

## PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE ABSORPCJI ŚRODKÓW UNIJNYCH Z PROGRAMÓW OPERACYJNYCH 2007-2013(2015) W WOJEWÓDZTWIE LUBELSKIM. ANALIZA NA POZIOMIE GMINNYM

Joanna Rakowska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Streszczenie:** Celem prezentowanego badania było określenie przestrzennego zróżnicowania absorpcji funduszy strukturalnych z programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013 przez beneficjentów lokalnych gmin województwa lubelskiego. Badanie przeprowadzono na podstawie danych GUS, danych SIMIK Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury oraz Krajowego Rejestru Sądowego.

Wyniki analizy wskazują na bardzo duże zróżnicowanie poziomu absorpcji analizowanego dofinansowania unijnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca (od 0 zł do 18798 zł) oraz na duże zróżnicowanie struktury badanych gmin według kryterium wartości pozyskanego dofinansowania. Beneficjenci lokalni ponad 50% badanych gmin pozyskali dofinansowanie o wartości poniżej 1000 zł na 1 mieszkańca, a niespełna 8% gmin ponad 5000 zł.

Określone dla województwa lubelskiego przestrzenne zróżnicowanie absorpcji środków unijnych z programów operacyjnych 2007-2013 wskazuje na zwiększone pozyskanie tych środków przez beneficjentów lokalnych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich o relatywnie dużej liczbie mieszkańców i gęstości zaludnienia oraz pełniących w swoim otoczeniu rolę centrów administracyjnych oraz usługowo-handlowych.

**Słowa kluczowe:** programy operacyjne 2007-2013, absorpcja funduszy, lubelskie

### Wstęp

Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej Polska stała się jednym z głównych beneficjentów funduszy strukturalnych, których podstawowym celem jest zwiększenie spójności społeczno-ekonomicznej państw członkowskich. W legislacji unijnej wskazano rolę funduszy strukturalnych jako instrumentu współfinansowania programów i działań ukierunkowanych na „harmonijny i zrównoważony rozwój działalności gospodarczej, rozwój zatrudnienia i zasobów ludzkich, ochronę stanu środowiska oraz zniesienie nierówności i wspieranie równości kobiet i mężczyzn”<sup>1,2,3</sup>. Założenia te były realizowane w kolejnych okresach budżetowych, zostały także włączone do strategii *Europa 2020*<sup>4</sup> i będą realizowane w okresie budżetowym 2014-2020<sup>5</sup>.

Pomimo iż na przełomie ostatnich dwóch okresów budżetowych 2000-2006 oraz 2007-2013 fundusze strukturalne w znacznym stopniu zreformowano, to nadal generalną regułą jest ich alokacja w słabo rozwiniętych regionach NUTS 2. Jako próg definiujący

poziom rozwoju uprawniający do korzystania z tego rodzaju środków przyjęto 75% średniego PKB per capita w UE. Regiony o niższej wartości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca to regiony „beneficjenckie”. W przypadku Polski zarówno w okresie budżetowym 2004-2006, jak i 2007-2013 wszystkie województwa spełniły powyższe kryterium. Ponadto do momentu poszerzenia UE w 2007r. pięć województw tworzących obszar Polski Wschodniej tj. warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie, stanowiło regiony o najniższym PKB w UE, co poskutkowało w latach 2007-2013 implementacją dodatkowego programu operacyjnego dla tego obszaru. Kolejnym nowym rozwiązaniem w latach 2007-2013 jest wprowadzenie formuły regionalnych programów operacyjnych, dostosowanych do zróżnicowanych potrzeb i ograniczeń rozwojowych poszczególnych województw.

W efekcie w okresie budżetowym 2007-2013 fundusze UE dla Polski są ukierunkowane na wsparcie realizacji projektów w ramach<sup>6</sup> czterech programów ogólnokrajowych, tj. Programu Operacyjnego (PO) Infrastruktura i Środowisko, PO Kapitał Ludzki, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Pomoc Techniczna, jednego programu multiregionalnego obejmującego łącznie pięć regionów, tj. PO Rozwój Polski Wschodniej oraz 16 programów regionalnych dostosowanych do

1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, art. 1.

2 European Council, 2006: *Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999*. Official Journal of the European Communities, L 210 of July 31, 2006

3 European Union, 2006: *Regions and Cities for Growth and Jobs: An overview of Regulations 2007-2013 on Cohesion and Regional Policy*. Inforegio fact-sheet 2006.

4 European Commission, 2010: *Europe 2020. Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels.

5 European Union, 2011: *Cohesion policy 2014-2020. Investing in growth and jobs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

6 Opracowanie nie obejmuje Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (por. *Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, 2007-2013*. Dz. U. RP z dnia 18 marca 2013r., poz. 365), ponieważ mają one charakter międzynarodowy, polegający na wspieraniu działań podejmowanych wspólnie przez partnerów z różnych krajów. Opracowanie dotyczy programów realizowanych wyłącznie przez beneficjentów krajowych.

potrzeb rozwojowych poszczególnych województw, w tym Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego.

Środki alokowane w ramach programów ogólnopolskich są adresowane do wszystkich potencjalnych beneficjentów w kraju. Alokacja środków może być terytorialnie bardzo zróżnicowana, gdyż w znacznej mierze zależy od aktywności i możliwości absorpcyjnych wszystkich potencjalnych beneficjentów z całego kraju, stanowiących dla siebie wzajemnie konkurencję w pozyskiwaniu dofinansowania unijnego. Zbliżony w tym aspekcie charakter ma Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej obejmujący pięć województw, natomiast oddziaływanie każdego z programów regionalnych ograniczone jest do obszaru konkretnego województwa, co znacznie zawęża liczbę potencjalnych beneficjentów.

Kwestie związane z uwarunkowaniami oraz przestrzennym i tematycznym zróżnicowaniem absorpcji funduszy UE stanowią jeden z głównych nurtów badań ewaluacyjnych<sup>7</sup> oraz ekonomiczno-społecznych, w tym szczególnie związanych z tematyką wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście unijnej polityki spójności<sup>8</sup>.

7 Por. baza Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury zawierająca raporty i opracowania ewaluacyjne, dostępna na [http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki\\_badan.aspx](http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx), w dniu 15.12.2013r.

8 Por. np. Drejerska N., Kołyska J., 2009: *Doświadczenia samorządów w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na rozwój obszarów wiejskich*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2009, T. 11, z. 4, s. 72-77; Milewska A., 2007: *Fundusze strukturalne jako instrument wsparcia inwestycji gminnych i ich znaczenie dla rozwoju lokalnego*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2007, T. 9, z. 2, s. 247-255; Milewska A., 2011: *Use of the EU funds in financing of public services performed by local self-government units* [w:] Development prospects of rural areas lagging behind in the CEE region: conference proceeding: Gödöllő, Hungary, 24-27 May 2011, s. 193-201; Pomianek I., 2006: *Szanse rozwoju sektora MŚP w świetle realizacji sektorowego programu operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006*, [w:] Szanse rozwoju polskiego sektora MŚP na Jednolitym Rynku Europejskim. Praca zbiorowa. T. 2. Wspieranie rozwoju MŚP na Jednolitym Rynku Europejskim, Otto J., Stanisławski R. (red.), Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, s. 84-93; Powęska H., 2006: *Optymalne wykorzystanie dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej przy wsparciu z funduszy strukturalnych UE - ujęcie modelowe*. [w:] *Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy regionalnych*, Powęska H. (red. nauk.), Warszawa, Wydawnictwo SGGW, s. 77-93; Rakowska J., 2012: *Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin*. [w:] Sokołowski J., Sosnowski M., Zabiński A. (red.), *Finanse Publiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 325-335; Rakowska J., 2010: *Udział sektora MSP w realizacji projektów w ramach wybranych działań SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w latach 2004-2006 na obszarach wiejskich*, *Acta Oeconomica* 9 (2) 2010, s. 153-162; Rakowska J., 2011: *Support for Innovations in Higher Education in Poland under Selected Operational Programmes since 2004*. Proceedings of TIIM2011 Conference: 28-30 June, 2011 Oulu Finland / Savolainen M. [ed. by et al.], Oulu, 2011, s. 1279-1293; Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012: *Obtaining Funds from the EU Budget by Rural Communes of Masovian Voivodeship*, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, Poznań, Issue 2(24)/2012, s. 273-283; Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012: *Zróżnicowanie absorpcji środków z budżetu UE w gminach województwa mazowieckiego*, *Roczniki Naukowe SERiA*, Tom XIV, Zeszyt 3, Warszawa-Poznań-Białystok 2012, s. 430-433; Wojewódzka-Wiewiórska A., 2013: *Typologia gmin województwa mazowieckiego ze względu na absorpcję środków z budżetu Unii Europejskiej i poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego*, *Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, T. 100, z. 2, Warszawa 2013, s. 15-24; Zajac J., 2008: *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006*, [w:] *Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy regionalnych*, Powęska H. (red.

W kontekście wspierania społeczno-ekonomicznego rozwoju lokalnego istotne jest to, że jednostki lokalne LAU 2 (gminy) mogą mieć zarówno charakter beneficjentów „pierwotnych”, jak i beneficjentów „wtórnych”. Wynika to z faktu, iż zarówno sama gmina może być podmiotem uzyskującym środki unijne na realizację własnych programów i działań ukierunkowanych na stymulację rozwoju lokalnego, jak i z tego, że jej rozwój (poprzez np. większe wpływy do budżetu, zmniejszenie bezrobocia, podniesienie poziomu życia, etc.) może być stymulowany przez unijne środki pomocowe pozyskane przez osoby fizyczne, prawne i inne podmioty zarejestrowane na jej terenie.

W związku z powyższym za główny cel prezentowanego opracowania przyjęto określenie poziomu absorpcji funduszy strukturalnych oraz jego zróżnicowania w gminach województwa lubelskiego, przy czym istotny jest fakt, iż zgodnie z wyżej wskazanym założeniem dualnego charakteru gmin jako beneficjentów pierwotnych i wtórnych, analiza poziomu absorpcji uwzględnia zarówno środki pozyskane przez jednostki samorządu lokalnego, jak i wszystkich pozostałych beneficjentów lokalnych. Cele szczegółowe opracowania to określenie finansowego znaczenia środków unijnych dla realizacji projektów oraz określenie przestrzennego zróżnicowania absorpcji środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego i jego udziału w ogólnym dofinansowaniu unijnym pozyskanym przez beneficjentów lokalnych.

## Metoda badawcza i źródła danych

Do przeprowadzenia niniejszego badania wykorzystano:

- ilościowe dane wtórne pochodzące z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, dotyczące liczby ludności w gminach w latach 2007-2013<sup>10</sup>,
- ilościowe i jakościowe dane wtórne z bazy danych SIMIK Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury, stan na 30.11.2013r., dotyczące ogólnej wartości realizowanych projektów i wartości dofinansowania unijnego według poszczególnych programów operacyjnych oraz dane adresowe siedzib beneficjentów,
- dane z bazy pocztowych numerów adresowych Poczty Polskiej<sup>11</sup>, stan na 13 października 2013r.,

nauk.), Warszawa, Wydawnictwo SGGW, s. 77-93; Zajac J., Wojewódzka A., Stawicki M., 2009: *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

9 Por. Zajac J., *Absorpcja wybranych unijnych środków pomocowych UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich w kontekście obciążenia regionów Polski problemowymi obszarami wiejskimi*. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu* 2008, T. 10, z. 4, s. 486-490.

10 Pobrano z [www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks) w dniu 02.12.2013r.

11 Poczta Polska, 2013: *Oficjalny Spis Pocztywotych Numerów Adresowych*. Warszawa, październik 2013.

- dane z Krajowego Rejestru Sądowego.

Do określenia zróżnicowania poziomu absorpcji funduszy unijnych na poziomie lokalnym LAU 2 przyjęto następujące miary:

- poziom absorpcji środków unijnych wyrażony jako suma środków unijnych pozyskanych w ramach wszystkich programów operacyjnych dla lat 2007-2013 przez beneficjentów lokalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy;
- udział dofinansowania z funduszy strukturalnych w ogólnej wartości projektów realizowanych przez beneficjentów lokalnych;
- udział dofinansowania unijnego pozyskanego w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013* w ogólnej wartości dofinansowania pozyskanego w ramach programów operacyjnych 2007-2013;
- udział dofinansowania unijnego pozyskanego przez beneficjentów lokalnych poszczególnych gmin w ogólnej wartości dofinansowania pozyskanego w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*.

Na potrzeby realizacji przyjętego celu badawczego wprowadzono pojęcie „beneficjenta lokalnego”. Beneficjentem jest każdy podmiot bez względu na jego formę prawną<sup>12</sup>, realizujący projekty w ramach programów operacyjnych 2007-2013 i pozyskujący z tego tytułu dofinansowanie unijne. Natomiast kryterium definiującym beneficjentów jako „lokalnych” jest adres siedziby wskazany w bazie danych SIMIK Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury poprzez określenie powiatu, miejscowości i kodu pocztowego oraz wprowadzonej do bazy danych dodatkowej cechy analitycznej, tj. gmin właściwych dla siedzib beneficjentów. Dane te zostały wprowadzone do bazy na podstawie porównania wcześniej wymienionych danych adresowych beneficjentów z bazy SIMIK oraz danych z bazy pocztowych numerów adresowych Poczty Polskiej. Jednocześnie stanowi to podstawę do obliczenia wartości poszczególnych wskaźników dla jednostek gminnych.

Szczególnie istotna dla jakości prezentowanych wyników była weryfikacja bazy danych SIMIK, którą przeprowadzono w następujących etapach:

- ekstrakcja z bazy SIMIK danych dotyczących 9239 projektów realizowanych przez beneficjentów lokalnych z województwa lubelskiego, według stanu na 31.11.2013r.;
- analiza danych dotyczących siedziby beneficjenta, weryfikacja poprawności nazw miejscowości i przypisania ich do powiatów – korekta na podstawie Oficjalnego Spisu Poczтовых Numerów Adresowych 1254 przypadków przypisania jednego projektu do dwóch powiatów oraz korekta

12 przypadków niezgodności danych adresowych (np. kod innej miejscowości niż wskazana w bazie) polegająca na identyfikacji siedziby beneficjenta na podstawie bazy danych Krajowego Rejestru Sądowego przy wykorzystaniu zawartych w SIMIK numerów REGON i NIP;

- uzupełnienie danych dotyczących lokalizacji siedzib beneficjentów w poszczególnych gminach na podstawie Oficjalnego Spisu Poczтовых Numerów Adresowych, przy wykorzystaniu zawartych w SIMIK danych zawierających kody pocztowe i nazwy miejscowości - siedzib beneficjentów.

Analiza absorpcji dofinansowania unijnego w ramach programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013 była oparta także na rozpoznaniu ich głównych celów i obszarów oddziaływania określonych w dokumentach strategicznych.

### Cele i obszary oddziaływania programów operacyjnych 2007-2013

Zróżnicowanie absorpcji środków unijnych dostępnych w ramach poszczególnych programów operacyjnych może być w znacznym stopniu uzależnione od przyjętych w nich celów, a tym samym od ich adekwatności do potrzeb potencjalnych beneficjentów w określonym regionie, czy jednostce lokalnej. Z tego powodu założenia programowe, w tym przede wszystkim cele i obszary oddziaływania, są istotnym punktem odniesienia dla analizy przestrzennego zróżnicowania absorpcji dofinansowania unijnego w latach 2007-2013.

Za główny cel *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* przyjęto podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. Cel ten ma być osiągnięty poprzez realizację dużych inwestycji infrastrukturalnych w sześciu obszarach obejmujących ochronę środowiska, transport, energetykę, kulturę i dziedzictwo narodowe, ochronę zdrowia oraz szkolnictwo wyższe, które w dokumentach programowych skonkretyzowano jako<sup>13</sup>:

- budowę infrastruktury zapewniającej rozwój gospodarczy Polski przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego;
- zwiększenie dostępności głównych ośrodków gospodarczych w Polsce poprzez powiązanie ich siecią autostrad i dróg ekspresowych oraz alternatywnych wobec transportu drogowego środków transportu;

12 Por. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010: *Mapowanie form prawnych KSI*. Dokument elektroniczny.

13 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011: *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko* (wersja 3.0, zaakceptowana przez Komisję Europejską decyzją z 21 grudnia 2011 r.) oraz Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, 2013: *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 - 2013. Szczegółowy opis priorytetów*. Wersja 3.15, Warszawa, 6 grudnia 2013 r.

- zapewnienie długookresowego bezpieczeństwa energetycznego Polski poprzez dywersyfikację dostaw, zmniejszenie energochłonności gospodarki i rozwój odnawialnych źródeł energii;
- wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski;
- wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia zasobów pracy;
- rozwój nowoczesnych ośrodków akademickich, w tym kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii.

Celem głównym *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*<sup>14</sup> jest wzrost zatrudnienia i spójności społecznej, do którego ma się przyczynić realizacja sześciu celów strategicznych obejmujących:

- podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo;
- zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego;
- poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce;
- upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy;
- zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa;
- wzrost spójności terytorialnej.

Celem głównym *Programu Innowacyjna Gospodarka*<sup>15</sup> jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa, poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

- zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw;
- wzrost konkurencyjności polskiej nauki;
- zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym;
- zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym;
- tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy;
- wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce.

*Program Operacyjny Pomoc Techniczna*<sup>16</sup> 2007-2013 ma zapewnić sprawny i efektywny przebieg realizacji

14 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007 – 2013*. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013. Warszawa, 19 lipca 2013 r. oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Kapitał Ludzki*. Wersja obowiązująca od 1 lipca 2013 r. Warszawa.

15 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011: *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Wersja ujednolicona, zatwierdzona przez Komisję Europejską w dniu 22 grudnia 2011 r. Warszawa oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Wersja osiemnasta z 22 października 2013 r.

16 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013* (wersja z 29.10.2013 r. obowiązująca od 29.10.2013 r.), Warszawa, 29 października 2013r.

*Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w latach 2007-2013*<sup>17</sup> poprzez zagwarantowanie środków finansowych na wsparcie wszystkich horyzontalnych działań i procesów z zakresu przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli realizacji NSRO, a także z zakresu wsparcia przygotowania projektów oraz rozpowszechniania informacji i promocji operacji instrumentów strukturalnych w Polsce<sup>18</sup>.

*Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej* koncentruje się na „przyspieszeniu tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju”<sup>19</sup>. Jako jego cele szczegółowe wyznaczono:

- stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy;
- zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej i usunięcie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku w zakresie sieci NGA oraz podstawowej infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich;
- poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej;
- zwiększenie roli zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu;
- optymalizacja procesu realizacji PO Rozwój Polski Wschodniej.

*Regionalny Program Operacyjny Rozwój Województwa Lubelskiego*<sup>20</sup> ma na celu „podniesienie konkurencyjności Lubelszczyzny prowadzące do szybszego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia z uwzględnieniem walorów naturalnych i kulturowych regionu”<sup>21</sup>, w tym:

- zwiększenie konkurencyjności regionu poprzez wsparcie rozwoju sektorów nowoczesnej gospodarki oraz przez stymulowanie innowacyjności;
- poprawę warunków inwestowania w województwie z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju;
- zwiększenie atrakcyjności Lubelszczyzny jako miejsca do zamieszkania, pracy i wypoczynku.

17 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007: *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające rozwój gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*. Warszawa, maj 2007r.

18 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013* (wersja z 08.10.2013 r. obowiązująca od 29.10.2013 r.), Warszawa, 8 października 2013r., s. 6.

19 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. Dokument zaktualizowany 20 września 2013 r. oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012: *Program Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. Zaktualizowana wersja dokumentu zaakceptowana przez Komisję Europejską w dniu 28 czerwca 2012 r., s. 6.

20 Zarząd Województwa Lubelskiego, 2013: *Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*. Wersja z 27 września 2013r.

21 Zarząd Województwa Lubelskiego, 2013: *Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013. Uszczegółowienie programu*. Lublin.

Do osiągnięcia powyższych celów ma przyczynić się realizacja następujących działań<sup>22</sup>:

- pobudzanie badań, innowacji i przedsiębiorczości;
- uproszczenie dostępu do zewnętrznych, pozabankowych źródeł finansowania inwestycji;
- ułatwienie podejmowania działalności gospodarczej i powstawania firm;
- rozwój specjalistycznych usług szkoleniowych, doradczych oraz pomoc ekspercka dla przedsiębiorstw;
- rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich, która przywróci obszarowi jego funkcje gospodarcze, turystyczne i społeczne;
- budowa lub modernizacja oczyszczalni ścieków oraz zaopatrzenia w wodę;
- zakup specjalistycznego sprzętu niezbędnego do skutecznego prowadzenia akcji ratowniczych oraz usuwania skutków zagrożeń naturalnych i poważnych awarii, w tym samochodów ratownictwa chemicznego, ratownictwa ekologicznego, samochodów ratowniczo-gaśniczych;
- poprawa jakości i dostępności świadczeń medycznych w zakładach opieki zdrowotnej poprzez zakup i modernizację sprzętu medycznego;
- utrzymanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, zwiększenie dostępności do obiektów i dóbr kultury oraz miejsc atrakcyjnych turystycznie, a także rozwój aktywnych form turystyki;
- przedsięwzięcia wpływające na poprawę jakości życia społeczności lokalnych oraz tworzenie nowych miejsc pracy;
- modernizacja i wyposażenie infrastruktury dydaktycznej i socjalnej.

**Tabela 1.** Wartość i udział alokacji funduszy unijnych według analizowanych programów operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013

Nazwa programu operacyjnego	Wartość alokacji środków UE:	
	[w mld euro]	% całkowitej alokacji
Infrastruktura i Środowisko	28,3	42,1
Innowacyjna Gospodarka	8,7	12,9
Kapitał Ludzki	10	14,9
Pomoc Techniczna	0,5	0,7
Rozwój Polski Wschodniej	2,4	3,6
16 programów regionalnych	17,3	25,7
Ogółem	67,9	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury

## Wyniki

Według stanu na dzień 30.11.2013r. beneficjenci lokalni województwa lubelskiego podpisali umowy na 9233 projekty o łącznej wartości 18 178 272 tysięcy zł, z czego 61,3% stanowiło dofinansowanie unijne.

Efektywność beneficjentów lokalnych województwa lubelskiego w pozyskiwaniu środków unijnych z poszczególnych ogólnopolskich programów operacyjnych była znacznie zróżnicowana: od 1,2% ogólnej wartości dofinansowania unijnego z PO Infrastruktura i Środowisko do 33,1% z PO Rozwój Polski Wschodniej (tabela 2).

**Tabela 2.** Udział środków unijnych pozyskiwanych przez beneficjentów lokalnych województwa lubelskiego w ramach czterech programów ogólnopolskich oraz PO Rozwój Polski Wschodniej w wartości tych środków zaabsorbowanych w Polsce ogółem

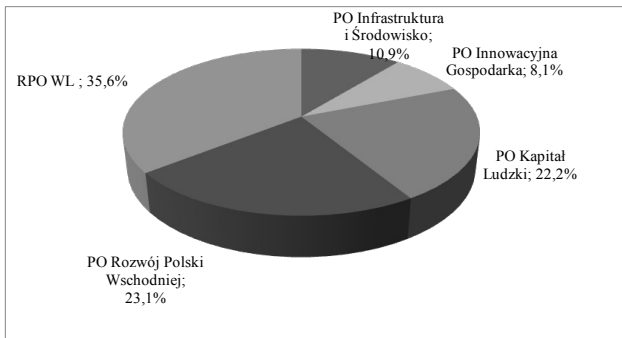
Nazwa programu operacyjnego	Wartość dofinansowania UE w realizowanych projektach:		
	w Polsce ogółem	w woj. lubelskim*	
	[w tys. zł]=[100%]	[tys. zł]	[%]
Infrastruktura i Środowisko	102847187	1207694	1,2%
Innowacyjna Gospodarka	33115308	828059	2,5%
Kapitał Ludzki	38630666	2437021	6,3%
Rozwój Polski Wschodniej	7797450	2577462	33,1%
Województwo Lubelskiego	4223416	3950780	94%

\* suma środków unijnych pozyskanych z RPO WL przez beneficjentów posiadających siedzibę na terenie województwa lubelskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury

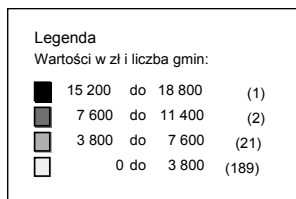
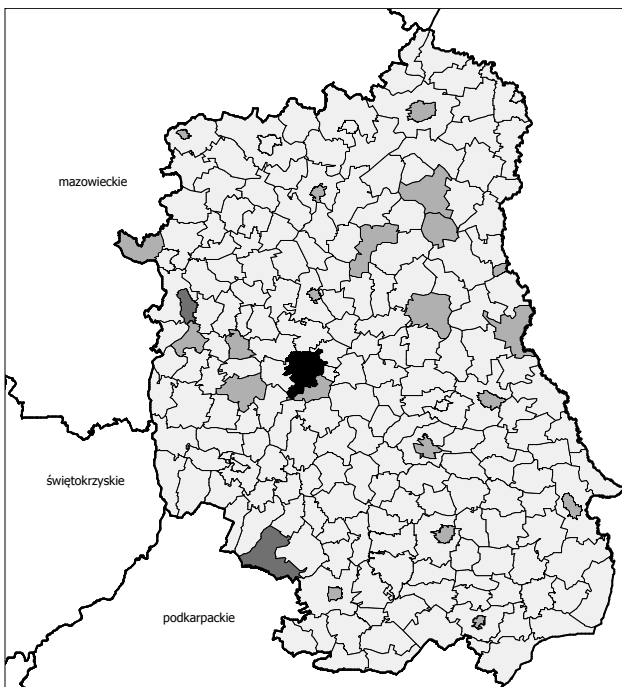
Analiza struktury łącznej wartości dofinansowania unijnego pozyskanego przez beneficjentów lokalnych województwa lubelskiego według programów, wskazuje na największy udział operacyjnego programu regionalnego, następnie na niemal wyrównany udział środków z Programów Operacyjnych Rozwój Polski Wschodniej oraz Kapitał Ludzki, przy najmniejszym udziale (10,9%) środków z Programu Infrastruktura i Środowisko (rysunek 1).

<sup>22</sup> Źródło: Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury <http://www.rpo.lubelskie.pl/front/page/get/140/MRil>



**Rysunek 1.** Udział środków unijnych pozyskanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych w ogólnej sumie dofinansowania unijnego pozyskanego przez beneficjentów lokalnych województwa lubelskiego  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury

Poziom absorpcji funduszy unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca był na poziomie lokalnym bardzo zróżnicowany (Rysunek 2). W przypadku dwóch gmin

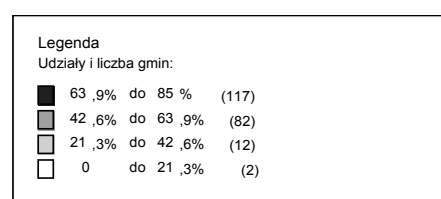
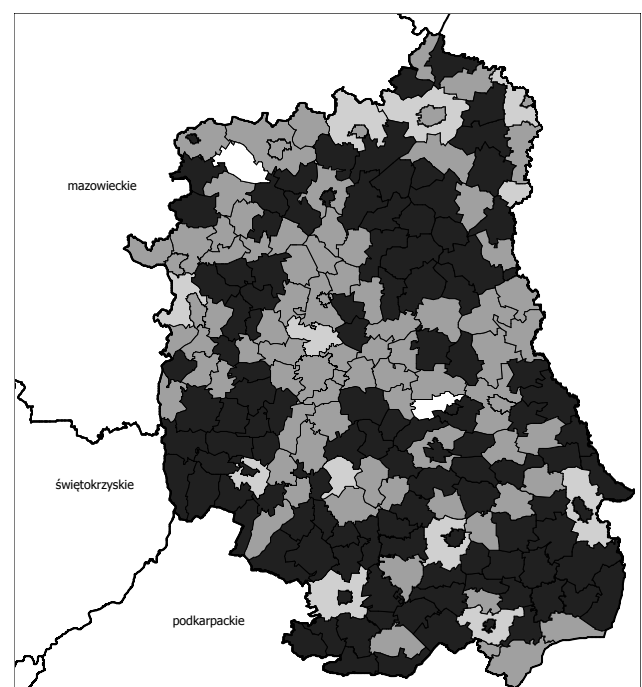


**Rysunek 2.** Wartość środków unijnych pozyskanych przez beneficjentów lokalnych w latach 2007-2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i bazy danych SIMIK Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury

beneficjenci lokalni nie zrealizowali żadnych projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych. Natomiast w pozostałych jednostkach wartość funduszy unijnych per capita zamyka się w przedziale od 30 zł (gmina Tereszpol) do 9852 zł (Puławy) i wartości maksymalnej znacznie odbiegającej od pozostałych - 18798 zł (Lublin).

W przypadku 113 gmin pozyskane środki unijne per capita nie przekroczyły 1 tysiąca zł. Natomiast w 17 jednostkach pozyskano dofinansowanie unijne o łącznej wartości powyżej 5000 zł na 1 mieszkańca. Choć w grupie tej dominują gminy miejskie (Biała Podlaska, Biłgoraj, Chełm, Lubartów, Puławy, Radzyń Podlaski i Tomaszów Lubelski) oraz miejsko-wiejskie (Włodawa, Zamość, Janów Lubelski, Kazimierz Dolny, Nałęczów i Parczew), to znalazły się w niej także trzy gminy wiejskie (Podedwórze, Wisznice i Woła Uhurska).

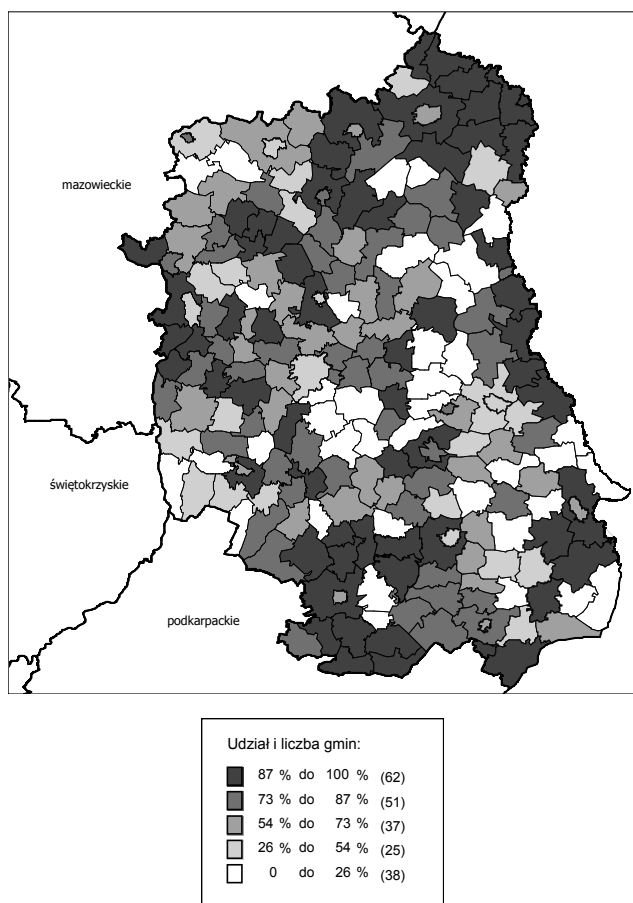
Udział dofinansowania z funduszy strukturalnych w ogólnej wartości projektów realizowanych przez beneficjentów lokalnych województwa lubelskiego



**Rysunek 3.** Udział dofinansowania z funduszy strukturalnych w ogólnej wartości projektów realizowanych przez beneficjentów lokalnych w latach 2007-2013  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i bazy danych SIMIK Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury

zamykał się w granicach od 30% do 85%<sup>23</sup>, przy czym jedynie 12 gmin charakteryzuje rozpatrywany udział poniżej 42,6%, natomiast w przypadku aż 117 gmin kwota funduszy pozyskanych przez beneficjentów lokalnych stanowiła od blisko 64% do 85% całkowitej wartości realizowanych projektów (rysunek 3).

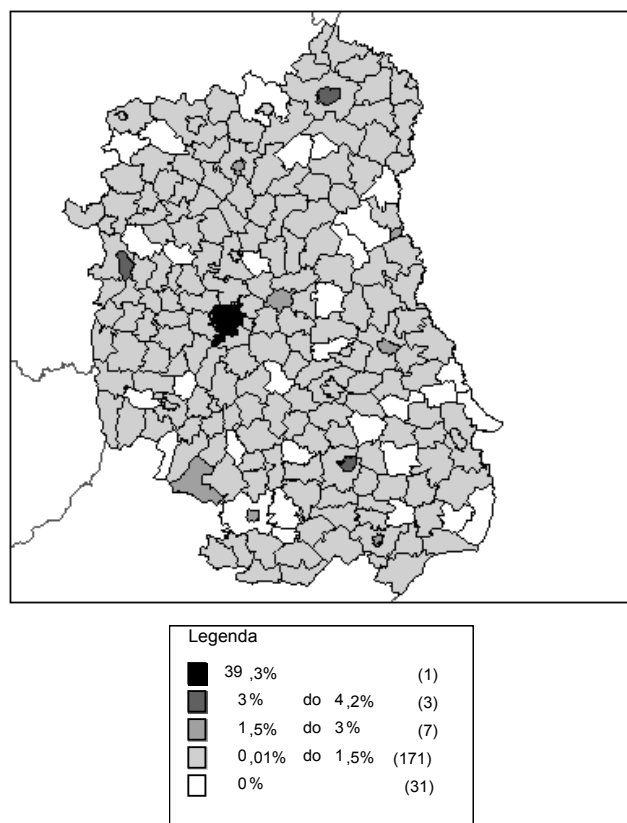
Analiza udziału środków unijnych z RPO WL w pozyskanych dofinansowaniach unijnym ogółem (rysunek 4) wskazuje, iż dla 17 gmin program ten był bardzo istotny: dla 12 z nich środki te stanowiły 95%, a dla 5 z nich aż 100% ogółu pozyskanych funduszy strukturalnych. Krańcowo odmienna sytuacja wystąpiła w przypadku 26 gmin, których beneficjenci lokalni realizując projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych, nie zaabsorbowali nic z puli środków RPO WL.



**Rysunek 4.** Udział dofinansowania UE pozyskanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 w ogólnej wartości dofinansowania pozyskanego w ramach programów operacyjnych 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i bazy danych SIMIK Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury

Analiza przestrzennego zróżnicowania absorpcji środków unijnych z RPO Województwa Lubelskiego na podstawie udziału sumy środków pozyskanych przez beneficjentów lokalnych poszczególnych gmin w całkowitej alokacji tego programu wskazuje na występowanie znacznych różnic (rysunek 5). W 26 gminach nie są realizowane projekty w ramach tego programu, a w 101 gminach beneficjenci lokalni pozyskali od 0,1% do 0,9% całkowitego dofinansowania unijnego. Natomiast rekordowy udział, aż 39,3% ogólnej kwoty dofinansowania pozyskali beneficjenci lokalni z Lublina poprzez realizację 1256 projektów. Drugi co do wartości udział o wysokości 4,2% pozyskali ex aequo beneficjenci z miasta Biała Podlaska poprzez realizację 139 projektów oraz miasta Puławy poprzez realizację 89 projektów.



**Rysunek 5.** Udział dofinansowania UE pozyskanego przez beneficjentów lokalnych poszczególnych gmin z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 w całkowitej wartości środków unijnych pozyskanych przez beneficjentów lokalnych z tego programu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i bazy danych SIMIK Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury

## Podsumowanie

Beneficjenci lokalni województwa lubelskiego korzystają w bieżącym okresie budżetowym z dofinansowania unijnego w ramach trzech analizowanych

<sup>23</sup> Dolny przedział analizowanej wartości przedstawiony w legendzie rysunku 3 zamyka się w granicach (0%; 21,3%) ponieważ ilustracja graficzna prezentuje dane w podziale na cztery równe przedziały od 0% do 85% uwzględniając także gminy, które nie pozyskały żadnych środków unijnych.

ogólnopolskich programów operacyjnych, tj. PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka oraz PO Kapitał Ludzki, a także z PO Rozwój Polski wschodniej oraz z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego. Szczególny przypadek stanowi absorpcja funduszy unijnych z PO Pomoc Techniczna, którego cele i obszar oddziaływania definiują jednocześnie jego beneficjentów, do których zaliczają się instytucje rządowe, czyli podmioty niepełniające przyjętych w badaniu kryteriów identyfikujących beneficjentów lokalnych. Jest to przykład wskazanej we wstępie niniejszego opracowania zależności pomiędzy celami i obszarami oddziaływania danego programu a możliwościami pozyskania ich przez poszczególne grupy beneficjentów, a tym samym przestrzennego zróżnicowania absorpcji.

Wyniki analizy poziomu absorpcji analizowanych funduszy unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wskazują na występowanie dwóch zjawisk. Pierwszym z nich jest bardzo duża rozpiętość przedziału analizowanego wskaźnika: od 0 zł w gminach, gdzie nie są realizowane żadne projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych, poprzez najniższą pozyskaną wartość dofinansowania 30 zł do wartości maksymalnej 18798 zł na 1 mieszkańca w Lublinie, gdzie wartość pozyskanego dofinansowania unijnego jest blisko dwukrotnie wyższa od drugiej co do wielkości wartości w badanej grupie gmin 9852 zł (w Puławach). Drugie zjawisko to fakt dużego zróżnicowania struktury badanych gmin według kryterium wartości pozyskanego dofinansowania: beneficjenci lokalni ponad 50% badanych gmin pozyskali dofinansowanie o wartości poniżej 1000 zł na 1 mieszkańca, a niespełna 8% gmin ponad 5000 zł. W drugim wymienionym przypadku są to w przeważającej mierze miasta lub gminy miejsko-wiejskie, czyli jednostki o relatywnie większej liczbie mieszkańców i większej gęstości zaludnienia. Lokalne i regionalne ośrodki miejskie to swoiste centra wymiany usługowo-handlowej, centra administracyjne, a często także edukacyjne. Wiąże się to ze zwiększoną liczbą potencjalnych beneficjentów lokalnych, z ich większym zróżnicowaniem pod względem form prawnych oraz pod względem charakteru i zakresu działalności. Skutkuje to występowaniem większego zróżnicowania potrzeb uprawniających do korzystania z większej liczby działań w ramach realizowanych programów. Jednocześnie relatywnie lepsza sytuacja społeczno-ekonomiczna średnich i dużych miast regionu wpływa na zwiększenie możliwości aplikacyjnych tych beneficjentów lokalnych, którzy ubiegają się o fundusze unijne wspierające projekty o dużej wartości, a tym samym wymagające relatywnie dużego finansowego wkładu własnego.

PO Województwa Lubelskiego miał szczególne znaczenie dla beneficjentów lokalnych 5 gmin, w których stanowił źródło 100% pozyskanego dofinansowania

unijnego oraz 12 gmin, w których stanowił źródło 95% takiego dofinansowania. Natomiast krańcowo odmienna sytuacja wystąpiła w przypadku 26 gmin, których beneficjenci lokalni realizując projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych, nie zaabsorbowali nic z puli środków PO WL. Są to gminy wiejskie, w których wartość pozyskanych funduszy strukturalnych per capita nie przekracza 750 zł, a dofinansowanie unijne w całkowitych kosztach projektów wynosi 85%, ponieważ wykorzystują one głównie środki PO Kapitał Ludzki.

Przestrzenne zróżnicowanie absorpcji środków unijnych z RPO WL ma podobny charakter jak przestrzenne zróżnicowanie absorpcji środków unijnych ogółem – największy udział w puli środków UE z RPO WL pozyskał Lublin, a następnie największe miasta regionu.

Określone dla województwa lubelskiego przestrzenne zróżnicowanie absorpcji środków unijnych z programów operacyjnych 2007-2013 wskazuje na zwiększone pozyskanie tych środków przez beneficjentów lokalnych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich o charakterze regionalnych i lokalnych centrów administracyjnych oraz usługowo-handlowych.

#### Literatura:

1. Drejerska N., Kołyska J., 2009: *Doświadczenia samorządów w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na rozwój obszarów wiejskich*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2009, T. 11, z. 4, s. 72-77.
2. European Commission, 2010: *Europe 2020. Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels.
3. European Council, 2006: *Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999*. Official Journal of the European Communities, L 210 of July 31, 2006.
4. European Union, 2006: *Regions and Cities for Growth and Jobs: An overview of Regulations 2007-2013 on Cohesion and Regional Policy*. Inforegio factsheet 2006.
5. European Union, 2011: *Cohesion policy 2014-2020. Investing in growth and jobs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
6. Milewska A., 2007: *Fundusze strukturalne jako instrument wsparcia inwestycji gminnych i ich znaczenie dla rozwoju lokalnego*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2007, T. 9, z. 2, s. 247-255.
7. Milewska A., 2011: *Use of the EU funds in financing of public services performed by local self-govern-*



- ment units [w:] Development prospects of rural areas lagging behind in the CEE region: conference proceeding: Gödöllő, Hungary, 24-27 May 2011, s. 193-201.
8. Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, 2013: *Program Operacyjny Infrastruktura I Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013. Szczegółowy opis priorytetów*. Wersja 3.15, Warszawa, 6 grudnia 2013 r.
  9. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007: *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające rozwój gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*. Warszawa, maj 2007r.
  10. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010: *Mapowanie form prawnych KSI*. Dokument elektroniczny pobrany z [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/analizyraportypodsumowania/strony/ksi\\_raporty.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/analizyraportypodsumowania/strony/ksi_raporty.aspx) w dniu 01.11.2013r.
  11. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011: *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko* (wersja 3.0, zaakceptowana przez Komisję Europejską decyzją z 21 grudnia 2011 r.)
  12. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011: *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Wersja ujednolicona, zatwierdzona przez Komisję Europejską w dniu 22 grudnia 2011 r. Warszawa.
  13. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012: *Program Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. Zaktualizowana wersja dokumentu zaakceptowana przez Komisję Europejską w dniu 28 czerwca 2012 r.
  14. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013*. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Warszawa, 19 lipca 2013 r.
  15. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013* (wersja z 29.10.2013 r. obowiązująca od 29.10.2013 r.), Warszawa, 29 października 2013r.
  16. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. Dokument zaktualizowany 20 września 2013 r.
  17. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Kapitał Ludzki*. Wersja obowiązująca od 1 lipca 2013 r. Warszawa.
  18. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Wersja ośmiennasta z 22 października 2013 r.
  19. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013* (wersja z 08.10.2013 r. obowiązująca od 29.10.2013 r.), Warszawa, 8 października 2013r.
  20. Poczta Polska, 2013: *Oficjalny Spis Poczтовых Numerów Adresowych*. Warszawa, październik 2013. Dokument elektroniczny pobrany z <http://www.poczta-polska.pl/hermes/uploads/2013/02/spispna.pdf> w dniu 01.11.2013r.
  21. Pomianek I., 2006: *Szanse rozwoju sektora MŚP w świetle realizacji sektorowego programu operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006*, [w:] *Szanse rozwoju polskiego sektora MŚP na Jednolitym Rynku Europejskim*. Praca zbiorowa. T. 2. Wspieranie rozwoju MŚP na Jednolitym Rynku Europejskim / pod red. Otto J., Stanisławski R., Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej. S. 84-93.
  22. Powęska H., 2006: *Optymalne wykorzystanie dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej przy wsparciu z funduszy strukturalnych UE - ujęcie modelowe*. [w:] *Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy regionalnych*, red. nauk. Powęska H.. Warszawa, Wydawnictwo SGGW, s. 77-93.
  23. Rakowska J., 2012: *Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin*. [w:] Sokołowski J., Sosnowski M., Żabiński A. (red.), *Finanse Publiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 325-335.
  24. Rakowska J., 2010: *Udział sektora MSP w realizacji projektów w ramach wybranych działań SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w latach 2004-2006 na obszarach wiejskich*, *Acta Oeconomia* 9 (2) 2010, str. 153-162.
  25. Rakowska J., 2011: *Support for Innovations in Higher Education in Poland under Selected Operational Programmes since 2004*. Proceedings of TIIM2011 Conference: 28-30 June, 2011 Oulu Finland / ed. by Merja Savolainen [et al.]. Dokument elektroniczny. Oulu, 2011. Str. 1279-1293.
  26. *Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, 2007-2013*. Dz. U. RP z dnia 18 marca 2013r., poz. 365.
  27. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych*, art. 1.
  28. Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012: *Obtaining Funds from the EU Budget by Rural Communes of Masovian Voivodeship*, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, Poznań, Issue 2(24)/2012, s. 273-283.
  29. Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012: *Zróżnicowanie absorpcji środków z budżetu UE w gminach województwa mazowieckiego*, *Roczniki Naukowe SE-*

- RiA, Tom XIV, Zeszyt 3, Warszawa-Poznań- Białystok 2012, s. 430-433.
30. Wojewódzka-Wiewiórska A., 2013: *Typologia gmin województwa mazowieckiego ze względu na absorpcję środków z budżetu Unii Europejskiej i poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego*, Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, T. 100, z. 2, Warszawa 2013, s. 15-24.
31. Zając J., 2008: *Absorpcja wybranych unijnych środków pomocowych UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich w kontekście obciążenia regionów Polski problemowymi obszarami wiejskimi*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2008, T. 10, z. 4, s. 486-490.
32. Zając J., 2008: *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006*, [w:]
- Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy regionalnych, red. nauk. Powęska H., Warszawa, Wydawnictwo SGGW, s. 77-93.
33. Zając J., Wojewódzka A., Stawicki M., 2009: *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
34. Zarząd Województwa Lubelskiego, 2013: *Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*. Wersja z 27 września 2013r.
35. Zarząd Województwa Lubelskiego, 2013: *Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013. Uszczegółowienie programu*. Lublin.

---

**Adres do korespondencji:**

dr inż. Joanna Rakowska  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych  
i Marketingu  
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, Polska  
e-mail: joanna\_rakowska@sggw.pl  
tel. +48 22 59 34 076

## SPATIAL DIFFERENTIATION OF ABSORPTION OF EU FUNDS FROM OPERATIONAL PROGRAMS 2007-2013 (2015) IN THE LUBLIN VOIVODESHIP. ANALYSIS AT MUNICIPAL LEVEL

Joanna Rakowska

Warsaw University of Life Sciences

**Summary:** The aim of this study was to determine the spatial differentiation of absorption of structural funds from operational programs implemented in 2007-2013 by the beneficiaries of local municipalities of the Lublin Province. The study was based on data of GUS (Central Statistical Office), SIMIK (Information System of Monitoring and Control), Ministry of Infrastructure and Development and the National Court Register.

Results of the analysis indicate a very large differentiation in the absorption of EU financing analyzed per 1 inhabitant (from 0 to 18798 PLN) and different structure of surveyed municipalities according to the criterion of the volume of acquired funding. Local beneficiaries from over 50% of researched municipalities have acquired funding worth less than 1000 PLN per 1 inhabitant, and less than 8% of municipalities have acquired over 5,000 PLN.

Spatial differentiation of absorption of EU funds from operational programs 2007-2013 specified for the province of Lublin indicates an increased acquisition of these measures by local beneficiaries in urban and semi-urban areas with a relatively large population and population density, and acting in their environment the role of administrative centers and service-trade centers.

**Key words:** operational programs 2007-2013, the absorption of funds, Lublin voivodeship

### Introduction

From the moment of joining the European Union, Poland has become one of the main beneficiaries of structural funds whose primary objective is to increase the economic and social cohesion of Member States. EU legislation indicated the role of Structural Funds as instruments co-financing programs and activities aimed at "harmonious and balanced development of economic activities, the development of employment and human resources, protecting the environment and eliminating inequalities and promoting equality between women and men"<sup>1,2,3</sup> These assumptions were applied in subsequent budget periods, and they were also included in the Europe 2020 strategy<sup>4</sup> and will be implemented during the budget period 2014-2020<sup>5</sup>.

Despite the fact that over the last two financial periods 2000-2006 and 2007-2013 structural funds were significantly reformed, it is still the general rule that they are allocated in lagging NUTS 2 regions. As a threshold that defines the level of development and thus entitling to apply for this type of measures 75% of the average GDP per capita in the EU was assumed.

Regions with lower GDP per capita are the benefiting regions. In the case of Poland, within both the financial period of 2004-2006 and 2007-2013 all the provinces met this criterion. In addition, until the EU enlargement in 2007 five provinces that make up the Polish Eastern area, Warmian and Mazurian, Podlasie, Lublin, Świętokrzyskie and Podkarpackie, represented regions with the lowest GDP in the EU, which resulted in the period 2007-2013 in the implementation of additional operational program for that area. Another new development in the period between 2007-2013 was the introduction of the concept of regional operational programs, adapted to the needs and constraints of development of individual regions.

As a result, within the 2007-2013 budgetary period the EU funds for Poland are aimed at supporting implementation of projects<sup>6</sup> under four national programs, such as the Operational Programme (OP) Infrastructure and Environment, OP Human Capital, OP Innovative Economy, OP Technical Assistance, one multi-regional programme covering a total of five regions, namely OP Development of Eastern Poland and 16 regional programs tailored to the developmental needs of individual regions, including the Regional Operational Programme of Lublin.

Funds allocated within the national programs are addressed to all potential beneficiaries in the coun-

1 Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999. laying down general provisions on the Structural Funds, Art. 1

2 European Council, 2006: *Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999*. Official Journal of the European Communities, L 210 of July 31, 2006

3 European Union, 2006: *Regions and Cities for Growth and Jobs: An overview of Regulations 2007-2013 on Cohesion and Regional Policy*. Inforegio factsheet 2006.

4 European Commission, 2010: *Europe 2020. Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels

5 European Union, 2011: *Cohesion policy 2014-2020. Investing in growth and jobs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

6 The study does not include the European Territorial Cooperation Programmes (cf. Decree of the Minister of Regional Development of 8 March 2013 on the granting of aid under the European Territorial Cooperation Programmes 2007-2013. Coll. Laws of the Republic of Poland on 18 March 2013., Item . 365), because they are of an international character, which is to support the activities undertaken jointly by partners from different countries. The study refers to programs implemented exclusively by domestic beneficiaries.

try. The allocation of resources may be geographically very diverse, as to a large extent it depends on the activity and the absorption capacity of all potential beneficiaries from all over the country, being in competition towards one another in attracting EU funding. Operational Programme Development of Eastern Poland is similar in this aspect, as it covers five provinces, while the impact of each of the regional programs is limited to a specific province, which significantly narrows the number of potential beneficiaries.

Issues related to the determinants of the absorption as well as its spatial and thematic differentiation are one of the main fields of evaluation<sup>7</sup>, as well as economic and social studies, in particular those related to the theme of supporting local and regional development in the context of EU cohesion policy<sup>8</sup>.

In the context of promoting socio-economic local development it is important that local units LAU 2 (municipalities) may be both 'primary' and 'second-

ary'<sup>9</sup> beneficiaries. This is due to the fact that the municipality itself can be the entity receiving EU funds for the implementation of its programs and activities aimed at stimulating local development, as well as from the fact that its development (eg through higher budget revenues, reduced unemployment, improved living standards, etc.) can be stimulated by EU aid funds obtained by individuals, legal and other entities registered in its territory.

Therefore, the main objective of the presented study was to determine the level of absorption of Structural Funds and its differentiation in the municipalities of the province of Lublin, the important fact is that according to the above-mentioned assumption of the dual nature of the municipalities as primary and secondary beneficiaries, the analysis takes into account the absorption of both agents acquired by the local government units, as well as all other local beneficiaries. The specific objectives of the study was to determine financial importance of EU funds for project realizations and to determine the spatial diversity of the absorption of the Regional Operational Programme of Lublin and its contribution to the overall EU funding acquired by the local beneficiaries.

## Research method and data sources

The analysis is based on:

- quantitative secondary data from the Local Data Bank Central Statistical Office for the population in the municipalities in the period 2007-2013<sup>10</sup>.
- quantitative and qualitative secondary data from the SIMIK database Ministry of Development and Infrastructure, as of 30.11.2013r., on the total value of projects and the EU co-financing by the individual operational programs and details of the premises of the beneficiaries,
- the data from the database of postal zip codes Polish Post<sup>11</sup>, as at 13 October 2013.,
- data from the National Court Register.

To determine the differentiation of the absorption of EU funds at the local level LAU 2, the following measures were applied:

- the level of absorption of EU funds, expressed as the sum of EU funds obtained under all operational programs for 2007-2013, by local beneficiaries per 1 inhabitant of the municipality;
- the share of financing from the Structural Funds in the total value of projects implemented by local beneficiaries ;

7 See the database of the Ministry of Development and Infrastructure which includes evaluation reports and studies available on [http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki\\_badan.aspx](http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx), on 15.12.2013

8 Por. np. Drejerska N., Kołyska J., 2009: *Doświadczenia samorządów w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na rozwój obszarów wiejskich*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2009, T. 11, z. 4, s. 72-77; Milewska A., 2007: *Fundusze strukturalne jako instrument wsparcia inwestycji gminnych i ich znaczenie dla rozwoju lokalnego*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2007, T. 9, z. 2, s. 247-255; Milewska A., 2011: *Use of the EU funds in financing of public services performed by local self-government units* [w:] Development prospects of rural areas lagging behind in the CEE region: conference proceeding: Gödöllő, Hungary, 24-27 May 2011, s. 193-201; Pomianek I., 2006: *Szanse rozwoju sektora MŚP w świetle realizacji sektorowego programu operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006*, [w:] Szanse rozwoju polskiego sektora MŚP na Jednolitym Rynku Europejskim. Praca zbiorowa. T. 2. Wspieranie rozwoju MŚP na Jednolitym Rynku Europejskim, Otto J., Stanisławski R. (red.), Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, s. 84-93; Powęska H., 2006: *Optymalne wykorzystanie dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej przy wsparciu z funduszy strukturalnych UE - ujęcie modelowe*. [w:] *Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy regionalnych*, Powęska H. (red. nauk.), Warszawa, Wydawnictwo SGGW, s. 77-93; Rakowska J., 2012: *Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin*. [w:] Sokołowski J., Sosnowski M., Żabiński A. (red.), *Finanse Publiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 325-335; Rakowska J., 2010: *Udział sektora MSP w realizacji projektów w ramach wybranych działań SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w latach 2004-2006 na obszarach wiejskich*, *Acta Oeconomia* 9 (2) 2010, s. 153-162; Rakowska J., 2011: *Support for Innovations in Higher Education in Poland under Selected Operational Programmes since 2004*. Proceedings of TIIM2011 Conference: 28-30 June, 2011 Oulu Finland / Savolainen M. [ed. by et al.]. Oulu, 2011, s. 1279-1293; Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012: *Obtaining Funds from the EU Budget by Rural Communes of Masovian Voivodeship*, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, Poznań, Issue 2(24)/2012, s. 273-283; Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012: *Zróżnicowanie absorpcji środków z budżetu UE w gminach województwa mazowieckiego*, *Roczniki Naukowe SERIA*, Tom XIV, Zeszyt 3, Warszawa-Poznań- Białystok 2012, s. 430-433; Wojewódzka-Wiewiórska A., 2013: *Typologia gmin województwa mazowieckiego ze względu na absorpcję środków z budżetu Unii Europejskiej i poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego*, *Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, T. 100, z. 2, Warszawa 2013, s. 15-24; Zajac J., 2008: *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006*, [w:] *Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy regionalnych*, Powęska H. (red. nauk.), Warszawa, Wydawnictwo SGGW, s. 77-93; Zajac J., Wojewódzka A., Stawicki M., 2009: *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

9 Por. Zajac J., *Absorpcja wybranych unijnych środków pomocowych UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich w kontekście obciążenia regionów Polski problemowymi obszarami wiejskimi*. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu* 2008, T. 10, z. 4, s. 486-490.

10 retrieved from [www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks) w dniu 02.12.2013r.

11 Poczta Polska, 2013: *Oficjalny Spis Poczтовых Numerów Adresowych*. Warszawa, październik 2013.

- share of EU funding obtained in the framework of the Regional Operational Programme for Lublin 2007-2013 in the total value of financial transfers under the operational programs 2007-2013;
- share of EU funding absorbed by the local beneficiaries of individual municipalities with the total value of financial transfers under the Regional Operational Programme 2007-2013 Lublin.

In order to achieve the accepted research objectives the concept of "local beneficiary" was introduced. The beneficiary is any entity, regardless of its legal form<sup>12</sup>, implementing projects under the operational programs for 2007-2013 and obtaining in this respect the EU funding. Whilst, the criterion defining the beneficiaries as "local" is their address specified in SIMIK database of the Ministry of Development and Infrastructure and identifying the county, town, and zip code. An additional analytical feature, ie municipalities relevant to the headquarters of the beneficiaries, was entered into the SIMIK database by comparing the previously mentioned address data base of beneficiaries with the database of postal address numbers of the Polish Post. At the same time, this is the basis for the calculation of various indicators for municipal entities.

Verification of SIMIK database, particularly important for the quality and correctness of final results, was conducted in the following stages:

- extraction from SIMIK database of data concerning 9239 projects implemented by local beneficiaries of the province of Lublin, as of 31.11.2013;
- analysis of data on the beneficiary's offices, verification of the correctness of place names and assigning them to LAU 1 - correction on the basis of the Official List of Postal address numbers of 1254 cases of assigning one project to the two districts and correction of 12 cases of non-compliance of address data (eg zip code of different location than the one indicated in the database) involving the identification of the beneficiary's offices on the basis of the database of the National Court Register using numbers contained in SIMIK, REGON and NIP numbers;
- completing the data on location of the seats of the beneficiaries in the different municipalities on the basis of the Official List of Postal address numbers, using data contained in SIMIK containing zip codes and city names - the seats beneficiaries.

Analysis of the absorption of EU financing under the operational programmes implemented in 2007-2013 was also based on the recognition of their main objectives and impact areas identified in the strategic documents.

### Objectives and areas of impact of the operational programs 2007-2013

Differentiation of absorption of EU funds available under various operational programmes may be largely dependent on the objectives adopted by these programmes, and thus their relevance to the needs of potential beneficiaries in a particular region or local unit. For this reason the program assumptions, including, above all, objectives and areas of influence, are an important point of reference for the analysis of spatial differentiation of absorption of EU funding in 2007-2013.

The main goal of the Operational Programme Infrastructure and Environment which was adopted was to raise the investment attractiveness of Poland and its regions by technical infrastructure development while protecting and improving the environment, health, preserving cultural identity and developing territorial cohesion. This is to be achieved through the implementation of major infrastructure projects in six areas including the environment, transport, energy, culture and national heritage, health and higher education, which within the programming documents were specified as<sup>13</sup>:

- construction of infrastructure to ensure the economic development of Poland, while maintaining and improving the environment;
- increasing the availability of the main economic centers in Poland by linking their network of motorways and expressways, and alternatives to road transport;
- ensuring long-term energy security through diversification of supply within Poland, reducing the energy intensity of the economy and the development of renewable energy sources;
- exploiting the potential of culture and cultural heritage of global and European significance for increasing the attractiveness of Poland;
- supporting the maintenance of good health condition of employment resources;
- the development of modern academic centers, including educating specialists in the field of modern technology.

The main objective of the *Human Capital Operational Programme*<sup>14</sup> is to increase employment and social cohesion, to which the implementation of six strategic objectives is expected to contribute, which include:

- raising the level of economic activity and employment opportunities for the unemployed and inactive;

13 Ministry of Regional Development, 2011: The Operational Programme Infrastructure and Environment (version 3.0, approved by the European Commission Decision of 21 December 2011) and the Ministry of Development and Infrastruktury, 2013: Operational Programme Infrastructure and Environment. National Strategic Reference Framework 2007-2013. A detailed description of the priorities. Version 3.15, Warsaw, December 6, 2013

14 Ministry of Regional Development, 2013: Human Capital Operational Programme 2007-2013. National Strategic Reference Framework 2007 - 2013. Warszawa, July 19, 2013, and the Ministry of Regional Development, 2013: Detailed Description of Priorities Programme Human Capital. Version valid as of 1 July 2013, Warsaw.

12 Por. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010: *Mapowanie form prawnych KSI*. Dokument elektroniczny.

- reducing areas of social exclusion;
- improving the adaptability of workers and enterprises to changes in the economy;
- promotion of public education at every stage of education while increasing the quality of educational services and their stronger correlation with the needs of the knowledge based economy;
- increasing the capacity of public administration to develop policies and provide quality services and strengthening partnership mechanisms;
- increasing territorial cohesion.

The main objective of the *Innovative Economy Programme*<sup>15</sup> is the development of the Polish economy based on innovative enterprises, through the following specific objectives:

- increasing innovation;
- increasing the competitiveness of Polish science;
- increasing the role of science in economic development;
- increase the share of innovative products of the Polish economy in the international market;
- the creation of sustainable and better jobs;
- increased use of information and communication technologies in the economy.

*Technical Assistance Operational Programme*<sup>16</sup> 2007-2013 is to ensure the smooth and efficient operation of the *National Strategic Reference Framework* for 2007-2013<sup>17</sup>, by ensuring funds for the support of all the horizontal actions and processes in the field of preparation, management, implementation, monitoring, evaluation and control of the NSRF, as well as support for project preparation and dissemination of information and promotion of structural instruments in Poland<sup>18</sup>.

*Operational Programme Development of Eastern Poland* is focused on "accelerating the pace of socio-economic development of Eastern Poland in accordance with the principle of sustainable development"<sup>19</sup>. The following were determined as its specific objectives:

- stimulating the development of a competitive knowledge-based economy;

- increasing access to broadband Internet in Poland and Eastern Europe and removing the irregularities in the functioning of the market for NGA networks and the basic infrastructure of broadband access to the Internet;
- development of selected metropolitan functions of provincial cities;
- improving the availability and quality of transport links in Polish Eastern provinces;
- increasing the role of sustainable tourism in the economic development of the macro-region;
- optimization of the implementation of OP Development of Eastern Poland.

*Regional Operational Programme Development of the Lublin Province*<sup>20</sup> aims to "improve the competitiveness of Lublin leading to faster economic growth and increase in the employment, taking into account natural and cultural resources of the region<sup>21</sup>," including:

- increasing the competitiveness of the region by supporting the development of modern sectors of the economy and by stimulating innovation;
- improvement of investment conditions of sustainable development in the province;
- increasing the attractiveness of the Lublin region as a place to live, work and rest in.

The implementation of the following measures is targeted at achieving these objectives<sup>22</sup>:

- stimulating research, innovation and entrepreneurship;
- facilitating access to external, non-bank financing sources;
- facilitating the establishment and formation of companies;
- the development of specialized training services, consultancy and expert assistance for businesses;
- revitalization of degraded urban areas, which will restore the area's economic functions and social interest;
- construction or modernization of sewage treatment plants and water supply sources;
- the purchase of specialized equipment necessary for the efficient conduct of rescue and recovery from natural disasters and major accidents, including chemical rescue vehicles, ecological rescue, fire-fighting and rescue vehicle;
- improving the quality and accessibility of medical services in health care facilities through the purchase and modernization of medical equipment;
- maintenance and protection of cultural heritage, increasing the availability of facilities and cultural heritage and tourist destinations, as well as the development of active forms of tourism;

15 Ministry of Regional Development, 2011: *Operational Programme Innovative Economy 2007-2013*. Codified version, approved by the European Commission on 22 December 2011, Warsaw and the Ministry of Regional Development, 2013: A detailed description of the priorities of the Operational Programme Innovative Economy 2007-2013. Eighteenth edition of 22 October 2013.

16 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013* (wersja z 29.10.2013 r. obowiązująca od 29.10.2013 r.), Warszawa, 29 października 2013r.

17 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007: *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające rozwój gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*. Warszawa, maj 2007r.

18 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013* (wersja z 08.10.2013 r. obowiązująca od 29.10.2013 r.), Warszawa, 8 października 2013r., s. 6.

19 Ministry of Regional Development, 2013: A detailed description of the priority axes of the Operational Programme Development of Eastern Poland 2007-2013. Document updated September 20, 2013, and the Ministry of Regional Development, 2012: *The Development of Polish Eastern Europe 2007-2013*. The updated version of the document approved by the European Commission on 28 June 2012, p. 6.

20 Zarząd Województwa Lubelskiego, 2013: *Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*. Wersja z 27 września 2013r.

21 Regional Board of Lublin, 2013: A detailed description of the priority axes of the Regional Operational Programme 2007-2013 Lublin. Detailing the program. Lublin

22 Source: Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury <http://www.rpo.lubelskie.pl/front/page/get/140/MRil>

- projects which improve the quality of life of local communities and the creation of new jobs;
- modernization and equipment of educational facilities and social services.

**Table 1.** Volume and share of EU funds by analysed operational programmes in Poland 2007-2013

Name of operational programme	Value of EU funds allocation:	
	[in billion euro]	% total allocation
Infrastructure and Environment	28,3	42,1
Innovative Economy	8,7	12,9
Human Capital	10	14,9
Technical Assistance	0,5	0,7
Development of Eastern Poland	2,4	3,6
16 regional programmes	17,3	25,7
Total	67,9	100

Source: own elaboration based on data from the Ministry of Development and Infrastructure

## Results

As of 30.11.2013 local beneficiaries of the province of Lublin signed contracts for 9233 projects with a total value of 18 178 272 000 PLN, of which 61.3% was EU funding.

The efficiency of the local beneficiaries of the province of Lublin in obtaining EU funds from different national operational programs varied significantly from 1.2% of the total EU funding of the Infrastructure and Environment to 33.1% of OP Development of Eastern Polish (Table 2).

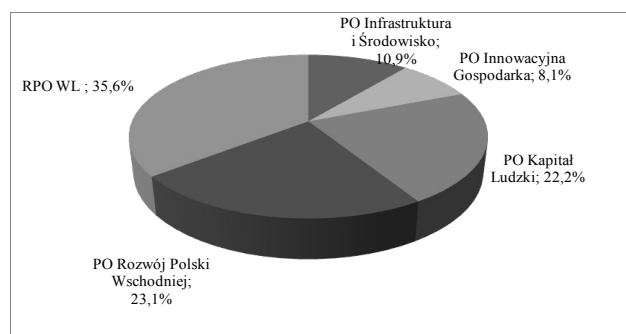
**Table 2.** Share of EU funds absorbed by local beneficiaries from four national operational programmes and from Operational Programme Development of Eastern Poland in total value of these funds absorbed by beneficiaries in Poland

Name of operational programme	Value of EU funding in the realized projects:		
	In Poland in total	In Lublin voivodeship*	
	[in thousand PLN]=[100%]	[thousand PLN]	[%]
Infrastructure and Environment	102847187	1207694	1,2%
Innovative Economy	33115308	828059	2,5%
Human Capital	38630666	2437021	6,3%
Technical Assistance	7797450	2577462	33,1%
Lublin voivodeship	4223416	3950780	94%

\* The sum of EU funds raised from ROP WL by beneficiaries domiciled in the Lublin province

Source: own study based on data from SIMIK Ministry of Development and Infrastructure

The analysis of the structure of the total value of EU funding raised by the beneficiaries of the local province of Lublin by programs, indicates the largest share of the regional operational programme, almost aligned with the participation of Polish Operational Programme Development of Eastern Poland and OP Human Capital with the slightest participation (10.9%) of funds from the Infrastructure and Environment Programme (figure 1).



PO Infrastruktura.-OP Infrastructure and Environment  
 PO Innowacyjna.-Innovative Economy  
 PO Kapitał.-OP Human Capital  
 RPO WR-RPO Lublin voivodeship

**Figure 1.** Share of EU funds absorbed under individual operational programmes in total value of EU co-financing absorbed by local beneficiaries from the Lublin voivodeship

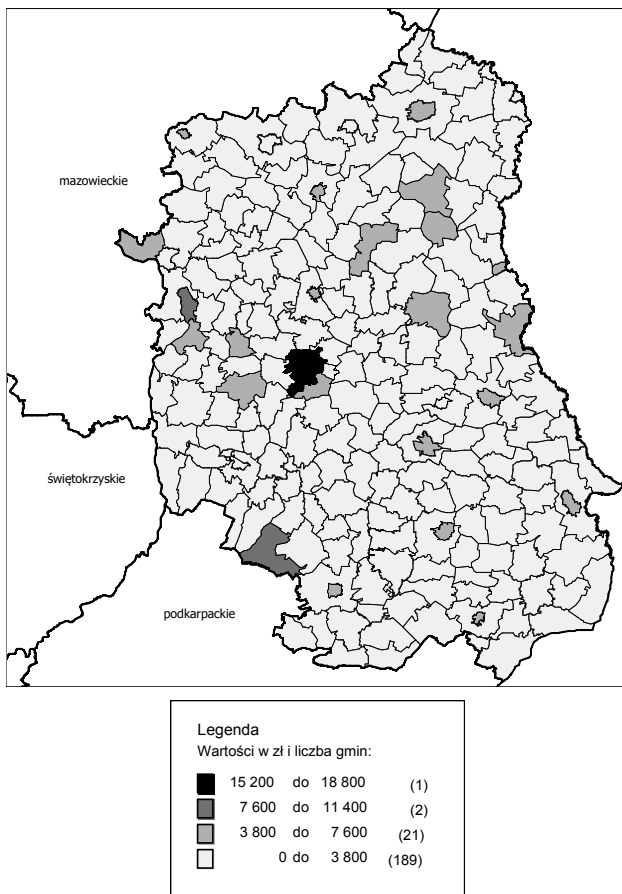
Source: own study based on data from SIMIK Ministry of Development and Infrastructure

The level of absorption of EU funds per capita was at the local level, very diverse (Figure 2). In the case of two local municipalities beneficiaries did not realize any projects co-financed by the Structural Funds. In the remaining units the value of EU funds per capita ranges between 30 PLN (municipality Tereszpol) and 9852 PLN (ZAP) and the maximum value significantly different from the other - 18798 PLN (Lublin).

In the case of 113 municipalities obtained EU funds per capita do not exceed one thousand PLN. However, in the 17 units the obtained EU funding was worth a total of more than 5000 PLN per 1 inhabitant. Although this group is dominated by municipalities (Biała Podlaska, Biłgoraj, Chełm, Lubartów, Puławy, Radzyń Podlaski i Tomaszów Lubelski) and urban-rural ((Włodawa, Zamość, Janów Lubelski, Kazimierz Dolny, Nałęczów i Parczew), and included also three rural municipalities (Podędwórze, Wisznice i Wola Uhruska).

The share of co-financing from the Structural Funds in the total value of projects implemented by local beneficiaries of the province of Lublin closed in the range of 30% to 85%<sup>23</sup>, with only 12 municipalities are

<sup>23</sup> Lower range of the analyzed value presented in the legend of figure 3 closes in the borders (0%; 21,3%) as the graphic illustration presents data divided into 4 groups from 0% to 85% including also communes which have not obtained any funds from EU.



*Legenda - Legend*

*Wartości w zł i liczba gmin - Values in PLN and number of communes*

*Do - to*

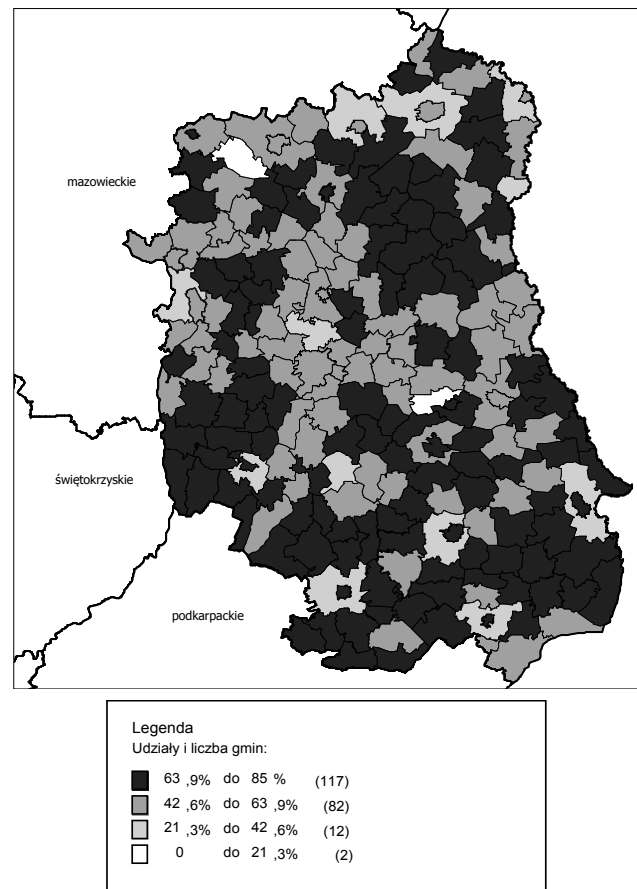
**Figure 2.** UE funds absorbed by local beneficiaries in 2007-2013 per 1 inhabitant

*Source: own elaboration based on data from GUS and database of SIMIK of the Ministry of Development and Infrastructure*

characterized by the share of less than 42.6%, while in the case of a total of 117 municipalities the amount of funds raised by local beneficiaries accounted for nearly 64% to 85% of the total value of projects (Figure 3).

The analysis of shares of European funds from ROP WL in total acquired EU funding (Figure 4) shows that for the 17 municipalities, this program was very important: for 12 of them, it amounted to 95%, and for 5 of them up to 100% of total raised structural funds. Radically different situation occurred in the case of 26 municipalities whose local beneficiaries when realizing projects co-financed by the Structural Funds, did not absorb anything from the pool of ROP WL.

Analysis of spatial differentiation of EU funds absorption of ROP Lublin Voivodeship on the basis of the share of total funds raised by the beneficiaries of the various local municipalities in the total allocation of this program indicates the existence of significant differences (Figure 5). The 26 municipalities are not



*Legenda - Legend*

*Udziały i liczba gmin - Shares and number of communes*

*Do - to*

**Figure 3.** Share of EU co-financing in total value of projects realized by local beneficiaries in 2007-2013

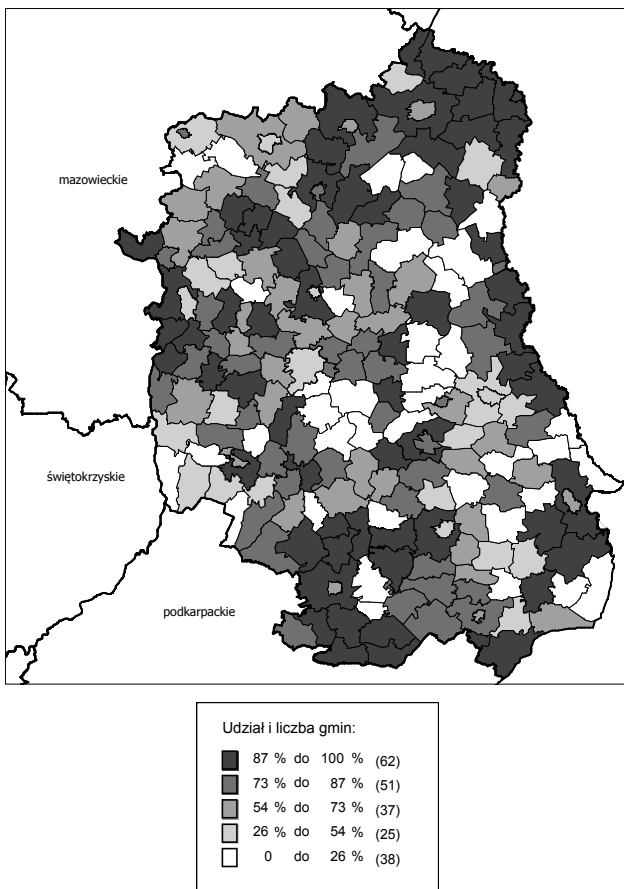
*Source: own elaboration based on data from GUS and database of SIMIK of the Ministry of Development and Infrastructure*

projects under the program, and within 101 local municipalities' beneficiaries acquired from 0.1% to 0.9% of the total EU funding. In contrast, a record share up to 39.3% of the total amount of the grant was acquired by local beneficiaries of Lublin in through the implementation of 1256 projects. The second place in terms of the value of 4.2% was acquired ex aequo by beneficiaries of the city of Biała Podlaska through the implementation of 139 projects and the city of Puławy through the implementation of 89 projects.

**Conclusions**

Local beneficiaries of the province of Lublin in the 2007-2013 budget period obtained funds within three analyzed countrywide operational programmes, i.e. OP Infrastructure and Environment, OP Innovative Economy and OP Human Capital as well as from the OP Development of Eastern Poland and Regional Operational Programme for Lublin Voivodeship. A special





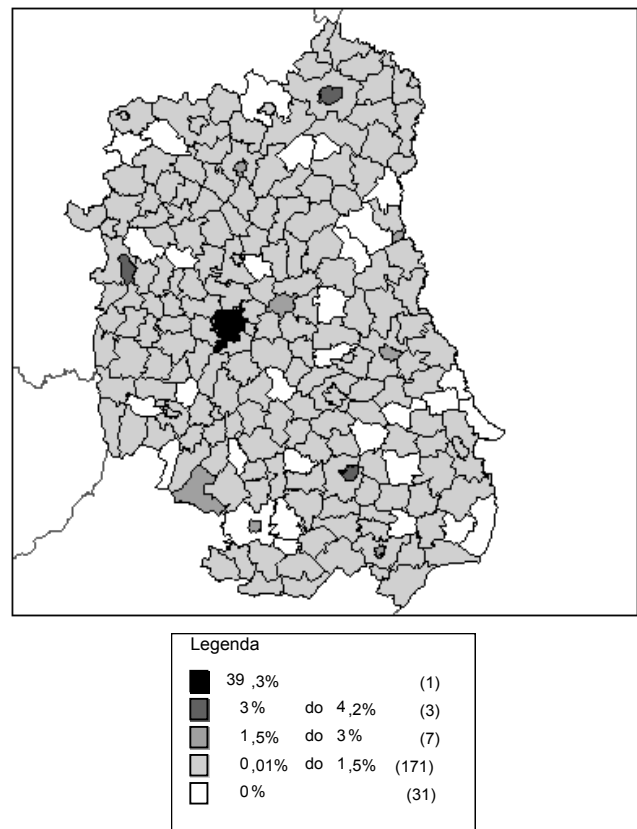
*Udział i liczba gmin - Share and number of communes*

**Figure 4.** Share of EU co-financing absorbed under Regional Operational Programme of Lubelskie Voivodship in total value of co-financing absorbed under all operational programmes

Source: own elaboration based on data from GUS and database of SIMIK of the Ministry of Development and Infrastructure

case is the absorption of EU funds from OP Technical Assistance, whose objectives and scope define at the same time its beneficiaries, which include government agencies, or entities that do not meet the criteria adopted in this study to identify local beneficiaries. This is an example of an indicated in the introduction of this paper relationship between the objectives and areas of impact of the program and the possibilities of obtaining them by various groups of beneficiaries, and thus 'causing spatial differentiation of absorption.

The results of the analysis of the absorption of EU funds analyzed per 1 inhabitant indicate the occurrence of two phenomena. The first is a very large span of the analyzed indicator: 0 PLN in communities where no projects are implemented which could be co-financed by the Structural Funds, through the lowest amount of grant being 30 PLN to a maximum of 18798 PLN per 1 inhabitant in Lublin, where the value of acquired funding from EU is almost twice higher than the second largest value in the researched group of muni-



*Legenda - Legend  
Do - to*

**Figure 5.** Share of EU co-funding absorbed by local beneficiaries from individual communes under Regional Operational Programme of Lubelskie Voivodship in total value of co-financing absorbed under this programme

Source: own study based on GUS data and database of SIMIK of the Ministry of Development and Infrastructure

palities of 9852 PLN (in Puławy). The second phenomenon is the fact of a large diversity of structures in the surveyed municipalities according to the criterion of acquired funding: local beneficiaries of more than 50% of municipalities have acquired funding worth less than 1000 PLN per 1 inhabitant, and less than 8% of the communes of more than 5000 PLN. In the latter case, these are large cities or urban and rural communes, that is, units with relatively larger population and more densely populated areas. Local and regional urban centers are the real exchange service centers and centers of commercial, administrative and often of educational character. This is due to the increased number of potential beneficiaries of local authorities, with their greater diversity in terms of legal status and in terms of the nature and scope of activities. This results in the occurrence of a greater variety of needs entitling to benefit from a greater variety of activities under the programs. At the same time relatively better socio-economic situation of medium and large cities in the region increases the possibility of local beneficia-

ries who apply for EU funds to support projects of high value, thus requiring a relatively large financial contribution of their own.

ROP of Lublin Province had a special significance for local beneficiaries of 5 communes in which they constituted 100% of EU financing, and 12 municipalities, where it made 95% of such funding. In contrast, extremely different situation occurred in the case of 26 municipalities where local beneficiaries realizing projects co-financed by Structural Funds, did not absorb anything from ROP of LP. These are rural communities, where the value of the structural funds absorbed per capita does not exceed 750 PLN, and EU funding in the total cost of the projects is 85%, because they use mainly the means from the Human Capital OP.

Spatial differentiation of EU funds absorption of ROP of LP has a similar character to the spatial variation of total absorption of EU funds - the largest share of ROP of LP was acquired in Lublin, and then by the largest cities in the region.

Spatial differentiation of absorption of EU funds from operational programs 2007-2013 in the province of Lublin indicates an increased acquisition of these measures by local beneficiaries from urban and urban-rural communes who are either local or regional administrative centres and service and trade centres.

#### References:

- Drejerska N., Kołyska J., 2009: *Doświadczenia samorządów w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na rozwój obszarów wiejskich*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2009, T. 11, z. 4, s. 72-77.
- European Commission, 2010: *Europe 2020. Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels.
- European Council, 2006: *Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999*. Official Journal of the European Communities, L 210 of July 31, 2006
- European Union, 2006: *Regions and Cities for Growth and Jobs: An overview of Regulations 2007-2013 on Cohesion and Regional Policy*. Inforegio factsheet 2006.
- European Union, 2011: *Cohesion policy 2014-2020. Investing in growth and jobs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Milewska A., 2007: *Fundusze strukturalne jako instrument wsparcia inwestycji gminnych i ich znaczenie dla rozwoju lokalnego*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2007, T. 9, z. 2, s. 247-255.
- Milewska A., 2011: *Use of the EU funds in financing of public services performed by local self-government units [w:] Development prospects of rural areas lagging behind in the CEE region: conference proceeding: Gödöllő, Hungary, 24-27 May 2011*, s. 193-201.
- Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, 2013: *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013. Szczegółowy opis priorytetów*. Wersja 3.15, Warszawa, 6 grudnia 2013 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007: *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające rozwój gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*. Warszawa, maj 2007r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010: *Mapowanie form prawnych KSI*. Dokument elektroniczny pobrany z <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/analizyraportypodsumowania/strony/ksi-raporty.aspx> w dniu 01.11.2013r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011: *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko* (wersja 3.0, zaakceptowana przez Komisję Europejską decyzją z 21 grudnia 2011 r.)
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011: *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Wersja ujednolicona, zatwierdzona przez Komisję Europejską w dniu 22 grudnia 2011 r. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012: *Program Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. Zaktualizowana wersja dokumentu zaakceptowana przez Komisję Europejską w dniu 28 czerwca 2012 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013*. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Warszawa, 19 lipca 2013 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013* (wersja z 29.10.2013 r. obowiązująca od 29.10.2013 r.), Warszawa, 29 października 2013r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. Dokument zaktualizowany 20 września 2013 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Kapitał Ludzki*. Wersja obowiązująca od 1 lipca 2013 r. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. Wersja ośmiennasta z 22 października 2013 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013: *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego*

- Pomoc Techniczna 2007-2013 (wersja z 08.10.2013 r. obowiązująca od 29.10.2013 r.), Warszawa, 8 października 2013r.
20. Poczta Polska, 2013: Oficjalny Spis Pocztych Numerów Adresowych. Warszawa, październik 2013. Dokument elektroniczny pobrany z <http://www.poczta-polska.pl/hermes/uploads/2013/02/spispna.pdf> w dniu 01.11.2013r.
  21. Pomianek I, 2006: *Szanse rozwoju sektora MŚP w świetle realizacji sektorowego programu operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006*, [w:] *Szanse rozwoju polskiego sektora MŚP na Jednolitym Rynku Europejskim*. Praca zbiorowa. T. 2. Wspieranie rozwoju MŚP na Jednolitym Rynku Europejskim / pod red. Otto J., Stanisławski R., Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej. S. 84-93.
  22. Powęska H., 2006: *Optymalne wykorzystanie dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej przy wsparciu z funduszy strukturalnych UE - ujęcie modelowe*. [w:] *Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy regionalnych*, red. nauk. Halina Powęska. Warszawa, Wydawnictwo SGGW, s. 77-93.
  23. Rakowska J., 2012: *Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin*. [w:] Sokołowski J., Sosnowski M., Żabiński A. (red.), *Finanse Publiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 247.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 325-335.
  24. Rakowska J., 2010: *Udział sektora MSP w realizacji projektów w ramach wybranych działań SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w latach 2004-2006 na obszarach wiejskich*, *Acta Oeconomia* 9 (2) 2010, str. 153-162.
  25. Rakowska J., 2011: *Support for Innovations in Higher Education in Poland under Selected Operational Programmes since 2004*. *Proceedings of TIIM2011 Conference: 28-30 June, 2011 Oulu Finland* / ed. by Merja Savolainen [et al.]. Dokument elektroniczny. Oulu, 2011. Str. 1279-1293.
  26. *Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, 2007-2013*. Dz. U. RP z dnia 18 marca 2013r., poz. 365.
  27. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, art. 1.
  28. Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012: *Obtaining Funds from the EU Budget by Rural Communes of Masovian Voivodeship*, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, Poznań, Issue 2(24)/2012, s. 273-283.
  29. Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012: *Zróżnicowanie absorpcji środków z budżetu UE w gminach województwa mazowieckiego*, *Roczniki Naukowe SE-RiA, Tom XIV, Zeszyt 3, Warszawa-Poznań- Białystok* 2012, s. 430-433.
  30. Wojewódzka-Wiewiórska A., 2013: *Typologia gmin województwa mazowieckiego ze względu na absorpcję środków z budżetu Unii Europejskiej i poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego*, *Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, T. 100, z. 2, Warszawa 2013, s. 15-24.
  31. Zając J., 2008: *Absorpcja wybranych unijnych środków pomocowych UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich w kontekście obciążenia regionów Polski problemowymi obszarami wiejskimi*. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu* 2008, T. 10, z. 4, s. 486-490.
  32. Zając J., 2008: *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006*, [w:] *Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy regionalnych*, red. nauk. Halina Powęska. Warszawa, Wydawnictwo SGGW, s. 77-93.
  33. Zając J., Wojewódzka A., Stawicki M., 2009: *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
  34. Zarząd Województwa Lubelskiego, 2013: *Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*. Wersja z 27 września 2013r.
  35. Zarząd Województwa Lubelskiego, 2013: *Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013. Uszczegółowienie programu*. Lublin.

**Address for correspondence:**

dr inż. Joanna Rakowska  
 Warsaw University of Life Sciences  
 Faculty of Economic Sciences  
 Nowoursynowska St. 166; 02-787 Warsaw, Poland  
 e-mail: joanna\_rakowska@sggw.pl  
 phone: +48 22 59 34 076