

JOANNA RAKOWSKA

---

# Samorządy gmin jako beneficjenci polityki spójności UE w latach 2007–2013 (2015)



JOANNA RAKOWSKA

---

**S**amorządy gmin  
**S**jako beneficjenci  
**S**polityki spójności UE  
w latach 2007–2013 (2015)

Wydawnictwo SGGW  
Warszawa 2016

© Copyright by Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2016

Recenzenci:      dr hab. Jarosław Gołębiowski, prof. SGGW  
                         prof. dr hab. Andrzej P. Wiatrak

Redaktor – Jan Kiryjow  
Redaktor techniczny – Elżbieta Wojnarowska

ISBN 978-83-7583-718-6

Wydawnictwo SGGW  
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa  
tel. 22 593 55 20 (-22; -25 – sprzedaż), fax 22 593 35 21  
e-mail: [wydawnictwo@sggw.pl](mailto:wydawnictwo@sggw.pl)  
[www.wydawnictwosggw.pl](http://www.wydawnictwosggw.pl)

Druk: Polimax s.c., ul. Nowoursynowska 161L, 02-787 Warszawa

## Spis treści

---

WSTĘP .....	5
KONCEPCJA METODYCZNA BADAŃ .....	9
Cele i zakres badania .....	9
Źródła danych i metody badawcze .....	11
SAMORZĄDY GMIN JAKO GŁÓWNI AKTORZY ROZWOJU LOKALNEGO .....	18
Pojęcie i istota rozwoju lokalnego w świetle teorii .....	18
Rola samorządu gminnego w stymulowaniu rozwoju lokalnego .....	22
Instrumenty oddziaływania samorządów gmin na rozwój lokalny .....	26
POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ w latach 2007–2013 (2015) .....	30
Cele polityki spójności UE na lata 2007–2013 (2015) .....	31
Fundusze – instrumenty finansowe polityki spójności UE w latach 2007–2013 (2015) .....	32
Zasady i wartość alokacji funduszy polityki spójności UE 2007–2013 (2015) dla państw członkowskich .....	37
PROGRAMY OPERACYJNE 2007–2013 I ICH ROLA W REALIZACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI UE W POLSCE .....	41
Główne etapy opracowania i realizacji programów operacyjnych 2007–2013 .....	41
Programy operacyjne 2007–2013 w Polsce .....	45
Wyniki absorpcji funduszy UE z programów operacyjnych 2007–2013 w Polsce .....	52
SAMORZĄDY GMIN JAKO BENEFICJENCI PROGRAMÓW OPERACYJNYCH 2007–2013 (2015) .....	58
Udział gmin w absorpcji środków unijnych z programów operacyjnych 2007–2013 – analiza na poziomie krajowym .....	58
Udział gmin w absorpcji środków unijnych z programów operacyjnych 2007–2013 – analiza w ujęciu regionalnym NUTS 2 .....	64
Zróżnicowanie poziomu absorpcji funduszy unijnych przez samorządy gmin z programów operacyjnych 2007–2013– analiza na poziomie LAU 2 .....	72

ZNACZENIE ŚRODKÓW UNIJNYCH DLA SAMORZĄDÓW GMIN .....	92
Znaczenie funduszy pozyskanych przez samorządy gmin z programów operacyjnych 2007–2013 w ujęciu ilościowym .....	92
Znaczenie dofinansowania pozyskanego z programów operacyjnych 2007–2013 w opiniach samorządów gmin .....	111
PODSUMOWANIE .....	130
Bibliografia .....	136
Netografia .....	149

---

# WSTĘP

---

Potrzeba „wzmocnienia jedności gospodarek i zapewnienia ich harmonijnego rozwoju poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych” została wyrażona już na samym początku procesu integracji, w preambule Traktatu Rzymskiego [*Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą 1957*] podpisanego w 1957 r. przez sześć państw założycielskich, tj. Niemcy, Francję, Włochy, Belgię, Luksemburg i Holandię. Dało to podstawę do podjęcia późniejszych działań ukierunkowanych na wzmocnienie spójności społeczno-ekonomicznej państw członkowskich, tym samym stanowiąc źródło polityki spójności<sup>1</sup>. W wyniku szybko zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, politycznych oraz demograficznych znaczenie polityki spójności w kolejnych perspektywach budżetowych rosło [Ciepielewska i Jahns 2004; Barcz, Kawecka-Wyrzykowska i Michałowska-Gorywoda 2015] i obecnie przeznaczana jest na nią największa po wspólnej polityce rolnej część budżetu UE [Farole, Rodriguez-Pose i Storper 2011]. W analizowanej perspektywie budżetowej 2007-2013 wydatki na politykę spójności stanowiły 35% budżetu unijnego, na co złożyło się 346 miliardów euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności [European Union 2013]. Obecnie politykę spójności realizowaną w ujęciu regionalnym uznaje się za główną politykę inwestycyjną Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia [Komisja Europejska 2014], przy czym istotnym aspektem tej polityki jest wsparcie rozwoju także na poziomie lokalnym.

W obowiązujących uwarunkowaniach prawnych i administracyjnych najważniejszą rolę w kreowaniu rozwoju lokalnego przypisuje się gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Jej głównym zadaniem jest zaspokajanie podstawowych

---

<sup>1</sup> Pomimo pewnych różnic definicyjnych polityka spójności w praktyce utożsamiana jest często z polityką regionalną i polityką strukturalną [por. np. Hübner 2009; Duczowska-Piasecka, Sawicka 2009; Hara-simowicz 2013; Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czymysafundusze.aspx>, dostęp 31.08.2015 r. oraz rozdział „Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013 (2015)”].

zbiorowych potrzeb wspólnoty – społeczności lokalnej [Sierak, Maśloch i Górniak 2015], spełnienie jej podstawowych oczekiwań [Zimmermann 2014], dbanie o interes ogólnospołeczny [Sekuła 2005] i załatwianie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Kluczowa rola samorządów gmin w rozwoju społeczno-ekonomicznym jednostek lokalnych LAU 2 wynika z faktu, że mają one najlepsze rozeznanie potrzeb społeczności lokalnej, a poprzez realizację swoich obowiązków ustawowych i pozaustawowych mają obowiązek dbania o dobro ogółu mieszkańców.

Rola samorządów gmin jako głównego aktora rozwoju lokalnego została podkreślona w obszernej literaturze omawiającej istotę, definicję i koncepcję rozwoju lokalnego. Jednak, aby władze samorządowe mogły wypełniać swoje obowiązki, aktywnie oddziaływać na lokalne procesy społeczno-gospodarcze, a tym samym być kreatorami rozwoju lokalnego i korzystnie wpływać na jakość życia mieszkańców, muszą dysponować odpowiednimi środkami finansowymi [Swianiewicz 1996; Kołodziejczyk 2001; Kukła 2006; Piotrowski 2014]. Reaktywacja samorządu terytorialnego przeprowadzona w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych opierała się na decentralizacji uprawnień decyzyjnych oraz kwestii ekonomiczno-finansowych, czego wyrazem było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego określonych zasobów publicznych i władztwa do dysponowania nimi [Heller 2006; Poniatowicz 2015], a także prawa do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania [art. 3 *Ustawy z dnia 13.11.2003 r. o dochodach...*; Satoła 2009]. Właśnie to prawo umożliwia gminom aplikację o wsparcie m.in. ze środków unijnych.

Określone w polskim prawie oraz wynikające z uwarunkowań praktycznych rola oraz zadania samorządów gmin są w pełni zgodne z celami zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego przedstawionymi w głównych strategiach polityki spójności i polityki regionalnej Unii Europejskiej dla minionego oraz obecnego okresu programowania. Publiczny charakter i lokalne znaczenie zadań należących do zakresu działania gmin [Właźlak 2010] powodują, że jako beneficjent funduszy unijnych są one podmiotem o szczególnym znaczeniu dla realizacji obowiązującej w polityce regionalnej zasady subsydiarności [Małuszyńska i Gruchman 2005]. Nakazuje ona decentralizację działań oraz przekazanie uprawnień decyzyjnych i wykonawczych na możliwie najniższy szczebel administracji, który jest zdolny do ich realizacji<sup>2</sup>, w celu zapewnienia jak najefektywniejszego wykorzystania środków unijnych.

W Polsce możliwość korzystania z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności istnieje od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. Od samego początku swojego członkostwa Polska stała się jednym z głównych, a obecnie jest największym beneficjentem funduszy strukturalnych, uzyskując z tego źródła kwotę 12,8 mld euro w latach 2004–2006, blisko 67,3 mld euro w latach 2007–2103 [Ministerstwo Rozwoju

---

<sup>2</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [www.funduszeuropejskie.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEU-ROPEJSKICH/Strony/Czysafundusze.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEU-ROPEJSKICH/Strony/Czysafundusze.aspx), dostęp 27.02.2012 r.

Regionalnego 2009a] oraz 82,5 mld euro<sup>3</sup> w bieżącej perspektywie finansowej 2014–2020. Od 2004 r. cała Polska jest objęta oddziaływaniem funduszy unijnych, ponieważ wszystkie regiony spełniają kryteria ich alokacji. Z tego powodu wszystkie samorzady gmin w Polsce mogą korzystać ze wsparcia z funduszy unijnych w ramach polityki spójności.

Z perspektywy czasu podkreśla się, że fundusze UE stanowiły dla polskiej gospodarki istotną pomoc [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010, 2011], a analizy absorpcji funduszy unijnych przez poszczególne grupy beneficjentów wskazują, że największymi z nich były przedsiębiorstwa i samorzady lokalne [Rakowska 2015]. Czyni to z nich podmioty wielu badań związanych z tematyką wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście unijnej polityki spójności<sup>4</sup>. Literatura dotycząca absorpcji funduszy unijnych przez jednostki samorządu lokalnego na poziomie LAU 2 jest bogata, wielowątkowa i wieloaspektowa. Dowodzą tego np. wyniki kwerendy tematycznej zasobów BazEkon<sup>5</sup>, która umożliwiła pozyskanie zbioru artykułów naukowych dotyczących absorpcji funduszy unijnych przez gminy i ich kategoryzację w celu określenia głównych nurtów badawczych w analizowanym zakresie. Wyszczególniono<sup>6</sup> opracowania dotyczące:

- absorpcji funduszy unijnych przez indywidualne gminy – studia przypadku<sup>7</sup>,
- absorpcji funduszy unijnych przez gminy o określonym charakterze<sup>8</sup> (np. miejskie, wiejskie etc.),

<sup>3</sup> Portal Funduszy Europejskich <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/start-funduszy-europejskich-2014-2020-miliardy-na-rozwoj/>, dostęp 31.03.2016 r.

<sup>4</sup> Np. opracowania powstałe w Katedrze Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW: Drejerska 2012; Drejerska i Braja 2014; Drejerska i Kołyska 2009; Kacprzak i Mróz 2012; Milewska 2007; Milewska 2011; Podlińska i Gołębiowski 2013; Pomianek 2006; Pomianek i Drejerska 2016; Powęska 2006; Rakowska 2010; Rakowska 2011a; Rakowska 2012; Rakowska 2013b; Rakowska 2014; Rakowska 2015; Stawicki 2009; Stawicki 2011a; Stawicki 2011b; Stawicki 2012a; Stawicki 2012b; Szwacka-Mokrzycka 2012; Wojewódzka-Wiewiórska 2012a; Wojewódzka-Wiewiórska 2012b; Wojewódzka-Wiewiórska 2013; Wojewódzka-Wiewiórska 2015 i inne.

<sup>5</sup> Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/help.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/help.php) BazEkon to „bibliograficzno-pełnotekstowa baza dziedzinowa z zakresu nauk ekonomicznych i pokrewnych utrzymywana przez Bibliotekę Główną Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i uzupełniana wspólnie z bibliotekami wymienionymi na głównej stronie www BazEkon. Baza została umieszczona na platformie Wirtualnej Biblioteki Nauki ICM i znajduje się w wykazie baz referencyjnych stworzonym przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego”. Wyszukiwarka tekstów BazEkon znajduje się pod adresem <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/search/article.action?cid=034badeb-e31c-4cef-887a-14501522f7f9>, dostęp 30.06.2016 r.

<sup>6</sup> Przyjęte kryteria mają charakter ogólny – ich celem jest wskazanie głównych zakresów badawczych w zebranych przykładach badań. Niektóre z przytoczonych tytułów mogą spełniać w różnym stopniu nawet kilka z podanych kryteriów.

<sup>7</sup> Np. Kozak 2011; Kossakowski 2012; Mikołajczyk 2012; Michalcewicz-Kaniowska i Zajdel 2013; Cyburt 2014; Kulawiak 2014; Owczarczyk-Szpakowska, Nieżurawski i Śmiatacz 2014.

<sup>8</sup> Np. Drejerska i Kołyska 2009; Perek i Zawojska 2011; Chądzyńska 2014; Palka 2014; Bartosiewicz i Kamiński 2014; Sołtys 2014; Świerczewska-Pietras 2014.



- absorpcji funduszy unijnych przez gminy określonych regionów<sup>9</sup>,
- uwarunkowań (w tym czynników wspomagających oraz barier) absorpcji funduszy unijnych przez gminy<sup>10</sup>,
- wpływu pozyskania funduszy unijnych i realizacji wspieranych z tego źródła projektów na rozwój lokalny, w tym także na poszczególne sektory gospodarki lokalnej<sup>11</sup>,
- analizy samego procesu pozyskiwania i wykorzystania funduszy przez gminy<sup>12</sup>,
- innych aspektów<sup>13</sup>.

Pomimo istotnego dorobku naukowego w omawianym zakresie, dopiero zakończenie zarówno nominalnego (lata 2007–2013), jak i rzeczywistego (lata 2007–2015)<sup>14</sup> czasu realizacji programów operacyjnych 2007–2013 umożliwia podjęcie całościowego badania wyników absorpcji funduszy unijnych przez gminy, tj. badania obejmującego swoim zakresem podmiotowym wszystkie gminy, a zakresem przedmiotowym wszystkie zrealizowane przez nie projekty w latach 2007–2015.

Kluczowa rola samorządów gmin dla rozwoju lokalnego, istnienie możliwości wsparcia tego rozwoju z funduszy UE w ramach programów operacyjnych (PO) 2007–2013 oraz zakończenie nominalnego i rzeczywistego (2007–2015) okresu programowania wraz z wynikami analizy zakresu dotychczasowych opracowań dotyczących absorpcji funduszy unijnych przez gminy były powodem podjęcia niniejszego tematu badawczego i wyznaczenia dwóch celów głównych, obu o charakterze eksploracyjnym. Pierwszym z nich jest określenie wartości pozyskanego dofinansowania oraz udziału gmin w absorpcji funduszy unijnych z PO 2007–2013. Drugim celem jest określenie znaczenia pozyskanych środków dla gmin w ujęciu ilościowym oraz ich znaczenia w opinii władz samorządowych.

---

<sup>9</sup> Np. Maciejuk 2008; Surygała 2008; Standar 2010; Stawicki 2011b; Pastuszka 2012; Stec 2012; Wojewódzka-Wiewiórska 2012a; Prochorowicz i Sammel 2013; Rakowska 2013b; Standar i Bartkowiak-Bakun 2015.

<sup>10</sup> Np. Pastuszka 2007; Grzebyk 2010; Wojtowicz i Paciorek 2012; Wyszowska 2012; Wyszowska 2013; Pastuszka 2013.

<sup>11</sup> Np. Prochorowicz 2003; Wołowicz 2005; Pruss 2008; Kalisiak-Mendelska i Mendelski 2009; Satoła 2009b; Kutkowska i Struś 2011; Zaremba 2012; Dorożyński 2012; Peter-Bombik 2012; Szwaacka-Mokrzycka 2012; Podlińska i Gołębiowski 2013; Standar 2013; Wojtowicz 2014.

<sup>12</sup> Np. Drejerska 2009; Kusto 2011; Wyszowska 2011; Grzebyk 2012; Ostapowicz 2013; Wyszowska 2013.

<sup>13</sup> Np. Dźbik 2004; Drejerska 2012; Wojtowicz i Kupiec 2015.

<sup>14</sup> Zgodnie z zasadą kwalifikowalności czasowej omówioną w rozdziale „Zasady i wartość alokacji funduszy polityki spójności UE 2007–2013 dla państw członkowskich”.

---

# KONCEPCJA METODYCZNA BADAŃ

---

## Cele i zakres badania

---

W ramach dwóch celów głównych obejmujących określenie wartości pozyskanego dofinansowania i udziału gmin w absorpcji funduszy unijnych z PO 2007–2013 oraz określenia znaczenia pozyskanych środków dla gmin w ujęciu ilościowym i w opiniach władz samorządowych, sformułowano następujące cele szczegółowe:

- [1] określenie wysokości udziału środków zaabsorbowanych przez samorządy gmin z PO 2007–2013 ogółem oraz z poszczególnych PO;
- [2] identyfikacja głównych typów projektów/inwestycji realizowanych przez gminy przy współfinansowaniu z PO 2007–2013 na podstawie priorytetów wskazanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w bazie SIMIK<sup>15</sup>;
- [3] wykazanie przestrzennego zróżnicowania wartości oraz struktury dofinansowania unijnego pozyskanego przez gminy z PO 2007–2013, na poziomie regionalnym NTS 2 oraz lokalnym LAU 2;
- [4] zbadanie ilościowego znaczenia pozyskanych środków dla gmin na podstawie analizy statystycznej danych ilościowych;
- [5] określenie znaczenia pozyskanych środków dla rozwoju gmin na podstawie opinii władz lokalnych wyrażonych w badaniu ankietowym.

*Zakres przestrzenny* prezentowanego badania był zróżnicowany w przypadku realizacji badań ilościowych i jakościowych. I tak, dla realizacji celów [1]–[4] analizie poddano wszystkie jednostki lokalne LAU 2 w Polsce, tj. 2479 gmin, w tym 304 gminy miejskie (leżące w administracyjnych granicach miast), 611 gmin miejsko-wiejskich (łączyjących miasto oraz kilka wsi) oraz 1564 gminy wiejskie (na których terytorium nie znajduje się

---

<sup>15</sup> Krajowy System Informatyczny SIMIK dla lat 2007–2013 umożliwił m.in. zbieranie podstawowych danych dotyczących programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie i formie wymaganym przez Komisję Europejską, zgodnie z art. 58, lit. d *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.*

żadne miasto)<sup>16</sup>. Ponadto, w przypadku analizy wartości, udziału i struktury dofinansowania pozyskanego przez samorządy gmin na poziomie regionalnym NTS 2 badaniem objęto wszystkie 16 województw. Z kolei w celu określenia znaczenia pozyskanych środków na podstawie opinii samorządów gmin (cel [5]) badaniem objęto 861 gmin czterech województw: mazowieckiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i łódzkiego, co stanowiło 34,7% ogółu gmin w Polsce.

*Zakres czasowy* obejmuje lata 2007–2013 (2015), tj. jest cały nominalny (lata 2007–2013) i rzeczywisty (lata 2007–2015) okres realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych w perspektywie finansowej lat 2007–2013.

*Zakres przedmiotowy* badania we wstępnej części, która dotyczyła ogólnych efektów finansowych alokacji dofinansowania unijnego objął wszystkie projekty zrealizowane w ramach programów operacyjnych 2007–2013 w Polsce, natomiast w części głównej niniejszego opracowania analizie poddano projekty, które zrealizowały samorządy gmin.

*Zakres podmiotowy:* badaniem objęto wszystkie samorządy gmin funkcjonujące w latach 2007–2015 w Polsce i będące beneficjentami funduszy unijnych alokowanych w Polsce w ramach PO 2007–2013. Przyjęty zakres podmiotowy badania uwzględnia fakt, iż każde miasto na prawach powiatu jest jednocześnie gminą. Dualny charakter tych jednostek oraz sklasyfikowanie ich w statystyce publicznej jako gmin przyjęto za uzasadnienie włączenia ich do grupy badawczej. Jednocześnie w związku z faktem, że zgodnie z art. 9 *Ustawy o samorządzie gminnym* każda gmina ma prawo do zbudowania własnej struktury organizacyjnej<sup>17</sup>, dostosowanej do swoich potrzeb i przyjętego podziału zadań, zakresem podmiotowym badania objęto także gminne jednostki organizacyjne [Szewc 2005], skategoryzowane w bazie SIMIK jako „wspólnoty samorządowe gminy”<sup>18</sup>. Z zakresu podmiotowego badania wyłączono związki i stowarzyszenia gmin [Milewska 2012] oraz spółki z o.o. utworzone przez gminy. Wynika to z faktu, iż w przypadku związków i stowarzyszeń gmin nie ma możliwości określenia udziału poszczególnych gmin-członków stowarzyszeń w dofinansowaniu pozyskanym na wspólnie realizowane projekty na podstawie danych statystycznych SIMIK. Z kolei w przypadku ogółu sp. z o.o. wykazanych w bazie SIMIK nie ma informacji na temat ich organu założycielskiego, co uniemożliwia wyodrębnienie z tej grupy beneficjentów spółek z o.o. założonych przez samorządy gmin.

---

<sup>16</sup> Źródło: *Zestawienie jednostek podziału terytorialnego stan w dniu 01-01-2015 r.*, dane TERYT – TERC, dostęp na stronie GUS <http://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/rejestr-teryt/zakres-rejestru-teryt/> 31.10.2014 r.

<sup>17</sup> Pojęcie struktury organizacyjnej gminy można zdefiniować jako system hierarchicznych i funkcjonalnych powiązań pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi, umożliwiającymi sprawne zarządzanie gminą i pozwalającymi na realizację zamierzonych przez nią celów [Szczerbowski 2010].

<sup>18</sup> W bazie SIMIK nie wystąpiły jako beneficjenci jednostki pomocnicze gmin [Augustyniak 2010; Matyjaszczyk 2014], z wyjątkiem dzielnic m.st. Warszawy (por. *Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. z 2002 nr 41, poz. 361).

## Źródła danych i metody badawcze

Wstępem do podjęcia niniejszego tematu badawczego, a jednocześnie podstawą doboru głównych celów badawczych i opracowania części teoretycznej niniejszego opracowania były studia literatury naukowej oraz dokumentów strategicznych i programowych wykazanych w bibliografii i netografii. Dla realizacji celów dotyczących ilościowych i części jakościowych aspektów badania wykorzystano wtórne dane jakościowe i ilościowe, których źródłami były:

- dane statystyki masowej z Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS za lata 2007–2013, stan na 31.12 każdego badanego roku<sup>19</sup>,
- dane i dokumenty programowe Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju<sup>20</sup>, dostępne na stronach internetowych wyżej wymienionych instytucji, w tym dokumenty programowe i akty prawne dotyczące PO 2007–2013,
- ilościowe i jakościowe dane wtórne z bazy SIMIK Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, stan na 30 czerwca 2015 r. (analiza wstępna<sup>21</sup>) oraz na 31 grudnia 2015 r. (analiza docelowa),
- dane z bazy pocztowych numerów adresowych Poczty Polskiej [Poczta Polska 2013], stan na 13 października 2013 r.,

<sup>19</sup> 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) 15.05.2015 r.

<sup>20</sup> Wcześniej Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

<sup>21</sup> Konieczność przeprowadzenia wstępnej analizy wynikała z wcześniejszych doświadczeń autorki wskazujących na pewne braki techniczne bazy SIMIK. Jednym z nich było nieprawidłowe przypisanie części gmin-beneficjentów do kategorii wyszczególnionych według kluczowego dla niniejszego badania kryterium „formy prawnej beneficjenta”. Podstawowa dla badania kategoria „wspólnota samorządowa gmina” zawierała także wpisy dla projektów realizowanych przez starostwa powiatowe lub województwa, a kategorie „wspólnota samorządowa powiat” i „wspólnota samorządowa województwo” zawierały wpisy dla projektów zrealizowanych przez gminy i ich jednostki organizacyjne. Dodatkowo w bazie danych SIMIK funkcjonuje odrębna, ogólna kategoria o nazwie „wspólnota samorządowa”, zawierająca dane dla wszystkich trzech typów jednostek samorządu terytorialnego, co wymagało ekstrakcji danych dotyczących wyłącznie samorządów gminnych na podstawie analizy każdego wpisu odrębnie. Na tej samej zasadzie wyselekcjonowano dane dotyczące projektów zrealizowanych przez samorządy gminne z kategorii wykazanej w bazie SIMIK jako podgrupa beneficjentów „bez szczególnej formy prawnej”. W związku z występowaniem powyższych kwestii oraz z brakiem części danych adresowych niezbędnych dla przeprowadzenia analizy zróżnicowania przestrzennego absorpcji funduszy przez gminy weryfikację i uzupełnienie bazy SIMIK przeprowadzono w następujących etapach:

- ekstrakcja z bazy SIMIK danych dotyczących wszystkich projektów realizowanych przez samorządy gminne i skategoryzowanych według kryterium „forma prawna beneficjenta” w wyżej wymienionych podgrupach beneficjentów;
- analiza i weryfikacja poprawności i kompletności nazw oraz adresów beneficjentów (w tym szczególnie przypisania do województw);

- aktualne dane z Krajowego Rejestru Sądowego,
  - wybrane akty prawne pobrane z Internetowego Systemu Aktów Prawnych Sejmu RP.
- W opracowaniu wykorzystano podział kraju według Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych oraz podział kraju na jednostki lokalne LAU 2 oraz NTS 2 obowiązujący w latach 2007–2013 [Rakowska 2013a].

W części statystycznej na podstawie analizy ilościowej określono:

- zróżnicowanie poziomu absorpcji funduszy unijnych przez samorządy gmin na podstawie wskaźnika  $SDm$ , odzwierciedlającego sumę dofinansowania unijnego pozyskanego ze wszystkich programów operacyjnych 2007–2013 przez samorządy gmin w przeliczeniu na 1 statystycznego mieszkańca gminy, na podstawie wzoru:

$$SDm = \frac{\sum_{i=2007}^{2015} fu_i}{\left(\sum_{i=2007}^{2015} m_i\right) / n}$$

gdzie:

$fu_i$  – wartość funduszy unijnych pozyskanych z PO 2007–2013 w zł,

$m$  – liczba ludności w poszczególnych latach 2007–2013,

$n$  – liczba lat (9) rzeczywistego okresu realizacji PO 2007–2013, tj. lata 2007–2015.

oraz wskaźnika  $Dm_{POx}$ , odzwierciedlającego wartość dofinansowania unijnego pozyskanego przez gminy z poszczególnych PO 2007–2013 w przeliczeniu na 1 statystycznego mieszkańca gminy, na podstawie wzoru:

$$Dm_{POx} = \frac{\sum_{i=2007}^{2015} fu_{POx_i}}{\left(\sum_{i=2007}^{2015} m_i\right) / n}$$

gdzie:

$POx$  – analizowany program operacyjny 2007–2013,

$fu_{POx_i}$  – wartość funduszy unijnych pozyskanych z analizowanego PO 2007–2013 w zł,

$m$  – liczba ludności w poszczególnych latach 2007–2015,

$n$  – liczba lat (9) rzeczywistego okresu realizacji PO 2007–2013, tj. lata 2007–2015.

- 
- 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 i/lub identyfikacji siedziby beneficjenta na podstawie bazy danych Krajowego Rejestru Sądowego przy wykorzystaniu zawartych w SIMIK numerów REGON i NIP.

Szczególnie istotna dla jakości prezentowanych wyników była wieloetapowa weryfikacja danych z bazy SIMIK, przeprowadzana zarówno na etapie analizy wstępnej, jak i analizy docelowej.

- znaczenie ilościowe środków z budżetu UE<sup>22</sup> dla gmin w latach 2007–2013 w aspekcie dochodowym<sup>23</sup> na podstawie relacji sumy dofinansowania unijnego pozyskanego przez gminy ze wszystkich PO 2007–2013 do średnich rocznych dochodów ogółem budżetów tych gmin w analizowanych latach (wskaźnik  $R_{sdd}$ ), na podstawie wzoru:

$$R_{sdd} = \frac{\sum_{i=2007}^{2013} fu_i}{\left(\sum_{i=2007}^{2013} do_i\right) / n} \times 100\%$$

gdzie:

$fu_i$  – wartość pozyskanych środków unijnych ze wszystkich PO 2007–2013 w zł,

$do_i$  – wartość dochodów ogółem budżetów gmin w roku w zł,

$n$  – liczba lat (9) rzeczywistego okresu realizacji PO 2007–2013, tj. lata 2007–2015.

oraz relacji wartości dofinansowania unijnego pozyskanego przez indywidualne gminy z poszczególnych PO 2007–2013 do średnich rocznych dochodów ogółem budżetów tych gmin w analizowanych latach (wskaźnik  $Rd_{POx}$ ) na podstawie wzoru:

$$Rd_{POx} = \frac{\sum_{i=2007}^{2013} fu_{POx}}{\sum_{i=2007}^{2013} do_i / n} \times 100\%$$

gdzie:

$POx$  – analizowany program operacyjny 2007–2013,

$fu_{POx}$  – wartość środków unijnych pozyskanych z danego PO 2007–2013 w zł,

$do_i$  – wartość dochodów ogółem budżetów gmin w roku w zł,

$n$  – liczba lat (9) rzeczywistego okresu realizacji PO 2007–2013, tj. lata 2007–2015;

- znaczenie poszczególnych PO 2007–2013 jako źródła dofinansowania unijnego dla samorządów gmin określono na podstawie udziału funduszy pozyskanych z każdego PO 2007–2013 indywidualnie w ogólnej wartości funduszy unijnych pozyskanych przez gminy ze wszystkich PO 2007–2013 łącznie (wskaźnik  $Ud_{POx}$ ) na podstawie wzoru:

<sup>22</sup> W badaniu wykorzystano łączną wartość środków z budżetu UE dla badanego przedziału czasowego, ponieważ pozyskane fundusze są przekazywane beneficjentom z częstotliwością i w wysokości zależnej od zasad obowiązujących w poszczególnych okresach budżetowych i w realizowanych programach. Może to powodować znaczne różnice w wysokości pozyskanych środków w kolejnych latach danej perspektywy finansowej, nieistotne z punktu widzenia realizacji celu prezentowanego badania i poprawności metodologicznej.

<sup>23</sup> Przy wykorzystaniu modyfikacji metody wykorzystanej przez autorkę w opracowaniu „Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin” [Rakowska 2012].

$$UdPO_x = \frac{\sum_{i=2007}^{2015} fu_i}{\sum_{i=2007}^{2015} D}$$

gdzie:

$PO_x$  – analizowany program operacyjny 2007–2013,

$fuPO_x$  – wartość funduszy unijnych pozyskanych z analizowanego PO 2007–2013 w zł,

$D$  – wartość dofinansowania pozyskanego ze wszystkich PO 2007–2013 łącznie w zł;

- efektywność w pozyskaniu dofinansowania unijnego przeanalizowano na podstawie wskaźnika  $Udcw$  odzwierciedlającego udział dofinansowania unijnego w całkowitej wartości projektów na podstawie wzoru:

$$Udcw = \frac{\sum_{i=2007}^{2015} fu_i}{\sum_{i=2007}^{2015} cw}$$

gdzie:

$fu_i$  – wartość środków unijnych pozyskanych z PO 2007–2013 w zł,

$cw$  – całkowita wartość projektów realizowanych w ramach PO 2007–2013.

Wyniki analiz przeprowadzonych przy wykorzystaniu wskaźników  $SDm$  i  $Dm_{PO_x}$  przedstawiono w rozdziale „Zróżnicowanie poziomu absorpcji funduszy unijnych przez samorządy gminne z PO 2007–2013 – analiza na poziomie LAU 2”), natomiast wyniki analiz przeprowadzonych przy wykorzystaniu wskaźników  $Rsd$ ,  $RdPO_x$ ,  $Ud_{PO_x}$  i  $Udcw$  przedstawiono w rozdziale „Znaczenie funduszy pozyskanych przez samorządy gminne z PO 2007–2013 w ujęciu ilościowym”.

Oprócz wskazanych powyżej miar do analizy pozyskanych danych ilościowych wykorzystano podstawowe miary statystyki opisowej, porządkowanie liniowe oraz rangowanie. Wyniki badań ilościowych przedstawiono w tabelach, na wykresach oraz na kartogramach i kartodiagramach. W przypadku ilustracji kartograficznych badane gminy pogrupowano na podstawie przynależności uzyskanych przez nie wartości mierników do przedziałów, które wyodrębniono na podstawie analizy rozkładu tych wartości na histogramach. Uwzględniono także ograniczenia techniczno-percepcyjne, uniemożliwiające w przypadku analizy na poziomie lokalnym czytelne przedstawienie zbyt wielu kategorii. Z powodu stosunkowo niewielkiej liczby gmin, które pozyskały dofinansowanie z PO Rozwój Polski Wschodniej oraz w związku z faktem, iż były to przeważnie gminy miejskie, czyli jednostki o relatywnie niedużej powierzchni, a tym samym słabej wizualizacji na kartogramach, ilustrację graficzną dla wyników analizy PORPW zastąpiono analizą opisową.

Znaczenie środków z budżetu UE dla gmin zostało określone na podstawie pierwotnych danych jakościowych pozyskanych z 8 wywiadów bezpośrednich (indywidualnych wywiadów pogłębionych IDI) przeprowadzonych w gminach województwa mazowieckiego i służących weryfikacji kompletności i komunikatywności opracowanego kwestionariusza ankiety, a następnie pogłębionych badań ankietowych, których respondentami byli przedstawiciele samorządów gmin. Badanie ankietowe przeprowadzono w 2013 r., tj. ostatnim roku perspektywy finansowej 2007–2013, w ramach badań własnych zrealizowanych w Katedrze Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie. Na etapie badań ankietowych (jakościowych) próbę badawczą ograniczono do 861 gmin czterech wybranych województw, tj. kujawsko-pomorskiego (144 gmin), łódzkiego (177 gmin), mazowieckiego (314 gmin) i wielkopolskiego (226 gmin). Gminy te stanowiły pełny zbiór jednostek LAU 2 tych regionów. Objęcie badaniem wszystkich jednostek wskazanych województw wynikało z konieczności zachowania spójności przestrzennego zakresu badania z przestrzennym zakresem oddziaływania poszczególnych regionalnych programów operacyjnych 2007–2013. Wybór powyższych województw, a tym samym pozostających w ich granicach gmin podyktowany był koniecznością odzwierciedlenia w próbie badawczej zróżnicowania ogółu gmin w Polsce według m.in. poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego [np. Rakowska 2009; Stanny 2013; Rosner i Stanny 2016], ich funkcji, powiązań funkcjonalnych i typów [np. Gorzelak 2007; Komornicki i Śleszyński 2009; Bański 2009; KSRR 2010; KPZK 2011; Śleszyński 2013, Śleszyński i Komornicki 2016] oraz poziomu absorpcji funduszy unijnych określonego w I etapie niniejszego badania. Stopa zwrotności ankiet wyniosła 32%, ustalając ostatecznie wielkość próby badawczej tego etapu analizy na poziomie 257 jednostek gminnych. W celu określenia znaczenia środków unijnych dla budżetów gmin zebrano opinie przedstawicieli władz lokalnych na podstawie prezentowanego poniżej zestawu pytań.

Pytanie wprowadzające dotyczyło efektu dodatkowości, który pozwala ocenić, czy projekt mógłby być zrealizowany tylko ze środków z funduszy europejskich, czy też mógłby być zrealizowany z innych źródeł, w tym środków własnych. Uwzględnia się w tym przypadku możliwość wystąpienia efektu [European Commission 2007b]:

- całkowitej dodatkowości – w przypadku, gdy projekt mógł być zrealizowany tylko dzięki wsparciu z funduszy unijnych,
- częściowej dodatkowości – wskazujący, że projekt powstałby bez współfinansowania kosztów z UE, ale jego efekty wystąpiłyby na mniejszą skalę lub byłyby zauważalne później,
- braku dodatkowości – odnoszący się do sytuacji, w której realizacja projektu byłaby możliwa w takim samym stopniu i czasie nawet bez pomocy środków unijnych.

Kolejne pytania dotyczyły wpływu zrealizowanych projektów, a tym samym wpływu środków unijnych na rozwój badanych gmin oraz powodów doboru tematyki i zakresu projektów zrealizowanych przy wsparciu z PO 2007–2013, a tym samym stopnia ich



dopasowania do potrzeb inwestycyjno-rozwojowych gmin. Ankietę zamknęło pytanie podsumowujące doświadczenia samorządów gmin w realizacji projektów współfinansowanych z PO 2007–2013. Pytania w pełnym brzmieniu zawarto w rozdziale prezentującym wyniki badań jakościowych.

Do opracowania pierwotnie pozyskanego materiału empirycznego wykorzystano metody badań jakościowych, w tym szczególnie ich podstawowe narzędzia, jakimi są kodowanie, kategoryzacja (sortowanie) oraz redukcja (selekcja) danych [Konecki 2000; Silverman 2007; Charmaz 2009; Glaser i Strauss 2009]. Ze względu na przyjęcie w badaniu ankietowym pytań odwołujących się do teorii ewaluacji kodowanie tej części odpowiedzi miało charakter niehierarchicznego kodowania a priori<sup>24</sup>. Wyniki badania jakościowego przedstawiono w sposób opisowy i na rysunkach, przy czym w analizie opisowej przytoczono przykłady najbardziej reprezentatywnych dla danego pytania odpowiedzi.

Uzyskane wyniki ilościowe i jakościowe poddano dalszej analizie, opartej na zdefiniowaniu powiązań pomiędzy różnymi cechami i/lub grupami obiektów przypisanymi do jednej kategorii (ang. *intra-case analysis*) oraz zdefiniowaniu powiązań pomiędzy różnymi kategoriami wyłonionymi z próby badawczej (ang. *cross-case analysis*) [Berkowitz 1996].

### Wykaz skrótów wykorzystanych w opracowaniu

b.r.w.	– brak roku wydania (w przypadku dokumentów elektronicznych)
BDL GUS	– Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
JST	– jednostki samorządu terytorialnego
LAU 2	– gmina (ang. <i>Local Administrative Unit 2</i> ) według nomenklatury EUROSTAT
NSRO	– Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
NTS 2	– poziom województwa (zgodnie z Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych <sup>25</sup> )
PO	– Program Operacyjny (jako fragment nazwy własnej)
PO 2007–2013	– programy operacyjne 2007–2013
POIG	– Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013
POiŚ	– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013
POKL	– Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013
POPT	– Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007–2013
PORPW	– Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013
RPO	– Regionalny Program Operacyjny (jako fragment nazwy własnej)

---

<sup>24</sup> Kodowanie a priori jest oparte na kryteriach zaczerpniętych z literatury i teorii przedmiotu, z wcześniejszych badań, z pytań i hipotez badawczych, dokumentów, etc. [Rakowska 2011b, s. 120]

<sup>25</sup> Informacje na temat nomenklatury NTS dostępne na stronie <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/nomenklatura-nts/jednostki-nts-i-ich-symbole>, dostęp 30.09.2016 r.

---

RPO 2007–2013	– regionalne programy operacyjne 2007–2013
SIMIK	– System Informatyczny Monitoringu i Kontroli, pełna nazwa – Krajowy System Informatyczny SIMIK (skrót: KSI SIMIK)
SWW	– Strategiczne Wytyczne Wspólnoty

Inne skróty, wprowadzone na wykresach w celu zachowania czytelności informacji, zostały objaśnione pod odnośnymi rysunkami, np. rysunek 7.

### **Objaśnienia terminologiczne**

Zgodnie z przyjętym zakresem niniejszego badania zostało ono przeprowadzone na poziomie NTS 2, czyli województw, i LAU 2, czyli gmin. Z tego powodu pojęcia NTS 2 i „województwo”, podobnie jak LAU 2 i „gmina”, zostały w opracowaniu zastosowane wymiennie. Dodatkowo, jako pojęcie synonimiczne dla NTS 2 lub „województwo”, zastosowano pojęcie „region”, co pozostaje w zgodzie z klasyfikacją EUROSTATu zaliczającą do poziomu regionalnego jednostki NUTS 1 (NTS 1 według GUS), NUTS 2 (NTS 2 według GUS) i NUTS 3 (NTS 3 według GUS) [Rakowska 2013a, s. 52],

Przyjęty zakres podmiotowy badania obejmuje wszystkie urzędy gmin i miast oraz jednostki organizacyjne samorządów gmin, które były beneficjentami PO 2007–2013. Dla ich określenia w opracowaniu wykorzystano nazwę „samorządy gmin”. Dodatkowo, w celu zachowania poprawności stylistycznej języka polskiego, w tym unikania powtórzeń, jako synonim nazwy „samorządy gmin” wykorzystano określenie „gminy”.

Zakres czasowy 2007–2013 występuje w niniejszym opracowaniu w przypadku nazw programów operacyjnych, które stanowią nazwy własne, a także w przypadku skrótów zastosowanych dla tych nazw. W przypadku odniesień do rzeczywistego, o dwa lata dłuższego, czasu realizacji tychże programów, a w efekcie także celów i założeń polityki spójności dla perspektywy finansowej 2007–2013, zastosowano zapis 2007–2013 (2015) zawierający odniesienie zarówno do nominalnego (2007–2013), jak i rzeczywistego (2007–2015) czasu realizacji programów operacyjnych.

---

# SAMORZĄDY GMIN JAKO GŁÓWNI AKTORZY ROZWOJU LOKALNEGO

---

## Pojęcie i istota rozwoju lokalnego w świetle teorii

---

Dyskurs dotyczący istoty i pojęcia rozwoju lokalnego w nowych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych oraz administracyjno-politycznych rozpoczął się w Polsce w momencie reaktywowania samorządu gminnego w 1990 r. i trwa do chwili obecnej. Jego generalną konstatacją jest to, że rozwój lokalny ma charakter złożony i wielopłaszczyznowy, zróżnicowany w wymiarze czasowym i przestrzennym. Znajduje to odzwierciedlenie w licznych ujęciach definicyjnych, które niezależnie od elementów różnicujących mają pewną część wspólną. Jest nią podkreślenie faktu, że rozwój to korzystne zmiany ilościowe i jakościowe zachodzące w społecznym i gospodarczym funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego [np. Markowski 2008], przy czym ze względu na przypisanie gminom szczególnego zakresu zadań i kompetencji w przepisach prawa oraz z realiów życia społeczno-gospodarczego rozwój lokalny jest najczęściej rozpatrywany w kontekście rozwoju tych jednostek. Obok cech uniwersalnych poszczególni autorzy podkreślają w swoich definicjach różne aspekty analizowanego zagadnienia. Ilustrują to poniższe wybrane przykłady przytoczone w porządku chronologicznym.

A. Piekara [1990, cyt. za: Kogut-Jaworska 2008] określił rozwój lokalny jako zharmonizowane i systematyczne działania prowadzone w społeczności lokalnej (z udziałem zainteresowanej części tej społeczności), które służą zaspokajaniu potrzeb społecznych, przyczyniających się do ogólnego postępu.

A. Klasik [1996, s. 23] wskazał, że rozwój to kompleksowe przeobrażenia jakościowe dotyczące określonego obszaru w zakresie poziomu życia mieszkańców i warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych tam zlokalizowanych. Zdaniem tego autora, rozwój na gruncie lokalnym powinien uwzględniać właściwe temu układowi potrzeby, preferencje i hierarchię wartości [por. też Korenik 2008, s. 361–362].

A. Myna [1998, s. 32–33] stwierdził, że rozwój lokalny to procesy świadomie inicjowane i kreowane przez władze lokalne, przedsiębiorców, lobby ekologiczne, stowarzyszenia społeczne i kulturalne oraz mieszkańców, ukierunkowane na kreatywne, efektywne i racjonalne wykorzystanie miejscowych zasobów materialnych i niematerialnych.

R. Brol [1998, s. 11] zdefiniował pojęcie rozwoju lokalnego w kontekście trzech podstawowych sfer, jakimi są lokalna społeczność, gospodarka lokalna oraz lokalny ekosystem, stwierdzając, że rozwój dokonuje się, gdy zaplanowane, ciągłe działanie podmiotów lokalnych, a przede wszystkim władzy i społeczności lokalnej, prowadzi do tworzenia nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, kreowania optymalnych warunków dla funkcjonowania gospodarki lokalnej oraz zachowania ładu przestrzennego i ekologicznego.

Według J. Paryska [1995, s. 37], „rozwój lokalny to prowadzenie działań na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego danej jednostki terytorialnej (miasta, gminy) z wykorzystaniem jej zasobów, uwzględnieniem potrzeb mieszkańców oraz przy ich udziale w podejmowanych działaniach”. W późniejszej pracy autor [Parysek 2001, s. 46] wskazał, że przez rozwój lokalny, z jednej strony, można rozumieć „(...) tworzenie nowych miejsc pracy dla danego, lokalnego systemu terytorialnego, z drugiej zaś kompleksowe kształtowanie możliwie najlepszych warunków życia w lokalnym środowisku, względnie doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego, terytorialnego systemu społecznego, głównie poprzez wykorzystanie lokalnych zasobów rozwoju”.

Z kolei E.J. Blakeley [2002] w swojej definicji rozpatrzył rozwój lokalny w aspekcie gospodarczym, bez odniesień do kwestii społecznych czy środowiskowych. Stwierdził, że rozwój lokalny to proces, w którym władze lokalne lub organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej lub zatrudnienia. W porównaniu z innymi zaprezentowanymi definicjami, jest to podejście kładące silniejszy nacisk na współdziałanie członków społeczności lokalnych.

Zdaniem M. Adamowicza [2003, s. 11], rozwój lokalny jest „(...) wynikiem aktywności lokalnych podmiotów gospodarczych wykorzystujących dostępne im wewnętrzne i zewnętrzne zasoby do prowadzenia procesów produkcji towarów i usług, z którymi powiązane są procesy wymiany i konsumpcji. Przebieg tych podstawowych procesów ekonomicznych kształtowany jest przez ogólny system ekonomiczno-społeczny, politykę społeczno-gospodarczą kraju, politykę regionalną oraz lokalną politykę rozwoju prowadzoną przez władze lokalne”. W innym ze swoich opracowań autor [Adamowicz 2006, s. 12] wskazuje, że rozwój lokalny może być definiowany jako proces zmian gospodarczych, społecznych i politycznych prowadzących do podnoszenia ogólnego dobrobytu mieszkańców. Jednocześnie podkreśla, iż rozwój lokalny, który ma charakter wieloaspektowy, polega na racjonalnym wykorzystaniu wewnętrznych i zewnętrznych czynników rozwoju danego terytorium.

A. Sekuła [2005], a także P. Paczowski [2015] przedstawiają rozwój lokalny jako działania podejmowane przez władze, społeczność lokalną, przedsiębiorców i organizacje społeczno-kulturalne, z zachowaniem wiodącej roli tych pierwszych, wykorzystujące czynniki rozwoju i mające na celu przede wszystkim podnoszenie jakości życia mieszkańców.

J. Ruszkowski [2008, s. 93] skonstatował, iż „rozwój lokalny to zespół działań podejmowanych w regionie, małej ojczyźnie, społeczności lokalnej, ukierunkowanych na poprawę

szeroko pojętej infrastruktury, wsparcie zasobów ludzkich oraz wydajności administracji, a w efekcie na wzrost poziomu życia w regionie przy wykorzystaniu dostępnego instrumentarium administracyjnego, prawnego i finansowego (wewnętrznego ze źródeł własnych lub krajowych i zewnętrznego ze źródeł europejskich)”.

A. Noworól [2008] rozpatruje pojęcie rozwoju lokalnego jako długotrwałego procesu zmian jednostek terytorialnych w kontekście jego dwóch podstawowych elementów, tj. „terytorium” (np. gminy, sołectwa) oraz „zmian”. Podstawową cechą zmian jest ich celowość – ukierunkowanie na zamierzoną poprawę stanu istniejącego. Przez terytorium rozumie się łącznie środowisko przestrzenne, wyznaczone granicami administracyjnymi, oraz wspólnotę mieszkańców, żyjącą w wymienionej przestrzeni – tzw. kapitał ludzki, wszelkiego typu związki organizacyjne o charakterze społecznym, kulturowym, technologicznym i gospodarczym, spośród których warto wydobyć system zarządzania jednostką terytorialną. Rozwój lokalny obejmuje zmiany w obrębie każdego z wymienionych wyżej i powiązanych ze sobą elementów.

Według M. Kogut-Jaworskiej [2008, s. 25–26], rozwój lokalny jest „procesem oczekiwanych i pożądaných zmian zachodzących w zdelimitowanym subregionie, tj. lokalnym układzie społeczno-terytorialnym identyfikującym się specjalnymi cechami przestrzeni, gospodarki i kultury, a także lokalną preferencją potrzeb i hierarchii wartości”.

A. Sztando [2013, s. 22] podkreśla, że „rozwój lokalny jest procesem wielowymiarowych zmian licznego zbioru różnorodnych elementów składających się na współczesne społeczeństwo, gospodarkę i środowisko, a także jeszcze liczniejszych powiązań między tymi elementami”.

Podsumowując prezentowane powyżej ujęcia definicyjne rozwoju lokalnego, należy stwierdzić, iż we wszystkich z nich podkreślane są jego trzy podstawowe cechy. Należą do nich podmiotowość, wielopłaszczyznowość oraz ciągłość procesu zmian rozwojowych [por. Filipiak, Szewczuk i Zychowicz 2005]. Podmiotowość odnosi się do roli podmiotów mających udział w rozwoju, w tym szczególnie gmin jako wspólnot samorządowych mieszkańców i reprezentujących je samorządów lokalnych. Ciągłość omawianego procesu wynika z realizacji wielu powiązanych ze sobą działań prowadzących do rozwojowych zmian [np. Purgat i Reszel 1997, s. 101]. Wielopłaszczyznowość rozwoju lokalnego oznacza, że odbywa się on w różnych sferach [por. Adamowicz 2006; Kożuch 2011], zwanych także płaszczyznami lub obszarami rozwoju lokalnego. W ujęciu podstawowym są to:

- sfera gospodarcza, która dotyczy wykorzystania wszelkich lokalnych zasobów ludzkich i rzeczowych mających przyczynić się do rozwijania przedsiębiorczości indywidualnej i zbiorowej,
- sfera społeczna, która dotyczy rozwoju mieszkańców, poziomu ich wykształcenia oraz standardu życia,
- sfera ekologiczna, dotycząca ochrony środowiska naturalnego.

W niektórych ujęciach teoretycznych sfera ekologiczna występuje łącznie ze sferą przestrzenną i w takim przypadku dotyczy dodatkowo także zachowania ładu przestrzennego, w tym m.in. przez tworzenie planów gospodarki niskoemisyjnej czy ochronę zabytków [Kogut-Jaworska 2008, s. 11]. Niektórzy autorzy wyodrębniają dodatkowo rozwój lokalny w sferze kulturalnej [np. Goldsmith 1992; Potoczek 2003; Śniegowska 1992].

W teorii rozwoju lokalnego podkreśla się fakt, że rozwój w sferze gospodarczej jest podstawą rozwoju we wszystkich pozostałych sferach, niezależnie od poziomu uszczegółowienia ich wyodrębnienia. Z tego powodu kreowanie i stymulowanie rozwoju gospodarczego powinno zajmować centralne miejsce w działaniach samorządów gmin na rzecz rozwoju lokalnego, ponieważ to rozwój gospodarczy tworzy materialne podstawy procesów rozwojowych w pozostałych sferach i jest także pośrednim źródłem wzrostu samodzielności lokalnych wspólnot samorządowych [Sikorska-Wolak 2006, s. 27].

W ujęciu uszczegółowionym do powyższych trzech głównych cech rozwoju lokalnego, jakimi są podmiotowość, ciągłość i wielopłaszczyznowość, można dodać:

- celowość indukowanych zmian, które będąc siłą sprawczą rozwoju, powinny prowadzić do polepszenia istniejących walorów użytkowych gminy lub tworzyć nowe jej wartości,
- kompleksowość, wynikającą z wielopłaszczyznowości rozwoju lokalnego oraz zależności pomiędzy tymi płaszczyznami,
- jednoczesność, gdyż ze względu na wzajemne powiązania i zależności pomiędzy poszczególnymi płaszczyznami ma on miejsce na wielu z nich w tym samym czasie, choć z niejednakowym nasileniem,
- złożoność, wynikającą z wielorakości i różnorodności celów (potrzeb) oraz uwarunkowań ich realizacji,
- aprobatę i współdziałanie lokalnej społeczności dla działań podejmowanych na rzecz rozwoju lokalnego.

Bardzo istotną cechą rozwoju lokalnego, wynikającą z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz administracyjno-prawnych, jest to, iż stanowi on swoistą część składową rozwoju w regionie. Podkreślili to m.in. tacy autorzy, jak A. Zalewski, który wyraził opinię, iż „rozwój lokalny – podobnie jak gospodarka lokalna – jest elementem rozwoju gospodarczego regionu” [1996, s. 22], K. Właźlak: „(...) trwały rozwój lokalny stanowi istotny warunek pojawienia się analogicznego rozwoju w regionie. [...] Gminy i powiaty, wykonując zadania dotyczące rozwoju lokalnego (...) stanowią ważne ogniwo realizacji zadań na rzecz rozwoju regionalnego” [2010, s. 183–184] oraz R. Broł i A. Sztando: „w rozwoju lokalnym i jego głównych kreatorach, jakimi są owe samorządy, upatruje się jednego z głównych czynników i składników rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, państw, a nawet układów międzynarodowych, takich jak np. Unia Europejska” [2001]. Opinie te są zgodne z twierdzeniem, iż rozwój lokalny nie stanowi autonomicznego rozwoju w małej skali przestrzennej, ale jest przejawem oddolnego rozwoju w regionie, który bazuje w głównej mierze na zasobach endogenicznych.

Reasumując, głównymi efektami działań ukierunkowanych na pobudzenie rozwoju lokalnego powinny być pozytywne zmiany zasobności mieszkańców, wzrost dochodów, zmiana warunków ekonomicznych dla zrealizowania indywidualnych aspiracji członków społeczności lokalnej [Okraszewska, Brzeziński i Kwiatkowski 2002], a także indywidualny rozwój poszczególnych mieszkańców [Warda i Kłosowski 2001]. Ponadto, podkreślane w teorii polepszenie istniejących walorów użytkowych lub powstanie nowych walorów gminy ma prowadzić do poprawy jakości życia społeczności lokalnej także przez poprawę dostępności do dóbr kulturowych i nauki, zwiększenia ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa [Chądzyński, Nowakowska i Przygodzki 2007, s. 43].

Analizy procesów rozwoju regionalnego i lokalnego oraz ich różnych definicji i koncepcji wskazują, że poziom rozwoju lokalnego zależy w dużej mierze od sprawności instytucji samorządowych funkcjonujących na danym obszarze [Bielecka 2006, s. 83], nadając im tym samym szczególną rolę w stymulowaniu rozwoju lokalnego.

## Rola samorządu gminnego w stymulowaniu rozwoju lokalnego

---

Zainteresowanie problematyką gospodarki i rozwoju lokalnego w Polsce wzrosło w wyniku reaktywowania gminnego samorządu terytorialnego w 1990 r. [Podstawka i Babuchowska 2006] oraz nadania mu zakresu zadań i kompetencji prowadzących do jego szczególnej roli w rozwoju lokalnym [Zalewski 2000].

Od 1990 r. do wprowadzenia trójstopniowego podziału administracyjnego państwa w 1999 r. gmina była jedyną samorządową jednostką terytorialną. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*<sup>26</sup> w artykule 1 definiowała gminę jako zorganizowany prawnie zbiór mieszkańców danego terytorium, tworzący wspólnotę samorządową na szczeblu lokalnym. Późniejsza *ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*<sup>27</sup> sytuuje gminę już nie jako jedyną, ale jako jeden z trzech poziomów trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego, obejmującej dodatkowo samorząd powiatowy i wojewódzki. Jednak nadal

---

<sup>26</sup> W pierwotnej wersji, opublikowanej w Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95, akt nosił tytuł „*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*”, natomiast z dniem 29 grudnia 1998 r. na podstawie Dz.U. z 1998 nr 162, poz. 1126, tytuł ustawy otrzymał brzmienie „*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*”.

<sup>27</sup> Wymienione akty podające definicję prawną gminy stanowią podstawę definicji stosowanej przez Główny Urząd Statystyczny na potrzeby statystyki publicznej, w brzmieniu: „gmina to podstawowa jednostka najniższego szczebla zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Wspólnota samorządowa (mieszkańcy gminy) oraz odpowiednie terytorium, tj. obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, jak również więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych” [*Pojęcia stosowane w statystyce publicznej* b.r.w.].

podkreśla jej zasadniczą funkcję wskazaną w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.] w artykule 164, mówiącym, iż gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek tego typu. Podsumowując, należy podkreślić, iż w obowiązujących uwarunkowaniach prawnych i administracyjnych gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, nadal przypada najważniejsza rola w kreowaniu rozwoju lokalnego [Kozuch 2009]. Pomimo zmian legislacyjnych zachowała ona najszerszy zakres obowiązków i uprawnień, obejmujący przede wszystkim sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały przydzielone w przepisach ustaw do jakiegokolwiek innego organu. Szczególna rola gminy w rozwoju lokalnym została dodatkowo potwierdzona zapisami *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658].

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego zna najlepiej potrzeby społeczności lokalnej. W przeciwieństwie do podmiotów gospodarczych, z zasady nastawionych na osiąganie indywidualnych korzyści, samorząd terytorialny ma dbać o interes ogólnospołeczny [Sekuła 2005] przez realne zaspokojenie podstawowych potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej [Piekara 1995]. Zalicza się do nich potrzeby egzystencjalne, rezydencjalne, kulturalne, społeczne i rozwojowe [Parysek 2001, s. 41]. Stanowi to główne zadanie gmin i determinuje ich rolę w rozwoju lokalnym.

W ujęciu ustawowym zaspokajanie podstawowych potrzeb społeczności lokalnej, które jest nadrzędnym zadaniem każdego samorządu gminnego, odbywa się przez realizację zadań własnych, obligatoryjnych i fakultatywnych oraz przez realizację tzw. zadań zleconych. Do najważniejszych zadań własnych gminy zaliczyć można kwestie związane z [Niewiadomski 2007; Mikołajczyk 2010; *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*]:

- infrastrukturą społeczną związaną z ochroną zdrowia, zapewnianiem pomocy społecznej mieszkańcom gminy, prowadzeniem polityki prorodzinnej, zapewnianiem powszechnego dostępu do edukacji publicznej (żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów) oraz upowszechnianiem kultury (poprzez ośrodki kulturalne i sportowe),
- infrastrukturą techniczną umożliwiającą zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną, ciepłą oraz gaz, utrzymywanie gminnych dróg, mostów i ulic, unieszkodliwianie odpadów, utrzymywanie wysypisk, sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, organizację transportu zbiorowego, itp.,
- bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, w tym z ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową, bezpieczeństwem sanitarnym oraz utrzymywaniem porządku publicznego,
- ładem przestrzennym i ekologicznym, w tym z ochroną środowiska przyrodniczego, utrzymywaniem zieleni gminnej i zadrzewień oraz tworzeniem planów zagospodarowania przestrzennego,



– innymi obszarami działań, w tym wspieraniem idei samorządowych, pobudzaniem aktywności obywatelskiej, wspieraniem kultury fizycznej i turystyki, promocją gminy itp. Zadania zlecone zleca gminie organ administracji rządowej na drodze ustawy lub porozumienia. Zaliczyć do nich można m.in. przeprowadzanie wyborów powszechnych i referendum lokalnych, wykonywanie części zadań z zakresu opieki społecznej (wypłata świadczeń i zasiłków rodzinnych i opiekuńczych, prowadzenie ośrodków wsparcia), prowadzenie urzędu stanu cywilnego (w tym rejestracji urodzin, zgonów, ślubów), wydawanie dowodów osobistych oraz sprawy meldunkowe [Imiołczyk 2010, s. 20].

Należy przy tym zaznaczyć, iż wymieniony w *ustawie o samorządzie gminnym* zakres zadań gminy nie stanowi pełnego katalogu, na co wskazuje m.in. sformułowanie „w szczególności”. W związku z tym w praktyce zakres kompetencji oraz obowiązków gmin może być znacznie szerszy, co dodatkowo stanowi o ich kluczowej roli w rozwoju społeczno-gospodarczym na poziomie lokalnym.

Szeroki zakres zadań i działań przypisanych samorządom gmin można podzielić na dwie podstawowe grupy funkcji. Są to [Ziółkowski i Goleń 2003, s. 50–51; Famulska i Znaniecka 2004, s. 27]:

- funkcje stymulujące, tj. pobudzające i dynamizujące procesy rozwojowe w gminie przy racjonalnym zagospodarowaniu przestrzeni, ochronie zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego,
- funkcje regulacyjne, tj. przeciwdziałające pojawiającym się lub łagodzące już istniejące konflikty pomiędzy różnymi podmiotami lokalnymi, a także eliminujące występujące bariery rozwojowe lub ograniczające negatywne skutki ich występowania.

W bardziej uszczegółowionym ujęciu metodycznym zróżnicowane i wielopłaszczyznowe działania realizowane przez samorządy gmin i determinujące ich rolę w rozwoju lokalnym można przyporządkować do pięciu głównych kategorii. Wyróżnia się tu działania [Strzelecki 2008, s. 39–43]:

- regulacyjno-prawne, obejmujące decyzje administracyjne i uchwały organów stanowiących, np. odnośnie do wysokości podatków lokalnych, opłat, czynszów, ulg i zwolnień,
- informacyjno-promocyjne, do których zalicza się marketing terytorialny i nowoczesne formy zarządzania jednostką,
- inwestycyjno-organizacyjne, dotyczące wszelkiej aktywności związanej z działalnością inwestycyjną samych jednostek samorządowych, jak i podmiotów powiązanych (np. zakładów publicznych, jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych) oraz obejmujące wspieranie przedsiębiorczości przez ulgi i zwolnienia z podatków, udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych, użyczanie nieruchomości komunalnych etc.,
- finansowo-redystrybucyjne, dotyczące przede wszystkim tworzenia i realizacji budżetu,

- koordynacyjno-rozjemcze, obejmujące koordynację różnych przedsięwzięć gospodarczych, a także funkcję rozjemcy w sytuacjach sporu lub konfliktu interesów pomiędzy różnymi grupami interesariuszy w gminie, np. między przedsiębiorcami a mieszkańcami gminy.

Rolę samorządów gmin w rozwoju lokalnym można także dookreślić przez katalog celów, których realizację przypisują im poszczególni autorzy [por. m.in. Filipiak 2006; Jabłońska 2008; Saar 2011; Skica i Bem 2014; Słomińska 2007a i 2007b; Sztando 2000; Ślusarz 2000; Wiatrak 2012; Wołowicz 2005]. Wnioskując na tej podstawie, należy stwierdzić, że rolą samorządu gminy jest:

- zapewnienie sprzyjających warunków dla rozwoju istniejących struktur przedsiębiorczości, przeciwdziałanie monostrukturalizacji rozwoju gospodarczego;
- wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, zarówno powstających, jak i działających firm;
- kreowanie i promowanie aktywności mieszkańców w zakresie podejmowania działalności gospodarczej;
- pozyskanie pożądanych inwestycji zewnętrznych;
- racjonalna eksploatacja zasobów środowiska naturalnego;
- rewitalizacja środowiska naturalnego, społecznego, kulturowego i gospodarczego;
- wykorzystanie tzw. majątku niechcianego, stanowiącego własność gminy lub lokalnych podmiotów gospodarczych;
- wspieranie lokalnego rynku pracy przez podnoszenie kwalifikacji miejscowej ludności stanowiącej zasoby pracy oraz przez utrzymanie istniejących i stworzenie nowych miejsc pracy;
- koordynowanie wybranych form współpracy podmiotów gospodarczych;
- prowadzenie współpracy z podmiotami gospodarczymi w wybranych obszarach funkcjonalnych;
- likwidowanie lub kompensowanie ujemnych efektów zewnętrznych w obszarach funkcjonalnych;
- likwidowanie lub kompensowanie ujemnych efektów zewnętrznych wytwarzanych przez podmioty gospodarcze;
- stwarzanie warunków do stałych kontaktów między sektorem publicznym, społecznym i prywatnym;
- budowa lub poprawa jakości istniejącej infrastruktury technicznej;
- umiejętne wykorzystanie walorów i uwarunkowań znajdujących na obszarze gminy;
- stwarzanie warunków do powstawania różnych inicjatyw społecznych, które są podstawą funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.

W kontekście szczególnej roli, jaką w całokształcie rozwoju lokalnego odgrywa rozwój na płaszczyźnie gospodarczej, głównym zadaniem władz lokalnych, jako animatora procesów rozwojowych, jest przede wszystkim stworzenie warunków stabilnego, harmonijnego i dynamicznego rozwoju gospodarczego danej jednostki terytorialnej [Kot 2001,

s. 159] przez inicjowanie, organizowanie, koordynowanie i wspieranie różnorodnych działań ukierunkowanych na ten cel [Parysek 2015]. Samorząd gminny wpływa na rozwój lokalny we wszystkich jego fazach: począwszy od wyznaczania zadań, formułowania celów, przez realizację, koordynację, ocenę, ingerencję aż do uzyskania rezultatów [Filipiak i inni 2005, s. 107].

Podsumowaniem powyższych rozważań teoretycznych dotyczących roli samorządu gminnego we wspieraniu rozwoju lokalnego może być nadal aktualna konkluzja A. Sztando [1998, s. 14–16]: „obecnie, w dobie gwałtownie rozwijających się teorii rozwoju lokalnego, od samorządu gminy oczekuje się, że będzie on siłą motoryczną rozwoju lokalnego, przy możliwie najszerszej reprezentacji interesów lokalnej społeczności. Interesem tym nie jest już [tylko] zaspokajanie potrzeb bieżących. (...) Dziś (...) jego podstawową rolą jest zapewnienie sytuacji, w której zharmonizowane i systematyczne działania podmiotów gospodarki lokalnej będą zmierzały do kreowania nowych i poprawy istniejących warunków użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego”.

W procesie stymulowania rozwoju lokalnego, dla osiągnięcia nadrzędnego celu, jakim jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, samorząd może oddziaływać na różne grupy aktorów rozwoju lokalnego za pomocą szerokiego spektrum zróżnicowanych instrumentów. Dobór i zastosowanie optymalnych instrumentów, spośród tych, które samorzady mają do dyspozycji, powinien wynikać z wyznaczonych celów rozwojowych oraz istniejących uwarunkowań ich realizacji.

## Instrumenty oddziaływania samorządów gmin na rozwój lokalny

---

Samorząd gminny może wpływać na sytuację społeczną, gospodarczą i terytorialną na swoim terytorium w sposób bezpośredni i pośredni, przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów prawnych, procedur administracyjnych i środków finansowych [Sztando 2001; Mempel-Śnieżyk 2013]. Zbiór instrumentów, za pomocą których władze samorządowe mogą wspierać rozwój lokalny jest bardzo duży i jest poddawany różnym klasyfikacjom, których wybrane przykłady zaprezentowano poniżej.

L. Patrzalek [1996] podzielił narzędzia realizacji celów rozwoju społeczno-gospodarczego przez gminę na dwie główne kategorie, tj. narzędzia:

- oddziaływania bezpośredniego obejmujące działania własne i bezpośrednie, wywierające wpływ na niemal wszystkie struktury gospodarcze i społeczne układu lokalnego, przy czym szczególną rolę w tej grupie narzędzi odgrywiają przedsięwzięcia inwestycyjne samorządu,
- oddziaływania pośredniego – inicjujące, planistyczne, wspomagające, sterujące, koordynujące i kontrolne w całym systemie gospodarki lokalnej.

Bardziej uszczegółowioną systematykę instrumentów rozwoju lokalnego proponuje A. Noworól [1998 i 2008], wyróżniając:

- instrumenty społeczno-polityczne i kulturowe, w tym oddziaływanie na rozwój przywództwa politycznego, które działa w warunkach wartości wyznawanych przez społeczeństwo;
- instrumenty planistyczne, obejmujące dwie główne dziedziny, tj. planowanie społeczno-gospodarcze oraz planowanie przestrzenne, przy czym – jak wskazuje autor – planowanie społeczno-gospodarcze powinno tworzyć trzon lokalnego systemu planistycznego na podstawie strategii rozwoju;
- instrumenty organizacyjne, obejmujące ogół instytucji i jednostek samorządowych od organów władzy po instytucje rozwojowe, do których zalicza się wyspecjalizowane komórki funkcjonujące w ramach struktur administracji publicznej, np. inkubatory i parki przedsiębiorczości, parki technologiczne, agencje rozwoju lokalnego, fundusze poręczeniowe i pożyczkowe etc.;
- instrumenty bieżącego kierowania samorządem, których celem jest stworzenie całościowego, spójnego i skutecznego systemu działań wszystkich instytucji JST oraz ich pracowników w realizacji polityki inwestycyjnej i finansowej, marketingu terytorialnego oraz gospodarki nieruchomościami własnymi samorządu;
- instrumenty kontroli obejmujące monitorowanie realizacji planów i programów oraz ocenę podejmowanych działań.

Narzędzia oddziaływania samorządu lokalnego na rozwój lokalny można także sklasyfikować według kryterium przymusu lub braku obowiązku stosowania tych narzędzi przez gminę na mocy przepisów prawa. Pozwala ono wyodrębnić narzędzia obligatoryjne, które gmina musi stosować, oraz fakultatywne, tworzone i stosowane z inicjatywy gminy. I. Chomiak-Orsa i M. Fliieger [2012] grupują omawiane instrumenty na podstawie kryterium formy oddziaływania gmin na różne podmioty działające na jej terenie, wyróżniając:

- nakazy, zakazy, zezwolenia i przepisy gminne;
- działania kontrolne oraz o charakterze diagnostycznym;
- narzędzia oddziaływania ekonomiczno-rynkowego;
- tworzenie jednostek organizacyjnych przez gminę;
- inwestycje infrastrukturalne;
- instrumenty informacyjne;
- wspomaganie oświaty, nauki oraz prac badawczo-rozwojowych;
- pozostałe instrumenty.

Jednak realizacja podstawowych obowiązków gminy, czyli zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty (społeczności lokalnej) oraz załatwianie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, zależy w głównej mierze od jej sytuacji finansowej [Kołodziejczyk 2001; Kuźla 2006; Swianiewicz 1996]. Kwestia ta wiąże się ściśle z pojęciem finansów samorządu

lokalnego, które obejmuje publiczne zasoby środków pieniężnych, przeprowadzane z ich udziałem operacje, a także przepisy i normy prawne, które je regulują [Kožuch 2005, s. 8]. Aby władze samorządowe mogły aktywnie oddziaływać na lokalne procesy społeczno-gospodarcze, a tym samym być kreatorami rozwoju lokalnego i korzystnie wpływać na jakość życia mieszkańców, muszą dysponować takimi środkami finansowymi, które sprzyjają nie tylko realizacji przypisanych im zadań obligatoryjnych, ale również fakultatywnych [Piotrowski 2014].

Reaktywacja samorządu terytorialnego przeprowadzona w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych opierała się na decentralizacji władzy, czyli na przeniesieniu części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli terytorialnych, w tym szczególnie gmin, oraz na decentralizacji kwestii ekonomiczno-finansowych. Efektem tego było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego określonych zasobów publicznych oraz władztwa do dysponowania nimi [Poniatowicz 2015]. W takich uwarunkowaniach prawno-administracyjnych oraz w kontekście przewagi potrzeb społecznych nad ograniczonymi zasobami finansowymi istotną rolę samorządów jest nie tylko efektywne wykorzystanie własnych, ale także zewnętrznych źródeł finansowania, do których zaliczają się fundusze unijne. Prawo gmin do pozyskiwania środków finansowych ze źródeł pozabudżetowych [*Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*] jest szczególnie istotne w kontekście alokacji funduszy unijnych w Polsce i możliwości ich absorpcji także przez samorzady gmin. Instrumenty te mają stanowić istotny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie regionalnym oraz zdynamizować procesy rozwoju lokalnego [Żmija i Satoła 2009; Standar, Średzińska i Zagrodnik 2013].

Samorzady gmin w Polsce mogły uzyskać wsparcie finansowe UE z tzw. funduszy przedakcesyjnych, stanowiących bezzwrotną pomoc finansową przyznawaną z budżetu Unii Europejskiej krajom ubiegającym się o członkostwo. Instrumentami ich realizacji były PHARE, ISPA i SAPARD. Do priorytetów pierwszego z nich należało wzmacnianie administracji publicznej oraz działanie na rzecz poprawy spójności społeczno-gospodarczej regionu. Nadrzędnym celem ISPA była pomoc przy finansowaniu projektów w dziedzinie transportu i ochrony środowiska, a realizowany w tym samym czasie SAPARD miał dostosować polskie rolnictwo do warunków panujących w innych krajach członkowskich. Należy zaznaczyć, że największe możliwości samorządom gmin w okresie działania programów przedakcesyjnych stworzył właśnie program SAPARD, współfinansujący inwestycje lokalne przyczyniające się do rozwoju lokalnego.

Absorpcja funduszy unijnych z programów przedakcesyjnych przez samorzady gmin stanowiła nie tylko dodatkowe wsparcie finansowe dla ich działań, ale umożliwiła im także zapoznanie się z mechanizmami wsparcia unijnego, z którego w znacznie szerszym zakresie mogły skorzystać od momentu uzyskania członkostwa w 2004 r. W związku z datą akcesji 1 maja 2004 r. Polska uczestniczyła tylko w ostatnich trzech latach perspektywy finansowej 2000–2006, uzyskując w ramach polityki spójności UE kwotę w wysokości

12,8 mld euro [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2003]. Niemniej nawet częściowa partycypacja w perspektywie finansowej otworzyła przed samorządami gmin i innymi beneficjentami w Polsce korzystne możliwości pozyskania wsparcia finansowego, wynikające m.in. z ich bezzwrotności. W latach 2004–2006 fundusze polityki spójności były dostępne dla polskich beneficjentów w ramach 7 programów operacyjnych. Były to:

- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006,
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006,
- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004–2006,
- Sektorowy Program Operacyjny Transport 2004–2006,
- Programu Operacyjny Pomoc Techniczna 2004–2006,
- Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006,
- Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004–2006.

Już w perspektywie finansowej na lata 2004–2006 wartość realizowanych przez samorządy lokalne projektów dofinansowanych z Unii Europejskiej w ramach powyższych programów operacyjnych wyniosła ponad 48,5 mld zł, z czego wkład wspólnotowy wyniósł blisko 30 mld zł, co dowiodło ich dużej aktywności w absorpcji funduszy unijnych. Obok małych i średnich przedsiębiorstw były one jedną z dwóch największych grup beneficjentów pod względem wartości pozyskanych funduszy, a tym samym pod względem ich udziału w dofinansowaniu pozyskanym przez ogół beneficjentów z ówczesnych programów operacyjnych.

Absorpcja funduszy unijnych z programów przedakcesyjnych oraz funduszy polityki spójności dla lat 2004–2006 przez samorządy gmin stanowiła nie tylko dodatkowe wsparcie finansowe dla ich działań ukierunkowanych na stymulowanie rozwoju lokalnego, ale umożliwiła także ich zapoznanie się z mechanizmami pozyskiwania wsparcia unijnego w ramach tej polityki. Pozwoliło to niewątpliwie wzmocnić potencjał absorpcyjny samorządów gmin na perspektywę 2007–2013, a tym samym wpłynąć na zwiększenie udziału tych podmiotów w dofinansowaniu dostępnym dla beneficjentów w ramach programów operacyjnych 2007–2013.

---

# POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ w latach 2007–2013 (2015)

---

W miarę rozszerzania Wspólnot, a później Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie o różnorodnych uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych, terytorialnych oraz historycznych zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wewnątrz ugrupowania integracyjnego pogłębiało się. W związku z tym pojawiła się potrzeba wzmocnienia spójności społeczno-ekonomicznej Wspólnot Europejskich oraz wyrównania nierówności rozwojowych regionów i ich potencjału rozwojowego [Barcz, Kawecka-Wyrzykowska i Michałowska-Gorywoda 2012; Gorzelak 2011]. Polityka spójności<sup>28</sup> zaczęła nabierać kluczowego znaczenia dla procesu integracji [European Communities 2007], co podkreślono w artykule 158 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* [2006]: „w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, (...) w tym obszarów wiejskich”. Uszczegółowiono to w art. 174 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [2012]. Zgodnie z jego zapisami, głównym zadaniem Wspólnoty jest troska o zrównoważony rozwój krajów członkowskich przez eliminowanie opóźnienia państw słabo rozwiniętych i dysproporcji występujących pomiędzy poszczególnymi regionami, a także przez przeciwdziałanie

---

<sup>28</sup> Polityka spójności Unii Europejskiej, jak wskazano we wstępie, jest często utożsamiana z unijną polityką regionalną oraz strukturalną, a ich nazwy są używane wymiennie. Wzajemne relacje tych polityk w ich podstawowym zakresie E. Małuszyńska i B. Gruchman [2005, s. 233–236] wyjaśnili następująco: „Polityka strukturalna oznacza celową działalność organów władzy publicznej zmierzającą do przebudowy struktury społeczno-gospodarczej (przebudowy strukturalnej) i pobudzenia rozwoju danego obszaru. (...) Polityka regionalna jest odniesieniem koncepcji strukturalnych do konkretnych, wybranych regionów państw członkowskich. (...) Polityka spójności to działania służące wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej, mające na celu harmonijny rozwój całej Wspólnoty. Ważnym elementem tej polityki jest zmniejszenie nadmiernego zróżnicowania między regionami, podnoszenie konkurencyjności gospodarczej regionów oraz rozwiązywanie strukturalnych problemów społecznych i ekonomicznych stojących na drodze do uzyskania tej konkurencyjności. Przy takim podejściu polityka spójności obejmuje działania z zakresu polityki strukturalnej i polityki regionalnej”.

powstawaniu nowych dysproporcji [Pavia i Larraz 2012; Rudnicki 2000]. Tak ustanowione cele polityki spójności obejmujące wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej zostały uzupełnione na mocy *Traktatu lizbońskiego* [*Traktat z Lizbony...* 2007] oraz *Strategii Europa 2020* o trzeci wymiar, jakim jest spójność terytorialna [Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny b.r.w.; Komisja Europejska 2014]. Od 2013 r. stała się ona integralną częścią polityki spójności i znajduje swoje pełne odzwierciedlenie w celach przyjętych na okres programowania 2014–2020.

Założenia dotyczące alokacji środków unijnych są określone w prawie UE dotyczącym instrumentów polityki spójności oraz realizowane poprzez transfery środków do regionów wykluczonych lub najslabiej rozwiniętych pod względem ekonomicznym i społecznym. Proces ten przebiega według zasad przyjętych dla danej perspektywy finansowej [Bartoszewicz 2015] oraz celów, które realizowane są poprzez alokację instrumentów finansowych – funduszy – w ramach przyjętych programów operacyjnych [Prusek, Zieliński i Kudełko 2011].

## Cele polityki spójności UE na lata 2007–2013 (2015)

---

W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 kwota przeznaczona na finansowanie polityki spójności wynosiła 347 mld euro, co odpowiadało 35,7% budżetu UE na te lata [Manzella i Mendez 2009] i było przeznaczone na realizację trzech podstawowych celów ustanowionych przez Komisję Europejską [*Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006...* 2006], tj.:

- Cel 1. „Konwergencja”,
- Cel 2. „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach”,
- Cel 3. „Europejska współpraca terytorialna”.

Cel „Konwergencja” koncentrował się na najslabiej rozwiniętych regionach UE, czyli takich, w których PKB na jednego mieszkańca (mierzony według parytetu siły nabywczej) był niższy niż 75% średniej wspólnotowej. Cel „Konwergencja” objął także regiony, które utraciły możliwość skorzystania z podstawowej formy tego wsparcia w wyniku efektu statystycznego, spowodowanego rozszerzeniem Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie. Regiony te zostały objęte pomocą na zasadzie mechanizmu przejściowego [*Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006...* 2006]. Działania w ramach tego celu obejmowały poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki i rzeczowy, wspieranie rozwoju innowacyjności, ochronę środowiska przyrodniczego oraz poprawę efektywności administracyjnej. Środki na ten cel wyniosły ponad 81,5% wszystkich wydatków finansowanych z funduszy strukturalnych, tj. ok. 283 mld euro. Instrumentami ich realizacji były dwa fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny, a także funkcjonujący na odrębnych zasadach Fundusz Spójności.



Cel „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” obejmował regiony, które nie zostały objęte pomocą w ramach celu „Konwergencja” oraz regiony korzystające z mechanizmu przejściowego. Były to te regiony, które w poprzednim okresie programowania 2000–2006 zakwalifikowały się do pomocy w celu „Konwergencja”, ale w kolejnych latach, w wyniku postępu gospodarczego, nie spełniały już kryteriów przyjętych dla udzielania tej formy wsparcia [*Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006...* 2006]. Priorytetami tego celu były poprawa konkurencyjności i zatrudnienia w regionach oraz pomoc dla konkretnych grup w przystosowaniu się do realizacji *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* [Unia Europejska 2011]. Działania obejmowały m.in. tworzenie nowych stanowisk pracy, dążenie do wzrostu jej jakości i wydajności, skuteczne prognozowanie przemian społeczno-ekonomicznych oraz wprowadzenie ułatwień w dostępie do nowych rynków pracy. Wsparcie finansowe na ten cel stanowiło 15,95% wszystkich wydatków, tj. 55 mld euro.

Trzeci cel polityki spójności „Europejska współpraca terytorialna” zorientowany był głównie na wzmacnianie integracji terytorialnej Unii Europejskiej i pogłębianie współpracy na szczeblu transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym [*Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006...* 2006; *Rozporządzenie nr 1082/2006...* 2006]. Współpraca transgraniczna dotyczyła wszystkich obszarów położonych przy wewnętrznych granicach Wspólnoty, a także wybranych regionów zlokalizowanych przy granicach zewnętrznych EU oraz morskich. Współpracą transnarodową objęto trzynaście obszarów ustalonych przez Komisję przy współpracy z przedstawicielami państw członkowskich. Do obszaru współpracy międzyregionalnej zakwalifikowano całe terytorium Wspólnoty [European Commission 2007a]. Działania obejmowały m.in. wspieranie rozwiązań korzystnych dla sąsiadujących ze sobą regionów w kwestiach rozwoju obszarów nadbrzeżnych, miejskich i wiejskich, a także tworzenie współpracujących ze sobą grup małych i średnich przedsiębiorstw. Na realizację tego celu przeznaczono 2,5% środków pomocowych.

## Fundusze – instrumenty finansowe polityki spójności UE w latach 2007–2013 (2015)

---

Zgodnie z art. 159 *Traktatu o Wspólnocie Europejskiej*, działania podejmowane w ramach polityki spójności są finansowane z budżetu UE za pośrednictwem funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz innych instrumentów finansowych [Szlachta 2007; Orczyk 2013; Bailey i Propris 2000]. Fundusze unijne, które stanowią szereg wzajemnie powiązanych funduszy współfinansujących projekty realizowane w krajach członkowskich UE [Dellmuth i Stoffel 2012], są najważniejszymi instrumentami finansowymi, a zarazem elementami polityki spójności w obrębie całej Unii Europejskiej [Haraśimowicz 2013]. Z założenia mają stanowić istotny czynnik rozwoju społeczno-gospo-

darczego na poziomie regionalnym, a także zdynamizować procesy rozwoju lokalnego [Dźbik 2004; Żmija i Satoła 2009; Standar, Średzińska i Zagrodnik 2013; Paczoski 2010]. Z punktu widzenia realizacji programów operacyjnych szczególną rolę odgrywają fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności, które powstawały na różnych etapach integracji europejskiej i podlegały wielu reformom, ale niezmiennie stanowią długookresową, bezzwrotną pomoc finansową udzielaną słabiej rozwiniętym krajom członkowskim. Pomoc ta jest ukierunkowana na eliminację występujących barier rozwojowych oraz na zmniejszenie dysproporcji rozwojowych w obrębie Wspólnoty [Kossakowski 2012, s. 77], co ma prowadzić do zwiększenia spójności społeczno-ekonomicznej państw członkowskich poprzez finansowanie programów i działań ukierunkowanych na szeroko pojęty „harmonijny i zrównoważony rozwój działalności gospodarczej, rozwój zatrudnienia i zasobów ludzkich, ochronę stanu środowiska oraz zniesienie nierówności i wspieranie równości kobiet i mężczyzn” [*Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999...* 1999; *Council Regulation (EC) No 1083/2006...* 2006; European Union 2006]. Założenia te były realizowane w kolejnych okresach budżetowych 2000–2006 i 2007–2013, zostały włączone do strategii *Europa 2020* [European Commission 2010] i są realizowane w okresie budżetowym 2014–2020 [European Union 2011; Rakowska 2014].

Zgodnie z zasadami przyjętymi w *Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, głównymi narzędziami realizacji polityki spójności w perspektywie finansowej 2007–2013 były dwa fundusze strukturalne, tj. Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz niebędący funduszem strukturalnym i działający na odrębnych zasadach Fundusz Spójności.

Europejski Fundusz Społeczny (EFS, ang. European Social Fund) utworzony w 1957 r. na podstawie art. 123 *Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej* jest najstarszym funduszem strukturalnym. Po raz pierwszy zastosowano go w praktyce w 1960 r. Jego zadaniem jest „wspieranie środków zmierzających do zapobiegania i zwalczania bezrobocia oraz rozwoju zasobów ludzkich i społecznej integracji rynku pracy w celu sprzyjania wysokiemu poziomowi zatrudnienia, równości mężczyzn i kobiet, trwałego rozwoju oraz spójności gospodarczej i społecznej” [*Rozporządzenie (WE) Nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego...* 1999, art. 1]. Ma za zadanie poprawić możliwości zatrudnienia i polepszyć poziom życia mieszkańców Unii Europejskiej poprzez wsparcie inwestycji w zasoby ludzkie<sup>29</sup> w takich obszarach, jak aktywna polityka rynku pracy, adaptacyjność i przedsiębiorczość, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i dyskryminacji

<sup>29</sup> Komisja Europejska, Europejski Fundusz Społeczny, dostęp 14.12.2014 r. <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pl>

oraz kształcenie ustawiczne [Wiśniewska 2014]. Główne zasady jego działania w latach 2007–2013 zostały określone w *Rozporządzeniu (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1784/1999*. W latach 2007–2013 EFS wspierał w ramach celu „Konwergencja” oraz celu „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców poprzez realizację kształcenia przez całe życie, zwiększanie dostępu do zatrudnienia oraz trwałą integrację na rynku pracy osób poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo oraz zapobieganie bezrobociu, wzmocnienie i poprawę inwestycji w kapitał ludzki, zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy, wspieranie partnerstw, paktów i inicjatyw poprzez tworzenie sieci zrzeszających zainteresowane strony, polepszanie zdolności instytucjonalnej, skuteczności administracji publicznej oraz służb publicznych.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR, ang. European Regional Development Fund) został powołany *Rozporządzeniem Rady z 18 marca 1975 roku* (Regulation (EEC) No 724/75... 1975) na podstawie art. 160 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* i zaczął funkcjonować w lipcu 1975 r. Jego celem jest „przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych” [*Traktat ustanawiający...*, art. 160]. Główne zasady jego działania w latach 2007–2013 zostały określone w *Rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1783/1999* [*Rozporządzenie (WE) Nr 1783/1999...* 1999]. EFRR współfinansował wszystkie trzy cele polityki spójności poprzez wspieranie różnorodnych inwestycji: od produkcyjnych, tworzących i chroniących stałe miejsca pracy, poprzez inwestycje w małe i średnie przedsiębiorstwa, do inwestycji infrastrukturalnych. EFRR wspierał także rozwój potencjału endogenicznego oraz rozwój lokalny i regionalny, m.in. poprzez tworzenie instrumentów finansowania (kapitałów podwyższonego ryzyka, funduszy pożyczkowych, gwarancji, funduszy rozwoju lokalnego, dotacji na spłatę odsetek) dla małych i średnich przedsiębiorstw, wspieranie współpracy pomiędzy różnymi regionami oraz poprzez pomoc techniczną obejmującą wszystkie działania techniczne i administracyjne, które były związane z wdrażaniem funduszy.

Fundusz Spójności został utworzony na mocy *Traktatu o Unii Europejskiej*<sup>30</sup> w grudniu 1991 r. Przyczyną utworzenia tego funduszu było rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe państwa, których poziom rozwoju gospodarczego był niższy niż w państwach, które już należały do Wspólnoty [Tkaczyński 2008]. Jest to instrument finansowy Komisji Europejskiej nienależący do funduszy strukturalnych i wdrażany na poziomie

---

<sup>30</sup> Zwanego też *Traktatem z Maastricht*, Dz.U. C 191 z 29.07.1992 r.

wybranych państw, a nie regionów<sup>31</sup>. Zadaniem Funduszu Spójności jest zapewnienie zgodności w działaniach, które są finansowane z funduszy strukturalnych, dlatego powinien on być z nimi ściśle zintegrowany. Główne zasady jego działania w latach 2007–2013 zostały określone w *Rozporządzeniu (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym Fundusz Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) 1164/94 [Council Regulation (EC) No 1084/2006... 2006]*. W latach 2007–2013 wspierał on sektor transportu i środowiska, a jego celami szczegółowymi były poprawa jakości wód powierzchniowych, polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do picia, racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi, poprawa jakości powietrza, zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej krajów i poszczególnych regionów z innymi regionami Europy oraz rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej.

Zasady dotyczące funkcjonowania funduszy Unii Europejskiej pojawiły się już w 1986 r. w *Jednolitym akcie europejskim*, jednak zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze w państwach członkowskich oraz efekty procesu poszerzania ugrupowania integracyjnego o kolejne kraje stawiały przed polityką spójności nowe zadania, których skuteczną realizacją wymagała także dostosowania zasad funkcjonowania funduszy unijnych. Z tego powodu w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 wprowadzono wiele zmian w zakresie działania tych instrumentów polityki spójności, w tym [Churski 2008]:

- zredukowano liczbę funduszy strukturalnych z czterech do dwóch, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego;
- wprowadzono zasadę programów jednofunduszowych, zgodnie z którą każdy program operacyjny może być współfinansowany tylko z jednego funduszu strukturalnego. Należy przy tym podkreślić, iż fakt, że w latach 2007–2013 Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko był finansowany z dwóch funduszy, tj. z EFRR i z Funduszu Spójności, nie naruszał przyjętej zasady programów jednofunduszowych, ponieważ Fundusz Spójności nie jest funduszem strukturalnym, choć stanowi instrument polityki spójności<sup>32</sup>;
- zmieniono zasadę kwalifikowalności czasowej: dla pierwszych trzech lat wdrażania programów operacyjnych 2007–2013 wcześniej obowiązująca reguła  $n + 2$  została zastąpiona regułą  $n + 3$ , czyli okres zamykania i rozliczania programów wydłużono o rok, co oznaczało, że np. środki przyznane Polsce na 2007 r. (gdzie każdy kolejny rok perspektywy budżetowej to rok  $n$ ) można było wydatkować do roku 2010 ( $n + 3$ ), środki na

<sup>31</sup> Portal Funduszy Europejskich, Słownik, Fundusz Spójności, dostęp 08.04.2015 r., [http://www.fundusze-europejskie.2007-2013.gov.pl/slownik/Strony/Fundusz\\_Spojnosci.aspx](http://www.fundusze-europejskie.2007-2013.gov.pl/slownik/Strony/Fundusz_Spojnosci.aspx).

<sup>32</sup> <https://www.fundusze-europejskie.2007-2013.gov.pl/Strony/ZmianyWSystemie.aspx>, dostęp 08.04.2015 r.

2008 r. do 2011 r., środki na 2009 r. do 2012 r., a środki na 2010 r. do 2013 r., natomiast dla lat 2011–2013 nadal obowiązywała zasada  $n + 2$ . Po tym okresie różnica między kwotą zarezerwowaną w budżecie wspólnotowym a kwotą wniosków o płatność, jakie spłynęły do Komisji Europejskiej, była automatycznie anulowana;

- środki finansowe były alokowane na poziomie priorytetów, a nie działań, co dało państwom członkowskim więcej swobody w realizacji swojego programowania [European Commission 2007a];
- ograniczono liczbę rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej z dziewięciu do jednego (!);
- rozszerzono zakres podejmowania decyzji przez władze regionalne, czego wyrazem było wprowadzenie w latach 2007–2013 nowej formuły regionalnych programów operacyjnych.

W wyniku wprowadzanych reform i dostosowań w okresie programowania 2007–2013 obowiązywały zasady określone w *Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*. Do zasad tych należą zasada komplementarności, spójności, koordynacji i zgodności (artykuł 9 *Rozporządzenia*), programowania (art. 10 *Rozporządzenia*), partnerstwa (art. 11 *Rozporządzenia*) i zasada dodatkowości (art. 15 *Rozporządzenia*)<sup>33</sup>, a także zasady nowo wprowadzone, tj. zasada proporcjonalności, równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji (art. 16), zasada zrównoważonego rozwoju (art. 17) i zasada ukierunkowania funduszy na priorytety strategii lizbońskiej. Zasady te były wspólne dla wszystkich trzech celów polityki spójności przyjętych na lata 2007–2013 [European Commission 2007a; Pociovălișteanu i Dobrescu 2009].

Wsparcie finansowe z funduszy polityki spójności jest realizowane w ramach określonych programów operacyjnych i inicjatyw, które są adresowane do określonych państw członkowskich i grup beneficjentów.

---

<sup>33</sup> *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.*

## Zasady i wartość alokacji funduszy polityki spójności UE 2007–2013 (2015) dla państw członkowskich

Wybór odpowiednich mierników, które będą decydowały o kierunkach rozmieszczenia środków finansowych ma kluczowe znaczenie w ich racjonalnym rozdysponowywaniu [Szuszman 2010]. Kwoty przyznawane państwom członkowskim zależą od bogactwa regionu i państwa, liczby ludności i stopy bezrobocia, a także od celów przyjętych dla realizacji polityki spójności na dany okres programowania. Zasady przyznawania wsparcia z funduszy strukturalnych i funduszu spójności znacznie się różnią, w tym także pod względem poziomu regionalnego, dla którego obliczane są odpowiednie wskaźniki. Ponieważ każde państwo członkowskie Unii Europejskiej ma własny podział administracyjny, na potrzeby polityki regionalnej ujednolicono podział regionów na całym obszarze Unii Europejskiej, wprowadzając Jednostki Terytorialne dla Celów Statystycznych, w skrócie NUTS<sup>34</sup> [Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003... 2003].

O otrzymaniu środków pomocowych przez dane państwo lub region w ramach poszczególnych funduszy strukturalnych decyduje przede wszystkim wskaźnik produktu krajowego brutto (PKB). Jego wartość liczona jest dla jednostek NUTS 1, czyli regionów składających się w przypadku Polski z dwóch lub więcej województw. Obecnie uznaje się, że pierwszeństwo w ubieganiu się o dotacje z budżetu Unii Europejskiej mają regiony, których średni poziom PKB nie przekracza 75% średniego PKB dla całej Unii Europejskiej [Belka 2013]. Jeżeli wszystkie regiony danego kraju mają poziom PKB nieprzekraczający tej granicy, to całe państwo zostaje objęte wsparciem finansowym, czego przykładem jest Polska.

Środki pochodzące z Funduszu Spójności alokowane są w państwach członkowskich na podstawie wartości produktu narodowego brutto (PNB) liczonej dla kraju ogółem. Zgodnie z tą zasadą, wsparcie z tego źródła mogą otrzymać państwa, których produkt narodowy brutto na jednego mieszkańca jest mniejszy niż 90% średniej wspólnotowej<sup>35</sup>.

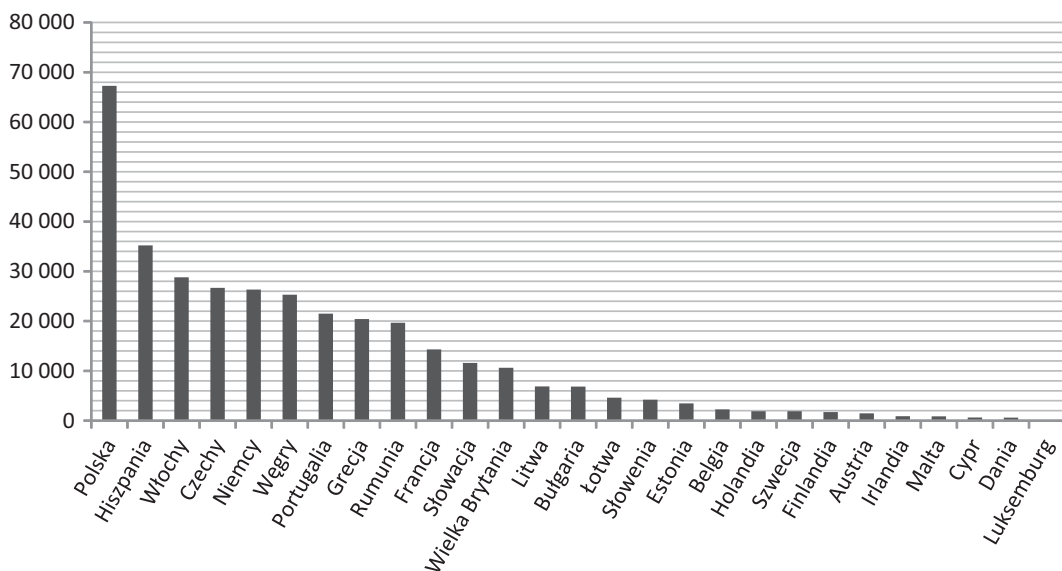
<sup>34</sup> Jest to nomenklatura geograficzna wykorzystywana do zestawienia statystyk państw członkowskich Unii Europejskiej oraz wdrażania polityki regionalnej. Klasyfikacja NUTS jest hierarchiczna. Państwa Unii Europejskiej są podzielone na jednostki terytorialne poziomu NUTS 1, które w przypadku Polski składają się z kilku województw, NUTS 2 to odpowiedniki polskich województw, a NUTS 3, czyli podregiony to agregaty kilku powiatów. Podział terytorium na jednostki NUTS nie jest stały i zmienia się wraz ze zmianami administracyjnymi w państwach członkowskich.

<sup>35</sup> Portal Funduszy Europejskich, Zasady działania funduszy, dostęp 08.04.2015 r., <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady/czym-sa-fundusze-europejskie/>.

Z założenia finansowanie unijne dla poszczególnych uprawnionych państw nie przekracza 4% ich PKB. Odpowiedzialność za odpowiednie wykorzystanie środków dostępnych w ramach tej polityki ponoszą instytucje UE, natomiast państwa członkowskie odpowiadają za prawidłowe wdrażanie i kontrolę polityki spójności [Ferrer 2007].

W ramach przyjętych celów i zgodnie z zasadami polityki spójności przyjętymi na lata 2007–2013 poszczególnym państwom członkowskim przyznano alokacje finansowe zaprezentowane na rysunku 1. Kwoty te zamykały się w granicach od 65 mln euro dla Luksemburga po 67 284 mln euro dla Polski. Należy podkreślić, że alokacja dla Polski stanowiła aż 20% całkowitej wartości omawianych alokacji finansowych i była wartością znacznie odstającą od pozostałych. Drugie w kolejności państwo – Hiszpania – otrzymała 35 217 mln euro, czyli 11% całkowitej alokacji. Krańcowo odmienną grupę stanowią państwa o najniższych alokacjach, tj. Dania z 613 mln euro (1% całkowitej alokacji) oraz Luksemburg z 65 mln euro (0,02%) całkowitej alokacji.

**RYСУNEK 1.** Indykatywne alokacje finansowe dla poszczególnych państw członkowskich UE w ramach polityki spójności 2007–2013 (2015) (w mln euro, ceny bieżące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Cohesion policy 2007–2013* [European Commission 2007a, s. 25].

W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2015 r. zobowiązania Komisji Europejskiej wynikające z przyjętych zasad polityki spójności były ustalane i wypłacane w podziale na transze roczne, co ściśle wiąże się z realizacją wcześniej omówionej zasady kwalifikowalności czasowej  $n + 3$  dla lat 2007–2010 oraz  $n + 2$  dla lat 2011–2013.

Środki z funduszy Unii Europejskiej są środkami publicznymi, dlatego ich wydatkowanie w państwach członkowskich podlega licznym ograniczeniom, w tym także w określonych przypadkach zasadom zamówień publicznych [Szostak 2011].

\* \* \*

Wsparcie udzielane państwom członkowskim poprzez alokację funduszy unijnych w ramach polityki spójności miało w latach 2007–2013 charakter długookresowej bezwzrotnej pomocy finansowej ukierunkowanej na eliminację barier rozwojowych, a tym samym na zmniejszenie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami Unii Europejskiej. Od 2000 r. do chwili obecnej unijna polityka spójności jest konsekwentnie ukierunkowywana na wsparcie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej, rozwoju zatrudnienia i zasobów ludzkich, ochrony stanu środowiska oraz zniesienia nierówności i wspierania równości kobiet i mężczyzn, co podkreślono w wielu dokumentach strategicznych UE i wprowadzono do strategii rozwojowych państw członkowskich.

Rok 2004 postawił przed unijną polityką spójności nowe wyzwania wynikające z bezprecedensowego rozszerzenia Wspólnoty o dziesięć nowych państw członkowskich, w tym Polskę. Państwa te cechowało nie tylko duże wewnętrzne zróżnicowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego, ale także znaczne opóźnienie w tym aspekcie w stosunku do państw „starej” Unii. Jednocześnie ich przystąpienie w połowie perspektywy budżetowej 2000–2006 nie dało im możliwości pełnego korzystania z instrumentów pomocowych polityki spójności asygnowanych na tamten okres. Możliwość taka nastąpiła dopiero w kolejnej perspektywie finansowej 2007–2013.

W latach 2007–2013 polityka spójności Unii Europejskiej była ukierunkowana na wzmocnienie spójności w trzech głównych wymiarach – społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Założenie to realizowano w ramach celów „Konwergencja”, „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” oraz „Europejska współpraca terytorialna”. W stosunku do wcześniejszych perspektyw budżetowych zmianom uległy niektóre zasady realizacji polityki spójności oraz zasady funkcjonowania funduszy unijnych, co miało zapewnić ich adekwatność do zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych generujących nowe wyzwania w zakresie spójności. Głównymi finansowymi instrumentami realizacji unijnej polityki spójności były w tym okresie dwa fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – oraz działający na odrębnych zasadach Fundusz Spójności. Kwota przeznaczona na realizację polityki spójności w tym okresie wyniosła 347 mld euro, co stanowiło blisko 36% budżetu unijnego na lata 2007–2013 i uplasowało tą politykę na drugim po wspólnej polityce rolnej miejscu pod względem udziału w budżecie UE. Polsce przyznano z tego źródła łączną kwotę 67,3 mld euro, w tym 66,5 mld euro na realizację programów operacyjnych 2007–2013. W ten sposób Polska stała się największym



beneficjentem wsparcia w ramach polityki spójności spośród wszystkich krajów członkowskich. Jednocześnie zasady alokacji środków pomocowych z wyżej wymienionych funduszy spowodowały, że wsparciem zostały objęte wszystkie regiony Polski, a tym samym wszyscy potencjalni beneficjenci w kraju. Przyjęte na ten okres budżetowy cele oraz zasady realizacji polityki spójności dały uprawnionym państwom członkowskim możliwość utworzenia i realizacji programów operacyjnych odpowiadających ich potrzebom rozwojowym na szczeblu ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym.

---

# PROGRAMY OPERACYJNE 2007–2013 I ICH ROLA W REALIZACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI UE W POLSCE

---

Zróżnicowanie absorpcji środków unijnych dostępnych w ramach poszczególnych programów operacyjnych jest w znacznym stopniu zdeterminowane przez przyjęte w nich cele i ich adekwatność do potrzeb potencjalnych beneficjentów w określonym regionie NUTS 2 czy jednostce lokalnej LAU 2. Z tego powodu założenia programowe, w tym przede wszystkim cele i obszary oddziaływania, stanowią istotny punkt odniesienia dla analizy zróżnicowania absorpcji dofinansowania unijnego w latach 2007–2013 przez samorządy gmin.

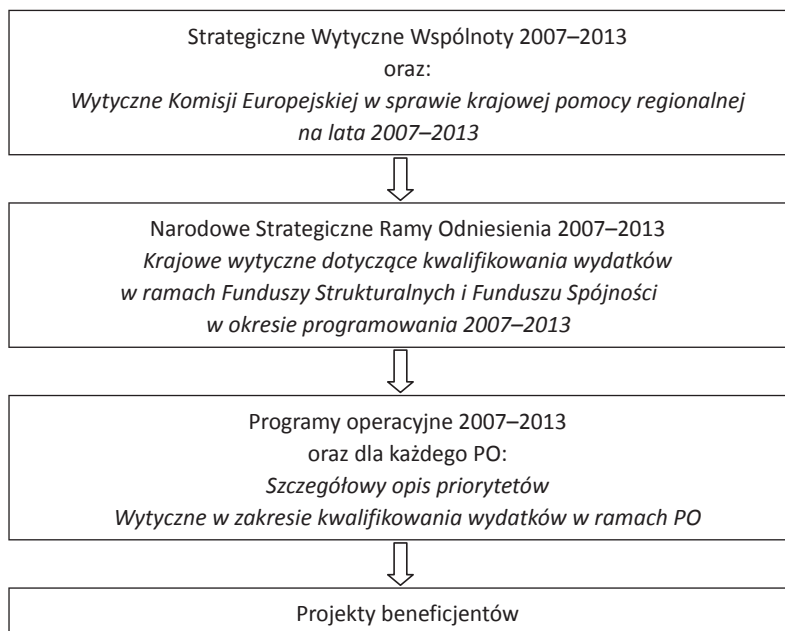
## Główne etapy opracowania i realizacji programów operacyjnych 2007–2013

---

W latach 2007–2013 (2015) pomoc finansowa w ramach polityki spójności udzielana była uprawnionym państwom członkowskim poprzez realizację programów operacyjnych uzgodnionych pomiędzy Komisją Europejską a danym państwem członkowskim. Podstawę opracowania programów operacyjnych stanowiły dwa dokumenty – Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (SWW) oficjalnie przyjęte przez Radę Unii Europejskiej 6 października 2006 r. oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) [Manzella i Mendez 2009] opracowane przez państwa członkowskie po konsultacjach z partnerami krajowymi i we współpracy z Komisją Europejską (rys. 2). NSRO są krajowym dokumentem ramowym określającym strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego [Janowska 2005].

***Strategiczne Wytyczne Wspólnoty 2007–2013*** (*Community Strategic Guidelines*) to dokument, który został opracowany przez Komisję Europejską we współpracy z państwami członkowskimi [European Commission 2005] przy uwzględnieniu *Wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013* [2006]. Zawierał zasady oraz priorytety polityki regionalnej dla okresu programowania

**RYSUNEK 2.** Schemat zależności między etapami i dokumentami programowania polityki spójności w latach 2007–2013



Źródło: opracowanie własne.

2007–2013. Stanowił punkt odniesienia dla opracowania przez państwa członkowskie ich NSRO. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty określają ogólny zakres polityki spójności oraz priorytety (ramy dla interwencji funduszy) dla państw członkowskich i regionów korzystających ze wsparcia w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [Jankowska 2005].

**Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia** (*National Strategic Reference Framework*) są podstawowym dokumentem, który reguluje system wdrażania funduszy unijnych w Polsce w latach 2007–2013 [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006a i 2007e]. Narodowa strategia zawiera analizę stanu gospodarki, strategię rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, wykaz i opis programów operacyjnych dla realizowanych unijnych celów, przewidywane działania na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych oraz alokację środków finansowych na poszczególne programy. Zgodnie z przyjętymi zasadami Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia dla Polski opracowane na podstawie SWW określają priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach programów operacyjnych 2007–2013, które nominalnie obejmowały okres pomiędzy 1 stycznia 2007 r. a 31 grudnia 2013 r. Łączna kwota środków unijnych

na realizację NSRO 2007–2013 wyniosła 67,3 mld euro (w cenach bieżących), z czego ponad 66,5 mld euro przeznaczono na współfinansowanie programów operacyjnych celu „Konwergencja” (por. tab. 1), ponad 557,7 mln euro na programy celu „Europejska Współpraca Terytorialna” i ponad 173,3 mln euro na realizację programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z udziałem Polski [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007a, s. 103].

Istotnym uzupełnieniem NSRR są ogólne zasady dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które na mocy art. 56 ust. 4 *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999* zostały określone w dokumencie pt. *Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007a], który został wydany przez instytucję koordynującą NSRO. Rozdzielenie środków pieniężnych przeznaczonych na realizację poszczególnych celów przyjętych w NSRO odbywa się przez opracowanie i wdrożenie programów operacyjnych [Musiałkowska i Sapała 2012; Małuszynska i Gruchman 2012].

**Program operacyjny** jest to dokument realizowany w ramach polityki strukturalnej państwa, przyjęty przez Radę Ministrów i Komisję Europejską, służący wdrażaniu Podstaw Wsparcia Wspólnoty, składający się z zestawienia priorytetów oraz wieloletnich działań, które mogą być wdrażane poprzez jeden fundusz strukturalny, jeden lub kilka innych dostępnych instrumentów finansowych oraz Europejski Bank Inwestycyjny<sup>36</sup>. Strukturę każdego programu operacyjnego tworzą priorytety, które składają się z działań, które z kolei dzielą się na poddziałania, czyli tzw. schematy. Każdy program operacyjny może mieć w trakcie trwania danej perspektywy finansowej kilka wersji. Kolejne wersje PO uwzględniają zmiany przyjęte przez komitety monitorujące poszczególnych programów i wynikające np. z wniosków i rekomendacji po przeprowadzeniu śródkresowego przeglądu wdrażania tychże PO (w tym wyników ewaluacji on-going) czy potrzeby alokacji dodatkowych środków, które pochodzą z krajowej rezerwy wykonania i dostosowania technicznego. Dlatego wprowadzane w kolejnych wersjach programów zmiany mogą dotyczyć ich montażu finansowego bądź stanowić aktualizację, doprecyzowanie albo korektę wybranych zapisów. Każda z kolejnych wersji musi być uzgodniona z Komisją Europejską i zaakceptowana przez nią.

Programy operacyjne są opracowywane zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego, co powoduje pewne uogólnienie ich struktury. Z tego powodu państwa członkowskie uprawnione do korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności opracowują

---

<sup>36</sup> *Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013*, Słownik pojęć z zakresu polityki strukturalnej, [http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr/informacje\\_dodatkowe/04.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr/informacje_dodatkowe/04.pdf), dostęp 12.12.2014 r.

dla każdego ze swoich programów *Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego*, zwany także uszczegółowieniem programu operacyjnego, który uwzględnia specyfikę danego kraju i wynikające z niej uwarunkowania realizacji celów programu. Wymóg przygotowania takiego dokumentu dla każdego programu operacyjnego wynika z zapisów art. 26, ust. 1, pkt 2 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [2006]. W przeciwieństwie do programów operacyjnych, dokumenty te cechuje wysoki stopień szczegółowości zawartych tam informacji. Z tego powodu określane są jako kompendia wiedzy dla potencjalnych beneficjentów poszczególnych programów operacyjnych, informujące o możliwościach i sposobach realizacji projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych. Mają przede wszystkim ułatwić potencjalnym beneficjentom prawidłowe przygotowanie wniosków o dofinansowanie [Szczepański 2007].

W ramach poszczególnych programów operacyjnych wydzielone są priorytety, które opracowano m.in. na podstawie prognozy oddziaływania na środowisko, wyników ewaluacji *ex-ante* oraz postulatów i rekomendacji, jakie uzyskano poddając projekt programu konsultacjom społecznym.

W przypadku każdego programu operacyjnego 2007–2013 obowiązywały *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO*. Wytyczne te były spójne z wcześniej omówionym dokumentem określającym ogólne zasady dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pt. *Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*.

Fundusze unijne przeznaczone na realizację każdego PO trafiają do tych beneficjentów, którzy przedłożą projekty zgodne z założeniami programowymi i mające pokrycie w środkach unijnych przeznaczonych na dane działania w określonym czasie. Dofinansowanie można dostać tylko na przedsięwzięcia, które spełniają warunki określone w programach operacyjnych i ich uszczegółowieniu. W dokumentach programowych podkreślono, iż procedury wyboru projektów przedłożonych przez potencjalnych beneficjentów zostały dostosowane do specyfiki poszczególnych działań i priorytetów PO 2007–2013 i uwzględniały przepisy polskie i unijne odnoszące się do danego obszaru interwencji.

Wysokość dofinansowania unijnego dla beneficjentów realizujących projekty w ramach poszczególnych PO 2007–2013 mogła być znacznie zróżnicowana. W dokumentach programowych podkreśla się fakt, że w perspektywie finansowej 2007–2013 maksymalna stopa dofinansowania z funduszy unijnych mogła wynieść w niektórych przypadkach nawet do 100% kosztów kwalifikowanych, choć wstępna analiza wyników absorpcji wskazuje, że wystąpiły 103 przypadki dofinansowania projektów w wysokości od zaledwie 1 do 5% ich całkowitej wartości, a w przypadku gmin najniższy udział dofinansowania w wartości ogółem to 8%. Tak duże zróżnicowanie wynikało m.in.

ze złożoności przepisów i zasad udzielania pomocy z funduszy unijnych w latach 2007–2015, w tym np. z zasady *cross-financingu* czy zasad udzielania pomocy publicznej. Na ich podstawie zawierana była pomiędzy instytucją udzielającą wsparcia a beneficjentem umowa na realizację projektu, która określała wysokość wkładu beneficjenta, a tym samym wysokość dofinansowania ze środków UE.

## Programy operacyjne 2007–2013 w Polsce

---

Głównym celem funduszy unijnych alokowanych w Polsce w perspektywie finansowej 2007–2013 z dwuletnim przedłużeniem do 31.12.2015 r. było wspieranie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, które w konsekwencji miały przyczynić się do wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy, do wzrostu zatrudnienia oraz do większej spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Na realizację założeń w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej 67,3 mld euro, w tym 67% środków z funduszy strukturalnych, a 33% z Funduszu Spójności [Kmieciak 2011, s. 126–128]. Z tej kwoty 66,5 mld euro było dostępnych dla beneficjentów w ramach:

- a) czterech programów zarządzanych centralnie i obejmujących cały kraj, tj:
  - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (POIiŚ),
  - Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 (POIG),
  - Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013 (POKL)<sup>37</sup>,
  - Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007–2013 (PO PT);
- b) jednego programu multiregionalnego:
  - Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 (PORPW);
- c) 16 regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013, realizowanych w Polsce w ramach *Narodowej Strategii Spójności*, były to:
  - Regionalny Program dla Województwa Dolnośląskiego,
  - Regionalny Program Województwa Kujawsko-Pomorskiego,
  - Regionalny Program Województwa Lubelskiego,
  - Lubuski Program Regionalny,
  - Regionalny Program Województwa Łódzkiego,
  - Małopolski Program Regionalny,
  - Regionalny Program Województwa Mazowieckiego,
  - Regionalny Program Województwa Opolskiego,

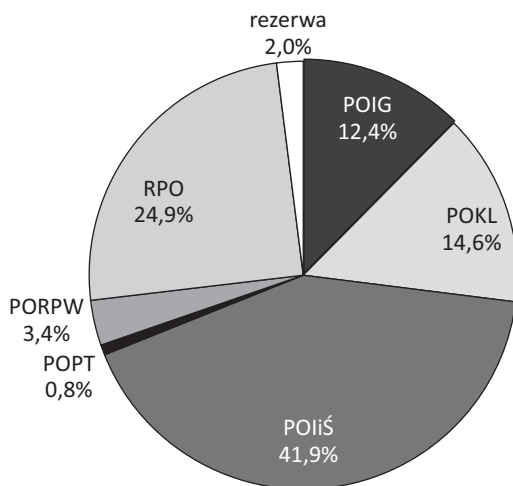
---

<sup>37</sup> POKL przypisywany jest w literaturze przedmiotu do grupy Programów Operacyjnych zarządzanych centralnie, jednak miał on charakter dualny, gdyż ok. 40% jego środków przeznaczonych było na inicjatywy realizowane centralnie, a 60% na realizowane regionalnie.

- Regionalny Program Województwa Podkarpackiego,
- Regionalny Program Województwa Podlaskiego,
- Regionalny Program dla Województwa Pomorskiego,
- Regionalny Program Województwa Śląskiego,
- Regionalny Program Województwa Świętokrzyskiego,
- Regionalny Program Warmia i Mazury,
- Wielkopolski Program Regionalny,
- Regionalny Program Województwa Zachodniopomorskiego.

Największa część środków polityki spójności, które otrzymała Polska przypadła na realizację PO Infrastruktura i Środowisko (rys. 3). Był to nie tylko największy pod względem alokacji program realizowany w Polsce, ale także największy program operacyjny realizowany do tego momentu w UE. Druga co do wielkości była alokacja na wszystkie regionalne programy operacyjne – łącznie blisko 25%. Mniejsze udziały miały PO Kapitał Ludzki i PO Innowacyjna Gospodarka, a zaledwie 3,4% przypadło na PO Rozwój Polski Wschodniej obejmujący województwo warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, lubelskie i podkarpackie.

**RYSUNEK 3.** Struktura alokacji środków polityki spójności dla Polski w latach 2007–2013 (2015) według programów operacyjnych (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013...*, [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007e].

Oprócz kwot alokowanych w ramach poszczególnych PO ustalona została także rezerwa wykonania w wysokości 1331 mln euro. Wartości środków unijnych przeznaczonych na finansowanie poszczególnych programów operacyjnych i źródła ich pochodzenia przedstawiono w tabeli 1.

**TABELA 1.** Fundusze i poziom alokacji środków polityki spójności dla programów operacyjnych 2007–2013 w Polsce (w mld euro)

Program operacyjny	Środki unijne		Fundusz
	(mld euro)	(%)	
Innowacyjna Gospodarka	8,3	12,4	EFRR
Kapitał Ludzki	9,7	14,6	EFS
Infrastruktura i Środowisko	28,5	42,8	EFRR i Fundusz Spójności
Pomoc Techniczna	0,5	0,8	EFRR
Rozwój Polski Wschodniej	2,3	3,4	EFRR
16 regionalnych programów operacyjnych	15,9	24,0	EFRR
Rezerwa wykonania	1,3	2,0	EFRR i Fundusz Spójności
Łącznie	66,5 (= 100%)	100	EFRR, EFS i Fundusz Spójności

Źródło: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006a, s. 103].

**Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ)** Komisja Europejska zaakceptowała 5 grudnia 2007 r. [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007b]. Ze względu na kwotę dofinansowania był to największy program realizowany przez Unię Europejską w jej historii. Głównymi dokumentami uzupełniającymi były *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* [Minister Rozwoju 2007b] oraz *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008a], regularnie aktualizowane w trakcie realizacji POIiŚ i wydawane w kolejnych wersjach<sup>38</sup>.

Za główny cel POIiŚ 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 miał być osiągnięty przez realizację dużych inwestycji infrastrukturalnych w sześciu obszarach obejmujących ochronę środowiska, transport, energetykę, kulturę i dziedzictwo narodowe, ochronę zdrowia oraz szkolnictwo wyższe.

Działania w ramach PO Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 były komplementarne do działań realizowanych w ramach 16 wojewódzkich programów operacyjnych, a także PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki, PO Rozwój Polski Wschodniej oraz programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

<sup>38</sup> Archiwum wytycznych dla POIiŚ dostępne 30.03.2016 r. na <https://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/archiwum.aspx> oraz wersji szczegółowego opisu priorytetów POIiŚ na [http://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty\\_archiwalne.aspx](http://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty_archiwalne.aspx)



**Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG)** został zatwierdzony przez Komisję Europejską 2 października 2007 r. [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007c]. Głównymi dokumentami uzupełniającymi były *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013* [Ministerstwo Rozwoju 2008e] oraz *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008c], regularnie aktualizowane w trakcie realizacji POIG i publikowane w kolejnych wersjach<sup>39</sup>.

Jego głównym celem był rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa, które miały przyczynić się do wzrostu konkurencyjności i rozwoju gospodarczego kraju. Był to program skierowany przede wszystkim do przedsiębiorców, jednak uwzględniał także samorządy terytorialne jako część administracji państwowej odpowiedzialnej za tworzenie warunków dla rozwoju i wsparcie przedsiębiorstw. Cele szczegółowe obejmowały 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 Kapitał Ludzki (POKL)** Komisja Europejska ratyfikowała 28 września 2007 r. [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006b]. Głównymi dokumentami uzupełniającymi były *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007c] oraz *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2009b], regularnie aktualizowane w trakcie realizacji POKL i wydawane w kolejnych wersjach<sup>40</sup>.

Cele programu zostały sformułowane zgodnie z planami strategii lizbońskiej, ze szczególnym uwzględnieniem pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich przez działania zmierzające do wzrostu zatrudnienia, podniesienia poziomu wykształcenia, a także likwidacji obszarów wykluczenia społecznego. Program obejmował zakres 11 priorytetów realizowanych zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym [Szczubiała 2009], co odróżniało POKL od pozostałych PO 2007–2013 zarządzanych wyłącznie centralnie. W związku z powyższym ok. 60% środków POKL zostało przeznaczone na wsparcie osób i grup społecznych wdrażane przez regiony, natomiast ok. 40% na wsparcie efektywności struktur i systemów instytucjonalnych realizowane centralnie. Środki alokowane

---

<sup>39</sup> Archiwum wytycznych dla POIG dostępne 30.03.2016 r. na <https://www.poig.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/archiwum.aspx> oraz wersji szczegółowego opisu priorytetów POIG na [http://www.poig.2007-2013.gov.pl/DOKUMENTY/Strony/Dokumenty\\_archiwalne.aspx](http://www.poig.2007-2013.gov.pl/DOKUMENTY/Strony/Dokumenty_archiwalne.aspx)

<sup>40</sup> Archiwum wytycznych dla POKL dostępne 30.03.2016 r. na <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/wytyczne-mrr/wytyczne-kwalifikowalnosc/> oraz wersji szczegółowego opisu priorytetów POKL na [https://www.efs.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty\\_archiwalne.aspx](https://www.efs.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty_archiwalne.aspx)

w ramach komponentu regionalnego podzielono pomiędzy województwa na podstawie kryterium liczby ich ludności i stopy bezrobocia, liczby małych i średnich przedsiębiorstw zarejestrowanych w województwie, liczby osób utrzymujących się z rolnictwa oraz wskaźnika regionalnego zróżnicowania PKB na głowę mieszkańca. Dodatkowe środki przyznano dla pięciu województw Polski Wschodniej.

**Program Operacyjny Pomoc Techniczna (POPT)** miał na celu umożliwienie sprawnej i efektywnej realizacji *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, które w konsekwencji miały przyczynić się do pobudzenia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski i działania na rzecz wzmocnienia integracji społecznej, politycznej i gospodarczej z innymi krajami UE 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 instrumentów strukturalnych w Polsce [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008b]. Głównymi dokumentami uzupełniającymi dla POPT 2007–2013 były *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007a] oraz *Wytyczne w zakresie korzystania z pomocy technicznej* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008d], aktualizowane w trakcie realizacji POPT i wydawane w kolejnych wersjach<sup>41</sup>.

**Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PORPW)** został przyjęty 2 października 2007 r. [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007d]. Głównymi dokumentami uzupełniającymi były *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007d] oraz *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013* [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2008f], regularnie aktualizowane w trakcie realizacji PO RPW i wydawane w kolejnych wersjach<sup>42</sup>.

PORPW powstał w celu wsparcia realizacji projektów mających kluczowe znaczenie dla pięciu najślabiej rozwiniętych pod względem społeczno-gospodarczym województw Polski, tj.: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego, które do 2007 r., tj. do momentu przystąpienia do UE Bułgarii i Rumunii, były także najbiedniejszymi regionami EU [Mihailescu 2013]. PORPW koncentrował się na przyspieszeniu tempa rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski wschodniej w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Jego zadaniami były m.in. finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w zakresie działalności badawczej i naukowej, modernizacja systemów komunikacyjnych oraz zwiększenie roli miast będących stolicami

---

<sup>41</sup> Archiwum wytycznych oraz wersji szczegółowego opisu dla POPT dostępne 30.03.2016 r. w archiwum na <https://www.popt.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx>

<sup>42</sup> Archiwum wytycznych dla PORPW dostępne 30.03.2016 r. na <https://www.polskawschodnia.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/archiwum.aspx>

województw objętych programem, a także upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu oraz poprawa atrakcyjności turystycznej miast wojewódzkich i obszarów Polski wschodniej.

W latach 2007–2013 (2015) istotne znaczenie odegrało również szesnaste **regionalnych programów operacyjnych**<sup>43</sup>. Nowa formuła indywidualnych programów operacyjnych dla poszczególnych województw Polski wynikała z nowej koncepcji prowadzenia polityki spójności polegającej na rozszerzeniu zakresu podejmowania decyzji przez władze regionalne, co miało zoptymalizować dostosowanie PO do aktualnych, bardzo zróżnicowanych potrzeb i planów rozwojowych poszczególnych regionów UE. W efekcie samorządom wojewódzkim został przyznany szeroki zakres kompetencji w zakresie opracowania i realizacji RPO. Ich celem ogólnym było wspieranie różnego rodzaju działań o charakterze lokalnym i regionalnym, które miały przyczynić się do pobudzenia wzrostu gospodarczego i wyrównania różnic w poziomie rozwoju polskich regionów w stosunku do innych obszarów Unii Europejskiej. Zadania realizowane w ramach tych programów w latach 2007–2013 wspierały m.in. ochronę środowiska, energetykę, ochronę zdrowia, technologie czy innowacje [Ministry of Regional Development 2006]. Jednocześnie wprowadzenie formuły programów regionalnych było zmianą prowadzącą do częściowej decentralizacji zarządzania środkami unijnymi. RPO, na które przeznaczono łącznie blisko 25% całej alokacji środków polityki spójności dla Polski indywidualnie miały bardzo zróżnicowane wartości. Zamykały się one w granicach od 427 mln euro dla opolskiego i 439 mln euro dla lubuskiego do ponad 1713 mln euro dla śląskiego i 1831 mln euro dla mazowieckiego (rys. 4).

Należy podkreślić, iż zgodnie z zasadą dodatkowości fundusze pomocowe Unii Europejskiej nie mogą w całości sfinansować realizacji projektów<sup>44</sup>, dla których wymagany jest także finansowy wkład własny beneficjentów. Musi on pochodzić ze źródeł krajowych, przy czym mogą to być zarówno fundusze publiczne, jak i prywatne. Z tego powodu bardzo ważnym warunkiem absorpcji wskazanych powyżej kwot wsparcia UE było wygenerowanie funduszy krajowych dla współfinansowania projektów realizowanych w ramach PO 2007–2013 (2015).

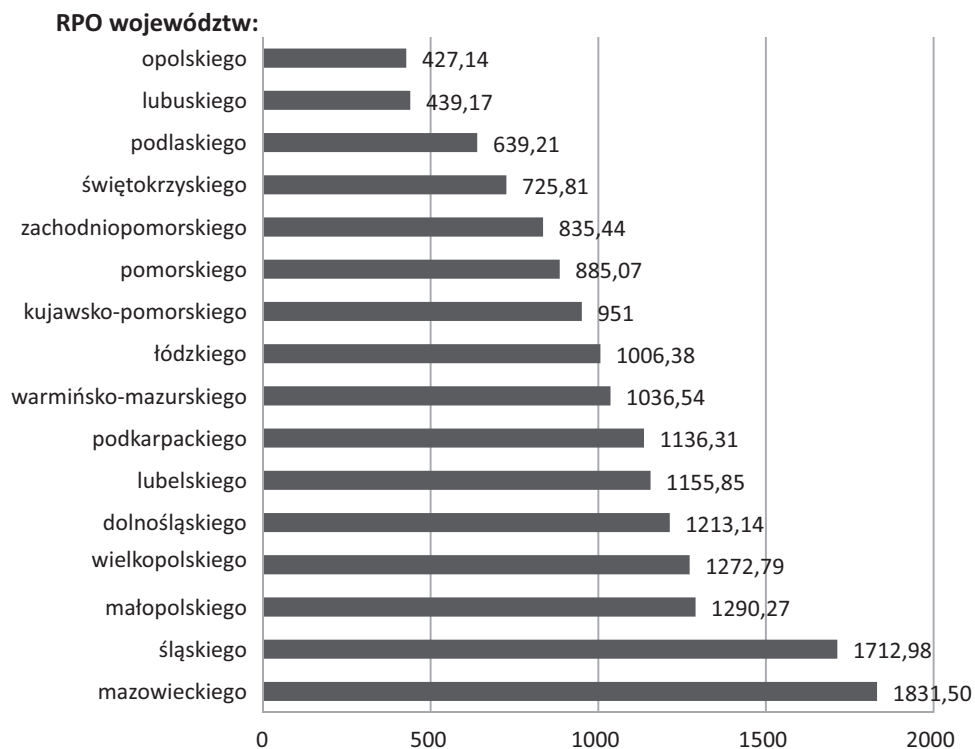
Dodatkowo każdy typ programów operacyjnych miał zróżnicowany zasięg terytorialny swojego oddziaływania, a tym samym dostępności dla potencjalnych beneficjentów: programy zarządzane centralnie miały charakter ogólnokrajowy, programy regionalne

---

<sup>43</sup> Portal Funduszy Europejskich, O Programach Regionalnych, [www.funduszeuropejskie.gov.pl/rpo/stroiny/o\\_programach\\_regionalnych.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/rpo/stroiny/o_programach_regionalnych.aspx) [dostęp 13.12.2014 r.], dostęp do dokumentów programowych RPO poprzez linki ze strony <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/Organizacja-FunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx> wg stanu na 30.06.2015 r.

<sup>44</sup> Choć występują przypadki 100% finansowania projektów z funduszy PO 2007–2013, wynikające np. z zastosowania zasady *cross-financingu*.

**RYSUNEK 4.** Indykatywna wartość finansowania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w latach 2007–2013 (2015) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w mln euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013...*, [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006a, s. 60].

dotyczyły poszczególnych województw, a multiregionalny PORPW obejmował pięć województw. Fakt ten uzasadnia podjęcie analizy wyników absorpcji funduszy unijnych przez samorządy gmin zarówno na poziomie krajowym, jak i w ujęciu regionalnym i lokalnym.

PO 2007–2013 określały także, które grupy beneficjentów mogą ubiegać się o pomoc w ramach danego PO lub jego poszczególnych priorytetów. I tak samorządy terytorialne (w tym głównie gminy) wskazano jako głównych beneficjentów PO Infrastruktura i Środowisko<sup>45</sup> w priorytecie „I Gospodarka wodno-ściekowa” oraz wśród głównych beneficjentów tego programu w priorytetach: „II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi”, „III Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska”, „VII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe” oraz „IX Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna”. Gminne samorządy

<sup>45</sup> Strona <http://www.pois.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/1.aspx>, dostęp 31.03.2016 r.

terytorialne zostały wskazane jako główni beneficjenci wszystkich priorytetów PO Kapitał Ludzki<sup>46</sup> oraz jako beneficjenci PO Innowacyjna Gospodarka<sup>47</sup> w priorytetach „VI Polska gospodarka na rynku międzynarodowym”, „VII Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji” i „VIII Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki” oraz jako beneficjenci wszystkich priorytetów PO Rozwój Polski Wschodniej z wyjątkiem priorytetu „I.2. Instrumenty inżynierii finansowej”, „V.1 Promowanie zrównoważonego rozwoju turystyki” oraz „VI.1 Wsparcie procesu wdrażania oraz promocja Programu”. Gminne samorządy terytorialne zostały także wskazane jako beneficjenci wszystkich regionalnych programów operacyjnych.

## Wyniki absorpcji funduszy UE z programów operacyjnych 2007–2013 w Polsce

---

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., w ramach programów operacyjnych 2007–2013 podpisano w Polsce 106 210 umów na realizację projektów o łącznej wartości 505,66 mld zł, z czego dofinansowanie z funduszy unijnych wyniosło 289,95 mld zł (57,3%). Wartość ogółem podpisanych umów oraz pozyskanego na ich realizację dofinansowania unijnego znacznie różniła się w poszczególnych typach programów operacyjnych, co ilustrują tabele 1 i 2 oraz rysunek 5.

Struktura finalnej absorpcji dofinansowania unijnego wg PO 2007–2013 (rys. 5) różni się nieco od zakładanej na początku struktury alokacji funduszy dla poszczególnych PO 2007–2013 przedstawionej na rysunku 3. Różnice te dotyczą nieznacznego zwiększenia udziału środków wykorzystanych w ramach PORPW, POIG, POKL i POIiŚ (odpowiednio o 0,1 p.p., 1 p.p., 0,6 p.p. i 0,2 p.p.) wynikające z wykorzystania rezerwy wykończenia. Bez zmian pozostał udział regionalnych programów operacyjnych oraz PO Pomoc Techniczna.

Realizacja alokacji funduszy dla poszczególnych województw oraz aktywność beneficjentów w ich pozyskaniu poskutkowały absorpcją z tego źródła 72 234,9 mln zł ogółem. Ponieważ jednak zgodnie z przyjętymi zasadami poszczególne regionalne programy operacyjne dysponowały zróżnicowaną wartością środków unijnych, udział dofinansowania unijnego pozyskanego z poszczególnych regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 (rys. 6) był także zróżnicowany: od 3% w lubuskim i opolskim do 11% w mazowieckim, w odniesieniu do sumy środków przeznaczonych na wszystkie RPO w Polsce.

---

<sup>46</sup> Strona „Beneficjenci” <http://www.efs.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Beneficjenci.aspx>, dostęp 31.03.2016 r.

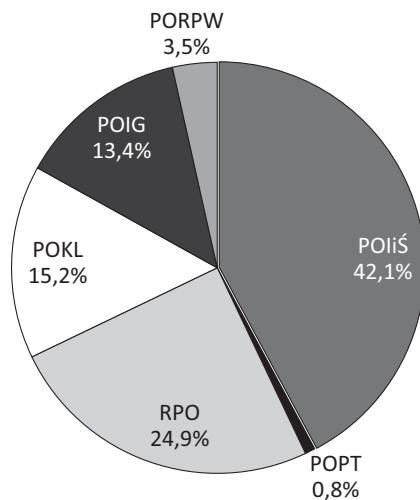
<sup>47</sup> Strona „Beneficjenci Programu” <http://www.poig.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Beneficjenci.aspx>, dostęp 31.03.2016 r.

**TABELA 2.** Wartość i struktura alokacji funduszy unijnych w Polsce według programów operacyjnych 2007–2013

Nazwa programu	Ogólna wartość projektów	Dofinansowanie z funduszy UE	Udział funduszy UE w ogólnej wartości projektów	Struktura alokacji funduszy UE według PO
	(w mln zł)		(%)	
POIiŚ	221 526,7	122 171,6	55,1	42,20
POIG	81 380,8	38 839,7	47,7	13,40
POKL	52 878,3	44 108,1	83,4	15,20
POPT	2 988,6	2 326,9	77,9	0,80
PORPW	15 523,1	10 268,7	66,2	3,50
Programy regionalne ogółem	131 365,8	72 234,9	55,0	24,90
z czego RPO:				
dolnośląskiego	9 899,5	5 181,3	52,3	1,79
kujawsko-pomorskiego	8 028,8	4 145,4	51,6	1,43
lubelskiego	8 971,7	4 985,1	55,6	1,72
lubuskiego	3 832,4	2 050,3	53,5	0,71
łódzkiego	7 943,1	4 355,3	54,8	1,50
małopolskiego	11 105,0	5 741,2	51,7	1,98
mazowieckiego	13 690,4	7 846,0	57,3	2,71
opolskiego	3 672,6	2 060,2	56,1	0,71
podkarpackiego	8 438,1	4 986,7	59,1	1,72
podlaskiego	5 164,0	2 845,9	55,1	0,98
pomorskiego	7 011,2	3 947,8	56,3	1,36
śląskiego	12 651,7	7 362,0	58,2	2,54
świętokrzyskiego	5 866,9	3 166,2	54,0	1,09
warmińsko-mazurskiego	8 168,1	4 385,9	53,7	1,51
wielkopolskiego	10 167,8	5 509,1	54,2	1,90
zachodniopomorskiego	6 754,6	3 598,4	53,3	1,24
Ogółem	505 663,3	289 949,9	57,3	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, stan na 31.12.2015 r.

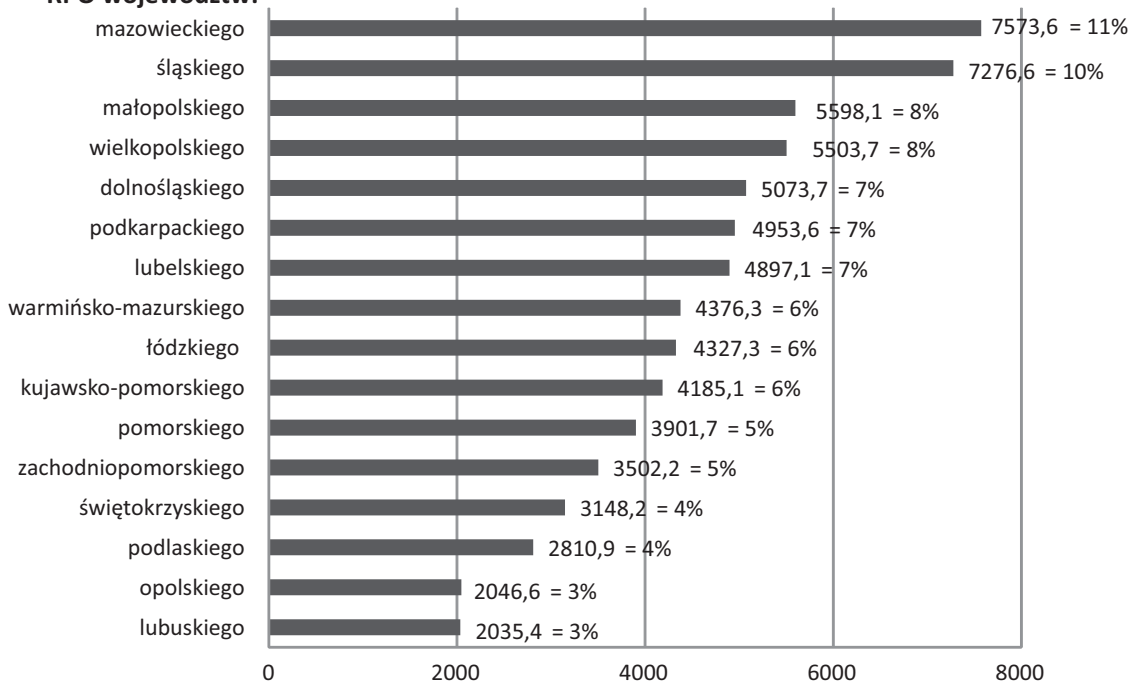
**RYSUNEK 5.** Struktura absorpcji dofinansowania unijnego według programów operacyjnych 2007–2013 (gdzie 289,95 mld zł = 100%), stan na 31.12.2015 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

**RYSUNEK 6.** Wartość i udział dofinansowania unijnego pozyskanego przez ogół beneficjentów z regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 (gdzie 72 234,9 mln zł = 100%), stan na 31.12.2015 r.

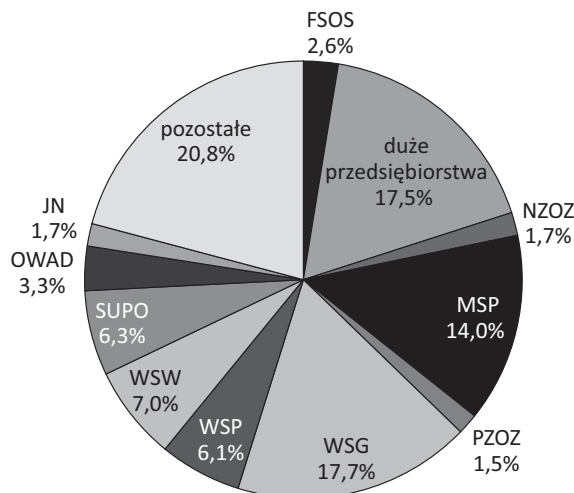
**RPO województw:**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

Poszczególne PO 2007–2013, a także ich priorytety i/lub działania były często adresowane do różnych grup potencjalnych beneficjentów bez określenia limitu alokacji dla tych grup. Rodzi to pytanie, jaki udział w absorpcji funduszy z PO 2007–2013 miały te grupy, a szczególnie samorzady gmin. Strukturę absorpcji dofinansowania z PO 2007–2013 według form prawnych beneficjentów prezentuje rysunek 7.

**RYSUNEK 7.** Struktura absorpcji dofinansowania z programów operacyjnych 2007–2013 według głównych form prawnych beneficjentów (gdzie 289 949,9 mln zł = 100%), stan na 31.12.2015 r.



Objaśnienia skrótów nazw występujących w pełnym brzmieniu w bazie SIMIK:

FSOS – fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne,

WSW – wspólnota samorządowa – województwo,

WSP – wspólnota samorządowa – powiat,

WSG – wspólnota samorządowa – gmina,

SUPO – szkoły, uczelnie wyższe, placówki oświatowe,

JN – jednostki naukowe,

OWAD – organ władzy, administracji rządowej oraz organ kontroli państwowej i ochrony prawa,

NZOZ – niepubliczny zakład opieki zdrowotnej (w tym osoby prowadzące praktyki lekarskie/pielęgniarskie),

MSP – małe i średnie przedsiębiorstwa,

PZOZ – publiczny zakład opieki zdrowotnej,

pozostałe – w tym: „bez szczególnej formy prawnej”, „Kościoł katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe”, „organizacje pracodawców”, „organizacje społeczne oddzielnie nie wymienione”, „samorząd gospodarczy i zawodowy”, „związek zawodowy” etc., wykazane łącznie ze względu na stosunkowo niewielkie udziały indywidualne w absorpcji środków z PO 2007–2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.



W ujęciu uszczegółowionym, według głównych form prawnych beneficjentów wyekstrahowanych z bazy SIMIK, samorządy gmin miały największy udział w dofinansowaniu z PO 2007–2013 zaabsorbowanym przez ogół beneficjentów – wyniósł on 17,7%. Wojewódzkie, powiatowe i gminne wspólnoty samorządowe pozyskały łącznie 90 163,3 mln zł, co stanowiło 30,8% środków unijnych zaabsorbowanych z PO 2007–2013 przez ogół beneficjentów. Klasyfikuje je to jako drugą<sup>48</sup> grupę beneficjentów pod względem udziału w dofinansowaniu pozyskanym z PO 2007–2013. Przyjmując pozyskaną przez nie wartość 90 163,3 mln zł jako 100%, największą (57%) część dofinansowania zaabsorbowały gminne wspólnoty samorządowe, 23% wojewódzkie wspólnoty samorządowe i 20% powiatowe wspólnoty samorządowe [Rakowska 2015].

\* \* \*

Reasumując, należy stwierdzić, iż ostateczna konstrukcja programów operacyjnych 2007–2013 wynikająca ze współpracy pomiędzy Komisją Europejską a Polską umożliwiła pozyskanie wsparcia z tego źródła szerokiemu spektrum potencjalnych beneficjentów, obejmującemu podmioty działające na rzecz zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego poprzez m.in. wspieranie wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej, a także ochrony stanu środowiska naturalnego. Wsparcie to było dostępne dla beneficjentów w ramach programów operacyjnych zarządzanych centralnie i będących przykładem klasycznej formuły instrumentów unijnych tego typu, a także w ramach regionalnych programów operacyjnych, będących rozwiązaniem nowatorskim, umożliwiającym decentralizację działań pomocowych i lepszą realizację unijnej zasady pomocniczości (lub terytorialnego szczebla realizacji). Dodatkowo realizowany był multiregionalny Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, który obejmował swoim oddziaływaniem pięć spośród najbiedniejszych regionów UE usytuowanych w Polsce wschodniej.

W kontekście określonych na lata 2007–2013 celów i zadań unijnej polityki spójności kompetencje i zadania przypisane samorządom gmin oraz wynikająca z nich rola, jaką odgrywają one w rozwoju lokalnym, wpisały te podmioty do grupy najważniejszych potencjalnych beneficjentów – podmiotów realizujących unijną politykę spójności na szczeblu lokalnym. Znalazło to swoje odzwierciedlenie także w założeniach programów operacyjnych 2007–2013, które określały precyzyjnie, kto może ubiegać się o wsparcie w ramach poszczególnych priorytetów i działań. I tak, samorządy gmin zostały wskazane jako potencjalni beneficjenci wszystkich priorytetów PO Kapitał Ludzki i wszystkich regionalnych programów operacyjnych oraz jako beneficjenci pięciu priorytetów

---

<sup>48</sup> Większy udział, w wysokości 21,5%, miały tylko przedsiębiorstwa, w tym 17,5% przedsiębiorstwa duże oraz 14,0% przedsiębiorstwa sektora MSP (zgodnie z klasyfikacją przedsiębiorstw obowiązującą w UE).

PO Infrastruktura i Środowisko oraz trzech priorytetów PO Innowacyjna Gospodarka. Otworzyło to przed samorządami gmin możliwości pozyskania środków pomocowych dla zróżnicowanych prorozwojowych działań inwestycyjnych realizowanych zarówno w ramach programów operacyjnych zarządzanych centralnie, jak i programów regionalnych.

Należy jednak podkreślić, iż w wielu programach ich priorytety i działania zostały zaadresowane do znacznie szerszego grona beneficjentów niż tylko samorzady gmin i nie określały limitów alokacji dla poszczególnych kategorii potencjalnych beneficjentów. Z tego powodu udział samorządów gmin w absorpcji środków pomocowych z PO 2007–2013 zależał nie tylko od samej konstrukcji i ukierunkowania programów, ale także od aktywności i efektywności gmin w aplikowaniu i pozyskaniu funduszy. W efekcie samorzady gmin pozyskały w latach 2007–2015 aż 17,7% dofinansowania unijnego zaabsorbowanego przez ogół beneficjentów z PO 2007–2013, co plasuje je na pierwszym miejscu i dowodzi, że były one nie tylko ważną grupą potencjalnych, ale także najważniejszą grupą rzeczywistych beneficjentów polityki spójności w Polsce w omawianym okresie.

---

# SAMORZĄDY GMIN JAKO BENEFICJENCI PROGRAMÓW OPERACYJNYCH 2007–2013 (2015)

---

Zakres obowiązków ustawowych i pozaustawowych oraz wynikająca z nich kluczowa rola samorządów gmin w kreowaniu rozwoju lokalnego czyni z nich grupę beneficjentów o szczególnym znaczeniu dla realizacji wspólnotowej polityki spójności ukierunkowanej na wsparcie zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w konstrukcji programów operacyjnych 2007–2013, a szczególnie w zaadresowaniu wielu zawartych w nich priorytetów i działań właśnie do gmin jako potencjalnych beneficjentów. W związku z tym, wobec braku przeszkód formalnych, stopień wykorzystania wsparcia unijnego w ramach PO 2007–2013 przez gminy zależał w głównej mierze od ich aktywności w tej kwestii.

## Udział gmin w absorpcji środków unijnych z programów operacyjnych 2007–2013 – analiza na poziomie krajowym

---

W ramach wszystkich programów operacyjnych 2007–2013 samorzady gmin podpisały łącznie 22 829 umów na projekty o wartości ogółem 83 365,7 mln zł, z czego dofinansowanie z funduszy UE o wartości 51 228,6 mln zł stanowiło 61,5%. W odniesieniu do ogółu projektów zrealizowanych w Polsce w ramach PO 2007–2013 udział samorządów gmin w absorpcji środków unijnych był znaczny, ponieważ wyniósł 17,7%, a liczba zrealizowanych przez nie projektów to 21,6%<sup>49</sup> projektów zrealizowanych przez ogół beneficjentów (tab. 3).

Wśród funkcjonujących w kraju 2479 gmin zaledwie 8 nie pozyskało funduszy z PO 2007–2013. Były to gmina Kamieniec Żąbkowicki (dolnośląskie), Kamieńsk (łódzkie), Lutocin (mazowieckie), Krasieczyn (podkarpackie) oraz Bojanowo, Budzyń, Kaczory

---

<sup>49</sup> Przy czym zgodnie z założeniami metodycznymi są to wartości z wyłączeniem spółek z o.o. oraz stowarzyszeń i związków zakładanych i prowadzonych przez gminy.

**TABELA 3.** Udział gmin w absorpcji środków z PO 2007–2013

Program Operacyjny	Gminy-beneficjenci		Projekty zrealizowane przez gminy		Wartość dofinansowania UE	
	liczba	% ogółu	liczba	% ogółu	(w mln zł)	% ogółu
KL	2 461	99,3	13 072	27,3	5 707,5	12,9
IG	598	24,1	783	4,4	1 410,6	3,6
IiŚ	797	32,1	1 036	31,1	17 688,4	14,5
RPW	33	4,7	62	20,4	3 212,7	31,3
RPO (razem)	1 974	79,6	7 876	21,6	23 209,3	32,1
Razem	nd	nd	22 829	21,6	51 228,6	17,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

i KłECKO (wielkopolskie). Należy jednak podkreślić, że nie wystąpiły one w bazie SIMIK jako beneficjenci skategoryzowani jako samorządy terytorialne, mogły natomiast pozyskać takie dofinansowanie jako członkowie związków czy stowarzyszeń gmin lub poprzez założone przez siebie spółki z o.o.<sup>50</sup>

Biorąc pod uwagę odsetek samorządów gmin, które skorzystały z dofinansowania w ramach poszczególnych PO, najbardziej popularnym źródłem wsparcia okazał się POKL, z którego pozyskało dofinansowanie aż 99,3% gmin w Polsce, następnym były regionalne programy operacyjne (79,6%). Znacznie mniej, bo 32,1%, gmin skorzystało z POIiŚ i 24,1% z POIG. Źródłem dofinansowania dla najmniejszego odsetka, tj. 4,7% samorządów terytorialnych objętych jego przestrzennym oddziaływaniem, był PORPW.

Udział samorządów gmin w całkowitej liczbie umów, a tym samym projektów zrealizowanych w ramach poszczególnych PO był znacznie zróżnicowany: najniższy (4,4%) w POIG, następnie o zbliżonych wartościach 20,4% w PORPW i 21,6% w RPO oraz 27,3% w POKL i 31,1% w POIiŚ. Udział pozyskanego przez gminy dofinansowania zamykał się od najniższego udziału w POIG (3,6%), przez wyższe udziały (12,9%) w POKL, 14,5% w POIiŚ, po najwyższe 31,3% w PORPW i 32,1% w RPO ogółem (tab. 4).

Tylko w przypadku POIG najniższy udział w liczbie umów zawartych przez samorządy gmin był równoznaczny z ich najniższym udziałem w pozyskanym z tego źródła dofinansowaniu. W przypadku pozostałych PO udziały te ze sobą nie korespondują.

W wartościach bezwzględnych dofinansowanie pozyskane przez poszczególne gminy-beneficjentów PO 2007–2013 zamykało się w granicach od 25 497 zł (Kleszczele, podlaskie) do 5,507 mld zł (Warszawa, mazowieckie). Ranking 15 jednostek, które pozyskały najwyższe wartości dofinansowania ogółem, zaprezentowano w tabeli 5.

<sup>50</sup> Uzasadnienie wyłączenia tego typu beneficjentów z podmiotowego zakresu analizy zostało wyjaśnione w metodologii badania.

**TABELA 4.** Udział gmin w wartości umów ogółem oraz w dofinansowania pozyskanym przez ogół beneficjentów z poszczególnych PO 2007–2013

Program operacyjny	Całkowita wartość projektów zrealizowanych przez:			Dofinansowanie UE pozyskane przez:		
	ogół beneficjentów	gminy		ogół beneficjentów	gminy	
	(w mln zł) = = 100%	mln zł	%	(w mln zł) = = 100%	mln zł	%
Infrastruktura i Środowisko	221 526,7	28 777,2	13,0	122 171,6	17 688,4	14,5
Innowacyjna Gospodarka	81 380,8	2 043,3	2,5	38 839,7	1 410,6	3,6
Kapitał Ludzki	52 878,3	6 721,8	12,7	44 108,1	5 707,5	12,9
Rozwój Polski Wschodniej	15 523,1	4 628,7	29,8	10 268,7	3 212,7	31,3
Regionalne PO łącznie	131 365,8	41 194,8	31,4	72 234,9	23 209,3	32,1
w tym RPO województw:						
dolnośląskiego	9 899,5	2 815,4	28,4	5 181,3	1 489,3	28,7
kujawsko-pomorskiego	8 028,8	2 798,9	34,9	4 145,4	1 338,6	32,3
lubelskiego	8 971,7	2 697,1	30,1	4 985,1	1 659,6	33,3
lubuskiego	3 832,4	1 221,7	31,9	2 050,3	575,3	28,1
łódzkiego	7 943,1	2 938,3	37,0	4 355,3	1 644,7	37,8
małopolskiego	11 105,0	3 204,3	28,9	5 741,2	1 672,3	29,1
mazowieckiego	13 690,4	4 448,5	32,5	7 846,0	2 695,7	34,4
opolskiego	3 672,6	967,1	26,3	2 060,2	539,1	26,2
podkarpackiego	8 438,1	2 591,4	30,7	4 986,7	1 502,3	30,1
podlaskiego	5 164,0	1 328,8	25,7	2 845,9	824,8	29,0
pomorskiego	7 011,2	2 648,3	37,8	3 947,8	1 489,8	37,7
śląskiego	12 651,7	5 310,2	42,0	7 362,0	3 464,5	47,1
świętokrzyskiego	5 866,9	2 182,1	37,2	3 166,2	1184	37,4
warmińsko-mazurskiego	8 168,1	1 992,9	24,4	4 385,9	1 165,6	26,6
wielkopolskiego	10 167,8	2 257,8	22,2	10 167,8	1 109,1	10,9
zachodniopomorskiego	6 754,6	1 791,8	26,5	3 598,4	854,3	23,7
Ogółem	505 663,3	83 365,7	16,5	289 949,9	51 228,6	17,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

**TABELA 5.** Ranking 15 jednostek o najwyższej wartości dofinansowania pozyskanego z PO 2007–2013 ogółem oraz w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Miejsce	Jednostka	Pozyskane dofinansowanie	
		w mln zł	zł/1 mieszkańca
1.	Warszawa	5 507,9	3 218,5
2.	Gdańsk	2 711,8	5 912,0
3.	Łódź	1 557,2	2 125,4
4.	Wrocław	1 458,8	2 309,0
5.	Poznań	1 117,3	2 015,5
6.	Białystok	986,6	3 349,9
7.	Toruń	971,6	4 735,8
8.	Kraków	831,6	1 098,2
9.	Olsztyn	741,4	4 224,5
10.	Szczecin	729,8	1 787,6
11.	Kielce	690,1	3 399,7
12.	Rzeszów	626,7	3 554,1
13.	Gliwice	579,2	3 033,2
14.	Dąbrowa Górnicza	498,1	3 939,5
15.	Gdynia	464,4	1 865,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

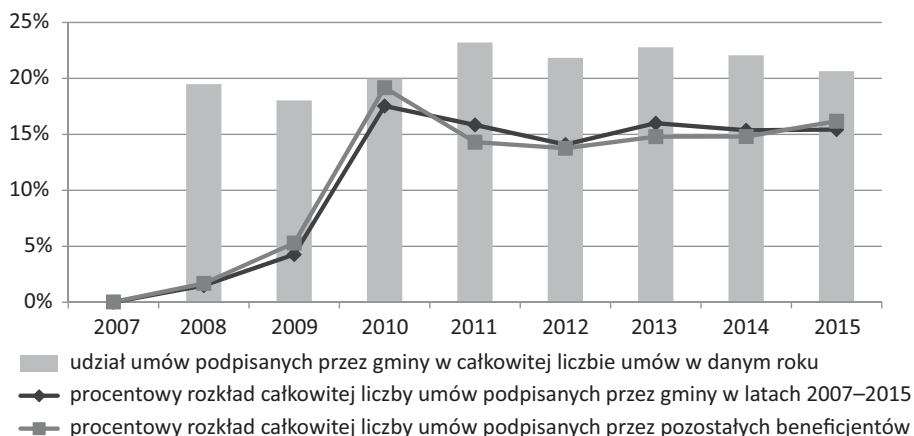
W grupie największych beneficjentów według omawianego kryterium znajdują się wszystkie największe miasta w Polsce, zaczynając od Warszawy. Jednak duża liczba ludności tych jednostek powoduje, iż w przeliczeniu na 1 mieszkańca wartość pozyskanego przez nie dofinansowania nie zakwalifikowała ich do grupy LAU 2 o najwyższych wartościach wskaźnika *SDm* (por. tab. 9).

Aktywność gmin w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych odzwierciedla także liczba podpisanych przez nie umów oraz jej udział w liczbie podpisanych umów ogółem w kolejnych latach analizowanego przedziału czasowego. Jak wspomniano na wstępie, w ramach wszystkich programów operacyjnych 2007–2013 samorządy gmin podpisały łącznie 22 829 umów, co stanowiło 21,6%<sup>51</sup> projektów zrealizowanych przez ogół beneficjentów. Tak wysoki udział w liczbie umów podpisanych w ramach PO 2007–2013 jest drugim obok wartości pozyskanych funduszy faktem potwierdzającym wysoką aktywność samorządów gmin w pozyskiwaniu funduszy pomocowych.

<sup>51</sup> Przy czym zgodnie z założeniami metodycznymi są to wartości z wyłączeniem spółek z o.o. oraz związków i stowarzyszeń zakładanych i prowadzonych przez gminy.

Aktywność gmin w pozyskaniu dofinansowania z PO 2007–2013 (2015) w kolejnych latach badanego przedziału zmieniała się: od braku podpisanych umów w 2007 r., przez skokowy wzrost tej liczby w latach 2008–2010, do w miarę ustabilizowanej liczby umów podpisywanych rocznie w latach 2011–2015, w granicach od 3270 do 3991 (por. rys. 8). W 2008 r. gminy podpisały umowy wyłącznie w ramach POKL oraz 4 programów regionalnych (dla województw dolnośląskiego, łódzkiego, opolskiego, wielkopolskiego), w kolejnym roku były to już wszystkie programy operacyjne z wyłączeniem jedynie POIiŚ oraz RPW. W 2010 r. i kolejnych latach gminy podpisywały umowy w ramach wszystkich funkcjonujących w latach 2007–2013 PO, które były do nich adresowane.

**RYSUNEK 8.** Odsetek umów podpisanych przez samorządy gmin oraz pozostałych beneficjentów według roku podpisania umowy oraz udział umów podpisanych przez samorządy gmin w liczbie umów ogółem



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

Analiza procentowego rozkładu całkowitej liczby umów podpisanych przez samorządy gmin w latach 2007–2015<sup>52</sup> w ramach programów operacyjnych 2007–2013 wskazuje na ich relatywnie niski odsetek w pierwszych trzech latach analizowanego przedziału czasowego oraz stosunkowo wyrównane wartości w latach 2011–2015 po skokowym wzroście w 2010 r. w stosunku do 2009 r. Tendencja występująca w przypadku gmin jest identyczna z tendencją wykazaną dla pozostałych beneficjentów i wskazuje na znaczną intensyfikację absorpcji funduszy unijnych w latach 2010–2015 przez obie grupy beneficjentów.

W efekcie ostateczny udział samorządów gmin w liczbie umów podpisanych w ramach poszczególnych PO 2007–2013 (2015) ukształtował się jak przedstawiono w tabeli 6.

<sup>52</sup> Zgodnie z zasadą „n + 2”, objaśnienie w podrozdziale „Fundusze polityki spójności w latach 2007–2013 (2015) i zasady ich funkcjonowania”.

**TABELA 6.** Udział samorządów gmin w liczbie umów podpisanych w ramach poszczególnych PO 2007–2013

Program Operacyjny	Liczba umów ogółem	Umowy zawarte przez gminy	
		liczba	udział w ogółem
Infrastruktura i Środowisko	3 329	1 036	31,1%
Innowacyjna Gospodarka	17 787	783	4,4%
Kapitał Ludzki	47 789	13 072	27,4%
Rozwój Polski Wschodniej	304	62	20,4%
Regionalne PO łącznie	36 526	7 876	16,7%
w tym RPO:			
dolnośląskiego	2 323	733	31,6%
kujawsko-pomorskiego	2 266	553	24,4%
lubelskiego	3 103	530	17,1%
lubuskiego	1 029	180	17,5%
łódzkiego	2 443	409	16,7%
małopolskiego	3 040	503	16,5%
mazowieckiego	2 384	589	24,7%
opolskiego	1 270	228	18,0%
podkarpackiego	2 579	756	29,3%
podlaskiego	1 277	272	21,3%
pomorskiego	1 699	488	28,7%
śląskiego	5 160	1 057	20,5%
świętokrzyskiego	1 302	387	29,7%
warmińsko-mazurskiego	2 491	462	18,5%
wielkopolskiego	2 435	360	14,8%
zachodniopomorskiego	1 725	369	21,4%
Ogółem	105 735	22 829	21,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

Traktując wszystkie RPO jako jedną kategorię, najwyższy udział liczby umów podpisanych przez gminy odnotowujemy w przypadku POIiŚ, następnie POKL i na trzecim miejscu w ramach 16 RPO łącznie. Z kolei analizując każdy RPO odrębnie, najwyższy udział umów podpisanych przez gminy wystąpił w ramach RPO Województwa Dolnośląskiego, następnie POIiŚ oraz kolejno RPO województw: świętokrzyskiego, podkarpackiego i pomorskiego.

Niezależnie od przyjętej metody analizy uzyskanych wyników najniższy udział liczby umów podpisanych przez samorzady gmin wystąpił w przypadku POIG, co wynika z rodzaju i założonej wartości realizowanych w jego ramach projektów, determinujących także typ głównych beneficjentów.



Wyniki analizy wartości i struktury dofinansowania pozyskanego przez samorządy gmin z programów operacyjnych 2007–2013 według tematów priorytetów bazy SIMIK wskazują, że największą część (13,4%) pozyskanego dofinansowania w kwocie 6848,8 mln zł samorządy gmin przeznaczyły na realizację projektów sklasyfikowanych w bazie SIMIK jako „promowanie czystego transportu miejskiego”, przy czym kwota ta stanowiła dofinansowanie 44 projektów, realizowanych wyłącznie przez jednostki miejskie, tj. 28 miast w Polsce. Beneficjentami omawianych projektów były wyłącznie urzędy miast. Zarówno wartość zrealizowanych w tym temacie projektów, jak i udział dofinansowania unijnego były znacznie zróżnicowane. Zamykały się odpowiednio w przedziałach od 0,6 do 5,97 mln zł oraz od 28 do 85% ogólnej wartości projektu. „Drogi regionalne/lokalne” są drugim w kolejności priorytetem o największym (11,6%) udziale w pozyskanym przez gminy dofinansowaniu, które wsparło 1329 projektów o bardzo zróżnicowanej wartości całkowitej (od 103 tys. zł do 454,4 mln zł) i wartości dofinansowania na 1 mieszkańca (od 4 do 97 zł). Inne istotne według tego kryterium priorytety to „oczyszczanie ścieków” i „drogi krajowe” (po 11% pozyskanego dofinansowania), „zintegrowane projekty na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich” (6%) oraz „działania na rzecz zwiększenia udziału w kształceniu i szkoleniu przez całe życie, w szczególności poprzez przedsięwzięcia na rzecz ograniczenia przedwczesnego porzucania skolaryzacji oraz zminimalizowania dyskryminacji ze względu na płeć oraz poprawy jakości i dostępu do kształcenia i szkoleń na poziomie podstawowym, zawodowym i wyższym” (5,3%). Pozostała część pozyskanego dofinansowania rozkłada się na 58 priorytetów, z których aż 42 mają udział w pozyskanym dofinansowaniu poniżej 1%.

Największą liczbę projektów (8716) zrealizowano w ramach priorytetu „73 Działania na rzecz zwiększenia udziału w kształceniu i szkoleniu przez całe życie, w szczególności poprzez przedsięwzięcia na rzecz ograniczenia przedwczesnego porzucania skolaryzacji...”. Drugim najpopularniejszym był priorytet „71 Ścieżki integracji i powrotu do zatrudnienia dla osób w gorszym położeniu; zwalczanie dyskryminacji w dostępie do rynku pracy i rozwoju kariery zawodowej oraz promowanie akceptacji dla różnorodności w miejscu pracy” – 2997 projektów.

## Udział gmin w absorpcji środków unijnych z programów operacyjnych 2007–2013 – analiza w ujęciu regionalnym NUTS 2

---

Poszczególne programy operacyjne miały dla gmin bardzo różne znaczenie jako źródło dofinansowania realizowanych przez nie inwestycji. W ujęciu uszczegółowionym, gdzie każdy PO traktowany jest jako odrębne źródło funduszy unijnych, największą (34,5%) część dofinansowania gminy pozyskały z PO Infrastruktura i Środowisko, a najmniejszą

z RPO Województwa Opolskiego i RPO Województwa Lubelskiego (po 1,1%). Z kolei traktując wszystkie regionalne programy operacyjne jako jedną kategorię, okazuje się, że były one źródłem aż 45% całkowitego dofinansowania unijnego zaabsorbowanego przez gminy (por. tab. 7). Jest to główny element różniący strukturę dofinansowania pozyskanego przez gminy według PO od struktury dofinansowania unijnego pozyskanego przez ogół beneficjentów według PO (por. rys. 5), w której RPO łącznie stanowią źródło 24,9% całości dofinansowania pozyskanego przez ogół beneficjentów.

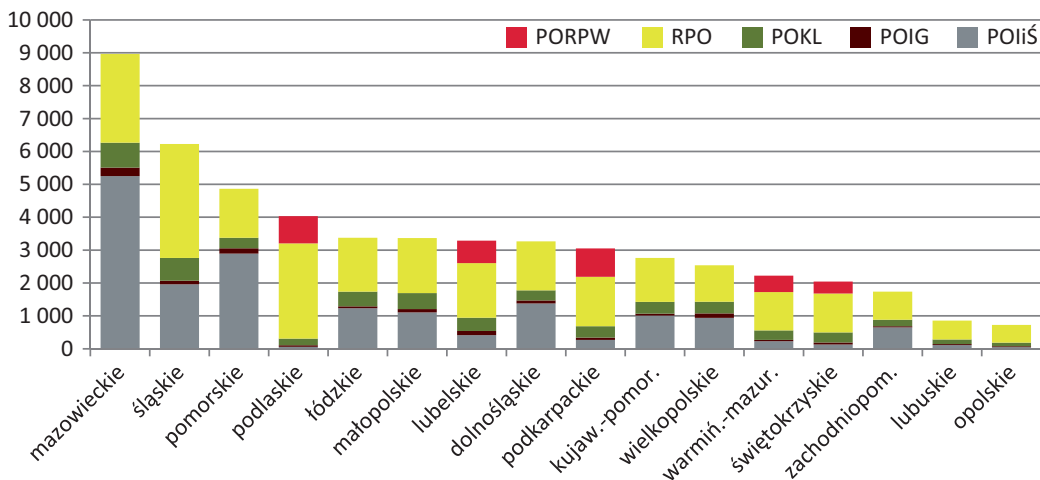
**TABELA 7.** Wartość umów ogółem oraz dofinansowania unijnego pozyskanego przez samorządy gmin według PO 2007–2013

Program operacyjny	Wartość projektów gmin ogółem	Dofinansowanie UE	Udział dofinansowania UE w wartości ogółem (%)	Struktura pozyskanego dofinansowania UE według PO (%)
	(mln zł)			
Infrastruktura i Środowisko	28 777,2	17 688,4	61,5	34,5
Innowacyjna Gospodarka	2 043,3	1 410,6	69,0	2,8
Kapitał Ludzki	6 721,8	5 707,5	84,9	11,1
Rozwój Polski Wschodniej	4 628,7	3 212,7	69,4	6,3
Regionalne PO łącznie	41 194,8	23 209,3	56,3	45,3
z czego RPO:				
dolnośląskiego	2 815,4	1 489,3	52,9	2,9
kujawsko-pomorskiego	2 798,9	1 338,6	47,8	2,6
lubelskiego	2 697,1	1 659,6	61,5	3,2
lubuskiego	1 221,7	575,3	47,1	1,1
łódzkiego	2 938,3	1 644,7	56,0	3,2
małopolskiego	3 204,3	1 672,3	52,2	3,3
mazowieckiego	4 448,5	2 695,7	60,6	5,3
opolskiego	967,1	539,1	55,7	1,1
podkarpackiego	2 591,4	1 502,3	58,0	2,9
podlaskiego	1 328,8	824,8	62,1	1,6
pomorskiego	2 648,3	1 489,8	56,3	2,9
śląskiego	5 310,2	3 464,5	65,2	6,8
świętokrzyskiego	2 182,1	1 184,0	54,3	2,3
warmińsko-mazurskiego	1 992,9	1 165,6	58,5	2,3
wielkopolskiego	2 257,8	1 109,1	49,1	2,2
zachodniopomorskiego	1 791,8	854,3	47,7	1,7
Suma końcowa	83 365,7	51 228,6	61,5	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych SIMIK.

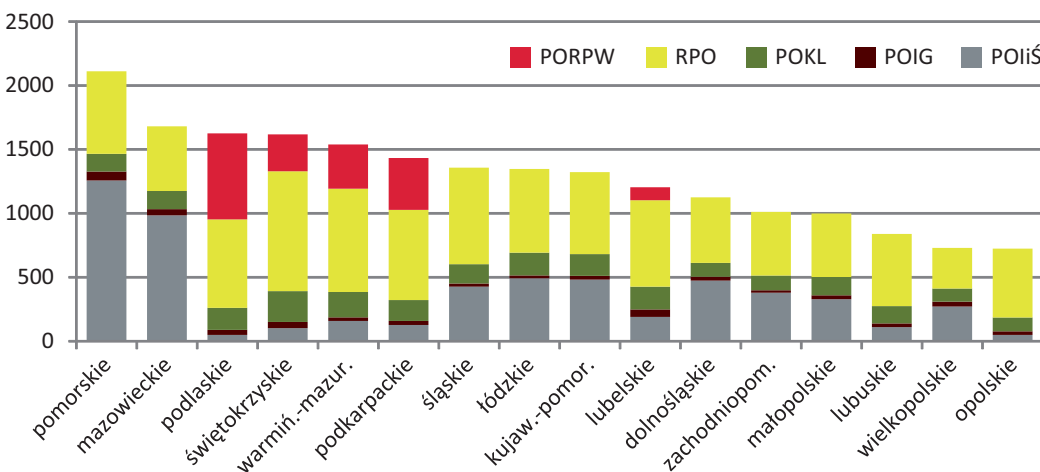
Powyższe wartości prezentowane dla Polski ogółem są istotnym odniesieniem dla analizy absorpcji funduszy unijnych przez gminy w ujęciu regionalnym. Jej wyniki wskazują na znaczne zróżnicowanie zarówno wartości (por. rys. 8 i 9), jak i struktury (por. rys. 10) pozyskanego dofinansowania przez gminy poszczególnych województw.

**RYSUNEK 9.** Wartość dofinansowania pozyskanego przez samorządy gmin z programów operacyjnych 2007–2013 ogółem (w mln zł) w ujęciu regionalnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych SIMIK.

**RYSUNEK 10.** Wartość dofinansowania pozyskanego przez samorządy gmin z programów operacyjnych 2007–2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł) w ujęciu regionalnym



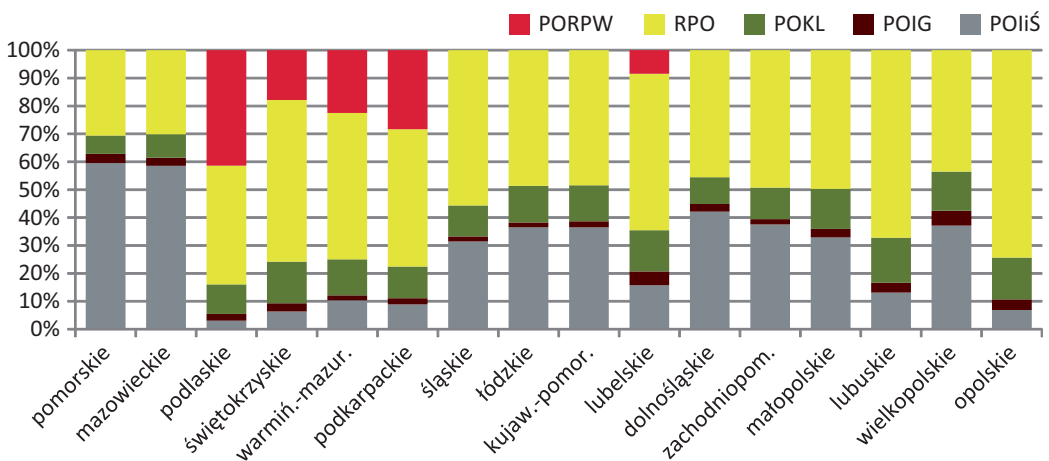
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych SIMIK.

Najwyższą wartość dofinansowania w ujęciu bezwzględny pozyskały gminy województwa mazowieckiego. Wynika to z usytuowania w granicach tego województwa największej liczby gmin-beneficjentów, w tym największego beneficjenta w kraju – Warszawy. Najmniejszą wartość dofinansowania pozyskały gminy województwa opolskiego (rys. 9). Jednak ze względu na zróżnicowaną liczbę ludności w poszczególnych województwach suma dofinansowania unijnego pozyskanego przez ich gminy z PO 2007–2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca zmienia ranking regionów według tego kryterium (rys. 10) w stosunku do wartości bezwzględnych (rys. 9).

Największą wartość dofinansowania unijnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca – 2111,3 zł – pozyskały łącznie gminy województwa pomorskiego, które według wartości bezwzględnej pozyskanego dofinansowania plasowało się na trzecim miejscu w kraju. Natomiast mazowieckie, które pozyskało największe dofinansowanie w ujęciu bezwzględny, przy zastosowaniu wskaźnika dofinansowania pozyskanego przez gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca spadło na drugie miejsce z wartością 1681 zł. Zmiana miejsc w obu rankingach dotyczyła wszystkich województw z wyjątkiem opolskiego. Zarówno w ujęciu bezwzględny, jak i w przeliczeniu na 1 mieszkańca opolskie zajmowało ostatnie miejsce w kraju. Jest to jednocześnie region o najmniejszej liczbie ludności (1 000 858 osób).

Zróżnicowanie przestrzenne omawianej zmiennej prezentuje kartogram na rysunku 14. Jednocześnie należy zaznaczyć, że udział dofinansowania z poszczególnych PO w dofinansowaniu pozyskanym przez gminy z PO 2007–2013 ogółem jest także bardzo zróżnicowany, co w ujęciu graficznym prezentuje rysunek 11, a wartości uszczegółowione zawiera tabela 7.

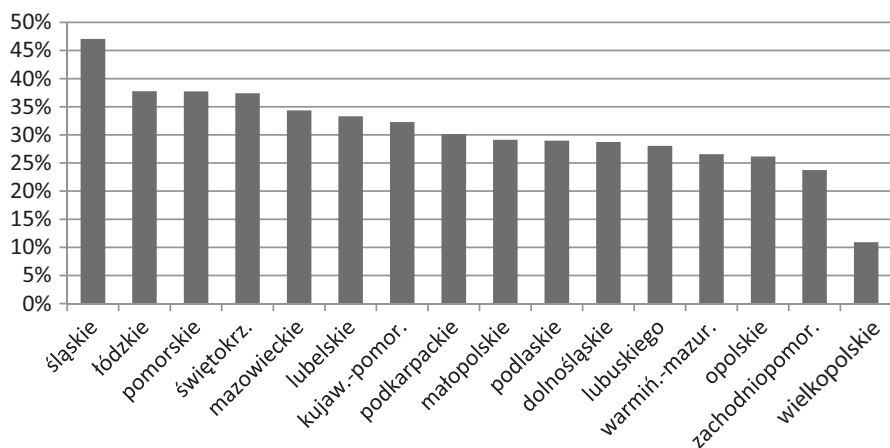
**RYСУNEK 11.** Struktura dofinansowania UE pozyskanego przez samorządy gmin z poszczególnych programów operacyjnych 2007–2013 w ujęciu regionalnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych SIMIK.

Regionalne programy operacyjne, z których wszystkie gminy w Polsce pozyskały łącznie 45% całkowitego dofinansowania pochodzącego z PO 2007–2013, były bardzo istotnym źródłem dofinansowania dla gmin poszczególnych województw (rys. 11, tab. 8): od udziałów najniższych, ale i tak bardzo istotnych w mazowieckim (30,1%) i pomorskim (30,6%), do udziałów najwyższych w lubuskim (67,2%) i opolskim (74,3%). Zupełnie inaczej kształtuje się w poszczególnych województwach udział gmin w dofinansowaniu unijnym pozyskanym przez ogół beneficjentów z poszczególnych regionalnych programów operacyjnych 2007–2013, co prezentuje rysunek 12.

**RYSUNEK 12.** Udział samorządów gmin w dofinansowaniu unijnym pozyskanym przez ogół beneficjentów z poszczególnych regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 w ujęciu regionalnym

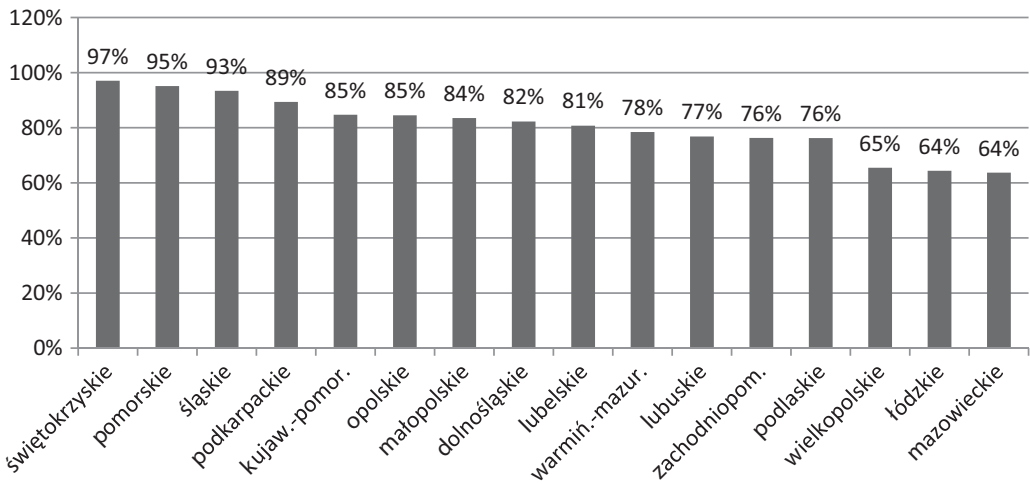


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

Chociaż regionalne programy operacyjne ogółem stanowiły bardzo istotne źródło dofinansowania projektów realizowanych przez gminy (rys. 11), to już udział tych jednostek w absorpcji funduszy z RPO poszczególnych województw był znacznie zróżnicowany (rys. 12): od najmniejszego w wielkopolskim, gdzie gminy zaabsorbowały 10,9% funduszy dostępnych w ramach RPO Województwa Wielkopolskiego, po największe w śląskim, gdzie gminy pozyskały aż 47,1% środków RPO Województwa Śląskiego. Widoczne jest jednak, że oprócz tego, iż były to wartości krańcowe, były to jednocześnie wartości najbardziej odstające – kolejny najniższy udział gmin w RPO to 23,7% w zachodniopomorskim, a drugi najwyższy to 37,8% w łódzkim. Stanowią one granice przedziału, w którym wartości dla poszczególnych regionów charakteryzują się relatywnie łagodniejszą tendencją spadkową niż przy uwzględnieniu wcześniej wskazanych wartości krańcowych. Istotne jest także duże zróżnicowanie aktywności samorządów gmin poszczególnych województw w absorpcji środków unijnych z RPO (rys. 13). Największy odsetek gmin-bene-

ficjentów RPO 2007–2013 odnotowano w województwie świętokrzyskim (97%), a najmniejszy w łódzkim i mazowieckim (po 64%). Jednocześnie należy stwierdzić, że nie ma żadnej relacji pomiędzy odsetkiem gmin-beneficjentów RPO a ich wcześniej omawianym udziałem w wartości dofinansowania unijnego pozyskanego przez ogół beneficjentów. Najbardziej wyraźnym przykładem jest tu województwo łódzkie, które miało najniższy w kraju odsetek gmin korzystających z RPO, natomiast drugi co do wielkości udział gmin w środkach zaabsorbowanych z RPO przez ogół beneficjentów (por. rys. 12 i 13).

**RYSUNEK 13.** Udział gmin-beneficjentów regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 w ogólnej liczbie gmin poszczególnych województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

Spośród programów zarządzanych centralnie i obejmujących swoim oddziaływaniem cały kraj gminy miały największy udział w dofinansowaniu z POIiŚ – w skali całego kraju było to 14,5% (tab. 3). W ujęciu regionalnym udział wsparcia z POIiŚ w dofinansowaniu pozyskanym przez gminy był bardzo zróżnicowany: najmniejszy wystąpił w podlaskim, gdzie wyniósł zaledwie 3%, a drugi najniższy w świętokrzyskim (6,3%), natomiast najwyższy udział miał POIiŚ w dofinansowaniu ogółem pozyskanym przez gminy mazowieckiego (58,6%) i pomorskiego (59,5%), czyli województw, w których wystąpił wcześniej omówiony najniższy udział dofinansowania z regionalnych programów operacyjnych (tab. 8).

Najniższy udział w dofinansowaniu ogółem miało dofinansowanie pozyskane przez gminy z POIG. Zamykało się ono w granicach od 1,8% w śląskim i warmińsko-mazurskim do 5,4% w wielkopolskim. Kolejnym programem o relatywnie niskim udziale w dofinansowaniu pozyskanym przez gminy z PO 2007–2013 ogółem był POKL, z którego gminy pozyskały od 6,6% w pomorskim do 16,2% w lubuskim. PORPW obejmujący województwo

**TABELA 8.** Struktura dofinansowania pozyskanego z programów operacyjnych 2007–2013 przez samorządy gmin w poszczególnych województwach

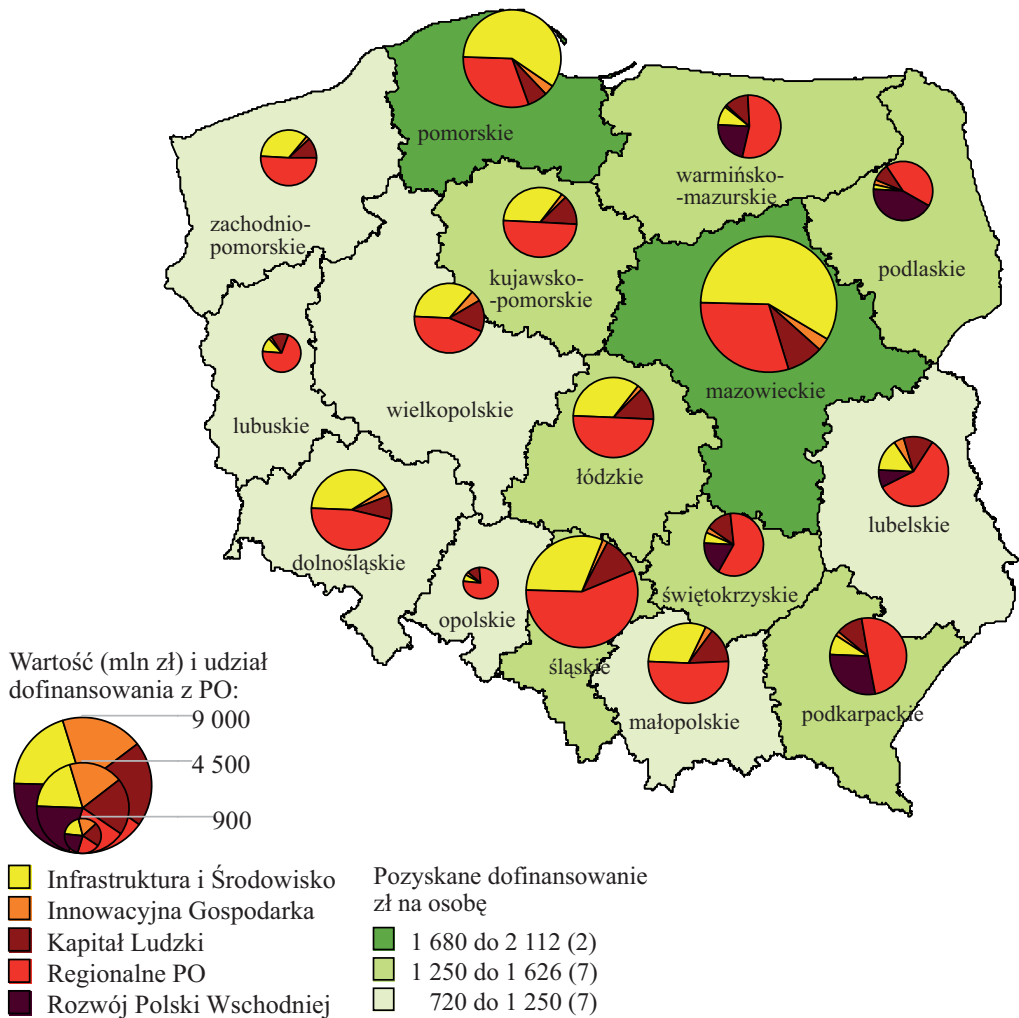
Województwo	Struktura dofinansowania pozyskanego przez samorządy gmin według programów operacyjnych 2007–2013 (w %)				
	POIiŚ	POIG	POKL	RPO	PORPW
Pomorskie	59,6	3,3	6,6	30,6	-
Mazowieckie	58,6	2,9	8,4	30,1	-
Podlaskie	3,0	2,4	10,6	42,6	41,4
Świętokrzyskie	6,3	3,0	14,9	57,9	17,8
Warmińsko-mazurskie	10,3	1,8	12,9	52,5	22,5
Podkarpackie	8,9	2,2	11,4	49,2	28,3
Śląskie	31,5	1,8	11,1	55,6	-
Łódzkie	36,5	1,7	13,1	48,6	-
Kujawsko-pomorskie	36,5	2,2	12,9	48,4	-
Lubelskie	15,8	4,9	14,8	56,1	8,4
Dolnośląskie	42,1	2,7	9,6	45,5	-
Zachodniopomorskie	37,5	1,9	11,3	49,2	-
Małopolskie	32,9	3,1	14,4	49,7	-
Lubuskie	13,1	3,5	16,2	67,2	-
Wielkopolskie	37,1	5,4	14,0	43,5	-
Opolskie	6,9	3,8	15,0	74,3	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych SIMIK.

warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, lubelskie i podkarpackie był źródłem od 8,4 do 41,4% dofinansowania pozyskanego przez gminy odpowiednio województwa lubelskiego i podlaskiego (tab. 8). Zróżnicowanie przestrzenne omawianych zmiennych prezentuje kartodiagram rysunku 14.

W przypadku dofinansowania pozyskanego z PO 2007–2013 przez gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca występuje bardzo wyraźny podział kraju na dwie strefy. Jedną z nich jest Polska zachodnia, gdzie występuje 5 regionów NUTS 2 o najniższych wartościach omawianego wskaźnika (od 720 do 1250 zł na 1 mieszkańca) i tworzących pod tym względem jednolity obszar (rys. 14). Pozostała część kraju nie jest tak jednolita pod względem omawianej zmiennej. W Polsce centralnej i wschodniej zlokalizowanych jest 6 regionów NUTS 2, które cechują średnie wartości (od 1250 do 1780 zł na 1 mieszkańca) analizowanej zmiennej. Jednak nie tworzą one jednolitego obszaru – występują w sąsiedztwie województwa małopolskiego i lubelskiego, które charakteryzują wartości pozyskanego dofinansowania *per capita* typowe dla województw Polski zachodniej. Najwyższe wartości występują w województwie mazowieckim i pomorskim, odpowiednio 1681 i 2111 zł.

**RYSUNEK 14.** Wartość *per capita* oraz struktura dofinansowania pozyskanego przez samorządy gmin z programów operacyjnych 2007–2013 w ujęciu regionalnym NUTS 2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

W województwach objętych Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej występuje bardzo niski udział środków unijnych pozyskanych przez gminy z POliŚ w strukturze pozyskanego dofinansowania ogółem. Niski udział środków wykorzystanych przez samorządy gmin z POliŚ występuje również w województwie opolskim i lubuskim, chociaż nie były one objęte PORPW. W pozostałych województwach głównymi, choć w różnych proporcjach, źródłami dofinansowania unijnego były POliŚ i regionalne programy operacyjne (rys. 14).



## Zróżnicowanie poziomu absorpcji funduszy unijnych przez samorządy gmin z programów operacyjnych 2007–2013 – analiza na poziomie LAU 2

Zróżnicowanie poziomu absorpcji funduszy unijnych przez samorządy gmin określono na podstawie wskaźnika *SDm* odzwierciedlającego sumę dofinansowania unijnego pozyskanego ze wszystkich programów operacyjnych 2007–2013 przez samorządy gmin w przeliczeniu na 1 statystycznego mieszkańca gminy.

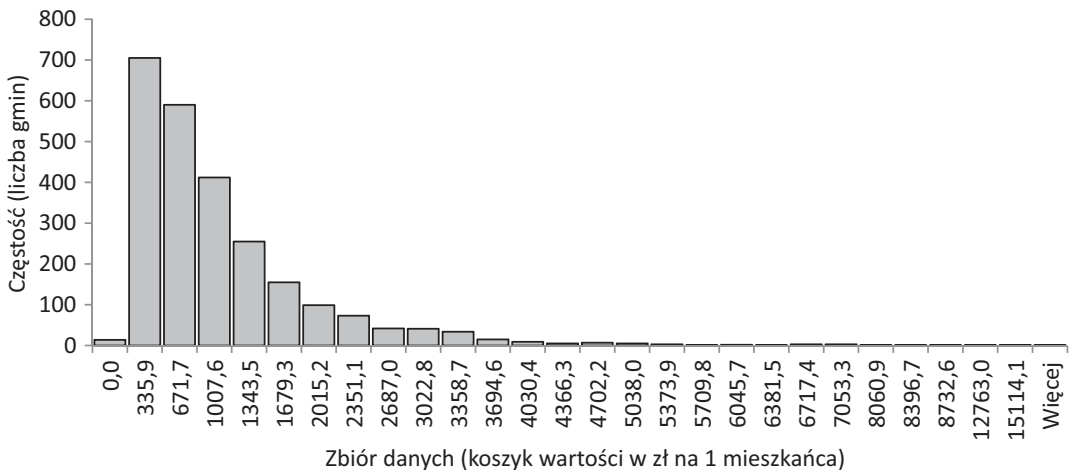
Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, iż pozyskane przez gminy dofinansowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest bardzo zróżnicowane – zamyka się w przedziale od zaledwie 6,27 zł (Komorniki, wielkopolskie) aż do 16 457,61 zł (Uniejów, łódzkie). Grupa 13 gmin o najwyższej wartości dofinansowania unijnego w zł na 1 mieszkańca (tab. 9 i rys. 15) nie jest tożsama z grupą gmin o najwyższym pozyskanym dofinansowaniu ogółem w ujęciu bezwzględnym (por. tab. 5).

Uszczegółowiony rozkład gmin według wartości pozyskanego dofinansowania unijnego w zł na 1 mieszkańca prezentuje rysunek 15. Najliczniejsza grupa 716 gmin uzyskała dofinansowanie w wysokości od 6,27 do 335,9 zł na 1 osobę, następnie obserwowany jest stały trend, gdzie wraz ze wzrostem wartości dofinansowania maleje liczba gmin, które je pozyskały.

**TABELA 9.** Ranking 15 jednostek o najwyższej wartości dofinansowania pozyskanego z programów operacyjnych 2007–2013 w zł na 1 mieszkańca gminy i w porównaniu do wartości ogółem (w mln zł)

Miejsce	Jednostka	Pozyskane dofinansowanie	
		zł/1 mieszkańca	w mln zł
1.	Uniejów	16 457,6	118,8
2.	Krynica Morska	14 795,6	20,0
3.	Ożarówice	12 761,9	70,4
4.	Rewal	8 682,6	31,8
5.	Drohiczyn	8 394,4	56,6
6.	Rząśnia	7 928,1	38,3
7.	Głinojeck	7 043,4	56,9
8.	Hel	6 967,6	26,4
9.	Ślemień	6 922,0	24,1
10.	Lubrza	6 668,1	23,2
11.	Podedwórze	6 597,5	11,6
12.	Jaworze	6 390,9	43,6
13.	Solec-Zdrój	6 053,0	30,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

**RYSUNEK 15.** Rozkład gmin według wartości pozyskanego dofinansowania unijnego w zł na 1 mieszkańca

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

Zgodnie z przedziałami przedstawionymi na rysunku 16, najwyższe wartości *SDm* należące do przedziału (6000; 16500 zł) uzyskało 0,5% gmin-beneficjentów PO 2007–2013, *SDm* z przedziału (2500; 6000 zł) uzyskało 5,8%, *SDm* z przedziału (1350; 2500 zł) cechuje 13,6%, *SDm* (672; 1350 zł) wystąpił w 27,2%, a najniższą wartość wskaźnika *SDm* (6; 672 zł) zaobserwowano w 54,6% gmin-beneficjentów. Wzrastający w kolejnych malejących przedziałach wartości *SDm* udział gmin-beneficjentów jest zgodny z wcześniej wykazanym na histogramie rozkładem.

Przestrzenne zróżnicowanie badanego zjawiska jest znaczne (rys. 16). Gminy o najwyższych wartościach pozyskanego dofinansowania na 1 mieszkańca – *SDm* z przedziału (6000 zł; 16 500 zł) – są usytuowane w 9 województwach: Podewórze w lubelskim, Lubrza w lubuskim, Rząśnia i Uniejów w łódzkim, Głinojeck w mazowieckim, Drohiczyn w podlaskim, Hel i Krynica Morska w pomorskim, Jaworze, Ożarówce i Ślemień w śląskim, Solec-Zdrój w świętokrzyskim oraz Rewal w zachodniopomorskim. W warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, wielkopolskim, dolnośląskim, małopolskim, podkarpackim i opolskim nie odnotowano żadnej gminy w najniższym przedziale wartości.

Najwięcej spośród 143 gmin o *SDm* z przedziału (2500; 6000 zł) zlokalizowanych jest w mazowieckim (21) i lubelskim (20), następnie po 13 gmin tego typu w dolnośląskim, śląskim i świętokrzyskim, a najmniej w opolskim (2) oraz lubuskim i wielkopolskim (po 3).

Największa liczba spośród gmin o *SDm* ∈ (1350; 2500 zł) występuje w mazowieckim (50) i lubelskim (37). W pozostałych województwach występują w różnej liczbie, w tym najmniej w opolskim (4) i zachodniopomorskim (9). Tworzą nieliczne i niewielkie

skupiska w pomorskim, warmińsko-mazurskim, mazowieckim, łódzkim, świętokrzyskim, podkarpackim i śląskim. W pozostałych regionach występują przeważnie pojedynczo (rys. 16).

Gminy o *SDm* z przedziału (672; 1350 zł) dominują w podkarpackim (47,2% ogółu gmin tego województwa), tworząc tam największe w kraju skupisko. Wyraźne, choć mniejsze niż w podkarpackim, skupiska tego typu jednostek występują także w województwach: świętokrzyskim, lubelskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i pomorskim. W pozostałych regionach NUTS 2 gminy tego typu występują najczęściej indywidualnie.

Liczebność gmin, które pozyskały najniższe dofinansowania na 1 mieszkańca – *SDm* z przedziału (6 zł; 672 zł) – jest na tyle duża (1350 gmin = 54%), iż już sam ten fakt powoduje, że tworzą na mapie kraju skupiska tak rozległe, iż stanowią tło dla gmin o wartościach wyższych. Niemniej jednak widoczna jest ich największa kumulacja w Polsce zachodniej oraz na linii granicznej kraju w Polsce północno-wschodniej, w przeciwieństwie do południowo-wschodniej części kraju, gdzie jest ich relatywnie znacznie mniej. W ujęciu regionalnym dominują w wielkopolskim (78,8% ogółu gmin tego województwa), a najmniejszy udział mają w świętokrzyskim (16,7%).

Spośród 8 gmin, które nie pozyskały dofinansowania z funduszy w ramach PO 2007–2013<sup>53</sup>, 4 są usytuowane w wielkopolskim i po 1 w dolnośląskim, łódzkim, mazowieckim i podkarpackim.

W skali całego kraju wyróżnia się gmina Uniejów (województwo łódzkie), w której analizowana wartość była najwyższa i wyniosła 16 458 zł na 1 mieszkańca. Wynikało to z dofinansowania w kwocie 118 821 607 zł pozyskanego na realizację 3 projektów w ramach POKL – w tych przypadkach pozyskano maksymalny pułap 85% (1 173 551 zł) dofinansowania unijnego. Ponadto zrealizowano 16 projektów w ramach RPO Województwa Łódzkiego, które zostały wsparte z funduszy unijnych w 68,7%, tj. kwotą 117 648 056 zł. W przypadku RPO WŁ aż 12 projektów było bezpośrednio związanych z budową oraz promocją kompleksu term uniejowskich, jako regionalnego markowego produktu turystyki uzdrowiskowej<sup>54</sup>.

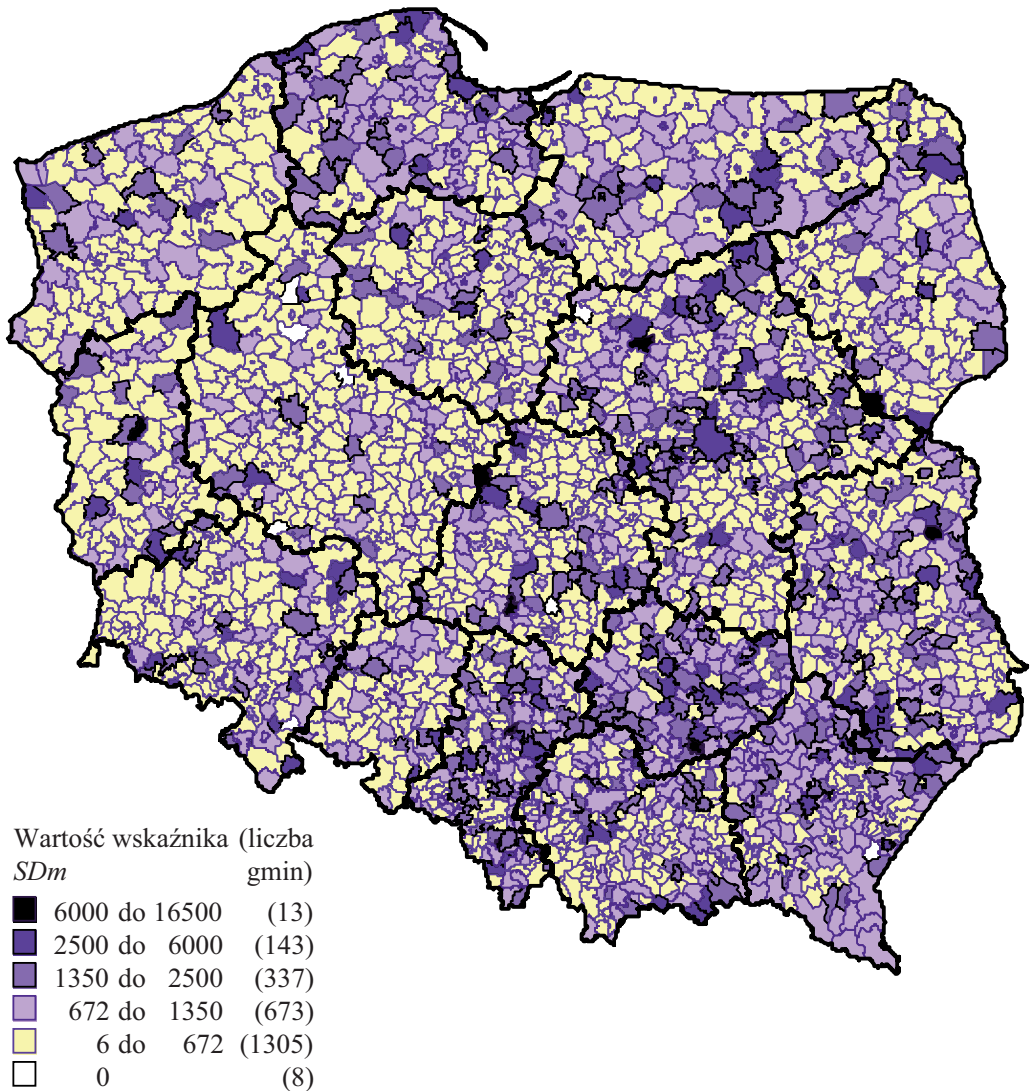
Drugie miejsce zajmuje samorząd gminy Krynica Morska (pomorskie), który pozyskał 14 796 zł dofinansowania unijnego na 1 mieszkańca, co wynika z całkowitej kwoty dofinansowania w wysokości 20 043 839 zł, pochodzącego z RPO Województwa Pomorskiego i stanowiącego 54,7% całkowitej wartości zrealizowanych projektów. Największy ze zrealizowanych projektów to „Modernizacja z rozbudową systemu wodno-ściekowego Gminy Miasta Krynica Morska” o wartości 30,5 mln zł z 50,2% (15,3 mln zł) dofinansowania unijnego.

---

<sup>53</sup> Według przyjętych założeń badawczych, wyjaśnionych w części *Zakres podmiotowy* we wstępie.

<sup>54</sup> Oficjalna strona Term Uniejów, <http://www.termuniejow.pl/>, dostęp 01.06.2016 r.

**RYSUNEK 16.** Dofinansowanie unijne pozyskane przez samorządy gmin ze wszystkich programów operacyjnych 2007–2013 łącznie w zł na 1 mieszkańca (według wskaźnika *SDm*)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

Gmina Ożarówice (śląskie) plasuje się na trzecim miejscu w kraju dzięki wartości dofinansowania 12 762 zł na 1 mieszkańca. Dofinansowanie w całkowitej kwocie 70,4 mln zł pozyskano na realizację 1 projektu w ramach POIiŚ, 2 w ramach POKL oraz 7 w ramach RPO Województwa Śląskiego. Niemal 98% pozyskanego dofinansowania pochodziło właśnie w RPO WŚ, a największe zrealizowane tu projekty to „Budowa

kanalizacji wraz z przepompowniami dla gminy Ożarówice” (wartość 46,6 mln zł, dofinansowanie 39,6 mln zł = 85% wartości ogółem), „Budowa biologiczno-mechanicznej oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Ożarówice” (wartość 20 mln zł, dofinansowanie 16,9 mln zł = 84,7% wartości ogółem) oraz „Rewitalizacja przestrzeni publicznej wraz z rozbudową budynku przedszkola w miejscowości Ożarówice” (wartość 7,1 mln zł, dofinansowanie 5,4 mln zł = 75,5% wartości ogółem). O dużej efektywności w pozyskaniu funduszy unijnych świadczy bardzo wysoki (84,1%) udział sumy dofinansowania z tego źródła w łącznej całkowitej wartości realizowanych projektów.

Krańcowo odmienną grupę beneficjentów stanowią gminy, które pozyskały najniższe dofinansowania. Widoczna jest tu prawidłowość, że spośród 18 gmin, które pozyskały nie więcej niż 17 zł dofinansowania unijnego na 1 mieszkańca, wszystkie zrealizowały projekty wyłącznie w ramach POKL.

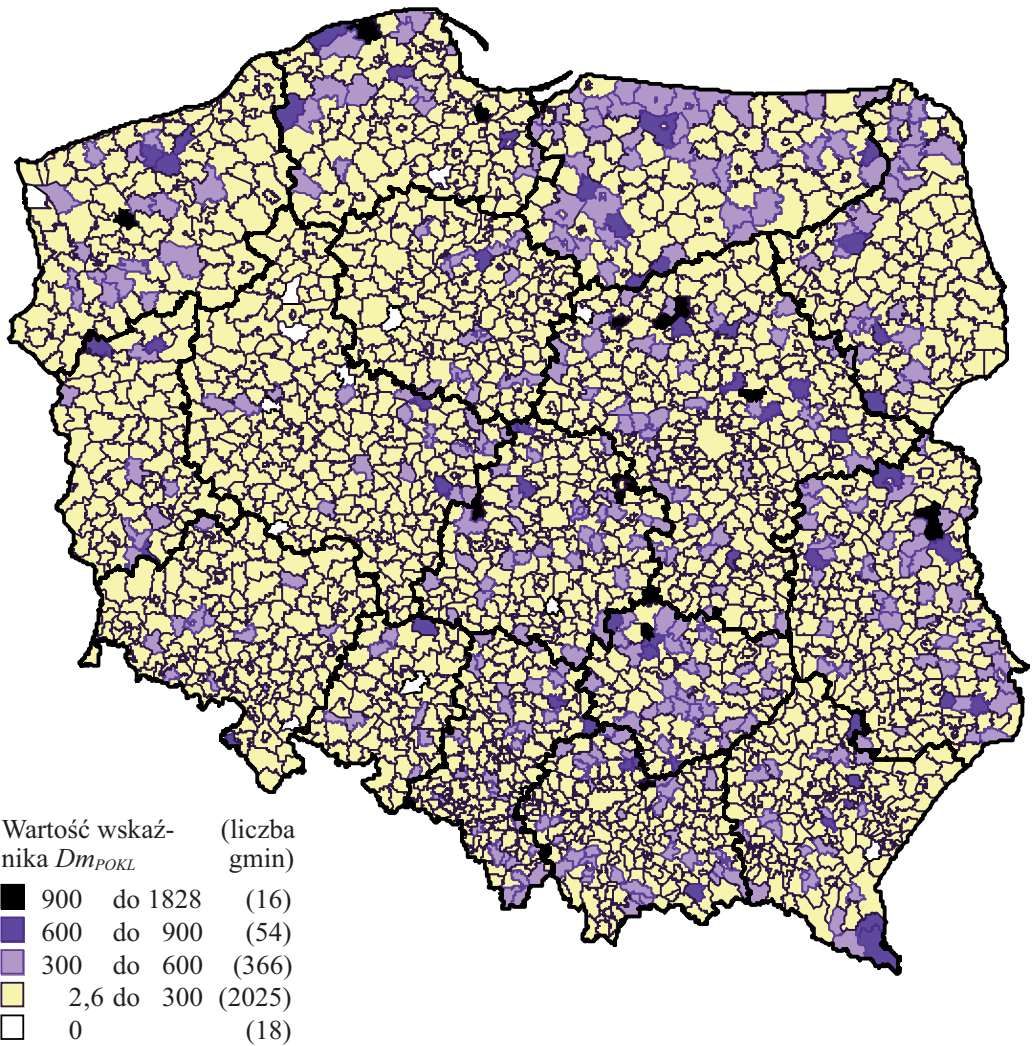
Zróżnicowanie poziomu absorpcji funduszy unijnych z poszczególnych programów operacyjnych 2007–2013 przez samorządy gmin określono także na podstawie uszczegółowionego wskaźnika  $Dm_{PO_x}$ , odzwierciedlającego wartość dofinansowania unijnego pozyskanego przez gminy z poszczególnych PO 2007–2013 w przeliczeniu na 1 statystycznego mieszkańca gminy (na podstawie średniej rocznej liczby ludności w latach 2007–2013).

Przestrzenne zróżnicowanie poziomu absorpcji funduszy unijnych z poszczególnych ogólnokrajowych programów operacyjnych 2007–2013 oraz z regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 przez samorządy gmin przedstawiono na kartogramach (rysunek 17–20).

Z **Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013** skorzystało 2461, czyli aż 99,3% gmin w Polsce, które poprzez realizację 13 072 projektów pozyskały 5707,5 mln zł dofinansowania. Zgodnie z przedziałami przedstawionymi na rysunku 17, najwyższe wartości  $Dm_{POKL}$  należące do przedziału (900; 1828 zł) uzyskało 0,7% gmin-beneficjentów POKL 2007–2013, wartości  $Dm_{POKL}$  z przedziału (600; 900 zł) uzyskało 2,2%,  $Dm_{POKL}$  z przedziału (300; 600 zł) cechuje 14,9% gmin, a najniższy  $Dm_{POKL}$  (2,6; 300 zł) wystąpił w 82,3% gmin-beneficjentów. Wzrastający udział gmin-beneficjentów w kolejnych malejących przedziałach wartości  $Dm_{POKL}$  jest zgodny z tendencją wykazaną wcześniej dla wskaźnika  $SDm$ .

Przestrzenne zróżnicowanie badanego zjawiska (rys. 17) jest znaczne w przypadku wszystkich przedziałów  $Dm_{POKL}$ , z wyjątkiem najniższego (300; 600 zł). Gminy o najwyższych wartościach pozyskanego dofinansowania na 1 mieszkańca  $Dm_{POKL}$  z przedziału (900; 1828 zł) występują w 9 województwach: kujawsko-pomorskim (1), lubelskim (2), łódzkim (2), małopolskim (1), mazowieckim (4), pomorskim (2), śląskim (1), świętokrzyskim (2) i zachodniopomorskim (1). Jednostki takie nie występują w pozostałych 7 regionach, tj. dolnośląskim, lubuskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim.

**RYSUNEK 17.** Wartość dofinansowania unijnego pozyskanego przez samorządy gmin z PO Kapitał Ludzki 2007–2013 w zł na 1 mieszkańca (według wskaźnika  $Dm_{POKL}$ )



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

Gminy o  $Dm_{POKL}$  z przedziału (600; 900 zł) występują we wszystkich województwach, choć w różnej liczbie: w 4 jest tylko po 1 takiej gminie, a tylko w mazowieckim jest ich aż 7.

Największa liczba gmin o  $Dm_{POKL}$  z przedziału (300; 600 zł) występuje w lubelskim (42) oraz mazowieckim i warmińsko-mazurskim (po 38). Jednak zróżnicowana powierzchnia regionów oraz różna liczba znajdujących się w ich granicach gmin powoduje, że duża liczba jednostek danego typu nie zawsze jest jednoznaczna z występowaniem skupisk, czego

przykładem jest np. województwo mazowieckie. Determinantą występowania skupisk jest udział gmin o kreślonym charakterze w strukturze LAU 2, czego przykładem w przypadku  $Dm_{POKL}$  z przedziału (300; 600 zł) są warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Najmniej gmin z analizowanego przedziału  $Dm_{POKL}$  występuje w opolskim i lubuskim (po 7).

Podobnie jak w przypadku wskaźnika  $SDm$ , również wartości najniższego przedziału  $Dm_{POKL}$  (2,6; 300 zł) są reprezentowane przez gminy najliczniej (2025). Powoduje to, że tworzą na mapie kraju rozległe skupiska. Największe z nich występują na zachodzie kraju, w wielkopolskim (90,5% ogółu gmin tego województwa), kujawsko-pomorskim (88,2% gmin), lubuskim (88%) i opolskim (87,3%), a najmniejszy udział mają w warmińsko-mazurskim (62%) i świętokrzyskim (67,4%). W tej grupie najwięcej gmin (886) pozyskało  $Dm_{POKL}$  o wartości pomiędzy 100 a 200 zł, mniej (703) od 2,6 do 100 zł i najmniej (436) od 200 do 300 zł – jest to odmienne od wcześniej zaobserwowanej zależności, polegającej na tym, że w kolejnych przedziałach o coraz wyższych wartościach analizowanych wskaźników odnotowuje się coraz mniejszą liczbę podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

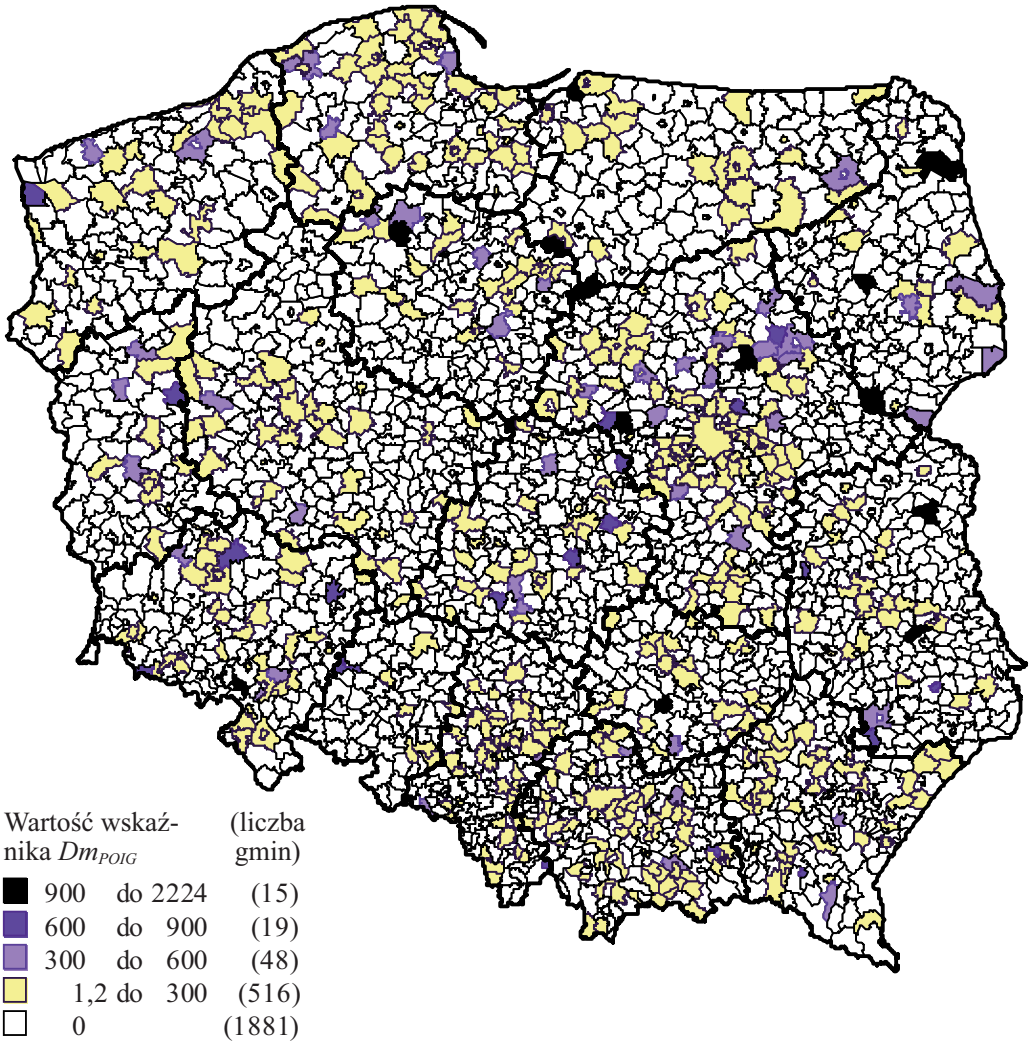
Spośród 18 gmin, które nie pozyskały dofinansowania z funduszy w ramach PO 2007–2013<sup>55</sup>, 8 to jednostki, które nie pozyskały dofinansowania z PO 2007–2013 w ogóle, a 10 nie pozyskało funduszy z POKL.

Rekordzistami w pozyskaniu dofinansowania z POKL są w skali kraju: Ślemień (śląskie) z 24 projektami o łącznej wartości 7,5 mln zł i 85% dofinansowania w kwocie 6,4 mln zł oraz  $Dm_{POKL} = 1827$  zł, Podedwórze (lubelskie) z 11 projektami o łącznej wartości 3,6 mln zł i 85% dofinansowania w kwocie 3,1 mln zł oraz  $Dm_{POKL} = 1759$ , Zabrodzie (mazowieckie) z 26 projektami o łącznej wartości 11,6 mln zł i 85% dofinansowania w kwocie 9,8 mln zł oraz  $Dm_{POKL} = 1729$  zł, Dobra Szczecińska (zachodniopomorskie) z 16 projektami o łącznej wartości 8,7 mln zł i 85% dofinansowania w kwocie 7,4 mln zł oraz  $Dm_{POKL} = 1664$  zł, a także Radzanów (mazowieckie) z 19 projektami o łącznej wartości 5,8 mln zł i 85% dofinansowania w kwocie 4,9 mln zł oraz  $Dm_{POKL} = 1307$  zł.

Najmniej pozyskały gminy, w których  $Dm_{POKL}$  wyniósł poniżej 5 zł na 1 mieszkańca. Są to Gręboszów (małopolskie), gdzie  $Dm_{POKL} = 2,6$  zł wynikał z realizacji 1 projektu o całkowitej wartości 10,7 tys. zł z 85% dofinansowania w kwocie 9,1 tys. zł, Bolesław (małopolskie), gdzie  $Dm_{POKL} = 3,4$  zł był efektem realizacji 2 projektów o całkowitej wartości 145,9 tys. zł z 85% dofinansowania w kwocie 124 tys. zł, Osiecznica (dolnośląskie), gdzie  $Dm_{POKL} = 3,9$  zł wiązał się z realizacją 1 projektu o całkowitej wartości 33,8 tys. zł z 85% dofinansowania w kwocie 28,8 tys. zł i Miłosław (wielkopolskie) z  $Dm_{POKL} = 4,1$  zł wynikającym z realizacji 1 projektu o całkowitej wartości 49,9 tys. zł z 85% dofinansowania w kwocie 42,4 tys. zł.

<sup>55</sup> Według przyjętych założeń badawczych, wyjaśnionych w części *Zakres podmiotowy* we wstępie.

**RYSUNEK 18.** Dofinansowanie unijne pozyskane przez samorządy gmin z PO Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 w zł na 1 mieszkańca (według wskaźnika  $Dm_{POIG}$ )



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

**Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013** był źródłem dofinansowania dla 598 gmin, czyli 24,1% ogółu LAU 2 w Polsce. POIG miał najmniejszą grupę gmin-beneficjentów spośród wszystkich programów zarządzanych centralnie. W ramach tego programu samorządy gmin zrealizowały 783 projekty o łącznej wartości dofinansowania 1410,6 mln zł. Pozyskane dofinansowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca zamykało się w granicach od 1,19 zł (gmina wiejska Lublin, lubelskie) do 2224 zł



(Rząśnik, mazowieckie), przy czym przeważająca większość (86,3%) gmin-beneficjentów POIG nie przekroczyła pułapu dofinansowania 300 zł na 1 osobę. Zróżnicowanie przestrzenne analizowanej zmiennej jest bardzo duże, a rozmieszczenie gmin o wartościach  $Dm_{POIG}$  w przedziałach powyżej 300 zł cechuje brak skupisk (rys. 18).

Zgodnie z przedziałami przedstawionymi na rysunku 18, najwyższe wartości  $Dm_{POIG}$  należące do przedziału (900; 2224 zł) uzyskało 2,5% gmin-beneficjentów POIG 2007–2013,  $Dm_{POIG}$  należące do przedziału (600; 900 zł) uzyskało 3,2%,  $Dm_{POIG}$  z przedziału (300; 600 zł) cechuje 8,1%, a najniższy  $Dm_{POIG}$  (<1,2; 300 zł) był w 87% gmin-beneficjentów. Wzrastający w kolejnych malejących przedziałach wartości  $Dm_{POKL}$  udział gmin-beneficjentów jest zgodny z wcześniej wykazaną tendencją dla  $SDm$  i  $Dm_{POKL}$ .

W grupie 5 gmin, które pozyskały z tego źródła dofinansowanie najwyższe, przekraczające 1400 zł na 1 mieszkańca, znajdują się gminy: Rząśnik (mazowieckie) – 2224 zł, Lubiewo (kujawsko-pomorskie) – 2165 zł, Zawady (podlaskie) – 1580 zł, Płaska (podlaskie) – 1455 zł oraz Frombork (warmińsko-mazurskie) 1411 zł. Wysokie kwoty dofinansowania pozyskanego z POIG nie wynikały w przypadku omawianych gmin z realizacji dużej liczby projektów. Gmina Rząśnik zrealizowała w ramach POIG 4 projekty o łącznej wartości dofinansowania 15,2 mln zł, ukierunkowane na zwalczanie wykluczenia cyfrowego i zwiększenie wykorzystania Internetu. Z kolei gmina Lubiewo zrealizowała tylko 1 projekt współfinansowany z POIG w wysokości 12,6 mln zł, którego celem było „zapewnienie dostępu do Internetu oraz wiedzy i umiejętności potrzebnej do korzystania z niego dla 650 gospodarstw domowych, czyli ok. 40% ogółu gospodarstw domowych w gminie Lubiewo”<sup>56</sup>. Podobnie jak Lubiewo, przeważająca większość pozostałych gmin-beneficjentów POIG zrealizowała w ramach tego programu po 1 projekcie. W ujęciu przestrzennym na zachodzie oraz południu kraju wyraźny jest brak gmin, które pozyskały najwyższe wartości omawianego dofinansowania (rys. 18).

Wyniki analizy danych jakościowych bazy SIMIK wskazują, iż zakres tematyczny omawianych projektów obejmował dwa główne obszary, tj. działania ukierunkowane na szeroko pojętą cyfryzację społeczeństwa oraz działania ukierunkowane na zwiększenie potencjału i atrakcyjności inwestycyjnej gmin.

W ramach pierwszego z wymienionych zrealizowano łącznie 675 projektów (86% ogółu projektów zrealizowanych przez gminy w ramach POIG), o łącznej wartości 1112,72 mln zł, z 84% dofinansowania w kwocie 932,21 mln zł z POIG, w tym:

- przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu (506 projektów 64,6% o łącznej wartości 822,68 mln zł, z 84% dofinansowania w kwocie 690,6 mln zł z POIG), w przypadku poszczególnych projektów ich wartość ogółem oraz pozyskane dofinansowanie były znacznie zróżnicowane: od najmniejszej „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – zapewnienie dostępu do Internetu mieszkańcom Gminy Złocieniec” (gmina Złocieniec,

---

<sup>56</sup> Źródło: oficjalna strona internetowa gminy Lubiewo, <http://lubiewo.pl/o-projekcie>, dostęp 24.04.2016 r.

zachodniopomorskie, wartość 0,12 mln zł, dofinansowanie 0,09 mln zł = 72%), po największy „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu osób niepełnosprawnych w Warszawie” (wartość 25,47 mln zł, dofinansowanie 21,65 mln zł = 85%). Warto nadmienić, że drugi co do wartości projekt w tej grupie „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w Poznaniu” miał wartość 17,74 mln zł i dofinansowanie 14,62 mln zł (82%),

- ułatwianie dostępu do Internetu (104 projekty o łącznej wartości 173,98 mln zł, z 83% dofinansowania w kwocie 144,50 mln zł),
- inne formy cyfryzacji (63 projekty o łącznej wartości 110,30 mln zł, z 84% dofinansowania w kwocie 92,31 mln zł),
- budowanie społeczeństwa informacyjnego i obywatelskiego (5 projektów o łącznej wartości 5,75 mln zł, z 83% dofinansowania w kwocie 4,79 mln zł).

W drugim wskazanym nurcie działań, tj. zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej, gminy zrealizowały w ramach POIG 108 projektów ukierunkowanych na przygotowanie terenów inwestycyjnych i stref aktywności inwestycyjnej, na wsparcie dla parków przemysłowych i rewitalizację terenów poprzemysłowych oraz turystykę. Łączna wartość tych projektów wyniosła 930,53 mln zł, a pozyskane dofinansowanie to 478,43 mln zł, czyli 51%. W uszczegółowieniu projekty zrealizowane przez gminy w ramach tych działań dotyczyły:

- przygotowania terenów inwestycyjnych (64 projekty o łącznej wartości 102,26 mln zł, 76,33 mln zł, czyli 75% dofinansowania, z POIG); najmniejszy z nich to „Przygotowanie terenów inwestycyjnych związanych z innowacyjną gospodarką w gminie Babice” (gmina Babice, małopolskie, wartość 0,06 mln zł, dofinansowanie 0,05 mln zł = 85%), a trzy największe to „Opracowanie dokumentacji oraz uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Kędzierzynie-Koźlu i Oleśnie” (gmina Kędzierzyn-Koźle, opolskie, wartość 20,42 mln zł, dofinansowanie 17,35 mln zł = 85%),
- stref aktywności inwestycyjnej i gospodarczej oraz zagospodarowania terenów przemysłowych i poprzemysłowych (19 projektów o wartości 10,43 mln zł, z 74% dofinansowania w kwocie 7,73 mln zł). Wartość dofinansowania w tych przypadkach nie przekroczyła 600 tys. zł, jedynym wyjątkiem był tu projekt „Budowa infrastruktury na terenie Podstrefy Łuków Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej” zrealizowany przez gminę Łuków (lubelskie) z 68% dofinansowania w kwocie ponad 2 mln zł z POIG,
- parków przemysłowych (10 projektów o łącznej wartości 193,63 mln zł, z 61% dofinansowania w kwocie 118,43 mln zł). Zróżnicowanie wartości zrealizowanych projektów było w tym przypadku ogromne – od najmniejszego w tej grupie projektu „Przygotowanie do realizacji projektu »Włocławska Strefa Rozwoju Gospodarczego Park Przemysłowo-Technologiczny«” (gmina Włocławek, kujawsko-pomorskie, wartość 0,17 mln zł, dofinansowanie 0,01 mln zł = 59%), po projekt największy „Pomorski Park Naukowo-Technologiczny – rozbudowa – etap 3” (gmina Gdynia, pomorskie, wartość 167,89 mln zł, dofinansowanie 98,74 mln zł = 59%),

- rozwoju turystyki: 15 projektów o wartości 624,20 mln zł z 44% dofinansowania w kwocie 275,92 mln zł. Wartość projektów i pozyskanego dofinansowania były tu znaczne, choć także bardzo zróżnicowane – od najmniejszego w tej grupie projektu „Bug – rajem dla turysty” (gmina Drohiczyn, podlaskie, wartość 11,20 mln zł, dofinansowanie 8,08 mln zł = 72%), po największy pod względem pozyskanego dofinansowania projekt pt. „Zamość miasto UNESCO, Pomnik Historii RP produktem turystycznym polskiej gospodarki”<sup>57</sup> (gmina Zamość, lubelskie, wartość 70,12 mln zł, dofinansowanie 45,70 mln zł = 65%). Interesującym przykładem projektu o najwyższej wartości ogółem (95,52 mln zł) i relatywnie niskim (48%) udziale pozyskanego dofinansowania jest „Interaktywne Centrum Historii Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki państwowości i chrześcijaństwa w Polsce”<sup>58</sup> (beneficjent gmina Poznań, wielkopolskie). Jednak w ujęciu wartościowym pozyskane dofinansowanie (45,49 mln zł) plasuje ten projekt na drugim miejscu po wcześniej opisanym projekcie zamojskim.

Dofinansowanie z **Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013** pozyskało 797 gmin, tj. 32,1% ogółu LAU 2 w Polsce, które zrealizowały łącznie 1036 projektów o łącznej wartości 28 777,20 mln zł z 61% dofinansowania z POiŚ w kwocie 17 688,36 mln. W przeliczeniu na 1 mieszkańca pozyskane przez gminy dofinansowanie zamykało się w przedziale od 0,28 zł (Świecie, kujawsko-pomorskie) do 6652 zł (Hel, pomorskie).

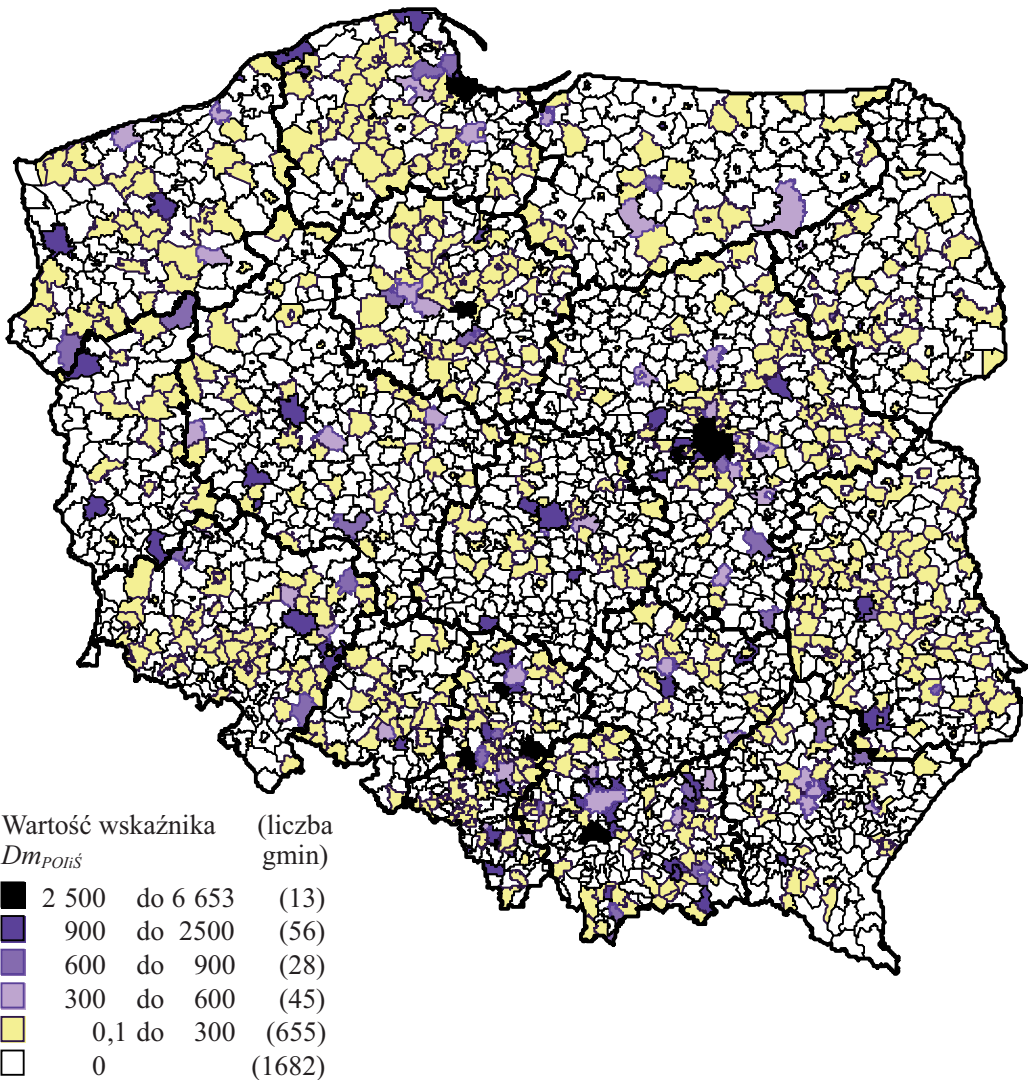
Zgodnie z przedziałami przedstawionymi na rysunku 19, najwyższe wartości  $Dm_{POiŚ}$  należące do przedziału (2500; 6653 zł) uzyskało 1,6% gmin-beneficjentów POiŚ 2007–2013,  $Dm_{POIG}$  należące do przedziału (900; 2500 zł) uzyskało 7%,  $Dm_{POiŚ}$  z przedziału (600; 900 zł) cechuje 3,5%,  $Dm_{POiŚ}$  z przedziału (300; 600 zł) cechuje 5,6%, a najniższy  $Dm_{POIG}$  (1,2; 300 zł) był w 82,3% gmin-beneficjentów.

Gminy o najwyższych wartościach  $Dm_{POiŚ}$  z przedziału (2500; 6653 zł) znajdują się w 6 województwach: kujawsko-pomorskim (1), małopolskim (2), mazowieckim (3), pomorskim (2), śląskim (4) i zachodniopomorskim (1). W ogóle nie ma takich gmin w pozostałych 10 regionach (rys. 19).

Gminy, które uzyskały  $Dm_{POiŚ}$  w przedziale (900; 2500 zł) występują we wszystkich województwach, chociaż w bardzo zróżnicowanej liczbie: od pojedynczych gmin tego typu w kujawsko-pomorskim, opolskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim, po największą liczebność w małopolskim (12). Gminy z  $Dm_{POiŚ}$  w przedziale (600; 900 zł) występują w 13 województwach, w liczbie od 1 do 5, natomiast nie ma jednostek tego

<sup>57</sup> Oficjalna strona miasta Zamość, opis projektu [http://www.zamosc.eu/projekty/11/3/zamosc\\_miasto\\_unesco\\_pomnik\\_historii\\_rp\\_produktem.html](http://www.zamosc.eu/projekty/11/3/zamosc_miasto_unesco_pomnik_historii_rp_produktem.html), dostęp 23.04.2016 r.

<sup>58</sup> Oficjalna strona projektu <http://bramapoznania.pl/o-projekcie/>, oficjalna strona miasta Poznań, opis projektu <http://www.poznan.pl/mim/turystyka/interaktywne-centrum-historii-ostrowa-tumskiego-kolebki-panstwowosci-i-chrzcijanstwa-w-polsce,p,3162,11467,11468.html>, dostęp 23.04.2016 r.

**RYSUNEK 19.** Dofinansowanie unijne pozyskane przez samorządy gmin z PO Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 w zł na 1 mieszkańca (według wskaźnika  $Dm_{POLiS}$ )

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

typu w łódzkim, opolskim i świętokrzyskim. Podobna tendencja charakteryzuje nieco liczniejszą grupę gmin, które uzyskały  $Dm_{POLiS}$  w przedziale (300; 600 zł). Nie występują w 2 województwach (lubelskim i lubuskim), natomiast w pozostałych występują w liczbie od 1 (opolskie, podlaskie) do 7 (mazowieckie). Skrajnie odmienną grupą jest 548 gmin, które pozyskały z POLiS mniej niż 10 zł na 1 mieszkańca. Stanowią one 69,8% gmin-beneficjentów tego programu.

Na wizualizacji graficznej (rys. 19) w skali kraju wyróżnia się województwo podlaskie, w którego strukturze wydają się występować jedynie gminy, które nie pozyskały żadnych środków z POIiŚ oraz gminy  $Dm_{POIG}$  w najniższym przedziale wartości. W rzeczywistości obie te grupy stanowią odpowiednio 78 i 19,5% ogółu gmin, natomiast w granicach województwa znajdują się także gminy o wyższych wartościach dofinansowania z POIiŚ na 1 mieszkańca. Są to regionalny rekordzista – gmina Wysokie Mazowieckie (2082 zł na 1 mieszkańca) oraz Zambrów ( $Dm_{POIiS} = 608$  zł) i Kolno ( $Dm_{POIiS} = 355$  zł). Ze względu na fakt, że są to gminy miejskie o stosunkowo niewielkiej powierzchni, ich odwzorowanie na kartogramach jest mniej widoczne.

Gminy wyróżniające się pod względem wysokości dofinansowania pozyskanego z POIiŚ w przeliczeniu na 1 mieszkańca to Hel (6652 zł), Gdańsk (5177 zł) i Rewal (4580 zł). Wartości te wynikają z realizacji odpowiednio 1 projektu pt. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta Helu” przez gminę Hel (pomorskie, wartość 35,50 mln zł, dofinansowanie 25,21 mln zł = 71%), 9 projektów<sup>59</sup> przez Gdańsk (pomorskie, łączna wartość 3407,6 mln zł, dofinansowanie 2374,72 mln zł = 70%) i 1 projektu pt. „Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków w Pobierowie” przez gminę Rewal (zachodniopomorskie, wartość 28,51 mln zł, dofinansowanie 16,77 mln zł = 59%).

Zgodnie z priorytetami wyszczególnionymi w bazie SIMIK, zakres tematyczny projektów realizowanych w ramach POIiŚ obejmuje: „drogi krajowe” (51 projektów o łącznej wartości 6953,84 mln zł z 68% dofinansowania w kwocie 4720,6 mln zł), „inteligentne systemy transportu” (11 projektów o łącznej wartości 608,55 mln zł, w tym 79% dofinansowania w kwocie 479,41 mln zł), przy czym były to inwestycje realizowane przez największe oraz bardzo duże miasta w kraju, z wyłączeniem jednak Warszawy, „efektywność energetyczna, produkcja skojarzona (kogeneracja), zarządzanie energią” (684 projekty o łącznej wartości 262 59 mln zł, w tym 71% dofinansowania z POIiŚ w kwocie 186,85 mln zł) – przy czym wyniki analizy tytułów opisujących projekty wskazują, że aż 645 z nich to projekty „miękkie”, których celem było opracowanie planów gospodarki niskoemisyjnej dla poszczególnych gmin. Tego typu projekty są niezbędnym etapem wstępnym dla realizacji projektów „twardych”.

---

<sup>59</sup> W tym „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I – Miasto Gdańsk”, „Ochrona wód Zatoki Gdańskiej – budowa i modernizacja systemu odprowadzania wód opadowych w Gdańsku”, „Budowa Trasy W-Z w Gdańsku, odcinek Kartuska – Otomińska”, „Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego”, „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II”, „Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej – etap III A” i „Etap III B, Budowa Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku” oraz „Połączenie dróg krajowych – Trasa Sucharskiego”.

Ze wsparcia w ramach **Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013** skorzystało 35 gmin, które zrealizowały 62 projekty o łącznym dofinansowaniu w kwocie 3212,7 mln zł (tab. 3). Pomimo stosunkowo niewielkiej liczby projektów zrealizowanych przez gminy, ich udział w ogólnej liczbie projektów PORPW osiągnął 20,4%, a zaabsorbowana kwota stanowiła 31,3% dofinansowania pozyskanego z tego źródła przez ogół beneficjentów. Wśród 35 gmin-beneficjentów aż 19 to gminy miejskie, 6 to gminy miejsko-wiejskie, a 10 to gminy wiejskie, co wskazuje na przewagę obszarów miejskich w absorpcji środków z PORPW. Pozyskane dofinansowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca było bardzo zróżnicowane – od najniższego w Tomaszowie Lubelskim ( $Dm_{PORPW} = 9,62$  zł) i następnych w kolejności gmin Zamość (wiejska) –  $Dm_{PORPW} = 38,4$  zł i Nielisz –  $Dm_{PORPW} = 38,30$  zł (obie w województwie lubelskim) po najwyższe ( $Dm_{PORPW} = 4161,84$  zł) w Przemyślu. Oprócz Przemyśla do grupy gmin – największych beneficjentów tego programu należą także Biłgoraj (lubelskie,  $Dm_{PORPW} = 3132,56$  zł), Białystok (podlaskie,  $Dm_{PORPW} = 2650,07$  zł), Olsztyn (warmińsko-mazurskie,  $Dm_{PORPW} = 2444,49$  zł) i Rzeszów (podkarpackie,  $Dm_{PORPW} = 2301,59$  zł). Wsparcie z PORPW zostało wykorzystane przez największych beneficjentów (gminy) tego programu do realizacji:

- Przemyśl: 2 projekty budowy dróg obwodowych miasta o łącznej wartości 352,02 mln zł, w tym z 77,3% dofinansowania o wartości 272 mln zł;
- Biłgoraj: 2 projekty budowy obwodnicy miasta oraz 1 projekt przebudowy i rozbudowy dróg wojewódzkich w Biłgoraju, łączna wartość tych projektów 105,33 mln zł, z czego 81,1%, czyli 85,39 mln zł, dofinansowania pochodziło z PORPW;
- Białystok: 8 projektów o łącznej wartości łącznie 1085,03 mln zł, z 71,9% dofinansowania w kwocie 780,50 mln zł; w tym 5 projektów dotyczących przebudowy lub budowy i przedłużenia dróg krajowych oraz regionalnych w obrębie miasta (wartość 563,65 mln zł, dofinansowanie z PORPW 406,32 mln zł = 72,09%), 2 projekty dotyczące transportu miejskiego (łączna wartość 352,60 mln zł, w tym dofinansowanie 255,23 mln zł = 72,4%,) i 1 projekt „Białostocki Park Naukowo-Technologiczny” o wartości 168,78 mln zł, z dofinansowaniem z PORPW w wysokości 118,95 mln zł (70,5%);
- Olsztyn: dwa projekty o całkowitej wartości 719,67 mln zł, z dofinansowaniem z PORPW w wysokości 428,98 mln zł (59,6%): „Budowa i uruchomienie Olsztyńskiego Parku Naukowo-Technologicznego” oraz „Modernizacja i rozwój zintegrowanego systemu transportu zbiorowego w Olsztynie”.

Trzy gminy o najniższym wskaźniku  $Dm_{PORPW}$  zrealizowały po 1 projekcie w ramach priorytetu „81 Rozwiązania na rzecz podniesienia jakości opracowania, monitorowania, ewaluacji polityk i programów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, wzmocnienie zdolności w zakresie realizacji polityk i programów”.

Istotnym efektem absorpcji funduszy z PORPW przez gminy było wsparcie 10 projektów związanych z powstaniem parków technologicznych, w tym 4 zrealizowanych przez

Białystok, Elbląg i Puławy w ramach priorytetu „02 Infrastruktura B+RT (w tym wyposażenie w sprzęt, oprzyrządowanie i szybkie sieci informatyczne łączące ośrodki badawcze) oraz specjalistyczne ośrodki kompetencji technologicznych” oraz 6 zrealizowanych przez gminy Czarna Białostocka, Ełk, Kielce, Olsztyn i Tarnobrzeg w ramach priorytetu „08 Inne inwestycje w przedsiębiorstwa” (tab. 10).

**TABELA 10.** Parki technologiczne, naukowo-technologiczne i przemysłowe zrealizowane przez gminy przy współfinansowaniu z PO Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013

Województwo i beneficjent	Tytuł projektu	Wartość ogółem	Dofinansowanie UE	Udział dofinansowania w wartości ogółem
		w mln zł		
<b>Podlaskie</b>				
Białystok	Białostocki Park Naukowo-Technologiczny	168,780	118,947	70%
Czarna Białostocka	Budowa i uruchomienie Podlaskiego Parku Przemysłowego	6,891	4,763	69%
<b>Warmińsko-mazurskie</b>				
Elbląg	Elbląski Park Technologiczny na Modrzewinie Południe	66,714	52,500	79%
Ełk	Kompleksowe przygotowanie terenu pod inwestycje w Miejskiej Strefie Rozwoju „Techno-Park” w Ełku	9,894	5,190	52%
Olsztyn	Budowa i uruchomienie Olsztyńskiego Parku Naukowo-Technologicznego	69,533	52,512	77%
<b>Świętokrzyskie</b>				
Kielce	Rozwój infrastruktury i obszarów B+R Kieleckiego Parku Technologicznego	119,665	81,657	68%
Kielce	Budowa infrastruktury Kieleckiego Parku Technologicznego	85,702	54,915	64%
<b>Lubelskie</b>				
Puławy	Utworzenie Puławskiego Parku Naukowo-Technologicznego i przygotowanie terenów inwestycyjnych	77,243	65,267	84%
Puławy	Rozbudowa potencjału badawczego Puławskiego Parku Naukowo-Technologicznego	37,335	31,081	83%
<b>Podkarpackie</b>				
Tarnobrzeg	Tarnobrzeski Park Przemysłowo-Technologiczny	33,833	21,711	64%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

Największą w tej grupie inwestycją zarówno pod względem wartości ogółem, jak i pozyskanego dofinansowania unijnego jest Białostocki Park Naukowo-Technologiczny (BPNT). Projekt był realizowany w latach 2008–2015 przez miasto Białystok, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. Projekt obejmował<sup>60</sup> budowę i wyposażenie dwóch obiektów, tj. Inkubatora Technologicznego i Administracji BPNT oraz Centrum Technologicznego, zagospodarowanie terenu wokół budynków, uzbrojenie i udostępnienie terenów inwestycyjnych pod zabudowę przemysłową, produkcyjną i usługową – o powierzchni 23 ha – poprzez budowę i przebudowę ulic oraz infrastruktury technicznej na terenie i wokół parku, a także przebudowę dróg dojazdowych do parku celem poprawy dostępności komunikacyjnej. BPNT rozpoczął swoją działalność 1 lipca 2011 r. Jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, nieposiadającą osobowości prawnej, powołaną na mocy Uchwały nr XI/78/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Białostocki Park Naukowo-Technologiczny<sup>61</sup>. Jak wyjaśniono w publikacji Urzędu Miasta Białystok: „W imieniu Miasta Białystok infrastrukturą wytworzoną w ramach projektu zarządza powołana w 2011 r. jednostka budżetowa Białostocki Park Naukowo-Technologiczny. Miasto ponosi koszty związane z utrzymaniem i eksploatacją rezultatów projektu. Środki te pochodzą z generowanych przez Park przychodów, a deficyt środków finansowych pokrywany jest z budżetu miasta” [*Białostocki Park...* b.r.w.]

Istotna w przypadku BPNT jest jego lokalizacja w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości o funkcji usługowej oraz Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Podstrefy Białystok. Park i strefa mają współdziałać z miasteczkiem akademickim Uniwersytetu w Białymstoku, co ma prowadzić do powstania i współpracy sfery badawczej oraz sektora produkcji i usług, opartych na innowacyjnych rozwiązaniach i wysokich technologiach. W przypadku tych ostatnich za kluczowe dla rozwoju województwa podlaskiego oraz wykorzystania potencjału miasta Białystok uznano takie branże, jak IT, BPO, biotechnologia, farmakologia, elektronika, elektrotechnika, nanotechnologie, teletechnika oraz technologie materiałowe.

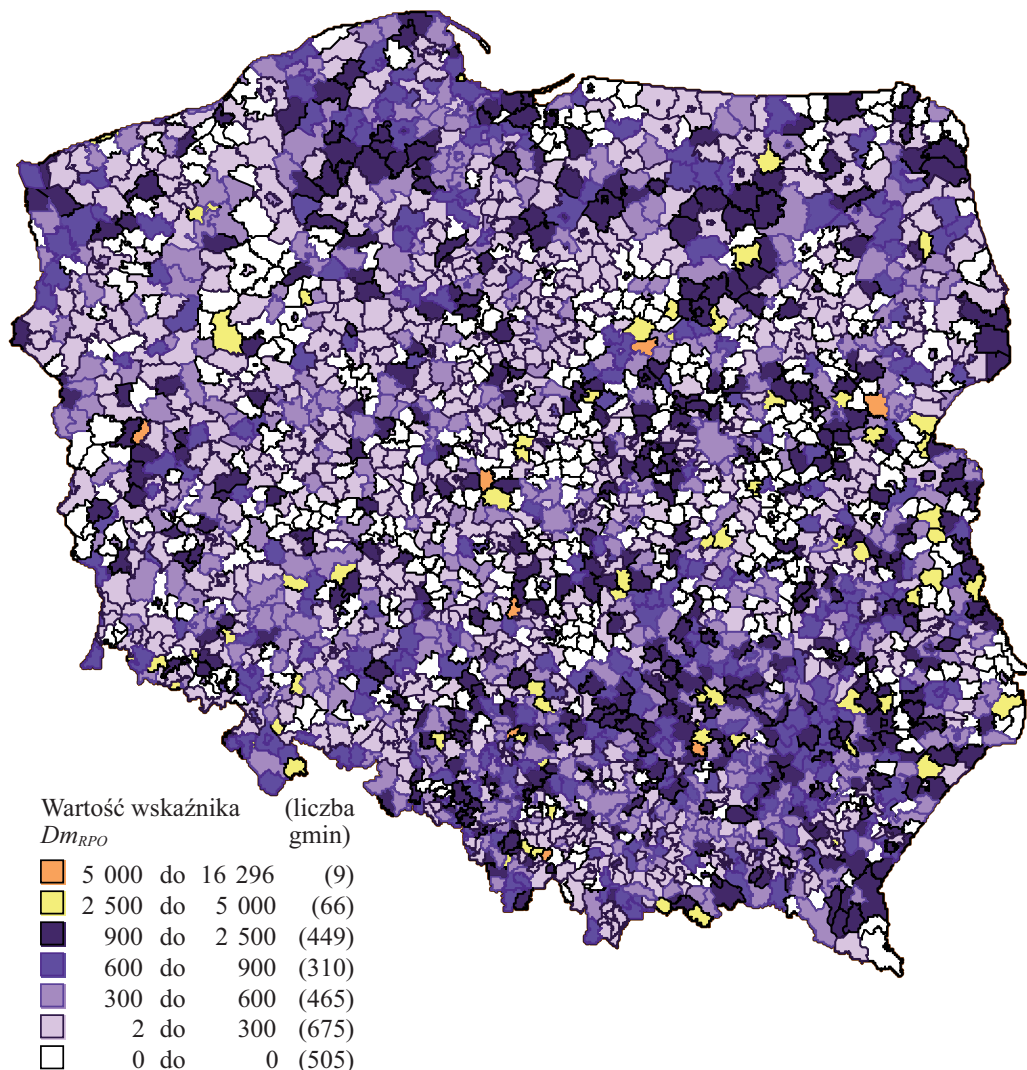
Przyjęte cele i zasady funkcjonowania BPNT są reprezentatywne dla wielu inwestycji tego typu wspieranych przez fundusze unijne. Poprzez utworzenie nowych miejsc pracy, wsparcie inkubacji nowych firm, wsparcie dla tworzenia i efektywnego funkcjonowania współpracy sektora nauki i biznesu oraz wsparcie innowacyjności ich realizacja może wpłynąć zarówno na rozwój lokalny, jak i na rozwój regionu.

<sup>60</sup> Źródło: dostęp 30.07.2016 r. na stronie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych [http://www.paiz.gov.pl/strefa\\_inwestora/parki\\_przemyslowe\\_i\\_technologiczne/bialystok](http://www.paiz.gov.pl/strefa_inwestora/parki_przemyslowe_i_technologiczne/bialystok)

<sup>61</sup> Źródło: Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miejski w Białymstoku, <https://biparch.um.bialystok.pl/581-bialostocki-park-naukowo-technologiczny/lang/pl-PL/default.aspx>, dostęp 30.07.2016 r.



**RYSUNEK 20.** Dofinansowanie unijne pozyskane przez samorządy gmin z regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 w zł na 1 mieszkańca (według wskaźnika  $Dm_{RPO}$ )



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych bazy SIMIK oraz BDL GUS.

Z **Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013** skorzystało 1974 gmin, co stanowiło 79,6% wszystkich LAU 2 w Polsce. Gminy-beneficjenci pozyskały z tego źródła łącznie 23 209,3 mln zł (tj. 32% całkowitej alokacji RPO) w ramach realizacji 7876 projektów (21,6% ogólnej liczby projektów RPO). W przypadku poszczególnych gmin pozyskane dofinansowanie miało bardzo zróżnicowane wartości  $Dm_{RPO}$ , zamykające się w granicach od 2,3 zł (Jeziora Wielkie, kujawsko-pomorskie) do 16 295 zł (Uniejów, łódzkie).

Najwyższe dofinansowanie z RPO w granicach od 5000 do 16 296 zł na 1 mieszkańca pozyskało 9 gmin, tj. 0,5% omawianych beneficjentów. Gminy te zlokalizowane są w województwach: lubuskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim, pomorskim, śląskim i świętokrzyskim (rys. 20).

Gminy, które pozyskały  $Dm_{RPO}$  z przedziału (2500; 5000 zł) stanowią 3,4% wszystkich gmin-beneficjentów RPO. Najwięcej gmin tego typu zlokalizowanych jest w lubelskim i mazowieckim (po 12), natomiast jednostki takie nie występują w kujawsko-pomorskim i lubuskim. W pozostałych województwach odnajdujemy od 1 do 7 gmin o  $Dm_{RPO}$  z tego przedziału.

Gminy o  $Dm_{RPO}$  z przedziału (9000; 2500 zł) stanowią 22,8% gmin-beneficjentów RPO. Ich liczba w poszczególnych województwach jest zróżnicowana, od 7 w opolskim do 58 w mazowieckim. Największy udział w strukturze gmin według  $Dm_{RPO}$  jest w świętokrzyskim, gdzie stanowią aż 38,2% ogółu gmin, a najmniejszy w małopolskim, gdzie ich udział stanowi 8,8% wszystkich LAU 2.

Rekordzistą w skali kraju jest wcześniej wspomniana gmina Uniejów (łódzkie), która pozyskała z RPO 16 295 zł na 1 mieszkańca i był to czynnik, który spowodował, że gmina ta odnotowała jednocześnie najwyższe dofinansowanie na 1 mieszkańca z PO 2007–2013 ogółem (tab. 9). Kolejne gminy o najwyższych wartościach pozyskanego dofinansowania na 1 mieszkańca to Krynica Morska (pomorskie) – 14 796 zł, Ożarówice (śląskie) – 12 453 zł, Rząśnia (łódzkie) – 7807 zł, Lubrza (lubuskie) – 6404 zł, Głinojeck (mazowieckie) – 6309 zł, Drohiczyn (podlaskie) – 6298 zł, Solec-Zdrój (świętokrzyskie) – 5809 zł oraz Ślemień (śląskie) – 5088 zł. Wszystkie 9 gmin, które uzyskały najwyższe dofinansowanie z RPO, znajduje się w grupie 15 gmin o najwyższym dofinansowaniu ogółem z PO 2007–2013 w Polsce (tab. 9). W przypadku 6 z nich dofinansowanie z tego źródła stanowiło ponad 96% pozyskanego dofinansowania ogółem. Zakres tematyczny projektów zrealizowanych przez poszczególne gminy z tej grupy jest bardzo zróżnicowany (por. wcześniej omówione gminy Uniejów, Krynica Morska i Ożarów) – od ściśle powiązanych ze sobą projektów związanych z budową, funkcjonowaniem i promocją term w gminie Uniejów po projekty ukierunkowane na rozwiązanie różnych kwestii rozwoju lokalnego np. w gminie Rząśnia, gdzie dotyczyły rozbudowy drogi (6 mln zł dofinansowania z RPO), zakupu samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP (0,77 mln zł dofinansowania), montażu 1029 kompletnych zestawów kolektorów słonecznych (11,85 mln zł), uzbrojenia terenów inwestycyjnych w gminie (7,5 mln zł), budowy szkoły podstawowej i sali sportowej (11,49 mln zł) oraz budowy i wdrożenia informacji przestrzennej gminy (0,03 mln zł).

\* \* \*

Aktywność i efektywność gmin w pozyskaniu wsparcia z programów operacyjnych 2007–2013 oceniono w niniejszym opracowaniu na podstawie wskaźnika

odzwierciedlającego udział gmin w ogólnej wartości środków pozyskanych z tego źródła przez wszystkich beneficjentów. Jako kryterium uzupełniające wykorzystano udział gmin w liczbie umów podpisanych i zrealizowanych przez ogół beneficjentów. Wyniki analizy dowodzą, iż samorządy gmin miały znaczny udział zarówno w liczbie projektów, jak i w ogólnej wartości dofinansowania pozyskanego przez beneficjentów z PO 2007–2013, co uczyniło z nich najważniejszą kategorię beneficjentów-podmiotów przyczyniających się do realizacji polityki spójności.

W ujęciu ogólnokrajowym poszczególne programy operacyjne były źródłem wsparcia dla zróżnicowanego odsetka gmin: od najpopularniejszego PO Kapitał Ludzki, z którego skorzystało aż 99% gmin, poprzez regionalne programy operacyjne (80% gmin), PO Infrastruktura i Środowisko (32% gmin) i PO Innowacyjna Gospodarka (24% gmin), po PO Rozwój Polski Wschodniej, z którego skorzystał najmniejszy odsetek samorządów terytorialnych, tj. niespełna 5%. Odsetek gmin, które uzyskały dofinansowanie z poszczególnych PO 2007–2013, nie jest równoznaczny z udziałem tych jednostek w liczbie zrealizowanych projektów czy w ogólnej wartości pozyskanego dofinansowania. Najwyższy udział w liczbie zrealizowanych umów uzyskały gminy w ramach POIiŚ (31%), następnie w POKL (27%), w RPO (blisko 22%), PORPW (ponad 20%) i najmniej w POIG (ponad 4%). Udział gmin w pozyskanym dofinansowaniu był najwyższy w przypadku RPO (32%) i PORPW (31%), następnie z POIiŚ (14,5%), POKL (13%) i najniższy z POIG (niespełna 4%).

Udział gmin w liczbie umów, niekorespondujący z ich udziałem w ogólnej wartości dofinansowania pozyskanego przez ogół beneficjentów z PO 2007–2013, wynikał w dużej mierze już z samych założeń programowych, które determinowały rodzaj i zakres, a tym samym także wartość całkowitą projektów i wynikającą z niej maksymalną wartość dofinansowania. Przykładem tego może być POKL. Jak wskazano wcześniej, gminy bardzo aktywnie uczestniczyły w pozyskaniu środków z POKL, który kierował do nich środki w ramach wszystkich swoich priorytetów. Jednak przeważająca większość z gmin-beneficjentów (ponad 82%) pozyskała z tego źródła kwoty niewielkie, co spowodowało, że w przeliczeniu na 1 mieszkańca POKL nie stanowił istotnego źródła dofinansowania. W konsekwencji także udział gmin w dofinansowaniu pozyskanym z tego źródła przez ogół beneficjentów był relatywnie niski. Jedynym programem, w którym gminy uczestniczyły w takim samym stopniu w liczbie projektów, jak i w pozyskanym dofinansowaniu był POIG. Był to jednocześnie ten z programów zarządzanych centralnie, z których skorzystał najmniejszy odsetek gmin.

Ze względu na zasięg swojego oddziaływania projekty zrealizowane przez samorządy gmin w ramach poszczególnych PO 2007–2013 miały charakter zarówno lokalny, jak i regionalny. O ile liczebnie znacznie przeważały te pierwsze, o tyle projekty o dużym oddziaływaniu przestrzennym (np. parki technologiczne i parki nauki) były mniej liczne, ale miały możliwość oddziaływania zarówno na gospodarkę lokalną bezpośrednio

w miejscu swojego usytuowania (np. wpływ na lokalny rynek pracy), jak i poprzez sieć powiązań na gospodarkę regionalną.

Powyższe tendencje, zdefiniowane na poziomie krajowym, mają bardzo zróżnicowany charakter na poziomie regionalnym, gdzie w poszczególnych województwach udział gmin w liczbie umów oraz w dofinansowaniu uzyskanym przez ogół beneficjentów z poszczególnych programów operacyjnych 2007–2013 różni się bardzo zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Bardzo zróżnicowana jest także struktura dofinansowania pozyskanego przez gminy poszczególnych województw według PO 2007–2013.

Wyżej wskazane różnice pogłębiają się na poziomie lokalnym, gdzie odnajdujemy zarówno gminy-beneficjentów PO 2007–2013, które pozyskały niewiele ponad 6 zł dofinansowania w przeliczeniu na 1 mieszkańca, jak i krajową rekordzistkę – gminę Uniejów. Zakres ten wynika z wykorzystania przez gminy PO w różnych konfiguracjach: od przypadków skorzystania tylko z jednego PO (co jednak nie musiało być równoznaczne z realizacją 1 projektu) do przypadku wykorzystania przez indywidualne gminy wszystkich PO 2007–2013, w tym niektórych przez realizację kilku projektów. Jednocześnie występuje bardzo duże zróżnicowanie wartości dofinansowania pozyskanego przez gminy z poszczególnych PO 2007–2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca, np. z POKL od 2,6 do 1828 zł, z POIG od 1,2 do 2224 zł, z POIiŚ od 0,1 do 6653 zł, z PORPW od 9,7 do 4162 zł, z RPO od 2,3 do 16 296 zł.

Wyniki analizy przestrzennej zróżnicowania wyżej omówionych wartości wskazują na występowanie skupień gmin o podobnych wartościach wskaźnika  $Dm$  tylko w niewielkich przypadkach oraz na brak takich zależności w większości PO 2007–2013 i na przeważającym obszarze kraju, z wyjątkiem gmin reprezentujących wartości pozyskanego dofinansowania plasujące je w najniższych przedziałach analizowanych wartości.

---

# ZNACZENIE ŚRODKÓW UNIJNYCH DLA SAMORZĄDÓW GMIN

---

Znaczenie pozyskanego przez samorządy gmin dofinansowania w ujęciu ilościowym określono w niniejszym opracowaniu na podstawie relacji wartości pozyskanych środków w stosunku do średniorocznych dla lat 2007–2013 dochodów ogółem budżetów gmin, przy czym analizie poddano zarówno sumaryczną wartość dofinansowania pozyskanego ze wszystkich dostępnych dla gmin PO 2007–2013 (rys. 21), jak i bezwzględne wartości dofinansowania pozyskanego przez gminy z poszczególnych PO 2007–2013 (rys. 22–25).

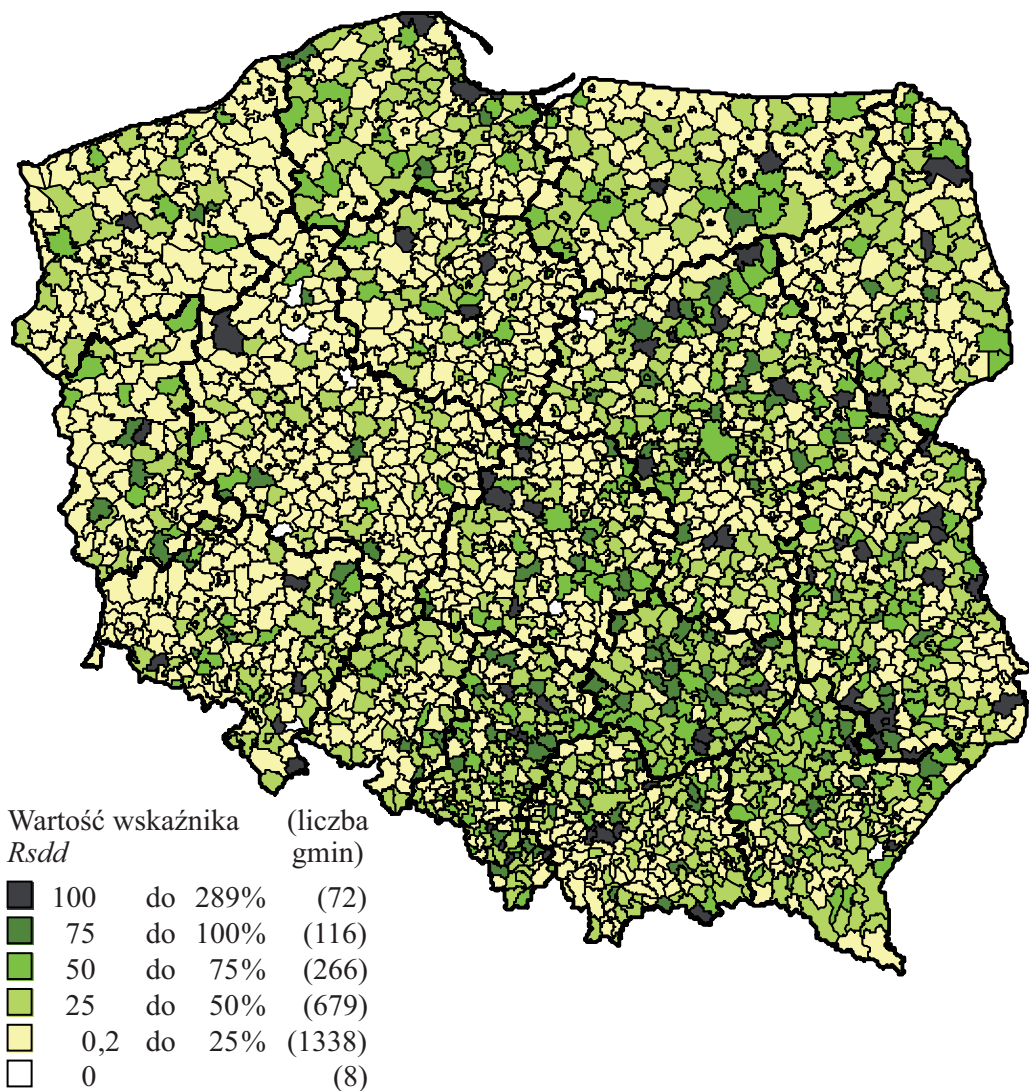
## Znaczenie funduszy pozyskanych przez samorządy gmin z programów operacyjnych 2007–2013 w ujęciu ilościowym

---

Znaczenie ilościowe funduszy unijnych pozyskanych przez gminy z PO 2007–2013 określono w pierwszej kolejności w aspekcie dochodowym na podstawie wskaźnika *Rstd* określającego relację sumy dofinansowania unijnego pozyskanego przez gminy ze wszystkich PO 2007–2013 do średnich rocznych dochodów ogółem budżetów tych gmin w latach 2007–2013. Jego konstrukcję przedstawiono w części metodycznej.

W grupie 2471 gmin, które skorzystały ze wsparcia finansowego w ramach PO 2007–2013, wyraźna jest równomierna tendencja spadkowa liczby, a tym samym odsetka gmin-beneficjentów w kolejnych przedziałach rosnącej wartości wskaźnika *Rstd*, czyli relacji pozyskanego przez gminy dofinansowania unijnego do ich średniorocznych dochodów budżetowych ogółem (rys. 21). I tak ponad połowa gmin (54,1%) pozyskała z PO 2007–2013 dofinansowanie w najniższym przedziale, t.j. w wysokości od 0,2 do 25% swoich średniorocznych dochodów budżetowych, blisko 27,5% gmin pozyskało od 25 do 50% tej wartości, kolejne 10,8% gmin pozyskało od 50 do 75%, już tylko 4,7% gmin pozyskało od 75 do 100%, a 2,9% gmin pozyskało z tego źródła dofinansowanie w kwocie wyższej niż ich średnioroczny dochód budżetu ogółem, w tym 3 gminy-rekordzistki, które osiągnęły blisko 3-krotność tej wartości (289% Drohiczyn, podlaskie;

**RYSUNEK 21.** Relacja sumy dofinansowania unijnego pozyskanego przez gminy ze wszystkich programów operacyjnych 2007–2013 łącznie do średniorocznych dochodów ogółem budżetów gmin (według wskaźnika *Rsdd*)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

285% Ożarówice, śląskie i 284% Uniejów, łódzkie). Jednocześnie w grupie gmin-beneficjentów jest 26 jednostek, które pozyskały z PO 2007–2013 dofinansowanie w wysokości nieprzekraczającej 1% ich średniorocznych dochodów budżetowych.

Największa kumulacja gmin, które nie przekroczyły progu 25% wartości *Rsdd*, występuje w województwie wielkopolskim, a relatywnie duża w zachodniopomorskim

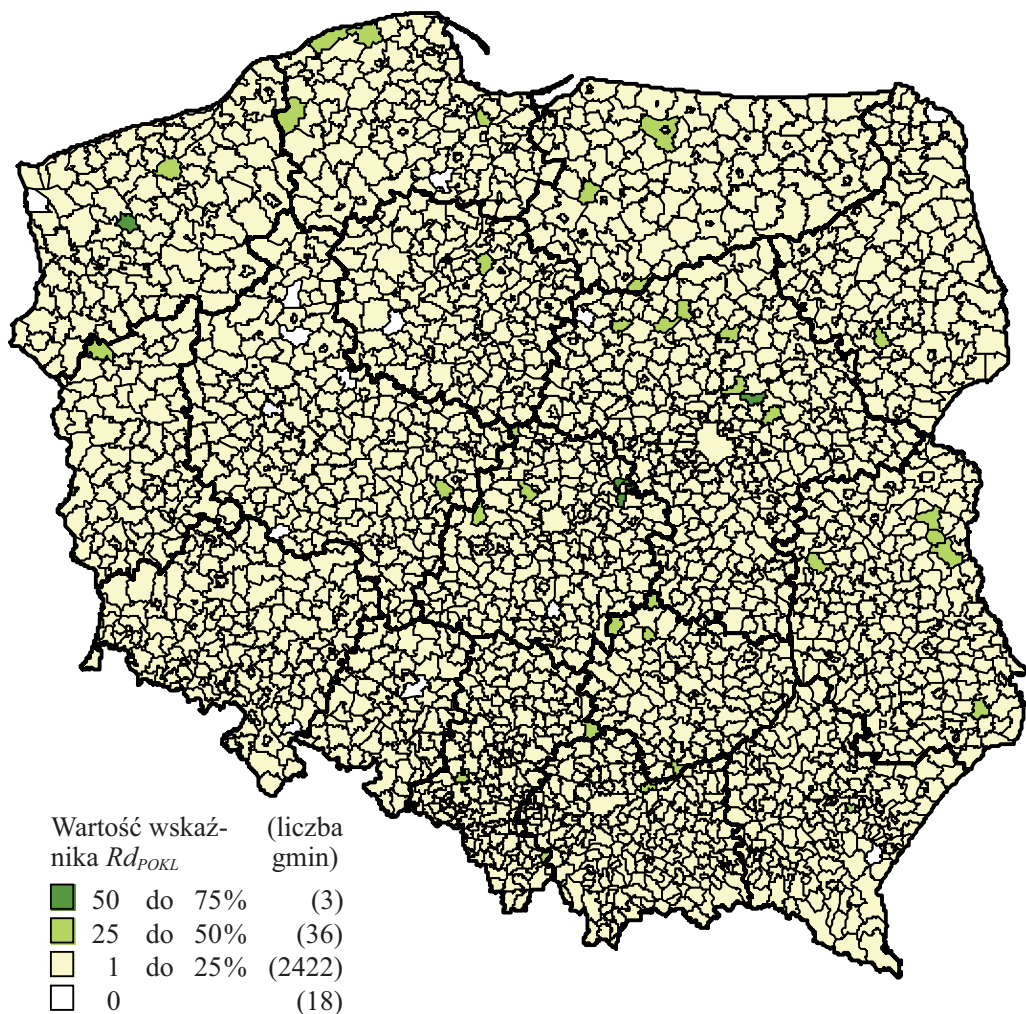
i północnej części dolnośląskiego. Z kolei najmniej gmin tego typu odnajdujemy w województwach świętokrzyskim, śląskim i podkarpackim. W przeważającej części kraju gminy, które pozyskały wysokie (75 do 100%) i bardzo wysokie (powyżej 100%) dofinansowanie w relacji do swoich średniorocznych dochodów budżetowych nie tworzą widocznych skupisk. Wyjątek stanowią tu województwo świętokrzyskie, śląskie i południowa część województwa lubelskiego, gdzie znajduje się po kilka sąsiadujących ze sobą gmin o wcześniej wymienionych wysokich i bardzo wysokich wartościach omawianego wskaźnika (rys. 21). W pozostałych regionach gminy, które pozyskały wartości dofinansowania klasyfikujące je do różnych przedziałów analizowanego wskaźnika, występują w układach mieszanych.

Analiza relacji sumy dofinansowania pozyskanego ze wszystkich PO 2007–2013 łącznie stanowi punkt odniesienia dla badania uszczegółowionego, obejmującego analizę relacji dofinansowania pozyskanego przez gminy z każdego PO 2007–2013 indywidualnie, na podstawie wskaźnika  $Rd_{POx}$  – określającego relację wartości dofinansowania unijnego pozyskanego przez indywidualne gminy z poszczególnych PO 2007–2013 do średnich rocznych dochodów ogółem budżetów tych gmin w latach 2007–2013.

Aż 99,3% gmin skorzystało z dofinansowania swoich projektów w ramach **Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013**. Jednak dla 190 z nich jego wartość nie przekroczyła 5% średniorocznych dochodów budżetów ogółem, a dla kolejnych 864 miało ono wartość od 5 do 10%. W sumie dla niemal 98% gmin dofinansowanie z tego źródła nie przekroczyło 25% ich średniorocznych dochodów budżetów ogółem (rys. 22). Przy tak dużej reprezentacji wartości w granicach najniższego przedziału dosyć oczywisty jest fakt, że w 3 województwach (dolnośląskie, opolskie i podkarpackie) występują wyłącznie gminy charakteryzujące się najniższymi wartościami omawianego wskaźnika, a w kolejnych 5 województwach (lubuskie, małopolskie, podkarpackie, podlaskie i wielkopolskie) jest tylko po 1 gminie o wartościach wyższych. Analizując kolejne wyodrębnione kategorie, w 36 gminach analizowana wartość zamykała się w przedziale od 25 do 50%, a jedynie w trzech przypadkach dofinansowanie pozyskane z POKL przekroczyło 50% średniorocznych dochodów ogółem. Były to gminy: Dobra Szczecińska (zachodniopomorskie), która zrealizowała w ramach POKL 16 projektów, Zabrodzie (mazowieckie), gdzie zrealizowano 26 projektów, oraz Skierniewice (łódzkie) z 48 projektami zrealizowanymi w ramach tego PO. Dwie pierwsze z wymienionych gmin uzyskały z POKL dofinansowanie w wysokości 59%, a ostatnia 52% swoich średniorocznych dochodów budżetowych.

W grupie 598 gmin-beneficjentów **Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013** aż 96,4% to jednostki, które pozyskały z tego źródła dofinansowanie o wartości mniejszej niż 25% ich średnich rocznych dochodów budżetowych ogółem (rys. 23). W tej grupie znajduje się 47 gmin, dla których pozyskane dofinansowanie było nieznaczne, ponieważ analizowany wskaźnik nie przekroczył w ich przypadku 0,5%, podobnie jak w kolejnych 352 gminach, w których był wyższy niż 0,5%, ale nie przekroczył 5%. Wśród

**RYSUNEK 22.** Relacja wartości dofinansowania unijnego pozyskanego przez samorzady gmin z PO Kapitał Ludzki 2007–2013 do średniorocznych dochodów ogółem budżetów gmin (według wskaźnika  $Rd_{POKL}$ )

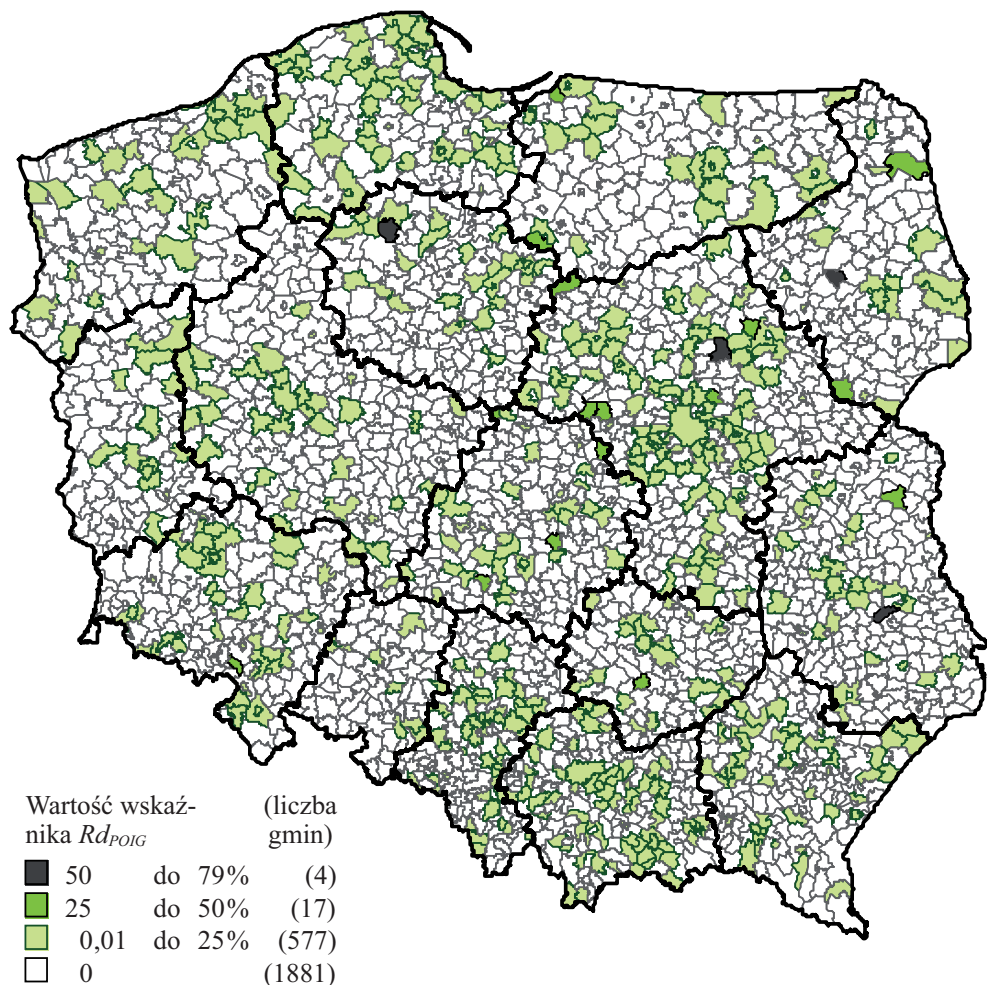


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

beneficjentów POIG 2007–2013 wyróżnia się grupa 4 gmin, które pozyskały stąd dofinansowanie stanowiące od 50 do 78% ich średnich rocznych dochodów budżetowych. Są to gminy: Zawady – 51% (podlaskie), Łopiennik Górny – 58% (lubelskie), Lubiewo – 74% (kujawsko-pomorskie) i Rząśnik – 78% (mazowieckie). Gmina Lubiewo zrealizowała w ramach POIG 1 projekt pt. „Lubiewo-Internet-Edukacj@” o całkowitej wartości 14,85 mln zł i 85% dofinansowania w kwocie 12,61 mln zł, natomiast gmina Rząśnik 4 projekty (2 pt. „Stop wykluczeniu cyfrowemu w gminie Rząśnik”, „Internet szansą wszechstronnego rozwoju



**RYSUNEK 23.** Relacja wartości dofinansowania unijnego pozyskanego przez samorządy gmin z PO Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 do średniorocznych dochodów ogółem budżetów gmin w latach 2007–2013 (według wskaźnika  $Rd_{POIG}$ )

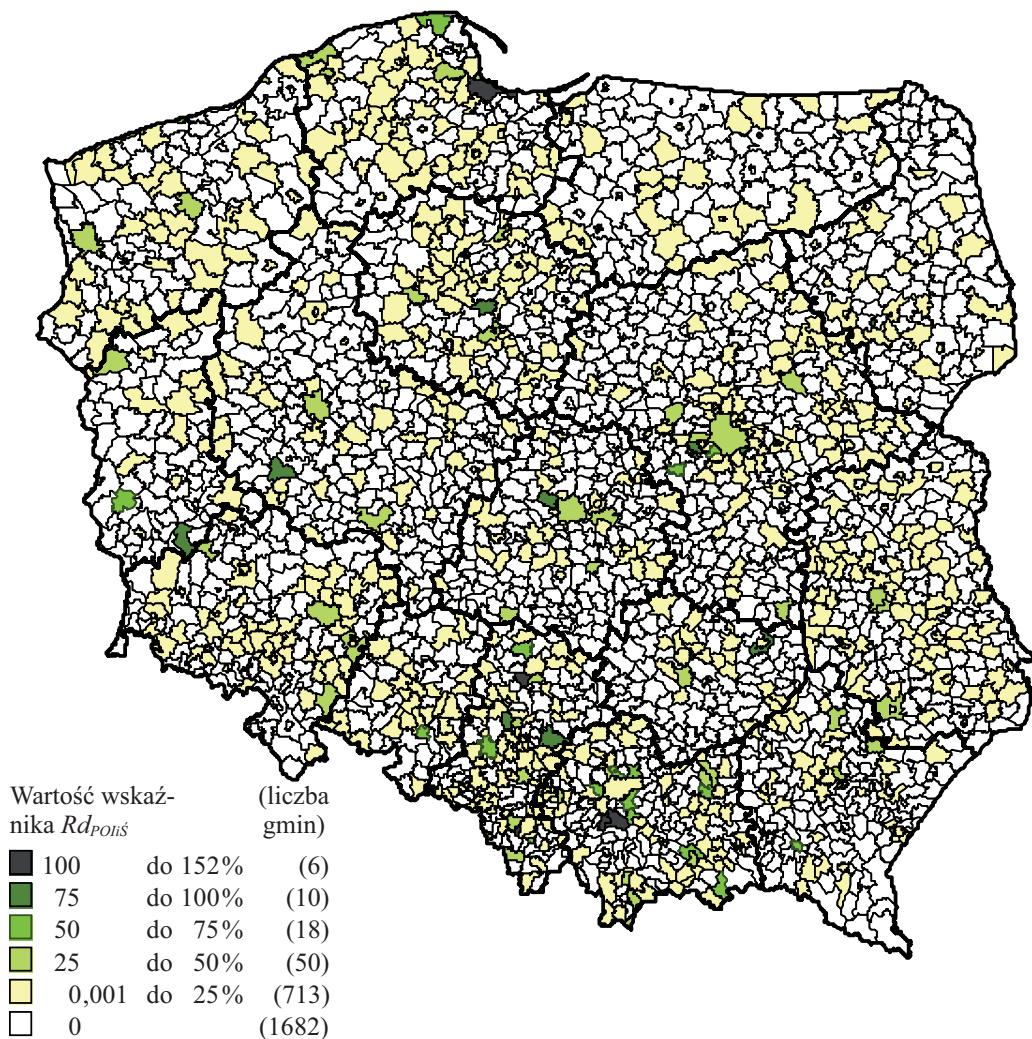


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

mieszkańców gminy Rząśnik” i „Internet szansą rozwoju gminy Rząśnik”) o łącznej wartości 17,89 mln zł i łącznym dofinansowaniu 85% w kwocie 15,17 mln zł.

Ze względu na relatywnie niewielką liczbę gmin-beneficjentów tego programu, a w tym marginalną liczbę 22 gmin, które pozyskały z tego źródła dofinansowanie przekraczające 25% ich średnich rocznych dochodów budżetowych, w połowie województw w kraju (lubuskie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie) występują wyłącznie gminy, które nie pozyskały z POIG

**RYSUNEK 24.** Relacja wartości dofinansowania unijnego pozyskanego przez samorzady gmin z PO Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 do średniorocznych dochodów ogółem budżetów gmin w latach 2007–2013 (według wskaźnika  $Rd_{POiŚ}$ )



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

2007–2013 nic lub pozyskały dofinansowanie w najniższym przedziale (rys. 23). W grupie tej wyróżnia się województwo opolskie, w którym tylko 9 gmin skorzystało z dofinansowania z POIG, i to w wysokości nieprzekraczającej 25% omawianego wskaźnika.

Z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 skorzystało 797, tj. 32,1% ogółu gmin w Polsce. W tej grupie aż 713, tj. 89,3% gmin-beneficjentów pozyskało dofinansowanie z POIiŚ, które stanowiło mniej niż 25% ich średniorocznych

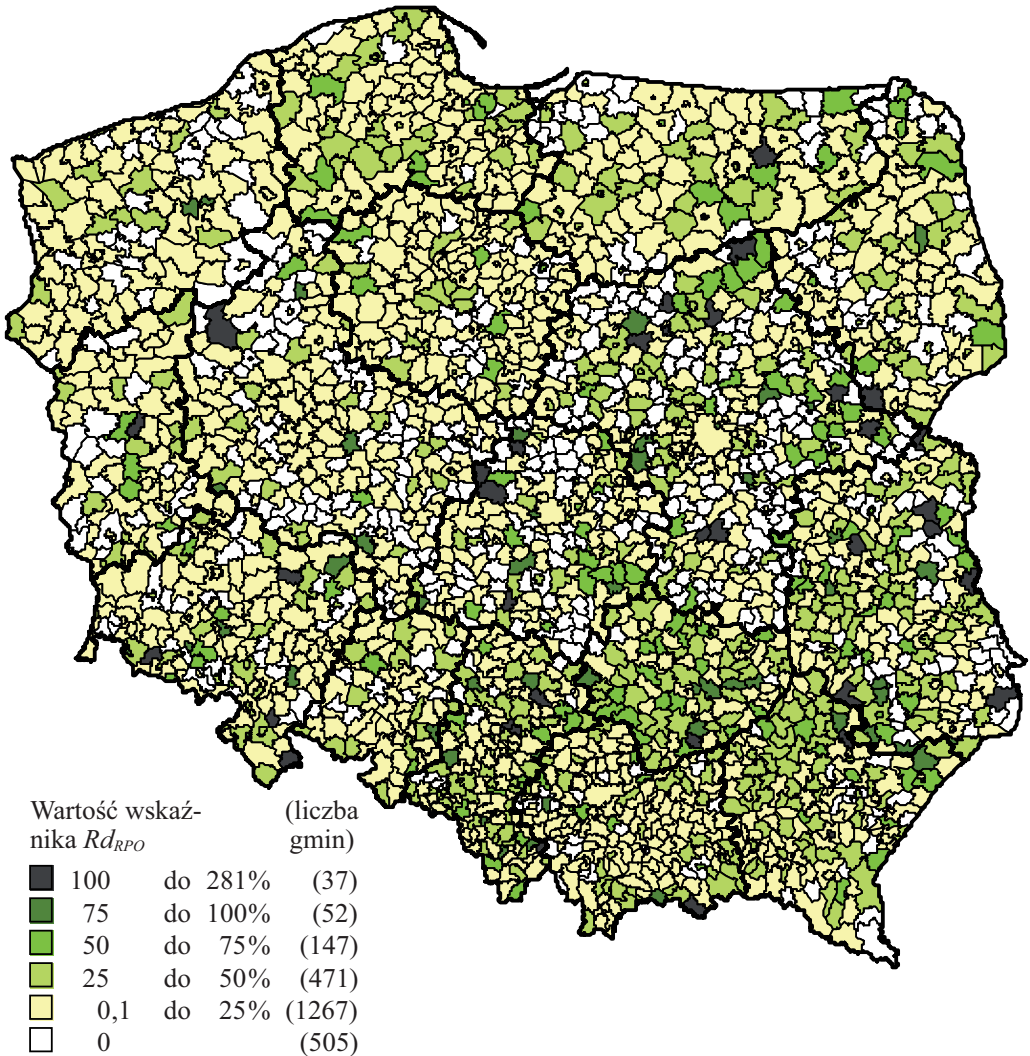
dochodów budżetowych (rys. 24). Wyróżnia się tu podgrupa 559 gmin (70,2% gmin-beneficjentów) o najniższych wartościach analizowanego wskaźnika, tj. poniżej 0,5%. Krańcowo odmienna sytuacja występuje w 6 gminach, które pozyskały z POIiŚ dofinansowanie przewyższające w różnym stopniu wartość 100% ich średniorocznych dochodów budżetowych. Gminy te to: Hel (pomorskie,  $Rd_{POIiS} = 152\%$ ), Jaworze (śląskie,  $Rd_{POIiS} = 143\%$ ), Myślenice (małopolskie,  $Rd_{POIiS} = 133\%$ ), Gdańsk (pomorskie,  $Rd_{POIiS} = 112\%$ ), Sułkowice (małopolskie,  $Rd_{POIiS} = 107\%$ ) i Konopiska (śląskie,  $Rd_{POIiS} = 152\%$ ).

W skali kraju wyróżnia się województwo warmińsko-mazurskie, w którym jedynie 30 gmin pozyskało dofinansowanie z POIiŚ 2007–2013, przy czym według analizowanego wskaźnika były to nie tylko wartości mieszczące się w najniższym przedziale (rys. 24), ale także w przypadku 22 z nich nieprzekraczające 1% ich średniorocznych dochodów budżetowych. Jedynie gmina Lidzbark Warmiński uzyskała w tym województwie dofinansowanie z POIiŚ w wysokości 42% swojego średniorocznego budżetu. W pozostałych województwach również przeważają liczebnie gminy, które nie pozyskały dofinansowania z POIiŚ, natomiast pozostałe jednostki, które pozyskały dofinansowanie z tego źródła, cechuje zróżnicowana wartość omawianej zmiennej, przy czym największe zróżnicowanie obserwujemy w małopolskim, śląskim i pomorskim, gdzie występują gminy reprezentujące wszystkie przedziały wartości wskaźnika  $Rd_{POIiS}$ .

W przypadku **Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013** dofinansowanie pozyskane z tego źródła przez gminy w relacji do ich średniorocznych dochodów (wskaźnik  $Rd_{PORPW}$ ) stanowiło od 0,4% (Tomaszów Lubelski, lubelskie) i 2% (Nielisz i Zamość, gmina wiejska, lubelskie) do 91% (Przemyśl, podkarpackie) i 126% (Biłgoraj, lubelskie). Przeważająca część (19, czyli 59,4%) gmin-beneficjentów PORPW uzyskała  $Rd_{PORPW}$  poniżej 15%, przy czym interesujący jest bardzo równomierny rozkład tych wartości – wzrastający od wcześniej wspomnianych wartości najniższych do 15% włącznie niemal równo o 1 punkt procentowy. Tylko 5 gmin, wyłącznie miejskich, uzyskało z tego źródła wartość dofinansowania w granicach od 50 do 91% swoich średniorocznych dochodów. Były to Rzeszów ( $Rd_{PORPW} = 55\%$ ), Puławy ( $Rd_{PORPW} = 57\%$ ), Olsztyn ( $Rd_{PORPW} = 60\%$ ), Białystok ( $Rd_{PORPW} = 66\%$ ) i Przemyśl ( $Rd_{PORPW} = 91\%$ ). Dla większości z nich wysoka wartość wskaźnika  $Rd_{PORPW}$  odpowiada wysokiej wartości wskaźnika  $Dm_{PORPW}$ .

**Z Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013** skorzystały 1974 gminy, tj. 80% ich ogółu w Polsce. W grupie gmin-beneficjentów RPO aż 65% jednostek pozyskało z tego źródła dofinansowanie nieprzekraczające 25% ich średniorocznych dochodów budżetu ogółem, przy czym dla 344 z nich było to nie więcej niż 5%. W kolejnych przedziałach wartości wskaźnika  $Rd_{RPO}$  widoczny jest stały trend – im wyższa wartość wskaźnika, tym mniejsza liczba gmin (rys. 25). Wartości wysokie ( $Rd_{RPO}$  od 75 do 100%) i bardzo wysokie ( $Rd_{RPO}$  od 100 do 281%) pozyskało odpowiednio 3 i 2% gmin-beneficjentów RPO. Największą wartość  $Rd_{RPO}$  przekraczającą 200% osiągnęły cztery gminy. Są to gminy: Uniejów ( $Rd_{RPO} = 281\%$ , łódzkie), Ożarówice ( $Rd_{RPO} = 278\%$ , śląskie), Drohiczyn

**RYSUNEK 25.** Relacja wartości dofinansowania unijnego pozyskanego przez samorzady gmin z regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 do średniorocznych dochodów ogółem budżetów gmin (według wskaźnika  $Rd_{RPO}$ )



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

( $Rd_{RPO} = 216\%$ , podlaskie) i Mierzęcice ( $Rd_{RPO} = 202\%$ , śląskie). Tylko gminy Uniejów i Ożarówce znalazły się zarówno w grupie o najwyższym wskaźniku  $Rd_{RPO}$ , jak i  $Dm_{RPO}$ . W przypadku gmin Drohiczyń i Mierzęcice (wiejska) wysoka relacja pozyskanego dofinansowania do ich dochodów budżetów ogółem nie przekłada się na wysoką wartość tegoż dofinansowania w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Bardzo wyraźne jest regionalne zróżnicowanie wykorzystania środków z RPO poszczególnych województw przez samorządy gmin. Zróżnicowanie to dotyczy zarówno odsetka gmin-beneficjentów RPO<sup>62</sup>, jak i charakteryzującego je wskaźnika  $Rd_{RPO}$ . W skali kraju obserwujemy występowanie różnych relacji pomiędzy tymi dwoma cechami. Na przykład w łódzkim i mazowieckim występuje duży (26%) odsetek gmin, które nie skorzystały z RPO, natomiast pozostałe gminy, beneficjenci RPO, charakteryzują się wartością  $Rd_{RPO}$  ze wszystkich wyróżnionych przedziałów – od najniższego do najwyższego. Odmianą grupę stanowią trzy województwa: zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie i pomorskie. Nie występują tam gminy, które pozyskały z RPO więcej niż 100% swoich średniorocznych dochodów budżetowych ogółem. Różni je jedynie odsetek gmin-beneficjentów RPO – mniejszy w kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim, relatywnie wysoki w pomorskim. Na tle kraju wyróżnia się województwo świętokrzyskie, którego gminy były najbardziej aktywne w pozyskiwaniu środków z RPO – 97% gmin regionu to beneficjenci tego programu, a jednocześnie 25% z nich pozyskało z RPO środki o wartości przekraczającej 50% swoich średniorocznych dochodów budżetowych ogółem. Podobna sytuacja, choć przy mniejszej aktywności gmin w pozyskaniu środków z RPO, występuje w województwie śląskim.

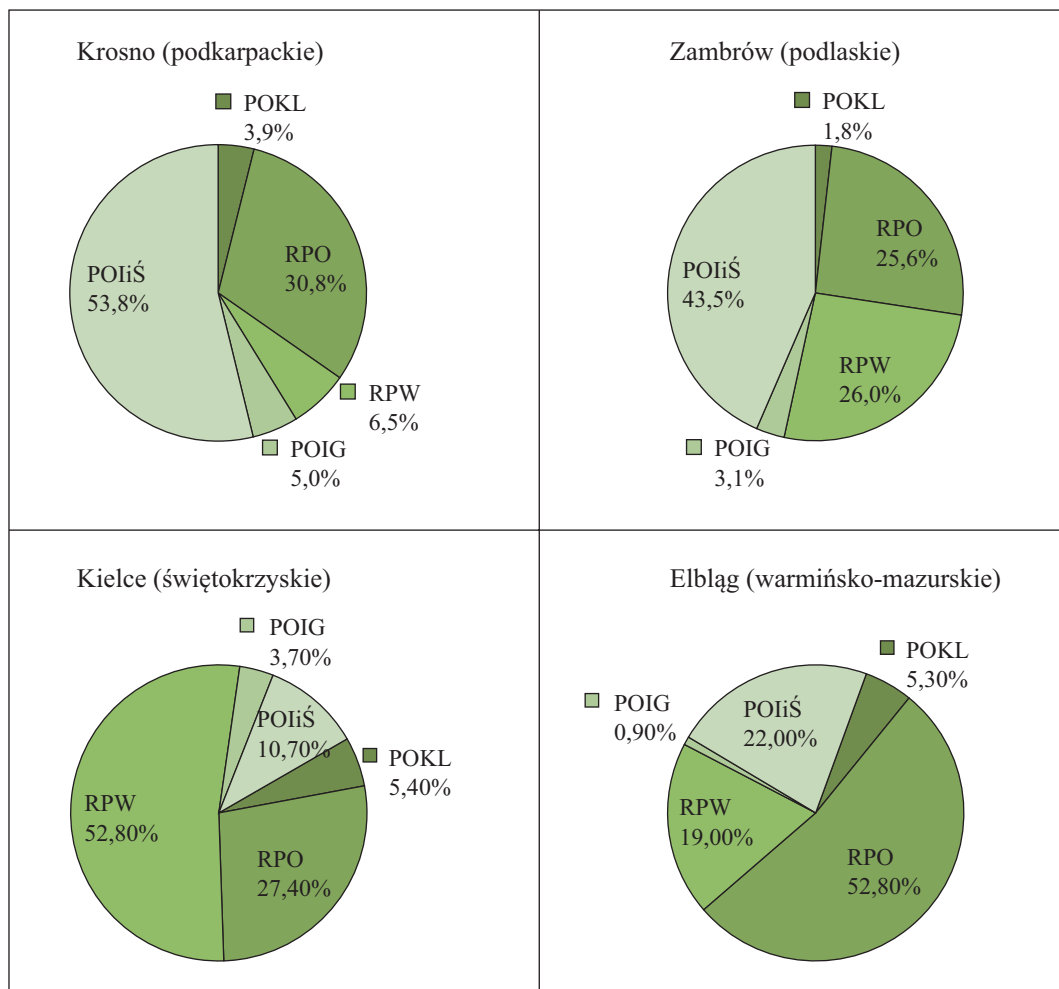
Dodatkowym kryterium zastosowanym w celu określenia znaczenia poszczególnych PO 2007–2013 jako źródła dofinansowania unijnego dla samorządów gmin był udział funduszy pozyskanych z każdego PO 2007–2013 w ogólnej wartości funduszy unijnych pozyskanych przez gminy ze wszystkich PO 2007–2013 łącznie na podstawie wskaźnika  $Ud_{POx}$ .

Wyniki analizy wykorzystania poszczególnych programów operacyjnych przez gminy-beneficjentów wskazują, że 373 gminy skorzystały tylko z jednego programu operacyjnego realizowanego w latach 2007–2015, tym samym pozyskując 100% dofinansowania tylko z jednego PO, choć mogło to wynikać z realizacji kilku projektów. W tej grupie aż 363 gminy skorzystały wyłącznie z POKL, 10 gmin z RPO i tylko 1 gmina wyłącznie z POIG. Z kolei PORPW i POIiŚ nie były jedynym źródłem dofinansowania dla żadnej z gmin.

Grupę przeciwstawną dla wyżej opisanej stanowią gminy, które skorzystały z wszystkich PO 2007–2013, przy czym należy tu wyodrębnić dwie podgrupy: pierwszą z nich stanowią gminy objęte PO Rozwój Polski Wschodniej, a drugą pozostałe gminy, tj. te, które nie były objęte PO RPW. W pierwszym przypadku tylko cztery gminy w kraju (wszystkie to gminy miejskie) skorzystały ze wszystkich PO, w tym także z przysługującego im PO RPW. Struktura pozyskanego przez nie dofinansowania według PO była bardzo zróżnicowana, co prezentuje rysunek 26.

---

<sup>62</sup> Zilustrowane wcześniej także na rysunku 12.

**RYSUNEK 26.** Struktura dofinansowania pozyskanego przez wybrane samorzady gmin, które skorzystały ze wszystkich programów operacyjnych 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

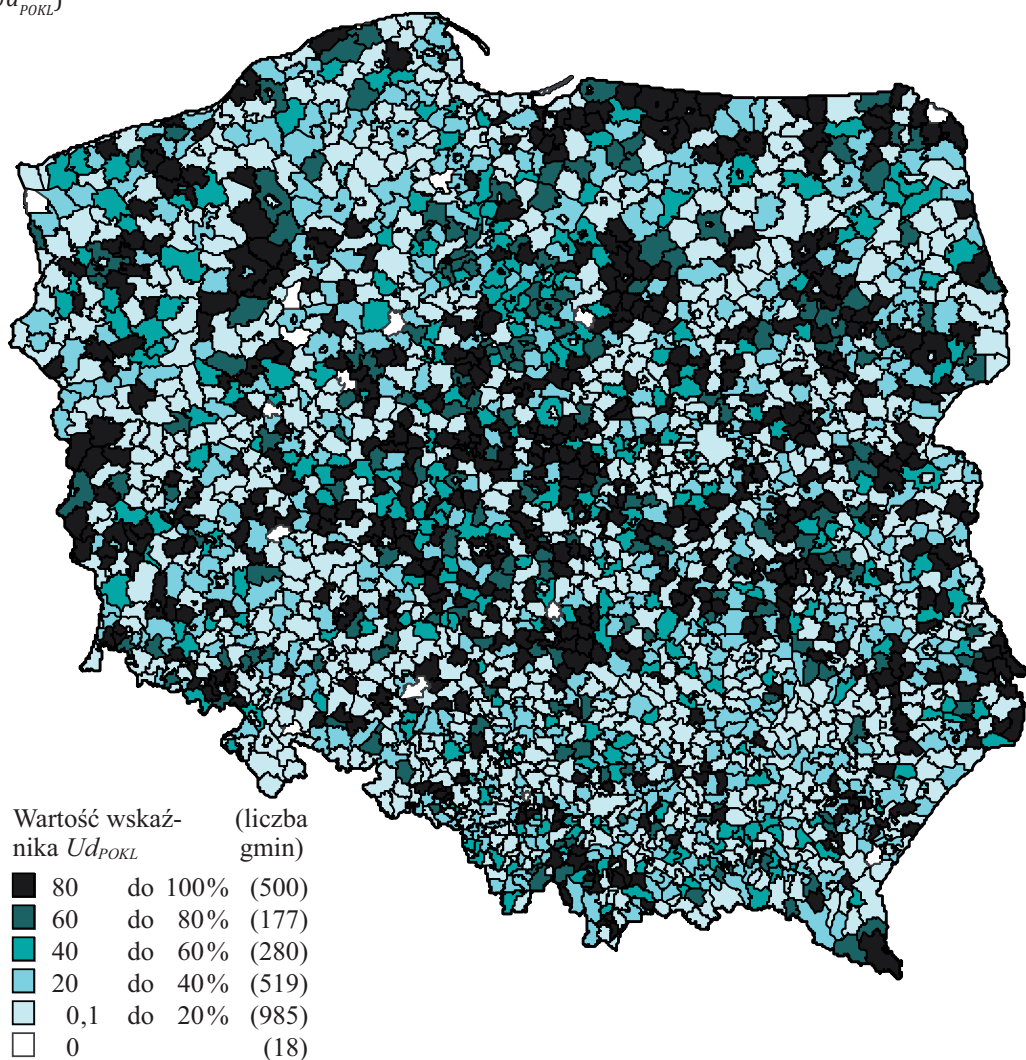
Drugą podgrupę tworzy 128 jednostek, które pozyskały dofinansowanie ze wszystkich przysługujących im PO 2007–2013, przy czym ze względu na lokalizację w innych województwach niż NUTS 2 Polski wschodniej nie były objęte PORPW. W tym przypadku struktura dofinansowania pozyskanego przez poszczególne gminy z PO była także bardzo zróżnicowana. Pozostałe 2030 gmin-beneficjentów korzystało z dwóch lub trzech PO 2007–2013 w różnych konfiguracjach, pozyskując tym samym dofinansowanie o zróżnicowanej strukturze według kryterium PO będących ich źródłem.

W latach 2007–2015 aż 363 gminy pozyskały dofinansowanie jedynie z **Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013**, co spowodowało, że wartość  $Ud_{POKL}$  w ich przypadku równa jest 100%. Wartości tego dofinansowania w przeliczeniu na 1 mieszkańca były bardzo zróżnicowane i zamykały się w granicach od 6,3 do 905 zł oraz stanowiły od zaledwie 0,2 do 33% średniorocznych dochodów budżetowych tych beneficjentów. Interesująca jest w tej grupie sytuacja gmin Smołdzino (pomorskie) i Regimin (mazowieckie), które nie tylko pozyskały z POKL 100% swojego dofinansowania z PO 2007–2013, ale cechowały je również najwyższe wartości dofinansowania na 1 mieszkańca w tej grupie (odpowiednio 821 i 905 zł) i najwyższa relacja do średniorocznych dochodów budżetowych (odpowiednio 28 i 33%). Są to jednostki, które zrealizowały w ramach POKL 2007–2013 po kilka projektów: gmina Smołdzino 8 projektów („Stop wykluczeniu – Program aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w gminie Smołdzino”, „Aktywni po 50-tce”, „Skuteczny animator”, „Czego Jaś się nie nauczy – nowe miejsca w smołdzińskim przedszkolu”, „Większe szanse dzięki przedszkolnej edukacji”, „Promyczek nadziei dla przedszkolaka – zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej”, „Dorównać Joasi – patronce szkoły”, „Wsparcie na starcie – wyrównywanie szans edukacyjno-rozwojowych dzieci klas I–III”) o łącznej wartości 3,34 mln zł, w tym 85% dofinansowania z POKL, a gmina Regimin 9 projektów („Postaw na swoją przyszłość”, „Radosne przedszkolaki w gminie Regimin”, „Wzbogacenie oferty przedszkolnej dla dzieci w gminie Regimin”, „Stawiamy na jakość usług edukacyjnych dla dzieci w wieku przedszkolnym”, „Wzbogacenie oferty edukacyjnej dla dzieci przedszkolnych z gminy Regimin”, „Rozwój osiągniemy z indywidualizacją”, „Wiedza – kapitał na przyszłość”, „Eduk@cja – lepsze perspektywy”, „Kierunek na wykształcenie”) o łącznej wartości 5,35 mln zł, w tym 85% dofinansowania z POKL. Inną interesującą podgrupą jest 18 gmin, dla których POKL także był jedynym PO, z którego uzyskały środki, ale stanowiły one nie więcej niż 1% ich średniorocznych dochodów budżetu ogółem i nie więcej niż 43 zł na 1 mieszkańca.

Gminy o najniższej relacji dofinansowania z POKL do ogólnej wartości dofinansowania pozyskanego ze wszystkich PO 2007–2013 (0,2 i 0,3%) to jednocześnie gminy o najniższych wartościach pozyskanego dofinansowania na 1 mieszkańca (do 10 zł). Są to jednostki, które zrealizowały z ramach POKL, a tym samym w ramach wszystkich PO 2007–2013, tylko po jednym projekcie. Są to np.: Kleszczele (podlaskie) – projekt „Przez zabawę rozwijamy się i poznajemy świat”, Komorniki (wielkopolskie) – „Bo każde dziecko zasługuje na pomoc”, Piaski (wielkopolskie) – „E-belfer – przygotowanie nauczycieli Zespołu Szkół Szkoły Podstawowej im. M. Kopernika i Gimnazjum nr 1 w Piaskach do stosowania e-learningu w nauczaniu i samokształceniu”, Ustronie Morskie (zachodniopomorskie) – „Równa szkoła – równe szanse”.

Odmienną, wyróżniającą się grupę stanowi 10 gmin: Łabiszyn i Nieszawa (kujawsko-pomorskie), Turawa (opolskie), Puńsk (podlaskie), Krynica Morska, Lubichowo i Łeba (pomorskie), Chełm Śląski (śląskie), Tarnowo Podgórne (wielkopolskie), Nowe Warpno

**RYSUNEK 27.** Udział dofinansowania pozyskanego przez samorzady gmin z PO Kapitał Ludzki w ogólnej wartości pozyskanego przez nie dofinansowania z PO 2007–2013 (według wskaźnika  $Ud_{POKL}$ )



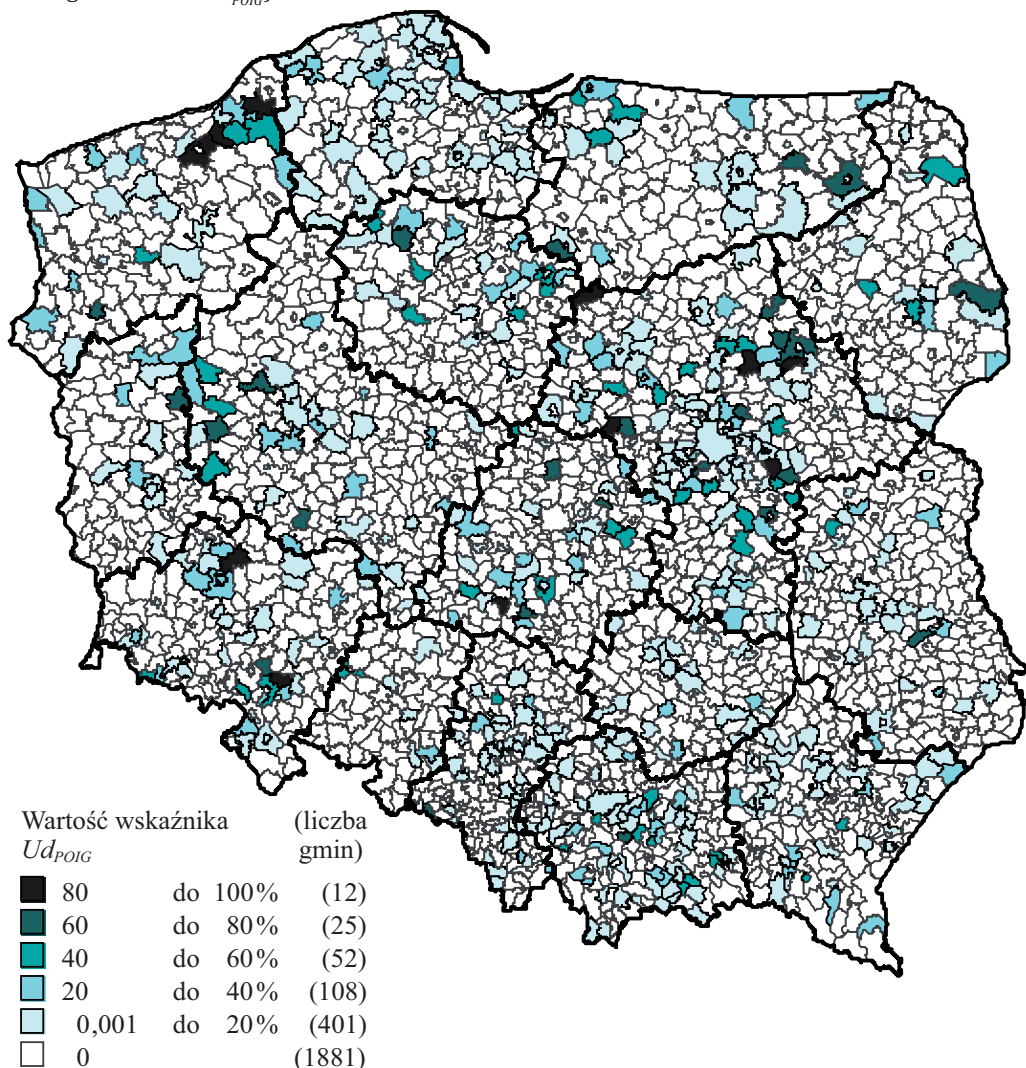
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

(zachodniopomorskie), które nie zrealizowały w ramach POKL 2007–2013 żadnego projektu. Interesująca jest zaobserwowana zależność, polegająca na tym, że aż 7 z nich pozyskało z regionalnych programów operacyjnych 100% dofinansowania (Lubichowo 99%, Nowe Warpno 75%). Tylko Nieszawa, która nie pozyskała z POKL żadnego wsparcia finansowego, zdobyła całość swojego dofinansowania unijnego z POIG. Pozostałe grupy gmin wyodrębnione na podstawie wartości wskaźnika  $Ud_{POKL}$  prezentuje rysunek 27.



Spśród 598 gmin-beneficjentów **Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013** tylko gmina Nieszawa (kujawsko-pomorskie), która zrealizowała 1 projekt o wartości 2,8 mln zł z 84% dofinansowania z POIG („Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w Mieście Nieszawa”), uzyskała z tego źródła 100% ogólnej

**RYSUNEK 28.** Udział dofinansowania pozyskanego przez samorządy gmin z PO Innowacyjna Gospodarka w ogólnej wartości dofinansowania pozyskanego przez nie ze wszystkich PO 2007–2013 (według wskaźnika  $Ud_{POIG}$ )



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

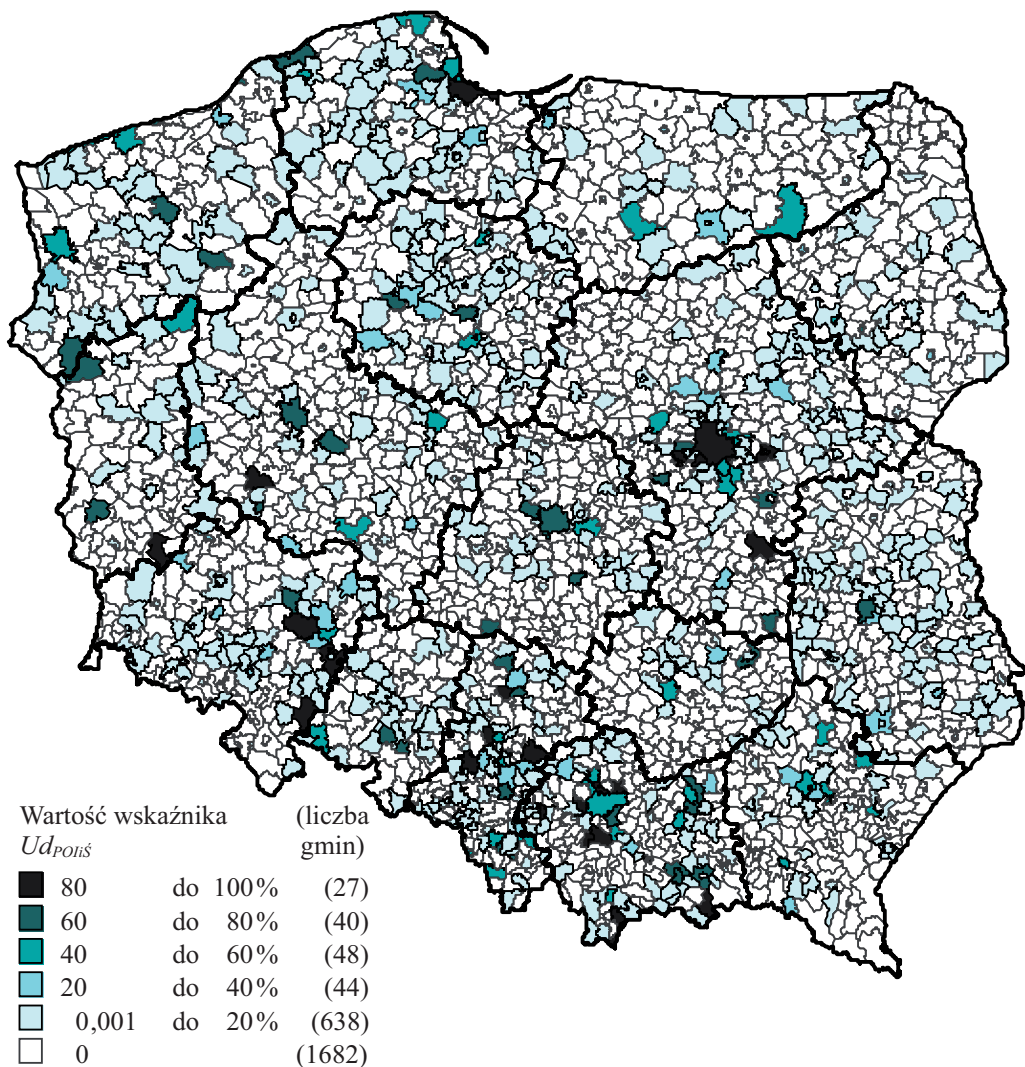
wartości pozyskanego przez siebie dofinansowania unijnego. Kolejne najwyższe wartości wskaźnika  $Ud_{POIG}$  odnotowano w gminach Rudna (dolnośląskie) – 98,6% i Brok (mazowieckie) – 92,8% (obie zrealizowały w ramach POIG po 1 projekcie, a pozostałe dofinansowanie pozyskały z POKL).

Krańcowo różną grupę stanowią tu 32 gminy, dla których POIG był źródłem najniższego odsetka (poniżej 1%) dofinansowania unijnego pozyskanego ze wszystkich PO 2007–2013 łącznie. Zróżnicowanie wartości wskaźnika  $Ud_{POIG}$  dla pozostałych gmin-beneficjentów tego programu przedstawiono na rysunku 28.

W grupie 797 gmin-beneficjentów **Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013** przeważają jednostki (422 gminy = 53%), dla których dofinansowanie z tego źródła stanowiło mniej niż 1% ogólnej wartości pozyskanego przez nie dofinansowania ze wszystkich PO 2007–2013. W blisko 81% przypadków są to gminy, które pozyskały więcej niż 50% wsparcia z RPO, a 19% to gminy, które pozyskały więcej niż 50% wsparcia z POKL. Żadna z gmin-beneficjentów nie pozyskała z POIiŚ całości zaabsorbowanych przez siebie środków polityki spójności, ale 10 jednostek pozyskało stąd od 90 do 95% tej wartości. I tak  $Ud_{POIiS} = 90\%$  uzyskała gmina Dąbrowa Górnicza (śląskie),  $Ud_{POIiS} = 92\%$  uzyskały Myślenice (małopolskie) i Ziębice (dolnośląskie),  $Ud_{POIiS} = 93\%$  Józefów (mazowieckie), Liszki (małopolskie), Szprotawa (lubuskie) i Brwinów (mazowieckie),  $Ud_{POIiS} = 94\%$  Raszyn (mazowieckie), a najwyższy  $Ud_{POIiS} = 95\%$  odnotowano dla gmin Śmigiel (wielkopolskie) i Hel (pomorskie). W przypadku gminy Śmigiel wysoki udział dofinansowania z POIiŚ wynika z realizacji projektu pt. „Kompleksowe zagospodarowanie ścieków w zlewni rzeki Obry – Gmina Śmigiel” o łącznej wartości 69 mln zł, z czego 43 mln zł wyniosło wsparcie z POIiŚ. Pozostałe dwa projekty zostały zrealizowane przez gminę w ramach RPO Województwa Wielkopolskiego (przebudowa ulicy, wartość całkowita 2,3 mln zł, dofinansowanie 1 mln zł) oraz POKL („Współpraca + Wiedza = Sukces Sołectw”, całkowita wartość 36 tys. zł, dofinansowanie 30 tys. zł). Podobnie w przypadku gminy Hel wysoki udział dofinansowania z POIiŚ wynika z realizacji tylko jednego projektu („Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta Helu”), ale o wysokiej wartości całkowitej wynoszącej 35,5 mln zł i obejmującej 25,2 mln zł dofinansowania z POIiŚ. Pozostałe dwa projekty zrealizowano w ramach POIG („www.Okno na świat – eInclusion w mieście Hel”, całkowita wartość 0,8 mln zł, w tym dofinansowanie 0,6 mln zł) oraz POKL („Edukacja szansą na lepszą przyszłość”, całkowita wartość 0,5 mln zł, w tym dofinansowanie 0,4 mln zł). Liczba pozostałych gmin-beneficjentów POIiŚ rozkłada się w przyjętych przedziałach wartości wskaźnika  $Ud_{POIiS}$  jak przedstawiono na rysunku 29.

Gminy-beneficjenci **Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013** pozyskały z tego źródła od 1 do 79% całości dofinansowania, które zaabsorbo-

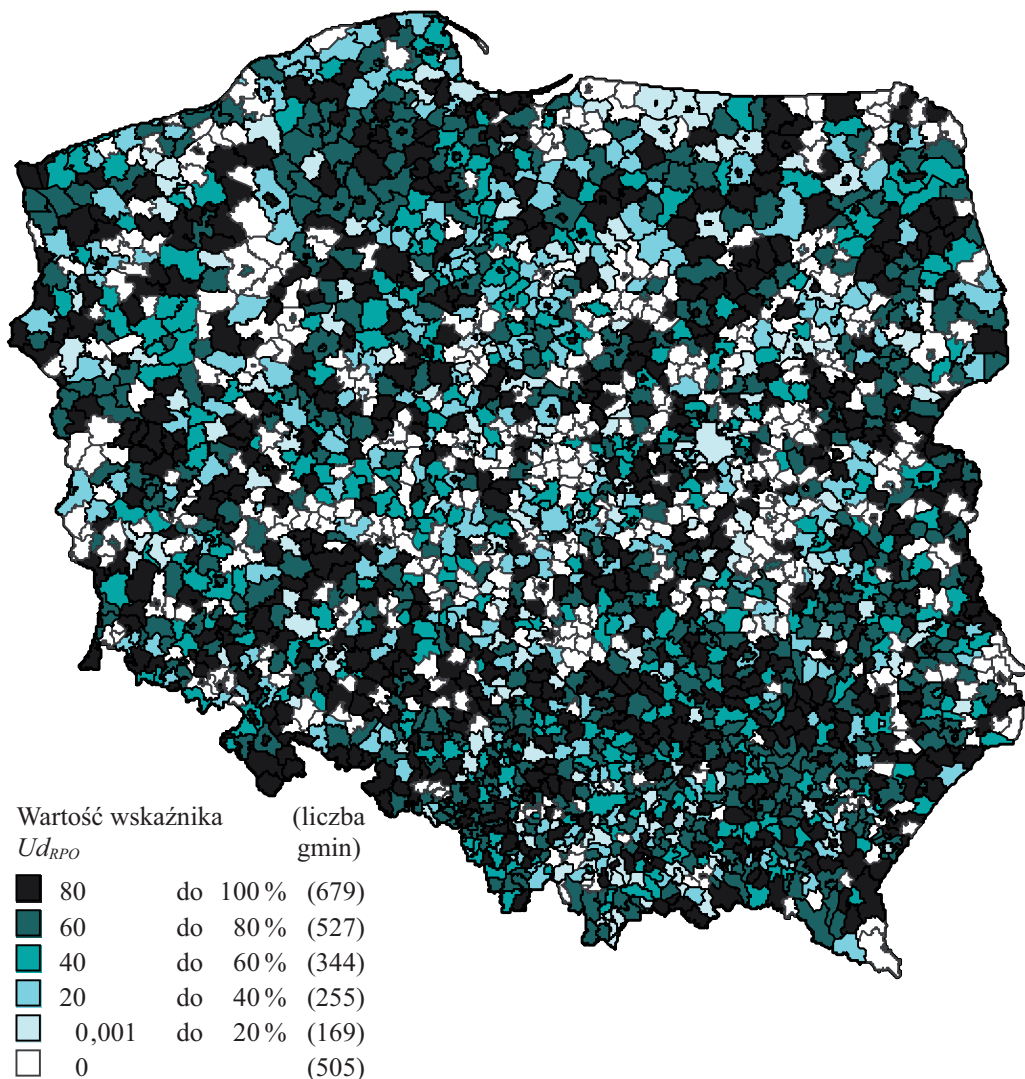
**RYSUNEK 29.** Udział dofinansowania pozyskanego przez samorządy gmin z PO Infrastruktura i Środowisko w ogólnej wartości dofinansowania pozyskanego przez nie ze wszystkich PO 2007–2013 (według wskaźnika  $Ud_{POiS}$ )



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

wały z PO 2007–2013. Biorąc pod uwagę wartość wskaźnika  $Ud_{PORPW}$ , program ten był istotnym źródłem dofinansowania dla dwóch dużych miast Polski wschodniej, tj. Białegostoku i Przemysła, które zrealizowały przy wsparciu z PORPW projekty omówione w części niniejszego opracowania dotyczącej wartości dofinansowania unijnego pozyskanego przez samorządy gmin z PORPW 2007–2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

**RYSUNEK 30.** Udział dofinansowania pozyskanego przez samorzady gmin z regionalnych programów operacyjnych w ogólnej wartości dofinansowania pozyskanego przez nie ze programów operacyjnych 2007–2013 (według wskaźnika  $Ud_{RPO}$ )



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

Wśród 1774 gmin, które skorzystały ze wsparcia w ramach **regionalnych programów operacyjnych 2007–2013**, 5 jednostek pozyskało z tego źródła 100% dofinansowania unijnego. Były to Łabiszyn (kujawsko-pomorskie), gdzie uzyskano wsparcie na 1 projekt dotyczący kanalizacji sanitarnej (całkowita wartość 3,34 mln zł, w tym 62% dofinansowania z RPO), Turawa (opolskie) – 1 projekt dotyczący rekultywacji

gminnego składowiska odpadów (całkowita wartość 433 tys. zł, w tym 71% dofinansowania z RPO), Puńsk (podlaskie) – 2 projekty „Zintegrowany projekt ochrony przyrody na terenie i w otulinie Wigierskiego Parku Narodowego poprzez zakup sprzętu ratowniczego oraz rozwój monitoringu” oraz „Budowa elektrowni fotowoltaicznej Puńsk” (całkowita wartość obu projektów wyniosła 2,5 mln zł, w tym 84% dofinansowania z RPO), Krynica Morska – 5 projektów (całkowita wartość projektów 36,6 mln zł, w tym 55% dofinansowania z RPO) i Łeba (pomorskie) – 3 projekty (całkowita wartość projektów 16,7 mln zł, w tym 70% dofinansowania z RPO), Tarnowo Podgórne (wielkopolskie) – 3 projekty (całkowita wartość projektów 13,1 mln zł, w tym 37% dofinansowania z RPO). RPO stanowiły także istotne źródło dofinansowania unijnego dla 37 kolejnych gmin, które pozyskały stąd od 98 do 99,8% całości dofinansowania pozyskanego z PO 2007–2013.

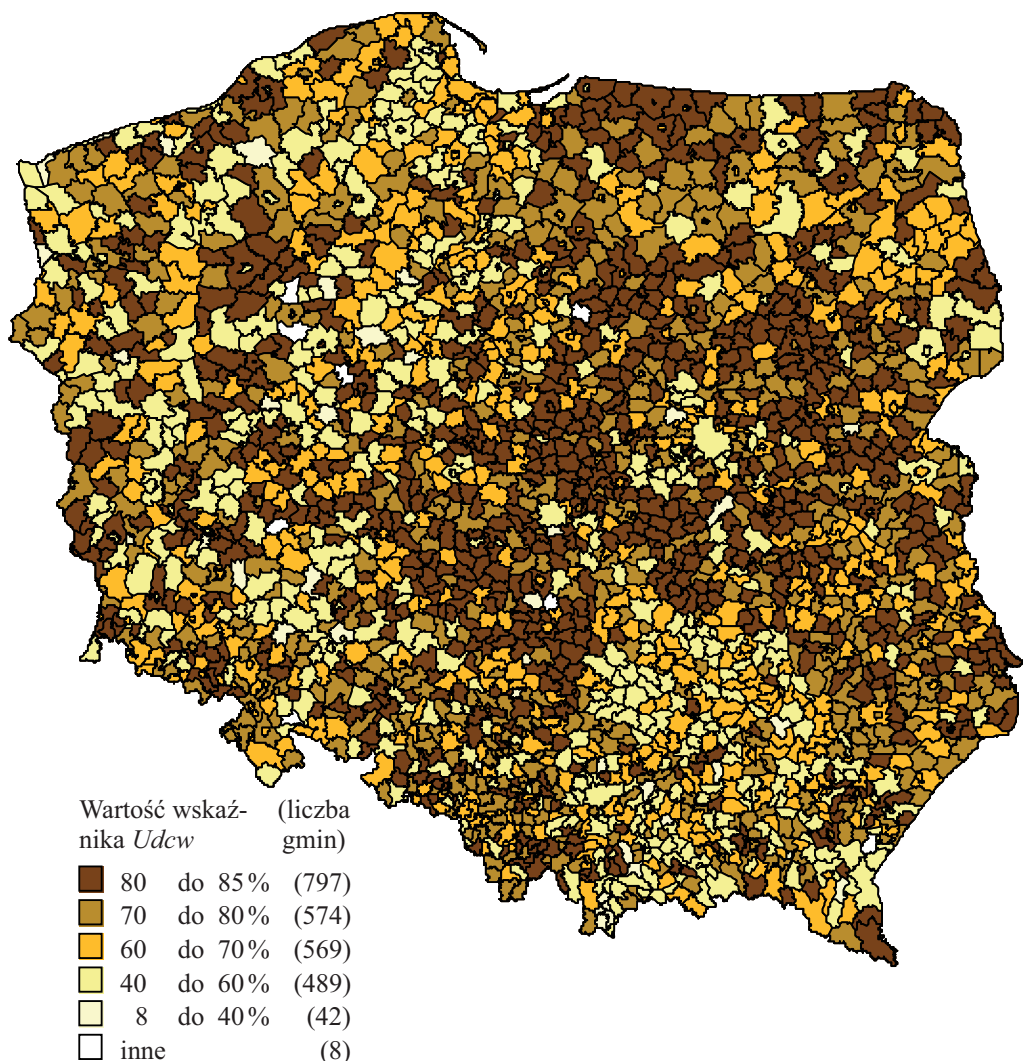
W grupie gmin-beneficjentów wszystkich PO 2007–2013 z RPO nie skorzystało 497 jednostek, które na rysunku 28 zostały przedstawione łącznie z 8 gminami, które nie skorzystały z PO 2007–2013 w ogóle. Pozostałe gminy-beneficjenci PO 2007–2013 pozyskały z RPO różne wsparcie, stanowiące zróżnicowany udział w dofinansowaniu pozyskanym przez nie ze wszystkich PO, co ilustruje rysunek 30.

Podsumowaniem aktywności samorządów gmin w pozyskiwaniu funduszy pomocowych z PO 2007–2013, a tym samym ilościowego znaczenia tych środków dla realizowanych projektów, może być udział wartości środków pomocowych pozyskanych z tego źródła w ogólnej wartości projektów, wyrażony za pomocą wskaźnika *Udcw*, którego konstrukcję omówiono w części metodologicznej. Zróżnicowanie wartości wskaźnika *Udcw* przedstawiono na rysunku 31.

Analiza wartości wskaźnika *Udcw* dla poszczególnych gmin wskazuje, że beneficjenci ci w przeważającej mierze pozyskali bardzo wysokie pułapy dofinansowania. Do rekordzistów należą 524 gminy (21,2% gmin-beneficjentów PO 2007–2013), które pozyskały z PO 2007–2013 aż 85% całkowitej wartości realizowanych projektów. Kolejnych 70 gmin (2,8%) uzyskało wsparcie na poziomie 84% wartości wykonanych projektów, a w dalszych 63 gminach (2,5%) wartość wskaźnika *Udcw* wyniosła 83%. Wchodzą one w skład najliczniejszej grupy gmin (rys. 31), które pozyskały najwyższe wartości *Udcw* (od 80 do 85% i które stanowią blisko 32% gmin-beneficjentów PO 2007–2013).

Przeciwną grupę stanowiło 6 gmin, które pozyskały najniższe dofinansowanie dla swoich projektów, skutkujące *Udcw* poniżej 25% łącznej wartości projektów. Są to Iwanowice (*Udcw* = 8%), Kamienica (*Udcw* = 14%) i Radogoszcz (*Udcw* = 16%) w małopolskim, Paprotnia (*Udcw* = 21%) w mazowieckim oraz Gierałtowie (*Udcw* = 16%) i Kamienica Polska (*Udcw* = 23%) w śląskim. Należy jednak podkreślić, że sumaryczny udział dofinansowania wynika – w przypadku realizacji więcej niż jednego projektu – z bardzo zróżnicowanych udziałów dofinansowania w wartości całkowitej każdego indywidualnego projektu. Przykładem tego może być wyżej wymieniona gmina

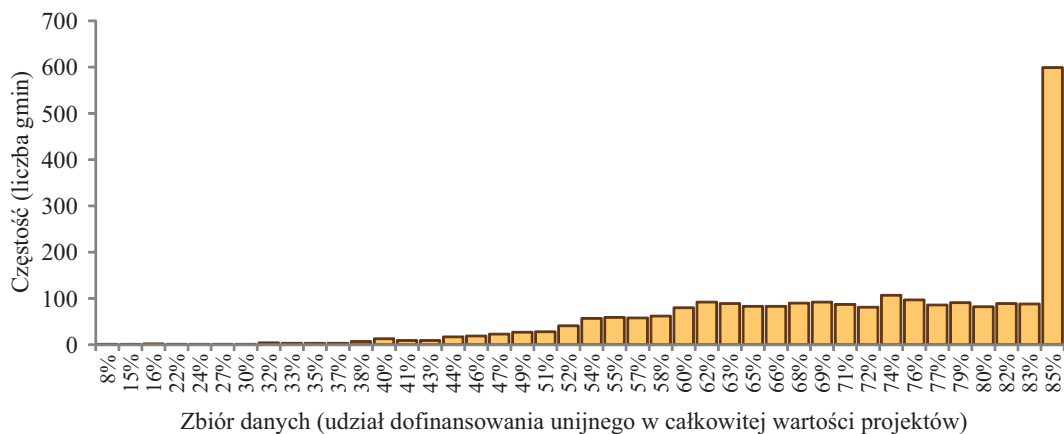
**RYSUNEK 31.** Relacja wartości dofinansowania unijnego do wartości ogółem projektów realizowanych przez samorządy gmin w ramach wszystkich PO 2007–2013 (według wskaźnika *Udcw*)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK oraz BDL GUS.

Iwanowice, której najniższy wśród gmin *Udcw* równy 8% wynika z realizacji 4 projektów: 2 w ramach POKL z 85% dofinansowania każdy i 2 w ramach RPO z 3% dofinansowania każdy. Podobnie jest w przypadku gminy Kamienica (drugi najniższy *Udcw* wśród gmin), która zrealizowała łącznie 5 projektów, w tym 4 w ramach POKL z 85% dofinansowania i 1 w ramach RPO z 3% dofinansowania. Uszczegółowiony rozkład gmin według wartości wskaźnika *Udcw* prezentuje histogram – rysunek 32.

**RYSUNEK 32.** Rozkład gmin według relacji łącznego dofinansowania pozyskanego z PO 2007–2013 do ogólnej wartości projektów (według wskaźnika *Udcw*)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

\*\*\*

Analiza relacji pozyskanego przez gminy dofinansowania ze środków unijnych do ich średniorocznych dochodów budżetów ogółem wskazuje, że dla znacznej części tych jednostek nie było to źródło znaczącego ilościowo wsparcia. I tak POKL, z którego skorzystało 95% gmin w kraju, w przypadku aż 44% z nich nie wygenerował współfinansowania przekraczającego 5% ich średniorocznych dochodów budżetów ogółem, nie przekroczyła tego pułapu także większość gmin-beneficjentów POIG i POiŚ oraz niemal co trzecia gmina korzystająca z PORPW. Zupełnie odmienne są efekty wykorzystania regionalnych programów operacyjnych przez samorządy gmin. Występuje tu największe wśród PO 2007–2013 zróżnicowanie omawianej relacji – od 18% gmin, które pozyskały z tego źródła nie więcej niż 5% swoich średniorocznych dochodów budżetów ogółem, po 2% gmin, które uzyskały z RPO swoich województw ponad 100% tej wartości, w tym cztery gminy, które uzyskały od 202 do 281% (!) swoich średniorocznych dochodów budżetów ogółem. Z tego powodu RPO wyróżnia najniższy odsetek gmin, które pozyskały mniej niż 5% swoich średniorocznych dochodów budżetu ogółem, oraz występowanie gmin, które pozyskały powyżej 200% omawianej wartości. Analizując wyniki krańcowo odmienne obserwujemy, że źródłami wsparcia równego lub przekraczającego 100% średniorocznych dochodów budżetu ogółem był dla 6 gmin POIiŚ, dla 37 gmin RPO i dla 1 gminy RPW. Żadna gmina nie pozyskała dofinansowania nawet zbliżonego do średniorocznych dochodów swojego budżetu z POKL oraz z POIG.

Gminy korzystały z PO 2007–2013 w różnych konfiguracjach i w różnym natężeniu. Na przykład POKL był jedynym źródłem wsparcia z PO 2007–2013 dla 363 gmin, wśród

których odnajdujemy takie, które zrealizowały tylko po 1 projekcie, oraz takie, które zrealizowały po kilka czy nawet kilkanaście projektów w ramach tego programu. Jest też 10 gmin, które z POKL nie skorzystały wcale. Pomiedzy tymi skrajnymi grupami można wyodrębnić grupy gmin, które skorzystały z POKL i jednego innego lub kilku innych PO, realizując w ramach każdego z nich różną liczbę projektów i pozyskując z każdego z nich różne kwoty dofinansowania. Przykład ten ilustruje zróżnicowania o podobnej skali występujące także w przypadku innych PO. W konsekwencji udział środków pozyskanych przez gminy z poszczególnych PO w sumie środków pozyskanych z tego źródła był bardzo zróżnicowany.

Analizując efektywność gmin w pozyskaniu środków z PO 2007–2013 przez pryzmat udziału otrzymanych funduszy unijnych w całkowitych kosztach zrealizowanych projektów, należy stwierdzić, że co piąta gmina-beneficjent pozyskała dla swoich inwestycji dofinansowanie w wysokości maksymalnej. Są to gminy, które wykorzystały dla realizacji swoich projektów środki pomocowe dostępne w ramach PO 2007–2013 w największym stopniu. Najniższe dofinansowanie wyniosło 8% całkowitej wartości realizowanych projektów. W najniższych przedziałach omawianej wartości znajdują się nieliczne gminy, ich liczba rośnie w kolejnych przedziałach wzrastających wartości omawianego miernika (np. dofinansowanie o wartości mniejszej niż 30% całkowitej wartości inwestycji pozyskało zaledwie 10 gmin, pomiędzy 30 a 40% – 35 gmin, pomiędzy 40 a 50% – 127 gmin).

## Znaczenie dofinansowania pozyskanego z programów operacyjnych 2007–2013 w opiniach samorządów gmin

---

Analizę oceny dofinansowania pozyskanego z PO 2007–2013 dla rozwoju lokalnego oparto na pierwotnych danych jakościowych, pozyskanych w drodze wywiadu ankietowego. Ankiety rozesłano do wszystkich gmin z wybranych województw, tj. kujawsko-pomorskiego (144 gminy), łódzkiego (177 gmin), mazowieckiego (314 gmin) i wielkopolskiego (226 gmin). Łącznie o wypełnienie ankiety poproszono władze 861 gmin.

Stopa zwrotu ankiet w przypadku poszczególnych województw była znacznie zróżnicowana i wyniosła odpowiednio: w kujawsko-pomorskim 35,4% (odpowiedziało 51 ze 144 gmin), w łódzkim 18,6% (33 ze 177 gmin), w mazowieckim 37,3% (117 z 314 gmin), w wielkopolskim 22,6% (51 z 226 gmin). Ogólna stopa zwrotu ankiet wyniosła 31,5%, ustalając ostatecznie wielkość próby badawczej tego etapu badania na poziomie 270 gmin.

Wypełnione przez respondentów ankiety prezentowały różną wartość informacyjną. Wszystkie pozyskane ankiety zawierały odpowiedzi na pytania podstawowe o charakte-



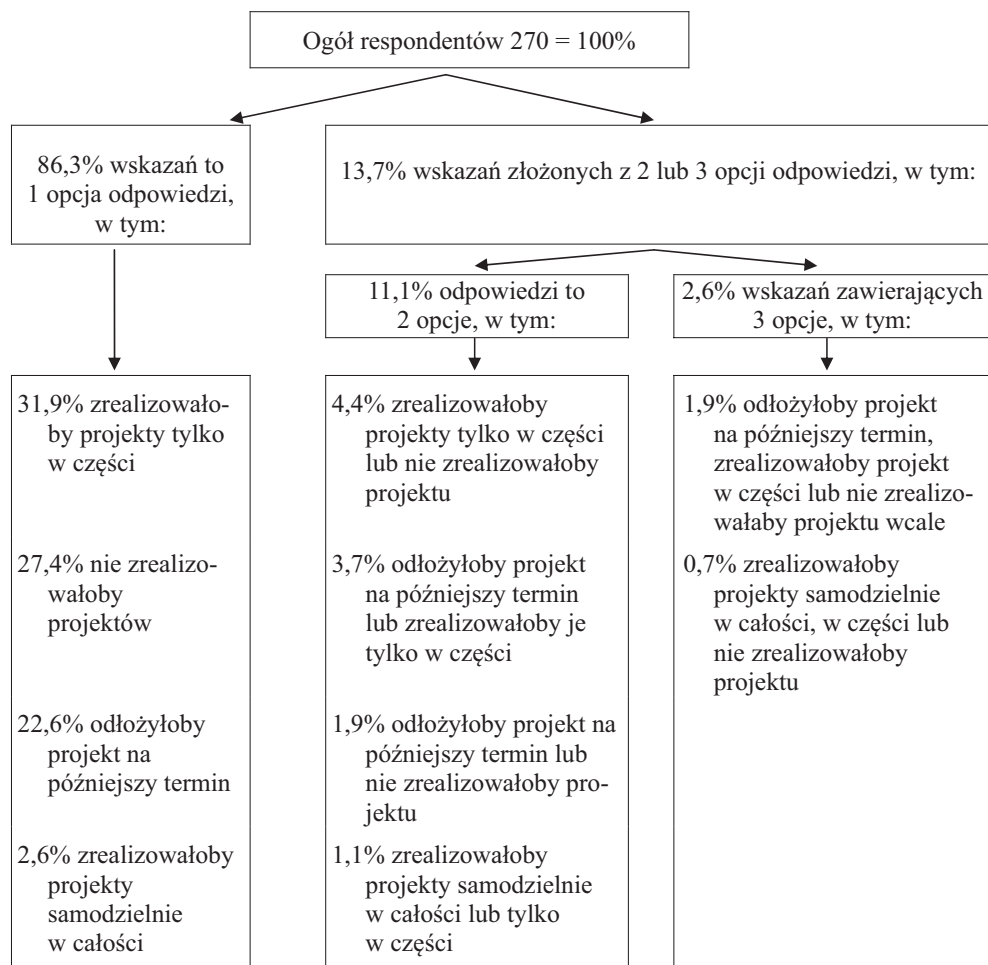
rze zamkniętym, wymagające odpowiedzi „tak” lub „nie”, lub wyboru jednej lub kilku spośród podanych opcji. W przypadku pytań półotwartych, wymagających oprócz odpowiedzi „tak” lub „nie” także podania przyczyn danej opinii, kompletność pozyskanych ankiet była znacznie zróżnicowana. Szczegółowe informacje o kompletności i jakości informacyjnej tego typu odpowiedzi zostały przedstawione na schematach.

Na zasadnicze dla niniejszego badania pytanie: „Czy bez współfinansowania z funduszy unijnych gmina zrealizowałaby projekt: samodzielnie w całości, tylko w części, odłożyłaby projekt na późniejszy termin lub nie zrealizowałaby projektu”, odpowiedzieli wszyscy respondenci ankiety. Ze względu na fakt, iż wiele gmin zrealizowało znacznie więcej niż jeden projekt w ramach PO 2007–2013, w ankiecie była możliwość zaznaczenia jednej lub kilku z podanych czterech opcji. Dlatego ze względu na możliwość wielokrotnego wyboru uzyskane odpowiedzi można podzielić na dwie podstawowe podgrupy: taką, w której zaznaczono tylko jedną opcję (86,3%), oraz taką, w której zaznaczono dwie lub trzy opcje (13,7%). Uszczegółowioną strukturę odpowiedzi z uwzględnieniem powyższego podziału prezentuje rysunek 33.

W przypadku respondentów, którzy wskazali tylko jedną opcję odpowiedzi najliczniejszą grupę stanowi 31,9% gmin, które zadeklarowały, że projekty zrealizowane w ramach PO 2007–2013 bez wsparcia z tego źródła byłyby zrealizowane tylko w części. W skład tej podgrupy wchodzi 16 gmin z kujawsko-pomorskiego, 10 z łódzkiego, 44 z mazowieckiego i 16 z wielkopolskiego. Są to gminy, które zrealizowały w ramach PO 2007–2013 różną liczbę projektów, o zróżnicowanych wartości całkowitej i pozyskanym dofinansowaniu zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w zł na 1 mieszkańca (wskaźnik *SDm*), w odniesieniu do średniorocznych dochodów budżetowych (wskaźnik *Rsd*) czy do całkowitej wartości projektów (wskaźnik *Udcw*). W tych przypadkach wystąpił efekt częściowej dodatkowości. Środki pomocowe umożliwiły tu zwiększenie zakresu realizowanych inwestycji (projektów).

Drugą pod względem liczebności grupą jest 27,4% gmin, które zadeklarowały, że bez wsparcia z PO 2007–2013 nie zrealizowałyby podjętych projektów. W przypadku tych gmin-beneficjentów PO 2007–2013 wystąpił efekt całkowitej dodatkowości, oznaczający, iż omawiane projekty mogły być zrealizowane tylko dzięki wsparciu z funduszy unijnych. Jest to grupa gmin, dla których fundusze unijne dostępne w ramach PO 2007–2013 były najbardziej istotnym źródłem wsparcia, w pełni warunkującym realizację podjętych inwestycji. Również z punktu widzenia efektywności alokacji funduszy unijnych jest to grupa bardzo istotna, ponieważ w ich przypadku środki unijne w pełni spełniały przypisane im cele, tj. umożliwiły realizację inwestycji prorozwojowych, na które beneficjenci nie posiadają ani środków własnych, ani innych źródeł finansowania. Do grupy tej należy 12 gmin z kujawsko-pomorskiego, 12 z łódzkiego, 41 z mazowieckiego i 9 z wielkopolskiego. Cechuje je różna liczba i wartość projektów oraz dofinansowania pozyskanego z PO 2007–2013 i wskaźników *SDm*, *Rsd* i *Udcw*.

**RYSUNEK 33.** Struktura odpowiedzi na pytanie „Czy bez współfinansowania z funduszy unijnych gmina zrealizowałaby projekt: samodzielnie w całości, tylko w części, odłożyłaby projekt na późniejszy termin czy nie zrealizowałaby projektu?”



Źródło: opracowano na podstawie wyników badań własnych.

Następna pod względem liczebności była grupa 22,6% gmin-respondentów ankiety, które wskazały, że bez wsparcia z PO 2007–2013 odłożyłyby realizację projektów na późniejszy termin. Podobnie jak w przypadku respondentów, którzy zadeklarowali niepełną realizację projektów bez wsparcia z funduszy unijnych, także tę grupę cechowało duże zróżnicowanie aktywności w pozyskaniu i absorpcji funduszy z PO 2007–2013, czego dowodzą zróżnicowane wartości analizowanych wskaźników *SDm*, *Rsdd* oraz *Udcw*.

Także w przypadku tej kategorii gmin wystąpił efekt częściowej dodatkowości. Przy czym w pierwszym przypadku 86 gmin, które zadeklarowały, że projekty zrealizowane w ramach PO 2007–2013 bez wsparcia z tego źródła byłyby zrealizowane tylko w części, środki te umożliwiły realizację całej inwestycji, a w omawianym tu przypadku 61 respondentów przyspieszyły realizację podjętych inwestycji i działań.

Zaledwie 2,6% gmin odpowiedziało, że projekty zrealizowane w ramach PO 2007–2013 zrealizowałyby także samodzielnie, bez wsparcia z tego źródła. Są to 2 gminy z województwa mazowieckiego (Łyse i Sześćńsk) oraz 5 z województwa wielkopolskiego (Koło – miejska), Nowe Skalmierzyce, Suchy Las, Wilczyn i Sulmierzyce). Cechuje je zróżnicowana liczba zrealizowanych projektów oraz różna wartość wskaźnika *Rsdd* określającego relację sumy dofinansowania unijnego pozyskanego przez gminy ze wszystkich PO 2007–2013 do średnich rocznych dochodów ogółem budżetów tych gmin (tab. 11).

**TABELA 11.** Główne efekty pozyskania funduszy unijnych z PO 2007–2013 przez gminy, które zadeklarowały występowanie efektu braku dodatkowości

Nazwa gminy	Projekty zrealizowane w ramach PO 2007–2013				
	Liczba	Wartość			Wskaźnik <i>Rsdd</i>
		ogółem tys. zł	dofinansowania z PO 2007–2013		
			tys. zł	% wartości ogółem	
Łyse	4	18 361,0	13 090,0	71	51%
Sześćńsk	1	105,6	89,7	85	0,7%
Koło (miasto)	5	3493,3	2950,4	84	5%
Nowe Skalmierzyce	10	3 600,1	3 060,7	85	8%
Suchy Las	9	10 935	6 951	64	8%
Wilczyn	13	8 527,4	6 734,9	79	65%
Sulmierzyce	4	8 235,9	5 661,2	69	35%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

Istotny jest fakt, iż nie tylko gminy o bardzo niskiej (0,7% Sześćńsk) i niskiej (po 8% Nowe Skalmierzyce i Suchy Las) relacji pozyskanego dofinansowania do ich średniorocznych dochodów budżetowych zadeklarowały możliwość realizacji analizowanych projektów w pełni bez wsparcia z funduszy unijnych. Także gminy, które pozyskały z PO 2007–2013 ok. 30% (Sulmierzyce) i powyżej 50% swoich średniorocznych dochodów budżetowych (Łyse i Wilczyn) stwierdziły, pomimo istotnej wartości statystycznej pozyskanych środków, że byłyby w stanie zrealizować wszystkie projekty w całości bez wsparcia z PO 2007–2013. Oznacza to, iż posiadały możliwości pokrycia całości dofinansowania pozyskanego z PO 2007–2013 ze środków własnych lub innych źródeł.

Grupa 13,7% respondentów wskazujących na dwie lub trzy z omówionych powyżej opcji (rys. 33) to wyłącznie gminy, które według danych bazy SIMIK zrealizowały po kilka projektów. Wybór różnych opcji odpowiedzi w takiej sytuacji wskazuje, że respondenci postrzegali różnice w uwarunkowaniach realizacji swoich poszczególnych projektów w ramach PO 2007–2013. Najlichniesza jest tu grupa 4,4% respondentów, którzy stwierdzili, że bez wsparcia z funduszy unijnych zrealizowaliby projekty tylko w części lub nie zrealizowaliby ich wcale. Druga co do liczebności jest grupa 3,7% respondentów, którzy w przypadku braku dofinansowania z PO 2007–2013 odłożyliby projekty na późniejszy termin lub zrealizowaliby je tylko w części. Pozostałe wskazania stanowią poniżej 2% uzyskanych odpowiedzi.

Analizując występowanie poszczególnych opcji odpowiedzi w różnych konfiguracjach, najczęściej, bo w 11,9% odpowiedzi, wskazano, że projekty byłyby zrealizowane tylko w części, w 6,5%, że wcale, przy czym oba te warianty wystąpiły wspólnie w 12 odpowiedziach, wskazując na współwystępowanie w tych gminach efektu całkowitej dodatkowości oraz efektu częściowej dodatkowości w przypadku poszczególnych projektów. Do grupy tej należą: Ciechocinek, Lubanie, Stolno i Świekatowo w kujawsko-pomorskim, Sierpc (miasto), Lesznowola, Pokrzywnica, Radzanowo i Solec nad Wisłą w mazowieckim oraz Krzykosy, Lubasz i Kramsk w wielkopolskim.

Konieczność odłożenia realizacji projektu zadeklarowało w tej grupie odpowiedzi 20 respondentów, którzy w 17 przypadkach jednocześnie wskazywali na konieczność ograniczenia zakresu przeprowadzonych inwestycji bez wsparcia z funduszy unijnych, a w 12 stwierdzili, że projekty nie byłyby zrealizowane wcale<sup>63</sup>.

Zestawienie pozyskanych w ankietach odpowiedzi na powyższe pytanie z wynikami analizy ilościowego znaczenia środków unijnych dla gmin wykazało brak zależności pomiędzy wartością pozyskanych środków unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (*SDm*), relacją tej wartości do średniorocznych dochodów budżetu ogółem (*Rsdd*) czy udziałem pozyskanego dofinansowania w całkowitej wartości zrealizowanych projektów (*Udcw*) a występowaniem efektu całkowitej lub częściowej dodatkowości czy też jego braku.

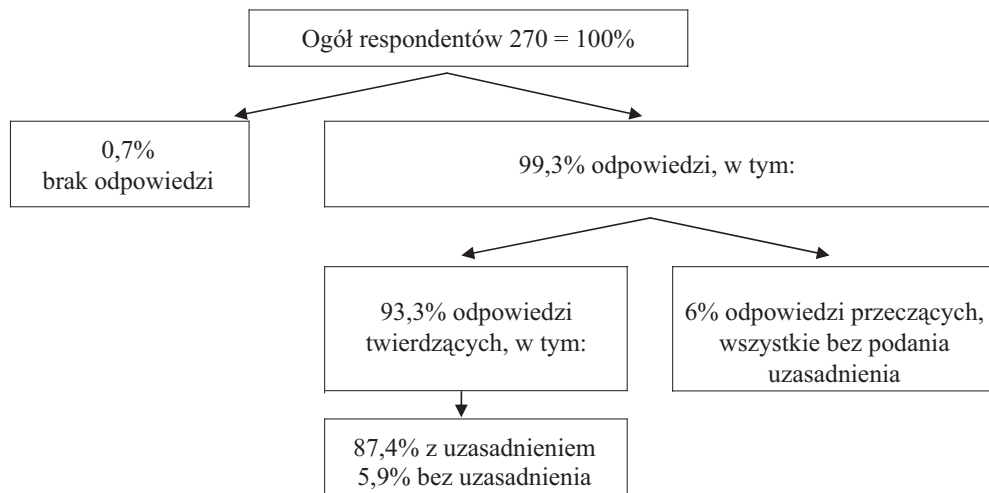
Na pytanie „Czy realizacja projektów wpłynęła na poziom rozwoju gminy?” nie odpowiedziały 2 gminy. Kolejna grupa stanowiąca 5,9% ogółu respondentów stwierdziła, że projekty te nie miały wpływu na poziom rozwoju ich gmin. Jednocześnie wszystkie te odpowiedzi pozostały bez uzasadnienia. Pozostałych 252 respondentów odpowiedziało, że projekty te wpłynęły na poziom rozwoju gminy, w tym 213 podało uzasadnienie, stanowiące podstawę poniższej analizy (rys. 34).

Wartość informacyjna pozyskanych 213 odpowiedzi mających określić, w jaki sposób inwestycje współfinansowane z PO 2007–2013 wpłynęły na rozwój gmin beneficjentów

<sup>63</sup> Suma analizowanych wskazań (17 i 12) przekracza liczbę omawianych odpowiedzi (20), ponieważ w niektórych z nich wskazywano dwie lub trzy opcje.

była bardzo zróżnicowana. Wśród wypowiedzi można wyróżnić grupę 0,4% uzasadnień ogólnikowych<sup>64</sup>, 32,6% wypowiedzi niezłożonych (prostych), wskazujących tylko na jeden efekt prorozwojowy oraz 45,9% wypowiedzi złożonych, wieloaspektowych, wskazujących na kilka powiązanych ze sobą lub całkowicie niezależnych prorozwojowych efektów zrealizowanych projektów.

**RYSUNEK 34.** Struktura odpowiedzi na pytanie „Czy realizacja projektów wpłynęła na poziom rozwoju gminy?”



Źródło: opracowano na podstawie wyników badań własnych.

Ze względu na otwarty charakter tego pytania i wynikające stąd zróżnicowanie typów odpowiedzi (prostych i złożonych) do ich analizy zastosowano dwa podejścia badawcze. Pierwsze z nich omawia strukturę uzyskanych odpowiedzi według kryterium częstości występowania poszczególnych typów wskazań, wyodrębnionych w kolejnych etapach kodowania, sortowania, weryfikacji i grupowania pozyskanego materiału badawczego. W tym podejściu analitycznym liczba omówionych odpowiedzi sumuje się do liczby respondentów pytania, a tym samym suma udziałów poszczególnych wyodrębnionych typów odpowiedzi stanowi 100%. Drugie podejście badawcze polegało na wskazaniu, ilu respondentów wskazało dany efekt prorozwojowy – niezależnie od tego, czy był to efekt jedyny, czy jeden z kilku wymienionych. Z tego powodu suma omawianych wskazań nie jest równa 100% odpowiedzi na analizowane pytanie.

<sup>64</sup> Np.: „przyczyniła się do rozwoju gminy”, „pozytywny, mierzalny”, „zmieniła oblicze, nie tylko infrastrukturę”, „pozytywnie”, „przyśpiesza rozwój”, „niwelacja różnic miasto-wieś”, „znacznie przyspieszyła rozwój”, „rozwój społeczny”, „gmina rozwija się dynamiczniej”, „sposób proinwestycyjny, rozwój społeczny”, „realizacja założeń strategicznych gminy”.

## *Struktura odpowiedzi według kryterium zróżnicowania wskazanych efektów prorozwojowych*

Wśród odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób projekty zrealizowane w ramach PO 2007–2013 wpłynęły na rozwój gmin (gdzie 213 odpowiedzi przyjęto za 100%), 41,4% respondentów wskazało tylko jeden efekt prorozwojowy, a 58,6% dwa i więcej takich efektów.

W pierwszej grupie, obejmującej odpowiedzi niezłożone, najwięcej (19%) respondentów wskazało na „poprawę stanu infrastruktury gminnej”, w tym w odniesieniu do infrastruktury ogółem lub z wyszczególnieniem, np. „poprawa infrastruktury technicznej – drogowej, sportowo-rekreacyjnej”, „poprawa infrastruktury ochrony zdrowia, technicznej, edukacyjnej, sportowej, kulturowej”, „rozwój infrastruktury technicznej, kulturalnej, społecznej”, „zwiększyła się infrastruktura w gminie – powstają wodociągi, kanalizacja, są remontowane świetlice wiejskie, obiekty dotyczące turystyki”, „poprawa stanu infrastruktury drogowej, budynków użyteczności publicznej, modernizacja urzędzeń do oczyszczania ścieków, stworzenie bazy sportowej dla mieszkańców gminy”, „powstały nowe obiekty”, „budowa parku rekreacyjno-wypoczynkowego w Miastkowie Kościelnym, budowa sieci kanalizacyjnej w miejscowości Zwola, budowa boisk sportowych w ramach programu ORLIK 2012 w Miastkowie Kościelnym”.

Kolejne 7,9% odpowiedzi podkreślało „zwiększenie atrakcyjności gminy” w wyniku zrealizowanych inwestycji, w tym najczęściej zaznaczano wzrost tejże atrakcyjności dla przedsiębiorców/inwestorów i turystów, a także kwestie wizerunkowo-estetyczne i inne o podobnym charakterze, np. „zmieniło się otoczenie miejsc publicznych”.

Następne 4,2% odpowiedzi wskazywało na wpływ zrealizowanych inwestycji wyłącznie na kwestie edukacyjno-oświatowe, np.: „edukacja mieszkańców gminy, wzrost kwalifikacji”, „poprawa warunków pracy nauczycieli i uczniów”, „poprawiły się wyniki egzaminów gimnazjalnych”, „baza kulturalno-oświatowa jest lepiej wyposażona”, „zaopatrzenie szkół w pomoce naukowe, sprzęt, zagospodarowanie przestrzeni rekreacyjno-sportowej”, „podniesienie poziomu edukacji”.

Do grupy tej zalicza się także część 10,3% odpowiedzi wskazujących nie tyle na prorozwojowe efekty zrealizowanych inwestycji, ile podkreślających wartość samej możliwości realizacji tychże projektów dzięki współfinansowaniu ze środków unijnych, np.: „zrealizowano inwestycje, które bez dofinansowania nie zostałyby zrealizowane”, „dzięki pozyskanym środkom zrealizowano więcej inwestycji bez zadłużania gminy”, „szybka realizacja inwestycji”, „zostały zrealizowane zamierzenia inwestycyjne ujęte w strategii”, „to są dodatkowe pieniądze zarówno na infrastrukturę, jak i na działania społeczne, ponadto pracownicy uczą się nowoczesnych metod pracy”, „odciążenie budżetu gminy, przyspieszenie inwestycji”.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, iż pozyskane środki w niektórych wypadkach w pełni warunkowały realizację inwestycji, w innych umożliwiały przyspieszenie lub

całkowitą realizację projektów, w jeszcze innych umożliwiły zwiększenie zakresu planowanych w strategiach inwestycji bez zadłużania budżetów gmin. Widoczna jest tu zbieżność z odpowiedziami na wcześniej omówione pytanie o możliwość realizacji przeprowadzonych inwestycji bez wsparcia ze środków PO 2007–2013.

Drugą grupę, stanowiącą 58,6% pozyskanych odpowiedzi, tworzą wskazania dwóch i więcej efektów prorozwojowych powstałych w wyniku realizacji projektów w ramach PO 2007–2013. Największy udział (41,6%) miały w tej grupie wypowiedzi wieloaspektowe, wymieniające po kilka różnych, niepowiązanych ze sobą bezpośrednio skutków zrealizowanych projektów, np.: „rozwój infrastruktury drogowej, cieplej, lepsze przygotowanie osób bezrobotnych do podjęcia pracy, wyposażenie placówek edukacyjnych w profesjonalny sprzęt, poprawa jakości taboru transportowego, promocja kluczowych wydarzeń organizowanych w mieście”, „wzrost kompetencji, wzrost aktywności mieszkańców, nawiązanie wymiany międzynarodowej uczniów, rozwój infrastruktury komunalnej”, „nastąpił rozwój lub modernizacja infrastruktury gminnej, nabycie nowych umiejętności przez mieszkańców biorących udział w projektach miękkich”, „rozwój infrastruktury drogowej, atrakcyjności turystycznej, wzrost integracji społecznej i kulturalnej”, „poszerzenie oferty gminy o nowe miejsca rekreacyjne, sportowe dla dzieci, młodzieży i dorosłych oraz powstanie atrakcji turystycznej dla odwiedzających gminę turystów, poprawa infrastruktury drogowej, poprawa gospodarki wodno-ściekowej”, „poprawa infrastruktury, aktywizacja bezrobotnych, wyrównanie poziomu wykształcenia w szkołach”, „rozwój i modernizacja infrastruktury, zwiększenie szans zawodowych mieszkańców gminy, eliminowanie barier edukacyjnych u uczniów gminnych szkół”, „realizacja projektów wpłynęła na: zwiększenie potencjału gospodarczego miasta, a tym samym regionu, zwiększenie atrakcyjności turystycznej i kulturowej Łęczycy, zwiększenie możliwości uczniów w zdobywaniu wiedzy i umiejętności pozaszkolnych”, „poprawiła walory sportowo-turystyczno-kulturalne gminy”, „zwiększyła się atrakcyjność gminy, jako miejsca do inwestycji i zamieszkania, poprawiła się jakość życia mieszkańców”, „ochrona środowiska (budowa sieci kanalizacji), ochrona zdrowia (budowa stacji uzdatniania wody), większe zainteresowanie inwestorów”, „pozytywnie (więcej nawierzchni bitumicznych, zagospodarowanie wolnego czasu dzieciom i młodzieży, komfortowe warunki pracy, poszerzenie wiedzy, zmniejszenie stopnia bezrobocia)”, „poprawa jakości infrastruktury technicznej, społecznej, edukacyjnej, kulturalnej, jakości powietrza, jakości oferty edukacyjnej w Radomiu”, „rozwój infrastruktury sportowej, kanalizacyjnej, wodociągowej, wzrost obsługi oświaty, pomocy społecznej”.

W 10% odpowiedzi podkreślono wpływ zrealizowanych projektów na rozwój infrastruktury jako czynnika umożliwiającego także osiągnięcie innych efektów, w tym np.: „powstały nowe drogi, kanalizacja, wodociągi oraz infrastruktura turystyczna, przyciągając w ten sposób inwestorów oraz turystów, a także nowych mieszkańców”, „rozbudowano

infrastrukturę, zintegrowano mieszkańców”, „poprawa infrastruktury, kompetencji, jakości życia”, „poprawa warunków życia mieszkańców, poprawa dostępności do infrastruktury, poszerzona wiedza (szkolenia, kursy)”, „poprawa infrastruktury technicznej i społecznej, większa integracja”, „rozwój infrastruktury, rozwój społeczny i edukacyjny”, „w znaczący sposób rozbudowana została infrastruktura miejska (drogowa, kanalizacyjna), odrestaurowano obiekty zabytkowe, stworzono nowe miejsca pracy”, „poprawa infrastruktury, ochrona środowiska”, „rozwój infrastruktury, podniesienie poziomu wiedzy o UE”, „rozwój infrastruktury, poprzez dodatkowe dochody dla gminy możliwość realizacji innych inwestycji”, „poprawiła się infrastruktura drogowa, wyremontowano obiekty, przesiedlono mieszkańców gminy”, „dostęp do podstawowych dóbr (infrastruktury wod.-kan., Internetu) usprawni pracę urzędników oraz załatwianie spraw poprzez informatyzację urzędu i jednostek organizacyjnych”, „rozwój infrastruktury komunalnej (np. przebudowa dróg), wzrost atrakcyjności turystycznej (parki, place zabaw dla dzieci)”, „poprawa stanu środowiska, poprawa infrastruktury edukacyjnej, sportowej i rekreacyjnej oraz technicznej – drogi, kanalizacja”, „budowa dróg spowodowała dostępność terenu, budowa kanalizacji sanitarnej umożliwiła dalsze inwestycje w gminie”, „gmina rozwinęła się inwestycyjnie przynosząc korzyści dla społeczności miejskiej i wiejskiej (drogi i kanalizacje), podniesiono standard w szkolnictwie”, „poprzez budowę oczyszczalni, można budować domy jednorodzinne”.

Wypowiedzi stanowiące 7% pozyskanych uzasadnień wskazywały na „poprawę warunków życia mieszkańców” (ujmowane także jako „wzrost poziomu standardu życia mieszkańców”) oraz na „zwiększenie atrakcyjności gminy dla turystów”. Podkreślano, iż w efekcie zrealizowanych projektów: „zagospodarowano przestrzenie publiczne – stworzono miejsca spotkań dla mieszkańców, dzieci, młodzieży, podniesiono warunki bytowe”, „zostały zrealizowane pomysły, które usprawniły życie mieszkańców oraz podniosły atrakcyjność turystyczną miasta”, „uzupełniono działania gminy w zakresie rozwoju społecznego”, „zwiększyła się aktywność mieszkańców (miejscowości), w których powstały świetlice czy place zabaw”, „poprawiła się estetyka miasta, poprawa warunków życia mieszkańców”, „wzrosła konkurencyjność gminy i poprawiły warunki życia mieszkańców”, „wzrósł poziom życia mieszkańców, zostały zaspokojone potrzeby społeczności”, „ulepszenie warunków, wygoda dla turystów”, „poprawa jakości życia mieszkańców, poprawa stanu ochrony środowiska”, „rozwój zabudowy jednorodzinnej, poprawa bezpieczeństwa”, „powstały lub powstaną nowe miejsca spotkań (świetlice wiejskie), tereny rekreacji (boiska sportowe, sala gimnastyczna), czy zabawy (place zabaw dla dzieci)”, „poprawa wyglądu estetycznego miejscowości, poprawa warunków lokalowych w budynkach użyteczności publicznej”, „podniesiono warunki życia mieszkańców i poprawa prowadzenia przedsiębiorczości”.



### *Częstość wskazywania poszczególnych efektów prorozwojowych w odpowiedziach respondentów*

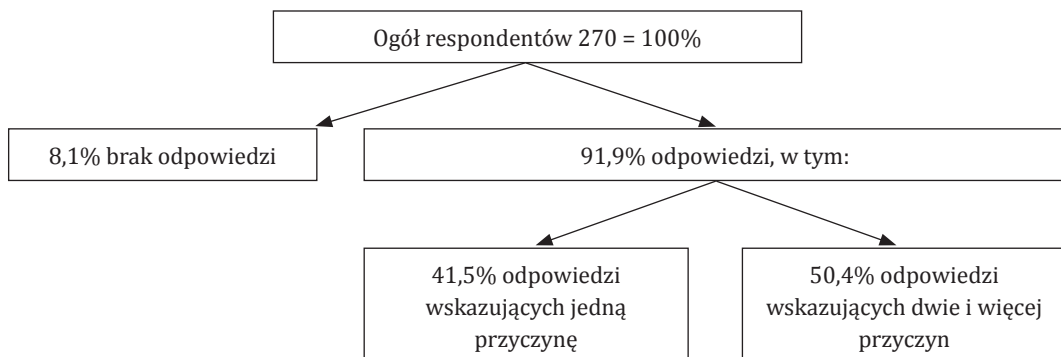
Większość respondentów (66% ankiet) jako efekt prorozwojowy inwestycji zrealizowanych w ramach PO 2007–2013 wskazała rozbudowę lub poprawę stanu infrastruktury technicznej w gminie. Drugim efektem najczęściej wymienianym przez respondentów (19% ankiet) było podniesienie poziomu (jakości) życia mieszkańców gminy. Na trzecim miejscu pod względem liczby wskazań (12% ankiet) znajdują się gminy, w których jako istotny efekt prorozwojowy wskazano wpływ zrealizowanych inwestycji na podniesienie poziomu edukacji, np. przez doposażenie szkół. Mniejszy odsetek wskazań dotyczył trzech efektów: zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej gmin, samego faktu możliwości realizacji projektów dzięki pozyskanym funduszom oraz poprawy stanu środowiska (po 9%). Nieznacznie mniej wskazań dotyczyło zwiększenia atrakcyjności turystycznej gmin oraz poprawy estetyki gmin (po 8%). W 7% ankiet podkreślono pozytywny wpływ zrealizowanych projektów na rozwój gmin przez aktywizację bezrobotnych, utworzenie nowych miejsc pracy oraz wzrost kwalifikacji i kompetencji.

Zestawienie pozyskanych w ankietach odpowiedzi na powyższe pytanie z wynikami analizy ilościowego znaczenia środków unijnych dla gmin wykazało brak zależności pomiędzy wartością pozyskanych środków unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (*SDm*), relacją tej wartości do średniorocznych dochodów budżetu ogółem (*Rsdd*) czy udziałem pozyskanego dofinansowania w całkowitej wartości zrealizowanych projektów (*Udcw*) a potwierdzeniem lub zaprzeczeniem wpływu funduszy unijnych na rozwój gmin, czy też w pierwszym z tych przypadków ze wskazaniem, na jakie aspekty rozwojowe fundusze unijne miały wpływ w badanych jednostkach.

Na pytanie o przyczyny wyboru rodzaju projektów, które były zrealizowane w ramach PO 2007–2013 nie odpowiedziało 8,2% respondentów ankiety. Spośród pozostałych 248 gmin, które odpowiedziały na to pytanie, nikt nie wymienił przyczyn innych niż wskazane na liście do wyboru, w tym 112 gmin (41,5% respondentów ankiety) wybrało z podanych do wyboru odpowiedzi jedną opcję, a 136 gmin (50,4% respondentów ankiety) wskazało dwie i więcej przyczyn (rys. 35).

Ze względu na przyjętą w badaniu możliwość wskazania przez respondentów jednej lub kilku przyczyn w analizie odpowiedzi na to pytanie zastosowano dwa podejścia. Pierwsze z nich omawia strukturę uzyskanych odpowiedzi według kryterium częstości występowania poszczególnych wskazań w dwóch podgrupach – oddzielnie dla wskazań jednej przyczyny i oddzielnie dla wskazań kilku przyczyn łącznie. W tym podejściu liczba omówionych odpowiedzi sumuje się do liczby respondentów pytania.

Drugie podejście badawcze polegało na ocenie liczby wskazań danej przyczyny wyboru zrealizowanych projektów niezależnie od tego, czy były to wskazania jednej

**RYSUNEK 35.** Struktura odpowiedzi na pytanie o przyczyny wyboru realizowanych projektów

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań własnych.

przyczyny, czy kilku łącznie. Z tego powodu suma omawianych wskazań nie jest równa sumie odpowiedzi na to pytanie.

#### *Udział poszczególnych przyczyn w odpowiedziach jednoczynnikowych*

W grupie 41,5% respondentów, którzy wymienili wyłącznie jedną przyczynę-czynnik wyboru projektów zrealizowanych w ramach PO 2007–2013, dominowały wskazania, iż „były potrzeby w danej dziedzinie” (24% respondentów ankiety). Druga co do liczebności podgrupa (10,4% respondentów) wskazała, iż „chciano zrealizować cele strategii gminy lub innych dokumentów”. Kolejne podane przez respondentów przyczyny dotyczyły „możliwości współfinansowania tylko takiego projektu” (4,2% respondentów ankiety) oraz tego, że „były wolne środki” (1,5%). Najrzadziej (po 0,7% respondentów) wskazano na fakt, iż „było dużo, łatwo dostępnych informacji” oraz „przez przypadek” (sic!). Żaden z respondentów nie wskazał na „łatwą procedurę aplikacji” czy na „korzystanie z doświadczeń innych gmin” jako jedyną przyczynę wpływającą na wybór zrealizowanych projektów.

#### *Częstość wskazania poszczególnych przyczyn w odpowiedziach złożonych*

Wśród 50,4% respondentów ankiety, którzy wskazali na dwie i więcej przyczyn wyboru projektów, aż w 41,9% ankiet respondenci odpowiedzieli, że przyczyną wyboru projektów do realizacji w ramach PO 2007–2013 były „potrzeby w danej dziedzinie”. W ostatniej wymienionej grupie 28,9% gmin wskazało na współwystępowanie tego czynnika z „potrzebą realizacji celów strategii gminy i innych dokumentów”, kolejne 8,1% na „możliwość współfinansowania tylko takiego projektu”, a 7,4% na „występowanie

wolnych środków”<sup>65</sup>. Interesująca jest opinia wyrażona przez 5,6% respondentów, iż jednym z powodów towarzyszących była „łatwa procedura aplikowania o środki unijne”, co pozostaje w pewnym kontraście z opiniami wyrażanymi w wielu opracowaniach dotyczących barier pozyskania funduszy z PO 2007–2013 i wskazujących właśnie procedury aplikacyjne jako jedną z głównych trudności.

Istotnym powodem wyborów projektów do realizacji w ramach PO 2007–2013 okazał się w ocenie respondentów fakt, iż „chciano zrealizować cele strategii gminy lub innych dokumentów”. Wskazano go w 34,5% odpowiedzi w połączeniu z innymi powodami: najczęściej (28,9%) w połączeniu z „potrzebą realizacji celów strategii gminy lub innych dokumentów” i z faktem, iż w gminie „były potrzeby w danej dziedzinie”. Wydaje się to logiczną konsekwencją faktu, że strategia powinna poprawnie określać potrzeby. Drugi co do liczby wskazań (5,9%) był omówiony wcześniej splot występowania „wolnych środków” oraz właśnie potrzeby realizacji celów strategii.

„Posiadanie wolnych środków” wymieniono jako przyczynę realizacji projektów w 11,9% ankiet, przy czym najczęściej łącznie z odpowiedzią, iż „chciano zrealizować cele strategii gminy lub innych dokumentów” (5,9%) oraz „były potrzeby w danej dziedzinie” (7,4%).

„Możliwość współfinansowania tylko takiego projektu” wskazano w 11,5% ankiet. Najczęściej łącznie z podkreśleniem, iż „były potrzeby w danej dziedzinie” i z faktem, iż „chciano zrealizować cele strategii gminy lub innych dokumentów”, przy czym w grupie tej 3,7% wskazań wymienia wszystkie te trzy przyczyny razem.

„Łatwa procedura”, niewymieniona przez żadnego respondenta jako jedyna przyczyna, współwystępuje jako powód wyboru projektów do realizacji w ramach PO 2007–2013 w 7,4% odpowiedzi, w tym aż w 3/4 przypadków łącznie ze wskazaniem na występowanie potrzeb w danej dziedzinie (co omówiono powyżej).

„Dużo łatwo dostępnych informacji” było przyczyną doboru projektów w 3,7% badanych gmin, w tym najczęściej w połączeniu z „łatwą procedurą aplikacji” i „potrzebami w danej dziedzinie”, nieco rzadziej ze względu na „realizację celów strategii gminy lub innych dokumentów”.

„Przypadek” łącznie z innymi przyczynami wpłynął na decyzje o doborze projektów u 2,6% respondentów.

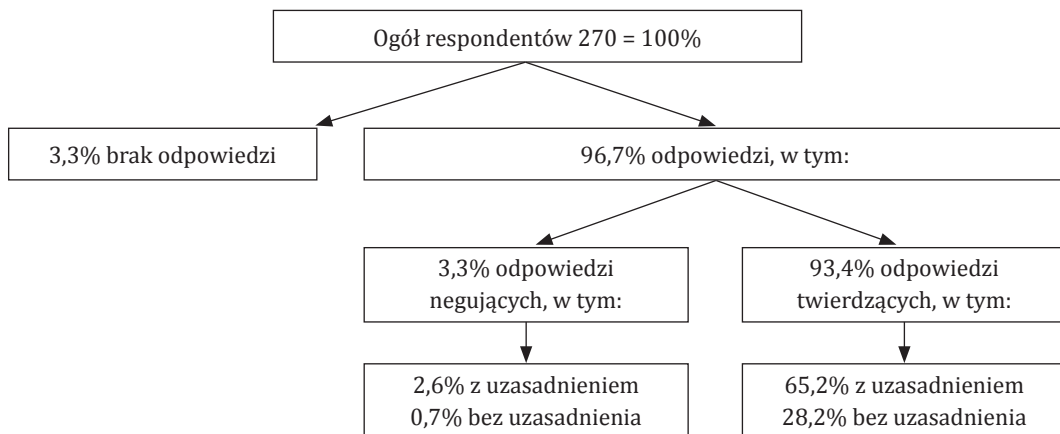
„Skorzystano z doświadczeń innych gmin”, przez nikogo nie wymienione jako jedyna przyczyna, współwystępuje w zaledwie 1,9% odpowiedzi, w tym przeważnie wspólnie z określeniem, że „były potrzeby w danej dziedzinie”. Wskazuje to, że była to mało istotna dla respondentów przyczyna, raczej o charakterze uzupełniającym niż determinującym wybór.

---

<sup>65</sup> Jak wyjaśniono na początku tego rozdziału, możliwość wyboru nawet kilku opcji w odpowiedzi jednego respondenta powoduje, iż suma omawianych wskazań może przekroczyć liczbę odpowiedzi na analizowane pytanie.

Na pytanie „Czy Państwa zdaniem realizacja projektów współfinansowanych z funduszy unijnych jest dobrym źródłem zewnętrznych środków na rozwój gmin?” odpowiedzi nie udzieliło 9 gmin, a odpowiedziało 261 respondentów (rys. 36).

**RYSUNEK 36.** Struktura odpowiedzi na pytanie „Czy Państwa zdaniem realizacja projektów współfinansowanych z funduszy unijnych jest dobrym źródłem zewnętrznych środków na rozwój gmin?”



Źródło: opracowano na podstawie wyników badań własnych.

Wśród tych, którzy odpowiedzieli, 9 respondentów uznało, iż środki unijne nie są dobrym źródłem zewnętrznych środków na rozwój gmin, w 2 przypadkach nie uzasadniając takiej opinii, a w 7 wskazując na „zbyt skomplikowane procedury i obszerne procedury przygotowywania wniosków, realizacji i rozliczania projektów”, „nie wszystkie działania w poszczególnych programach operacyjnych (krajowych i regionalnych) ukierunkowane są prorozwojowo (np. czy termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej, aczkolwiek istotna z punktu widzenia beneficjentów końcowych, wpłynie istotnie na rozwój gminy?)”, „niekwalifikowalność VAT powoduje, że realne dofinansowanie wynosi 52% inwestycji, 48% to koszty gminy finansowane zazwyczaj z kredytów. Już teraz widać duże zadłużenie gmin, nie służy temu również medialna nagonka na wykorzystywanie środków UE i gminy realizują nie do końca potrzebne inwestycje. Programy UE są oderwane od realnych potrzeb samorządów”, „jest dobrym źródłem – lecz sytuacja finansowa województwa jest przyczyną odrzucania wniosków”, „ryzyko nieprawidłowego wydawania środków i konieczności ich zwrotu – trudności w finansowaniu inwestycji ze środków własnych i zbyt długie czekanie na weryfikację wniosków o płatność” oraz „brak jest w budżecie gminy środków na wkład własny”.

Przeważająca większość respondentów (252, czyli 93,3%) uznała, że środki unijne są dobrym zewnętrznym źródłem finansowania rozwoju gmin, z czego przedstawiciele 28,2% gmin nie podali wyjaśnienia. Pozostałych 65,2% respondentów wskazało na kilka

dosyć zbieżnych przyczyn takiego stanowiska, ze szczególnym wyeksponowaniem znaczenia środków unijnych jako kluczowego czynnika finansowego umożliwiającego realizację podjętych projektów.

W 13,3% ankiet wskazano, że fundusze unijne umożliwiły realizację projektów w większym zakresie niż pozwalałyby na to zasoby własne gmin, np.: „ponieważ gmina ze środków własnych, nie byłaby w stanie zrealizować wielu projektów”, „bez dotacji z UE nie byłoby możliwości realizacji tak wielu i tak dużych zadań inwestycyjnych”, „gmina ze środków własnych nie byłaby w stanie zrealizować inwestycji w takich ilościach jak to ma miejsce obecnie”, „budżet gminy nie pozwoliłby na realizację zadań inwestycyjnych w takim zakresie”, „gmina ma zbyt małe budżety, możliwość nawet częściowego dofinansowania przedsięwzięć pozwala na realizację większej liczby projektów”, „małe gminy miejskie, miejsko-wiejskie nie posiadają funduszy na realizację wszystkich projektów, bez możliwości dofinansowania wiele projektów nie byłoby zrealizowanych”, „umożliwia zrealizowanie większej ilości zadań”, „brak środków własnych na realizację większości projektów”, „pozwala zrealizować więcej inwestycji, ale jest zbyt dużo biurokracji”, „realizacja inwestycji tylko ze środków własnych zmniejszyłaby znacznie ich ilość”, „zwiększa to zdecydowanie zdolność inwestycyjną miasta. Bez środków z funduszy unijnych wiele inwestycji nie zostałoby zrealizowanych lub zrealizowano by je w ograniczonym zakresie”, „bez dofinansowania z UE gmina nie zrealizowałaby tylu potrzebnych inwestycji”, „bez wsparcia finansowego małe gminy nie są w stanie finansować większych projektów (edukacja, drogi, oczyszczalnia ścieków, kanalizacja)”, „bez pomocy unijnej wiele inwestycji nie zostałoby zrealizowanych lub zrealizowano by jedynie ich części”, „bez środków unijnych trudno byłoby zrealizować inwestycje”, „zwiększenie możliwości inwestycyjnych, w tym inwestowanie w kapitał ludzki”, „jest to dla gminy największe źródło współfinansowania projektów, umożliwiające realizację największej liczby zadań”, „pozwalają na realizację więcej zadań, szkoda tylko że nie ma pieniędzy albo że trudno zdobyć na drogi i instalację wodno-ściekową”, „wpływa na zwiększenie realizacji projektów infrastrukturalnych i nie tylko”.

W 12,2% przypadków wskazano na tak bardzo ograniczone zasoby gmin w stosunku do potrzeb inwestycyjnych, że gminy w ogóle nie zrealizowałyby takich projektów, np.: „nierzadko bez tych środków inwestycje nie mogłyby być zrealizowane lub zostałyby zrealizowane tylko w części”, „gminy nie mają wystarczająco dużo środków w budżecie na realizację inwestycji”, „bo własnych środków finansowych nie starczy”, „bez udziału środków zewnętrznych gmina nie jest w stanie finansować samodzielnie zadań”, „bezwrotne dofinansowanie pozwala realizować duże projekty (kompleksowe), co niemożliwym byłoby za własne środki”, „budżety gmin są zbyt małe, aby wyłącznie ze środków własnych gminy zrealizować potrzeby inwestycyjne gminy”, „bez wsparcia finansowego małe gminy nie są w stanie finansować większych projektów”, „gminy nie stać na finansowanie projektów w 100%”, „bez uzyskania dofinansowania gmina nie byłaby w stanie samodzielnie zrealizować żadnej inwestycji”, „często tylko możliwość współfinansowani

inwestycji umożliwia jej zrealizowanie ponieważ bez środków pochodzących z budżetu UE nie byłoby możliwe zrealizowanie kilku ważnych inwestycji”, „są to środki, dzięki którym są realizowane przedsięwzięcia, które przy braku dofinansowania nie byłyby realizowane”, „umożliwia realizację działań, które bez funduszy unijnych nie byłyby dla gminy osiągalne”, „pozwala zrealizować inwestycje, na które budżet gmin nie byłby wystarczający”, „bez tych środków gminy, w szczególności małe, nie byłyby w stanie przeprowadzić inwestycji”.

7,3% respondentów wskazało na istotną rolę funduszy unijnych we wspieraniu rozwoju lokalnego w aspektach społecznych i ekonomicznych, np.: „znaczny stopień dofinansowania wpływa na możliwość zrealizowania inwestycji, wydatki ponoszone w związku z realizacją projektów aktywują lokalną gospodarkę, gdyż za realizację odpowiadają wyłonione zgodnie z PZP lokalne firmy”, „przyspieszony rozwój gospodarczo-społeczny, niektóre z inwestycji realizowane zostałyby w późniejszych latach, gdyby nie wsparcie unijne, ożywiony lokalny rynek pracy, ożywiony rynek zbytu materiałów budowlanych, i nie tylko. Podkreślić należy, że te pieniądze gminy otrzymują w formie bezzwrotnych dotacji, więc nie muszą tego oddać – wspieranie lokalnych budżetów”, „unijna pomoc stanowi czynnik prorozwojowy, daje szansę na podejmowanie wieloaspektowych działań”, „dynamiczny rozwój gminy w różnych dziedzinach”, „pozwala na realizację celów strategicznych-proorozwojowych”, „dzięki funduszom unijnym możliwa jest realizacja wielu zadań inwestycyjnych, które mają wpływ na rozwój gmin wiejskich”, „podnosi poziom życia mieszkańców wsi i małych miasteczek”, „gmina ma szansę na szybszy rozwój lokalnej infrastruktury, ochronę środowiska, edukację, sport”, „współfinansowanie projektów z funduszy unijnych wpłynęło na przyspieszenie procesu modernizacji infrastruktury i rozwoju miasta”, „przyspiesza rozwój gminy, co wpływa na poprawę warunków życia mieszkańców”.

5,2% respondentów podało uzasadnienie bardzo ogólne, np. „ponieważ to środki zewnętrzne”, „każde zewnętrzne środki dla realizacji zadań gminnych są pomocne”, „przy wpływ dodatkowych środków zewnętrznych”, „każda możliwość pozyskania środków zewnętrznych jest oceniana pozytywnie”, „ponieważ wpłynie to pozytywnie na budżet jednostki samorządu terytorialnego”, „możliwość pozyskiwania funduszy”.

Dla 4,8% respondentów główną zaletą funduszy unijnych jest ich bezzwrotność, np.: „ponieważ jest to refundacja lub dotacja, a nie kredyty i pożyczki podlegające spłacie”, „są to bezzwrotne pomoce finansowe – nie podlegają zwrotowi tudzież spłacie”, „bezzwrotna forma dotacji”, „jest to pomoc bezzwrotna – nie trzeba jej zwracać z odsetkami, tak jak w przypadku pożyczek lub kredytów”, „jeżeli projekt jest realizowany prawidłowo, środków nie trzeba zwracać”, „są to środki bezzwrotne”, „są to pieniądze pewne, dotacyjne, czyli bezzwrotne”.

Możliwość uzyskania z funduszy unijnych wsparcia o dużym lub bardzo dużym udziale w całkowitych kosztach inwestycji była istotna dla 3,9% respondentów, którzy podkreślali, że: „w projektach takich jak np. wodociągowanie dofinansowanie 85%

wydatków kwalifikowanych pozwoliło w krótkim czasie zrealizować inwestycję”, „jest to dofinansowanie 50–75%, żadne inne źródła nie oferują takiego poziomu dofinansowania”, „fundusze unijne są szczególnym źródłem przyczyniającym się do rozwoju gminy z uwagi na istotny poziom dofinansowania. Wkład finansowy pochodzący z budżetu miasta na poziomie 15 lub 25% umożliwia realizację dużej ilości projektów. Finansowanie projektów miękkich w 100%, pozwala na realizację zadań edukacyjnych, które nie byłyby realizowane w przypadku braku wsparcia funduszy zewnętrznych”, „wysoki poziom refundacji kosztów”, „jest to dobry zastrzyk pieniędzy, ponieważ czasami dofinansowanie sięga 70–85% kosztów operacji”, „z powodu wysokiego procentu dofinansowania”, „umożliwia realizację inwestycji dofinansowanych 50 lub 85% ze środków UE”.

Wśród respondentów ankiety 3,7% wskazało na istotną rolę funduszy unijnych wynikającą z braku innych źródeł zewnętrznych, np.: „gmina nie ma możliwości pozyskania środków z innych źródeł”, „brak innych funduszy udzielających pomocy finansowej w formie dotacji na zadania inwestycyjne w gminach”, „brak jest innych środków, gdyż jest to jedyny obecnie sposób pozyskania dofinansowania, gdyż bez pozyskania środków zewnętrznych gmina nie zrealizowałaby części projektów”, „ponieważ brak jest środków krajowych”, „jest to bardzo trudny pieniądz, ale konkretny i praktycznie jedyny możliwy”, „jest to jedyna forma i możliwość nadgonienia zaległości w rozwoju gminy”, „nie ma innych równie atrakcyjnych źródeł finansowania”, „fundusze unijne są często jedynym źródłem dofinansowania projektów; umożliwiają wysoki procent dofinansowania projektów”.

Także 3,7% respondentów podkreśliło, że fundusze unijne są ważnymi środkami uzupełniającymi budżet gminny, jednak bez określenia, w jaki sposób ich wykorzystanie wpływa na realizację projektów, np.: „każda pomoc finansowa wpływa pozytywnie na rozwój gminy, gdyż nie obciąża budżetu w sposób znaczący”, „dodatkowy zastrzyk finansowy”, „uzupełnia skromny budżet gminy”, „fundusze unijne pomagają realizować zadania gmin”, „zasilenie budżetu środkami finansowymi”, „pozwala na zwiększenie środków finansowych w budżecie gminy na inwestycje”, „to cenne uzupełnienie możliwości finansowych gminy (oprócz środków krajowych i samorządowych)”, „daje możliwość zaliczkowania bez potrzeby angażowania środków własnych na realizację projektu”, „jest to dodatkowy, a niejednokrotnie większościowy zastrzyk pieniędzy dla ubogich budżetów gmin”, „przy stosunkowo niskich środkach finansowych we własnym budżecie, gmina może realizować ważne dla niej zadania”.

W kolejnych 3,7% ankiet wskazano na kilka przyczyn łącznie, np.: „większości zrealizowanych projektów gmina nie wykonałaby w oparciu o własny 100% wkład finansowy. Środki pochodzące z dofinansowania są wykorzystywane do realizacji innych zadań”, „można wykonać szybciej i taniej inwestycje dzięki dofinansowaniu w wysokości 70–80% kosztów kwalifikowanych”, „programy unijne dają większe możliwości finansowe na realizację projektów, mają szerszy zakres tematyczny niż programy krajowe”, „refundacja środków pozwala przyspieszyć proces inwestycyjny w gminie, pozwala zwiększyć liczbę

i zakres realizowanych zadań inwestycyjnych”, „dotacja bezzwrotna przyspiesza, a czasem nawet umożliwia realizację danego zadania”.

Nieznacznie mniejsza grupa respondentów (3,6%) wskazała, że środki unijne są dobrym zewnętrznym źródłem finansowania rozwoju gmin, ponieważ przyspieszyły realizację podjętych inwestycji, np.: „jest to pomoc bezzwrotna, pomagająca zrealizować cele, które byłyby odłożone w czasie z powodu braku odpowiednich funduszy”, „bo pozwala zrealizować wcześniej bardzo potrzebne projekty”, „wpływa na poprawienie wizerunku, umożliwia realizację założeń w całości, a nie w kilku etapach”, „w sposób kompleksowy można przygotować działania i w dość krótkim czasie je zrealizować”, „przyczynia się do szybkiej realizacji inwestycji”, „bez udziału ww. środków nie udało by się zrealizować większości inwestycji w tak krótkim czasie”, „zapewniają możliwość realizacji większej liczby inwestycji w krótszym czasie”, „środki unijne pozwalają na szybsze i pełniejsze realizowanie inwestycji, a tym samym przyspieszają rozwój gminy”, „środki zewnętrzne (w tym środki unijne) stanowią duży »zastrzyk finansowy« dla budżetu miasta. Należy stwierdzić, że gdyby nie pozyskane środki zewnętrzne, realizacja wielu inwestycji znacznie by się opóźniła w czasie, a być może niektóre z nich w ogóle nie byłyby zrealizowane”.

Tylko niewielka część (2,2%) respondentów wskazała, że wykorzystanie funduszy unijnych powoduje „uwolnienie” środków własnych i możliwość przeznaczenia ich na inne cele, np. „uzupełnia budżet, a tym samym własne środki mogą być wykorzystane w innych obszarach”, „zaoszczędzenie środków własnych w celu realizacji zadań”, „refunduje duże wydatki w ramach budżetu, umożliwia tym samym realizację innych zadań własnych gminy”.

Bardzo istotny aspekt oddziaływania programów operacyjnych 2007–2013 poruszył niewielki odsetek 1,5% respondentów. Wskazali oni na fakt, iż możliwość pozyskania dofinansowania ze środków unijnych „zachęca do działania, pobudza do aktywności”, „zmusza samorządy do większego wkładu w rozwój gminy (realizowane inwestycje niekoniecznie byłyby robione z własnych środków)”, powoduje „mobilizację gminy”. Ponadto podkreślono, że „dofinansowanie działa jak dźwignia finansowa – obracając pewną pulą środków, można zrealizować inwestycje kilkukrotnie droższe”.

Zestawienie odpowiedzi udzielonych na powyższe pytanie z wynikami analizy ilościowego znaczenia środków unijnych dla gmin wykazało brak zależności pomiędzy wartością pozyskanych środków unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (*SDm*), relacją tej wartości do średniorocznych dochodów budżetu ogółem (*R<sub>sdd</sub>*) czy udziałem pozyskanego dofinansowania w całkowitej wartości zrealizowanych projektów (*U<sub>dcw</sub>*) a przyczynami wyboru konkretnych programów i ich działań.

Na pytanie, czy oprócz zrealizowanych projektów gminy starały się jeszcze o dofinansowanie z PO 2007–2013 na inne inwestycje, 164 respondentów odpowiedziało twierdząco. Przyczyny nieuzyskania dofinansowania podało 89% spośród nich. Respondenci tego pytania złożyli od kilku do nawet kilkudziesięciu wniosków projektowych, na które nie



otrzymali dofinansowania z PO 2007–2013. Z tego powodu ich odpowiedzi mogły wskazywać na więcej niż jedną przyczynę odrzucenia złożonych wniosków. Najczęstszą przyczyną nieuzyskania dofinansowania z PO 2007–2013 było „wyczerpanie środków w programie” (48% respondentów pytania). „Błędy w projekcie (słabo przygotowane projekty) oraz wyczerpanie środków w programie”, „błędy w projekcie i negatywną ocenę merytoryczną” oraz „niedostateczną liczbę punktów” wskazało po 15% respondentów. Inne przyczyny to „niespełnianie przez projekty kryteriów strategicznych określonych w dokumentacji konkursowej oraz drobne błędy” (3 przypadki), „przekroczenie wysokości 10% kosztów niekwalifikowalnych na etapie oceny”, „niezgodność celów projektu i programu” (2 odpowiedzi), „do momentu uzupełnienia wniosku brak prawomocności pozwolenia na budowę” (2 odpowiedzi), „projekt nie spełnił kryterium formalnego nr 20 – wartość zadań inwestycyjnych posiadających pozwolenie na budowę i dokumentację przetargową w stosunku do całkowitej wartości zadań planowanych do realizacji wynosiła mniej niż wymagane 40%”, „zbyt mały zakres rzeczowo-finansowy projektów”, „wybór projektu według kryterium politycznego, a nie merytorycznego”, „brak jasnego stanowiska IZ”.

Zestawienie pozyskanych w ankietach odpowiedzi na powyższe pytanie z wynikami analizy ilościowego znaczenia środków unijnych dla gmin wykazało brak zależności pomiędzy wartością pozyskanych środków unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (*SDm*), relacją tej wartości do średniorocznych dochodów budżetu ogółem (*Rsdd*) czy udziałem pozyskanego dofinansowania w całkowitej wartości zrealizowanych projektów (*Udcw*) a przyczynami nieuzyskania dofinansowania na inne projekty.

\* \* \*

Fundusze unijne dostępne dla gmin w ramach PO 2007–2013 były w ich opinii ważnym źródłem wspierającym, a często nawet warunkującym realizację analizowanych projektów inwestycyjnych. Dowodzi tego wysoki odsetek respondentów, którzy wskazali, że bez tego wsparcia zrealizowaliby te projekty tylko w części lub w późniejszym terminie, oraz także istotny odsetek respondentów, którzy bez tego wsparcia nie zrealizowaliby projektów wcale. Jedynie 3% respondentów wskazało, że zrealizowaliby te same projekty samodzielnie w całości i bez opóźnień.

Kolejnym istotnym argumentem podkreślającym ważność tego wsparcia dla samorządów gmin są opinie ponad 93% respondentów, którzy wskazali, że zrealizowane projekty miały wpływ na poziom rozwoju ich jednostek. Jedynie 6% respondentów było odmiennego zdania. W pierwszej grupie najwięcej respondentów wskazało na pozytywny wpływ zrealizowanych projektów na rozwój i/lub polepszenie stanu szeroko pojętej infrastruktury w gminach, kolejna co do liczebności grupa wskazała na zwiększenie atrakcyjności swoich gmin, w tym dla przedsiębiorców, inwestorów, turystów czy mieszkańców. Kolejna grupa podkreśliła wpływ zrealizowanych projektów na jakość (poziom) życia mieszkańców, następnie na kwestie edukacyjno-oświatowe oraz rekreacyjno-sportowe.

Podkreślono także istotny wpływ zrealizowanych inwestycji na poprawę stanu środowiska oraz na aktywizację osób bezrobotnych przez utworzenie nowych miejsc pracy i/lub podniesienie poziomu kwalifikacji. Odrębna, relatywnie duża grupa respondentów wskazała jako pozytywny efekt prorozwojowy sam fakt możliwości zrealizowania podjętych inwestycji, jednak bez określenia, na jakie aspekty tego rozwoju miały one wpływ.

Na pytanie o przyczyny wyboru projektów realizowanych w ramach PO 2007–2013, niezależnie od wskazań jednej lub kilku przyczyn, większość respondentów odpowiedziała, że były potrzeby w danej dziedzinie, kolejna co do liczebności grupa wskazała na konieczność realizacji strategii gminy lub innych dokumentów, co w przypadku strategii poprawnie determinujących aktualne potrzeby rozwojowe jednostek można utożsamiać z odpowiedzią pierwszą, iż istniały takie potrzeby. Kolejna, mniejsza grupa wskazała na możliwość pozyskania wsparcia tylko na taki rodzaj projektu, jeszcze mniejszy odsetek respondentów wskazał na występowanie wolnych środków jako głównej przyczyny realizacji omawianych projektów. Marginalny odsetek respondentów odpowiedział, iż przyczyną wyboru zrealizowanych projektów była dostępność informacji lub że wybrano je przez przypadek. Jako przyczyny o charakterze uzupełniającym 5,6% respondentów wymieniło dodatkowo łatwą procedurę aplikacji, co w tych przypadkach podważa opinie wskazujące złożoność procedur aplikacyjnych jako jedną z głównych barier pozyskania funduszy unijnych. Doświadczenia innych gmin nie wpłynęły na wybory respondentów w sposób istotny.

Przeważająca większość respondentów stwierdziła, że środki unijne są dobrym źródłem zewnętrznych środków na rozwój gmin. Jedynie 3% respondentów nie zgodziło się z tą opinią, argumentując, iż nie wszystkie działania w ramach PO są ukierunkowane prorozwojowo, zasady współfinansowania powodują zadłużenie gmin, presja na korzystanie z funduszy unijnych przez samorządy gmin powoduje realizację nie zawsze potrzebnych inwestycji oraz wskazało na przyczyny proceduralne. Respondenci uznający środki unijne za dobre źródło wsparcia zewnętrznego uzasadniali swoje opinie najczęściej podkreślając możliwość zrealizowania inwestycji w całości i/lub w krótszym czasie, zwiększenia liczby zrealizowanych inwestycji, możliwości zaspokojenia społecznych i gospodarczych potrzeb rozwojowych czy fakt uwolnienia środków własnych dzięki pozyskaniu funduszy z PO i możliwość wykorzystania ich na inne cele. Za najważniejszą cechę środków unijnych samorządy uznają jednak ich bezzwrotność. Podkreślają także, że jest to unikatowe źródło współfinansowania inwestycji prorozwojowych.

Wielu respondentów składało znacznie większą liczbę wniosków o dofinansowanie niż liczba ostatecznie zrealizowanych projektów. Przyczyny odrzucenia aplikacji to najczęściej wyczerpanie środków w programach, ale także błędy merytoryczne w dokumentach lub zbyt mała liczba punktów przyznanych na podstawie wniosku.

Wykazano brak zależności pomiędzy opiniami respondentów a wynikami ilościowej analizy pozyskania dofinansowania z PO 2007–2013 przez gminy.

---

## PODSUMOWANIE

---

Samorządy gmin stały się istotnymi kreatorami rozwoju lokalnego już od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. Ich rola w tym aspekcie wynika zarówno z przypisanych im legislacyjnie praw i obowiązków, jak i z realiów życia społeczno-gospodarczego w nowych, post-transformacyjnych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych oraz administracyjno-politycznych, w tym także członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szeroki zakres zadań i obowiązków stawianych przed samorządami gmin wymaga wypracowania i zastosowania przez nie optymalnego instrumentarium realizacji działań ukierunkowanych na zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Niezmiernie ważne jest w tym aspekcie pozyskanie środków finansowych warunkujących realizację wielu zamierzeń inwestycyjnych, a tym samym wypełnienie podstawowego zadania gmin, jakim jest właśnie zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Pozyskanie nowych, unijnych źródeł finansowania działań prorozwojowych stało się dla samorządów gmin możliwe po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., czyli w połowie perspektywy finansowej 2000–2006.

Unijna perspektywa finansowa lat 2007–2013 była pierwszą, w której w pełni uczestniczyła Polska i pozostałe państwa tzw. wielkiej fali, czyli bezprecedensowego w historii integracji rozszerzenia ugrupowania w 2004 r. o 10 nowych państw członkowskich. Zwiększenie liczby państw członkowskich z 15 do 25 spowodowało pogłębienie zróżnicowania rozwoju społeczno-ekonomicznego i terytorialnego UE, a tym samym konieczność intensyfikacji i usprawnienia polityki spójności. W związku z powyższym zwiększono udział środków przeznaczonych na realizację polityki spójności w latach 2007–2013 w budżecie unijnym do 36%, zoptymalizowano regulacje prawne przez radykalne zmniejszenie liczby odnośnych rozporządzeń wykonawczych do jednego (!), zredukowano liczbę funduszy strukturalnych, uproszczono zasady realizacji samej polityki spójności oraz zasady działania jej funduszy, wprowadzono także nową formułę regionalnych programów operacyjnych w celu decentralizacji zarządzania programami operacyjnymi w państwach członkowskich, a tym samym ich lepszego dostosowania do potrzeb rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów. Cele przyjęte na lata 2007–2013, czyli „Konwergencja”,

„Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” oraz „Europejska współpraca terytorialna” finansowane były z budżetu UE za pośrednictwem dwóch funduszy strukturalnych – Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – oraz działającego na odrębnych zasadach Europejskiego Funduszu Spójności.

W latach 2007–2013 Polska została objęta polityką spójności realizowaną w takiej właśnie formie. Wszystkie regiony w kraju spełniły kryteria kwalifikujące je do korzystania ze wsparcia finansowego tej polityki, co w konsekwencji otworzyło możliwość ubiegania się o pomoc z programów operacyjnych 2007–2013 dla potencjalnych beneficjentów z całego kraju, w tym dla wszystkich samorządów gmin. Kwota funduszy polityki spójności przeznaczona na tę perspektywę dla Polski wyniosła 67,3 mld euro. Była to najwyższa alokacja, stanowiąca 20% sumy przeznaczonej dla wszystkich państw-beneficjentów polityki spójności. Zgodnie z przyjętymi celami i zasadami ich realizacji, fundusze unijne miały wspierać działania ukierunkowane na wsparcie rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Charakterystyka działań podlegających współfinansowaniu ze środków unijnych oraz określenie, kto może pozyskać dofinansowanie na takie działania i na jakich zasadach, zawarte były w poszczególnych programach operacyjnych na lata 2007–2013. Stanowiły one swoiste menu pomocowe, w ramach którego uprawnione podmioty, czyli potencjalni beneficjenci, mogły przy spełnieniu ściśle określonych wymogów pozyskać wsparcie na realizowane przez siebie inwestycje prorozwojowe. Wiele programów i zawartych w nich działań zostało zaadresowanych do ogółu samorządów terytorialnych, a niektóre szczególnie do samorządów gmin.

Podsumowując wyniki przeprowadzonego badania w kontekście pierwszego z postawionych celów badawczych, należy stwierdzić, że na poziomie krajowym samorządy gmin wykazały się najwyższą spośród wyróżnionych grup beneficjentów aktywnością w pozyskaniu i wykorzystaniu środków z PO 2007–2013. Świadczy o tym ich bardzo duży udział zarówno w liczbie podpisanych umów, jak i w całkowitej wartości pozyskanych funduszy unijnych. Stawia to tę kategorię beneficjentów na pierwszym miejscu w kraju. Podkreślić należy fakt, że na ten wynik złożyła się aktywność samorządów niemal wszystkich gmin w Polsce, które poprzez absorpcję funduszy i realizację projektów w ramach PO 2007–2013 stały się rzeczywistymi beneficjentami polityki spójności oraz realizatorami jej celów i założeń na poziomie lokalnym. Wyniki analizy absorpcji funduszy z poszczególnych PO 2007–2013 przez samorządy gmin wskazują, że z programów zarządzanych centralnie skorzystał zróżnicowany odsetek gmin funkcjonujących w kraju w analizowanym przedziale czasowym. Potwierdza to zarówno zróżnicowany udział gmin w całkowitej liczbie umów podpisanych w ramach indywidualnych PO 2007–2013, jak i w całkowitym dofinansowaniu pozyskanym z każdego z nich. Główną przyczyną takiego stanu były różnice w adresowaniu poszczególnych priorytetów i działań do określonych grup potencjalnych beneficjentów oraz wynikające stąd różnice w dostępnych kwotach. Dodatkowym czynnikiem były założenia programowe określające charakter i wymogi realizacji współfinan-

sowanych projektów, dopuszczając w niektórych przypadkach np. tylko finansowanie dużych projektów infrastrukturalnych, co często przekraczało możliwości małych i średnich gmin, eliminując je z grona potencjalnych beneficjentów. Z tego powodu np. z POKL, którego wszystkie priorytety były zaadresowane do samorządów gmin i umożliwiały realizację projektów o bardzo zróżnicowanej wartości całkowitej, w tym także niewielkich, skorzystały niemal wszystkie gminy w kraju, a z POIG, który oferował samorządom gmin wsparcie w ramach swoich 3 priorytetów na projekty duże, tylko co czwarta gmina.

Podsumowując wyniki przeprowadzonych analiz w kontekście drugiego celu niniejszego badania, dotyczącego identyfikacji głównych typów projektów na podstawie priorytetów bazy SIMIK, trzeba podkreślić istotny udział środków z PO 2007–2013 wykorzystanych przez gminy na promowanie czystego transportu, drogi regionalne i lokalne, oczyszczanie ścieków i drogi krajowe (od 13,6 do 11%). W przypadku pozostałych priorytetów występuje bardzo duże rozdrobnienie pozyskanych funduszy – na każdy spośród aż 42 priorytetów wyszczególnionych w bazie SIMIK wykorzystano mniej niż 1% całkowitej wartości dofinansowania pozyskanego przez samorzady gmin. Wskazuje to na bardzo duże zróżnicowanie tematyczne analizowanych inwestycji oraz na fakt, iż wpisują się one tematycznie w działania samorządów gmin wspierające rozwój zarówno w sferze społecznej, gospodarczej, jak i ochrony środowiska naturalnego czy w ujęciu bardziej szczegółowym także w sferze kulturalnej i przestrzennej.

Podsumowanie wyników realizacji trzeciego celu szczegółowego badania, na podstawie analizy na poziomie NUTS 2, wskazuje na bardzo zróżnicowany udział gmin poszczególnych województw w wykorzystaniu środków unijnych alokowanych w centralnie zarządzanych PO, podobnie jak i w regionalnych programach operacyjnych ich województw. W tym kontekście najważniejszymi ilościowo źródłami dofinansowania unijnego dla gmin okazały się regionalne programy operacyjne oraz PO Infrastruktura i Środowisko, które w poszczególnych województwach występują wymiennie jako źródło najważniejsze lub drugie co do ważności. I tak regionalne programy operacyjne były źródłem największego odsetka pozyskanych przez gminy środków unijnych aż w 12 województwach, a w pozostałych 4 źródłem odsetka drugiego co do wielkości. Jest to ciekawy aspekt pozyskanych wyników, ponieważ potwierdza trafność przyjętej na lata 2007–2013 nowej formuły programów operacyjnych realizowanej w postaci programów regionalnych. Drugim istotnym źródłem był PO Infrastruktura i Środowisko. Środki z tego źródła dominują w strukturze całkowitego dofinansowania pozyskanego przez gminy w województwie mazowieckim i pomorskim, które są jednocześnie województwami o najwyższym w kraju całkowitym dofinansowaniu pozyskanym przez gminy z PO 2007–2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W kolejnych siedmiu województwach udziały z POIiŚ są także znaczące, ale pozostają na drugim miejscu za środkami z RPO. Z pozostałych PO gminy pozyskały środki o zróżnicowanej wartości, stanowiącej mniejsze udziały w analizowanej strukturze.

Zróżnicowanie wartości środków unijnych pozyskanych przez gminy poszczególnych województw z PO zarządzanych centralnie dotyczy bardzo ważnego aspektu rozwoju regionalnego. Otóż całkowita wartość środków oraz efekty ich wykorzystania przez samorządy gmin przyczyniają się – na zasadzie rozwoju oddolnego – także do rozwoju województw, w granicach których gminy te funkcjonują. Z tego powodu województwa, których gminy były aktywne i efektywne w pozyskaniu i wykorzystaniu środków unijnych, uzyskały dzięki nim większe wsparcie rozwojowe z funduszy polityki spójności niż województwa, których gminy pozyskały z tego źródła mniej.

Wyniki analiz na poziomie lokalnym LAU 2 wykazały, że poszczególne gminy zrealizowały w ramach omawianych programów różną liczbę projektów, o zróżnicowanej tematyce i wartości całkowitej, korzystając z PO 2007–2013 z różną intensywnością i w różnych konfiguracjach. Poskutkowało to pozyskaniem przez nie różnych kwot dofinansowania zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w przeliczeniu na 1 mieszkańca czy w relacji do średniorocznych dochodów budżetów ogółem. Jednocześnie zróżnicowana liczba i tematyka zrealizowanych projektów spowodowały, że wykorzystanie funduszy mogło wspierać różne sfery rozwoju lokalnego. W przypadku gmin, gdzie zrealizowano po kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt projektów wystąpiła bardzo duża różnorodność inwestycji ukierunkowanych na wsparcie wszystkich sfer rozwoju lokalnego. Przeciwstawną grupą są gminy, które pozyskały fundusze z jednego PO, przy czym w większości takich przypadków było to PO Kapitał Ludzki. Spowodowało to, że ich projekty wpisały się tematycznie jedynie w społeczną sferę rozwoju lokalnego.

Podsumowanie wyników analizy dotyczącej ilościowego znaczenia funduszy pozyskanych przez gminy z PO 2007–2013 (szczegółowy cel czwarty) wskazuje, że dla dużego odsetka tych beneficjentów nie były to kwoty znaczące w przeliczeniu na 1 mieszkańca czy w relacji do ich średniorocznych dochodów budżetów ogółem. Ponadto, duże zróżnicowanie wartości tych wskaźników oraz wartości dofinansowania pozyskanego z poszczególnych PO w sumie dofinansowania ze wszystkich PO 2007–2013 łącznie, a także brak zależności przestrzennych w występowaniu wyższych wartości tych wskaźników dowodzi bardzo dużego zindywidualizowania wykorzystania wsparcia unijnego alokowanego w ramach polityki spójności przez samorządy gmin. Należy też zaznaczyć, że zróżnicowana liczba umów zrealizowanych przez poszczególne gminy w ramach różnych PO 2007–2013 nie przełożyła się proporcjonalnie na kwoty pozyskanego dofinansowania. Było to spowodowane zarówno różnorodnością założeń programowych i zasad przyznawania wsparcia, jak i jakością wniosków złożonych przez beneficjentów, które nie zawsze dawały podstawę do przyznania maksymalnego progu dofinansowania. Jednak w przypadku bardzo dużego odsetka gmin relacja ta wypadła bardzo korzystnie, osiągając górny pułap 85% lub oscylując w jego granicach i dowodząc tym samym dużej efektywności wykorzystania środków unijnych w tych przypadkach.

Podsumowanie wyników badania jakościowego jest podstawą realizacji piątego celu niniejszego opracowania, jakim było określenie znaczenia pozyskanych środków dla rozwoju gmin w opiniach przedstawicieli władz samorządowych wyrażonych w badaniu ankietowym. Zdaniem respondentów, programy operacyjne 2007–2013 były dla gmin bardzo ważnym źródłem środków finansowych wspierających rozwój, ponieważ warunkowały realizację analizowanych inwestycji w znacznej mierze lub w całości. Respondenci, którzy nie zgadzali się z tym stanowiskiem stanowili bardzo niewielki odsetek. Porównanie wyników analizy znaczenia środków unijnych w ujęciu ilościowym oraz w opinii samorządów wskazuje, że wśród gmin, których władze pozytywnie oceniły fundusze unijne jako źródło wsparcia działań prorozwojowych, znalazły się zarówno takie, które pozyskały mniejsze kwoty dofinansowania, jak i te, które pozyskały dofinansowanie o wartości relatywnie wysokiej i bardzo wysokiej. Dowodzi to, że to nie tylko kwoty pozyskanego dofinansowania, ale także sama możliwość realizacji dodatkowych projektów-inwestycji poszerzających zakres prorozwojowych działań gmin była istotna. Podsumowując, przeważająca większość przedstawicieli władz samorządowych uznała środki unijne za bardzo ważne wsparcie dla ich działań prorozwojowych, ponieważ:

- przyspieszały lub zwiększały zakres realizacji podjętych inwestycji w całości lub znaczącej części w przypadku przeważającego odsetka gmin,
- były szczególnie ważne dla gmin małych i o bardzo ograniczonych środkach własnych, ponieważ w takich przypadkach w pełni warunkowały realizację podjętych projektów,
- pozytywnie wpływały na istotne aspekty życia społeczno-ekonomicznego oraz na stan środowiska naturalnego w gminach,
- zaspokajały zróżnicowane potrzeby,
- umożliwiały realizację celów przyjętych w dokumentach strategicznych gmin,
- uwalniały środki własne, które mogły być przeznaczone na inne cele,
- były bezzwrotne (!), co podkreślono w większości wypowiedzi.

Ponadto władze gmin objętych badaniem ankietowym wskazały na wiele aspektów rozwojowych, na które ich zdaniem zrealizowane projekty wpłynęły najbardziej. Najczęściej podkreślano poprawę szeroko pojętej infrastruktury technicznej w gminie, w drugiej kolejności zwiększenie atrakcyjności gminy dla przedsiębiorców i turystów, a w trzeciej pozytywne efekty w sferze edukacyjno-oświatowej oraz poprawę warunków życia mieszkańców.

Wyniki badania ankietowego dowiodły, iż zapotrzebowanie na środki unijne z PO 2007–2013 ze strony samorządów lokalnych było znacznie większe niż pozyskane przez nie kwoty wskazane w bazie SIMIK. Wiele ankietowanych gmin złożyło znacznie więcej wniosków niż podpisano umów w ramach PO 2007–2013, a jedną z głównych przyczyn niepodpisania umów na podstawie tych wniosków było wyczerpanie puli środków. Świadczy to także o silnej konkurencji o fundusze pomiędzy beneficjentami.

Głównym kryterium doboru projektów do realizacji w ramach PO 2007–2013 przez samorządy gmin były występujące potrzeby i/lub konieczność realizacji celów strategii gmin. Wskazuje to na dużą deklarowaną spójność pomiędzy działaniami realizowanymi przez samorządy w ramach PO 2007–2013 a przypisywaną im w przepisach prawa i w teorii rozwoju lokalnego główną rolę, jaką jest zaspokajanie podstawowych potrzeb społeczności lokalnej. Jednocześnie określa dodatkowo rolę funduszy unijnych jako instrumentu finansowego nie tylko realizującego cele i założenia unijnej polityki spójności, ale także umożliwiającego samorządom gmin realizację ich roli i zadań.

Reasumując, należy stwierdzić, że wartość absorpcji funduszy unijnych z PO 2007–2013 przez samorządy gmin jest wypadkową celów polityki spójności wyznaczonych na analizowany okres, założeń programów operacyjnych uzgodnionych przez Komisję Europejską oraz polski rząd, zadań, jakie przypisane są samorządom gmin i jakie wynikają z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, w jakich jednostki te funkcjonują oraz z możliwości absorpcyjnych i zindywidualizowanych potrzeb rozwojowych tej kategorii beneficjentów.



## Bibliografia

---

- Adamowicz M., 2003. *Kształtowanie rozwoju lokalnego*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, M. Adamowicz (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Adamowicz M., 2006. *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, M. Adamowicz (red.), Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska.
- Augustyniak M., 2010. *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Bailey D., Proprius L. de, 2000. *The Reform of the Structural Fund: Entitlement or Empowerment?* Paper for presentation at the 40th European Congress of the Regional Science Association, Research Centre for Industrial Strategy University of Birmingham Business School, Barcelona, Spain.
- Bański J., 2009. *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, IGI PAN, Warszawa.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., 2012. *Integracja europejska w świetle traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., 2015. *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa.
- Bartosiewicz B., Kamiński T., 2014. *Wykorzystanie funduszy unijnych w małych miastach w Polsce w latach 2007–2013 – ujęcie przestrzenne*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica, nr 18: *10 lat Polski w Unii Europejskiej a rozwój małych miast*, s. 3–22.
- Bartoszewicz A., 2015. *Zarządzanie środkami z funduszy UE – reguły i zasady kolejnych perspektyw finansowych. Praktyka multilevel governance*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, Szkoła Główna Handlowa, nr 95, Podejście krótkookresowe i strategiczne w polityce gospodarczej, s. 125–162.
- Belka M., 2013. *How Poland's EU Membership Helped Transform its Economy*, Group of Thirty, Washington, D.C.
- Berkowitz S., 1996. *Using Qualitative and Mixed Method Approaches*, [w:] *Needs Assessment: A Creative and Practical Guide for Social Scientists*, R. Reviere, S. Berkowitz, C.C. Carter, C. Graves-Ferguson (red.), Taylor & Francis, Washington, DC.
- Bielecka D., 2006. *Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1/2006, s. 83–106.
- Blakley E.J., 2002. *Planning of local economic development. Theory and the practice*, 3th edition, Sage Publ. Thousand Oaks.
- Borusiak B., Pająk K., (red. nauk.), 2015. *Paradygmat zrównoważonego rozwoju lokalnego i regionalnego we współczesnej gospodarce*, CeDeWu, Warszawa.
- Brol R., 1998a. *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, M. Obrębalski (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Brol R., 1998b. *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Definicje, cele, zasady i procedury*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków*, R. Brol (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Charmaz K., 2009. *Teoria ugruntowana. Praktyczny przewodnik po analizie jakościowej*, PWN, Warszawa.
- Chądzyńska E., 2014. *Wpływ funduszy Unii Europejskiej na rozwój małych miast dolnośląskich w okresie 2004–2012*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica, nr 18/20114, s. 76–89.

- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., 2007. *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa.
- Chomiak-Orsa I., Flieger M., 2012. *Stymulowanie lokalnego rozwoju gospodarczego. Próba oceny skuteczności działań pozabudżetowych gmin*, Zeszyty Naukowe WSOWL Nr 4 (166)/2012, s. 177–185.
- Churski P., 2008. *Przemiany polskiej polityki regionalnej po akcesji do UE. Europejskie uwarunkowania – krajowe konsekwencje*, [w:] *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, J.J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Ciepielewska M., Jahns H., 2004. *Polityka regionalna i strukturalna*, [w:] *Unia Europejska*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa.
- 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.
- Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94*, Official Journal of the European Union L 210/79.
- Cybert A., 2014. *Investment Activity Co-Financed Through the European Funds on the Example of the Wisznice Commune*, *Economic and Regional Studies* 2014/7, nr 3, s. 69–81.
- Dellmuth L.M., Stoffel M.F., 2012. *Distributive politics and intergovernmental transfers: The local allocation of European Union structural funds*, *European Union Politics* 13.3, s. 413–414.
- Dorożyński T., 2012. *Znaczenie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej dla rynku pracy w Polsce*, Wyzwania gospodarki globalnej, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego, nr 31, s. 729–743.
- Drażkiewicz J., Gęsicka G., Szczucki J., 1995. *Inicjatywy lokalne – polskie doświadczenia*, Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Drejerska N., 2009. *Doświadczenia samorządów w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na rozwój obszarów wiejskich*, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, T. 11, z. 4, s. 72–77.
- Drejerska N., 2012. *Financial implementation of the European Union support on the local level in Poland – selected examples*. Marketing and Finance in Agribusiness, Section New Trends in Finance, Proceedings of the International Scientific Conference, Kiry, Poland.
- Drejerska N., Braja M., 2014. *Local self-governments as actors in local development – a perspective of inhabitants of the Warsaw suburban area*, [w:] *Agrarian perspectives XXIII, the community-led rural development*, L. Smutka (red.), Proceedings of the 23th international scientific conference, Prague.
- 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.
- Duczowska-Piasecka M., Sawicka J., 2009. *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska – organizacja – funkcjonowanie – korzyści*, M. Duczowska-Piasecka (red. nauk.), AlmaMer Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.
- Dźbik E., 2004. *Fundusze strukturalne a szanse samorządu terytorialnego*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, nr 1023, *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, s. 404–409.
- European Commission, 2005. *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines 2007–2013*, Communication from the Commission, Brussels, COM(2005) 0299.
- European Commission, 2007a. *Cohesion policy 2007–2013. Comments and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, Brussels.
- European Commission, 2007b. *Measuring Structural Funds Employment Effects*, Working Document No. 6, Brussels.

- European Commission, 2010. *Europe 2020. Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels.
- 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*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Union, 2013. *EU Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth in Europe*, Joint paper from the Directorates-General for Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs & Inclusion, Brussels.
- Famulska T., Znaniecka K. (red.), 2004. *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M., 2011. *Cohesion Policy in the European Union: growth, geography, institutions*, Journal of Common Market Studies, Vol. 49, Issue 5, s. 1090–1091.
- Ferrer J.N., 2007. *EU budget and policy reforms to promote economic growth*, ITPS working dokument R2007:015.
- Filipiak B., 2006. *Organizacyjne i funkcjonalne podstawy działalności samorządu terytorialnego* [w:] *Finanse samorządowe*, M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj (red.), PWN, Warszawa.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., 2005. *Rozwój lokalny i regionalny*, Wydawnictwo Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Filipiak B., Szewczuk A., Zychowicz Z., 2005. *Bariery rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe nr 401, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 587–600.
- Glaser B.G., Strauss A.L., 2009. *Odkrywanie teorii ugruntowanej. Strategie badania jakościowego*, Nomos, Kraków.
- Goldsmith M., 1992. *Local government*, Urban Studies, 29, 3–4, s. 393–410.
- Gorzela G., (red.), 2007. *Polska lokalna 2007*. EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gorzela G., 2011. *The challenges for regional development*, [w:] *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds*, K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Grzebyk B., 2010. *Możliwości i bariery pozyskiwania środków UE przez gminy wiejskie w opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Finanse Publiczne, nr 112, s. 189–191.
- Grzebyk M., 2012. *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 27, s. 160–161.
- Harasimowicz A., 2013. *Fundusze strukturalne i fundusz spójności jako instrumenty realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Heller J., 2006. *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2, s. 137–151.
- Hübner D., 2009. *Rola samorządów w polityce regionalnej*, Mazowsze. Studia Regionalne, nr 2/2009, s. 11–31.
- Imiołczyk B. (red.), 2010. *ABC Samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Jabłońska A., 2008. *Rola samorządu gminnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Polska Wschodnia – zarządzanie rozwojem*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok.
- Jałowiecki B. (red.), 1989. *Rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.

- Jankowska A., 2005. *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Kacprzak M., Mróz K., 2014. *Use of the European Union funds for suport of local economic development on the example of the Wyszków commune*, Marketing and Finance in Agribusiness, Section New Trends in Finance, Proceedings of the International Scientific Conference, Kiry, Poland.
- Kalisiak-Mędelska M., Mędelski K., 2009. *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego jako źródło finansowania inwestycji gminnych*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Brol (red. nauk.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 46, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Klasik A., 1996. *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, M. Obrebalski (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 734, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Kmieciak R., 2011. *Local Government in the Process of Implementation of the European Union's Regional Policy in Poland*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne, nr 4, s. 126–128.
- Kołodziejczyk D., 2001. *Sytuacja finansowa gmin jako czynnik rozwoju lokalnego*, Samorząd Terytorialny, nr 12, s. 38–60.
- Komisja Europejska, 2014. *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej. Polityka regionalna*, Bruksela.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2009. *Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto-wieś*, [w:] *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, J. Bański (red.), Studia Obszarów Wiejskich, t. XVI, Komisja Obszarów Wiejskich PTG, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 9–37.
- Konecki K., 2000. *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, D. U. z 1997, nr 78, poz. 483.
- Korenik S., 1998. *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, S. Dolata (red.), Tom I, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Kosiedowski W., 2008. *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.), PWN, Warszawa.
- Kossakowski T., 2012. *Fundusze strukturalne w rozwoju lokalnym. Podstawowe problemy na przykładzie miasta Zamość*, Barometr Regionalny, nr 1(27), s. 77–82.
- Kot J., 2001. *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki*, [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, T. Markowski, D. Stawasz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kozak M., 2011. *Wpływ projektów funduszy strukturalnych na rozwój Zielonej Góry*, Studia Regionalne i Lokalne, numer specjalny 2011, s. 15–174.
- Kożuch A., 2005. *Z teorii zarządzania finansami lokalnymi*, [w:] *Zarządzanie finansami lokalnymi*, A. Kożuch, A. Mirończuk (red.), Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Kożuch A., 2009. *Zarządzanie lokalne. Stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich*, Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego, nr 23, s. 134–146.
- Kożuch A., 2011. *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, A. Kożuch, A. Noworól (red.), Instytut Spraw Publicznych, Kraków.

- KPKZ, 2011. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- KSRR, 2010. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kukla B., 2006. *Wydatki gmin a rozwój lokalny*, [w:] *Ekonomiczne i administracyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, B. Filipiak (red.), Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 437, Szczecin.
- Kukla B., 2006. *Wydatki gmin a rozwój lokalny*, [w:] *Ekonomiczne i administracyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, B. Filipiak (red.), Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 437, Szczecin.
- Kulawiak A., 2014. *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w małych miastach regionu łódzkiego*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica, nr 18/2014, s. 41–57.
- Kusto B., 2011. *Pozyskiwanie funduszy unijnych w gminach o zróżnicowanym poziomie kapitału ludzkiego władz samorządowych*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 97, Warszawa, s. 177–184.
- Kutkowska B., Struś M., 2011. *Wykorzystanie funduszy strukturalnych UE do realizacji celów rozwojowych na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska*, Wieś i Rolnictwo, nr 3, s. 156–181.
- Maciejuk M., 2008. *Fundusze unijne w finansowaniu zadań jednostek samorządowych na Dolnym Śląsku*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, R. Brol (red. nauk.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 46, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Małuszyńska E., Gruchman B. (red. nauk.), 2005. *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Małuszyńska E., Gruchman B. (red. nauk.), 2012. *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydanie IV zmienione. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Manzella G.P., Mendez C., 2009. *The turning points of EU Cohesion Policy*, European Investment Bank, Luxembourg, European Policies Research Centre University of Strathclyde, United Kingdom.
- Markowski T., 2008. *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.), PWN, Warszawa.
- Mempel-Śnieżyk A., 2013. *Władze samorządowe a programowanie rozwoju lokalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 296, Wrocław.
- Michalcewicz-Kaniowska M., Zajdel M., 2013. *Budżet gminy Topólka w kontekście wykorzystania środków z UE – studium przypadku*, Journal of Agribusiness and Rural Development, nr 2(28)/2013, s. 169–179.
- Mihailescu G., 2013. *Poland – Best practices case in EU funds absorption*, Institutul de Dezvoltare Lokală.
- Mikołajczyk D., 2012. *Finansowanie realizacji wybranych zadań własnych miasta i gminy Kłodawa w latach 2006–2010*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica, nr 270/2012, s. 317–328.
- Milewska A., 2007. *Fundusze strukturalne jako instrument wsparcia inwestycji gminnych i ich znaczenie dla rozwoju lokalnego*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 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.
- Milewska A., 2012. *Formalnoprawne aspekty funkcjonowania związków międzygminnych*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 106/2014, s. 121–134.

- Minister Rozwoju Regionalnego, 2007a. *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013*, Warszawa.
- Minister Rozwoju Regionalnego, 2007b. *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, Warszawa.
- Minister Rozwoju Regionalnego, 2007c. *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Warszawa.
- Minister Rozwoju Regionalnego, 2007d. *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2003. *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006a. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r., Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006b: *Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007a. *Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007b. *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, wersja 1.0, zaakceptowana przez Komisję Europejską decyzją z 5 grudnia 2007 r., Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007c. *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007d. *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007e. *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające rozwój gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008a. *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Szczegółowy opis priorytetów*, wersja 1.0, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008b. *Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008c. *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, wersja 1.0, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008d. *Wytyczne w zakresie korzystania z pomocy technicznej*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008e. *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008f. *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. Szczegółowy opis osi priorytetowych*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009a. *Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009b. *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Kapitał Ludzki*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010. *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle wyników badań ekonometrycznych*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011. *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach w świetle wyników makroekonomicznych*, Warszawa.
- Ministry of Regional Development, 2006. *National Strategic Reference Framework 2007–2013 in support of growth and jobs*, Warsaw.

- Musiałkowska I., Sapała M., 2012. *Procedury pozyskiwania środków pomocowych Unii Europejskiej w latach 2007–2013*, [w:] *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, E. Małuszyńska, B. Gruchman (red. nauk.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Myna A., 1998. *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, Samorząd Terytorialny, nr 11/1998, s. 30–48.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., 2007. *Prawo administracyjne*, LexisNexis Polska, Warszawa.
- Noworól A., 1998. *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej O/ Kraków, Kraków.
- Noworól A., 2008. *Bariery rozwoju lokalnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe 1/2008, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin, s. 21–37.
- Okraszewska A., Brzeziński J., Kwiatkowski J., 2002. *Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Olszewski J. (red.), 2005. *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania, Poznań.
- Olszewski J., Słodowa-Hełpa M. (red.), 2008. *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań.
- Orczyk T., 2013. *Instrumenty strukturalne Unii Europejskiej*, Rynek Pracy, nr 1/2013, s. 18–33.
- Ostapowicz H., 2013. *Samorząd gminny jako beneficjent środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, [w:] *Fundusze europejskie w polityce spójności*, A. Augustyn, H. Ostapowicz (red. nauk.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Owczarczyk-Szpakowska G., Niezurawski L., Śmiatacz K., 2014. *Funkcjonowanie funduszy Unii Europejskiej w mieście Bydgoszcz*, Marketing i Rynek, nr 10 (CD), s. 294–300.
- Paczoski A., 2010. *Kreowanie regionalnej i lokalnej polityki gospodarczej na podstawie teorii i koncepcji rozwoju terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Paczoski P., 2015. *Możliwości i przejawy partycypacji społecznej w rozwoju lokalnym*, [w:] *Samorząd terytorialny beneficjentem środków unijnych*, E. Wiess, A. Bitkowska (red. nauk.), Vizja Press & IT Warszawa, s. 81–92.
- Pająk K., 2005. *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Palka E., 2014. *Wpływ środków unijnych na pobudzenie inicjatyw społeczności wiejskich obszarów opóźnionych w rozwoju. Przykład województwa świętokrzyskiego*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, nr II/1, s. 355–367.
- Parysek J.J., 1995. *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, J.J. Parysek (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Parysek J.J., 1997. *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J.J., 2001. *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J.J., 2015. *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXVII, zeszyt 3/2015, s. 27–46.
- Pastuszka S., 2007. *Diagnoza i ocena potencjalnych barier w absorpcji unijnej pomocy strukturalnej przez samorzady województwa świętokrzyskiego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 89–111.

- Pastuszka S., 2012. *Czynniki wpływające na realizację projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego*, Samorząd Terytorialny, nr 9, s. 26–47.
- Pastuszka S., 2013. *Czynniki absorpcji funduszy unijnych według oceny jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego i świętokrzyskiego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, z. 124, Szkoła Główna Handlowa. Warszawa, s. 169–190.
- Patrzalek L., 1996. *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Pavía J.M., Larraz B., 2012. *Regional Size, Wealth and EU Regional Policy*, Investigaciones Regionales, Issue 23(2012), s. 127–141.
- Perek A., Zawojcka A., 2011. *Fundusze unijne jako źródło finansowania inwestycji na obszarach wiejskich na przykładzie gmin powiatu tomaszowskiego w latach 2005–2009*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomia Rolnictwa, tom 98, z. 3, s. 126–139.
- Peter-Bombik K., 2012. *Środki unijne jako wsparcie innowacji w gminach uzdrowiskowych*, Współczesne Zarządzanie, nr 2, s. 177–184.
- Piekara A., 1990. *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Państwo i Kultura Polityczna 1990, t. 9.
- Piekara A., 1995. *Funkcje samorządu terytorialnego, a lokalna jakość życia*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa.
- Piekara A., 2000. *Samorządność, samorząd, rozwój*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa.
- Piotrowski S., 2014. *Samodzielność finansowa gmin a ich skłonność do inwestowania*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, Tom XV, Zeszyt 6, Część II, s. 185–199.
- Pociovălișteanu D.M., Dobrescu M.E., 2009. *The Role of Structural Funds in Economic and Social Cohesion Process*, European Research Studies, nr 12(2), s. 27–36.
- Poczta Polska, 2013. *Oficjalny Spis Pocztych Numerów Adresowych*, Warszawa.
- Podlińska O., Gołębiowski J., 2013. *Wpływ środków unijnych na wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, nr 15, z. 5, s. 225–230.
- Podstawka M., Babuchowska K., 2006. *Wykorzystanie instrumentów planistycznych w zarządzaniu gminą*, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, M. Adamowicz (red.), Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska.
- 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*, J. Otto, R. Stanisławski (red.), Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź, s. 84–93.
- Pomianek I., Drejerska N., 2016. *The effects of using structural funds at the local level – the results of qualitative research among project beneficiaries*, [w:] *Management of sustainable development in rural areas: at local and regional scales*, P. Bórawski, I. Żuchowski, E.J. Szymańska (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej, Ostrołęka.
- Poniatowicz M., 2015. *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Nauki o Finansach, nr 1(22), 2015, s. 11–30.
- Potoczek A., 2003. *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*. Wydawnictwo Agencja TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń.
- 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, H. Połęska (red. nauk.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Prochorowicz M., 2003. *Finansowanie projektów turystycznych za pomocą środków z Unii Europejskiej (wybrane przykłady)*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 983, t. 2, Agrobiznes: jakość jako podstawowy instrument konkurencyjności w agrobiznesie, s. 239–245.
- Prochorowicz M., Sammel A., 2013. *Wpływ funduszy unijnych na rozwój gmin województwa zachodniopomorskiego*, Europa Regionum, nr 16, s. 67–79.
- Prusek A., Zieliński K., Kudełko J., 2011. *Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Pruss W., 2008. *Fundusze unijne dla samorządów na lata 2007–2013 – prawdy i mity*, Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych w Poznaniu, Poznań.
- Purgat A., Reszel R., 1997. *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce. Poradnik*, Wydawnictwo Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra.
- Rakowska J., 2009. *Klasyfikacja gmin w Polsce według poziomu rozwoju w latach 2004 i 2008*, [w:] *Fundusze europejskie w gminach: rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów*, M. Stawicki (red.), Warszawa, s. 56–75.
- 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 Scientiarum Polonorum – Oeconomia 9 (2) 2010, s. 153–162.
- Rakowska J., 2011a. *Support for Innovations in Higher Education in Poland under Selected Operational Programmes since 2004*, Proceedings of TIIM2011 Conference, Oulu Finland, M. Savolainen (red.), Oulu.
- Rakowska J., 2011b. *Wykorzystanie narzędzi metod jakościowych w badaniu innowacji na rynku owoców i produktów owocowych w wybranych krajach europejskich*, [w:] *Konsumenci a innowacje na rynku owoców*, M. Adamowicz (red. nauk.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Rakowska J., 2012. *Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 247, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 325–335.
- Rakowska J., 2013a. *Klasyfikacje obszarów – kryteria, definicje, metody delimitacji. Studium metodyczno-statystyczne*, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa.
- Rakowska J., 2013b. *Przestrzenne zróżnicowanie absorpcji środków unijnych z programów operacyjnych 2007–2013(2015) w województwie lubelskim. Analiza na poziomie gminnym*, Studia Ekonomiczne i Regionalne, nr 4/2014, tom VI, s. 53–62.
- Rakowska J., 2014. *Pozyskanie funduszy unijnych z programów operacyjnych 2007–2013 przez MSP w Polsce w ujęciu regionalnym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, *Finansowe i podatkowe aspekty rozwoju przedsiębiorczości w regionach*, T. 52, nr 1, s. 129–139.
- Rakowska J., 2015. *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci Programów Operacyjnych 2007–2013 (2015)*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich: 25 lat doświadczeń – nowe wyzwania*, P. Litwiniuk (red. nauk.), Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa.
- Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing the European Regional Development Fund*, Official Journal of the European Communities, L 73, 21 March 1975.
- Rosner A., Stanny M., 2016. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich*, EFRPW, IRWiR PAN, Warszawa.

- Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210/25 z 30.07.2006 r.
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210/12.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210/19.
- Rozporządzenie (WE) Nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich Nr L 213 z 13.08.1999 r.
- Rozporządzenie (WE) Nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich Nr L 213 z 13.08.1999 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Nr L 210 z 31.07.2006 r.
- Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Nr L 154 z 21.06.2003 r.
- Rudnicki M., 2000. *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- Saar M.A., 2011. *Jak samorzędy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, CeDeWu, Warszawa.
- Satoła Ł., 2009a. *Finansowe wspieranie budżetów gmin wybranymi funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej*, Rocznik Nauk Rolniczych, Seria G, t. 96, z. 3, s. 58–66.
- Satoła Ł., 2009b. *Znaczenie funduszy unii europejskiej we wspieraniu rozwoju lokalnego*, Acta Scientiarum Polonorum – Oeconomia, nr 8(2009), s. 77–87.
- Sekuła A., 2005. *Bariery rozwoju lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), Zeszyty Naukowe nr 401, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 587–600.
- Siemiński J., 1994. *Koncepcje rozwoju lokalnego* (cz. I i II), CUP, Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Sierak J., Maśloch G., Górniak R., 2015. *Fundusze Unii Europejskiej jako instrument niwelowania dysproporcji zagospodarowania jednostek terytorialnych w Polsce – lata 2004–2006 (synteza badań statutowych)*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 95, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Silverman D., 2007. *Interpretacja danych jakościowych. Metody analizy rozmowy, tekstu, interakcji*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Skica T., Bem A., 2014. *Rola samorządu terytorialnego w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, Studia Regionalne i Lokalne Nr 1(55)/2014, s. 80–92;
- Ślomińska B., 2007a. *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*. Samorząd Terytorialny, nr 3, s. 19–33.
- Ślomińska B., 2007b. *Przedsiębiorczość na poziomie gmin jako przejaw realizacji Europejskiej Polityki Spójności*, [w:] *Zachowania rynkowe w teorii i praktyce*, D. Kopycińska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 115–125.

- Sołtys J., 2014. *Przedsięwzięcia ze wsparciem funduszy Unii Europejskiej w małych miastach województwa pomorskiego*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica, nr 18/2014, s. 23–39.
- Standar A., 2010. *Determinants Influencing Obtaining the EU funds by Communes of the Wielkopolska Province*, Journal of Agribusiness and Rural Development, z. 4(8), s. 97–105.
- Standar A., Bartkowiak-Bakun N., 2015. *Ocena wkładu Unii Europejskiej w realizację inwestycji w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Przykład gmin województwa wielkopolskiego*, Journal of Agribusiness and Rural Development, z. 2(36), s. 303–311.
- Standar A., Średzińska J., Zagrodnik M., 2013. *The significance of the authorities' activity for the absorption of the EU funds and its influence on a local development. The example of the Szamocin commune*, Journal of Agribusiness and Rural Development, Issue 3(29), s. 133–147.
- Stanny M., 2013. *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR, Warszawa.
- Staćzyszyn E., 2004. *Endo- i egzogeniczne czynniki i formy rozwoju lokalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Bról (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Stawicki M., 2009. *Wykorzystanie funduszy europejskich przez gminy w latach 2004–2009*, [w:] *Fundusze europejskie w gminach: rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów*, M. Stawicki (red. nauk.), dokument elektroniczny, Warszawa.
- Stawicki M., 2011a. *Factors of Success in Raising European Funds by Selected Communes in the Eastern Part of Poland*, Acta Scientiarum Polonorum – Oeconomia, 11(2012), nr 2, s. 67–74.
- Stawicki M., 2011b. *The use of European funds by communities with different level of development in Eastern Poland*, Electronic Journal of Polish Agricultural Universities, Economics, Vol. 14, nr 4.
- Stawicki M., 2012b. *Udział samorządów w wykorzystaniu funduszy UE dla rozwoju turystyki w województwie pomorskim i zachodniopomorskim*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 700 (85), s. 99–109.
- Stec M., 2012. *Ocena pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej w województwie podkarpackim*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 27/2012, s. 112–122.
- Strzelecki Z. (red.), 2008. *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa.
- Surygała K., 2008; *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako instrument realizacji prorozwojowej funkcji budżetów wybranych gmin województwa dolnośląskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 21, *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, s. 265–279.
- Swianiewicz P., 1996. *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Wydawnictwo Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Szczepański M. (red.), 2007. *Fundusze dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, część I, Twigger, Warszawa.
- Szczubiała P., 2009. *Fundusze unijne na lata 2007–2013 jako szansa na poprawę pozycji Polski na arenie międzynarodowej*, [w:] *Wybrane problemy gospodarki światowej pierwszej dekady nowego wieku*, W. Michalczyk (red.), Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Szewc A., 2005. *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 3, s. 105–111.
- Szlachta J., 2007. *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Zostak R., 2011. *Kontrola zamówień publicznych finansowanych ze środków europejskich – zagadnienia organizacyjne*, Samorząd Terytorialny, nr 11/2011, s. 61–79.

- Sztando A., 1998. *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, Samorząd Terytorialny, nr 11/95, Warszawa, s. 12–29.
- Sztando A., 2000. *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kontrolowanie rozwoju gospodarczego*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1(1), s. 79–89.
- Sztando A., 2001. *Instrumenty lokalnej polityki gospodarczej*, [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, R. Brol (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Sztando A., 2013. *Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, R. Brol, A. Sztando (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
- Szuszman M., 2010. *Fundusze unijne od podstaw (2007–2013). Przewodnik metodyczny*, Włocławek.
- Szwacka-Mokrzycka J., 2012. *Znaczenie wsparcia unijnego w pobudzaniu rozwoju gmin*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 8(57), s. 453–461.
- Śleszyński P., 2013. *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, Przegląd Geograficzny, nr 85/2, s. 173–197.
- Śleszyński P., Komornicki T., 2016. *Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego*, Przegląd Geograficzny, nr 88, s. 425–444.
- Ślusarz G., 2000. *Rozwój lokalny i regionalny w aspekcie procesów integracyjnych*, [w:] *Rozwój lokalny w aspekcie procesów integracyjnych z Unią Europejską*, A. Czudec, G. Ślusarz (red.), Rzeszów-Brzozów.
- Śniegowska D., 1992. *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, [w:] *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 205, Poznań.
- Świerczewska-Pietras K., 2014. *Wykorzystanie funduszy strukturalnych na rewitalizację w perspektywie finansowej 2007–2013 przez małe miasta w województwie małopolskim*, Acta Universitatis Lodzensis Folia Geographica Socio-Oeconomica, nr 18: *10 lat Polski w Unii Europejskiej a rozwój małych miast*, s. 91–104.
- Tkaczyński J.W., 2008. *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – działania – środki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Nr C 326 z 26.10.2012.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 17.12.2007, nr C 306.
- Traktat z Maastricht*, Dziennik Urzędowy Nr C 191 z 29.07.1992.
- Unia Europejska, 2011. *Europejska strategia zatrudnienia. W kierunku poprawy sytuacji pod względem zatrudnienia w Europie*, Luxembourg.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dziennik Ustaw z 2003 r. nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dziennik Ustaw z 2002 r. nr 41, poz. 361.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dziennik Ustaw z 1998 r. nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dziennik Ustaw z 2006 r. nr 227, poz. 1658.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dziennik Ustaw z 1998 r. nr 162, poz. 1126.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dziennik Ustaw z 1990 r. nr 16, poz. 95.

- Warda J., Kłosowski W., 2001. *Wdrażanie lokalnych projektów rozwojowych. Jak radzić sobie z konfliktem*, Rozwój Regionalny, 2001, nr 2–3.
- Wiatrak A.P., 2012. *Rola gminy w kreowaniu przedsiębiorczości*, [w:] *Przedsiębiorczość – natura i atrybuty*, K. Jaremczuk (red.), Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. S. Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg, s. 319–334.
- Winiarski B., Patrzalek L. (red.), 1994. *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Wiśniewska J., 2014. *Rola funduszy strukturalnych w kształtowaniu polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007–2013*, [w:] *Fundusze europejskie w teorii i praktyce*, M. Sikora-Gaca, U. Kosowska (red.), Difin S.A., Warszawa.
- Wlazlak K., 2010. *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Wojciechowski E., 2003. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012a. *Obtaining Funds from the EU Budget by Rural Communes of Mazovian Voivodeship*, Journal of Agribusiness and Rural Development, Issue 2(24)/2012, s. 273–283.
- Wojewódzka-Wiewiórska A., 2012b. *Zróżnicowanie absorpcji środków z budżetu UE w gminach województwa mazowieckiego*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, T. XIV, z. 3, 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, s. 15–24.
- Wojewódzka-Wiewiórska A., 2015. *Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 391, s. 92–100.
- Wojtowicz D., 2014. *Wpływ funduszy unijnych na rozwój turystyki w województwie warmińsko-mazurskim*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2(56)/2014, s. 28–51.
- Wojtowicz D., Kupiec T., 2015. *Fundusze unijne szansą na wzrost gospodarczy? Studium przypadku województwa lubelskiego*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 3, s. 23–42.
- Wojtowicz D., Paciorek K., 2012. *Systemy i narzędzia zarządzania jakością w urzędach gmin a efektywniejsze korzystanie z funduszy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(48)/2012, s. 5–19.
- Wołowicz T., 2005. *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1(19)/2005, s. 65–82.
- Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 54 z 04.03.2006 r.
- Zalewski A., 1996. *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, M. Majchrzak, A. Zalewski (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Zalewski A., 2000. *Ekonomika rozwoju lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, M. Majchrzak, A. Zalewski (red.), Monografie i Opracowania nr 483, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Zaremba W., 2012. *Wykorzystanie funduszy unijnych przez lokalną jednostkę samorządową na przykładzie gminy Lubenia*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 27, s. 164–174.
- Zimmermann J., 2014. *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ziółkowski M., Goleń M., 2003. *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, H. Sochacka-Krysiak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa.
- Żmija J., Satoła Ł., 2009. *Wykorzystanie instrumentów Unii Europejskiej w jednostkach samorządu lokalnego*, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 1(50), s. 91–101.

---

## Netografia

---

- Archiwum wytycznych dla POIG dostępne 30.03.2016 r. na <https://www.poig.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/archiwum.aspx> oraz wersji szczegółowego opisu priorytetów POIG na [http://www.poig.2007-2013.gov.pl/DOKUMENTY/Strony/Dokumenty\\_archiwalne.aspx](http://www.poig.2007-2013.gov.pl/DOKUMENTY/Strony/Dokumenty_archiwalne.aspx)
- Archiwum wytycznych dla POIiŚ dostępne 30.03.2016 r. na <https://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/archiwum.aspx> oraz wersji szczegółowego opisu priorytetów POIiŚ na [http://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty\\_archiwalne.aspx](http://www.pois.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty_archiwalne.aspx)
- Archiwum wytycznych dla POKL dostępne 30.03.2016 r. na <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/wytyczne-mrr/wytyczne-kwalifikowalnosc/> oraz wersji szczegółowego opisu priorytetów POKL na [https://www.efs.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty\\_archiwalne.aspx](https://www.efs.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty_archiwalne.aspx)
- 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.
- Białostocki Park Naukowo-Technologiczny. TOP inwestycje komunalne 2015.* B.r., dokument elektronicznych pobrany 30.07.2016 r. z [https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiltOyc\\_Z\\_PAhUCXSwKHRQrCVYQFghAMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.portalsamorzadowy.pl%2Fplikiu%2F65826.html&usg=AFQjCNFPsgNa\\_NOUYGcu79Ah6yalvj1fg&bvm=bv.133387755,d.bGg](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiltOyc_Z_PAhUCXSwKHRQrCVYQFghAMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.portalsamorzadowy.pl%2Fplikiu%2F65826.html&usg=AFQjCNFPsgNa_NOUYGcu79Ah6yalvj1fg&bvm=bv.133387755,d.bGg)
- Bibliograficzno-pełnotekstowa baza dziedzinowa z zakresu nauk ekonomicznych i pokrewnych BazEkon, dostęp w dniach 02.01.2016-1.05.2016 r. na <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/search/article.action?cid=034badeb-e31c-4cef-887a-14501522f7f9>
- Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miejski w Białymstoku <https://biparch.um.bialystok.pl/581-bialostocki-park-naukowo-technologiczny/lang/pl-PL/default.aspx>, dostęp 30.07.2016 r.
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, b.r.w. *Spójność terytorialna*, dokument pobrany 31.05.2015 r. z [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/246cohesion\\_pl.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/246cohesion_pl.pdf)
- Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu RP, dostęp 30.03.2016 r. na <http://isap.sejm.gov.pl/>
- Komisja Europejska, Europejski Fundusz Społeczny, dostęp 14.12.2014 r. na <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pl>
- Krajowy Rejestr Sądowy, dostęp na <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu>, 15.03.2016 r.
- Matyjaszczyk B., b.r.w. *Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, dokument elektroniczny pobrany 13.12.2014 r. z [http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/pdf/Jednostki\\_pomocnicze\\_gminy.pdf](http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/pdf/Jednostki_pomocnicze_gminy.pdf)
- Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013, Słownik pojęć z zakresu polityki strukturalnej*, [http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr/informacje\\_dodatkowe/04.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr/informacje_dodatkowe/04.pdf), dostęp 12.12.2014 r.
- Oficjalna strona Term Uniejów <http://www.termuniejow.pl/>
- Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, strona internetowa Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/813,pojecie.html>, dostęp 19.02.2015 r.
- Portal Funduszy Europejskich, *O Programach Regionalnych*, dostęp 13.12.2014 r. na [www.fundusze-europejskie.gov.pl/rpo/strony/o\\_programach\\_regionalnych.aspx](http://www.fundusze-europejskie.gov.pl/rpo/strony/o_programach_regionalnych.aspx)
- Portal Funduszy Europejskich, Słownik, Fundusz Spójności, dostęp 08.04.2015 r., [http://www.fundusze-europejskie.2007-2013.gov.pl/slownik/Strony/Fundusz\\_Spojnosci.aspx](http://www.fundusze-europejskie.2007-2013.gov.pl/slownik/Strony/Fundusz_Spojnosci.aspx)
- Strona Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju pt. „Beneficjenci” <http://www.efs.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Beneficjenci.aspx>, dostęp 31.03.2016 r.

- Strona Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czysmsafundusze.aspx>, dostęp 31.08.2015 r.
- Strona Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Sejmu RP <http://oide.sejm.gov.pl>
- Strona Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji zagranicznych [http://www.paiz.gov.pl/strefa\\_inwestora/parki\\_przemyslowe\\_i\\_technologiczne/bialystok](http://www.paiz.gov.pl/strefa_inwestora/parki_przemyslowe_i_technologiczne/bialystok), dostęp 30.07.2016 r.
- Śleszyński P., 2008. *Mapa nr 8. Funkcje gospodarcze gmin (2008)*, [w:] *Ekspertycki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, P. Korcelli (koordynacja), IGiPZ PAN, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, mapa, s. 34, [http://geoforum.pl/upload/files/file/0\\_KPZK\\_z\\_mapami16012009\\_0901221036.pdf](http://geoforum.pl/upload/files/file/0_KPZK_z_mapami16012009_0901221036.pdf) (19.06.2016).
- Szczerbowski A., 2010. *Analiza struktury gminy*, [Samorząd.infor.pl](http://samorząd.infor.pl), dokument elektroniczny pobrany 12.12.2014 r. z [http://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj\\_i\\_jednostki/388108,Struktura\\_organizacyjna-gminy.html](http://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/388108,Struktura_organizacyjna-gminy.html)
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, Traktat Rzymski, dokument pobrany 31.07.2015 r. ze strony Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Sejmu RP [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat\\_amsterdamski\\_PL\\_19.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_19.pdf)
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, dokument pobrany 31.07.2015 r. ze strony Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Sejmu RP [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat\\_amsterdamski\\_PL\\_19.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_19.pdf)
- Zestawienie jednostek podziału terytorialnego stan w dniu 01-01-2015 r.*, dane TERYT – TERC, dostęp na stronie GUS <http://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/rejestr-teryt/zakres-rejestru-teryt/> w dniu 31.10.2015 r.