

Joanna Szwacka-Mokrzycka

Znaczenie wsparcia unijnego w pobudzaniu rozwoju gmin **Role of EU funds in promoting communes development**

W artykule przeprowadzono analizę wykorzystania wsparcia unijnego w zakresie projektów infrastrukturalnych realizowanych w gminach: Krzywda, Łuków, Stanin Stoczek Łukowski. Dokonano analizy wykorzystania wsparcia unijnego w badanych gminach oraz oceny ich sytuacji finansowej, w celu zbadania jego wpływu na pozyskiwanie dofinansowania z funduszy unijnych.

1. Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej umożliwiło gminom pozyskiwanie z jej funduszy środków na realizację różnorodnych projektów, które w znaczący sposób przyczyniają się do poprawy warunków życia społeczności lokalnej oraz pobudzają rozwój danej jednostki. Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania środków unijnych w pobudzaniu rozwoju wybranych gmin. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na następujące pytania: W jakim zakresie fundusze unijne stanowią źródło finansowania inwestycji gminnych?, Jaki jest główny kierunek działań inwestycyjnych podejmowanych przez gminy?

2. Długofalowe strategie rozwoju jednostek terytorialnych

Strategia rozwoju jednostki terytorialnej w długim okresie czasu powinna zawierać wytyczne dotyczące sposobów i kierunków realizacji założonych celów. Priorytetowym celem jest harmonijny rozwój tych obszarów, w których dana jednostka może opierać się na uzyskanej przewadze konkurencyjnej. Dla jednostek zorientowanych turystycznie, istotnego znaczenia nabiera rozwój turystyki jako ważnego sektora gospodarki, poprzez rozwijanie konkurencyjnych, strategicznych, markowych produktów turystycznych bazujących na walorach kulturowych, przyrodniczych i krajobrazowych. W sytuacji kreowania rozwoju jednostki terytorialnej w oparciu o zacieśnianie więzi z inwestorami, istotnego znaczenia nabiera uwypuklenie w strategii motywów podjęcia przez nich działalności inwestycyjnej w tym rejonie. Równie ważne, jak w przypadku propagowania walorów turystycznych, czy możliwości wykorzystania jednostki terytorialnej do działalności inwestycyjnej, może być rozwój lokalnych produktów turystycznych oraz działania uzupełniające na rzecz podniesienia atrakcyjności turystycznej jednostki terytorialnej (charakter lokalny produktów-bazowanie na lokalnych walorach z wykorzystaniem lokalnych i regionalnych atrakcji)¹.

¹ Szwacka-Mokrzycka J. (2011). Znaczenie turystyki w strategii rozwoju gminy. Studia Ekonomiczne I Regionalne. Tom V/Nr 1/2012. Wydawnictwo PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. Biała Podlaska [in Polish].¹

Realizacja strategii gmin możliwa jest dzięki wsparciu ze strony UE w ramach różnorodnych programów operacyjnych. Spectrum możliwości w zakresie finansowania inwestycji z funduszy strukturalnych UE jest szerokie i obejmuje: wspieranie rozwoju regionów opóźnionych gospodarczo, wyrównywanie różnic w zamożności i jakości życia we wszystkich regionach UE, wspieranie regionów krajów członkowskich o charakterze typowo rolniczym, pozyskanie środków na inwestycje infrastrukturalne. W prezentowanym artykule przedstawiono możliwości i zakres wykorzystania środków pozyskanych przez gminy z budżetu UE na inwestycje „twarde”, czyli na projekty infrastrukturalne.

3. Finansowanie programów operacyjnych gmin przez UE

W perspektywie finansowej na lata 2007 – 2013 około 25% środków przyznanych dla Polski, zostało przeznaczone na projekty realizowane przez jednostki samorządowe w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych.²

Środki pozyskane przez gminy z budżetu UE zostają przeznaczone w głównej mierze na inwestycje „twarde”, czyli na projekty infrastrukturalne. Jednak w ostatnich latach coraz większego znaczenia nabierają inwestycje w kapitał ludzki, czyli tzw. projekty „miękkie”.³ Polska jest jednym z największych odbiorców funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W ramach drugiego okresu programowania obejmującego lata 2007 – 2013, Polska ma otrzymać 67 mld euro.⁴ Środki funduszy strukturalnych pochodzą bezpośrednio z budżetu UE. Następnie z tych środków finansowane są programy operacyjne krajowe i regionalne, a także inne programy, których celem jest realizacja założeń i celów danych funduszy.

W ramach funduszy strukturalnych UE można wyróżnić:

- **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), którego** celem jest korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych na terenie całej Wspólnoty poprzez udział w rozwoju regionów opóźnionych gospodarczo oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych.⁵
- **Europejski Fundusz Społeczny (EFS)** jego celem jest redukcja różnic w zamożności i jakości życia we wszystkich regionach UE. Zajmuje się promowaniem spójności gospodarczej i społecznej oraz zatrudnienia w UE.⁶
- **Fundusz Spójności** jest instrumentem polityki strukturalnej Wspólnoty. Fundusz zapewnia środki finansowe na projekty środowiskowe i projekty z zakresu infrastruktury transportowej. Od 2007 roku zajmuje się wsparciem

² D. Czykier – Wierzba, M. Jastrzębska, *Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez sektor żywnościowy i jednostki samorządu terytorialnego. Analiza i rekomendacje.*, Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011, s. 116.

³ M. Maciejuk, *Fundusze unijne w finansowaniu zadań jednostek samorządowych ...*, op. cit., s. 231.

⁴ S. Magallo, *The Role of EU Structural Funds in Poland 2007-2013 in fostering the innovative capacity of the service sector: a methodological approach*, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2008/may-prague/papers/Magallo.pdf>, (dostęp: 20.03.2012r.)

⁵ Tamże, s. 42.

⁶ Czym jest Europejski Fundusz Społeczny, <http://ec.europa.eu/esf/pl>, (dostęp: 20.03.2012r.)

projektów dotyczących zrównoważonego rozwoju, takich jak efektywność energetyczna i energia odnawialna.⁷

- **Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich** jest instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej UE. Ukierunkowany jest na wspieranie regionów krajów członkowskich o charakterze typowo. rolniczym.⁸
- **Europejski Fundusz Rybacki**, jest instrumentem Wspólnej Polityki Rybołówstwa UE. Celem funduszu jest zrównoważony rozwój gospodarczy sektora rybołówstwa, wzrost zatrudnienia i przedsiębiorczości oraz poprawa konkurencyjności i ochrona środowiska wodnego na obszarach działalności rybackiej.⁹

4. Dobór reprezentantów do badań

Badaniem objęto cztery największe gminy wiejskie powiatu łukowskiego, tzn.: Krzywdę, Łuków, Stanin i Stoczek Łukowski, które łącznie zajmują 60% powierzchni całego powiatu¹⁰. Zakres czasowy prowadzonej analizy częściowo pokrywa się z drugim okresem programowania i wdrażania w Polsce instrumentów wsparcia Unii Europejskiej i obejmuje lata 2007 – 2010.

5. Ocena sytuacji finansowej badanych gmin

Najwyższe dochody budżetowe w latach 2007 – 2010 osiągała gmina Łuków. W 2007 roku kształtowały się na poziomie 45 mln zł. Istotną rolę w osiągnięciu tego poziomu miały środki otrzymane z budżetu Unii Europejskiej w ramach refundacji dofinansowania realizowanych przez gminę projektów w 2006 roku. Wartość otrzymanego dofinansowania w badanych latach była najwyższa i wynosiła około 10 mln zł, dlatego też dochody gminy w 2007 roku były tak wysokie. W kolejnym roku poziom dochodów zmniejszył się o ponad 15%, a w następnych latach wystąpiła tendencja wzrostowa (patrz: Wykres 4.). W 2010 roku poziom dochodów osiągnął wartość 45, 41 mln zł, czyli zbliżoną do 2007 roku. Na drugim miejscu pod względem wielkości dochodów budżetowych znajduje się gmina Krzywdą. Dochody tej gminy sukcesywnie wzrastały w badanych latach. W 2010 roku dochody budżetowe gminy kształtowały się na poziomie 30,13 mln zł (patrz: Wykres 1.), osiągając najwyższy wzrost w porównaniu do roku poprzedniego, bo aż o 16,5%. Do osiągnięcia tak znaczącego wzrostu również przyczyniły się środki otrzymane z funduszy Unii Europejskiej jako zwrot poniesionych kosztów inwestycyjnych w ramach wcześniej podpisanych umów o dofinansowanie unijne.

⁷ I. Katsarova, *The Cohesion Fund*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.5.3.pdf, (dostęp: 20.03.2012r.).

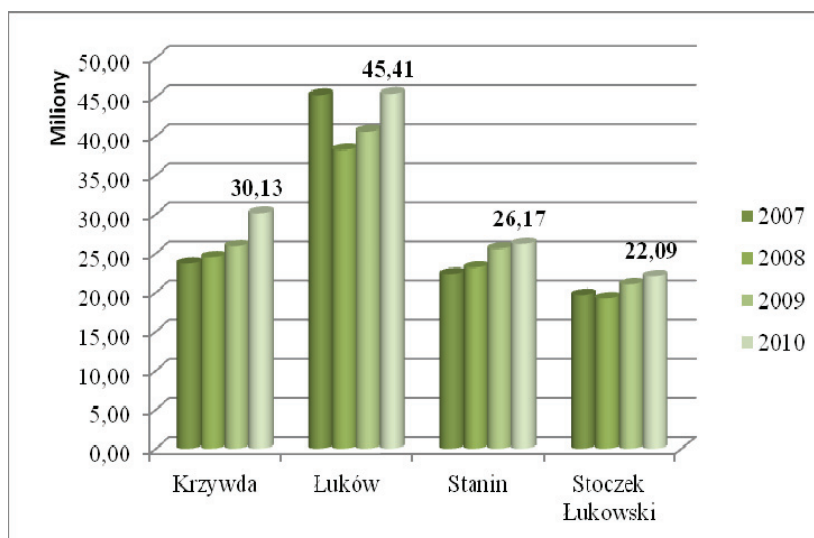
⁸ http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/funds/efrow/index_pl.htm, (dostęp: 20.03.2012r.).

⁹ http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/funds/efr/index_pl.htm, (dostęp: 20.03.2012r.).

⁹ Skwarek Bernarda: *Zróżnicowanie i ocena wykorzystania wsparcia unijnego na przykładzie wybranych gmin wiejskich powiatu łukowskiego*. Praca magisterska. SGGW. Warszawa. 2012.

¹⁰ Skwarek Bernarda: *Zróżnicowanie i ocena wykorzystania wsparcia unijnego na przykładzie wybranych gmin wiejskich powiatu łukowskiego*. Praca magisterska. SGGW. Warszawa. 2012.

Wykres 1. Poziom dochodów ogółem w badanych gminach w latach 2007 - 2010



Źródło: Opracowano na podstawie: Skwarek Bernarda: Zróżnicowanie i ocena wykorzystania wsparcia unijnego na przykładzie wybranych gmin wiejskich powiatu łukowskiego. Praca magisterska. SGGW. Warszawa. 2012.

6. Wykorzystanie funduszy unijnych przez badane gminy

W świetle danych Komisji Europejskiej, dotyczących wykorzystania funduszy unijnych na lata 2007 – 2013, Polska jest liderem wśród państw członkowskich. Wartość środków przekazanych z budżetu UE (na dzień 14 lutego 2011) roku wynosiła około 16,5 mld euro (około 66 mld zł), co stanowiło 21% wszystkich środków wypłaconych krajom członkowskim.¹¹

Na szczeblu krajowym pod względem absorpcji środków unijnych dominuje województwo mazowieckie. Realizowane projekty na koniec 2011 roku opiewały na 55 mld zł, w tym 30,5 mld zł stanowił wkład unijny. Natomiast województwo lubelskie uplasowało się na szóstym miejscu z dofinansowaniem unijnym wynoszącym 11,1 mld zł.¹² W świetle danych dotyczących wykorzystania funduszy unijnych z krajowych i regionalnych programów operacyjnych (bez uwzględnienia dofinansowania PROW 2007 – 2013) w latach 2007 – 2011 ustalono, iż największe ich wykorzystanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca dotyczyło gminy Stoczek Łukowski. Gmina ta uplasowała się na najwyższej 376 pozycji spośród wybranych gmin (patrz: Tabela 1.). Wartość dotacji wynosiła 758,07 zł, podczas gdy w gminie Chrzanów (także woj. Lubelskie), która zajęła pierwsze miejsce w rankingu, poziom dotacji wynosił 23 156,82

¹¹ Polska na tle wszystkich państw UE - wykorzystanie Funduszy Europejskich, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, (dostęp: 20.05.2012 r.)

¹² Projekty realizowane w ramach perspektywy 2007-2013 bez PROW 2007-2013, <http://www.mapadotacji.gov.pl/>.

zł na jednego mieszkańca. W drugiej kolejności wśród badanych gmin znalazła się gmina Łuków, która zajęła 581 miejsce w rankingu z wartością dotacji wynoszącą 456,00 zł per capita. W gminie Krzywda wartość dotacji była o połowę mniejsza, niż w gminie Łuków i tym samym gmina ta zajęła 845 miejsce w rankingu Wspólnoty. Natomiast gmina Stanin, na 1586 gmin w Polsce, zajęła 1082 pozycję. Wartość dotacji unijnej na jednego mieszkańca wynosiła zaledwie 90,01 zł.

Tabela 1. Pozycje badanych gmin w rankingu czasopisma Wspólnota – stan na kwiecień 2011

Gmina	Miejsce w rankingu	Wartość dotacji EU (projektów zakończonych i w trakcie realizacji) per capita [w zł]
Krzywda	845	227,55
Łuków	581	456,00
Stanin	1082	90,01
Stoczek Łukowski	376	758,07

Źródło: Opracowanie na podstawie rankingu wykorzystania środków unijnych Wspólnota 2011, <http://www.wspolnota.org.pl>.

7. Charakter realizowanych inwestycji w badanych gminach

Projekty realizowane przez gminę Krzywda, Łuków oraz Stoczek Łukowski są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem wartości otrzymanego dofinansowania jak i rodzaju wykonanych inwestycji. W świetle danych zaprezentowanych w tabeli 2 można zauważyć, że gmina Łuków wykonała najwięcej inwestycji z udziałem wsparcia unijnego. Ponadto całkowita wartość tych inwestycji była najwyższa w porównaniu z pozostałymi gminami. Z kolei gmina Krzywda w latach 2007 – 2011 wykonała łącznie siedem projektów, na które uzyskała dofinansowanie ze środków UE. Jednak inwestycje te charakteryzowały się niskim średnim kosztem realizacji i łączna ich wartość wynosiła zaledwie 4,5 mln zł. Natomiast gmina Stoczek Łukowski wykonała relatywnie mniej projektów, jednak ich łączny koszt wykonania był prawie trzy razy większy od wspomnianej powyżej i wynosił ponad 13 mln zł.

Tabela 2. Liczba zrealizowanych projektów i ich całkowita wartość

	Liczba projektów	Całkowita wartość inwestycji
Krzywda	7	4 462 320,16
Łuków	10	21 283 290,17
Stoczek Łukowski	5	13 038 610,86

Źródło: Opracowanie na podstawie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami gminy.

Jeśli chodzi o rodzaje wykonanych inwestycji, to najczęściej zrealizowano projektów z zakresu infrastruktury sportowo – rekreacyjnej. Łącznie gminy wykonały siedem takich inwestycji, w tym najczęściej gmina Krzywda (patrz: Tabela 3). Jednak całkowita wartość projektów we wszystkich gminach wynosiła zaledwie 2,3 mln zł., co stanowiło

około 6% łącznej wartości wykonanych inwestycji. Wynikało to z tego, że średni koszt realizacji takiego projektu był niewielki, jeden z najniższych w porównaniu z innymi inwestycjami.

Niewiele mniej projektów zrealizowano w zakresie budowy kanalizacji oraz oczyszczalni ścieków. Badane gminy wykonały pięć takich inwestycji o łącznym koszcie około 26 mln zł. Wartość tych projektów była najwyższa spośród wszystkich inwestycji, co oznacza, że ich wykonanie wymagało największego wkładu finansowego. Średnia wartość jednego projektu kształtowała się na poziomie ponad 5 mln zł.

Tabela 3. Rodzaj realizowanych inwestycji w badanych gminach

Rodzaje realizowanych inwestycji	Liczba projektów	Całkowita wartość projektów	Średni koszt inwestycji
Budowa obiektów sportowo – rekreacyjnych	7	2 297 818,93	328 259,85
Budowa kanalizacji i oczyszczalni	5	25 955 376,12	5 191 075,22
Budowa i modernizacja dróg	2	4 783 370,54	2 391 685,27
Budowa i modernizacja ośrodków społeczno – kulturalnych	5	2 703 367,34	540 673,47
Budowa i modernizacja ośrodków szkoleniowo – wychowawczych	1	2 347 976,63	2 347 976,63
Projekty z zakresu infrastruktury turystycznej	1	44 109,70	44 109,70
Inne	1	652 201,93	652 201,93

Źródło: Opracowanie na podstawie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami gminy.

8. Ocena wykorzystania środków unijnych w badanych gminach

We wszystkich badanych gminach zrealizowano inwestycje o łącznej wartości 38,7 mln zł, w tym dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej wynosiło prawie 24 mln zł, co stanowi około 60% wszystkich poniesionych kosztów inwestycyjnych (patrz tabela 4).

Tabela 4. Ilość i wartość realizowane inwestycje w badanych gminach w podziale na programy

	PROW		PO RPW		RPO WL	
	Ilość projektów	Wartość otrzymanych środków	Ilość projektów	Wartość otrzymanych środków	Ilość projektów	Wartość otrzymanych środków
Krzywda	7	3 129 151,27	0	0,00	0	0,00
Łuków	6	4 969 948,00	1	4 197 765,00	2	3 418 345,86
Stoczek Łukowski	4	3 469 937,00	0	0,00	1	4 792 385,29

Źródło: Opracowanie na podstawie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami gminy.

Najmniej środków wykorzystano w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Z możliwości dofinansowania inwestycji z tego programu skorzystała tylko gmina Łuków, która realizując projekt „Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa lubelskiego poprzez uzbrojenie terenu inwestycyjnego w podstrefie Łuków TSSE EURO-PARK WISŁOSAN”, otrzymała pomoc w wysokości 4,2 mln zł. Udział dofinansowania z PO RWW wynosił 18% w stosunku do łącznej kwoty otrzymanego wsparcia przez wszystkie badane gminy. Jednocześnie należałoby się spodziewać, że gminy które osiągnęły najwyższe dochody w badanym okresie podejmowały też największą działalność inwestycyjną. W świetle danych zaprezentowanych w tabeli 5, można zauważyć, że w badanych gminach wysokość dochodów nie zawsze przekładała się na poziom wykonanych inwestycji.

Tabela 5. Relacja dochodów budżetowych badanych gmin do prowadzonych inwestycji

Gmina	Rok	Dochody gmin ogółem [w mln zł]	Wydatki inwestycyjne [w mln zł]	Wydatki na inwestycje dofinansowane ze środków unijnych [w mln zł]
Krzywda	2007	23,66	2,36	0,00
	2008	24,49	3,17	0,26
	2009	25,87	5,40	1,77
	2010	30,13	15,25	2,44
Łuków	2007	45,22	5,27	0,00
	2008	38,20	5,67	4,66
	2009	40,58	6,10	1,34
	2010	45,41	17,81	15,28
Stanin	2007	22,34	3,10	0,00
	2008	23,16	3,63	0,00
	2009	25,56	5,41	0,00
	2010	26,17	5,27	0,00
Stoczek Łukowski	2007	19,67	2,56	0,00
	2008	19,23	4,58	3,47
	2009	21,00	6,99	4,12
	2010	22,09	8,16	5,46

Źródło: Opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu..

Gmina Łuków, charakteryzująca się najwyższymi dochodami budżetowymi w badanym okresie zrealizowała relatywnie najwięcej inwestycji. Jednak ich poziom

w analizowanych latach był bardzo zróżnicowany. Z kolei gmina Stoczek Łukowski wykazywała najniższe dochody budżetowe spośród badanych gmin, a mimo to znalazła się na drugim miejscu pod względem wartości zrealizowanych projektów. Gmina Krzywdą, która w drugiej kolejności zaraz po gminie Łuków, uzyskiwała wysokie dochody, charakteryzuje się niewielką wartością projektów, na które dostała refundację kosztów z programów unijnych, chociaż w analizowanych latach wykazywała wysokie wydatki inwestycyjne ogółem. Natomiast gmina Stanin nie wykonała żadnej inwestycji w oparciu o dofinansowanie unijne, pomimo że prezentowała wysoki poziom dochodów i wydatków inwestycyjnych w badanym okresie.

9. Podsumowanie

Wykorzystanie środków z funduszy unijnych w gminach nabiera coraz większego znaczenia. Realizacja strategii gmin możliwa jest dzięki wsparciu ze strony UE w ramach różnorodnych programów operacyjnych. Przeprowadzona analiza wykorzystania dofinansowania europejskiego w wybranych gminach pozwala na stwierdzenie, że środki unijne są ważnym źródłem finansowania inwestycji gminnych. Projekty, na które gminy uzyskały dofinansowanie, stanowią znaczną wartość wszystkich realizowanych w nich inwestycji. Wskazane gminy najchętniej ubiegały się o środki pochodzące z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego. W ramach tych programów gminy głównie ubiegały się o wsparcie w zakresie infrastruktury sportowo – rekreacyjnej oraz budowy sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków.

10. Literatura

- D. Czykier D.– Wierzbą, M. Jastrzębska, *Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez sektor żywnościowy i jednostki samorządu terytorialnego. Analiza i rekomendacje.*, Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011
- Katsarova, I.: *The Cohesion Fund*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.5.3.pdf, (dostęp: 20.03.2012r.).
- Maciejuk M., *Fundusze unijne w finansowaniu zadań jednostek samorządowych ...*, op. cit., s. 231.
- Magallo, S.: *The Role of EU Structural Funds in Poland 2007-2013 in fostering the innovative capacity of the service sector: a methodological approach*, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2008/may-prague/papers/Magallo.pdf>, (dostęp: 20.03.2012r.)
- Skwarek B. *Zróżnicowanie i ocena wykorzystania wsparcia unijnego na przykładzie wybranych gmin wiejskich powiatu łukowskiego. Praca magisterska. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego. Warszawa. 2012.*
- Szwacka-Mokrzycka J. (2011). *Znaczenie turystyki w strategii rozwoju gminy. Studia Ekonomiczne I Regionalne. Tom V/Nr 1/2012.* Wydawnictwo PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. Biała Podlaska [in Polish].
- Polska na tle wszystkich państw UE - wykorzystanie Funduszy Europejskich*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, (dostęp: 20.05.2012 r.)
- ¹ Projekty realizowane w ramach perspektywy 2007-2013 bez PROW 2007-2013, <http://www.mapadotacji.gov.pl/>.
- Ranking wykorzystania środków unijnych Wspólnota 2011*, <http://www.wspolnota.org.pl>.
- Czym jest Europejski Fundusz Społeczny, <http://ec.europa.eu/esf/pl>, (dostęp: 20.03.2012r.)¹
- http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/funds/efrow/index_pl.htm, (dostęp: 20.03.2012r.)¹
- http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/funds/efr/index_pl.htm, (dostęp: 20.03.2012r.).

Summary

Role of European Union financial support in promoting development of rural communes

The main purpose of the article is to analyze the usage of European Union funds invested in the infrastructural projects in the following communes: Krzywda, Łuków, Stanin and Stoczek Łukowski.

The analysis of the usage of European Union financial support in the selected communes and the assessment of their financial situation in order to examine the effects on obtaining potential European Union funds has been done.

Informacje o autorze:

Dr hab. prof. SGGW Joanna Szwacka-Mokrzycka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Email: jesm54@wp.pl