

**Bogumiła Grzebyk**

Uniwersytet Rzeszowski

---

## **MOŻLIWOŚCI I BARIERY POZYSKIWANIA ŚRODKÓW UE PRZEZ GMINY WIEJSKIE W OPINII PRZEDSTAWICIELI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO**

---

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli samorządu terytorialnego reprezentujących 44 gminy z terenu województwa podkarpackiego, zaliczanych – jako obszary górskie i nizinne – do terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Wyniki badań potwierdziły wysoki poziom aktywności gmin w ubieganiu się o środki UE. W latach 2004–2006, ponad 93% badanych gmin wystąpiło o wsparcie unijne z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Mimo licznych trudnień, jak np. ograniczenie limitu środków, zbyt skomplikowane procedury przy sporządzeniu dokumentacji aplikacyjnej i kłopoty ze spełnieniem kryteriów, badane gminy nie zamierzają rezygnować z pozyskiwania środków UE.

**Słowa kluczowe:** obszary ONW, wsparcie finansowe, Podkarpacie

### **1. Wstęp**

Polska przystępując do Unii Europejskiej (UE), rozpoczęła realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich głównie dzięki dostępowi do środków unijnych. W perspektywie finansowej 2004–2006 były to fundusze pochodzące z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), a w latach 2007–2013 z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Oprócz wymienionych źródeł jednostki samorządu terytorialnego mogą również ubiegać się o środki finansowe z pozostałych funduszy, jak również Funduszu Spójności. Władze lokalne mają zatem możliwość współfinansowania planowanych inwestycji w swoich gminach w dużej mierze poprzez środki UE.

Należy jednak zadać ważne pytanie, czy gminy jako główny beneficjent potrafią wykorzystać szansę, jaka została im dana i czy pojawiające się bariery przy aplikowaniu o środki UE nie zniechęcą w przystępowaniu do kolejnych konkursów.

Przedmiotem opracowania jest zaprezentowanie opinii przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego na temat pozyskiwania przez gminy w latach 2004–2006 środków UE na inwestycje przez nie realizowane. Dużą uwagę poświęcono głównym problemom, które występują przy ubieganiu się o środki UE. W artykule wy-

korzystano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2009 r. wśród 44 gmin, które zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999 i ze strefami wdrażania niektórych działań PROW zaliczane są w województwie podkarpackim do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)<sup>1</sup> jako obszary górskie i nizinne.

## 2. Aktywność badanych gmin w pozyskiwaniu środków UE oraz główne utrudnienia przy ich aplikowaniu

Badane gminy były aktywne w ubieganiu się o wsparcie unijne. Na pytanie: czy w latach 2004–2006 samorząd gminy korzystał ze środków UE, odpowiedzi twierdzącej udzieliło 41 samorządów, tj. 93,2% badanych, w tym 21 gmin górskich i 20 gmin nizinnych.

Przeprowadzone badania dały również odpowiedź na temat przyczyn nieotrzymania dofinansowania ze środków UE (tabela 1). W opinii badanych samorządów jednym z najważniejszych powodów było wyczerpanie się limitu środków przeznaczonych na określony rodzaj działalności. Drugim powodem, na który wskazywano, było niespełnienie kryteriów formalnych/merytorycznych wymaganych przy ubieganiu się o wsparcie. Pozostałymi powodami – w opinii samorządów – były zbyt skomplikowane procedury przy sporządzeniu dokumentacji aplikacyjnej (konieczność opracowania studium wykonalności) oraz wysoki koszt zlecenia ich wykonania przez podmioty zewnętrzne. Zaznaczyć jednak należy, iż przedstawiciele gmin górskich nie wskazali na przyczyny formalne. Można by więc wnioskować, iż gminy górskie są lepiej przygotowane merytorycznie do ubiegania się o środki UE.

**Tabela 1.** Główne przyczyny nieotrzymania środków finansowych UE mimo ubiegania się o nie (% wskazań)

Wyszczególnienie	Badane gminy		
	ogółem	górskie	nizinne
Wyczerpanie się limitów środków w ramach danego działania	50,0	54,2	45,0
Niespełnienie kryteriów wymaganych przy ubieganiu się o wsparcie	13,6	-	30,0
Wady merytoryczne wniosku	6,8	8,3	5,0
Inne	9,1	8,3	10,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

<sup>1</sup> Do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w ramach PROW 2004–2006 zaliczono: obszary górskie (art. 18), obszary nizinne (art. 19) i obszary ze specyficznymi utrudnieniami (art. 20). Obszary górskie objęły gminy, w których ponad połowa użytków rolnych jest położona powyżej 500 m n.p.m.; 68% użytków rolnych na obszarach górskich położona jest na stokach równych lub przekraczających 12%. Obszary nizinne podzielono na dwie strefy: strefę niziną I, obejmującą gminy dla których WWRPP osiąga wartości wyższe niż 52 punkty i nie przekracza 72,5 pkt., obręby geodezyjne, gdzie wartość WWRPP nie przekracza 56 pkt., strefę niziną II, obejmującą gminy i obręby geodezyjne o wartości wskaźnika nie przekraczającej 52 pkt.

Wśród badanych gmin znalazły się również takie, które w okresie 2004–2006 nie korzystały ze środków UE. Głównymi powodami, na które wskazywali przedstawiciele tych samorządów były: zbyt skomplikowane procedury, związane ze składaniem projektów i zgromadzeniem właściwej dokumentacji oraz brak własnych środków finansowych, niezbędnych przy ubieganiu się o dofinansowanie nowych inwestycji w gminie. W gminach górskich: Olszanica i Bircza dodatkowo wymieniano brak doradztwa; natomiast przedstawiciele gmin nizinnych nie wymieniali tego powodu.

Na uwagę zasługuje fakt, iż żaden z badanych samorządów nie wskazał na inne przyczyny, które można było wybrać, a mianowicie: brak informacji o dostępnych funduszach, brak aktywności pracowników gminy oraz brak oferty pomocy ze strony instytucji odpowiedzialnych za informowanie o możliwości dostępu do funduszy unijnych.

### 3. Źródła pozyskiwania informacji na temat możliwości korzystania ze środków UE

Poproszono przedstawicieli samorządów terytorialnych, aby wskazali główne źródła informacji, z których korzystano przy ubieganiu się o środki UE. Dane zawarte w tabeli 2 wskazują, iż najważniejszymi źródłami były Urząd Marszałkowski i Internet. Zarówno w gminach górskich, jak i nizinnych to właśnie źródło było najczęściej wymieniane.

W perspektywie finansowej 2007–2013 samorzady w dalszym ciągu będą mogły korzystać ze środków UE, współfinansując z tego źródła planowane projekty inwestycyjne. W związku z tym zapytano przedstawicieli badanych gmin: czy samorząd zamierza skorzystać z pomocy zewnętrznych instytucji przy przygotowaniu wniosku

**Tabela 2.** Źródła informacji, z których korzystano przy ubieganiu się o środki UE w opinii samorządów gmin\* (% wskazań)

Wyszczególnienie	Badane gminy		
	ogółem	górskie	nizinne
Urząd Marszałkowski	84,1	83,3	85,0
Internet	70,5	70,8	70,0
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	45,5	29,2	65,0
ARiMR	43,2	33,3	55,0
Ośrodek Doradztwa Rolniczego	36,4	45,8	25,0
Prasa ogólna, telewizja	34,1	41,7	25,0
Prasa fachowa	22,7	25,0	20,0
Inne Urzędy Gmin	15,9	12,5	20,0
Instytucja prywatna	6,8	4,2	10,0
Inne	4,5	4,2	5,0

\* Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej w latach 2007–2013? Blisko 60% respondentów stwierdziło, że gmina skorzysta z pomocy instytucji. W ten sposób postąpi 62,5% gmin górskich i 55% gmin nizinnych.

W tabeli 3 zaprezentowano główne czynniki, które wpłynęły na taką właśnie decyzję. Samorządowcy wszystkich badanych gmin wskazali, iż główny powód to zbyt długi czas, jaki trzeba poświęcić na sporządzenie dokumentacji (tabela 3).

Innymi powodami wymienianymi przez respondentów były: skomplikowane procedury związane z przygotowaniem dokumentacji, zwłaszcza tej specjalistycznej (dokumentacja techniczna, studium wykonalności) oraz skomplikowane przepisy prawa (prawo zamówień publicznych, prawo budowlane itd.). Przedstawiciele samorządów gmin wskazali również na brak wykwalifikowanych pracowników, którzy mogliby przygotować pełną dokumentację aplikacyjną. W najmniejszym stopniu wpływ na decyzję o korzystaniu z pomocy instytucji przy ubieganiu się o środki UE, zdaniem przedstawicieli samorządów, miał koszt usługi. Na ten czynnik wskazało ponad 4% badanych reprezentujących gminy górskie i 10% reprezentantów gmin nizinnych.

**Tabela 3.** Czynniki decydujące o korzystaniu przez badane samorządy gmin z pomocy instytucji przy ubieganiu się o środki UE w latach 2007–2013 (% wskazań)

Wyszczególnienie	Badane gminy*		
	ogółem	górskie	nizinne
Czasochłonność przy przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej	45,5	54,2	35,0
Brak wykwalifikowanych pracowników	13,6	12,5	15,0
Niskie koszty usług	6,8	4,2	10,0
Inne	15,9	12,5	20,0

\* Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Z badań przeprowadzonych przez A. Walenię<sup>2</sup> wynika, że w większości samorządów gmin w województwie podkarpackim nie zatrudniano dodatkowo pracowników w celu przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów ze środków UE wraz z niezbędną dokumentacją. Zwiększenie stanu zatrudnienia dotyczyło 29 samorządów. Zadania związane z procedurami pozyskiwania środków UE włączane były najczęściej do zakresu czynności inspektora ds. inwestycji w Urzędzie, a także przejmowane były przez Zarząd Gminy. Z grupy ankietowanych samorządów tylko w 24 jednostkach (15% badanych) wnioski o dofinansowanie projektów ze środków UE sporządzane były przez komórki organizacyjne tych samorządów. Najczęściej opracowanie kompletu dokumentów aplikacyjnych zlecane było firmom specjali-

<sup>2</sup> A. Walenia, *Wybrane czynniki warunkujące wdrażanie polityki spójności Unii Europejskiej w regionie Podkarpacia*, w: *Polityki europejskie, finanse i marketing*, Zeszyty Naukowe SGGW, nr 1 (50), Warszawa 2010, s. 199–212.

zującym się w usługach z tego zakresu (formę taką deklarowało 80 samorządów, tj. 50% badanych).

Należy wyraźnie zaznaczyć, iż niski poziom sprawności administracji samorządowej wpływa negatywnie na poziom absorpcji środków UE. Dlatego problem ten powinien już dawno znaleźć swoje rozwiązanie.

#### 4. Podsumowanie

Polska przystępując do UE, włączyła się w realizację polityki mającej na celu harmonijny rozwój obszaru Unii. Służą temu działania prowadzące do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju jej regionów, a tym samym do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu działań realizowanych przy wsparciu finansowym z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Polska ma szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz znaczne przyspieszenie procesów zmierzających do osiągnięcia konwergencji z innymi krajami i regionami UE. W ramach perspektywy finansowej 2007–2013 szczególnie nacisk położono na realizację na poziomie regionalnym celów Strategii Lizbońskiej<sup>3</sup>.

Zaprezentowane wyniki badań wykazały, iż zarówno samorzady gmin górskich, jak i nizinnych, potrafią korzystać ze źródeł zewnętrznych na finansowanie inwestycji. Fundusze UE wywierają duży wpływ na dynamizowanie rozwoju infrastruktury technicznej, społecznej oraz ochrony środowiska, co z kolei przyczynia się do podnoszenia poziomu życia mieszkańców tego regionu. Uzyskane wyniki badań potwierdziły również, iż przedstawiciele samorządów terytorialnych gmin wiejskich Podkarpacia zaliczanych do ONW doskonale zdają sobie sprawę z roli środków UE w rozwoju społeczno-gospodarczym. Zarówno gminy górskie, jak i nizinne aktywnie włączają się w pozyskiwanie środków UE, nieraz jednak niemożność skorzystania ze środków UE nie leży po stronie beneficjenta, ale związana jest z wyczerpaniem limitu środków na dane działanie/program. Dlatego też bardzo istotne jest, aby osoby odpowiedzialne za przydział środków UE na określone programy operacyjne analizowały potrzeby samorządów terytorialnych poszczególnych regionów.

---

<sup>3</sup> W. Pełka, *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 162.

## Literatura

1. Pelka W., *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarzkiego, Warszawa 2008.
2. Walenia A., *Wybrane czynniki warunkujące wdrażanie polityki spójności Unii Europejskiej w regionie Podkarpacia*, w: *Polityki europejskie, finanse i marketing*, Zeszyty Naukowe SGGW, nr 1 (50), Warszawa 2010.

### **POSSIBILITIES OF AND BARRIERS TO OBTAINING EU SOURCES BY RURAL COMMUNITIES ACCORDING TO THE OPINION OF LOCAL GOVERNMENT REPRESENTATIVES**

**Summary:** The article presents the results of a research carried out among representatives of local government embracing 44 communities in the province of podkarpackie, which are rated among areas of unfavourable conditions (ONW) within the ranks of mountainous and lowland areas. Self-government representatives expressed their opinion about activities of the community aimed at being granted EU financial resources for the social-economic development as well as about major barriers resulting from applying for these resources. The results of the research have confirmed high level of activity of communities in applying for EU resources. In the years 2004–2006 over 93% of all examined applied for Union support via structural funds and the Cohesion Fund in the ranks of first financial perspective.