

*Dominika Bielecka\**

## **REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE SPRAWNOŚCI SAMORZĄDÓW W WYKORZYSTANIU ŚRODKÓW Z FUNDUSZU SAPARD**

Celem artykułu jest poszukiwanie przyczyn sprawności samorządów lokalnych w wykorzystywaniu funduszy pomocowych jako wyniku funkcjonowania – w regionach o wyższym poziomie – społeczeństwa obywatelskiego, które nadaje specyficzną strukturę działaniom zbiorowym i indywidualnym, podejmowanym dla zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych i realizacji celów zbiorowych. Postawiona teza dotyczy uwarunkowanej kulturowo zdolności do samoorganizacji, społecznego współdziałania, stopnia zaufania do otoczenia, tworzących kapitał społeczny w poszczególnych regionach, jako czynnika warunkującego sprawne działanie instytucji na przykładzie zdolności samorządów gminnych do wykorzystania środków z programu SAPARD.

Autorka określa operacyjną definicję sprawności władz samorządowych w pozyskiwaniu środków z funduszy pomocowych oraz bada regionalne zróżnicowanie tej sprawności w Polsce, wykorzystując przy tym 9 wskaźników.

Zagadnienia z zakresu czynników stymulujących rozwój gospodarczy były szeroko badane przez naukowców różnych dziedzin. Formułowano wiele hipotez tłumaczących znaczne rozbieżności w poziomie i dynamice rozwoju regionalnego i lokalnego, wskazując na różnorodne czynniki wyjaśniające te rozbieżności – takie jak np. uwarunkowania historyczne, położenie geograficzne, dostępność transportowa, procesy demograficzne, poziom i struktura wykształcenia oraz aktywność mieszkańców, odmienności kultur organizacyjnych i instytucjonalnych itp. Analizy procesów rozwoju regionalnego i lokalnego prowadzone w wielu krajach świata jednoznacznie wskazują, iż zdolność do wykorzystywania czynników rozwoju w dużej mierze zależy od sprawności instytucji samorządowych funkcjonujących na danym obszarze. Silne zróżnicowanie takiej sprawności pomiędzy regionami występują nawet w krajach na pozór wewnętrznie jednorodnych. W ten sposób można postrzegać również Polskę.

Jak dowodzi wielu badaczy (tzw. nowych instytucjonalistów), aktywność samorządowych władz lokalnych, ich sukcesy i porażki są uwarunkowane społecznym i kulturowym kontekstem, w którym funkcjonują. Przekonująca

---

\* Katedra Europeistyki Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.

wydaje się teza dowodzona przez R. Putnama, że zróżnicowania sprawności instytucji samorządowych wynikają z poziomu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i istnienia kapitału społecznego w danym regionie (Putnam 1995). W swoich badaniach nad sprawnością instytucji samorządowych we Włoszech Putnam w szczególności koncentrował się na roli tradycji obywatelskiej jako istotnego składnika oddolnego procesu tworzenia kapitału społecznego, niezbędnego dla funkcjonowania instytucji demokratycznych.

### **Spółczesne społeczeństwo obywatelskie i rola kapitału społecznego w sprawnym funkcjonowaniu instytucji samorządowych**

Nie istnieje jedna definicja społeczeństwa obywatelskiego – termin ten ewoluował wraz z postępem cywilizacyjnym i był inaczej pojmowany przez politologów, ekonomistów czy socjologów. Dla lepszego zrozumienia zagadnień omawianych w dalszej części artykułu należy rozpocząć od objaśnienia pewnego rozumienia modelu społeczeństwa obywatelskiego, co stanowić będzie punkt wyjścia do dalszych rozważań.

Współczesne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego, pojmujące je jako produkt pewnego ładu społecznego, koncentrują się na trzech obszarach:

- zaangażowaniu obywateli we wszystkich możliwych sferach aktywności społecznej, politycznej, gospodarczej i kulturalnej,
- rozwoju sieci instytucji i stowarzyszeń, powstających na zasadach „oddolnej mobilizacji”, które są uosobieniem idei samorządności i samoorganizacji,
- wykształceniu i dominacji pewnych zasad i wzorów postępowania, bazujących na zaufaniu, wzajemności, współodpowiedzialności, szacunku w stosunku do innych itp. (Dziubek 1998, s. 45–46).

W okresie ostatniego 20-lecia szczególnie wielu socjologów koncentrowało swoje badania na kwestiach związanych z ostatnim z ww. obszarów. Współcześni badacze dowodzą, że kluczowym atrybutem społeczeństwa obywatelskiego jest właśnie kapitał społeczny, jaki cechuje daną społeczność. Istnieje wiele teorii dotyczących relacji pomiędzy tymi dwoma pojęciami. Putnam twierdzi, że obie koncepcje przenikają się i wzajemnie wzmacniają; kapitał społeczny jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego (np. warunkiem podjęcia dobrowolnej współpracy jest istnienie kapitału społecznego) i odwrotnie – sieci obywatelskiego zaangażowania sprzyjają społecznemu zaufaniu i współpracy (Putnam 1995, s. 276).

Kapitał społeczny, niezbędny do tworzenia i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, rozumiał on jako zasady normujące współżycie i współdziałanie członków danej społeczności, zaufanie, jakim się darzą, oraz sieci zaangażowania obywatelskiego. Wszystkie te elementy poprawiają efektywność działania instytucji samorządowych, ułatwiają im bowiem wykonywanie przypisanych im zadań, podejmowanie nierutynowych decyzji oraz śmielsze wykorzystywanie nowych możliwości (Putnam 1995, s. 196). Rolę kapitału społecznego w kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego podkreślał także

F. Fukuyama. Uważał, że jest on czynnikiem niezbędnym do powstania zdrowego społeczeństwa obywatelskiego i efektywnego działania instytucji znajdujących się między rodziną a państwem, a więc także samorządów lokalnych (Fukuyama 2003, s. 171). Do podobnych wniosków dochodzi angielska socjolog prowadząca badania nad kapitałem społecznym w Chorwacji Libby Cooper, wprowadzając pojęcie „ogólnego zaufania” (*generalized trust*) i podkreślając konieczność istnienia kapitału społecznego (opartego właśnie na zaufaniu) oraz jego wpływu na funkcjonowanie wspólnot lokalnych (*communities*).

Jak pisał J. Coleman, kapitał społeczny to umiejętność współpracy członków danej organizacji lub społeczności mającej na celu realizację wspólnego interesu. Wynikiem istnienia kapitału społecznego jest duża liczba związków o trwałym i dobrowolnym charakterze, które łączą podmioty danej społeczności. Ponadto udział jednostek lub instytucji w różnego rodzaju związkach i stowarzyszeniach rozwija umiejętność współpracy, wpływając przez to na podejmowanie pomyślnych działań, co w swojej pracy dowodził amerykański badacz A. de Tocqueville (1996).

Podsumowując socjologiczne pojmowanie definicji kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego, można przyjąć, że **kapitał społeczny to zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej społeczności, generujących zaufanie i umożliwiających im skuteczne działanie i współdziałanie, a jednocześnie przez to współdziałanie wzmacnianych**. Istnienie społeczeństwa obywatelskiego jest uwarunkowane poziomem kapitału społecznego i przejawia się większym zaangażowaniem jego członków w życie publiczne, funkcjonowaniem trwałych sieci współpracy pomiędzy licznie występującymi stowarzyszeniami oraz sprawnym działaniem instytucji.

### **Tradycje obywatelskie a kapitał społeczny w Polsce**

R. Putnam wyjaśniał istnienie kapitału społecznego w danych społecznościach wpływem tradycji obywatelskiej, jaka je charakteryzuje. Uważał on, że na skuteczność działania instytucji w głównej mierze wpływa uwarunkowany historycznie kontekst społeczny i kulturowy. Dlatego też tradycje obywatelskie w danym regionie są głównym czynnikiem wyjaśniającym sprawność lub jej brak w funkcjonowaniu instytucji samorządowych.

Tradycje obywatelskie rozumiane są jako długotrwały proces kształtowania się pewnego rodzaju struktur i zachowań związanych z wartościami charakterystycznymi dla społeczeństwa demokratycznego.

W naszym kraju tradycje obywatelskie, w opinii większości historyków i badaczy regionalnych, są z jednej strony efektem kolejnych rozbiorów kraju i wpływu poszczególnych państw zaborczych na przyłączone tereny, z drugiej natomiast wynikają z polityki, prowadzonej przez władze socjalistyczne w stosunku do poszczególnych regionów. W literaturze przedmiotu można także

spotkać opinie, że zabory jedynie utrwaliły powstałe już w średniowieczu różnice pomiędzy zachodnią a wschodnią częścią Rzeczypospolitej, wynikające z odległości od szybciej rozwijającej się Europy Zachodniej (Gorzelał, Jałowicki 1996; Kłoczowski 1998; Hryniewicz 2004).

Nie ulega jednak wątpliwości, że dopiero w okresie zaborów różnice w rozwoju wartości obywatelskich znacznie pogłębiły się, utrwaliły na kolejne stulecia. Przynależność do systemów różniących się pod względem politycznym, gospodarczym i społecznym w sposób niezaprzeczalny wpłynęła na kształt i rozwój instytucji samorządowych w nich funkcjonujących. Jak zauważa T. Zarycki, struktury przestrzenne ukształtowane przez system historycznych granic politycznych z okresu zaborów okazują się niezwykle trwałe (Gorzelał, Szczepański, Zarycki 1999, s. 92).

Najdłuższe i najmocniej zakorzenione tradycje obywatelskie charakteryzują byłe ziemie zaboru austriackiego. Dzięki polityce prowadzonej przez monarchię habsburską w parlamencie wiedeńskim mogli zasiadać przedstawiciele wielu narodowości zamieszkujących terytorium Austro-Węgier, w tym także Polacy. Samorząd terytorialny na tych terenach funkcjonował już od drugiej połowy XIX w. W Galicji rozwijały się obyczaje demokratyczne, które stworzyły podstawy do funkcjonowania sprawnych instytucji. Obszar ten charakteryzował się ponadto wysokim poziomem mobilizacji społecznej na poziomie lokalnym (Bartkowski 2003, s. 254). Władze zezwalały na powstawanie i rozwój organizacji społecznych i edukacyjnych, czego wynikiem był m.in. rozwój ruchu uniwersytetów ludowych oraz rozkwit uniwersytetów krakowskiego i lwowskiego.

Mimo że tradycje samorządowe w Wielkopolsce i na Pomorzu nie są aż tak długie jak na ziemiach byłego zaboru austriackiego, niemniej jednak rozwojowi demokracji lokalnej na tych obszarach sprzyjała kultura polityczna i społeczna regionu, która swoje korzenie czerpała z wzorców pruskich (Bartkowski 2003, s. 281). W części pozostającej pod zaborem pruskim obywatele mogli korzystać z praw obywatelskich, co dawało podstawy do tworzenia się systemu opartego na samoorganizowaniu się i samorządności społeczeństwa. Nie bez znaczenia było też przejmowanie wzorców i wartości charakteryzujących sprawnie działającą administrację pruską. Jej funkcjonowanie opierało się na oświeceniowych ideałach empiryzmu i racjonalności. Charakteryzowała ją dość drobiazgowo sprawozdawczość, jasny podział kompetencji i profesjonalizm, będący w dużej mierze wynikiem zapoczątkowanego przez Fryderyka II systemu kształcenia urzędników (Hryniewicz 2004, s. 158). Zachowania organizacyjne i administracyjne na terenach pozostających pod zaborem pruskim kształtowane były przez ponad stuletni okres poprzez import tradycji kulturowych funkcjonujących w społeczeństwie pruskim. Wyrazem tego było powstawanie na terenach Wielkopolski instytucji samorządu gospodarczego, spółdzielni, kas zapomogowo-pożyczkowych itp.

Zupełnie inaczej przedstawiała się polityka Rosji wobec ziem polskich pozostających pod jej zaborem. Charakteryzował ją wysoki stopień centralizacji

władzy, szeroko stosującej cenzurę i inne atrybuty autorytaryzmu. W istniejących instytucjach administracji publicznej stanowiska obsadzone były praktycznie wyłącznie przez Rosjan, co uniemożliwiało Polakom jakkolwiek udział w podejmowaniu decyzji, nawet na szczeblu lokalnym. W sytuacji, gdy zabronione były niemal wszelkie formy zrzeszania się obywateli, nie było mowy o wykształceniu się tradycji społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto kultura rosyjska znajdowała się pod wpływem kultury azjatyckiej, co miało swoje odzwierciedlenie w niesprawnym sposobie funkcjonowania rosyjskiej administracji. Wśród nisko opłacanych urzędników rosyjskich powszechne było zjawisko korupcji. Jak pisał G. Gorzelak, zabór rosyjski był więc „społecznie silnie demoralizujący” (Gorzelak, Jałowiecki 1996, s. 29).

### **Wpływ poziomu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na wykorzystanie funduszy pomocowych UE**

Dlaczego można przypuszczać, że na sprawność samorządów lokalnych w sięganiu po fundusze pomocowe wpływ mieć będzie poziom kapitału społecznego cechujący dane społeczność?

Jak to już zostało opisane, istnienie kapitału społecznego jest ściśle związane z występowaniem w ramach danej społeczności dwóch głównych czynników: zaufania oraz trwałych, zinstytucjonalizowanych (formalnych lub nieformalnych) związków. Należałoby zastanowić się, jak mogą one wpływać na zdolności władz samorządowych do sprawnego funkcjonowania i skutecznego pozyskiwania funduszy pomocowych dla ich gmin.

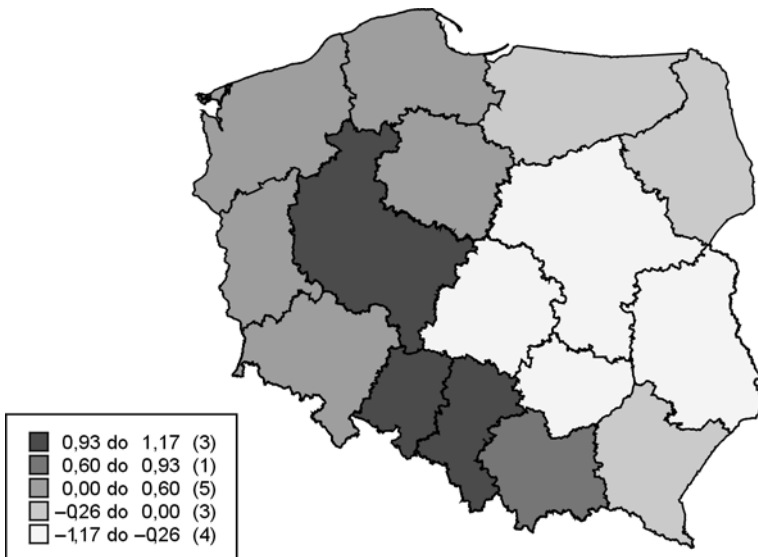
Można postawić hipotezę, że gminy, które położone są w regionach o dłuższych tradycjach samorządności, wyższym poziomie kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego, jako lepiej przygotowane do korzystania z nowych możliwości, okażą się sprawniejsze w zdobywaniu środków pomocowych UE. W regionach, w których społeczność lokalna cechuje się wyższym stopniem kapitału społecznego, jest bardziej otwarta na zmiany oraz na wiedzę, władze lokalne cechują się większą sprawnością w wykonywaniu swoich funkcji, większymi aspiracjami do samodzielnych i nowatorskich działań i śmielej wykorzystywać będą pojawiające się nowe możliwości.

Wyższy poziom kapitału społecznego skutkuje wzrostem komunikacji i przepływu informacji (Putnam 1995, s. 270; Paxton 1999, s. 101–102). Dlatego władze gmin z terenów o wyższym kapitale społecznym częściej będą informowały się i wymieniały doświadczeniami w ramach formalnych i nieformalnych związków, jakie tworzą między sobą lub utrzymują z innymi podmiotami (np. powiatami, agencjami rozwoju regionalnego itp.). Należy pamiętać również, że kapitał społeczny obniża koszty pozyskiwania informacji.

Zaufanie, jako istotny element kapitału społecznego, powinno wpływać na to, że władze gmin będą wierzyć, iż inni będą postępować zgodnie „z zasadami gry” – a więc na rozdzielanie środków nie będą miały wpływu znajomości i układy z urzędnikami, lecz cały proces ubiegania się o fundusze pomocowe

przeprowadzany będzie przez instytucje wdrażające w sposób rzetelny i sprawiedliwy, według określonych zasad. Samorządy funkcjonujące w społecznościach o niskim poziomie zaufania do instytucji prawdopodobnie nie będą występowały o środki, będąc przekonane, że bez dodatkowych znajomości ich wnioski nie zostaną pozytywnie rozpatrzone.

Decyzje władz gmin dotyczące występowania o fundusze pomocowe UE łatwiej będą podejmowane w społecznościach, w których istnieje w miarę szeroko podzielana wiara w skuteczność współdziałania dla realizacji wspólnych celów (Bondyra 1998, s. 116). Sprzyjać temu będzie również przekonanie o społecznym poparciu dla nowych pomysłów (nowych form finansowania inwestycji lokalnych) wśród mieszkańców ich gminy oraz o ewentualnym wsparciu instytucji działających w ich otoczeniu. Społeczności dysponujące wyższym poziomem kapitału społecznego przejawiającym się zaufaniem do instytucji są bowiem o wiele bardziej skłonne do adaptowania nowości; nowe pomysły i rozwiązania szybciej rozpowszechniają się wśród członków takiej społeczności (Bondyra 1998, s. 117).



Ryc. 1. Regionalne zróżnicowanie w poziomie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Źródło: Swianiewicz, Dziemianowicz, Mackiewicz 2000.

Do tej pory nie przeprowadzono badań dotyczących regionalnych zróżnicowań w poziomie kapitału społecznego w naszym kraju. Próbę określenia regionalnego zróżnicowania w poziomie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce podjęli natomiast autorzy badań nad ogólną sprawnością instytucjonalną administracji samorządowej w naszym kraju (Swianiewicz, Dziemianowicz, Mackiewicz 2000, s. 61). Wymiar społeczeństwa obywatelskiego zmierzony został za pomocą wskaźników, takich jak: liczba dobrowolnych organiza-

cji społecznych, obecność prasy lokalnej, udział gmin w dobrowolnych stowarzyszeniach lub związkach międzygminnych, intensywność kontaktów międzynarodowych samorządów gminnych (jako częstotliwość zagranicznych podróży służbowych wójtów i burmistrzów oraz liczba umów o współpracy podpisanych z samorządami innych państw), regionalny czynnik „tradycji historycznej” (a więc opisywanych wyżej regionalnych zróżnicowań w tradycjach społeczeństwa obywatelskiego, będących wynikiem podziałów z okresu zaborów)<sup>1</sup>. Wyniki tych badań przedstawia ryc. 1.

Weryfikacja postawionej powyżej hipotezy polegać będzie na porównaniu wskaźnika syntetycznego, dotyczącego kapitału społecznego na poziomie samorządów lokalnych w poszczególnych województwach, z wynikami analizy dotyczącej poziomu wykorzystania środków programu SAPARD przez gminy.

Ponadto wyniki analizy sprawności władz samorządowych w pozyskiwaniu środków z funduszu SAPARD porównane zostaną z historycznymi granicami dzielącymi Polskę w okresie zaborów.

### **Samorządy jako beneficjenci programu SAPARD**

Analiza sprawności instytucjonalnej samorządów w wykorzystywaniu funduszy pomocowych UE w ujęciu regionalnym jest sprawą skomplikowaną ze względu na fakt nierównomiernego rozdzielania środków pomiędzy poszczególne województwa, co sprawiło, że samorzady nie miały jednakowego dostępu do tych środków. Dlatego też przy przeprowadzeniu analizy sprawności w pozyskiwaniu funduszy pomocowych w ujęciu regionalnym autorka skoncentruje się na Przedakcesyjnym Instrumencie Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (SAPARD), który ze względu na zasięg terytorialny oraz warunki przyznawania pomocy jako jedyny był dostępny dla wszystkich polskich samorządów znajdujących się na terenach wiejskich. Ponadto sposób wdrażania SAPARD był zdecydowanie najbardziej zdecentralizowany spośród wszystkich programów przedakcesyjnych i zyskał wśród samorządów miano najbardziej „apolitycznego” z programów ze względu na fakt, że w procesie przyznawania środków nie uczestniczyły urzędy wojewódzkie, a samorzady zgłaszały się bezpośrednio do regionalnych oddziałów Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

SAPARD był podstawowym programem przedakcesyjnym pomagającym krajom kandydującym do uzyskania członkostwa w UE w przeprowadzeniu przemian strukturalnych w rolnictwie oraz we wsparciu rozwoju obszarów wiejskich.

---

<sup>1</sup> Wskaźnik ten brał pod uwagę odsetek gmin wchodzących w skład danego regionu historycznego: Kongresówki, Galicji, Wielkopolski lub Ziemi Odzyskanych.

## Główne założenia metodologiczne analizy

Wszystkie dane używane do analizy wykorzystania funduszu SAPARD pochodzą bezpośrednio ze źródeł ARiMR (listy beneficjentów, dane dotyczące kwot przyznanych dotacji), Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Roczne Umowy Finansowe, rozporządzenia i uchwały dotyczące rozdzielania środków na poszczególne województwa) oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (dane o programach pomocowych, z których korzystały samorzady). Ponadto autorka korzystała z banku danych lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Z uwagi na specyfikę programu SAPARD analiza wykorzystania środków finansowych przez jednostki samorządowe w ujęciu regionalnym nie byłaby wiarygodna i rzetelna bez przyjęcia kilku podstawowych założeń metodologicznych, które wynikają ze specyfiki badanego obszaru oraz dostępności i jakości dostępnych danych.

Istotną kwestią jest to, że środki w ramach programu SAPARD rozdzielone zostały pomiędzy poszczególne województwa według określonego algorytmu w ramach tzw. Rocznych Umów Finansowych<sup>2</sup>. Przy podziale środków w ramach Działania 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich – na poszczególne województwa przyjęto kryteria dokładnie sprecyzowane w uchwale Krajowego Komitetu Sterującego do spraw Programu SAPARD<sup>3</sup>.

Można postawić sobie pytanie: czy z góry określona kwota pieniędzy miała wpływ na liczbę wniosków przygotowanych przez uprawnione do korzystania z pomocy jednostki samorządowe; tzn. czy wiedząc, że dla danego województwa przydzielona została większa kwota, samorzady składały więcej wniosków niż samorzady z województw, w których kwota taka była niższa. O tym, że gminy i powiaty przygotowujące wnioski w rzeczywistości nie kierowały się ogólną kwotą przydzieloną województwu, w którym są położone, świadczy obliczony na podstawie danych z tabeli 1 współczynnik korelacji pomiędzy liczbą beneficjentów (gmin i powiatów), którzy złożyli wnioski w poszczególnych województwach, a średnią kwotą dotacji (według RUF obowiązujących w momencie składania wniosków w pierwszej turze), przypadającą na potencjalnego beneficjenta z danego województwa. Wartość tego współczynnika wyniosła 0,32, co wskazuje na dość słabą korelację między badanymi zmiennymi.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy przyjąć, że odgórne rozdzielenie środków na poszczególne województwa w ramach programu SAPARD nie miało wpływu na liczbę wniosków składanych przez jednostki samorządowe z danego terenu.

<sup>2</sup> Każde z województw ma określoną za pomocą formuły matematycznej indykatywną alokację środków pomocowych UE, również w ZPORR zaprogramowanym na lata 2004–2006 – 80% alokacji zależy od liczby ludności, po 10% przyznaje się za bezrobocie i PKB *per capita*.

<sup>3</sup> Uchwała nr 3 z dnia 5 kwietnia 2001 r. Krajowego Komitetu Sterującego do spraw Programu SAPARD w sprawie przyjęcia kryteriów podziału środków publicznych pomiędzy województwa w działaniach 2 i 3 Programu SAPARD.



Tab. 1. Dane dotyczące przydziału środków pomocowych i liczba beneficjentów programu SAPARD (pierwsza tura)

Województwo	Liczba potencjalnych beneficjentów – wszystkich gmin wiejskich i wiejsko-miejskich oraz powiatów	Kwota przypadająca średnio na jednego beneficjenta w ramach RUF 2000 i 2001 (wg rozp. z 2002 r.) (w euro)	Liczba beneficjentów, którzy złożyli wnioski w ramach Działania 3 w I turze (17 lipca – 16 września 2002 r.)
Dolnośląskie	159	82 344,1	55
Kujawsko-Pomorskie	146	92 021,5	69
Lubelskie	213	94 106,4	102
Lubuskie	86	113 644,6	48
Łódzkie	180	79 528,0	91
Małopolskie	185	137 220,4	111
Mazowieckie	316	73 784,4	122
Opolskie	79	71 378,5	29
Podkarpackie	165	126 028,2	123
Podlaskie	119	80 300,1	82
Pomorskie	114	94 429,0	71
Śląskie	135	88 230,5	78
Świętokrzyskie	110	107 356,7	66
Warmińsko-Mazurskie	119	97 454,7	48
Wielkopolskie	238	99 359,4	142
Zachodniopomorskie	121	83 426,2	37

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

### **Operacyjna definicja sprawności samorządów terytorialnych w wykorzystaniu środków pomocowych w ramach programu SAPARD**

Przyjęta w niniejszym badaniu operacyjna definicja sprawności w wykorzystaniu funduszy pomocowych wyróżnia trzy kategorie wskaźników związanych z absorpcją środków programu SAPARD dotyczących:

1. liczby inwestycji, na realizację których samorzady starały się pozyskać fundusze pomocowe (analiza danych dotyczących liczby wniosków);
2. liczby samorządów starających się o dofinansowanie zaplanowanych inwestycji z funduszy pomocowych (analiza liczby gmin-beneficjentów programu);
3. wysokości funduszy, o które występowały samorzady z poszczególnych województw (inaczej: wartość dotacji na planowane inwestycje).

#### **• Wnioski o dofinansowanie złożone przez samorzady**

Pierwszym wskaźnikiem badającym sprawność samorządów w pozyskiwaniu funduszy jest liczba złożonych w danym województwie wniosków w stosunku do wszystkich uprawnionych do tego jednostek – a mianowicie gmin i powiatów. Ze względu na fakt, że znikomo niski procent wniosków złożyły gminy

miejskie i miasta, w badaniu jako potencjalnych beneficjentów przyjęto gminy wiejskie i wiejsko-miejskie<sup>4</sup>. Wskaźnik ten pokazuje, jak wiele inwestycji pragnęły zrealizować samorzady przy wsparciu środków programu SAPARD w poszczególnych województwach. Wskazuje on również na ogólne zainteresowanie programem. Analizowane dane dotyczą wszystkich Schematów Działania 3.

Wartości wskaźników zostały zestandaryzowane, dlatego 0 jest wartością przeciętną dla całego kraju. Wartości powyżej 0 charakteryzują województwa, w których badany wskaźnik był wyższy od przeciętnej dla Polski, a wartości poniżej 0 oznaczają sytuację gorszą od przeciętnej krajowej.

Tab. 2. Wskaźnik nr 1 – liczba wniosków złożonych w danym województwie w stosunku do liczby uprawnionych jednostek

Województwo	Wskaźnik nr 1	Miejsce
Dolnośląskie	-0,97	14
Kujawsko-pomorskie	0,14	8
Lubelskie	-0,67	11
Lubuskie	-0,81	12
Łódzkie	-0,59	9
Małopolskie	1,03	4
Mazowieckie	-0,93	13
Opolskie	-1,44	15
Podkarpackie	1,29	2
Podlaskie	1,16	3
Pomorskie	0,92	5
Śląskie	0,69	7
Świętokrzyskie	1,57	1
Warmińsko-mazurskie	-0,67	10
Wielkopolskie	0,88	6
Zachodniopomorskie	-1,61	16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Największym zainteresowaniem program SAPARD cieszył się u samorządowców województw: świętokrzyskiego, podkarpackiego, podlaskiego i małopolskiego – w tych województwach jeden samorząd składał średnio 3 wnioski. Zdecydowanie najmniej wniosków złożyły władze lokalne województwa zachodniopomorskiego i opolskiego, w których na jeden samorząd przypadało średnio odpowiednio 1,7 oraz 1,8 wniosku. Poniżej średniej krajowej uplasowały się również samorzady z województw: dolnośląskiego, mazowieckiego, lubuskiego, lubelskiego, warmińsko-mazurskiego i łódzkiego.

<sup>4</sup> Program adresowany był do samorządów, w których obszar wchodziły tereny wiejskie.

### • Wnioski, które przeszły weryfikację formalną

Kolejny wskaźnik dotyczy prawidłowego sporządzenia wniosku oraz odpowiedniego przygotowania dokumentacji niezbędnej do uzyskania dotacji. Badany jest więc stosunek liczby wniosków złożonych przez władze samorządowe do tych, które przeszły formalny etap weryfikacji. Ocena formalna dotyczyła poprawności sporządzenia wniosku do dofinansowanie danej inwestycji oraz kompletności dołączonej dokumentacji.

Wskaźnik ten może pokazać, jak poważnie gminy traktowały kwestię wystąpienia o fundusze UE (o czym świadczy m.in. staranność w wypełnianiu wniosku), ale w przeważającej mierze ujawnia, w jakim stopniu władze samorządowe były przygotowane do realizacji danej inwestycji – czy posiadały dokumentację potwierdzającą, że gmina jest gotowa do rozpoczęcia inwestycji<sup>5</sup>.

Tab. 3 Wskaźnik nr 2 – stosunek liczby złożonych wniosków do zaakceptowanych do realizacji

Województwo	Wskaźnik nr 2	Miejsce
Dolnośląskie	-2,49	16
Kujawsko-pomorskie	0,66	4
Lubelskie	0,34	9
Lubuskie	0,21	10
Łódzkie	-0,01	11
Małopolskie	-0,56	13
Mazowieckie	-0,61	14
Opolskie	-0,10	12
Podkarpackie	0,95	2
Podlaskie	0,92	3
Pomorskie	0,58	5
Śląskie	1,01	1
Świętokrzyskie	0,48	7
Warmińsko-mazurskie	0,45	8
Wielkopolskie	0,57	6
Zachodniopomorskie	-2,37	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Należy zauważyć, że nie występowały znaczące różnice pomiędzy województwami w stosunku liczby wniosków zaakceptowanych do realizacji do ogólnej liczby złożonych wniosków, a średnia dla Polski wyniosła 95,12% wniosków zarejestrowanych w stosunku do wniosków złożonych.

Niezbędną dokumentację najlepiej opracowały samorzady z województw podkarpackiego i śląskiego, gdzie ocenę formalną przeszło ponad 98%

<sup>5</sup> Chodzi tu o przygotowanie jedynie pod względem formalnoprawnym (np. posiadanie prawa własności terenu, na którym miała być realizowana inwestycja). Finansowe możliwości gmin, efektywność projektu oraz techniczna poprawność planowanej inwestycji sprawdzane były podczas oceny technicznej. Projektom przypisana była ocena punktowa pod kątem wskaźników zarówno wspólnych dla wszystkich rodzajów inwestycji, jak i charakterystycznych dla danego schematu.

wszystkich złożonych wniosków. Najgorzej pod tym względem wypadły województwa dolnośląskie i zachodniopomorskie, w których odrzucono ze względów formalnych ponad 14% wniosków.

### • Wnioski zaakceptowane do realizacji w pierwszej turze

Kolejnym wskaźnikiem jest stosunek liczby wniosków zatwierdzonych do realizacji w pierwszej turze do liczby wszystkich potencjalnych beneficjentów z danego województwa (gminy wiejskie lub wiejsko-miejskie). Fakt złożenia wniosku, który został pozytywnie oceniony pod względem formalnym, merytoryczno-technicznym i finansowym, i tym samym zaakceptowany do realizacji już w pierwszej turze, ma tym większe znaczenie, że samorzady przy ich opracowywaniu nie mogły opierać się na doświadczeniu ani swoim, ani innych samorządów<sup>6</sup>. Tak więc władze gmin, które składały wnioski już w pierwszej turze, można uznać za wyróżniające się przedsiębiorczością i zdolnością do podejmowania nowatorskich zadań.

Tab. 4. Wskaźnik nr 3 – stosunek liczby wniosków zatwierdzonych do realizacji w pierwszej turze do liczby potencjalnych beneficjentów z danego województwa

Województwo	Wskaźnik nr 3	Miejsce
Zachodniopomorskie	-1,53	15
Wielkopolskie	0,71	6
Warmińsko-mazurskie	-0,93	12
Świętokrzyskie	0,86	3
Śląskie	0,69	7
Pomorskie	0,81	4
Podlaskie	1,01	2
Podkarpackie	2,17	1
Opolskie	-1,55	16
Mazowieckie	-1,12	14
Małopolskie	0,77	5
Łódzkie	-0,33	10
Lubuskie	0,01	8
Lubelskie	-0,51	11
Kujawsko-pomorskie	-0,01	9
Dolnośląskie	-1,05	13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Najwięcej wniosków, które pozytywnie przeszły ocenę formalną i merytoryczną w pierwszej turze, złożyły samorzady z województwa podkarpackiego. Wskaźnik wyniósł ponad 110%, co oznacza, że część gmin złożyła więcej niż jeden wniosek, na który zostało przyznane dofinansowanie. Dla porównania

<sup>6</sup> Należy przy tym podkreślić, iż system wdrażania funduszu SAPARD charakteryzował się największym stopniem decentralizacji i niezależności od Komisji Europejskiej i daleki był od systemu wdrażania znanego już wcześniej samorządom programu PHARE.

wskaźnik ten dla opolskiego i zachodniopomorskiego – województw o najniższym poziomie wniosków zatwierdzonych do realizacji w pierwszej turze – wyniósł niespełna 39%.

• **Dwa lub więcej wniosków zaakceptowanych do realizacji w pierwszej turze**

Program SAPARD umożliwił samorządom występowanie o dofinansowanie kilku rodzajów inwestycji. Jednak niewielki odsetek gmin zdecydował się na składanie dwóch lub więcej wniosków już w pierwszej turze. Można to tłumaczyć faktem, że SAPARD był programem zupełnie nowym i większość gmin wolała nie ryzykować i „sprawdzić własne siły”, składając tylko jeden wniosek, lub na złożenie większej liczby wniosków nie pozwalała im sytuacja finansowa.

Tab. 5. Wskaźnik nr 4 – odsetek samorządów, które złożyły dwa lub więcej wniosków w pierwszej turze

Województwo	Wskaźnik nr 4	Miejsce
Dolnośląskie	1,16	2
Kujawsko-pomorskie	0,74	6
Lubelskie	-0,96	11
Lubuskie	-1,17	12
Łódzkie	-1,27	14
Małopolskie	0,39	8
Mazowieckie	-0,11	10
Opolskie	-1,42	16
Podkarpackie	0,79	5
Podlaskie	0,04	9
Pomorskie	0,97	4
Śląskie	1,06	3
Świętokrzyskie	1,68	1
Warmińsko-mazurskie	-1,17	13
Wielkopolskie	0,59	7
Zachodniopomorskie	-1,34	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

W województwie świętokrzyskim ponad 40% gmin, które zdecydowały się występować o środki z programu SAPARD, w pierwszej turze złożyło 2 lub więcej poprawnych wniosków. Natomiast w województwach lubuskim, łódzkim, opolskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim jedynie co piątej gminie udało się uzyskać dofinansowanie na dwie lub więcej inwestycji w pierwszej turze rozdzielania środków.

• **Cztery lub więcej wniosków zaakceptowanych do realizacji – obie tury**

Analogicznie można zbadać stosunek gmin, którym udało się uzyskać dofinansowanie na 4 lub więcej inwestycji w obu turach. O ile złożenie dwóch wniosków w turze pierwszej wskazywać mogło na przedsiębiorczy charakter samorządów, o tyle złożenie 4 lub więcej wniosków w obu turach powinno

odzwierciedlać ich zdolność do pozyskiwania informacji, uczenia się, odpowiedniego korzystania z doświadczeń, nie tylko swoich, ale i innych gmin.

Druga tura charakteryzowała się znacznie wyższym odsetkiem gmin, które składały więcej niż jeden wniosek. Niemniej jednak na 1512 gmin jedynie 385 złożyło 4 lub więcej wniosków w obu turach.

Tab. 6. Wskaźnik nr 5 – odsetek samorządów, które złożyły cztery lub więcej wniosków w dwóch turach

Województwo	Wskaźnik nr 5	Miejsce
Dolnośląskie	-0,84	12
Kujawsko-pomorskie	-0,02	7
Lubelskie	0,24	6
Lubuskie	-1,28	15
Łódzkie	-0,33	9
Małopolskie	1,25	3
Mazowieckie	0,68	4
Opolskie	-1,28	16
Podkarpackie	2,39	1
Podlaskie	-0,33	10
Pomorskie	-0,71	11
Śląskie	-0,08	8
Świętokrzyskie	0,36	5
Warmińsko-mazurskie	-0,84	13
Wielkopolskie	1,69	2
Zachodniopomorskie	-0,90	14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Najwięcej gmin, które złożyły ponad 4 zaakceptowane do realizacji wnioski, położonych jest w województwie podkarpackim; liczba ta wyniosła 62. Drugim co do wielkości województwem, gdzie stosunkowo znaczący procent samorządów uzyskał dofinansowanie na ponad 4 inwestycje, jest Wielkopolska (52 gminy), a na trzecim miejscu znalazły się gminy ze znacznie mniejszego województwa małopolskiego, w którym ponad 4 zatwierdzone wnioski złożyły aż 44 samorzady. Najniższy wskaźnik odnotowały województwa opolskie i lubuskie, gdzie liczba takich beneficjentów wyniosła zaledwie 4.

#### • Gminy-beneficjenci obu tur wdrażania programu SAPARD

Kolejny wskaźnik określa stosunek liczby gmin, które skorzystały z środków programu SAPARD, niezależnie od liczby zrealizowanych przy ich wsparciu inwestycji (czyli liczby złożonych wniosków), do wszystkich, które mogły ubiegać się o dofinansowanie (gmin wiejskich i wiejsko-miejskich) w danym województwie. Wskaźnik ten koncentruje się więc na gminach-beneficjentach programu SAPARD adresowanego do samorządów.

Średnio w województwach 70% gmin skorzystało ze środków programu SAPARD. Z analizy danych wynika, że województwem o największym odsetku gmin, które skorzystały z dofinansowania, jest podkarpackie (ponad 93%),

Tab. 7. Wskaźnik nr 6 – stosunek liczby gmin, które skorzystały ze środków SAPARD, do wszystkich, które mogły ubiegać się o dofinansowanie

Województwo	Wskaźnik nr 6	Miejsce
Dolnośląskie	-1,07	13
Kujawsko-pomorskie	-0,21	10
Lubelskie	0,00	8
Lubuskie	0,91	3
Łódzkie	-0,45	11
Małopolskie	1,07	2
Mazowieckie	-1,38	15
Opolskie	-0,88	12
Podkarpackie	2,27	1
Podlaskie	0,54	7
Pomorskie	-0,05	9
Śląskie	0,57	6
Świętokrzyskie	0,88	4
Warmińsko-mazurskie	-1,20	14
Wielkopolskie	0,61	5
Zachodniopomorskie	-1,61	16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

a następnie małopolskie (ponad 81%). Ciekawi wysoki poziom tego wskaźnika dla województwa lubuskiego (79,7%), dla którego wcześniej badane wskaźniki miały stosunkowo niską wartość. Biorąc pod uwagę wartość poprzedniego wskaźnika, można stwierdzić, że w województwie lubuskim dofinansowanie na inwestycje otrzymało prawie 80% gmin, przy czym w większości dofinansowanie dotyczyło tylko jednej lub dwóch inwestycji.

W województwach zachodniopomorskim, mazowieckim i warmińsko-mazurskim odsetek gmin, które otrzymały dotacje, wyniósł niewiele ponad 50% (odpowiednio 54%, 56,8%, 58,6%).

### • Gminy-beneficjenci Działania 4.3 SAPARD

Jak już wcześniej wspomniano, oprócz inwestycji w sferze infrastruktury technicznej, gminy mogły występować o dofinansowanie na inwestycje związane z rozwojem publicznej infrastruktury turystycznej na obszarach wiejskich (Działanie 4.3). Wskaźnik nr 7 bada stosunek liczby gmin, które uzyskały dofinansowanie w ramach Działania 4.3, do liczby wszystkich gmin wiejskich i wiejsko-miejskich w danym województwie.

Najwięcej, bo ponad 42% gmin uprawnionych do występowania o dofinansowanie, złożyło wnioski i podpisało przynajmniej jedną umowę na realizację projektu w województwie małopolskim. Na kolejnych miejscach znalazły się samorzady z województw podkarpackiego (30,6%) oraz pomorskiego (26,8%). Najniższy poziom tego wskaźnika odnotowały województwa: łódzkie i mazowieckie (odpowiednio: 3,1% oraz 2,1%). Ciekawie może fakt stosunkowo małego zainteresowania tym komponentem SAPARD gmin z Wielkopolski;

tam skorzystało z niego zaledwie niespełna 14% wszystkich uprawnionych do występowania z wnioskami gmin.

Tab. 8. Wskaźnik nr 7 – stosunek liczby gmin, które uzyskały dofinansowanie w ramach Działania 4.3, do wszystkich gmin w danym województwie

Województwo	Wskaźnik nr 7	Miejsce
Dolnośląskie	-0,79	14
Kujawsko-pomorskie	0,32	6
Lubelskie	0,37	5
Lubuskie	0,38	4
Łódzkie	-1,40	15
Małopolskie	2,67	1
Mazowieckie	-1,51	16
Opolskie	-0,50	10
Podkarpackie	1,46	2
Podlaskie	-0,63	12
Pomorskie	0,96	3
Śląskie	0,21	7
Świętokrzyskie	-0,01	8
Warmińsko-mazurskie	-0,57	11
Wielkopolskie	-0,67	13
Zachodniopomorskie	-0,29	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Ponadto warto zauważyć, że Schemat 4.3. różnił się od Schematów Działania 3 ze względu na rodzaj podmiotów uprawnionych do występowania o środki pomocowe (nie były nimi już tylko samorządy). Odnotowano skrajne różnice pomiędzy poszczególnymi województwami w stosunku liczby samorządów gminnych do ogólnej liczby beneficjentów tego komponentu programu. W przypadku dwóch województw – łódzkiego i małopolskiego, znaczący był odsetek beneficjentów, którymi nie były samorządy gminne.

W województwie łódzkim udział takich beneficjentów przewyższał aż 85%. W województwie podlaskim co trzeci, a w Małopolsce co czwarty podmiot, który skorzystał ze środków w ramach Działania 4.3, nie był samorządem. Wśród beneficjentów niebędących gminami przeważały kluby sportowe – uczniowskie, ludowe, międzyszkolne, choć sporą grupę stanowiły także ochotnicze straże pożarne.

Dla porównania w województwie mazowieckim jedynymi beneficjentami tego komponentu były właśnie samorządy szczebla gminnego, podobnie jak w kujawsko-pomorskim i lubelskim, gdzie gminy stanowiły ponad 96% wszystkich beneficjentów.

• **Kierunki realokacji środków w ramach Działania 3 (wg rozporządzenia z dn. 26 czerwca 2003 r.)**

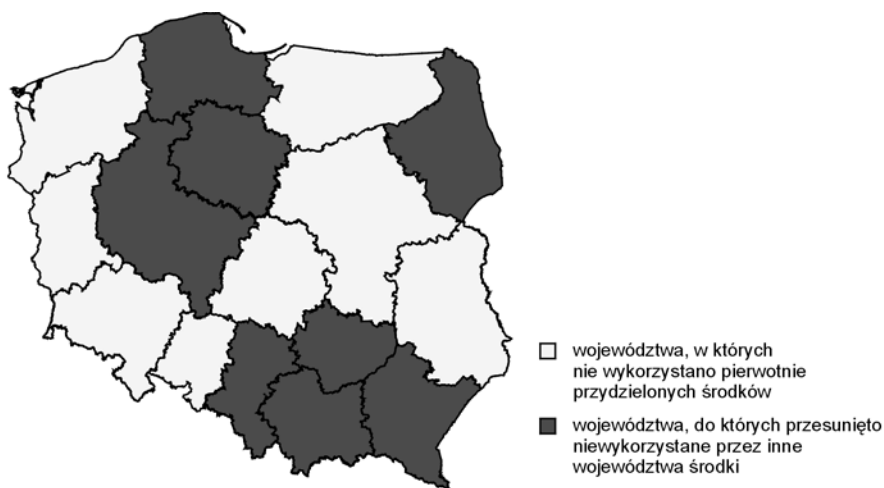
W trakcie realizacji programu SAPARD środki rozdysponowane poszczególnym oddziałom regionalnym ARiMR nie odpowiadały zapotrzebowaniom



zgłaszanych przez samorzady w formie wnioskowanych kwot. W związku z tym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zdecydowało się na realokację, a więc przesunięcia pomiędzy województwami zaplanowanych wcześniej środków zgodnie z możliwościami absorpcyjnymi samorządów. Dlatego kolejnym wskaźnikiem jest kierunek i poziom realokacji środków względem alokacji pierwotnej, ustalonej zgodnie z przyjętą przez Komitet Sterujący formułą matematyczną, biorącą pod uwagę specyfikę poszczególnych województw.

Uogólniając, można wyróżnić dwie grupy województw – takie, w których gminy zgłosiły większe zapotrzebowanie na środki od tych przydzielonych pierwotnie według algorytmu określonego w uchwale nr 3 Krajowego Komitetu Sterującego do spraw Programu SAPARD z dnia 5 kwietnia 2001 r., oraz takie, dla których wnioskowana suma nie przekroczyła wyznaczonego limitu.

Ryc. 2 przedstawia kierunki realokacji środków w ramach Działania 3 pomiędzy województwami (ciemny kolor – otrzymanie dodatkowych środków ze względu na złożenie w pierwszej turze wniosków opiewających na sumę przekraczającą środki przyznane w ramach wcześniejszych RUF; jasny kolor – niewykorzystanie wszystkich przyznanych środków, które skutkowało przesunięciem środków do innych województw).



Ryc. 2. Kierunki realokacji środków w ramach Działania 3 wg Rozporządzenia z dn. 26 czerwca 2003 r.

Źródło: Opracowanie własne.

Rycina ukazuje, że samorzady położone w województwach zachodnich oraz warmińsko-mazurskim, mazowieckim, łódzkim i lubelskim nie były w stanie wykorzystać wszystkich przydzielonych im środków, co w konsekwencji skutkowało przesunięciem niewykorzystanych kwot do sprawniejszych samorządów z województw Polski południowej, Wielkopolski, kujawsko-pomorskiego oraz pomorskiego.

Wskaźnik 8 bada, o ile procent względem pierwotnej alokacji, ustalonej według określonego algorytmu, zmieniła się wielkość środków przyznanych poszczególnym województwom w rozporządzeniu z dn. 26 czerwca 2003 r. Pokazuje to natężenie zmian – wyższy procent zwiększonej kwoty względem alokacji pierwotnej oznacza większe zapotrzebowanie na środki zgłaszane przez gminy w składanych wnioskach, a tym samym wskazuje na potencjalną większą sprawność w pozyskiwaniu funduszy pomocowych samorządów z tych właśnie województw.

Tab. 9. Wskaźnik nr 8 – procentowa zmiana alokacji środków zgodnie z rozporządzeniem z dn. 26 czerwca 2003 r.

Województwo	Wskaźnik nr 8	Miejsce
Dolnośląskie	-0,71	13
Kujawsko-pomorskie	0,42	6
Lubelskie	-0,18	7
Lubuskie	-1,39	16
Łódzkie	-0,66	12
Małopolskie	-0,41	11
Mazowieckie	-0,34	10
Opolskie	-0,24	9
Podkarpackie	1,51	3
Podlaskie	0,51	5
Pomorskie	-0,24	8
Śląskie	2,12	1
Świętokrzyskie	1,57	2
Warmińsko-mazurskie	-1,29	14
Wielkopolskie	0,68	4
Zachodniopomorskie	-1,37	15

Źródło: Opracowanie własne.

W stosunku do kwot pierwotnie przyznanych danym województwom największa realokacja dotyczyła województw śląskiego, świętokrzyskiego oraz podkarpackiego i wyniosła odpowiednio 159, 141 i 139%. Ponad dwukrotnie zwiększyły się środki przyznane Wielkopolsce, Podlasiu i województwu kujawsko-pomorskiemu. Najniższy procent realokacji – poniżej 44% – dotyczył województw lubuskiego i zachodniopomorskiego.

### • **Zwiększenie kwot po przesunięciu środków z innych Działań**

W marcu 2004 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zdecydowało się na przeznaczenie dodatkowych środków na sfinansowanie samorządowych inwestycji infrastrukturalnych. Dzięki zmianie tablic finansowych programu, przesunięciom środków z innych działań oraz podwyższeniu kursu walutowego, służącego do wyznaczenia równowartości środków Unii Europejskiej zapisanych w Rocznych Umowach Finansowych na lata 2002 i 2003, łączna kwota dostępna w Działaniu 3 wzrosła do ponad 2 mld złotych i była o prawie 900 mln złotych wyższa od środków pierwotnie przeznaczonych na to Działanie.

Powyższa kwota dostępna w Działaniu 3 pozwoliła na sfinansowanie w skali kraju około 80% inwestycji pozytywnie ocenionych w ramach tego Działania.

Ponieważ dodatkowe środki przyznawane były już nie według określonego algorytmu, lecz zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez regionalne oddziały ARiMR, wskaźnik nr 9 również odzwierciedla sprawność samorządów lokalnych w pozyskiwaniu unijnych dotacji. Bada on procentowe zmiany w pierwotnie przyznanych poszczególnym województwom środkach – im wyższy procent zmian, tym wyższa zakładana sprawność władz samorządowych występujących o środki na realizowanie zaplanowanych inwestycji.

Tab. 10. Wskaźnik nr 9 – procentowe zmiany środków pierwotnie przyznanych poszczególnym województwom

Województwo	Wskaźnik nr 9	Miejsce
Dolnośląskie	-0,86	12
Kujawsko-pomorskie	0,34	5
Lubelskie	-1,35	16
Lubuskie	-0,32	10
Łódzkie	-0,70	11
Małopolskie	0,08	8
Mazowieckie	-0,98	14
Opolskie	-0,97	13
Podkarpackie	2,41	1
Podlaskie	0,31	6
Pomorskie	0,87	3
Śląskie	1,72	2
Świętokrzyskie	0,30	7
Warmińsko-mazurskie	-1,25	15
Wielkopolskie	0,69	4
Zachodniopomorskie	-0,27	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

Najwięcej środków w ramach realokacji przyznano dla województw podkarpackiego, śląskiego, pomorskiego i wielkopolskiego (odpowiednio 127, 120, 110, 107% względem alokacji pierwotnej). Kwoty, które przewyższyły pierwotną alokację, otrzymały również województwa kujawsko-pomorskie, małopolskie, podlaskie i świętokrzyskie. Najmniej środków przyznano województwom: lubelskiemu i warmińsko-mazurskiemu.

### • Wskaźnik syntetyczny sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z SAPARD

W celu dokonania syntetycznej oceny sprawności władz samorządowych w wykorzystaniu środków z SAPARD skonstruowany został wskaźnik syntetyczny, obliczony jako średnia arytmetyczna wskaźników 1–8. Wartości tego wskaźnika zawiera tab. 11.

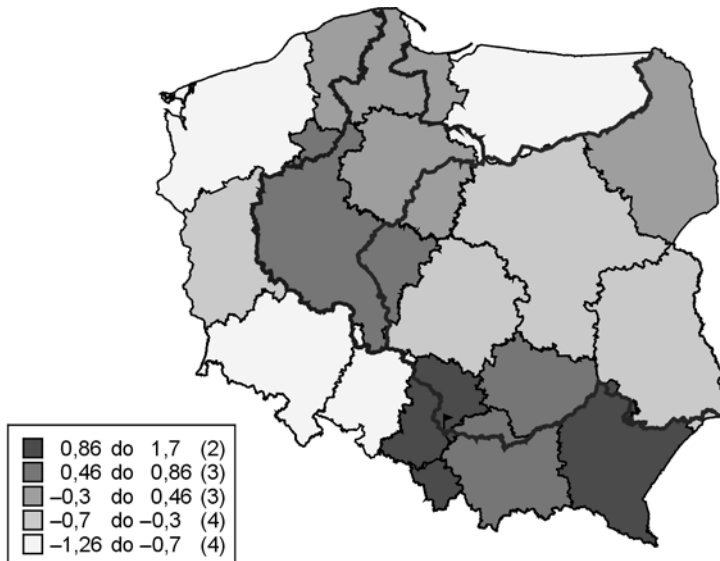
Z powyższej tabeli wynika, że województwem, w którym władze gmin wykazały się zdecydowanie największą sprawnością w wykorzystaniu środków

Tab. 11. Wskaźnik syntetyczny – średnia arytmetyczna wskaźników 1–8

Województwo	Wskaźnik syntetyczny	Miejsce
Dolnośląskie	-0,85	14
Kujawsko-pomorskie	0,27	8
Lubelskie	-0,30	9
Lubuskie	-0,38	10
Łódzkie	-0,64	11
Małopolskie	0,70	4
Mazowieckie	-0,70	12
Opolskie	-0,93	15
Podkarpackie	1,69	1
Podlaskie	0,39	7
Pomorskie	0,46	6
Śląskie	0,89	2
Świętokrzyskie	0,86	3
Warmińsko-mazurskie	-0,83	13
Wielkopolskie	0,64	5
Zachodniopomorskie	-1,25	16

Źródło: Opracowanie własne.

programu SAPARD, było podkarpackie. Zbliżoną, wyższą od przeciętnej wartość wskaźnika syntetycznego prezentują województwa śląskie, świętokrzyskie, małopolskie i wielkopolskie. W tabeli najniżej uplasowało się województwo zachodniopomorskie.



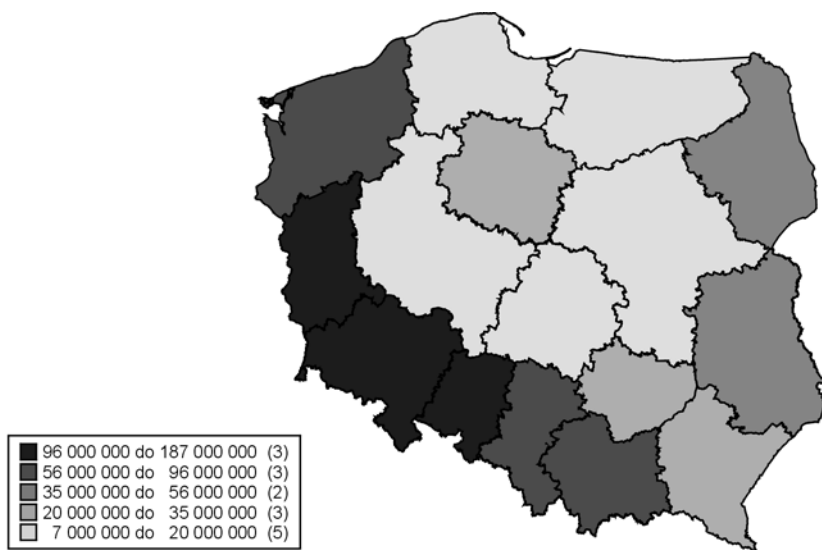
Ryc. 3. Wskaźnik syntetyczny z zaznaczeniem historycznych granic z okresu zaborów

Źródło: Opracowanie własne.

Postawioną na początku artykułu hipotezę dotyczącą regionalnego zróżnicowania sprawności samorządów w wykorzystaniu funduszy pomocowych UE, wynikającego z różnic w poziomie społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego, które są kontynuacją tradycji kulturowych o korzeniach w okresie zaborów, nie można zweryfikować jednoznacznie pozytywnie.

Ogólnie rzecz ujmując, wyższą sprawnością w sięganiu po fundusze pomocowe w ramach programu SAPARD odznaczały się województwa, których większa część terytorium znajdowała się pod zaborem austriackim (podkarpackie, małopolskie i śląskie) oraz pruskim (wielkopolskie, pomorskie i kujawsko-pomorskie), znacznie niższą natomiast województwa byłej Kongresówki, co potwierdziłoby postawioną tezę. Jednak wyjątki stanowią województwa podlaskie i świętokrzyskie, które pomimo położenia na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego znalazły się w czołówce województw, które najpełniej wykorzystały środki z funduszu SAPARD.

W jaki sposób można próbować wyjaśnić fakt tak niskiej sprawności władz lokalnych w absorpcji funduszy na terenach Ziemi Odzyskanych i wyjątkowej sprawności gmin województw świętokrzyskiego i podlaskiego? Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, o którym była już mowa we wcześniejszej części artykułu, a mianowicie nierównomierny dostęp samorządów różnych województw do funduszy pomocowych UE. W związku tym różne były kwoty, o które mogły wnioskować gminy w okresie 1990–2002. Poniżej (ryc. 4) przedstawiona jest mapa środków finansowych dostępnych dla samorządów przeznaczonych na inwestycje związane z rozwojem lokalnym w okresie 1990–2002 w ramach wszystkich komponentów programu PHARE.



Ryc. 4. Wartość środków pomocowych przeznaczonych na inwestycje dostępne dla samorządów lokalnych w ramach PHARE 1990–2002 w euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKIE.

Niewątpliwie taki podział miał wpływ na dwie kwestie. Z jednej strony doszło do zróżnicowania doświadczenia władz samorządowych w procedurach starania się o środki unijne, we wdrażaniu projektów, ich monitorowaniu i późniejszym raportowaniu do odpowiednich organów. Sytuacja taka faworyzuje samorzady zachodniej i południowej części Polski (bez województwa podkarpackiego). Z drugiej jednak strony sytuacja taka sprawiła, że gminy z tych województw zaangażowały swoje zasoby (materialne, finansowe, ludzkie) w realizację projektów, które w momencie uruchomienia programu SAPARD nie zostały jeszcze ukończone. Stąd wynikać może niski poziom syntetycznego wskaźnika sprawności w wykorzystaniu środków SAPARD wśród województw położonych na zachodniej ścianie Polski.

Innym wytłumaczeniem tak znaczących rozbieżności między poziomem społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych województwach a sprawnością władz samorządowych w wykorzystaniu funduszy pomocowych może być fakt zaistnienia czynników trzecich, tj.:

- sprawność kadry regionalnych oddziałów ARiMR, od której, w opinii wielu wójtów i burmistrzów, w znaczącym stopniu zależało poprawne opracowanie i złożenie wniosków przez gminy,
- zasoby materialne i finansowe poszczególnych gmin (np. stopień komputeryzacji gmin),
- znaczący odsetek gmin położonych na peryferiach województwa.

Określenie wpływu wymienionych czynników nie jest jednak możliwe na tym poziomie badań. Wyciągnięte wnioski stanowiąc będą podstawę do prowadzenia analiz dotyczących funkcjonowania regionalnych oddziałów ARiMR w poszczególnych województwach oraz dalszych badań na poziomie samorządów gminnych.

## Literatura

- Bartkowski J., 2003, *Tradycja i polityka: wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa: Instytut Socjologii UW, Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Bartkowski J., Jasińska-Kania A., 2002, *Organizacje dobrowolne a rozwój społeczeństwa obywatelskiego* (w:) A. Jasińska-Kania, M. Marody (red.), *Polacy wśród Europejczyków*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Bondyra K., 1998, *Kapitał społeczny regionów* (w:) P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa?: regionalizacja a integracja*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Coleman J., 1990, *The Foundations of Social Theory*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Cooper L. et al., 2005, *Social Capital in Croatia*, Newcastle: Centris UK, Crane House.

- Dziubek K., 1998, *Spółeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia* (w:) A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Fukuyama F., 2003, „Kapitał społeczny”, w: L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*, Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Hryniewicz J., 2004, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Gorzelał G., Jałowiecki B., 1996, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95: raport z I etapu badań*, Warszawa: UW EIRRIŁ.
- Gorzelał G., Szczepański M.S., Zarycki T. (red.), 1999, *Rozwój – region – społeczeństwo: z okazji jubileuszu profesora Jałowieckiego*, Warszawa, Katowice: Wydawnictwo Rolewski.
- Kłoczowski J., 1998, *Młodsza Europa*, Warszawa: PIW.
- Krishna A., 2002, *Active Social Capital: Tracing the Roots of Democracy and Development*, New York: Columbia University Press.
- Kurczewska J. et al., 1998, „Społeczności lokalne jako wspólnoty tradycji – w poszukiwaniu korzeni demokracji”, *Studia Socjologiczne*, nr 2 (149).
- Paxton P., 1999, „Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assesment”, *American Journal of Sociology*, t. 105, nr 1.
- Perez-Diaz V.M., 1996, *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, Kraków: Wydawnictwo „Znak”.
- Putnam R., 1995, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków, Warszawa: Wydawnictwo „Znak”, Fundacja im. S. Batorego.
- Putnam R., 2002, *Democracies in Flux. The Evaluation of Social Capital in Contemporary Society*, New York: Oxford University Press.
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M., 2000, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Tocquville A., 1996, *O demokracji w Ameryce*, Kraków, Warszawa: Fundacja im. S. Batorego, Wydawnictwo „Znak”.

## **REGIONAL DIFFERENTIATION OF THE EFFICIENCY OF LOCAL AUTHORITIES IN THE ABSORPTION OF SAPARD FUND**

The article deals with determinants of efficient absorption of European Union's structural funds by local authorities entities. It focuses on factors connected with civil society that distinguish different regions. As it was broadly recognized and explored, the 'basis of civil society' is the social capital of a region. Social capital includes networks and relationships between people that transmit their shared attitudes and values and therefore influences on

structures of common initiatives undertaken by individuals and different groups in order to fulfill local societies' needs.

The author studies to what extent social capital of different regions conditioned by cultural factors influences institutional efficiency of local authorities in Poland in relation to absorption of pre-accession fund – SAPARD.