

Wykorzystanie środków unijnych przez gminy Strzyżów i Boguchwałę w latach 2007–2012

Znaczenia polityki regionalnej dla gmin Strzyżów i Boguchwałę

Gminy Strzyżów i Boguchwałę położone są na terenie województwa podkarpackiego. Charakteryzują się podobnym ukształtowaniem terenu. Zamieszkiwane są przez zbliżoną liczbę mieszkańców. Są gminami miejsko-wiejskimi, usytuowanymi w niedużej odległości od siebie.

Gmina Boguchwałę znajduje się w powiecie rzeszowskim. Graniczy z gminami: Świlcza, Rzeszów, Tyczyn, Lubenia, Czudec oraz Iwierzycę. Składa się z dziesięciu miejscowości. Jest łatwo dostępna dla turystów i atrakcyjna dla inwestorów¹. Gmina Strzyżów położona jest w powiecie strzyżowskim. Graniczy z nią sześć innych gmin: Niebylec, Czudec, Wielopole Skrzyńskie, Wiśniowa, Wojaszówka i Korczyna. W skład gminy Strzyżów wchodzi piętnaście miejscowości. Znaczna część obszarów gminy objęta jest ochroną prawną Parku Krajobrazowego i Obszaru Chronionego Krajobrazu².

W polskim systemie prawnym podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, na której obszarze nie może być wprowadzony inny ustrój administracji publicznej niż samorządowy³. Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania wła-

¹ [Http://www.boguchwala.pl/polozenie/](http://www.boguchwala.pl/polozenie/), dostęp 5.05.2013 r.

² Ks. J. Wolak, J. Fąfara, A. Cynkarz, S. Tulik, *Strzyżów i okolice. Przewodnik*, Rzeszów 2011, s. 8.

³ A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 40.

sne oraz zadania przypisane innym organom publicznym. Zadania własne gminy dotyczą zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty⁴. Ich katalog jest otwarty i obejmuje m.in. infrastrukturę techniczną, infrastrukturę społeczną, porządek i bezpieczeństwo publiczne, ład przestrzenny i ekologiczny. Zadania zlecone wynikają z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawowo zleconych do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego⁵.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziały w podatku dochodowym od osób prawnych, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach⁶.

Procedura przyznawania dofinansowania z funduszy unijnych jest dość złożona. Uregulowania dotyczące ubiegania się o pomoc znajdują się w wielu aktach prawnych i dokumentach o charakterze normatywnym.

Realizacja projektów unijnych związana jest z beneficjentami i projektami. Beneficjentem jest podmiot, który wdraża dane przedsięwzięcie⁷. Natomiast projektem, jednorazowe przedsięwzięcie podjęte w ściśle określonym celu, posiadające zakres, określony termin rozpoczęcia i zakończenia oraz budżet⁸. Pozy-

⁴ J. Bucińska, D. Strus, R. Stec, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2009, s. 118.

⁵ M. Ożóg (red.), *Jaki samorząd*, Tyczyn 2006, s. 70.

⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966, art. 3.

⁷ R. Poździk, *Fundusze unijne, Zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007–2013*, Lublin 2009, s. 136.

⁸ A. Guranowski, *Planowanie i przygotowanie projektu [w]:* M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Hołub-Iwan, *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Warszawa 2009, s. 55.

skiwanie środków unijnych przez beneficjentów odbywa się w trybie indywidualnym, systemowym, konkursowym⁹.

Komisja Europejska ustaliła, iż realizacja projektów unijnych odbywa się w sześciu kolejno występujących po sobie etapach: programowanie, identyfikacja, formułowanie, finansowanie, wdrożenie, ocena. Programowanie polega na zidentyfikowaniu ogólnych założeń projektu, analizy możliwości i zagrożeń. Identyfikacja jest to przegląd wybranych w etapie programowania propozycji projektów, które powinny być zrealizowane. Formułowanie dotyczy szczegółowej analizy pod kątem efektywności realizacji wybranych wcześniej projektów. Na poziomie finansowania określony zostaje zakres współfinansowania projektu ze strony instytucji finansowych oraz ustalony koszt kapitału. W następnej kolejności sporządzany jest końcowy montaż finansowy projektu oraz podpisywane są umowy. Kolejny etap to wdrożenie czyli przeprowadzanie wszystkich działań, w wyniku których projekt będzie zakończony. Ostatnim etapem realizacji projektów jest ocena. Na tym poziomie opracowywany jest raport końcowy, który zawiera ocenę zgodności otrzymanych rezultatów z początkowo przyjętymi założeniami¹⁰.

Jednym ze źródeł finansowania zadań gmin Strzyżów i Boguchwała są jak wcześniej wspomniano fundusze unijne. W ostatnich sześciu latach korzystano ze wsparcia: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego jest największym funduszem strukturalnym, dysponuje ponad połową wszystkich środków przeznaczonych na fundusze strukturalne. Ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu

⁹ E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012, s. 186–187.

¹⁰ W. Kozłowski, *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Warszawa 2012, s. 151.

strukturalnym regionów opóźnionych oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych¹¹.

Europejski Fundusz Społeczny jest najstarszym funduszem strukturalnym. Jego zadaniem jest wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej poprzez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy¹².

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich został powołany we wrześniu 2005 r. Podstawowym celem tego funduszu jest wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc udzielana z tego funduszu musi być zgodna z zasadami komplementarności, spójności i zgodności, partnerstwa, pomocniczości, równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji¹³.

Wymienione fundusze finansują w skali kraju sześć Programów Operacyjnych, do których zaliczamy: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, Program Operacyjny Europejska Współpraca Terytorialna, Program Operacyjny Pomoc Techniczna oraz w skali regionalnej szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych.

Pierwszym Programem Operacyjnym, z którego pomocy korzystają gminy Strzyżów i Boguchwała jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Jego głównym celem jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Obejmuje on zatrudnienie, wykluczenie społeczne, podnoszenie kwalifikacji, ponadto dotyczy edukacji i szkoleń oraz wspierania dobrego rządzenia, służby

¹¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 78.

¹² M. Supera-Markowska, *Prawno-finansowe aspekty polityki spójności i rozwoju lokalnego: przewodnik po funduszach unijnych (uzyskiwanie i wykorzystanie)*, Warszawa 2010, s. 126.

¹³ Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. U. UE, nr L277/1.

zdrowia i rozwoju obszarów wiejskich. Program Operacyjny Kapitał Ludzki jest realizowany poprzez projekty miękkie (szkolenia, seminaria, programy rozwojowe, doradztwo)¹⁴.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich to drugi Program Operacyjny, wspomagający realizację zadań w omawianych gminach. Ukierunkowany jest na wzrost konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, a także na poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich¹⁵.

Trzecim Programem jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego. Głównym celem jest wzrost krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz poprawa dostępności przestrzennej Podkarpacia. W celu realizacji tych założeń wyznaczono osiem kluczowych obszarów działań: konkurencyjna i innowacyjna gospodarka, infrastruktura techniczna, społeczeństwo informacyjne, ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom, infrastruktura publiczna, kultura i turystyka, spójność wewnątrzregionalna i pomoc techniczna¹⁶.

Programy Operacyjne są elementem unijnej polityki regionalnej w Polsce. Celem tej polityki jest konwergencja, wzrost konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia i europejska współpraca terytorialna. Konwergencja dotyczy wspierania wzrostu gospodarczego, tworzenia nowych miejsc pracy w najłabiej rozwiniętych państwach członkowskich oraz regionach. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie wspiera zmiany strukturalne w regionach, które nie mogą być objęte celem konwergencja oraz zmiany na rynku pracy. Z kolei europejska współpraca terytorialna ma

¹⁴ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

¹⁵ P. Solarz, *op. cit.*, s. 151.

¹⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013, przyjęty przez Zarząd Województwa Podkarpackiego w dniu 10 stycznia 2012 roku.

kluczowe znaczenie w dążeniu do harmonijnego, równoważonego i konkurencyjnego rozwoju terytorium Unii Europejskiej¹⁷.

Wdrażanie polityki regionalnej opiera się na zbiorze zasad, które zostały wypracowane we wcześniejszych okresach programowania, oraz zmienione i poszerzone o nowe działania. Jedną z głównych zasad polityki regionalnej jest subsydiarność. Oznacza ona udzielanie pomocy ludziom, przedsiębiorcom, obszarom, nieradzącym sobie z rozwiązywaniem napotkanych problemów, osiąganiem określonych celów, ale po udzieleniu wsparcia mającym szansę pokonać kryzys. Zgodnie z zasadą dodatkowości środki pochodzące z europejskich funduszy strukturalnych nie mogą zastępować publicznych wydatków ponoszonych przez państwa członkowskie, lecz mają je uzupełniać. Z kolei zasada partnerstwa oznacza, że każdy program jest opracowywany oraz realizowany w ramach podejmowania decyzji przez władze unijne i krajowe, instytucje, środowiska regionalne, lokalne, jak również partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast zasada programowania polega na realizowaniu kompleksowych i zintegrowanych programów rozwoju regionalnego, sporządzonych w perspektywie średnio i długookresowej. Kolejną zasadą jest kompatybilność. Wiąże się ona z dążeniem do spójności polityki regionalnej z innymi politykami wspólnotowymi, przede wszystkim w zakresie ochrony konkurencji zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz równych szans kobiet i mężczyzn¹⁸. Zasada koncentracji, odnosi się do zorientowania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych na realizację ściśle określonych celów. Dotyczy działań związanych ze zwalczaniem bezrobocia i zacofania w regionach szczególnie opóźnionych i poszkodowanych. Ostatnia zasada – monitoringu

¹⁷ K. Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 37–39.

¹⁸ P. Dubel, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne*, Warszawa 2012, s. 33.

i ewaluacji odnosi się do przymusu prowadzenia regularnej informacji statystycznej¹⁹.

Każde państwo członkowskie Unii Europejskiej opracowuje Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Dokument ten precyzuje, w jakim zakresie i na jaką skalę można udzielić wsparcia ze środków finansowych pochodzących z budżetu UE w ramach obowiązujących funduszy. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 są odniesieniem dla przygotowania programów operacyjnych, uwzględniającym jednocześnie zapisy Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 oraz Krajowego Programu Reform. Celem strategicznym określonym w NSRO jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości²⁰.

Polityka rozwoju prowadzona jest przez Radę Ministrów (w skali kraju), samorząd województwa (na poziomie regionu) oraz samorząd powiatowy i gminny (na szczeblu lokalnym)²¹. W kolejnym okresie programowania obowiązywać będą nowe dokumenty, odnoszące się do realizacji polityki regionalnej w Polsce.

W latach 2007–2012 gmina Boguchwała zrealizowała dwadzieścia osiem projektów o łącznej wartości 41,7 mln zł, z czego kwota dofinansowania wyniosła niemalże 25,3 mln zł. Projekty przez nią wdrożone w dużej mierze wpłynęły na poprawę jakości życia mieszkańców gminy. Skoncentrowano się na inwestycjach dotyczących budowy i przebudowy dróg, budowy kanalizacji sanitarnej, oczyszczalni ścieków, remoncie oraz wyposażeniu świetlic wiejskich. Dużą uwagę przywiązano do organizacji punktów przedszkolnych i zajęć pozalekcyjnych. Natomiast zabrakło inwestycji dotyczących rekreacji i aktywnego wypoczynku.

¹⁹ M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 254–267.

²⁰ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.

²¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 226, poz. 1658.

Z kolei w gminie Strzyżów zrealizowano osiemnaście projektów o łącznej wartości 18,3 mln zł, przy czym dofinansowanie stanowiło 10 mln zł. Skupiono się na projektach dotyczących sportu i rekreacji oraz aktywnego wypoczynku. Działania te promują region zarówno w skali powiatu, województwa jak i kraju. Realizowano również projekty dotyczące wspierania integracji społeczności lokalnej i kultywowania tradycji, współpracy transgranicznej, a także kanalizacji sanitarnej i segregatorni odpadów, odbudowy dróg oraz oświetlenia ulic. Znacznie mniejszą uwagę przywiązano do projektów dotyczących zajęć pozalekcyjnych i punktów przedszkolnych.

Warto nadmienić, iż w najbliższych latach gminy zrealizują przynajmniej kilka projektów, o dużym znaczeniu dla mieszkańców. Świadczy to dobrze o kierunku rozwoju obu gmin. Gmina Boguchwała w latach 2007–2012 zrealizowała projekty o wartości ponad dwa razy większej niż gmina Strzyżów. Jednak obecnie w gminie Strzyżów wdrażane są projekty, na które zostanie przeznaczony niemalże 18 mln zł, przy dofinansowaniu wynoszącym 10,4 mln zł. Jest to znaczna różnica w porównaniu do projektów realizowanych przez gminę Boguchwałę, których wartość wynosi nieco ponad 5,2 mln zł, natomiast dotację stanowi prawie 2,2 mln zł.

Dotacje pochodzące z Unii Europejskiej pozytywnie stymulują rozwój regionalny gmin Strzyżów i Boguchwała. Bez trudu można zauważyć ogromny wpływ zrealizowanych do tej pory projektów na rozwój obu gmin.