

ROZDZIAŁ 7

WOJCIECH DZIEMIANOWICZ

Uniwersytet Warszawski

WYMIARY PASYWNOŚCI LOKALNEJ – WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH

Abstract: Dimensions of the Local Passiveness – the Questionnaire-based Research Outcomes. The chapter contains the outcomes of the questionnaire-based research. The research was conducted in 2004 with all Polish local governments. 778 answers were received.

In the first paragraphs of the chapter, the activity of the local governments in gaining the European Union support is analyzed. In the next section, the passive local governments are characterized in the administrative and geographical context. In this section, a whole set of answers has been divided into five groups to distinguish five types of local governments – passive local governments (l. g.), partially passive l. g., l. g. of the “middle”, very active l. g., and the most active l. g. This classification is used in different chapters of this book.

In the five next sections of the chapter, the passive local governments are described on the basis of their answers given in the questionnaire. Firstly, features of the local council are presented, secondly, the institutional environment, then relations with the regional government, barriers and finally co-operation of the passive local governments is analyzed.

7.1. Aktywność gmin w pozyskiwaniu środków z UE

Tylko niecałe 3% gmin, które nadesłały ankiety twierdzi, że w kadencji 2002-2006 nie złożyły żadnego wniosku na projekt finansowany ze środków UE (tab. 18). Badane samorzady twierdzą jednocześnie, że w poprzednich kadencjach sytuacja w tym zakresie wyglądała zdecydowanie gorzej. W ubiegłej kadencji najwięcej gmin składało 3-5 projektów, nieco mniej 6-10.

Ocenę liczby składanych wniosków ułatwiają deklaracje samorządów dotyczące przyczyn wysokiej lub niskiej aktywności (ryc. 24). Jedynie 4% gmin uważa, że nie potrzebuje większej liczby projektów, a jednocześnie ponad 86% badanych uważa, że ogranicza ich konieczność wnoszenia wkładu własnego. Inne przyczyny niskiej aktywności wskazywane są znacznie rzadziej, choć zastanawiające może być to, że

Liczba projektów, o które zabiegano w poszczególnych kadencjach

Kadencje:	Liczba projektów				
	żaden	1-2	3-5	6-10	pow. 10
	% gmin				
Kadencja 2002-2006	2,9	16,9	36,5	26,3	17,4
Kadencja 1998-2002	24,1	36,4	25,9	9,1	4,5
Kadencje wcześniejsze	60,4	22,8	12,5	2,1	2,1

Źródło: Opracowanie własne (tab. 18-35).

wśród nich, na pierwszym miejscu (22% wszystkich gmin) znajduje się ocena relacji z urzędami marszałkowskimi.

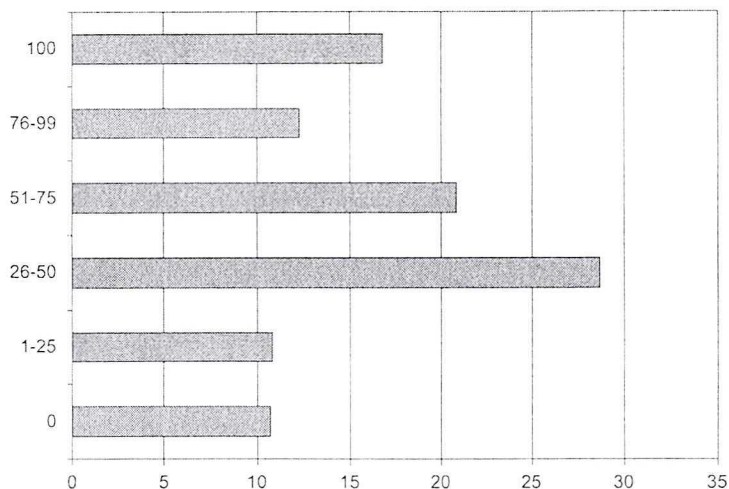
Badania potwierdzają, że tylko nieliczne gminy mogą pochwalić się stuprocentową skutecznością w aplikowaniu o środki z UE (niecałe 17% – ryc. 25). Największą grupę stanowią gminy, którym udaje się uzyskać dofinansowanie jednego na dwa lub jednego na cztery składane wnioski. Mimo to, że ponad 10% gmin określa swoją skuteczność na poziomie zerowym, to ogólny rozkład odpowiedzi sugeruje dość wysoką skuteczność samorządów lokalnych (więcej jest gmin ze skutecznością powyżej 50%, niż poniżej tej wartości).

Wśród czynników, które mogły wpływać na skuteczność w pozyskiwaniu środków, dwa wydają się mieć zdecydowanie jednoznacznie pozytywne znaczenie (ryc. 26), są to: techniczne przygotowanie projektów oraz merytoryczne cele projektów. Wysoka ocena tych elementów wynika prawdopodobnie z ich przejrzystości. Znacznie bardziej



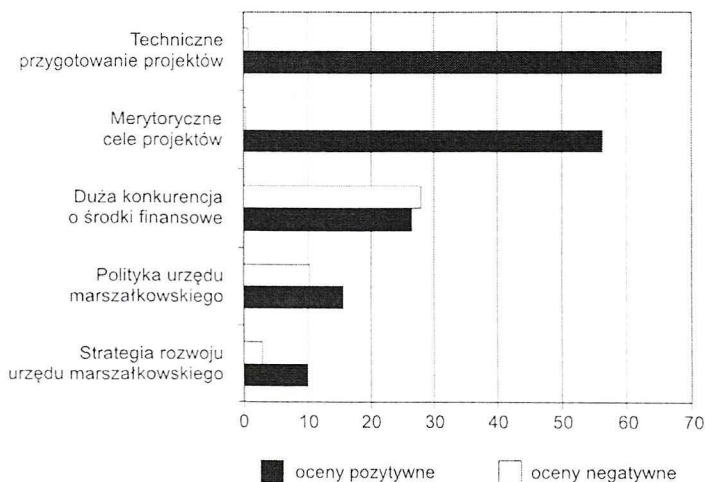
Ryc. 24. Przyczyny aktywności gmin w opracowywaniu projektów finansowanych ze środków UE

Źródło: Badania własne (ryc. 24-30).



Ryc. 25. Procent projektów dofinansowanych w ogóle składanych w latach 2002-2006

zróżnicowane są poglądy na temat polityki urzędu marszałkowskiego, czy strategii rozwoju urzędu marszałkowskiego. Wprawdzie w obu przypadkach przeważają gminy, które oceniają te elementy pozytywnie, to jednak odsetek niezadowolonych pozwala przypuszczać, że działania urzędów marszałkowskich nie są jednoznacznie oceniane. Mimo to, głównym czynnikiem wpływającym negatywnie na skuteczność samorządów w ubieganiu się o środki z UE jest bardzo duża konkurencja o te środki. Jest to jedyny czynnik, który uzyskał więcej wskazań negatywnych niż pozytywnych.

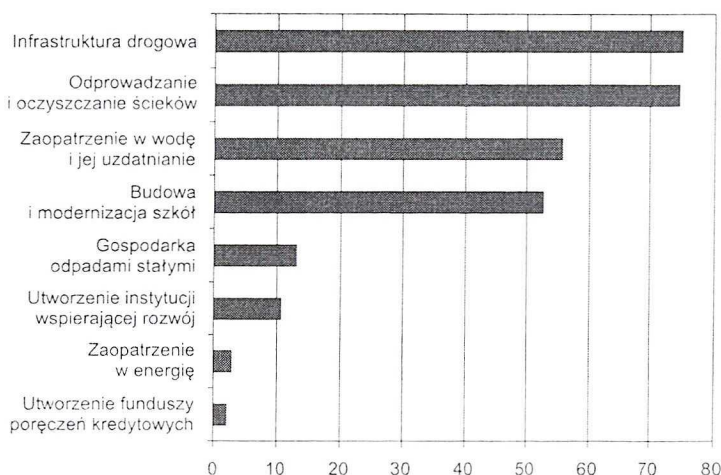


Ryc. 26. Czynniki skuteczności w ubieganiu się o środki UE w latach 2002-2006, % wskazań

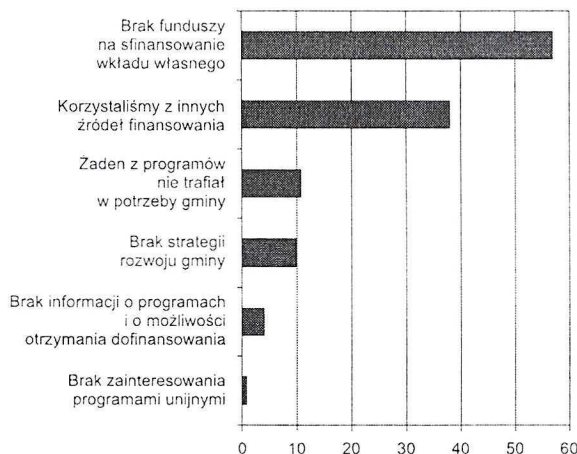
Planowane przez gminy projekty dotyczyły przede wszystkim działań infrastrukturalnych (ryc. 27). 75% gmin deklaruje, że ubiegało się o środki na infrastrukturę drogową, tylko niewiele mniej – starało się pozyskać finansowanie na odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Częściej niż co druga gmina deklaruje starania o środki na zaopatrzenie w wodę i jej uzdatnianie. Na tym tle dość słabo wypadają działania skierowane do przedsiębiorców, tym bardziej, że ważnym obiektem zainteresowania gmin były szkoły. Oczywiście mogło to wynikać z tego, że samorzady lokalne są odpowiedzialne za organizację edukacji na terenie swoich gmin.

Niemal 70% gmin przygotowywało wnioski własnym nakładem pracy. Tylko nieco powyżej 7% gmin zlecało tego typu zadania firmom zewnętrznym. Dość dużym powodzeniem cieszy się opracowywanie wniosków we współpracy urzędów z firmami doradczymi (ponad 37%). Ocena trudności w przygotowaniu wniosków nie daje jednoznacznej odpowiedzi na temat poziomu skomplikowania systemu aplikowania o środki z UE. W badanej grupie gmin przeważają te, które nie miały problemów, choć tylko co dziesiąta gmina uważa z pełną stanowczością, że problemy nie wystąpiły. Ponad 55% gmin twierdzi, że problemy „raczej nie wystąpiły”. Kolejne, niemal 28% gmin uważa, że miały pewne problemy ze składaniem wniosków, zaś 7% gmin, jednoznacznie wskazuje na występowanie problemów.

Niemal wszystkie badane gminy (prawie 92%) twierdzą, że w kadencji 2002-2006 nie zaistniała sytuacja, aby zarząd gminy przygotowywał wnioski na skutek presji którejś z grup społecznych. 6% gmin wskazuje na naciski radnych, niecałe 4% na mieszkańców, zaś niecały 1% na przedsiębiorców. Świadczy to o wysokiej samoocenie samorządów, jako niezależnych i aktywnych „graczy” o środki zewnętrzne, ale także pokazuje niską ocenę grup społecznych, jako siły wpływającej na aktywność władz lokalnych.



Ryc. 27. Tematyka składanych wniosków, % odpowiedzi



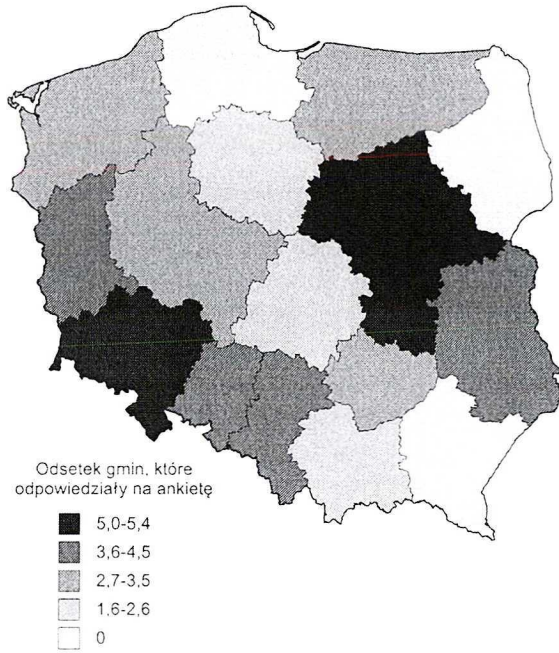
Ryc. 28. Przyczyny nieubiegania się o środki z UE w latach 2002-2006, % odpowiedzi

Najczęściej podawaną przyczyną nieubiegania się o środki z UE jest brak funduszy na sfinansowanie wkładu własnego (ryc. 28). Powód ten podaje prawie 60% gmin. Drugą co do częstości występowania przyczyną jest korzystanie z innych źródeł finansowania (trzy najczęściej wymieniane źródła to: WFOŚiGW, PAOW oraz kontrakty wojewódzkie). Pozostałe przyczyny małej aktywności wymieniane są znacznie rzadziej, choć na uwagę zasługuje to, że co dziesiąta gmina twierdzi, że żaden z programów nie trafił w jej potrzeby.

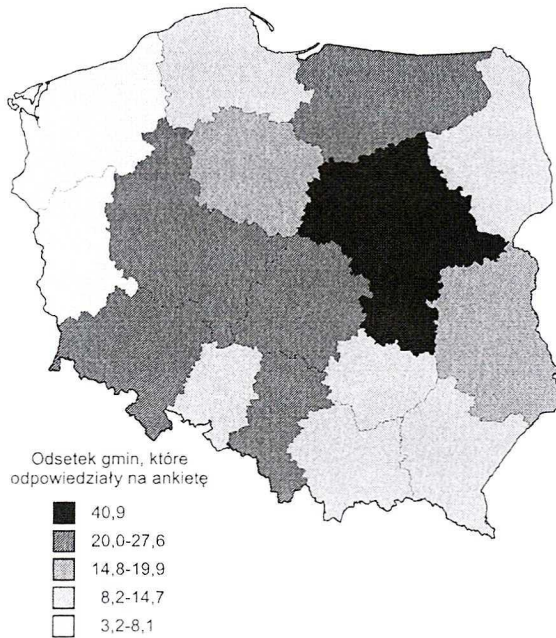
7.2. Gminy pasywne – charakterystyka administracyjno-geograficzna

W celu dalszych analiz całą zbiorowość gmin podzielono na 5 grup:

- Grupa 1 (G1) – gminy pasywne. Do tej grupy zaliczono 22 gminy, które nie składały do 2005 r. żadnych wniosków o środki z UE. Relatywnie najwięcej gmin tego typu występuje w województwach mazowieckim i dolnośląskim, zaś najmniej w województwach: pomorskim, podlaskim i podkarpackim (ryc. 29).
- Grupa 2 (G2) – gminy częściowo pasywne. W tej grupie znalazło się 120 gmin. Są to jednostki, które deklarują, że złożyły jakiegokolwiek wnioski, ale w poprzedniej kadencji i w kadencji 1994-1998 były to najwyżej dwa wnioski. Ryc. 30 prezentuje połączone grupy G1 i G2, ale z porównania z ryc. 29 wynika, że jednostki zaliczone do tej grupy dominują w woj. mazowieckim (ponad 35% nadesłanych ankiet). Znaczna liczba omawianych gmin występuje również w województwach: łódzkim (prawie 26%) i warmińsko-mazurskim (20%);
- Grupa 3 (G3) – gminy „średka”. Łącznie 527 gmin ze złożonymi wnioskami w liczbie wyższej od 2, ale nie przekraczającej 10;



Ryc. 29. Udział gmin G1 w ogóle gmin, które odpowiedziały na ankietę



Ryc. 30. Udział gmin pasywnych (G1 i G2) w ogóle gmin, które odpowiedziały na ankietę

Tabela 19

Rodzaje aktywności gmin w zależności od statusu administracyjnego, w %

Wyszczególnienie	G1	G2	G3	G4	G5
miasto	4,5	19,2	13,5	28,6	12,0
wieś	90,9	69,2	62,0	45,2	52,0
miejsko-wiejska	4,5	11,7	24,5	26,2	36,0

- Grupa 4 (G4) – gminy bardzo aktywne. W badanej grupie tym mianem określono 84 gminy, które deklarowały, że w kadencji 2002-2006 złożyły ponad 10 wniosków, zaś w poprzednich liczbą ta była wyższa od 2, ale nie przekraczała 10;
- Grupa 5 (G5) – gminy najaktywniejsze (25 gmin), które deklarowały, że w poprzednich kadencjach starały się za każdym razem o ponad 10 projektów.

Analiza statusu administracyjnego wskazuje, że gminy pasywne to przede wszystkim gminy wiejskie (ponad 90%, tab. 19). Udział gmin wiejskich wśród częściowo pasywnych wynosi już niecałe 70%, zaś wśród aktywnych waha się w pobliżu 50%. Uzyskane wyniki pokazują jednocześnie, że również status miejski nie determinuje jednoznacznie aktywności lub pasywności. Podobnie jest w przypadku gmin miejsko-wiejskich.

7.3. Gminy pasywne *versus* cechy lidera

W tej części opracowania przyjęto, że liderem jest osoba pełniąca funkcję prezydenta, burmistrza lub wójta. Analiza przebiegu kariery zawodowej w administracji samorządowej wskazuje na kilka interesujących zależności (tab. 20).

- w gminach pasywnych występuje wysoki odsetek liderów, którzy pełnili funkcje wójtów, burmistrzów w kadencjach 1990-1994 i 1994-1998. Może to wynikać z tego, że w tego typu gminach nie tylko walka o władzę przybiera inny charakter niż w gminach aktywnych, ale również występuje efekt „przyzwyczajania się” do wójta.

Tabela 20

Funkcje piastowane przez lidera lokalnego w poszczególnych rodzajach gmin, w %

Funkcje i kadencje	G1	G2	G3	G4	G5
Prezydent/Burmistrz/Wójt w kadencji 1998-2002	72,2	78,6	70,4	64,5	86,4
Prezydent/Burmistrz/Wójt w kadencji 1994-1998	55,6	46,9	45,1	43,5	40,9
Prezydent/Burmistrz/Wójt w kadencji 1990-1994	38,9	38,8	30,9	29,0	27,3
Radny gminny w kadencji 1998-2002	22,2	30,6	28,1	32,3	36,4
Radny gminny w kadencji 1994-1998	33,3	27,6	31,8	41,9	31,8
Radny gminny w kadencji 1990-1994	16,7	21,4	20,0	24,2	31,8

Jednocześnie odsetek liderów, którzy pełnili swoją kadencję drugi raz jest znacznie mniejszy niż w gminach aktywnych (porównanie kadencji 1998-2002 i 2002-2006);

- w gminach pasywnych występuje niższy niż w aktywnych, odsetek liderów z doświadczeniem jako radny. Dość zbliżone udziały widoczne są tylko dla lat 1994-1998, w pozostałych okresach różnice przekraczają 10 punktów procentowych.

Analiza liderów pod kątem ich wykształcenia nie pozwala wysnuć jednoznacznych wniosków odnośnie do roli tego czynnika w zabieganiu o środki z UE (tab. 21). Wprawdzie w gminach pasywnych udział liderów z wyższym wykształceniem jest niższy niż w innych grupach, to najwyższe wartości osiąga ten wskaźnik w przypadku grupy G3, a nie G5. Nieco odmienna sytuacja występuje w przypadku wykształcenia średniego. Najwyższy udział liderów z takim wykształceniem występuje wśród gmin pasywnych i jest dwukrotnie wyższy, niż w drugiej w tym przypadku grupie gmin. Zastanawiające jest, że druga grupa to gminy najaktywniejsze. Zatem jednoznaczne twierdzenie, że wraz ze spadkiem wykształcenia prezydenta, burmistrza czy wójta wzrasta pasywność gmin wydaje się nieuzasadnione.

Na podstawie analizy danych na temat liczby zastępców w poszczególnych rodzajach gmin (tab. 22) można sformułować następujące wnioski:

- w gminach pasywnych w zdecydowanej większości wójt lub burmistrz nie ma zastępców i wyraźnie widać tendencję, że udział gmin, w których nie ma powołanych zastępców wójta, burmistrza spada wraz z aktywnością w ubieganiu się o środki zewnętrzne (w dużej mierze taki rozkład jest jednak spowodowany tym, że w grupie gmin pasywnych przeważają gminy wiejskie i gminy małe);

Tabela 21

Struktura wykształcenia wójta, burmistrza, prezydenta w poszczególnych grupach gmin, w %

Wykształcenie	G1	G2	G3	G4	G5
Wyższe	59,1	77,5	82,9	84,3	72,0
Policealne	0,0	2,5	2,3	4,8	4,0
Średnie	40,9	19,2	14,4	10,8	20,0
Zasadnicze zawodowe	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1

Tabela 22

Liczba zastępców, w %

Liczba zastępców	G1	G2	G3	G4	G5
0	58,8	44,9	34,6	15,7	8,7
1	35,3	50,8	55,0	63,9	69,6
2	5,9	4,2	8,3	6,0	8,7
3	0,0	0,0	1,6	4,8	13,0

Tabela 23

Opinie władz lokalnych na temat roli różnych grup społecznych w rozwoju gminy,
% wskazań

Wyszczególnienie	G1	G2	G3	G4	G5
Przywódcy lokalni powinni kierować się wizją przyszłości gminy tworzoną w drodze szczegółowych konsultacji ze społecznością lokalną	95,5	93,0	90,0	90,0	96,0
Przywódcy lokalni powinni poświęcać wiele czasu na działania zmierzające do zaktywizowania społeczności (np. lokalnych przedsiębiorców, organizacji społecznych) i uzyskania jej poparcia we wdrażaniu polityki lokalnej	90,9	89,6	86,7	93,8	100,0
Przedsiębiorcy powinni zajmować się biznesem i nie mieszać się do polityki	27,3	25,4	17,2	15,2	12,5
Przedsiębiorcy powinni aktywnie uczestniczyć w formułowaniu polityki lokalnej i w podejmowaniu ważnych decyzji	72,3	73,7	82,2	83,5	87,5
Gdy istnieje zgoda co do głównych celów strategicznych, cele te powinny być realizowane przez władze lokalne, a przedsiębiorcy powinni aktywnie angażować się w wysiłki, aby określone cele zostały zrealizowane	77,3	84,8	85,2	88,8	88,0

- w ok. co trzeciej gminie pasywnej powołany jest jeden zastępca, ale jest to dwa razy mniej niż wśród gmin najaktywniejszych;
- żadna z gmin G1 i G2 nie dysponuje 3 zastępcami, zaś w przypadku gmin G5 trzech zastępców jest w 13% badanych jednostek, tu również duże znaczenie ma to, że wśród gmin G5 znalazły się duże jednostki miejskie.

Do oceny postaw liderów gmin pasywnych posłużyły pytania pozwalające scharakteryzować ich stosunek do kwestii funkcjonowania przywódców lokalnych oraz udziału przedsiębiorców w realizacji celów rozwojowych gmin (tab. 23). Uzyskane wyniki jednoznacznie pozwalają stwierdzić, że większość badanych prezydentów, burmistrzów i wójtów wykazywała nastawienie zdecydowanie „prospołeczne”, niezależnie od aktywności na rzecz pozyskiwania funduszy z UE.

Również pytania dotyczące udziału przedsiębiorców w działaniach na rzecz rozwoju wykazują dużą otwartość liderów wszystkich grup gmin, choć jest ona niższa niż w przypadku społeczności lokalnych. Widoczna jest natomiast tendencja, że deklarowana otwartość na biznes wzrasta wraz z aktywnością w pozyskiwaniu środków z UE. Potwierdza się to również w wyborze twierdzenia, że przedsiębiorcy powinni zajmować się biznesem i nie mieszać do polityki, kiedy najwyższy odsetek tego typu odpowiedzi występuje wśród gmin pasywnych, zaś najniższy wśród gmin najaktywniejszych.

7.4. Gminy pasywne – cechy rady gminy

Wyniki dotyczące składu rady gminy pozwalają zweryfikować kilka hipotez dotyczących zaangażowania politycznego różnych grup społecznych (tab. 24). Pierwsza z nich dotyczy udziału przedsiębiorców w radach gminnych. Wprawdzie najwięcej gmin, w których radach zasiadało ponad 3 przedsiębiorców występuje w grupach G4 i G5, to 40-procentowy wynik gmin pasywnych wydaje się być i tak bardzo wysoki. Zatem trudno jest obecnie formułować wnioski, że brak przedsiębiorców w radzie gminy determinuje jej pasywność lub niezrozumienie kwestii gospodarczych. Druga hipoteza dotyczy udziału w radach przedstawicieli sfery budżetowej (oświata, kultura, służba zdrowia). W tym przypadku uzyskane wyniki wręcz zaprzeczają twierdzeniu, że wysoki udział tych radnych utrudnia działania zarządu, spycha dyskusje w radzie na mało istotne, z punktu widzenia rozwojowego, problemy. Należy podkreślić, że najwięcej gmin z ponad trzema przedstawicielami wymienionych sfer występuje właśnie w gminach najaktywniejszych. W niemal wszystkich radach gmin pasywnych zasiadało więcej niż trzech rolników, gdy tymczasem w gminach najaktywniejszych wskaźnik ten był ponad dwukrotnie niższy. Tego typu rozkład potwierdza w części hipotezę, że rady z wysokim udziałem rolników mogą koncentrować się na bieżących problemach tylko tej grupy zawodowej, jednak należy podkreślić, że również co druga gmina najaktywniejsza miała w swojej radzie ponad 3 rolników.

Tabela 24

Udział gmin pasywnych w ogóle gmin, które odpowiedziały na ankietę

Powyżej 3 członków w radzie	G1	G2	G3	G4	G5
Przedsiębiorcy	40,0	43,9	41,2	56,4	50,0
Pracownicy oświaty	25,0	19,8	29,1	41,9	40,0
Pracownicy służby zdrowia	0,0	7,2	10,4	11,5	25,1
Pracownicy kultury	0,0	1,8	1,0	3,6	6,7
Pracownicy jednostek komunalnych	11,1	12,9	16,3	20,9	5,6
Rolnicy	90,9	65,7	69,4	48,6	44,5
Emeryci	47,4	46,3	46,9	57,0	52,2

Tabela 25

Opinie władz lokalnych na temat rady gminy, w %

Charakterystyka rady	G1	G2	G3	G4	G5
Współpraca i porozumienie	70,0	66,7	71,3	67,9	50,0
Kłótnie i konflikty	15,0	12,0	10,8	4,9	16,7
Budowa różnych koalicji	5,0	17,1	16,8	19,8	20,8
Trwały podział polityczny	15,0	16,2	10,7	23,5	29,2

Skoro nie sam skład rady wydaje się determinować pasywność, to uzasadnione wydaje się być badanie relacji panujących w radzie (tab. 25). Uzyskane wyniki pozwalają dość precyzyjnie określić cechy rady w gminie pasywnej (na tle pozostałych grup gmin). Otóż rada gminy pasywnej to taka, w której panuje relatywny spokój. Współpraca i porozumienie idą w parze z brakiem budowania koalicji (brak potrzeby?) oraz brakiem podziałów politycznych. Na drugim biegunie znajdują się gminy najaktywniejsze, które znacznie rzadziej określają swoje rady jako współpracujące w porozumieniu. W tych gminach widoczny jest często trwały podział polityczny, który zmusza radnych do budowania różnych koalicji.

7.5. Gminy pasywne – otoczenie instytucjonalne

Rola instytucji otoczenia biznesu w rozwoju lokalnym jest trudna do przecenienia i była omawiana w wielu opracowaniach dotyczących zaplecza instytucjonalnego rozwoju regionalnego i lokalnego. Przeprowadzone badania dotyczyły kwestii ilościowych i oceny instytucji przez władze lokalne. Zatem w próbie ogólnopolskiej nie można było dokonać zewnętrznej oceny jakościowej instytucji wskazywanych i ocenianych przez zarządy gmin. Tego typu weryfikacja nastąpiła na poziomie badań w wybranych gminach.

Dość zaskakujące jest to, że zarówno gminy G1, jak i G5 wymieniają równie często aktywne instytucje otoczenia biznesu, które współpracują z daną gminą (tab. 26). Ponadto, grupy gmin pasywnych i najaktywniejszych nieco rzadziej wskazują pierwszą instytucję współpracującą niż pozostałe gminy, zaś sytuacja diametralnie odwraca się w przypadku drugiej i trzeciej instytucji współpracującej z gminami.

Tabela 26

Wskazania instytucji, które są pomocne w pozyskaniu środków z UE, w %

Wyszczególnienie	G1	G2	G3	G4	G5
Instytucja 1 – Aktywna i współpracuje z urzędem gminy	70,0	75,8	73,2	74,2	68,4
Instytucja 2 – Aktywna i współpracuje z urzędem gminy	77,8	68,1	63,5	64,7	73,3
Instytucja 3 – Aktywna i współpracuje z urzędem gminy	71,4	56,0	58,9	61,9	70,0

Na tej podstawie można zaryzykować twierdzenie, że i gminy pasywne i gminy bardzo aktywne dostrzegają w swoim otoczeniu instytucje otoczenia biznesu, lecz różnice występują w formie współpracy (tab. 27). Charakterystyka „pierwszej aktywnej i współpracującej” z gminą instytucji wyraźnie prowadzi do wniosku, że gminy pasywne przede wszystkim widzą w tych instytucjach źródło informacji o programach UE (90% gmin), gdy dla gmin najaktywniejszych najczęściej wskazywane instytucje są partnerem w szkoleniach. W omawianym rozkładzie odpowiedzi jeszcze jedna kwestia wymaga podkreślenia. Jest to różnica między grupami G1 i G2 we

Tabela 27

Formy współpracy gmin z najważniejszą dla danej gminy instytucją,
która jest pomocna w pozyskiwaniu środków z UE, w %

	G1	G2	G3	G4	G5
Organizacja szkoleń	70,0	72,7	70,8	78,3	77,8
Informacja o programach	90,0	66,7	68,6	75,0	66,7
Przygotowywanie projektów	10,0	33,3	25,7	35,0	27,8
Przygotowywanie wniosków	30,0	28,8	32,0	25,0	38,9
Doradztwo finansowe	20,0	3,0	13,6	21,7	16,7
Lobbing	20,0	7,6	4,2	10,0	5,6

wskazaniach formy współpracy polegającej na przygotowywaniu projektów. Tylko co dziesiąta gmina pasywna dostrzega tę działalność w instytucjach otoczenia, podczas gdy gminy, które w ostatnich latach złożyły jeden-dwa wnioski robią to trzykrotnie częściej. Poziom wskazań w obu grupach wyrównuje się w przypadku „przygotowywania wniosków”, lecz jest niższy w porównaniu z gminami najaktywniejszymi.

Również dwa ostatnie badane elementy funkcjonowania instytucji otoczenia pozwalają przybliżyć relacje tych instytucji z gminami pasywnymi. Gminy te niemal najczęściej wiedzą, że instytucje współpracujące prowadzą doradztwo finansowe i zdecydowanie najczęściej wśród wyróżnionych grup mówią o lobbingu na rzecz projektów.

Ostateczny wniosek na temat relacji gmin pasywnych z instytucjami otoczenia można sformułować następująco: gminy pasywne dostrzegają i dość wysoko oceniają możliwości współpracy w zakresie: informacji, szkoleń, przygotowania projektów, a nawet doradztwa finansowego i lobbingu, ale z pewnych powodów nie skutkuje to składaniem wniosków.

Uzupełnieniem obrazu instytucjonalnego zaplecza gmin jest sytuacja w obszarze mediów. Relatywnie niewiele badanych gmin wykazuje całkowity brak mediów (tab. 28). Gminy z jednym medium (zazwyczaj prasa) najczęściej występują w grupie pasywnej, najrzadziej w dwóch najaktywniejszych grupach. Biorąc pod uwagę to, że co druga gmina pasywna dysponuje 2-5 źródłami przekazu informacji, zaś w pozo-

Tabela 28

Nasylenie mediami w zależności od typu gminy, w %

Liczba mediów	G1	G2	G3	G4	G5
	%				
0	6,3	5,0	3,4	0,0	4,2
1	25,0	21,0	16,1	6,3	8,3
2-5	50,0	59,0	64,3	60,8	62,5
6-10	18,8	13,0	14,2	29,1	20,8
powyżej 10	0,0	2,0	1,9	3,8	4,2

Postawy mediów wobec władz lokalnych, w %

Wyszczególnienie	G1	G2	G3	G4	G5
Lokalna prasa – zdecydowana opozycja	6,2	10,0	11,6	12,7	12,5
Lokalna prasa – zdecydowani zwolennicy	6,2	9,0	11,4	15,2	29,2
Lokalne radio – zdecydowana opozycja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lokalne radio – zdecydowani zwolennicy	0,0	2,0	1,7	5,1	0,0
Lokalna telewizja – zdecydowana opozycja	0,0	3,0	1,3	0,0	0,0
Lokalna telewizja – zdecydowani zwolennicy	0,0	0,0	2,6	6,3	4,2
Portal internetowy – zdecydowana opozycja	0,0	1,0	2,1	2,5	8,3
Portal internetowy – zdecydowani zwolennicy	6,2	4,0	6,7	10,1	16,7

stałych grupach wskaźnik ten jest wyższy o ponad 10 punktów proc., można sformułować wniosek, że brak pluralizmu idzie w parze z pasywnością zarządów. Potwierdzają to dane na temat charakteru działających w gminach mediów (tab. 29). Wynika z nich, że gminy pasywne najrzadziej mają na swoim terenie media opozycyjne, co dotyczy w szczególności najbardziej popularnych środków przekazu – prasy i portali internetowych. Opozycyjna prasa i portale internetowe występują relatywnie najczęściej w gminach najaktywniejszych.

7.6. Gminy pasywne – relacje z samorządem regionalnym

Założenie, że gminy pasywne nawiązują znacznie rzadsze relacje z urzędami marszałkowskimi w zakresie pozyskiwania środków z UE, potwierdza się również w omawianych badaniach (tab. 30). Przejawia się to szczególnie zdecydowanie częstszymi odpowiedziami „trudno powiedzieć” niż w innych grupach, gdy pytania dotyczą aktywności urzędu marszałkowskiego. Ponadto, gminy pasywne rzadziej oceniają różnego rodzaju formy aktywności samorządu regionalnego w sposób bardzo dobry. Należy jednak podkreślić, że organizacja szkoleń oraz działania urzędu jako źródła informacji są postrzegane bardzo pozytywnie we wszystkich grupach gmin przez ponad połowę badanych, zaś organizacja spotkań informacyjnych przez ponad 50% we wszystkich grupach, oprócz gmin pasywnych. Zdecydowanie największe różnice między pasywnymi a najbardziej aktywnymi gminami występują w bardzo dobrych ocenach urzędu marszałkowskiego jako partnera we współpracy. Żadna gmina pasywna nie ocenia wysoko władz regionalnych jako instytucji dofinansowującej projekty. Dość interesujące jest, że dofinansowanie projektów jest bardzo wysoko oceniane tylko przez 13% gmin najaktywniejszych, gdy w grupach G2, G3 i G4 odsetek ten jest zdecydowanie wyższy. Prawdopodobnie jest to efekt dużej samodzielności najaktywniejszych gmin w ocenie urzędów marszałkowskich, które w swojej polityce wolą wspierać nieco słabszych, aby w sposób możliwie pełny realizować zasady równoważonego rozwoju.

Tabela 30

Ocena współpracy z urzędami marszałkowskimi, w %

Wyszczególnienie	G1	G2	G3	G4	G5
Wskazania „Trudno powiedzieć”					
Organizacja szkoleń	14,3	4,5	1,2	1,2	4,0
Źródło informacji	14,3	2,7	1,6	2,4	0,0
Organizacja spotkań informacyjnych	15,0	5,6	3,1	3,6	4,5
Partner we współpracy	22,2	10,1	6,7	7,1	8,3
Dofinansowanie projektów	47,4	20,2	14,7	8,3	17,4
Partner w tworzeniu instytucji doradczych	47,4	43,4	40,6	49,4	50,0
Wskazania „Niedostateczna”					
Organizacja szkoleń	14,3	9,0	7,6	7,1	8,0
Źródło informacji	4,8	8,8	5,7	8,3	4,2
Organizacja spotkań informacyjnych	15,0	13,9	9,4	6,0	13,6
Partner we współpracy	5,6	10,1	12,0	9,5	12,5
Dofinansowanie projektów	36,8	26,9	27,5	20,2	26,1
Partner w tworzeniu instytucji doradczych	21,1	13,1	19,0	13,3	25,0
Wskazania „Dobra i bardzo dobra”					
Organizacja szkoleń	52,4	62,2	70,1	75,0	64,0
Źródło informacji	52,4	61,1	68,3	73,8	62,5
Organizacja spotkań informacyjnych	35,0	52,8	62,2	67,9	54,5
Partner we współpracy	27,8	44,0	48,7	59,5	70,8
Dofinansowanie projektów	0,0	29,8	30,5	47,6	13,0
Partner w tworzeniu instytucji doradczych	15,8	19,2	18,8	15,7	10,0

Gminy pasywne nieco częściej, niż najaktywniejsze, wyrażają pogląd, że kwestie oceny politycznej zarządu gminy lub rady gminy przez urzędy marszałkowskie nie odgrywają roli przy wyborze projektów (tab. 31). Podobna sytuacja, choć tego typu gmin jest znacznie mniej, występuje w przypadku potwierdzenia wpływu polityki na

Tabela 31

Ocena wpływu uwarunkowań politycznych na relację gmina – samorząd wojewódzki, w %

Wyszczególnienie	G1	G2	G3	G4	G5
Struktura polityczna rady gminy nie wpływa na stosunek UM do gminy	28,6	30,0	26,7	19,5	20,0
Struktura polityczna rady gminy wpływa na stosunek UM do gminy*	19,0	13,6	19,4	12,2	12,0
Orientacja polityczna prezydenta, burmistrza, wójta nie wpływa na stosunek UM do gminy	23,8	26,2	23,2	19,5	20,0
Orientacja polityczna prezydenta, burmistrza, wójta wpływa na stosunek UM do gminy*	0,8	1,9	14,2	1,1	0,5

* – połączono odpowiedzi „tak” i „raczej tak”.

Tabela 32

Które z poniższych kryteriów decydują, Państwa zdaniem, o przyznaniu finansowania ze środków UE podczas kwalifikacji (selekcji) na poziomie regionalnym (suma odpowiedzi „tak” i „raczej tak”)

Wyszczególnienie	G1	G2	G3	G4	G5
Formalne przygotowanie wniosku	95,2	92,0	92,0	92,9	92,0
Zgodność ze strategią województwa	85,0	85,3	86,0	86,7	92,0
Znaczenie projektu dla rozwoju regionu	85,0	84,3	78,5	86,7	83,3
Znaczenie projektu dla rozwoju gminy	80,0	82,0	76,5	82,1	60,9
„Kryterium polityczne”	42,1	35,5	37,9	31,7	45,5
Poparcie wniosków przez członków zarządu województwa, którzy pochodzą z danej gminy	52,6	43,8	42,9	32,1	58,3
Poparcie wniosków przez członków zarządu województwa, którzy kandydują (np. w wyborach parlamentarnych) z danej gminy	33,3	37,1	32,4	23,5	34,8

skuteczność w zabieganiu o środki z UE. Podkreślić należy, że przeważnie dotyczy to kształtu politycznego rady gminy, rzadziej zarządu, choć w tym ostatnim przypadku, zastanawiające jest, że zdecydowanie najczęściej wpływy polityczne dostrzegane są w grupie gmin G3.

Niemal wszystkie gminy pasywne uważają, że o przyznaniu środków z UE podczas kwalifikacji na poziomie regionalnym, decyduje formalne przygotowanie wniosków (tab. 32). Odsetek tego typu wskazań jest bardzo zbliżony we wszystkich analizowanych grupach. W świetle badań za ważne należy uznać również: zgodność projektu ze strategią województwa, znaczenie projektu dla rozwoju regionu oraz znaczenie projektu dla rozwoju gminy. W tym ostatnim przypadku, najrzadziej zgadzają się z tego typu odpowiedziami gminy najaktywniejsze. Zdecydowanie rzadziej, w porównaniu z poprzednimi kryteriami, wymieniane są czynniki polityczne, ale niemal bez wyjątku czynniki te wskazują najczęściej w swoich grupach gminy pasywne i najaktywniejsze.

7.7. Gminy pasywne – bariery

Spośród dziesięciu wymienionych w tab. 33 barier pozyskiwania środków, najczęściej przez gminy pasywne wskazywane jest „zbyt późne ogłaszanie naboru wniosków”. Należy podkreślić, że ta bariera znajduje się na piątym miejscu w przypadku gmin najaktywniejszych, zaś najrzadziej wymieniają ją gminy grupy G4. Można zatem przypuszczać, że w tych jednostkach, które nastawiają się na pozyskiwanie środków z UE czynnik czasu eliminowany jest dobrym przygotowaniem pracowników urzędów gminnych.

Drugą, co do częstości wskazań barierą dla gmin pasywnych okazują się być stale zmieniające się zasady kwalifikowania wniosków (trzy czwarte badanych). Ta bariera również zajmuje miejsce drugie wśród gmin najaktywniejszych, ale dostrzegają ją niemal

Bariery współpracy z samorządem regionalnym
(suma wskazań „ważna” i „bardzo ważna”), %

Wyszczególnienie	G1	G2	G3	G4	G5
Niepełna informacja z instytucji Unii Europejskiej	36,8	46,4	43,0	36,6	52,4
Niepełna informacja z instytucji centralnych	57,9	64,1	58,1	49,4	81,8
Niepełna informacja od władz regionalnych	57,9	51,5	56,4	51,2	72,7
Zbyt późne ogłaszanie naboru wniosków	80,0	84,7	78,3	63,9	66,7
Niejasne zasady kwalifikowania wniosków	66,7	71,2	71,0	70,2	76,2
Stale zmieniające się zasady kwalifikowania wniosków	75,0	78,0	75,7	75,0	91,3
Mała liczba instytucji informujących na terenie gminy	44,4	41,4	35,1	20,7	45,5
Niskie kwalifikacje pracowników instytucji informujących na terenie gminy	22,2	29,5	20,6	11,0	23,8
Niskie kwalifikacje pracowników urzędu gminy	26,3	24,7	17,2	13,3	19,0
Koszty uzyskania rzetelnych informacji	36,8	40,6	31,0	24,4	23,8

wszystkie badane gminy. Na tej podstawie uzasadnione wydaje się twierdzenie, że gminy pasywne nie uczestnicząc w wielu konkursach, po prostu mają mniejszą świadomość zmian.

Niejasne zasady kwalifikowania wniosków wskazuje prawie 67% gmin pasywnych i ponad 76% gmin najaktywniejszych (w obu grupach bariera ta zajmuje trzecie miejsce), lecz o charakterze gmin pasywnych świadczy częstość wskazywania innych barier, pośrednio związanych z omawianą. Jest to grupa barier związanych z pozyskiwaniem informacji. Ogólnie gminy pasywne wskazują bariery informacyjne rzadziej niż pozostałe, zaś najczęściej robią to gminy grupy G5. Można przypuszczać, że taki rozkład jest dość logiczny. Otóż gminy najaktywniejsze nie tylko najczęściej poszukują informacji, ale i prawdopodobnie najstaranniej drążą tematykę dotyczącą wniosków.

7.8. Gminy pasywne – współpraca

Przeprowadzone badania jednoznacznie wskazują, że gminy pasywne najczęściej nie podejmują współpracy z urzędem marszałkowskim i innymi organizacjami w celu uczestniczenia w sieciach partnerskich (tab. 34). Brak współpracy z urzędem marszałkowskim dotyczy prawie 55% gmin pasywnych i 16% gmin najaktywniejszych²³. Różnica między tymi dwoma grupami gmin jest jeszcze większa w przypadku inicjatyw międzynarodowych.

²³ Brano pod uwagę współpracę gminy z urzędem marszałkowskim w latach 2004-2005 w zakresie: zagranicznych wyjazdów studyjnych, zagranicznych misji gospodarczych, spotkań z przedstawicielami regionów partnerskich, międzynarodowych imprez promocyjnych itp., zaś w przypadku międzynarodowych inicjatyw współpracy uwzględniono: dokumenty o współpracy, udział w organizacjach międzynarodowych, udział w euroregionach i/lub innych stowarzyszeniach, udział w związkach komunalnych.

Tabela 34

Brak współpracy z urzędem marszałkowskim, w %

Wyszczególnienie	G1	G2	G3	G4	G5
Brak współpracy z urzędem marszałkowskim	54,5	47,5	38,7	23,8	16,0
Brak udziału w inicjatywach międzynarodowych	63,6	60,8	44,6	27,4	12,0

Znacznie rzadziej wszystkie grupy gmin kontaktują się z różnego rodzaju instytucjami i podejmują działania w celu przyciągnięcia inwestorów zagranicznych (tab. 35). Wyniki badań skłaniają do twierdzenia, że pasywność w ubieganiu się o środki z UE idzie w parze z pasywnością w zabieganiu o zewnętrzny kapitał inwestycyjny. O ile nie dziwi to, że gminy pasywne (głównie wiejskie) nie podejmują współpracy ze Związkiem Miast Polskich lub Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych, o tyle wyraźnie negatywnie należy ocenić brak takiej współpracy z gminami partnerskimi, ambasadami RP, czy lokalnym samorządem gospodarczym. W świetle uzyskanych wyników można zaryzykować twierdzenie, że dla gmin pasywnych najczęstszym partnerem do współpracy w zakresie pozyskiwania inwestorów zagranicznych jest powiat i sąsiednie samorzady lokalne.

W przypadku form działalności, których celem było przyciąganie inwestorów zagranicznych różnice między poszczególnymi grupami gmin są zdecydowanie mniejsze, ale i tak grupa G1 pozostaje przeważnie w opozycji do gmin najaktywniejszych.

Tabela 35

Brak kontaktów w celu przyciągnięcia kapitału zagranicznego (w latach 2004-2005), w %

Instytucje i organizacje	G1	G2	G3	G4	G5
Sąsiednie samorzady lokalne	54,5	59,2	56,0	60,7	68,0
Samorząd powiatowy	40,9	52,5	44,8	52,4	68,0
Samorząd wojewódzki	72,7	64,2	55,8	45,2	52,0
Związek Miast Polskich	100,0	88,3	81,8	72,6	80,0
Związek Gmin Wiejskich	86,4	80,0	78,4	78,6	88,0
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych	100,0	83,3	76,9	58,3	60,0
Lokalny samorząd gospodarczy	90,9	84,2	76,9	63,1	80,0
Zainteresowane lokalne firmy	81,8	72,5	66,0	50,0	60,0
Ambasady RP	95,5	92,5	88,4	71,4	80,0
Miasto partnerskie 1	100,0	90,8	77,6	69,0	64,0
Miasto partnerskie 2	100,0	95,0	88,0	77,4	88,0
Formy działalności					
Uczestniczyliśmy w targach inwestycyjnych krajowych	68,2	80,8	70,4	52,4	56,0
Uczestniczyliśmy w targach inwestycyjnych poza granicami kraju	95,5	91,7	86,3	77,4	92,0
Uczestniczyliśmy w misjach gospodarczych na terenie kraju	86,4	85,0	84,6	71,4	92,0
Organizowaliśmy misje gospodarcze w naszej gminie	86,4	85,0	86,9	67,9	72,0
Współorganizowaliśmy misje gospodarcze poza granicami kraju (np. z gminami partnerskimi)	100,0	95,8	84,4	76,2	84,0