

*dr Dorota Jegorow*¹

Katedra Zastosowań Matematyki, Wydział Nauk Społecznych

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent polityki spójności w latach 2007–2013

WPROWADZENIE

Polityka spójności, która na trwałe wkomponowała się w polską przestrzeń społeczno-gospodarczą istotnie zmodyfikowała zakres, formę i sposób finansowania przedsięwzięć realizowanych przez ogół podmiotów gospodarki narodowej, w tym jednostek samorządu terytorialnego (JST). Ogół projektów realizowanych w ramach polityki spójności odzwierciedla wizję rozwoju Unii Europejskiej (UE). Tożsamy związek zachodzi na poziomie ogółu regionów tworzących wspólnotę europejską, w tym również dotyczy to wymiaru lokalnego.

Zakres i rodzaj działań podejmowanych przez władarzy lokalnych jest kluczowy w osiąganiu celów polityki spójności. Wymaga to zarówno sprawności operacyjnej, jak i strategicznej. Efekty ogółu podjętych dotychczas i podejmowanych aktualnie działań wpisane są w odległą przyszłość. Taka jest teoria. Praktyka jednak w wielu wypadkach temu zaprzecza. Problemem jest doraźność licznych działań podejmowanych przez JST, jak i ich charakter i ranga. Obok wielu niewątpliwie cennych inicjatyw realizowane są również przedsięwzięcia o wątpliwej zasadności oraz dyskusyjnym montażu finansowym.

Celem artykułu wpisanego w analizę ilościową, uzupełnioną studiami literaturowymi, jest prezentacja rozkładu natężenia absorpcji środków polityki spójności przez JST w perspektywie wieloletnich ram finansowych (WRF) 2007–2013. Zaprezentowana niestrukturalna synteza osadzona została w układzie wyznaczonym poszczególnymi województwami i programami operacyjnymi. Przedmiotem rozważań nie była analiza zasadności zrealizowanych projektów w wymiarze przekładności na rozwój i efektywności ekonomicznej, choć niewątpliwie i ten obszar wymaga naukowego rozpoznania. Wyniki badań pozwalają twierdzić, że

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Zastosowań Matematyki, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: dorotajegorow@kul.pl

aktywność JST w polityce spójności jest istotnie zróżnicowana zarówno w układzie przestrzennym, jak i pod względem aktywności aplikacyjnej w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO PODSTAWA BUDOWY HARMONIJNEGO ROZWOJU UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka spójności UE na trwałe wkomponowała się w funkcjonowanie ogółu sektorów polskiej gospodarki. O ile przedsiębiorcy ci realnie traktujący kwestie biznesowe nie zostali zmanierowani samoistnym fenomenem funduszy europejskich, o tyle udział tych środków w sferze publicznej stał się niemal naturalnym elementem bieżącej działalności wielu podmiotów finansowanych ze środków publicznych, w tym JST. Wystarczy przejrzeć strategię rozwoju wielu z nich, aby zorientować się, że znaczna część zaplanowanych do realizacji zadań, zarówno tych bieżących, jak i inwestycyjnych powiązana została z funduszami pomocowymi. Sytuację tę należy rozpatrywać w wymiarze długotrwałego procesu oddziaływania polityki spójności na sprawność funkcjonowania polskiej administracji publicznej i realizacji za jej pośrednictwem harmonijnego rozwoju regionów UE. Kwestią zasadniczą jest adekwatność inwestycji w stosunku do potrzeb i realizacja przedsięwzięć prorozwojowych.

Potężne środki finansowe wpisane w politykę spójności są narzędziem w realizacji celów mających swoje korzenie w polityce wspierania dostosowań społecznych i gospodarczych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Już wówczas, jako główne wyzwanie wskazywano potrzebę redukcji zróżnicowań między regionami [Barcz, Kawecka-Wyrzykowska, Michałowska-Gorywoda, 2016]. Założonym teoretycznym warunkiem gwarantującym efektywny rozwój bloku państw tworzących UE było niemal od samego początku stworzenie jednakowych szans i możliwości korzystania z różnych aspektów tworzonego dobrobytu [Pastuszka, 2012]. Realizacja tego postulatu sprowadzana została do kryterium spójności, co w sposób formalno-prawny usankcjonowane zostało w traktacie lizbońskim stanowiącym w art. 3, że UE „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną między państwami członkowskimi” [*Traktat z Lizbony...*].

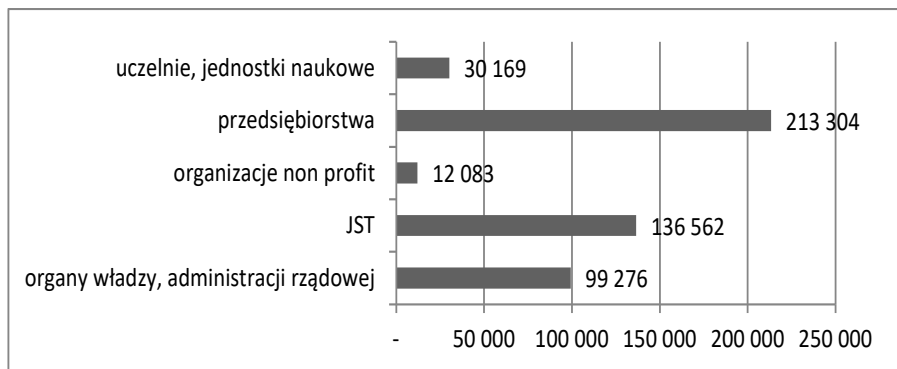
Spójność wpisana w aspekty gospodarcze, społeczne i terytorialne w praktyce stała się mechanizmem wzajemnego finansowania inicjatyw zaprogramowanych na poziomie instytucji europejskich. Poszczególne kraje członkowskie zostały bezpośrednio ulokowane bądź to po stronie darczyńców, bądź po stronie beneficjentów pomocy. Nie wnikając w skomplikowane relacje zbudowanej zależności Polska w 2004 r. postawiła na nową jakość, która z założenia miała być wsparta olbrzymimi środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu UE. Fundusze eu-

ropejskie stały się kluczowym narzędziem wspierającym rozwój Polski w XXI wieku. Tymczasem liczne opracowania naukowe prezentują niepokojące wnioski wskazujące na to, że w UE dochodzi z reguły do procesów dywergencji, a siła tego zjawiska jest tym większa, im niższy jest szczebel podziału administracyjnego. Do podobnych wniosków dochodzą również badacze zajmujący się analizą zróżnicowania regionalnego w Polsce [Trojak, 2013]. A to właśnie konwergencja jest kluczowym celem polityki spójności.

PROGRAMOWY ROZKŁAD ABSORPCJI FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Podstawą kontraktacji środków pomocowych w WRF 2007–2013 były wytyczne zawarte w Narodowej Strategii Spójności. Konstrukcja programów operacyjnych z góry zakładała planowaną alokację na konkretne działania oraz spektrum beneficjentów – projektodawców uprawnionych do ubiegania się o fundusze. Ostatecznie wartość projektów zrealizowanych w okresie WRF 2007–2013 przekroczyła 505 mld PLN, a dofinansowanie z budżetu UE wyniosło prawie 290 mld PLN, czyli ponad 57% ich ogólnej wartości.

Wśród beneficjentów funduszy europejskich WRF 2007–2013 JST były drugim, co do wysokości zagospodarowanych funduszy. Projekty zrealizowane przez samorządy odpowiadają kwocie przekraczającej 136,6 mld PLN (rys. 1), tj. prawie 28% ogólnej wartości zrealizowanych projektów (w zawężeniu do Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), regionalnych programów operacyjnych (RPO) oraz Program Operacyjnych Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)).

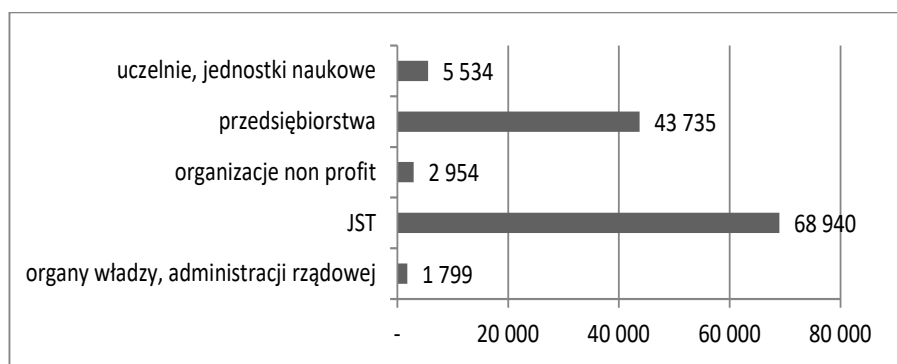


Rys. 1. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w WRF 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07–13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

W powyższej kwocie prawie 90,8 mld PLN, tj. 66,5% stanowiło dofinansowanie pochodzące z budżetu UE². Tym samym prawie 33,5% środków przeznaczonych na realizację ogółu projektów samorządowych stanowiły krajowe środki publiczne, czyli prawie 45,7 mld PLN. Zgodnie z regułą zakładającą, że relacja dofinansowania z budżetu UE do dofinansowania z krajowych środków publicznych kształtowała się na poziomie 85:15 można szacować, że udział środków pochodzących z budżetów JST w WRF 2007–2013 sięgnął 29,7 mld PLN, tj. ponad 4,2 mld PLN rocznie.

JST okazały się być niekwestionowanym liderem w realizacji RPO, na który przypadło ponad 24% wartości ogółu zrealizowanych w WRF 2007–2013 projektów, zagospodarowując prawie 70 mld PLN (rys. 2).

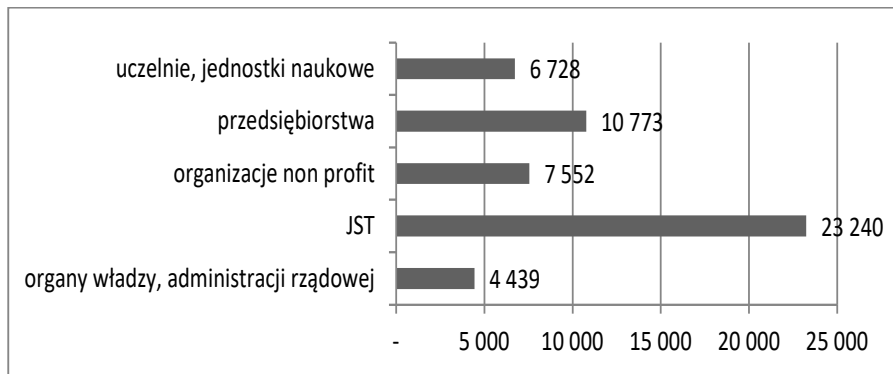


Rys. 2. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

JST okazały się być również niekwestionowanym liderem w absorpcji funduszy europejskich w ramach PO KL. W tym przypadku z wynikiem przekraczającym 23,2 mld PLN (rys. 3) samorządy zagospodarowały znaczną część z 10,4% ogólnej wartości programu w WRF 2007–2013. Konstrukcja PO KL z góry zakładała przeważający udział funduszy programu w ramach komponentu regionalnego, tj. 60% ogólnej alokacji. Tym samym pozostawiając na realizację komponentu centralnego 40% środków. Sposób wydatkowania środków w ramach komponentu regionalnego PO KL był analogiczny do RPO. Określona z góry pula środków dedykowana była poszczególnym regionom i kontraktowana była przez podmioty podejmujące się realizacji zadań na rzecz danego województwa.

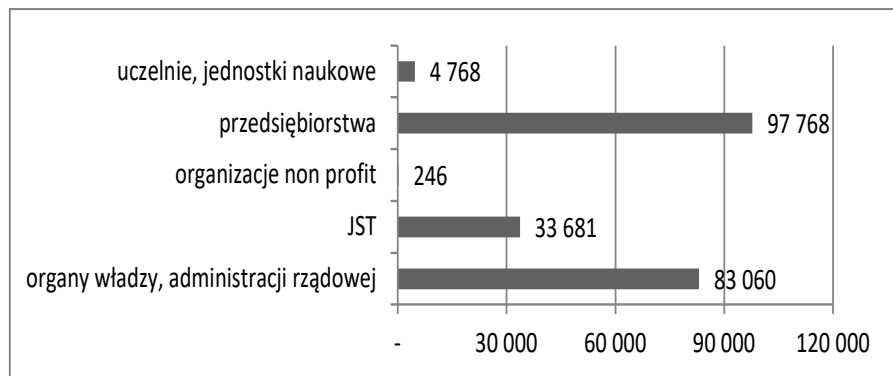
² Inni badacze wskazują w tym przypadku 62,5%, precyzując jednocześnie faktyczny poziom dofinansowania na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego: gminy – 58,35%, powiaty – 64,68%, województwa – 70,26% [Sierak, 2015]. Najprawdopodobniej różnica ta wynika z dynamicznych zmian informacji zawartych w bazie KSI SIMIK 07-13, warunkowanych permanentnym procesem kontraktowania i rozliczania projektów.



Rys. 3. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów [w mln PLN]

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

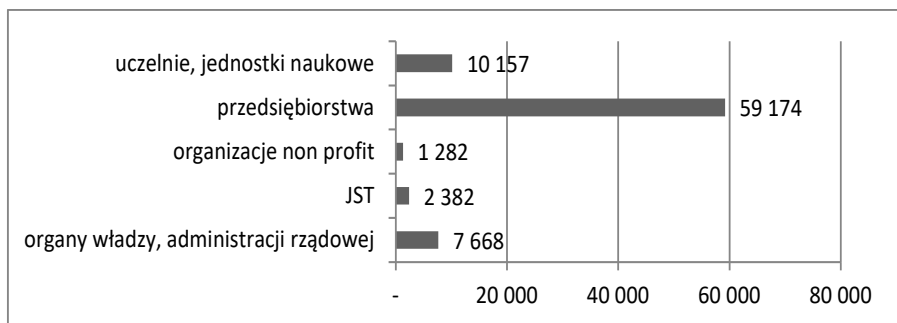
Zdecydowanie mniejszą aktywność JST wykazały w realizacji projektów w ramach PO LiŚ. Niemniej jednak zrealizowane przedsięwzięcia pozwoliły na zagospodarowanie prawie 33,7 mld PLN (rys. 4) z programu stanowiącego 43% wydatków poniesionych w WRF 2007–2013.



Rys. 4. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

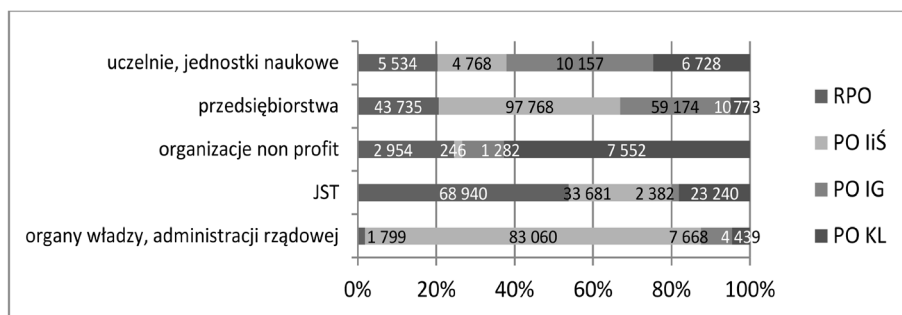
Najmniejszą aktywność projektową JST wykazały w ramach PO IG, na który przypadło prawie 16% wartości projektów wpisanych w WRF 2007–2013. Kwotowa realizacja projektów w ramach tego programu okazała być się dziesięciokrotnie niższa, niż miało to miejsce w przypadku PO KL. Samorządy z wynikiem nieznacznie przekraczającym 2,3 mld PLN (rys. 5) zagospodarowały zaledwie 3% środków programu.



Rys. 5. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

Poszczególne grupy beneficjentów polityki spójności wyznaczone zgodnie z przyjętym systemem sprawozdawczości w wyraźnie zróżnicowanym natężeniu korzystały z pomocy w ramach poszczególnych programów (rys. 6). Fakt ten determinowany był z góry założoną konstrukcją poszczególnych programów i dopuszczalną grupą potencjalnych projektodawców. Nie zawsze zatem JST mogły aplikować o dostępne środki. Faktem również jest, że w większości mogły z tego prawa korzystać. W rzeczywistości okazja ta nie została jednak wykorzystana. JST realizowane przez siebie projekty w 70% oparły o środki regionalne w ramach RPO i PO KL, nader rzadko sięgając po środki wpisane w programy centralne.



Rys. 6. Podział ogólnej wartości projektów zrealizowanych w WRF 2007–2013 w układzie formy prawnej beneficjentów wg poszczególnych programów operacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

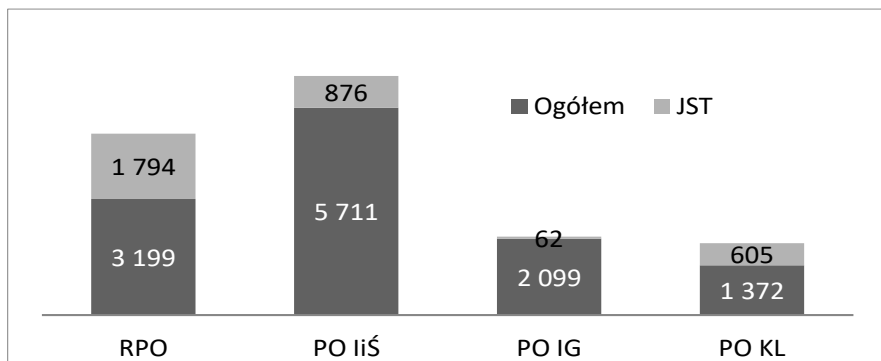
Powstała prawidłowość warunkowana jest wielorakimi czynnikami, z których kluczowe wpisane są w sprawność JST w zakresie strategicznego zarządzania rozwojem. Z drugiej strony istotne są oczekiwania wspólnot lokalnych w tym zakresie i zdolność do rewizji działań podejmowanych przez władarzy lokalnych.

W tym zakresie „młoda” polska samorządność nie wypada dość dobrze wyrażnie przegrywając z sektorem biznesu. Kultura rozwoju lokalnego budowana jest przez lata, jednak na rezygnację z zagospodarowania egzogenicznych środków prorozwojowych nie może sobie pozwolić.

PRZESTRZENNY ROZKŁAD ABSORPCJI FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Polska będąca jednym z największych beneficjentów polityki spójności w okresie WRF 2007–2013 w praktyce w układzie relatywnym uwzględniającym stan liczbowy ludności poszczególnych państw członkowskich nie była liderem ilościowego udziału w dostępnych środkach. Dlatego też rzetelność badawcza obliuguje do poszukiwania miar względnych dających podstawę do obiektywnych porównań. W tym układzie zaprezentowana została poniższa analiza uwzględniająca alokację środków w ramach poszczególnych programów operacyjnych w odniesieniu do stanu liczbowego ludności Polski z uwzględnieniem podziału na poszczególne województwa.

Aktywność JST w polityce spójności pozwoliła na zagospodarowanie znaczących środków publicznych, które w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski przekroczyły 3,3 tys. PLN, z czego 1,8 tys. (56%) w ramach RPO, 605 PLN (44%) w ramach PO KL, 876 PLN (15%) w ramach PO Liś oraz 62 PLN (3%) w ramach PO IG (rys. 7).

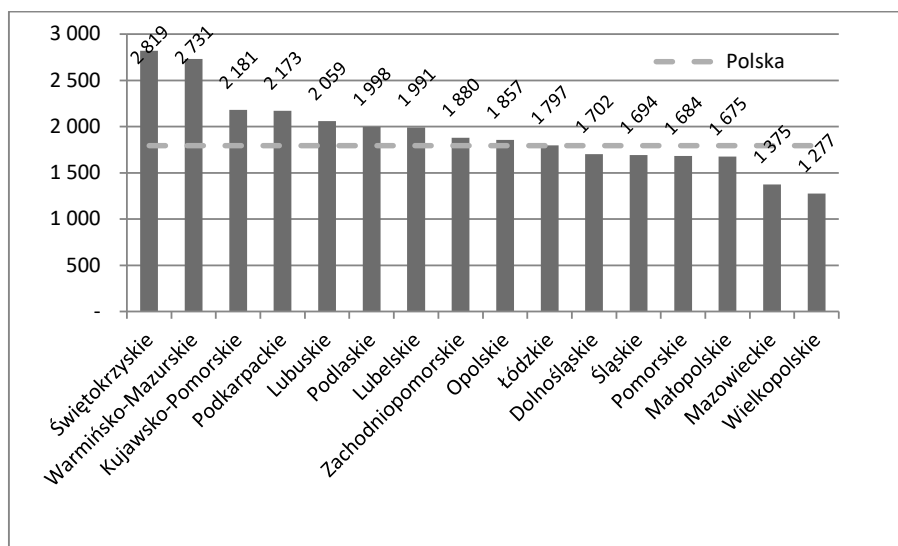


Rys. 7. Wartość projektów zrealizowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych WRF 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

Bardzo wysoki udział środków wpisanych w RPO w ogólnej wartości realizowanych projektów w WRF 2007–2013 był zróżnicowany w poszczególnych województwach. Najwyższy poziom finansowania projektów w ramach programu zanotowany został w województwie świętokrzyskim – ponad 2,8 tys. PLN

na mieszkańca, a najniższy w województwie wielkopolskim – niespełna 1,3 tys. PLN na mieszkańca (rys. 8). Otrzymane wyniki były w przeważającej mierze warunkowane prowadzoną na poziomie lokalnym polityką rozwoju zarówno w wymiarze preferowanych kierunków rozwoju, jak i źródeł ich finansowania. Ostatecznie jednak statystyczne zróżnicowanie należy ocenić jako nieznaczne na co wskazuje wartość współczynnika zmienności losowej (V_z^3) plasująca się na poziomie 21%.



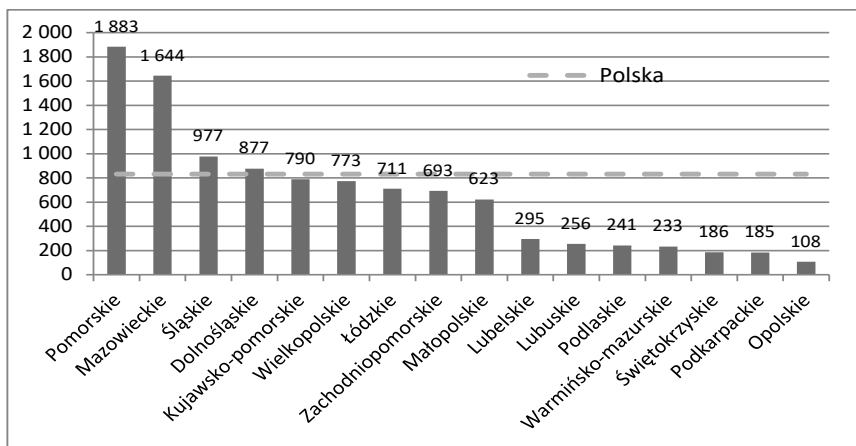
Rys. 8. Wartość projektów zrealizowanych przez JST w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych WRF 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)⁴

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

W przypadku PO IiŚ liderem absorpcji środków w WRF 2007–2013 było województwo pomorskie, które z wynikiem sięgającym 1,9 tys. PLN na mieszkańca wielokrotnie zdystansowało województwo opolskie zagospodarowujące w ramach programu zaledwie 108 PLN na mieszkańca (rys. 9). W odróżnieniu do RPO w przypadku PO IiŚ zróżnicowanie okazało się bardzo wysokie. V_z przekroczył w tym przypadku 79%.

³ V_z – współczynnik zmienności losowej wyznaczany jest jako moduł ilorazu wartości odchylenia standardowego do średniej arytmetycznej zbioru danych opisujących cechę. Niższa wartość współczynnika wskazuje na niewielką dyspersję badanej populacji. Przyjmuje się, że gdy wartość współczynnika jest mniejsza od 20%, to zmienność analizowanej cechy jest niewielką, w przypadku, gdy przekracza 20% i sięga 40% zmienność jest przeciętna, w pozostałych przypadkach jest umiarkowanie duża i duża, zwłaszcza, gdy sięga lub przekracza 100%.

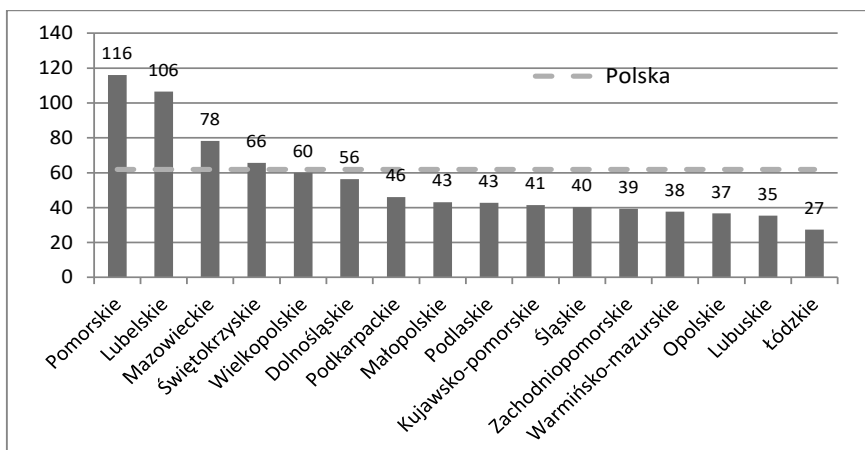
⁴ Przeciętny wynik krajowy uwzględnia projekty w statystyce ujęte jako krajowe, które z kolei nie zostały uwzględnione w statystykach regionalnych.



Rys. 9. Wartość projektów zrealizowanych przez JST w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

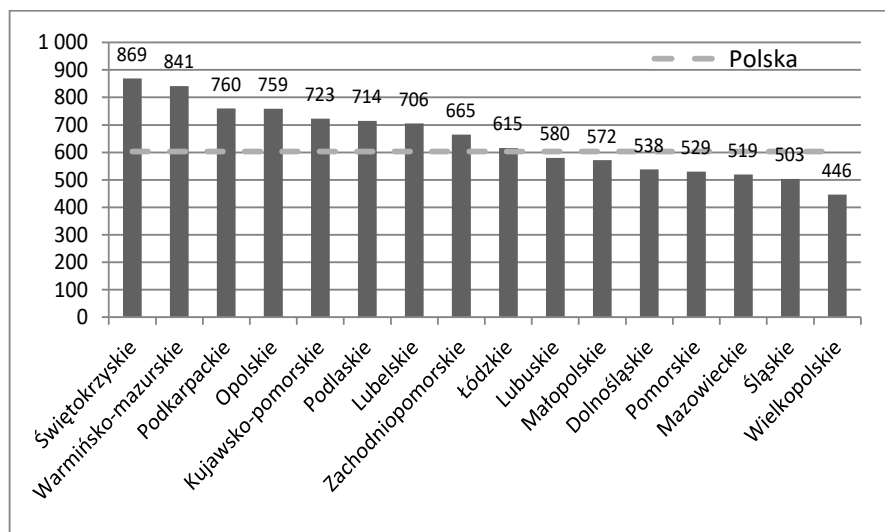
Analogicznie jak w przypadku PO LiŚ również w przypadku PO IG liderem absorpcji środków polityki spójności zostało województwo pomorskie, tym razem jednak z wynikiem sięgającym niespełna 116 PLN na 1 mieszkańca. Ostatnia pozycja w rankingu przypadła dla województwa łódzkiego, w którym JST pozyskały niewiele ponad 27 PLN na mieszkańca (rys. 10). Ta dość wyraźna różnica ma swoje odzwierciedlenie w wysokiej wartości V_z , który w tym przypadku sięgnął prawie 50%.



Rys. 10. Wartość projektów zrealizowanych przez JST w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

W przypadku PO KL skrajne pozycje w rankingu były analogiczne do zanotowanych w przypadku RPO. Różnice pomiędzy wynikami zanotowanymi dla poszczególnych województw również nie były tak rażące, jak miało to miejsce w przypadku PO IG, a w szczególności PO IiŚ. Sytuację tę potwierdza niska wartość V_z , nieprzekraczająca 20%. Lider – województwo świętokrzyskie z wynikiem sięgającym 870 PLN na mieszkańca niespełna dwukrotnie zdystansowało się do województwa wielkopolskiego, w przypadku którego wartość zagospodarowanych środków programu wyniosła 446 PLN na mieszkańca (rys. 11).



Rys. 11. Wartość projektów zrealizowanych przez JST w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

Analiza korelacji wykonana w oparciu o trzy testy (tablica 1) wskazuje na dość wyraźne zależności pomiędzy natężeniem w absorpcji środków w ramach poszczególnych programów w układzie regionalnym wyznaczonym poziomem województw. JST skupione na absorpcji środków w ramach RPO swoją aktywność aplikacyjną kierowały na PO KL jednocześnie rezygnując ze środków PO IiŚ. Ponadto jednym testem potwierdzona została pozytywna przeciętna zależność pomiędzy środkami zagospodarowanymi w ramach PO IiŚ i PO IG.

Z przeprowadzonej analizy wynika wprost, że JST w układzie przestrzennym – wyznaczonym granicami poszczególnych województw – wpisały się w schemat aplikacyjny segmentujący poszczególne programy operacyjne. Środki dostępne w RPO i po części w PO KL z założenia dedykowane były poszczególnym województwom, kwestią operacyjną był wybór poszczególnych projektodawców do realizacji zaplanowanych działań.

Tablica 1. Współczynniki korelacji wskaźników wartości projektów zrealizowanych przez JST w ramach poszczególnych programów operacyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w WRF

Test		RPO	PO LiŚ	PO IG	PO KL
Korelacja Pearsona / Istotność (dwustronna)	RPO	1,000 .			
	PO LiŚ	-,604* ,013	1,000 .		
	PO IG	-,185 ,493	,508* ,045	1,000 .	
	PO KL	,894** ,000	-,685** ,003	-,191 ,479	1,000 .
Korelacja Tau b Kendalla Istotność (dwustronna)	RPO	1,000 .			
	PO LiŚ	-,517** ,005	1,000 .		
	PO IG	-,183 ,322	,233 ,207	1,000 .	
	PO KL	,750** ,000	-,600** ,001	-,167 ,368	1,000 .
Korelacja rho Spearmana Istotność (dwustronna)	RPO	1,000 .			
	PO LiŚ	-,650** ,006	1,000 .		
	PO IG	-,279 ,295	,338 ,200	1,000 .	
	PO KL	,888** ,000	-,806** ,000	-,238 ,374	1,000 .

* Korelacja jest istotna na poziomie 0.05 (dwustronnie).

** Korelacja jest istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne.

Zidentyfikowana zależność wpisuje się w ogólny schemat absorpcji funduszy europejskich w ramach polityki spójności przez całą populację projektodawców w układzie wojewódzkim. Zrealizowane już analizy empiryczne wykazały znacznie mniejszą aktywność najslabiej rozwiniętych gospodarczo województw w kontrakcji funduszy centralnych [Jegorow, 2016]. Oczywiście bez analizy jakościowej działań podejmowanych przez JST, jak i ogółu przedsięwzięć realizowanych na terenie poszczególnych województw nie można jednoznacznie przesądzać o suk-

cesach, czy też porażkach. Należy jednak brać pod uwagę fakt, że w potencjalnie lepszej sytuacji znajdują się te regiony, które rozwój opierają na środkach egzogenicznych przy z góry dedykowanej puli funduszy regionalnych. W polityce spójności sytuacja ta sprowadza się do programów centralnych, ponieważ dopiero w przypadku ich absorpcji przez regiony zapóźnione rozwojowo pojawia się szansa na konwergencję międzyregionalną. Fundusze centralne tworzą realne pole konkurencji respektującej prawa rynkowe. Tymczasem liczne JST angażując się w politykę spójności rezygnują z planowania projektowego [Kornberger-Sokołowska, Zdanukiewicz, Cieślík, 2012], czego przykładem są liczne przedsięwzięcia, które zakończyły się niepowodzeniem lub okazały się społecznie i gospodarczo bezużyteczne. Badania jakościowe zwracają liczne przykłady inwestycji „nietrafionych”, generujących jedynie dodatkowe koszty bieżącego utrzymania bez większych korzyści społecznych, czy też gospodarczych. W efekcie dochodzi do trwonienia środków publicznych, na co Polska [Kuchta, Ślusarczyk, 2015], zresztą jak każda inna gospodarka nie mogą sobie pozwolić. Oczywiście nie ulega wątpliwości, iż znaczna część inwestycji zrealizowanych przez JST z wykorzystaniem funduszy europejskich przyczyniła się do istotnej poprawy warunków życia i gospodarowania w wspólnot samorządowych [Wyszkowska, Wyszkowski, 2015].

ZAKOŃCZENIE

Lata 2007–2013 były okresem olbrzymich możliwości współfinansowania działań JST w ramach środków polityki spójności. Zagospodarowane fundusze sięgające 137 mld PLN pozwoliły na realizację wielu wartościowych projektów, choć nie brakuje przykładów inwestycji „nietrafionych”. Przyjęte przez poszczególne JST modele rozwoju lokalnego i regionalnego okazały się być jednak istotnie zróżnicowane w wymiarze wyboru źródeł finansowania projektów. Przestrzenne zróżnicowanie Polski w tym zakresie w układzie wojewódzkim przemawia na niekorzyść regionów klasyfikowanych jako relatywnie słabo rozwinięte. W świetle uzyskanych danych należy mieć zasadne wątpliwości, czy przy tak wysokim rodzajowym i kwotowym zróżnicowaniu aktywności poszczególnych JST w pozyskiwaniu zewnętrznych bezzwrotnych środków finansowych osiągnięcie celów wpisanych w politykę spójności jest możliwe.

W ramach nowego modelu finansowania rozwoju regionalnego wpisanego w WRF 2014–2020 większe środki przeniesione zostały na programy regionalne. Sytuacja ta nie może jednak nadal łączyć się z uśpieniem aktywności licznych JST w kontraktacji środków centralnych. Podejście to jest warunkiem koniecznym osiągnięcia konwergencji międzyregionalnej będącej kluczowym celem polityki spójności. Dojrzałość władzy publicznej do sprawowania swojej roli ma odzwierciedlenie w umiejętności korzystania z okazji dla dobra wspólnot samorządowych. Kluczem do wyboru obszarów aktywności aplikacyjnej w polityce

spójności nie mogą być kryteria „łatwości” opracowywania wniosków aplikacyjnych i realizacji projektów. To właśnie JST swoim przykładem mogą pozytywnie wpływać na ogół podmiotów gospodarczych wychodząc poza schemat wpisany w WRF 2007–2013. Wyzwaniem stojącym przed JST jest realizacja projektów innowacyjnych oraz propagowanie przekazu, iż tzw. środki „unijne” nie są „niczyje”, ponieważ są publiczne, na które składają się wszyscy mieszkańcy UE.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., 2016, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Jegorow D., 2016, *Odmienne priorytety rozwojowe polskich województw w kontekście absorpcji funduszy europejskich w latach 2004–2013* [w:] *Projekty regionalne i lokalne – sukces projektu*, red. H. Brandenburg, P. Sekuła, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R., 2012, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kuchta D., Ślusarczyk A., 2015, *Zarządzanie ryzykiem w projektach publicznych* [w:] *Projekty lokalne i regionalne. Rola kompetencji w zarządzaniu projektami*, red. H. Brandenburg, P. Sekuła, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Pastuszka S., 2012, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa.
- Sierak J., 2015, *Finansowanie lokalnych inwestycji*, wykład opracowany w ramach projektu Samorządowej Akademii Finansów, http://samorząd.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne_BibliotekaSAF/152263/Finansowanie-lokalnych-inwestycji (stan na dzień 13.06.2016 r.).
- Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., DzU z 02.12.2009 nr 203, poz. 1569.
- Trojak M., 2013, *Czynniki kształtujące zróżnicowanie rozwoju regionalnego – ujęcie teoretyczne* [w:] *Regionalne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego Polski*, red. M. Trojak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., 2015, *Samorząd terytorialny jako beneficjent polityki spójności – doświadczenia i perspektywy*, „*Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomica*”, R. 19, nr 4, t. I.

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja rozkładu natężenia absorpcji środków polityki spójności przez jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletnich ram finansowych 2007–2013. Zaprezentowana niestrukturalna analiza ilościowa osadzona została w układzie wyznaczonym poszczególnymi województwami oraz programami operacyjnymi. Przeprowadzona analiza staty-

styczna wskazuje na występowanie istotnego zróżnicowania przestrzennego aktywności samorządów terytorialnych w polityce spójności. Pomimo zbliżonej relatywnej wartości ogółu projektów zrealizowanych w ramach wsparcia poszczególnych województw istotne różnice pojawiły się w natężeniu zagospodarowywania środków w poszczególnych programach. Wysoka dyspersja wystąpiła w przypadku programów centralnych zorientowanych inwestycyjnie i innowacyjnie. Najmniejszą aktywnością w tym zakresie wykazały się jednostki samorządu terytorialnego z województw charakteryzujących się najniższymi wskaźnikami rozwoju. Jednocześnie zanotowana została statystycznie istotna dodatnia zależność kontraktacji funduszy dedykowanych regionalnie przy przeciwnej zależności w stosunku do funduszy centralnych. W świetle uzyskanych danych należy mieć zasadne wątpliwości, czy przy tak wysokim rodzajowym i kwotowym zróżnicowaniu aktywności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu zewnętrznych bezzwrotnych środków finansowych osiągnięcie celów wpisanych w politykę spójności jest możliwe.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, jednostka samorządu terytorialnego, polityka spójności, rozwój regionalny

Units of local government as a beneficiary of the cohesion policy in 2007–2013

Summary

The aim of the article is to present the distribution of the intensity of the absorption of cohesion policy funds by units of local government in view of the multiannual financial framework 2007–2013. Presented unstructured quantitative analysis takes into account the breakdown by province and operational programs. Statistical analysis shows significant spatial differences in the activity of local governments in the cohesion policy. Despite the similar value of all projects carried out in support of individual provinces significant differences appeared in the intensity of absorption of funds between programs. High dispersion occurred in the case of central programs of investment and innovation. The local government units from the provinces characterized by the lowest development indicators have shown the lowest activity in this area. Between the absorption of regional funds there is a statistically significant positive relation. On the other hand, between the regional funds, and the central character of this relation it was negative. In the light of the data obtained there should be a reasonable doubt whether, at such a high differentiation of activity of individual units of local government in obtaining external non-repayable funding, the achievement of the objectives listed in the cohesion policy is possible.

Keywords: EU funding, units of local government, cohesion policy, regional development

JEL: E61, H70, R10