

Małgorzata Zajdel

Akademia Techniczno-Rolnicza w Bydgoszczy

AKTYWNOŚĆ POWIATÓW WOJ. KUJAWSKO- -POMORSKIEGO W ZAKRESIE POZYSKIWANIA ŚRODKÓW ZE ZINTEGROWANEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO ROZWOJU REGIONALNEGO (ZPORR)

1. Wstęp

Od 1 maja 2004 r. polskie rolnictwo zostało objęte mechanizmami wspólnej polityki rolnej i może korzystać z finansowej pomocy na potrzebne inwestycje, dostosowanie do standardów UE czy na szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich. Głównym dokumentem programowym dla absorpcji funduszy strukturalnych w Polsce jest Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006, w którym wytyczono cele do osiągnięcia w poszczególnych działach gospodarki. Głównym celem strategicznym NPR jest: „...rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym...” (Narodowy Plan Rozwoju 2003). Założeniem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest przeciwdziałanie rosnącej dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów, co ma sprzyjać osiągnięciu równowagi między nimi (Poczta, Mrówczyńska 2002).

W Polsce w okresie 2004-2006 wspieranie gospodarki wdrażane jest poprzez obowiązujące sektorowe programy operacyjne (SPO). Jednym z nich jest Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego (ZPORR), którego zadaniem jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, terytorialnej oraz społecznej. Przez realizację zadań ZPORR polityka rozwoju regionalnego państwa sprzyjać będzie wzrostowi gospodarczemu, decentralizacji zarządzania

państwem, przekształceniom strukturalnym regionów, zwiększeniu mobilności przestrzennej ludności, zwiększeniu poziomu wiedzy i dostępu do najnowocześniejszych technologii społeczeństwa i podmiotów gospodarczych (Zintegrowany... 2003). Beneficjentami ZPORR są m.in. samorzady wojewódzkie, powiatowe, gminne oraz podległe im placówki publiczne, szkoły wyższe i placówki naukowo-badawcze, instytucje użyteczności publicznej, organizacje pozarządowe i podmioty prywatne.

ZPORR został przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy we współpracy z samorządami wszystkich województw. Działania proponowane w ramach tego programu obejmują terytorium całego kraju. Wielkość środków finansowych przeznaczona na jego realizację jest zróżnicowana przestrzennie i zależy od sytuacji, struktury społeczno-gospodarczej województw, realizowanej strategii rozwoju oraz zdolności absorpcji wynikających ze stopnia przygotowania projektów.

2. Cel, metoda i organizacja badań

Celem artykułu jest analiza aktywności powiatów w woj. kujawsko-pomorskim w aspekcie złożonych przez samorzady gminne i powiatowe projektów o dofinansowanie w ramach ZPORR. Od maja do połowy września 2004 r. w woj. kujawsko-pomorskim ogłoszono 4 konkursy. Źródło danych stanowiły informacje zamieszczone w okresie 2004-2005 na stronach internetowych Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu, a także dane z Rocznika Statystycznego Woj. Kujawsko-pomorskiego 2003. Ponadto w analizie wykorzystano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedstawicieli wszystkich gmin wiejskich (92) i miejsko-wiejskich (35) na terenie woj. kujawsko-pomorskiego w roku 2004. Celem ich było m.in. określenie potrzeb szkoleniowych pracowników administracji samorządowej, a także wskazanie czynników utrudniających starania o uzyskanie środków pomocowych.

Przeprowadzenie wywiadu kierowanego z pracownikami ds. funduszy strukturalnych Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu pozwoliło na wskazanie czynników, które mogą mieć wpływ na aktywność administracji samorządowej w zakresie poprawnie przygotowanych projektów unijnych. Do obliczeń wykorzystano Pakiet STATISTICA 6.0 PL.

3. Wyniki badań

Gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, stanowią wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium, które zamieszkują ludzie. Prowadzona jest tam określona działalność gospodarcza, która wraz ze środowiskiem przyrodniczym tworzy jego zagospodarowanie przestrzenne (Ustawa o samorządzie... 1990). Najważniejsze zadania realizowane przez gminy dotyczą: kształtowania rozwoju gospodarczego, planowania przestrzennego, ochrony środowiska, infrastruktury technicznej, społecznej oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Zdaniem Zawadzkiego, do rozwoju obszarów wiejskich, kształtowania się wielofunkcyjnego charakteru wsi i poprawy warunków bytowych mieszkańców jest konieczny rozwój infrastruktury technicznej (Zawadzki 1993).

Ogółem w woj. kujawsko-pomorskim złożono 295 wniosków o łącznej wartości 1253 mln o poziomie wnioskowanego dofinansowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF) ok. 896 mln. W ramach priorytetu I – „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów” złożono 116 wniosków na kwotę ok. 864 mln, o poziomie dofinansowania ok. 614 mln. W ramach priorytetu III – „Rozwój lokalny” – 179 na kwotę ok. 389 mln z poziomem wnioskowanego dofinansowania ok. 282 mln.

Uchwałą Zarządu Województwa dofinansowanie z ERDF otrzymały 94 wnioski o łącznej wartości ok. 487 mln, a poziom wnioskowanego ERDF wyniósł 346 mln. W odniesieniu do założonego celu badań dokonano szczegółowej analizy wniosków złożonych przez samorządy gmin i starostwa powiatowe. Badani złożyli ogółem 161 projektów o całkowitej wartości ok. 466 mln z dofinansowaniem ok. 336 mln. W poszczególnych etapach oceny projektów, obejmującej ocenę formalną, merytoryczną oraz wynik posiedzenia Regionalnego Komitetu Sterującego (RKS), Zarząd Województwa wybrał 46 wniosków na kwotę ok. 125 mln, o poziomie dofinansowania z ERDF wynoszącym 89 mln.

Okazuje się, że najwięcej projektów złożono w ramach priorytetu III działanie 3.1 – „Obszary wiejskie” – 103 stanowiących 64% ogólnej liczby wniosków złożonych przez samorządy gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i starostwa powiatowe. W działaniu 3.5.1 („Lokalna infrastruktura edukacyjna i sportowa”) złożono 29 projektów na kwotę ok. 95 mln zł, z czego 6 przeszło pozytywnie ocenę zarządu województwa i otrzymało dofinansowanie na kwotę ok. 70 mln. W ramach priorytetu I – działanie 1.2 – „Infrastruktura ochrony środowiska” złożono 12 projektów, z czego zarząd odrzucił 10 i tylko 2 projekty otrzymały dofinansowanie na kwotę ok. 13 mln. W działaniach 1.3.2 – „Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia” i 3.5.2 – „Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia” złożono po jednym wniosku, a dofinansowanie otrzymał wniosek dotyczący działania 3.5.2.

Badaniami ankietowymi objęto 127 gmin, w tym 92 gminy wiejskie oraz 35 gminy miejsko-wiejskie na terenie woj. kujawsko-pomorskiego. Ogółem otrzymano 105 ankiet (82,7%), w tym gminy wiejskie stanowiły 83,7% odpowiedzi, a gminy miejsko-wiejskie 91,4%. W zakresie podwyższenia kwalifikacji pracowników 62% gmin deklarowało potrzebę uczestnictwa w organizacji szkoleń dotyczących: metodologii sporządzania wniosków, kryteriów kwalifikowania projektów, montażu finansowego do wniosków, elementów wniosku aplikacyjnego. Badani (35% z nich) wyrażali przekonanie o niedostępności funduszy, co mogło decydować o rezygnacji ze starań o środki. Ponadto ankietowani potwierdzali swoje niskie kwalifikacje w tym zakresie. Można zatem przypuszczać, że na aktywność beneficjentów może mieć wpływ przede wszystkim kapitał ludzki, na który składają się: wiedza, zdolności i umiejętności, czyli odpowiednio: wykształcenie, predyspozycje i sprawność.

Zdaniem kadry specjalistycznej ds. funduszy strukturalnych w urzędzie marszałkowskim, urzędy gmin, oprócz szkoleń, powinny sprawnie pozyskiwać, wykorzystywać i zarządzać informacją, która może stać się czynnikiem sukcesu, będącego podstawą dobrych projektów. Zdaniem badanych, inicjatywy podejmowane przez samorządy powinny wynikać ze strategii rozwoju, powiązanej z pozostałymi dokumentami, kształtującymi rozwój gmin. Okazuje się, że strategia rozwoju gminy, wieloletni plan inwestycyjny i strategia zrównoważonego rozwoju mogą być uznane za plan rozwoju lokalnego.

Na podstawie danych statystycznych pochodzących z badań własnych autorki oraz Rocznika Statystycznego Województwa Kujawsko-pomorskiego 2003 przeprowadzono analizę korelacji. Do analizy przyjęto zmienne:

- liczbę złożonych wniosków,
- liczbę wszystkich gmin w powiecie,
- liczbę gmin w powiecie, które składały wnioski,
- stopę bezrobocia powiatu (%),
- wydatki ogółem powiatu (zł),
- wydatki bieżące powiatu (zł),
- wydatki inwestycyjne (zł),
- dochód na 1 mieszkańca w zł w gminie,
- całkowitą kwotę wnioskowaną, kwotę dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – ERDF,
- wartość środków własnych w projekcie.

Współczynnik korelacji liniowej między liczbą wniosków złożonych do liczby wszystkich gmin w powiecie był bardzo wysoki i wynosił $R(xy) = 0,76$, przy współczynniku determinacji równym 0,58. Odpowiedni do liczby aktywnych gmin składających wnioski był także bardzo wysoki i wynosił 0,72 przy współczynniku determinacji równym 0,52. Biorąc pod uwagę dochód w gminie w przeliczeniu na 1 mieszkańca do stopy bezrobocia w powiecie, współczynnik korelacji okazał się przeciętny i wynosił 0,5 przy niskim poziomie determinacji 0,26. Współczynnik korelacji między wartością środków własnych w projekcie a ERDF był także bardzo wysoki (0,9) – korelacja prawie pełna.

Pod względem liczby złożonych projektów badania wykazały, że największą aktywność wykazał powiat włocławski (24 wnioski) przy dochodach 349,9 zł na jednego mieszkańca i przy średniej w województwie wynoszącej 980,1 zł. Należy podkreślić, że powiat ten był także najbardziej aktywny i skuteczny w pozyskiwaniu środków finansowych z programu przedakcesyjnego SAPARD – działanie 3. Program ten jest wsparciem realizacji polskiej strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Powiaty świecki i toruński złożyły po 17 projektów i na tle województwa wyróżniły się największą liczbą złożonych wniosków, przy dochodach na jednego mieszkańca wynoszących 371,6 zł w powiecie świeckim i toruńskim – 343,1zł (Rocznik Statystyczny 2003). Powiaty te wyróżniły się również w programie SAPARD. Wśród powiatów, które złożyły najwięcej wniosków w powiecie świeckim, 7 projektów otrzymało dofinansowanie, w powiecie włocławskim 6, a w powiecie toruńskim – 5. Biorąc pod uwagę powiaty o największej stopie bezrobo-

cia, badania wykazały, że powiaty: nakielski (33,6%) i sępoleński (32,2%) nie otrzymały dofinansowania z ERDF, w powiecie grudziądzkim zaś przy stopie bezrobocia równej 33,1% na 5 złożonych wniosków tylko 1 otrzymał dofinansowanie. W powiecie lipnowskim stopa bezrobocia wynosiła 29,6%. Powiat złożył 13 projektów, z czego tylko dwa otrzymały dotacje. Stopa bezrobocia w województwie wynosi 29,2%. Najbardziej aktywnymi powiatami w województwie były powiaty: włocławski, świecki, toruński, lipnowski, bydgoski i inowrocławski. Najbardziej aktywną gminą w powiecie włocławskim była wiejska gmina Włocławek, która złożyła 5 projektów, z czego 2 otrzymały dofinansowanie. Gminy wiejsko-miejskie Lubraniec i Brześć Kujawski oraz gmina wiejska Fabianki złożyły po 3 projekty. W powiecie świeckim najbardziej wyróżnia się starostwo powiatowe, które złożyło 5 projektów oraz miejsko-wiejska gmina Świecie. W powiecie toruńskim na 17 złożonych wniosków zatwierdzono tylko 5, w tym najaktywniejsza gmina wiejska Chełmża (złożone 4 projekty) otrzymała dofinansowanie w 1 projekcie. W powiecie bydgoskim 6 gmin składało wnioski o dofinansowanie. Wiele gmin pomimo swojej aktywności w przygotowaniu i złożeniu wniosków nie otrzymało dotacji. Przykładem może być wiejska gmina Osielesko, która nie otrzymała dotacji na żaden z 4 złożonych wniosków. Powiaty: aleksandrowski, brodnicki, nakielski i sępoleński również nie otrzymały dofinansowania, mimo iż złożyły średnio od 4 do 5 projektów.

4. Podsumowanie

Badania wykazały, że beneficjenci woj. kujawsko-pomorskiego aktywnie uczestniczyli w ZPORR. Ogółem w województwie złożono 295 projektów, z tego zatwierdzono 94 projekty. Najwięcej wniosków złożono w działaniu 3.1 – „Obszary wiejskie” oraz w działaniu 1.3 – „Regionalna infrastruktura społeczna”. Szczegółowa analiza dotyczyła aktywności urzędów gmin i starostw powiatowych wykazała, że na 161 złożonych projektów zatwierdzono 46. Wśród złożonych wniosków dominowały działania: 3.1 oraz 3.5.1 – „Lokalna infrastruktura edukacyjna i sportowa”. Najbardziej aktywnymi powiatami w województwie okazały się powiaty: włocławski, świecki, toruński, lipnowski, bydgoski i inowrocławski. Powiaty o najwyższej stopie bezrobocia (nakielski, sępoleński, lipnowski, grudziądzki) także aktywnie brały udział w staraniach o środki unijne.

Analiza dowodzi, że beneficjenci aktywnie uczestniczący w programie przedakcesyjnym SAPARD potwierdzili także swój wysoki udział w ZPORR. Przykładem są powiaty: włocławski, świecki, toruński.

Badania ankietowe wykazały, że 62% gmin deklarowało potrzebę uczestnictwa w organizacji szkoleń w zakresie podwyższenia kwalifikacji pracowników. Szkolenia te dotyczyły: metodologii sporządzania wniosków, kryteriów kwalifikowania projektów, montażu finansowego do wniosków, elementów wniosku aplikacyjnego. Można przypuszczać, że dla grupy 35% badanych brak przekonania o dostępności funduszy strukturalnych, a także ocena niskiego poziomu swoich kwalifikacji mogły zadecydować o rezygnacji z ubiegania się o środki pomocowe.

Powszechny dostęp do informacji, jej jakość oraz szybkość jej przepływu w opinii specjalistów ds. funduszy w urzędzie marszałkowskim mogą stanowić podstawę przygotowania dobrych projektów. Celowe zatem jest przygotowanie odpowiednich kadr, które pod względem merytorycznym i technicznym będą skutecznie pozyskiwać środki UE.

Literatura

- Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, MGPOPS, Warszawa 2003.
- Poczta W., Mrówczyńska A., *Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa. Zróżnicowanie regionalne gospodarki żywnościowej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, AR, Poznań 2002.
- Rocznik Statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2003.
- Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU nr 16, poz. 95, wraz z późn. zmian.
- Vinogradnik K., Kania J., Musiał W., *Program operacyjny SAPARD w Polsce – bariery wdrażania*, Series Agraria Sekcja Ekonomiczna, vol. XL, PAN, Kraków 2003.
- www.up.gov.pl/efs/index.php?o=zintegrowany_program_operacyjny (z dnia 9 grudnia 2004).
- Zawadzki W., *Infrastruktura techniczna a regionalne zróżnicowanie obszarów wiejskich*, Zagadnienie Ekonomiki Rolnej nr 3, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1993.
- Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

ACTIVITY OF POWIATS IN KUJAWY AND POMORZE VOIVODSHIP IN THE CONTEXT OF FUNDS RISING FROM THE INTEGRATED PROGRAM OF OPERATING REGIONAL DEVELOPMENT (IPORD)

Summary

In the paper assessment of level of activity of powiats in the scope of applications put in the frame of ZPORR Program in Pomorze and Kujawy voivodship is made. Benefactors participating in the pre-accession SAPARD Program confirmed its high level of skills in absorption of the EU funds in the frame of IPORD in the first period of the budgeting between 2004-2006.