

Marcin Brol
Katedra Ekonomii i Polityki Ekonomicznej
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW POMOCOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ – PERSPEKTYWY PIERWSZYCH LAT CZŁONKOSTWA

1. Uwagi wstępne

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej niesie nowe wyzwania, lecz przede wszystkim szanse na rozwój gospodarczy i wzrost zamożności poszczególnych regionów kraju. W wykorzystaniu tych szans pomaga od wielu lat wspólnota europejska. Dzięki funkcjonowaniu różnorodnych funduszy przedakcesyjnych, Polska korzystała ze środków przeznaczonych na rozwój infrastruktury drogowej, komunalnej i ochrony środowiska, środków przeznaczonych na rozwój współpracy przygranicznej, rozwój nauki, kultury i sztuki, rozwój obszarów wiejskich i pomoc rolnikom, a także na dostosowanie kadr do wymogów rynku pracy. Wsparcie otrzymały również małe i średnie przedsiębiorstwa na modernizację, promocję nowych technologii i rozwój eksportu.

Od ponad dekady funkcjonuje program PHARE (Poland and Hungary: Assistance in Restructuring Economies)¹, w ramach którego Polska otrzymała pomoc w wysokości ponad 3 miliardów Euro.² Do najbardziej znanych programów należą: PHARE Cross-border cooperation (CBC), PHARE EXPROM (promocja eksportu małych i średnich przedsiębiorstw), Access (wsparcie organizacji pozarządowych), PHARE TEMPUS (rozwój systemu edukacji). Innym programem przedakcesyjnym adresowanym do samorządów i związków komunalnych jest ISPA (Instruments for Structural Policies for Pre-Accession). Program ten nastawiony jest na pomoc krajom kandydującym do UE przy rozwoju infrastruktury w dziedzinie ochrony środowiska i transportu. Programem, który został uruchomiony najpóźniej jest SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development). Program ten, określony w ramach Agendy 2000, ma na celu poprawę sytuacji i rozwój rolnictwa w krajach kandydujących do UE. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej programy te zostaną zamknięte i zastąpione przez cztery fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Co prawda program PHARE realizowany będzie do końca 2006 roku, ale dostępne środki zostały już przypisane poszczególnym projektom. W województwie dolnośląskim będą to inicjatywy wspierające rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w Głogowie i Bielawie, oraz ochronę środowiska w Karpaczu.

Niniejsze opracowanie ma na celu zaprezentowanie możliwości stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego z zakresu pozyskiwania środków z instytucji europejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Najważniejszym jednak aspektem pracy jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: czy polskie jednostki samorządu terytorialnego są w stanie pozyskać i efektywnie wykorzystać środki pomocowe? Rozważania na ten temat wsparte zostały danymi pochodzącymi z gmin i powiatów województwa dolnośląskiego i osobistymi doświadczeniami autora.

¹ Program został powołany do życia na mocy Rozporządzenia Rady EWG z dnia 18 grudnia 1989 roku dotyczącego pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (3906/89/EWG). W późniejszym czasie program został rozszerzony na pozostałe państwa kandydackie.

² M. Kusina-Pycińska, U. Demidziuk, T. Kołodziej, D. Knebel. Program PHARE w Polsce – wybrane przedsięwzięcia. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

2. Europejskie fundusze pomocowe

Podstawowe instrumentami finansowymi służącymi wdrażaniu polityki spójności, dzięki którym poszczególne regiony i kraje otrzymują znaczne środki umożliwiające finansowanie własnych strategii rozwoju gospodarczego i procesów dostosowawczych, są fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Podstawą prowadzonej przez Unię Europejską Polityki Spójności Społecznej i Gospodarczej jest zasada solidarności między krajami członkowskimi i unijnymi regionami. Celem zaś jest zmniejszanie różnic rozwojowych pomiędzy państwami członkowskimi i regionami tych państw, poprzez długookresowe stymulowanie niezbędnych dostosowań w sferze struktur społeczno-gospodarczych.

W czerwcu 1999 roku przyjęto zasady i kształt funduszy strukturalnych na lata 2000-2006, oraz ustalono trzy cele polityki strukturalnej:³

- cel nr 1: promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych;
- cel nr 2: wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych;
- cel nr 3: wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

Lista regionów spełniających warunki korzystania z pomocy w ramach celu nr 1 jest ustalana przez Komisję Europejską na 7 lat. Wiadomo jednak, że wszystkie polskie województwa (traktowane przez UE jako regiony) znajdują się na tej liście, gdyż pomoc tą otrzymują regiony, których produkt krajowy brutto na mieszkańca był w ostatnich trzech latach niższy niż 75% średniej wspólnotowej. Spośród krajów, które staną się członkami UE w 2004 roku, tylko cztery regiony mogą poszczycić wyższym PKB: Praga (124% średniej unijnej), Bratysława (95%), Cypr (85%, ze względu na wielkość kraju traktowany on jest jako jeden region), Kożep-Magyarország (Węgry, 75%). Blisko granicy 75% znajduje się Słowenia (68%). Sytuację w polskich regionach przedstawiono w tabeli 1.

Regiony celu nr 1 mogą liczyć na 69,7 % środków z ogólnej kwoty przeznaczonej na pomoc w ramach funduszy strukturalnych. Jednocześnie regiony te nie mogą już korzystać ze wsparcia w ramach celu nr 2 i 3. Cel nr 1 finansowany będzie przez wszystkie cztery fundusze strukturalne:⁴

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF - European Regional Development Fund) powstał w 1975 roku jako reakcja na coraz głębsze rozbieżności w rozwoju regionów (spowodowane kryzysem gospodarczym i przystąpieniem do UE Wielkiej Brytanii i Irlandii). Jego głównym zadaniem jest niwelowanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionalnego krajów należących do UE.

Pomoc w ramach tego funduszu obejmuje inicjatywy w następujących dziedzinach:

- inwestycje produkcyjne umożliwiające tworzenie lub utrzymanie stałych miejsc pracy,
- inwestycje w infrastrukturę, z uwzględnieniem tworzenia sieci transeuropejskich dla regionów objętych celem nr 1,

³ Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 Rady UE, W: Akty prawne funduszy europejskich na lata 2000-2006. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2003.

⁴ Fundusze strukturalne w Polsce. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

- inwestycje w edukację i opiekę zdrowotną w regionach objętych celem nr 1
- rozwój potencjału lokalnego: małych i średnich przedsiębiorstw,
- działalność badawczo-rozwojowa,
- inwestycje związane z ochroną środowiska.

Tabela 1.

Produkt krajowy brutto na mieszkańca w 1999 roku

Województwo	PKB UE=100
Dolnośląskie	38
Kujawsko – Pomorskie	35
Lubelskie	28
Lubuskie	35
Łódzkie	34
Małopolskie	34
Mazowieckie	55
Opolskie	34
Podkarpackie	29
Podlaskie	29
Pomorskie	38
Śląskie	43
Świętokrzyskie	30
Warmińsko – Mazurskie	30
Wielkopolskie	40
Zachodniopomorskie	38

Źródło: EUROSTAT

2. Europejski Fundusz Społeczny (ESF - European Social Fund) jest pierwszym z zastosowanych we Wspólnocie instrumentów polityki strukturalnej. Został powołany do życia na podstawie art. 123 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957). Fundusz działa od 1960 roku, a jego głównym celem jest walka z bezrobociem w krajach członkowskich.

Środki finansowe są przeznaczane na pomoc dla różnych regionów i grup społecznych w tym w szczególności dla pracowników zagrożonych bezrobociem długoterminowym oraz dla ludzi młodych (do 25 roku życia) wkraczających dopiero na rynek pracy.

Pomoc z Europejskiego Funduszu Socjalnego jest realizowana poprzez:

- organizowanie szkoleń rozwijających umiejętności zawodowe (w tym praktyk i szkoleń wewnątrzzakładowych), przez co zwiększa się możliwości pracowników na rynku pracy,
- ulepszanie systemów powszechnego kształcenia oraz dostosowywanie ich do aktualnego zapotrzebowania na rynku pracy,
- kształcenie kadr, ekspertów i personelu dydaktycznego; wspieranie pośrednictwa pracy oraz organizacji zajmujących się doradztwem i informacją zawodową,
- wspieranie programów mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy w tym zatrudnienia w małych i średnich przedsiębiorstwach,
- walkę z dyskryminacją zawodową w tym wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy,
- wspieranie grup ludzi odrzuconych i defaworyzowanych przez społeczeństwo (np. bezdomnych i uzależnionych),
- pomoc techniczną, badania naukowe i promowanie nowych technologii.

3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF - European Agriculture Guidance and Guarantee Funds). Powstał w 1964 roku na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957). Zajmuje się wspieraniem przekształceń struktury rolnictwa oraz wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich. Na Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej jest przeznaczana największa część budżetu Unii Europejskiej (w 1999 przeznaczono na ten cel 42,2 procenta budżetu). Ponadto środki Funduszu pochodzą z opłat nakładanych na importowane spoza Unii Europejskiej produkty rolne.

EAGGF składa się z dwóch sekcji: **Sekcji Gwarancji**, która finansuje wspólną politykę rolną (zakupy interwencyjne produktów rolnych, dotacje bezpośrednie dla rolników) oraz **Sekcji Orientacji**, która wspiera przekształcenia w rolnictwie w poszczególnych państwach UE i jest instrumentem polityki strukturalnej. W ramach Sekcji Orientacji EAGGF realizuje się następujące zadania:

- rozwój i modernizacja terenów wiejskich,
 - wspieranie inicjatyw służących zmianom struktury zawodowej na wsi (w tym kształcenia zawodowego rolników i ich przekwalifikowania do innych zawodów),
 - wspomaganie działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności produktów rolnych,
 - restrukturyzacja oraz dostosowanie potencjału produkcyjnego gospodarstw do wymogów rynku,
 - pomoc przy osiedlaniu się młodych rolników,
 - wspieranie rozwoju ruchu turystycznego i rzemiosła,
 - rozwój i eksploatacja terenów leśnych,
 - inwestycje w ochronę środowiska,
 - wyrównywanie szans gospodarstw położonych na terenach górzystych i terenach dotkniętych kataklizmami.
4. Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIFG - Financial Instrument for Fisheries Guidance). Powstały w 1993 roku fundusz finansuje inicjatywy służące restrukturyzacji rybołówstwa i upraw wodnych. Pomoc dla tego sektora polega na:
- finansowaniu odnowienia floty rybackiej i modernizacji kutrów,
 - pomocy w dostosowaniu połowów do wymogu rynku,
 - tworzeniu małych jednostek rybołówstwa przybrzeżnego i wspólnych przedsiębiorstw,
 - rekompensowaniu czasowego zaprzestania działalności,
 - pomocy w zachowaniu fauny i flory przybrzeżnej,
 - ulepszeniu wyposażenia portów,
 - poprawie przetwórstwa i marketingu owoców morza.

Dodatkowym instrumentem pomocy jest Fundusz Spójności (Kohezji), będący tymczasowym wsparciem finansowym dla krajów Unii Europejskiej, których produkt krajowy brutto na mieszkańca nie przekracza 90% średniej wszystkich krajów członkowskich. Podstawowym jego celem jest zminimalizowanie różnic pomiędzy poszczególnymi krajami. Charakterystyczną cechą Funduszu Spójności jest to, że do pomocy kwalifikowane są nie regiony, ale całe kraje.

Plan wykorzystania pieniędzy z funduszy strukturalnych przygotować musi administracja kraju starającego się o te środki. W krajach celu nr 1, konkretne plany

przygotowuje się dla jednostek odpowiadających NUTS II⁵ (w Polsce są to województwa). Poszczególne działania, które będą finansowane ze środków europejskich, opisują programy operacyjne. Polska opracowała już propozycje programów operacyjnych, które zapisane zostały w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR). Nazwy programów operacyjnych oraz instytucji zarządzających podane są w tabeli:

Tabela 2.

Programy operacyjne oraz instytucje zarządzające	
Program operacyjny	Instytucja zarządzająca
Wzrost konkurencyjności gospodarki	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
Rozwój zasobów ludzkich	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Rybołówstwo i przetwórstwo	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Transport i gospodarka morską	Ministerstwo infrastruktury
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (we współpracy z samorządami województw)
Pomoc techniczna	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

Źródło: Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006.

Polityka strukturalna Unii Europejskiej oparta jest na sześciu podstawowych zasadach:

- koncentracji - środki przeznaczane są dla regionów, które znajdują się w trudniejszej sytuacji gospodarczej,
- partnerstwa – czyli współpracy Komisji Europejskiej z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi,
- programowania – pomoc przeznaczana jest na programy trwałego rozwiązywania problemów danej gałęzi gospodarki lub danego regionu,
- kompatybilności – zgodności z przepisami traktatów, celami i instrumentami wspólnych polityk oraz wytycznymi dotyczącymi ochrony środowiska,
- współfinansowania (dodatowości) – dofinansowanie unijne ma uzupełniać a nie zastępować fundusze z budżetu krajowego,
- pomocniczości – władze wyższego szczebla nie mogą podejmować działań w sprawach, których załatwienie leży w gestii władz niższego szczebla.

3. Fundusze europejskie z perspektywy Dolnego Śląska

Niektóre z zasad polityki strukturalnej stwarzają największe przeszkody w absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej. Nie należy jednak przypuszczać, że Polska może liczyć na jakiegokolwiek ustępstwa w ich stosowaniu. Są to zasady sprawdzone, które zapewniają instytucjom przekazującym środki finansowe należytą kontrolę nad ich wykorzystaniem, a także optymalizację wydatków. O ile zasada

⁵ Nomenclature of territorial units for statistics – jest to jednolity i spójny schemat statystycznego podziału terytorialnego krajów UE. Istnieje pięć poziomów od NUTS I – jednostki największej, do NUTS V – najmniejszej.

koncentracji sprzyja większemu napływowi środków do Polski a zasady partnerstwa i pomocniczości zapewniają współdziałanie w ich pozyskiwaniu samorządom, o tyle zasady programowania i kompatybilności wystawiają na próbę sprawność działania aparatu państwowego i instytucji zarządzających. Należy mieć nadzieję, że dzięki pomocy ekspertów unijnych oraz silnej presji publicznej, instytucje te skoncentrują swoje wysiłki na skutecznym i optymalnym spożytkowaniu środków pomocowych. Nie opublikowano jeszcze szczegółowych wyników oceny stopnia przygotowania Polski do absorpcji środków z Unii Europejskiej, ale na podstawie raportów publikowanych w niektórych województwach wyłania się mieszany obraz stanu tych przygotowań. Raport taki, pt. *Przygotowanie Dolnego Śląska do wykorzystania funduszy europejskich*, ocenia przygotowania jako zadawalające. Stwierdza on, iż liczba złożonych projektów jest duża, ale spora ich część wymaga jeszcze dopracowania. W kilku województwach raportów takich nie przygotowano ze względu na brak odpowiednich zespołów roboczych.

Kwota przeznaczona na lata 2004-2006 dla województwa dolnośląskiego w ramach ZPORR wynosi 217,9 mln Euro. Do funkcjonującego od początku 2003 roku Internetowego Systemu Ewidencji Kart Projektów (ISEKP – system w którym gromadzone są wstępne propozycje przedsięwzięć do współfinansowania z ERDF), wpłynęły propozycje wykorzystania środków pomocowych na ponad 600 mln Euro (około 350 wniosków)⁶. Szacuje się, iż do chwili rozpoczęcia oficjalnego naboru projektów kwota ta znacznie wzrośnie. O ile w początkowym okresie znaczna część projektów otrzymywała w procesie weryfikacji wniosków rangę 2 (projekt nadaje się do realizacji po jego uzupełnieniu) lub rangę 3 (projekt nie nadaje się do realizacji), to z upływem czasu zwiększyła się liczba wniosków o randze 1 (projekt przeznaczony do realizacji). W powiecie „ziemskim” jeleniogórskim spośród pięciu złożonych wniosków, wszystkie otrzymały najwyższą pierwszą rangę. Oceny te przyznawane są przez niezależnych ekspertów, przy współdziałaniu doświadczonych specjalistów z Włoch i Francji.

Dolnośląski Urząd Marszałkowski dość pręźnie zabrał się za ocenę przygotowywanych wniosków. Niestety nie o wszystkich urzędach tego szczebla można powiedzieć to samo. W części województw nie ma niezależnych ekspertów, ani komitetów sterujących, a liczba złożonych wniosków jest bardzo mała (około 100 wniosków wpłynęło do ISEKP w województwach świętokrzyskim i warmińsko – mazurskim, a w najludniejszym województwie śląskim zaledwie 300⁷).

Najpoważniejszą przeszkodą na drodze do pełnego wykorzystania dotacji jest opieszałość urzędów centralnych. Wiele aktów prawnych (w tym przede wszystkim Ustawa o zamówieniach publicznych) nie jest jeszcze gotowych, nie są też znane zamiary rządu, co do wsparcia finansowego projektów z budżetu państwa. Martwi też scentralizowanie części procesu weryfikacji wniosków i przepływu środków finansowych – odpowiedzialną za to instytucją jest Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Często w związku z tym są przypadki nacisków politycznych na marszałków województw dotyczące obsady stanowisk i zasad rozpatrywania wniosków. Często na stanowiska ekspertów, którzy weryfikować mają projekty, powoływane są osoby z klucza partyjnego.

Zasada współfinansowania określa wysokość pomocy unijnej, która dla regionów celu nr 1 wynosi do 75% kosztów kwalifikowanych. Oznacza to, że polski beneficjent

⁶ Dane Dolnośląskiego Urzędu Marszałkowskiego z października 2003 roku.

⁷ Dane Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

musi zagwarantować wkład własny w wysokości co najmniej 25% kosztów projektu. W przypadku większości inwestycji są to olbrzymie kwoty przekraczające nie tylko możliwości budżetu jednostek samorządu terytorialnego, lecz również budżetu państwa. Potwierdzeniem tego może być przypadek miasta Jelenia Góra, które realizować będzie w latach 2004 – 2006 inwestycje z zakresu ochrony środowiska – modernizację oczyszczalni ścieków oraz budowę stacji uzdatniania wody. Całkowity koszt obu przedsięwzięć szacowany jest na około 170 mln. zł, czyli tyle, ile wynosić będą dochody budżetu gminy w 2004 roku⁸. Samodzielna realizacji inwestycji nie byłaby możliwa, w związku z tym miasto wystąpiło o dotację z funduszu ISPA i otrzymało dofinansowanie w wysokości 69% kwalifikujących się kosztów. 31% Wkładu własnego pochodzić będzie przede wszystkim z emisji obligacji komunalnych.

Zadłużenie budżetów samorządowych często uniemożliwia wykorzystanie kredytów jako źródła finansowania wkładu własnego. Choć niektóre gminy, jak np. gmina Marciszów w powiecie kamiennogórskim, gdzie poziom zadłużenie sięga 15% budżetu, do tej pory w niewielkim stopniu korzystały z kredytowania inwestycji. W związku z tym mają one możliwości zapewnienia wkładu własnego. Niewątpliwie jedna czwarta ponoszonych kosztów inwestycji to nieporównywalnie mniej niż ponoszenie całości tych kosztów. Pamiętać jednak należy, że Polska musi wykorzystywać wszystkie dostępne środki pomocowe aby nie stać się płatnikiem netto do unijnego budżetu.

4. Podsumowanie

Przykład województwa dolnośląskiego pokazuje, iż samorządy, w przeciwieństwie do administracji centralnej (wciąż nie ma planów z jakich źródeł zapewnione zostaną nakłady na dofinansowanie modernizacji dróg krajowych i budowę autostrad), potrafią wykazać się znaczną pomysłowością i elastycznością w zdobywaniu niezbędnych środków. Wiele gmin i powiatów postanowiło wspólnie występować o dotacje na inwestycje w infrastrukturę drogową i ochrony środowiska. W inwestycjach tych udział chcą brać też przedsiębiorcy, zainteresowani poprawą warunków funkcjonowania swoich firm. Przykładem takich działań jest wspólna inicjatywa władz powiatu lwóweckiego i jeleniogórskiego oraz firmy zajmującej się eksploatacją kamieniołomów, mająca na celu pozyskanie środków na remont drogi powiatowej. W inwestycje z zakresu rozwoju turystyki, edukacji i nauki angażują się stowarzyszenia i organizacje typu „non – profit”. Powstało też wiele porozumień pomiędzy samorządami o podobnych funkcjach dominujących, np. pomiędzy gminami turystycznymi (np. Związek Gmin Karkonoskich, którego głównym osiągnięciem jest uregulowanie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Kotliny Jeleniogórskiej).

Poważnym problemem jest brak wyspecjalizowanych kadr zajmujących się pozyskiwaniem środków unijnych w gminach i powiatach oraz współpracą w tym zakresie z innymi podmiotami. Są samorządy, w których nigdy jeszcze z dotacji nie korzystano. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego nie są znane zasady ubiegania się o wsparcie finansowe. Zjawisko to występuje w szczególności w gminach wiejskich i mniejszych powiatach. Tam gdzie istnieją problemy z zatrudnieniem kompetentnych osób, wójtowie i starości próbują radzić sobie w inny sposób. W gminie wiejskiej Marciszów zlecono zewnętrznemu podmiotowi przygotowanie wieloletniego planu inwestycyjnego, wraz ze wskazaniem źródeł jego finansowania oraz opracowania wzorcowych formularzy wniosków o dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju

⁸ Na podstawie: Projekt Budżetu Jeleniej Góry, miasta na prawach powiatu na rok 2004.

Regionalnego (ERDF).

Jak wynika z przytoczonych przykładów, nawet w warunkach ograniczonych możliwości zdobywania środków finansowych, pomysłowość i sprawne zarządzanie są w stanie zapewnić osiągnięcie zamierzonych celów. Nie znaczy to jednak, że nie należy obawiać się niewykorzystania wszystkich przyznanych Polsce środków. „Wąskie gardło” stanowią bowiem instytucje centralne i regionalne, gdzie nie wypracowano dotychczas metod pracy i współdziałania z instytucjami europejskimi i jednostkami samorządu gminnego i powiatowego. Brak wyspecjalizowanych kadr i niechęć urzędników do pracy na rzecz „nieznanych” im gmin i powiatów mogą skutecznie zahamować ambitne plany burmistrzów, wójtów i starostów. Po raz kolejny może okazać się, że pomysłowość i zapał społeczności lokalnych rozbite zostaną w kontakcie z pasywną postawą instytucji centralnych.