

Artur Myna

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

WSPÓŁFINANSOWANIE ROZWOJU LOKALNEGO Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO W ŚWIECIE PROJEKTÓW ROZWOJOWYCH GMIN WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

1. Wstęp

Rozwojem lokalnym określa się świadome działania władz gmin, przedsiębiorców, mieszkańców, lobby ekologicznego czy organizacji społecznych, zmierzające do kreatywnego, efektywnego i racjonalnego wykorzystania miejscowych zasobów materialnych i niematerialnych [3, s. 32]. Inaczej mówiąc, przez rozwój lokalny rozumie się „kompleks przeobrażeń jakościowych dotyczących danego obszaru, a odnoszących się do poziomu życia oraz warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych” [7, s. 35]. Szczególną rolę w tym procesie odgrywają władze lokalne, które zarówno inicjują, jak i koordynują oraz wspierają działania prorozwajowe polegające na pokonywaniu barier rozwoju [2, s. 153]. Zgodnie z teorią A. Marshalla, władze lokalne, rozwijając infrastrukturę techniczną i społeczną, zapewniają korzyści zewnętrzne dla przedsiębiorców, którzy z kolei kreują miejsca pracy w sektorze rynkowym. Według koncepcji rozwoju „terytorialnego” władze lokalne powinny tworzyć środowisko społeczne, ekonomiczne i infrastrukturalne, sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości, wiedzy i innowacji [1; 6, s.34].

Chociaż rozwój lokalny ma na ogół charakter oddolny i opiera się na miejscowych inicjatywach i siłach własnych [6, s. 32], to często jest on współfinansowany ze źródeł zewnętrznych. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej gminy uzyskały prawo do korzystania z funduszy strukturalnych, wśród których największe

znaczenie ma Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Środki funduszu nie mają charakteru pomocy charytatywnej czy socjalnej i służą współfinansowaniu przedsięwzięć rozwojowych. Korzystanie z nich jest uwarunkowane spełnieniem określonych wymogów i procedur, w tym pokonaniem wielu biurokratycznych barier, tworzonych na szczeblu centralnym i regionalnym. Głównymi barierami w korzystaniu z funduszy strukturalnych są: nadmierna ich centralizacja, brak kompetencji urzędników oraz komplikowanie procedur przez biurokrację instytucji zarządzających programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych. Na szczególną uwagę zasługują bariery w postaci bardzo uciążliwych proceduralnie i niekończących się (ciągłe odwołania) zamówień publicznych oraz wieloszczeblowość i częsta uznaniowość oceny wniosków potencjalnych beneficjentów funduszy strukturalnych [5].

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie przestrzennego zróżnicowania aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na przykładzie gmin województwa lubelskiego. Przedmiotem analizy są wnioski złożone przez gminy w ramach działania 3.1. - „Obszary wiejskie”. Wspiera ono rozwój lokalny, jeden z priorytetów Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, który służy wdrażaniu pomocy z funduszy strukturalnych Wspólnot Europejskich.

W pracy sformułowano hipotezę badawczą, iż przedsięwzięcia prorozwojowe gmin, zakładające współfinansowanie inwestycji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, dotyczą na ogół bardzo kapitałochłonnych inwestycji w zakresie budowy dróg i kanalizacji sanitarnej.

W badaniach wykorzystano dane statystyczne Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie oraz informacje zebrane w toku wywiadów ze skarbnikami czterech typowych gmin wiejskich, które złożyły wnioski o dofinansowanie projektów rozwojowych w ramach działania 3.1. Przestrzenne zróżnicowanie struktury przedsięwzięć rozwojowych zawartych we wnioskach gmin zilustrowano na kartodiagramach.

2. Obszary wiejskie jako priorytet rozwoju lokalnego

Celem działania 3.1 jest przeciwdziałanie marginalizacji obszarów wiejskich. Polega ono na wspomaganiu przedsięwzięć tworzących warunki do różnicowania bazy ekonomicznej wsi i małych miast liczących do 20 tys. mieszkańców oraz na zwiększaniu mobilności zawodowej ludności. Podmiotami uprawnionymi do korzystania ze wsparcia są głównie gminy i powiaty. W ramach wymienionego działania współfinansowane są projekty rozwoju infrastruktury technicznej oraz bazy turystycznej i kulturalnej o znaczeniu lokalnym. Dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego może sięgać 75% kosztów kwalifikowanych danego projektu, tj. podlegających zwrotowi z funduszy Wspólnot Europejskich.

Zasadniczymi kryteriami oceny merytorycznej projektów rozwojowych gmin wykonywanych w ramach działania 3.1 są: wzrost atrakcyjności obszarów wiejskich.

skich i małych miast dla inwestorów prywatnych, wykonalność oraz trwałość przedsięwzięcia, czyli stabilność jego finansowania i zdolność do utrzymania zakładanych efektów. Ponadto, oceniając przedsięwzięcia inwestycyjne gmin w ochronie środowiska, bierze się pod uwagę ich wpływ na osiąganie standardów wynikających ze zobowiązań Polski wobec Wspólnot Europejskich, które określone są w krajowych programach oczyszczania ścieków komunalnych czy programach gospodarki odpadami. Inwestycje drogowe gmin zaś są oceniane głównie z punktu widzenia ich efektów, które w projektach o wartości przekraczającej 1 mln euro powinny być skwantyfikowane, czyli określone w postaci konkretnych wskaźników.

Wnioski gmin o dofinansowanie przedsięwzięć prorozwojowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego są poddawane także ocenie formalnej, na podstawie kryteriów zgodności projektu z celami działania 3.1 jak i priorytetami programu rozwoju lokalnego danej gminy. Ocenia się również kompletność wniosku i wymaganych załączników oraz kwalifikowalność wydatków.

3. Wyniki badań

W 2005 r. 113 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego (58,5% ogólnej liczby takich gmin) złożyło wnioski w ramach działania 3.1 - „Obszary wiejskie”. Niektóre gminy złożyły po dwie i więcej aplikacji, przy czym pod tym względem wyróżniły się gminy wiejskie: Niedźwiada i Puławy (każda z nich wystąpiła z 5 wnioskami) oraz Konopnica, Uścimów, Wilków i Zalesie, które aplikowały o dofinansowanie 4 projektów w każdej z gmin. Ogółem gminy złożyły 200 wniosków o dofinansowanie projektów rozwoju lokalnego o łącznej wartości 300,1 mln zł. Wnioski te uzyskały pozytywną ocenę formalną¹. Kwota wnioskowanych dotacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego sięgnęła 213,4 mln zł, co stanowiło 71,1% ogólnej wartości projektów inwestycyjnych gmin w zakresie działania 3.1. Zamieszczone w aplikacjach gmin przedsięwzięcia inwestycyjne i wnioskowane dofinansowanie z EFRR stanowiły odpowiednio 31,3% i 22,2% średniej wartości inwestycji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego w latach 2002-2004.

O największą pomoc z EFRR w przeliczeniu na 1 mieszkańca wnioskowały gminy z powiatów: chełmskiego, lubartowskiego i lubelskiego, przy czym projekty gmin z dwóch pierwszych wymienionych powiatów zostały na ogół nisko ocenione przez panel ekspertów. Podobnie jak wnioski gmin z powiatu łukowskiego; niektóre z nich uzyskały poniżej dwóch trzecich maksymalnej liczby punktów. Bardzo wysoko natomiast (powyżej 90% maksymalnej liczby punktów) oceniono wnioski gmin miejsko-wiejskich, takich jak: Konopnica, Janów Lub., Bychawa, Parczew i

¹ Liczba złożonych pierwotnie wniosków była wyższa, gdyż część z nich została odrzucona przez Urząd Marszałkowski w Lublinie bądź wycofana przez gminy z powodów formalnych. Na przykład w zakresie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej aż 50 (na 139) wniosków nie otrzymało pozytywnej oceny formalnej.

Szczebrzeszyn. Wymienione gminy dysponowały kadrą posiadającą umiejętności opracowywania skonkretyzowanych projektów rozwoju lokalnego. Na uwagę zasługuje zwłaszcza gmina Konopnica, która jako jedyna otrzymała maksymalną ocenę 100 punktów za projekt budowy pierwszego etapu kanalizacji sanitarnej w Stasinie.

We wnioskach gmin dominowały dwie kategorie inwestycji:

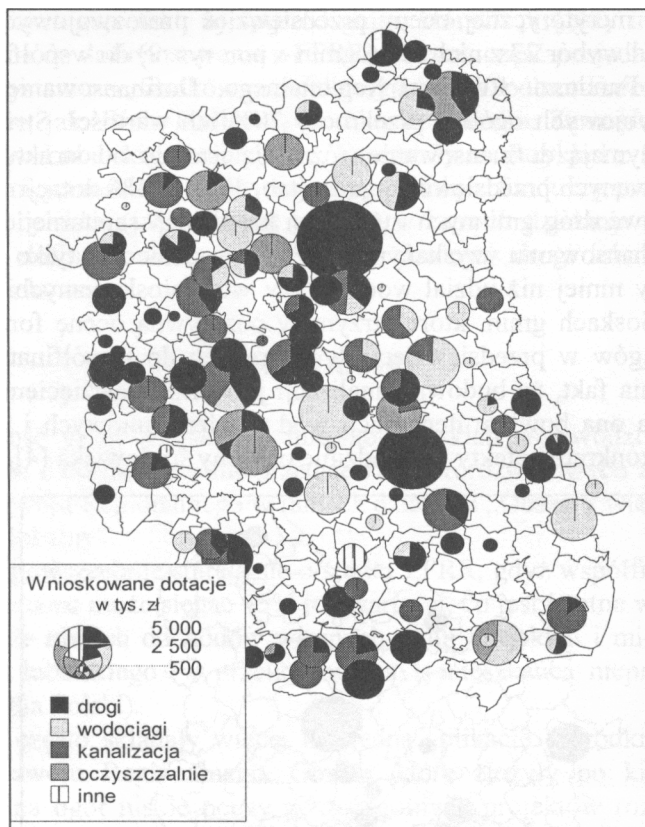
- budowa (i zdecydowanie rzadziej modernizacja) dróg gminnych,
- rozwój kanalizacji sanitarnej (tylko 8 gmin wnioskowało o dofinansowanie z EFRR budowy zbiorczych oczyszczalni ścieków).

Tabela 1. Priorytety rozwoju lokalnego we wnioskach gmin województwa lubelskiego złożonych w ramach działania 3.1 „Obszary wiejskie” w 2005 r.

Wyszczególnienie	Wartość projektów				Dotacje z EFRR			
	ogółem		dofinansowanych		wnioskowane		otrzymane	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Drogi gminne	132,4	44,2	25,7	44,3	99,1	46,5	19,3	47,1
Kanalizacja	72,1	24,0	20,7	35,5	48,9	22,9	13,9	33,9
Oczyszczalnie	27,5	9,1	4,8	8,2	20,5	9,6	3,6	8,8
Wodociągi	63,9	21,3	4,5	7,7	41,9	19,7	2,6	6,3
Zbiorniki retencji	1,8	0,6	-	-	1,4	0,6	-	-
Gospodarka odpadami	2,5	0,8	2,5	4,3	1,6	0,7	1,6	3,9
Ogółem	300,1	100	58,2	100	213,4	100	41,0	100

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie.

W złożonych projektach gminy przeznaczyły na budowę dróg i urządzeń gospodarki ściekowej 77,3% nakładów inwestycyjnych i blisko dwie piąte wnioskowanych dotacji z EFRR (tab. 1). Warto zwrócić uwagę na to, że niemal jedna piąta wnioskowanej pomocy z EFRR odnosiła się do dofinansowania rozwoju wodociągów wiejskich. Pozostałe projekty dotyczyły: współfinansowania budowy zbiorników retencyjnych w gminach wiejskich Konstantynów i Urzędów oraz rekultywacji składowiska odpadów komunalnych i stworzenia kompleksowej gospodarki odpadami w gminie miejsko-wiejskiej Szczebrzeszyn.

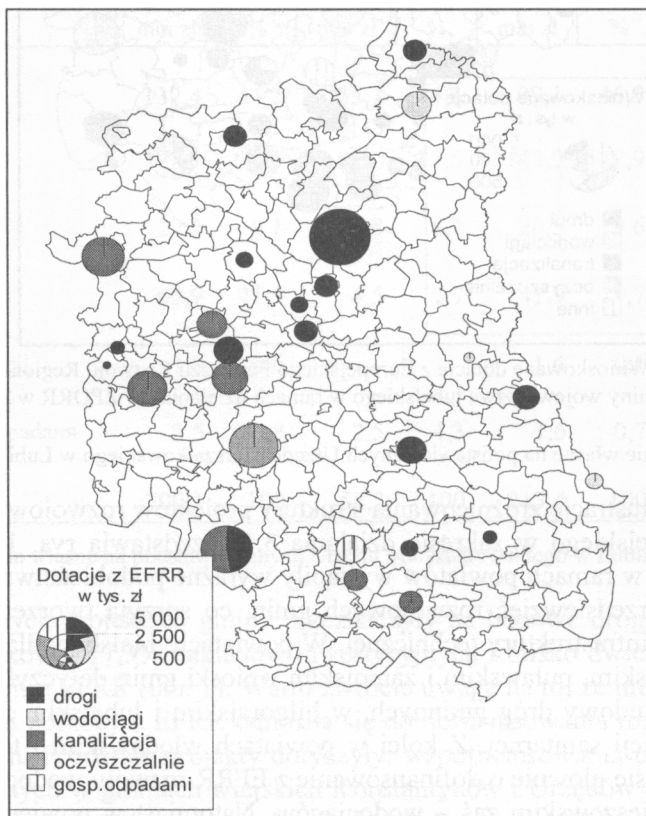


Rys. 1. Wnioskowane dotacje z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez gminy województwa lubelskiego w ramach działania 3.1 ZPORR w 2005 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie.

Graficzną ilustrację zróżnicowania struktury projektów rozwojowych gmin województwa lubelskiego w zakresie działania 3.1 przedstawia rys. 1. Charakterystyczne jest, iż w ramach powiatów wystąpiły wyraźne podobieństwa przestrzenne w strukturze przedsięwzięć rozwojowych gmin, co sprzyja tworzeniu spójnych sieci urządzeń infrastruktury technicznej. W powiatach: białkopodlaskim, krasnostawskim, opolskim, puławskim i zamojskim wnioski gmin dotyczyły na ogół dofinansowania budowy dróg gminnych, w biłgorajskim i lubelskim zaś – budowy dróg i kanalizacji sanitarnej. Z kolei w powiatach włodawskim i tomaszowskim gminy stawiały się głównie o dofinansowanie z EFRR rozwoju wodociągów i kanalizacji, w hrubieszowskim zaś – wodociągów. Natomiast w powiecie chełmskim gminy występowały o dofinansowanie rozwoju dróg i wodociągów (niepokoii fakt, że niektóre gminy nadal usiłują budować wodociągi w warunkach braku kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków).

Rezultatem merytorycznej oceny przedsięwzięć prorozwojowych w zakresie działania 3.1 był wybór 27 z nich (z 26 gmin – por. rys. 2) do współfinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dofinansowanie powyższych projektów rozwojowych ogółem przekroczy 70% ich wartości. Struktura projektów, które otrzymają dofinansowanie, różni się istotnie od struktury rzeczowej ogółu wnioskowanych przedsięwzięć gmin (tab. 1). Aż 81% dotacji z EFRR przypadnie na budowę dróg gminnych i urządzeń kanalizacji sanitarnej. Udział wodociągów w dofinansowaniu uzyskanym z EFRR wyniesie zaś tylko 6,3% (to jest ponad trzy razy mniej niż udział wodociągów we wnioskowanych dotacjach we wszystkich wnioskach gmin, które otrzymały pozytywną ocenę formalną). Niski udział wodociągów w przedsięwzięciach wybranych do współfinansowywania z EFRR, uzasadnia fakt, że budowa kanalizacji jest przedsięwzięciem bardziej pilnym, zapobiega ona bowiem degradacji wód powierzchniowych i podziemnych, czyli przynosi konkretne efekty w dziedzinie ochrony środowiska [4].



Rys. 2. Dotacje z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przyznane gminom województwa lubelskiego w ramach działania 3.1 ZPORR w 2005 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie.

Na uwagę zasługuje fakt, że spośród gmin, których projekty infrastrukturalne zostały wybrane do dofinansowania z EFRR, znaczna część posiadała już doświadczenie w korzystaniu ze środków przedakcesyjnych Wspólnot Europejskich. Takie gminy wiejskie, jak: Biała Podlaska, Dorohusk, Horodło, Zamość, oraz miejsko-wiejskie: Janów Lubelski i Zwierzyniec, korzystały na przykład z funduszu PHARE. Dzięki umiejętnościom nabytym w korzystaniu z funduszy przedakcesyjnych w Janowie Lubelskim (jako jedynej gminie) w ramach działania „Obszary wiejskie” zostaną dofinansowane dwa projekty: budowy drogi lokalnej i urządzeń gospodarki ściekowej.

4. Wnioski

1. Większość gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego złożyła wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć prorozwojowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach działania „Obszary wiejskie” – priorytetu „Rozwój lokalny”.

2. Gminy powszechnie starają się o środki EFRR, gdyż współfinansowanie inwestycji z funduszu może sięgać 75% ich wartości, co jest istotne w warunkach na ogół relatywnie niskich dochodów własnych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego (w przeliczeniu na 1 mieszkańca nieprzekraczających 60% średniej dla Polski).

3. Gminy często składały więcej niż jedną aplikację o środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Gminy, które złożyły po kilka wniosków, otrzymywały na ogół niskie oceny poszczególnych projektów rozwojowych. Na uwagę zasługuje fakt, że kryteria oceny wniosków i ranking gmin są dostępne na stronach internetowych, co zwiększa jawność procesu oceny.

4. Wyniki analizy są zgodne z założoną hipotezą badawczą, iż gminy występowały o współfinansowanie z EFRR głównie bardzo kapitałochłonnych inwestycji, polegających na budowie dróg i kanalizacji sanitarnej.

5. Niektóre gminy województwa lubelskiego nadal nie uporały się z wyposażeniem obszarów wiejskich w wodociągi, o czym świadczą liczne aplikacje o dofinansowanie budowy tych stosunkowo mało kapitałochłonnych urządzeń infrastruktury technicznej.

6. Inwestycje infrastrukturalne gmin z obszarów wiejskich służą głównie zaspokojeniu potrzeb ich mieszkańców oraz pokonywaniu elementarnych barier rozwoju lokalnego, co jest potwierdzeniem tezy J. Paryska [7], iż przez rozwój lokalny należy rozumieć kompleks przeobrażeń jakościowych odnoszących się do warunków życia oraz funkcjonowania podmiotów gospodarczych na danym obszarze.

7. Należy podkreślić, że przedsięwzięcia rozwojowe gmin z obszarów wiejskich, zawarte we wnioskach o ich współfinansowanie z EFRR, układają się graficznie w logiczny sposób. Z punktu widzenia podobieństw w strukturze rzeczowej tworzą one zwarte przestrzennie obszary, położone wokół ośrodków ponadlokal-

nych. Sprzyja to budowie spójnych sieci urządzeń infrastruktury technicznej na obszarach powiatów.

8. Wartość wnioskowanych dotacji z EFRR wyraźnie przekroczyła wielkość dostępnych środków funduszu, tak że dofinansowanie otrzyma mniej niż co piąta gmina, która złożyła pozytywnie oceniony pod względem formalnym wniosek.

9. Fakt, iż ponad 40% gmin nie złożyło ani jednego wniosku o dofinansowanie przedsięwzięć prorozwojowych z EFRR w ramach działania „Obszary wiejskie”, nie świadczy o tym, że nie podejmują one działań zmierzających do pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturze technicznej. Niektóre gminy, dostrzegając, że popyt na ogół wyraźnie przewyższa podaż środków pomocowych Wspólnot Europejskich, aplikują o inne fundusze, pochodzące np. z Norwegii czy Szwajcarii.

10. Barierami, które zniechęcają gminy do pozyskiwania funduszy strukturalnych, w tym środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, są zwłaszcza: bardzo skomplikowane procedury, niespójne i zmieniające się przepisy oraz niekompetencja urzędników, którzy niejednokrotnie nie potrafią udzielić potencjalnym beneficjentom konkretnych informacji o funduszach pomocowych.

Literatura

- [1] Domański R., *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- [2] Gilowska Z., *Barьеры rozwoju lokalnego*, [w:] *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, „Studia Regionalne i Lokalne” 1998, nr 25 (58).
- [3] Myna A., *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- [4] Myna A., *Problemy zaopatrzenia ludności w wodę i usuwania ścieków na obszarach wiejskich*, [w:] *Współczesne przekształcenia i przyszłość polskiej wsi*, red. B. Górz, Cz. Guzik, „Studia Obszarów Wiejskich” 2003, nr 4.
- [5] Myna A., *Barьеры w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin Lubelszczyzny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9.
- [6] Pietrzyk I., *Polityka regionalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- [7] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J.J. Parysek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996.

LOCAL DEVELOPMENT FUNDING WITH ERDF IN THE LIGHT OF DEVELOPMENT PROJECTS OF GMINAS OF THE LUBLIN VOIVODSHIP

Summary

The aim of the work is a presentation of absorption of European Regional Development Fund grants by gminas of the Lublin voivodship on the example of measure 3.1 – “Rural areas”. In 2005, 113 rural and municipal-rural gminas (almost 60%) submitted applications for ERDF funding of local infrastructure development projects supported under this measure. Over 80% of ERDF grants will be used to finance construction of capital-consuming local roads and sewage systems. The total ERDF co-funding will exceed 70% of the value of gminas’ development projects. Among 26 gminas, whose projects were approved to be co-financed, there are some municipalities with experience in using pre-accession funds.

SPOLUFINANCOVÁNÍ LOKÁLNÍHO ROZVOJE Z ERDF Z POHLEDU ROZVOJOVÝCH PROJEKTŮ OBCÍ LUBELSKÉHO VOJVODSTVÍ

Anotace

Cílem příspěvku je prezentace způsobu získávání prostředků obcemi lubelského vojvodství z Evropského fondu pro regionální rozvoj na příkladě opatření 3.1. – „Venkov“. V roce 2005 podalo 113 venkovských a městsko-venkovských obcí (téměř 60%) žádosti o dotaci z ERDF pro projekty rozvoje místní infrastruktury podporované v rámci tohoto opatření. Více než 80% dotací z ERDF bude určených na spolufinancování výstavby finančně náročných obecních komunikací a kanalizací. Celkem překročí dotace z ERDF 70% hodnoty rozvojových projektů obcí. Mezi 26 obcemi, jejichž infrastrukturální projekty byly schváleny k financování, jsou jednotky, které již mají zkušenosti s využíváním předvstupních prostředků.

MITFINANZIERUNG LOKALER ENTWICKLUNG AUS DEM EUROPÄISCHEN FONDS DER REGIONALEN ENTWICKLUNG /EFRR/ IM LICHT VON ENTWICKLUNGSPROJEKTEN DER GEMEINDEN DER WOJEWODSCHAFT LUBLIN

Zusammenfassung

Ziel dieser Arbeit ist es zu zeigen, wie die Gemeinden der Wojewodschaft Lublin an die Mittel des Europäischen Fonds der Regionalen Entwicklung am Beispiel 3.1.- „Ländliche Gebiete“ herankommen. Im Jahre 2005 r., haben 113 Dorfgemeinden und Stadt-Dorfgemeinden (etwa 60%) Anträge auf Finanzierung der Entwicklungsprojekte lokaler Infrastruktur aus dem Europäischen Fonds der Regionalen Entwicklung gestellt, unterstützt im Rahmen dieser Maßnahmen. Über 80% der Dotation aus dem Europäischen Fonds der Regionalen Entwicklung wird für die Mitfinanzierung des Baus von anlageintensiven Gemeindestrassen und sanitärer Kanalisation bestimmt. Insgesamt wird die Dotation aus dem Europäischen Fonds der Regionalen Entwicklung 70% des Wertes der Entwicklungsprojekte der Gemeinden überschreiten. Unter 26 Gemeinden, deren infrastrukturelle Projekte endgültig zur Mitfinanzierung ausgesucht wurden, befanden sich Einheiten mit Erfahrung bei der Nutzung der Vorbeitrittsmittel.