

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 380

Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi
Ewa Pancer-Cybulska
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-439-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

Jan Borowiec: Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej.....	15
Leszek Cybulski: Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności.....	26
Zofia Hasińska: Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej	39
Jarosław M. Nazarczuk: Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE.....	50
Pasquale Tridico: Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic.....	60
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union.....	82
Dilara Usmanova: Enhancement of the methodological and systematic founda- tion for monitoring socio-economic developments in Latvian regions..	94
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zmiany poziomu rozwoju społecz- no-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE....	102

Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

Wojciech Bożek: Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych.....	117
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Polityka spójności UE a obszary funkcyjnal- ne centrów regionalnych w Polsce.....	127
Natalia Konopińska: Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space”.....	139
Joanna Kudelko: Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możli- we konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	150
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności	158

Magdalena Pronobis: Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji.....	166
--	-----

Część 3. Beneficjenci polityki spójności

Adam A. Ambroziak: Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE.....	177
Maria Bucka: Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013	189
Barbara Kryk: Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości	197
Paweł Mańczyk: Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności	207
Beata Skubiak: Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie?.....	215
Justyna Socińska: Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego ..	225
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim.....	233
Katarzyna Tracz-Krupa: Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce	245
Anna Tutak: Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013	256
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego)	266

Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

Małgorzata Dziembala: Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji	279
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych	289
Dorota Murzyn: Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej.....	301
Aleksandra Nowakowska: Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej	310
Agata Surówka: Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju	319

Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience .	327
Monika Zadrożniak: Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce	334

Część 5. Problemy rozwoju regionalnego

Bernadeta Baran: Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego	345
Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce	356
Łukasz Olipra: Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	368
Ewa Pancer-Cybulska: Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020	383
Ewa Szostak: Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020	394
Paweł Wacek: Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski.....	406
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej.....	416

Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji

Iwo Augustyński: Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku	429
Tetiana Girchenko: Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital	443
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej	453
Danuta Kabat-Rudnicka: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej	465
Lidia Kłos: Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno-kanalizacyjnej w Polsce	472
Zbigniew Mikołajewicz: Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej	481

Danuta Milaszewicz: Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE	491
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju.....	501
Zhanna Tsaurkubule: Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state.....	510
Grażyna Węgrzyn: Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja?	525

Summaries

Jan Borowiec: Regional convergence in the European Union	25
Leszek Cybulski: Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy.....	38
Zofia Hasińska: Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration.....	49
Jarosław M. Nazarczuk: Economic crisis and regional inequalities in the European Union.....	59
Pasquale Tridico: Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim	81
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej.....	93
Dilara Usmanova: Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich.....	101
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds.....	113
Wojciech Bożek: Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources.....	126
Krystian Heffner, Piotr Gibas: EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland	135
Natalia Konopińska: “Alpine Space Programme” as an example of implementation of cohesion policy in mountain areas	149
Joanna Kudelko: New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland.....	157
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy.....	165
Magdalena Pronobis: Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention.....	174

Adam A. Ambroziak: Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU	188
Maria Bucka: Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013	196
Barbara Kryk: Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ...	206
Paweł Mańczyk: Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund	214
Beata Skubiak: Do the structural funds develop Western Pomerania?	224
Justyna Socińska: Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship	232
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship	243
Katarzyna Tracz-Krupa: Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland	255
Anna Tutak: Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013	264
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship)	275
Małgorzata Dziembala: Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market	288
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities	300
Dorota Murzyn: Innovativeness in EU cohesion policy	309
Aleksandra Nowakowska: Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy	318
Agata Surówka: Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions	326
Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji	333
Monika Zadrożniak: Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland	342
Bernadeta Baran: Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship	355

Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland	367
Lukasz Olipra: Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia.....	381
Ewa Pancer-Cybulska: European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period.....	393
Ewa Szostak: Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020.....	405
Paweł Wacek: Economic development and Polish transportation systems.....	415
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union	426
Iwo Augustyński: Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008.....	442
Tetiana Girchenko: Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału.....	452
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model of consumer protection in the European Union.....	464
Danuta Kabat-Rudnicka: Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union.....	471
Lidia Kłos: Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland.....	480
Zbigniew Mikołajewicz: Energy security in the cohesion policy of the European Union.....	490
Danuta Miłaszewicz: Governance quality vs. socio-economic development in the European Union.....	500
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland	509
Zhanna Tsaurkubule: Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa.....	524
Grażyna Węgrzyn: Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?.....	534

Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

SAMORZĄD LOKALNY JAKO BENEFICJENT FUNDUSZY UNIJNYCH (NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO)

Streszczenie: Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, czy podejście samorządów lokalnych do funduszy unijnych różnicuje się w zależności od intensywności wykorzystania tego źródła finansowania. Podstawę wnioskowania stanowiły informacje zebrane za pomocą kwestionariusza ankiety od 54 skarbników gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Próba uogólnienia otrzymanych wyników doprowadziła do spostrzeżenia, że pomiędzy samorządami najmniej i najbardziej intensywnie korzystającymi ze środków unijnych pojawiły się odmienności w zakresie analizowanych zagadnień, ale nie miały one radykalnego charakteru. Zidentyfikowane różnice dotyczyły obszarów koncentracji projektów unijnych i czynników branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o ubieganiu się o dofinansowanie. Ponadto przedstawiciele gmin najintensywniej wykorzystujących środki unijne częściej niż pozostali udzielali jednoznacznych odpowiedzi, jeśli chodzi o czas przeznaczony na przygotowanie dokumentacji projektowej i zakres prac, które były wykonywane w ramach urzędu gminy.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, projekty unijne, samorząd lokalny, wskaźnik ważności, gminy województwa warmińsko-mazurskiego.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.24

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego są, obok przedsiębiorców, głównymi beneficjentami środków unijnych alokowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W okresie 2007-2013 na dofinansowanie projektów realizowanych przez te podmioty zarezerwowano ok. 1/4 przyznanych Polsce pieniędzy unijnych [Jastrzębska 2011]. Z badań P. Swianiewicza [2012] wynika, że w grupie samorządów największym beneficjentem są gminy, a w szczególności duże miasta (miasta na prawach powiatu) i podległe im podmioty. Do końca kwietnia 2011 r. realizacja projektów gminnych (uwzględniając projekty związków komunalnych i ponadlokalne) pochłonęła prawie 3/4 środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które trafiły do samorządów.

W latach 2004-2012 samorzady lokalne (gminy i miasta na prawach powiatu) na realizację projektów europejskich otrzymały łącznie 45 651 913 tys. zł. Na pulę tę złożyły się zarówno fundusze unijne, jak i dofinansowanie wkładu własnego z budżetu państwa i innych źródeł. Tak znacząca kwota nie pozostała bez wpływu na strukturę budżetu analizowanych jednostek. Na przestrzeni badanego okresu udział środków europejskich w dochodach ogółem wzrósł z 0,6% w 2004 r. do 7,5% w 2012 r. (w przypadku gmin), natomiast w budżetach miast na prawach powiatów przyrost wyniósł 7,9 p.p. [*Sprawozdanie z wykonania... 2004-2013*].

Jednocześnie systematycznie malała liczba samorządów unikających tej formy wsparcia. Dane zestawione w bazie Moja Polis¹ wykazały istnienie 757 takich jednostek w 2006 r. i jedynie 15 w 2012 r. Co więcej, na przestrzeni lat 2006-2012 spośród 2479 gmin w Polsce tylko jedna ani razu nie skorzystała z omawianego źródła finansowania – była to wieś Kaczory w województwie wielkopolskim.

Jednostki samorządu lokalnego charakteryzowały się bardzo zróżnicowaną aktywnością w zakresie wykorzystania analizowanego źródła finansowania. Różnica pomiędzy maksymalną i minimalną wartością wskaźnika środków z UE i innych programów zagranicznych w przeliczeniu na mieszkańca (średnio za lata 2006-2012) wyniosła 18 836,74 zł. Do rekordzistów, którzy w analizowanym okresie pozyskali najwięcej, należały gminy: Uniejów w województwie łódzkim (18 844,72 zł na mieszkańca) oraz Krynica Morska (18 215,52 zł) i Jastarnia w województwie pomorskim (11 630 zł). Z kolei na drugim końcu szeregu – z najniższymi wartościami wskaźników – znalazły się gminy wiejskie: Sochaczew (16,39 zł) i Trojanów w województwie mazowieckim (13,12 zł) oraz Komorniki w województwie wielkopolskim (7,98 zł).

Pieniądze, które gminy otrzymały z UE i innych programów zagranicznych w 2012 r. (łącznie 11,4 mld zł), przeznaczone zostały m.in. na realizację zadań z zakresu transportu i łączności (4,28 mld), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (1,88 mld zł) oraz rolnictwa i łowiectwa (1,27 mld) [*Środki pozyskane...*].

2. Metodyka badań

Celem rozważań podejmowanych w artykule była próba odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, czy podejście samorządów lokalnych województwa warmińsko-mazurskiego do funduszy unijnych różnicuje się w zależności od intensywności wykorzystania tego źródła finansowania.

Na potrzeby niniejszych rozważań przyjęto, że podejście gmin do funduszy unijnych obejmuje: obszary koncentracji projektów europejskich, cele realizowanych przedsięwzięć, czynniki brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o ubieganiu się o dofinansowanie unijne, czas przeznaczony na przygotowanie niezbędnej dokumentacji i organizację prac projektowych. Z kolei intensywność wykorzystania

¹ Dostępnej pod adresem: <http://www.mojapolis.pl>.

funduszy unijnych to wartość dochodów pozyskanych z UE i innych programów zagranicznych w przeliczeniu na mieszkańca.

Osiągnięcie założonego celu badawczego wymagało w pierwszej kolejności zgromadzenia niezbędnych informacji, a następnie ich właściwej interpretacji.

Materiał empiryczny stanowiący podstawę wnioskowania indukcyjnego zebrany został podczas badań ankietowych przeprowadzonych wśród skarbników gmin województwa warmińsko-mazurskiego na przełomie lutego i marca 2014 r. Z ogólnej liczby 116 wysłanych kwestionariuszy kompletnie i prawidłowo wypełnione formularze otrzymano od 54 respondentów, co dało współczynnik zwrotu równy 46,6%. Przy założeniu poziomu ufności 0,95 i szacowanej wielkości frakcji 0,5 błąd odpowiedzi z uzyskanej próby wyniósł 0,097.

Uzupełnieniem informacji zgromadzonych podczas badań terenowych były dane wtórne pochodzące ze sprawozdań budżetowych, z bazy danych stowarzyszenia Klon/Jawor oraz z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Zmierzając do realizacji przyjętego celu badawczego: gminy województwa warmińsko-mazurskiego (łącznie 116 jednostek) podzielone zostały na 4 grupy ze względu na uśrednioną (za lata 2006-2012) wartość wskaźnika dochodów pozyskanych z UE i innych programów zagranicznych na mieszkańca (x_i) oraz wyznaczonych na tej podstawie kwartyli (Q_i). Przyporządkowywanie gmin do poszczególnych grup odbyło się według schematu przedstawionego w tabeli 1.

Tabela 1. Grupowanie gmin województwa warmińsko-mazurskiego ze względu na x_i i Q_i

GRUPA I	GRUPA II	GRUPA III	GRUPA IV	
$x_i \leq Q_1$	$Q_1 < x_i \leq Q_2$	$Q_2 < x_i \leq Q_3$	$x_i > Q_3$	
↓	↓	↓	↓	
29 (1 m; 20 w; 8 m-w)	29 (4 m; 19 w; 6 m-w)	29 (5 m; 14 w; 10 m-w)	29 (6 m; 13 w; 10 m-w)	
13 (1 m; 8 w; 4 m-w)	15 (1 m; 9 w; 5 m-w)	12 (1 m; 8 w; 3 m-w)	14 (4 m; 7 w; 3 m-w)	
min	Q_1	Q_2	Q_3	max
164,25 zł	680,91 zł	985,24 zł	1534,03 zł	4536,81 zł

■ woj. warmińsko-mazurskie □ próba badawcza

Objaśnienia: m – gmina miejska, m-w – gmina miejsko-wiejska, w – gmina wiejska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Interpretując dane pierwotne i charakteryzując poszczególne grupy, posługiwano się wskaźnikami struktury i zaproponowanym w pracy M. Kuzela [2005] wskaźnikiem ważności:

$$W = \left(\sum_{i=0}^k n_i \cdot w_i \right) / k \cdot N,$$

gdzie: i – indeks oceny; n_i – liczba wskazań danego czynnika na i -tym miejscu; k – maksymalna ocena w skali od 0 do k ; N – liczba respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie; w_i – ocena odpowiadająca miejscu czynnika i .

Wskaźnik ważności (mający zastosowanie w pytaniach skalowanych) przyjmuje wartości z przedziału $<0; 1>$ i informuje o tym, jaką część punktów maksymalnie możliwych do zdobycia ankietowani przyznali danej odpowiedzi.

3. Gminy województwa warmińsko-mazurskiego jako beneficjenci funduszy unijnych

W latach 2006-2012 do budżetów gmin województwa warmińsko-mazurskiego z tytułu przyznania wsparcia z UE i innych programów zagranicznych wpłynęła kwota 1 989 945,78 tys. zł. Średnio na obywatela przypadło 1191,11 zł, przy czym najwyższą wartość wskaźnika odnotowano w gminie Ryn (4536,81 zł), najniższą natomiast w gminie Miłki (164,25 zł).

Na przestrzeni lat udział funduszy pochodzących z UE w strukturze dochodów i przychodów budżetów gmin ogółem zwiększył się z 2,6% w 2006 r. do 7,3% w 2012 r. Najwyższy uśredniony wskaźnik struktury², przekraczający 10%, dotyczył gminy Ryn (14,1%) i miasta Mrągowo (13,8%), z kolei najniższy, kształtujący się poniżej 1%, gminy Miłki (0,7%).

Z przeprowadzonych badań wynika, że głównymi obszarami, w których koncentrowała się aktywność projektowa gmin, były: wodociągi i zaopatrzenie w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych. Sfera ta dominowała nie tylko na poziomie całej próby ($W = 0,78$), ale również w każdej grupie wyodrębnionej ze względu na intensywność pozyskiwania funduszy – wskaźniki ważności wyniosły odpowiednio: 0,74 w grupie I, 0,73 w II, 0,86 w III i 0,81 w IV. W ujęciu 54 gmin na kolejnych miejscach znalazły się: ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna (0,66), edukacja publiczna (0,65), a także kultura fizyczna i rekreacja (0,61). Z kolei obszarami, w których najrzadziej realizowano przedsięwzięcia dofinansowane środkami unijnymi, były: ochrona zdrowia (0,06), lokalny transport zbiorowy (0,01) i zaopatrzenie w gaz (0,01).

Analiza sfer koncentracji projektów europejskich w poszczególnych grupach gmin wyodrębnionych ze względu na intensywność pozyskiwania funduszy wykazała pewne zróżnicowanie, jeżeli chodzi o strukturę udzielonych odpowiedzi i wartości przyznanych punktów, co przedstawiono w tabeli 2. Jednomyślność respondentów dotyczyła więc tylko sfery wodociągów, kanalizacji oraz czystości i porządku.

² Za lata 2006-2012.

Tabela 2. Obszary koncentracji projektów unijnych (w układzie grup gmin) dla $W \geq 0,5$

GRUPA I	GRUPA II	GRUPA III	GRUPA IV
kultura fizyczna i rekreacja (W=0,69)	ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna (W=0,62)	ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna (W=0,69)	kultura fizyczna i rekreacja (W=0,74)
ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna (W=0,64)	edukacja publiczna (W=0,62)	edukacja publiczna (W=0,61)	edukacja publiczna (W=0,71)
edukacja publiczna (W=0,64)		kultura fizyczna i rekreacja (W=0,61)	ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna (W=0,69)
pomoc społeczna (W=0,54)		pomoc społeczna (W=0,53)	drogi, ulice, place, mosty i organizacja ruchu drogowego (W=0,60)
turystyka (W=0,51)		turystyka (W=0,50)	turystyka (W=0,50)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Projekty realizowane przez samorządy lokalne województwa warmińsko-mazurskiego ukierunkowane były głównie na rozbudowę lub modernizację infrastruktury podstawowej (na co wskazało 98,2% respondentów), a także rozbudowę bądź modernizację infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (85,2%), aktywizację lokalnej społeczności (57,4%) oraz poprawę jakości edukacji (55,6%). Wśród przedsięwzięć podejmowanych przez badane gminy występowały zarówno tzw. projekty twarde, jak i miękkie, przy czym te pierwsze uzyskały dużo wyższy odsetek wskazań. Z badania ewaluacyjnego ukierunkowanego na identyfikację barier w aplikowaniu o środki z EFS przez jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego wynika, że wśród przedstawicieli urzędów gmin rozpowszechnione było przekonanie o wyższości projektów inwestycyjnych nad miękkimi. Wynikało to z braków w infrastrukturze lokalnej i większej „widowiskowości” rezultatów podejmowanych działań [Pag Uniconsult... 2009]. Podobnie uważali przedstawiciele gmin województwa warmińsko-mazurskiego, którzy raczej zgodzili się ze stwierdzeniem³, że projekty inwestycyjne (tzw. projekty twarde) są preferowane przez lokalną społeczność w porównaniu z tzw. projektami miękkimi, finansowanymi głównie z EFS (W=0,68).

Jeżeli chodzi o cele projektów realizowanych przez gminy z poszczególnych podgrup wyodrębnionych ze względu na intensywność wykorzystania funduszy unijnych, to nie odnotowano we wskazaniach respondentów szczególnych różnic. Jedyne wyjątek dotyczył grupy II, w której dużo częściej niż w pozostałych zbiorach

³ Jednym z elementów badania była prośba o ustosunkowanie się respondentów do wybranych stwierdzeń dotyczących podejścia gminy do funduszy europejskich. Badani zaznaczali swoje odpowiedzi na czterostopniowej skali, gdzie 1 oznaczało „decydowanie się nie zgadzam”, 2 – „raczej się nie zgadzam”, 3 – „raczej się zgadzam”, 4 – „decydowanie się zgadzam”, 0 – „nie mam zdania”.

rach wskazywano rozwój społeczeństwa informacyjnego jako cel podejmowanych przez gminę przedsięwzięć.

Odmienne opinie pojawiły się natomiast w odniesieniu do czynników branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o ubieganiu się o wsparcie z funduszy unijnych. Co prawda wszystkie samorządy prawie jednogłośnie stwierdziły, że decyzja ta zdeterminowana była przede wszystkim koniecznością rozwiązania problemu istotnego dla gminy (W na poziomie próby wyniósł 0,92), ale dalszy ranking motywatorów miał w każdym skupieniu inną strukturę (tab. 3). Interpretować to można jako różnicowanie się wyników badań w zależności od intensywności korzystania z funduszy unijnych. Gminy z pierwszego i drugiego skupienia na drugim miejscu wskazały potencjał gminy oraz możliwości jej rozwoju, co w grupach III i IV znalazło się dopiero na czwartej pozycji. Dla odmiany dla gmin z czwartego zbioru bardzo istotne znaczenie miały założenia strategii rozwoju gminy, które przez respondentów z trzech pierwszych grup zostały ocenione dużo niżej (grupa I – 6 pozycja, grupa II – 5, grupa III – 7).

Tabela 3. Czynniki brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o ubieganiu się o dofinansowanie unijne (w układzie grup gmin)

GRUPA I		GRUPA II		GRUPA III		GRUPA IV	
czynnik	wskaźnik ważności	czynnik	wskaźnik ważności	czynnik	wskaźnik ważności	czynnik	wskaźnik ważności
D	0,92	D	0,89	D	0,97	D	0,90
L	0,87	L	0,80	I	0,89	A	0,86
I	0,85	E	0,76	E	0,75	I	0,86
E	0,79	H	0,69	L	0,75	L	0,76
B	0,77	A	0,64	B	0,72	B	0,71
A	0,69	I	0,64	H	0,67	E	0,69
H	0,62	B	0,62	A	0,61	C	0,60
G	0,54	C	0,53	J	0,56	H	0,60
J	0,51	J	0,51	C	0,53	J	0,48
C	0,46	G	0,49	G	0,53	G	0,45
F	0,44	F	0,47	F	0,44	F	0,43
K	0,38	K	0,33	K	0,31	K	0,29

Objaśnienia: A – założenia strategii rozwoju gminy; B – założenia wieloletniego planu inwestycyjnego; C – konieczność dostosowania wybranego obszaru gminy do wymagań przepisów krajowych/UE; D – konieczność rozwiązania problemu istotnego dla gminy; E – sugestie zgłaszane przez mieszkańców; F – diagnoza potrzeb przedsiębiorców/propozycje zgłaszane przez przedsiębiorców; G – potrzeby i sugestie organizacji pozarządowych; H – potrzeby jednostek organizacyjnych gminy; I – znaczenie/oddziaływanie inwestycji mającej powstać w wyniku realizacji projektu; J – pasujące terminy składania dokumentacji projektowej; K – łatwość pozyskania środków (wynikająca np. z małego zainteresowania konkursem); L – potencjał gminy/możliwości rozwoju.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W latach 2007-2013 środki unijne przeznaczane były na wsparcie trzech typów projektów, tj.: indywidualnych, systemowych i konkursowych. Pomimo różnic formalno-organizacyjnych występujących pomiędzy wspomnianymi przedsięwzięciami realizacja każdego wymaga przygotowania dokumentacji projektowej wraz z wymaganymi załącznikami i przedłożenia jej do oceny we właściwej instytucji. Jakość oraz zawartość merytoryczna dokumentacji ma szczególnie znaczenie zwłaszcza w formule konkursowej, w przypadku której wartość złożonych projektów z reguły znacznie przewyższa zaplanowaną alokację.

Przygotowanie dobrej koncepcji projektu i właściwe przedstawienie jej we wniosku o wsparcie jest procesem wymagającym sporych nakładów zarówno czasu, jak i pracy. Próbując ocenić, czy istnieje związek pomiędzy intensywnością wykorzystania funduszy unijnych a czasem przeznaczanym na prace przygotowawcze, poproszono badanych o wskazanie, ile przed terminem złożenia dokumentacji do instytucji wdrażającej rozpoczynają się prace (po pierwsze, nad wnioskiem, po drugie, nad załącznikami). Najczęściej padającą odpowiedzią było: „różnie, to zależy od projektu” – wybrało ją 33,3% respondentów w odniesieniu do wniosku i 35,2% w przypadku załączników. Z kolei w grupie, która potrafiła bardziej precyzyjnie oszacować moment rozpoczęcia prac nad dokumentami, najczęściej jako punkt graniczny podawano miesiąc przed złożeniem dokumentacji do instytucji wdrażającej. Podobny układ odpowiedzi uzyskano w poszczególnych podgrupach gmin.

Dekada obcowania z funduszami europejskimi pokazała, że nie są to „łatwe pieniądze”. Towarzyszy im dużo dodatkowej dokumentacji, mnóstwo pracy i sporo niejasności. Podobnie uważali przedstawiciele badanych gmin, którzy zdecydowanie poparli stwierdzenie ($W=0,85$), że realizacja projektu współfinansowanego funduszami unijnymi jest bardziej skomplikowana niż realizacja projektu finansowanego kredytem bankowym lub ze środków własnych.

Jednym z narzędzi ułatwiających realizację projektu europejskiego może być zlecenie części działań wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym. Jak się okazało, z rozwiązania tego korzystano we wszystkich gminach, przy czym najczęściej (90,7% wskazań) dotyczyło to etapu przygotowawczego, obejmującego sporządzenie dokumentacji technicznej, studiów wykonalności itp. Niewielka część ankietowanych (11,1%), w której znaleźli się przedstawiciele wszystkich podgrup, wymieniła także wypełnianie wniosku o dofinansowanie wraz z kompletowaniem załączników i realizację zaplanowanych działań (po podpisaniu umowy o dofinansowanie). Pozostałe działania, tj.: znalezienie informacji o źródłach finansowania, sprawozdawczość i wypełnianie wniosków o płatność, księgowość projektu, zamykanie i rozliczanie projektu, prowadzone były przez gminy we własnym zakresie.

Pomimo trudności towarzyszących funduszom unijnym możliwość ich wykorzystania jest chyba najbardziej widocznym efektem członkostwa Polski w UE. Prawdopodobnie gdyby nie one, licznych inwestycji w ogóle nie udało by się zrealizować, a zakres wielu byłby dużo skromniejszy.

Zdaniem przedstawicieli samorządów lokalnych województwa warmińsko-mazurskiego możliwość aplikowania o fundusze unijne miała znaczny wpływ na kształt planów inwestycyjnych gmin ($W=0,91$), a wykorzystanie tych środków istotnie przyczyniło się do ich rozwoju ($W=0,89$). Jednocześnie ankietowani przyznali, że ograniczenie wielkości unijnego wsparcia po 2020 r. może mieć dla ich gmin bardzo mocno odczuwalne skutki ($W=0,79$).

4. Zakończenie

Od momentu przyjęcia Polski do UE jednostki samorządu lokalnego stały się pełnoprawnymi beneficjentami środków unijnych przeznaczonych na realizację polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i rybackiej. Z możliwości tej gminy korzystały w różnym zakresie – od sporadycznej realizacji kilku projektów po sytuację, w której udział środków z UE i innych programów zagranicznych w dochodach budżetu ogółem stanowił znaczny odsetek.

W ramach rozważań podejmowanych w artykule postanowiono poszukać odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, czy podejście gmin województwa warmińsko-mazurskiego do funduszy unijnych różnicuje się w zależności od intensywności wykorzystania tego źródła finansowania.

Próba uogólnienia otrzymanych wyników doprowadziła do spostrzeżenia, że pomiędzy gminami zgrupowanymi w zbiorach I i IV nie pojawiły się rażąco odmienne opinie dotyczące badanych zagadnień. Wśród zidentyfikowanych różnic można wskazać następujące:

- Gminy z najniższą wartością wskaźnika dochodów pozyskanych z UE i innych programów zagranicznych na mieszkańca częściej niż samorządy z grupy IV realizowały projekty w obszarze pomocy społecznej, podczas gdy te z najwyższą wartością wskaźnika częściej koncentrowały się na zadaniach z zakresu gminnych dróg, ulic, placów, mostów i organizacji ruchu drogowego.
- Gminy najintensywniej korzystające z unijnych dotacji podejmując decyzję o ubieganiu się o wsparcie, znacznie częściej niż pozostałe kierowały się założeniami strategii rozwoju. Z kolei dla gmin z grupy I dużo istotniejszy był potencjał i możliwości rozwoju.
- Respondenci z gmin grupy IV mieli dużo bardziej wyrobione zdanie na temat czasu poświęcanego na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do pozyskania środków unijnych niż przedstawiciele grupy I, którzy najczęściej odpowiadali, że zależy to od planowanego projektu.
- Bardziej jednoznaczne odpowiedzi padały od badanych z grupy IV, także jeśli chodzi o to, które etapy projektu unijnego wykonywane są we własnym zakresie, a które zlecane wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym.

Literatura

- Jastrzębska M., 2011, *Znaczenie bezzwrotnych środków zagranicznych jako źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2010*, *Finanse Komunalne*, nr 10, s. 18-31.
- Kuzel M., 2005, *Współpraca przedsiębiorstw ze zlokalizowanymi w Polsce filiami światowych korporacji – wyniki badania ankietowego*, www.skolar.umk.pl/pdf/Kuzel_Badanie_2005_2.pdf (20.06.2013).
- Pag Uniconsult, Laboratorium Badań Społecznych, 2009, *Bariery w aplikowaniu o środki z EFS przez jednostki samorządu terytorialnego woj. wielkopolskiego*, http://efs.wup.poznan.pl/att/programy/PO_KL/publikacje/bariery.pdf (2.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2004, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/sprawozdanie_jst2003.pdf (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2005, Rada Ministrów, Warszawa, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/sprawozdanie2004.pdf> (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2006, Rada Ministrów, Warszawa, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/sprawozdanie2005.pdf> (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2007, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/sprawozdanie_2006.pdf (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2008, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/sprawozdanie_2007.pdf (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2009, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/3jst_sprawozdanie2008.pdf (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2010, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/2jst_spraw2009.pdf (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2011, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/1jst_sprawozdanie2010.pdf (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2012, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1093714/jst_sprawozdanie2011_30-05-2012.pdf (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2013, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1143522/JST_spraw2012_28-05-2013.pdf (1.04.2014).
- Swianiewicz P., 2012, *Środki unijne w samorządach – kto korzysta najwięcej*, *Samorząd Terytorialny*, nr 5, s. 9-24.
- Środki pozyskane z UE i innych programów zagranicznych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, <http://www.naszakasa.org.pl/gmina/polska/#/2013,1> (1.04.2014).

LOCAL GOVERNMENT AS A BENEFICIARY OF EU FUNDS (ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITIES OF THE WARMIA AND MAZURY VOIVODESHIP)

Summary: This article attempts to answer the question whether there are any differences in approaching EU funds among municipalities which use this source of funding with varying intensity. The information, which was the basis of inference, was collected from 54 municipalities treasurers via a questionnaire survey. An attempt to generalize the obtained results led to the observation that there were differences between the least and most intensive groups of users of EU funds in terms of the discussed issues, but they did not have very strong nature. Identified differences concerned: 1) areas in which European projects were made and 2) the factors taken into account when municipalities decided to apply for funding. In addition, representatives of the municipalities most intensively using EU funds, more than any other, gave clear answers how much time they needed to prepare all the necessary documents and what they did themselves and what kind of work they outsourced.

Keywords: EU funds, EU projects, local government, importance rating, municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship.