

BARBARA KUTKOWSKA<sup>1</sup>, MIROSŁAW STRUŚ<sup>2</sup>

## WYKORZYSTANIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UE DO REALIZACJI CELÓW ROZWOJOWYCH NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH GMIN DOLNEGO ŚLĄSKA<sup>3</sup>

**Abstrakt.** Opracowanie zawiera próbę określenia roli funduszy unijnych w realizowaniu celów rozwoju zawartych w strategiach gminnych. Do badań wybrano pięć gmin dolnośląskich, na których terytoriach znajdują się znaczne powierzchnie obszarów prawnie chronionych z tytułu wysokich walorów środowiska przyrodniczego. Oceniono aktywność władz gmin w pozyskiwaniu środków unijnych na tle przychodów i wydatków budżetowych, a także ich zadłużenia. Dokonano także charakterystyki osób zajmujących się pozyskiwaniem środków finansowych z funduszy unijnych. Zebrano opinie mieszkańców gmin na temat przestrzegania przez nich aktywności władz gminnych w działaniach na rzecz rozwoju.

**Słowa kluczowe:** fundusze strukturalne, gmina, strategia, inwestycje, obszary wiejskie, Dolny Śląsk

### WPROWADZENIE

Społeczno-ekonomiczna kondycja obszarów wiejskich nie jest zadowalająca. Istnieje duża dysproporcja w tym względzie między dużymi aglomeracjami miejskimi a obszarami wiejskimi [Kłodziński i Fedyszak-Radziejowska 2003].

---

<sup>1</sup> Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: barbara.kutkowska@up.wroc.pl).

<sup>2</sup> Autor jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu (e-mail: miroslaw.strus@up.wroc.pl).

<sup>3</sup> W ramach tego tematu powstały dwie prace magisterskie zrealizowane w 2010 roku w Instytucie Nauk Ekonomicznych i Społecznych UP we Wrocławiu, a mianowicie: Ziemowit Korkus: *Fundusze unijne jako czynnik stymulujący rozwój jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska* i Paulina Pyk: *Wpływ funduszy unijnych na przemiany strukturalne na obszarach wiejskich Dolnego Śląska*. Promotor: prof. dr hab. Barbara Kutkowska.

Ludność wiejską nadal często identyfikuje się z rolnikami, choć ich udział wśród ogółu mieszkańców wsi stopniowo maleje. Problemów ludności wiejskiej nie rozwiąże się jednak, korzystając z instrumentów wąsko pojmowanej sektorowej polityki rolnej. Rozwój obszarów wiejskich musi polegać na zwiększeniu przede wszystkim nierolniczych źródeł dochodów ich ludności [Zawalińska 2009] oraz na poprawie jakości życia mieszkańców wsi poprzez budowę i modernizację otoczenia infrastrukturalnego.

Zmiana sytuacji, w której wieś jest niedoinwestowana, wymaga reakcji państwa, ale przede wszystkim wzmoczonej aktywności jednostek samorządu terytorialnego (JST), których władze mają obowiązek dbać o jakość życia na terenach im podległych. Niezbędne są nakłady, które pomogą gminom wprowadzić obszary wiejskie na ścieżkę rozwoju [Kłodziński i Fedyszak-Radziejowska 2003]. Od 2004 roku fundusze unijne w Polsce stanowią jedno z głównych źródeł pozyskiwania kapitału finansowego przez władze lokalne na cele rozwojowe [Łuczka-Bakuła i Idczak 2005].

Główną przyczyną zainteresowania Wspólnoty Europejskiej polityką rozwoju regionalnego były zróżnicowania regionalne oraz ich negatywne konsekwencje, występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Polityka regionalna uważana jest za jeden z najważniejszych elementów współpracy w ramach UE oraz oddziaływania na procesy gospodarcze, zachodzące w gospodarkach krajów członkowskich.

Instrumenty polityki regionalnej, jakimi są fundusze strukturalne, przy odpowiednich zasadach wykorzystania oraz nakierowaniu na częściowe cele gospodarcze, mogą przyczynić się do realizacji przedsięwzięć zarówno inwestycyjnych, jak i tzw. projektów „miękkich”, służących poprawie jakości kapitału ludzkiego i społecznego oraz intensyfikacji procesów rozwojowych, głównie na poziomie regionów [Proniewski i Niedźwiecki 2006].

Polityka strukturalna UE, często identyfikowana z polityką regionalną i polityką spójności [Smolik 2009], jest polityką zintegrowanego rozwoju, łączącą cele gospodarcze, społeczne i ekologiczne [Wiatrak 1999]. Wspólnota stawia sobie za szczególny cel zmniejszanie różnic ekonomicznych między regionami, jak również zmniejszanie stopnia zacofania gospodarczego najsłabiej rozwiniętych regionów, nie wyłączając obszarów wiejskich. W tym właśnie celu stworzono politykę regionalną, która jest finansowana ze środków funduszy strukturalnych i która ma być wyrazem solidarności między wszystkimi obywatelami Unii [Okraska 2005]. Do 2006 roku trudno dokonać jednoznacznego podziału między polityką strukturalną a polityką rozwoju obszarów wiejskich [Smolik 2009]. W tym czasie funkcjonowały cztery fundusze finansujące działania wdrażające cele jednej i drugiej polityki: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) i Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa (FIWR). Od 2007 roku termin „fundusze strukturalne” jest stosowany wyłącznie dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego [Skarbek 2004].

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w skali Wspólnoty działał w latach 1975–2006, jest on również istotnym narzędziem polityki unijnej w latach 2007–2013. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1260/99, w latach 2000–2006 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego przyczyniał się przede wszystkim do wspierania społeczno-gospodarczej spójności przez wyrównywanie dysproporcji regionalnych i finansowanie rozwoju i restrukturyzacji regionów. Osiągnięcie tego celu polegało na promowaniu wzrostu i przekształceń strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju. Ogólne przepisy, odnoszące się do EFRR, zostały zawarte w rozporządzeniu nr 1783/99. W ramach części swoich zadań pomoc finansowa funduszu obejmowała udział w finansowaniu: inwestycji produkcyjnych, mających na celu tworzenie i ochronę stałych miejsc pracy; inwestycji w infrastrukturę, która przyczyniała się do zwiększenia potencjału gospodarczego, rozwoju, dostosowania strukturalnego oraz tworzenia lub utrzymywania stałych miejsc pracy w tych regionach; rozwoju endogenicznego potencjału poprzez środki, które zachęcały i wspierały lokalny rozwój i inicjatywy zatrudnienia oraz działalność małych i średnich przedsiębiorstw [Pudlak 2004].

Europejski Fundusz Społeczny jest pierwszym utworzonym we Wspólnocie instrumentem polityki strukturalnej. Obowiązywał w poprzednich latach, istnieje także w nowym okresie programowania 2007–2013. Powołany został na podstawie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957 rok), a jego głównym celem jest walka z bezrobociem w krajach członkowskich. Priorytety Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2000–2006 miały na celu zwiększenie możliwości zatrudnienia pracowników na rynku wewnętrznym i przyczynienie się tym samym do podnoszenia poziomu życia społeczności. Zgodnie z rozporządzeniem 1784/1999 z 12 lipca 1999 roku, wsparcie z EFS odnosiło się do następujących dziedzin: aktywnych form zwalczania bezrobocia, przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, promowaniu i poprawie kształcenia ustawicznego, doskonaleniu kadr gospodarki i rozwoju przedsiębiorczości oraz aktywizacji zawodowej kobiet [Głąbicka i Grewiński 2003].

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej finansował przemiany w dwóch obszarach. Z jednej strony wspierał modernizację sektora rolnego (sekcja gwarancji), a z drugiej – rozwój obszarów wiejskich (sekcja orientacji). Zasadniczo tylko sekcja orientacji zaliczana była to funduszy strukturalnych. Taki podział obowiązywał do 2006 roku, a od 2007 roku fundusz ten został podzielony na dwa odrębne: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (EFGR), tym samym polityka rolna została oddzielona od polityki strukturalnej.

W poszczególnych krajach członkowskich fundusze strukturalne wdrażano za pomocą specjalnie opracowanych zasad opisanych w programach operacyjnych, które precyzowały, jakie przedsięwzięcia będą współfinansowane z funduszy strukturalnych [Tołoczko i in. 2008]. W Polsce w latach 2004–2006 podstawowym dokumentem programowania był Narodowy Plan Rozwoju (NPR). Środki na realizację NPR w latach 2004–2006 pochodziły ze wszystkich funduszy unijnych. Programy realizowane w ramach NPR koncentrowały się na kilku podstawowych osiach rozwojowych i wytyczały główne obszary koncentracji bezpo-

średniej interwencji publicznej o charakterze rozwojowym. Do preferowanych obszarów zaliczono: wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw, rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia, tworzenie warunków dla zwiększenia poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej, przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie i rozwój obszarów wiejskich oraz wzmocnienie potencjału rozwojowego i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów.

Kierunki priorytetowe rozwoju społeczno-gospodarczego wytyczone w NPR wdrażały następujące programy operacyjne: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORA), Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (WKP), Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój zasobów ludzkich” (SPO RZL), Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO ROLNY).

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego miał na celu tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską. Cel strategiczny ZPORA został osiągnięty poprzez skoncentrowanie się aktywności państwa na priorytetach zgodnych z priorytetami określonymi w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2004–2006 [Waldziński 2005]. Program ten miał podstawowe znaczenie we wspieraniu lokalnych społeczności, gdyż beneficjentami końcowymi pomocy były przede wszystkim samorządy województw, powiatów i gmin, stowarzyszenia oraz związki gmin i powiatów, instytucje naukowe, instytucje rynku pracy, agencje rozwoju regionalnego i instytucje wspierania przedsiębiorczości, a za ich pośrednictwem – przedsiębiorstwa, w tym głównie małe i średnie. Program Operacyjny „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” (WKP) miał mniejsze znaczenie we wspieraniu jednostek samorządu terytorialnego, gdyż działał poprzez koncentrację środków finansowych kierowanych bezpośrednio do sektora przedsiębiorstw, sektora naukowo-badawczego oraz instytucji otoczenia biznesu.

Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój zasobów ludzkich”, którego zadaniem była budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy, miał znaczenie w rozwoju gmin, gdyż adresowany był również do samorządów, placówek edukacyjnych i szkoleniowych, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

Odbiorcami pomocy Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” mogły być władze samorządowe, tak więc głównie w zakresie wspierania odnowy wsi i ochrony dziedzictwa kulturowego społeczności wiejskich program ten odegrał znaczącą rolę w latach 2004–2006.

Po 2006 roku zaszły znaczące zmiany w obszarze programowania funduszy strukturalnych. Odbywają się one na podstawie wspólnych dla całej Unii wytycznych, opracowane przez Komisję Europejską jako Strategiczne Wytyczne

Wspólnoty. Są to kryteria i zasady, które muszą spełniać wszystkie programy współfinansowane z funduszy UE. Według tych kryteriów, przygotowywane są Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), a te z kolei są podstawą opracowania 16 programów wojewódzkich i programów sektorowych. W NSRO określono sześć celów horyzontalnych. Cel 6. to „Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich” [Smolik 2009]. W tym okresie programowania starano się uprościć politykę rozwoju obszarów wiejskich. Aktualnie wsparcie sektora rolnego i terenów wiejskich odbywa się ze środków II filaru WPR oraz z funduszy strukturalnych w ramach realizacji wspomnianego celu 6. NSRO. Realizacja tego celu powinna doprowadzić do lepszego wykorzystania pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich, modernizacji infrastruktury, poprawy stanu usług publicznych i rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Najważniejszym dokumentem, określającym priorytety, obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych w latach 2007–2013, jest Narodowa Strategia Spójności (NSS)<sup>4</sup>. Celem strategicznym NSS jest stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej, opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia i wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej [Tołoczko i in. 2008]. Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSS w latach 2007–2013 wyniesie około 85,6 mld euro, z czego 67,3 mld euro pochodzi z budżetu UE [Olejniczak 2009].

W latach 2007–2013 polityka strukturalna realizowana jest za pośrednictwem 5 krajowych programów operacyjnych, 16 regionalnych programów operacyjnych wdrażanych na poziomie poszczególnych województw oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Programy operacyjne wdrażane na poziomie krajowym to:

- Program Operacyjny „Infrastruktura i środowisko”, którego celem jest rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej, w tym: transportowej, środowiskowej, energetycznej, kultury i zdrowia, mających podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i regionów,
- Program Operacyjny „Kapitał ludzki”, który umożliwi pełne wykorzystanie zasobów ludzkich poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa oraz zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,
- Program Operacyjny „Innowacyjna gospodarka”, dzięki któremu wspierane są projekty innowacyjne, co najmniej w skali kraju lub na poziomie międzynarodowym, tak więc dla rozwoju gmin nie ma on bezpośredniego znaczenia.

Proces decentralizacji państwa spowodował, że władze samorządowe uzyskały wiele uprawnień, ale również przekazano im odpowiedzialność za ważne dziedziny życia publicznego. Dotyczy to również kreowania przyszłości i stymulowania procesów rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego [Kula 2009].

---

<sup>4</sup> Narodowa Strategia Spójności to dokument strategiczny, określający i obszary wykorzystania, i systemy wdrażania EFRR, EFS i Funduszu Spójności.

W tym celu JST wyposażone zostały w osobowość prawną, majątek własny i szereg instrumentów formalno-prawnych wspierających ich rozwój, takich jak: strategia rozwoju, wieloletni sektorowy program i plan rozwoju, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, budżet JST, wieloletni plan inwestycyjny, oferta inwestycyjna [Dynowska i Rudowicz 2007].

Z badań [Słomińska 2007] przeprowadzonych przez Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji na terenie 100 gmin wynika, że JST w pierwszej kolejności starają się poprawić jakość usług na rzecz otoczenia (np. przedsiębiorstw i potencjalnych inwestorów) oraz dbać o lepszy wizerunek gminy. Jak pisze Słomińska [2007, s. 25]: „...znacznie większą wagę niż kilka lat temu przykładają do dbałości o stan środowiska naturalnego i coraz więcej inwestują w infrastrukturę techniczną, gospodarczą i społeczną”.

Przystąpienie Polski do UE oznaczało dla samorządów terytorialnych konieczność zwrócenia uwagi na te rodzaje działalności, które są uwzględnione przez przepisy prawa unijnego, na przykład dostosowanie do wymagań ekologicznych i utrzymanie stanu środowiska zgodnie z obowiązującymi normami [Zublewicz 2008]. Rozwiązaniu tych problemów na poziomie lokalnym sprzyjają możliwości wykorzystania środków finansowych z funduszy strukturalnych.

## **METODYKA BADAŃ**

Celem opracowania jest określenie roli funduszy Unii Europejskiej w realizacji podstawowych celów rozwoju wybranych gmin Dolnego Śląska, sformułowanych w ich strategiach rozwojowych. Badaniami objęto pięć wybranych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich położonych na terenie województwa dolnośląskiego, których cechą charakterystyczną jest duży udział obszarów o wysokich walorach przyrodniczych prawnie chronionych w powierzchni ogólnej [Kutkowska 2007]. Są to gminy: Gaworzyce, Krośnice, Międzyzlesie, Męcinka i Mysłakowice. Obszary prawnie chronione zajmują: 63% powierzchni gminy Gaworzyce, 69% powierzchni gminy Krośnice, 86% powierzchni gminy Męcinka, 51% powierzchni gminy Międzyzlesie i 62% powierzchni gminy Mysłakowice. Problem dbałości o zachowanie stanu środowiska przyrodniczego dla przyszłości tych gmin ma zasadnicze znaczenie. Szczegółowy zakres badań obejmował:

- analizę strategii rozwoju gmin,
- ocenę skali wsparcia finansowego gmin z funduszy unijnych,
- ocenę kierunków inwestowania tych środków z punktu widzenia specyficznego charakteru przyrodniczego gmin i celów rozwojowych sformułowanych w strategii,
- analizę budżetów gminnych pod kątem skali wsparcia finansowego gmin z funduszy unijnych i wydatków przeznaczanych na realizację celów rozwojowych
- wpływ wydatkowanych środków na rozwój społeczno-gospodarczy badanych gmin,
- charakterystykę osób zajmujących się pozyskiwaniem środków finansowych z funduszy unijnych,

- postrzeganie przez mieszkańców gmin działań władz lokalnych na rzecz rozwoju gminy.

Zainteresowano się, kto w urzędzie gminy zajmuje się pozyskiwaniem środków finansowych z funduszy UE i jak jest to organizacyjnie rozwiązane. Kwestionariusz wywiadu skierowano do 5 urzędników odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków finansowych na rozwój gminy oraz do 10 losowo wybranych mieszkańców każdej z pięciu gmin (50 respondentów). Zastosowano metodę wywiadu bezpośredniego. Wykorzystano również informacje zawarte w *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020*, strategiach rozwoju poszczególnych gmin, dokumentach Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego oraz w bazie Banku Danych Lokalnych.

## ANALIZA STRATEGII GMIN

Gmina, jako wspólnota samorządowa funkcjonująca na danym obszarze, wyposażona w zasoby, uprawnienia i kompetencje, powołana jest do działania na rzecz zapewnienia właściwych warunków życia swoim mieszkańcom. Owo działanie to nic innego jak ciągłe, wzajemnie na siebie oddziałujące procesy diagnozowania, planowania, działania, monitorowania i kontrolowania oraz ewaluacji uzyskanych efektów, zorientowane na rozwój wspólnoty samorządowej, a przez to i na poziom życia konkretnych jej jednostek. O skuteczności i efektywności powyższych procesów zarządzania decyduje wiele czynników. Niemniej jednak elementem, który pozwala na definiowanie procesów zarządzania jako logicznego ciągu działań zorientowanych na osiągnięcie wyznaczonych celów, jest świadomość ich oddziaływania w przyszłości, umiejętność planowania oraz przewidywania skutków. W tej sytuacji niezbędne staje się wdrożenie nowego systemu zarządzania gminą – zarządzania strategicznego, w którym decyzje bieżące i kadencyjne będą wynikać z ustaleń o charakterze długookresowym ukierunkowanym na przyszłość.

Strategia rozwoju to długookresowy plan działania, określający strategiczne cele rozwoju gminy i przyjmujący takie kierunki oraz priorytety działań, które są niezbędne dla realizacji przyjętych zamierzeń rozwojowych. Ustalenia zawarte w strategii rozwoju stanowią podstawę do prowadzenia przez władze gminy długookresowej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Wokół jej ustaleń muszą koncentrować się działania władz samorządowych, zmierzające do zapewnienia jak najlepszych warunków życia mieszkańców gminy<sup>5</sup>. Posiadanie dokumentu strategii rozwoju gminy nie wynika z obowiązku ustawowego, jest jednak ona przydatna w procesie zarządzania gminą. „Potrzeba opracowania kierunków przyszłego rozwoju gminy oraz określenia dróg ich środków realizacji przy aprobachie lokalnej społeczności jest warunkiem procesu rozwoju społeczno-gospodarczego” [Kłodziński 2009, s. 34].

Fakt, że gmina posiada strategię rozwoju, ułatwia staranie się o środki finansowe z zewnątrz, a także o środki unijne, gdyż „...w samym już procesie wnio-

---

<sup>5</sup> Strategia Rozwoju Gminy Międzyzlesie na lata 2009–2015.

TABELA 1. Strategie wybranych gmin

TABLE 1. The strategies of choosen communes

Gmina	Strategia	Misja/Wizja	Cele
Gaworzycze	—	—	—
Krośnice	Strategia Rozwoju Gminy Krośnice	Gmina położona w Dolinie Baryczy, wśród lasów i stawów powiatu milickiego dąży do rozwoju gospodarczego, nowoczesnych warunków życia i podniesienia swojej atrakcyjności, wykorzystując unikalne walory przyrodniczo-krajobrazowe, aktywnych mieszkańców oraz dogodne warunki inwestowania i wypoczynku.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rozwój gospodarki lokalnej <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Aktywizacja gospodarcza obszarów rolniczych gminy</li> <li>1.2. Stymulowanie sektora produkcji i usług</li> <li>1.3. Rozwój turystyki na terenie gminy Krośnice</li> <li>1.4. Skuteczna promocja gminy</li> </ol> </li> <li>2. Rozwój infrastruktury technicznej na terenie gminy Krośnice <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Efektywna gospodarka odpadami</li> <li>2.2. Usprawnienie systemu komunikacyjnego gminy Krośnice</li> <li>2.3. Budowa infrastruktury wodno-ściekowej obejmującej teren gminy Krośnice</li> </ol> </li> <li>3. Tworzenie nowoczesnej infrastruktury na potrzeby rozwoju społeczno kulturalnego oraz turystyki na terenie gminy <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Rozwój infrastruktury służącej funkcjonowaniu Centrum Edukacyjno-Turystycznego-Sportowego</li> <li>3.2. Rozbudowa infrastruktury edukacyjno-sportowej na terenie gminy</li> <li>3.3. Rozbudowa infrastruktury kulturalno-społecznej</li> <li>3.4. Usprawnienie działalności administracji publicznej</li> </ol> </li> </ol>
Męcinka	Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Męcinka	—	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Rozwój turystyki kwalifikowanej <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Wypromowanie gminy jako obszaru unikatowych atrakcji turystycznych i krajobrazowych</li> <li>1.2. Ułatwienie dostępu do najbardziej interesujących atrakcji</li> </ol> </li> <li>2. Rozwój przedsiębiorczości lokalnej <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Ułatwienie dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania i doradztwa w celu tworzenia nowych miejsc pracy i wzmocnienia konkurencyjności lokalnej gospodarki</li> </ol> </li> <li>III. Przeciwdziałanie bezrobociu, w tym poprzez odpowiednie kształtowanie kwalifikacji i umiejętności zawodowych lokalnych zasobów ludzkich <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Stworzenie długofalowej oferty szkoleniowej dla mieszkańców, powodującej podniesienie ich szans na rynku pracy, w tym w zakresie podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej</li> <li>3.2. Doprowadzenie, przy współpracy z lokalnymi pracodawcami, do ściślejszego powiązania programów nauczania szkół z potrzebami rynku pracy</li> </ol> </li> <li>4. Rozwój obszarów wiejskich <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1. Zapewnienie warunków do rozwoju zróżnicowanej działalności gospodarczej na terenach wiejskich, przyczyniającej się do wzrostu dochodów mieszkańców wsi</li> </ol> </li> </ol>



TABELA 1., cd./TABLE 1, cont.

Międzyzlesie	Strategia Rozwoju Gminy Międzyzlesie na lata 2009–2015	<p>Misja: Gmina Międzyzlesie to przyjazna mieszkańcom i środowisku gmina, wspierająca lokalną aktywność, dbająca o dziedzictwo kulturowe oraz atrakcyjna dla turystów i otwarta dla inwestorów</p> <p>Wizja: Wszyscy aktywnie budujemy pomyślność naszej gminy</p>	<p>Cel generalny: Poprawa jakości przestrzeni gminy, poziomu gospodarki i rynku pracy oraz sfery społecznej, skutkująca wzrostem standardu życia społeczności</p> <p>Cele strategiczne:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dostosowanie przestrzeni gminy do wyzwań XXI wieku</li> <li>1.1. Poprawa stanu środowiska i racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi</li> <li>1.2. Wzrost spójności komunikacyjnej oraz powiązań z otoczeniem</li> <li>1.3. Zachowanie dziedzictwa kulturowego i wzrost jego znaczenia</li> <li>1.4. Poprawa jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej</li> <li>1.5. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich</li> <li>1.6. Restrukturyzacja i odnowa miasta i obszarów wiejskich</li> <li>1.7. Infrastruktura komunalna</li> <li>2. Zwiększenie aktywności wykorzystania potencjału rozwojowego gminy</li> <li>2.1. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw</li> <li>2.2. Wzmocnienie gospodarstw rolnych oraz gospodarki żywnościowej</li> <li>2.3. Podniesienie standardu usług komunalnych</li> <li>2.4. Zwiększenie udziału usług turystyczno-rekreacyjnych w gospodarce gminy</li> <li>3. Wzrost kompetencji mieszkańców oraz rozwój kapitału ludzkiego</li> <li>3.1. Poprawa jakości usług edukacyjnych.</li> <li>3.2. Budowa społeczeństwa informacyjnego</li> <li>3.3. Poprawa organizacji rynku pracy</li> <li>3.4. Wzrost udziału sportu i rekreacji w życiu mieszkańców gminy</li> <li>4. Wzrost spójności i bezpieczeństwa społecznego</li> <li>4.1. Poprawa stanu zdrowia mieszkańców</li> <li>4.2. Poprawa warunków mieszkaniowych</li> <li>4.3. Rozwój usług socjalnych</li> <li>4.4. Wzrost bezpieczeństwa</li> <li>4.5. Ograniczenie skali patologii oraz wykluczeń społecznych</li> <li>4.6. Budowa kapitału społecznego na rzecz społeczeństwa obywatelskiego</li> </ol>
Mysłakowice	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Mysłakowice	<p>Misja: Gmina Mysłakowice jest podstawową jednostką lokalnego samorządu terytorialnego, powołaną dla organizacji życia publicznego na swoim terytorium. Wszystkie osoby, które na stałe zamieszkują na obszarze gminy, z mocy ustawy samorządzie gminnym, stanowią gminną wspólnotę samorządową, realizującą swoje zbiorowe cele lokalne poprzez udział w referendum oraz poprzez swe organy.</p> <p>Wizja: Gmina Mysłakowice przyjazna mieszkańcom, turystom i środowisku</p>	<p>Cel nadrzędny: Wysoka jakość życia mieszkańców gminy Mysłakowice</p> <p>Cel bezpośredni: Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy gminy Mysłakowice</p> <p>Cele główne:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zrównoważony rozwój środowiskowy</li> <li>2. Zrównoważony rozwój społeczny</li> <li>3. Zrównoważony rozwój gospodarczy</li> <li>4. Optymalne zarządzanie gminą</li> </ol>

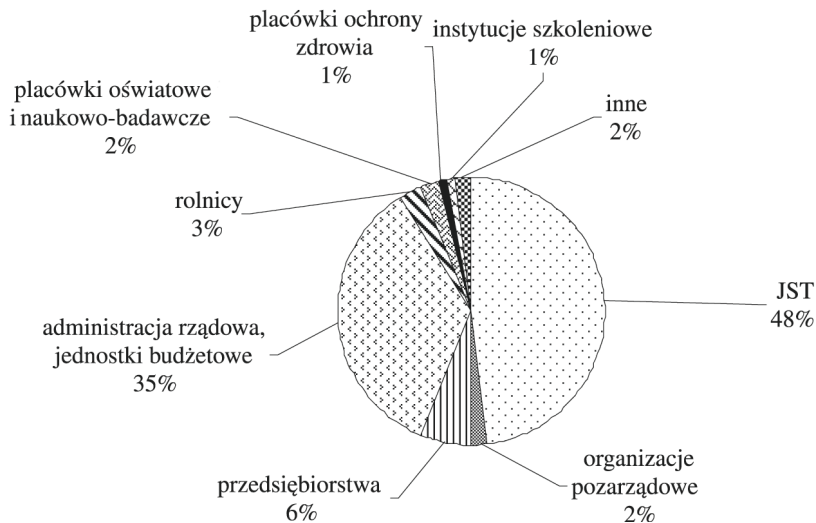
skowania o środki unijne najważniejszą rolę pełni projekt inwestycyjny, którego koncepcja powinna wpisywać się w zasadę programowania, która nakłada obowiązek podejmowania decyzji o realizacji inwestycji na podstawie wieloletnich planów rozwoju” [Olejniczak 2009, s. 225]. Pisze też o tym Krukowski [2005], wskazując, że gminy, chcąc korzystać ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, musiały sporządzić plan inwestycji. Ważne jest, aby plan ten korespondował bezpośrednio z koncepcjami rozwoju zawartymi w lokalnej strategii. „Posiadanie strategii gminnej zapewnia racjonalność w wykorzystaniu gminnych środków budżetowych” [Kłodziński 2009, s. 34].

W tabeli 1 zaprezentowano najistotniejsze fragmenty treści strategii ankietowanych gmin. Do połowy 2010 roku aktualnej strategii nie posiadała gmina Gąworycze. Władze pozostałych gmin nazwały ten dokument strategią bądź planem rozwoju gminy. Treść tych dokumentów wskazuje na przyjętą przez ich twórców filozofię zrównoważonego rozwoju, harmonizującego cele ekonomiczne, ekologiczne, społeczne i przestrzenne. Władze gminy Mysłakowice w dokumencie strategicznym ujęły to najbardziej dobitnie, wiążąc wysoką jakość życia mieszkańców ze zrównoważonym rozwojem. W gminie Krośnice nadrzędnym celem jest rozwój gospodarki lokalnej poprzez aktywizację gospodarczą obszarów rolniczych gminy, stymulowanie sektora produkcji i usług oraz rozwój turystyki. Sprzyjać temu musi nowoczesna infrastruktura. W gminie Męcinka, jako pierwszy z celów, władze wskazują cel ekonomiczny i jest nim rozwój turystyki i rozwój sektora MSP. W gminie Międzyzlesie celem nadrzędnym rozwoju jest poprawa jakości przestrzeni gminy, poziomu gospodarki i rynku pracy oraz sfery społecznej, skutkująca wzrostem standardu życia społeczności. Choć kolejność celów jest różna w poszczególnych strategiach gmin, to ich władze respektują zasady zrównoważonego rozwoju poprzez formułowanie celów ukierunkowanych na rozwój gospodarczy i społeczny, z zachowaniem równowagi przyrodniczej, co jest niezwykle istotne, zważywszy na specyfikę analizowanych gmin, gdzie jakość środowiska przyrodniczego jest problemem pierwszoplanowym, a swoboda działalności gospodarczej ograniczona została ustawą o ochronie przyrody [Kutkowska 2007].

## FUNDUSZE STRUKTURALNE W GMINACH

Jednostki samorządu terytorialnego wykazały się największą aktywnością w pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy strukturalnych [Słomińska 2007]. W latach 2004–2006 prawie połowa funduszy unijnych trafiła do gmin (rysunek 1).

Fundusze europejskie stały się istotnym źródłem finansowania, a samorządy lokalne szczególnym beneficjentem tego wsparcia, gdyż realizowane przez nie projekty mają za zadanie wyrównywanie cywilizacyjnych zapóźnień całych zbiorowości lokalnych oraz wbudowanie w ramy tych zbiorowości takich mechanizmów, które są w stanie uruchomić w przyszłości procesy rozwojowe [Dyńska i Rudowicz 2007, Olejniczak 2009]. Do zadań własnych gmin należą



RYSUNEK 1. Struktura beneficjentów programów finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2004–2006 [Słomińska 2007]

FIGURE 1. The structure of the incumbents of the programmes funded from structural funds and Cohesion Fund in 2004–2006

przede wszystkim sprawy z zakresu gospodarki komunalnej, czyli zapewnienie odpowiedniego stanu dróg, ulic, wodociągów, kanalizacji, gazociągów, usuwanie i oczyszczanie ścieków, dostarczanie energii elektrycznej i ciepłej. Gminy oddziałują także na edukację, ochronę zdrowia, budownictwo mieszkaniowe oraz bezpieczeństwo publiczne.

Proces absorpcji środków unijnych napotyka na wiele przeszkód, wynikających zarówno z przyczyn wewnętrznych, jak i zewnętrznych w stosunku do ubiegających się o nie podmiotów, co wpływa na fakt, że poziom wykorzystania tych środków przez gminy w skali kraju jest zróżnicowany [Olejniczak 2009]. Czynniki zewnętrzne, takie jak wymogi formalne pozyskiwania środków z UE czy różnorodność dostępnych środków finansowych, i czynniki wewnętrzne, takie jak organizacja pracy czy doświadczenia w pozyskiwaniu środków unijnych, mają charakter osłabiający lub wzmacniający aktywność absorpcyjną JST (rysunek 2).

Wcześniejsze badania innych autorów wskazują trudności w ubieganiu się o środki wsparcia finansowego pochodzące z UE<sup>6</sup>. Wskazywane są przede wszystkim skomplikowane procedury związane z aplikowaniem o środki finansowe, nadmiar biurokracji, nieobiektywna ocena wniosków oraz nieefektywna współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za wdrożenie programu lub całko-

<sup>6</sup> Piszą o tym Drejerska i Kołyska [2009] powołując się na dokument: *Analiza przyczyn braku aktywności niektórych samorządów województwa zachodniopomorskiego w sięganiu po wsparcie unijne w ramach programu ZPORR celem ujednoczenia Planu komunikacji RPOWZ na lata 2007–2013 oraz Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych na rok 2009. Raport końcowy*, 2008. Agencja Badań Rynku. Opinia, Infor. Training, Warszawa, s. 53–54.



\* Czynniki niezależne od jednostek samorządu terytorialnego.

\*\* Czynniki zależne od jednostek samorządu terytorialnego.

RYSUNEK 2. Czynniki wpływające na aktywność i skuteczność samorządów terytorialnych w pozyskiwaniu środków z funduszy UE [Drejerska i Kołyska 2009]

FIGURE 2. Factors influencing activity and the effectiveness of territorial councils in gaining financial resources from the EU funds

wity brak wsparcia ze strony tych instytucji. Często barierą są problemy wewnętrzne, takie jak: brak wyszkolonej kadry urzędniczej, niedobór środków finansowych własnych czy też brak zdolności kredytowej JST, a także słaba współpraca władz gminy z lokalnym środowiskiem. Jak się okazuje, najważniejszym czynnikiem osłabiającym zdolność absorpcyjną samorządów są procedury pozyskiwania i przyznawania funduszy unijnych, natomiast istotne znaczenia dla zwiększania skuteczności i absorpcji środków UE mają wcześniejsze doświadczenia samorządów [Drejerska i Kołyska 2009].

## FINANSOWE WSPARCIE PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH W ANKIETOWANYCH GMINACH W RAMACH FUNDUSZY UNIJNYCH

W badanych gminach dolnośląskich wielkość uzyskanego z funduszy wsparcia była bardzo zróżnicowana (tabela 2). W latach 2004–2006 gmina Krośnice w ramach ZPORR wspieranego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uzyskała największe dofinansowanie w przeliczeniu na mieszkańca, nie tylko wśród gmin wybranych do badań, ale spośród wszystkich gmin Dolnego Śląska. Gmina ta była liderem wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w rankingu wartości realizowanych w tych latach projektów w skali kraju (tabela 3).

TABELA 2. Wartość dofinansowania badanych gmin w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006

TABLE 2. The value of funding of studied communes within the Integrated Operating Programme of Regional Development in 2004–2006

Gmina	Wartość dofinansowania realizowanych projektów [zł]	Kwota na mieszkańca [zł]
Gaworzyce	—	—
Krośnice	24 478 556	3074
Męcinka	1 754 403	368
Międzylesie	1 405 322	186
Mysłakowice	883 750	88

Źródło: Na podstawie danych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

TABELA 3. Wartość dofinansowania badanych gmin w latach 2007–2009 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

TABLE 3. The value of funding of studied communes in 2007–2009 within Regional Operating Programme

Gmina	Liczba projektów	Wartość dofinansowania [zł]
Krośnice	1	1 004 635
Mysłakowice	1	2 758
Męcinka	2	3 467 717

Źródło: Na podstawie danych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

Jak wskazują badania Olejniczak [2009], średnia wartość dofinansowania z UE projektów JST w latach 2004–2006 w przeliczeniu na mieszkańca kształtowała się w Polsce na poziomie 593 zł, przeciętna dla województwa dolnośląskiego to 617 zł. Wśród badanych gmin aktywność i skuteczność, a co za tym idzie – skala uzyskanych środków finansowych była różna. Powodów różnicowania w sięganiu po środki europejskie upatrywać należy w ograniczeniach finansowych związanych z koniecznym wkładem własnym oraz różnym doświadczeniem urzędników gminnych w pozyskiwaniu wsparcia unijnego. Niewykluczone, że również władze gminne z różną aktywnością i determinacją działały na rzecz pozyskiwania środków unijnych.

W latach 2007–2009 projekty w ramach RPO realizowały trzy spośród badanych gmin (tabela 3). Największym beneficjentem w tym czasie była gmina Męcinka, następnie Krośnice i Mysłakowice, pozostałe gminy złożyły projekty w ramach innych programów operacyjnych lub były one jeszcze w trakcie rozpatrywania, tak więc na początku okresu programowania, który kończy się w 2013 roku, trudno jeszcze ocenić skuteczność pozyskiwania środków wsparcia z funduszy europejskich.

Samorządy gminne pozyskiwały również środki finansowe z funduszy pomocowych na rozwój sektora rolnego i obszarów wiejskich. Środki te wspierały budżety wszystkich ankietowanych gmin (tabela 4). Poziom dofinansowania tych gmin z funduszy europejskich w latach 2004–2009 w przeliczeniu na mieszkańca wynosił od 118 zł (gmina Mysłakowice) do 3284 zł (gmina Krośnice) – tabela 5. Tak więc różnica jest prawie trzydziestokrotna, podczas gdy liczba mieszkańców gminy Mysłakowice jest większa od liczby mieszkańców Krośnic tylko o 25%.

TABELA 4. Wartość dofinansowania w badanych gminach w latach 2004–2006 w ramach SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006 i PROW 2007–2013

TABLE 4. The value of funding of studied communes in 2004–2006 within the SPO Restructuring and modernization of food sector and the development of rural areas in 2004–2006 and RADP 2007–2013

Gmina	Liczba projektów	Wartość dofinansowania projektów z UE [zł]
Gaworzyce	2	683 275
Krośnice	1	669 497
Męcinka	5	742 918
Międzylesie	2	173 580
Mysłakowice	1	290 000

Źródło: Na podstawie danych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

TABELA 5. Wartość dofinansowania gmin w latach 2004–2009 na mieszkańca

TABLE 5. The value of funding per capita of communes in 2004–2009

Gmina	Kwota na mieszkańca [zł]	Liczba mieszkańców
Gaworzyce	178	3838
Krośnice	3284	7964
Męcinka	1251	4772
Międzylesie	209	7562
Mysłakowice	118	9991

Źródło: Na podstawie danych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

Środki unijne pozyskiwane przez JST w Polsce przeznaczane były przede wszystkim na infrastrukturę podstawową (około 95%), natomiast tylko 1% całości inwestycji wspierał rozwój zasobów ludzkich [Olejniczak 2009, s. 227]. Z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że gminy wiejskie i wiejsko-miejskie w Polsce więcej środków przeznaczały na rozwój turystyki oraz rozbudowę i rozwój infrastruktury społecznej. Ponad połowę środków z funduszy strukturalnych gminy te wykorzystywały do realizacji inwestycji przyczyniających się do poprawy stanu środowiska [Olejniczak 2009].

Ankietowana gmina Gaworzyce w latach 2004–2006 nie przeprowadziła żadnych inwestycji z funduszy unijnych. Powodem była niska aktywność urzędników gminy w aplikowaniu o środki unijne. Od 2007 roku gmina przeprowadziła dwie inwestycje. Środki na ich realizację pochodziły z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowanego przez EFRROW. Dzięki tym środkom zbudowano świetlicę wiejską i dom kultury. W analizowanym okresie w zakresie pozyskiwania środków unijnych gmina Gaworzyce wypadła słabo w porównaniu z pozostałymi gminami. Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że władze gminy za późno zainteresowały się tematyką funduszy europejskich i to właśnie może być powodem tak słabych rezultatów. Ze względu na brak strategii trudno powiedzieć, czy przeprowadzone dzięki środkom unijnym inwestycje realizują priorytety rozwojowe tej gminy.

Pozostałe analizowane gminy dokonywały inwestycji o charakterze podobnym, jak miało to miejsce w JST w kraju. Skala tych inwestycji w czterech badanych gminach jest bardzo zróżnicowana. Osiągnięcia władz gminy Krośnice w tym zakresie są na tle pozostałych gmin wiejskich imponujące.

W trosce o stan środowiska, a także o jakość życia mieszkańców skanalizowano teren gminy. Przeprowadzono również inwestycje zwiększające atrakcyjność turystyczno-rekreacyjną oraz jej dostępność poprzez modernizację dróg. Przeprowadzone inwestycje sprzyjają rozwojowi gospodarki lokalnej, przyczyniają się zatem do realizacji priorytetów wskazanych w dokumentach strategicznych.

Władze gminy Męcinka wcześniej od innych gmin dolnośląskich rozpoczęły starania o środki europejskie na rozwój lokalny. Pierwsze doświadczenia zdobyły, uczestnicząc w programie przedakcesyjnym SAPARD, finansowanym z EFOiGR, dzięki któremu przeprowadzono prace inwestycyjne z zakresu infrastruktury wsi. Zbudowano i zmodernizowano infrastrukturę wodno-kanalizacyjną oraz drogową. Prace w tym zakresie kontynuowano w ramach ZPORR współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z programu odnowy wsi finansowanego z EFOiGR w ramach PROW 2004–2006 dokonano inwestycji skutkujących zwiększeniem atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich gminy. Zmodernizowano także świetlicę wiejską oraz dokonano rewitalizacji centrum wsi. W 2008 i 2009 roku władze gminy Męcinka skorzystały z Norweskiego Mechanizmu Finansowego na realizację projektów o nazwie *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej*. Kolejną inwestycją, jaką przeprowadzono w 2009 roku, była budowa szkoły podstawowej, nadbudowa sali sportowej, przebudowa istniejącego budynku szkoły podstawowej. Gmina otrzymała dotację na realizację tej inwestycji w ramach RPO. Władze gminy opracowały program inwestycyjny na lata 2009–2012, przewidując realizację kolejnych projektów dofinansowanych ze środków unijnych. W swoich działaniach skutecznie wykorzystują różne możliwości zdobycia funduszy na rozwój. Jako ograniczenia urzędnicy gminni wskazują: znikome możliwości finansowania działań inwestycyjnych z własnych środków i obawy przed nadmiernym zadłużeniem gminy. Kierunek tych działań umożliwia realizację założeń strategii rozwoju tej gminy.

Do 2006 roku w gminie Międzyzlesie realizowanych było wiele inwestycji w ramach takich programów, jak: Phare CBC, Interreg IIIa, PROW. Realizowano również inwestycje, korzystając z pomocy Banku Światowego. Inwestycje podzielono na dwie grupy, pierwsza to zrealizowane do 2004 roku, a druga to realizowane w latach 2004–2007. W okresie przedakcesyjnym wykorzystywano możliwości programu Phare CBC oraz pomoc Banku Światowego, realizując przede wszystkim podstawowe inwestycje infrastruktury technicznej (drogi gminne, oczyszczalnia ścieków), poprawiając tym samym stan środowiska i poziom życia mieszkańców gminy. Odbudowa mostów i urządzeń melioracyjnych po powodzi, rekonstrukcja i modernizacja systemu zaopatrzenia w wodę dla wsi to podstawowe kierunki inwestowania. Po 2004 roku władze gminy skorzystały z programu Interreg. Realizowano takie projekty, jak: Kulturalne Zderzenia Przygranicza Międzyzlesie – Kraliky, Spotkania tradycji pogranicza polsko-czeskiego Międzyzlesie – Kraliky, zawody strażackie na pograniczu polsko-czeskim oraz budowa trasy turystycznej Mię-

dzylesie – Kraliky. Od 2007 roku władze gminne starały się o dofinansowanie wielu projektów inwestycyjnych. Głównie było to dofinansowanie z Funduszu Mikroprojektów Euroregionu Glacensis<sup>7</sup> w ramach Programu Operacyjnego Współpraca transgraniczna Rzeczpospolita Polska – Republika Czeska 2007–2013. Są to przede wszystkim tzw. projekty miękkie, pogłębiające współpracę społeczności lokalnej polskiej i czeskiej. Gmina Międzyzylesie w 2007 roku realizowała także jeden projekt z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, była to budowa sieci kanalizacyjno-sanitarnej.

Przedstawiciele gminy Mysłakowice wnioskowali o dofinansowanie do wielu projektów istotnych dla rozwoju ich terenów. Ich źródłem był początkowo program SAPARD (budowa wodociągu), a następnie fundusze strukturalne. Największe środki gmina otrzymała w ramach ZPORR na modernizację oczyszczalni ścieków. Gmina ta w latach 2007–2009 dzięki pozyskaniu znacznego wsparcia finansowego z UE zbudowała sieć kanalizacyjną, ośrodek zdrowia, a także obiekty kultury i rekreacji. Inwestycje te zrealizowano przede wszystkim w miejscowości Mysłakowice, w mniejszym stopniu na terenach wiejskich.

## **CHARAKTERYSTYKA URZĘDNIKÓW GMINNYCH ODPOWIEDZIALNYCH ZA POZYSKIWANIE ŚRODKÓW FINANSOWYCH Z FUNDUSZY UE**

W Urzędzie Gminy Gaworzyce osoba, której przydzielono obowiązki związane z pozyskiwaniem środków pomocowych z Unii Europejskiej, jest młoda kobieta, absolwentka studiów wyższych, która pracuje w gminie od dwóch lat. Uczestniczyła ona w szkoleniach na temat aplikowania o środki unijne i w jej opinii informacje, jakie docierają do gminy o funduszach pomocowych, są bardzo dobre. W urzędzie gminy brak jest specjalnej komórki organizacyjnej zajmującej się wykorzystywaniem funduszy unijnych, natomiast tymi zagadnieniami zajmują się pracownicy działu do spraw promocji i pozyskiwania środków pozabudżetowych.

W Urzędzie Gminy Krośnice pracownikiem odpowiedzialnym za pozyskiwanie środków finansowych z UE jest również młoda kobieta z ukończonymi studiami wyższymi. Była ona słuchaczem studiów podyplomowych w zakresie pozyskiwania i zarządzania funduszami unijnymi oraz licznych kursów i szkoleń z zakresu aplikowania o środki unijne, organizowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Pracuje w gminie od dwóch lat na stanowisku podinspektora do spraw analiz i pozyskiwania środków pozabudżetowych w Referacie Funduszy Europejskich. W jej ocenie, informacje, jakie docierają do gminy o funduszach europejskich, są wystarczające. Gmina posiada specjalną komórkę w strukturze organizacyj-

---

<sup>7</sup> Euroregion Glacensis o powierzchni około 4 tys. km<sup>2</sup>, który zamieszkuje niemal 800 tys. osób, położony jest na pograniczu Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej. Jest to pierwszy wyłącznie polsko-czeski Euroregion.



nej, zajmującą się pozyskiwaniem Funduszy Unii Europejskiej – Referat Funduszy Europejskich.

W gminie Męcinka obowiązki te powierzono inspektorowi do spraw ochrony środowiska i integracji z Unią Europejską. Jest to mężczyzna w wieku 35 lat z wykształceniem wyższym, przeszkolony w zakresie aplikowania o środki unijne, pracujący w gminie od ośmiu lat. Informacje, które docierają do pracowników gminy o funduszach strukturalnych, uznaje on za wystarczające. W urzędzie gminy nie utworzono do tej pory specjalnej jednostki organizacyjnej do pozyskiwania środków finansowych z funduszy UE.

W Międzyzlesiu pozyskiwaniem środków pomocowych zajmuje się młody mężczyzna, który w gminie pracuje od 4 lat, posiadający wykształcenie wyższe. W urzędzie gminy pracuje na stanowisku inspektora. Ankietowany odbył szkolenia w zakresie aplikowania o środki unijne. Informację o funduszach określa jako dobrą. W strukturze organizacyjnej urzędu gminy istnieje specjalna komórka organizacyjna do pozyskiwania środków z UE.

W gminie Mysłakowice urzędnikiem, któremu powierzono obowiązki związane z pozyskiwaniem funduszy pomocowych, jest również młody mężczyzna, który ukończył studia wyższe. W urzędzie gminy pracuje od trzech lat na stanowisku inspektora do spraw inwestycji. Przeszedł on szkolenia w zakresie aplikowania o środki unijne. Ankietowany określił informacje o funduszach strukturalnych jako wystarczające. Gmina nie posiada specjalnej komórki organizacyjnej do pozyskiwania funduszy Unii Europejskiej.

Tak więc pozyskiwaniem środków europejskich w badanych gminach zajmują się ludzie młodzi, dobrze wykształceni i przeszkoleni, otwarci na zdobywanie nowych informacji na temat możliwości i procedur związanych ze składaniem dokumentów wymaganych przy aplikowaniu o pomoc z funduszy unijnych.

## **ANALIZA BUDŻETÓW GMINNYCH**

Istotnym instrumentem umożliwiającym prowadzenie własnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym jest budżet JST [Kutkowska i in. 2010]. Wysokość budżetu decyduje o faktycznym potencjale gminy. Czynniki, które wpływają na wielkość budżetu, to: poziom dochodów mieszkańców, liczba mieszkańców na kilometr kwadratowy, liczba podmiotów gospodarczych, stopa bezrobocia, wielkość transferów centralnych, lokalne warunki społeczno-gospodarcze, umiejętność zarządzania, a po 2004 roku także skuteczność pozyskiwania środków unijnych [Dybowska i Rudowicz 2007, s. 31].

W pracy dokonano analizy budżetów gmin w latach 2007–2009 z punktu widzenia udziału środków finansowych pochodzących z UE. Jak pisze Smolik [2009], w Polsce z pomocy unijnej skorzystało 80% gmin wiejskich i 87% gmin wiejsko-miejskich. Według tych badań, gminy wiejsko-miejskie w porównaniu z wiejskimi uzyskują wyższe dochody z UE. Wśród ankietowanych gmin tylko jedna jest gminą miejsko-wiejską (Międzyzlesie), a w skuteczności pozyskiwania środków z funduszy unijnych znacznie zdystansowały ją dwie gminy wiejskie – Krośnice i Męcinka.

Sprawność władz gminnych w staraniach się o wsparcie z UE uwidacznia się w strukturze budżetów gmin. W 2007 roku w gminie Krośnice środki te przekroczyły 40% i były dwukrotnie wyższe od dochodów własnych. W gminie Męcinka w 2006 roku udział wsparcia z UE stanowił 22% dochodów budżetowych. W budżetach gmin: Gaworzyce, Międzyzlesie i Mysłakowice, środki pozyskane z funduszy unijnych mają znikome znaczenie w dochodach gminnych (tabela 6).

TABELA 6. Wielkość i struktura dochodów wybranych gmin w latach 2006–2008<sup>8</sup>  
TABLE 6. The value and the structure of incomes in chosen communes in 2006–2008

Wyszczególnienie	Jednostka miary	Gmina wiejska Gaworzyce	Gmina wiejska Krośnice	Gmina wiejska Męcinka	Gmina miejsko-wiejska Międzyzlesie	Gmina wiejska Mysłakowice
2006						
Dochody ogółem	tys. zł	7 892,50	24 162,30	12 508,10	15 976,30	17 493,90
Dochody <i>per capita</i>	zł	2 041,00	3 000,00	2 611,00	2 102,00	1 749,00
Dochody własne	%	30,24	25,36	39,09	33,74	46,08
Środki z budżetu UE	%	0,00	23,88	21,88	0,88	0,29
2007						
Dochody ogółem	tys. zł	9 596,80	36 552,30	12 242,30	16 667,80	20 901,30
Dochody <i>per capita</i>	zł	2 470,00	4 533,00	2 561,00	2 206,00	2 000,00
Dochody własne	%	34,53	20,29	45,95	34,53	46,09
Środki z budżetu UE	%	1,56	42,31	9,57	0,94	0,00
2008						
Dochody ogółem	tys. zł	9 663,00	25 133,00	12 558,40	17 120,00	22 625,80
Dochody <i>per capita</i>	zł	2 487,00	3 117,00	2 626,00	2 265,00	2 252,00
Dochody własne	%	31,00	38,00	58,00	37,00	52,00
Środki z budżetu UE	%	—	—	—	—	—

Źródło: Na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Skuteczne pozyskiwanie środków finansowych z funduszy unijnych na realizację projektów inwestycyjnych wpływa na strukturę wydatków budżetów gmin (tabela 7). Różnice między ankietowanymi gminami są bardzo duże. Władze gminy Krośnice w inwestycje, głównie infrastrukturalne, lokują połowę wydatków. W latach 2006–2007 w gminie Międzyzlesie i Mysłakowice było to zaledwie 5–10%. W gminach tych środki unijne przeznaczane były w większym stopniu na projekty miękkie, przede wszystkim związane ze współpracą transgraniczną. Sytuacja zmieniła się w 2008 roku, gdy udział wydatków na inwestycje w obu gminach wzrósł do 20%.

Skuteczność w pozyskiwaniu środków finansowych z UE i aktywność inwestycyjna władz gminnych idzie w parze z poziomem zadłużenia tych gmin. Przyczyną powstawania długu publicznego są przede wszystkim stosowane metody finansowania deficytu budżetowego, tzn. wykorzystywanie w tym celu środków obcych, które w późniejszych okresach podlegają zwrotowi na warunkach ustalonych w momencie zaciągania pożyczek, kredytów lub emitowania papierów wartościowych o charakterze dłużnym [Kosikowski 2005]. Drugą przyczyną wzrostu zadłużenia JST jest wykorzystywanie zewnętrznych, najczęściej zwrotnych, źródeł finansowania działalności inwestycyjnej [Alińska 2006].

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat w pracy Kutkowskiej i innych [2010].

TABELA 7. Wielkość i struktura wydatków wybranych gmin w latach 2006–2008

TABLE 7. The quantity and the structure of expenses in choosen communes in 2006–2008

Wyszczególnienie	Jednostka miary	Gmina wiejska	Gmina wiejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
		Gaworzyce	Krośnice	Męcinka	Międzylesie	Mysłakowice
2006						
Wydatki ogółem	tys. zł	8 344	33 043	12 700	15 503	16 482
Wydatki <i>per capita</i>	zł	2 158	4 103	2 651	2 040	1 648
Wydatki majątkowe inwestycyjne	% wydatków ogółem	23,7	56,8	38,1	10,2	4,9
Wydatki majątkowe inwestycyjne <i>per capita</i>	zł	512	2 328	1 009	208	81
2007						
Wydatki ogółem	tys. zł	9 838	36 394	11 289	16 299	20 115
Wydatki <i>per capita</i>	zł	2 532	4 514	2 361	215	2 002
Wydatki majątkowe inwestycyjne	% wydatków ogółem	25,0	56,7	22,8	8,9	5,0
Wydatki majątkowe inwestycyjne <i>per capita</i>	zł	633	2 561	539	192	101
2008						
Wydatki ogółem	tys. zł	9 202	32 388	13 796	19 454	21 529
Wydatki <i>per capita</i>	zł	2 368	4 017	2 885	2 574	2 150
Wydatki majątkowe inwestycyjne	% wydatków ogółem	10,7	45,6	43,4	21,0	21,3
Wydatki majątkowe inwestycyjne <i>per capita</i>	zł	233	1 833	831	434	225

Źródło: Na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Najbardziej inwestująca ze środków unijnych gmina Krośnice jest też gminą najbardziej zadłużoną. W 2008 roku dług publiczny tej gminy jest prawie pięciokrotnie wyższy w relacji do średniego zadłużenia gmin dolnośląskich. Wielkość długu publicznego w przeliczeniu na 1 mieszkańca o ponad 2,2 tys. zł przekracza średnie zadłużenie w województwie (tabele 8 i 9). W kolejnych latach wyraźnie wzrasta zadłużenie gminy Męcinka. Najmniej zadłużone gminy to Międzylesie i Mysłakowice. Zadłużanie się gmin wpływa na dług publiczny państwa; istotne jest, czy dzięki pozyskiwanym środkom wsparcia zewnętrznego wzrasta potencjał ekonomiczny gminy, poprawia się jakość życia ich mieszkańców i realizowane są zakładane w dokumentach strategicznych cele rozwojowe.

TABELA 8. Dług publiczny w gminach w latach 2006–2009 (dolnośląskie = 100)

TABLE 8. The public debt in communes in 2006–2009 (Lower-Silesia = 100)

Rok	Gmina wiejska	Gmina wiejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
	Gaworzyce	Krośnice	Męcinka	Międzylesie	Mysłakowice
2006	154	223	115	13	98
2007	181	255	145	5	69
2008	146	486	166	50	43
2009	119	335	209	47	46

Źródło: Na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

TABELA 9. Dług publiczny [zł na mieszkańca] jako różnica od średniego zadłużenia województwa dolnośląskiego w latach 2006–2009

TABLE 9. Public debt [in PLN] *per capita* as difference from the average debts of Lower – Silesian province in 2006–2009

Rok	Gmina wiejska Gaworzycze	Gmina wiejska Krośnice	Gmina wiejska Męcinka	Gmina miejsko-wiejska Międzyzylesie	Gmina wiejska Mysłakowice
2006	283	646	79	-461	-8
2007	426	816	234	-497	-162
2008	264	2214	380	-284	-327
2009	149	1810	838	-410	-413

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Odpowiedź na powyższe pytania wymaga analizy podstawowych danych, odnoszących się do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin. Równocześnie zaznaczyć należy, że rozwój ten jest wynikiem wielu oddziałujących czynników zarówno endo-, jak i egzogenicznych. W rezultacie trudno jest jednoznacznie określić, na ile obecna sytuacja w gminie wynika z absorpcji środków unijnych i w jakim zakresie przyczyniły się one do realizacji strategicznych celów rozwojowych gminy. Jednocześnie analizy prowadzone na poziomie regionalnym dowodzą, iż środki unijne pozytywnie wpływają na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne [*Raport końcowy...* 2010].

Na podstawie analizy wybranych danych, odnoszących się do sfer: społecznej, gospodarczej i środowiskowej, stwierdzić można, że w niniejszym zakresie w latach 2004–2009/2010 nastąpiła poprawa sytuacji w badanych gminach (tabela 10). Wyjątek stanowi regresja, jaka nastąpiła w turystyce w gminie Międzyzylesie.

Jak wynika z powyższych danych, w latach 2004–2010 zwiększyła się przedsiębiorczość ludności, czego wyrazem był wzrost liczby zarejestrowanych przedsiębiorstw prywatnych w stosunku do 2004 roku. Wzrost ten nastąpił we wszystkich badanych gminach, przy czym najbardziej widoczny był w Mysłakowicach i Gaworzycach. Interesujące jest to, że gminy te w najmniejszym stopniu (w stosunku do liczby mieszkańców) uczestniczyły w absorpcji środków unijnych. Równocześnie we wszystkich analizowanych gminach zmniejszył się udział bezrobotnych w całości ludności w wieku produkcyjnym. Największy sukces w niniejszym zakresie osiągnęły gminy Gaworzycze i Męcinka. Istotną kwestią z punktu widzenia przyszłości badanych gmin jest wzrost kapitału społecznego, czego przejawem jest tworzenie organizacji pozarządowych. We wszystkie analizowanych gminach w latach 2004–2010 liczba stowarzyszeń i organizacji społecznych zwiększyła się. Proces ten najszybciej przebiegał w gminie Krośnice i należy go łączyć z intensyfikacją działań lokalnych społeczności w zakresie pozyskiwania środków unijnych. Wszystkie badane gminy poczyniły również inwestycje w zakresie ochrony środowiska naturalnego, a w konsekwencji wzrosła liczba ludności korzystająca z oczyszczalni.

TABELA 10. Wybrane wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2004–2010

TABLE 10. The chosen indicators of the socio-economic development in 2004–2010

Gmina	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Podmioty prywatne wpisane do rejestru REGON							
2004 rok = 100							
Gaworzyce	100,00	101,43	106,67	115,24	121,43	123,81	127,14
Krośnice	100,00	92,54	87,06	85,75	87,72	96,93	104,17
Międzylesie	100,00	96,85	98,53	99,79	102,52	100,00	106,30
Męcinka	100,00	98,18	103,28	105,11	110,95	108,76	116,42
Mysłakowice	100,00	105,75	107,09	109,89	117,78	122,06	127,67
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym							
Gaworzyce	18,5	16,9	12,3	9,3	8,6	10,3	-
Krośnice	14,1	12,6	8,9	7,2	6,8	8,7	-
Międzylesie	21,7	21,7	18,1	14,3	16,1	17,6	-
Męcinka	18,6	17,4	12,9	9,3	7,8	10,3	-
Mysłakowice	12,2	10,2	9,8	6,5	7,1	10,6	-
Stowarzyszenia i organizacje społeczne							
2004 rok = 100							
Gaworzyce	100	100,00	118,18	127,27	145,45	145,45	145,45
Krośnice	100	180,00	220,00	220,00	260,00	260,00	300,00
Międzylesie	100	142,86	178,57	185,71	207,14	221,43	228,57
Męcinka	100	109,09	118,18	136,36	145,45	145,45	154,55
Mysłakowice	100	100,00	100,00	104,17	104,17	108,33	125,00
Korzystający z noclegów ogółem							
2004 rok = 100							
Gaworzyce	—	—	—	—	—	—	—
Krośnice	100	113,99	91,71	109,90	128,47	396,53	429,70
Międzylesie	100	116,73	220,36	233,69	232,09	141,96	41,34
Męcinka	100	99,69	116,10	81,40	—	—	—
Mysłakowice	100	114,10	103,17	122,26	157,84	140,12	182,60
Ludność korzystająca z oczyszczalni							
2004 rok = 100							
Gaworzyce	100	101,63	109,53	220,91	224,70	259,91	—
Krośnice	100	100,00	140,91	218,18	218,18	219,27	—
Międzylesie	100	122,22	211,11	216,67	223,33	233,33	—
Męcinka	100	100,00	127,65	152,39	154,33	188,34	—
Mysłakowice	100	100,47	101,11	101,40	102,69	106,42	—

Źródło: Na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

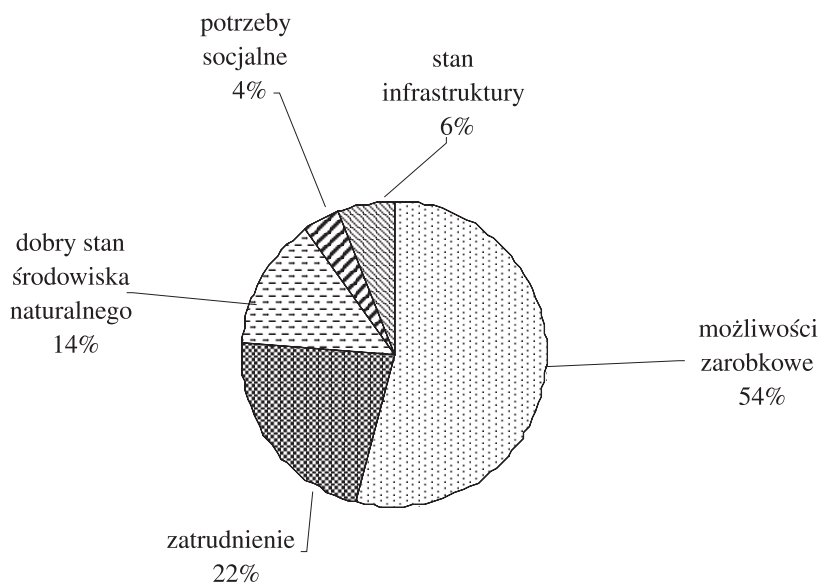
Reasumując, można pokusić się o stwierdzenie, że środki unijne w pierwszej kolejności wspierają sferę środowiskową (infrastrukturalną) i społeczną, natomiast w sferze gospodarczej pozytywne rezultaty pozyskanych środków widoczne są z opóźnieniem.

## DZIAŁANIA WŁADZ GMIN W OPINII ICH MIESZKAŃCÓW

Badania ankietowe przeprowadzono także wśród mieszkańców gmin. Ankietyzacji poddano po dziesięciu mieszkańców z każdej gminy. Były to krótkie pytania, dotyczące wieku, wykształcenia, stosunku do władz gminy oraz przeprowadzonych inwestycji. Respondentami było 38 mężczyzn i 12 kobiet. Byli to losowo spotkani obywatele tych gmin, którzy wyrazili zgodę na ankietyzację.

Większość ankietowanych mieszkańców gmin znajdowała się w pierwszym przedziale wiekowym 18–30 lat (57%) i w wieku między 41–50 lat (17%). Byli to na ogół ludzie lepiej niż przeciętnie wykształceni. Dominowali respondenci z wykształceniem pomaturalnym (20%), wyższym zawodowym (18%) oraz średnim zawodowym (18%).

Dla mieszkańców gmin przede wszystkim możliwości zarobkowania i związane z tym zatrudnienie (76% wskazań) świadczą o jakości życia na ich terenie (rysunek 3). Ważne jest, iż 14% mieszkańców dostrzega również dobry stan środowiska naturalnego jako wyznacznik poziomu życia, 6% respondentów wskazuje na stan infrastruktury, a 4% – na warunki socjalne. Większość mieszkańców zatem warunkuje ocenę jakości życia możliwościami pracy i godziwych zarobków, relatywnie niewielu spośród respondentów dostrzega związek między poziomem życia a rozwojem infrastruktury technicznej i społecznej.



RYSUNEK 3. Co świadczy o jakości życia w gminie według mieszkańców?

FIGURE 3. What testifies about the quality of life in commune according to occupants?

Wynika to zapewne ze specyficznej sytuacji ankietowanych gmin. Są one położone na terenach o dużej wartości kapitału przyrodniczego, a relatywnie, jak na warunki dolnośląskie, niskim poziomie kapitału ekonomicznego. Mieszkańcy gmin borykają się z problemem bezrobocia, które jest największe w powiecie kłodzkim, do którego administracyjnie należy gmina Międzyzlesie. Stopa bezrobocia rejestrowanego w 2010 roku wynosiła 25%, a w powiecie jeleniogórskim (gmina Mysłakowice) – 22%. Tereny ankietowanych gmin zamieszkują ludzie niejednokrotnie korzystający z pomocy społecznej. W 2009 roku w gminie Krośnice 17% jej mieszkańców było beneficjentami pomocy społecznej, w gminie Męcinka – 16%, w pozostałych gminach – około 12%. Liczba podmiotów go-

spodarczych REGON na 10 tysięcy mieszkańców w wieku produkcyjnym znacznie odbiega od średniej wojewódzkiej i kształtuje się od 75 podmiotów w gminie Krośnice do 95 w Mysłakowicach.

Połowa ankietowanych mieszkańców gminy Gaworzyce pozytywnie oceniała działania władz gminnych na rzecz rozwoju gminy. Jednocześnie tylko trzy osoby potrafiły wskazać inwestycje, jakie zrealizowano w gminie. Wymieniony został remont gimnazjum oraz przebudowa domu kultury. W gminie Krośnice siedmiu na dziesięciu mieszkańców wyraziło poparcie dla działań władz w zakresie poprawy jakości życia. Taka sama liczba mieszkańców знаła inwestycje, realizowane na terenie gminy. Mieszkańcy wskazywali między innymi budowę kanalizacji i remonty dróg. Mieszkańcy gminy Męcinka raczej akceptowali działania władz gminnych. Ośmiu na dziesięciu mieszkańców wiedziało, że gmina prowadzi inwestycje. Ankietowani wymieniali między innymi przebudowę dróg i chodników, budowę kanalizacji sanitarnej oraz remont szkoły.

Najbardziej sceptyczni w ocenie działań władz byli mieszkańcy gminy Międzylesie. Tylko cztery osoby wypowiedziały się pozytywnie na temat aktywności urzędników gminy w działaniach zmierzających do poprawy jakości życia. Także tylko te osoby potrafiły wymienić inwestycje w gminie. Ankietowani wymienili między innymi przebudowę dróg i mostów, remont szkoły i budowę boiska sportowego. Dwie osoby stwierdziły, iż działania gminy w niewielkim stopniu dążą do poprawy życia mieszkańców. Wszyscy ankietowani mieszkańcy gminy Mysłakowice byli raczej przychylni działaniom władz gminy oraz potrafili wskazać kilka inwestycji: budowę systemu wodociągów i kanalizacji, budowę kortów tenisowych, modernizację dróg oraz budowę nowego ośrodka zdrowia.

## **PODSUMOWANIE I WNIOSKI**

Okres przedakcesyjny i lata 2004–2006 były dla władz gmin okresem pierwszych doświadczeń związanych z pozyskiwaniem pieniędzy z funduszy unijnych. Urzędnicy gminni zdecydowali się na aplikowanie o środki z UE, często z wymiernym, pozytywnym skutkiem. Fundusze unijne na pewno wpłynęły na podniesienie poziomu życia mieszkańców obszarów wiejskich, zwiększając dostępność do najpotrzebniejszych elementów infrastruktury technicznej i społecznej, dały też szansę na dalszy rozwój poprzez szkolenia i możliwość rozwoju firm. W kolejnych latach (2007–2009) po fundusze te sięgano już z większym doświadczeniem.

W 2010 roku zostały przeprowadzone badania na terenie wybranych gmin Dolnego Śląska. Do badań wybrano celowo pięć gmin: Gaworzyce, Krośnice, Międzylesie, Męcinka oraz Mysłakowice, o dużym zasięgu obszarów chronionych w powierzchni ogólnej. Celem badań było określenie roli funduszy Unii Europejskiej w realizacji podstawowych celów rozwoju tych gmin sformułowanych w ich dokumentach strategicznych. Wyciągnięto z nich następujące wnioski:

1. Cztery spośród badanych gmin mają opracowane strategie. Gmina Gaworzyce nie posiada aktualnego dokumentu strategicznego. Treść dokumentów

strategicznych wskazuje na przyjęcie przez władze gmin koncepcji zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego cele ekonomiczne, ekologiczne, społeczne i przestrzenne. Władze gminy Międzyzlesie i Mysłakowice, doceniając wysokie walory przyrodnicze terenów, stawiają na ochronę środowiska naturalnego. W pozostałych gminach na pierwszym miejscu wskazywany jest rozwój ekonomiczny oparty na lokalnej gospodarce, w tym na turystyce.

2. Badania wykazały duże różnice w aktywności i skuteczności w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na rozwój gmin. Liderem na skalę całego województwa jest Urząd Gminy Krośnice. Władze gminy Męcinka mają najdłuższe doświadczenie w tym zakresie. Pierwsze projekty dotyczyły przedakcesyjnego programu SAPARD, kolejno wykorzystywano środki z EFR w ramach ZPORR i PROW-u, finansując modernizację infrastruktury i rewitalizację wsi. Władze gmin: Międzyzlesie i Mysłakowice, wykorzystując przygraniczne położenie, współpracowały na rzecz rozwoju z terenami czeskimi i niemieckimi w ramach programu Interreg. Były to raczej projekty nieinwestycyjne, tzw. miękkie.

3. Inwestycje przeprowadzane w gminach w różnym stopniu realizowały cele zawarte w ich strategiach, w największym stopniu mało to miejsce w Krośnicach i Męcince. Inwestycje miały głównie charakter infrastrukturalny. Związane były z remontami i budową dróg oraz budową kanalizacji sanitarnych, tak więc były zgodne z realizacją celu środowiskowego zrównoważonego rozwoju gminy.

4. W badanych gminach osoby odpowiedzialne za pozyskiwanie środków unijnych to pracownicy raczej młodzi, z wyższym wykształceniem. Wszyscy uczestniczyli w szkoleniach dotyczących funduszy Unii Europejskiej i informacje na ten temat są, ich zdaniem, dostępne i wystarczające. W urzędach gmin Krośnice i Międzyzlesie utworzono specjalne komórki organizacyjne, których pracownicy zajmują się procedurami pozyskiwania środków unijnych.

5. Skuteczne aplikowanie przez władze gminne o środki unijne miało wpływ na dochody gmin i ich strukturę. Sukcesy władz gminy Krośnice w zakresie pozyskiwania środków europejskich spowodowały, że udział środków finansowych z UE w 2007 roku wynosił 40% i dwukrotnie przekroczył dochody własne. Miało to istotny wpływ na wielkość dochodów w przeliczeniu na mieszkańca, które w 2007 roku były dwukrotnie większe w porównaniu z pozostałymi gminami. Pozyskiwanie środków finansowych z funduszy unijnych na realizację projektów inwestycyjnych wpływa także na strukturę wydatków budżetów gmin. Różnice między ankietowanymi gminami są bardzo duże. Władze gminy Krośnice lokują na ten cel połowę wydatków. W latach 2006–2007 w gminach Międzyzlesie i Mysłakowice było to zaledwie 5–10%. Sytuacja zmienia się w roku 2008, gdy udział wydatków na inwestycje w obu gminach wzrasta do 20%. Intensywny proces inwestowania przez JST w znacznym stopniu zwiększa ich zadłużenie. Zwiększający się dług publiczny staje się problemem na skalę kraju, dlatego władze lokalne poszukują innych rozwiązań, dotyczących inżynierii finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, przyczyniających się do poprawy poziomu życia mieszkańców.

6. Pozytywne skutki absorpcji środków unijnych w pierwszej kolejności widoczne są w sferze infrastrukturalnej i społecznej, natomiast w sferze go-



spodarczej pozytywne rezultaty pozyskanych środków widoczne są z opóźnieniem.

7. W opinii mieszkańców najbardziej zadowoleni z aktywności władz gminy są mieszkańcy Krośnic, Męcinki i Mysłakowic. Ankietowani przedstawiciele lokalnych społeczności dostrzegają starania o fundusze unijne oraz prowadzone inwestycje. Najslabiej w ocenie wypadli urzędnicy gmin Międzyzlesie i Gawrzyce.

## BIBLIOGRAFIA

- Alińska A., 2006: *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego – skala i źródła finansowania*. W: *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*. Red. B. Samojlik. Wydawnictwo SGH, Warszawa: 19.
- Błażejowska M., 2006: *Analiza czynników absorpcji pomocy unijnej na przykładzie jednostek samorządowych*. „Zeszyty Naukowe AR – Rolnictwo” LXXXVII: 72–73.
- Drejerska N., Kołyska J., 2009: *Doświadczenia samorządów w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na rozwój obszarów wiejskich*. „Roczniki Naukowe SERiA” XI, 4: 75.
- Dynowska J., Rudowicz E., 2007: *Oddziaływanie samorządu terytorialnego na rozwój lokalny gmin*. „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia” 6 (2): 27–35.
- Głąbicka K., Grewiński M., 2003: *Europejska polityka regionalna*. Wydawnictwo Elipsa, Warszawa.
- Kłodziński M., 2009: *Znaczenie i potrzeba tworzenia strategii rozwoju gminy*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2: 33–46.
- Kłodziński M., Fedyszak-Radziejowska B., 2003: *Dylematy polskiej wsi i polskiego rolnictwa w procesie integracji z Unią Europejską*. „Wieś i Rolnictwo” 1 (118): 75–85.
- Krukowski K., 2005: *Wydatki inwestycyjne gmin wiejskich przed integracją i po integracji z UE*. „Roczniki Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu” 1070, 1: 508–511.
- Kula G., 2009: *Od czego zależy sukces samorządu lokalnego? W: Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*. Red. J. Kleer. Wydawnictwo CeDEWu, Warszawa: 60–77.
- Kutkowska B., 2007: *Możliwości rozwoju obszarów wiejskich zlokalizowanych na terenach o wysokich walorach przyrodniczych*. „Wieś i Rolnictwo” 3 (136): 109–130.
- Kutkowska B., Ogły A., Struś M., 2010: *Wykorzystanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego do realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego na przykładzie gminy o wysokich walorach przyrodniczych na Dolnym Śląsku*. „Wieś i Rolnictwo” 2 (147): 173–188.
- Łuczka-Bakuła W., Idczak J., 2005: *Pomoc publiczna w zakresie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*. W: *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*. Red. M. Kłodziński. IRWiR PAN, Szczecin: 319–327.
- Okraska A., 2005: *Polityka regionalna w Unii Europejskiej*. W: *Polityka gospodarcza*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Olejniczak A., 2009: *Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego*. „Roczniki Naukowe SERiA” XI, 5: 225.
- Pietrzyk I., 2000: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Proniewski M., Niedźwiedzki A., 2006: *Polityka regionalna*. W: *Obszary integracji Unii Europejskiej*. Red. E. Sulima. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok: 141–146.
- Pudlak M., 2004: *Europejski Fundusz Społeczny*. W: *Leksykon integracji – Unia Europejska*. Red. W. Bokajła, K. Dziubka. Wydawnictwo Europa, Wrocław: 447–449.
- Raport końcowy „*Oszacowanie wartości wskaźników odzwierciedlających cele Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN*”, 2010. Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław.
- Skarbek M., 2004: *Zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych*. „Bank i Rolnictwo” 8: 9–10.

- Słomińska B., 2007: *Rozwój gmin a wsparcie unijnych funduszy pomocowych Wspólnoty Europejskiej* 2 (113): 25.
- Smolik J., 2009: *Ocena wpływu funduszu Unii Europejskiej na rozwój gmin wiejskich i miejsko-wiejskich*. „Eksperytyzy. Raporty. Komunikaty” 539: 5–28, 42–44.
- Szlachta J., 2000: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa.
- Tołoczko A. i inni, 2008: *Fundusze pomocowe UE. Dotacje dla każdego przedsiębiorcy w okresie 2007–2013*. Provent Investment, Kleosin – Ignatki.
- Waldziński D., 2005: *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Wiatrak A.P., 1999: *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej w rozwoju obszarów wiejskich*. „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu, Rolnictwo”. Część II. Red. S. Paszkowski: 55–70.
- Zawalińska K., 2009: *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Zublewicz K., 2008: *Pozycja ekonomiczna samorządu terytorialnego*. W: *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*. Red. J. Kleer. Wydawnictwo CeDEWu, Warszawa: 63–76.

## **THE USE OF EU STRUCTURAL FUNDS FOR THE PURPOSE OF IMPLEMENTATION OF DEVELOPMENT TASKS – ON THE EXAMPLE OF SELECTED LOWER SILESIA COMMUNES**

**Abstract.** The aim of the paper is to determine the role of EU funds in the achievement of development goals formulated in the strategies of rural communes. For the purpose of research the authors of the paper chose five communes from the region of Lower Silesia, which have a high share of areas legally protected because of their great natural value. The activity of the communes' authorities in respect of obtaining EU funds has been analyzed and assessed, basing on budget incomes and expenditures as well as the level of indebtedness. The characteristic features of persons engaged in the obtaining of financial means from EU funds have been also determined. The opinions of the communes' inhabitants concerning the activity of local authorities in favor of development have been also gathered.

**Key words:** structural funds, commune, strategy, investments, rural areas, Lower Silesia