

*Janusz Żmija
Łukasz Satola*

Wykorzystanie instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej w jednostkach samorządu terytorialnego

The using of the European Union regional policy instruments in local government units

W artykule autorzy podejmują próbę przedstawienia wykorzystania funduszy strukturalnych przez gminy. Jako obszar badań przyjęto teren województwa małopolskiego. Analizą objęto dwa programy operacyjne współfinansowane z funduszy strukturalnych UE, które były wdrażane w Polsce w okresie programowania 2004-2006. Były to Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Analizy prowadzono z uwzględnieniem specyfiki i zróżnicowania budżetów lokalnych.

Wstęp

Podstawowym celem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest dążenie do konwergencji, czyli stwarzanie korzystnych warunków dla procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz do wyrównywania poziomu rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami wspólnoty. Od momentu powstania koncepcji tej polityki (pierwsze wzmianki na jej temat pojawiły się już w Traktacie Rzymskim¹) do chwili obecnej zarówno liczba celów, jak i rodzaj narzędzi, przy pomocy których są one osiąganym ulegały zmianom w taki sposób, aby odpowiadały aktualnym wymogom ze strony gospodarki światowej.

Celem ujednoczenia polityki regionalnej w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz zapewnienia efektywności jej wdrażania oparto ją na sześciu podstawowych zasadach:

- dodatkowości (współfinansowania) – dofinansowanie unijne ma uzupełniać, a nie zastępować fundusze z budżetu krajowego,
- koncentracji - środki przeznaczone są dla regionów, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej,
- kompatybilności – zgodności z przepisami traktatów, celami i instrumentami wspólnych polityk oraz wytycznymi dotyczącymi ochrony środowiska,
- partnerstwa – czyli współpracy Komisji Europejskiej z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi,

¹ Traktat Rzymski o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. [http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm (15.10.2008)]

- pomocniczości (subsydiarności) – władze wyższego szczebla nie mogą podejmować działań w sprawach, których załatwienie leży w gestii władz niższego szczebla,
- programowania – pomoc przeznaczana jest na programy trwałego rozwiązywania problemów danej gałęzi gospodarki lub danego regionu.²

Wszystkie programy pomocowe opracowywane zarówno na szczeblu krajowym i dotyczące spraw związanych z funkcjonowaniem określonej dziedziny gospodarki, jak i te przygotowywane przez poszczególne regiony podlegają negocjacjom z Komisją Europejską, podczas których szczególną uwagę zwraca się na zgodność zapisów programowych z zasadami prowadzenia polityki strukturalnej. Zasady te znajdują odzwierciedlenie nie tylko na poziomie całych programów operacyjnych, lecz również na szczeblu ich części składowych (określanych najczęściej mianem działań) oraz na poziomie pojedynczych projektów realizowanych przez beneficjentów pomocy.

Instrumentarium polityki regionalnej UE tworzą różne narzędzia, wśród których główna rola oraz największa alokacja środków finansowych przypada na fundusze strukturalne. Są one kluczowym źródłem finansowania szerokiej gamy zróżnicowanych rodzajowo przedsięwzięć służących rozwojowi poszczególnych gałęzi gospodarki krajów członkowskich. Środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych stanowią podstawę przygotowywanych przez poszczególne państwa członkowskie UE, bądź regiony tych państw, programów operacyjnych, czyli „zbiorów działań” zaakceptowanych w drodze negocjacji przez Komisję Europejską, których realizacja może być wspierana finansowo w celu osiągnięcia wyższego poziomu spójności społeczno-gospodarczej.

Wykorzystanie środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych ma się przyczynić do zdynamizowania procesów rozwoju lokalnego i regionalnego w krajach członkowskich UE.³ Traktowane w ten sposób fundusze strukturalne pełnią również ważną funkcję czynnika rozwoju. Jak dowiodły prowadzone w wielu krajach badania, umiejętność wykorzystania tychże czynników w dużej mierze zależy od sprawności funkcjonowania instytucji samorządowych.⁴

Uwagi metodyczne

Celem głównym opracowania jest prezentacja oraz ocena dotychczasowego dorobku jednostek samorządu terytorialnego (JST) w pozyskiwaniu i wykorzystaniu środków finansowych, jakie stały się dla nich dostępne w wyniku przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej. W prowadzonych analizach postanowiono również zbadać czy występują związki pomiędzy sytuacją finansową JST a wykorzystaniem przez nie funduszy strukturalnych. Poszukiwano odpowiedzi na pytanie: czy niekorzystna sytuacja

² M. Bról: *Możliwości wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej – perspektywa pierwszych lat członkostwa* [w:] *Unifikacja gospodarek europejskich. Szanse i zagrożenia*, Manikowski A., Psyk A. (red.), Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa, 2004, s. 213.

³ P. Swianiewicz: *Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?*, *Samorząd Terytorialny*, nr 12/2006, s. 15.

⁴ Por. D. Bielecka: *Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystywaniu środków z funduszu SAPARD*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(23)/2006, Wyd. Naukowe „Scholar”, s. 83-106.

finansowa gmin ogranicza bądź wręcz uniemożliwia im korzystanie z środków pomocowych UE.

Śród jednostek samorządu terytorialnego do analizy wybrano jednostki szczebla podstawowego, czyli gminy. Wybór taki był podyktowany względami merytorycznymi. Po pierwsze, zgodnie z polskim porządkiem prawnym⁵, to właśnie gmina w pierwszej kolejności jest odpowiedzialna za realizację wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym.⁶ Choćby tylko z tego powodu jej rola jest na tyle ważna, że zasługuje na podkreślenie. Drugim argumentem, który przemawiał za takim wyborem obiektów do badań był fakt, iż w ramach objętych analizą działań programów operacyjnych gminy były każdorazowo wymieniane w katalogu potencjalnych beneficjentów. Umożliwiło to zachowanie poprawności metodologicznej prowadzonych rozważań.

Zakres czasowy prowadzonej analizy pokrywał się zasadniczo z pierwszym okresem programowania i wdrażania w Polsce instrumentów polityki regionalnej UE i obejmował lata 2004-2006. Jednakże z uwagi na znaczące opóźnienia, jakie nastąpiły zarówno przy wyborze projektów do dofinansowania, jak i kontraktowaniu środków finansowych, a szczególnie przy faktycznej realizacji projektów inwestycyjnych, a zatem przy właściwym wykorzystaniu środków finansowych, zakres czasowy prowadzonych analiz wydłużono o rok 2007. Objęcie analizą kolejnego roku nie spowodowało jednak „kolizji” z programami wdrażanymi w kolejnej perspektywie finansowej (2007-2013). Działania tych programów operacyjnych w niniejszej pracy nie ujmowano.

Zakres merytoryczny opracowania został ograniczony do wykorzystania przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie⁷ z terenu województwa małopolskiego środków finansowych pochodzących z dwóch programów operacyjnych: Sektorowego Programu Operacyjnego „*Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*” (SPO ROL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Wyniki i dyskusja

Jedną z zasad funkcjonowania wspólnotowej polityki regionalnej jest dodatkowość, która oznacza, że środki z funduszy pomocowych uzupełniają, a nie zastępują własne środki projektodawców. Aby zatem skorzystać z funduszy europejskich niezbędne jest zapewnienie wkładu własnego.⁸ Wysokość pomocy UE dla regionów celu nr 1 wynosi nie więcej niż 75% kosztów kwalifikowanych, a zatem brakujące min. 25% kosztów projektu musi być zagwarantowane przez wnioskodawców.⁹ Zasady przekazywania dofinansowania większości programów są też tak skonstruowane, że wypłata środków na konto beneficjenta następuje dopiero po realizacji całości lub

⁵ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8. marca 1990 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm..

⁶ Ibid. Art.6.

⁷ Brak ujęcia w rozważaniach gmin miejskich był spowodowany odmienną charakterystyką tego typu gmin oraz faktem, że nie mogły one korzystać ze wszystkich objętych analizą działań. Nieuwzględnienie tych założeń mogłoby prowadzić do błędnych wniosków.

⁸ Zob. A. Myna: Bariery w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin Lubelszczyzny, Samorząd Terytorialny, nr 9(165)/2004, s. 33.

⁹ M. Brol, op. cit. s. 214-215.

części inwestycji i jest refundacją poniesionych uprzednio wydatków. Gminy chcąc skorzystać z dofinansowania z budżetu UE są zobligowane do zapewnienia we własnym zakresie wystarczających środków finansowych na czas realizacji projektu, a ponadto pokrywają koszt zmiennej wartości pieniądza w czasie do momentu otrzymania zwrotu części poniesionych nakładów. Takie uwarunkowania sprawiają, że istotnym czynnikiem wpływającym na możliwości korzystania z funduszy strukturalnych przez poszczególnych wnioskodawców jest ich sytuacja finansowa. W przypadku gmin ich sytuację finansową najlepiej odzwierciedla wysokość budżetu oraz struktura realizowanych dochodów.

Aby ocenić możliwości korzystania przez gminy z funduszy strukturalnych dokonano analizy zarówno wysokości, jak i struktury ich dochodów budżetowych. Samorządy gminne, jako jednostki realizujące zadania publiczne mają ograniczone możliwości dowolnego dysponowania środkami finansowymi. Zdecydowana większość środków, które otrzymują od organów centralnych musi być przeznaczana na z góry określone cele. Większy zakres samodzielności możliwy jest w zasadzie jedynie w odniesieniu do środków uzyskiwanych w ramach tzw. dochodów własnych.¹⁰ To właśnie w tym rodzaju dochodów należy szukać źródeł sfinansowania wkładu własnego przy realizacji inwestycji wspieranych finansowo z budżetu Unii Europejskiej.

Wysokość dochodów własnych, jak już wspomniano wcześniej, lepiej w porównaniu z sumą dochodów ogółem charakteryzuje zdolność gminy do partycypacji finansowej w projektach realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych UE. Mając na uwadze ten argument zdecydowano się zbadać jak wysokimi dochodami własnymi dysponowały małopolskie gminy. Potraktowano je bowiem w dużym uproszczeniu¹¹ jako górne ograniczenie ilości środków, o które potencjalnie mogłyby się ubiegać gminy. Analiza wysokości tych dochodów w poszczególnych jednostkach daje możliwość wskazania z pewnym przybliżeniem zróżnicowania tzw. potencjału projektowego gmin. Jednostki posiadające wyższe dochody własne są w stanie realizować większą liczbę przedsięwzięć lub projekty o wyższym średnim koszcie niż gminy cechujące się skromnymi dochodami własnymi. Należy w tym miejscu podkreślić, że istnieje pewna minimalna wysokość dochodów pozostających do względnie dowolnej dyspozycji gmin, poniżej której ubieganie się o środki pomocowe nie było możliwe. Nie chodzi w tym miejscu o konkretną wartość, lecz o pewien stan finansów gminy, który pozwala realnie myśleć o prowadzeniu przedsięwzięć inwestycyjnych.

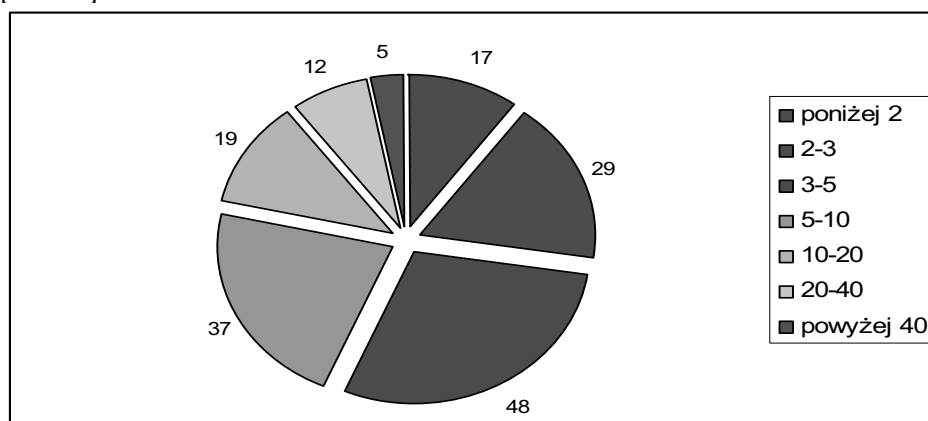
Średnia wysokość dochodów własnych w objętych analizą podmiotach wyniosła 8,37 mln zł, przy zróżnicowaniu od 953 tys. zł w Gminie Bolesław do 59,63 mln zł w Gminie Chrzanów. Warto w tym miejscu podkreślić, że rozpiętość pomiędzy skrajnymi wartościami była tu zdecydowanie (kilkakrotnie) większa, aniżeli

¹⁰ Por. M. Kosek-Wojnar: Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków, Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 4, Bochnia, 2006, s. 80.

¹¹ Duże uproszczenie oznacza tu potraktowanie wartości dochodów własnych jako czynnika limitującego możliwość ubiegania się o wsparcie wspólnotowe. Należy nadmienić, że z dochodów własnych finansowanych jest również wiele innych zadań samorządu terytorialnego, a wkład własny mógł być także „pokrywany” z innych źródeł, np.: kredyt, emisja obligacji i inne. Uczynione w tym miejscu zastrzeżenia nie przeczą jednak tezie o kluczowym znaczeniu dochodów własnych, aczkolwiek autor ma świadomość, że w pojedynczych przypadkach mogły one rzutować na uzyskane wyniki.

w przypadku rozpiętości dochodów ogółem czy wskaźnika obrazującego udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Rozkład liczebności gmin w poszczególnych przedziałach dochodów własnych zaprezentowano na wykresie 1.

WYKRES 1. PODZIAŁ GMIN ZE WZGLĘDU NA WARTOŚĆ DOCHODÓW WŁASNYCH [MLN ZŁ]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

Najliczniej reprezentowana była grupa gmin, których dochody własne zawierały się w przedziale 3-5 mln zł. Każda kolejna grupa (o coraz wyższych dochodach) była reprezentowana przez coraz to mniejszą liczbę jednostek terytorialnych. Średnioroczne dochody własne nieprzekraczające 2 mln zł cechowały 17 podmiotów (w tym w jednym przypadku kształtowały się poniżej 1 mln zł). Tak niskie dochody własne, zwłaszcza uwzględniając, że służyły także innym celom i wobec tego nie były w całości przeznaczane na finansowanie wkładu własnego mogły stanowić istotny czynnik ograniczający aktywność gmin w korzystaniu z funduszy pomocowych UE.

Gminy województwa małopolskiego w istotny sposób różnią się od siebie także wówczas, gdy jako parametr do porównań zastosuje się udział dochodów własnych w całości ich dochodów budżetowych. Taki wskaźnik, będący pochodną charakteru lokalnej gospodarki, umożliwia w pewnym zakresie ocenę możliwości finansowania inwestycji, na które samorządy ubiegają się o dofinansowanie z funduszy strukturalnych. Utrzymywanie się tego wskaźnika na niskim poziomie może świadczyć o potencjalnych trudnościach gminy z wygospodarowaniem środków finansowych, które miałyby stanowić wkład własny. Wysokie natomiast wartości wskaźnika mogą zapewniać władzom samorządowym większą swobodę w dysponowaniu tymi środkami, w tym między innymi przeznaczaniu ich na współfinansowanie inwestycji realizowanych z udziałem funduszy UE.

TABELA 1. UDZIAŁ DOCHODÓW WŁASNYCH W DOCHODACH OGÓŁEM W GMINACH WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO W LATACH 2004-2007 [%]

Cecha	Rok				Średnia
	2004	2005	2006	2007	2002-2007
Średnia arytmetyczna	31,91	30,33	28,84	31,23	30,58
Wartość minimalna	12,16	11,53	11,37	11,35	12,50
Wartość maksymalna	73,56	72,98	68,36	93,24	69,81
Mediana	28,33	26,58	24,22	27,78	26,31
Odchylenie standardowe	13,57	13,39	13,50	15,19	13,66
Współczynnik zmienności	0,43	0,44	0,47	0,49	0,45

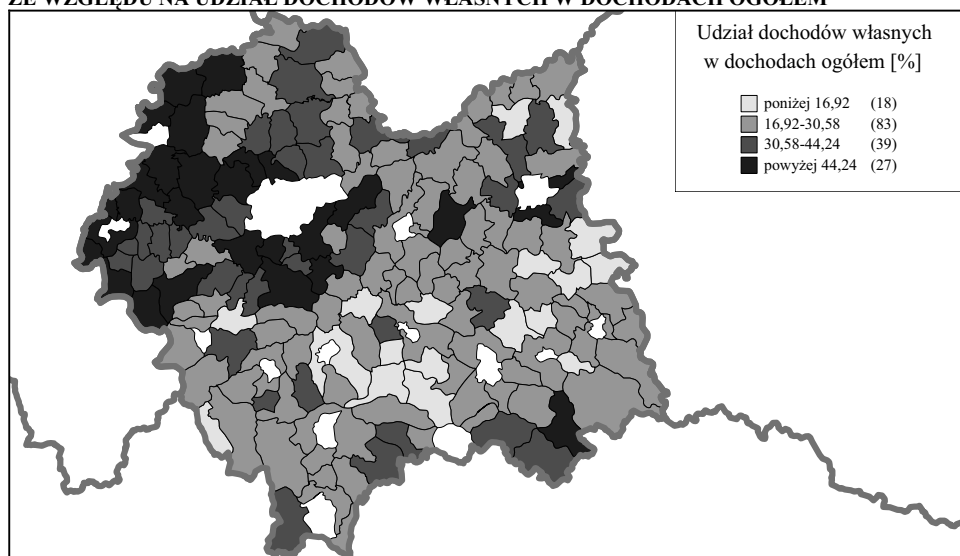
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDR GUS.

Przedstawiony w tabeli 1. udział dochodów własnych w budżetach gmin wskazuje na bardzo duże zróżnicowanie populacji małopolskich gmin. Posługując się wartościami średnimi z okresu 2002-2007 widoczne stają się znaczące dysproporcje pomiędzy jednostkami, które uzyskują w ramach dochodów własnych najmniejszą część (12,5% w przypadku Gminy Lipnica Wielka), a tymi, których większość dochodów pochodzi ze źródeł własnych (69,81% dla Gminy Brzeszcze, dla której odnotowano najwyższą wartość tego wskaźnika). Ponadto rozkład zbiorowości gmin ze względu na wartość tego wskaźnika był prawostronnie asymetryczny, co dowodzi, że więcej niż połowa z ogólnej liczby jednostek charakteryzowała się niższymi od średniej wartościami udziału dochodów własnych w budżetach ogółem. Niski odsetek dochodów własnych w budżecie, szczególnie w sytuacji małych jednostek, może być czynnikiem limitującym możliwości korzystania z funduszy strukturalnych. Znikoma ilość pieniędzy, którą można wyasygnować na przygotowanie i realizację projektów, może okazać się niewystarczająca szczególnie w przypadku przedsięwzięć infrastrukturalnych generujących wysokie koszty.

W oparciu o wcześniej obliczone wartości średniej arytmetycznej i odchylenia standardowego dokonano podziału zbiorowości gmin na 4 grupy:

- gminy o najtrudniejszej sytuacji budżetowej, gdzie udział dochodów własnych jest niższy od 16,92%,
- gminy o słabej sytuacji budżetowej (16,92 – 30,58%),
- gminy charakteryzujące się dobrą sytuacją budżetową (30,58 – 44,24%)
- gminy o najkorzystniejszej sytuacji budżetowej (powyżej 44,24%).

RYСУNEK 1. PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE GMIN WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO ZE WZGLĘDU NA UDZIAŁ DOCHODÓW WŁASNYCH W DOCHODACH OGÓŁEM



Źródło: Opracowanie własne.

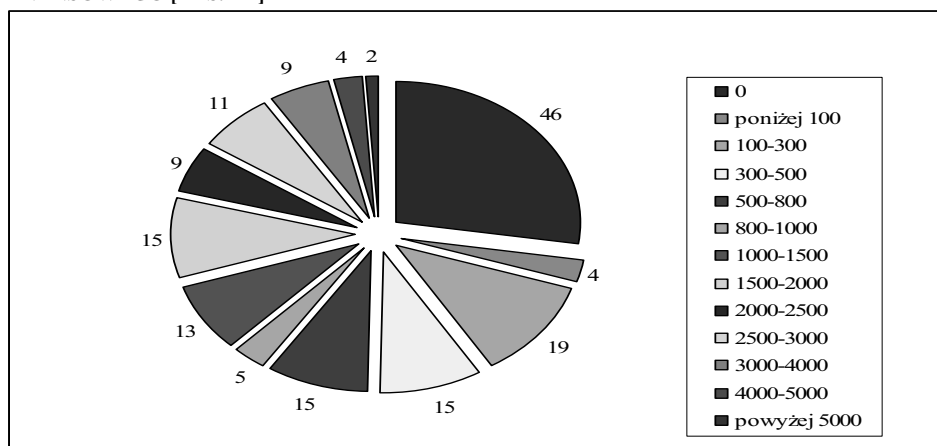
Analiza przestrzennego zróżnicowania gmin regionu zilustrowana na rys. 1. wskazuje, że jednostki o wyższym od średniej wskaźniku udziału dochodów własnych w dochodach ogółem zlokalizowane są w zdecydowanej większości w zachodniej części województwa oraz w bliskim sąsiedztwie Krakowa. Mniejsze skupienie takich jednostek występuje wokół Tarnowa (drugiego pod względem wielkości miasta regionu), a pojedyncze gminy znajdują się również wzdłuż południowej granicy województwa (są to gminy o dobrze rozwiniętej funkcji turystycznej).

Procedura korzystania przez gminy ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej jest skomplikowana i składa się na nią wiele działań, które należy podjąć i zrealizować, aby w efekcie otrzymać dofinansowanie. Wiele jest zatem płaszczyzn, na których można prowadzić analizy. W niniejszym opracowaniu skupiono się na wykorzystaniu środków finansowych, rozumianym jako rozliczenie całych projektów inwestycyjnych, a nie tylko ich części i otrzymaniu refundacji. Pomiar wykorzystania środków funduszy strukturalnych był zatem prowadzony po zakończeniu całego procesu związanego kolejno z planowaniem inwestycji, ubieganiem się o dofinansowanie, jego faktyczną realizacją i rozliczeniem finansowym. Prowadzone analizy obejmują zatem ostateczny efekt wszystkich podjętych wcześniej przedsięwzięć zmierzających do otrzymania dofinansowania, jako zwrotu części poniesionych nakładów inwestycyjnych.

Objęte badaniami gminy z terenu województwa małopolskiego w latach 2004-2007 zdołały wykorzystać kwotę 177 916 794,69 zł.¹² Na realizację przedsięwzięć z SPO ROL wykorzystano dofinansowanie w łącznej wysokości 34 172 204 zł, natomiast realizację zadań w ramach ZPORR wsparto kwotą 143 744 590,69 zł. W ramach SPO ROL zakończono realizację 131 projektów przy średnim dofinansowaniu na poziomie nieco poniżej 261 tys. zł. Liczba przedsięwzięć zrealizowanych dzięki dofinansowaniu ze ZPORR była wprawdzie mniejsza (103), lecz były to zadania o znacznie wyższej wartości, gdyż przeciętnie na jeden projekt przeznaczono dofinansowanie o wartości niemal 1 396 tys. zł, a zatem ponad pięciokrotnie wyższą niż we wcześniej opisanym programie.

Na zróżnicowanie pomiędzy programami operacyjnymi (wynikające głównie z zapisanych w nich limitów kwot, które można było pozyskać) nałożyły się jeszcze większe różnice w wykorzystaniu środków pomiędzy poszczególnymi gminami. Dysproporcje w liczebności grup gmin, które w różnym stopniu korzystały z dofinansowania z funduszy strukturalnych zostały zaprezentowane na wykresie 2.

WYKRES 2. PODZIAŁ GMIN ZE WZGLĘDU NA WARTOŚĆ WYKORZYSTANEGO WSPARCIA FINANSOWEGO [TYS. ZŁ]



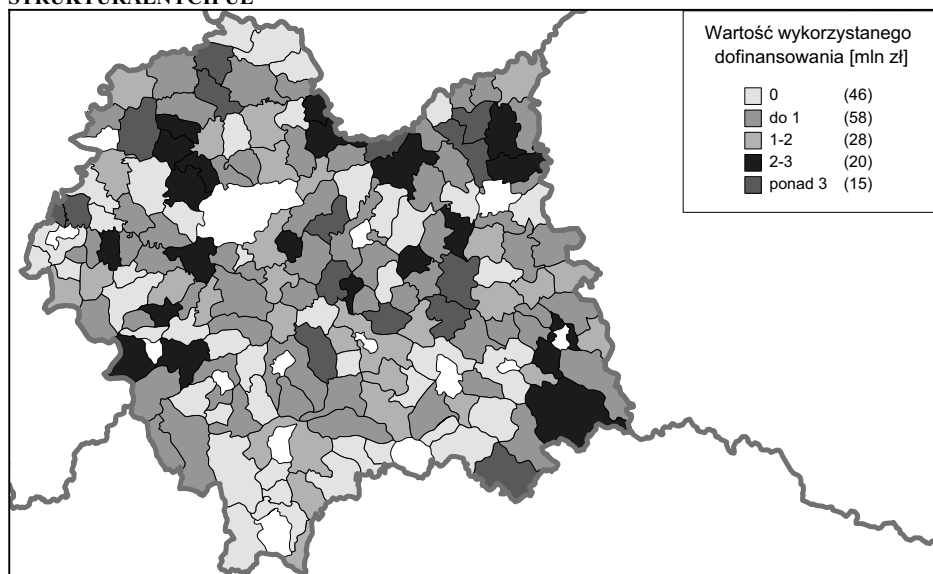
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

Jak widać najliczniej reprezentowaną grupę (46) stanowiły jednostki, którym w ogóle nie udało się pozyskać żadnego dofinansowania. Warto zwrócić uwagę, iż z tej grupy 6 jednostek nie podjęło żadnych prób uzyskania dofinansowania, a w przypadku pozostałych 40 pomimo podjęcia działań (przygotowanie wniosków aplikacyjnych) nie udało się pozyskać środków zewnętrznych. Średnia wartość wsparcia, którą

¹² Kwota ta obejmuje sumaryczną wartość refundacji, jaką otrzymały badane jednostki z dwóch programów operacyjnych (SPO ROL i ZPORR). Nie są w niej natomiast ujęte ewentualne inne środki finansowe, które gminy mogły pozyskać z innych programów lub funduszy. W chwili zamknięcia ram czasowych niniejszego opracowania (31.12.2007r.) realizowane były nadal dwa przedsięwzięcia w ramach SPO ROL oraz 9 kolejnych ze ZPORR. Z uwagi na fakt, że nie zostały one naówczas zakończone, nie było możliwe ustalenie ostatecznej kwoty wykorzystanych środków finansowych, co spowodowało, że również te projekty znalazły się poza zakresem prowadzonej analizy.

wykorzystano w gminach wyniosła ok. 1 470 tys. zł, a wynik ją przekraczający odnotowano w 52 jednostkach, co świadczy o tym, że większość JST uzyskiwała niższe od przeciętnej wartości dofinansowania.

RYSUNEK 2. PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE GMIN WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO ZE WZGLĘDU NA WARTOŚĆ WYKORZYSTANEGO DOFINANSOWANIA Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UE



Źródło: Opracowanie własne.

Analiza przestrzennego rozmieszczenia gmin zilustrowana na rysunku 2. nie daje wystarczających powodów do jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: w której części regionu znalazły się jednostki najlepiej wykorzystujące wsparcie strukturalne UE lub te, które z takiej pomocy nie korzystały. Mając na uwadze wcześniej zaprezentowane rozmieszczenie gmin ze względu na udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w tym wyraźnie zaznaczone obszary skupień gmin o zbliżonej wartości tego wskaźnika) nie można stwierdzić istotnych zależności pomiędzy sytuacją finansową gmin a uzyskiwanymi przez nie wynikami wykorzystania funduszy strukturalnych UE.

W grupie gmin, które w największym stopniu wykorzystały pomoc strukturalną UE i otrzymały wsparcie przekraczające 5 mln zł znalazły się Koszyce i Libiąż. Tylko nieznacznie mniej niż 5 mln zł zdołała wykorzystać kolejna w tym zestawieniu Gmina Chelmek. Wszystkie te gminy są zlokalizowane we wspomnianej wcześniej zachodniej części województwa (Libiąż, Chelmek) lub w umiarkowanej odległości od Krakowa (Koszyce). Gminy te charakteryzował wyższy od średniej w całej populacji udział dochodów własnych w całkowitych dochodach budżetu. Można było zatem stwierdzić, że korzystna sytuacja budżetowa gmin pozytywnie wpływa na wykorzystanie przez nie środków z funduszy strukturalnych.

W celu weryfikacji hipotezy o pozytywnym wpływie korzystnej sytuacji budżetowej gmin na wykorzystanie przez nie środków finansowych z funduszy

strukturalnych zdecydowano się na pogłębione badania dotyczące całej analizowanej zbiorowości. Obliczono współczynnik korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennymi, którymi były: z jednej strony – udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu gminy, a wartością wykorzystanego dofinansowania pochodzącego ze środków europejskich – z drugiej. Obliczona wartość współczynnika ($r=0,074$) wskazuje na brak zależności pomiędzy zmiennymi. Można zatem stwierdzić, że skala wykorzystania środków finansowych pochodzących z budżetu UE w małopolskich gminach nie była pochodną ich sytuacji budżetowej. Z funduszy strukturalnych korzystały zarówno jednostki, które cechował wysoki poziom samodzielności finansowej w sferze dochodów, jak i te, których dochody w zdecydowanej części uzależnione były od dotacji i subwencji przekazywanych im z budżetu centralnego.

Przeprowadzono również pogłębioną analizę grupy gmin, które w ogóle nie korzystały ze środków UE. Średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem dla tej grupy kształtował się na poziomie 31,17%, a zatem był nieznacznie wyższy od średniej dla całej badanej populacji. Nie można zatem na tej podstawie stwierdzić, że jednostki, które nie korzystały z żadnych środków finansowych z budżetu UE charakteryzowały się mniej korzystną w relacji do pozostałych gmin sytuacją budżetową. Badania wykazały wprawdzie, że największy udział (47,8%) wśród gmin, które nie korzystały ze środków wspólnotowych stanowiły jednostki o słabej sytuacji budżetowej. Jednostki zaliczone poprzednio do grupy dobrej i najkorzystniejszej sytuacji budżetowej stanowiły natomiast łącznie 43,5%, w tym te o najlepszej kondycji finansowej stanowiły 13,1%. Wśród gmin, które nie skorzystały w żadnym stopniu z funduszy europejskich jedynie 4 podmioty (8,7%) stanowiły zakwalifikowane uprzednio do grupy o najtrudniejszej sytuacji finansowej. Takie kształtowanie się udziału poszczególnych grup „dochodowych” w zbiorowości gmin nie otrzymujących dofinansowania ze środków UE nie daje powodów do stwierdzenia, że aktualna sytuacja finansowa gminnych budżetów była czynnikiem najsilniej różnicującym wyniki pozyskiwania środków zewnętrznych.

Wnioski

Przeprowadzone badania oraz uzyskane dzięki nim wyniki skłaniają do postawienia następujących wniosków:

1. Małopolskie gminy cechowało duże zróżnicowanie tak pod względem ich kondycji finansowej wyrażonej wartością dochodów własnych oraz ich udziałem w całkowitych dochodach budżetowych, jak również ze względu na wartość wykorzystanych środków finansowych pochodzących z budżetu UE.

2. W całej badanej zbiorowości nie stwierdzono istotnej statystycznie korelacji pomiędzy sytuacją finansową JST a uzyskiwanymi przez nie wynikami w korzystaniu z instrumentów polityki regionalnej UE.

3. Jakkolwiek niekorzystna sytuacja finansowa gmin ogranicza *a priori* możliwości korzystania przez nie z funduszy strukturalnych, to jednak nie była ona najważniejszym czynnikiem limitującym ich aktywność w ubieganiu się o unijne wsparcie.

4. Nie potwierdziła się hipoteza o tym, że z wspólnotowego dofinansowania nie korzystają głównie gminy charakteryzujące się złą sytuacją budżetową i wynikającymi z niej ograniczonymi możliwościami zabezpieczenia wkładu własnego. W grupie JST,

które nie skorzystały z funduszy strukturalnych niemal połowę stanowiły gminy zaliczone do grupy o dobrej bądź najkorzystniejszej kondycji finansowej.

5. Ograniczający wpływ kondycji finansowej JST na wykorzystanie przez nie środków finansowych z funduszy strukturalnych był najwyraźniej zaznaczony wśród gmin, które zdołały pozyskać najwyższe kwoty dofinansowania. W tej grupie niemal nie były reprezentowane jednostki o najtrudniejszej sytuacji budżetowej.

Literatura

1. Bielecka D.: Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystywaniu środków z funduszu SAPARD, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(23)/2006.
2. Bról M.: Możliwości wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej – perspektywa pierwszych lat członkostwa [w:] Unifikacja gospodarek europejskich. Szanse i zagrożenia, Manikowski A., Psyk A. (red.), Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa, 2004.
3. Kosek-Wojnar M.: Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, nr 4/ 2006.
4. Myna A.: Bariery w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin Lubelszczyzny, *Samorząd Terytorialny*, nr 9(165)/2004.
5. Swianiewicz P.: Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?, *Samorząd Terytorialny*, nr 12/2006.
6. Traktat Rzymski o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. [http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm]
7. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8. marca 1990 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm..

Summary

In the article the author takes an attempt at describing of structural funds' using by communes. The Malopolska Region was treated as the area of research. With the analysis were provided two operational programmes, which were co-financed from the EU structural funds. Both of them were implemented in Poland in the programming period 2004-2006. It was Sectoral Operational Programme *Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development* and Integrated Regional Operational Programme. Analyses were conducted considering the specificity and diversification of the local government budgets.

Informacje o autorze

prof. dr hab. Janusz Żmija
dr inż. Łukasz Satola
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
Wydział Ekonomiczno-Rolniczy
Katedra Agrobiznesu
Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków
e-mail: lsatola@ar.krakow.pl

