

*prof. dr hab. Adam Czudec*¹

Katedra Polityki Gospodarczej

Uniwersytet Rzeszowski

Fundusze europejskie a rozwój gospodarczy w skali lokalnej

WSTĘP

Do priorytetów polityki spójności Unii Europejskiej należy wspieranie rozwoju regionalnego i lokalnego, prowadzące do zmniejszenia międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych przejawiających się we wzroście konkurencyjności gospodarki i poprawie jakości życia mieszkańców. Jednym z warunków realizacji tych priorytetów jest dynamizowanie procesów rozwoju gospodarczego i społecznego regionów i lokalnych środowisk, a ważnym instrumentem są tu fundusze Unii Europejskiej, które – w ramach różnych programów – mają wspierać finansowanie działań podejmowanych przez podmioty publiczne i prywatne na rzecz zmniejszania dysproporcji rozwojowych.

Do grupy bardzo ważnych beneficjentów środków europejskich należą jednostki samorządu terytorialnego, do których w latach 2007–2013 trafiło około 25% funduszy w Polsce, a w latach 2014–2020 partycypacja samorządów ma się zwiększyć do 40% [Hamryszczak, 2016, s. 19–21].

Jak zauważa Sztando [2000, s. 79–89], wraz z rozwojem procesów decentralizacji władzy i zastępowania rozwoju sektorowego nową logiką rozwoju terytorialnego, samorząd terytorialny stał się nowym podmiotem ingerencji w procesy rynkowe, a także ich aktywnym uczestnikiem. Prowadząc politykę rozwoju lokalnego, oddziałuje on bezpośrednio lub pośrednio na strukturę, tempo i kierunki rozwoju podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na jego terytorium.

W warunkach coraz bardziej zglobalizowanej gospodarki, w tym zwłaszcza rozwoju środków komunikacji i szybkiej wymiany informacji, poszerzył się znacznie wybór lokalizacji działalności gospodarczej, a szanse lokalnego środowiska na pozyskanie zewnętrznych inwestycji są coraz bardziej uzależnione od

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. M. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów, e-mail: aczudec@ur.edu.pl

zakresu i dostępności jego zasobów. Rośnie w związku z tym rola instytucji samorządowych w działaniach na rzecz umacniania pozycji konkurencyjnej gmin przez tworzenie warunków do napływu kapitału zewnętrznego i zahamowania odpływu przedsiębiorstw już funkcjonujących w danym lokalnym środowisku.

Pojawia się w związku z tym pytanie o znaczenie funduszy UE wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju gospodarki na szczeblu regionalnym i lokalnym, w tym w dynamizowaniu działań poprawiających warunki działalności podmiotów gospodarczych.

Mając powyższe na uwadze jako cel badań przyjęto próbę oceny znaczenia funduszy UE w finansowaniu przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy gmin na rzecz poprawy poziomu rozwoju lokalnej gospodarki².

Przyjęto założenie, że istotnym odzwierciedleniem dynamiki procesów rozwojowych jest sytuacja demograficzna, w tym zmiany liczby mieszkańców, bo jeśli w lokalnym środowisku w długim okresie utrzymuje się stagnacja gospodarcza i nie poprawiają się warunki życia mieszkańców, to ostatecznym efektem jest nasilająca się migracja i zmniejszanie się liczby ludności.

Jako miarę bezpośrednio ilustrującą poziom rozwoju gospodarczego lokalnego środowiska przyjęto liczbę podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców gminy. Natomiast jako miary pośrednie przyjęto do analizy wskaźniki charakteryzujące sytuację finansową samorządów gmin, których wielkość jest kształtowana pod wpływem dynamiki procesów lokalnego rozwoju gospodarczego. Analizowano w związku z tym:

- udział dochodów własnych i udział podatków stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach ogółem, których wielkość zależy m.in. od liczby i kondycji podmiotów gospodarczych oraz poziomu zatrudnienia w gminie, tj. cech charakteryzujących stan lokalnej gospodarki;
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, świadczący o zdolności samorządu do finansowania rozwoju różnych składników infrastruktury, służących m.in. poprawie warunków działalności gospodarczej (drogi lokalne, sieć wodociągowa i kanalizacyjna, oczyszczalnie ścieków, utylizacja odpadów);
- udział zobowiązań w dochodach ogółem, na podstawie którego można wnioskować o skali finansowania inwestycji komunalnych ze środków zewnętrznych, a także o wpływie korzystania z funduszy europejskich na poziom zadłużenia samorządu w związku z wymogiem zgromadzenia w takim przypadku wkładu własnego.

² Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego nie prowadzą komercyjnej działalności gospodarczej i w związku z tym nie uczestniczą bezpośrednio w dynamizowaniu rozwoju lokalnej gospodarki (rozumianego jako ilościowy i strukturalny rozwój podmiotów gospodarczych na terenie gminy), ale są odpowiedzialne za tworzenie warunków dla rozwoju działalności gospodarczej głównie przez budowę i utrzymanie takich składników infrastruktury komunalnej, z których korzystają podmioty gospodarcze (drogi gminne, sieć wodociągowa i kanalizacyjna, gospodarka odpadami) i do których dostęp nie tylko ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej, ale ma bezpośredni wpływ na koszty takiej działalności i w związku z tym wpływa na ocenę atrakcyjności inwestycyjnej lokalnego środowiska.

Badaniem objęto wszystkie gminy wiejskie na Podkarpaciu (ogółem 109). Skoncentrowanie uwagi na obszarach wiejskich było uzasadnione dwiema okolicznościami:

- obszary wiejskie charakteryzują się przeciętnie znacznie niższym poziomem rozwoju gospodarczego w stosunku do obszarów zurbanizowanych i dlatego ważne jest aktywne stosowanie instrumentów polityki ekonomicznej Unii Europejskiej (w tym polityki regionalnej i polityki rolnej), służącej zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych;
- instytucje działające na rzecz obszarów wiejskich otrzymały możliwość korzystania ze specjalnych programów UE w ramach polityki spójności.

W tych okolicznościach uzasadnione jest prowadzenie badań pozwalających ocenić efekty wykorzystania funduszy europejskich adresowanych na rozwój obszarów wiejskich.

Z kolei wybór Podkarpacia był podyktowany faktem, że jest to region o najwyższym w Polsce odsetku ludności wiejskiej w stosunku do ogółu mieszkańców regionu i gdzie wewnątrzregionalne dysproporcje rozwojowe są szczególnie duże.

Dla dokładniejszego poznania roli funduszy europejskich w kształtowaniu dynamiki procesów rozwojowych, ogół gmin podzielono na grupy ze względu na:

- ogólną kwotę funduszy UE, które w latach 2006–2014 zasiły budżety samorządów;
- udział środków europejskich w ogólnej kwocie dochodów budżetowych gmin wiejskich.

Na podstawie pierwszego z kryteriów wyodrębniono trzy grupy gmin:

- grupa I – z wysoką kwotą funduszy europejskich w dochodach samorządowych (powyżej 14 mln zł);
- grupa II – z przeciętną kwotą funduszy europejskich, które zasiły dochody samorządów (7–14 mln zł);
- grupa III – z małą kwotą funduszy europejskich w dochodach samorządowych (poniżej 7 mln zł).

Z kolei na podstawie drugiego kryterium wyodrębniono trzy grupy gmin, w zależności od udziału środków europejskich w dochodach ogółem:

- grupa I – z udziałem środków europejskich powyżej 7% w dochodach budżetowych w latach 2006–2014;
- grupa II – z udziałem w przedziale 5–7%;
- grupa III – z udziałem środków europejskich poniżej 5% w ogólnej kwocie dochodów budżetowych³.

Wskaźniki ilustrujące poziom rozwoju gospodarczego gmin wiejskich na Podkarpaciu porównywano z ogółem gmin (bez miast na prawach powiatu) na Podkarpaciu i w całej Polsce. Do porównań wybrano lata: 2000 (kilka lat przed wejściem

³ W przypadku obu kryteriów podział gmin na grupy został przeprowadzony na podstawie wskaźników charakteryzujących średnią i przy zachowaniu takiej liczby gmin w każdej z grup, która pozwala na przeprowadzenie analizy porównawczej.

Polski do UE), 2007 (początek korzystania z dużego wsparcia środkami UE) i 2014 (koniec okresu korzystania z funduszy w perspektywie finansowej 2007–2013).

FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO FUNDUSZAMI UE

Jednostki samorządu terytorialnego były w latach 2007–2013 i pozostają w obecnej perspektywie finansowej (2014–2020) istotnymi beneficjentami funduszy europejskich. Zgodnie z priorytetami polityki spójności UE, samorząd terytorialny powinien wykorzystać te środki na zwiększanie konkurencyjności regionów i lokalnych środowisk oraz poprawę jakości życia mieszkańców.

Zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego znajdowały dofinansowanie głównie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych Województw, na które w latach 2007–2013 przeznaczono 24,9% środków europejskich w Polsce. Ponadto samorzady korzystały z dofinansowania w ramach krajowych programów operacyjnych, w tym zwłaszcza PO „Infrastruktura i Środowisko”; PO „Kapitał Ludzki” oraz PO „Rozwój Polski Wschodniej” [Kornberger-Sokołowska (red.), 2012, s. 101–142]. Podobne możliwości wykorzystania funduszy europejskich mają samorzady w perspektywie finansowej 2014–2020, przy czym ma nastąpić koncentracja wydatków na celach związanych z innowacyjnością gospodarki i poprawą konkurencyjności przedsiębiorstw oraz podniesieniem jakości kapitału ludzkiego [Hamryszczak, 2016, s. 19–21].

Samorzady na obszarach wiejskich miały i w dalszym ciągu mają możliwość korzystania z funduszy UE w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, którego realizacja ma służyć m.in. przebudowie struktury gospodarki na wsi zgodnie z koncepcją wielofunkcyjnego rozwoju.

Jak zauważają Czyżewski i Matuszczak [2011, s. 17–36], członkostwo Polski w UE przełożyło się na zwielokrotnienie absorpcji środków unijnych dostępnych dla samorządów gminnych, a bieżący i długofalowy wpływ unijnych instytucji i struktur na sytuację ekonomiczną i społeczną polskiego rolnictwa, rynków rolnych wsi i obszarów wiejskich jest kluczowy dla dalszego rozwoju.

Ze względu na to, że zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego odpowiada za rozwój w skali lokalnej, istotna jest skuteczność i efektywność wykorzystania funduszy europejskich wspierających rozwój lokalny, którego jednym z aspektów jest rozwój gospodarki na poziomie gminy czy powiatu [Psyk-Piotrowska, 2011, s. 149–163]. Rozwój lokalny należy postrzegać wieloaspektowo, ponieważ osiągnięcie celu – pozytywnej zmiany cywilizacyjnej w warunkach życia mieszkańców danego układu lokalnego – zależy m.in. od osiągania coraz lepszych wskaźników ekonomicznych, co stawia przed samorządami ważne zadanie racjonalnego zarządzania finansami samorządowymi [Psyk-Piotrowska, 2011, s. 149–163; Wojarska, Marks-Bielska, 2015, s. 103–120].

Jak zauważa Wiatrak, wejście Polski do Unii Europejskiej przyczyniło się do wzrostu znaczenia planowania strategicznego w rozwoju lokalnym, ale nie zawsze przynoszącego zakładane efekty. Dlatego ważne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o rolę planowania jako narzędzia rozwoju gospodarczego i aktywności ludności, a także o uwarunkowania skuteczności stosowania instrumentów rozwoju [Wiatrak, 2011, s. 25–76].

WSKAŹNIKI ROZWOJU GOSPODARCZEGO GMIN W RELACJI DO SKALI KORZYSTANIA Z FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Wprawdzie samorzady gmin otrzymały możliwość szerokiego korzystania ze środków europejskich w ramach różnych programów, ale skala korzystania z tego źródła finansowania działalności jednostek samorządowych była w latach 2006–2014 dość znacząco zróżnicowana (tabela 1).

Tabela 1. Sytuacja finansowa gmin w relacji do skali korzystania z funduszy europejskich

| Wyszczególnienie | Gminy | | | | | |
|---|---------------------------------------|-------------|-------------------------|---|----------|----------|
| | ogółem (bez miast na prawach powiatu) | | wiejskie na Podkarpaciu | | | |
| | | | ogółem | wg kwot wsparcia środkami europejskimi* | | |
| | Polska | Podkarpacie | | | I | II |
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>5</i> | <i>6</i> | <i>7</i> |
| Kwoty funduszy europejskich w przeliczeniu na 1 gminę w tys. zł (dla lat 2006–2014) | 13 481 | 16 628 | 12 426 | 20 929 | 10 419 | 4798 |
| Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach: | | | | | | |
| 2000 | 50,8 | 36,4 | 29,0 | 29,5 | 28,0 | 29,4 |
| 2007 | 46,6 | 35,0 | 26,8 | 26,7 | 25,2 | 28,6 |
| 2014 | 49,3 | 39,6 | 33,0 | 32,4 | 31,6 | 34,7 |
| Udział podatków stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach ogółem w latach: | | | | | | |
| 2000 | 15,9 | 12,6 | 9,5 | 10,2 | 9,6 | 8,0 |
| 2007 | 17,4 | 13,5 | 9,6 | 9,6 | 9,7 | 9,5 |
| 2014 | 17,4 | 13,7 | 11,0 | 11,7 | 10,7 | 10,1 |
| Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach: | | | | | | |
| 2000 | 20,6 | 19,0 | 19,6 | 20,1 | 19,2 | 19,4 |

| <i>1</i> | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| 2007 | 18,5 | 15,6 | 14,9 | 18,4 | 12,1 | 10,8 |
| 2014 | 17,8 | 17,7 | 18,5 | 20,6 | 16,3 | 16,9 |
| Udział zobowiązań w dochodach ogółem w latach: | | | | | | |
| 2000 | 14,7 | 15,0 | 10,8 | 11,1 | 10,5 | 10,6 |
| 2007 | 17,5 | 15,8 | 12,6 | 18,4 | 14,5 | 11,6 |
| 2014 | 31,2 | 26,8 | 26,1 | 20,6 | 29,0 | 21,9 |

* podział wg kryteriów podanych we wstępie.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Przeciętna gmina wiejska na Podkarpaciu korzystała z mniejszego dofinansowania środkami UE w porównaniu z ogółem gmin w woj. podkarpackim, a różnica wynosiła około 25% (dla porównania – różnica między przeciętną gminą w Polsce a gminą wiejską na Podkarpaciu była mniejsza i nie przekraczała 8%).

Nie oznacza to jednak, że sytuacja wszystkich gmin wiejskich była podobna, bo skala zróżnicowania w ramach tego typu gmin była bardzo duża. Z jednej strony była grupa gmin (łącznie 39), które w latach 2006–2014 wykorzystały przeciętnie blisko 21 mln zł z funduszy europejskich, a z drugiej strony były gminy (34 jednostki samorządowe), których budżety zostały zasilone środkami UE w kwocie nieprzekraczającej 5 mln zł.

Jak wynika z tabeli 1, duże zróżnicowanie korzystania z funduszy europejskich nie miało większego wpływu na sytuację finansową samorządów, bo niezależnie od skali korzystania ze środków UE, podstawowe wskaźniki charakteryzujące gospodarkę gmin, były podobne w każdej z wydzielonych grup.

Na podstawie analizy tych wskaźników można zatem stwierdzić, że korzystanie z funduszy europejskich nie miało wyraźnego związku z dynamiką rozwoju gospodarczego gmin, bo w każdej z wydzielonych grup udział dochodów własnych w dochodach ogółem, podobnie jak udział podatków stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach ogółem, kształtowały się na podobnym poziomie, a zmiany tych wskaźników w latach 2000–2007–2014 miały podobną dynamikę. Stwierdzenie takie jest zbieżne z wynikami badań innych autorów [Gorzelać, 2014, s. 5–25; Misiąg i in., 2013, s. 15–28], którzy stwierdzili brak dodatniej korelacji między wielkością środków napływających z UE do regionów słabiej rozwiniętych gospodarczo a dynamiką ich wzrostu (mierzoną wielkością PKB).

Na tle ogółu gmin w Polsce samorządy wiejskie na Podkarpaciu osiągały niższe wskaźniki ilustrujące znaczenie dochodów własnych, w tym – podatkowych, co może świadczyć o utrzymywaniu się w całym badanym okresie znaczących dysproporcji między Podkarpaciem a pozostałymi regionami w Polsce pod względem poziomu rozwoju lokalnej gospodarki, a większa skala korzystania z funduszy eu-

ropejskich przez podkarpackie samorządy nie zmieniła tej sytuacji. Skala korzystania z funduszy UE nie powodowała zwiększonego zadłużania się samorządów, bo wskaźnik udziału zobowiązań w dochodach ogółem w grupie gmin w największym stopniu korzystających ze wsparcia środkami europejskimi nie odbiegał znacząco od takiego samego wskaźnika w pozostałych dwóch grupach gmin, a w 2014 roku miał tu wartość najniższą – co może oznaczać, że wymóg zgromadzenia wymaganego wkładu własnego jako jednego z warunków korzystania z programów pomocowych UE, nie powodował konieczności dodatkowego zadłużenia samorządów.

Jedynym wskaźnikiem wykazującym bezpośredni związek ze skalą korzystania z funduszy UE był udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, bo w tym przypadku gminy w największym stopniu korzystające z takich funduszy charakteryzowały się nie tylko większą skłonnością do inwestycji, ale zachowały także – w analizowanych tu latach – dużą stabilność tego wskaźnika. Świadczy to z jednej strony o ważnym znaczeniu funduszy europejskich wykorzystywanych przez samorządy gmin w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, z drugiej jednak strony – biorąc pod uwagę wskaźniki dotyczące dochodów własnych i podatków płaconych do budżetów gmin przez podmioty gospodarcze i mieszkańców – można stwierdzić, że inwestycje gminne nie miały wpływu na ożywienie działalności gospodarczej.

Zasadność takiego stwierdzenia potwierdzają dane liczbowe zamieszczone w tabeli 2, ilustrujące liczbę podmiotów gospodarczych w badanych grupach gmin.

Tabela 2. Przedsiębiorczość i zmiany demograficzne w relacji do skali korzystania przez gminy z funduszy europejskich

| Wyszczególnienie | Gminy | | | | | |
|---|---------------------------------------|-------------|-------------------------|---|----------|----------|
| | ogółem (bez miast na prawach powiatu) | | wiejskie na Podkarpaciu | | | |
| | | | ogółem | wg udziału w dochodach ogółem środków europejskich* | | |
| | Polska | Podkarpacie | | | I | II |
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>5</i> | <i>6</i> | <i>7</i> |
| Liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców w latach: | | | | | | |
| 2009 | 980,6 | 689,9 | 499,1 | 495,6 | 492,3 | 507,8 |
| 2014 | 1070,6 | 763,5 | 570,7 | 576,5 | 563,1 | 576,8 |
| Zmiany liczby podmiotów gospodarczych (rok 2009 = 100%): | | | | | | |
| 2014 | 109,2 | 110,7 | 114,4 | 116,4 | 114,4 | 113,6 |
| Liczba ludności w latach: | | | | | | |
| 2000 | 38 254 | 2102 | 884 | 409 | 294 | 181 |
| 2007 | 38 116 | 2097 | 885 | 413 | 292 | 180 |
| 2014 | 38 479 | 2129 | 909 | 426 | 299 | 184 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Zmiany liczby ludności (rok 2000 = 100%): | | | | | | |
| 2007 | 99,6 | 99,8 | 100,0 | 101,0 | 99,3 | 99,4 |
| 2014 | 100,6 | 101,3 | 102,8 | 104,2 | 101,7 | 101,7 |

* podział wg kryteriów podanych we wstępie.

Źródło: jak w tabeli 1.

Na tle ogólnopolskim, a także w porównaniu z ogółem gmin na Podkarpaciu liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców była znacznie niższa w każdej z trzech grup gmin wiejskich, niezależnie od skali korzystania z funduszy europejskich. Można na tej podstawie przyjąć, że inwestycje realizowane przez samorzady gmin wiejskich finansowane środkami UE, nie miały większego znaczenia dla tworzenia warunków do pobudzania lokalnej gospodarki na wsi, bo w analizowanych tu latach nie uwidoczniła się tendencja ani do zmniejszenia się dysproporcji pod tym względem między gminami wiejskimi na Podkarpaciu a ogółem gmin w Polsce i woj. podkarpackim, ani też nie nasiliło się zróżnicowanie poziomu przedsiębiorczości między gminami wiejskimi, mające związek ze skalą korzystania przez samorzady gmin z funduszy europejskich.

Nie jest to przy tym wyłącznie specyfika gmin wiejskich na Podkarpaciu, bo podobne wyniki przyniosły badania prowadzone w województwach warmińsko-mazurskim [Wojarska, Marks-Bielska, 2015, s. 103–120] i lubelskim [Cyburt, 2014, s. 31–42.]

Może to oznaczać, że środki europejskie były wykorzystywane głównie na poprawę jakości życia mieszkańców przez realizację inwestycji komunalnych w sferach edukacji, kultury, wypoczynku, czy ochrony środowiska. Założenie takie jest uzasadnione, zwłaszcza w świetle badań innych autorów zajmujących się problemem spójności międzyregionalnej w Polsce, z których wynika, że środki UE są przeznaczane głównie na wydatki infrastrukturalne służące podnoszeniu jakości życia [Chrzanowski, 2015, s. 140–159; Kozak, 2014, s. 25–50]. Pośrednim potwierdzeniem słuszności takiej konstatacji są dane liczbowe ilustrujące zmiany liczby mieszkańców w badanych grupach gmin wiejskich (tabela 2).

Wynika z nich, że w gminach korzystających w największej skali z funduszy europejskich nastąpił kilkuprocentowy przyrost liczby mieszkańców w 2014 roku, w porównaniu do roku 2000. Natomiast w pozostałych grupach gmin dynamika przyrostu liczby mieszkańców była mniejsza. Trzeba także zauważyć, że wskaźniki przyrostu liczby ludności w gminach wiejskich były wyższe w porównaniu ze wskaźnikiem ogólnopolskim, co może świadczyć o tym, że podkarpacka wieś okazała się atrakcyjnym miejscem zamieszkania, mimo że wskaźniki ilustrujące poziom i dynamikę rozwoju lokalnej gospodarki gmin wiejskich pozostawały w dużej dysproporcji w stosunku do wskaźników ogólnopolskich.

Dla dokonania pełniejszej oceny znaczenia funduszy europejskich w kształtowaniu procesów rozwojowych lokalnej gospodarki zastosowano podział gmin wiejskich według kryterium udziału środków europejskich w ogólnej kwocie dochodów budżetowych samorządów gmin.

WSKAŹNIKI ROZWOJU GOSPODARCZEGO GMIN W RELACJI DO UDZIAŁU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W DOCHODACH BUDŻETOWYCH

Z punktu widzenia oceny znaczenia funduszy europejskich wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w dynamizowaniu rozwoju lokalnego ważne jest uwzględnienie nie tylko skali wsparcia samorządów takimi funduszami – mierzonej ogólną kwotą środków, które trafiły do budżetów samorządowych – ale uzasadnione jest także zastosowanie wskaźnika udziału funduszy europejskich w dochodach budżetowych gmin. Jest to istotne zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich, które mają na ogół niewielkie dochody budżetowe i dla których nawet relatywnie mała pula środków zewnętrznych może stanowić znaczące zwiększenie możliwości realizacji zadań, w tym także tych, które poprawiają warunki działalności gospodarczej i przyczyniają się w ten sposób do dynamizowania procesu lokalnego rozwoju.

Wskaźniki ilustrujące stan gospodarki finansowej gmin w zależności od udziału funduszy europejskich w dochodach budżetowych przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Sytuacja finansowa gmin w relacji do udziału środków europejskich w dochodach ogółem

| Wyszczególnienie | Gminy | | | |
|---|-------------------------|--|------------|----------|
| | wiejskie na Podkarpaciu | | | |
| | Ogółem | wg udziału środków europejskich w dochodach ogółem | | |
| | | I | II | III |
| | Powyżej 7% | 5–7% | Poniżej 5% | |
| Kwoty funduszy europejskich w przeliczeniu na 1 gminę w tys. zł (dla lat 2006–2014) | 12 426 | 20 950 | 10 665 | 7055 |
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>5</i> |
| Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach: | | | | |
| 2000 | 29,0 | 28,4 | 27,8 | 30,5 |
| 2007 | 26,8 | 27,0 | 25,0 | 28,2 |
| 2014 | 33,0 | 32,5 | 31,5 | 34,8 |

| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>5</i> |
|--|----------|----------|----------|----------|
| Udział podatków stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach ogółem w latach: | | | | |
| 2000 | 9,5 | 9,6 | 9,6 | 9,4 |
| 2007 | 9,6 | 8,7 | 9,4 | 10,7 |
| 2014 | 11,0 | 10,6 | 11,2 | 11,3 |
| Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach: | | | | |
| 2000 | 19,6 | 19,5 | 17,1 | 22,0 |
| 2007 | 14,9 | 22,0 | 12,4 | 10,5 |
| 2014 | 18,5 | 22,8 | 16,6 | 16,2 |
| Udział zobowiązań w dochodach ogółem w latach: | | | | |
| 2000 | 10,8 | 8,3 | 11,3 | 12,5 |
| 2007 | 12,6 | 11,5 | 15,6 | 10,7 |
| 2014 | 26,1 | 26,1 | 31,6 | 20,9 |

Źródło: jak w tabeli 1.

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że różnice w udziale funduszy UE w dochodach budżetowych gmin nie miały większego znaczenia w kształtowaniu ich sytuacji finansowej. Świadczą o tym podobne wielkości wskaźników ilustrujących udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem w każdej z wydzielonych grup gmin. Nie widać także wyraźnego związku między udziałem funduszy europejskich w dochodach gmin a poziomem zadłużenia. Można natomiast zauważyć większą stabilność gmin w największym stopniu korzystających ze środków UE, gdy chodzi o wydatki inwestycyjne, bo wskaźnik ich udziału w ogólnej kwocie wydatków budżetowych był w każdym z analizowanych lat wysoki i wykazywał tendencję wzrostową.

Tabela 4. Przedsiębiorczość i zmiany demograficzne w relacji do udziału środków europejskich w dochodach gmin

| Wyszczególnienie | Gminy | | | |
|---|-------------------------|--|-----------|------------|
| | wiejskie na Podkarpaciu | | | |
| | Ogółem | wg udziału środków europejskich w dochodach ogółem | | |
| | | <i>1</i> | <i>II</i> | <i>III</i> |
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>5</i> |
| Liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców w latach: | | | | |
| 2009 | 499,1 | 482,2 | 508,9 | 498,6 |
| 2014 | 570,7 | 568,2 | 581,9 | 566,6 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Zmiany liczby podmiotów gospodarczych (rok 2009 = 100%): | | | | |
| 2014 | 114,4 | 117,8 | 114,3 | 113,6 |
| Liczba ludności w latach: | | | | |
| 2000 | 884 | 266 | 297 | 321 |
| 2007 | 885 | 270 | 296 | 319 |
| 2014 | 909 | 279 | 303 | 327 |
| Zmiany liczby ludności (rok 2000 = 100%): | | | | |
| 2007 | 100,0 | 101,7 | 99,5 | 99,3 |
| 2014 | 102,8 | 104,9 | 101,8 | 101,9 |

Źródło: jak w tabeli 1.

Zróznicowany udział funduszy UE w dochodach budżetowych gmin wiejskich nie miał także wpływu na poziom przedsiębiorczości, kierunki oraz dynamikę zmian liczby ludności (tabela 4). Wskaźniki ilustrujące takie zmiany były bowiem podobne w każdej z trzech wydzielonych grup gmin. Co prawda, dynamika przyrostu liczby podmiotów gospodarczych, a także liczby mieszkańców była nieco wyższa w gminach o najwyższym udziale środków europejskich, ale różnica między pozostałymi gminami nie była znacząca.

Można na tej podstawie wnioskować, że większe znaczenie z punktu widzenia kształtowania procesów rozwojowych lokalnych środowisk miały różnice w globalnych kwotach funduszy europejskich pozyskiwanych przez samorządy gmin niż udział tych kwot w ogólnej wielkości dochodów budżetowych. Należy przy tym zauważyć, że grupy gmin, które uzyskały wysokie czy niskie dofinansowanie ze środków europejskich nie są tożsame z gminami o najwyższym czy najniższym udziale funduszy UE w dochodach budżetowych. Dla przykładu spośród gmin z niskimi kwotami środków europejskich aż 45% charakteryzowało się wyższym niż pięcioprocentowym udziałem funduszy UE w ich dochodach budżetowych.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone badania nie wykazały znaczącego wpływu korzystania z funduszy europejskich przez samorządy gmin wiejskich na dynamizowanie rozwoju lokalnej gospodarki, mimo że widoczna była różnica między gminami w dużej skali korzystającymi z funduszy europejskich, a pozostałymi w zakresie wydatkowania środków budżetowych na inwestycje (gminy w większym stopniu korzystające z funduszy UE przeznaczały większą część swojego budżetu na inwestycje, a ponadto charakteryzowały się większą stabilnością w prowadze-

niu inwestycji komunalnych). Spostrzeżenie to pozwala wnioskować, że środki europejskie były wykorzystywane przez samorządy gmin przede wszystkim na poprawę jakości życia mieszkańców, w małym zaś stopniu na tworzenie lepszych warunków dla działalności gospodarczej na wsi. Za słusnością takiego wniosku przemawia fakt, że mimo braku oznak zmniejszania się gospodarczych dysproporcji rozwojowych między gminami wiejskimi (niezależnie od stopnia korzystania z funduszy europejskich) a pozostałymi samorządami szczebla lokalnego, nie tylko nie uwidoczniła się w ostatnich kilkunastu latach tendencja do zmniejszania się liczby ludności wiejskiej, ale widoczny jest niewielki wzrost liczby mieszkańców. Można przyjąć, że czynnikiem motywującym do zamieszkania na wsi była poprawiająca się jakość życia mieszkańców mierzona dostępem do podstawowych wskaźników infrastruktury komunalnej jak placówki edukacyjne, kulturalne, rekreacyjne, czy polepszająca jakość środowiska przyrodniczego. Można to zatem traktować jako istotny efekt korzystania przez samorządy gmin z funduszy UE.

BIBLIOGRAFIA

- Chrzanowski M., 2015, *Polityka regionalna a system finansów publicznych. Wpływ wydatków strukturalnych na tempo konwergencji polskich regionów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cybert A., 2014, *The activity of local governments in the absorption of EU funds as a factor in the development of rural communes*, "Oeconomia", nr 13(4), s. 31–42.
- Czyżewski A., Matuszczak A., 2011, *Wydatki w krajowym budżecie rolnym Polski na rzecz rozwoju lokalnego przed i po integracji z Unią Europejską (1997–2011)*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, No. 1(19), s. 17–36.
- Gorzela G., 2014, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępna analiza*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 3, (57), s. 5–25.
- Hamryszczak A., 2016, *Konieczność efektywnego zainwestowania przez jednostki samorządu terytorialnego funduszu UE w perspektywie finansowej 2014–2020* [w:] *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego a możliwości wynikające z perspektywy finansowej 2014–2020*, Materiały konferencyjne, RIO w Rzeszowie, WE UR w Rzeszowie.
- Kornberger-Sokołowska E. (red.), 2012, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Kozak M., 2014, *10 lat polityki spójności w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(58), s. 25–50.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2013, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, WSiZ, Rzeszów.
- Psyk-Piotrowska E., 2011, *Aktywizacja i rozwój lokalny jako program i metoda działania na rzecz zmian*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Sociologica”, nr 37, s. 149–169.

- Sztando A., 2000, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(1), s. 79–89.
- Wiatrak A.P., 2011, *Strategia rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wojarska A., Marks-Bielska R., 2015, *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju lokalnego gmin województwa warmińsko-mazurskiego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76) s. 103–120, <http://dx.doi.org/10.15290/ose.2015.04.76.07>.

Streszczenie

W artykule podjęto próbę oceny znaczenia funduszy UE w finansowaniu przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy gmin na rzecz poprawy poziomu rozwoju lokalnej gospodarki. Badaniem objęto wszystkie gminy wiejskie na Podkarpaciu. Stwierdzono, że mimo znacznych różnic w korzystaniu z funduszy europejskich przez gminy nie ma większych dysproporcji pod względem dynamiki procesów rozwojowych między wydzielonymi grupami gmin.

Nie stwierdzono także zmniejszania się dystansu między gminami wiejskimi a ogółem gmin na Podkarpaciu, czy w całej Polsce.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, rozwój lokalny, obszary wiejskie

European funds and a local economic development

Summary

The article attempts to assess the importance of EU funds in the financing projects undertaken by local municipalities to improve the level of development of the local economy. The study included all rural communities the Podkarpacie region. It was found that despite considerable differences in the use of European funds by the municipality, there are no major disparities in terms of the dynamics of development processes between separate groups of municipalities. Additionally there was no decrease in the gap between the rural municipalities and the total municipalities in the Podkarpacie region, or in Poland.

Keywords: EU funds, local development, rural areas

JEL: R51, G20