

Dawid Ochota

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
e-mail: dawid.ochota@op.pl*

Aktywność i skuteczność władz samorządowych Turku w pozyskiwaniu środków europejskich w latach 2004–2013¹

Zarys treści: Wejście Polski do Unii Europejskiej stworzyło dla samorządu terytorialnego nowe szanse w zakresie kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Praktycznym tego wyrazem stała się możliwość dofinansowania projektów podejmowanych przez władze gminne, które bez wsparcia ze środków europejskich nie zostałyby zrealizowane. Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja aktywności i skuteczności władz samorządowych Turku w pozyskiwaniu środków europejskich w latach 2004–2013. Analiza została przeprowadzona w odniesieniu do przyjętych w pracy czynników rozwoju lokalnego przy uwzględnieniu struktury zadań własnych gmin, co pozwoliło na określenie głównych kierunków udzielonego wsparcia finansowego. Wyniki przeprowadzonego postępowania badawczego wskazują, że aktywność i skuteczność władz Turku w pozyskiwaniu środków europejskich była zróżnicowana w czasie. W odniesieniu do przyjętych w pracy czynników rozwoju lokalnego należy stwierdzić, że działania zostały ukierunkowane przede wszystkim na rynek pracy i strukturę gospodarczą miasta, a w układzie zadań własnych najwięcej środków pozyskano na działania związane z infrastrukturą techniczną i ładem przestrzennym.

Słowa kluczowe: środki europejskie, czynniki rozwoju lokalnego, zadania własne gmin, Turku

Wprowadzenie

Włączenie Polski do Unii Europejskiej stworzyło dla samorządów gminnych nowe możliwości w zakresie pozyskiwania środków finansowych na realizację kosztownych przedsięwzięć. Władze lokalne, chcąc zwiększyć możliwości rozwojowe i w pełni wykorzystać potencjał wewnętrzny gminy, coraz częściej

¹ Artykuł został przygotowany na podstawie wyników badań przeprowadzonych w ramach pracy magisterskiej pt. „Wpływ polityki regionalnej Unii Europejskiej na kształtowanie czynników i poziomu rozwoju lokalnego w Polsce na przykładzie miasta Turku w latach 2004–2013”, przygotowanej pod opieką prof. UAM dr. hab. Pawła Churskiego w Instytucie Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM na kierunku gospodarka przestrzenna.

poszukują zewnętrznych źródeł finansowania zadań, jakie nakłada na nie ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875), ponieważ sam budżet daje bardzo ograniczone możliwości inwestycyjne. W latach 2004–2006 oraz 2007–2013 Unia Europejska stworzyła niepowtarzalną jak na posttransformacyjne warunki w Polsce, szansę dla samorządów lokalnych na pozyskiwanie środków europejskich. Gminy musiały być jednak odpowiednio przygotowane pod względem instytucjonalnym oraz programowym, aby z tych środków skorzystać. Wysoki stopień aktywności gmin w aplikowaniu o dofinansowanie projektów sprawił, że niełatwo było takie środki otrzymać (Kuchlewski i in. 2007). Miernikiem skuteczności w pozyskiwaniu środków europejskich była z jednej strony aktywność gmin, a z drugiej strony wysoka jakość merytoryczna składanych wniosków, co znacznie zwiększało możliwości zdobycia dodatkowego wsparcia ze strony Unii Europejskiej. Jak wiadomo, każdy wniosek był oceniany zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Wnioski złożone w ramach konkursu, po ocenie merytorycznej, zamieszczane były na liście rankingowej, a dofinansowanie przyznawane było projektom z kolejnych miejsc w zależności od dostępnej puli środków i wartości projektów (Sztorc i in. 2011).

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja aktywności i skuteczności władz samorządowych Turku w pozyskiwaniu środków europejskich w latach 2004–2013. Analiza została przeprowadzona w odniesieniu do przyjętych w pracy czynników rozwoju lokalnego przy uwzględnieniu również struktury zadań własnych gmin, co pozwoliło na wieloaspektowe określenie głównych kierunków udzielonego wsparcia finansowego. W artykule wykorzystano niepublikowane dane z wykazu wniosków o dofinansowanie ze środków zewnętrznych Urzędu Miasta w Turku, pozyskane w wyniku badań bezpośrednich na tym obszarze w grudniu 2017 r.

Czynniki rozwoju lokalnego a zadania własne samorządów gminnych w Polsce

Koncepcja rozwoju lokalnego jako pewnej kategorii rozwoju społeczno-gospodarczego, który zachodzi w lokalnym terytorialnym systemie społecznym nawiązuje do wykorzystywania czynników rozwoju lokalnego (Parysek 2001). Parysek (2005, s. 15) pod pojęciem czynnika rozumie „przyczynę mającą wpływ na stan rzeczy, zmianę stanu rzeczy, zdarzenie czy proces, która tkwi w tej rzeczy, zdarzeniu względnie procesie, bezpośrednio z nich wypływa lub jest umiejscowiona w bezpośrednim ich środowisku”. Oznacza to, że czynniki rozwoju lokalnego mają charakter endogeniczny. Autor inaczej rozumie uwarunkowanie rozwoju, będące zewnętrzną, a więc egzogeniczną przyczyną zmiany. W literaturze dokonano bardzo wielu klasyfikacji czynników rozwoju lokalnego. W związku z nieustannym kształtowaniem się podejścia do rozwoju lokalnego, a także tworzeniem nowych narzędzi do sterowania rozwojem zwracano uwagę na różne czynniki. Blakely (1989) wyróżnił aż 14 czynników rozwoju lokalnego, przez co jego klasyfikacja

jest zbyt obszerna, aby mogła być zastosowana w analizie stopnia wykorzystania środków europejskich przez samorząd gminny (Blakely 1989). Parysek (2001) w podziale czynników rozwoju lokalnego połączył niektóre kategorie wyodrębnione przez Blakely'ego, ale wyróżnił też dodatkowe czynniki, dlatego agregacja ta wydaje się również zbyt rozbudowana do wykorzystania w niniejszej pracy. W literaturze można także odnaleźć bardzo ogólne klasyfikacje, przykładowo Bagdzińskiego (1994), która, jak się wydaje, nie wyczerpuje wszystkich kategorii, do których można przyporządkować projekty realizowane przez samorząd gminy przy wsparciu środków europejskich. Zmierzając do operacyjnej klasyfikacji projektów realizowanych przez samorząd lokalny w Turku w latach 2004–2013 przy wsparciu środków europejskich, w celu uporządkowania kierunków interwencji tych środków, bazując na przeglądzie dorobku literatury przedmiotu, dokonano autorskiej klasyfikacji czynników rozwoju lokalnego, która wyróżnia pięć ich rodzajów:

- 1) ludność,
- 2) rynek pracy,
- 3) strukturę gospodarczą,
- 4) infrastrukturę społeczną i techniczną,
- 5) finanse samorządu terytorialnego.

Zdaniem Wojtasiewicz (1996) czynniki rozwoju lokalnego powinny stanowić odzwierciedlenie przyjmowanych powszechnie celów rozwoju lokalnego. Programowanie i realizowanie przyjętych przez gminę celów rozwoju odbywa się poprzez wykonywanie konkretnych zadań. Według Borodo (2012) klasyfikacja zadań własnych samorządu gminnego przedstawiona w ustawie o samorządzie gminnym, choć jest obszerna, nie jest wyczerpująca. Ustawodawca wymienia przykładowe zadania, natomiast szczegółowe ustalenia dotyczące zadań gmin odbywają się w drodze ustaw regulujących poszczególne dziedziny działalności społeczno-gospodarczej. Podobnie jak w przypadku czynników rozwoju lokalnego, w literaturze przedmiotu powstało wiele systematyzacji zadań samorządu gminnego. Leoński (2006) podzielił te zadania na 10 kategorii, co stanowi zbyt rozbudowaną klasyfikację dla przyporządkowania projektów realizowanych przez samorząd gminny. Niewiadomski (1998) wyróżnił jedynie 4 kategorie zadań: 1) infrastruktura techniczna, 2) infrastruktura społeczna, 3) porządek i bezpieczeństwo publiczne, 4) ład przestrzenny i ekologiczny. Na podstawie systematyzacji Niewiadomskiego (1998) swoją klasyfikację przedstawił Siarka (2014) i ona wydaje się z jednej strony kompletna, a z drugiej – odpowiednia do przyporządkowania do niej projektów zrealizowanych przez samorząd gminny przy wsparciu ze środków europejskich. Z tego też powodu została ona zastosowana do analizy w niniejszej pracy. W klasyfikacji tej wyróżniono następujące zadania własne samorządu gminnego (Siarka 2014, s. 133):

- 1) infrastruktura techniczna i ład przestrzenny – drogi, przewody i urządzenia przesyłowe oraz działania poprawiające jakość przestrzeni publicznej,
- 2) usługi społeczne – aktywność samorządu w zakresie zaspokajania niematerialnych potrzeb społecznych,

- 3) infrastruktura społeczna – dotyczy wszelkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- 4) porządek i bezpieczeństwo publiczne – zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ludności i mienia,
- 5) ład ekologiczny – zadania służące poprawie jakości środowiska.

W niniejszym artykule analiza projektów współfinansowanych ze środków europejskich, których beneficjentem była gmina miejska Turek w latach 2004–2013, została przeprowadzona w odniesieniu do przedstawionej klasyfikacji czynników rozwoju lokalnego. W ramach każdego czynnika dokonano również przyporządkowania projektów w układzie zadań samorządu gminnego, których one dotyczyły. Takie podejście pozwoliło na wieloaspektową identyfikację głównych kierunków wsparcia finansowego.

Sytuacja społeczno-gospodarcza Turku w 2013 r.

Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Turku dotyczy stanu na rok 2013, tj. rok zamykający przyjęty zakres czasowy analiz, i uwzględnia pierwsze efekty interwencji pozyskanych przez samorząd środków polityki spójności Unii Europejskiej. Ma ona charakter porównawczy i przedstawia pozycję Turku na tle miast referencyjnych². W układzie porównawczym uwzględniono 10 gmin miejskich należących do województwa wielkopolskiego, będących siedzibami władz powiatów i jednocześnie niebędących miastami, na prawach powiatu. Taka kwalifikacja pozwoliła na wyodrębnienie ośrodków podobnych do Turku pod względem statusu administracyjnego i zbliżonych pod względem liczby ludności, podnosząc wartość analizy porównawczej. W analizie zwraca się uwagę na sytuację społeczno-gospodarczą z uwzględnieniem przyjętego układu czynników rozwoju lokalnego.

Turek położony jest we wschodniej części województwa wielkopolskiego. Jest siedzibą władz powiatu tureckiego i miasta Turku. Powierzchnia miasta zajmuje 16,1 km², a liczba mieszkańców w 2013 r. wynosiła 28,1 tys.

Sytuacja ludnościowa Turku jest niekorzystna. Stan liczby mieszkańców w 2013 r. cechują najbardziej niekorzystne zmiany wśród wszystkich miast w układzie referencyjnym w porównaniu do roku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Tempo spadku liczby ludności w mieście jest największe w porównaniu do pozostałych miast powiatowych województwa wielkopolskiego. Pozycja Turku wśród pozostałych ośrodków pod względem struktury ludności jest również niska. Pomimo, że miasto nie wyróżnia się strukturą populacji rozpatrywanej według płci, to charakterystyczna dla tego ośrodka jest specyficzna struktura według grup wiekowych. Udział ludności w wieku przedprodukcyjnym jest najmniejszy w układzie wszystkich miast referencyjnych (tab. 1).

Turek wpisuje się w typowy schemat struktury gospodarczej miast (Śleszyński 2017). W strukturze tej sektor usług dominuje nad sektorem rolniczym

² Uwzględniono miasta: Piła, Ostrów Wlkp., Gniezno, Wągrowiec, Koło, Kościan, Chodzież, Złotów, Słupca, Czarnków.

Tabela 1. Wskaźniki rozwoju lokalnego w wybranych miastach województwa wielkopolskiego w 2013 r.

Miasto	gęstość zaludnienia [os./km ²]	Ludność				Struktura gospodarcza			
		struktura ludności według grup wiekowych [%]			współczynnik salda migracji [‰]	współczynnik przyrostu naturalnego [‰]	udział zatrudnionych w sektorach gospodarki [%]		
		przedprodukcyjny	produkcyjny	poprodukcyjny			usługi	przemysł	rolnictwo
Piła	727	18,1	64,0	18,0	-3,1	0,0	34,75	65,00	0,25
Ostrów W.	1740	16,8	63,3	20,0	-1,1	-0,1	40,03	58,62	1,35
Gniezno	1721	18,0	63,1	18,9	-2,8	-0,2	34,61	64,97	0,41
Turek	1738	16,5	63,8	19,6	-11,1	0,1	52,59	47,03	0,37
Wągrowiec	1412	18,9	63,8	17,3	-1,4	0,5	44,86	53,44	1,70
Kościan	2732	16,9	63,9	19,2	-1,2	-2,2	32,96	66,94	0,09
Koło	1663	17,5	63,5	19,0	-5,1	-0,3	56,58	43,19	0,23
Chodzież	1519	17,2	63,0	19,8	-7,7	-3,0	35,36	48,71	15,92
Złotów	1606	18,1	64,5	17,4	-7,1	0,9	27,23	65,31	7,45
Słupca	1361	17,0	64,1	18,9	-3,6	-0,5	43,67	55,92	0,41
Czarnków	1121	18,0	63,6	18,4	-8,5	0,5	56,05	30,11	13,83

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

i przemysłowym (tab. 1). Jednak z powodu występujących na tym obszarze złóż węgla brunatnego miasto oparło swoją bazę ekonomiczną przede wszystkim na przemyśle energetycznym. Obecnie władze Turku stoją przed dużym wyzwaniem związanym z decyzją o zamknięciu największych zakładów, takich jak Kopalnia Węgla Brunatnego „Adamów” oraz Elektrownia „Adamów” (Kasztelewicz i in. 2017)³. Decyzja ta z pewnością będzie determinowała zmiany na lokalnym rynku pracy w najbliższych latach.

Sytuacja na rynku pracy, w porównaniu do analizowanych miast referencyjnych, jest nie tyle niekorzystna pod względem poziomu bezrobocia, ale przede

³ PAK Kopalnia Węgla Brunatnego „Adamów” S.A. działała na terenie 3 odkrywek: „Adamów”, „Koźmin” oraz „Władysławów”. W kwietniu 2012 r. odkrywka „Władysławów” została zamknięta, natomiast w czerwcu 2017 r. zaprzestano wydobywania złóż w odkrywce „Koźmin”. Pomimo wcześniejszych zapowiedzi o zamknięciu wraz z końcem 2017 r. również odkrywki „Adamów”, Zarząd PAK KWB „Konin” i „Adamów” poinformował w dniu 29 marca 2017 r., że wydobywanie węgla z odkrywki „Adamów” będzie trwało do maja 2020 r. Zatem decyzja o zamknięciu KWB „Adamów” zapadła, a jej termin został ściśle określony. Elektrownia „Adamów” została zamknięta w grudniu 2017 r. (źródło: turek24.com.pl, stopkopalni.pl, turek.net.pl; dostęp: 4.04.2017).

wszystkim pod względem jego struktury. Bez pracy pozostają najczęściej osoby młode, co niewątpliwie bezpośrednio oddziałuje na odpływ ludności z miasta. Brak perspektyw rozwoju i stabilizacji w Turku dla ludzi młodych powoduje wydłużanie się miasta i stagnację. Wspomniana decyzja o likwidacji największych zakładów, takich jak Kopalnia Węgla Brunatnego „Adamów” oraz Elektrownia „Adamów”, może jeszcze pogłębić te negatywne tendencje (tab. 2).

Infrastruktura społeczna i techniczna w Turku jest dobrze rozwinięta. Sieć placówek oświatowych, kulturalnych, obiektów sportowych i rekreacyjnych, a także zakładów opieki zdrowotnej jest bardzo rozbudowana i stanowi silny czynnik rozwoju miasta. Jest to w dużym stopniu konsekwencją wieloletniego funkcjonowania w pobliżu miasta dużych podmiotów gospodarczych, tj. Kopalni Węgla Brunatnego „Adamów” oraz Elektrowni „Adamów”. Ich likwidacja może stanowić dodatkowe wyzwanie dla władz miasta związane z kosztami utrzymania rozbudowanej infrastruktury. Jej aktualny stan jest dobry. Dotyczy to zarówno infrastruktury społecznej, jak i technicznej. Według sytuacji w 2013 r. można było wskazać co prawda arterie komunikacyjne, które koniecznie powinny zostać wyremontowane, jednak niezbędne modernizacje postępują na bieżąco. W aspekcie

Tabela 2. Wskaźniki rozwoju lokalnego w wybranych miastach województwa wielkopolskiego w 2013 r.

Miasto	Rynek pracy		Infrastruktura społeczna i techniczna				Finanse samorządu terytorialnego			
	poziom bezrobocia [%]	bezrobotni do 25 roku życia [%]	liczba uczniów/1 szkołę podstawową [os.]	liczba mieszkańców/1 placówkę biblioteczną [os.]	sieć kanalizacyjna	udział korzystających z infrastruktury technicznej [%]	dochody ogółem [zł]	dochody własne [zł]	wydatki ogółem [zł]	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem [%]
Piła	7,45	12,90	368,33	368,33	95,2	97,5	3051	2037	3190	7,0
Ostrów W.	6,23	17,36	340,83	340,83	90,9	98,3	2622	1729	2637	15,6
Gniezno	8,93	16,01	301,71	301,71	87,8	98,0	2671	1481	2695	10,9
Turek	6,97	15,84	371,75	371,75	95,7	99,2	2928	1940	2871	7,8
Wągrowiec	10,77	19,31	326,40	326,40	91,8	98,4	2570	1438	2534	5,7
Kościan	4,46	16,79	309,60	309,60	95,1	98,8	2832	1647	2883	9,7
Koło	10,14	17,61	245,83	245,83	87,8	96,3	2909	1786	3457	24,3
Chodzież	9,43	17,52	270,75	270,75	93,6	98,7	2711	1580	2490	8,7
Złotów	8,08	19,20	267,00	267,00	94,7	99,1	2505	1489	2514	13,3
Słupca	10,50	18,03	280,00	280,00	90,0	98,0	2476	1504	2397	3,2
Czarnków	6,13	17,77	704,00	704,00	94,7	98,3	3447	2440	3328	11,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz WUP w Poznaniu.

technicznej infrastruktury sieciowej sytuację Turku na tle miast referencyjnych należy określić jako przeciętną (tab. 2).

Sytuacja finansowa samorządu Turku w 2013 r. była korzystna w kategorii dochodów, zwłaszcza dochodów własnych, jednak miasto cechowało się wówczas relatywnie niskim udziałem wydatków inwestycyjnych w porównaniu do miast referencyjnych (tab. 2).

Wyniki analizy sytuacji społeczno-gospodarczej Turku na tle wybranych ośrodków powiatowych województwa wielkopolskiego, z punktu widzenia dalszego rozwoju miasta, uzasadniają rekomendowanie władzom miasta zwrócenie szczególnej uwagi na wzmacnianie czynników, takich jak ludność oraz rynek pracy. Bezrobocie w mieście w dużym stopniu dotyka osób młodych, które ukończyły szkołę. Konsekwencją braku możliwości znalezienia miejsca pracy o zadowalających warunkach jest odpływ mieszkańców z Turku, stanowiący kluczową barierę rozwoju tego miasta. Decyzje o likwidacji największych podmiotów gospodarczych: Kopalni Węgla Brunatnego „Adamów” oraz Elektrowni „Adamów” wzmacniają jeszcze te niekorzystne tendencje i są prawdziwym wyzwaniem dla polityki rozwoju lokalnego.

Aktywność i skuteczność władz samorządowych Turku w pozyskiwaniu środków europejskich

Analiza aktywności i skuteczności władz samorządowych Turku w pozyskiwaniu środków europejskich w latach 2004–2013 została przeprowadzona według przyjętego układu czynników rozwoju lokalnego przy uwzględnieniu zadań własnych gmin, co pozwoliło na wieloaspektowe określenie kierunku interwencji udzielnego wsparcia. Aktywność rozumiana jest jako działania podjęte przez samorząd gminny w celu otrzymania dofinansowania z UE. Może ona być rozpatrywana w dwóch ujęciach, tj. liczby złożonych wniosków i zakładanych środków finansowych, które mają stanowić dofinansowanie projektów. Ze względu na brak dostępnych danych odnośnie do zakładanego dofinansowania projektów, które nie zostały zrealizowane, przedstawiono jedynie liczbę złożonych wniosków. Skuteczność oznacza rzeczywistą uzyskaną pomoc z funduszy europejskich. W niniejszej analizie zaprezentowano ją zarówno pod względem liczby dofinansowanych przedsięwzięć, jak i wysokości uzyskanego wsparcia finansowego z UE.

W latach 2004–2006 tj. pierwszym okresie realizowania polityki regionalnej UE, z którego korzystała Polska, władze samorządowe Turku niestety nie starały się o dofinansowanie żadnych projektów ze środków europejskich. Zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym powstały wówczas duże możliwości uzyskania takiego wsparcia. Jednak samorząd Turku korzystał wówczas jedynie z krajowych środków zewnętrznych w ramach programów rządowych oraz programów ministerialnych, które jednak nie są przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu.

W kolejnej perspektywie finansowej, tj. latach 2007–2013, aktywność władz Turku w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na dofinansowanie zadań własnych znacznie wzrosła, ponieważ oprócz licznych wniosków złożonych w ramach programów krajowych, aplikowano także o dofinansowanie ze środków europejskich. W tym okresie przedłożono łącznie 15 wniosków o dofinansowanie projektów z UE, z czego 12 udało się zrealizować. Zatem skuteczność samorządu w pozyskiwaniu środków europejskich pod względem liczby projektów wynosiła wówczas 80%. Wnioski, które nie przeszły do etapu dofinansowania, miały najczęściej uchybienia formalne lub zdobyły niewystarczającą liczbę punktów w ocenie merytorycznej, dlatego znalazły się na liście rezerwowej. Realizację pierwszych przedsięwzięć dofinansowanych ze środków europejskich, których beneficjentem była gmina miejska Turek, rozpoczęto w 2007 r., natomiast ostatnie zakończyły się w 2013 r. Łączna kwota dofinansowania wszystkich projektów realizowanych przez samorząd Turku w latach 2007–2013 wynosiła 35 361 615 zł. Największą aktywność w pozyskiwaniu środków europejskich władz Turku odnotowano w latach 2009–2013. W 2011 r. realizowano największą liczbę projektów (8) i udało się wówczas pozyskać najwyższą wartość dofinansowania w wysokości 10,7 mln zł (tab. 3).

Zgodnie z przyjętymi w pracy założeniami, projekty, których beneficjentem była gmina miejska Turek, uporządkowano w układzie następujących czynników rozwoju lokalnego, które dzięki nim były wzmacniane lub tworzone: 1) ludność, 2) rynek pracy, 3) struktura gospodarcza, 4) infrastruktura społeczna i techniczna oraz 5) finanse samorządu terytorialnego. W ich systematyzacji uwzględniono również strukturę zadań własnych samorządu gminnego, jakie były wykonywane przy realizacji poszczególnych projektów. Klasyfikacja ta obejmuje (Siarka 2014, s. 133): 1) infrastrukturę techniczną i ład przestrzenny, 2) usługi społeczne, 3) infrastrukturę społeczną, 4) porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz 5) ład ekologiczny.

Tabela 3. Dofinansowanie uzyskane ze środków europejskich przez miasto Turek w latach 2004–2013

Rok	Liczba realizowanych projektów z dofinansowaniem UE	Wysokość dofinansowania [zł]
2004	0	0
2005	0	0
2006	0	0
2007	2	26 000
2008	0	0
2009	4	8 331 578
2010	5	9 670 510
2011	8	10 731 319
2012	6	6 029 204
2013	4	572 996

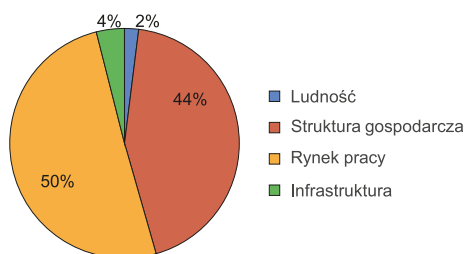
Źródło: opracowanie własne na podstawie wniosków złożonych w latach 2004–2013 przez Urząd Miasta w Turku.

W układzie czynników rozwoju lokalnego największy udział pozyskanych środków był skierowany na poprawę sytuacji na rynku pracy (51%). Znaczna część wsparcia została również przeznaczona na wzmocnienie czynnika struktura gospodarcza (44%). Najmniej środków pozyskano na dofinansowanie projektów związanych z czynnikiem infrastruktura społeczna i techniczna (4%) oraz ludność (2%) (ryc. 1). Zidentyfikowana struktura, jak mi się wydaje, w pełni odpowiada podstawowym problemom rozwojowym Turku, które przede wszystkim wiążą się z sytuacją na rynku pracy oraz zmieniającą się strukturą gospodarczą.

Analizując wartość środków europejskich pozyskanych przez władze samorządowe Turku w układzie zadań własnych gminy, należy stwierdzić, że największa część z nich została przeznaczona na wykonanie zadań związanych z infrastrukturą techniczną i ładem przestrzennym (75%). Kolejny udział uzyskanego wsparcia finansowego przypadł na wykonanie zadań obejmujących infrastrukturę społeczną. Najmniejszą część środków europejskich pozyskano na dofinansowanie zadań z zakresu usług społecznych (0,86%) oraz ład ekologiczny (0,16%) (ryc. 2). Struktura ta jest typowa dla interwencji środków europejskich i stanowi konsekwencję zróżnicowania wartości różnych kategorii projektów, w której projekty infrastrukturalne zawsze charakteryzują się największymi wartościami nakładów (Churski i in. 2016).

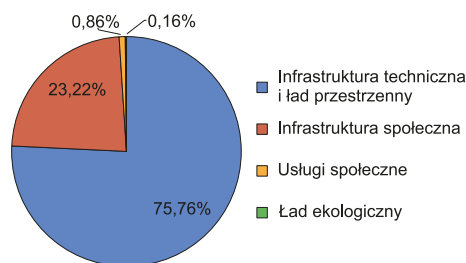
W kolejnym kroku, uszczegóławiając badanie, przeprowadzono analizę absorpcji środków europejskich przez samorząd Turku w układzie przyjętej w pracy systematyzacji czynników rozwoju lokalnego oraz przy wykorzystaniu wskazanej powyżej systematyzacji zadań samorządu lokalnego.

Pierwszym analizowanym czynnikiem rozwoju lokalnego jest ludność. Aktywność władz Turku w kategorii czynnika ludność obejmowała łącznie 6 wniosków, z czego 4 projekty zostały zaakceptowane i zrealizowane. Skuteczność samorządu wynosiła w tym przypadku 67%. Łączna kwota wsparcia w tym zakresie osiągnęła wartość ponad 531 tys. zł. Spośród wszystkich projektów 2 finansowano spoza programów operacyjnych, tj. z programu Town Twinning. Ich łączna kwota



Ryc. 1. Udział środków pozyskanych ze środków europejskich przez Turku w latach 2004–2013 w układzie czynników rozwoju lokalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu złożonych wniosków w latach 2004–2013 przez Urząd Miasta w Turku.



Ryc. 2. Udział środków pozyskanych ze środków europejskich przez Turku w latach 2004–2013 w układzie zadań własnych gminy [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu złożonych wniosków w latach 2004–2013 przez Urząd Miasta w Turku.

dofinansowania wyniosła 26 tys. zł. Następne 3 wnioski zostały złożone w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Tylko 1 z nich przeszedł do etapu dofinansowania. Kwota uzyskanego wsparcia wynosiła ponad 340 tys. zł. Ostatni projekt złożono w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 i uzyskano wsparcie finansowe w wysokości ponad 160 tys. zł. Kierunek interwencji środków europejskich z punktu widzenia zadań własnych samorządu gminnego w przypadku czynnika ludność był skupiony na usługach społecznych i infrastrukturze społecznej. Spośród wszystkich złożonych wniosków 5 obejmowało zadania z zakresu usług społecznych, z czego 3 projekty zostały zrealizowane, a pozostały ostatni wniosek dotyczył zadania związanego z infrastrukturą społeczną. Projekty te wspierały czynnik ludność przede wszystkim z punktu widzenia rozwoju kulturalnego mieszkańców (projekty „Dziedzictwo muzyczne jednoczy narody Europy” i „Europa uda się tylko wspólnymi siłami”) oraz edukacji dzieci (projekt „Wyrównywanie szans edukacyjnych...”). Środki na wzmacnianie czynnika ludność wzmocniły także infrastrukturę turystyczną (projekt „System informacji turystycznej w Wielkopolsce”).

Drugim analizowanym czynnikiem rozwoju lokalnego jest rynek pracy. Wśród złożonych wniosków, 3 dotyczyły tego czynnika rozwoju, z czego 2 projekty zostały zrealizowane. Skuteczność pod względem liczby projektów w tej kategorii również wyniosła 67%. Samorząd Turku otrzymał wsparcie w kwocie ponad 17,9 mln zł na cele związane z rynkiem pracy. Pierwszy wniosek złożono o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, ale ze względu na niewystarczającą liczbę punktów zdobytych w konkursie przedsięwzięcie to nie zostało zrealizowane. Kolejne 2 projekty zostały złożone do Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 i oba udało się wykonać. Analizując projekty odnoszące się do rynku pracy z perspektywy zadań własnych samorządu gminnego należy zauważyć, że jeden z nich wpisywał się w realizację zadań z zakresu usług społecznych, natomiast 2 pozostałe – zadań związanych z infrastrukturą techniczną i ładem społecznym. Projekty w ramach poprawy sytuacji na rynku pracy miały wzmocnić ten czynnik rozwoju lokalnego poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, do czego miała przyczynić się Turecka Strefa Inwestycyjna („Kompleksowe uzbrojenie terenów Tureckiej Strefy Inwestycyjnej” oraz „Budowa Tureckiego Inkubatora Przedsiębiorczości w celu realizacji kompleksowych usług na rzecz biznesu”).

Kolejne projekty współfinansowane ze środków europejskich były związane z czynnikiem struktura gospodarcza. Samorząd Turku złożył 4 wnioski o takie projekty i wszystkie zostały wykonane. Skuteczność władz samorządowych w pozyskiwaniu środków europejskich w tej kategorii osiągnęła 100%. Dofinansowanie, jakie uzyskano z funduszy europejskich wyniosło ponad 15,6 mln zł. Pierwsze 3 projekty były realizowane w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013, z którego uzyskano wsparcie w wysokości ponad 15,5 mln zł. Ostatni uzyskał dofinansowanie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w wysokości ponad 67 tys. zł. Analizując projekty dotyczące czynnika struktura gospodarcza, należy zwrócić uwagę na ich przyporządkowanie do zadań własnych, których realizacja została w ten sposób wsparta

Tabela 4. Projekty realizowane przez gminę miejską Turek w latach 2004–2013

Okres realizacji	Tytuł projektu	Program	Kwota dofinansowania	Zadanie własne gminy
LUDNOŚĆ				
2007	Dziedzictwo muzyczne jednoczy narody Europy	Program Town Twinning	13 000	Usługi społeczne
2007	Europa uda się tylko wspólnymi siłami	Program Town Twinning	13 000	Usługi społeczne
2008	Integracja przez sztukę – taniec, muzyka i teatr jako narzędzia integracji dzieci niepełnosprawnych w wieku przedszkolnym	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	brak	Usługi społeczne
2008	Sztuka integracji dzieci w wieku przedszkolnym z terenu powiatu tureckiego	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	brak	Usługi społeczne
2009–2011	System Informacji Turystycznej w Wielkopolsce	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013	163 480	Infrastruktura społeczna
2011–2013	Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez indywidualizację procesu nauczania w klasach I–III w szkołach podstawowych funkcjonujących na terenie gminy miejskiej Turek	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	342 128	Usługi społeczne
RYNEK PRACY				
2008	Nowe umiejętności dla nowych wyzwań – szkolenia dla pracowników chcących podnieść swoje kwalifikacje	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	brak	Usługi społeczne
2009–2012	Kompleksowe uzbrojenie terenów Tureckiej Strefy Inwestycyjnej	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013	13 934 701	Infrastruktura techniczna i ład przestrzenny
2010–2012	Budowa Tureckiego Inkubatora Przedsiębiorczości w celu realizacji kompleksowych usług na rzecz biznesu	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013	4 016 798	Infrastruktura techniczna i ład przestrzenny
STRUKTURA GOSPODARCZA				
2009–2011	Budowa drogi zbiorczej w Turku od ul. Uniejowskiej do Alei Jana Pawła II, zwiększającej dostępność terenów Tureckiej Strefy Inwestycyjnej	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013	6 900 978	Infrastruktura techniczna i ład przestrzenny
2009–2011	Turek-miasto w klimacie Mehoffera. Renowacja zabytkowych polichromii w kościele NSPJ i przebudowa ratusza na potrzeby ekspozycji mehofferowskiej	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013	7 479 252	Infrastruktura społeczna

2011–2013	Działalność promocyjna na rzecz nowego produktu kultury „Turek – miasto w klimacie Mehoffera” w celu ożywienia potencjału kulturowego regionu	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013	1 175 720	Infrastruktura społeczna
2013	Opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miejskiej Turek	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	67 048	Ład ekologiczny

INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA I TECHNICZNA

2011–2012	Termomodernizacja i przebudowa systemu wentylacji miejskiej pływalni w Turku	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013	1 109 722	Infrastruktura społeczna
2012	Zakup zestawu kina cyfrowego dla kina „TUR” w Turku	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013	145 788	Infrastruktura społeczna

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu złożonych wniosków w latach 2004–2013 przez Urząd Miasta w Turku.

przez samorząd. Pierwszy projekt wykonywany był w ramach zadań z zakresu infrastruktury technicznej i ładu przestrzennego, 2 kolejne z zakresu infrastruktury społecznej, natomiast ostatni obejmował zadania dotyczące ładu ekologicznego. Projekty wdrażane w celu poprawy sytuacji gospodarczej miasta miały za zadanie przede wszystkim poprawić dostępność Tureckiej Strefy Inwestycyjnej jako głównego obszaru aktywizacji gospodarczej miasta (projekt „Budowa drogi zbiorczej...”) oraz poprawić wizerunek miasta jako miejsca atrakcyjnego turystycznie (projekt „Turek – miasto w klimacie Mehoffera” oraz „Działalność promocyjna na rzecz...”). Na poprawę sytuacji gospodarczej miasta miało wpłynąć również opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miejskiej Turek.

Następne inwestycje współfinansowane ze środków europejskich, których beneficjentem była gmina miejska Turek, dotyczyły czynnika rozwoju lokalnego jakim jest infrastruktura społeczna i techniczna. W tej kategorii projektów złożono do konkursów 2 wnioski i oba zostały zaakceptowane i przyjęte do realizacji. Skuteczność samorządu Turku ponownie wynosiła 100%. Łącznie uzyskano dofinansowanie w wysokości ponad 1,2 mln zł. Oba projekty były finansowane z puli Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013. Projekty realizowane w ramach czynnika infrastruktura społeczna i techniczna odnosiły się do zadań własnych gminy z zakresu infrastruktury społecznej. Miały za zadanie poprawę warunków technicznych i atrakcyjności obiektów użyteczności publicznej, tj. pływalni krytej oraz kina. Przyczyniły się do tego projekty: „Termomodernizacja i przebudowa systemu wentylacji miejskiej pływalni w Turku” oraz „Zakup zestawu kina cyfrowego dla kina „TUR” w Turku”.

Podsumowanie

Analiza pokazuje, że aktywność i skuteczność władz samorządowych Turku w latach 2004–2013 była zróżnicowana w czasie. Niestety w pierwszej perspektywie finansowej samorząd Turku nie aplikował o żadne środki europejskie na dofinansowanie zadań własnych. Zakładając, że skuteczność tych działań w okresie 2007–2013 była wysoka, a możliwości pozyskania wsparcia stworzone przez UE oraz Polskę duże, należy uznać, że była to niewykorzystana szansa na rozwój tego ośrodka. W okresie 2007–2013 aktywność i skuteczność władz samorządowych Turku w pozyskiwaniu środków europejskich w porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej polityki regionalnej Unii Europejskiej należy określić jako dużą, ponieważ złożono aż 15 wniosków, z czego 12 zostało zaakceptowanych i przyjętych do realizacji. Co ważne, samorząd lokalny Turku korzystał nie tylko z regionalnego programu, ale również z krajowych programów operacyjnych. Analizowane projekty, które uzyskały wsparcie z UE, dotyczyły 4 z 5 wyróżnionych czynników rozwoju. Obejmowały one: 1) ludność, 2) rynek pracy, 3) strukturę gospodarczą, 4) infrastrukturę społeczną i techniczną. Niestety żaden z projektów nie dotyczył bezpośrednio wspierania ostatniego czynnika rozwoju lokalnego, jakim były finanse samorządu terytorialnego. Z drugiej strony cały proces pozyskiwania środków europejskich wpłynął *de facto* na polepszenie sytuacji finansowej samorządu lokalnego, ponieważ bez tego wsparcia realizacja wszystkich wskazanych powyżej projektów z pewnością nie byłaby możliwa. Analiza przyjętych w pracy czynników rozwoju lokalnego pokazała, że działania zostały ukierunkowane przede wszystkim na rynek pracy i strukturę gospodarczą miasta. Warto również zauważyć, że wszystkie projekty współfinansowane z UE stanowiły ważne wsparcie realizacji zadań własnych gminy miejskiej Turek. W układzie zadań własnych najwięcej środków zostało pozyskanych na działania związane z infrastrukturą techniczną i ładem przestrzennym.

Wyniki analizy sytuacji społeczno-gospodarczej Turku w 2013 r. wskazują, że niektóre z wymienionych czynników rozwoju lokalnego wymagają dalszej interwencji i długofalowego wzmocnienia. Następne działania władz lokalnych powinny być ukierunkowane przede wszystkim na poprawę sytuacji ludnościowej oraz tworzenie nowych miejsc pracy dla ludzi młodych, ponieważ jest to grupa społeczna, która najszybciej opuszcza miasto, co powoduje stagnację rozwoju Turku. Dlatego zarekomendowano samorządowi lokalnemu zwiększenie aktywności w pozyskiwaniu środków europejskich w obecnej i przyszłej perspektywie finansowej polityki spójności Unii Europejskiej. Ich interwencja powinna być ukierunkowana na poprawę przede wszystkim czynników ludność (poprawa kwalifikacji i umiejętności, a w konsekwencji poprawa poziomu zatrudnialności) oraz rynek pracy (wzmocnienie bazy ekonomicznej, tworzenie nowych zdywersyfikowanych stanowisk pracy), a także realizację zadań własnych z zakresu usług społecznych (poprawa poziomu i warunków życia). Powinno to zahamować obserwowany odpływ ludności, którego skala bez właściwie ukierunkowanej interwencji może wzrastać w związku z likwidacją największych podmiotów gospodarczych, tj. Kopalni Węgla Brunatnego „Adamów” oraz Elektrowni „Adamów”.

Literatura

- Bagdziński S. 1994. Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej. Wydawnictwo UMK w Toruniu, Toruń.
- Blakely E.J. 1989. Planning local economic development. Theory and practise. Sage Library and Social Research, London
- Churski P., Perdał R., Herodowicz T. 2016. Rola środków polityki spójności pozyskiwanych przez samorząd terytorialny w rozwoju społeczno-gospodarczym ośrodków regionalnych w Polsce. Samorząd Terytorialny, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa, s. 96–115.
- Kasztelewicz Z., Tajduś A., Słomka T. 2017. Węgiel brunatny to paliwo przyszłości czy przeszłości? Napędy i Sterowanie, 7/8: 88–104.
- Kuchlewski T., Tołoczko A., Sadowska M., Sadowski T. 2007. Fundusze pomocowe UE. Praktyczny poradnik dla samorządów w okresie 2007–2013. Provent Investment, Kleosin–Ignatki.
- Leoński Z. 2006. Samorząd terytorialny w RP. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Niewiadomski Z. 1998. Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego. [W:] Z. Niewiadomski, A. Piekara (red.), Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, s. 293–330.
- Parysek J.J. 2001. Podstawy gospodarki lokalnej. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Parysek J.J. 2005. Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne. Bogucki Wyd. Nauk., Poznań, s. 15.
- Siarka B. 2014. Zróżnicowanie stopnia wykorzystania środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w realizacji zadań własnych gmin powiatu żnińskiego w latach 2004–2013. [W:] P. Churski (red.), Rozwój regionalny i polityka regionalna. Bogucki Wyd. Nauk., Poznań, s. 131–147.
- Śleszyński P. 2017. Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Przegląd Geograficzny, 89, 4: 565–593.
- Sztorc E., Świstak M., Tkaczyński J.W. 2011. Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Wojtasiewicz L. 1996. Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego. [W:] J.J. Parysek (red.), Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna. Bogucki Wyd. Nauk., Poznań.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).
www.turek24.com.pl
www.stopkopalni.pl
www.turek.net.pl

The activity and effectiveness of Turek local government authorities in acquiring European funds in 2004–2013

Abstract: Poland's accession to the European Union created new opportunities for local government in the area of creating social and economic development. The possibility of co-financing projects implemented by municipal authorities that would have never been implemented without European support has been practical expression of the opportunities. The purpose of this article is to identify the activity and effectiveness of Turek local government authorities in acquiring European funds in the years 2004–2013. The analysis was carried out with reference to the local development factors adopted in the work, also taking into account the structure of own tasks of communes, which allowed for a multi-aspect definition of the main directions of financial support provided. The analysis showed that the activity and effectiveness of Turek local government authorities in gaining European funds was diversified over time. With reference to the factors of local development adopted at work, it should be stated that the actions were directed primarily at the labor market and the economic structure of the city. With reference to own tasks the most funds were obtained for activities related to technical infrastructure and spatial order.

Key words: EU funds, local development factors, own tasks of communes, Turek