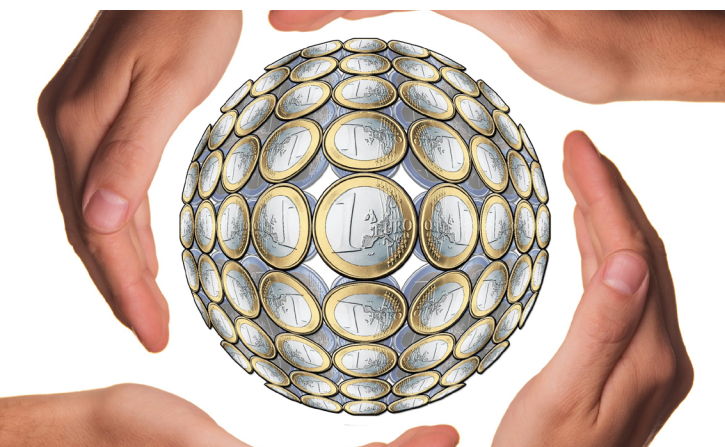


Agnieszka Pasternak

ZARZĄDZANIE FUNDUSZAMI UNIJNYMI A ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W GMINACH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO



EXANTE

Autor
dr Agnieszka Pasternak

Recenzenci
dr hab. Anna Barcik
dr hab. inż. Joanna Nowakowska-Grunt

Redaktor prowadzący
dr Klaudia Pujer

ZARZĄDZANIE FUNDUSZAMI UNIJNYMI A ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W GMINACH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

© Copyright by EXANTE
exante.com.pl, Wrocław 2016

Nie wszystkie prawa zastrzeżone: tekst niniejszej monografii jest dostępny na licencji
Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 PL)

Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych.

Zezwala się na wykorzystanie publikacji zgodnie z licencją – pod warunkiem zachowania niniejszej
informacji licencyjnej oraz wskazania Wydawnictwa i Autorki jako właścicieli praw do tekstu.

Treść licencji jest dostępna na stronie: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

(Źródło zdjęć na okładce: pixabay.com/geralt, udostępnione na licencji

CC0 Public Domain, treść licencji jest dostępna na stronie:

<https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/deed.pl>).

Wersja elektroniczna monografii jest wersją pierwotną

WYDAWNICTWO EXANTE

Exante Conferences & Publications Sp. z o.o.
ul. Buforowa 24 lok. 10
52-131 WROCŁAW

tel. + 48 606 168 165
wydawnictwo@exante.com.pl
www.exante.com.pl

ISBN 978-83-65690-11-1

Agnieszka Pasternak

**ZARZĄDZANIE
FUNDUSZAMI UNIJNYMI
A ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
W GMINACH WOJEWÓDZTWA
ŚLĄSKIEGO**

MONOGRAFIA

**EXANTE
Wrocław 2016**

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
ROZDZIAŁ 1.	
ISTOTA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W ZARZĄDZANIU ADMINISTRACJĄ SAMORZĄDOWĄ	15
1.1. POJĘCIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I JEJ ZAKRES W ORGANIZACJACH SAMORZĄDOWYCH.....	17
1.2. KONCEPCJA NOWEGO ZARZĄDZANIA ORGANIZACJAMI SAMORZĄDOWYMI.....	27
1.3. STRUKTURA I ROZWÓJ ORGANIZACJI SAMORZĄDOWYCH.....	34
1.4. ROLA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W STYMULOWANIU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W REGIONIE	41
ROZDZIAŁ 2.	
FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ JAKO NARZĘDZIE POLITYKI REGIONALNEJ	47
2.1. STOWARZYSZENIE POLSKI ZE WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI, CELE I OGÓLNE ZASADY UKŁADU EUROPEJSKIEGO	49
2.2. PODSTAWOWE ASPEKTY NEGOCJACJI AKCESYJNYCH – HARMONIZACJA POLSKIEGO PRAWA	50
2.3. CELE I ZASADY TRAKTATU AKCESYJNEGO	52
2.4. PERSPEKTYWA FINANSOWA 2007-2013	54
2.5. NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA 2007-2013 WSPIERAJĄCE WZROST GOSPODARCZY I ZATRUDNIENIE	59
2.6. FUNDUSZE W POLSCE W OKRESIE PRZEDAKCESYJNYM	63
2.7. FUNDUSZE UNIJNE W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2007-2013.....	66
2.8. NOWA PERSPEKTYWA FINANSOWA 2014-2020	74
ROZDZIAŁ 3.	
ZAKRES WYKORZYSTANIA FUNDUSZY UNIJNYCH W GMINACH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO	79
3.1. KRYTERIA PODZIAŁU ŚRODKÓW UNIJNYCH NA POSZCZEGÓLNYCH SZCZEBŁACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	81
3.2. PROCEDURY WNIOSKOWANIA NA POZIOMIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO O PRZYDZIAŁ ŚRODKÓW W GMINIE	90
3.3. ROZWÓJ GMIN W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM W WARUNKACH INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ.....	93
3.4. SYSTEM KONTROLI WYKORZYSTANIA FUNDUSZY UNIJNYCH.....	98
ROZDZIAŁ 4.	
PROGRAMY ROZWOJU WYBRANYCH GMIN WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO WSPIERANE FUNDUSZAMI UNII EUROPEJSKIEJ – BADANIA WŁASNE.....	105
4.1. KIERUNKI ZMIAN W GMINACH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO PRZY UDZIALE ŚRODKÓW POMOCOWYCH.....	107
4.2. PROGRAM ROZWOJU MIASTA SOSNOWCA NA LATA 2007-2013	108
4.3. STRATEGIA ROZWOJU MIASTA DĄBROWY GÓRNICZEJ.....	114
4.4. STRATEGIA ROZWOJU MIASTA BĘDZINA.....	119
4.5. OCENA EFEKTÓW WYKORZYSTANIA FUNDUSZY UNIJNYCH WYBRANYCH GMIN WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO.....	123

ROZDZIAŁ 5.

OCENA DETERMINANT WPŁYWAJĄCYCH NA POZYSKANIE FUNDUSZY UNIJNYCH I ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI GMIN127

- 5.1. CEL I ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE BADAŃ SKIEROWANYCH DO ZARZĄDZAJĄCYCH GMINAMI 129
- 5.2. POZIOM PRZEDSIĘBIORCZOŚCI ORGANIZACYJNEJ BADANYCH GMIN WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO A EFEKTYWNOŚĆ W ZAKRESIE POZYSKIWANIA DOTACJI UNIJNYCH – WYNIKI ANALIZY STATYSTYCZNEJ..... 138
- 5.3. OCENA DZIAŁAŃ ZARZĄDZAJĄCYCH GMINĄ PRZEZ MIESZKAŃCÓW – IDENTYFIKACJA OCZEKIWAŃ NA PODSTAWIE BADAŃ WŁASNYCH SKIEROWANYCH DO MIESZKAŃCÓW GMIN WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO..... 144

ZAKOŃCZENIE.....167

- BIBLIOGRAFIA 173
- SPIS RYSUNKÓW 181
- SPIS TABEL 183
- SPIS WYKRESÓW..... 185

- Załącznik 1. Ankieta przeznaczona dla zarządzających gminami województwa śląskiego187*
- Załącznik 2. Ankieta przeznaczona dla mieszkańców wybranych gmin województwa śląskiego193*

WSTĘP

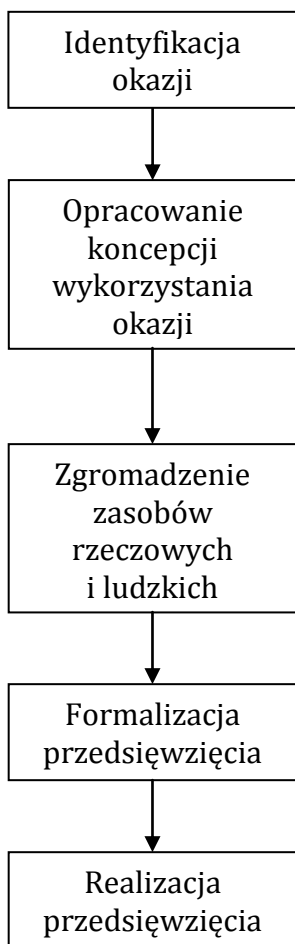
Wejście Polski do Unii Europejskiej po okresie transformacji ustrojowej stworzyło historyczną szansę finansowania rozwoju kraju ze środków budżetu Unii Europejskiej. Zarówno przed wejściem do Unii Europejskiej jak i po przystąpieniu do Wspólnoty, naszemu krajowi została stworzona możliwość korzystania z programów pomocowych udostępnionych w ramach unijnej polityki spójności. Polityka spójności realizowana przez Unię Europejską ma na celu wspieranie poszczególnych obszarów krajów członkowskich, wspieranie procesów konwergencji, co w konsekwencji ma prowadzić do poprawy jakości warunków życia mieszkańców, rozwoju przedsiębiorczości w skali lokalnej i regionalnej. Zgodnie z założeniami polityki spójności, największym beneficjentem dotacji płynących z funduszy unijnych stały się samorządy lokalne. Zrozumienie specyfiki wdrażania i wykorzystywania instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej rzutuje na konkretne działania władz gmin i w konsekwencji pozwoli lepiej realizować założenia polityki strukturalnej zmierzającej do wyrównywania szans rozwojowych w regionach kraju.

Analiza tego zagadnienia na poziomie gmin stanowić może podstawę do wykorzystania dorobku nauk o zarządzaniu i powinna doprowadzić do wskazania działań zmierzających do bardziej efektywnego pozyskiwania i wykorzystania funduszy Unii Europejskiej. Skupienie się na ocenie efektywności działań organizacji, jaką stanowi jednostka samorządu terytorialnego, w zakresie wykorzystania pojawiających się szans pozyskania środków unijnych przeznaczonych na rozwój gminy wymaga zastosowania teorii przedsiębiorczości organizacyjnej. Zastosowanie takiego podejścia opiera się na koncepcji przedstawiającej przedsiębiorczość w znaczeniu funkcjonalnym jako zbiór działań organizacji zmierzający do identyfikacji pojawiających szans i podejmowanie określonych działań służących do najbardziej efektywnego wykorzystania posiadanego potencjału, w celu stworzenia nowych wartości dla interesariuszy organizacji.¹ Przedsiębiorczość organizacyjna postrzegana jest jako zbiór działań przedsiębiorczych w granicach organizacji, wykorzystujących określone zasoby, w celu wdrożenia innowacji. Innowacje natomiast mogą dotyczyć rozwoju i wdrażania nowych pomysłów, zachowań, a także wprowadzania nowych produktów, usług lub procesów.² W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, aby

¹ *Przedsiębiorczość, szanse i wyzwania. Monografia*, red. Kościelniak H., Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2012; Bratnicki M., *Przedsiębiorczość i przedsiębiorcy współczesnych organizacji*, Wydawnictwo AE, Katowice 2001.

² Dyduch W. *„Pomiar przedsiębiorczości organizacyjnej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008, s. 18-19.

przedsiębiorczość charakteryzować jako wieloetapowy proces tworzenia nowych wartości.³ Etapy procesu przedsiębiorczego w ujęciu T. Kraśnickiej przedstawiono na rysunku 1.



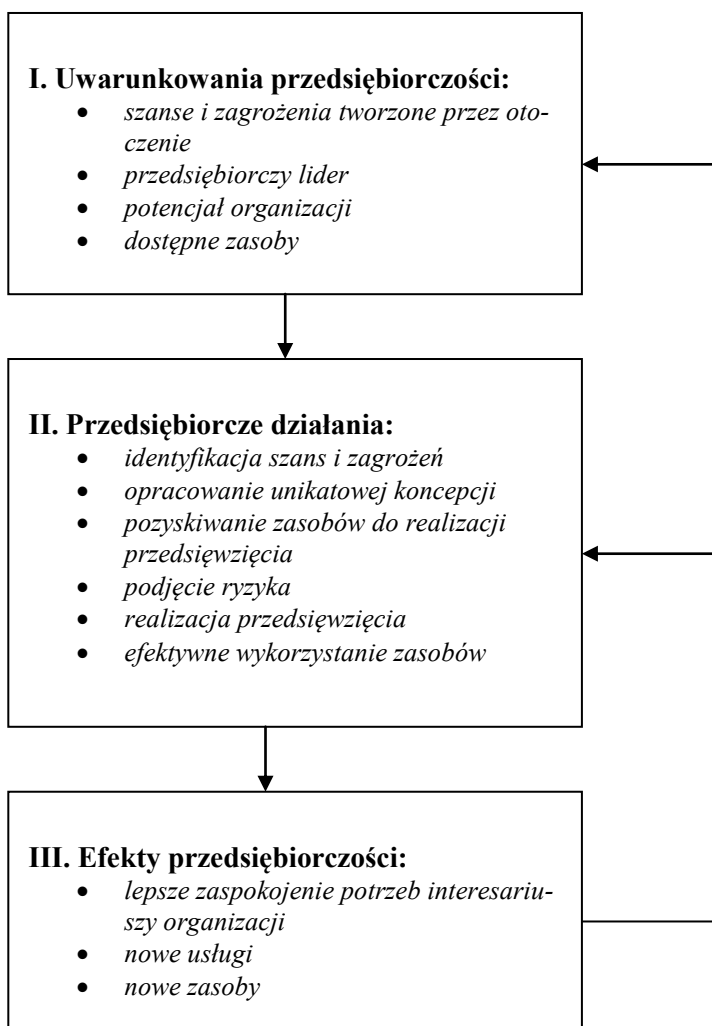
Rysunek 1. Etapy procesu przedsiębiorczego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kraśnicka T., *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002.

Zadaniem niniejszej monografii jest próba zbadania powiązań pomiędzy przedsiębiorczością organizacyjną na najniższym szczeblu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jaki stanowi gmina, a efektywnością działań przedsiębiorczych zmierzających do wykorzystania szansy pozyskania funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój gminy (ze szcze-

³ Kraśnicka T., *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wyd. AE, Katowice 2002.

gólnym uwzględnieniem perspektywy finansowej 2007-2013, przy wykorzystaniu analizy *ex-post*). Badacze uznają przedsiębiorczość za dynamiczne wielowymiarowe zjawisko, składające się ze zbioru działań dokonywanych w warunkach niepewności i ryzyka, zmierzających do osiągnięcia określonych korzyści. Moderujący wpływ na to zjawisko posiadają możliwości i potrzeby organizacji, posiadany potencjał oraz tworzone przez otoczenie szanse i zagrożenia.



Rysunek 2. Model zintegrowanej koncepcji przedsiębiorczości

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Papiernik-Wojdera M., *Koncepcje przedsiębiorczości i przedsiębiorcy*, „Humanizacja Pracy” 2009, nr 3-4.

Analiza procesu przedsiębiorczego wymaga posłużenia się modelem badawczym wygenerowanym w oparciu o zintegrowaną koncepcję przed-

siębiorczości porządkującą wieloaspektowość tego procesu w trzech wymiarach: uwarunkowań przedsiębiorczości, przedsiębiorczych działań, efektów przedsiębiorczości. Na potrzeby niniejszej pracy wykorzystano model zintegrowanej koncepcji przedsiębiorczości M. Papiernik-Wojdera przedstawiony na rysunku 2.⁴

Programy pomocowe, transfer publicznych, bezzwrotnych środków między państwami stanowi przedmiot uwagi opinii publicznej oraz władz sektora publicznego. Polska zarówno przed, jak i po akcesji do Wspólnoty Europejskiej, jest jednym z największych beneficjentów pomocy regionalnej. Zdarzenia mające miejsce w Polsce mają realny wpływ na kształtowanie efektów europejskiej polityki spójności społeczno-gospodarczej. Unia Europejska nie jest obszarem harmonijnego, jednolitego wzrostu gospodarczego. Integracja ze strukturami europejskimi państw z Europy Środkowo - Wschodniej, których rozwój społeczno-gospodarczy odbiega od tzw. państw starej Unii, wzmocniła rolę europejskiej polityki spójności i wymogła określenie nowych priorytetów. W latach 2007-2013 były to budowa gospodarki opartej na wiedzy i wspieranie zrównoważonego rozwoju, dokończenie budowy obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa oraz realizacji idei obywatelstwa europejskiego, zapewnienie UE pozycji ważnego partnera globalnego, ściślejsza integracja 12 nowych krajów członkowskich.

W perspektywie finansowej 2007-2013 środki na zobowiązania wyniosły 864 mld 316 mln EUR, co stanowiło 1,048% prognozowanego dochodu narodowego brutto całej Unii Europejskiej. w budżecie na lata 2007-2013 podzielono je na pięć podstawowych działań i rekompensaty. Po pierwsze, środki te docelowo miały wspierać trwały wzrost, na który składają się dwie podgrupy:

1. konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia, której celem jest wzmocnienie jednolitego rynku oraz konkurencyjności gospodarki europejskiej. w ramach tej podgrupy finansowane są badania i rozwój, stworzenie Europejskiej Przestrzeni Badawczej, sieci transportowe, programy edukacyjne, wdrażanie Strategii Lizbońskiej;
2. spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia, w której znajdują się fundusze strukturalne mające umożliwić większą spójność gospodarek europejskich oraz rozwój biedniejszych regionów.

Zarządzanie gminą to niezwykle obszerna tematyka. Obejmuje m.in. zagadnienie kontekstu organizacyjnego, zakreślonego przez obowiązujące przepisy prawne wyznaczające: miejsce, warunki, mechanizmy i zasady

⁴ Papiernik-Wojdera M., *Koncepcje przedsiębiorczości i przedsiębiorcy*, „Humanizacja Pracy 2009”, nr 3-4.

zarządzania tym, co ma dla wspólnoty społecznej szczególne znaczenie i mieści się w kompetencjach samorządu gminnego. Kontekst organizacyjny zarządzania gminą tworzy skomplikowany obszar powiązań, wymagający głębokiej analizy procesów decyzyjnych i ich uwarunkowań.⁵ Zarządzanie gminą zogniskowane jest na realizacji zadań, które w danym środowisku lokalnym uznawane są za priorytet oraz tych, które służą rozwojowi. Każda gmina zapewnia mieszkańcom pakiet podstawowych usług przewidziany w ustawie o samorządzie gminnym.⁶ Z zapisów ustawowych wynika jednak, że do zakresu działań gminy należą wszelkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Oznacza to, że każda gmina może wykonywać obok zadań obowiązkowych, także zadania własne. Może również poszerzać zakres działań w obrębie zadań obowiązkowych, jak również zaproponować swoim mieszkańcom takie usługi, które zupełnie wykraczają poza ustawowe standardy. „Realizacja zadań gminy jest ściśle związana z finansami, dlatego też zarządzanie gminą jest tożsame z zarządzaniem jej finansami, zaś całość gospodarki finansowej gminy odzwierciedla jej budżet”.⁷ Budżet zaś dzieli się na dwie kategorie wydatków: bieżące i inwestycyjne. Te pierwsze wiążą się z realizacją podstawowych i niezbędnych zadań. Wydatki inwestycyjne służą natomiast odtwarzaniu i rozbudowie istniejącej infrastruktury gminy lub rozwojowi gminy poprzez realizację całkiem nowych inwestycji podnoszących jakość życia w danej gminie. Wybór przedsięwzięć inwestycyjnych uzależniony jest od środków, którymi gminy dysponują. Kluczowego znaczenia w strategii rozwoju gmin nabiera stan posiadanych zasobów materialnych i niematerialnych, a konsekwencją staje się zaadaptowanie z sektora biznesu modelu Zarządzania przez Wartość, uznawanego za skuteczne narzędzie budowania przewagi konkurencyjnej.⁸ Fundusze unijne zdecydowanie zwiększają możliwości gmin w zakresie ich rozwoju.

Obowiązek dbania przez jednostki samorządu o rozwój gospodarczy i wspieranie przedsiębiorczości jest nie tylko ich obowiązkiem ustawowym, ale przede wszystkim wynika z uzależnienia ich dochodów od wpływów z podatków od osób fizycznych i prawnych, a więc od liczby i kondycji mieszkających i działających w gminie podatników. w ten sposób

⁵ *Stymulowanie rozwoju lokalnego- perspektywa społeczna i organizacja*, red. Potoczek A., Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego w Toruniu, Toruń 2001.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. Z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zmianami).

⁷ K. Markowski, *Zarządzanie finansami gminy w aspekcie inwestycji komunalnych w Polsce w latach 1996-1999*, w: *Zarządzanie finansami. Cele – Organizacja – Narzędzia*, tom 2, red. D. Zarzeckiego, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2001.

⁸ Ziółkowska B., *Podejście zasobowe w strategicznym zarządzaniu wartością przedsiębiorstwa*, „Zarządzanie nr 6, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej”, Częstochowa 2012, s. 151 -157.

interes gospodarza terenu, którym jest gmina odpowiedzialna za rozwój lokalnej gospodarki, został sprzęgnięty z interesem poszczególnych członków społeczności lokalnej, jakimi są funkcjonujący na tym terenie przedsiębiorcy. Rozwój regionu, w którym działają ich firmy, gwarantuje pośrednio także rozwój przedsiębiorstw. Gminom również powinno zależeć na wspieraniu rozwoju firm wszystkimi możliwymi sposobami, tj. wykorzystując w pełni potencjał lokalny oraz dostępne środki zewnętrzne. w rezultacie gmina, poprzez wielotorowe działania, powinna zwiększać możliwości konkurencyjne funkcjonujących już przedsiębiorstw i stwarzać warunki dla uruchomienia kolejnych firm.⁹

Tematyka zarządzania środkami Wspólnoty Europejskiej i rola zarządzających samorządem gminnym w procesie pozyskiwania zewnętrznych środków jest tematem niezwykle aktualnym, ponieważ dla Polski perspektywa finansowa 2007-2013 była kolejnym okresem programowania (z pierwszej korzystała w latach 2004-2006). Trzeci okres programowania przypada na lata 2014-2020.

Pytania o bilans zysków i strat, a także analiza barier i sukcesów, które towarzyszą Polsce, kierunki rozwoju, zaniechania polityczne i ekonomiczne, aktualnie poddawane są licznym opracowaniom naukowym. Tematyka zarządzania funduszami unijnymi w gminie i rozwój jej przedsiębiorczości jest tematem niezwykle perspektywicznym, ponieważ badania prowadzone w tym obszarze mogą w istotny sposób przyczynić się do absorpcji dotacji unijnych, a w konsekwencji do poprawy jakości życia społeczności lokalnych. Warto zauważyć, że współczesna administracja samorządowa niezwykle sporadycznie weryfikuje raz obrane koncepcje rozwoju. Kluczem do sukcesu w rozwoju gminy winno być jednak reagowanie na zmiany otoczenia, weryfikowanie koncepcji rozwoju, wzniesienie się ponad kadencyjność dla koncepcji i inwestycji rozpoczętych, mających fundamenty oparte na naukowych dowodach oceny rezultatów i interwencji publicznych. W Polsce słabo rozwinięta jest kultura zarządzania oparta na wynikach badań, a w przypadku wdrażania funduszy strukturalnych głównie oparta jest na bieżącym zarządzaniu. Coraz większego znaczenia nabierają metody zarządzania projektami opracowane na rzecz sektora biznesu. Metodą tworzenia i realizacji projektów dotowanych z funduszy unijnych rekomendowaną przez Komisję Europejską jest metoda Zarządzania Cyklem Projektu wykorzystująca narzędzie „Macierzy Projektu”.¹⁰ Zidentyfikowanie problemów zarządzania projektami unijnymi

⁹ Słomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, w: *Samorząd Terytorialny 2006*.

¹⁰ Sobestiańczyk T., *Standardy zarządzania projektami w Unii Europejskiej na przykładzie metodyki PCM*, „Zarządzanie nr 5, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej”, Częstochowa 2012, s. 7 -16.

pozwole wyciągnąć pod tym względem wnioski na przyszłość i wprowadzić stosowne korekty. Ponadto należy zwrócić uwagę na problem ewaluacji zasadności priorytetów polityki unijnej, rozwoju regionalnego w aspekcie wpływu na jakość życia docelowych beneficjentów programów, jakimi są mieszkańcy gmin. Dziś trudno jest w sposób całościowy ocenić efekty interwencji w rozwoju regionalnym. Głównym celem badań zawartych w pracy jest dostarczenie wniosków i wskazówek do zwiększenia absorpcji środków finansowych oraz skutecznego, prorozwojowego wykorzystywania środków Unii Europejskiej w gminach. **Niniejsza monografia zakłada udowodnienie, że skuteczne zarządzanie funduszami unijnymi w gminach pozytywnie wpływa na kreowanie przedsiębiorczości. Jednocześnie należy przyjąć, iż administracja samorządowa odgrywa istotną rolę w absorpcji środków unijnych.**

Powyższe rozważania prowadzą do sformułowania problemu badawczego, czy istnieje zależność pomiędzy prezentowanym przez gminę poziomem przedsiębiorczości organizacyjnej a efektywnością w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój gmin. Problem badawczy pozwolił na określenie celów niniejszej rozprawy.

Celem głównym pracy uczyniono zbadanie determinant, które mają wpływ na rozwój przedsiębiorczości gmin województwa śląskiego przy wsparciu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy finansowej 2007-2013). Poznanie czynników wspierających rozwój przedsiębiorczości i ich praktyczne wykorzystanie może mieć wpływ na kreowanie zachowań liderów jednostek samorządu terytorialnego w obecnej perspektywie finansowej oraz w przyszłych okresach programowania.

Celem teoriopoznawczym niniejszej monografii jest przedstawienie zagadnień związanych z zarządzaniem gminą, strukturą samorządu terytorialnego, a także przegląd priorytetów minionej perspektywy finansowej 2007-2013. Realizując cel teoriopoznawczy poddano również analizie dokumenty strategiczne i rozwojowe wybranych gmin, w celu prezentacji praktyk obowiązujących w obszarze zarządzania gminą.

Celem utylitarnym opracowania jest zaprezentowanie systemu wdrażania programów finansowych UE w wybranych gminach województwa śląskiego.

Celem aplikacyjnym pracy jest identyfikacja czynników determinujących rozwój przedsiębiorczości w badanych gminach woj. śląskiego oraz zaprezentowanie systemu wdrażania programów finansowych UE w wybranych gminach województwa śląskiego (*ex-post evaluation*, w latach 2007-2013).

Z kolei celem metodologicznym jest opracowanie narzędzi badawczych specyficznych dla rozwiązania problemu naukowego zawartego w temacie.

Poszukując odpowiedzi na powyższy problem badawczy sformułowano następujące hipotezy:

Hipoteza główna:

Fundusze Unii Europejskiej motywują zarządzających gminą do rozwoju przedsiębiorczości organizacyjnej i wpływają na zmianę jakości życia mieszkańców.

Hipotezy cząstkowe (badawcze):

1. *Szansa uzyskania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z funduszy pomocowych Unii Europejskiej sprzyja rozwojowi postaw przedsiębiorczych u liderów zarządzających gminami.*
2. *Jednostki samorządu terytorialnego prezentujące wyższy poziom przedsiębiorczości organizacyjnej wykazują większą efektywność w zakresie pozyskiwania środków z dotacji unijnych niezależną od potencjału finansowego gminy.*
3. *Liderzy proaktywnych jednostek samorządu terytorialnego aplikujących o środki unijne przeznaczone na rozwój gminy, przedkładają przedsiębiorczy styl zarządzania nad administracyjnym.*
4. *Dokonane dzięki uzyskanym dotacjom unijnym inwestycje realizują strategiczne cele rozwojowe gmin odpowiadają oczekiwaniom mieszkańców gmin.*
5. *Subiektywnie postrzegany przez mieszkańców gminy wzrost jakości życia w sferze publicznej zdeterminowany jest przez efektywność gminy w zakresie absorpcji funduszy unijnych.*

W trakcie realizacji pracy oraz opracowania wyników badań, wykorzystano następujące metody i techniki badawcze:

1. *Studia literaturowe źródeł polskich oraz zagranicznych z zakresu przedsiębiorczości organizacyjnej i metod zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.*
2. *Studia literaturowe źródeł polskich i zagranicznych z zakresu pozyskiwania przez lokalne samorzady dotacji unijnych oraz analiza dokumentów związanych z wdrażaniem i pozyskiwaniem funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013.*

3. Analiza dokumentacji, uchwał Rad Gmin w zakresie strategii rozwoju oraz programów związanych z pozyskiwaniem funduszy UE.
4. Badania ankietowe przeprowadzone wśród liderów zarządzających wybranymi gminami województwa śląskiego (wójt, burmistrz, prezydent) badające determinanty przedsiębiorczości organizacyjnej.
5. Badania ankietowe przeprowadzone wśród mieszkańców wybranych gmin w zakresie postrzegania zmian zachodzących w gminie i jakości życia mieszkańców.
6. Analiza statystyczna uzyskanych wyników.

Monografia składa się z pięciu rozdziałów.

Pierwsza, teoretyczna część publikacji, powstała w oparciu o studia literaturowe. Uwzględniono w niej przegląd koncepcji zarządzania administracją publiczną a także definicji przedsiębiorczości w organizacjach samorządowych. W tej części pracy zamieszczono również opis zmian jakie zachodziły od początku lat 90. XX w. zarówno w strukturze samorządu terytorialnego jak i w sposobie zarządzania organizacją samorządową. Zarządzanie gminą po odrodzeniu samorządności było najczęściej intuicyjne, skala potrzeb olbrzymia a przygotowanie merytoryczne do zarządzania liderów jednostek samorządu terytorialnego znikome. Z biegiem lat wypracowano strategię rozwoju na poziomie województw, a następnie powiatów i gmin. Dalej opisano przemiany jakie zachodziły w sposobie zarządzania gminą. Przeprowadzono analizę dotychczasowego dorobku naukowo-badawczego związanego z ewolucją modelu zarządzania jednostkami administracji publicznej, do których zaliczają się gminy. Przeanalizowano aspekty kontekstu organizacyjnego związane z podstawami prawnymi funkcjonowania samorządu, organizacją i zarządzaniem jednostkami samorządu gminnego, a także możliwości kreowania rozwoju przedsiębiorczości w gminach. w oparciu o dokumenty przygotowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i samorząd województwa śląskiego poddano analizie dostępne dla gmin programy wspólnotowe.

Drużga część monografii obejmuje analizę programów jakie zostały wypracowane w dokumencie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, które wspierały wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokonano, na podstawie dostępnej literatury i źródeł internetowych, szczegółowej analizy i systematyki priorytetów, z jakich Polska korzystała w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Przedstawiono również Fundusze wsparcia okresu przedakcesyjnego, a także genezę działań przed podpisaniem Traktatu Akcesyjnego.

Trzecia część monografii poświęcona jest charakterystyce zasad dysponowania funduszami unijnymi przez gminy. Przedstawiono kryteria podziału środków unijnych na poszczególne szczeblach samorządu tery-

torialnego, procedury wnioskowania o przydział środków a także system kontroli wykorzystania funduszy unijnych. Zasygnalizowano założenia Umowy Partnerskiej perspektywy finansowej 2014-2020, pomiędzy Komisją Europejską a Rzeczpospolitą Polską.

Czwarty rozdział poświęcono analizie programów rozwojowych wybranych gmin, które korzystały ze wsparcia finansowego Wspólnoty Europejskiej. Obecnie niemal powszechny jest już fakt, przygotowywania programów rozwojowych gmin z uwzględnieniem priorytetów programów pomocowych. Wynika to z oczywistego założenia, że współcześnie podnoszenie jakości życia mieszkańców w gminach jest zdeterminowane stopniem wykorzystania funduszy unijnych. Należy jednak pamiętać, że istnieją różne organizacyjno-ekonomiczne uwarunkowania w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym gmin, które wpływają na absorpcję i zastosowanie funduszy unijnych w gminach.

W rozdziale piątym przedstawiono wyniki analizy statystycznej oraz ocenę determinant wpływających na pozyskiwanie funduszy unijnych oraz rozwój przedsiębiorczości gmin. Zbadano postawy prezentowane przez liderów jednostek samorządu terytorialnego, a także wyodrębnione determinanty przedsiębiorczości charakteryzujące gminy o wysokiej efektywności w zakresie pozyskiwania dotacji z funduszy Unii Europejskiej. W rozdziale tym zaprezentowano również wyniki badań przeprowadzonych wśród mieszkańców województwa śląskiego w zakresie postrzegania wdrażania funduszy pomocowych.

Nadrzędnym użytecznym celem niniejszej monografii jest próba wskazania liderom zarządzającym gminami kierunku zmian w funkcjonowaniu podległych im organizacji, prowadzących do bardziej efektywnego pozyskiwania i wykorzystania dostępnych unijnych środków pomocowych. Wiedza ta może być szczególnie użyteczna w obecnej perspektywie finansowej (2014-2020) oraz kolejnych. Bogatsi o doświadczenie z minionej perspektywy finansowej, skutecznie pozyskujący i wykorzystujący fundusze pomocowe, lokalni liderzy winni być gwarantem rozwoju przedsiębiorczości i pozytywnych zmian służących podnoszeniu jakości życia społeczności lokalnych.

Monografia powstała na podstawie pracy doktorskiej Autorki o tożsamym tytule napisanej pod kierunkiem prof. zw. dra hab. inż. Jerzego Szkutnika, obronionej na Politechnice Częstochowskiej w 2013 r. Recenzentami w przewodzie doktorskim były: dr hab. Anna Barcik oraz dr hab. inż. Joanna Nowakowska-Grunt.

Rozdział 1

ISTOTA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

W ZARZĄDZANIU

ADMINISTRACJĄ SAMORZĄDOWĄ

1.1. Pojęcie przedsiębiorczości i jej zakres w organizacjach samorządowych

Rozpoczynając rozważania na temat zarządzania funduszami unijnymi w gminach, należy zadać sobie pytanie, czy osoby odpowiedzialne za zarządzanie swoimi organizacjami samorządowymi wykazują elementy postaw przedsiębiorczych. Czy wójt, burmistrz, prezydent posiada cechy przedsiębiorczego lidera, wreszcie czy osoby o większym potencjale przedsiębiorczym pozyskują dla organizacji, które reprezentują więcej środków pomocowych. Poszukując odpowiedzi na powyższe pytania należy podjąć się próby zdefiniowania pojęcia przedsiębiorczości. Już na wstępie można zacytować Dawidssona, który uważał, że badania istoty przedsiębiorczości z jednej strony są fascynujące, a z drugiej strony frustrujące. Fascynacja dotyczy bogactwa koncepcji, jakie zjawisko przedsiębiorczości się doczekało, ale brak wspólnej płaszczyzny porozumienia pomiędzy badaczami, dotyczącej tego czym naprawdę jest przedsiębiorczość rodzi frustrację.¹¹ Tradycyjnie przedsiębiorczość postrzegana jest z perspektywy zakładania nowych firm. Jest to proces obejmujący etapy od założenia firmy do zarządzania nią, od koncepcji prowadzenia biznesu do tworzenia wartości. Zjawisko przedsiębiorczości można opisać jako dynamiczny, społeczny proces konsekwentnego tworzenia dobrobytu, który jest kreowany przez jednostki akceptujące ryzyko zawarte w poświęcaniu swojego czasu, kapitału i kariery na rozwój produktu lub usługi.¹² Tak rozumiana przedsiębiorczość w ostatnich latach zaczęła być postrzegana jako forma efektywnego zarządzania, a także jako kompetencja, którą można nabyć, a która jest pomocna w podejmowaniu decyzji i zarządzaniu przedsiębiorstwem.¹³

Definicje przedsiębiorczości, jakie spotyka się analizując literaturę przedmiotu można podzielić na trzy kategorie:

1. definicje stanowiące funkcjonalne spojrzenie na przedsiębiorczość (R. Cantillon, J.B. Say, J. Schumpeter),
2. definicje koncentrujące się na cechach osobowych określonych jednostek i personalnej charakterystyce przedsiębiorcy,
3. definicje charakteryzujące przedsiębiorczość jako rodzaj menadżerskiego zachowania czy stylu zarządzania będącego istotą behawiorystycznej teorii przedsiębiorczości.¹⁴

¹¹ Dawidsson P., *Researching Entrepreneurship*, Springer, New York 2005, s. 1.

¹² Dyduch W., *Pomiar przedsiębiorczości organizacyjnej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008, s. 17.

¹³ Tamże, s. 18.

¹⁴ Piasecki B., *Przedsiębiorczość i mała firma. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1998, s. 33.

Fundamentem przekształceń społecznych oraz podstawowym czynnikiem rozwoju i wzrostu gospodarczego jest przedsiębiorczość. Aby określić czym jest przedsiębiorczość lokalna gmin, warto zastanowić się nad samą definicją przedsiębiorczości, którą zazwyczaj określa się postępowanie będące poszukiwaniem i wdrażaniem nowych rozwiązań. Determinują one generowanie inicjatywy i pomysłowości w celu osiągnięcia większych korzyści. W literaturze przedmiotu przedsiębiorczość określa się jako cechę działania zmierzającego do zapewnienia racjonalnej i efektywnej koordynacji zasobów gospodarczych firmy. w praktyce pojęcie przedsiębiorczość rozumiane jest jako forma pracy lub jako czwarty (obok pracy, ziemi i kapitału) czynnik produkcji. Główne cechy przedsiębiorców to przede wszystkim umiejętność dostrzegania potrzeb i doskonalenia pomysłów, zdolności do wykorzystywania nadarzających się okazji oraz gotowość do podejmowania ryzyka. Cytując słownik ekonomiczny, o przedsiębiorczości można mówić w dwóch wymiarach:

1. proces - akt tworzenia i budowanie czegoś nowego, nowego przedsiębiorstwa), przedsiębiorczość to zorganizowany proces działań ukierunkowany w danych warunkach na wykorzystanie nowatorskiego pomysłu w celu generowania korzyści na rynku; w procesie budowania podkreśla się umiejętność wykorzystania pomysłów, okazji i ryzyko (niepewność)
2. zespół cech – opisujących szczególny sposób postępowania człowieka

Przedsiębiorczość wyróżnia się:

- dynamizmem, aktywnością,
- skłonnością do podejmowania ryzyka,
- umiejętnością przystosowywania się do zmieniających się warunków,
- postrzeganiem szans i ich wykorzystywaniem,
- innowacyjnością i motoryką.¹⁵

Z pojęciem przedsiębiorczości nierozzerwalnie związane są takie cechy jak: innowacyjność – poszukiwanie ciągle nowych rozwiązań, ulepszeń, oraz ekspansywność – stawianie sobie celów, dorównywanie do najlepszych.

W potocznym rozumieniu przedsiębiorczość postrzega się jako zespół działań zmierzających do zakładania nowych firm. Należy jednak podkreślić, że postrzeganie przedsiębiorczości, jej atrybutów jest dalece bardziej skomplikowane. Przedsiębiorczość wynika z pro aktywności, a ta stanowi swego rodzaju postawę życiową. Jako jeden z pierwszych opisał ją

¹⁵ Janowski A., *Słownik ekonomiczny*, Wydawnictwo Instytutu GSMiE, Kraków 1998.

Steven Covey¹⁶, który stwierdził, że osoby proaktywne zupełnie inaczej podchodzą do życia, do wszelkich wyzwań i problemów. Jest to postawa związana z inicjowaniem zmian i kontrolowaniem sytuacji, a także optymalną akceptacją wszelkich zmian. Pro aktywność jest zorientowana na zmianę przynoszącą dodatkowe korzyści. Można zatem założyć, że jest ona siłą napędową rozwoju. w literaturze przez pro aktywność rozumie się postawę życiową polegającą na przełamaniu schematu działania, zakładającego automatyczne reagowanie na bodziec. S. Covey podkreśla, że „Zasadniczą cechą osób proaktywnych jest podporządkowanie bodźców wartościom. Motorem działania ludzi reaktywnych są uczucia, okoliczności, warunki, środowisko. Jednostki proaktywne kierują się dokładnie przemyślanymi, wybranymi i uwewnętrznionymi wartościami. Ludzie proaktywni także podlegają wpływom zewnętrznych bodźców fizycznych, społecznych czy psychologicznych. Jednak ich odpowiedzią na nie jest wyłącznie – świadoma czy nie – oparta na wartościach reakcja”.¹⁷ W podobny sposób można potraktować pro aktywność gmin, dla których jest ona bodźcem do rozwoju przedsiębiorczości, procesem tworzenia nowej jakości, zamiast akceptacji dla istniejącej sytuacji. Z powyższego można wysnuć tezę, że istotą przedsiębiorczości jest innowacja, która staje się sposobem kształtowania rzeczywistości w imię celów i wartości przyjętych przez daną organizację, w tym przez organizację samorządową.

W rozważaniach nad przedsiębiorczością pojawiło się dotychczas wiele różnych definicji, które są determinowane przez zróżnicowane perspektywy. Przeważają w nich jednak aspekty ekonomiczne, choć zdarzają się także podejścia kulturowe i społeczne. o znaczeniu przedsiębiorczości dla rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego zdawano sobie sprawę od dawna, bowiem jest to kategoria społeczno-ekonomiczna niezależna od warunków politycznych i ustrojowych. W latach 30. XX w. J.A. Schumpeter stwierdził, że przedsiębiorczość to „nowa kombinacja środków produkcji umożliwiającą wprowadzenie nowego wyrobu lub technologii, otwarcie nowego rynku, pozyskanie nowych źródeł surowców lub wprowadzenie nowej organizacji”¹⁸. Jednak wydaje się rzeczą oczywistą, że przedsiębiorczość można postrzegać w bardzo różnym ujęciu, zarówno jako działalność gospodarczą w odniesieniu do wszelkich organizacji, w tym przedsiębiorstw czy jednostek samorządu terytorialnego, jak i jako zachowanie indywidualne jednostki. Z pewnością przedsiębiorczość jest zaprzeczeniem bierności niezależnie od perspektywy, w której ją umieścimy. Pogląd taki znany jest w literaturze przedmiotu. Zarówno cytowany już Schumpeter

¹⁶ Covey S., *7 nawyków skutecznego działania*, Rebis, Poznań 2007.

¹⁷ Covey S., *7 nawyków skutecznego działania*, Diogenes, Warszawa 2001, s. 72-73.

¹⁸ Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 104.

szeroko pojmował pojęcie przedsiębiorczości: „nie stanowi żadnej różnicy, czy przedsiębiorcą jest przedsiębiorstwo, pozagospodarcza instytucja publiczna, instytucja rządowa czy pozarządowa (...) w każdym przypadku obowiązuje dyscyplina działania, którą można by nazwać zarządzaniem przedsiębiorczym.” Oznacza to, że za przedsiębiorcę należy uznać każdą osobę lub organizację, która działa w innowacyjny, przedsiębiorczy sposób.¹⁹

Stevenson z kolei określił przedsiębiorczość jako kwestię zarządzania strategicznego; proces, który ma motywować jednostki w istniejących organizacjach do tworzenia wartości dodanej. Wg. Stevensona ten proces to przedsiębiorczy styl zarządzania, odmienny od tradycyjnych stylów. Najkrócej można ująć, iż jednostki same, lub w ramach organizacji poszukują szans niezależnie od ilości zasobów jakie mają pod kontrolą. Stevenson wyróżnia dwa style zarządzania przedsiębiorcze i administracyjne, definiując je jako skrajności na dwóch końcach skali.²⁰

W kontekście rozważań na potrzeby niniejszej pracy, na uwagę zasługuje definicja autorstwa Witolda Bieleckiego, który twierdzi, że przedsiębiorczość „jest umiejętnością dostrzeżenia i wykorzystania (zrealizowania) nowych możliwości produkcyjnych, usługowych czy też organizacyjnych dających szansę na relatywnie duże korzyści w warunkach braku pewności co do sukcesu całego przedsięwzięcia”.²¹ Bardziej szeroką definicję przedsiębiorczości, która obejmuje zarówno organizacje, jak i indywidualnych ludzi przedstawia T. Kraśnicka, według której „przedsiębiorczość to szczególny typ aktywności ludzi działających indywidualnie lub wewnątrz organizacji, polegającej na wykorzystaniu postrzeganych w otoczeniu okazji poprzez realizację przedsięwzięć (o charakterze wprowadzania innowacji, tworzenia nowych organizacji lub rewitalizacji już istniejących), które przynoszą efekty ekonomiczne i/lub pozaekonomiczne ich podmiotom oraz otoczeniu”.²² Bardzo enigmatyczną, ale też trafną definicję przedsiębiorczości przedstawia Ricky W. Griffin, profesor z Texasu z College of Business Administration oraz Graduate School of Business, który twierdzi, że „Przedsiębiorczość oznacza uruchomienie przedsięwzięcia gospodarczego i wykonanie aktywnej roli w jego zarządzaniu”.²³ We-

¹⁹ Duraj J. Papiernik-Wojdera M., *Przedsiębiorczość i innowacyjność*, Difin, Warszawa 2010, s.41

²⁰ Dyduch W., *Pomiędzy administracyjnym a przedsiębiorczym stylem zarządzania w polskich organizacjach*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkim” 2005, nr 1.

²¹ Bielecki W., *Przedsiębiorczość w wirtualnym środowisku*, Wydawnictwo Naukowe Zarządzania UW, warszawa 1999, s. 19.

²² Kraśnicka T., *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002, s. 75.

²³ Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 730.

dług M. Bratnickiego, przedsiębiorczość organizacyjna to przede wszystkim:

1. zjawisko społeczne o skutkach ekonomicznych,
2. zachodzące w warunkach niepewności, a nawet nieokreśloności, gdzie wokół pewnej idei wyłania się nowe przedsięwzięcie,
3. występuje w organizacjach różniących się wielkością, okresem istnienia, strukturą właścicielską itp.,
4. znajdujące wyraz w zachowaniach polegających na tworzeniu, odkrywaniu, i wykorzystywaniu wzajemnie ze sobą powiązanych szans,
5. mające swe źródła na poziomie mikro (innowacyjność, produktywność ludzi) i skutki pozytywne społecznie na poziomie makro (nowa wartość, bogactwo, odnowa strategiczna, bardziej efektywne wykorzystanie zasobów).²⁴

Biorąc pod uwagę powyższe definicje można powiedzieć, że przedsiębiorczość lokalna opiera się na tworzeniu optymalnych warunków dla rozwoju nowych podmiotów gospodarczych, które generują miejsca pracy, pozwalają skutecznie walczyć z bezrobociem. Przedsiębiorczość regionalna to „powstająca wewnątrz regionu nowa aktywność gospodarcza, skierowana na tworzące się nowe przedsiębiorstwa, zwykle mikro i małe firmy”.²⁵ Rolą samorządu jest w tym wypadku tworzenie jak najlepszych warunków do zaistnienia nowych przedsiębiorstw na danym obszarze, a także rozwój rodzimych firm na danym terenie. Sukces lokalnego biznesu oznacza bowiem większe wpływy do budżetu gminy, a zatem jest motorem rozwoju samej gminy.

Przedsiębiorczość w organizacjach opisywana jest także jako proces, w ramach którego następuje rozpoznanie i interpretowanie szans oraz mobilizowanie potencjału strategicznego, w celu tworzenia wartości dla interesariuszy w aktualnym, bądź nowym otoczeniu.²⁶ Przedsiębiorczość organizacyjna skupia się natomiast na wzmacnianiu organizacji w zakresie pozyskiwania umiejętności i zdolności związanych z innowacjami, wdrażanymi dzięki określonym zasobom jakie posiada organizacja.²⁷

²⁴ Bratnicki M., *Deformacja przedsiębiorczości organizacyjnej. Istota, struktura i dynamika*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 2, s. 7-11.

²⁵ *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego*, red. Kłasiak A., PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 218, Warszawa 2005, s. 8.

²⁶ Bratnicki M., *Przedsiębiorczość i przedsiębiorcy współczesnych organizacji*, Wydawnictwo AE, Katowice 2001, s. 28.

²⁷ Dyduch W., *Pomiar przedsiębiorczości organizacyjnej*, Wydawnictwo AE, Katowice 2008, s. 19.

Koncepcje przedsiębiorczości ewoluowały przez ostatnie lata i nadal ewoluują. Dlatego też operacjonalizacja definicji jest skomplikowana. Teoretycy w zasadzie zgadzają się co do istoty przedsiębiorczości, jednakże terminologia wykorzystywana do opisu przedsiębiorczości jest dość rozległa. Analizując literaturę przedmiotu, można jednak definicje przedsiębiorczości sklasyfikować w trzy kategorie:

1. definicje stanowiące funkcjonalne spojrzenie na przedsiębiorczość, a odwołujące się do ekonomicznych funkcji działań przedsiębiorczych w gospodarce, prekursorami byli: R. Cantillon, J.B. Say, J. Schumpeter.
2. definicje koncentrujące się na cechach osobowych określonych jednostek i personalnej charakterystyce przedsiębiorcy, kładą szczególny nacisk na psychologiczne (np. kreatywność, potrzeba osiągnięć, skłonność do ryzyka) i socjologiczne (np. uwarunkowania rodzinne i środowiskowe, rodzaj i przebieg edukacji, przynależność do mniejszości narodowych) źródła przedsiębiorczości.
3. definicje traktujące przedsiębiorczość jako rodzaj menadżerskiego zachowania czy stylu zarządzania będącego istotą behawiorystycznej teorii przedsiębiorczości, ta grupa definicji postrzega przedsiębiorczość jako specyficzny sposób zarządzania.²⁸

Reasumując za przedsiębiorczość lokalną można uznać umiejętność i dążenie danej gminy, powiatu czy województwa do proaktywnych i innowacyjnych działań budujących nową jakość danego terytorium. Przedsiębiorczość jest zatem kwestią aktywizowania i kierowania potencjału danej gminy, samorządu w ściśle określonym kierunku wykorzystującym najlepszy potencjał regionu i jego wyjątkowe cechy, wyróżniające spośród innych samorządów.

Dla potrzeb niniejszej monografii, Autorka zatrzyma się na koncepcji poszukiwania szans będących poza zasobami obecnie kontrolowanymi, wprowadzoną do systematyki definicji przedsiębiorczości przez H. Stevena ok. 1990 r., dającą podstawę do pomiaru zarządzania przedsiębiorczego.

Każda gmina stara się dbać o jak najlepsze warunki życia swoich mieszkańców. Wśród różnych narzędzi używanych do tego celu na pierwszy plan wysuwa się rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Jego podstawowym warunkiem jest stały wzrost przedsiębiorczości i konkurencyjności gminy zarówno w aspekcie lokalnym, jak i regionalnym. Przedsiębiorczość w znaczącym stopniu determinuje rozwój gminy na wszystkich jej płaszczyznach. W momencie dokonania się transformacji

²⁸ Piasecki B., *Przedsiębiorczość i mała firma. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1998, s. 33.

ustroju terytorialno-administracyjnego i decentralizacji samorządu w Polsce, pomiędzy jednostkami samorządu pojawił się element konkurencji i rywalizacji w zakresie przyciągania do siebie nowych inwestorów, mieszkańców i turystów. Wynika to z faktu, że gminy stwarzające lepsze warunki dla rozwoju przedsiębiorczości uzyskują większe dochody z należnych im podatków. Skutkuje to dalszym rozwojem samej gminy i realizacją gminnych inwestycji w obszarze infrastruktury, oświaty czy sportu i rekreacji. Czas jedynie administrowania samorządem skończył się po przemianach ustrojowych w 1989 r. Dziś zarządzanie jednostką samorządową wymaga skutecznych menadżerów, osób kreatywnych, które potrafią wyeksponować wyjątkowe atuty danej gminy, wypromować je i doprowadzić do realizacji konstytucyjnego obowiązku spoczywającego na samorządzie zapewnienia jak najlepszego bytu swoim mieszkańcom.

Z pojęciem przedsiębiorczości wiąże się drugie pojęcie, które również jest definiowane w wielu aspektach. Pojęcie innowacyjności, które jest atrybutem przedsiębiorczości. M. Bratnicki i J. Strużyna zwracają uwagę, że przedsiębiorczość ma cechy procesu, w wyniku którego innowacja jest transformowana na możliwości rynkowe lub tworzenie przewagi konkurencyjnej. Innowacja jest z kolei wynikiem zachowań przedsiębiorczych i strategii przedsiębiorczych w organizacji.²⁹ Szeroko definiował pojęcie innowacyjności T. Sztucki, który wskazywał, że innowacją jest każda idea, postępowaniu lub rzecz, która jest nowa, ponieważ jest jakościowo odmienna od dotychczasowej.³⁰

Pojęcie innowacyjności, podobnie jak zjawisko przedsiębiorczości, może być rozpatrywane w pięciu poniżej przedstawionych obszarach:

- na poziomie konkretnej osoby fizycznej,
- na poziomie przedsiębiorstwa,
- w wymiarze regionu,
- w skali kraju,
- w przestrzeni globalnej.³¹

Zdaniem A. Chodyńskiego, pojęcie innowacyjności odnosi się nie tylko do osób, biznesu, ale może mieć również charakter pozaekonomiczny. Wiąże się z przedsiębiorczością w sektorze publicznym i społecznym. Przedsiębiorczość w sektorze publicznym może się wiązać, podobnie jak ma to miejsce w działalności biznesowej z tworzeniem bądź zmianami

²⁹ Bratnicki M., Strużyna J., *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Wydawnictwo AE, Katowice 2001.

³⁰ Sztucki T., *Encyklopedia marketingu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1998.

³¹ Duraj J., Papiernik-Wojdera M., *Przedsiębiorczość i innowacyjność*, Difin, Warszawa 2010, s. 103.

w organizacjach. Jednak w organizacjach publicznych występują silne oddziaływania regulacyjne.³²

W zasadzie nie istnieje jeden akt prawny, który określałby zasady wspierania przedsiębiorczości przez samorząd. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 65 ust. 5 mowa jest jedynie o tym, że „władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i interwencyjnych”.³³ Gdyby jednak samorządy ograniczyły się tylko do takiej formy wspierania przedsiębiorczości, trudno by było mówić o rozwoju gminy, powiatu czy województwa.

Co prawda Art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że „zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”.³⁴ Jednak jest to bardzo ogólnikowa wykładnia możliwości gminy w zakresie rozwoju przedsiębiorczości.

Ram prawnych tych możliwości należy zatem szukać w aktach niższego rzędu, a przede wszystkim w grupie ustaw samorządowo – gospodarczych, a szczególnie w:

- ustawie o samorządzie gminnym,³⁵
- ustawie o swobodzie działalności gospodarczej,³⁶
- ustawie o udzielaniu pomocy publicznej,
- ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.³⁷

Przede wszystkim należy jednak założyć, że przedsiębiorczość w gminie jest uzależniona od aktywności, profesjonalizmu zarządzania i kreatywności osób decydujących o działaniach podejmowanych w gminie, a zatem od rad poszczególnych jednostek samorządowych i ich organów wykonawczych. Co prawda, istnieje służebna rola samorządu w zakresie działań realizujących potrzeby wspólnoty samorządowej, a zatem również w zakresie wspomagania przedsiębiorczości, jednak może być ona realizowana z lepszym lub gorszym skutkiem. Czynnikiem ludzki odgrywa więc w tym wypadku najważniejszą rolę. Od władz gminnych zależy zatem,

³² Chodyński A., *Przedsiębiorczość i innowacyjność a kompetencje – aspekty strategiczne*, „Zaszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu. Zarządzanie” 2008, nr 2, s. 31-39.

³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz.483).

³⁴ Tamże.

³⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 poz. 446).

³⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 poz. 584).

³⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 poz. 198).

z jakich narzędzi skorzysta samorząd, by rozwijać przedsiębiorczość. Jedyne ograniczenia mogą wynikać z przepisów prawa. Ograniczenia prawne dla przedsiębiorców możemy znaleźć w ustawie o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców.³⁸ Ustawa ta wprowadziła możliwości pośrednie i bezpośrednie wsparcia sektora prywatnego i dostarczanie mu korzyści finansowych mimo konkurencji z innymi podmiotami. Jest ona jednak obojętna wieloma warunkami, między innymi wprowadza ściśle określone restrykcje udzielania pomocy:

„Art. 6.

1. Dopuszczalna jest pomoc:

- 1) udzielana w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia,
- 2) o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów, pod warunkiem że jest ona przyznana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów.

2. Dopuszczalna może być również pomoc:

- 1) udzielana w celu:
 - a) likwidacji poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym,
 - b) wsparcia krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim,
 - c) promowania kultury, nauki i oświaty oraz ochrony dziedzictwa kulturowego,
- 2) stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorcy z tytułu jego udziału w realizacji zadań publicznych, w tym w szczególności wyrównanie:
 - a) strat wynikających ze stosowania prawnie ustalonego poziomu cen lub opłat za towary lub usługi, o ile przy jej udzielaniu nie preferuje się towarów lub usług z uwagi na ich pochodzenie,
 - b) podwyższonych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę, związanych z rehabilitacją i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.”³⁹

Cytowana ustawa wprowadza uprzywilejowania dla ściśle określonych podmiotów gospodarczych, które działają na rzecz utrzymania najistotniejszych pryncypiów państwa lub zachowania wysokiego poziomu usług lub produkcji w działalności ponadregionalnej, w której na plan główny wysuwa się konkurencyjność i wyjątkowość danego regionu.

³⁸ Ustawa z dn. 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. nr 60 poz. 704 z 2000 r.)

³⁹ Tamże.

Zgodnie z przepisami prawa gmina może wspierać przedsiębiorczość w ściśle określonych warunkach i na jasno oznaczonych obszarach, które można podzielić na cztery grupy:

1. działania mające na celu tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej, ułatwiającej podejmowanie, prowadzenie i rozszerzanie działalności gospodarczej;
2. działania promocyjno-organizacyjne, mające na celu: zapewnienie przedsiębiorcom potencjalnie zainteresowanym podjęciem lub rozszerzeniem działalności na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego pełnej informacji o warunkach takiego przedsięwzięcia, ułatwienie (w granicach kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego) załatwiania formalności z tym związanych, promocję przedsiębiorstw działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego;
3. działania nie kierowane do konkretnych przedsiębiorców mające na celu tworzenie korzystnych warunków finansowych dla podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej;
4. działania o charakterze pomocy publicznej, polegające na bezpośrednim lub pośrednim dofinansowaniu lub – jak to określa ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców – bezpośrednio lub pośrednio przysporzenie określonym przedsiębiorcom korzyści finansowych, które uprzywilejowuje ich w stosunku do konkurentów”.⁴⁰

Podjmując się systematyki pojęcia przedsiębiorczości na potrzeby niniejszej monografii, należy zdefiniować następujące pojęcia:

- przedsiębiorczość rozumiana jako proces organizowania, prowadzenia działalności gospodarczej oraz podejmowania związanego z nią ryzyka,⁴¹
- przedsiębiorca rozumiany jako osoba fizyczna lub prawna organizująca i prowadząca działalność gospodarczą,
- przedsiębiorczość rozumiana jako cecha osoby zarządzającej organizacją,
- przedsiębiorczość rozumiana jako zbiór postaw i zachowań ludzkich.

Zgodnie z definicją zaprezentowaną przez J. Duraję i M. Papiernik-Wojderę, przedsiębiorczość jest wielowymiarowym zjawiskiem

⁴⁰ *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, red. Misiąg W., Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2002, s. 21-22.

⁴¹ Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 730-731.

o dynamicznym charakterze, składającym się ze zbioru jednostkowych i grupowych, formalnych i nieformalnych zachowań, działań, interakcji, których celem jest realizowanie przedsięwzięć umożliwiających osiągnięcie określonych korzyści w warunkach niepewności i ryzyka. Przedsiębiorczość winna być rozpatrywana w kontekście potrzeb i możliwości jednostek, potencjału organizacji, szans i zagrożeń generowanych przez otoczenie oraz wszelkich procesów zachodzących w przestrzeni przedsiębiorczości⁴².

1.2. Koncepcja nowego zarządzania organizacjami samorządowymi

Administracja publiczna jest zmuszona do otwarcia się na nowe koncepcje zarządzania. Tradycyjne publiczne zarządzanie, przyjęło strukturę organizacyjną określaną jako biurokratyczną.⁴³ W tak skonstruowanej organizacji, praca jest podzielona w ten sposób, aby każdy pracownik realizował tylko część zadań. Pracownik jest wyspecjalizowany w powierzonych mu czynnościach, ale zwykle jest to tylko niewielka część całości zadań organizacji. Poszczególne specjalizacje wymagają koordynacji, a całość powiązana jest w sposób zhierarchizowany. Pracownicy i petenci organu administracyjnego są bezosobowi. M. Weber, jeden z czołowych analityków biurokracji, podkreślał, że „depersonalizacja” jest specjalną cnotą biurokracji. Emocje, namiętności nie wpływają na przebieg i wyniki pracy biurokraty, na decyzje które są podejmowane.⁴⁴ Weberowskiemu modelowi biurokracji przypisuje się między innymi takie cechy jak: niezależność od otoczenia, zależność od silnego ośrodka władzy, stabilne stosunku władzy, dominacja pracy rutynowej według ściśle określonych procedur, mała zdolność reagowania na niepewność.⁴⁵ Interes publiczny, na którego straży stoi administracja, wymagał nowego podejścia. Nowe menadżerskie podejście do administracji pojawiło się w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach 80. XX w.⁴⁶ Menadżerskie podejście do administracji publicznej

⁴² Duraj J., Papiernik – Wojdera M., *Przedsiębiorczość i innowacyjność*, Difin, Warszawa 2010, s. 42.

⁴³ Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 161 i nast.

⁴⁴ Tamże, s. 707.

⁴⁵ Kowalczyk, L. *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 1.

⁴⁶ Dunsire A., *Administrative Theory in the 1980*, w: *Viewpoint, Public Administration* 1995, No. 73, s. 17.

wyrosto z chęci poprawy funkcjonowania sektora publicznego. w przekonaniu społeczeństwa amerykańskiego administracja działała źle i marnotrawiła podatki publiczne. Administracja wymagała jak to ujęli D. Osborne i T. Gaebler ponownego wymyślenia.⁴⁷ Według tych autorów władze winny zapobiegać powstawaniu problemów, zamiast szukać środków zaradczych kiedy problemy już się wyłonią. Władza winna wkładać energię w zdobywanie pieniędzy a nie ich wydawanie. Decentralizować uprawnieni, dopuszczając obywateli do współudziału w zarządzaniu. Nad mechanizmy biurokratyczne przedkładać mechanizmy rynkowe. Nie koncentrować się tylko na świadczeniu usług dla społeczeństwa, ale na aktywizowaniu współpracy wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego.⁴⁸

Obecnie nie wystarczy jedynie administrować jednostką samorządu terytorialnego. Istnieje silne oczekiwanie społeczne zmian w sposobie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i podległym jej urzędem. Zgodnie z poglądem H. Izdebskiego, charakteryzującym proces zmian w postrzeganiu administracji publicznej, termin „administracja publiczna” zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą, wykonywaną w stosunku do kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego. Jest instrumentem służącym do osiągnięcia celu, który w założeniu nie jest jej własnym celem, lub wykonywania woli zwierzchnika. Zwierzchnik należy przy tym, w całości lub w części do innego porządku, porządku politycznego, porządku władzy politycznej, instytucjonalnie usytuowanej w systemie władzy publicznej (państwie w znaczeniu szerszym, państwo w ścisłym znaczeniu nie obejmuje instytucji samorządu, choć jest uprawnione do delegacji zadań ustawowych).⁴⁹

Administracja publiczna w Polsce, szczególnie w końcówce XX w. zanotowała olbrzymi proces zmian. Sektor publiczny zmuszony został do ograniczenia nakładów przy jednoczesnym oczekiwaniu na efekty ekonomiczne i społeczne. Najprościej można przedstawić następujące nurty, za H. Izdebskim:⁵⁰

- administrację publiczną klasyczną, starą administrację (ang. *old public administration*, OPA),
- zarządzanie publiczne (ang. *public management*, PM),
- nowe zarządzanie publiczne (ang. *new public management*, NPM),

⁴⁷ Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 1994.

⁴⁸ Tamże s. 43.

⁴⁹ Izdebski H., *Od administracji publicznej do public goverance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 01, s. 8.

⁵⁰ Tamże, s. 9 i nast.

- współzarządzanie publiczne, również zarządzanie współuczestniczące (ang. *public governance*, PG).

Najbardziej popularnym w literaturze przedmiotu i praktycznie rozwiniętym modelem zarządzania publicznego jest zarządzanie rynkowe, nazywane najczęściej nowym zarządzaniem publicznym (NPM).⁵¹

Koncepcja nowego zarządzania publicznego zakłada próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej wysokiej sprawności w kategoriach efektywnego wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów.⁵² Orientacja ta uzyskała wsparcie i jest promowana przez wiele organizacji międzynarodowych – m.in. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, OECD.

W ramach NPM zostały opisane przez Ch. Hooda⁵³ cztery modele, w ramach których można dokonywać reform:

1. Model NPM 1 - zwiększenie efektywności, zakłada dążenie do upodobnienia sektora publicznego do sektora prywatnego,
2. Model NPM 2 – zakłada decentralizację i „odchudzenie” sektora publicznego, między innymi poprzez przejście od zarządzania hierarchicznego do zarządzania poprzez kontrakty.
3. Model NPM 3 – w poszukiwaniu doskonałości, kładzie nacisk na kulturę organizacyjną instytucji publicznych.
4. Model NPM 4 – orientacja na usługi publiczne- zakłada m.in. wzrost znaczenia metod zarządzania jakością.

A. Zalewski⁵⁴ postuluje, opierając się na dorobku Ch. Hooda i jego modelach Nowego Zarządzania Publicznego, aby reforma administracji publicznej zmierzająca do wprowadzenia menedżerskiego stylu zarządzania objęła siedem głównych elementów:

1. profesjonalne zarządzanie w sektorze publicznym (wzmocnienie uprawnień zarządczych),
2. precyzowanie standardów i wskaźników pomiaru efektywności (cele jasno określone i dające się zmierzyć),
3. kontrola wyników (alokację środków i nagród określają wyniki),
4. podział instytucji (niezależność, autonomia finansowa),

⁵¹ Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: *Studia w zakresie zarządzania publicznego*, red. Hausner J., Kukiełka M., Wydawnictwo AE Kraków 2002 t. II, s. 62-64.

⁵² Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. Zalewski A., SGH, Warszawa, 2005, s. 12, za: Gwartney D.J., Wagner R.E., *Public Choice and the Kondukt of Representative Government*.

⁵³ *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. Zalewski A., Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 11-73.

⁵⁴ Tamże, s. 27-28.

5. promowanie konkurencyjności (umowy na czas określony, przetargi, mechanizmy rynkowe),
6. wykorzystanie koncepcji, technik zarządzania z sektora prywatnego (w tym elastycznego modelu zatrudnienia, płac),
7. racjonalizacja wydatków (redukcja wydatków, dyscyplina budżetowa, przetargi publiczne).

Współcześnie w większości krajów Europy i Stanach Zjednoczonych punktem odniesienia dla efektywnego wykorzystania zasobów będących w dyspozycji administracji publicznej stał się sektor prywatny. J. Supernat podziela powyżej przedstawiony pogląd podkreślając fakt, że administracja publiczna w relacjach z gospodarką rynkową łączy się z ujęciem menadżerskim. Jego zdaniem sektor publiczny powinien śmiało sięgać po rozwiązania stosowane dotąd jedynie w sektorze prywatnym. Autor uważa, że efektywny model zarządzania administracją publiczną powinien uwzględniać następujące założenia:

1. orientacja na wyniki,
2. wprowadzenie mechanizmów rynkowych,
3. orientacja na konsumenta,
4. koncentracja uwagi na kierowaniu zamiast na bezpośrednim świadczeniu usług,
5. deregulacja,
6. tworzenie warunków dla inicjatyw pracowników,
7. zmniejszanie kosztów świadczenia usług,
8. rozszerzenie ról kierowniczych zorientowanych na służbę publiczną,
9. orientacja na elastyczność, innowacyjność, przedsiębiorczość, apolityczność.⁵⁵

Innym nowoczesnym nurtem zarządzania administracją publiczną, promowanym w literaturze przedmiotu jest model zarządzania oparty na relacjach ze społeczeństwem obywatelskim określane mianem *współzarządzania publicznego*. Pojęcie współzarządzania zostało wprowadzone przez B. Jessopa jako równoważnik pojęcia *governance*. Jessop wskazuje, że wzrost zainteresowania *współzarządzaniem publicznym* wynika z konieczności wzmocnienia zdolności państwa do zaspokajania coraz bardziej złożonych potrzeb społecznych.⁵⁶ Przywoływany już w tej pracy H. Izdeb-

⁵⁵ Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2, s. 28-46.

⁵⁶ Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.

ski w koncepcji *Public governance* dostrzega następujące cechy charakterystyczne dla współzarządzania:⁵⁷

1. odnosi się do społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako sieć organizacji społecznych,
2. rola administracji publicznej zdefiniowana została jako zarządzanie sieciami, tworzenie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach służących rozwiązywaniu problemów,
3. zadaniem administracji publicznej jest zarządzanie złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów,
4. tworzy nowe ramy rozwoju demokracji, odchodzenie od demokracji wyborczej i przechodzenie do społeczeństwa demokratycznego,
5. obywatele to nie tylko wyborcy ale i współdecydenci i współkreatorzy wspólnego dobra,
6. skupia się na kwestiach zaangażowania obywateli jako interesariuszy, zamiast obywateli jako konsumentów oraz na zapewnieniu przejrzystości, równym traktowaniu,
7. stanowi demokrację uczestniczącą, partnerską, interaktywną, charakteryzującą się dialogiem społecznym,
8. zadania publiczne, gdzie tylko możliwe powierza się podmiotom należącym do sfery społeczeństwa obywatelskiego, władza zachowuje odpowiedzialność za dostarczanie usług publicznych.

Wprowadzanie w życie koncepcji *Nowego zarządzania publicznego* kładzie nacisk na właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność), wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwość dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania ludźmi. W niniejszej pracy przyjęto założenie, że styl zarządzania prezentowany przez lidera organizacji samorządowej wpływa na stopień rozwoju lokalnego. W procesie pozyskiwania środków pochodzących z Unii Europejskiej indywidualna wiedza i umiejętności liderów lokalnych mogą decydować o sukcesie lub porażce starań o dotację. Aby z powodzeniem aplikować o środki finansowe należy spełnić łącznie następujące warunki:

1. rozeznaczyć dostępność poszczególnych programów,
2. umieć poruszać się w procedurach aplikacyjnych, a następnie zbudować zespół osób pracujących nad pozyskaniem środków finansowych,
3. zabezpieczyć środki wymagane jako wkład własny,
4. znaleźć ewentualnych partnerów do współpracy,

⁵⁷ Izdebski H..., dz. cyt., s. 14-18.

5. posiadać spójną wizję rozwoju gminy, podejmować decyzje.

Aby dalej poruszać się po sztuce zarządzania w administracji, oczekiwań wobec lokalnych liderów i ich postaw, powróćmy do podstaw nauk o zarządzaniu, próbując zdefiniować pojęcia podstawowe.

W samorządach polskich obecnie dość powszechnie staje się zarządzanie strategiczne, nawet najmniejsze gminy określają swoje priorytety budując długoletnie strategie rozwoju, choć obowiązek ustawowy istnieje jedynie dla jednostki samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego. Kilkuletnie obserwacje wskazują, że samorząd terytorialny przestaje być jedynie dostawcą usług publicznych dla mieszkańców (m.in. transport publiczny, ochrona, zdrowia, szkolnictwo – szerzej zadania własne gminy zostaną omówione w dalszej części opracowania). Powszechnie budowane są dość śmiało wieloletnie prognozy finansowe (do końca 2009 roku były to wieloletnie plany finansowe) i plany inwestycyjne obejmujące szereg często nowatorskich inwestycji i usług. W planach finansowych samorządów pojawia się podejście zaadaptowane z sektora prywatnego jakim jest zarządzanie przez cele. Przyjmuje się alternatywne rozwiązania w celu realizacji zadań gminy. Gminy inwestują w spółki prawa handlowego, które są zarządzane podobnie jak spółki w sektorze prywatnym lub kontraktują usługi z firmami wyłonionymi w postępowaniu przetargowym (*contracting-out*). Coraz powszechniejsza stała się również możliwość wyboru usług samorządowych przez mieszkańców - konsumenci mogą m.in. wybrać firmę administrującą domem, utworzyć wspólnotę mieszkaniową, wybrać firmę odbierającą śmieci, czy dostarczającą media.

Podstawowymi zadaniami lidera pragnącemu skutecznie aplikować o środki pomocowe, jest zorganizowanie sprawnego zespołu, zabezpieczenie niezbędnych środków finansowych. Niewątpliwie, zarówno do aplikacji o środki UE jak i dla dobra mieszkańców istotnym jest aby lider organizacji, w tym wypadku wójt, burmistrz, prezydent, posiadał wizję rozwoju gminy. Obecnie coraz więcej gmin sporządza swoją strategię rozwoju na wiele lat do przodu. Można przyjąć, że w wielu gminach będziemy mieli w bardziej lub mniej świadomym zarządzaniu strategicznym. Istnieje wiele definicji zarządzania. Na potrzeby niniejszego opracowania autorka przytoczy najpopularniejsze. Zdaniem R. W. Griffina „zarządzanie to zestaw działań (planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrola) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji.” F.W. Taylor definiował natomiast zarządzanie jako „dokładne poznanie tego czego oczekuje się od ludzi, a następnie dopilnowaniu aby ci ludzie wykonali to w najlepszy i najtańszy sposób”. Istnieją również definicje innych badaczy Peter F. Drucker określał zarządzanie krótko, jako „podejmowanie działań dla osiągnięcia celów. Prowadząc dalej rozważania na temat zarządzania,

należy pochylić się nad strategią oraz zarządzaniem strategicznym. W tym przypadku również zdania badaczy są niejednolite. Pierwszą osobą, która zdefiniowała pojęcie strategii przedsiębiorstwa był A. D. Handler w 1962 r. Stwierdził on, że: „strategia wyraża długoterminowe cele przedsiębiorstwa, odpowiadające generalnym kierunkom działania, a także przedstawia alokację zasobów, jakie są niezbędne do realizacji przyjętych celów”. Następnie W. F. Gluck Stwierdził, że: „strategia jest nadrzędnym i integratywnym planem, określającym korzyści firmy w związku z oczekiwaniami i wyzwaniem otoczenia”. R.W. Griffin określał strategię jako: „kompleksowy plan osiągnięcia celów organizacji”. Należy przyjąć założenie, że zarządzanie strategiczne zawierać będzie elementy dwóch rodzajów definicji. Przytaczając ponownie R.W. Griffina: „zarządzanie strategiczne to proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wdrażania strategii, które zapewniają doskonałe dostosowanie organizacji do otoczenia i osiągnięcie jej strategicznych celów”. Należy zwrócić uwagę, że zarządzanie strategiczne to proces ciągły, długofalowy. Najlepiej, aby obejmował okres co najmniej 5 lat lub dłuższy. W tym czasie należy jednak monitorować zmiany i odpowiednio reagować, wykorzystywać zasoby organizacji. Przekładając powyższą wiedzę na zachowania liderów samorządu należy podnieść, iż często nie uświadamiają sobie powyższych definicji. Nie istnieje ustawowy obowiązek sporządzania strategii rozwoju gminy (powyższy obowiązek dotyczy jedynie samorządu wojewódzkiego), a samorządowcy zlecając sporządzenie strategii firmie zewnętrznej nie potrafi przytoczyć priorytetów w niej zawartej. Wiele wskazuje jednak na to, że w najbliższych latach odchodzić będziemy od zarządzania intuicyjnego jakie często prezentowali samorządowcy na rzecz, przemyślanego zarządzania strategicznego. Świadczą o tym doniesienia o sposobie zarządzania w dużych miastach. Należy przypuszczać, że z czasem pożądane zachowania dotrą do najmniejszych gmin.

Zarządzanie gminą podobnie jak zarządzanie w ogóle jest definiowane w różny sposób. Według T. Markowskiego, zarządzanie gminą to działanie polegające na oddziaływaniu na ludzi w celu skłonienia ich do wykonywania oznaczonych działań oraz takiego wykorzystania zasobów organizacji, aby osiągnąć zamierzone cele. Markowski podkreśla jednocześnie znaczenie specjalistycznej wiedzy w kształtowaniu zachowań podległych pracowników oraz sprawnej realizacji funkcji zarządzania. Zgodnie z jego teorią zarządzanie gminą jest ukierunkowane wewnątrz – zarządzanie urzędem gminy oraz zarządzanie gminą, jako całością, nakierowane na zewnątrz, gdzie istota zarządzania sprowadzona jest do:

- formułowania polityki gminy oraz identyfikacji celów i zadań strategicznych,

- wdrożenia realizacji polityki przez wszystkie elementy struktury organizacyjnej gminy,
- koordynacji, kontroli i oceny działalności podmiotów realizujących zadania gminy zgodnie z przyjętą polityką

Według W. Pęski natomiast, istota zarządzania gminą to działalność zmierzająca do sprawnego funkcjonowania i zrównoważonego rozwoju historycznie ukształtowanego osiedla. Autor uważa, że zarządzanie gminą to:

- biznes, wymagający takich działań, które zapewniają efektywniejsze i oszczędne wykorzystanie pożyczek,
- bardziej efektywna forma rządzenia,
- realizowanie polityki, tzn. administrowanie w interesie publicznym,
- wdrażanie zasad polityki w życie, ale coś więcej niż administrowanie, ponieważ polega na włączeniu sektora prywatnego lub na pełnieniu aktywnej funkcji w przedsięwzięciach ukierunkowanych na rozwój miasta, działalność związaną ściśle z planowaniem urbanistycznym,
- wdrażanie programów rozwoju w sposób bardziej efektywny,
- kierowanie rozwojem lub wzrostem,
- sprawowanie kontroli nad finansami lub nad stanem środowiska,
- administrowanie należące do podstawowych obowiązków samorządu terytorialnego w zakresie zagwarantowania mieszkańcom wysokiego poziomu usług,
- podejmowanie ciągłej długookresowej odpowiedzialności za działania zmierzające do wykonywania poszczególnych zadań w odniesieniu do osiedli ludzkich.

Trzeba pamiętać, że zarządzanie samorządem gminnym ma obok charakteru menadżerskiego również charakter administracyjny. Zarządzający gminą obok cech menadżerskich, przywódczych powinien również sprawnie poruszać się w ustalonych procedurach. Szczególnie istotna jest znajomość procedury administracyjnej w celu stanowienia prawa (przygotowanie uchwał dla rady gminy), wydawanie decyzji administracyjnych, stosownych zaświadczeń.

1.3. Struktura i rozwój organizacji samorządowych

Jednym z celów polityki regionalnej jaką od lat prowadzi Unia Europejska, jest wyrównywanie dysproporcji w rozwoju regionalnym kraju. Analizując literaturę, aby podjąć próbę zdefiniowania pojęć rozwoju, rozwoju lokalnego i regionalnego, należy stwierdzić, iż termin ten jest niezwykle złożo-

ny. Zwykle rozwój rozumiemy jako proces zmian gospodarczych, politycznych społecznych, kulturowych zmierzający do zmian, do osiągnięcia wyższego poziomu. W literaturze pojęcie traktowane jest wieloznacznie, można odnaleźć różne definicje, różne podejścia badawcze. Proces rozwoju może przebiegać zarówno samoistnie, jak też pod wpływem różnych czynników, bodźców zarówno z otoczenia bliższego jak i dalszego. Autorzy poszczególnych definicji są zgodni, że rozwój jest pojęciem szerszym od wzrostu, ponieważ zawiera w sobie proces zmian strukturalnych. Przykładem może być definicja prezentowana przez R. Rezsóhazy. Określa on rozwój lokalny jako „zharmonizowane i systematyczne działanie, prowadzone w społeczności lokalnej, z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspokajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu”⁵⁸. Dość wyczerpującą definicję przyjmuje R. Bról traktujący rozwój lokalny jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego”⁵⁹. Można przyjąć, iż rozwój jest kategorią dynamiczną, przemiany, które następują mają charakter długookresowy i ewolucyjny. Rozwój polega na zwiększeniu liczby elementów i relacji między nimi w ramach organizacji. Możemy przyjąć jako obiegową i dość powszechną definicję, iż rozwój to proces zmian pozytywnych, obejmujący wzrost zarówno ilościowy jak i jakościowy.⁶⁰

Kolejnym problemem związanym z zdefiniowaniem pojęcia rozwoju jest rozróżnienie rozwoju lokalnego i regionalnego. Jedni badacze przedmiotu uważają, że jest to pojęcie tożsame, inni, że uważają, że rozwój regionalny dotyczy większych jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce będzie to województwo. Rozwój lokalny dotyczył będzie mniejszych jednostek samorządu, adekwatnie będą to gminy i powiaty. Inne stanowisko w sprawie rozróżnienia pojęć prezentuje Pietrzyk. Uważa on, że odróżnienie rozwoju lokalnego i regionalnego nie powinno mieć charak-

⁵⁸ Rezsóhazy R., *Le développement des communautés*, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve, 1988.

⁵⁹ Bról R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1998, nr 785, s. 11.

⁶⁰ Podobne lub zbliżone stanowisko zajmują: Markowski T., Stawasz D.; *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski w Markowski T., Stawasz D., Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001, s. 137-139. *Strategia rozwoju lokalnego a działalność samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej – 10 lat doświadczeń*, red. Michałowski S., Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 380-381.

teru przestrzennego. Zaznacza, że rozwój lokalny ma „oddolny” charakter dynamiki rozwoju.⁶¹ Różnice jakie występują pomiędzy rozwojem regionalnym a rozwojem lokalnym, pomimo podobnych celów, są: sposób sprawowania władzy oraz jej zwierzchnictwo, a także koncentracja na odmiennych płaszczyznach działalności. Można przyjąć, że rozwój lokalny koncentruje się raczej w bezpośredniej bliskości obywatela, w określonym miejscu. Rozwój regionalny będzie dotyczył ogółu ludności oraz większej przestrzeni. Rozwój lokalny jest złożonym procesem społeczno-gospodarczym posiadającym następujące cechy:

- **celowość oraz świadomość** - cele rozwoju lokalnego mają charakter uniwersalny, lecz w określonych warunkach miejscowych dokonuje się ich konkretyzacja i hierarchizacja, a także dostosowanie do istniejących warunków rozwoju.⁶² Sam rozwój lokalny nie jest celem samym w sobie, stanowi natomiast środek do osiągnięcia celów przez powołaną do tego władzę lokalną.
- **długi horyzont czasowy** - efekty rozwoju lokalnego, tj. kształtowanie lepszego środowiska życia społeczności, posiadają zazwyczaj charakter długoterminowy⁶³
- **społeczny i lokalny charakter** - rozwój lokalny odnosi się zazwyczaj do relatywnie małego obszaru i polega na aktywności lokalnych społeczności oraz lokalnych instytucji, a także na zainteresowaniu miejscowej ludności tym rozwojem,
- **aktywność władzy lokalnej** - celem działalności władzy samorządowej na szczeblu lokalnym jest rozwój lokalny obejmujący m.in.: zapewnienie społeczności lokalnej warunków bytu materialnego, miejsc pracy i dochodów, pozwalających na niezbędny w odczuciu społecznym poziom życia, a także zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość oraz warunków rozwoju duchowego.⁶⁴

Zdaniem autorki niniejszego opracowania, największy wpływ na rozwój lokalny obecnie będzie miał samorząd terytorialny na szczeblu gminny.

Jednym z największych osiągnięć demokracji w Polsce po 1989 r. była decentralizacja administracji publicznej. Termin ten określa proces, którego efektem jest rozłożenie zadań i kompetencji między administrację

⁶¹ Pietrzyk I., *Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 33.

⁶² Wojtasiewicz L., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. J. Paryska, Wydawnictwo Naukowe, Poznań, 1996, s. 9.

⁶³ Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM w Poznaniu, Poznań 2001, s. 49.

⁶⁴ Wojtasiewicz L..., dz. cyt., s. 102.

rządową, a samorządy terytorialne i pozostałe podmioty działające w zakresie administracji publicznej. Decentralizacja to cedowanie zadań i kompetencji ze strefy administracji rządowej do odpowiedniego szczebla samorządu terytorialnego, a także z określonego szczebla samorządu do niższej jednostki samorządowej. Według B. Dolnickiego⁶⁵, decentralizacja polega na zapewnieniu zgodnie z prawem organom niższych stopni w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. W czasach PRL dominowała struktura hierarchiczna. Wszystkie organy terenowe niższego stopnia podporządkowane były organom stopnia wyższego. Ogół organów terenowych uzależniony był od centralnych organów państwa. *De facto* decyzje podejmowane były przez wojewodów i rząd. Niosło to za sobą negatywne ekonomiczne konsekwencje związane z nieefektywnym wykorzystywaniem środków budżetowych. o ich wydatkowaniu decydowały władze centralne, które miały nikłą orientację w potrzebach lokalnych społeczności. Taki system służył z jednej strony dyscyplinowaniu działalności organów terenowych, a z drugiej był narzędziem hegemonii władzy organów wyższego stopnia. Rząd praktycznie miał wpływ na każdą decyzję zapadającą na każdym szczeblu. Mógł te decyzję modyfikować, odwoływać, zmieniać lub wprowadzać własne rozwiązania. Obecnie również istnieje nadzór ze strony władz centralnych. Odbywa się on jednak jedynie w ramach określonych przez ustawy i dozwolonych w danej, konkretnej sytuacji.

Transformacja gospodarcza i administracyjna po 1989 r. doprowadziła do powstania zdecentralizowanej struktury zarządzania państwem. Jej główną cechą jest rzeczywiste zerwanie z hierarchicznym podporządkowaniem samorządu terytorialnego zarówno centralnym, jak i terenowym organom administracji rządowej. Dla każdego szczebla samorządu określony został ustawowo zakres praw, obowiązków i zadań, za które odpowiada. Samorząd sam decyduje w jakim zakresie ma realizować potrzeby, które mają być zaspokojone w ramach danego działania. Co więcej, zadania realizowane przez samorząd uzależnione są od jego możliwości finansowych, na które składają się dochody własne oraz dotacje i subwencje z budżetu państwa. Pobudza to ekonomicznie uzasadniony czynnik efektywnego zarządzania finansami samorządu. Nadzór nad działaniami samorządu sprawują powołane do tego regionalne i centralne instytucje w sposób ściśle określony prawem. Przy czym nadzór ten nie ma charakteru dyrektywnego, a jedynie weryfikacyjny.

Procesy przemian ustrojowo-gospodarczych po 1989 r. doprowadziły do demokratyzacji życia politycznego i sfery administracyjnej. Fundamentalne znaczenie miały w tym zakresie akty prawne, w tym ustawa

⁶⁵ Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kulwer Polska, Warszawa 2009.

z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa o samorządzie terytorialnym oraz ordynacja wyborcza do rad gmin. To dzięki nim niemal po czterdziestu latach znów nabrał rzeczywistego znaczenia samorząd terytorialny. W tym czasie nastąpiła też reforma administracyjna kraju, która spowodowała, że zmienił się system podziału terytorialnego kraju⁶⁶ na 16 województw, 308 powiatów ziemskich, 65 powiatów grodzkich (miasta na prawach powiatu) oraz 2486 gmin. Tworząc dwupoziomową strukturę samorządu (lokalną opartą na powiatach i gminach oraz regionalną opartą na województwach) podział kraju dostosowany został do społeczno-gospodarczej polityki Unii Europejskiej, która faworyzuje duże i silne regiony. W przededniu polskiej akcesji do UE było to nieuniknione.

Powstanie struktury zdecentralizowanej oznacza wydzielenie jednostek samorządu terytorialnego z całości administracji państwowej. B. Dolnicki twierdzi, że wydzielenie jednostek samorządu terytorialnego z całości administracji państwowej „dokonuje się poprzez uznanie odrębności interesu lokalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji ochrony tego interesu. Oczywiście proces ten odbywa się w oparciu o konkretną normę prawną i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych”.⁶⁷

Z zapisów konstytucyjnych wynika, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”⁶⁸. W tym samym 16 artykule Konstytucji, w punkcie 2 znalazł się ponadto zapis, iż „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.⁶⁹

Od stycznia 1999 r. w Polsce istnieje trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego, na którą składa się 16 samorządów wojewódzkich, 308 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatów oraz 2486 gmin. Na każdym szczeblu jednostki samorządu mają inne zadania i kompetencje określone ustawowo.

Podstawową formą podziału terytorialnego jest gmina. Jest ona sytuowana najbliżej obywateli i ma obowiązek zaspokajać ich podstawowe potrzeby. Zostały one określone w ustawie o samorządzie gminnym z dnia

⁶⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, (Dz.U. z 1998, nr 96, poz. 603 z późn. zm.)

⁶⁷ Dolnicki B..., dz. cyt., s. 21.

⁶⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r..., dz. cyt.

⁶⁹ Tamże.

8 marca 1990 r. Gminy dzielą się dodatkowo na miejskie, miejsko – wiejskie i wiejskie, zależnie od obszaru, na którym funkcjonują i liczby ludności. Jeśli jest to obszar miejscowości posiadającej prawa miejskie, jest to gmina miejska. W mniej zaludnionych miastach i gminach miejsko-wiejskich jednoosobowy zarząd sprawuje burmistrz, a w gminach wiejskich – wójt. W okresie PRL-u miastom liczącym ponad 50 tysięcy mieszkańców przyznano status miast prezydenckich, jednak po reformach administracyjnych w 1999 r. zasada ta została złamana i dziś w Polsce istnieje 105 miast prezydenckich. Są to miasta posiadające status powiatów, jak i miasta pozbawione tego charakteru, włączone do powiatów ziemskich, jak choćby liczące mniej niż 40 tysięcy mieszkańców Knurów i Sopot.

Szczeblem służebnym wobec gmin jest powiat. W większości w Polsce są to powiaty ziemskie. W nieco ponad 60 przypadkach, gdy teren powiatu pokrywa się z obszarem miasta są to tzw. powiaty grodzkie, czyli miasta na prawach powiatu. W takich przypadkach zadania zarówno powiatu, jak i gminy miejskiej pełni jeden zarząd, jedna rada i jeden urząd opierając się przede wszystkim na ustawie o samorządzie gminnym. w kontekście niniejszej pracy warto zauważyć, że podział powiatowy w Polsce w porównaniu ze strukturami samorządowymi w innych państwach europejskich spowodował powstanie małych i słabych jednostek terytorialnych. W porównywalnej pod względem liczby mieszkańców Hiszpanii odpowiednik polskiego powiatu obejmuje swym obszarem teren zamieszkały przez około 750 tysięcy mieszkańców. W naszym kraju w powiatach żyje średnio 103 tys. osób. Powoduje to, że przy bardzo niskich dochodach własnych sięgających przeważnie 1-3% budżetu polskie powiaty pod kątem gospodarczym i ekonomicznym są najmniej samodzielnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Często też generują koszty, bowiem w ich majątku znajdują się szkoły, szpitale, instytucje pomocy społecznej. W kontekście możliwości skorzystania z pomocy unijnej, powiaty są w trudnej, a czasem wręcz beznadziejnej sytuacji.

Największą jednostką samorządową w podziale terytorialnym kraju jest województwo. W zamyśle ustawodawcy województwa w Polsce tworzą duże regiony zespolone ze sobą gospodarczo, społecznie i kulturowo. Samorząd wojewódzki jest gwarantowany konstytucyjnie⁷⁰. W ten sposób polski ustawodawca wpisał się w tendencje wyznaczone przez Unię Europejską, w której największe znaczenie mają duże regiony. Jak twierdzi Z. Niewiadomski „integracja w ramach UE następuje przede wszystkim w wymiarze regionalnym. Tam powstają, a przede wszystkim są realizowane, inicjatywy integracyjne. Tam tworzy się poczucie wspólnot przekra-

⁷⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r...., dz. cyt.

czających granice państw”.⁷¹ Jedną z najistotniejszych ról samorządu wojewódzkiego jest stworzenie poczucia więzi regionalnej. Widać to niemal na każdym kroku, choć w regionie śląskim jest to zjawisko szczególne w kontekście starań o stworzenie wyjątkowej autonomii Śląska. o zasadności aż tak daleko posuniętej integracji regionalnej można dyskutować i znajdzie ona zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Jest to jednak wystarczający dowód na istotną rolę społeczną samorządów wojewódzkich. Innym ogromnie ważnym elementem działań na poziomie samorządu wojewódzkiego jest kwestia absorpcji, organizacji i rozdziału środków pomocowych z Unii Europejskiej. Urząd Marszałkowski jest właśnie tym miejscem, w którym następuje podział środków unijnych z uwzględnieniem regionalnych strategii rozwoju. Co do formalnej konstrukcji województwo samorządowe jest w bardzo podobnej sytuacji, jak gmina, czy powiat. Inne są jednak jego zadania. Dzięki temu pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu nie istnieje niepotrzebna konkurencja. Elastyczność prawna i ustawowa dopuszcza jednak współpracę między województwem i powiatem czy gminą. Na podstawie stosownych porozumień możliwe jest przekazywanie sobie wzajemnie różnych zadań.

Zadania województwa skupiają się przede wszystkim na trzech obszarach: kształtowaniu i utrzymaniu ładu przestrzennego, zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego i pobudzaniu aktywności gospodarczej. Ponieważ samorząd wojewódzki jest kreatorem rozwoju regionu, jego działania opierają się głównie na strategii rozwoju przyjętej w formie uchwały przez sejmik wojewódzki. Każde województwo w Polsce posiada taką strategię i jest ona formą wieloletniego planu rozwoju województwa uwzględniającego zastaną rzeczywistość i wyznaczającego kierunki działań umożliwiające wykorzystanie specyfiki gospodarczej, kulturowej i społecznej danego regionu. W znikomym zakresie samorząd wojewódzki prowadzi działalność gospodarczą. „W przypadku województwa następuje zatem wyraźne oddzielenie imperium (władztwa administracyjnego) od dominium (własności). Województwo samorządowe jest częścią administracji publicznej, z zadaniem zaspokajania głównie zbiorowych potrzeb społeczności regionalnej, a nie pomnażania dóbr i usług, w czym zresztą z natury rzeczy byłoby niekonkurencyjne do jednostek na ten cel nastawionych”.⁷²

Wydaje się jednak niezbędna dalsza decentralizacja władzy państwowej w zakresie cedowania na samorząd wojewódzki zadań pozostających w kompetencji administracji państwowej, a realizowanych przez wo-

⁷¹ *Miejsce samorządu wojewódzkiego w systemie ustrojowym państwa – doświadczenia i perspektywy*, s. 1, <http://www.frdl.org.pl/downloads/prof.Niewiadomski.pdf>, (5.05.2011).

⁷² Tamże.

jewodów i urzędy wojewódzkie. Być może obawa przed wyposażeniem samorządów wojewódzkich w szerszy zakres kompetencyjny wynika z obawy przed zbytnią autonomizacją regionów i domniemanym osłabieniem państwa w ten sposób. Jednak przykłady europejskie wskazują, że silne regiony tworzą silne państwo.

Mimo wszystko nawet w obecnym kształcie można przyjąć, że samorząd wojewódzki odgrywa niezwykle ważną rolę w podziale terytorialnym państwa. Jest motorem rozwoju gospodarczego i przestrzennego, a jednocześnie jest najważniejszym elementem absorpcji środków pomocowych UE. Od jego kreatywności i aktywności, od działań wzmacniających przedsiębiorczość i innowacyjność zależy rozwój danego regionu, a zatem również kraju.

1.4. Rola administracji samorządowej w stymulowaniu przedsiębiorczości w regionie

Decentralizując władzę i przekazując więcej kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego polskie prawo stworzyło wiele narzędzi umożliwiających samorządom wpływanie na rozwój gminy i przedsiębiorczości na danym terytorium. Warto przy tym wspomnieć, że urynkowanie gospodarki spowodowało, że przedsiębiorstwa mają całkowicie wolną rękę w wyborze lokalizacji dla swoich inwestycji. Poszukują zatem najlepszych i optymalnie najwygodniejszych miejsc, w których lokują swoje przedsięwzięcia. Ostatnich dziesięć lat to również wzmożony przyływ kapitału zagranicznego do Polski. Aby jednak firma zechciała zaistnieć na danym terytorium samorząd musi stworzyć konkurencyjne warunki rozwoju gospodarczego w stosunku do innych jednostek samorządowych. Trzeba przyznać, że narzędzi do realizacji tego celu jest wiele. Poczynając od tworzenia programów i strategii rozwoju, poprzez politykę podatkową gminy, działania wynikające z zagospodarowania przestrzennego na obszarze danego samorządu czy wreszcie możliwości skorzystania ze wsparcia finansowego w ramach środków pomocowych krajowych i zagranicznych na realizację inwestycji sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości. Warto przy tym dodać, że rozwój gminy jest wprost zależny od wpływów z podatków od osób fizycznych i prawnych. Im zatem prężniej samorząd działa na polu rozwoju przedsiębiorczości, tym większe są jego szanse na przyciągnięcie nowych inwestorów i rozwój lokalnych przedsiębiorstw. W tym przypadku można zatem mówić o pewnej synergii interesów między samorządem, a przedsiębiorcami funkcjonującymi na terenie, na którym dana jednostka samorządu istnieje. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że rozwój

przedsiębiorstw powoduje rozwój gminy. Pozostaje zatem pytanie w jaki sposób gminy mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości? To nie tylko lokalny potencjał gminy związany z jej położeniem, dotychczasowym image, ale przede wszystkim wyjątkowość warunków, które dana gmina posiada. To także umiejętność pozyskania środków unijnych, które w znaczny sposób wspierają regiony, ale i samorządy gminne w ich staraniach związanych z uzyskaniem statutu obszaru szczególnie atrakcyjnego dla rozwoju przedsiębiorczości. Celem tych wszystkich działań jest zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny danej gminy planowany perspektywnie i długofalowo. Przeważnie jest on realizowany za pomocą:

1. rozwijania struktur przedsiębiorczości,
2. kreowania aktywnych działań mieszkańców jednostki samorządowej w zakresie rozwoju działalności gospodarczej małych i średnich firm,
3. tworzenia optymalnych warunków do pozyskania inwestycji zewnętrznych,
4. utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy,
5. tworzenia prawnych, technicznych i organizacyjnych podstaw dla wspierania inicjatyw gospodarczych.

Jeśli powyższe okoliczności zaistnieją, możliwe jest stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy poprzez chociażby koordynację działalności przedsiębiorstw w celu zwiększenia korzyści dla całego lokalnego systemu, czy też odgrywanie roli arbitra w sporach dotyczących lokalnych podmiotów, a jednocześnie inicjowanie takich zdarzeń gospodarczych, które wpływają na zharmonizowany rozwój całej gminy. Często samorząd realizuje część inwestycji, zwłaszcza infrastrukturalnych i z zakresu ochrony środowiska, które mają wpływ na większą konkurencyjność danej gminy.

Podjmując rozważania na temat stymulowania rozwoju przedsiębiorczości przez gminę należy stwierdzić, że najistotniejszymi jego elementami są instrumenty pozwalające w praktyce na ową stymulację. w literaturze przedmiotu nie ma jednolitego podejścia do tego pojęcia. Bywa, że kryje się pod nim zarówno sam instrument, jak i metoda jego stosowania. Czasem można się też spotkać z pojęciem instrumentu w odniesieniu do grupy instrumentów. Dlatego też, pomijając szersze dywagacje na temat definicji instrumentu stymulowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych, należy przyjąć, że muszą być spełnione pewne określone warunki, którym podlega definicja instrumentów. Po pierwsze musi w nim być zawarta celowość działania. Jeżeli bowiem jakieś narzędzie będzie użyte, musi wywoływać określoną oczekiwaną zmianę stanu obecnego w postępowaniu podmiotu gospodarczego zgodnie z przyjętą lokalną polityką gospodarczą. Kolejny warunek w pewnym stopniu jest związany

z pierwszym i dotyczy faktu, że instrument nie musi być ukierunkowany wprost na podmiot gospodarczy.

Reasumując, należy zgodzić się z A. Sztando, że gminnym instrumentem kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych jest każda informacja, działanie lub zaniechanie działania władzy lokalnej, wywierające wpływ na rozwój lokalnych podmiotów gospodarczych lub na działania instytucji, organów, obiektów materialnych i niematerialnych, a także osób oddziałujących na te podmioty. Instrumentami są również działania informacyjne niezbędne do konstrukcji, wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania określonych wyżej instrumentów". A. Sztando wyróżnił dziewięć podstawowych instrumentów. Są to: instrumenty przymusu administracyjnego, instrumenty poznawcze, instrumenty oddziaływania ekonomiczno-rynkowego, instrumenty oddziaływania bezpośredniego, instrumenty pobudzania infrastrukturalnego, instrumenty informacyjne, instrumenty edukacyjne, instrumenty koncepcyjno-organizacyjne i pozostałe.

Instrumenty przymusu administracyjnego dają bardzo dużą skuteczność osiągania oczekiwanych zachowań podmiotów gospodarczych. Przyjmują one zwykle postać nakazów, zakazów, zezwoleń lub zarządzeń. Wydawane w zgodzie z prawem lokalnym mogą powodować znaczące zmiany gospodarcze. Jako nakaz należy bowiem potraktować wszelkiego rodzaju zezwolenia wydawane przez gminę, jak choćby zezwolenia na alkohol. To nie tylko możliwość działań zapobiegających alkoholizmowi. To także narzędzie, dzięki któremu władze gminy mogą wpływać na ilość i rozmieszczenie punktów gastronomicznych na swoim terytorium.

Instrumenty poznawcze służą natomiast przede wszystkim kontroli czy firmy realizują przyjętą politykę gospodarczą określoną w uchwałach czy decyzjach samorządowych. Głównie są to administracyjne kontrole dotyczące tych podmiotów gospodarczych, które prowadzą działalność podlegającą władztwu danej gminy.

Instrumenty oddziaływania ekonomiczno-rynkowego wiążą się z całym pakietem działań możliwych do podjęcia przez samorząd, a związanych z jego polityką budżetową. Jednostka samorządu terytorialnego może prowadzić własną politykę pieniężną tworząc systemy zachęt finansowych dla podmiotów gospodarczych. W większości gmin opiera się to przede wszystkim na zmniejszaniu bieżących kosztów działalności gospodarczej poprzez zmniejszanie podatku od nieruchomości lub jego umorzenia. Często też podejmowane są w drodze uchwały rad samorządowych decyzje o zastosowaniu najniższej stawki podatku od środków transportu czy opłat targowych. Czasem samorząd decyduje się sięgnąć po inne instrumenty, takie jak choćby udziałowe wsparcie dla lokalnych instytucji działających na rzecz lokalnego rozwoju, które oferują podmiotom gospo-

darczym tanie pożyczki czy kredyty na działalność gospodarczą. Jedną z form finansowego wsparcia są zasady funkcjonowania firm w inkubatorach przedsiębiorczości, instytucjach, których zazwyczaj głównym udziałowcem są gminy. Zdecydowanie obniżone koszty wynajmu pomieszczeń w inkubatorze, a także maksymalnie niskie koszty doradztwa pozwalają powstającym firmom łagodniej wejść na rynek. Ponieważ przeważnie działalność inkubatorów jest deficytowa, są one niejako dotowane ze środków gminnych.

Kolejną grupą są instrumenty oddziaływania bezpośredniego. Są to takie działania poprzez które gmina sama staje się elementem lokalnej przedsiębiorczości. Dzieje się tak wówczas, gdy samorząd powołuje do życia jednostki organizacyjne lub gminne spółki z większościowym lub stu-procentowym udziałem samorządu. W ten sposób gmina uzyskuje wpływ na ich rozwój, utrzymanie, a także na tworzenie miejsc pracy. Innym rodzajem instrumentów oddziaływania bezpośredniego jest zawieranie przez gminę umów z podmiotami gospodarczymi i powierzenie im zadań gminy do realizacji. Wybór firmy podlega ustawie o zamówieniach publicznych i następuje w drodze przetargu, ale tym, którzy przetarg wygrywają daje duże szanse rozwojowe, bowiem samorząd jest stabilnym i bezpiecznym płatnikiem, który nie zbankrutuje, a umowy zazwyczaj są wieloletnie.

Gminy używając instrumentów bezpośredniego oddziaływania mają szansę wpływać na lokalną politykę gospodarczą. Często też w efekcie tych działań następuje przekształcenie jednostki organizacyjnej, czy spółki gminnej w podmiot prywatny o mocnych fundamentach biznesowych. Można to uznać za kolejny efekt zastosowania takich właśnie instrumentów do rozwoju przedsiębiorczości.

Ustawa o samorządzie gminnym narzuca samorządom obowiązek zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Do tych potrzeb zalicza się: utrzymanie gminnej infrastruktury drogowej, wodociągi, kanalizację, obowiązek oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymanie urządzeń sanitarnych, wysypisk, a także dostarczanie wody i energii. Instrumentami pobudzania infrastrukturalnego są inwestycje samorządowe w nowoczesne rozwiązania na wymienionych obszarach. W ten sposób nie tylko zapewniane są potrzeby mieszkańców danej gminy, ale również potrzeby podmiotów gospodarczych. Powszechnie uznaje się fakt, że dzięki inwestycjom w infrastrukturę dana gmina staje się obszarem atrakcyjnym dla inwestorów zewnętrznych, a zatem samorząd katalizuje rozwój lokalnej przedsiębiorczości i jest czynnikiem sprawczym inicjacji nowych inwestycji biznesowych.

Kolejnym instrumentem stymulującym rozwój przedsiębiorczości są działania informacyjne, które można ująć w kilku podgrupach. Do pierwszej zaliczają się wszelkiego rodzaju programy i strategie rozwoju

gminy, założenia i uchwały budżetowe, wieloletnie programy inwestycyjne, jak również plany zagospodarowania przestrzennego. Jednym z instrumentów informacyjnych są działania promocyjne samorządu, które są ukierunkowane przede wszystkim na eksponowanie pozostałych instrumentów i mogą być adresowane do różnych grup docelowych: przedsiębiorców i inwestorów zewnętrznych, mieszkańców czy turystów. Jeśli przyjmiemy, że poziom wiedzy pracodawcy i jego pracowników ma wpływ na rozwój przedsiębiorczości, to należy stwierdzić, że wszelkie działania edukacyjne samo-rządu stanowią odrębne instrumenty stymulacji rozwoju przedsiębiorczości. Gmina może wpływać na poziom edukacji w sposób pośredni i bezpośredni. Zgodnie z prawem samorząd może wspierać podmioty zajmujące się edukacją, szkolnictwem wyższym czy działalnością naukowo – badawczą. Pomoc ta może mieć różne formy, od darowizny nieruchomości na rzecz instytucji oświatowej poczynając, poprzez zbycie nieruchomości bez stosowania procedury przetargowej, na różnego rodzaju bonifikatach sprzedaży, opłat za użytkowanie czy zarząd nieruchomością kończąc. Samorząd może też sam powoływać do życia placówki oświatowe i prowadzić je zgodnie z obowiązującym prawem oświatowym.

Instrumenty koncepcyjno-organizacyjne to z kolei określone rozwiązania i osoby, dzięki którym możliwe jest stosowanie wymienionych wcześniej instrumentów stymulowania rozwoju przedsiębiorczości. Część z nich zajmuje się czynnościami koncepcyjnymi, a część jest odpowiedzialna za odpowiednie rozwiązania organizacyjne. Wśród instrumentów koncepcyjno-organizacyjnych wymienić należy grupy ekspertów, komisję rozwoju przedsiębiorczości przy radzie miejskiej, wysokokwalifikowaną kadrę urzędu gminy. Wśród rozwiązań organizacyjnych istotna jest struktura organizacyjna urzędu dostosowana do stymulacji rozwoju przedsiębiorczości. Ważnym elementem jest także współpraca z przedstawicielami biznesu oparta na formalnych lub nieformalnych kontaktach. Do tej grupy można też zaliczyć wszelkiego rodzaju szkolenia, konferencje i warsztaty dla radnych, zarządu gminy i urzędników pogłębiające wiedzę na temat stymulowania rozwoju przedsiębiorczości.

Wśród pozostałych instrumentów, które trudno umieścić w wymienionych znajdują się specjalne strefy ekonomiczne, które funkcjonują na bardzo specyficznych i atrakcyjnych dla przedsiębiorców zasadach. Dobrze rozwinięte strefy mają ogromny wpływ na stymulację rozwoju przedsiębiorczości. Nie tylko bowiem przyciągają inwestorów zewnętrznych i tworzą nowe miejsca pracy, ale także powodują duży dynamizm w rozwoju lokalnych firm wchodzących w kooperację z przedsiębiorstwami funkcjonującymi w strefie w zakresie świadczenia różnego rodzaju usług.

Innym wyjątkowym, ale istotnym instrumentem stymulacji rozwoju przedsiębiorczości są parki technologiczne powstające zazwyczaj z inicjatywy samorządów. Są one motorem lokalnej innowacyjności umożliwiającym współpracę świata nauki ze światem przedsiębiorczości oraz transfer nowoczesnych technologii ze sfery naukowo – badawczej do sfery biznesu.

Podsumowując, instrumentarium stymulujące rozwój przedsiębiorczości wydaje się być dość bogate. Aby skutecznie je stosować należy przyjąć zasadę synergii różnych instrumentów i korzystać z nich w sposób kompleksowy. Tworzenie nowych instrumentów jest nieuniknione, ponieważ jest to proces ewolucyjny odpowiadający zmianom zachodzącym w otoczeniu samorządu i przedsiębiorczości. Jednym z ciekawych pomysłów wydaje się umożliwienie samorządom podejmowania działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania publiczne. Z punktu widzenia gmin istotna jest również większa samodzielność finansowa samorządów. Obecnie wiele istotnych obszarów życia gminy jest subwencionowana. Niewystarczające subwencje pozostające w poważnej dysproporcji w stosunku do rzeczywistych potrzeb powodują, że samorzady zamiast skupiać się nad rozwojem przedsiębiorczości są zmuszane finansowo interweniować w tych obszarach.

W ostatnich latach w bardzo dynamiczny sposób wykorzystywane są instrumenty pobudzania infrastrukturalnego. Wynika to przede wszystkim z możliwości skorzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej, które w latach 2007-2013 wykorzystywane były głównie na modernizację i rozwój w obszarach ochrony środowiska i infrastruktury.

Rozdział 2

FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ JAKO NARZĘDZIE POLITYKI REGIONALNEJ

2.1. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi, cele i ogólne zasady Układu Europejskiego

Wzajemne stosunki gospodarcze pomiędzy Polską, a Wspólnotą istniały od wielu lat. Zwykle regulowane były umowami dwustronnymi lub wielostronnymi. Ważnym dla gospodarczych stosunków Polski i Wspólnoty był układ o handlu i współpracy handlowej oraz gospodarczej podpisany 19 września 1989 r. Regulował handel produktami rolnymi i przemysłowymi z wyjątkiem produktów stalowych. Przewidywał liberalizację handlu w okresie pięcioletnim, na jaki został podpisany. Układ ten objął Polskę ogólnym systemem preferencji, który oferował bezcłowy eksport wielu towarów do Unii. Po upadku muru berlińskiego rozpoczął się okres zmian w polityce Wspólnoty wobec Europy Środkowej i Wschodniej. W styczniu 1990 r., ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej J. Delors zaproponował na forum Parlamentu Europejskiego stworzenie ram instytucjonalnych dla „prawdziwego i pogłębionego dialogu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej”. Miał on zostać oparty na rozszerzającej się współpracy o charakterze zarówno politycznym, prawnym i ekonomicznym w wielu różnorodnych dziedzinach.⁷³ Pierwszy zarys przyszłych stosunków z państwami środkowoeuropejskimi, Komisja przedłożyła Radzie w kwietniu 1990 r. Dokumenty te określano Układami Europejskimi. Ich głównym celem było stworzenie podstaw do integracji, czyli przyszłe członkostwo. Wspólnota postanowiła rozpocząć negocjacje z całą grupą państw, począwszy od trzech, które uznano za najbardziej pionierskie w przemianach, a określane mianem Trójkąta Wyszehradzkiego – Polską, Węgrami i Czechosłowacją.⁷⁴ W ciągu sześciu pierwszych lat 90. XX w. Układy Europejskie zostały zawarte z najważniejszymi państwami regionu, w 1991 r. – Polską i Węgrami, w 1993 r. po renegocjacji z Czechami i Słowacją oraz Rumunią i Bułgarią, w 1995 r. z państwami bałtyckimi: Litwą, Łotwą i Estonią, a w 1996 r. ze Słowenią.

Wszystkie umowy stowarzyszeniowe zawarte z państwami Europy Środkowej i Wschodniej są bardzo podobne. Określają jednolite cele oraz stawiają warunki państwom kandydującym. Dopiero dodatkowe protokoły i załączniki odzwierciedlają specyfikę współpracy z danym państwem. Układ ustanawiający stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi odegrał ogromną rolę we współczesnych polskich stosunkach międzynarodowych. Miał także niezwykle istotny wkład w rozwój polskiego usta-

⁷³ Barcik A., *Swoboda przedsiębiorczości w świetle prawa wspólnotowego*, Bielsko-Biała 2007 s. 113.

⁷⁴ Cieśliński A., *Umowa Stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1999, s. 18.

wodawstwa. Ustanowiono w nim obowiązek dostosowania polskiego systemu prawnego do wymogów Unii Europejskiej. Rozpoczęto daleko idącą reformę prawa polskiego.⁷⁵

Podpisany 16 grudnia 1991 r. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony przez ponad 10 lat był główną podstawą prawną stosunków pomiędzy Wspólnotami Europejskimi, a Polską. Układ składa się z dziewięciu części, poprzedzonych preambułą i uzupełnionych protokołami, załącznikami, wspólnymi deklaracjami. Został zawarty na czas nieokreślony.

Podstawowym celem, który został ujęty w preambule Układu, było stworzenie ram dla stopniowej integracji Polski z Unią Europejską. Polska deklarowała osiągnięcie statusu pełnoprawnego członka Wspólnoty. Pozostałe cele obejmowały trzy grupy zadań. Pierwsza dotyczyła współpracy gospodarczo-społecznej, rozwoju handlu. Celem drugim było popieranie współpracy w dziedzinie rozwoju kultury, a trzeci miał charakter polityczny. Deklarował rozwój dialogu politycznego, a w dalszej perspektywie rozwój stosunków politycznych. Układ Europejski przewidywał swobodę przepływu towarów, kapitału oraz świadczenia usług, a także zakładania przedsiębiorstw i oddziałów na terytorium państw wzajemnych. Były to podobne sformułowania, jakie możemy odnaleźć w Traktacie Wspólnot Europejskich.

2.2. Podstawowe aspekty negocjacji akcesyjnych - harmonizacja polskiego prawa

Podobnie jak w innych krajach kandydujących, proces dostosowań ustawodawstwa przebiegał w Polsce równoległe do negocjacji akcesyjnych, które były prowadzone w trzydziestu jeden obszarach negocjacyjnych. Negocjacje o członkostwo Polski w Unii Europejskiej rozpoczęły się 31 marca 1998 r. na podstawie decyzji Rady Europejskiej podjętej w grudniu 1997 r. w Luksemburgu. Obok Polski rokowania rozpoczęły Cypr, Czechy, Estonia, Słowenia i Węgry. Podczas przedostatniego rozszerzenia, w wyniku którego została przyjęta m.in. Polska, Komisja Europejska przygotowała zbliżony dla wszystkich państw kandydujących program wdrażania najważniejszych zmian dostosowawczych. Program zawarto w dokumentach zatytułowanych: „Partnerstwo dla członkostwa” oraz „Plan działania”. Ocenę rea-

⁷⁵ Mulewicz J., *Doświadczenia Polski w negocjacjach w sprawie Układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi*, Materiały seminarium „Integracja zachodnioeuropejska a Europa Środkowo-Wschodnia” nr 1, Warszawa 1992.

lizacji przez poszczególne państwa kandydujące zobowiązań dostosowawczych stanowiły ponadto tzw. kryteria kopenhaskie, które koncentrowały się na trzech zasadniczych płaszczyznach:

1. kryterium stabilności instytucji demokratycznych, systemu prawnego, poszanowania praw człowieka i praw mniejszości narodowych;
2. kryterium funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz zdolność do podołania konkurencji w ramach Unii Europejskiej;
3. kryterium zdolności do przyjęcia wymogów członkostwa, w tym podzielenie celów i warunków Unii Gospodarczej i Walutowej.⁷⁶

Przedmiotem negocjacji było trzydzieści jeden obszarów tematycznych:

1. Swobodny przepływ towarów,
2. Swobodny przepływ osób,
3. Swoboda świadczenia usług,
4. Swobodny przepływ kapitału,
5. Prawo spółek,
6. Polityka konkurencji,
7. Rolnictwo,
8. Rybołówstwo,
9. Polityka transportowa,
10. Podatki,
11. Unia Gospodarcza i Walutowa,
12. Statystyka,
13. Polityka społeczna i zatrudnienie,
14. Energia,
15. Polityka przemysłowa,
16. Małe i średnie przedsiębiorstwa,
17. Nauka i Badania,
18. Edukacja, kształcenie i młodzież,
19. Telekomunikacja i technologie informacyjne,
20. Kultura i polityka audiowizualna,
21. Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych,
22. Środowisko,
23. Ochrona konsumentów i zdrowia,
24. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne,
25. Unia celna,
26. Stosunki zewnętrzne,
27. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa,
28. Kontrola finansowa,
29. Finanse i budżet,

⁷⁶ *Conclusion for the Presidency*, European Council, Copenhagen, 21-22 June, 1993 r.

30. Instytucje,

31. Inne.⁷⁷

Negocjacom przyświecały dwie generalne zasady: „nic nie jest uzgodnione, zanim wszystko nie zostanie uzgodnione” i „uzgodnienia dokonane w jednym obszarze negocjacyjnym nie wpływają na uzgodnienia dokonane w każdym innym”.

Jednym z etapów negocjacji był tzw. screening czyli przegląd prawa krajowego i porównanie go z prawem wspólnotowym. Polska zadeklarowała chęć przyjęcia całego prawnego dorobku unijnego, jego pełnej implementacji oraz uczestnictwa we wszystkich obszarach integracji.

Oficjalne zakończenie negocjacji nastąpiło 13 grudnia 2002 r. w Kopenhadze podczas szczytu Rady Europejskiej. Po zakończeniu negocjacji akcesyjnych, rozpoczęto procedurę ustalenia ostatecznego kształtu projektu Traktatu akcesyjnego, a następnie jego przyjęcia i podpisania. Następnie rozpoczął się proces ratyfikacji Traktatu przez wszystkie kraje członkowskie i państwa przystępujące. W dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach podpisano Traktat akcesyjny dotyczący przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dokument wyrażał podstawową zasadę akcesji, przyjęcia wszystkich obowiązków wynikających z członkostwa w Unii. Realizacja tych obowiązków oznacza natychmiastową i pełną akceptację *acquis communautaire*, przyjęcie w całości prawa pierwotnego i wtórnego, opartego na traktatach założycielskich Unii.⁷⁸

2.3. Cele i zasady Traktatu Akcesyjnego

Podstawę prawną akcesji państwa do Unii Europejskiej stanowi art. 49. Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym „Każde Państwo, które szanuje zasady określone w art.6 ust 1⁷⁹, może ubiegać się o członkostwo w Unii. W tym celu składa ono swój wniosek Radzie, która podejmuje decyzje, stanowiąc jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej bezwzględną większością jego członków. Warunki przyjęcia i wynikające

⁷⁷ Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.

⁷⁸ *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. Niedźwiedź M., Biernat S., Dudzik S., Kraków 2003, s. 47.

⁷⁹ Art.6 ust.1 TUE odwołuje się do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasady państwa prawnego, jako podstawowych zasad, na których opiera się Unia Europejska i które mają być wspólne dla wszystkich państw członkowskich.

z przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi, a Państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Na podstawie powyższego artykułu wyodrębnia się cztery podstawowe kwestie związane z akcesją państwa do Unii Europejskiej:

1. ogólne wymogi warunkujące przystąpienie do UE (zdanie pierwsze);
2. wewnętrzna procedura po stronie UE w sprawie przyjęcia nowego państwa członkowskiego (zdanie drugie);
3. obszar regulacji Traktatu akcesyjnego, który jest podstawą uzyskania przez kandydujące do członkostwa w Unii i który reguluje w szczególności „warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach” (zdanie trzecie);
4. procedura związana z Traktatem akcesyjnym, która jest uwarunkowana dopełnieniem wymogów konstytucyjnych ratyfikacji w „umawiających się Państwach” (zdanie ostatnie).⁸⁰

Traktat akcesyjny Polski, Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Słowenii i Słowacji został podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r. Traktat akcesyjny jest dokumentem o dość złożonej strukturze, wzorowanej na strukturze dokumentów akcesyjnych poprzednich rozszerzeń.⁸¹ Na strukturę Traktatu akcesyjnego składają się następujące dokumenty:

1. Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej (tzw. Traktat akcesyjny sensu stricto),
2. Akt dotyczący warunków przystąpienia wraz z 18 załącznikami i 10 protokołami (stanowiący wraz z Traktatem o przystąpieniu tzw. Traktat akcesyjny sensu largo),
3. Akt końcowy.⁸²

⁸⁰ Barcz J., *Prawne aspekty procesu rozszerzania Unii Europejskiej, Traktat akcesyjny*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 450.

⁸¹ Herma C., *Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej – struktura i charakter prawny dokumentów związanych z dotychczasowymi akcesjami do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, „Biuletyn Analiz” 2002, nr 8, s. 79.

⁸² Pełna nazwa Traktatu o przystąpieniu do UE: Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej), a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską,

Charakter prawny powyższych dokumentów jest zróżnicowany. Traktat akcesyjny sensu *stricte* jest umową międzynarodową wielostronną. Jego częścią składową jest Akt dotyczący warunków przystąpienia. Oba te dokumenty składają się na tzw. Traktat akcesyjny sensu *largo* i należą do prawa pierwotnego UE, co automatycznie powoduje, iż nowe państwa członkowskie poprzez zawarcie Traktatu akcesyjnego stają się jednocześnie stronami wszystkich traktatów stanowiących podstawę Unii zmienionych i uzupełnionych oraz, że postanowienia dotyczące praw i obowiązków państw członkowskich oraz uprawnień i właściwości unijnych, określone w powyższych traktatach, mają zastosowanie do Traktatu o przystąpieniu. Konsekwencją powyższego jest to, że wykładnia Traktatu akcesyjnego należy do kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a nie do sądów krajowych, a dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszeń Traktatu akcesyjnego powinno być realizowane w trybie określonym przez TWE.⁸³ Natomiast Akt końcowy wraz zawartymi w nim deklaracjami nie stanowi części składowej Traktatu akcesyjnego w rozumieniu szerokim, zawarte w nim deklaracje mają charakter polityczny, a on sam nie należy do prawa pierwotnego. Deklaracje zawarte w Akcie końcowym odgrywają jednak znaczenie prawno-międzynarodowe przy interpretacji Traktatu akcesyjnego sensu *largo*.⁸⁴ Podpisanie Traktatu akcesyjnego przez przedstawicieli państw członkowskich oraz przedstawicieli państw przystępujących, kierowany jest on do tychże państw w celu dopełnienia procedury ratyfikacyjnej. Związanie traktatem następuje więc przez zgodnie z przepisami krajowymi poszczególnych państw. Dzień wejścia w życie Traktatu akcesyjnego jest dniem uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej.

2.4. Perspektywa finansowa 2007-2013

W lipcu 2005 r. Komisja Europejska opublikowała dokument: Strategiczne Wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013. Dokument ten określił trzy prio-

Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczpospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej.

⁸³ Wyrozumska A., *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r.*, w: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. Biernat S., Dudzik S., Niedźwiedź M., Kraków 2003.

⁸⁴ Barcik A., *Swoboda przedsiębiorczości w świetle prawa wspólnotowego*, Bielsko-Biała 2007, s. 125 i nast.

rytety polityki spójności obowiązującej w okresie programowania 2007-2013, mianowicie:

1. Poprawa atrakcyjności państw członkowskich, regionów, miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług, oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego.
2. Wsparcie innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy przez wspieranie zdolności w obszarach badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi.
3. Tworzenie większej liczby, lepszych miejsc pracy przez zachęcanie jak największej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adopcyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Ostateczne porozumienie w sprawie nowej perspektywy finansowej osiągnięto 4 kwietnia 2006 r. Ustalono tym samym priorytety finansowe Unii Europejskiej na powyższe lata. Perspektywa finansowa określa limity w odniesieniu do głównych grup wydatków, które następnie muszą być respektowane przez instytucje biorące udział w corocznej procedurze uchwalania budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Wspólnota dysponuje własnym budżetem. Środki pochodzą z trzech podstawowych źródeł:

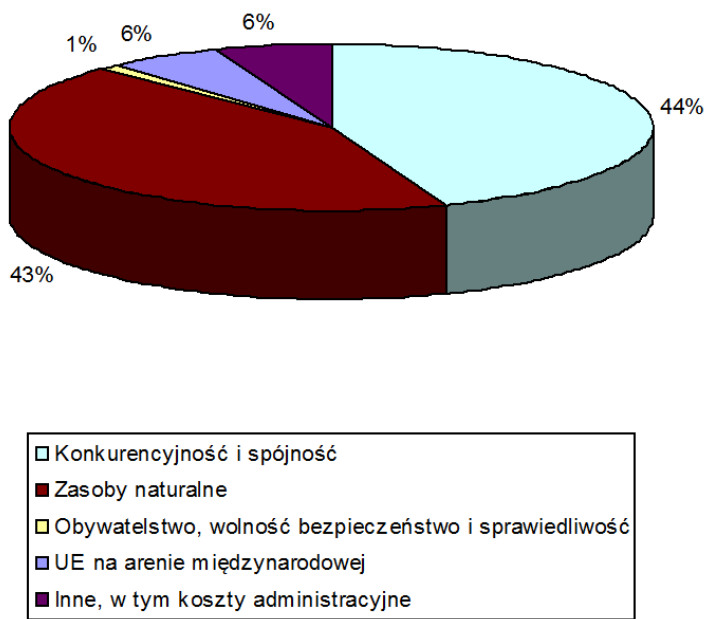
1. z ceł pobieranych od towarów importowanych z państw, które nie są członkami Unii Europejskiej (tzw. tradycyjne zasoby własne Unii),
2. z dochodów z VAT (czyli podatku od wartości dodanej) – jest to określony procent, który dane państwo ma zapłacić Unii od środków pochodzących z podatku VAT),
3. ze środków uzależnionych od dochodu narodowego każdego z państw członkowskich [każde państwo płaci 0,73% swojego Produktu Narodowego Brutto (PNB) do budżetu Unii. Jest to obecnie największe źródło środków finansowych Unii Europejskiej].

Duża część przychodów do budżetu Unii Europejskiej uzależniona jest od poziomu gospodarczego państw członkowskich. Oznacza to, że kraje o wyższym budżecie wpłacają do Unii Europejskiej więcej niż państwa o mniejszych dochodach na jednego mieszkańca, mimo to nie otrzymują więcej dotacji unijnych. Polska należy do tych krajów, które wpłacają o wiele mniej, niż otrzymują od Unii Europejskiej. W 2007 r. do Polski trafiło 7,8 mld EUR (7,4% wszystkich unijnych wydatków). Po odliczeniu zapłaconej składki, Polska uzyskała około 5,1 mld EUR. Głównymi obszarami przeznaczenia środków Unii Europejskiej są: wspólna polityka rolna (w tym rybactwo i rybołówstwo) oraz polityka spójności, które mają pomóc w podniesieniu konkurencyjności Unii Europejskiej oraz wpłynąć po-

zytywnie na rozwój m.in. rolnictwa, kultury, infrastruktury, szkolnictwa, wymiaru bezpieczeństwa.

W okresie programowania 2007-2013 po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej środki na wsparcie konkurencyjności i spójności przewyższyły fundusze na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich.

Zestawienie procentowe środków zadeklarowanych w poszczególnych obszarach przedstawia poniższy wykres 1.



Wykres 1. Zestawienie podziału środków Unii Europejskiej w obszarach wsparcia

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu.

Priorytety były ściśle związane z celami odnowionej Strategii Lizbońskiej. Strategia Lizbońska to plan rozwoju Unii Europejskiej przyjęty w 2000 r. na okres 10 lat. Celem planu było uczynienie Europy najbardziej rozwiniętym i najbardziej konkurencyjnym regionem na świecie. Weryfikacja realizacji planu, która miała miejsce w 2004 r. była jednak pesymistyczna, dlatego w roku 2005 odnowiono cele Strategii, przyjęto nowe założenia. Kluczowym celem odnowionej strategii lizbońskiej uczyniono stworzenie większej liczby efektywnych miejsc pracy. Docelowo, do 2010 r. powstać miało 20 mln nowych miejsc pracy na terenie całej Unii Europejskiej poprzez zwiększenie elastyczności siły roboczej, wysokiej jakości

edukację i szkolenia, budowę gospodarki opartej na wiedzy oraz pomoc skierowaną do osób o najniższych kwalifikacjach.⁸⁵

W kontekście dotacji unijnych można się spotkać z pojęciami polityki regionalnej, polityki spójności i polityki strukturalnej. Polityka strukturalna jest to tradycyjne pojęcie dotyczące interwencji Wspólnot Europejskich (a od 1993 r. – Unii Europejskiej) używane już od 1957 r. Polityka regionalna jest zorientowana na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej, co oznacza, że jej podstawowym zadaniem jest pomoc finansowa dla regionów. Polityka spójności zaś wskazuje na podstawowy cel interwencji, jakim jest zmniejszenie zróżnicowań we Wspólnocie. Praktycznie jednak pojęcia te są często używane zamiennie. Można więc przyjąć, że polityka regionalna, polityka strukturalna i polityka spójności Unii Europejskiej ma ten sam cel – wyrównanie różnic gospodarczych między regionami Unii Europejskiej i w efekcie – ich mieszkańcami. Jest to taki sposób rozdzielania środków finansowych Unii Europejskiej, aby większość z nich trafiła do regionów znajdujących się w gorszej sytuacji społecznej i gospodarczej. Należy pamiętać, że kryterium podziału środków finansowych Unii Europejskiej jest PKB regionu. Poziom zamożności obywateli jest tylko jednym z elementów, które decydują o tym, czy dany region objęty zostanie interwencją środkami Unii Europejskiej. Nie chodzi tutaj o spowolnienie rozwoju bogatych regionów i krajów, ale o przyspieszenie rozwoju regionów opóźnionych. Dzięki temu wzrasta konkurencyjność całej Unii Europejskiej. Polityka regionalna rządzi się kilkoma zasadami:

1. **Zasadą partnerstwa** polegającą na tym, że zarówno na etapie programowania, jak i w realizacji, powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani partnerzy społeczni. Wymaga to współpracy pomiędzy Komisją Europejską a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym (tj. gminami, powiatami i województwami), a także współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi), oraz zasadą dodatkowości (uzupełnienia), oznaczającą, że fundusze Unii Europejskiej powinny uzupełniać środki finansowe poszczególnych państw członkowskich, a nie zastępować ich. Działania Unii Europejskiej nie powinny wypierać i zastępować działań na szczeblu krajowym i regionalnym, lecz je wzbogacać i wzmacniać.

⁸⁵ Por. *Przewodnik po Narodowej Strategii Spójności. Ogólne informacje, struktura organizacyjna, programy operacyjne, system wdrażania, dane teleadresowe*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

2. **Zasadą subsydiarności** oznaczającą, że wszelkie działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, który jest zdolny do ich realizacji w obrębie regionu lub państwa członkowskiego. Instytucje Unii Europejskiej mogą realizować określone zadania tylko wtedy, jeżeli nie mogą być one skutecznie wykonane samodzielnie przez regiony lub kraje członkowskie.
3. **Zasada koncentracji** polegającą na ograniczeniu wsparcia ze środków unijnych jedynie do tych typów działań, które mają podstawowe znaczenie dla spójności społeczno-gospodarczej Unii. Chodzi tu na przykład o wsparcie regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Z horyzontalnego punktu widzenia zasada ta oznacza także, że interwencja funduszy, aby przyniosła efekt, nie powinna być rozproszona, lecz skoncentrowana na niewielu precyzyjnie określonych celach, wobec tego pomoc finansowa Unii Europejskiej ukierunkowana jest na niewielką liczbę precyzyjnie określonych celów i projektów.
4. **Zasadą programowania** oznaczającą, że instytucje Unii Europejskiej kontrolują i monitorują wykorzystanie środków i zapewniają, by proces ten był zgodny z ogólnymi politykami wspólnotowymi i szczegółowymi wytycznymi Komisji Europejskiej. Zgodnie z tą zasadą wypracowane muszą być formalne procedury uzgodnień między władzami regionalnymi w celu zdefiniowania i wcielenia regionalnych strategii rozwoju. Celem polityki regionalnej jest trwałe rozwiązywanie problemów danego regionu, a nie realizacja pojedynczych krótkotrwałych programów.
5. **Zasadą koordynacji** regulującą działanie funduszy strukturalnych. Jej celem jest dążenie do skupiania działań i środków polityki regionalnej na priorytetach, które mają podstawowe znaczenie dla spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej. Przejawem tej zasady są działania Komisji zmierzające do przeznaczenia środków z Funduszy Strukturalnych na ograniczoną liczbę, wyselekcjonowania regionów dotkniętych najpoważniejszymi problemami na podstawie odpowiednio dobranych kryteriów.

Z punktu widzenia zarządzania środkami unijnymi, zasadniczą zmianą w okresie programowania 2007-2013 była częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oprócz programów centralnych (krajowych), powstało 16 programów regionalnych (RPO), które zastąpiły Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). ZPORR zarządzany był na poziomie krajowym, a jego wdrażanie w dużej mierze odbywało się na poziomie regionalnym. Regionalne Programy Operacyjne natomiast są zarówno zarządzane, jak i wdrażane przez władze samorzą-

dowe województwa (Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw). Zarówno ZPORR, jak i RPO to programy wspierające rozwój potencjału poszczególnych regionów, w tym m.in. infrastruktury regionalnej (tj. zdrowie, oświata, gospodarka odpadami, kanalizacja, wodociągi, energetyka, informatyzacja, itp.) Najwięcej środków z EFRR w ramach 16 RPO przeznaczono na transport (niemal 27%).⁸⁶

2.5. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (Narodowa Strategia Spójności)⁸⁷ to dokument, w którym każde państwo członkowskie przedstawiło sposób, w jaki zamierzało wykorzystać środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, aby osiągnąć podstawowy cel unijnej polityki spójności tj. zmniejszenie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów Unii Europejskiej.

W Narodowej Strategii Spójności dla Polski zawarto podstawowe założenia dotyczące rozwoju kraju przy udziale środków unijnych, a także główne cele i wyzwania stojące przed polityką spójności w Polsce. Zaprezentowano także podział środków finansowych na poszczególne programy oraz ramy systemu wdrażania wraz z opisem programów operacyjnych realizujących cele zakładane w Narodowej Strategii Spójności.

Celem strategicznym Narodowej Strategii Spójności uczyniono tworzenie warunków dla rozwoju konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej, przestrzennej.

Cele horyzontalne Narodowej Strategii Spójności w latach 2007-2013 to:

⁸⁶ Bąk A., Piotrowska M., Chmielewski R., *Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013. Perspektywa Regionalna*, Ministerstwo Rozwoju regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Warszawa 2008, s. 6-10.

⁸⁷ Narodowa Strategia Spójności oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia to nazwy tego samego dokumentu używane zamiennie. Na potrzeby działań informacyjnych – promocyjnych w zakresie środków strukturalnych stosowane jest nazwa Narodowa Strategia Spójności (NSS). Narodowe Strategiczne Ramy odniesienia to, zgodnie z regulacjami wspólnotowymi, dokument strategiczny określający priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007-2013.

1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa.
2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego zwiększenie spójności społecznej.
3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski.
4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług.
5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.
6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

W latach 2007-2013 politykę spójności Unii Europejskiej realizowano poprzez 3 cele:

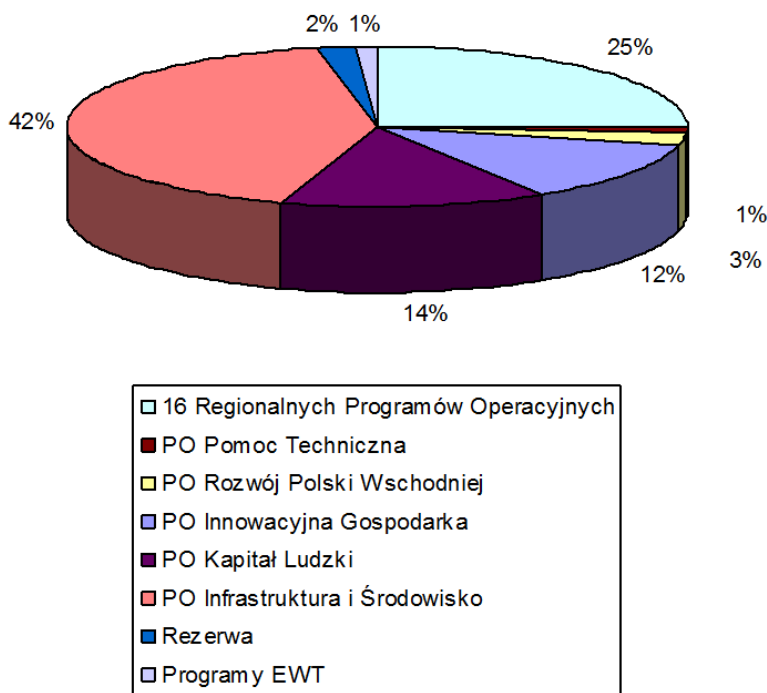
- Cel 1: **Konwergencja** - poprawa warunków wzrostu i zatrudnienia w najuboższych i słabiej rozwiniętych regionach Unii Europejskiej, o PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej dla UE;
- Cel 2: **Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie** – zmiany strukturalne ukierunkowane na zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz poprawę zatrudnienia w regionach nie objętych Celem 1;
- Cel 3: **Europejska Współpraca Terytorialna** – umacnianie współpracy trans- granicznej, transnarodowej i międzyregionalnej.

Polskę objęto w całości wsparciem w ramach Celu 1 - Konwergencja, a jako państwo o produkcie narodowym brutto na mieszkańca niższym, niż 90 % średniego produktu narodowego brutto dla UE, została także objęta wsparciem w ramach Funduszu Spójności. Polska uczestniczyła także we wspieraniu, promocji i realizacji wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej w ramach Celu 3 – Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Koordinacja i realizacja Narodowej Strategii Spójności (zarówno w obecnej, jak i minionej perspektywie finansowej) znajduje się w kompetencjach ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Odpowiada on za przygotowanie, organizację oraz nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem Programów operacyjnych systemu realizacji Narodowej Strategii Spójności oraz prowadzi nadzór nad realizacją programów operacyjnych, w tym w zakresie zarządzania, monitorowania, kontroli i audytu, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach Rady Europejskiej. Powyższe zadania zostały powierzone w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytucji Koordynującej Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Zadania w zakresie koordynowania polityki spójności

oraz prezentowania stanowiska Polski na forum Unii Europejskiej realizowane są w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR.

Na realizację zadań określonych w Narodowej Strategii Spójności w latach 2007-2013 wykorzystano ponad 67,3 mld EUR, blisko 1/5 ogólnej sumy środków przeznaczonych na politykę spójności Unii Europejskiej w minionej perspektywie. Ponadto na współfinansowanie tych działań docelowo przeznaczono około 11,9 mld EUR z publicznych środków krajowych i 6,4 mld EUR ze środków prywatnych.⁸⁸ – wykres 2.



Wykres 2. Podział środków unijnych przeznaczonych dla Polski w ramach polityki spójności w latach 2007-2013

Źródło: Przewodnik po Narodowej Strategii Spójności..., dz. cyt.

Dorobek prawny Wspólnoty Europejskiej dzieli się na prawo pierwotne i prawo wtórne. Prawo pierwotne to przede wszystkim traktaty założycielskie i akcesyjne, natomiast prawo wtórne to rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej oraz inne akty organów UE. Prawo wtórne musi być zgodne z prawem pierwotnym. Podstawy prawne dla wydatkowania środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spój-

⁸⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Dokumenty Departamentu Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty.

ności w perspektywie finansowej 2007-2013 na poziomie regulacji wspólnotowych stanowił tzw. pakiet legislacyjny składający się z 5 rozporządzeń i tzw. rozporządzenia implementacyjnego opublikowany 31 lipca 2006 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nr L 210:

1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999,
2. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999,
3. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzenie (WE) 1784/1999,
4. Rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1164/94
5. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)
6. Rozporządzenie implementacyjne, uzupełniające ww. przepisy, tj. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, a także rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Na poziomie krajowym ramy prawne zostały zawarte przede wszystkim w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r o finansach publicznych. Obydwa akty prawne zostały znowelizowane ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.⁸⁹ Ustawa o zasadach prowadzenia polityki

⁸⁹ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. 2008 nr 216 poz. 1370).

rozwoju określa m.in. podmioty prowadzące te politykę oraz tryb współpracy między nimi, a także definiuje podstawowe dla polityki rozwoju pojęcia, takie jak beneficjent, instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca, instytucja wdrażająca, kontrakt wojewódzki, kwalifikowalność wydatków, partnerzy społeczni i gospodarczy, projekt, system realizacji Kwestie wydatkowania środków UE określają natomiast przepisy ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Minister Rozwoju Regionalnego wydaje dwa rodzaje wytycznych, regulujących wybrane aspekty systemu wdrażania: wytyczne horyzontalne – wiążące wszystkie programy operacyjne, oraz wytyczne odnoszące się do poszczególnych programów, przygotowywane przez Instytucje Zarządzające, obowiązujące podmioty biorące udział we wdrażaniu danego programu operacyjnego. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego przygotowywane są w oparciu o konsultacje społeczne, a po zatwierdzeniu przez Ministra Rozwoju Regionalnego zamieszczane są na stronie internetowej ministerstwa. Informacja o ich opublikowaniu zamieszczana jest dodatkowo w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej „Monitor Polski”. Minister Rozwoju Regionalnego wydał Rozporządzenie z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych⁹⁰ oraz Rozporządzenie z dn.21 maja 2007 r. w sprawie ekspertów powoływanych w celu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych.⁹¹

2.6. Fundusze w Polsce w okresie przedakcesyjnym

Polska jest krajem, który od lat otrzymywał pomoc finansową. Początkowo Unia Europejska (wcześniej Europejska Wspólnota Gospodarcza) wspierała procesy transformacji społeczno-ustrojowej w ramach programu PHARE (Poland and Hungary Assistance in Reconstructing Economies – Pomoc dla Polski i Węgier w Odbudowie ich Gospodarek). Priorytety Programu PHARE oraz monitoring i kontrola wydatkowania środków się zmieniały. Można wyróżnić w Polsce cztery fazy wsparcia programem PHARE:

1. **Pomoc humanitarna.** Od początku lat 90. XX w. program PHARE wspierał procesy transformacji społeczno-gospodarczej, pomoc

⁹⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych (Dz.U. 2007, nr 175, poz.1232).

⁹¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 21 maja 2007 r. w sprawie ekspertów powoływanych w celu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych (Dz.U., nr 93, poz. 626).

w formie dostaw żywności, leków, pasz, nawozów, pomoc rzeczowa miały zapobiegać sytuacjom kryzysowym. Duże wsparcie otrzymał sektor rolnictwa poprzez wspieranie programów kredytowych, pomoc techniczną, tworzono nowe struktury rynku rolnego.

2. **Pomoc dla gospodarki rynkowej w latach 1990-1994.** Była to pomoc głównie w formie technicznej dla restrukturyzowanych przedsiębiorstw państwowych oraz sektora prywatnego. Dążono do zbudowania podwalin gospodarki rynkowej w Polsce. W 1993 r. uruchomiono pierwszy program wspierający rozwój regionalny – PHARE STRUDER. Misją programu była pomoc w restrukturyzacji najbardziej problemowych obszarów polskiej polityki regionalnej. Programem objęto województwo katowickie, łódzkie, olsztyńskie, rzeszowskie, suwalskie i wałbrzyskie, (w województwie katowickim uruchomiono programy INICJATYWA oraz INICJATYWA II, które miały na celu łagodzenie społecznych i regionalnych skutków wynikających z redukcji zatrudnienia w sektorze górnictwa węgla kamiennego oraz hutnictwa żelaza i stali). Środki przeznaczono na wsparcie struktur agencji rozwoju regionalnego oraz małe projekty infrastrukturalne w gminach.
3. **Przygotowanie do integracji europejskiej w latach 1994-1997.** Szczyt Unii Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. zdecydował o zmianach założeń programu PHARE. Rozpoczęto finansowanie inwestycji infrastrukturalnych. w Polsce były to głównie modernizacje infrastruktury kolejowej oraz przejść granicznych. Olbrzymie wsparcie zostało skierowane na administrację i instytucje publiczne, rozwój infrastruktury, harmonizację prawa.
4. **Nowa Orientacja PHARE.** w latach 1997 – 1999 zmieniono charakter programu z pomocowego na pro integracyjny. Pomoc miała być ściśle związana z bezpośrednim przygotowaniem do członkostwa i realizować Narodowy Plan Przygotowania do Członkostwa oraz Partnerstwa dla Członkostwa. Środki pomocowe zostały skoncentrowane w dwóch obszarach:
 - administracja – przygotowanie do przejęcia dorobku prawnego Wspólnot (*Institution Building*),
 - wsparcie inwestycyjne związane z działaniami strukturalnymi, ochroną środowiska, infrastrukturą transportową.⁹²

W latach 1994 - 1999 funkcjonowało 13 inicjatyw wspólnotowych, natomiast po przeprowadzonej reformie funduszy w okresie 2000-2006 wdrożono w Polsce cztery inicjatywy wspólnotowe: INTERREG III, URBAN II, LEADER+ oraz EQUAL. Przeznaczono na nie łączną kwotę

⁹² „Monitor Integracji Europejskiej”, 1998, nr 20.

10,44 mld EUR, odpowiadające 5,35% budżetu funduszy strukturalnych. w latach 2004-2006 Polska korzystała z inicjatyw INTERREG oraz EQUAL.

INTERREG promował nadgraniczną, międzynarodową i międzyregionalną współpracę pomyślaną, jako partnerstwo ponad granicami, mając na celu zrównoważony i harmonijny rozwój obszarów położonych przy granicach państw lub regionów. Program ten finansował głównie wspólne projekty współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Środki na realizację programu pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. w ramach INTERREG III funkcjonowały trzy wydzielone linie działań:

1. Promocja zintegrowanego rozwoju regionalnego sąsiadujących regionów granicznych (największy udział w środkach),
2. Wsparcie współpracy ponadregionalnej i harmonijnej integracji terytorialnej w Unii,
3. Usprawnienie polityki i techniki rozwoju regionalnego i spójności poprzez współpracę międzynarodową i międzyregionalną.

INTERREG był największą z inicjatyw pod względem udziału w środkach (50% środków na inicjatywy wspólnotowe). W latach 2000-2006 na tę inicjatywę przeznaczono 4,875 mld EUR. Dla Polski w tym okresie przeznaczono ok. 221,4 mln EUR.

Inicjatywa EQUAL, której głównym celem była inicjatywa zwalczania wszelkich przejawów dyskryminacji i nierówności na rynku pracy zarówno wobec osób zatrudnionych jak i poszukujących pracy oraz integracja społeczna i zawodowa imigrantów. Inicjatywa ta finansowana była ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Zakres tematyczny EQUAL obejmował osiem tematów, wpisujących się w treść czterech filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia:

1. Zdolność do zatrudnienia,
2. Przedsiębiorczość,
3. Zdolności przystosowawcze firm i pracowników,
4. Równość szans,
5. Ubiegający się o status uchodźcy.

EQUAL dzielił się na trzy części:

1. Walka przeciw dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.
2. Projekty prowadzone w ramach tej części musiały odzwierciedlać priorytety ustalone między państwami członkowskim i Komisją Europejską w ramach Europejskiej.
3. Strategii Zatrudnienia. Projekty realizowano przez partnerów społecznych w ramach współpracy ponadnarodowej.

Prowadzenie bazy danych projektów prowadzonych na poziomie narodowym mających na celu wymianę informacji i rozpowszechnianie

“dobrych praktyk”. Wspólne inicjatywy Komisji i państw członkowskich propagujące doświadczenia i priorytety wskazane w programie EQUAL.

Dokumentem określającym kierunki i wysokość wsparcia finansowego ze strony Funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych w Polsce w latach 2004-2006 są Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW). Jest to dokument przedstawiający strategię i priorytety działań funduszy i państwa członkowskiego UE, ich cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy i innych środków finansowych. Podstawy Wsparcia Wspólnoty w Polsce były wdrażane za pomocą pięciu jedno funduszowych sektorowych programów operacyjnych (SPO), w ramach których beneficjenci mogli ubiegać się o dofinansowanie. Dotyczyły one:

1. wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP),
2. rozwoju zasobów ludzkich (SPO RZL),
3. restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich (SPO ROL),
4. rybołówstwa i przetwórstwa ryb (SPO Ryby),
5. infrastruktury transportowej i gospodarki morskiej (SPO Transport).

O dofinansowanie ze środków unijnych można było ubiegać się również w ramach dwufunduszowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który zarządzany był na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie poszczególnych województw. Z kolei wsparciu procesu wdrażania Funduszy strukturalnych służył stworzony do tego celu Program Operacyjny Pomocy Technicznej.⁹³

2.7. Fundusze unijne w perspektywie finansowej 2007-2013

Z budżetu Wspólnoty Europejskiej pochodzą następujące Fundusze Europejskie dostępne dla krajów członkowskich:

1. Fundusze strukturalne,
2. Fundusz Spójności,
3. Europejski Fundusz Rolnictwa na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich,
4. Europejski Fundusz Rybacki,
5. Programy Wspólnotowe.

⁹³ Przewodnik po źródłach finansowania z Funduszy Europejskich, „Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego” 2009, nr 13.

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności należą do najważniejszej kategorii unijnego wsparcia dla Polski. Z tych funduszy w perspektywie finansowej 2007-2013 Polska otrzymała 67 mld EUR. Jest to największa w historii Unii Europejskiej pomoc dla jednego kraju w okresie siedmiu lat. Na fundusze strukturalne składają się:

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, z którego finansowane są inwestycje w rozwój infrastruktury (m.in. drogi, kanalizacje, oczyszczanie ścieków, programy związane z dystrybucją wody elektrycznej, sieci telefoniczne szkoły, szkoły wyższe) oraz inwestycje w przedsiębiorstwa. Celem EFRR jest dążenie do zmniejszenia dysproporcji między regionami UE, poprzez uczestnictwo w rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów o niskim stopniu rozwoju, a także przekształcanie upadających regionów przemysłowych.

Europejski Fundusz Społeczny współfinansujący działania krajów członkowskich UE związane z polityką zatrudnienia oraz rozwojem zasobów ludzkich. Fundusz wspiera działania zapobiegające i przeciwdziałające bezrobociu oraz działania rozwijające potencjał kadrowy, integrację społeczną rynku pracy, która promuje wzrost poziomu zatrudnienia, a także równość szans mężczyzn i kobiet. Europejski Fundusz Społeczny, finansuje wszelkie projekty związane z polityką społeczną i zatrudnieniem w pięciu podstawowych obszarach:

1. aktywizacja zawodowa bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem,
2. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i promowanie równych szans dostępu do rynku pracy,
3. rozwój systemów edukacyjnych w ramach kształcenia ustawicznego,
4. doskonalenie kadr gospodarki i rozwój przedsiębiorczości,
5. aktywizacja zawodowa kobiet; obszar ten jest ukierunkowany na promowanie karier zawodowych kobiet oraz redukcjonowanie istniejących różnic i barier utrudniających kobietom funkcjonowanie na rynku pracy.

Fundusz Spójności natomiast, jest źródłem finansowania największych projektów Unii Europejskiej. Z jego zasobów powstają ogólnoeuropejskie korytarze transportowe oraz kluczowe inwestycje w zakresie ochrony środowiska.

W Polsce z powyższych funduszy finansowane są programy:

1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIS)- EFRR, FS
2. Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL)- EFS
3. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG)- EFRR
4. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PORPW) – EFRR
5. Program Operacyjny Pomoc Techniczna (POPT) – EFRR

6. Regionalne programy operacyjne (dla każdego z województw jeden program RPO) – EFRR
7. Programy operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO-EWT) - EFRR.⁹⁴

Europejski Fundusz Rozwoju Rolnictwa powstał na bazie funkcjonującego formalnie do 2006 r. Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Polska ze środków tego funduszu otrzymała w latach 2007-2013 około 13 mld EUR (wg. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego). Środki te przeznaczono na inwestycje w rozwój gospodarstw rolnych, pomoc rolnikom w pozyskaniu dodatkowego źródła dochodu oraz rozwój podstawowej infrastruktury na wsi. Europejski Rozwój Rolnictwa na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich finansuje w Polsce realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Europejski Fundusz Rybacki został stworzony w 2006 r. w miejsce podobnego Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa. Z jego środków finansowane są m.in. premie dla rybaków za złowienie kutrów rybackich. Dość dużo środków jest inwestowanych w rozwój i modernizację infrastruktury portów rybackich oraz przetwórstwo rybne i promocję produktów rybnych na rynku Unii Europejskiej. W Polsce Europejski Fundusz Rybacki w latach 2007-2013 finansował Program Operacyjny „Zrównoważony sektor rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”. Wartość wsparcia dla Polski w minionej perspektywie finansowej wynosiła 730 mln EUR.

Programy wspólnotowe są grupą funduszy mniej popularnych. Do najbardziej znanych należą: Sokrates, Leonardo, Młodzież. Cechą wspólną funduszy jest to, iż wszystkie są zarządzane bezpośrednio przez Komisję Europejską. Ich wspólnotowy charakter narzuca w większości przypadków konieczność realizacji projektu wspólnie z partnerem z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Wartość wsparcia dla naszego kraju jest uzależniona od wysokości realizowanych w Polsce projektów. Do najważniejszych programów wspólnotowych należą m.in.:

- Konsument – ochrona konsumencka, zdrowie, bezpieczeństwo, interesy ekonomiczne,
- Program kultura – projekty kulturalne,
- Europa dla obywateli – współpraca europejska, społeczeństwo obywatelskie,
- VII Program Ramowy – badania i rozwój technologiczny,
- Prawa podstawowe i wymiar sprawiedliwości- przeciwdziałanie przemocy, przeciwdziałanie narkomanii, prawa podstawowe, kodeks karny i cywilny,

⁹⁴ Przewodnik po źródłach finansowania z Funduszy Europejskich..., dz. cyt.

- Kształcenie przez całe życie – edukacja,
- Młodzież w działaniu- projekty młodzieżowe,
- Marco Polo II – transport,
- Security and Safeguarding Liberties – przeciwdziałanie przestępczości oraz terroryzmowi,
- Solidarity and Management of Migration Flows – polityka migracyjna.

Ponadto, istnieje fundusz, z którego wsparcia Polska, jak do tej pory nie korzystała. Powstały w 2002 r. Fundusz Solidarności pomaga w usuwaniu klęsk żywiołowych, oraz degradacji wywołanej działaniem człowieka. Skorzystać z tego funduszu można tylko w sytuacji poważnych strat, jakie zostały wywołane na skutek działania klęski. Szkody muszą mieć charakter ponadregionalny, o wartości co najmniej 3 mld EUR, lub na ponad 0,6% dochodu narodowego brutto danego państwa członkowskiego.

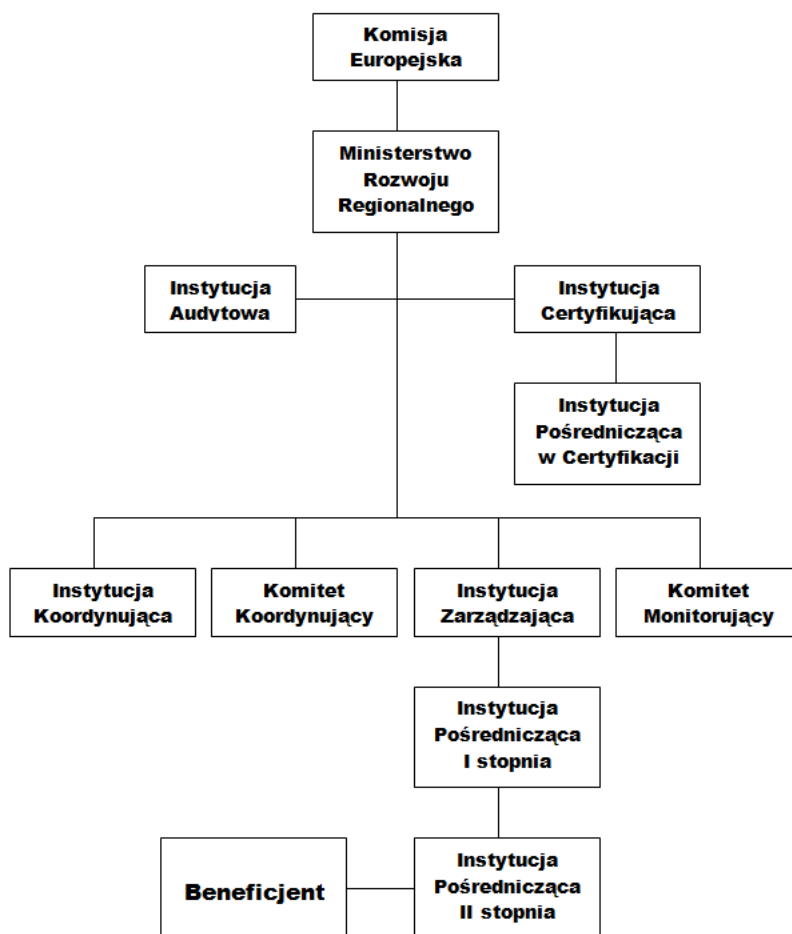
Na system organizacyjny funduszy europejskich składają się trzy główne poziomy:

1. koordynacja,
2. zarządzanie,
3. wdrażanie.

Strukturę organizacyjną funduszy europejskich przedstawiono na rysunku 3.

Na każdym z poziomów organizacyjnych działają inne instytucje. Są to więc: Instytucje Koordynujące i Monitorujące – na etapie koordynacji i monitoringu; Instytucje Zarządzające – na etapie zarządzania oraz Instytucje Pośredniczące i Wdrażające – na etapie wdrażania. Dodatkowo, w ostatnim etapie uczestniczą także Instytucje Certyfikujące i Instytucja Audytorowa.

W okresie programowania 2007-2013, Komitet Koordynacyjny, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia i Strategia Rozwoju Kraju został powołany 11 kwietnia 2007 r. Do jego zadań należały m.in. kontrola i nadzorowanie realizacji Narodowej Strategii Spójności, a także poszczególnych programów operacyjnych. Przewodniczącym Komitetu był Minister Rozwoju Regionalnego.



Rysunek 3. Organizacja Funduszy Europejskich

Źródło: www.funduszeuropejskie.gov.pl⁹⁵

W pracach Komitetu uczestniczyli przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej oraz partnerzy społeczni i gospodarczy. w obradach Komitetu mogli uczestniczyć również eksperci oraz przedstawiciele innych instytucji, grup społecznych i zawodowych, jednak byli oni tylko obserwatorami – bez prawa głosu, co oznacza, że nie podejmowali uchwał wraz z pozostałymi członkami Komitetu. Posiedzenia Komitetu Koordynacyjnego zwoływano co najmniej dwa razy w roku. Do zadań Komitetu należało:

- monitorowanie realizacji Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 oraz poszczególnych programów na podstawie raportów i sprawozdań monitorujących;

⁹⁵ www.funduszeuropejskie.gov.pl, (15.04.2011).

- monitorowanie spójności realizowanych polityk w zakresie polityki konkurencyjności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej z polityką spójności oraz innymi politykami rozwojowymi;
- przedstawianie wniosków i rekomendacji wynikających z corocznych informacji na temat zgodności działań realizowanych w ramach programów z odpowiednimi politykami Wspólnoty;
- formułowanie opinii i rekomendacji na temat przebiegu wdrażania polityk horyzontalnych w celu zapewnienia spójnej realizacji polityki rozwoju;
- zapewnienie zgodności programów ze Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015;
- monitorowanie poziomu wydatków ponoszonych w ramach realizacji polityki spójności, służących realizacji Strategii Lizbońskiej;
- opiniowanie propozycji modyfikacji systemu realizacji Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 i jego usprawnień, wynikających z analiz, raportów i informacji;
- opiniowanie działań naprawczych dotyczących problemów z realizacją programów;
- opiniowanie i zatwierdzanie propozycji przesunięcia środków pomiędzy programami;
- opiniowanie i zatwierdzanie raportu z realizacji programów na potrzeby podziału środków krajowej rezerwy wykonania;
- wydawanie opinii na temat zgodności działań realizowanych w ramach programów krajowych z działaniami realizowanymi w ramach programów regionalnych;
- monitorowanie spójności realizowanych działań w ramach programów celu Konwergencja z działaniami realizowanymi w ramach celu Europejska współpraca terytorialna;
- monitorowanie spójności realizowanych działań w ramach programów celu Konwergencja i celu Europejska współpraca terytorialna z innymi działaniami strukturalnymi;
- monitorowanie spójności realizowanych działań w ramach programów celu Konwergencja i celu Europejska współpraca terytorialna z działaniami realizowanymi ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Instrumentu Finansowego;
- zapewnienie prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dla poszczególnych programów;
- monitorowanie stosowania zasady równości szans oraz zasady zrównoważonego rozwoju w ramach programów.

Komitet mógł także wykonywać inne zadania niezbędne do prawidłowej realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 - po określeniu ich przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Zgodnie z zasadą subsydiarności w Polsce stworzonych zostało szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Decentralizacja zarządzania procesami rozwoju ma na celu określenie potrzeb w tym zakresie na jak najniższym szczeblu. Regionalne Programy Operacyjne mają swoje odzwierciedlenie w planach rozwoju poszczególnych województw. Często też na nich właśnie budowane są gminne strategie rozwoju.

Instytucją Koordynującą RPO (IK RPO) w Polsce jest Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. IK RPO odpowiada za koordynację przygotowania i wdrażania programów regionalnych (w tym przekazywanie i rozliczanie środków na realizację RPO) oraz koordynację zagadnień horyzontalnych istotnych dla realizacji programów.

Tabela 1. Podział środków na poszczególne regionalne programy operacyjne

Województwo	Środki EFRR (w euro)
dolnośląskie	1 213 144 879
kujawsko-pomorskie	951 003 820
lubelskie	1 155 854 549
lubuskie	439 173 096
łódzkie	1 006 380 910
małopolskie	1 290 274 402
mazowieckie	1 831 496 698
opolskie	427 144 813
podkarpackie	1 136 307 823
podlaskie	636 207 883
pomorskie	885 065 762
śląskie	1 712 980 303
świętokrzyskie	725 807 266
warmińsko-mazurskie	1 036 542 041
wielkopolskie	1 272 792 644
zachodniopomorskie	835 437 299
Polska	16 555 615 188

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁹⁶

W regionie śląskim stworzony został Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 (RPO WSL). Stanowił on najistotniejszy instrument polityki regionalnej województwa w okresie

⁹⁶ www.mrr.gov.pl, (15.04.2011).

2007-2013. Spajał większość zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne jednostki publiczne i prywatne w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Realizował zapisy zawarte w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020, przyjętej przez Sejmik Województwa Śląskiego 4 lipca 2005 r. Program został oficjalnie zatwierdzony przez Komisję Europejską 4 września 2007 r.⁹⁷

Na realizację RPO WSL przeznaczono łącznie 2 328 641 656 EUR, z czego 1 712 980 303 EUR to środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), natomiast 303 712 500 EUR stanowił wkład krajowy. Maksymalny poziom dofinansowania ustalono na poziomie 85 % kosztów kwalifikowanych.⁹⁸

Celem głównym RPO WSL uczyniono stymulowanie dynamicznego rozwoju, przy wzmocnieniu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu. Realizacja celu głównego i wprowadzenie regionu na ścieżkę dynamicznego wzrostu wymagało stworzenia korzystnych warunków do przeobrażenia gospodarki opartej na przemyśle ciężkim w gospodarkę opartą na wiedzy. Sukces regionu zależy w dużej mierze również od przezwyciężenia barier stojących na drodze zrównoważonego rozwoju, takich jak: zły stan środowiska, niedrożny system transportowy, liczne zdegradowane obszary miejskie, w których kumulują się problemy społeczne i gospodarcze, czy wysoki stopień zużycia infrastruktury edukacyjnej i zdrowotnej. Wzrost gospodarczy i poprawa jakości życia wspomagana będzie także przez umiejętne wykorzystanie potencjału turystycznego i kulturowego.

W ramach RPO WSL, Beneficjenci mogli ubiegać się o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach dziewięciu priorytetów:

1. Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość,
2. Społeczeństwo informacyjne,
3. Turystyka,
4. Kultura,
5. Środowisko,
6. Zrównoważony rozwój miast,
7. Transport,
8. Infrastruktura edukacyjna,
9. Zdrowie i rekreacja.

Przeznaczone na ich realizację środki zestawiono w tabeli 2.

⁹⁷ www.slaskie.pl/stronu=322, (15.04.2011).

⁹⁸ Tamże.

Tabela 2. Podział środków w ramach RPO WSL 2007-2013

Priorytet	Środki EFRR (w euro)
1. Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość	296 238 553,00
2. Społeczeństwo informacyjne	150 000 000,00
3. Turystyka	110 420 000,00
4. Kultura	53 274 150,00
5. Środowisko	180 678 600,00
6. Zrównoważony rozwój miast	312 802 445,00
7. Transport	426 327 555,00
8. Infrastruktura edukacyjna	82 480 000,00
9. Zdrowie i rekreacja	57 759 000,00
10. Pomoc techniczna	43 000 000,00
SUMA	1 712 980 303,00

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁹⁹

2.8. Nowa perspektywa finansowa 2014-2020

W dniu 15.01.2013 r. rząd polski przyjął Założenia Umowy Partnerstwa. Jest to dokument, który określał kierunek polskich przygotowań do perspektywy finansowej 2014-2020. Dokument ten to rodzaj kontraktu pomiędzy Polską a Komisją Europejską, określający w jaki sposób Polska chce inwestować powierzone środki unijne i jakie dzięki nim zostaną osiągnięte cele rozwojowe kraju. Założenia Umowy Partnerstwa rozstrzygają m.in. o następujących kwestiach:

1. Pieniądze unijne będą inwestowane w dziedziny najbardziej istotne z punktu widzenia kraju. Mieszczą się one trzech obszarach: zwiększanie konkurencyjności gospodarki, poprawa spójności społecznej i terytorialnej oraz podnoszenie sprawności i efektywności państwa.
2. Fundusze Europejskie zostaną skoncentrowane na tych obszarach kraju, których rozwój przyniesie największe korzyści. Są to: 5 województw Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie), miasta wojewódzkie i okoliczne, powiązane z nimi gminy, miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji, obszary, zwłaszcza wiejskie, których mieszkańcy nie mają dostępu do dóbr i usług oraz obszary przygraniczne.
3. Fundusze unijne będą dzielone za pomocą 8 programów wdrażanych z poziomu kraju, w tym 1 programu ponadregionalnego, obejmującego województwa Polski Wschodniej oraz 16 programów re-

⁹⁹ www.slaskie.pl/stronu=322, (15.04.2011).

gionalnych. Będą także wdrażane programy dotyczące współpracy terytorialnej.

4. Wzrosną wydatki na innowacyjność gospodarki oraz na cele związane z gospodarką niskoemisyjną. Środki na transport będą skoncentrowane na modernizacji kolei, budowie i modernizacji kluczowych połączeń komunikacyjnych, np. autostrad, dróg ekspresowych i głównych dróg krajowych. Zmniejszą się przede wszystkim nakłady na drogi lokalne.
5. Znacznie szerzej stosowane będą instrumenty finansowe (m.in. pożyczki, poręczenia), zwłaszcza w obszarze wsparcia dla przedsiębiorców.
6. Programy regionalne będą dwufunduszowe, co oznacza, że z ich środków będzie można realizować zarówno „projekty miękkie” (np. szkolenia) oraz inwestycje w infrastrukturę.
7. Znacznie więcej funduszy będzie zarządzanych na poziomie regionu. Oznacza to realny wzrost odpowiedzialności województw za prowadzoną politykę rozwoju.¹⁰⁰

Równocześnie, dnia 4.02.2013 r., rozpoczęto prace nad projektami nowych programów operacyjnych, a także negocjacje Wspólnych Ram Finansowych, czyli pakietu rozporządzeń na lata 2014-2020. Rozplanowanie środków w ramach programów prezentuje tabela 3.

W dniu 16.04.2013 r. uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego, przyjęto Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego, który następnie podlegał konsultacją społecznym w terminie 19.04-24.05.2013 r. Uwagi zgłosiło 181 podmiotów. Kolejna tura 35 dniowych konsultacji społecznych odbyła się na przełomie sierpnia i września 2013r. W czwartym kwartale 2013 r., rząd mógł przyjąć wszystkie dokumenty niezbędne do funkcjonowania perspektywy finansowej 2014-2020.

¹⁰⁰www.funduszeuropejskie.gov.pl/2014_2020/Strony/Fundusze_Europejskie_20142020_ZUP_przyjete_15012013.aspx, (31.05.2013).

Tabela 3. Założenia do Umowy Partnerskiej

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Zarządy Województw	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
<ul style="list-style-type: none"> - Program dotyczący innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw - Program dotyczący rozwoju cyfrowego - Program dla Polski Wschodniej - Program pomocy technicznej - Programy dotyczące współpracy terytorialnej (EWT) - Program dotyczący ochrony środowiska, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu, transportu i bezpieczeństwa energetycznego - Program operacyjny dotyczący rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia 	<ul style="list-style-type: none"> - 16 Programów regionalnych 	<ul style="list-style-type: none"> - Program dotyczący rozwoju obszarów wiejskich - Program dotyczący rozwoju obszarów morskich i rybackich

Źródło: www.funduszeuropejskie.gov.pl, (31.05.2013).

Podstawowe cele główne i szczegółowe RPO WSL 2014-2020, wynikają z diagnozy strategicznej województwa śląskiego, opartej na analizie społeczno-gospodarczej – tabela 4.

Tabela 4. Cel główny i cele szczegółowe RPO WSL 2014-2020

Cel główny	Cel szczegółowy	Priorytet
<p>Wzrost konkurencyjności i poprawa spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej poprzez inteligentne wykorzystanie endogenicznych potencjałów regionu</p>	<p>Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki regionu w oparciu o wykorzystanie endogenicznego potencjału specjalizacji regionalnych, w tym inteligentnych specjalizacji</p>	<p>I. Nowoczesna gospodarka</p>
	<p>Wzmocnienie Społeczeństwa Informacyjnego w regionie</p>	<p>II. Cyfrowe Śląskie</p>
	<p>Zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w regionie</p>	<p>III. Wzmocnienie konkurencyjności MŚP</p>
	<p>Poprawa efektywności energetycznej, zwiększenie zastosowania odnawialnych źródeł energii oraz poprawa jakości powietrza w regionie</p>	<p>IV. Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna</p>
	<p>Ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego, zwiększenie konkurencyjności gospodarki dzięki bardziej efektywnemu wykorzystaniu zasobów, jak również ochrona różnorodności biologicznej i dziedzictwa kulturowego</p>	<p>V. Ochrona środowiska naturalnego i efektywne wykorzystanie zasobów</p>
	<p>Poprawa funkcjonowania systemu transportowego w regionie</p>	<p>VI. Transport</p>
	<p>Wzrost poziomu zatrudnienia poprzez efektywne wykorzystanie kapitału ludzkiego w tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy</p>	<p>VII. Regionalny rynek pracy</p>

Wzrost konkurencyjności i poprawa spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej poprzez inteligentne wykorzystanie endogenicznych potencjałów regionu	Wzrost adaptacyjności kapitału ludzkiego województwa śląskiego ze szczególnym uwzględnieniem kierunków rozwoju innowacyjnego i technologicznego regionu	VIII. Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy
	Wzrost spójności społecznej i zmniejszenie dysproporcji w poziomie życia mieszkańców	IX. Włączenie społeczne
	Wzrost spójności społecznej i zmniejszenie dysproporcji w poziomie życia mieszkańców	X. Rewitalizacja
	Wzrost potencjału edukacyjnego województwa śląskiego w kontekście zróżnicowania demograficznego i potrzeb rynku pracy	XI. Wzmocnienie potencjału edukacyjnego
	Wzrost potencjału edukacyjnego województwa śląskiego w kontekście zróżnicowania demograficznego i potrzeb rynku pracy	XII. Infrastruktura edukacyjna
	Rozwój przedsiębiorczości w tym przedsiębiorczości społecznej i samozatrudnienia	XIII. Kapitał na start
	Priorytet realizuje cele Priorytetów III, IV i V	XIV. Instrumenty finansowe – EFRR
	Skuteczna i efektywna realizacja RPO WSL 2014-2020	XV. Pomoc Techniczna EFS
	Skuteczna i efektywna realizacja RPO WSL 2014-2020	XVI. Pomoc Techniczna EFRR

Źródło: Uchwała Zarządu Województwa Śląskiego w sprawie przyjęcia Projektu Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 z dn. 16.04.2013 r.

Rozdział 3

ZAKRES WYKORZYSTANIA FUNDUSZY UNIJNYCH W GMINACH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

3.1. Kryteria podziału środków unijnych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego

Kryteria podziału środków unijnych między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego zależne są przede wszystkim od polityki Unii Europejskiej i skierowania środków na takie zadania, które ową politykę będą realizować. Jednym z filarów Unii Europejskiej, obok unii walutowej i wspólnego rynku jest polityka spójności. Ma ona przede wszystkim na celu ograniczenie różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym pomiędzy różnymi regionami UE, czyli wyrównywanie między nimi szans rozwoju. w praktyce wiąże się to z transferem środków pomiędzy państwami członkowskimi UE poprzez budżet Wspólnoty. W głównej mierze działania te skierowane są na wspieranie rozwoju gospodarczego i zrównoważony rozwój poprzez inwestycje w kapitał ludzki i infrastrukturę. Unia zakłada, że efektem tych działań będzie większa konkurencyjność i wzrost zatrudnienia w regionach, które otrzymują pomoc.

W latach 2000-2006 budżet Unii Europejskiej wspierał fundusze generowane w ramach wspólnej polityki rolnej, polityki regionalnej (spójności), konkursów jednorazowych i programów wspólnotowych. Polityka regionalna UE w latach 2000-2006 wspierała się na środkach pochodzących z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego, Europejski Banku Inwestycyjnego oraz Funduszu Spójności. Z tych źródeł finansowane były fundusze strukturalne:

1. Fundusze strukturalne,
2. Europejski Fundusz Społeczny,
3. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
4. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych,
5. Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Oprócz tego realizowane były wspólne dla różnych regionów inicjatywy wspólnotowe, jak Equal, Interreg, Urban, czy Leader.

W ramach pomocy strukturalnej Polska otrzymała na lata 2004-2006 ok. 8,6 mld EUR ze środków czterech funduszy strukturalnych (EFRR, EFS, EFOiG i FIOR). W ramach tych funduszy realizowanych było 7 programów operacyjnych:

1. SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw,
2. SPO Rozwój zasobów ludzkich,
3. SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich,
4. SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb,
5. SPO Transport,
6. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego,

7. PO Pomoc techniczna

oraz 2 programy w ramach Inicjatyw Wspólnotowych (INTERREG i EQUAL). Polska otrzymała również 4,2 mld EUR w ramach Funduszu Spójności.

W latach 2007-2013 Unia Europejska wdrożyła wiele modyfikacji w polityce spójności. Co prawda, utrzymano dotychczasową wagę i budżet polityki spójności (ok. 1/3 budżetu UE), ale ograniczeniu do trzech uległa liczba funduszy finansujących politykę spójności. Ograniczono się do stworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Jednocześnie z polityki spójności wyłączono fundusze, które wspierały rolnictwo oraz rybołówstwo i przeniesiono je odpowiednio do Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej. Natomiast Fundusz Spójności został włączony do głównego nurtu programowania podlegając podobnym zasadom jak fundusze strukturalne. Zrezygnowano też z inicjatyw wspólnotowych – Interreg, Equal, Urban, Leader, które zostały włączone do specyficznych dziedzin wsparcia. Uproszczono też system wdrażania, m.in. poprzez jednofunduszowe programy operacyjne zarządzane na poziomie priorytetów. Zastosowano także bardziej elastyczne reguły kwalifikowalności kosztów. Zachowano podstawowe zasady wsparcia, które odnoszą się do wieloletniego programowanie, partnerstwa, współfinansowania i ewaluacji.

Można zatem postawić tezę, że o ile w latach 2000-2006 instrumentami realizacji polityki spójności były cztery fundusze strukturalne (EFRR, EFS, EFOiGR, FIOR) i inicjatywy wspólnotowe (EQUAL, INTERREG), o tyle w latach 2007-2013 ograniczono się do trzech funduszy (EFRR, EFS, FS), finansowanie rozwoju obszarów wiejskich i sektora rybołówstwa wyłączono poza polityką spójności, natomiast inicjatywy wspólnotowe włączone zostały do Funduszu Spójności.

Zmieniły się także dziedziny interwencji w ramach poszczególnych funduszy:

Europejski Fundusz Społeczny

- W latach 2000-2006 ukierunkowany był na rozwój zasobów ludzkich, poprawę funkcjonowania rynku pracy, zapobieganie bezrobociu. Były to projekty wyłącznie o charakterze programowym i działania związane z walką z bezrobociem.
- W latach 2007-2013 postanowiono zrealizować wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia, która uległa jednocześnie modernizacji. Podjęto też problem starzenia się społeczeństwa, negatywnych skutków procesów globalizacji. Położono nacisk na adaptacyjność pracowników, wydłużenie wieku aktywności zawodowej. Podjęto inicjatywy w ramach zapobiegania bezrobociu, ubóstwu, marginalizacji społecznej, dyskryminacji.

Fundusz Spójności

- W latach 2000-2006 realizowano inwestycje w zakresie transeuropejskiej sieci transportowej oraz przedsięwzięcia służące ochronie środowiska.
- W latach 2007-2013 zaplanowano środki na transport multimodalny, zarządzanie ruchem kołowym i lotniczym, bezpieczny dla środowiska transport miejski, transport publiczny. Postanowiono zainvestować w energię odnawialną oraz poprawić efektywności wykorzystania energii.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

- W latach 2000-2006 nastąpiło wyrównywanie największych różnic regionalnych na obszarze Wspólnoty. Podjęto też działania w zakresie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów słabo rozwiniętych. Rewitalizowano obszary objęte kryzysem i postanowiono inwestować w infrastrukturę.
- W latach 2007-2013 zaplanowano wsparcie trwałego i zrównoważonego rozwoju regionów, dalszy rozwój infrastruktury, finansowanie badań, wspieranie innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy. Postanowiono podjąć inwestycje w zakresie ochrony środowiska, poprawy dostępu do infrastruktury transportowej oraz technologii IT. Zaplanowano też środki na wspieranie współpracy transgranicznej i transnarodowej, wymianę najlepszych praktyk i doświadczeń.

Pojawiły się też poważne zmiany w zakresie wdrażania programów w latach 2007-2013. Postanowiono podnieść pułap finansowania wspólnotowego do 85%. Uelastyczniono zasady określania kwalifikowalności kosztów, w tym podjęto decyzję, że podatek VAT – nie podlegający zwrotowi – mógł być uznany jako koszt kwalifikowany. Rozszerzony też został zakres interwencji EFRR poprzez umożliwienie finansowania projektów z zakresu ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego, rozwoju infrastruktury kulturalnej, zwiększenia dostępności usług kulturalnych – nie tylko powiązanych z rozwojem turystyki.

Programowanie funduszy strukturalnych w Polsce na lata 2007-2013, a w konsekwencji kryteria podziału środków wynikały ze Strategii Rozwoju Kraju opartej na Narodowej Strategii Spójności oraz na sektorowych i regionalnych programach operacyjnych. Ponadto programowanie zostało oparte na strategiach województw, na podstawie których powstały wojewódzkie programy operacyjne. Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSRO w latach 2007-2013 wyniosła około 85,6 mld EUR. Z tytułu realizacji NSRO średniorocznie (do roku 2015) wydatkowano

około 9,5 mld EUR, co odpowiada około 5% produktu krajowego brutto. Z kwoty 85,6 mld EUR, 67,3 mld EUR pochodziło z budżetu UE, 11,9 mld EUR z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,9 mld EUR z budżetu państwa), a ok. 6,4 mld EUR zaangażowano ze strony podmiotów prywatnych. Ponadto Rada Europejska przeznaczyła 992 mln EUR z EFRR dla 5 regionów Polski, w których PKB na mieszkańca (wg danych Eurostatu z 2002 r.) było najniższe dla całej UE. Są to województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.¹⁰¹

Przedsięwzięcia realizowane z budżetu polityki spójności uzupełniono wkładem ze środków Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej w wysokości ok. 12,4 mld EUR (z czego na realizację projektów współfinansowanych przez Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich przeznaczono ok. 11,8 mld EUR, a z Europejskiego Funduszu Rybackiego ok. 0,6 mld EUR). Warto zaznaczyć, że wzrost inwestycji zagranicznych dzięki wzrostowi konkurencyjności oszacowano na ok. 3,7 mld EUR. Najwięcej środków zaplanowano na projekty infrastrukturalne w obszarze transportu i ochrony środowiska. Najmniej na wsparcie działań z zakresu zasobów ludzkich, społeczeństwa informacyjnego oraz sektora badań i rozwoju.¹⁰²

Beneficjentami środków unijnych w latach 2007-2013 były przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, które planowały wydatki inwestycyjne w infrastrukturę podstawową w wysokości 92% całkowitej wartości projektów. Ponad 60% wartości projektów w tej kategorii to inwestycje współfinansowane z Funduszu Spójności. Drugą co do wielkości kategorią były projekty z zakresu rozwoju zasobów ludzkich, które kształtowały się na poziomie 6% inwestycji powiatów i gmin. Jedynie ok. 2% ogółu inwestycji to inwestycje wspierające sektor produkcyjny.

Drugą grupę beneficjentów stanowiła administracja rządowa oraz jednostki wykonujące zleczone zadania administracji rządowej, jak i państwowe jednostki budżetowe. Trzecia grupa pod względem udziału w ogóle środków to przedsiębiorcy, którzy mogli skorzystać z dofinansowania realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych.

Podział środków w ramach poszczególnych programów w latach 2007-2013 wygląda następująco:

1. PO Infrastruktura i Środowisko – 41,9% całości środków (27,9 mld EUR),
2. Regionalne Programy Operacyjne – 24,9% całości środków (16,6 mld EUR),

¹⁰¹ Chyłek E. K, *Współdział nauki w realizacji strategii lizbońskiej na rzecz wspólnej polityki rolnej i wzrostu gospodarczego*, „Problemy Inżynierii Rolniczej” 2008, nr 2, s. 9-10.

¹⁰² Tamże.

3. PO Kapitał Ludzki – 14,6% całości środków (9,7 mld EUR),
4. PO Innowacyjna Gospodarka – 12,4% całości środków (8,3 mld EUR),
5. PO Rozwój Polski Wschodniej – 3,4% całości środków (2,3 mld EUR),
6. PO Pomoc Techniczna - 0,8% całości środków (0,5 mld EUR).¹⁰³

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

Celem tego programu jest rozwój infrastruktury technicznej przy ochronie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. W minionej perspektywie zakładano inwestycje w pięciu obszarach:

1. transport,
2. środowisko,
3. energetyka,
4. kultura,
5. ochrona zdrowia.

Działania te realizowano w ramach priorytetów:

- I. Gospodarka wodno-ściekowa
- II. Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi
- III. Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska
- IV. Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska
- V. Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych
- VI. Drogowa i lotnicza sieć TEN-T
- VII. Transport przyjazny środowisku
- VIII. Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe
- IX. Infrastruktura drogową w Polsce Wschodniej
- X. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku
- XI. Bezpieczeństwo energetyczne
- XII. Kultura i dziedzictwo kulturowe
- XIII. Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia
- XIV. Infrastruktura szkolnictwa wyższego
- XV. Pomoc techniczna – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
- XVI. Pomoc techniczna – Fundusz Spójności
- XVII. Konkurencyjność regionów.¹⁰⁴

¹⁰³ www.fundusze-strukturalne.gov.pl, (7.05.2011).

¹⁰⁴ Tamże.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

Celem tego programu jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa i gospodarkę wspieraną przez wiedzę. W ten sposób zaplanowano zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności polskiej nauki, zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym, zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym, tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy.

Priorytetami POIG w latach 2007-2013 były badania i rozwój nowoczesnych technologii, infrastruktura sfery badań i rozwoju, kapitał dla innowacji, inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia, dyfuzja innowacji, polska gospodarka na rynku międzynarodowym, budowa i rozwój społeczeństwa informacyjnego.¹⁰⁵

Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Głównym celem tego programu jest wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, a w tym aktywizacja zawodowa, rozwijanie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego.

Działania w ramach POKL mają spowodować dopasowanie zasobów pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego, podniesienie poziomu i jakości wykształcenia społeczeństwa, wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa, wzrost spójności terytorialnej.

W efekcie działań realizowanych w latach 2007-2013 oczekiwano wzrostu zatrudnienia, wyższego poziomu edukacji, integracji społecznej, lepszej adaptacyjności przedsiębiorstw, rozwoju zasobów ludzkich na terenach wiejskich, budowy sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli, zwiększenia potencjału instytucji działających w obszarze rynku pracy, integracji i polityki społecznej, edukacji oraz realizacji nowych ponadregionalnych programów wspierających zatrudnienie i integrację społeczną.

Program Operacyjny Pomoc Techniczna

Celem nadrzędnym tego programu uczyniono zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (Narodowej Strategii Spójności) poprzez wsparcie wszelkich działań i procesów z zakresu zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli realizacji a także z zakresu przygotowania projektów

¹⁰⁵ www.fundusze-strukturalne.gov.pl, (7.05.2011).

i rozpowszechniania informacji i promocji funduszy strukturalnych w Polsce.

Działania te mają zapewnić sprawną realizację NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych funduszy strukturalnych. Słuszne wydaje się działanie dążące do skutecznego rozpowszechniania informacji i promocja NSRO oraz zapewnienie przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami NSRO. Dzięki temu doskonale widać jak wiele inwestycji w Polsce jest realizowanych przy wsparciu środków unijnych¹⁰⁶.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej

Decyzją Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. w sprawie przyznania specjalnych środków na rozwój pięciu regionów Unii Europejskiej o najniższym poziomie PKB na mieszkańca (wg Eurostatu z 2002 r.) pięć polskich województw objętych zostało tym specjalnym programem wsparcia. Są to województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Celem tego działania było przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej poprzez zahamowanie tendencji stagnacyjnych, decydujących o marginalizacji i peryferyjności województw Polski Wschodniej. Dodatkowe środki na inwestycje miały spowodować pobudzenie czynników wzrostu w tych województwach, a co za tym idzie zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej tych terenów, rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich. Zakładano poprawę dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej.

W ramach tej specyficznej interwencji przewidywano budowę nowoczesnej gospodarki poprzez rozwój infrastruktury uczelni wyższych, społeczeństwa informacyjnego, czy wsparcie innowacji w gospodarce. Planowano też dodatkowe inwestycje w infrastrukturę drogową i pomoc techniczną.¹⁰⁷

Praktycznie co czwarte euro (w sumie 16 mld EUR) w perspektywie finansowej lat 2007-2013 wydatkowano w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Połowę z tych środków spożytkowano na działania związane z rozwojem przedsiębiorczości i innowacje oraz na inwestycje transportowe. Uzasadnieniem dla przygotowania i realizacji 16 RPO jest decentralizacja programowania rozwoju regionów, zwiększenie stopnia efektywności prowadzenia działań rozwojowych przez administrację publiczną, wzmocnienie wymiaru obywatelsko – samorządowego.

¹⁰⁶ www.fundusze-strukturalne.gov.pl, (7.05.2011).

¹⁰⁷ Tamże.

Podstawowe cele RPO są związane z podnoszeniem konkurencyjności poszczególnych regionów oraz promowaniem zrównoważonego rozwoju. Cele te są osiągnięte poprzez zintegrowane oddziaływanie na tworzenie warunków dla wzrostu zatrudnienia oraz wzrostu inwestycji na poziomie regionalnym i lokalnym. Działania określone w regionalnych programach operacyjnych są skoordynowane z działaniami podejmowanymi w ramach pozostałych programów operacyjnych i obejmują szeroki wachlarz zagadnień. Zróżnicowanie przestrzenne oraz specyfika poszczególnych obszarów geograficznych zostały uwzględnione na etapie programowania 16 RPO w dwojaki sposób: w postaci zwiększonych transferów (na mieszkańca) zewnętrznych środków publicznych (unijnych) dla województw o najniższym poziomie PKB na mieszkańca oraz największym poziomie bezrobocia (algorytm podziału środków na województwa), w ramach ustalonej listy osi priorytetowych oraz możliwości przeznaczenia przez województwa odpowiedniej wielkości środków – w zależności od skali problemów i własnej strategii rozwojowej. Wszystkie 16 RPO mają stosunkowo podobną strukturę. Instytucjami zarządzającymi dla tych programów są zarządy poszczególnych województw. Maksymalnie 3% alokacji EFRR na każde z województw może zostać przeznaczone na projekty z zakresu mieszkalnictwa, spełniające wymogi postawione w odpowiednich rozporządzeniach. Działania te powinny być komplementarne do zawartych w tych programach przedsięwzięć dotyczących obszarów miejskich zagrożonych degradacją i wykluczeniem społecznym. Takie rozwiązanie – pomimo regionalnego poziomu planowania i realizacji – będzie stanowić komponent działań związanych z poprawą sytuacji mieszkaniowej uwzględnianej w polityce mieszkaniowej państwa.¹⁰⁸ W latach 2007-2013, łącznie do dyspozycji samorządów pozostawiono w ramach RPO blisko 16 mld EUR, co oznacza, że na realizację zdecentralizowanych programów wydano 23,8% całości środków w ramach funduszy strukturalnych. Algorytm podziału tych środków na poszczególne regiony został zbudowany w oparciu o kryteria: ludnościowe, poziomu zamożności oraz poziomu bezrobocia w danym województwie, co *de facto* oznaczało powtórzenie metody zastosowanej przy podziale środków w ramach ZPORR. Przy takim podziale preferowane są województwa Polski wschodniej, które należą do najbiedniejszych regionów Unii. Zróżnicowanie transferów na mieszkańca w poszczególnych regionach, dzięki zastosowaniu tego algorytmu, wynosi maksymalnie jak 1:2,16.¹⁰⁹ – tabela 5.

¹⁰⁸ Jankowski W., *Regionalne programy operacyjne*, „Wspólnota” 2007, nr 14.

¹⁰⁹ [www.wspolnota.org.pl/artukul/737,regionalne-programy-operacyjne,\(7.05.2011\).](http://www.wspolnota.org.pl/artukul/737,regionalne-programy-operacyjne,(7.05.2011).)

Tabela 5. Szczegółowy podział kwot wg algorytmu na poszczególne województwa

WOJEWÓDZTWO	Ludność w tys., stan na dzień 31.12.2005	Algorytm udziału w %	EFRR w mln EUR	EFRR na mieszkańca
Dolnośląskie	2888,2	7,6	1213,2	420
Kujawsko – Pomorskie	2068,2	5,95	951	459,8
Lubelskie	2179,6	7,23	1155,9	530,3
Lubuskie	1009,1	2,75	439,1	435,2
Łódzkie	2577,4	5,40	863,8	335,2
Małopolskie	3266,1	7,18	1147,7	351,4
Mazowieckie	5157,7	11,46	1831,5	355,1
Opolskie	1047,4	2,67	427,2	407,8
Podkarpackie	2098,2	7,11	1136,3	541,6
Podlaskie	1199,6	3,98	636,2	530,3
Pomorskie	2199,0	5,54	885,1	402,5
Śląskie	4685,7	9,82	1570,4	335,2
Świętokrzyskie	1285,0	4,54	725,8	564,8
Warmińsko – Mazurskie	1428,6	6,48	1036,6	725,6
Wielkopolskie	3372,4	7,07	1130,3	335,2
Zachodniopomorskie	1694,1	5,23	835,4	493,1
POLSKA	38 157	100	15 985,5	418,9

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego¹¹⁰

Szacunki Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pokazują, iż w ramach tych programów tzw. wydatki pro lizbońskie, związane z realizacją celów i zadań wyznaczonych Polsce przez Strategię Lizbońską, stanowiły średnio około 40% całości wydatkowanych przez poszczególne województwa pieniędzy unijnych. Blisko połowę kwoty przeznaczono na dwa podstawowe działania: badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość oraz transport (m.in. drogi regionalne/lokalne; transport miejski; transport intermodalny; lotniska; ścieżki rowerowe). Kolejne 20% wydatkowano na ochronę środowiska oraz inwestycje w infrastrukturę społeczną.

Przy podziale środków na poszczególne województwa w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013, zastosowano algorytm zbudowany w oparciu o następujące kryteria:

Kryterium I

Polska jako całość spełnia aktualne kryteria kwalifikujące do obszarów objętych Celem 1 funduszy strukturalnych UE. Uzasadnia to dominującą rolę kryterium ludnościowego w podziale regionalnym środków wsparcia.

¹¹⁰www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/documents/96d59d4f4841484789e8ee10a3b2abe0zestawieniemetodologiaalgorytmow.pdf, (15.05.2011).

80% tych środków zostało więc po - dzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach.

Kryterium II

Ze względu na międzywojewódzkie zróżnicowania poziomu PK B na mieszkańca, 10% środków dzielone jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PK B na mieszkańca w latach 2001- 2003 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca w kraju.

Kryterium III

Ze względu na wysoką stopę bezrobocia oraz zagrażającą w wielu powiatach trwałą marginalizację znaczących grup społecznych, 10% środków wsparcia jest przeznaczone dla tych powiatów, w których średnia stopa bezrobocia w latach 2003-2005 przekraczała 150% średniej krajowej”.¹¹¹

3.2. Procedury wnioskowania na poziomie samorządu terytorialnego o przydział środków w gminie

Na początku minionego okresu finansowania z Unii Europejskiej na lata 2007-2013 w wielu polskich gminach dał się zauważyć zadziwiający spokój. Przedstawiciele samorządów wiele mieli do powiedzenia na temat ewentualnych kwot i priorytetów. Natomiast z ogromnym dystansem podchodzili do kwestii proceduralnych przygotowań do samego okresu finansowania. Być może taka postawa wynikała z faktu, że w wielu województwach urzędy marszałkowskie postanowiły wprowadzić system zgłaszania skróconych projektów (fiszek), bez konieczności przygotowywania pełnej dokumentacji wniosków. Od takiej praktyki odeszły jednak urzędy marszałkowskie choćby w regionie podlaskim i łódzkim. w pozostałych województwach zastosowano skrócone formuły wnioskowania, popularnie nazywane „fiszkami”. Były one stosowane w procesie preselekcji, czego przykładem może być ogłoszenie preselekcji przez Zarząd Województwa Lubuskiego, jako Instytucji Zarządzającej Lubuskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007-2013 dla Priorytetu i Rozwój infrastruktury wzmacniającej konkurencyjność regionu, Działania 1.1 Poprawa stanu infrastruktury transportowej w regionie (kategoria interwencji Funduszy Strukturalnych: 23 – Drogi regionalne/lokalne) w ramach Lubuskiego Re-

¹¹¹ www.wspolnota.org.pl, (15.05.2011).

gionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (zwanego dalej „LRPO”).¹¹²

Dopiero gminy, których aplikacje zostały zakwalifikowane do dalszego etapu, musiały przygotowywać pełne wnioski. Skrócony system aplikowania zyskał aprobatę większości jednostek samorządu terytorialnego. Pozwalał na oszczędności w przypadku tych gmin, które w końcowym rozrachunku nie znalazły się na liście wsparcia środkami unijnymi. Samo studium wykonalności przygotowywane przez firmę zewnętrzną, to koszt rzędu od 8 do 30 tys. złotych¹¹³ Inną zaletą skróconych wniosków, które nie generowały kosztów był fakt, że urzędy marszałkowskie otrzymywały informacje o większości inwestycji na terenie regionu, zarówno tych niezbędnych i istotnych na już, jak i tych, których realizacja może nastąpić w innym czasie.

Ważnym czynnikiem przygotowań do aplikowania o środki unijne przez gminy i powiaty jest działalność informacyjna. Na bazie doświadczeń z wcześniejszego okresu finansowania wiele województw podjęło dodatkowe wysiłki, aby usprawnić przepływ informacji. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego opracowany został system gromadzenia wiedzy na temat najczęstszych błędów popełnianych we wnioskach. Uruchomiono również forum dyskusyjne, na którym beneficjenci mogli zadawać wszelkie pytania dotyczące aplikacji i na bieżąco otrzymywać na nie odpowiedź. Pytania telefoniczne, czy pisemne także były publikowane na forum. Działania te były możliwe dzięki przekazaniu urzędom marszałkowskim większych kompetencji, dzięki czemu skoncentrowano na poziomie województwa procesy wdrażania programu.

Dla wniosków w okresie 2007-2013 zmieniono znacznie tryb naboru wniosków. Zastąpiono bowiem dotychczasowy nabór w trybie konkursowym, trzema trybami składania wniosków:

- trybem indywidualnym – projekty kluczowe dla rozwoju regionu wybierane są w trybie indywidualnym,
- trybem systemowym – w tym wypadku wybierane są wnioski, które realizują cele publiczne. Wstępny wybór projektów odbywał się w formie preselekcji. Następnie wybrani beneficjenci byli proszeni o złożenie wniosku wraz z pełną dokumentacją
- trybem konkursowym – podobnym, jak ten, który był stosowany podczas realizacji ZPORR.¹¹⁴

¹¹² http://www.old.lrho.lubuskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=250 (12.07.2011).

¹¹³ <http://www.hektor-tarnow.eu/oferta%20glowna.html> (12.07.2011).

¹¹⁴ *Raport Końcowy. Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dol-*

Wnioski przechodziły zarówno ocenę formalną, jak i merytoryczną. W stosunku do poprzedniego okresu finansowania jednostki, które nie składały wniosków w trybie konkursowym nie musiały dokumentować środków własnych na etapie zapisywania projektu do systemu informacyjnego. Musiały to zrobić te gminy, które przeszły przez selekcję i dostały się do kolejnego etapu oceny. w każdym województwie procedury aplikowania o środki unijne różniły się nieznacznie od siebie, ale generalne zasady były podobne. Na wyróżnienie zasługuje rozwiązanie przyjęte przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego odnoszące się do procedur opiniowania środowiskowego oraz zbieranie przez menedżera do spraw środowiskowych informacji w zakresie ewentualnych konfliktów społecznych poprzez opiniowanie wniosków przez środowiska ekologiczne i konserwatora przyrody. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone po raz pierwszy w Polsce i umożliwiło określenie konfliktów ekologicznych już na w miarę wczesnym etapie.¹¹⁵

Wiele dyskusji wywołało także tworzenie list indykatywnych projektów, których wartość przekraczała 25 mln EUR. Są to przedsięwzięcia, które w znaczący sposób wpływają na rozwój całego regionu. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko są to inwestycje związane z nowymi rozwiązaniami w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, czy też inwestycje drogowe, w tym budowa poszczególnych odcinków autostrad. Ogólnie w ramach jedynie tego programu stworzona została lista indykatywna zawierająca 347 projektów na łączną kwotę 174 mld zł, przy szacunkowym dofinansowaniu z Unii Europejskiej w wysokości ok. 86 mld zł.¹¹⁶

Reasumując można powiedzieć, że procedury podczas aplikowania o środki z programów na lata 2007-2013 uległy pewnej ewaluacji w stosunku do pierwszego okresu finansowania na lata 2004 – 2006. Zmieniły się przede wszystkim tryby wnioskowania, polepszyła się informacja na temat możliwości aplikacyjnych, a wreszcie poprzez skróconą formę wniosków instytucje pośredniczące umożliwiły większości gmin wyartykułowanie i nazwanie najważniejszych, czy też oczekiwanych przedsięwzięć. Jeśli nawet nie wszystkie z nich zostały zakwalifikowane do wsparcia przez środki unijne, to zarówno władze regionu, urzędy marszałkowskie, jak i same gminy mają o wiele szerszy obraz rozwoju regionalnego, który wszak buduje się poprzez przedsięwzięcia lokalne. Z pewnością procedury wnioskowania nie były idealne, ale też pozwoliły na w miarę

nośląskiego na lata 2007-2013, Zamawiający: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego Wykonawca: Konsorcjum: Fundeko, s. 80.

¹¹⁵ Tamże, s. 81.

¹¹⁶http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/Projekty_kluczowe/listy_projektow_kluczowych/Strony/Listy_projektow_kluczowych.aspx, (12.09.2011).

sprawne przeprowadzenie naboru wniosków i uruchomienie inwestycji, których w skali kraju lista jest ogromnie długa.

3.3. Rozwój gmin w województwie śląskim w warunkach integracji europejskiej

Podczas opracowywania Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego pojawił się pomysł podziału województwa na cztery subregiony. Sejmik wojewódzki uznał, że cztery obszary regionu znacznie się różnią między sobą tworząc gospodarcze, turystyczne i społeczne enklawy. O ile w innych województwach można mówić o swego rodzaju komplementarności poszczególnych składników tworzących charakter regionu, o tyle w województwie śląskim występuje spora różnorodność. „Granice subregionów pokrywają się z granicami wyodrębnionych w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego obszarów metropolitalnych zbudowanych z grup powiatów powiązanych społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi więzami”.¹¹⁷ W efekcie powstały cztery obszary tworzące:

1. Subregion Centralny - środkowy, obejmujący aglomerację śląską i Zagłębie,
2. Subregion Północny - z centrum w Częstochowie,
3. Subregion Zachodni - z centrum w Rybniku,
4. Subregion Południowy - z centrum w Bielsku - Białej.

Każdy z nich posiada swój własny charakter. Co więcej, realizacja RPO odbywała się w województwie śląskim poprzez dofinansowanie projektów, dla których zaprojektowano 3 ścieżki wyboru:

1. tryb konkursowy - projekty wybierano na podstawie wniosków składanych w odpowiedzi na ogłoszenia Instytucji Zarządzającej - Zarządu Województwa. Wyboru dokonano na podstawie ocen formalnej i merytorycznej;
2. projekty kluczowe - projekty zidentyfikowane i nazwane już na etapie tworzenia RPO, uznane za kluczowe z punktu widzenia realizacji strategii rozwoju województwa i zrównoważonego rozwoju regionu;
3. programy rozwoju subregionów - portfele projektów tworzone w porozumieniu przez lokalnych aktorów na poziomie podregionu, istotne z punktu widzenia danego obszaru.¹¹⁸

¹¹⁷ <http://web2.um.bielsko.pl/bb/dzialy/polityka/PRSP.pdf>, s. 3, (12.09.2011).

¹¹⁸ http://pl.wikipedia.org/wiki/Śląski_Regionalny_Program_Operacyjny_2007-2013, (13.09.2011).

Rozwój gmin w województwie śląskim zdeterminowany jest przez dwa dokumenty: „Strategię Rozwoju Województwa Śląskiego” oraz strategię rozwoju poszczególnych subregionów. Ścieżki wyboru dofinansowania przedsięwzięć z Unii Europejskiej determinują politykę rozwoju poszczególnych gmin uwarunkowaną od specyfiki poszczególnych subregionów. Projekty turystyczne mogą bardziej liczyć na dofinansowanie w subregionie południowym, a w subregionie centralnym łatwiej zrealizować projektu z zakresu ochrony środowiska. Aby poznać politykę rozwojową gmin województwa śląskiego nie sposób pominąć polityki subregionalnej, z której wynikają ścieżki rozwoju dla poszczególnych gmin. Na realizację Programów Rozwoju Subregionów Zarząd Województwa przeznaczył kwotę 985,92 mln PLN. Środki podzielono biorąc pod uwagę algorytm uwzględniający liczbę mieszkańców, odwrotność PKB per capita oraz liczbę bezrobotnych. W efekcie poszczególne subregiony otrzymały środki w wysokości: centralny – 405,64 mln PLN, południowy – 154,84 mln PLN, północny – 191,16 mln PLN, zachodni – 234,28 mln PLN Dla każdego subregionu opracowany został podział alokacji pomiędzy poszczególne priorytety, działania i poddziałania.

Dodatkowo dla każdego subregionu opracowany został podział alokacji pomiędzy poszczególne priorytety, działania i poddziałania. Podział ten był respektowany przy tworzeniu listy projektów subregionalnych.

Subregion południowy obejmuje miasto Bielsko – Biała, które jest jego stolicą, a także powiat bielski, cieszyński i żywiecki. „Subregion południowy województwa śląskiego zajmuje obszar 2 352 km², co stanowi ok. 19% powierzchni województwa. Zamieszkiwany jest przez 647 522 mieszkańców (13,8% ogółu ludności województwa). Obszar ten zorganizowany jest wokół aglomeracji bielskiej, która z innymi miastami obszaru (Cieszyn, Czechowice – Dziedzice, Żywiec, Skoczów, Ustroń, Szczyrk i Wisła) powiązana jest międzyregionalną i regionalną siecią transportową.¹¹⁹ Główną gałęzią rozwojową w tym obszarze jest turystyka. Działania subregionalne zmierzają do stworzenia konkurencyjnego centrum turystyki i rekreacji w tym obszarze Polski południowej, wspartą dobrze chronionym krajobrazem i rozwiniętą siecią usług. Fakt, iż subregion ten leży na styku trzech państw: Polski, Czech i Słowacji, stanowi dodatkowy jego walor.

Najistotniejszym elementem programu rozwoju jest lista projektów, które uznano za szczególnie istotne dla rozwoju subregionu. Pokazuje ona kierunki przeobrażeń lub też wzmacniania już wypracowanych obszarów działań społecznych i gospodarczych. Zrealizowane już przedsięwzięcia mają na celu przede wszystkim poszerzenie i udoskonalenie funkcji rekre-

¹¹⁹ http://pl.wikipedia.org/wiki/Śląski_Regionalny_Program_Operacyjny_2007-2013, (13.09.2011), s. 5.

acyjno – turystycznej w subregionie południowym. Działanie takie wydaje się rozsądne biorąc pod uwagę charakter tego obszaru, jego tożsamość i wizerunek. Wykorzystanie atrakcji krajobrazowych, wzbogacenie oferty rekreacji i atrakcji historycznych jest w tym wypadku całkowicie zrozumiałe. Determinuje też rozwój gmin w kierunku turystyki i wypoczynku.

Subregion centralny leży w centralnej części województwa śląskiego. w jego skład wchodzi 14 miast na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze oraz 8 powiatów ziemskich: będziński, bieruńsko - lędziński, gliwicki, lubliniecki, mikołowski, pszczyński, tarnogórski, zawierciański. Powierzchnia subregionu centralnego wynosi 5 578 km². Na terenie tego subregionu zamieszkuje około 2,85 mln osób, co stanowi około 61% ludności całego województwa śląskiego.¹²⁰ Wśród głównych celów wyznaczonych w Strategii Rozwoju Subregionu Centralnego pojawia się kwestia stworzenia społeczeństwa informacyjnego, rozwoju turystyki miejskiej i aktywnych form wypoczynku, upowszechniania i zachowania dziedzictwa kulturowego, ochrona i poprawa jakości środowiska oraz wielofunkcyjne zagospodarowanie systemu zdegradowanych obszarów miejskich i terenów przemysłowych. Cele te w bezpośredni sposób przełożyły się na sformułowanie konkretnych projektów, dzięki którym możliwy jest właśnie taki rozwój subregionu centralnego województwa śląskiego.

Subregion centralny województwa śląskiego otrzymał największą pulę środków, bo aż 405 mln zł z ogólnej puli 985 mln zł. Analiza przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji przy wsparciu środków Unii Europejskiej pozwala stwierdzić, że lider tego regionu, Katowice nie zdominowały pozostałych miast. Wręcz przeciwnie środki zostały rozdysponowane tak, aby rozwój tego obszaru następował w miarę równomiernie. w tym subregionie polityka rozwoju opiera się przede wszystkim na stworzeniu atrakcyjnych warunków życia, które w efekcie mają być magnesem dla nowych inwestorów, dla rozwoju szkolnictwa wyższego, czy też dla samych mieszkańców. Jest to oczywiste, skoro w aglomeracji śląsko – dąbrowskiej znajduje się najwięcej podmiotów gospodarczych. „Województwo śląskie mieści się w grupie najsilniejszych gospodarczo regionów Polski. Pod względem PKB na jednego mieszkańca województwo śląskie zajmuje drugie miejsce w kraju. Subregionem wiodącym w wytwarzaniu PKB w województwie jest subregion centralny. Jego udział wynosi ok. 66%. Struktura gospodarki województwa jest bogata i zróżnicowana. Region skupia 12% wszystkich jednostek gospodarczych w kraju, co stanowi 426,3 tys. podmiotów gospodarki narodowej województwa (2005 r.). Naj-

¹²⁰ Stan na 31 grudnia 2008 r. wg danych Urzędu Statystycznego w Katowicach.

więcej przedsiębiorstw w skali regionu zarejestrowanych jest w subregionie centralnym – 266,8 tys.”¹²¹

Subregion Zachodni leży w południowo-zachodniej części województwa śląskiego. Posiada specyficzne położenie geograficzne, gdyż składa się nań Kotlina Raciborska i Płaskowyż Głubczycki (Nizina Śląska), Płaskowyż Rybnicki (Wyżyna Śląska), Kotlina Ostrawska i Kotlina Oświęcimska. Subregion ekonomicznie leży pomiędzy Górnośląskim Okręgiem Przemysłowym i Karwińsko-Ostrawskim Okręgiem Przemysłowym. Wykazuje tendencje do rozwoju policentrycznego z głównym ośrodkiem w Rybniku. Dysponuje też korzystnym dla jego rozwoju położeniem w korytarzach transportowych łączących Subregion Zachodni z Republiką Czeską w tym Aglomeracją Ostrawską i Ziemią Opawską poprzez międzynarodowe przejścia graniczne w Chałupkach i Pietraszynie.

W skład Subregionu wchodzi miasta na prawach powiatu: Jastrzębie Zdrój, Rybnik i Żory, powiaty: raciborski, rybnicki, wodzisławski oraz gminy: Czerwionka-Leszczyny, Gaszowice, Gorzyce, Jejkowice, Kornowac, Krzanowice, Krzyżanowice, Kuźnia Raciborska, Lubomia, Lyski, Markłowice, Mszana, Nędza, Pietrowice Wielkie, Pszów, Racibórz, Radlin, Rudnik, Rydułtowy.

Subregion Zachodni stanowi po konurbacji katowickiej drugi pod względem liczby ludności (640,6 tys.) obszar w województwie zajmujący powierzchnię 1354 m kw. Terytorialnie i funkcjonalnie pokrywa się z dawnym Rybnickim Okręgiem Węglowym, który dziś nazywany jest Rybnickim Okręgiem Przemysłowym. Oprócz Rybnika istnieją tu jeszcze cztery duże ośrodki rozwojowe: Jastrzębie Zdrój, Racibórz, Wodzisław Śląski i Żory. Ich specyfika ma charakter przemysłowo-usługowy. Jednakże prognozowane jest w najbliższych latach odchodzenie od modelu przemysłowego na rzecz rozwoju sektora usług.

Subregion Północny tworzy 31 gmin, spośród których tylko dwie: Częstochowa i Myszków to gminy miejskie zamieszkiwane przez 52,1% ludności subregionu, 6 gmin miejsko-wiejskich, w których mieszka 14,2% oraz 23 gminy wiejskie, w których mieszka 33,7% ludności subregionu. Gęstość zaludnienia subregionu północnego jest najniższa w województwie śląskim i wynosi 175 osób/km², gdy w województwie śląskim jest to 379 osób/km², a w Polsce 122 osoby/km². Subregion Północny zajmuje powierzchnię 3050 km², który zamieszkuje 535 tys. osób.

W Subregionie Północnym zarejestrowanych jest w rejestrze REGION 45 841 podmiotów gospodarki narodowej (wg stanu na 31.12.2008 r.), tj. o 1,2% mniej niż w roku poprzednim, co stanowi 10,8%

¹²¹ Program Rozwoju Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2007 – 2013, <http://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301487854.pdf>, s. 9 (13.09.2011).

podmiotów gospodarki narodowej województwa śląskiego. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą stanowiły 80,3% podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w subregionie, spółki handlowe - 5,5% (z których 17,3% to spółki z udziałem kapitału zagranicznego), fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne - 2,4%, spółdzielnie - 0,5%. Z ogólnej liczby podmiotów gospodarki narodowej działających w subregionie ponad 97% przypada na sektor prywatny. W porównaniu z końcem 2005 r., we wszystkich subregionach województwa śląskiego z wyjątkiem południowego liczba podmiotów gospodarczych zmniejszyła się. W subregionie północnym odnotowano jednak największy spadek liczby jednostek gospodarczych o 1,2% (w województwie o 0,2%). Na 10 tysięcy ludności subregionu północnego przypada 857 podmiotów gospodarki narodowej (średnia w województwie 911 podmiotów). Z ogółu podmiotów gospodarki narodowej działających w subregionie północnym największy udział stanowią mikroprzedsiębiorstwa (94,1%), w województwie (94,4%) oraz przedsiębiorstwa małe i średnie (5,7%, w województwie 5,5%). Duże przedsiębiorstwa stanowią zaledwie 0,1% ogółu podmiotów gospodarki narodowej działających w subregionie. Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach subregionu północnego w 2006 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 1 548 zł i były o 45,9% niższe od średniej w województwie i o 37,4% niższe od średniej krajowej.¹²²

Nasuwa się wniosek, że Subregion Północny należy do najuboższych obszarów województwa śląskiego. Przy tak sporych różnicach zagrożeniem rozwojowym dla tego regionu może być wykluczenie z procesów rozwojowych głównych ośrodków tego regionu. Dlatego też polityka rozwojowa tego obszaru powinna skupiać się przede wszystkim na wyrównywaniu szans w stosunku do pozostałych subregionów województwa śląskiego. Odzwierciedlenie tych działań stanowi lista projektów, które zaplanowano do realizacji w ramach Programu Rozwoju Subregionu Północnego, w których główny nacisk położono na działania związane z tworzeniem podstaw rozwoju opartego na stworzeniu społeczeństwa informacyjnego, rewitalizacji substancji miejskiej, która może stanowić atrakcję turystyczną, a także wzmocnienia funkcji turystycznej poprzez inwestycje związane z rekreacją i turystyką.

Śląsk jest jedynym województwem, w którym współpraca międzygminna związana z pozyskiwaniem środków unijnych przybrała tak zorganizowaną formę. Daje ona możliwość szerokiego uwzględnienia warunków lokalnych, potencjału i przewag konkurencyjnych poszczegól-

¹²² Dane zaczerpnięte z *Program Rozwoju Subregionu Północnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013*, <http://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301486781.PDF>, (13.09.2011).

nych jednostek samorządu terytorialnego subregionu. Subregiony w kontekście pozyskiwania i wykorzystania środków unijnych znajdują się między regionem (województwem), który w głównej mierze decyduje o kształcie listy indykatywnej projektów o wartości ponad 25 mln EUR, a gminami, które przeważnie w trybie konkursowym uzyskują dofinansowania swoich projektów. Tego typu gradacja inwestycji zapewnia w miarę równomierny rozwój przy przyjęciu zasady od ogółu do szczegółu, choć właściwiej byłoby nazwać tę zasadę „od dużego do małego”, a na środku tej skali znalazłyby się subregiony z możliwością realizacji przedsięwzięć międzygminnych lub wpływających na rozwój większego obszaru znajdującego się na terenie danego subregionu.

W strukturze środków przeznaczonych na programy rozwoju subregionów największy udział stanowiły pieniądze na tworzenie społeczeństwa informacyjnego (35%). Wynika to ze specyfiki inwestycji, które wymagają zawiązania współpracy na poziomie lokalnym. Podobnie jest z rewitalizacją. Na inwestycje tego typu przeznaczono 136 mln EUR. Tak wysoki budżet wynika z potrzeb województwa, w którym znajduje się największy w Polsce odsetek obszarów zdegradowanych.

Mówiąc zatem o polityce rozwoju gmin w województwie śląskim należy stwierdzić, że godząc się na trójstopniowy podział wsparcia unijnego w regionie gminy zrezygnowały z części środków, które znalazły się w puli subregionów. Widać zatem, że śląskie gminy dostrzegają zalety działań ponad gminnych. Mają one ten walor, że grupa gmin czy powiatów i współpraca w zakresie realizacji poszczególnych projektów jest pozytywnie postrzegana przez Komisję Europejską. Jeśli projekt ma kilku beneficjentów, ma też o wiele większe szanse na dofinansowanie.

3.4. System kontroli wykorzystania funduszy unijnych

Zarządzanie finansami w Unii Europejskiej przypomina dysponowanie zasobami finansowymi w państwie. Rokrocznie ustalany jest budżet Unii Europejskiej, a z niego wynikają możliwości wsparcia państw członkowskich w siedmioletnich perspektywach finansowych. Jednym z najważniejszych działań w zakresie polityki finansowej Unii jest kontrola wydatków. w odniesieniu do środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności odpowiedzialność za prawidłowe ich wykorzystanie leży po stronie państwa członkowskiego. Zadanie to realizują głównie instytucje zarządzające środkami unijnymi.

Kontrolą objęte są wszystkie etapy realizacji projektu. Sprawdzeniu podlegają zarówno kwestie realizacji projektu zgodnie z umową o jego dofinansowanie, z przepisami prawa i wytycznymi instytucji zarządzającej,

wdrażającej czy pośredniczącej. Kontrola może być przeprowadzona zarówno przez instytucje krajowe, jak i przez przedstawicieli Unii Europejskiej reprezentujących na przykład: Europejski Trybunał Obrachunkowy, Komisję Europejską czy Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF).

Trybunał Obrachunkowy został powołany w 1975 r. na mocy Traktatu Brukselskiego. Od początku ma swoją siedzibę w Luksemburgu. Do rangi instytucji Wspólnot Europejskich został podniesiony w 1992 r. podczas podpisywania Traktatu z Maastricht. Z kolei Traktat Amsterdamski z 1997 r. uznał Trybunał Obrachunkowy za instytucję Unii Europejskiej, a zgodnie z Traktatem Nicejskim z 2001 r. każde państwo członkowskie może posiadać w Trybunale swojego przedstawiciela. Trybunał Obrachunkowy co roku „publikuje Potwierdzenie Wiarygodności (DAS – franc. *declaration d’assurance*) rozliczeń Wspólnot oraz legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw”.¹²³

Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) powstał w 1999r. Jego zadaniem jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej, a także zagwarantowanie optymalnego wykorzystania zasobów unijnych. „OLAF działa jako niezależna służba dochodzeniowa w Unii Europejskiej. Zatrudnia 400 osób zajmujących się zwalczaniem oszustw, korupcji i innych rodzajów działalności nielegalnej, w tym nieprawidłowości występujących w instytucjach europejskich z konsekwencjami finansowymi”¹²⁴.

W wyniku działań OLAF-a ujawniane są setki oszustw finansowych na szkodę UE lub niewłaściwego wykorzystania jej środków. Największą grupę oszustw stanowią sprawy przekierowania środków z europejskich funduszy strukturalnych, wspierających rozwój regionalny lub społeczny. Drugim obszarem działania jest przeciwdziałanie przemytowi papierosów, skutkujący corocznie konfiskatą setek milionów papierosów. Trzecią są nieprawidłowości w wydatkach na cele rolnicze.

Funkcjonariusze OLAF-u mają szerokie uprawnienia dochodzeniowe. Mogą dokonywać wizji lokalnych i inspekcji w obiektach spółek działających w państwach członkowskich, a także w państwach, z którymi Wspólnota ma podpisane umowy o współpracy. Współpracują też ściśle z władzami państw członkowskich, dając tym ostatnim pierwszeństwo w postępowaniu w sprawach karnych¹²⁵.

Z kolei w krajowym systemie kontroli wydatków ze środków unijnych uczestniczą trzy niezależne od siebie elementy. Przede wszystkim jest

¹²³ Zychowicz Z., *Europejski Trybunał Obrachunkowy*, www.zpsb.szczecin.pl/.../Europejski_Trybunał_Obrachunkowy-ZZychowicz, (15.09.2011).

¹²⁴ <http://www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/polish/C43>, (15.09.2011).

¹²⁵ Tamże.

to Instytucja Zarządzająca, która zgodnie z przepisami unijnymi odpowiedzialna jest za prawidłowe wdrożenie programów operacyjnych. W Polsce jest to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i jego odpowiednie departamenty. W okresie finansowania 2007-2013 część uprawnień instytucji zarządzającej – w zakresie programów regionalnych – przekazanych zostało zarządom poszczególnych województw, które wspierają urzędy marszałkowskie.

Na instytucji zarządzającej spoczywa wiele obowiązków, ale i praw. Generalnie odpowiada ona za zarządzanie programami operacyjnymi, jak i za ich realizację, a przede wszystkim:

1. zapewnienie, że projekty są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji;
2. weryfikację, że współfinansowane towary i usługi są dostarczone oraz że wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na operacje zostały rzeczywiście poniesione i są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi;
3. zapewnienie istnienia informatycznego systemu rejestracji i przechowywania zapisów księgowych dla każdego projektu w ramach programu operacyjnego oraz zapewnienie, że dane na temat realizacji, niezbędne do celów zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny są gromadzone;
4. zapewnienie utrzymywania przez beneficjentów i inne podmioty uczestniczące w realizacji projektu odrębnego systemu księgowego albo odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z projektem, bez uszczerbku dla krajowych zasad księgowych;
5. zapewnienie oceny skuteczności programu operacyjnego;
6. ustanawianie procedur archiwizacji dokumentów dotyczących wydatków i audytów;
7. zapewnianie otrzymywania przez instytucję certyfikującą wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w odniesieniu do wydatków na potrzeby poświadczania;
8. kierowanie pracą komitetu monitorującego i dostarczanie mu dokumentacji wymaganej w celu umożliwienia monitorowania jakościowego realizacji programu operacyjnego w świetle jego szczegółowych celów;
9. opracowywanie i przedkładanie Komisji rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji, po ich uprzednim zatwierdzeniu przez komitet monitorujący;

10. zapewnianie przestrzegania wymogów w zakresie informacji i promocji;
11. dostarczanie Komisji informacji umożliwiających jej dokonanie oceny dużych projektów.¹²⁶

Zarówno przepisy krajowe, jak i wspólnotowe dopuszczają sytuację, gdy Instytucja Zarządzająca powierza kompetencje dotyczące odpowiedzialność za wykonywanie zadań, Instytucji Pośredniczącej lub Instytucji Wdrażającej. Niektóre programy operacyjne pozwalają także na dopuszczenie do realizacji czynności sprawdzających podmioty zewnętrzne. Decyzję w tej sprawie podejmują wymienione wyżej instytucje. W okresie programowania 2007-2013 Instytucja Certyfikująca lub Instytucja Pośrednicząca miały prawo przeprowadzić kontrole projektów.

Przepisy krajowe i unijne pozwalają też na przeprowadzanie kontroli wyrywkowych przez organa kontroli niezależne od Instytucji Zarządzającej, Pośredniczącej, czy Wdrażającej. W Polsce takie uprawnienia ma Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS), który realizuje swoje zadania za pośrednictwem urzędów kontroli skarbowej. W okresie programowania 2007-2013 GIKS, pełni też funkcję Instytucji Audytowej i mógł bezpośrednio przeprowadzać kontrole. Instytucjami unijnymi uprawnionymi do przeprowadzania kontroli projektów współfinansowanych przez fundusze strukturalne są: Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. W Polsce uprawnienia do takich kontroli posiadają: Prezes Urzędu Zamówień Publicznych oraz Najwyższa Izba Kontroli.

Dla beneficjenta najważniejsze są kontrole dotyczące realizacji projektu przeprowadzane w ramach wdrażania programu operacyjnego, a dotyczące weryfikacji wydatków. Polegają one na weryfikacji wydatków beneficjenta poprzez sprawdzenie dostarczenia towarów i usług współfinansowanych ze środków wspólnotowych oraz krajowych. Kontrolerzy zarówno weryfikują samą dokumentację, jak i analizującą na miejscu realizację projektu sprawdzając, czy wydatki zostały faktycznie poniesione na realizację zadeklarowanych operacji oraz czy są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi.

Weryfikacja dokumentów odnosi się do formalnego i merytorycznego sprawdzenia dokumentów przedkładanych przez beneficjenta i porównaniu ich ze składanymi wcześniej oświadczeniami. Weryfikacji podlegają w pierwszej kolejności wnioski o dofinansowanie projektu oraz wnioski o płatność wraz z wymaganymi dokumentami uzupełniającymi oraz sprawozdania z realizacji projektu. Czynności sprawdzające od-

¹²⁶www.ewt.gov.pl/ORGANIZACJAFUNDUSZYEUROPEJSKICH/KOMPETENCJEINST/Strony/glowna.aspx, (18.09.2011).

bywają się w tym wypadku w siedzibie instytucji przeprowadzającej weryfikację.

Możliwa jest też kontrola przeprowadzana na miejscu fizycznej realizacji projektu, a także w siedzibie beneficjenta. Kontrolerzy porównują wówczas dokumentację przedstawioną przez beneficjanta z faktycznym stanem realizacji projektu. Celem tego rodzaju kontroli jest stwierdzenie, czy projekt jest realizowany zgodnie z umową o jego dofinansowanie, a także określenie, czy beneficjent spełnia warunki, które deklarował we wniosku. Kontrola na miejscu przeważnie dotyczy różnych kwestii, a do najważniejszych z nich należą:

- realizowanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie i obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności z prawem zamówień publicznych;
- sposób księgowania wydatków poniesionych w ramach projektu;
- kwalifikowalność poniesionych wydatków, sposób ich dokumentowania;
- wiarygodność sporządzanych przez beneficjenta sprawozdań z realizacji projektu;
- osiągnięcie celów określonych w projekcie;
- prawidłowość i rzetelność prowadzenia działań informujących opinię publiczną o współfinansowaniu projektu ze środków UE;
- przechowywanie przez beneficjenta dokumentacji dotyczącej realizacji projektu w terminie określonym w umowie o dofinansowanie lub w wytycznych Instytucji Zarządzającej.¹²⁷

W efekcie przeprowadzonej kontroli instytucja kontrolująca ocenia prawidłową realizację projektu czy wybranych działań beneficjenta, które stanowiły przedmiot kontroli, albo stwierdza błędy lub nieprawidłowości. w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej, „Nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.¹²⁸

Zasady regulujące wdrażanie programów operacyjnych wynikają głównie z krajowych przepisów prawa. Nieprawidłowość występuje zatem

¹²⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, (Dz.U. z 2014 poz. 1649).

¹²⁸ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010J0201:PL:HTML\(20.09.2011\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010J0201:PL:HTML(20.09.2011)).

wtedy, gdy beneficjent naruszy przepisy prawa wspólnotowego lub prawa krajowego. Zaliczyć do nich należy akty prawa wspólnotowego, jak rozporządzenia lub dyrektywy oraz akty prawa krajowego, czyli ustawy, rozporządzenia. Równie ważne są te dokumenty, które nakładają na beneficjenta konkretne obowiązki. Są to przede wszystkim umowa o dofinansowanie projektu, wytyczne Instytucji Zarządzającej lub wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego. Z punktu widzenia beneficjenta najistotniejszym dokumentem jest dla niego umowa o dofinansowanie projektu. Wynika to z faktu, że jakiegokolwiek odstępstwo od umowy może być odczytane przez instytucję kontrolującą, jako nieprawidłowość.

Konsekwencje wykrycia nieprawidłowości mogą być różne, ale zawsze prowadzą do zastosowania sankcji w postaci zwrotu otrzymanej dotacji lub wykluczenia z otrzymania dofinansowania. Państwo członkowskie, w którym wystąpią nieprawidłowości jest zobowiązane poinformować o tym fakcie Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych - OLAF ujawniając jednocześnie w jakim projekcie doszło do nieprawidłowości i jakie podmioty uczestniczyły w nieprawidłowym wykorzystaniu środków unijnych.

W sposób szczególny traktowana jest nieprawidłowość będąca efektem nadużycia finansowego, inaczej mówiąc oszustwo finansowe. Nadużycie naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich w odniesieniu do wydatków polega na jakimkolwiek celowym działaniu lub zaniechaniu dotyczącym:

- wykorzystania lub przedstawienia nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, w celu sprzeniewierzenia lub bezprawnego zatrzymania środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu,
- nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
- niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.¹²⁹

Tego typu nieprawidłowość jest przestępstwem znajdującym swoje konsekwencje w polskich przepisach karnych. Najczęściej w tego typu sprawach naruszane są przepisy kodeksu karnego dotyczące:

- przedkładania podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo nierzetelnego, piśmennego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym zna-

¹²⁹ *Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r.*, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20092081603>, (20.09.2011).

czeniu w celu uzyskania dotacji (także subwencji, pożyczki, etc.) od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi (art. 297 § 1) – przestępstwo to jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat;

- podrabiania lub przerabiania dokumentu lub używania takiego dokumentu jako autentycznego – przestępstwo to zagrożone jest karą grzywny oraz karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat;
- doprowadzenia innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wykorzystania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej - przestępstwo to zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat.¹³⁰

Środki pochodzące z Unii Europejskiej nie podlegają zwrotowi. Są one jednak generowane przez europejskiego podatnika, który musi mieć przekonanie, że te pieniądze są wykorzystywane w zgodzie z przyjętymi zasadami wsparcia dla państw, a przede wszystkim regionów, których rozwój z różnych powodów nie przebiegał tak, jak w rozwiniętych krajach europejskich. W interesie każdego beneficjenta korzystającego z pomocy unijnej jest wykorzystanie środków pomocowych zgodnie z przyjętymi zasadami. Ma to bowiem pewien wpływ na planowanie kolejnych perspektyw finansowych. Reasumując należy stwierdzić, że stosowane w Polsce zasady kontroli wydatkowania środków unijnych stanowią ważny i skuteczny sposób zabezpieczenia przed nadużyciami finansowymi w zakresie wykorzystania środków strukturalnych.

¹³⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553).

Rozdział 4
PROGRAMY ROZWOJU
WYBRANYCH GMIN
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO
WSPIERANE FUNDUSZAMI
UNII EUROPEJSKIEJ
- BADANIA WŁASNE

4.1. Kierunki zmian w gminach województwa śląskiego przy udziale środków pomocowych

Strategie rozwoju wyrażone w indywidualnych dokumentach poszczególnych gmin, muszą pozostawać w zgodzie z dokumentami wyższego rzędu. W rozpatrywanym okresie programowania (2007-2013), dotyczyło to przede wszystkim Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Program ten stanowił punkt wyjścia w rozważaniach na temat najważniejszych kierunków rozwoju. Podstawowym wyzwaniem stojącym przed władzami województwa uczyniono potrzebę przekształcenia gospodarki nastawionej na przemysł ciężki na gospodarkę opartą na wiedzy i nowych technologiach. RPO WSL 2007- 2013 składał się z sześciu zasadniczych rozdziałów:

1. charakterystyka województwa śląskiego,
2. strategia regionalnego programu operacyjnego województwa śląskiego na lata 2007-2013 i strategia jego osiągnięcia,
3. priorytety regionalnego programu operacyjnego województwa śląskiego na lata 2007-2013,
4. przepisy wykonawcze,
5. szacunkowy plan finansowy,
6. przegląd i renegecje RPO WSL 2007-2013.¹³¹

Zasadnicze wytyczne dotyczące kierunków pożądaných zmian zawarto w drugim i trzecim rozdziale programu. Cel główny RPO WSL 2007-2013 został zdefiniowany w sposób następujący: *„stymulowanie dynamicznego rozwoju, przy wzmocnieniu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu”*. Rozwój należy tu rozumieć bardzo szeroko, jako proces zachodzący na wielu płaszczyznach, w tym:

1. gospodarczej – wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia, rozwój technologiczny i innowacje, restrukturyzacja i dywersyfikacja działalności gospodarczej,
2. społecznej – poprawa jakości życia mieszkańców, wzbogacenie tożsamości kulturowej i procesy integracyjne, rozwój usług i zasobów społecznych, wzrost mobilności zawodowej i społecznej,
3. infra-technicznej – podnoszenie jakości, rozbudowa i racjonalne gospodarowanie zasobami infrastruktury technicznej,
4. środowiskowej – zmniejszenie obciążeń i polepszenie jakości środowiska przyrodniczego, zachowanie bioróżnorodności.¹³²

Poszczególne programy rozwoju miast województwa śląskiego odwoływały się w swoich treściach do zapisów i konstrukcji RPO WSL

¹³¹ <http://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2012/02/24/1330083438.pdf>, (13.03.2012).

¹³² Tamże.

2007-2013. W praktyce programy te pełniły rolę skonkretyzowanych planów działania, których celem uczyniono osiągnięcie założeń programu regionalnego. Cele ogólne i szczegółowe w swych głównych założeniach mogą być tożsame, jak w przypadku Programu Rozwoju Miasta Sosnowca na lata 2007-2013, ale mogą też się różnić, tu przykład: Program Rozwoju Miasta: Dąbrowa Górnicza 2020. Przyjęto założenie zbadania dokumentów zawierających plany rozwoju trzech gmin województwa śląskiego o różnej liczbie mieszkańców, a następnie w toku dalszych badań poddano ocenie treść dokumentu i jej wpływ na efektywność wykorzystania funduszy unijnych.

4.2. Program Rozwoju Miasta Sosnowca na lata 2007-2013

Sosnowiec to miasto na prawach powiatu. Z liczbą 217 tys. osób jest trzecim pod względem liczby mieszkańców miastem w województwie śląskim. w „Programie Rozwoju Miasta Sosnowca na lata 2007-2013” określono cel główny oraz najważniejsze priorytety. Jednocześnie przedstawiono szczegółowo najważniejsze inwestycje mające służyć rozwojowi miasta. Cel główny programu nie różni się od celu wyrażonego w RPO WSL 2007-2013. Zmianie uległ jeden z dziesięciu priorytetów. W Programie Rozwoju Miasta Sosnowca na lata 2007-2013 priorytet 10 RPO WSL 2007-2013: „pomoc techniczna” został zastąpiony przez „pomoc społeczną”. Władze miasta dodając nowy priorytet podkreśliły jak istotnym problemem jest racjonalna, wielopłaszczyznowa pomoc społeczna. Warto przyrzeć się ustalonym przez miasto celom szczegółowym odpowiadającym konkretnym priorytetom.

- Priorytet 1: *Badania i rozwój technologiczny innowacje i przedsiębiorczość*

Celem głównym tego priorytetu jest osiągnięcie wzrostu konkurencyjności gospodarki miasta opartej na wiedzy. Wśród celów szczegółowych priorytetu wymienić należy: wzrost wartości bezpośrednich inwestycji w mieście, wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, wzmocnienie potencjału sektora B+R i struktur sieciowych na rzecz innowacji. W ramach priorytetu rozwijana ma być infrastruktura rozwoju gospodarczego (w tym parki przemysłowe i technologiczne), promocja inwestycji, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (inwestycje bezpośrednie, doradztwo, innowacje) oraz transfer technologii i innowacji. Program wymienia szereg działań, prowadzących do osiągnięcia tych celów, jedną z najważniejszych inwestycji w tym zakresie, jest stworzenie Gospodarczej Bramy Śląska.

– Priorytet 2: *Społeczeństwo informacyjne*

Celem głównym priorytetu jest stworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa informacyjnego w mieście. Cele szczegółowe to zapewnienie powszechnego, szerokopasmowego i bezpiecznego dostępu do Internetu oraz wzrost liczby usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną. Przedsięwzięcia realizujące te cele to między innymi rozbudowa infrastruktury dla szerokopasmowego Internetu, elektroniczny obieg dokumentów w Urzędzie Miejskim, wdrożenie e-formularzy.

– Priorytet 3: *Turystyka*

Celem głównym jest wzrost konkurencyjności turystycznej miasta. Cele szczegółowe to poprawa jakości infrastruktury turystycznej miasta, tworzenie i rozwój miejskich produktów turystycznych, zwiększenie dostępu do informacji turystycznej oraz wzrost rozpoznawalności miejskiej oferty turystycznej. Wśród zaplanowanych przedsięwzięć znalazł się projekt zagospodarowania terenu dawnego pogranicza u zbiegu rzek Białej Przemszy i Czarnej Przemszy – wybudowanie budynku z salą ekspozycyjną, biurem obsługi ruchu turystycznego i częścią noclegową, stworzenie kempingu, przystani kajakowej i ścieżki rowerowej łączącej sąsiadujące miasta. Ponadto w programie znalazły się takie przedsięwzięcia jak utworzenie w Centrum Informacji miejskiej punktu Informacji Turystycznej, rozbudowa palmiarni, budowa szlaku turystycznego od zbiegu rzek Brynicy i Czarnej Przemszy do Trójkąta Trzech Cesarzy oraz utworzenie bazy rekreacyjno - wypoczynkowej nad Białą Przemszą w rejonie dzielnicy Maczki.

– Priorytet 4: *Kultura*

Cel główny – wzrost znaczenia kultury jako czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego. Cele szczegółowe priorytetu to zachowanie dla przyszłych pokoleń dziedzictwa kulturowego, zwiększenie dostępu do informacji o zasobach i wydarzeniach kulturalnych w mieście oraz wzrost rozpoznawalności oferty kulturowej. W ramach tego priorytetu wspierane mają być działania w zakresie infrastruktury kultury, systemu informacji kulturalnej oraz promocji kultury. Wśród przedsięwzięć pojawiły się między innymi projekty renowacji zabytkowych budynków, utworzenie szlaków edukacyjno-kulturalnych i unowocześnienie Miejskiej Biblioteki Publicznej.

– Priorytet 5: *Środowisko*

Cel główny – ochrona oraz poprawa jakości środowiska. Cele szczegółowe – poprawa jakości wód powierzchniowych i podziemnych, ograniczenie ilości odpadów deponowanych i zdeponowanych w środowisku, poprawa jakości powietrza, doskonalenie systemu zarządzania środowi-

skiem oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego i kształtowanie postaw ekologicznych społeczeństwa. Przedsięwzięcia w ramach priorytetu mają na celu wspieranie działań w zakresie rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, poprawy jakości powietrza, doskonalenia zarządzania środowiskiem, troski o dziedzictwo przyrodnicze. Jednym z najistotniejszych, w tym priorytecie, przedsięwzięć jest zorganizowanie gospodarki wodno-ściekowej w Sosnowcu w taki sposób aby scentralizować odbiór ścieków i zlikwidować źródła emisji ścieków do cieków powierzchniowych i do gruntu. Takie działania pozwoli zlikwidować potencjalne zagrożenie wód powierzchniowych i podziemnych docelowo poprawiając jakość cieków powierzchniowych. Poza działaniami związanymi z budową lub przebudową sieci kanalizacyjnej, w ramach piątego priorytetu zaplanowano również budowę Kompleksowego Systemu Gospodarki Odpadami w Sosnowcu, usuwanie azbestu z budynków mieszkalnych, rozwój selektywnej zbiórki odpadów, działania na rzecz poprawy jakości powietrza (ograniczenie niskiej emisji z budynków mieszkalnych), opracowanie mapy akustycznej miasta Sosnowca oraz rewitalizacja miejskich parków.

– Priorytet 6: *Zrównoważony rozwój miasta*

Cel główny – wzrost konkurencyjności przestrzeni miejskiej Sosnowca. Cele szczegółowe to wzrost konkurencyjności miasta Sosnowca, wielofunkcyjne wykorzystanie zdegradowanych obszarów miasta, rozwój budownictwa mieszkaniowego i usług. W ramach priorytetu wspierane mają być działania w zakresie wzmacniania miejskich ośrodków wzrostu, rewitalizacja terenów zdegradowanych, budownictwa mieszkaniowego i rozwoju usług. W ramach konkretnych przedsięwzięć, priorytet zakłada między innymi opracowanie „studium układu komunikacyjnego gminy miejskiej Sosnowiec”, rekultywacja terenów po byłej KWK „Porąbka-Klimontów” celem utworzenia Strefy Aktywności Gospodarczej, stworzenie planu zagospodarowania przestrzennego wybranych fragmentów miasta, rewitalizacja terenów pokopalnianych, rewitalizacja obszarów miejskich na podstawie Lokalnego Programu Rewitalizacji (w tym poprawa estetyki miasta), budowa placówek usługowych i handlowych w miejscach inwestycji Towarzystwa Budownictwa Społecznego w Sosnowcu.

– Priorytet 7: *Transport*

Cel główny – ukształtowanie efektywnego i zintegrowanego systemu transportowego. Cele szczegółowe – udrożnienie sieci drogowej miasta Sosnowca oraz zwiększenie udziału transportu publicznego w przemieszczaniu osób. Wśród przedsięwzięć znalazły się projekty przebudowy istotnych ciągów komunikacyjnych, również na poziomie współ-

pracy regionalnej oraz kontynuowania wymiany i modernizacji taboru Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Sosnowcu.

– Priorytet 8: *Infrastruktura edukacyjna*

Cel główny – stworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa o wysokich kwalifikacjach zawodowych poszukiwanych na rynku pracy. Cele szczegółowe priorytetu to wzrost dostępności i poprawa warunków kształcenia na poziomie wyższym, wzrost dostępności i poprawa warunków kształcenia na poziomie przedszkolnym, podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym oraz wzrost dostępności i poprawa warunków kształcenia ustawicznego. W ramach priorytetu wspiera się działania w zakresie szkolnictwa wyższego, infrastruktury oświatowej oraz infrastruktury kształcenia ustawicznego. Wśród zaplanowanych przedsięwzięć znalazły się między innymi: budowa Centrum Dydaktyczno-Naukowego Neofilologii Uniwersytetu Śląskiego w Sosnowcu, przebudowa ogrodów przedszkolnych, organizacja Miejskiego Ośrodka Pracy Pozaszkolnej dla Dzieci i Młodzieży, organizacja doradztwa zawodowego dla młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej, przebudowa i modernizacja boisk przy-szkolnych oraz realizacja Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

– Priorytet 9: *Zdrowie i rekreacja*

Cel główny – poprawa stanu zdrowia mieszkańców miasta. Cele szczegółowe – wzrost dostępności i poprawa jakości usług lecznictwa zamkniętego, wzrost dostępności i poprawa jakości usług lecznictwa otwartego oraz poprawa warunków aktywnego sposobu spędzania czasu wolnego. Działania w ramach tego priorytetu to między innymi: modernizacja szpitali miejskich w Sosnowcu (w tym modernizacja bloków operacyjnych i diagnostyki RTG), modernizacja przychodni funkcjonujących w strukturach Zakładu Lecznictwa Ambulatoryjnego, doposażenie przychodni rejonowych, informatyzacja zakładów lecznictwa otwartego, poprawa skuteczności ratownictwa medycznego, poprawa stanu zdrowia mieszkańców (profilaktyka), a także budowa ścieżek rowerowych, przebudowa kąpieliska „Niwka”, remont kapitalny lodowiska głównego i treningowego Stadionu Zimowego, remont pływalni przy ulicy Żeromskiego oraz budowa nowego basenu krytego i nowej hali sportowej w Sosnowcu.

– Priorytet 10: *Pomoc społeczna*

Cel główny – Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez zintegrowanie systemu pomocy społecznej i aktywną politykę społeczną. Cele szczegółowe priorytetu to podniesienie kwalifikacji zawodowych poprzez szkolenie kadr do pracy ze środowiskiem lokalnym, wzrost kom-

pleksowych działań pomocowych ukierunkowanych na potrzeby środowiska oraz rozwiązywanie określonych problemów społecznych, zwiększenie efektywności i jakości społecznego oddziaływania instytucji pomocy i wsparcia społecznego, integracja środowisk objętych systemem wsparcia ze społecznością lokalną oraz przełamywanie barier w stosunku do osób korzystających z różnych form pomocy społecznej, stworzenie na poziomie lokalnym warunków do współpracy i rozwoju partnerstwa publiczno-społecznego. Cel główny i cele szczegółowe mają zostać osiągnięte dzięki wdrożeniu szeregu programów, w tym między innymi „Programu Centrum Aktywności Lokalnej” (aktywizowanie społeczności lokalnych), „Programu pomocy osobom bezrobotnym oraz zagrożonym wykluczeniem społecznym (aktywizacja i pomoc osobom bezrobotnym), „Skoordynowanego programu działań na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych”, „Miejskiego programu pomocy dziecku i rodzinie”, „Programu profilaktyki uzależnień i pomocy osobom uzależnionym od alkoholu i narkotyków”, „Programu pomocy osobom bezdomnym oraz zagrożonym bezdomnością” oraz „Programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”.¹³³

Cele postawione w Programie Rozwoju Miasta Sosnowca na lata 2007-2013 realizowano w dużym stopniu dzięki wsparciu UE. Projekty, które zrealizowano, to:

„Sosnowiec – miasto dobrych inwestycji”.¹³⁴ Projekt uzyskał dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WSL 2007-2013, Priorytet I. Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość, Działanie 1.1. Wzmocnienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu, Poddziałanie 1.1.2 Promocja Inwestycyjna. Wartość projektu to 742 978,00 zł, a wysokość dofinansowania to 631 531,30 zł (85%).

„Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji Przestrzennej w Mieście na prawach Powiatu – Sosnowiec”.¹³⁵ Projekt dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Priorytet II. Społeczeństwo informacyjne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego, Działanie 2.2 Rozwój elektronicznych usług publicznych. Całkowity koszt projektu: 2 975 205,58 zł, kwota dofinansowania projektu: 2 528 924,74 zł (85%). Głównym celem projektu uczyniono budowę zintegrowanego systemu polegającego na połączeniu w jeden system, informatycznych baz danych funkcjonujących w Urzędzie Miasta, w celu maksymalnego wykorzystania zawartych w nich

¹³³ Uchwała Rady Miejskiej w Sosnowcu Załącznik do Uchwały nr 162/XII/07 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 24 maja 2007 r.

¹³⁴ www.sosnowiec.pl, (14.03.2012).

¹³⁵ Tamże.

informacji, z jednoczesnym zwiększeniem zakresu i jakości usług świadczonych drogą elektroniczną podniesienie sprawności i efektywności procesów decyzyjnych.

„Budowa sali Koncertowej przy Zespole Szkół Muzycznych w Sosnowcu”.¹³⁶ 26 lipca 2010 r. zawarta została umowa pomiędzy Gminą Sosnowiec, a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego o dofinansowanie Projektu w ramach działania 11.3 Infrastruktura szkolnictwa artystycznego priorytetu „Kultura i dziedzictwo kulturowe” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Całkowity koszt realizacji Projektu wynosił 41 182 390,34 złotych. Kwota dofinansowania wyniosła 20 590 000,00 zł, co stanowiło dofinansowanie na poziomie 49,99 %.

„Gospodarcza Brama Śląska”.¹³⁷ w dniu 13 grudnia 2010 r. podpisano umowę o dofinansowanie zadania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Priorytet I: Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość, Działanie 1.1: Wzmocnienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu, Poddziałanie 1.1.1: Infrastruktura rozwoju gospodarczego. Zgodnie z umową o dofinansowanie całkowita wartość projektu wynosiła 25.874.717,52 zł. Zadanie uzyskało dofinansowanie na poziomie 78,69 % kwoty całkowitych wydatków kwalifikowanych projektu, tj. w wysokości: 18.114.705,28 zł.

„Rozwój Społeczeństwa Informacyjnego w Zagłębiu Dąbrowskim – Gmina Sosnowiec”.¹³⁸ Całkowita wartość Projektu wynosiła 19 761 237,64 zł, a dofinansowanie z RPO WSL na lata 2007-2013 w ramach Działania 2.1 – Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego kształtowało się na poziomie 15 520 990,82 zł, co stanowiło 79,31 % całkowitych wydatków kwalifikowanych Projektu.

Obok działań związanych z inwestycjami infrastrukturalnymi w Sosnowcu widać dbałość o wykorzystanie instrumentów informacyjnych, które mają za zadanie wypromować miasto i przygotować mu pozytywny background w oczach potencjalnych nowych inwestorów. Te działania zrealizowano m.in. poprzez Program „Sosnowiec – miasto dobrych inwestycji”. Kierunki rozwoju Sosnowca zbieżne są z Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego. Dzięki takiej synergii celów największe miasto Zagłębia Dąbrowskiego jest jednym z liderów działań inwestycyjnych w całym regionie i w pewnym sensie narzuca innym miastom przyjmowanie podobnych kierunków rozwoju. W zakresie wykorzy-

¹³⁶www.sosnowiec.pl, (14.03.2012).

¹³⁷ Tamże.

¹³⁸ Tamże .

stania środków pomocowych Unii Europejskiej Sosnowiec plasuje się w dolnej części rankingu dużych miast na prawach powiatu. W rankingu „Rzeczypospolitej” dotyczącym wykorzystania funduszy unijnych w 2010 r., Sosnowiec znalazł się na 46 miejscu z kwotą 52 zł na 1 mieszkańca przychodów z UE. Dla porównania najlepsze przychody w tym samym czasie uzyskało Zabrze z kwotą 647 zł na 1 mieszkańca.¹³⁹

4.3. Strategia Rozwoju Miasta Dąbrowy Górniczej

Drugim miastem, którego dokumenty rozwoju zostały poddane analizie na potrzeby niniejszej monografii jest Dąbrowa Górnicza. Dąbrowa jest miastem położonym we wschodniej części województwa śląskiego, na terenie Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Liczy sobie ok. 125 000 mieszkańców. Konstrukcja Strategii Rozwoju Miasta Dąbrowy Górniczej¹⁴⁰ nie nawiązuje w sposób tak bezpośredni jak Program Rozwoju Miasta Sosnowca na lata 2007-2013 do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Niemniej również określa cele strategiczne oraz przedstawia zarysy strategicznych przedsięwzięć. Władze miasta wyróżniły pięć priorytetów, które zawierały w sobie najistotniejsze obszary działania. Wyodrębnione priorytety to: Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki, integracja wspólnot lokalnych, atrakcyjność środowiska zamieszkania, różnorodność form aktywnego spędzania czasu wolnego, sprawność transportu i komunikacji. W ramach każdego z priorytetów władze miasta dokonały analizy SWOT, przedstawiły kluczowe problemy i wskazały cele strategiczne. Poniżej zaprezentowano założenia tych priorytetów na lata 2007-2013.

– Priorytet 1: *Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki*

Celem podstawowym działań w obrębie tego priorytetu jest przekształcenie Dąbrowy Górniczej w miasto o przebudowanej bazie ekonomicznej z dominacją sektora wysokiej techniki i usług. Konkurencyjność przedsiębiorstw zaliczanych do tradycyjnej bazy ekonomicznej miasta zostanie wzmocniona przez budowę i rozbudowę centrów logistycznych oraz zmianę profilu edukacyjnego na poziomie zawodowym: średnim i wyższym. Podstawę tworzenia nowej gospodarki upatruje się w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych skutkujących obecnością w mieście firm globalnych. Podstawą tworzenia tych powiązań będzie potencjał wiedzy i umiejętności technicznych lokalnego środowiska gospodarczego. Podsta-

¹³⁹ *Statystyczne Vademecum Samorządowca*, GUS w Katowicach 2012 r.

¹⁴⁰ Załącznik do Uchwały Rady Miejskiej nr XX/309/07z 28 listopada 2007 r.

wowe problemy w ramach pierwszego priorytetu to utrzymywanie się bariery logistycznej w obsłudze zrestrukturyzowanych przedsiębiorstw sektorów tradycyjnych i firm nowej gospodarki, instytucjonalny niedorozwój sfery wspierania transferu technologii, niedostosowanie edukacyjnych aspiracji ludności i kierunków kształcenia ponadgimnazjalnego do wymogów rynku pracy oraz obniżania się rangi szkolnictwa technicznego, niska atrakcyjność lokalizacyjna centralnego obszaru miasta dla nowoczesnych dziedzin aktywności gospodarczej.

Cele strategiczne określono jako:

- *Dąbrowa Górnicza regionalnym centrum logistycznym zapewniającym wysoki poziom obsługi istniejącym i nowym przedsiębiorstwom,*
 - *Dąbrowa Górnicza regionalnym liderem innowacyjności i transferu nowych technologii w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw,*
 - *Dąbrowa Górnicza znaczącym ośrodkiem edukacji technicznej na poziomie średnim i wyższym przyczyniającym się do powstania silnego, lokalnego środowiska przedsiębiorczości,*
 - *Dąbrowa Górnicza miastem dysponującym nowoczesnym, szeroko rozpoznawalnym w otoczeniu centrum biznesowo – usługowym.*
- Priorytet 2: *Integracja wspólnot lokalnych*

Podstawą społecznego rozwoju Dąbrowy Górniczej ma być wrażliwość społeczna ukształtowana na obszarze miasta w długim okresie czasu. Dualizm postaw społecznych wynika z podziału miasta na dzielnice miejskie i dzielnice zielone. Dzielnice zurbanizowane zajmujące 23% powierzchni miasta koncentrują 77% jego mieszkańców. Władze miasta w ramach tego priorytetu mają zamiar podejmować działania na rzecz rozwoju instytucji demokracji lokalnej sprzyjającej asymilacji ludności osiadłej w mieście w industrialnym okresie jego rozwoju. Celem nadrzędnym jest przekształcenie Dąbrowy Górniczej w miasto współpracujących ze sobą wspólnot lokalnych, wykazujące się wysokim poziomem spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej. Trudności wiążą się z brakiem systemowego wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych oraz niewystarczającym wspomaganie procesu włączania mieszkańców Dąbrowy Górniczej w globalne społeczeństwo informacyjne.

Cele strategiczne określono jako:

- *Dąbrowa Górnicza miastem wspierającym samoorganizowanie się mieszkańców na rzecz współzrządzenia,*
- *Dąbrowa Górnicza miastem silnie rozbudowanej infrastruktury informatycznej stwarzającej mieszkańcom warunki uczestnictwa w globalnym społeczeństwie informacyjnym.*

– Priorytet 3: *Atrakcyjność środowiska zamieszkania*

Zadaniem podstawowym w ramach priorytetu jest przekształcenie Dąbrowy Górniczej w miasto oferujące wysoką jakość życia w środowisku zamieszkania. Zgodnie z treścią dokumentu atrakcyjność środowiska zamieszkania Dąbrowy Górniczej ma być kształtowana przez dwa komplementarne względem siebie procesy. Pierwszym z nich jest proces rewitalizacji dzielnic miejskich o silnej koncentracji budownictwa mieszkaniowego. Rewitalizacja dzielnic miejskich będzie podejmowana w partnerstwie z podmiotami zarządzającymi substancją mieszkaniową oraz podmiotami obsługi komunalnej miasta. Rewitalizacja obszarów dzielnic miejskich w Dąbrowie Górniczej ma wykazywać silną orientację społeczną. Przyczyni się to do poprawy bezpieczeństwa publicznego tych dzielnic oraz poprawy dostępności do podstawowych usług ochrony zdrowia, edukacji podstawowej i opieki socjalnej. Drugi proces związany jest z kształtowaniem w Dąbrowie Górniczej zabudowy mieszkaniowej dzielnic zielonych zgodnie z ich waloryzacją kulturową i przyrodniczą. Celem tego procesu jest zachowanie przyrodniczo cennych obszarów i terenów otwartych stanowiących część Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych, kompleksów leśnych zlewni Białej i Czarnej Przemszy oraz bardzo atrakcyjnego „Pojezierza Dąbrowskiego”.

Cele strategiczne określono jako:

- *Dąbrowa Górnicza miastem oferującym mieszkańcom wszystkich dzielnic jednakową dostępność do infrastruktury komunalnej i wyrównany standard usług publicznych,*
- *Dąbrowa Górnicza miastem skutecznie chroniącym zasoby środowiska przyrodniczego, tereny otwarte i walory,*
- *Dąbrowa Górnicza miastem uporządkowanej gospodarki wodno-ściekowej i odpadami,*
- *Dąbrowa Górnicza miastem zapewniającym wszystkim mieszkańcom wymagającym opieki z tytułu wieku, niepełnosprawności oraz zagrożenia wykluczeniem społecznym warunki życia odpowiadające współczesnym standardom cywilizacyjnym.*

Zasadnicze problemy to pogłębianie się przestrzennych dysproporcji w atrakcyjności warunków zamieszkania pomiędzy śródmieściem, obszarami skoncentrowanego budownictwa mieszkaniowego i dzielnicami peryferyjnymi, presja zabudowy mieszkaniowej na terenach otwartych i w korytarzach ekologicznych, niedorozwój infrastruktury komunalnej w dzielnicach miasta, wzrastający poziom wykluczenia społecznego i jego przestrzennej koncentracji.

– Priorytet 4: *Różnorodność form aktywnego spędzania czasu wolnego*
Działania w ramach tego priorytetu mają doprowadzić do przekształcenie Dąbrowy Górniczej w miasto tworzące szczególnie dogodne warunki korzystania z różnorodnych form spędzania czasu wolnego.

Strategia zakłada, że walory przyrodnicze miasta zostaną zachowane poprzez ciągłą rozbudowę infrastruktury ochrony środowiska. Szczególnego znaczenia nabierze rozbudowa ochrony wód powierzchniowych oraz przyrody i gatunków. Ograniczone zostaną wpływy niskich źródeł emisji zanieczyszczeń na stan środowiska naturalnego.

Dąbrowa Górnicza będzie dążyła do rozwijania i promowania innowacyjnych technologii środowiskowych, w tym – technologii poprawiających efekty wykorzystania tradycyjnych źródeł energii. Ograniczeniu podlegać będzie negatywne oddziaływanie sieci energetycznych na krajobraz. Dbłość o stan środowiska przyrodniczego pozwoli na poprawę atrakcyjności miasta jako miejsca spędzania czasu wolnego.

Poprzez modernizację i budowę nowych obiektów sportu, turystyki, rekreacji i rozrywki osiągnięty zostanie nowy standard usług. Rozwój infrastruktury spędzania czasu wolnego będzie ukierunkowywany na biznesowe grupy celowe oraz mieszkańców miasta i aglomeracji. Coraz liczniej odwiedzający miasto przedstawiciele globalnego biznesu będą mogli korzystać z nowych obiektów hotelowych i rekreacyjnych zapewniających wysoki standard świadczenia unikatowych usług, konkurencyjnych względem dużych ośrodków miejskich i centrów wypoczynkowych.

Obiekty kultury wysokiej oraz organizowane w nich imprezy o zasięgu ponadregionalnym pozwolą na kształtowanie funkcji metropolitalnych miasta i ożywienie jego przestrzeni publicznych. Obiekty sportu i rekreacji w sposób komplementarny wpiszą się w sieć urządzeń dzielnicowych ośrodków usług publicznych.

Cele strategiczne określono jako:

- *Dąbrowa Górnicza regionalnym ośrodkiem turystyki, rekreacji i rozrywki,*
- *Dąbrowa Górnicza miastem atrakcyjnych przestrzeni publicznych dobrze wyposażonych w nowoczesną infrastrukturę aktywnych form spędzania czasu wolnego,*
- *Dąbrowa Górnicza miastem kultywującym historyczne dziedzictwo kulturowe, promującym kulturę wysoką i stymulującym wzrost uczestnictwa w niej swych mieszkańców.*

Problemy podstawowe to niski poziom wykorzystania lokalnego potencjału przyrodniczo-krajobrazowego i kulturowego, bariera infrastrukturalna rozwoju aktywnych form spędzania czasu wolnego, zbyt niski poziom rozwoju kultury wysokiej ochrony dziedzictwa kulturowego.

– Priorytet 5: *Sprawność transportu i komunikacji*

Celem nadrzędnym jest przekształcenie Dąbrowy Górniczej w miasto dobrze skomunikowane z otoczeniem sąsiedzkim, regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

Z treści dokumentu wyczytać możemy, że integracja miejskiego układu transportowo – komunikacyjnego z układem regionalnym i aglomeracyjnym będzie procesem ciągłym. Służyć będzie zwiększeniu mobilności mieszkańców jak również wzrostowi lokalizacyjnej atrakcyjności miasta. Ruch tranzytowy krajowy i międzynarodowy będzie separowany od ruchów wewnętrznych. Sprzyjać temu będzie budowanie obwodnic dzielnic miasta.

Duże przedsiębiorstwa działające w mieście oraz firmy lokalizowane w strefach gospodarczych będą coraz sprawniej obsługiwane przez obiekty i urządzenia rozbudowywanej infrastruktury logistycznej. Drogo-wa Trasa Średnicowa wraz z rozbudowaną infrastrukturą przesiadkową przyczyni się do skrócenia czasu przejazdu mieszkańców Dąbrowy Górniczej do miast Aglomeracji Katowickiej. Główne węzły drogowe na ciągach krajowych zostaną przebudowane, tak aby zapewnić płynność rozprowadzania potoków ruchu.

Modernizacja obiektów infrastruktury kolejowej oraz uzyskanie wysokich parametrów prędkości na linii kolejowej Warszawa – Katowice (korytarz E 65) stanowić będzie kolejny czynnik poprawy atrakcyjności lokalizacyjnej miasta. Zarządzanie ruchem pasażerskim przy wykorzystaniu systemów informatycznych prowadzić będzie do wzrostu niezawodności miejskiego systemu transportu pasażerskiego, zwiększając jednocześnie poziom bezpieczeństwa na drogach. Miejski transport szynowy charakteryzować się będzie nową jakością z punktu widzenia osiągniętych parametrów ruchu i standardów obsługi, przyczyniając się także do środowiskowego zrównoważenia systemu transportu miejskiego.

Rozbudowa miejskiego układu transportowo – komunikacyjnego ukierunkowywana będzie także na zapewnienie sprawnej obsługi sfery sportu, turystyki i rekreacji oraz na wzrost dostępności do jej obiektów i urzędzeń.

Cele strategiczne określono jako:

- *Dąbrowa Górnicza miastem o wysokim standardzie infrastruktury transportowo – komunikacyjnej,*
- *Dąbrowa Górnicza miastem efektywnie dyskontującym swoje położenie w paneuropejskich korytarzach transportowo – komunikacyjnych,*
- *Dąbrowa Górnicza miastem inteligentnego systemu zarządzania transportem publicznym,*

- *Dąbrowa Górnicza miastem zrównoważonego układu transportowo-komunikacyjnego zwiększającego atrakcyjność inwestycyjną i mieszkaniową miasta i jego otoczenia.*

Najistotniejsze problemy to dekapitalizacja infrastruktury transportowo-komunikacyjnej miasta oraz niski standard komunikacyjnej obsługi mieszkańców i przedsiębiorstw, wyczerpywanie się w mieście przepustowości głównych korytarzy komunikacyjnych o randze krajowej, brak integracji różnych form transportu i obsługi komunikacyjnej miasta, nie nadążanie przebudowy miejskiego i aglomeracyjnego układu komunikacyjnego za zmianami strukturalnymi w bazie ekonomicznej miasta.

Z całą stanowczością należy stwierdzić, projekty współfinansowane ze środków unijnych odgrywały w latach 2007-2013 zasadniczą rolę w rozwoju miasta.¹⁴¹ W rankingu miast wykorzystujących dotacje unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca, Dąbrowa zajęła 9 miejsce z kwotą 506 zł na 1 mieszkańca.¹⁴²

4.4. Strategia Rozwoju Miasta Będzina

Kolejnym miastem, którego dokumenty rozwoju poddano analizie pod kątem wykorzystania dodatkowych finansów publicznych, jakimi są środki pochodzące z funduszy UE jest Będzin. Miasto jest historyczną stolicą Zagłębia, ale należy dziś do mniejszych miast w obszarze zagłębiowsko – dąbrowskim. Liczy 58 tys. mieszkańców. Rozwój górnictwa spowodował, że sąsiadujące z Będzinem, Dąbrowa Górnicza i Sosnowiec rozwinęły się szybciej, dynamiczniej i obecnie stanowią jedno z największych miast w aglomeracji śląskiej. Dziś Będzin oprócz Elektrowni w Łągiszy i Cementowni w Grodźcu nie posiada znaczących pracodawców i podmiotów gospodarczych. Stał się miejscowością o charakterze pracowniczego zaplecza pozostałych miast górnośląskich. Spośród ludności Będzina w wieku produkcyjnym (30 822) w 2011 r. osób pracujących w Będzinie było 13.920.¹⁴³ Wynika z tego, że jedynie około 40% będzinian pracuje w swoim mieście.

W 1999 r. Rada Miejska Będzina przyjęła „Strategię Rozwoju Miasta Będzina”, w której określone zostały priorytety miasta. Są one ukierunkowane przede wszystkim na podnoszenie warunków życia mieszkańców

¹⁴¹ http://www.dabrowa-gornicza.pl/strona-165-projekty_unijne_zrealizowane_projekty.html, (16.03.2012).

¹⁴² *Statystyczne vademecum Samorządowca...*, dz. cyt.

¹⁴³ http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_slaskie/portrety_gmin/powiat_bedzinski/gmina_bedzin.pdf, (16.03.2012).

i tworzenie lepszej atmosfery dla pozyskania nowych inwestycji. W sumie są one bardzo podobne, jak priorytety innych miast o średniej wielkości i zwiernają się w następujących obszarach działania:

- zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców,
- rewitalizacja centrum,
- ułatwienia dla inwestorów,
- uzbrojenie terenów,
- ograniczenie skutków bezrobocia,
- budownictwo mieszkaniowe,
- inwestycje ekologiczne.¹⁴⁴

W marcu 2012 r. rozpoczęły się prace nad aktualizacją „Strategii Rozwoju Miasta Będzina” na lata 2012-2020. Do prac nad aktualizacją zaproszeni zostali przedstawiciele sektora publicznego, gospodarczego i społecznego. Prace nad nową strategią wyznaczają nowe kierunki rozwoju dostosowane do obecnej rzeczywistości i uwzględniające zarówno możliwości wynikające z użycia większego spektrum instrumentów stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, jak i obecne uwarunkowania społeczno-gospodarcze w Będzinie. Dotychczas działania władz Będzina w zakresie korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej opierają się w zasadzie na trzech projektach. Będzin jest w nich jednym z beneficjentów, zaś liderami inne miasta aglomeracji śląskiej. Dotychczas Będzin uczestniczył i uczestniczy w czterech istotnych dla miasta projektach dofinansowanych przez Unię Europejską.

„Gospodarka wodno-ściekowa w Będzinie”, którego całkowity koszt wyniósł 28 mln 381 tys. 900 EUR, z czego dofinansowanie ze środków unijnych osiągnęło 21 mln 286 tys. 425 EUR czyli 75%. Jest to ewenement w skali kraju, aby miasto, którego roczny budżet oscyluje w granicach 100 mln zł pozyskało tak duże dofinansowanie i zrealizowało tak proporcjonalnie wielką inwestycję. W efekcie powstało 103 km nowej sieci wodno-kanalizacyjnej. W ramach inwestycji wykonanych zostało ponad 40 km kanalizacji sanitarnej, ponad 32 km kanalizacji deszczowej, 17 przepompowni ścieków sanitarnych, 5 przepompowni ścieków deszczowych. Wymienione zostało 36 km sieci wodociągowej, a prawie 200 tys. m kw. dróg i chodników uzyskało nową nawierzchnię. w oczyszczalni ścieków wybudowana została stacja zlewcza. Inwestycja realizowana była do 2010 r. Projekt został podzielony na 6 kontraktów (4 kontrakty na roboty budowlane i 2 kontrakty na usługi) obejmujących 23 zadania inwestycyjne. w rezultacie podjętych przez gminę Będzin działań w latach 2007-2010, zostało wybudowanych niemal 110 km sieci wodno-kanalizacyjnej. Dzięki

¹⁴⁴ *Strategia Rozwoju Miasta Będzina*, załącznik do Uchwały RM w Będzinie Nr XII/109/99 z dnia 28.06.1999 r, s. 32.

projektowi 95% miasta uzyskało uporządkowaną gospodarkę wodno-ściekową. Podniesione zostały walory ekologiczne. Projekt przyczynił się do podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej Będzina.

Kolejny projekt pod nazwą „Gospodarcza Brama Śląska” opiera się na uruchomieniu Zagłębiowskiej Strefy Gospodarczej. Projekt, został krótko scharakteryzowany w opisie lidera projektu - Sosnowcu. W ramach tego projektu, dwa zadania zrealizowano bezpośrednio na terenie Będzina. Jest to „uzbrojenie terenu byłej KWK Grodziec w Będzinie” oraz „Kompleksowe uzbrojenie terenu inwestycyjnego w dzielnicy Warpie”. Wartość będzin-skich inwestycji to 26 mln 340 tys. zł. Szczególnie interesujące jest drugie zadanie, bowiem teren inwestycyjny znajduje się w południowo – wschodniej części miasta na granicy Będzina i Sosnowca. Był to niegdyś obszar udostępniony do urobku skalnego. Jego atutem jest położenie w pobliżu głównego układu drogowego miasta w sąsiedztwie drogi DK94 oraz głównej ulicy miasta Alei Kołtąja.

Ciekawym projektem o znaczeniu turystycznym i wizerunkowym dla Będzina jest subregionalny projekt realizowany w latach 2010-2013 pod nazwą „Zachowanie dziedzictwa kulturowego i osiągnięć kulturalnych Zagłębia”. Jego liderem był Mikołów i był on realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego. Celem działań podjętych w tym projekcie uczyniono zachowanie dla przyszłych pokoleń dziedzictwa historycznego i kulturowego Zagłębia, na które składa się między innymi Wzgórze Zamkowe w Będzinie. Projekt zakładał wprowadzenie nowych funkcji gospodarczych, turystycznych i rekreacyjnych na Wzgórzu Zamkowym oraz renowację zabytkowych obiektów. Zaplanowano budowę amfiteatru na placu zamkowym. Przygotowano też między innymi „Koncepcję przebudowy Parku na Wzgórzu Zamkowym w Będzinie”, projekt budowlano – wykonawczy „Remontu i podświetlenia murów miejskich w rejonie ulic Modrzejewskiej i Zawale” oraz projekt budowlany kładki nad rzeką Przemszą. Wyłoniony został wykonawca na opracowanie projektu budowlano – wykonawczego „Zabezpieczenie i adaptacja podziemi będzin-skich”. Wykonane zostało opracowanie „Koncepcji rekonstrukcji dolnego Zamku w Będzinie wraz z terenami przyległymi”. Opracowany został także „projekt zmiany stacji transformatorowej Zamek w Będzinie”, a także projekt budowlano – wykonawczy „Rewaloryzacja parku na Wzgórzu Zamkowym wraz z infrastrukturą i małą architekturą”. Prace zakończono z końcem 2013 r., a koszt tej inwestycji, to 19,8 mln zł, z czego miasto wydatkowało 3,5 mln, a reszta to dofinansowanie ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

Kolejne przedsięwzięcie zrealizowane na terenie Będzina to projekt „Europejskie Dziedzictwo Kultury Przemysłowej – Cementownia Grodziec”, który był realizowany w ramach Programu dla Europy Środkowej pod na-

zwą: „Międzynarodowe działania na rzecz partnerstwa publiczno- prywatnego”. Jest to projekt obejmujący swym zasięgiem 17 partnerów z 7 krajów Europy, w tym: Słowenię (Lublina), Słowację (Bratysława), Polskę (Będzin, Poznań, Sopot), Włochy (Asti, Wenecja), Niemcy (Berlin, Rostok, Schwerin, Erfurt, Weimar), Czechy (Ostrawa), Austrię (Gras). Liderem projektu był Berlin oraz firma BVLEG.

W ramach międzynarodowego projektu poszukiwane były ewentualne możliwości wykorzystania Cementowni przy zachowaniu jej zabytkowego charakteru. Określono ewentualne dwa kierunki zagospodarowania tego terenu. Pierwszy z nich eksponuje funkcję kulturalną, drugi zakłada poszerzenie jej także o funkcje usługowe i mieszkaniowe. Projekt ma charakter typowo konsultacyjno-promocyjny. Jego wartość określona została na 80 100 EUR, z czego dofinansowanie z Unii Europejskiej wyniosło 68 085 EUR. Kwota ta została przeznaczona na ekspertyzy, podróże i zakwaterowanie, promocję oraz spotkania.

Będzin ze swoimi uwarunkowaniami budżetowymi, które ograniczają możliwości starania się o dofinansowanie poszczególnych przedsięwzięć przez Unię Europejską, realizuje jedynie niezbędne inwestycje. Te infrastrukturalne, związane z siecią wodno-kanalizacyjną czy udostępnianiem terenów inwestycyjnych mają za zadanie podnieść atrakcyjność inwestycyjną Będzina. Jednocześnie realizowane są działania umożliwiające wyeksponowanie najbardziej wyjątkowych cech miasta, które wyróżniają je i są wizerunkowo niezbędne, by rywalizować z sąsiednimi miastami o większym potencjale gospodarczym i przemysłowym. Warto w tym wypadku zwrócić uwagę na pewien aspekt wykraczający poza obszar uwarunkowań gospodarczo -finansowych miasta. w 2010 r. w Będzinie w wyniku wyborów samorządowych zmienił się prezydent miasta. Projekty opisane powyżej były przygotowane i realizowane po części przez poprzedniego włodarza miasta. Nowy prezydent w pierwszym okresie swoich rządów nie podejmował działań zmierzających do pozyskania kolejnych środków unijnych. Skupił się na tworzeniu pozytywnego wizerunku wśród mieszkańców kładąc szczególny nacisk na organizację wszelkiego rodzaju imprez rekreacyjno – kulturalnych. Jednocześnie umiejętnie wykorzystywał rozpoczęte projekty, by wykazać swoją skuteczność w działaniu. Dotyczyło to zwłaszcza prac związanych ze Wzgórzem Zamkowym oraz z modernizacją dworca kolejowego. Dopiero w lutym 2012 r. rozpoczęte zostały prace związane z aktualizacją Strategii Rozwoju Miasta Będzina, która powstała trzynaście lat wcześniej. Jest to swego rodzaju przykład rozdzwieńki pomiędzy celami politycznymi w działalności władz samorządowych, a celami związanymi ze stymulowaniem rozwoju przedsiębiorczości w danej gminie czy mieście.

4.5. Ocena efektów wykorzystania funduszy unijnych wybranych gmin województwa śląskiego

Przywołane przykłady gmin korzystających ze środków unijnych pozwalają stworzyć obraz wykorzystania pomocy unijnej w ściśle określonych obszarach. W dużej mierze inwestycje realizowane przez gminy przy wsparciu środków unijnych wpisują się w rozwój przedsiębiorczości, szczególnie w kontekście określonego instrumentarium. Najwięcej środków unijnych wykorzystano w ramach instrumentu pobudzania infrastrukturalnego i instrumentów oddziaływania bezpośredniego.

W ramach wsparcia unijnego na lata 2007-2013 od początku uruchomienia programów do 1 kwietnia 2012 r. złożono 216,3 tys. wniosków na całkowitą kwotę dofinansowania 461,7 mld zł. W tym czasie podpisano 68.462 umowy z beneficjentami na kwotę 294,3 mld zł wydatków kwalifikowanych. Dofinansowanie tych projektów z Unii Europejskiej wyniosło 202,8 mld zł, co stanowi 73,9% alokacji środków na lata 2007-2013.¹⁴⁵

Przytoczone powyżej dane świadczą o dużej aktywności zarządzających gminami. W pierwszej kolejności skuteczne pozyskiwanie i wykorzystywanie środków unijnych zależy od funkcjonowania samego urzędu i zatrudnionych w nim pracowników. Istotne jest przy tym strategiczne planowanie w jednostce samorządu terytorialnego. Widać to wyraźnie na przykładzie Będzina, gdzie w ciągu trzynastu lat Strategia Rozwoju Miasta nie była aktualizowana. Nie została więc dostosowana do nowych możliwości wynikających z Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie. W efekcie większość przedsięwzięć realizowanych w latach 2007-2013 to projekty, w których Będzin był jednym z beneficjentów, ale nie liderem projektów.

Innym czynnikiem wpływającym na skuteczność wykorzystania środków unijnych są możliwości rozwojowe gminy, w tym przede wszystkim możliwości budżetowe niezbędne przy staraniu się o dofinansowanie z Unii Europejskiej. W gminach, w których jasno i klarownie zostały wyznaczone priorytety i gdzie plan rozwoju gminy przewiduje konieczność rzeczywistego poniesienia nakładów finansowych środki pomocowe są lepiej wykorzystywane, niż tam, gdzie pomysły na projekty pojawiają się w chwili ogłoszenia konkursów na określone cele. Innymi słowy temat konkursu jest bodźcem do kreowania pomysłu na projekt, a nie konsekwencją analizy potrzeb i kierunków rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczeniem wykorzystania funduszy pomocowych może być także zarządzanie gminnym budżetem, które uniemożliwia zabezpie-

¹⁴⁵ Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego.

czenie środków własnych gminy, niezbędnych do realizacji projektów dotowanych przez Unię Europejską. Wówczas możliwości rozwoju przedsiębiorczości są zdecydowanie ograniczone lub nawet bliskie zeru.

Kolejnym czynnikiem warunkującym efektywne wykorzystanie środków pomocowych jest kapitał ludzki i przywództwo. Tam, gdzie mamy do czynienia z kreatywnym i skutecznym liderem pojawia się więcej inicjatyw rozwojowych. Osoba wójta, burmistrza, czy prezydenta motywuje do działania, skłania całe środowisko lokalne do zwiększonych wysiłków, integruje to środowisko wokół wyznaczonych dla gminy celów. Przykładem może być w tym wypadku Sosnowiec, gdzie ciągłość władzy i wysoka aktywność prezydenta zaowocowała wieloma inicjatywami dofinansowanymi przez Unię Europejską zarówno w sferze infrastruktury, jak i ochrony środowiska. Wysiłki te można wymierzyć wartością powstałych, w wyniku zagospodarowania środków z perspektywy finansowej 2007-2013, inwestycji drogowych czy wodno-kanalizacyjnych na kwotę ponad 700 mln zł.

Wśród czynników zależnych od gminy, które wpływają na skuteczne sposoby pozyskiwania środków pomocowych na pierwszy plan wysuwa się zatem skuteczność zarządzania gminą. Pod tym pojęciem mieści się zarówno umiejętność optymalnego organizowania zasobów ludzkich czy finansowych, trafność określania celów poprzez odpowiednie planowanie strategiczne, ale też doświadczenie i wiedza osób odpowiedzialnych w urzędzie za pozyskiwanie funduszy unijnych. Wsparciem dla skutecznego działania w tym obszarze jest też maksymalna sprawność organizacyjna gminy, a przede wszystkim urzędu.

W Dąbrowie Górniczej jest to Biuro Funduszy i Projektów Unijnych, do którego zadań między innymi należy:

- Monitorowanie oraz gromadzenie informacji dotyczących możliwości pozyskiwania przez gminę środków z funduszy Unii Europejskiej i innych zewnętrznych źródeł finansowania projektów.
- Stała współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie i zarządzanie programami pomocowymi na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.
- Utrzymywanie kontaktów z instytucjami unijnymi i państw członkowskich Unii Europejskiej oraz udział w międzynarodowych programach badawczo - rozwojowych.
- Na szczeblu Gminy we współpracy z właściwymi podmiotami koordynacja działań mających na celu pozyskiwanie środków z funduszy europejskich.
- Przygotowywanie wniosków do funduszy europejskich oraz kompletowanie niezbędnych załączników związanych z projektami.
- Koordynacja i nadzór nad wdrażaniem programów i projektów finansowanych ze środków zewnętrznych.

- Przygotowanie i aktualizacja dokumentów planistycznych takich jak: Wieloletni Program Inwestycyjny, Plan Rozwoju Lokalnego, Lokalny Plan Rewitalizacji, Zintegrowany Plan Transportu Publicznego.
- Opiniowanie dokumentacji projektowej, studiów wykonalności i innych dokumentów pod względem wymogów programowych.
- Zlecenie studiów wykonalności oraz koncepcji rozwojowych dla projektów współfinansowanych ze środków unijnych i innych środków zewnętrznych.

Ważnym czynnikiem wpływającym na jakość realizacji polityki spójności jest planowanie strategiczne. w przypadku Sosnowca priorytety i konkretne zadania do realizacji stały się wypadkową lokalnych potrzeb powiązanych z Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Dzięki temu nastąpiła synergia celów lokalnych i regionalnych, a przedsięwzięcia realizowane w Sosnowcu wpisują się w program rozwoju zarówno miasta, jak i całego regionu.

Warto przy tym pamiętać, że zakres i możliwości realizowania pewnych zadań wynika przede wszystkim z założeń programowych i konkursowych. Zatem obok odpowiednich strategii skuteczność rozwoju gminy, a co za tym idzie również rozwoju przedsiębiorczości zależna jest od dopasowania zaplanowanych zadań do możliwych źródeł ich finansowania. Okazuje się więc, że niezwykle wartościowa jest skrupulatna analiza wszystkich dostępnych i prognozowanych na kolejne lata programów operacyjnych i możliwości finansowania z nich zadań w obszarze gminy. w efekcie te jednostki samorządu terytorialnego, które wykonają takie rozpoznanie, zdecydowanie wcześniej mogą się przygotować do aplikowania o środki w ramach konkursów, które dopiero zostaną ogłoszone, a nie reagować dopiero po ich ogłoszeniu.

Planując ścieżki rozwoju gminy należy też pamiętać o poszukiwaniu takich nisz, które pozwolą samorządowi konkurować z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Pozwolą optymalnie wykorzystać posiadany potencjał endogeniczny. Tak postąpiono w Będzinie, który nie ma szans w rywalizacji gospodarczej z sąsiadującymi z nim Dąbrową Górniczą i Sosnowcem. Będzin ma natomiast zamek zbudowany za czasów Kazimierza Wielkiego i inwestycja w rozwój turystyki, rekreacji i kultury w oparciu o ten obiekt wydaje się zasadna. Zamek, po zakończeniu przebudowy i modernizacji przy odpowiednich działaniach promocyjnych i wizerunkowych może stać się interesującym i ważnym miejscem dla całego regionu śląsko – dąbrowskiego.

Podstawowymi czynnikami zewnętrznymi, które powodują lepsze wykorzystanie środków pomocowych lokalnie, ale pozostają poza obszarem kompetencji i działania samorządów jest w głównej mierze zapewnie-

nie komplementarności i spójności projektów. Ma to bezpośredni wpływ na zwiększenie skuteczności wykorzystania środków w wymiarze regionalnym. Zasadny jest w tym wypadku wybór tych projektów, które przyczyniają się do uzyskania efektu synergii.

Efektywność wydatkowania środków pomocowych jest rzeczą oczywistą, ale też niezmiernie istotną dla ich skutecznego wykorzystania. Z perspektywy instytucji uprawnionych do interwencji, gdy uruchamiane są środki publiczne, priorytetem jest lokowanie ich w takie przedsięwzięcia, które służą rozwojowi, ale też kolejnym pokoleniom. W chwili obecnej trudno jednoznacznie stwierdzić, jaki wpływ na rozwój przedsiębiorczości w gminach będą miały fundusze unijne pozyskane na lata 2007-2013. Na skutki ich wykorzystania w ramach poszczególnych projektów trzeba będzie poczekać od kilku do kilkunastu lat. Analizując jednak podział środków na poszczególne programy oraz wnioski na ich wykorzystanie można przyjąć, że lata 2007-2013 to przede wszystkim okres odbudowy i modernizacji infrastruktury i środowiska. Niemal połowa z 85,6 mld EUR środków zaangażowanych w realizację Narodowej Strategii Spójności przeznaczono na realizację Programu Infrastruktura i Środowisko (27,9 mld EUR – 41,9%). Jednocześnie prawie ¼ środków (16,6 mld EUR – 24,9%) zasiliło 16 regionalnych programów operacyjnych, wśród których również znajdowały się dodatkowe projekty infrastrukturalne i związane z ochroną środowiska.

Biorąc powyższe pod uwagę, a także opierając się na projektach realizowanych przez wybrane gminy województwa śląskiego, można powiedzieć, że w okresie dofinansowania unijnego 2007-2013, gminy przede wszystkim wykorzystywały instrument pobudzania infrastrukturalnego do rozwoju przedsiębiorczości. Inwestycje w budowę i poprawę dróg oraz przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska, w tym zwłaszcza budowę sieci wodno-kanalizacyjnych to najczęściej realizowane i najdroższe projekty wdrożone przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych na lata 2007-2013.

W dalszej części niniejszego opracowania sprawdzono zgodności przeprowadzonych dzięki uzyskanym dotacjom unijnym inwestycji z oczekiwaniami społecznymi oraz bieżącymi potrzebami mieszkańców gmin. Należy przyjąć pewne uogólnienie w prowadzonym badaniu, gdyż w każdej gminie znajdują się zadania, które mieszkańcy oceniają jako priorytetowe, czego nie potwierdzają liderzy, którzy mają kompleksowe spojrzenie na gminę.

Rozdział 5

OCENA DETERMINANT

WPLYWAJĄCYCH

NA POZYSKANIE FUNDUSZY

UNIJNYCH I ROZWÓJ

PRZEDSIĘBIORCZOŚCI GMIN

5.1. Cel i założenia metodologiczne badań skierowanych do zarządzających gminami

Przedstawione w poprzednich rozdziałach rozważania teoretyczne i doniesienia literaturowe uznano za punkt wyjścia do sformułowania problemu badawczego, ukierunkowującego dalszą analizę empiryczną. Problem badawczy sformułowano w zdaniu - Czy istnieje zależność pomiędzy prezentowanym przez gminę poziomem przedsiębiorczości organizacyjnej a efektywnością w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój gminy?

W odpowiedzi na powyższe pytanie badawcze sformułowano następujące hipotezy:

Hipoteza główna:

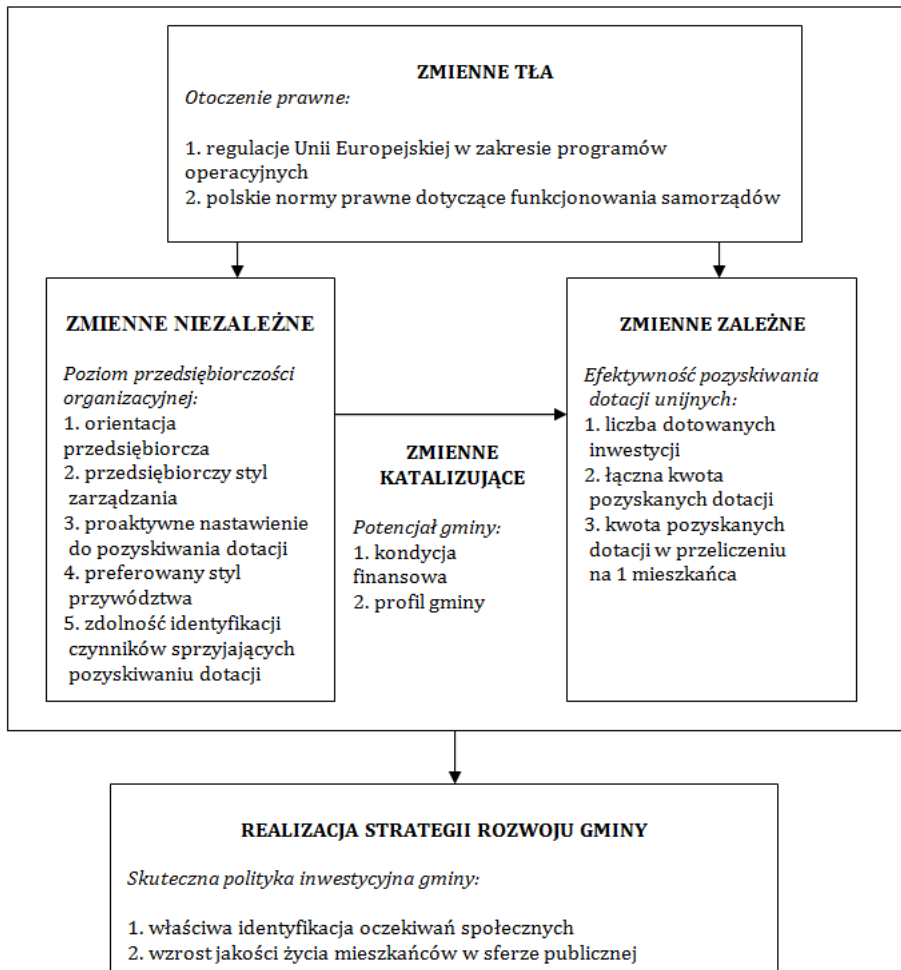
Fundusze Unii Europejskiej motywują zarządzających gminą do rozwoju przedsiębiorczości organizacyjnej i wpływają na zmianę jakości życia mieszkańców.

Hipotezy cząstkowe (badawcze):

1. *Szansa uzyskania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z funduszy pomocowych Unii Europejskiej sprzyja rozwojowi postaw przedsiębiorczych u liderów zarządzających gminami.*
2. *Jednostki samorządu terytorialnego prezentujące wyższy poziom przedsiębiorczości organizacyjnej wykazują większą efektywność w zakresie pozyskiwania środków z dotacji unijnych niezależną od potencjału finansowego gminy.*
3. *Liderzy proaktywnych jednostek samorządu terytorialnego aplikujących o środki unijne przeznaczone na rozwój gminy, przedkładają przedsiębiorczy styl zarządzania nad administracyjnym.*
4. *Dokonane dzięki uzyskanym dotacjom unijnym inwestycje realizują strategiczne cele rozwojowe gmin odpowiadają oczekiwaniom mieszkańców gmin.*
5. *Subiektywnie postrzegany przez mieszkańców gminy wzrost jakości życia w sferze publicznej zdeterminowany jest przez efektywność gminy w zakresie absorpcji funduszy unijnych.*

Dla potrzeb skonstruowania modelu badawczego (rysunek 4) przyjęto założenie, że istnieje dodatkowo skorelowana zależność pomiędzy poziomem przedsiębiorczości organizacyjnej prezentowanej przez Jednostki Samorządu Terytorialnego a wysoką efektywnością działania organizacji w aspekcie pozyskiwania prorozwojowych dotacji z funduszy Unii Euro-

pejskiej, przeznaczonych na rozwój gmin wyrażony poprzez podniesienie jakości życia mieszkańców w sferze publicznej.



Rysunek 4. Model badawczy

Źródło: opracowanie własne.

Założono, że moderujący wpływ na przedstawioną powyżej zależność posiadają liczne determinanty wyodrębnione na podstawie analiz literatury przedmiotu obejmującej badania empiryczne uwzględniające wielowymiarowe operacjonalizacje pojęcia przedsiębiorczości organizacyjnej. W analizie powyższych zależności uwzględniono ponadto wpływ otoczenia prawnego (zmiennie tła) i potencjału gminy uwzględniającego czynniki takie jak kondycja finansowa gminy oraz profil gminy wyrażony infrastrukturą i liczbą jej mieszkańców (zmiennie katalizujące). Zmiennie niezależne zbudowano w oparciu o studia literaturowe teoretycznych koncepcji przedsiębiorczości, można je określić jako metody zarządzania. Na

potrzeby niniejszego opracowania, orientacja przedsiębiorcza postrzegana jest zachowanie przedsiębiorcze lidera, sprzyjające osiągnięciu sukcesów. Przedsiębiorczy styl zarządzania zinterpretowano jako zarządzanie poprzez poszukiwanie nowych możliwości, gotowość do zmian, szybkie reagowanie na zmiany otoczenia. Kolejną zmienną, która wyprowadzono na podstawie studiów literaturowych to proaktywne nastawienie do pozyskiwania dotacji, gdzie pro aktywność rozumiana jest jako dążenie do inicjowania zmian i kontroli sytuacji. W modelu przyjęto również zmienne zależne, odnoszące się do skuteczności metod zarządzania gminą, wpływające na efektywność pozyskiwania dotacji unijnych, na które wpływają zarówno zmienne tła jak i opisane powyżej zmienne niezależne, przy udziale zmiennych katalizujących.

Zakres badań bezpośrednich objął konstrukcję narzędzia badawczego, przeprowadzenie badań ankietowych oraz analizę statystyczną uzyskanych empirycznie danych.

Poniżej przedstawiono źródła danych użytych do analizy statystycznej:

1. dane pierwotne:

- wyniki ankiet własnych dotyczących determinant przedsiębiorczości badających postawy 65 liderów zarządzających gminami (zebranych w 2012 r.),
- wyniki ankiet własnych dotyczących realizowanych z dotacji unijnych inwestycji zebranych od mieszkańców badanych 65 gmin (zebranych w latach 2011/2012);

2. dane wtórne:

- dane statystyczne pochodzące z Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07-13 (stan na 31.08.2012.) zawierające wysokość dotacji uzyskanych przez objęte badaniem gminy z programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie:
 - Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
 - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
 - Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego,
 - Program Operacyjny Kapitał Ludzki;
- dane statystyczne pochodzące z opublikowanego przez Główny Urząd Statystyczny Rocznika Statystycznego (stan na 31.12.2010) dla 65 gmin objętych badaniem dotyczące:
 - liczby mieszkańców gminy,
 - dochodów ogółem w budżecie gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

- dochodów własnych w budżecie gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
- wydatków ogółem w budżecie gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
- wydatków inwestycyjnych w budżecie gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Dane pierwotne i wtórne gromadzono w elektronicznej bazie danych zbudowanej w oparciu o arkusz kalkulacyjny Microsoft EXCEL 2003. Uzyskany zbiór danych poddawano analizom statystycznym przy wykorzystaniu programu IBM SPSS Statistics 20. Charakterystykę badanych składników przedsiębiorczości przygotowano przy wykorzystaniu statystyk opisowych obejmujących średnie i odchylenia standardowe.

Cel badań zakładał analizę zależności pomiędzy poziomem przedsiębiorczości organizacyjnej reprezentowanym przez daną gminę a efektywnością w zakresie pozyskiwania dotacji unijnych. Operacjonalizacja zmiennej niezależnej *poziom przedsiębiorczości organizacyjnej* została dokonana pod postacią wyniku ankiety badającej postawy liderów zarządzających gminami. Zasadność użycia kwestionariusza ankiety jako narzędzia badawczego potwierdza dominująca w literaturze tendencja do wykorzystywania tego narzędzia do analizy teorii przedsiębiorczości organizacyjnej.

Ankieta opracowana w oparciu o przedstawione w literaturze przedmiotu metody empirycznych pomiarów przedsiębiorczości organizacyjnej oraz sposoby operacjonalizacji zmiennych charakteryzujących determinanty przedsiębiorczości. Narzędzie badawcze składało się z 50 stwierdzeń opisujących poszczególne wymiary przedsiębiorczości i wykorzystywało siedmiostopniową skalę postaw Likerta. Ankieta posłużyła do zidentyfikowania determinantów przedsiębiorczości charakterystycznych dla gmin wyróżniających się wysoką efektywnością organizacyjną w zakresie pozyskiwania dotacji unijnych. Pytania zostały pogrupowane w pięciu przedstawionych poniżej wymiarach, które uznano za istotne dla określenia poziomu przedsiębiorczości organizacyjnej w danej gminie:

1. *orientacja przedsiębiorcza* – pytania 1-14, definiowana jako skłonność organizacji do proaktywnego podejmowania obarczonych ryzykiem innowacyjnych działań realizujących jej strategiczne cele;
2. *proaktywne nastawienie do pozyskiwania dotacji unijnych* - pytania 15-19, czyli inicjowanie zmian, kontrola sytuacji czy wreszcie, uczestnictwo w konkursach organizowanych na poszczególne przedsięwzięcia dotowane przez UE;
3. *zarządzanie przedsiębiorcze* – pytania 20-36, rozumiane jako sposób zarządzania związany z działaniami organizacji opartymi o podejmowanie pojawiających się szans;

4. *styl przywództwa preferowany przez liderów jednostek samorządu terytorialnego* - pytania 37-40, gdzie skonfrontowano styl autorytarny tzw. „bossowski” ze stylem koncyliacyjnym, nastawionym na współpracę;
5. *zdolność do identyfikacji czynników wpływających na efektywność pozyskiwania dotacji unijnych* - oceniana przy pomocy pytań 41-50, ankiety przeznaczonej dla zarządzających gminami.

Pogrupowane w powyżej przedstawione wymiary, pozwoliły zbadać 3 z 5 założonych hipotez cząstkowych (H1, H2, H3).

Uzyskane wyniki poddawano ilościowej analizie średnich dla wyróżnionych 14 determinant przedsiębiorczości, uznanych za istotne dla skutecznego pozyskania dotacji, wymienionych i opisanych poniżej:

1. *innowacyjność* - rozumiana jako zorientowanie organizacji na wdrażanie nowych pomysłów, dążenie do poprawy świadczonych usług,
2. *skanowanie konkurencyjne* – porównywanie inwestycji, usług, sposobu zarządzania we własnej gminie z innymi gminami,
3. *autonomiczność pracowników* – założono, że pożądana samodzielnością w rozwiązywaniu powstałych problemów i kreatywnością w swej pracy,
4. *proaktywność* – rozumiana jako poszukiwanie szans, wykorzystywanie okazji, wyprzedzanie zagrożeń,
5. *podejmowanie ryzyka* – podejmowanie ryzyka w poszukiwaniu szans, a także decyzji o niepewnych skutkach, związanych ze stratami finansowymi,
6. *orientację strategiczną* – zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego zgodnie z opracowaną i zaakceptowaną przez Radę Gminy strategią, opartą o badania potrzeb mieszkańców,
7. *orientację zasobową* – wykorzystywanie szans i walorów gminy, np. geograficznych, technicznych,
8. *strukturę zarządzania* – rozumianą jako wprowadzenie jasnych procedur, określenie zakresu czynności, celów i obowiązków,
9. *filozofię wynagradzania* – wynagradzanie pracowników za pomysły, zaangażowanie, efektywność a nie staż pracy i zajmowane stanowisko,
10. *orientację na wzrost* – ukierunkowanie na szybki wzrost inwestycji, dążenie do poprawy jakości życia mieszkańców,
11. *kulturę przedsiębiorczości* - tworzenie „klimatu” do rozwoju przedsiębiorczości, zorientowanie na rozwój przedsiębiorczości lidera i współpracowników,

12. styl przywództwa preferowany przez lidera gminy – bossowski, autorytarny przeciwstawiono stylowi koncyliacyjnemu,
13. proaktywne nastawienie do pozyskiwania dotacji unijnych przeznaczonych na rozwój gminy,
14. zdolność do identyfikacji czynników wpływających na efektywność absorpcji dotacji unijnych.

Pierwszych 11 determinant zawartych w powyższym zestawieniu tworzy dwa podstawowe zoperacjonalizowane wymiary przedsiębiorczości organizacyjnej: *orientację przedsiębiorczą* i *przedsiębiorczy styl zarządzania*. W skład wymiaru orientacji przedsiębiorczej wchodzi 5 następujących determinant przedsiębiorczości: innowacyjność, skanowanie konkurencyjne, autonomiczność pracowników, proaktywność, podejmowanie ryzyka. Analizę powyższych determinant oparto o Skalę Pomiaru Orientacji Przedsiębiorczej autorstwa Z.G. Voss, G.B. Voss i Ch. Moorman stanowiącej operacjonalizację rozwijanej przez wielu badaczy koncepcji orientacji przedsiębiorczej przedstawionej przez D. Millera, P. Friesena, J. G. Covina i D. P. Slevina¹⁴⁶. Wymiar przedsiębiorczego stylu zarządzania tworzą determinanty takie jak: orientacja strategiczna, orientacja zasobowa, struktura zarządzania, filozofia wynagradzania, orientacja na wzrost i kultura przedsiębiorczości. Do pomiaru wyróżnionych determinant wykorzystano Narzędzie do Pomiaru Zarządzania Przedsiębiorczego przygotowane przez grupę badaczy w skład, której weszli T. Brown, P. Davidsson i J. Wiklund jako operacjonalizacja koncepcji zarządzania przedsiębiorczego przedstawionej przez H.H. Stevenzona i J.C. Jarillo.¹⁴⁷

Ocenę determinanty stylu przywództwa (styl „bossowski” vs. koncyliacyjny) oparto na przeprowadzonych przez P. Swianiewicza i U. Klimską w warunkach polskich badaniach ewaluacyjnych typów przywództwa w samorządzie lokalnym według klasyfikacji P. Johna.¹⁴⁸

Do oceny determinant proaktywnego nastawienia do pozyskiwania dotacji unijnych przeznaczonych na rozwój gminy i zdolności do identyfikacji czynników wpływających na efektywność absorpcji dotacji unijnych użyto czynników zidentyfikowanych w analizach ewaluacyjnych wykorzystania przez samorządy terytorialne unijnych funduszy pomocowych przed- i po akcesji Polski do Unii Europejskiej.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Dyduch W., *Pomiar przedsiębiorczości organizacyjnej*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2008.

¹⁴⁷ Stevenson H.H., Jarillo J.C., *A Paradigm of Entrepreneurship: Entrepreneurial Management*, „Strategic Management Journal” 1990, Vol. 11

¹⁴⁸ Swianiewicz P., Klimska U., *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4(14).

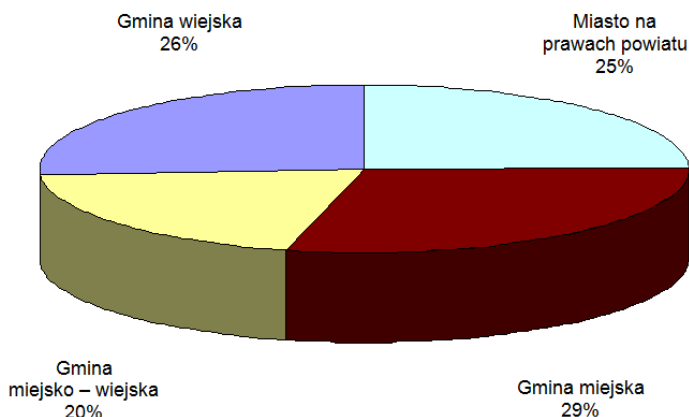
¹⁴⁹ Bielecka D., *Kompetencje liderów lokalnych w procesie pozyskiwania funduszy pomocowych UE*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3, s. 153-166; Standar A., *Determinanty pozy-*

Do pomiaru poziomu determinant przedsiębiorczości prezentowanej przez liderów badanych gmin wykorzystano siedmiopunktową skalę postaw Likerta. Zadaniem ankietowanych liderów było ustosunkowanie się do zaprezentowanych stwierdzeń poprzez wskazanie zgodnej z ich przekonaniem liczby na siedmiopunktowej skali postaw (gdzie liczba 1 odpowiadała postawie zdecydowanie zgadzam się, a liczba 7 odpowiadała postawie zdecydowanie nie zgadzam się). Stwierdzenia charakteryzowały każdą z wyżej wymienionych determinant przedsiębiorczości.

Zmienną zależną *efektywność pozyskiwania dotacji unijnych* zoperacjonalizowano jako wartość uzyskanej dotacji z funduszy unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Dane demograficzne odnośnie liczby mieszkańców zamieszkujących poszczególne z 65 badanych gmin uzyskano z Rocznika Statystycznego opublikowanego przez Główny Urząd Statystyczny (stan na 31.12.2010) Dane statystyczne dotyczące wysokości uzyskanych przez gminy dotacji unijnych pochodziły z Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07-13 (stan na 31.08.2012) – uwzględniono dotacje pochodzące z następujących programów pomocowych: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

Za pomocą przedstawionego powyżej narzędzia badawczego – ankiety, której kwestionariusz stanowi załącznik nr 1 do niniejszej pracy, przebadano liderów zarządzających gminami województwa śląskiego. Ankietę wysłano do losowo wybranych liderów gmin z terenu województwa śląskiego z celowym uwzględnieniem równej reprezentacji gmin każdego profilu: miast na prawach powiatu, gmin miejskich, gmin miejsko-wiejskich i gmin wiejskich. Z wysłanych 100 ankiet, po 25 egzemplarzy do gmin reprezentujących każdy profil uzyskano zwrot 65 egzemplarzy. Uzyskano równomierny rozkład reprezentacji gminy pod względem ich profilu, uwzględniający gminy o zróżnicowanej liczbie mieszkańców oraz różnorodnym potencjale finansowym. Wśród objętych badaniem jednostek samorządu terytorialnego znalazła się reprezentatywna grupa gmin każdego profilu: 16 miast na prawach powiatu, 19 gmin miejskich, 13 gmin miejsko-wiejskich i 17 gmin wiejskich, co stanowi odpowiednio 25%, 29%, 20% i 26% całości. Strukturę badanej próby przedstawiono na wykresie 3.

skiwania środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy Województwa Wielkopolskiego, „Journal of Agrobusiness and Rural Development: 2010, nr 4; *Badanie ewaluacyjne „Analiza aktywności samorządów terytorialnych w sięganiu po wsparcie z EFRR w ramach WRPO na lata 2007 – 2013”* PBS Sopot, październik 2009; *Raport Końcowy - Analiza przyczyn braku aktywności niektórych samorządów. Opinia*, grudzień 2008. Warszawa.



Wykres 3. Struktura badanych gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

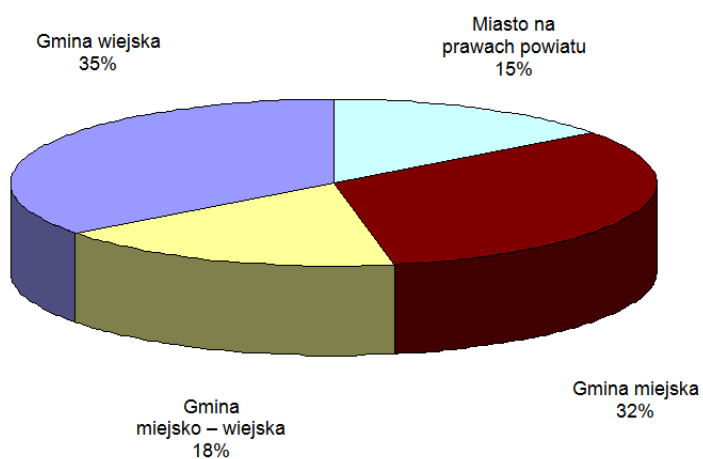
Dla celów dalszej analizy badane gminy podzielono na dwie grupy, przyjmując za kryterium dyskryminujące wartość dotacji pozyskanej z funduszy unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy. Na podstawie analizy wykresu 3 jako punkt podziału przyjęto kwotę 900,00 PLN uzyskanej przez gminę unijnej dotacji w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy. Przyjęcie powyższego kryterium podziału pozwoliło wyróżnić 2 grupy – o niskiej i wysokiej efektywności absorpcji funduszy unijnych. Do grupy I – gmin o niskiej efektywności absorpcji zakwalifikowano 34 analizowane przypadki, w grupie II – gmin o wysokiej efektywności absorpcji znalazło się 31 przypadków. W grupie gmin o niskiej efektywności absorpcji funduszy unijnych znalazło się 5 miast na prawach powiatu, 11 gmin miejskich, 6 gmin miejsko-wiejskich i 12 gmin wiejskich. W grupie tej nieznacznie dominują gminy małe o charakterze wiejskim i miejsko-wiejskim stanowiące 53% całości. W skład grupy gmin o wysokiej efektywności absorpcji funduszy unijnych weszło 11 miast na prawach powiatu, 8 gmin miejskich, 7 gmin miejsko-wiejskich i 5 gmin wiejskich. W grupie tej przeważają gminy duże o charakterze miast na prawach powiatu i gmin miejskich stanowiące 61% całości. Charakterystykę badanych gmin przedstawiono w tabeli 6 i na wykresach 4 i 5.

Tabela 6. Charakterystyka badanych gmin

Profil gminy	Grupa o niskiej efektywności absorpcji (n)	Grupa o wysokiej efektywności absorpcji (n)	Razem (n)
Miasto na prawach powiatu	5	11	16
Gmina miejska	11	8	19
Gmina miejsko - wiejska	6	7	13
Gmina wiejska	12	5	17

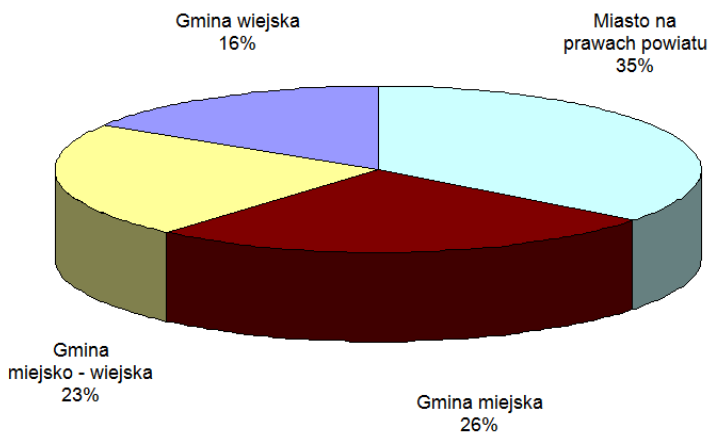
n – liczba przypadków

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 4. Struktura grupy gmin o niskiej efektywności absorpcji funduszy UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 5. Struktura grupy gmin o wysokiej efektywności absorpcji funduszy UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

5.2. Poziom przedsiębiorczości organizacyjnej badanych gmin województwa śląskiego a efektywność w zakresie pozyskiwania dotacji unijnych – wyniki analizy statystycznej

Dane obejmujące uzyskane z kwestionariusza ankiety wartości zmiennych zgromadzono w bazie danych zbudowanej w oparciu o arkusz kalkulacyjny Microsoft Excel 2003. Zgromadzone dane poddane zostały analizie statystycznej przy pomocy programu IBM SPSS Statistics 20. Charakterystykę badanych zmiennych przygotowano w oparciu o statystyki opisowe obejmujące: średnie i odchylenia standardowe.

Na pierwszym etapie analiza statystyczna dla uzyskanych z kwestionariusza ankiety wartości zmiennych objęła zweryfikowanie zgodności rozkładu zmiennych z rozkładem normalnym.

Uzyskany zbiór danych uporządkowano przez pogrupowanie, przyjmując jako kryterium wysokość dotacji unijnej uzyskanej przez gminę w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Następnie dokonano analizy ilościowej wartości średnich dla zmiennych w grupie o niskiej wartości i w grupie o wysokiej absorpcji funduszy unijnych. Przy pomocy testu t sprawdzono istotność statystyczną różnic średniej wartości dla 14 zdefiniowanych determinant przedsiębiorczości organizacyjnej analizowanych w obu badanych grupach gmin.

W kolejnym etapie prowadzonej analizy przy pomocy testu t sprawdzono istotność statystyczną różnic średniej wartości wyliczonego syntetycznego wskaźnika samodzielności finansowej analizowanego w obu badanych grupach.

Dla potrzeb weryfikacji hipotez statystycznych przyjęto wartość poziomu istotności statystycznej $p < 0,05$.

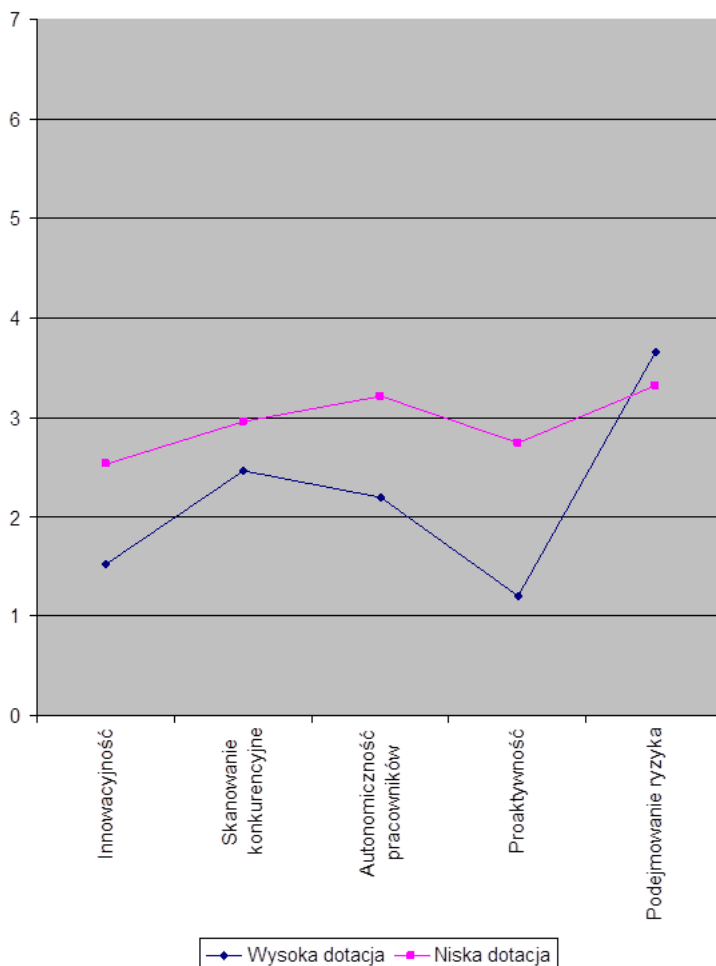
Analiza istotności statystycznej różnic pomiędzy średnimi poziomami pięciu determinant przedsiębiorczości tworzącymi zagregowany wymiar orientacji przedsiębiorczej wykazała, że gminy charakteryzujące się wyższą efektywnością absorpcji dotacji z funduszy Unii Europejskiej posiadają statystycznie istotnie wyższy poziom innowacyjności i pro aktywności. Porównanie średniego poziomu pozostałych trzech determinant w skład, których weszły skanowanie konkurencyjne, autonomiczność pracowników, podejmowanie ryzyka, nie wykazało statystycznie istotnych różnic pomiędzy badanymi grupami gmin. Wyniki zestawiono w tabeli 7 i zaprezentowano na wykresie 6.

Tabela 7. Poziom determinant orientacji przedsiębiorczej w badanych grupach

Determinanta Orientacji Przedsiębiorczej	Grupa o niskiej efektywności absorpcji (<i>S</i> +/- <i>SD</i>)	Grupa o wysokiej efektywności absorpcji (<i>S</i> +/- <i>SD</i>)	P < 0,05
Innowacyjność	2,35 +/-0,67	1,59 +/-0,49	i.s.
Skanowanie konkurencyjne	2,96 +/-0,84	2,46 +/-0,81	n.s.
Autonomiczność pracowników	3,21 +/-1,81	2,20 +/-0,75	n.s.
Proaktywność	2,13 +/-1,33	1,20 +/-0,39	i.s.
Podjęmowanie ryzyka	3,32 +/-1,24	3,66 +/-1,34	n.s.

S - średnia, *SD* - odchylenie standardowe, *n.s.* - nieistotne statystycznie, *i.s.* - istotne statystycznie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 6. Rozkład średnich poziomu determinant orientacji przedsiębiorczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analiza istotności statystycznej różnic pomiędzy średnimi poziomami sześciu determinant przedsiębiorczości tworzącymi zagregowany wymiar przedsiębiorczego stylu zarządzania wykazała, że gminy charakteryzujące się wyższą efektywnością absorpcji dotacji z funduszy Unii Europejskiej posiadają statystycznie istotnie wyższy poziom orientacji na wzrost – tabela 8 i wykres 7.

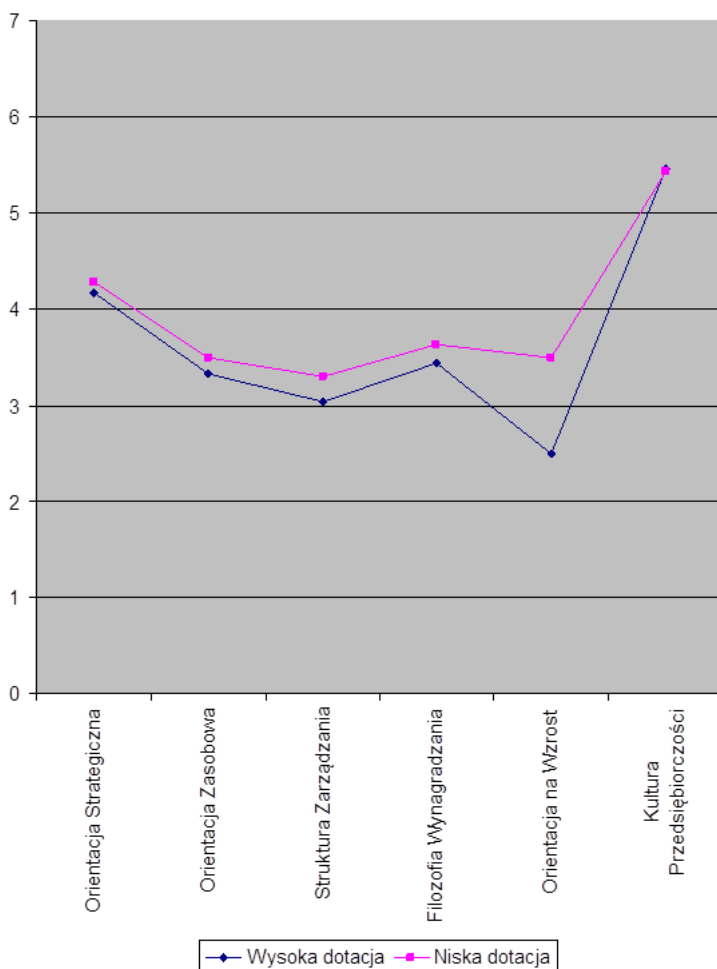
Tabela 8. Poziom determinant przedsiębiorczego stylu zarządzania

Determinanta przedsiębiorczości	Grupa o niskiej efektywności absorpcji (<i>S +/-SD</i>)	Grupa o wysokiej efektywności absorpcji (<i>S +/-SD</i>)	P < 0,05
<i>Orientacja strategiczna</i>	4,29 +/-0,67	4,17 +/-0,94	n.s.
<i>Orientacja zasobowa</i>	3,50 +/-1,41	3,32 +/-1,13	n.s.
<i>Struktura zarządzania</i>	3,30 +/-0,79	3,03 +/-0,45	n.s.
<i>Filozofia wynagradzania</i>	3,63 +/-0,93	3,44 +/-0,74	n.s.
<i>Orientacja na wzrost</i>	3,50 +/-1,05	2,50 +/-0,71	i.s.
<i>Kultura przedsiębiorczości</i>	5,43 +/-1,06	5,46 +/-0,61	n.s.

S- średnia, *SD*- odchylenie standardowe, *n.s.* - nieistotne statystycznie, *i.s.* - istotne statystycznie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Porównanie średniego poziomu pozostałych pięciu determinant w skład, których weszły orientacja strategiczna, orientacja zasobowa, struktura zarządzania, filozofia wynagradzania, kultura przedsiębiorczości, nie wykazało statystycznie istotnych różnic pomiędzy badanymi grupami gmin – tabela 8 i wykres 7.



Wykres 7. Rozkład poziomu determinant przedsiębiorczego stylu zarządzania

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

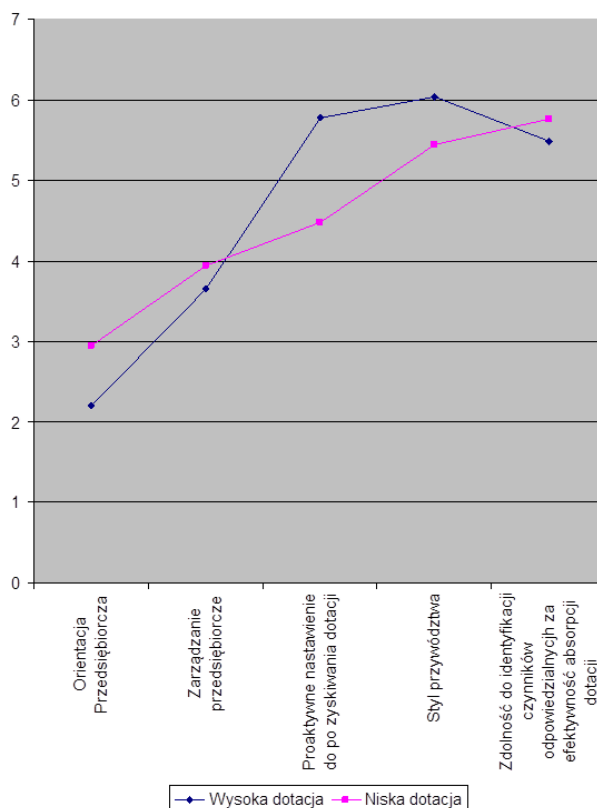
Analiza istotności statystycznej różnic pomiędzy średnimi poziomami wymiarów przedsiębiorczości wykazała, że gminy charakteryzujące się wyższą efektywnością absorpcji dotacji z funduszy Unii Europejskiej posiadają statystycznie istotnie wyższy poziom proaktywnego nastawienia do pozyskiwania dotacji. Porównanie średniego poziomu pozostałych czterech wymiarów w skład, których weszły orientacja przedsiębiorcza, przedsiębiorczy styl zarządzania, styl przywództwa i zdolność do identyfikacji czynników wpływających na efektywność absorpcji dotacji unijnych nie wykazało statystycznie istotnych różnic pomiędzy badanymi grupami gmin. Wyniki przedstawiono w tabeli nr 9 i na wykresie 8.

Tabela 9. Poziom wymiarów przedsiębiorczości w badanych grupach

Wymiar przedsiębiorczości	Grupa o niskiej efektywności absorpcji ($S \pm SD$)	Grupa o wysokiej efektywności absorpcji ($S \pm SD$)	P < 0,05
Orientacja przedsiębiorcza	2,95 +/- 0,8	2,21 +/- 0,34	n.s.
Przedsiębiorczy styl zarządzania	3,94 +/- 0,57	3,65 +/- 0,45	n.s.
Proaktywne nastawienie do pozyskiwania dotacji	4,48 +/- 1,1	5,77 +/- 1,32	i.s.
Styl przywództwa	5,44 +/- 1,18	6,04 +/- 1,35	n.s.
Zdolność do identyfikacji czynników wpływających na efektywność absorpcji dotacji unijnych	5,76 +/- 0,71	5,48 +/- 1,14	n.s.

S - średnia, *SD* - odchylenie standardowe, **n.s.** - nieistotne statystycznie, **i.s.** - istotne statystycznie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 8. Rozkład wymiarów przedsiębiorczości w badanych grupach

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W dalszej części analizy skupiono się na ocenie roli finansowego potencjału gmin dla skutecznej absorpcji środków unijnych. Konieczność wykorzystania tej determinanty w ocenie efektywności pozyskiwania dotacji wiąże się nierozdzielnie z wymiernym aspektem przedsiębiorczości lidera gminy jaką stanowi kondycja finansowa kierowanej przez niego Jednostki Samorządu Terytorialnego, z uwagi na fakt, że dotacje unijne wypłacane są na zasadzie refundacji poniesionych wcześniej przez gminę wydatków. Zatem efektywny montaż finansowy projektu jest pochodną skuteczności lidera w zakresie gromadzenia środków przeznaczonych na inwestycję, których źródła mogą stanowić zarówno zasoby własne jak i użycie zewnętrznych źródeł finansowania

Rolę determinanty kondycji finansowej badanych gmin, jaką stanowi niezbędny wymagany wkład własny gminy w dofinansowywaną ze źródeł unijnych inwestycję, dla zróżnicowania efektywności pozyskiwania dotacji przeanalizowano za pomocą porównania wyliczonych wskaźników samodzielności finansowej gminy. Do oceny kondycji finansowej gminy wykorzystano opisywany w literaturze przedmiotu syntetyczny wskaźnik samodzielności finansowej¹⁵⁰.

Dane do analizy porównawczej zaczerpnięto z Rocznika Statystycznego GUS. Przy wyliczeniu wartości wskaźnika dla każdej z badanych gmin uwzględniono następujące aspekty działalności finansowej gmin:

- udział wysokości dochodów własnych (dw) w dochodach budżetowych ogółem (do),
- udział wysokości dochodów własnych (dw) w wydatkach budżetowych ogółem (wo),
- udział wysokości wydatków inwestycyjnych (wi) w wydatkach ogółem (wo).

Podane powyżej wartości kalkulowano w przeliczeniu na 1 mieszkańca w celu ujednoczenia danych do dalszej analizy porównawczej. Wartość syntetycznego wskaźnika samodzielności finansowej gminy wyliczono za pomocą równania:

$$\text{WSF} = \left[\left(\frac{dw}{do} \right) + \left(\frac{dw}{wo} \right) + \left(\frac{wi}{wo} \right) \right] / 3$$

(gdzie dw- dochody własne gminy, do - dochody ogółem gminy, wo - wydatki ogółem, wi - wydatki inwestycyjne)

Porównanie średniej wartości syntetycznego wskaźnika samodzielności finansowej gminy (WSF) nie wykazuje statystycznie istotnych różnic pomiędzy grupami gmin charakteryzujących się wysoką i niską efektywnością absorpcji dotacji z funduszy Unii Europejskiej. Uzyskane wyniki anali-

¹⁵⁰ Przybysz P., *Ryzyko przy aplikowaniu o fundusze pomocowe Unii Europejskiej jako miara przygotowania samorządów do ich absorpcji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2 s. 85-96.

zy porównawczej wskazują na fakt, iż kondycja finansowa gmin nie jest czynnikiem decydującym o efektywności absorpcji funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój gminy – tabela 10.

Tabela 10. Średnia wartość syntetycznego wskaźnika samodzielności finansowej gminy

Syntetyczny wskaźnik samodzielności finansowej gminy	Grupa o niskiej efektywności absorpcji (<i>S +/-SD</i>)	Grupa o wysokiej efektywności absorpcji (<i>S +/-SD</i>)	P < 0,05
Wartość wskaźnika	0,42 +/-0,09	0,45 +/-0,07	n.s.

S- średnia, *SD*- odchylenie standardowe, *n.s.* - nieistotne statystycznie, *i.s.* - istotne statystycznie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

5.3. Ocena działań zarządzających gminą przez mieszkańców – identyfikacja oczekiwań na podstawie badań własnych skierowanych do mieszkańców gmin województwa śląskiego

W podrozdziale przedstawiona zostanie analiza ilościowa, przy pomocy której badano hipotezy:

- *Dokonane dzięki uzyskanym dotacjom unijnym inwestycje realizujące strategiczne cele rozwojowe gmin odpowiadają oczekiwaniom mieszkańców gmin.*
- *Subiektywnie postrzegany przez mieszkańców gminy wzrost jakości życia w sferze publicznej zdeterminowany jest przez efektywność gminy w zakresie absorpcji funduszy unijnych.*

Celem badań jest ocena działań liderów gmin w zakresie prawidłowej identyfikacji oczekiwań społecznych w związku z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem funduszy z UE przez mieszkańców. Ocena działań zarządzających gminami została przeprowadzona w formie badania przy pomocy kwestionariusza ankiety.

Realizacja celu badań empirycznych składa się z następujących etapów:

- *ETAP I: wybór techniki zbierania informacji*

Z punktu widzenia rodzaju wykorzystywanych źródeł informacji przeprowadzono badania bezpośrednie (inaczej zwane terenowymi lub pierwotnymi). Badanie terenowe zostało przeprowadzone na podstawie wcześniej przygotowanych ankiet zawierających pytania zamknięte, otwarte oraz półotwarte. Istotą ankietyzacji jest wysoka wiarygodność

uzyskanych informacji, ponieważ dane niezbędne do badań zbierane są anonimowo. Ponadto, ankietowani mają wygodę miejsca i czasu wypełnienia ankiety. w badaniach posłużono się tzw. ankietą bezpośrednią oraz ankietą audytoryjną. Ankieta audytoryjna była wykorzystywana wśród mieszkańców gmin pełniących funkcje radnych Rady Gminy. Ankietę przeprowadzano przed lub tuż po zakończenie sesji RG. Zakres czasowy prowadzonego badania to grudzień 2010 - listopad 2011 r. Zakres przestrzeny to województwo śląskie. Dzięki ankietyzacji uzyskane informacje można komfortowo poddawać dalszej analizie.

– *ETAP II: opracowanie kwestionariusza ankiety*

Kwestionariusz ankiety składa się z dwudziestu pytań. Pytania mają charakter zamknięty – respondenci dokonywali wyboru na podstawie określonych wariantów odpowiedzi, otwarty – respondenci mogli samodzielnie wskazywać swój punkt widzenia, oraz półotwarty – respondenci mieli możliwość dopisania do gotowych już odpowiedzi swojego odmiennego zdania. Pytania zostały tak sformułowane, aby osiągnąć założony cel badawczy. w załączniku nr 1 dołączono do wglądu kwestionariusz ankiety.

– *ETAP III: wybór respondentów*

Badania zostały przeprowadzone wśród mieszkańców gmin województwa śląskiego i miały charakter anonimowy. Grupa docelowa została wybrana losowo. o strukturze respondentów stanowi tzw. metryczka. Metryczka zawiera informacje co do płci respondentów, ich wieku, uzyskiwanym miesięcznym dochodzie netto oraz miejscu zamieszkania określonym przez liczbę mieszkańców.

– *ETAP IV: przeprowadzenie ankiet*

Ankiety zostały przeprowadzone przez autorkę badań oraz wolontariuszy wśród losowo wybranych mieszkańców gmin. Z czterystu ankiet zwrócono 338. Wysoki odsetek zwrotu zapewniło bezpośrednie dotarcie do respondentów przez badacza. Badania oparto na próbie 312 respondentów ze względu na błędnie wypełnione pozostałe ankiety.

– *ETAP V: opracowanie materiału empirycznego*

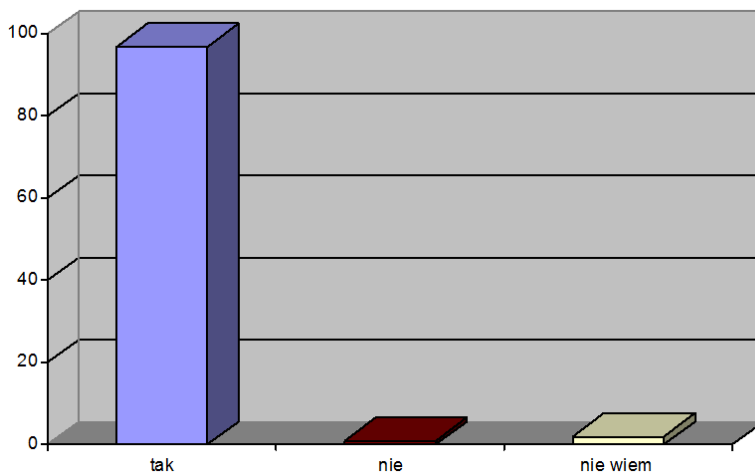
Wyniki przeprowadzonych ankiet zostały zaprezentowane w formie graficznej, za pomocą wykresów kolumnowych i kołowych oraz tabel, przy użyciu programu komputerowego Microsoft Office Excel.

– *ETAP VI: sformułowanie wniosków końcowych*

Na podstawie informacji uzyskanych z zebranych ankiet wysunięto i zaprezentowano odpowiednie wnioski.

Badania oparto na opiniach respondentów, którzy wiedzieli, że w ich gminach wykorzystuje się fundusze z UE – stanowili oni 97% badanych respondentów – wykres 9. Pominięto natomiast opinie tych osób, które nie wiedziały lub uważały, że w ich gminach z takich funduszy się nie korzysta – stanowili oni odpowiednio 2% i 1% badanych respondentów.

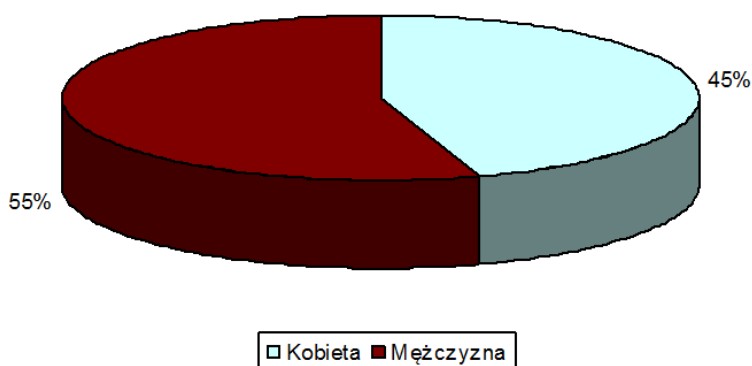
Były to osoby młode w wieku mieszczącym się w przedziale od 18 do 26 lat. Świadczyć to może o niskiej świadomości młodych ludzi co do funduszy wykorzystywanych w ich gminach.



Wykres 9. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca pytania, „Czy gmina, w której Pan (i) mieszka korzysta z funduszy UE ?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wśród 312 ankietowanych osób, 45% ankietowanych stanowiły kobiety, a odsetek mężczyzn w badanej grupie wyniósł 55%. Odsetek płci wśród ankietowanych przedstawiono na wykresie 10.

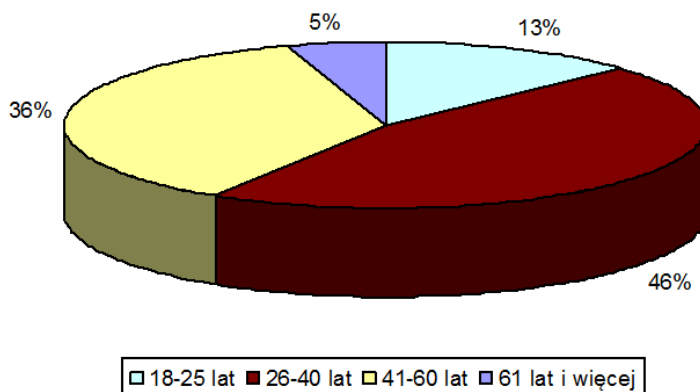


Wykres 10. Struktura respondentów według kryterium płci

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analizując badaną grupę według kryterium wieku stwierdzono, że największa grupa ankietowanych osób - 46% znajdowała się w przedziale wiekowym od 26 do 40 lat, 36% badanych było w wieku od 41 do 60 lat, 13% respondentów to osoby w wieku od 18 do 25 lat, resztę - 5% stano-

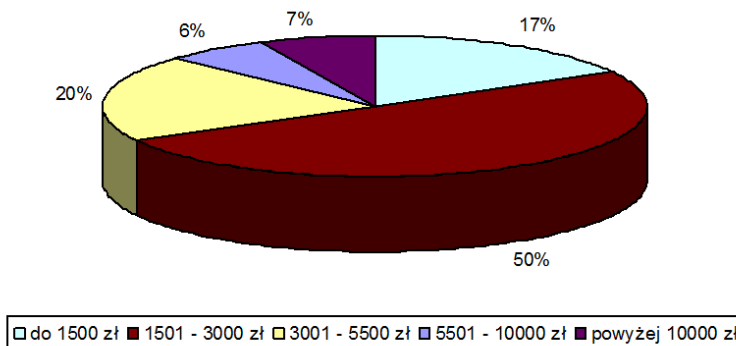
wiły osoby w wieku powyżej 61 lat. Można ocenić, iż blisko połowę respondentów stanowiły osoby młode, w okresie produkcyjnym, wspierające swoją częśćią podatku dochodowego budżety gmin – wykres 11.



Wykres 11. Struktura respondentów według kryterium wieku

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Charakteryzując respondentów według kryterium wysokości wynagrodzenia netto stwierdzono, że miesięczny dochód netto 50% ankietowanych osób mieści się w przedziale 1501zł - 3000zł, u 20% respondentów miesięczny dochód wynosi 3001zł – 5500zł – wykres 12.

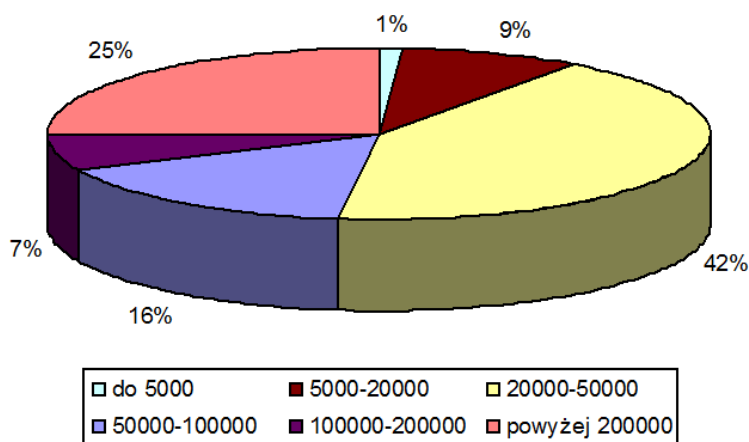


Wykres 12. Struktura respondentów według kryterium miesięcznego dochodu netto

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wynagrodzenie 17% ankietowanych osób znajduje się w przedziale do 1500 zł. Zaledwie 7% z ogółu respondentów to osoby z miesięcznym dochodem netto powyżej 10000 zł, a 6% z dochodem od 5501zł do 10000zł. Osoby z tzw. przeciętnym wynagrodzeniem stanowiły połowę respondentów – wykres 12.

Charakterystyka respondentów według kryterium miejsca zamieszkania przedstawia się następująco: aż 42% respondentów to osoby mieszkające w gminach liczących od 20000 do 50000 mieszkańców. 25% ankietowanych to osoby pochodzące z gmin, gdzie liczba mieszkańców przekracza 200000 osób. Respondentami byli również mieszkańcy gmin o liczebności mieszczącej się w przedziale od 50000 do 100000 osób i stanowili oni 16% ogółu ankietowanych. 9% respondentów to osoby pochodzące z gmin liczących od 5000 do 20000, podobnie jak w przypadku osób pochodzących z gmin o liczebności od 100000 do 200000. Najmniejszą grupę ankietowanych, bo jedynie 1%, reprezentowały osoby z gmin liczących do 5000 mieszkańców. Badania były prowadzone wśród mieszkańców gmin miejskich, stąd mały odsetek gmin miejsko-wiejskich i wsi. Miasta powyżej 100 000 mieszkańców odzwierciedlają reprezentację dużych miast w województwie śląskim – wykres 13.

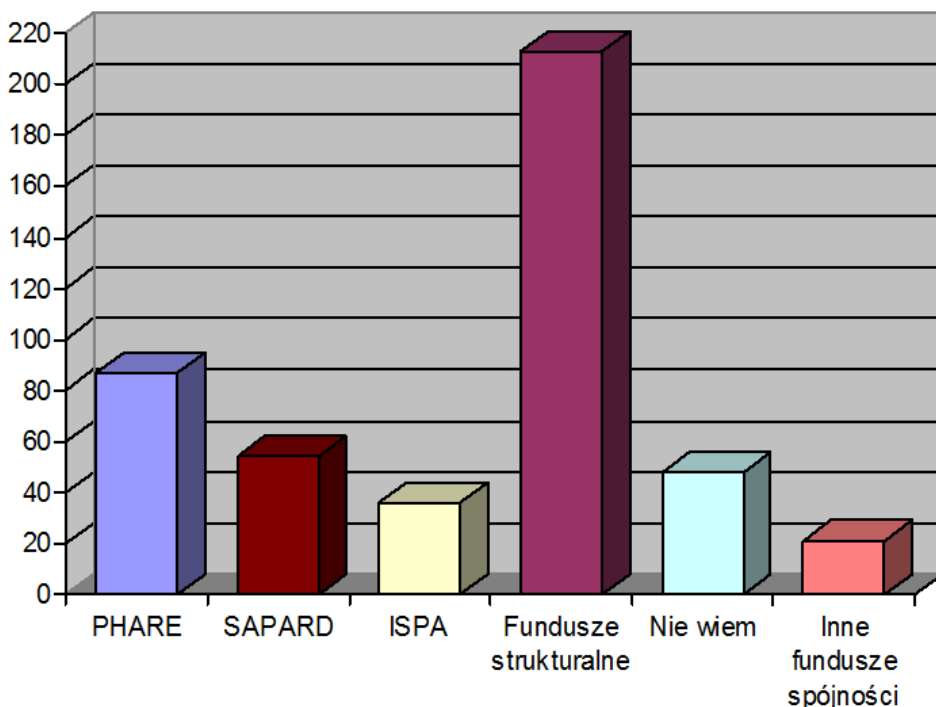


Wykres 13. Struktura respondentów według kryterium miejsca zamieszkania

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W celu oceny znajomości funduszy, z jakich może korzystać gmina, respondentom zadano pytanie półotwarte. Miało to na celu sprawdzenie znajomości i rozpoznawalności funduszy, oraz ocenę czytania ze zrozumieniem tablic informacyjnych znajdujących się w obrębie każdego zadania współfinansowanego ze środków UE. Aż 213 ankietowanych osób - 68% wskazało, iż funduszami z jakich korzysta ich gmina są fundusze strukturalne, 28% osób zaznaczyło, iż gmina wykorzystuje środki z funduszu PHARE, 17% osób wskazały na fundusz SAPARD, a 31% na fundusz ISPA. 16% respondentów nie było w stanie określić jakimi rodzajami funduszy dysponuje ich gmina, pomimo przekonania co do ich wykorzystywania. Inne fundusze spójności wyszczególniło 7% osób – powoływano się

na: fundusze z Mechanizmu Finansowego EOG, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, fundusze otrzymywane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, fundusze z Regionalnych Programów Operacyjnych, a także wymieniano fundusze na konkretny cel, np. budowę dróg, kanalizacji czy na szkolenia – wykres 14.



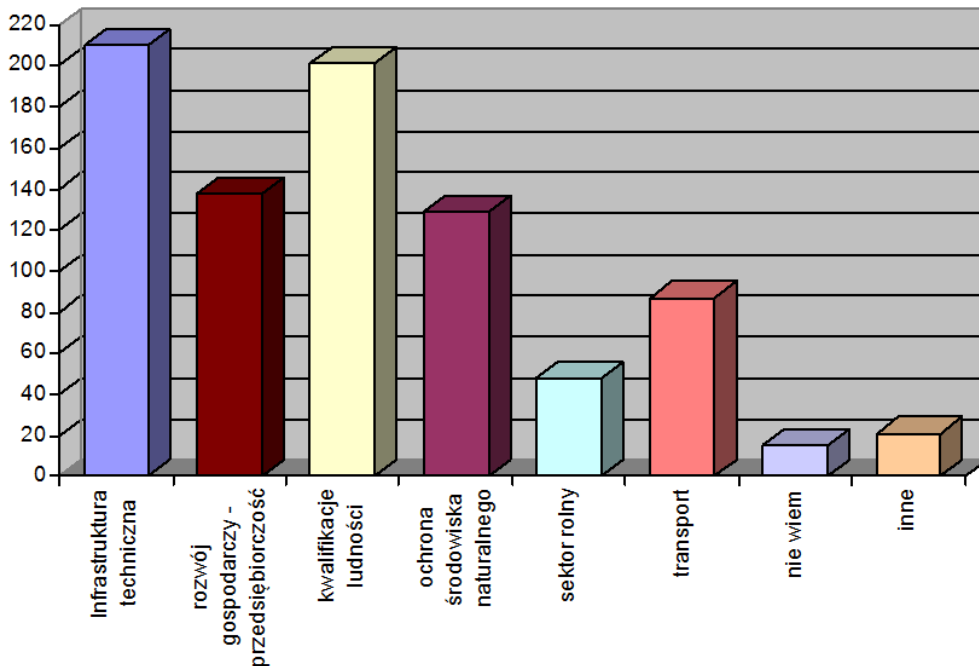
Wykres 14. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca znajomości funduszy, z jakich może korzystać ich gmina

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Oceniając powyższe wyniki należy stwierdzić, iż w świadomości mieszkańców funkcjonują przede wszystkim fundusze przedakcesyjne. Niska jest wiedza na temat źródeł finansowania inwestycji gminnych ze źródeł europejskich. Zastosowanie pytania półotwartego spowodowało, że systematyka funduszy uzyskana za pomocą odpowiedzi respondentów jest dalece niedoskonała i nie stanowi katalogu wyczerpanego. Można przyjąć, że mieszkańcy najczęściej powoływali w swych odpowiedziach nazwy funduszy, o których słyszeli, nie przywiązując konkretnego źródła finansowego do priorytetu.

Analizując kolejne pytanie, można stwierdzić, że respondenci najczęściej dostrzegają współfinansowanie w obszarach, które przynoszą uciążliwości (przebudowa dróg, budowa sieci wodociągowych, która również wiąże się z uciążliwościami dnia codziennego), a także w obszarach,

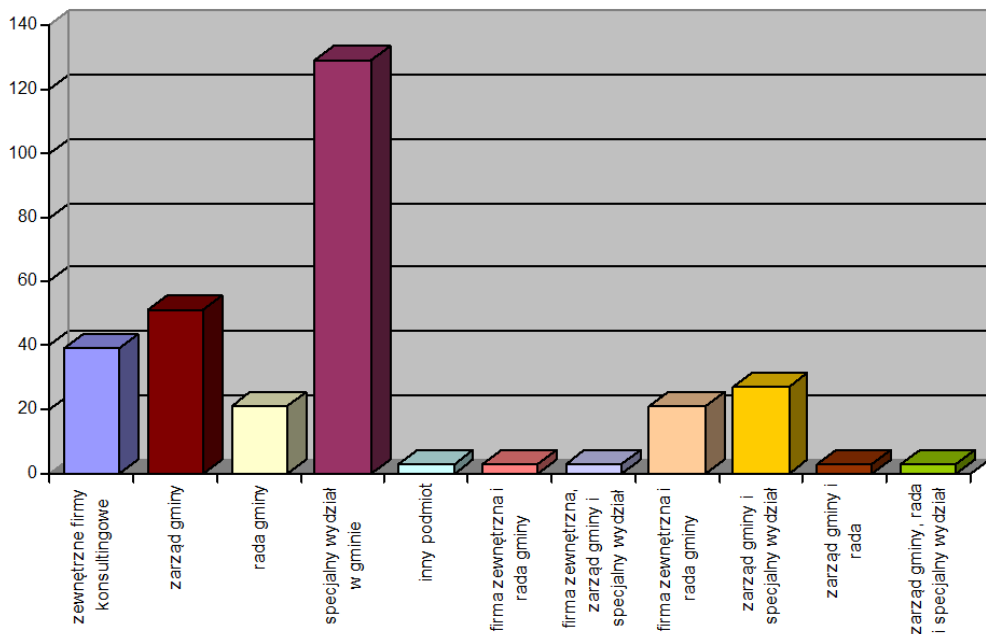
w których niejednokrotnie sami uczestniczą. Pod hasłem „kwalifikacje ludności” kryją się priorytety Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, szkolenia, kształcenie ustawiczne, nabywanie nowych umiejętności i wiedzy. Zważywszy na kwoty przeznaczone na wyżej opisaną dziedzinę, prawdopodobieństwo, iż część respondentów była beneficjentami lub słyszała o współfinansowaniu kształcenia od beneficjentów, jest wysokie. Respondenci uznali, iż fundusze, z których korzysta ich gmina, przeznaczone są najczęściej na rozbudowę infrastruktury technicznej (drogi, sieci wodociągowe), a w następnej kolejności na: poprawę kwalifikacji ludności, rozwój gospodarczy – przedsiębiorczość, ochronę środowiska naturalnego, rozwój transportu oraz sektora rolnego. Wskazano także na inne aspekty życia społeczno-gospodarczego finansowane ze środków europejskich, takie jak kultura, innowacyjna gospodarka oraz pomoc społeczna, turystyka, sport, rekreacja, edukacja czy usługi internetowe. 15 respondentów nie wiedziało, na jakie cele przeznaczane są środki z UE. Poddając analizie odpowiedzi mieszkańców gmin dotyczące wiedzy o podmiocie odpowiedzialnym za przygotowanie aplikacji konkursowej, należy stwierdzić, że ponad połowa mieszkańców jest przekonana, iż projekty powstają w Urzędzie Gminy. Najczęściej mieszkańcy wskazują specjalną komórkę w strukturze gminy, która jest odpowiedzialna za przygotowanie projektów – wykres 15.



Wykres 15. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca dziedzin życia społeczno-gospodarczego finansowanych z funduszy UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

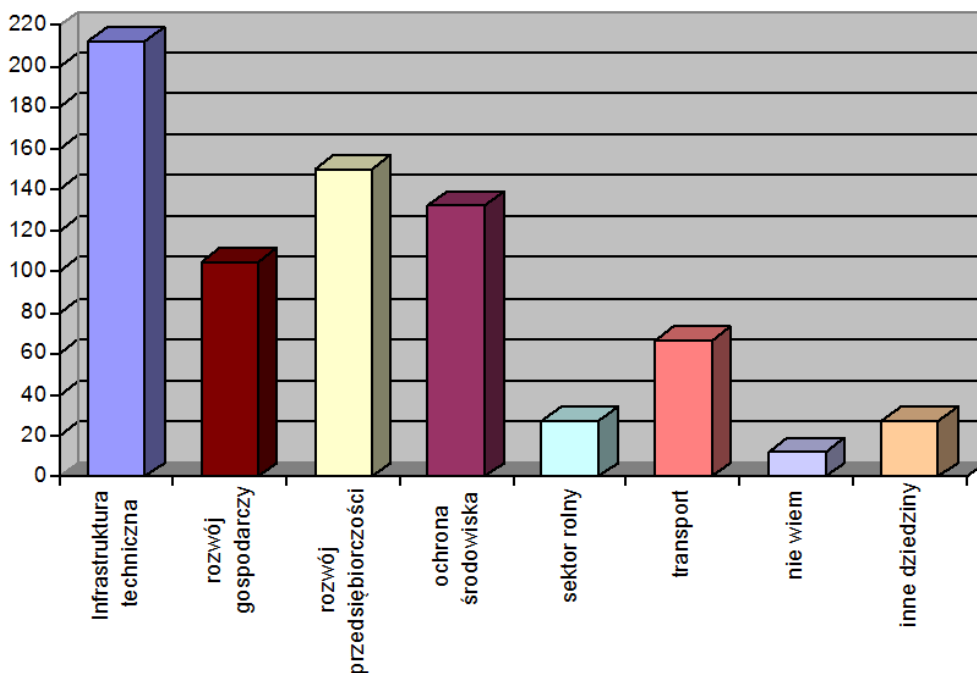
Analizując kwestię znajomości wśród respondentów podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie w gminie projektów dofinansowywanych przez UE stwierdzono, co następuje: zdaniem większości ankietowanych – 41%, podmiotem odpowiedzialnym w gminie za przygotowanie projektów dofinansowywanych przez UE jest specjalny wydział w urzędzie gminy. Ankietowani często zaznaczali również odpowiedź, iż za fazę przygotowania projektu odpowiada zarząd gminy, czyli odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent – blisko 19% respondentów. Ok. 12% osób uważa, iż w pracach nad projektem bierze udział jedynie zewnętrzna firma konsultingowa. W przypadku 8% ankietowanych wskazano, iż odpowiedzialność za przygotowanie projektu ponosi zarówno zarząd gminy jak i specjalny wydział. Podobnie, 7% ankietowanych wskazało, iż gotowy projekt jest wynikiem starań rady gminy. Tyle samo osób wytypowało zarówno firmę zewnętrzną jak i wydział gminy. Tylko nieliczni wskazywali na: firmę zewnętrzną i radę gminy, zarząd gminy i radę, zarząd gminy, radę i specjalny wydział czy też zarząd gminy, specjalny wydział i firmę zewnętrzną. 1% respondentów wyszczególniło jeszcze inny podmiot – wykres 16.



Wykres 16. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie projektów dofinansowanych przez UE w gminie

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Obszary, w jakich zrealizowano w gminie konkretne projekty przy wsparciu finansowym UE zaprezentowano na wykresie 17.



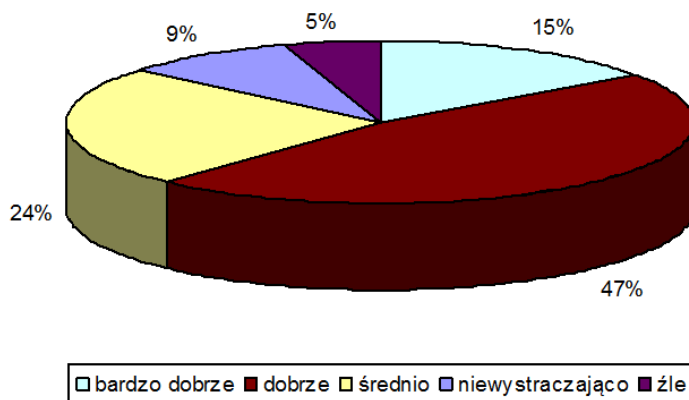
Wykres 17. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca zrealizowanych w gminie projektów przy wsparciu finansowym UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Najczęściej znanymi przez respondentów projektami zrealizowanymi w gminie przy pomocy środków unijnych były projekty w zakresie infrastruktury technicznej oraz projekty wspierające rozwój przedsiębiorczości. Ok. 42% osób wskazało na obszar dotyczący ochrony środowiska, 33% osób zauważyło przeprowadzenie projektów w zakresie rozwoju gospodarczego, 23% - w zakresie transportu, a tylko 8% osób wskazało na projekty dotyczące rolnictwa. Respondenci wskazali także na inne dziedziny życia społeczno-gospodarczego, które zostały sfinansowane ze środków UE - były to: gospodarka wodno-ściekowa, turystyka, rekreacja, sport, oświata, usługi internetowe, szkolenia oraz kapitał ludzki. Tylko 4% ankietowanych nie wytypowało żadnej odpowiedzi, mimo że potrafili wskazać konkretne obszary życia społeczno-gospodarczego, na które gmina przeznacza środki z UE. Można przypuszczać, iż mimo otrzymanych środków na konkretne cele, gmina nie zrealizowała projektów.

Ocena zrealizowanych projektów przez mieszkańców jest dobra. Można przyjąć, że 62 % respondentów ocenia zrealizowane inwestycje dobrze i bardzo dobrze. Ankietowani w 47% uważają, że projekty sfinansowane ze środków UE zostały dobrze zrealizowane, 24% wskazuje na średni poziom ich wykonania, a 15% - na bardzo dobry. Tylko 9% respondentów

ocenia zrealizowane projekty jako niewystarczające, a 5% - złe – wykres 18.



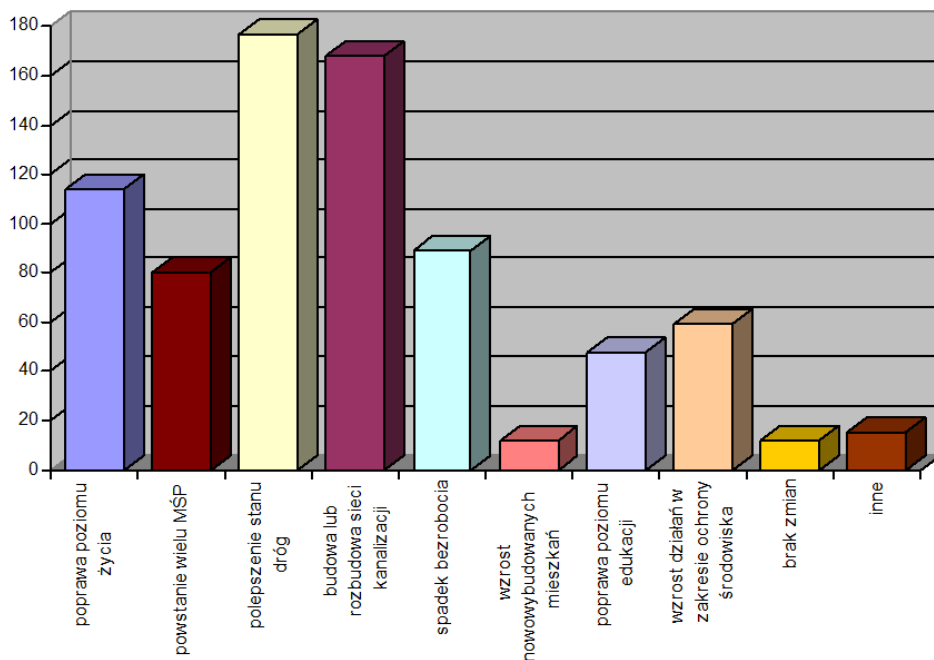
Wykres 18. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie oceny zrealizowanych projektów

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Powyższe wyniki wskazują, że inwestycje zrealizowane przy wsparciu finansowym z UE są inwestycjami o dużej przydatności dla społeczeństwa lokalnego. Należy przyjąć, że ocena pozytywna świadczy zarówno o poziomie wykonania inwestycji jak i trafność w oczekiwania społeczne. Jest to pozytywny objaw, gdyż zarządzając jednostką gminną, należy mieć na względzie wymagania i oczekiwania mieszkańców.

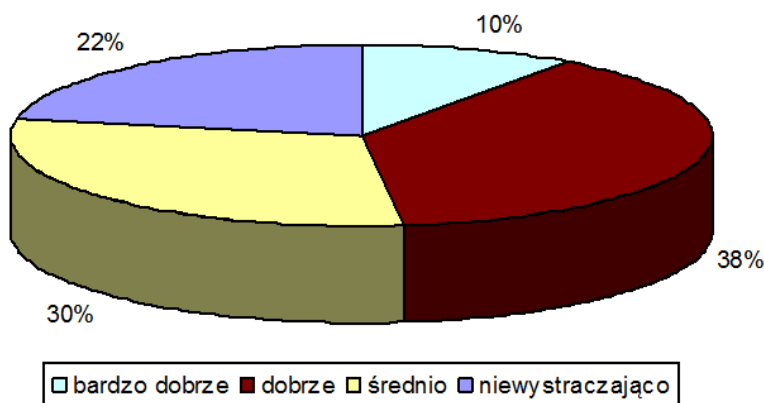
Po zrealizowaniu projektów finansowanych ze środków UE respondenci zauważyli najwięcej zmian w zakresie poprawy infrastruktury komunalnej dostrzegalnej jako poprawę stanu dróg oraz wzrost stopnia kanalizacji gminy. Respondenci często wskazywali na ogólną poprawę poziomu życia mieszkańców oraz zwiększenie działań w zakresie ochrony środowiska. Najmniej zmian zauważono w obszarze budowy mieszkań, 4% ankietowanych w ogóle nie zauważyło zmian – wykres 19.

Znaczna część respondentów – 38% - oceniła, że działania gminy dobrze wpłynęły na jakość życia mieszkańców. Dodając 30% osób, które wskazały na wystarczający wzrost poziomu życia mieszkańców po zrealizowaniu projektów unijnych, można przyjąć, że pozytywnie ocenia działania blisko 70% mieszkańców gmin. Jednak 22% ankietowanych ocenia działania gmin źle. Tylko 10% uważa, że bardzo dobrze wpłynęły na jakość życia mieszkańców. Żaden z respondentów nie wskazał jednak na ich bardzo zły wpływ na jakość życia mieszkańców. Reasumując, można wywieść wniosek, że mieszkańcy pozytywnie oceniają działania gminy prowadzące do poprawy życia mieszkańców – wykres 20.



Wykres 19. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie zmian, jakie nastąpiły po zrealizowaniu projektów unijnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

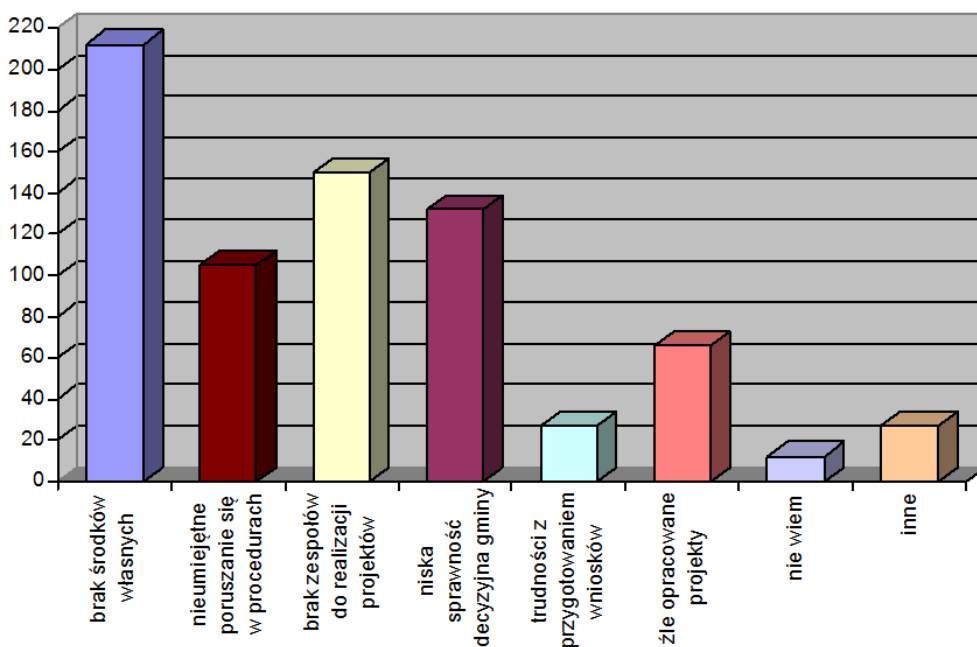


Wykres 20. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie oceny działań gminy w zakresie podnoszenia jakości życia mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Lista przyczyn niewykorzystania funduszy unijnych przez gminy w opinii respondentów przedstawia się następująco. Najwięcej ankietowanych – 105 osób – uważa, że przyczyną nie wykorzystywania przez gminę funduszy z UE są trudności z przygotowaniem wniosków

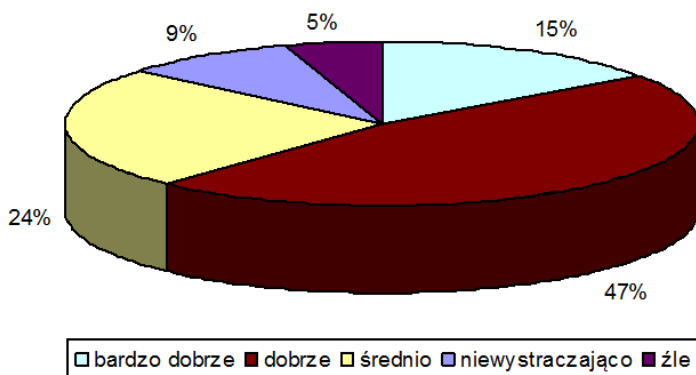
o dofinansowanie. Dla 99 respondentów dużym problemem jest brak środków własnych gminy na współfinansowanie projektów. 84 osoby wskazują, iż problem tkwi w nieumiejętnym poruszaniu się gminy w procedurach UE. Brak zespołów stworzonych bezpośrednio do realizacji programów oraz źle opracowane projekty to kolejne najczęściej zaznaczane odpowiedzi. Przyczyna niewykorzystywania funduszy leży także według 57 ankietowanych w niskiej sprawności decyzyjnej zarządu gminy. 48 osób nie ma w tej kwestii zdania. Dwunastu przedstawiło swój własny punkt widzenia, podając iż przyczyny takiej sytuacji należy upatrywać w polityce, nadmiernej biurokracji, przepisach ogólnokrajowych oraz braku wiedzy gminy odnośnie całego spektrum funduszy i ich przeznaczeniu – wykres 21.



Wykres 21. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie przyczyn niewykorzystywania przez gminy funduszy z UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

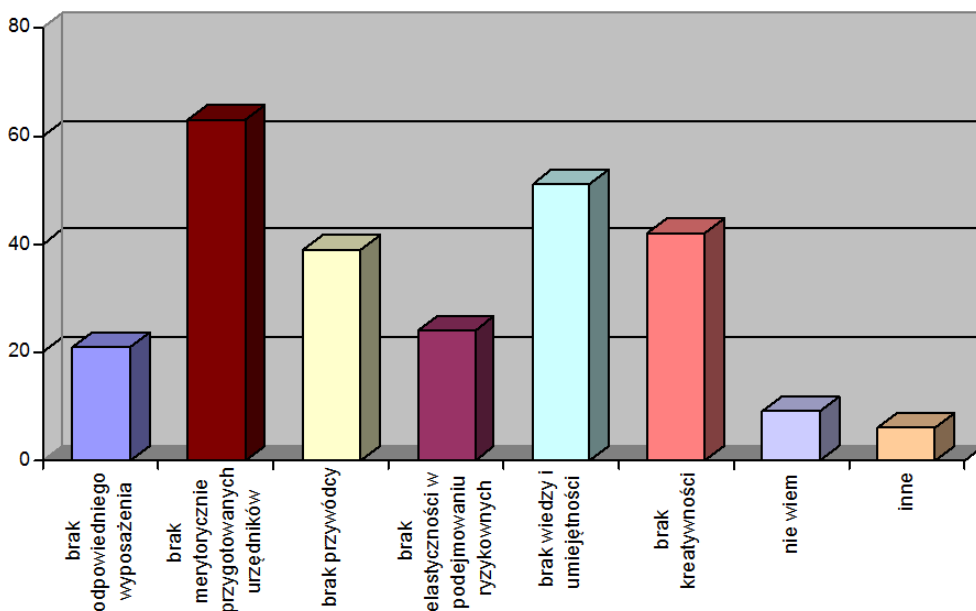
Odpowiadając na pytanie o ocenę sprawności gminy w zakresie wykorzystywania funduszy unijnych respondenci wyrazili poniżej zamieszczone opinie. Blisko połowa (47%) respondentów wskazało, że gmina uzyskuje raczej wysoką sprawność w zakresie wykorzystywania funduszy unijnych. 34% ankietowanych ocenia sprawność gminy raczej nisko. 14% sądzi, iż gmina osiąga bardzo wysoką sprawność w tym zakresie. Tylko 5% wskazuje na zdecydowanie niski poziom sprawności gminy w wykorzystywaniu środków unijnych. Strukturę odpowiedzi przedstawiono na wykresie 22.



Wykres 22. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie oceny sprawności gminy w wykorzystywaniu funduszy z UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Respondenci, którzy ocenili negatywnie sprawność gminy w zakresie wykorzystywania funduszy unijnych podali przyczyny swej oceny, które prezentuje wykres 23.



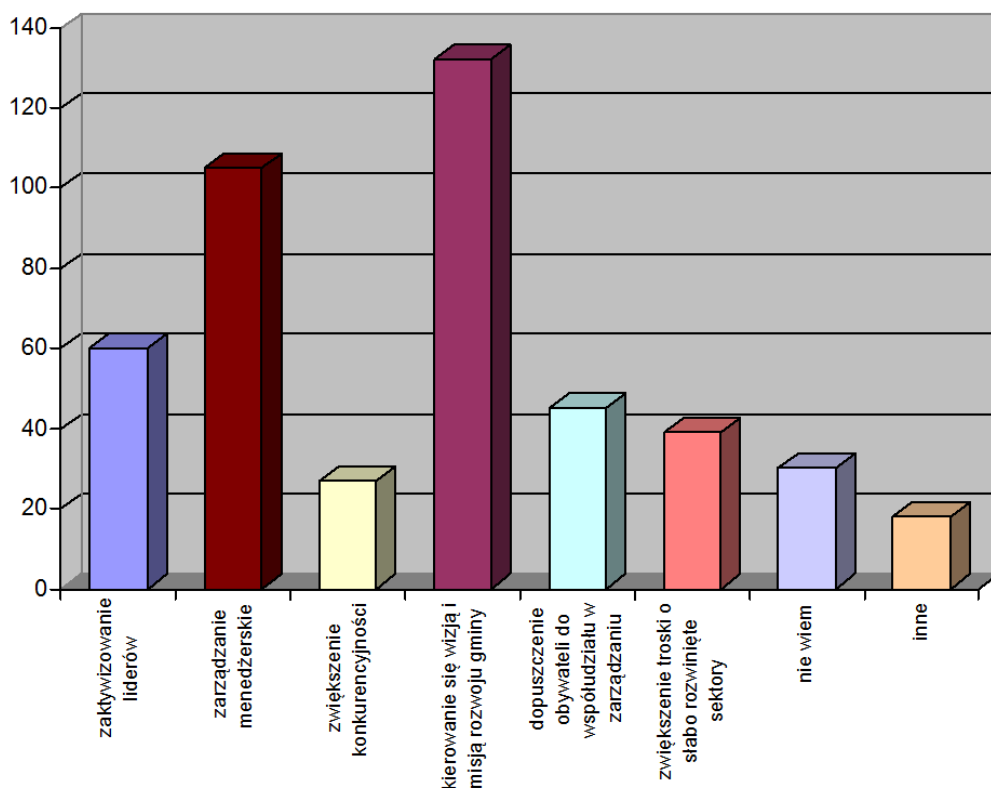
Wykres 23. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie przyczyn niskiej sprawności gminy w wykorzystywaniu funduszy z UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Najwięcej ankietowanych – 63 osoby - przyczynę niskiej sprawności gminy w wykorzystywaniu funduszy z UE upatruje w braku merytorycznie

przygotowanych urzędników. Niewiele mniej, 51 ankietowanych wskazało na brak wiedzy i umiejętności do wykorzystywania szans, jakie daje UE. Aż 42 osoby uznały, iż przyczyną niskiej sprawności gminy jest jej brak kreatywności i podejmowanie działań jedynie w zakresie administrowania. Nieco mniej – 39 ankietowanych – podaje, że przyczyn należy szukać w braku doskonałego przywódcy w gminie do kierowania funduszami. 21 respondentów uznało, że to brak odpowiedniego wyposażenia w środki pozyskiwania i wykorzystywania funduszy jest barierą wzrostu sprawności gminy. Osób, które nie miało w tej kwestii zdania było 9, z kolei 6 osób wskazało na jeszcze inne przyczyny, tj. brak pozytywnej akceptacji projektów przez władze nadrzędne – województwa, radę ministrów i sejmik.

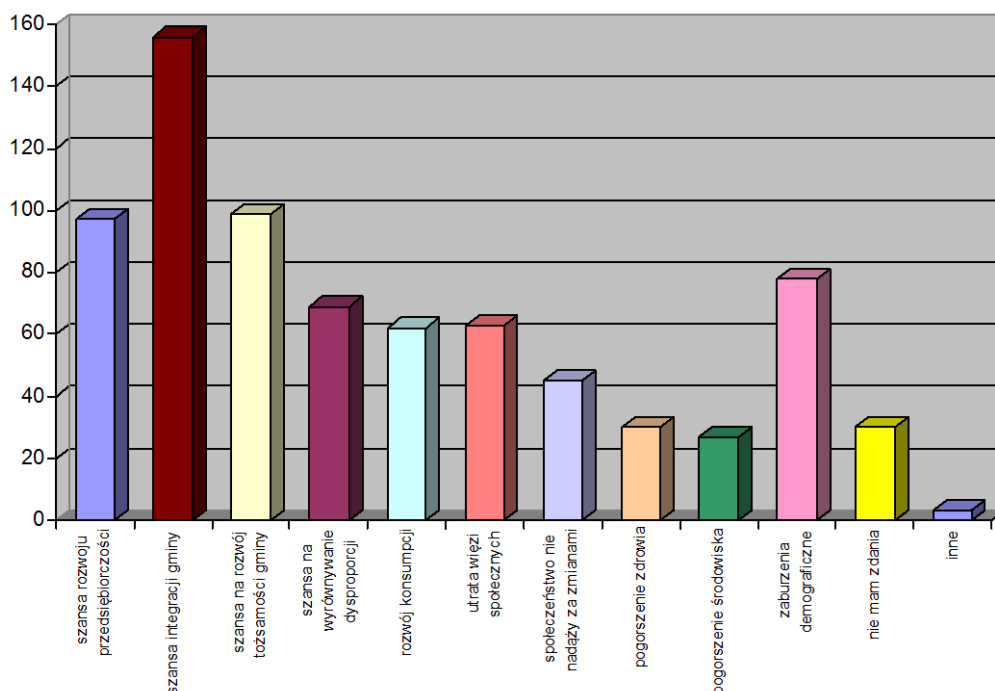
W ankiecie poproszono respondentów o zaproponowanie gminie rozwiązań dla podniesienia poziomu sprawności wykorzystywania funduszy UE. Najczęściej wybieranym przez respondentów rozwiązaniem przydatnym do poprawy sprawności wykorzystywania funduszy UE była propozycja, aby gminy kierowały się wizją i misją swego rozwoju, a nie opierały się na biurokracji. Za takim rozwiązaniem opowiedziało się 132 respondentów. Aż 105 ankietowanych wskazało na odpowiedź, że należałoby podjąć w gminie zarządzanie menedżerskie i odejść od wykonywania jedynie zadań statutowych. 60 osób zaproponowało zaktywizowanie liderów lokalnych w podejmowaniu trudnych zadań dotyczących życia mieszkańców gminy. Dopuszczenie obywateli do współudziału w zarządzaniu poparło jedynie 45 respondentów, a 39 ankietowanych opowiedziało się za zwiększeniem troski o rozwój słabiej rozwijających się sektorów w gminie. Ze wskazanych propozycji najrzadziej respondenci zaznaczali odpowiedź, aby zwiększyć konkurencyjność między podmiotami produkcyjnymi i usługowymi – tylko 27 osób. Osób, które nie wiedziały, jakie rozwiązanie pomoże gminie w poprawie sprawności wykorzystania funduszy unijnych było 30. Własnymi propozycjami podzieliło się 18 respondentów. Wskazywano, aby zatrudnić odpowiednich fachowców do przygotowania projektów i ograniczyć liczbę wypełnianych dokumentów. Były wśród nich także osoby, które uważały, że poprawa sprawności wykorzystywania funduszy nastąpi przy prowadzeniu takich działań jak dotychczas i nie należy nic zmieniać – wykres 24.



Wykres 24. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca zaproponowanych rozwiązań dla podniesienia sprawności wykorzystywania funduszy z UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W kolejnym pytaniu zwrócono się do ankietowanych z prośbą o ocenę współczesnych przemian w kategorii rozwoju gminy. Zdecydowana większość respondentów pozytywnie oceniła wpływ współczesnych przemian na rozwój gmin. Ponad połowa ankietowanych – 156 osób – uznała, iż stanowią one szansę w integracji społecznej i gospodarczej gminy. Ponadto 99 badanych doszło do wniosku, że są one szansą na rozwój tożsamości gminy, a 97 osób widzi w nich wręcz jedyną szansę w rozwoju przedsiębiorczości w gminie. Wśród negatywnych skutków przemian najczęściej ankietowani wskazywali na zaburzenia demograficzne, związane z wyjazdami do aglomeracji i za granicę -70 ankietowanych, utratę więzi społecznych -63 ankietowanych oraz prowadzenie do konsumpcji - 63 ankietowanych – wykres 25.



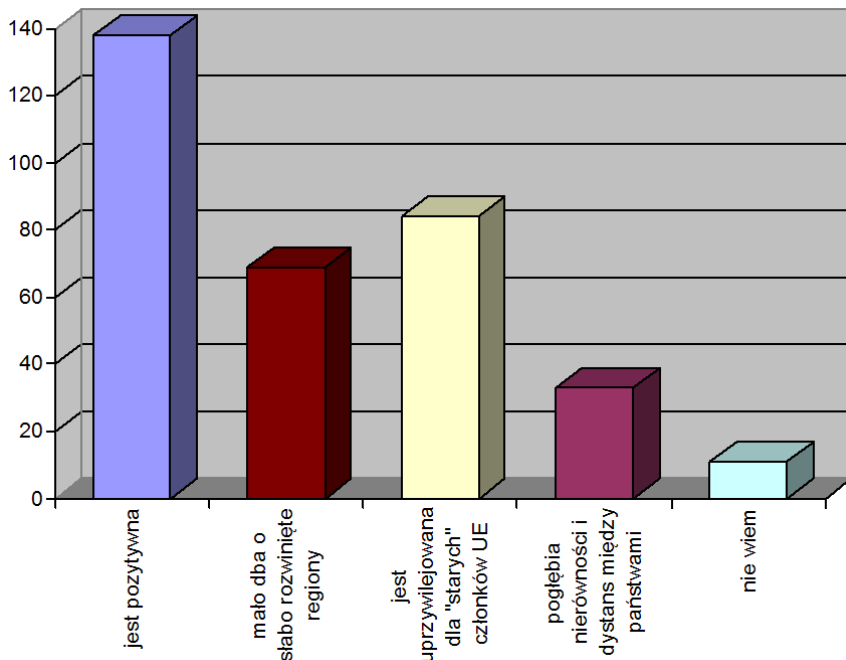
Wykres 25. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca oceny współczesnych przemian w kategorii rozwoju gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Respondenci dokonali oceny polityki spójności UE w układzie samorządności terytorialnej gmin. Ponad połowa respondentów – 188 – ocenia politykę spójności UE za pozytywną. Jednocześnie 84 ankietowanych uważa, że jest ona uprzywilejowana dla tzw. „starych” członków Unii. Jako mało dbająco o słabo rozwinięte regiony uznało 69 osób. Aż 33 badanych skłoniło się ku odpowiedzi, iż polityka ta pogłębia nierówności i dystans między państwami. Jedynie 11 osób nie miało zdania w tej kwestii – wykres 26.

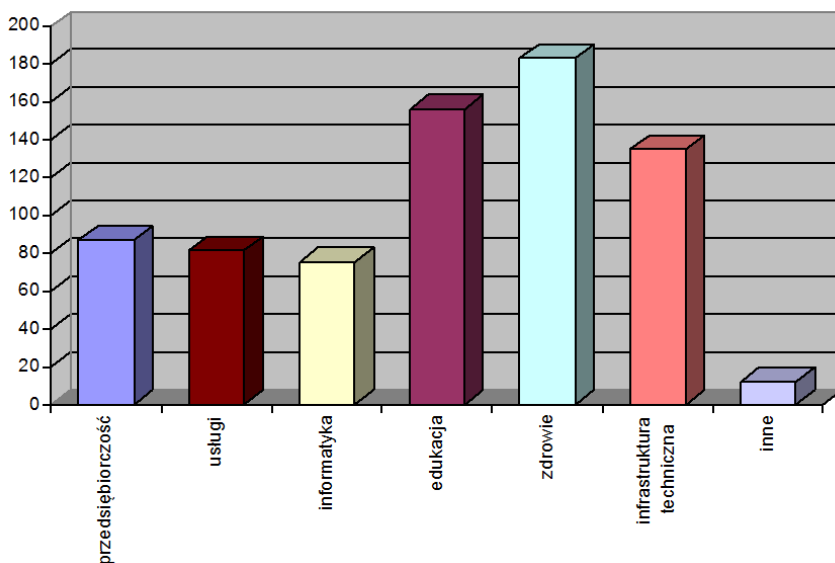
Respondenci wskazali obszary życia gospodarczo-społecznego, które wymagają dodatkowego dofinansowania z funduszy UE. Zdaniem większości respondentów usługi dotyczące zdrowia wymagają dodatkowego dofinansowania z funduszy UE. Za takim stanowiskiem opowiedziało się 183 ankietowanych. Na drugiej pozycji uplasował się obszar dotyczący edukacji (50%) respondentów. Nieco mniej niż połowa ankietowanych – 135 osób – wskazało, iż infrastruktura techniczna nadal wymaga dofinansowania, pomimo tego że jest to obszar najczęściej finansowany ze środków UE. Dodatkowe nakłady potrzebne są także na dofinansowanie takich dziedzin życia społeczno-gospodarczego jak przedsiębiorczość, usługi czy informatyka. Wśród własnych propozycji 12 respondentów wskazało na potrzebę wsparcia finansowego ochroną środowiska, sport, innowacyjność

procesową, działalność kulturową oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego – wykres 27.



Wykres 26. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca oceny polityki spójności UE w układzie samorządności terytorialnej gminy

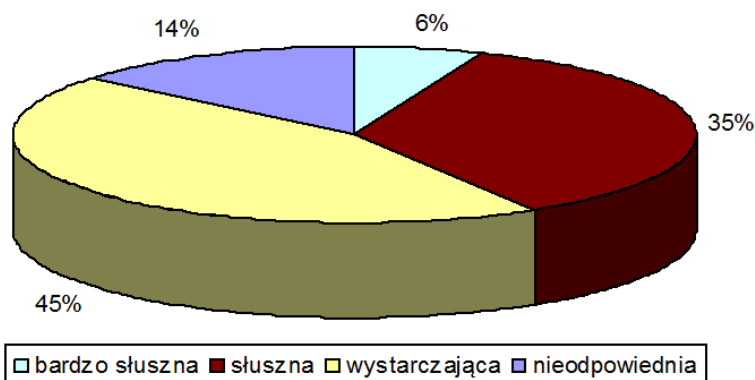
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 27. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca dziedzin życia społeczno-gospodarczego, które wymagają dodatkowego dofinansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Politykę finansową UE jako wystarczającą dla rozwoju gmin określa 45% badanych respondentów, 35% wskazuje, że jest słuszna, a 14% ocenia ją jako nieodpowiednią dla rozwoju gmin. Jako bardzo słuszną, ocenia 6% respondentów – wykres 28.



Wykres 28. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca oceny polityki finansowej UE w kategorii rozwoju gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Mieszkańcy badanych gmin widzą też potrzebę szeregu zmian w sposobie zarządzania, aby absorpcja funduszy pomocowych była jak najbardziej efektywna. Pytanie półotwarte o zmiany, jakich należy dokonać w polityce finansowej UE na różnych szczeblach władzy wywołało olbrzymie zainteresowanie i szereg odpowiedzi.

Odpowiedzi zostały pogrupowane na poszczególnych szczeblach administracji w tabeli nr 11.

Tabela 11. Propozycje zmian polityki finansowej UE na poszczególnych szczeblach administracji

Co należałoby zmienić w polityce finansowej UE na poszczególnych szczeblach administracji?	
Na szczeblu rządu	
<ul style="list-style-type: none"> • lepsze pozyskanie środków z Unii Europejskiej • gospodarowanie pieniędzmi • przejrzystość w procedurach • znaczne ograniczenie procedur biurokratycznych • przyspieszenie wykorzystania funduszy • zakres informacji o możliwości usprawnienia finansowania projektu • decentralizacja decyzji • ułatwienie wykorzystania środków • skrócenie czasu realizacji • dostrzeganie potrzeb słabych regionów 	<ul style="list-style-type: none"> • uproszczenie procedur podziału środków • szybsza implementacja dyrektyw UE, szybsza reglamentacja środków • dostosowanie przepisów tak, by umożliwiły lepsze wykorzystanie środków z UE • dysponowanie finansami pochodzącymi z UE • więcej zaufania do beneficjentów • zmiana prawa zamówień publicznych • zatrudnić fachowców nie znających • cały rząd reprezentowany przez PO • wszystko

<i>Na szczeblu województwa</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • zmniejszenie biurokracji • kadre odpowiedzialną za przygotowanie analizy • aktywność w rozpatrywaniu projektów, ułatwienie wykorzystania środków, skrócenie czasu realizacji • uprościć procedury podziału i przyznawania środków • dialog pomiędzy regionami 	<ul style="list-style-type: none"> • więcej zaufania do beneficjentów • wprowadzić makroregion • mniej polityki • ułatwić procedury • wszystko
<i>Na szczeblu miasta i powiatu</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • zlecić pisanie projektów wykwalifikowanym firmom • gospodarowanie środkami finansowymi • współpracę z innymi miastami • zmniejszenie biurokracji • kadre odpowiedzialną za przygotowanie Urzędów • kompetencje osób odpowiedzialnych, aplikujących o środki UE • zwiększyć aktywność kadry, włączyć społeczność lokalną 	<ul style="list-style-type: none"> • wpływ poprzez udział w komisjach wspólnych • pozyskiwanie jak najwięcej środków na drogi i remonty • częściej sięgać po fundusze • kampania promująca działania UE • więcej zaufania do beneficjentów • elastyczność w zarządzaniu • wszystko
<i>Na szczeblu gminy</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • więcej finansowania dróg • gospodarowanie finansami • zmniejszenie biurokracji • kadre odpowiedzialną za przygotowanie Urzędów • kompetencje osób odpowiedzialnych, aplikujących o środki UE 	<ul style="list-style-type: none"> • wrażliwość na obywatela • aktywizacja lokalnych społeczności oraz przedsiębiorców poprzez kursy, szkolenia • więcej zaufania do beneficjentów • elastyczność w zarządzaniu • wszystko

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Podsumowując odpowiedzi uzyskane na pytanie otwarte, można przyjąć, że mieszkańcy oczekują odpolitycznienia zarządzania ich małą ojczyzną. Na każdym szczeblu zarządzania, od zarządzania państwem, do zarządzania gminą, istnieje zapotrzebowanie na lidera – menadżera a nie polityka, który otaczałby się fachowcami. Wśród odpowiedzi można wyróżnić dwie grupy – odpowiedzi powtarzane slogany, np.: należy zmienić cały rząd reprezentowany przez PO, mniej polityki i odpowiedzi o charakterze merytorycznym odwołujące do zmiany prawa (np. zmiana ustawy Prawo zamówień publicznych), zmian procedur, wskazywania obszarów wymagających indywidualnych rozwiązań.

Wiele postulatów jest na bieżąco realizowanych przez zarządzających zarówno państwem jak i gminą. Stworzono cały system szkoleń w aplikowaniu o fundusze, ścieżki konkursowe i pozakonkursowe, uproszczono procedury pozyskiwania środków. Z uwagi na częste powtórzenia odpowiedzi ujętych w powyższej tabeli, należałoby poddać je analizie na poszczególnych szczeblach administracji, w celu przeprowadzenia możli-

wych zmian prawnych i proceduralnych, przekładających się bezpośrednio na ograniczenia w zarządzaniu w organizacji publicznej jaką jest jednostka samorządu terytorialnego.

Wyniki badań jednoznacznie wskazują, że mieszkańcy gmin pozytywnie oceniają zmiany jakie zachodzą w ich gminach przy wsparciu finansowym pochodzącym z Unii Europejskiej, co stanowi podstawę do udowodnienia czwartej hipotezy częściowej: Dokonane dzięki uzyskanym dotacjom unijnym inwestycje realizujące strategiczne cele rozwojowe gmin odpowiadają oczekiwaniom mieszkańców gmin. Z badań wynika również, że rozpoznawalność poszczególnych programów pomocowych jest bardzo niska, mieszkańcy nie identyfikują priorytetów, z których pochodzi finansowe wsparcie. Zdecydowanie więcej respondentów identyfikuje przedakcesyjne środki pomocowe. Wniosek nasuwa się jednoznaczny, że kampanie informacyjne nie przynoszą pożądanych efektów, należy wzmocnić strategię informacyjną dla mieszkańców gmin.

Analizując odpowiedzi dotyczące zapotrzebowania na fundusze w gminie, respondenci wskazywali zarówno nazwę źródła finansowego jak i cel, na który środki finansowe winny zostać przeznaczone – tabela 12.

Tabela 12. Fundusze potrzebne w gminach, najważniejsze cele w ocenie respondentów

Jaki rodzaj funduszu jest potrzebny na szczeblu Pana(i) gminy?
<ul style="list-style-type: none">• fundusze strukturalne• fundusze spójności• EFS• EFS: Kapitał Ludzki, Środowisko i Infrastruktura, Innowacyjna Gospodarka• PHARE• pomoc finansowaną z EFRR• dotyczące kultury, oświaty, nauki, zdrowia, infrastruktury kanalizacyjnej i drogowej• na podniesienie poziomu bezpieczeństwa• fundusze dofinansowujące rozpoczęcie działalności gospodarczej• na rozwój MŚP• aktywizujące społeczność lokalną, na rozwój gospodarczy• dla młodych małżeństw• dla szkół i przedszkoli• na rozwój przedsiębiorczości i firm• fundusze na modernizację dróg• każdy

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Za priorytetowe zmiany, jakich należy dokonać po otrzymaniu funduszy z UE mieszkańcy uznali zarówno szkolenia urzędników, osób odpowiedzialnych za wdrażanie środków pochodzących z UE jak i szeroko pojętą modernizację gminy – tabele 13 i 14.

Tabela 13. Priorytetowe zmiany w gminach po otrzymaniu funduszy

Co zmieniłby Pan(i) w swojej gminie w pierwszej kolejności po otrzymaniu funduszy?
<ul style="list-style-type: none">• szkolenia dla osób zarządzającymi środkami z UE• podnoszenie kwalifikacji urzędników• silniejsze powiązanie realizowanych projektów ze strategią rozwoju miasta• zarządzanie funduszami, odpowiednia kadra, modernizacja gminy• przyspieszenie wykorzystania funduszy, wykorzystanie ich w terminie i w całości• strukturalna informatyzacja urzędu• poprawa edukacji• utworzenie nowych miejsc pracy• poprawa jakości dróg• budowa nowoczesnych obiektów sportowych• ochrona zdrowia i środowiska• aktywizacja zawodowa• modernizacja obiektów kulturalnych• wybudowanie basenu, budownictwo społeczne• poprawa dostępności do służby zdrowia (specjalistycznej)• wprowadzenie e-learningu, dofinansowanie do nauki języków obcych, zakup niezbędnych pomocy dydaktycznych np. tablic interaktywnych• podniesienie poziomu życia• remont budynków gminnych• rozwój turystyki• likwidacja barier architektonicznych dla niepełnosprawnych• zwiększenie dbałości o czystość• oferta dla dzieci i młodzieży• przedszkole i żłobek• więcej pieniędzy na badania naukowe,• rewitalizacja przestrzeni publicznej• więcej miejsc rekreacji• rozbudowa placówek edukacyjnych, infrastruktury sportowej i turystycznej• dofinansowanie szeroko pojętej ekologii• nic• wszystko

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 14. Propozycje podnoszenia rozwoju gminy po otrzymaniu dotacji z UE

Jakie ma Pan(i) własne propozycje podnoszenia rozwoju gminy po otrzymaniu dostatecznej ilości dotacji z funduszy UE?

- szkolenia dla urzędników
- szkolenia dla mieszkańców
- inwestycje w kapitał ludzki
- inwestycje w sport
- promocja gminy
- odnowa dróg w gminie
- budowa centrum handlowego
- podnoszenie jakości życia przez poprawę przestrzeni publicznej w mieście
- informatyzacja szkół
- poprawa dostępności do służby zdrowia (specjalistycznej)
- realizacja odrzuconych projektów z powodu braku środków finansowych z zakresu kultury, szkolnictwa - sale środowiskowe przy domach kultury, boiska sportowe, sale gimnastyczne, pływalnie dla dzieci, młodzieży i dorosłych
- dostosowanie wszystkich mieszkań do obowiązującego prawa budowlanego
- organizowanie szkoleń pomagających w założeniu własnej działalności gospodarczej i utworzenie biznes planu
- poszerzanie bazy turystyczno-rekreacyjnej (park wodny)
- ścisła współpraca z wykwalifikowanymi firmami
- budowa i przebudowa dróg i mostów, lepsza i sprawniejsza budowa węzła autostrad, obwodnicy
- zmiana władzy
- budowa placów zabaw, parków
- nacisk na poprawę infrastruktury drogowej
- odnowienie starych budynków, oczyszczenie trawników
- pomoc dla MŚP
- zwiększyć pomoc dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą z Europejskiego Funduszu Społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Po analizie kwestionariuszy ankiet, można przyjąć, że podniesienie jakości życia tworzy przesłanki do samorozwoju. Fundusze Unijne dają możliwość zmian w zakresie warunków życia mieszkańców poprzez rozwój i modernizację infrastruktury, polepszenie warunków zarówno pracy jak i wypoczynku. Zmiany tych warunków, tworzą lepsze zrozumienie przez społeczność mechanizmów władzy. Tworzy się synergia, zmiana jakości życia motywuje do działania pojedyncze jednostki. Zmiany warunków życia wspomagają rozwój osobisty. Z badań wynika jasno, że mieszkańcy widzą potrzebę szkoleń zarówno urzędników jak i mieszkańców. Mieszkańcy w zakresie swoich obowiązków stają się bardziej kreatywni, innowacyjni. Gospodarstwa domowe, funkcjonują w trybie akcja- reakcja, proces ogólnego rozwoju uzyskany przy wsparciu środków funduszy, sprawia, że pojedyncze jednostki również pragną żyć na wyższym pozio-

mie. Rozwija się kultura bycia, poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro. Coraz wyższa jest identyfikacja z przemianami następującymi w gminach, mieszkańcy w znakomitej większości czują się gospodarzami, walczą z jednostkami dewastującymi wspólne dobro.

ZAKOŃCZENIE

Wyniki badań empirycznych, a także analizy przeprowadzone na podstawie literatury przedmiotu umożliwiły realizację celów monografii i zweryfikowały hipotezę główną, która brzmi: *Fundusze Unii Europejskiej motywują zarządzających gminą do rozwoju przedsiębiorczości organizacyjnej i wpływają na zmianę jakości życia mieszkańców.*

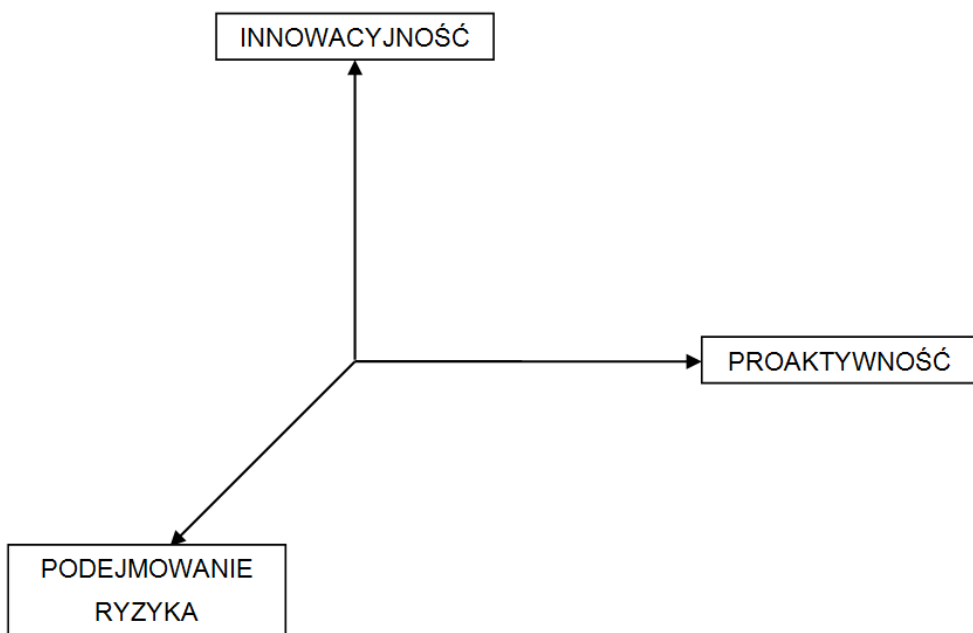
Oceniając zdolność do pozyskiwania i wykorzystania unijnych środków strukturalnych przez gminy należy wziąć pod uwagę wiele aspektów posiadających moderujący wpływ na skuteczność ich pozyskiwania. Są to kwestie wynikające zarówno z posiadanego wewnętrznego potencjału gminy, uwarunkowań lokalnych, jak i szerszego regionalnego kontekstu.

Przeprowadzone badania empiryczne pod postacią ankiety dla liderów jednostek samorządu terytorialnego posłużyły do zidentyfikowania determinant przedsiębiorczości charakteryzujących gminy o wysokiej efektywności organizacyjnej w zakresie pozyskiwania dotacji unijnych.

Analiza pomiaru poziomu pięciu determinant charakteryzujących organizację o orientacji przedsiębiorczej wykazała, że w grupie gmin o wysokiej efektywności pozyskiwania dotacji statystycznie istotnie wyższe były dwie determinanty: *proaktywność* i *innowacyjność*. Uzyskane drogą empirycznej analizy wyniki można odnieść do koncepcji przedsiębiorczości organizacyjnej stworzonej przez D. Millera¹⁵¹. Zgodnie z tą koncepcją, poziom przedsiębiorczości organizacji określa ilość działań przedsiębiorczych występujących w tej organizacji. Jako podstawowe determinanty charakteryzujące przedsiębiorczą organizację autor wymienia proaktywne działania, zdolność do tworzenia i wprowadzania innowacji oraz gotowość do podejmowania ryzyka. M.H. Morris i D.F. Kuratko analizujący to zagadnienie podają, że wypadkową trzech wymienionych powyżej determinant jest natężenie przedsiębiorczości występujące w danej organizacji. Badacze uznali natężenie za wektor wyznaczony w przestrzeni trójwymiarowej przez poziom każdej z determinant, których wartość bezpośrednio moduluje kontekst w jakim dana organizacja działa (*organizacja komercyjna vs. organizacja non-profit*), por. rysunek 5.¹⁵²

¹⁵¹ Miller D., *The correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms*, „Management Science” 1988, No. 29, s. 770-791.

¹⁵² Morris M.H., Kuratko D.F., *Corporate Entrepreneurship*, Harcourt College Publishers, London 2002.



Rysunek 5. Natężenie przedsiębiorczości organizacyjnej

Źródło: Morris M.H., Kuratko D.F., *Corporate Entrepreneurship*, Harcourt College Publishers, London 2002.

Powyższą teoretyczną koncepcją znajduje potwierdzenie w uzyskanych wynikach wskazujących na fakt, że gminy wysoce efektywne w pozyskiwaniu dotacji unijnych cechują się wyższym poziomem innowacyjności i proaktywności. Brak różnic statystycznie istotnych w porównaniu gmin o wysokiej z gminami o niskiej efektywności absorpcji środków unijnych, dla trzeciej z podstawowych determinant orientacji przedsiębiorczej jaką stanowi *zdolność podejmowania ryzyka* oraz kształtowanie się jej wartości w pobliżu środka skali Likerta można tłumaczyć kontekstem prawnym w jakim funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowo zdefiniowana dyscyplina finansów publicznych znacząco ogranicza swobodę działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podejmowania przedsięwzięć o wysokim ryzyku finansowym. Dla ostatniej z przedstawionych determinant jaką jest *skanowanie konkurencyjne*, obie grupy badanych gmin osiągnęły nieróżniące się istotnie statystycznie, podobnie wysokie wartości, co świadczy o panującej wśród liderów gmin wysokiej świadomości działań konkurencyjnych w czasie aplikowania o unijne środki pomocowe.

Oba rodzaje badanych gmin charakteryzują się wysokim poziomem *orientacji przedsiębiorczej*, przy czym należy zauważyć, że gminy o wyższej efektywności absorpcji funduszy unijnych osiągnęły wyższy poziom tej determinanty w porównaniu z gminami o niskiej efektywności absorpcji

funduszy unijnych, jednak różnica ta nie była istotna statystycznie – prawdopodobnie przyczyny należy upatrywać w liczebności badanej próby. R.D. Ireland i wsp. przekonują, że współczesne organizacje coraz częściej działają w warunkach niepewności i nieokreśloności, co sprzyja wzrostowi natężenia przedsiębiorczości organizacyjnej. Dla organizacji, która chce przetrwać i rozwijać się, implikacją takiego stanu rzeczy staje wpisanie w strategię funkcjonowania aktywnego poszukiwania źródeł przewagi konkurencyjnej pod postacią nowych szans, podejmowaniu ryzyka ich realizacji i radzenie sobie z ich urzeczywistnianiem za pomocą innowacyjnych pomysłów.¹⁵³

Analiza poziomu *zarządzania przedsiębiorczego* wskazała na podobne wartości w obu badanych grupach gmin. Uzyskane przez obie grupy wyniki lokalizowały się w pobliżu środka skali Likerta. Fakt ten może świadczyć o podejmowanej przez liderów gmin próbie pogodzenia sprzeczności pomiędzy administracyjnym stylem zarządzania narzucanym przez kontekst prawny w jakim działa jednostka samorządu terytorialnego, a stylem przedsiębiorczym sprzyjającym rozwojowi gminy. Gminy o wysokiej efektywności absorpcji funduszy unijnych wykazały statystycznie istotny wyższy poziom dla jednej spośród determinant charakteryzujących organizację zarządzaną przedsiębiorczo. Determinantą tą okazała się *orientacja na wzrost* – charakterystyczna dla organizacji przedsiębiorczej cecha, świadcząca o uznawaniu rozwoju, który następuje w efekcie wykorzystywania pojawiających się szans, za strategiczny priorytet organizacji.

Badania empiryczne prowadzone w gminach o różnym profilu, wymusiły stworzenie narzędzia, za pomocą którego można porównać gminę miejską, wiejską i miejsko- wiejską. W tym celu stworzono wzór statystyczny w celu przeprowadzenia analizy średniej wartości syntetycznego wskaźnika samodzielności finansowej gminy (opisany bardziej szczegółowo w założeniach metodologicznych). Analiza średniej wartości syntetycznego wskaźnika finansowej samodzielności gminy, nie wykazuje statystycznie istotnych różnic pomiędzy grupami gmin charakteryzujących się wysoką i niską efektywnością absorpcji dotacji funduszy Unii Europejskiej. Wysokość uzyskanych dotacji z funduszy unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy (względny poziom absorpcji funduszy), nie wykazuje statystycznie istotnej korelacji z kondycją finansową gminy wyrażoną przez syntetyczny wskaźnik samodzielności finansowej gminy. Tym samym kolejna hipoteza badawcza została potwierdzona jako hipoteza prawdziwa. Hipoteza zakładająca, iż jednostki samorządu terytorialnego

¹⁵³ Ireland R.D., Hitt M.A., Camp S.M., Sexton D.L., *Integrating Entrepreneurship and Strategic Management Actions to Create Firm Wealth*, „Academy of Management Executive” 2001, No. 1, s. 49-63.

prezentujące wyższy poziom przedsiębiorczości organizacyjnej wykazują większą efektywność w zakresie pozyskiwania środków z dotacji unijnych niezależną od potencjału finansowego gminy, jest możliwa do zweryfikowania w połączeniu z poprzednio postawionymi i zweryfikowanymi tezami.

Na podstawie przeprowadzonej analizy ilościowej w oparciu o kwestionariusz ankiety przeznaczony dla mieszkańców województwa śląskiego nie ma podstaw do odrzucenia kolejnej hipotezy częściowej: *Subiektywnie postrzegany przez mieszkańców gminy wzrost jakości życia w sferze publicznej zdeterminowany jest przez efektywność gminy w zakresie absorpcji funduszy unijnych*. Przedstawiona analiza dowodzi, iż wprawdzie poziom wiedzy mieszkańców o programach z jakich gminy czerpią wsparcie finansowe, nie jest zbyt duży, ale nie stanowi to przeszkody w potwierdzeniu tezy, iż mieszkańcy dostrzegają zmiany w swoim otoczeniu jakie następują przy wsparciu środków z UE. Uzyskane odpowiedzi wskazują, że ocena działań zarządzających gminą w tym obszarze jest w przeważającej większości pozytywna. Na podstawie powyższych spostrzeżeń i wyników badań prowadzonych wśród mieszkańców gmin, należałoby rozważyć informacyjną kampanię społeczną wzbogacającą wiedzę mieszkańców o przeprowadzonych przez gminę inwestycjach sfinansowanych z dotacji unijnych.

Uzyskane wyniki analizy porównawczej pomiędzy grupami gmin charakteryzujących się wysoką i niską efektywnością absorpcji dotacji z funduszy europejskich wskazują na fakt, iż kondycja finansowa gmin nie jest czynnikiem decydującym o efektywności absorpcji funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój gminy, jednakże w celu zwiększenia efektywności pozyskiwania środków na realizację projektów oczekiwanych społecznie warto rozważyć popularyzację i wykorzystanie instrumentu obligacji gminnych.

Identyfikacja zapotrzebowań społecznych winna ułatwić „pożyczkę” finansową od mieszkańców gmin. Doświadczenia dobiegającej końca perspektywy finansowej, pozytywne postrzeganie przez mieszkańców zmian, jakie nastąpiły przy wsparciu środków pochodzących z UE, winny otworzyć nowe możliwości pozyskiwania środków. Jednakże dokonane w pracy studia i analizy literaturowe wskazują, że przygotowywanie wniosków aplikacyjnych stanowi nadal zagadnienie otwarte. Mimo systematycznego upraszczania dokumentów i nabierania doświadczenia przez kadrę urzędniczą, dokumenty aplikacyjne nadal wymagają ujednoczonego wzorca.

Podsumowując wyniki badań należy wskazać na ograniczenia zaprezentowanych wyników badań. Problematyka zarządzania organizacjami samorządowymi jest problematyką niosącą wiele nierozwiązanych pro-

blemów dla nauki o zarządzaniu. Przedstawione analizy i uzyskane wyniki badań empirycznych odnoszą się do określonego horyzontu czasowego. Konsekwencja takiego stanu rzeczy może stanowić w przyszłości swoistą trudność dla zweryfikowania postawionych hipotez, gdyż badanie w jednostkach samorządu terytorialnego obarczone jest dużą dynamiką zmian zarówno otoczenia zewnętrznego jak i wewnętrznego. Wysoka zmienność warunków w jakich przychodzi liderom zarządzać organizacją związana jest ze zmieniającym się otoczeniem prawnym jednostek samorządu terytorialnego, kadencyjnością władz, czy też wpływem czynnika społecznego w postaci rad gmin. Z drugiej strony tak szybko zmieniające się otoczenie zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne stanowi ciekawe zagadnienie nacechowane dużym potencjałem dla grupy badaczy analizujących determinanty przedsiębiorczości organizacyjnej. Ponadto należy podkreślić, że pewne ograniczenie dla uogólnienia hipotez zweryfikowanych w trakcie przeprowadzonych badań stanowi liczebność próby poddanej badaniu. W związku z tym analiza zjawiska przedsiębiorczości organizacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga dalszych pogłębionych badań, przeprowadzonych na dużych próbach.

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz literaturowych sformułowano następujące wnioski:

1. Szansa uzyskania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z funduszy pomocowych Unii Europejskiej sprzyja rozwojowi postaw przedsiębiorczych u liderów zarządzających gminami.
2. Gminy o wysokiej efektywności absorpcji dotacji unijnych są zorientowane przedsiębiorczo i charakteryzują się wysokim poziomem podstawowych determinant przedsiębiorczości organizacyjnej jakimi są innowacyjność i proaktywność.
3. Kontekst prawny w jakich funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego ogranicza podejmowanie ryzyka związanego z innowacyjnymi inwestycjami i stanowi barierę dla rozwoju zarządzania przedsiębiorczego.
4. Mieszkańcy deklarują różny stopień zaspokojenia swoich oczekiwań i potrzeb w przestrzeni publicznej. Wysoka efektywność pozyskiwania dotacji nie wpływa bezpośrednio na pozytywną ocenę zarządzających gminami liderów przez mieszkańców.
5. Diagnoza zapotrzebowania społecznego stanowi istotną okoliczność dla poprawy jakości życia mieszkańców gmin.
6. Opracowany w ramach badań model jest możliwy do zastosowania w każdej jednostce samorządu terytorialnego w innych województwach.

Bibliografia

- „Monitor Integracji Europejskiej”, 1998, nr 20.
- Badanie ewaluacyjne „Analiza aktywności samorządów terytorialnych w sięganiu po wsparcie z EFRR w ramach WRPO na lata 2007 – 2013”* PBS Sopot, październik 2009; *Raport Końcowy - Analiza przyczyn braku aktywności niektórych samorządów. Opinia*, grudzień 2008. Warszawa.
- Barcik A. , *Swoboda przedsiębiorczości w świetle prawa wspólnotowego*, Bielsko-Biała 2007.
- Barcz J., *Prawne aspekty procesu rozszerzania Unii Europejskiej, Traktat akcesyjny*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2004.
- Bąk A., Piotrowska M., Chmielewski R., *Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013. Perspektywa Regionalna*, Ministerstwo Rozwoju regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Warszawa 2008.
- Bielecka D., *Kompetencje liderów lokalnych w procesie pozyskiwania funduszy pomocowych UE*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3.
- Bielecki W., *Przedsiębiorczość w wirtualnym środowisku*, Wydawnictwo Naukowe Zarządzania UW, warszawa 1999.
- Bratnicki M., *Deformacja przedsiębiorczości organizacyjnej. Istota, struktura i dynamika*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 2.
- Bratnicki M., *Przedsiębiorczość i przedsiębiorcy współczesnych organizacji*, Wydawnictwo AE, Katowice 2001.
- Bratnicki M., Strużyna J., *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Wydawnictwo AE, Katowice 2001.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1998, nr 785.
- Chodyński A., *Przedsiębiorczość i innowacyjność a kompetencje – aspekty strategiczne*, „Zaszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu. Zarządzanie” 2008, nr 2.
- Chyłek E. K, *Współdział nauki w realizacji strategii lizbońskiej na rzecz wspólnej polityki rolnej i wzrostu gospodarczego*, „Problemy Inżynierii Rolniczej” 2008, nr 2.
- Cieśliński A., *Umowa Stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1999.
- Conclusion for the Presidency*, European Council, Copenhagen, 21-22 June, 1993 r.
- Covey S., *7 nawyków skutecznego działania*, Diogenes, Warszawa 2001.
- Covey S., *7 nawyków skutecznego działania*, Rebis, Poznań 2007.

- Dawidsson P., *Researching Entrepreneurship*, Springer, New York 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kulwer Polska, Warszawa 2009.
- Dunsire A., *Administrative Theory in the 1980*, w: *Viewpoint, Public Administration* 1995, No. 73.
- Duraj J, Papiernik-Wojdera M., *Przedsiębiorczość i innowacyjność*, Difin, Warszawa 2010.
- Dyduch W. *Pomiar przedsiębiorczości organizacyjnej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008.
- Dyduch W., *Pomiędzy administracyjnym a przedsiębiorczym stylem zarządzania w polskich organizacjach*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkim” 2005, nr 1.
- Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski w Markowski T., Stawasz D., Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, w: *Studia w zakresie zarządzania publicznego*, red. Hausner J., Kukiełka M., Wydawnictwo AE Kraków 2002 t. II.
- Herma C., *Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej – struktura i charakter prawny dokumentów związanych z dotychczasowymi akcjami do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, „Biuletyn Analiz” 2002, nr 8.
- Ireland R.D., Hitt M.A., Camp S.M., Sexton D.L., *Integrating Entrepreneurship and Strategic Management Actions to Create Firm Wealth*, „Academy of Management Executive” 2001, No. 1.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public goverance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 01.
- Jankowski W., *Regionalne programy operacyjne*, „Wspólnota” 2007, nr 14.
- Janowski A., *Słownik ekonomiczny*, Wydawnictwo Instytutu GSMiE, Kraków 1998
- Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.
- Kowalczyk, L. *Współczesna zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, n r 1.
- Kraśnicka T., *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002.

- Markowski K., *Zarządzanie finansami gminy w aspekcie inwestycji komunalnych w Polsce w latach 1996-1999*, w: *Zarządzanie finansami. Cele – Organizacja – Narzędzia*, tom 2, red. Zarzecki D., Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2001.
- Miller D., *The correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms*, „Management Science” 1988, No. 29.
- Morris M.H., Kuratko D.F., *Corporate Entrepreneurship*, Harcourt College Publishers, London 2002.
- Mulewicz J., *Doświadczenia Polski w negocjacjach w sprawie Układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi*, Materiały seminarium „Integracja zachodnioeuropejska a Europa Środkowo-Wschodnia” nr 1, Warszawa 1992.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. Zalewski A., Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 1994.
- Papiernik-Wojdera M., *Koncepcje przedsiębiorczości i przedsiębiorcy*, „Humanizacja Pracy” 2009, nr 3-4.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM w Poznaniu, Poznań 2001.
- Piasecki B., *Przedsiębiorczość i mała firma. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1998.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Przedsiębiorczość, szanse i wyzwania. Monografia*, red. Kościelniak H., Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2012.
- Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego*, red. Klasik A., PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 218, Warszawa 2005.
- Przewodnik po Narodowej Strategii Spójności. Ogólne informacje, struktura organizacyjna, programy operacyjne, system wdrażania, dane teleadresowe*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Przewodnik po źródłach finansowania z Funduszy Europejskich*, „Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego” 2009, nr 13.
- Przybysz P., *Ryzyko przy aplikowaniu o fundusze pomocowe Unii Europejskiej jako miara przygotowania samorządów do ich absorpcji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2.
- Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. Niedźwiedz M., Biernat S., Dudzik S., Kraków 2003.
- Raport Końcowy. Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu*

- Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013*, Zamawiający: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
Wykonawca: Konsorcjum: Fundeko.
- Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
- Rezsohazy R., *Le développement des communautés*, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve, 1988.
- Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Słomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, w: *Samorząd Terytorialny 2006*.
- Sobestiańczyk T., *Standardy zarządzania projektami w Unii Europejskiej na przykładzie metodyki PCM*, „Zarządzanie nr 5, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej”, Częstochowa 2012.
- Standar A., *Determinanty pozyskiwania środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy Województwa Wielkopolskiego*, „Journal of Agrobusiness and Rural Development” 2010, nr 4.
- Statystyczne vademecum Samorządowca 2012 r.*, GUS w Katowicach.
- Stevenson H.H., Jarillo J.C., *A Paradigm of Entrepreneurship: Entrepreneurial Management*, „Strategic Management Journal” 1990, Vol. 11
- Strategia rozwoju lokalnego a działalność samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej – 10 lat doświadczeń*, red. Michałowski S., Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.
- Strategia Rozwoju Miasta Będzina*, załącznik do Uchwały RM w Będzinie Nr XII/109/99 z dnia 28.06.1999 r.
- Stymulowanie rozwoju lokalnego- perspektywa społeczna i organizacja*, red. Potoczek A., Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego w Toruniu, Toruń 2001.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2.
- Swianiewicz P., Klimska U., *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4(14).
- Sztucki T., *Encyklopedia marketingu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1998.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Wojtasiewicz L., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. J. Paryska, Wydawnictwo Naukowe, Poznań, 1996.

- Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, red. Misiąg W., Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2002.
- Wyrozumska A., *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r.*, w: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. Biernat S., Dudzik S., Niedźwiedź M., Kraków 2003.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. Zalewski A., SGH, Warszawa, 2005, s. 12, za: Gwartney D.J., Wagner R.E., *Public Choice and the Kondukt of Representative Government*.
- Ziółkowska B., *Podejście zasobowe w strategicznym zarządzaniu wartością przedsiębiorstwa*, „Zarządzanie nr 6, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej”, Częstochowa 2012.

Akty Prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dn. 15 października 1985 r. Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607.
- Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Bruksela 26 lipca 1995 r.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 r. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zmianami.
- Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553 z późn. zmianami.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dn. 5 czerwca 1998 r. Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zmianami.
- Ustawa o samorządzie województwa z dn. 5 czerwca 1998 r. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zmianami.
- Ustawa o trójstopniowym podziale państwa z 24 lipca 1998 r. Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603.
- Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z dn. 24 lipca 1998 r. Dz. U. 1998 nr 96 poz. 603 z późn. zmianami.
- Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców z dn. 30 czerwca 2000r. Dz. U. 2000 nr 60 poz. 704
- Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz. U. 2003, nr 203, poz.1966. z późn. zmianami.
- Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z d. 20 kwietnia 2004 r. Dz. U. 2004, nr 116, poz.1206.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej Dz.U. z 2015 poz. 584.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dn. 6 grudnia 2006 r. Dz. U. 2006, nr 227, poz.1658 z późn. zmianami.
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z dn. 7 listopada 2008 r. Dz. U. 2008, nr 216, poz. 1370.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie ekspertów powoływanych w celu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych z dn. 21 maja 2007 r. Dz. U. 2007, nr 93, poz. 626.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych z dn. 7 września 2007 r. Dz. U. 2007, nr 175, poz. 1232.

Uchwała Zarządu Województwa Śląskiego w sprawie przyjęcia Projektu
Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020
z dn. 16.04.2013 r.

Uchwała Rady Miejskiej w Sosnowcu Załącznik do Uchwały nr 162/XII/07
Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 24 maja 2007 r.

Załącznik do Uchwały Rady Miejskiej nr XX/309/07z 28 listopada 2007 r.

Źródła internetowe

www.czestochowa.powiat.pl
www.euroinfo.pl
www.ewt.gov.pl
www.funduszeuropejskie.gov.pl
www.funduszestrukturalne.gov.pl
www.faow.org.pl
www.frgl.org.pl
www.hektor-tarnow.eu
www.mrr.gov.pl
www.old.lrpo.lubuskie.pl
www.pfsl.pl
www.sosnowiec.pl
www.stat.gov.pl
www.strategia.dabrowa-gornicza.pl
www.rpo.slaskie.pl
www.slaskie.pl
www.um.bielsko.pl
www.umbrella.org.pl
www.wikipedia.pl
www.wspolnota.org.pl
[www.zmp.poznań.](http://www.zmp.poznań)

Spis rysunków

Rysunek 1. Etapy procesu przedsiębiorczego	6
Rysunek 2. Model zintegrowanej koncepcji przedsiębiorczości.....	7
Rysunek 3. Organizacja Funduszy Europejskich.....	70
Rysunek 4. Model badawczy	130
Rysunek 5. Natężenie przedsiębiorczości organizacyjnej	168

Spis tabel

Tabela 1. Podział środków na poszczególne regionalne programy operacyjne	72
Tabela 2. Podział środków w ramach RPO WSL 2007-2013	74
Tabela 3. Założenia do Umowy Partnerskiej	76
Tabela 4. Cel główny i cele szczegółowe RPO WSL 2014-2020.....	77
Tabela 5. Szczegółowy podział kwot wg algorytmu na poszczególne województwa	89
Tabela 6. Charakterystyka badanych gmin	137
Tabela 7. Poziom determinant orientacji przedsiębiorczej w badanych grupach.....	139
Tabela 8. Poziom determinant przedsiębiorczego stylu zarządzania.....	140
Tabela 9. Poziom wymiarów przedsiębiorczości w badanych grupach....	142
Tabela 10. Średnia wartość syntetycznego wskaźnika samodzielności finansowej gminy.....	144
Tabela 11. Propozycje zmian polityki finansowej UE na poszczególnych szczeblach administracji.....	161
Tabela 12. Fundusze potrzebne w gminach, najważniejsze cele w ocenie respondentów	163
Tabela 13. Priorytetowe zmiany w gminach po otrzymaniu funduszy	164
Tabela 14. Propozycje podnoszenia rozwoju gminy po otrzymaniu dotacji z UE.....	165

Spis wykresów

Wykres 1. Zestawienie podziału środków Unii Europejskiej w obszarach wsparcia.....	56
Wykres 2. Podział środków unijnych przeznaczonych dla Polski w ramach polityki spójności w latach 2007-2013.....	61
Wykres 3. Struktura badanych gmin.....	136
Wykres 4. Struktura grupy gmin o niskiej efektywności absorpcji funduszy UE.....	137
Wykres 5. Struktura grupy gmin o wysokiej efektywności absorpcji funduszy UE.....	137
Wykres 6. Rozkład średnich poziomów determinant orientacji przedsiębiorczej.....	139
Wykres 7. Rozkład poziomów determinant przedsiębiorczego stylu zarządzania.....	141
Wykres 8. Rozkład wymiarów przedsiębiorczości w badanych grupach.....	142
Wykres 9. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca pytania, „Czy gmina, w której Pan(i) mieszka korzysta z funduszy UE ?”.....	146
Wykres 10. Struktura respondentów według kryterium płci.....	146
Wykres 11. Struktura respondentów według kryterium wieku.....	147
Wykres 12. Struktura respondentów według kryterium miesięcznego dochodu netto.....	147
Wykres 13. Struktura respondentów według kryterium miejsca zamieszkania.....	148
Wykres 14. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca znajomości funduszy, z jakich może korzystać ich gmina.....	149
Wykres 15. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca dziedzin życia społeczno – gospodarczego finansowanych z funduszy UE.....	150
Wykres 16. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie projektów dofinansowanych przez UE w gminie.....	151
Wykres 17. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca zrealizowanych w gminie projektów przy wsparciu finansowym UE.....	152
Wykres 18. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie oceny zrealizowanych projektów.....	153
Wykres 19. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie zmian, jakie nastąpiły po zrealizowaniu projektów unijnych.....	154
Wykres 20. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie oceny działań gminy w zakresie podnoszenia jakości życia mieszkańców.....	154
Wykres 21. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie przyczyn niewykorzystywania przez gminy funduszy z UE.....	155

Wykres 22. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie oceny sprawności gminy w wykorzystywaniu funduszy z UE.....	156
Wykres 23. Struktura odpowiedzi respondentów w zakresie przyczyn niskiej sprawności gminy w wykorzystywaniu funduszy z UE	156
Wykres 24. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca zaproponowanych rozwiązań dla podniesienia sprawności wykorzystywania funduszy z UE.....	158
Wykres 25. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca oceny współczesnych przemian w kategorii rozwoju gminy.....	159
Wykres 26. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca oceny polityki spójności UE w układzie samorządności terytorialnej gminy	160
Wykres 27. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca dziedzin życia społeczno – gospodarczego, które wymagają dodatkowego dofinansowania	160
Wykres 28. Struktura odpowiedzi respondentów dotycząca oceny polityki finansowej UE w kategorii rozwoju gmin	161

Załącznik 1. Ankieta przeznaczona dla zarządzających gminami województwa śląskiego

Szanowni Państwo!

Zwracam się z uprzejmą prośbą o wypełnienie poniższej ankiety, która zostanie wykorzystana do opracowań naukowych. Zapewniam, że Państwa odpowiedzi potraktowane zostaną z całkowitą poufnością. Ankieta jest częścią empiryczną pracy badawczej dotyczącej zagadnień pozyskiwania dotacji z funduszy unijnych na rozwój jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego. Proszę o przeczytanie zamieszczonych poniżej stwierdzeń i ocenę w jakim stopniu odzwierciedlają one Państwa opinie dotyczące prezentowanych zagadnień. Proszę postawić znak „X” tylko w jednej z kratek zawierających liczby od 1-7.

Dziękuję za poświęcony czas – Agnieszka Pasternak

<i>Proszę o wskazanie liczby na skali od 1 do 7 w zależności od stopnia w jakim podane w kolejnych punktach stwierdzenia są zgodne z Państwa osobistą opinią:</i>								
1. Kluczowym elementem strategii rozwoju gminy jest rozwój w nowych, innowacyjnych obszarach								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
2. Aktywnie ubiegamy się o środki finansowe na rozwój gminy w ramach nowych dostępnych dla gminy programów dotacji z funduszy unijnych								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
3. Regularnie zlecamy poszukiwanie nowych programów dotacji unijnych, z których może skorzystać gmina								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
4. Zwracamy szczególną uwagę na działania sąsiednich gmin dotyczące pozyskiwania dotacji z funduszy unijnych								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
5. Uważnie obserwujemy taktyki innych gmin związane z pozyskiwaniem dotacji z funduszy unijnych przeznaczonych na projekty rozwoju lokalnego								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
6. Staramy się dotrzymywać kroku trendom rozwoju gmin w Polsce								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się

7. Nagradzamy pracowników za innowacyjność								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
8. Zachęcamy pracowników do wdrażania ich innowacyjnych pomysłów								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
9. Zachęcamy pracowników do samodzielnego rozwiązywania problemów								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
10. Każdego roku aplikujemy w nowych programach unijnych i poszukujemy sposobów na pozyskanie dotacji z funduszy unijnych na rozwój gminy								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
11. Stale poszukujemy nowych sposobów promocji gminy								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
12. Nie obawiamy się wprowadzania nowych inicjatyw dotyczących promocji gminy i pozyskiwania funduszy na jej rozwój								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
13. We wszystkich naszych działaniach związanych z finansowaniem rozwoju gminy głównym elementem ryzyka jest ryzyko inwestycyjne związane ze sfinansowaniem projektów ze środków obcych np. kredytów								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
14. Zazwyczaj unikamy realizacji projektów związanych z podjęciem ryzyka finansowego np. zaciągnięcia kredytu								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
15. Procedura przygotowania wniosków na dofinansowanie projektu jest zbyt pracochłonna, w stosunku do korzyści jakie płyną z funduszy unijnych								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
16. Do przygotowania projektu i wniosku o dotację z funduszy unijnych niezbędna jest pomoc zewnętrznych firm konsultingowych								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
17. Procedura staranie się o dotacje z funduszy unijnych jest zbyt kosztowna, zdecydowanie korzystniej jest poszukać innych źródeł finansowania rozwoju gminy								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się

18. Sąsiadujące ze sobą gminy są dla siebie rywalami w zakresie pozyskiwania dotacji z funduszy unijnych na rozwój lokalny								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
19. Nie należy spieszyć się ze składaniem wniosków o dotacje z funduszy unijnych przeznaczone na rozwój gminy, lepiej poczekać na efekty innych gmin, które aplikowały o środki unijne.								
Zdecydowanie zgadzam się	1	2	3	4	5	6	7	Zdecydowanie nie zgadzam się
<p><i>Proszę o wskazanie w kolejnych punktach liczby na skali od 1 do 7 w zależności od stopnia zgodności podanego stwierdzenia z Państwa osobistą opinią (1 – oznacza, że zgadzają się Państwo ze zdaniem zamieszczonym po lewej stronie, 7 – oznacza, że zgadzają się Państwo ze zdaniem zamieszczonym po lewej stronie, wartości środkowe oznaczają Państwa zgodność z oboma stwierdzeniami)</i></p>								
20. Podczas tworzenia strategii rozwoju najważniejszą kwestią jest to, aby w jak najlepszy sposób wykorzystać zasoby posiadane przez gminę.	1	2	3	4	5	6	7	Podczas tworzenia strategii rozwoju polegamy przede wszystkim na wycuciu istnienia szansy. Zasoby, jakie posiada, lub jakich nie posiada gmina „w zasięgu ręki”, nie są ograniczeniem.
21. Gmina ogranicza podejmowanie szans dostosowując je do posiadanych zasobów.	1	2	3	4	5	6	7	Podstawowym zadaniem gminy jest podejmowanie szans, które uważamy za wartościowe, dopiero potem pozyskujemy zasoby, aby wykorzystać szanse.
22. Gmina często wykorzystuje zasoby nie będące w jej posiadaniu poprzez wypożyczanie, wynajem, itp.	1	2	3	4	5	6	7	Gmina preferuje wykorzystywanie zasobów będących wyłącznie w jej posiadaniu.
23. Zasoby, jakie gmina posiada, w znacznym stopniu wpływają na strategię.	1	2	3	4	5	6	7	Pojawiające się szanse kontrolują strategię rozwoju gminy.
24. Gmina preferuje ścisłą kontrolę funduszy i podejmowanych działań poprzez rozbudowane systemy kontroli i informatyczne.	1	2	3	4	5	6	7	Gmina preferuje luźną kontrolę nieformalną i polega na więziach nieformalnych.
25. Gmina silnie podkreśla działanie i wykonywanie zadań na podstawie formalnych procesów i procedur.	1	2	3	4	5	6	7	Gmina silnie podkreśla działanie i wykonywanie zadań, nawet jeśli oznacza to niezwracanie uwagi na procedury.

26. W podejmowaniu i wykorzystywaniu szans pomysł jest ważniejszy niż posiadanie pieniędzy.	1	2	3	4	5	6	7	W podejmowaniu i wykorzystywaniu szans posiadanie pieniędzy jest ważniejsze niż pomysł.
27. Najważniejsze jest trzymanie się wypróbowanych i działających reguł zarządzania i norm przestrzeganych w zarządzaniu gminą.	1	2	3	4	5	6	7	Najważniejsza jest elastyczna adaptacja do zmieniających się warunków, bez oglądania się na praktyki zarządzania wykorzystywane w przeszłości.
28. Panuje duży nacisk na jednolity styl zarządzania w całym urzędzie gminy.	1	2	3	4	5	6	7	Style zarządzania kierowników w wydziałach gminy różnią się od bardzo formalnych do bardzo nieformalnych.
29. Istnieje silna presja na to, aby pracownicy urzędu gminy mocno trzymali się wykonywania zadań określonych w zakresie czynności i obowiązków.	1	2	3	4	5	6	7	Istnieje silna tendencja, aby sytuacja i osobowość pracownika dyktowały odpowiednie zachowania pracownicze.
30. Pracownicy gminy są oceniani i wynagradzani na podstawie odpowiedzialności.	1	2	3	4	5	6	7	Pracownicy gminy są oceniani i wynagradzani na podstawie wartości dodanej, jaką tworzą w gminie.
31. Pracownicy są najczęściej nagradzani za pomocą awansów i podwyżek rocznych.	1	2	3	4	5	6	7	Nagradzamy naszych pracowników przez premię za zrealizowany projekt.
32. Wiadomo, że nadrzędnym celem gminy jest rozwój.	1	2	3	4	5	6	7	Rozwój niekoniecznie jest naszym celem nadrzędnym. Utrzymanie stabilnego status quo w długim okresie może być równie ważne.
33. Wszyscy w urzędzie gminy wiedzą, że zamierzeniem strategicznym gminy jest jak największy rozwój w jak najkrótszym czasie.	1	2	3	4	5	6	7	Wszyscy w urzędzie gminy wiedzą, że stabilny i trwały wzrost jest najlepszą drogą rozwoju i rozszerzania działalności.
34. Bardzo trudno jest znaleźć wystarczającą liczbę obiecujących pomysłów rozwoju, aby w pełni wykorzystać posiadane przez gminę zasoby.	1	2	3	4	5	6	7	Gmina jest w posiadaniu o wiele większej liczby obiecujących pomysłów rozwoju niż ilości czasu i pieniędzy, aby te pomysły wdrożyć.

35. Zmiany w szeroko pojętym życiu społecznym na zewnątrz gminy rzadko prowadzą do powstawania obiecujących pomysłów, które mogłyby zostać wykorzystane dla rozwoju gminy.	1	2	3	4	5	6	7	Zmiany w szeroko pojętym życiu społecznym na zewnątrz gminy dostarczają nam inspiracji dla nowych obszarów rozwoju gminy.
36. Dla naszej gminy bardzo trudno jest znaleźć pomysły, które mogłyby zostać przekształcone w prorozwojowe przedsięwzięcia.	1	2	3	4	5	6	7	Nigdy nie doświadczamy braku pomysłów, które moglibyśmy przekształcić w prorozwojowe przedsięwzięcia.
37. W czasie budowy strategii rozwoju gminy lider powinien opierać się na własnej wizji rozwoju gminy.	1	2	3	4	5	6	7	W czasie budowy strategii rozwoju gminy lider powinien opierać się o program stworzony wspólnie z mieszkańcami w drodze szerokich konsultacji społecznych.
38. Lider w swych działaniach na rzecz rozwoju gminy powinien opierać się jedynie na aparacie administracyjnym i jednostkach samorządowych oraz posiadanych przez gminę zasobach	1	2	3	4	5	6	7	Lider w swych działaniach na rzecz rozwoju gminy powinien skupić się na zaangażowaniu w proces rozwoju gminy społeczności lokalnych i pozyskiwaniu zewnętrznych zasobów.
39. W swoich działaniach na rzecz rozwoju gminy lider powinien skupiać się na realizacji interesów swoich wyborców i swojego ugrupowania partyjnego	1	2	3	4	5	6	7	W swoich działaniach na rzecz rozwoju gminy lider powinien poszukiwać konsensusu pomiędzy ugrupowaniami politycznymi w gminie i działać na rzecz interesu całej gminy
40. W swoich działaniach na rzecz rozwoju gminy lider nie powinien poszukiwać partnerstwa z grupami reprezentującymi rozbieżne interesy i tworzyć z nimi koalicji.	1	2	3	4	5	6	7	W swoich działaniach na rzecz rozwoju gminy lider powinien być aktywny w poszukiwaniu partnerstwa z grupami reprezentującymi rozbieżne interesy i tworzenia szerokich koalicji.

Proszę określić poprzez zaznaczenie liczby od 1 do 7 w jakim stopniu, według Państwa opinii podane, poniżej czynniki wpływają na efektywność pozyskiwania dotacji z funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój gminy:								
41. Opracowanie przez gminę strategii rozwoju lokalnego								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ
42. Przygotowanie przez gminę strategii pozyskiwania dotacji z funduszy unijnych								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ
43. Skomplikowana procedura aplikowania o środki z funduszy unijnych i rozbudowany wniosek aplikacyjny.								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ
44. Utworzenie w urzędzie gminy komórki odpowiedzialnej za pozyskiwanie środków z funduszy unijnych								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ
45. Koordynacja pracy wszystkich wydziałów urzędu gminy z komórką przygotowującą projekt pozyskania dotacji z funduszy unijnych								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ
46. Przeszkolenie merytoryczne pracowników urzędu gminy z zakresu pozyskiwania dotacji z funduszy unijnych								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ
47. Wysokość wpływów do budżetu gminy zapewniająca wkład własny na realizację projektów współfinansowanych z funduszy unijnych								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ
48. Zdolność uzyskania przez gminę kredytu na pokrycie wkładu własnego wymaganego przez projekt								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ
49. Otoczenie polityczne gminy								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ
50. Peryferyjna lokalizacja gminy w województwie								
Nie posiada żadnego wpływu	1	2	3	4	5	6	7	Posiada znaczący wpływ

Załącznik 2. Ankieta przeznaczona dla mieszkańców wybranych gmin województwa śląskiego

Szanowni Państwo!
Zwracam się z ogromną prośbą o poświęcenie kilku minut i wypełnienie poniższej ankiety. Ankieta ma charakter anonimowy i posłuży jedynie do opracowań naukowych.

Dziękuję za poświęcony czas.
Agnieszka Pasternak

1. Czy wie Pan/ Pani z jakich funduszy Unii Europejskiej może korzystać Wasza gmina?
 - PHARE
 - SAPARD
 - ISPP
 - fundusze strukturalne
 - fundusze spójności- inne, o których Pan (i) wie?

2. Jakie dziedziny życia społeczno-gospodarczego finansuje gmina z wyżej wymienionych fundusz UE?
 - rozbudowę infrastruktury technicznej- drogi, sieci wodociągowe
 - rozwój gospodarczy – przedsiębiorczość
 - poprawę kwalifikacji ludności
 - ochronę środowiska naturalnego
 - rozwój sektora rolnego
 - rozwój transportu
 - inne, jakie?

3. Kto zdaniem Pana /Pani jest odpowiedzialny za przygotowanie projektów w gminie, o dofinansowanie przez UE?
 - zewnętrzne firmy konsultingowe
 - burmistrz
 - rada gminy
 - specjalny wydział w gminie
 - inne, kto?

4. Czy zna Pan /Pani projekty zrealizowane w gminie przy wsparciu finansowym UE?
- infrastruktura techniczna – drogi
 - rozwój gospodarczy
 - rozwój przedsiębiorczości
 - ochrona środowiska
 - rolnictwo
 - transport
 - inne, jakie?
5. Jak Pan / Pani ocenia realizację tych projektów?
- zostały zrealizowane bardzo dobrze
 - zostały zrealizowane dobrze
 - zostały zrealizowane średnio
 - zostały zrealizowane niewystarczająco
 - zostały zrealizowane źle
6. Co zmieniło się w gminie po sfinansowaniu tych projektów przez UE?
- poziom życia mieszkańców
 - powstało wiele przedsiębiorstw małej przedsiębiorczości
 - polepszenie dróg
 - kanalizacja gminy
 - spadek bezrobocia w gminie
 - budowa mieszkań – złagodzenie bezdomności
 - edukacja mieszkańców
 - ochrona środowiska
 - inne, jakie?
7. Czy działania gminy, zdaniem Pana /Pani są wystarczające dla podniesienia jakości życia mieszkańców?
- niewystarczające
 - wystarczające
 - dobre
 - bardzo dobre
 - inne, jakie?

8. Jakie są przyczyny nie wykorzystania funduszy UE?

- brak środków własnych na współfinansowanie
- nieumiejętne poruszanie się w procedurach UE
- brak zespołów do realizacji programów – projektów
- słaba sprawność decyzyjna burmistrzów
- trudności z przygotowaniem wniosków
- źle opracowane projekty, stąd małe fundusze
- inne, jakie?

9. Jak ocenia Pan/Pani sprawność urzędników gminy w wykorzystaniu funduszy pomocowych?

- oceniam bardzo wysoko
- oceniam raczej wysoko
- oceniam raczej nisko
- oceniam zdecydowanie nisko

10. Jakie są przyczyny według Pana/ Pani niskiej oceny sprawności gminy w wykorzystaniu funduszy UE?

- brak odpowiedniego wyposażenia w środki pozyskiwania i wykorzystania funduszy
- brak odpowiedniej kadry przygotowanych merytorycznie urzędników do spraw pozyskiwania funduszy
- brak doskonałego przywódcy w gminie do kierowania funduszami,
- brak elastyczności w podejmowaniu ryzykownych decyzji,
- brak wiedzy i umiejętności samorządów gmin do wykorzystywania szans jakie daje UE,
- brak kreatywności a tylko administrowanie gminą przez samorząd,
- inne, jakie?

11. Co Pan/Pani zaproponowałby zarządowi gminy w realizacji funduszy UE?

- zaktywizowanie liderów lokalnych w podejmowaniu trudnych zadań w projektowaniu życia mieszkańców gminy
- podjęcie zarządzania menadżerskiego i odejście od wykonywania jedynie statutowych obowiązków
- większa konkurencyjność między podmiotami produkcyjnymi i usługowymi w gminie

- kierowanie się misją i wizją rozwoju gminy a nie opieranie się na biurokracji
- dopuszczenie obywateli do współudziału w zarządzaniu
- zwiększenie troski o rozwój słabiej rozwijających się sektorów w gminie
- inne, jakie?

12. Czy uważa Pan / Pani, że współczesne przemiany są szansą dla rozwoju gminy?

- są jedyną szansą w rozwoju przedsiębiorczości
- są szansą w integracji społecznej i gospodarczej gminy
- są szansą rozwijania tożsamości gminy
- są szansą wyrównywania dysproporcji między bogactwem a biedą – solidarność ludzka w skali gminy
- inne, jakie?

13. Czy uważa Pan /Pani, że współczesne przemiany są zagrożeniem dla rozwoju gmin?

- prowadzą do konsumpcji
- grozi utrata więzi społecznych
- społeczeństwo nie nadąza za awangardowymi zmianami technicznymi, technologicznymi, informatycznymi
- pogorszenie się zdrowia mieszkańców gmin
- pogorszenie się środowiska naturalnego
- zaburzenia demograficzne – wyjazdy do aglomeracji i za granicę
- inne, jakie?

14. Jak Pan/Pani ocenia politykę spójności UE w układzie samorządności terytorialnej gmin?

- jest pozytywna
- jest mało dbająca o słabo rozwinięte regiony
- jest uprzywilejowana dla tzw. „starych” członków Unii
- pogłębia nierówności i dystans między państwami
- inne, jakie?

15. Jakie obszary życia gospodarczo-społecznego, zdaniem Pana (i) wymagają dodatkowego dofinansowania z funduszy UE ?

- przedsiębiorczość MSP
- usługi
- informatyka
- edukacja
- zdrowie
- infrastruktura techniczna (np. drogi, gospodarka wodno-ściekowa)
- inne, jakie?

16. Czy polityka finansowa UE jest według Pana (i) w rozwoju gmin odpowiednia i słuszna ?

- bardzo słuszna
- słuszna
- wystarczająca
- nie odpowiednia

17. Co należałoby zmienić w tej polityce?

Proszę podać:

- na szczeblu rządu

- na szczeblu województwa

- na szczeblu miasta i powiatu

- na szczeblu gminy

18. Jaki rodzaj funduszy jest potrzebny na szczeblu Pana (i) gminy ?
– Europejski Fundusz Społeczny

19. Co zmieniłby Pan (i) w swojej gminie w pierwszej kolejności po otrzymaniu funduszy UE? Proszę podać.

20. Czy ma Pan (i) własne propozycje podnoszenia rozwoju gminy po otrzymaniu dostatecznej ilości dotacji z funduszy UE? Proszę podać.

Metryczka

Płeć

- Kobieta
- Mężczyzna

Wiek

- 18 – 25
- 26 – 40
- 41 – 60
- powyżej 60

Dochód netto [zł]:

- 0-1500
- 1501 – 3000
- 3001 – 5500
- 5501 – 10 000
- powyżej 10 000

Miejsce zamieszkania: o gmina do 5 000 mieszkańców:

- gmina 5.000 – 20.000 mieszkańców
- gmina powyżej 20.000 - 50.000 mieszkańców
- gmina powyżej 50.000 – 100.000 mieszkańców
- gmina powyżej 100.000 – 200.000 mieszkańców
- gmina powyżej 200.000 mieszkańców



ISBN 978-83-65690-11-1