE CBC; kryteria formalne, które mają za zadanie uprzywilejowywać beneficjentów najważniejszych z punktu widzenia realizacji głównych założeń dokumentu programowego – gminy mniej zamożne, gminy o mniejszym stopniu zwodociągowania itp.; wreszcie kryteria, które musi spełnić beneficjent, aby aplikować o środki z danego działania, np. gminy poniżej 7 tys. mieszkańców.

Dla przykładu, w programie SAPARD, jednym z najważniejszych programów ogólnopolskich przeznaczonych dla samorządów lokalnych, beneficjentami mogły zostać gminy i związki międzygminne, a w niektórych przypadkach również powiaty. W ramach różnych, tzw. *Schematów działania*, obowiązywały różne kryteria wyboru projektów. Dla przykładu, kryteria wyboru projektów w ramach *Schematu 3.1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem* sformułowano następująco:

- Kryteria podstawowe:
 - lokalizacja inwestycji w gminie mniej zamożnej – preferowane gminy o niskich dochodach w przeliczeniu na mieszkańca;
 - duże korzyści skali inwestycji – przeznaczone dla wielu odbiorców i realizowane przez związki międzygminne;
 - lokalizacja inwestycji w gminie o niskim stopniu zwodociągowania (poniżej średniej krajowej);
 - zgodność inwestycji ze strategią rozwoju województwa.
- Kryteria dodatkowe:
 - stopień finansowania inwestycji z funduszy zgromadzonych przez beneficjenta – preferowany jak najwyższy stopień finansowania z funduszy beneficjenta (fundusze własne, dofinansowanie ze środków budżetowych i pozabudżetowych, fundusze uzyskane na zasadach komercyjnych);
 - wskaźnik bezrobocia – preferowane gminy znajdujące się w powiatach o dużym stopniu bezrobocia;
 - preferencje dla inwestycji zlokalizowanych na obszarach o deficycie źródeł wody;
 - preferencje dla inwestycji obejmujących łączną budowę wodociągu i kanalizacji (*SAPARD Program Operacyjny...* 2004).

W zależności od *Schematu* kryteria nieco różniły się od siebie, ale podstawowe założenia pozostawały te same – preferowane były gminy mniej zamożne. Niemniej

jednak, w kryteriach dodatkowych zapisano, powtarzające się we wszystkich *Schematach* kryterium stopnia finansowania inwestycji z funduszy beneficjenta, co mogło sprzyjać preferowaniu gmin o większych dochodach do budżetu lub większej sprawności instytucjonalnej (podjęcie ryzyka kredytu bankowego).

Najwięcej środków dla gmin z funduszy strukturalnych było wdrażanych przez *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006* (ZPORR). Program był podzielony na trzy najważniejsze priorytety (czwarty dotyczył pomocy technicznej). Priorytet pierwszy dotyczył działań na skalę regionalną, priorytet trzeci na skalę lokalną – tutaj zróżnicowanie tematyczne między priorytetami było małe. Projekty miały dotyczyć rozwoju infrastruktury, oświaty i edukacji, zdrowia, a także kultury i turystyki. Natomiast priorytet drugi różnił się od pozostałych merytorycznie, dotyczył rozwoju zasobów ludzkich. Był mniej zróżnicowany pod względem przestrzennym.

Jak wspomniano, ważnym kryterium rozróżnienia między priorytetem lokalnym a regionalnym było kryterium 20 tys. mieszkańców w gminie, co samo w sobie ma już istotne znaczenie ograniczające liczbę potencjalnych beneficjentów wśród samorządów lokalnych. W 2002 r., czyli w tym, według którego szacowany był poziom alokacji środków ze ZPORR, było w Polsce 320 gmin z liczbą ludności powyżej 20 tys. (prawie 13%). Dodatkowo, działania w ramach tego priorytetu skierowane były również do instytucji o zasięgu regionalnym w rozumieniu regionu administracyjnego – samorządy wojewódzkie, jednostki prawa handlowego samorządów wojewódzkich, regionalne organizacje turystyczne i inne, a także instytucji oddziałujących ponadregionalnie, jak szkoły wyższe. Tak więc samorządy gminne konkurowały o te środki z dość ważnymi instytucjami.

W ramach priorytetu trzeciego zapisano dość istotne ograniczenie z punktu widzenia gmin najbiedniejszych i najmniejszych – *Realizacja celów Priorytetu 3 będzie dokonywana za pomocą zestawu instrumentów adresowanych przede wszystkim do centrów na obszarach wiejskich, obszarach podlegających restrukturyzacji oraz zdegradowanych miast i dzielnic miast, terenów przemysłowych i powojсковych (...). Lokalne centra rozwoju to ośrodki, które są istotnym czynnikiem wzrostu i które są w stanie kumulować usługi i działalność gospodarczą w skali umożliwiającej społeczny i ekonomiczny rozwój sąsiadujących z nimi obszarów* (Uzupełnienie... ZPORR 2006).

Kryterium lokalnego centrum rozwoju, w założeniach, miało być brane pod uwagę, jeśli gmina starająca się o środki z działania 3.1: *obszary wiejskie*, zamieszkiwana była przez mniej niż 5 tys. mieszkańców. Pomijając ocenę kwantyfikowalności kryterium *lokalnego centrum rozwoju*, z założeń wynika, że cel dotyczący rozwoju lokalnego również ukierunkowany był na gminy miejskie lub gminy o określonym potencjale rozwojowym. Mała precyzja tych kryteriów nie pozwala, z analiz na poziomie ogólnokrajowym, wyłączyć wszystkich gmin poniżej 5 tys. mieszkańców. Jest to jednak kryterium, które powinno być brane pod uwagę przy analizie poszczególnych studiów przypadków.

Pod względem merytorycznym kryteria przyznawania środków były bardzo szerokie. Dla przykładu z działania 3.1 ZPORR, o najszerszym zakresie pod względem merytorycznym, można było realizować następujące rodzaje projektów:

- budowa lub modernizacja urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków;
- budowa lub modernizacja urządzeń zaopatrzenia w wodę i poboru wody;
- wykorzystanie odnawialnych źródeł energii;
- poprawa jakości powietrza;
- gospodarka odpadami;
- przeciwdziałanie powodziom;
- budowa lub modernizacja dróg gminnych i powiatowych o znaczeniu lokalnym;
- kompleksowe uzbrojenie terenu pod inwestycje;
- budowa lub modernizacja lokalnej bazy kulturalnej i turystycznej.

Są to przede wszystkim projekty z zakresu poprawy infrastruktury materialnej, odpowiadające swoim zakresem – zakresowi podstawowych funkcji pełnionych przez samorząd lokalny (z wyłączeniem zadań związanych z oświatą, które zostały zawarte w odrębnym działaniu). Jednak zarówno w ZPORR, jak i w innych instrumentach nie odnajdujemy miękkich środków, które gmina mogłaby pozyskać na rzecz współpracy ze środowiskiem przedsiębiorców. Oprócz działań na rzecz rozwoju infrastruktury terenów inwestycyjnych, działania samorządów na rzecz rozwoju przedsiębiorczości obejmują lub powinny obejmować wiele działań miękkich zamykających się w obrębie procesu wymiany i wspólnego zdobywania informacji. Na takie działania samorządy gminne, w ramach ZPORR, nie mogły pozyskać środków. Instrumentem, w ramach którego samorządy mogły/mogą starać się o tego rodzaju wsparcie jest Inicjatywa INTERREG, która wymaga jednak dużo większego zaangażowania instytucjonalnego. Środki na tego typu działania były również dostępne w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*, lata 2004-2006, jednak beneficjentami tych działań są instytucje otoczenia biznesu, a nie samorządy lokalne. Sposobem samorządów lokalnych na udział w tego typu inicjatywach jest więc *outsourcing* lub dekoncentracja działań, wykonywanie ich za pomocą fundacji i stowarzyszeń działających tylko na rzecz realizacji celu – *rozwój przedsiębiorczości*.

Tak więc główne przeznaczenie środków dla samorządów gminnych to infrastruktura transportowa i ochrony środowiska, w ograniczonym zakresie służba zdrowia i edukacja. Możliwe jest/było również zdobycie środków na przekwalifikowanie zawodowe, ale głównie rolników.

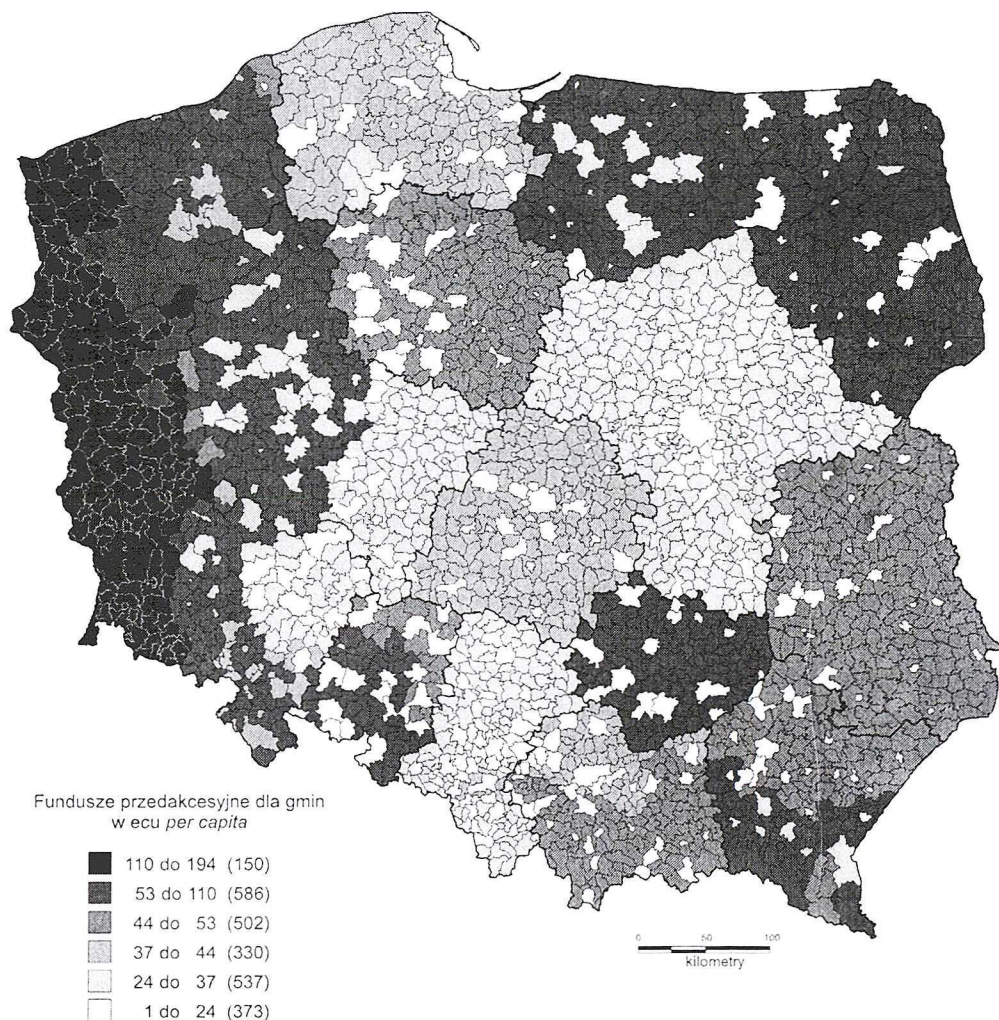
4.3. Przestrzenne zróżnicowanie dostępności środków

Od czasu funkcjonowania programu PHARE *Spójność Społeczna i Gospodarcza*, nie ma w Polsce gminy, dla której, według założeń, żadne środki nie były/są dostępne. Niemniej jednak, pierwszym co do wielkości programem, który zasadniczo wpłynął na dostępność środków dla większości gmin był program SAPARD. Nie ob-

jął on jednak gmin miejskich i miejsko-wiejskich których liczba mieszkańców części miejskiej przekraczała 7 tys. mieszkańców.

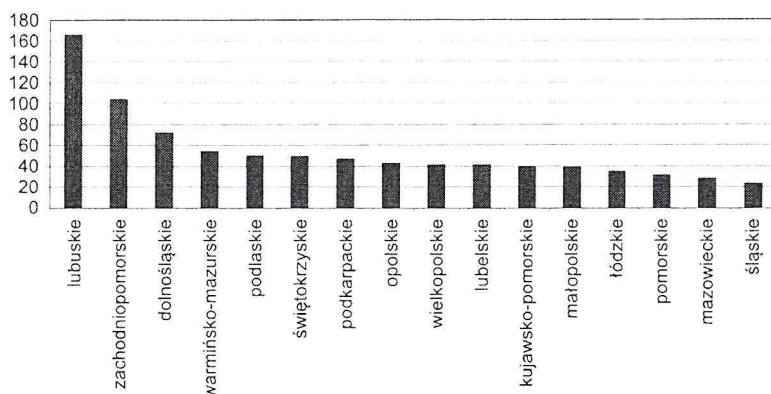
Można wyróżnić kilka ogólnych trendów rozkładu przestrzennego środków przedakcesyjnych (ryc. 4 i 5):

- najwięcej środków na mieszkańca przypadało w jednostkach administracyjnych położonych wzdłuż granicy niemieckiej (najpierw województw poprzedniego podziału administracyjnego, a następnie powiatów);



Ryc. 4. Dostępność środków przedakcesyjnych

Źródło: Opracowanie własne. Szczegółowe informacje dotyczące źródeł danych w Załącznikach (ryc. 4-11).



Ryc. 5. Średnia (dla województwa) wartość funduszy przedakcesyjnych na mieszkańca w ecu/euro

- wyróżniają się gminy objęte programami transgranicznymi na granicy zachodniej i południowej;
- ze względu na program PHARE SSG wyróżniają się województwa o niższym poziomie rozwoju – warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, podlaskie;
- ze względu na program SAPARD wyróżniają się, jako gminy o mniejszej dostępności środków – gminy miejskie i duże gminy miejsko-wiejskie, ilość dostępnych środków programu PHARE SSG, ani innych programów nie zmienia tej dysproporcji.

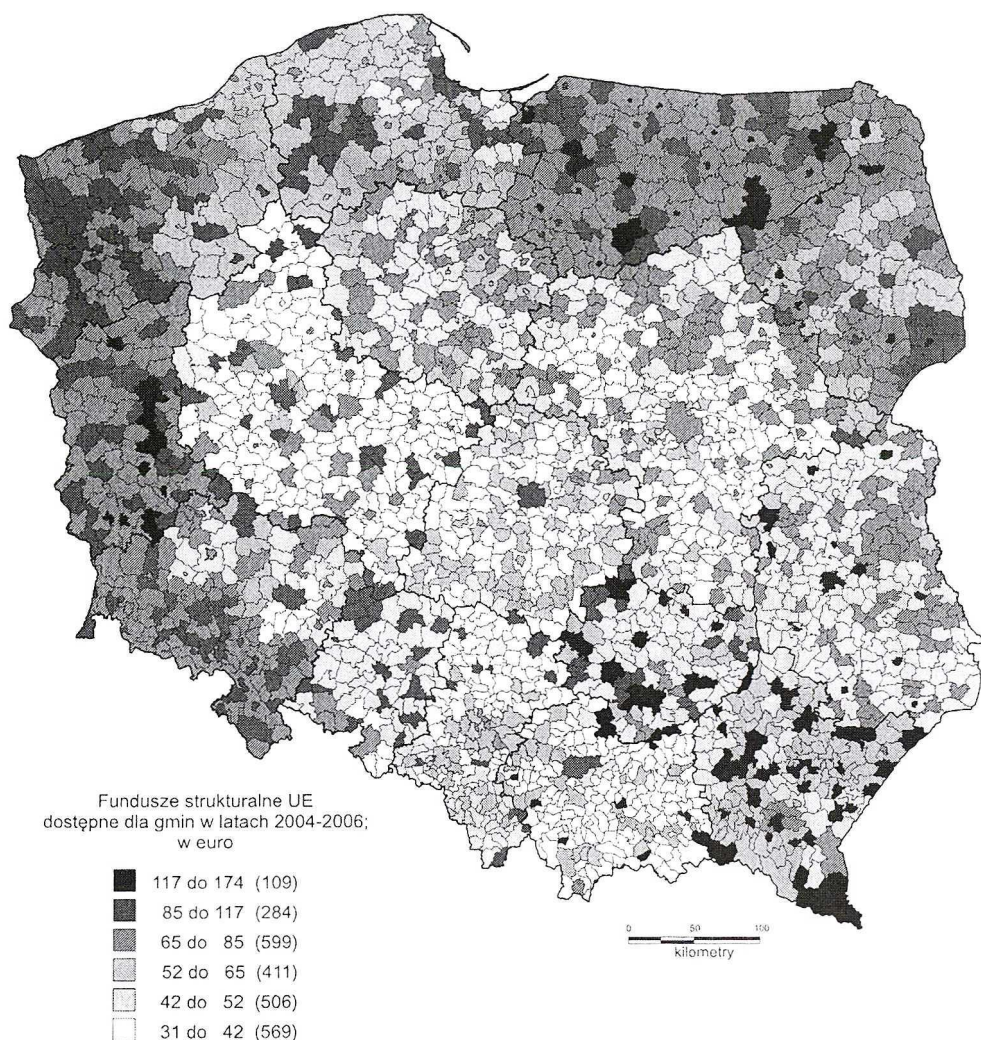
Podsumowując można powiedzieć, że rozdział środków z funduszy przedakcesyjnych, szczególnie tych wdrażanych od 2000 r. oparty był na wzmacnianiu ośrodków mniejszych i teoretycznie słabiej rozwiniętych – tak na poziomie gminnym, jak i regionalnym (słabiej rozwinięte województwa i pogranicze). Wyniki analizy wskazują więc raczej na stosowanie polityki redystrybucyjnej niż polityki opartej na wzmacnianiu ośrodków wzrostu.

Rozkład przestrzenny dostępności środków z funduszy strukturalnych wskazuje jednak na odwrócenie tej tendencji na poziomie lokalnym, ale na zachowaniu jej na poziomie regionalnym. Bardziej uprzywilejowane w latach 2004-2006 wydają się być gminy większe (szczególnie ze względu na realizację Priorytetu I ZPORR), potencjalne ośrodki rozwoju. Niemniej jednak największa dostępność środków na poziomie regionalnym występowała dla gmin w województwach słabiej rozwiniętych oraz województwach zachodniego pogranicza Polski (ryc. 6 i ryc. 7).

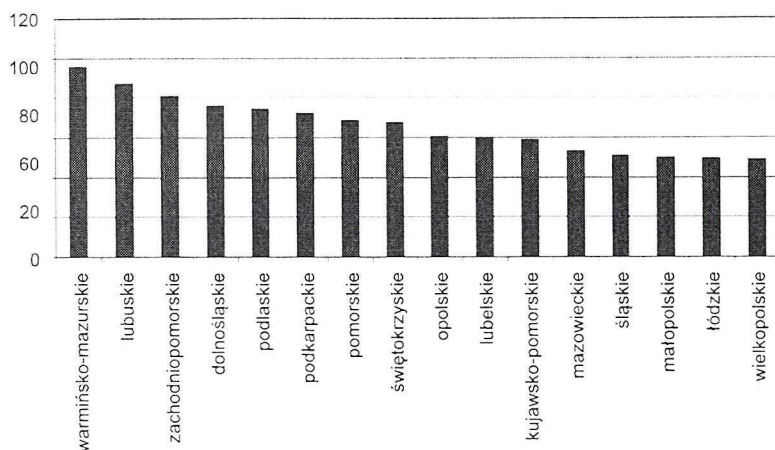
Zróznicowanie między środkami przedakcesyjnymi a środkami strukturalnymi na poziomie lokalnym jest widoczne również w zależności od rodzaju gminy (ryc. 8). Przed 2004 r. więcej funduszy przeznaczano dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich niż dla gmin miejskich, w latach 2004-2006 ta tendencja została odwrócona. Jeśli weźmiemy pod uwagę cały okres transformacji różnica jest mało widoczna z niewielką, w porównaniu do różnic w dwóch analizowanych okresach, przewagą dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Dostępność środków strukturalnych w latach 2004-2006 była mniej zróżnicowania niż środków przedakcesyjnych na poziomie wojewódzkim, ale również na poziomie gminnym (odchylenie standardowe dla funduszy przedakcesyjnych wynosi 35,56, natomiast dla funduszy strukturalnych 25,47).

Dostępność środków możemy też zróżnicować w zależności od liczby gmin mających szansę pozyskać taką samą wartość środków. Z podziału zbiorów na pięć równowartościowych klas, w przypadku funduszy przedakcesyjnych, oraz funduszy strukturalnych wynika, że w obydwu przypadkach koncentracja środków była podob-



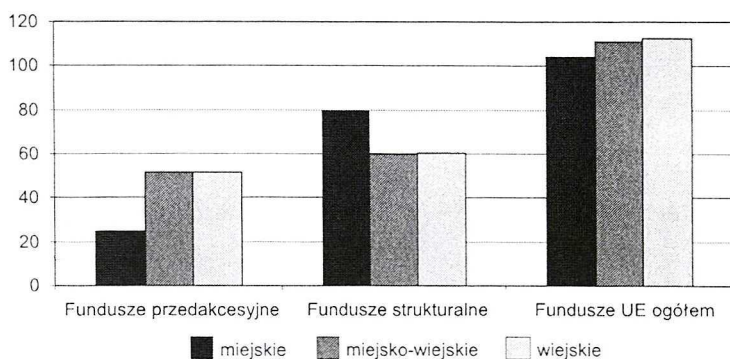
Ryc. 6. Dostępność środków z funduszy strukturalnych
(środki rozdzielane według programów do 2006 r.)



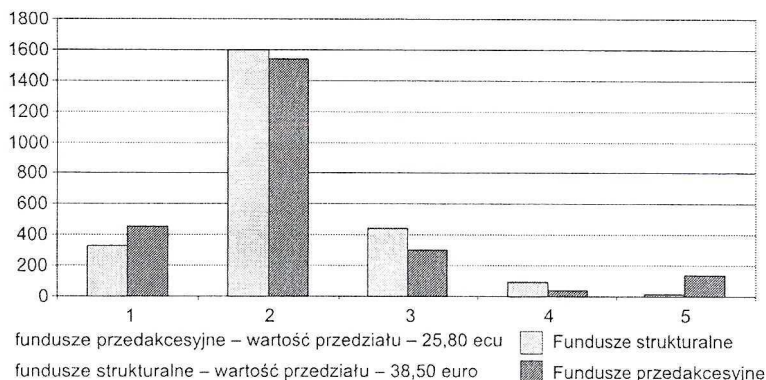
Ryc. 7. Średnia dla województwa wartość funduszy strukturalnych na mieszkańca (według programów na lata 2004-2006)

na – duży procent gmin miał szansę aplikować o środki, ale były one relatywnie małe (ryc. 9). Niemniej, w przypadku funduszy przedakcesyjnych więcej było gmin, które miały szansę otrzymać tylko najmniejsze wartości środków, ale także znacznie więcej było gmin, w porównaniu do rozkładu środków strukturalnych, w których koncentracja środków była największa. Trend między tymi dwoma okresami programowania wskazuje na przesunięcie w stronę uśredniania poziomu dostępności środków dla samorządów lokalnych.

Wskazane różnice między analizowanymi dwoma okresami programowania nie oznaczają jednak jakiejś gwałtownej zmiany w polityce dystrybucji środków z UE. Analizy statystyczne wskazują, że sytuacja gmin, dla których dostępność środków jeszcze przed akcesją była większa niż dla pozostałych, w skali kraju, nie uległa po-



Ryc. 8. Średnia wartość funduszy UE dostępna dla samorządów (według dokumentów programowych do 2006 r.)



Ryc. 9. Wartość dostępnych środków z UE dla samorządów gminnych według liczby gmin, które otrzymały podobną wielkość środków

gorszeniu (tab. 6). Ma na to zapewne wpływ większa koncentracja środków w regionach słabiej rozwiniętych oraz w regionach pogranicza zachodniego.

Podsumowanie obserwacji z całego okresu transformacji (ryc. 10) potwierdza najważniejsze obserwacje z poszczególnych okresów wdrażania środków i pozwala także na pogłębienie niektórych wniosków:

- Większa dostępność środków na pograniczu zachodnim. Przy czym należy w tym przypadku podkreślić, że dostępność formalna tych środków jest mniejsza niż dostępność środków na projekty wewnątrz krajowe, ze względu na większe trudności przygotowania projektów międzynarodowych. Ponadto, zasięg programu PHARE CBC w trakcie trwania programu zmieniał się, termin – pogranicze zachodnie – był różnie rozumiany. W latach 1995-1998 PHARE CBC obejmował m.in. dawne woj. poznańskie, co wpływa na obraz dostępności środków w obecnym województwie wielkopolskim (ryc. 4 i 10).
- Wielość różnych programów realizowanych w Polsce w różnych okresach oraz w różnym układzie instytucjonalnym może powodować trudności w zarządzaniu środkami na poziomie regionalnym. Dobrym przykładem ilustrującym ten problem jest woj. dolnośląskie, w którym poziom dostępności środków jest wewnętrznie niezwykle zróżnicowany (ryc. 10), głównie ze względu na zmiany za-

Tabela 6

Korelacja określające zmiany w polityce dystrybucji środków między środkami przedakcesyjnymi a środkami strukturalnymi

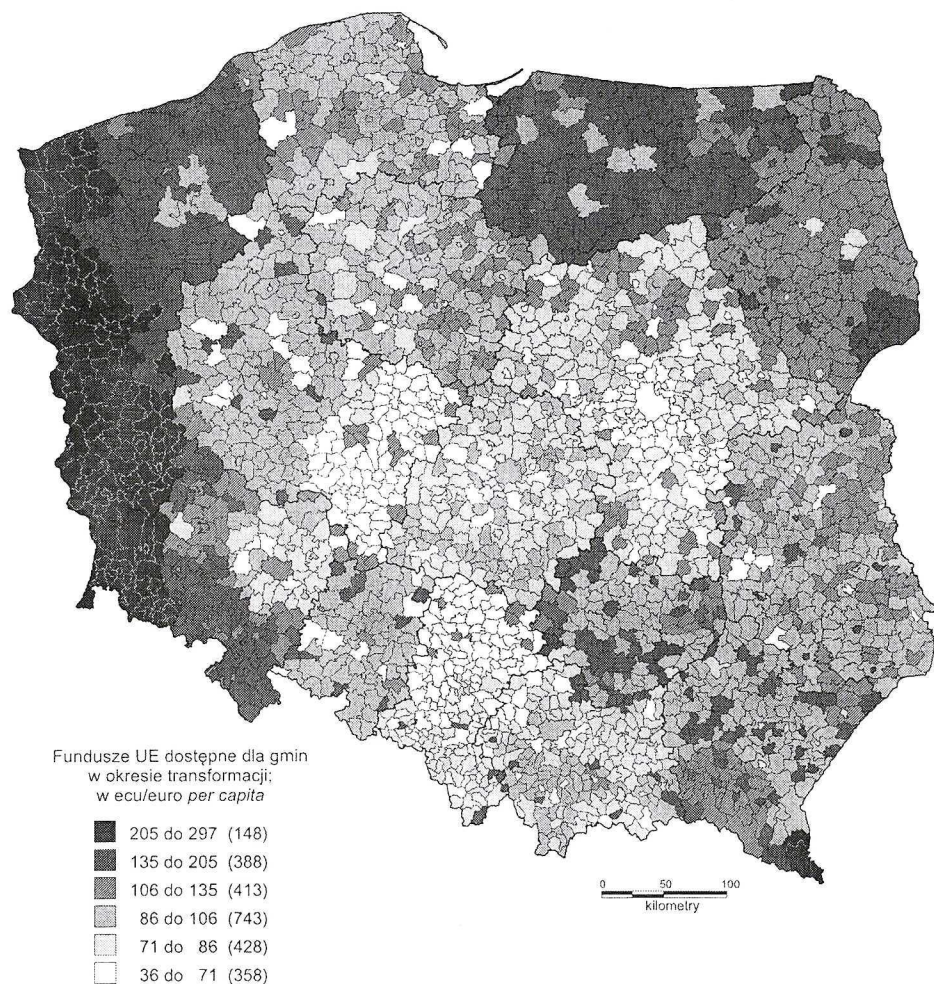
	Fundusze przedakcesyjne	Fundusze strukturalne
Fundusze przedakcesyjne	1	0,225
Fundusze strukturalne	0,225	1

N=2478

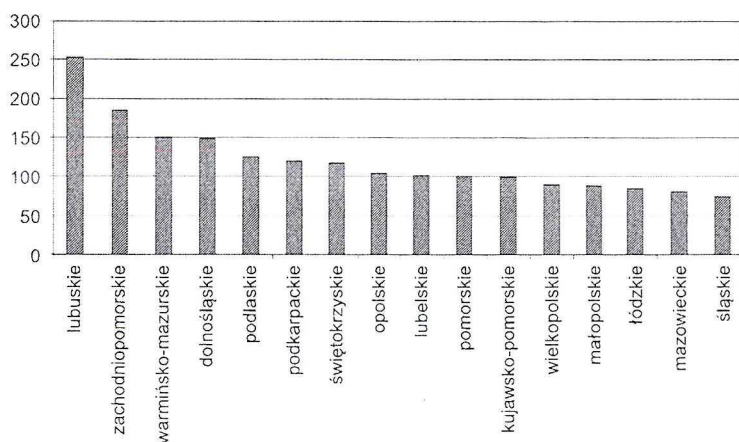
** Korelacja istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).

sięgu programów transgranicznych. To zróżnicowanie może stwarzać nie tylko problemy w koordynacji instytucjonalnej różnego rodzaju inicjatyw, ale również powodować znaczne zróżnicowanie doświadczenia samorządów lokalnych we wdrażaniu środków, co powinno być brane pod uwagę w procesie planowania polityki rozpowszechniania informacji o funduszach europejskich, zarówno w woj. dolnośląskim, jak i innych.

- Obok gmin województw pogranicza zachodniego, uprzywilejowane były gminy województw słabiej rozwiniętych (ryc. 11). Wydaje się jednak, że istotne znaczenie może mieć wskaźnik poziomu bezrobocia, który był jednym ze wskaźników, na podstawie



Ryc. 10. Fundusze Unii Europejskiej dostępne dla samorządów gminnych po 1991 r.
(analiza obejmuje środki rozdzielane według programów do 2006 r.)



Ryc. 11. Średnia dla województwa wartość funduszy UE dla samorządów gminnych po 1991 r., w euro per capita (analiza obejmuje środki rozdzielane według programów do 2006 r.)

których programowano poziom alokacji środków ZPORR między województwa. Więcej środków alokowanych było, w całym okresie, między województwa słabiej rozwinięte z relatywnie wyższą stopą bezrobocia. W województwach słabo rozwiniętych, w których jednak wskaźnik bezrobocia był niższy (bezrobocie ukryte, przeludnienie obszarów wiejskich i inne) dostępność środków była mniejsza¹⁶.

Mimo że teoretycznie każda gmina w Polsce mogła starać się o dofinansowanie swojego projektu z funduszy UE, są miejsca, w których dostępność funduszy jest wyraźnie mniejsza. Sumując wszystkie dostępne w okresie transformacji środki trudno jest wyróżnić tendencje ogólne, na podstawie których można by wyróżnić gminy, które były w znacznie gorszej sytuacji. Tendencje dotyczące rodzaju, czy wielkości gmin zauważalne w poszczególnych okresach programowania, przy zsumowaniu środków znoszą się. Mniejszą dostępność środków można wyznaczyć na poziomie wojewódzkim – dla gmin województw mazowieckiego, łódzkiego, małopolskiego, wielkopolskiego, czy kujawsko-pomorskiego dostępność środków była mniejsza. W specyficznej sytuacji były gminy woj. śląskiego, gdzie przez cały ten okres były alokowane relatywnie duże środki w liczbach bezwzględnych, jednak ze względu na dużą liczbę mieszkańców, wartość środków przypadająca na jednego mieszkańca była najmniejsza. Nie oznacza to, że gminy nie miały możliwości realizacji nawet dużych projektów z funduszy UE. Z pewnością jednak konkurencja o środki w tym województwie była bardzo duża.

¹⁶ Według Banku Danych Regionalnych GUS w 2002 r., czyli w roku, według którego programowano alokację ZPORR, wskaźnik bezrobocia powyżej średniej krajowej zanotowano w województwach: dolnośląskim, zachodniopomorskim, lubuskim, warmińsko-mazurskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim.

Tabela 7

Szanse dla poszczególnych rodzajów gmin
stwarzane przez dostępność środków z UE
w poszczególnych okresach programowania*

Rodzaj gminy	Gminy województw zamożnych	Gminy województw ubogich	Okres programowania
miejska	---	+ --	przed akcesją
	++ -	+++	po akcesji do roku 2006
miejsko-wiejska, wiejska	++ -	+++	przed akcesją
	---	++ -	po akcesji do roku 2006

* Poszczególne układy znaków w tabeli przedstawiają możliwości aplikowania o środki z UE w poszczególnych okresach programowania – wskazanie te należy analizować odnosząc się do porównania sytuacji poszczególnych kategorii gmin. Układy znaków wskazują gminy które miały teoretycznie największe możliwości aplikowania (+++) oraz najmniejsze (---).

Na uwagę zasługuje również woj. mazowieckie, w którym odnajdujemy zarówno najbiedniejsze, jak i najbogatsze gminy w kraju. Liczebność tych pierwszych jest jednak zasadniczo większa. Niski poziom dostępności środków w tym województwie powoduje więc, że relatywnie dużo biednych gmin ma mniejsze, niż inne gminy w kraju w podobnej sytuacji materialnej, szanse w aplikowaniu o środki (tab. 7).

Najniższy był poziom dostępności środków dla biednych gmin w relatywnie zamożnych województwach. Szczególnie zaś dla gmin zamieszkałych przez mniej niż pięć tys. mieszkańców, które nie mogły być uznane za lokalne centra rozwoju, choć w tym przypadku dostępność zależała z pewnością od poziomu restrykcyjności, z jakim do tego warunku odnosili się oceniający projekty.

Podkreślenia wymaga to, że akcent co do tego, dla jakich gmin w danym okresie programowania było przeznaczanych więcej środków ulegał zmianie – najpierw były to gminy małe, wiejskie, następnie gminy większe, miejskie. Może to wskazywać na zmianę w postrzeganiu polityki rozwoju regionalnego na poziomie subregionalnych ośrodków wzrostu.

Natomiast regionalne zróżnicowanie dostępności środków przez cały okres transformacji nie uległo zasadniczym zmianom. W najlepszej sytuacji były gminy województw zachodnich oraz słabo rozwiniętych, natomiast w najgorszej gminy w województwach relatywnie dobrze rozwiniętych.

Sytuacja gmin miejskich w województwach zamożnych i biednych w zakresie dostępności środków z UE jest po akcesji relatywnie podobna. Jest to sytuacja lepsza niż sytuacja gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, przy czym należy pamiętać, że przed akcesją gminy miejskie były w gorszej sytuacji, szczególnie w zamożnych województwach¹⁷.

¹⁷ Wyjątkiem mogą być gminy, które uzyskały dofinansowanie z Funduszu ISPA. Środki te nie zostały jednak uwzględnione w opracowaniu, gdyż ich nadrzędnym celem była poprawa infrastruktury

Ponadto, podkreślenia wymaga to, że wszystkie analizowane przypadki są łagodzone lub wzmacniane pozytywnie, jeśli do analizy włączymy cechę położenia przy granicy zachodniej.

Dostępność środków dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, szczególnie dla najmniejszych gmin wiejskich w województwach zamożnych, relatywnie zmniejszyła się po akcesji. Przy czym należy pamiętać, że jest to spadek w wartościach względnych, natomiast w wartościach bezwzględnych, szczególnie w obliczanych dla jednego roku kalendarzowego, wielkość dostępnych środków dla wszystkich gmin w Polsce wzrosła.

transportowej i ochrony środowiska na szczeblu krajowym, a nawet europejskim. Sprawia to, że program w zakresie programowania, podejmowanych rodzajów projektów i ich wielkości znacznie odbiegał od prezentowanych w opracowaniu. Niemniej jednak projekty z funduszy ISPA były realizowane przede wszystkim w dużych miastach Polski.