

## FUNDUSZE UNIJNE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA INWESTYCJI NA OBSZARACH WIEJSKICH NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU TOMASZOWSKIEGO W LATACH 2005-2009

*Aleksandra Perek\*, Aldona Zawojska\*\**

\*Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw SGGW w Warszawie  
Kierownik: prof. dr hab. Henryk Runowski

\*\*Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW w Warszawie  
Kierownik: dr hab. Alina Daniłowska, prof. SGGW

Słowa kluczowe: fundusze unijne, polityka regionalna, obszary wiejskie, samorządy

*Key words: European Union funds, regional policy, rural areas, self-governments*

S y n o p s i s. Fundusze unijne stały się jednym z najważniejszych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej polskich gmin, zwłaszcza wiejskich. Zbadano aktywność samorządów gminnych powiatu tomaszowskiego w pozyskiwaniu środków unijnych w latach 2005-2009. Powiat ten tworzy jedna gmina miejska oraz dziesięć gmin wiejskich. W celu oceny absorpcji środków unijnych wartość pozyskanego wsparcia z funduszy europejskich każdej gminy została odniesiona do jej dochodów oraz liczby mieszkańców, a liczba zrealizowanych projektów przeliczona na 1000 mieszkańców. Źródło badań stanowiły bazy danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i GUS oraz informacje ARiMR. Do opracowania danych empirycznych posłużyły metody: opisowa, porównawcza oraz proste metody statystyczne (wskaźniki struktury, miary rozproszenia). Gminy wiejskie powiatu tomaszowskiego zrealizowały łącznie 68 projektów o wartości przekraczającej 35 mln zł unijnego wsparcia, ale istnieje znaczne zróżnicowanie pomiędzy nimi w zakresie absorpcji środków Unii Europejskiej. Inowłódz oraz Rzeczyca wydają się liderami w tym zakresie, podczas gdy Tomaszów Mazowiecki-wieś oraz Będkowo powinny określić przyczyny nieosiągnięcia podobnego sukcesu.

*Ci z nas, którzy zajmują się odkrywaniem potencjałów ludzkich powinni uznać znaczenie uprawnienia obywateli do stanowienia własnych lokalnych jurysdykcji i związków przy wykorzystaniu posiadanej przez nich wiedzy i doświadczenia w zakresie problemów publicznych. Mamy wiele do zrobienia, aby umożliwić obywatelom na całym świecie aktywny udział w lokalnych gospodarkach publicznych.*

Ostrom 2005, s. 6

### WSTĘP

Możliwość korzystania z funduszy unijnych jest jednym z najważniejszych aspektów integracji Polski z Unią Europejską (UE). Polska stała się członkiem europejskich struktur 1 maja 2004 r., ale już wcześniej mogła korzystać ze środków pomocy przedakcesyjnej przewidzianej dla krajów kandydujących. Od początku maja 2004 r. Polska ma prawo korzystać

z wszystkich funduszy pomocowych przewidzianych dla krajów członkowskich. Szczególne znaczenie dla rozwoju kraju mają środki finansowe udostępniane jednostkom samorządowym, które są w stanie realizować inwestycje znacznie przekraczające ich możliwości finansowe ograniczone poziomem osiągniętych dochodów. Dotyczy to zwłaszcza gmin wiejskich.

W Polsce obszary wiejskie (gminy wiejskie i część wiejska gmin miejsko-wiejskich) stanowią 93,2% powierzchni kraju, zamieszkaanej przez 39% ogółu ludności (dane z 2009 r.) [GUS 2011, s. 93]. Władze lokalne na tych obszarach odgrywają decydującą rolę w promowaniu rozwoju ekonomicznego i społecznego nie tylko na szczeblu lokalnym i ogólnokrajowym, ale też unijnym. Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest polityką horyzontalną, mającą powiązania z wieloma politykami sektorowymi: transportową, edukacyjną, mieszkaniową, opieki zdrowotnej, opieki społecznej, planowania przestrzennego itp. Kluczowa w rozwoju obszarów wiejskich UE staje się polityka holistyczna oraz dostosowana do cech funkcjonalnych danego terytorium, a nie wyłącznie jego granic administracyjnych (tzw. polityka przestrzennie zorientowana ang. *place-based policy*), która integruje specyficzne walory lokalne oraz pozwala na agregowanie i ujawnianie preferencji oraz wiedzy lokalnych aktorów, jak również ich mobilizowanie [Barca 2009].

Lokalne władze są kluczowymi partnerami ułatwiającymi proces docierania europejskich funduszy do ludzi i miejsc, które najbardziej ich potrzebują [Jouen i in. 2010]. Wydaje się więc, że rozwój obszarów wiejskich byłby bardziej skuteczny w sytuacji większych możliwości jego kształtowania, implementacji i monitorowania przez samorządy lokalne. Lokalne podejście (decentralizacja) oznacza nie tylko wzrost efektywności alokacyjnej wydatków publicznych<sup>1</sup> [Oates 1972], zmniejszenie biurokracji i skuteczne dotarcie na miejsce z interwencją, ale również skrócenie dystansu do obywateli<sup>2</sup>, wzmocnienie demokratycznej legitymacji wydatków publicznych oraz maksymalizację wspólnotowej wartości dodanej [CEMR 2010]. Z drugiej jednak strony należy przyznać, że podejście lokalne może wiązać się z ignorowaniem przez samorządy dóbr publicznych o znaczeniu ogólnokrajowym, problemem internalizacji efektów zewnętrznych (ubocznych) oraz konfliktem z władzami wyższego szczebla (zwłaszcza władzami centralnymi) w zakresie stabilizowania gospodarki oraz promowania solidarności (sprawiedliwości) społecznej.

## METODY I ŹRÓDŁA BADAŃ

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena wykorzystania przez władze lokalne funduszy unijnych na finansowanie i realizację inwestycji na przykładzie gmin powiatu tomaszowskiego (położonego w województwie łódzkim) w latach 2005-2009.

Badania zostały przeprowadzone na podstawie projektów zrealizowanych przez samorządy ze środków dostępnych w perspektywie finansowej lat 2004-2006 oraz projektów zakończonych do 31.12.2009 r., których źródłem finansowania były środki z programów przewidzianych na lata 2007-2013. Oceny stopnia absorpcji funduszy dokonano przede wszystkim na podstawie przeglądu dostępnych zestawień informacji na temat zrealizo-

<sup>1</sup> Według słynnego teorematu decentralizacji Oatesa, zdecentralizowane świadczenie konsumowanych lokalnie dóbr publicznych jest lepsze (bardziej efektywne) niż scentralizowane podejmowanie decyzji w tym zakresie, ponieważ dostarczanie zunifikowanych dóbr przez centrum nie odzwierciedla różnorodności lokalnych preferencji.

<sup>2</sup> Zasada subsydiarności (pomocniczości) Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (EKST) stanowi, że odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli (art. 4 ust. 3 EKST).

wanych przez gminy powiatu inwestycji sfinansowanych ze środków unijnych. Głównym źródłem badań empirycznych były bazy danych udostępnione przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) i Główny Urząd Statystyczny (GUS) oraz informacje Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Do opracowania danych empirycznych posłużyły metody: opisowa, porównawcza oraz proste metody statystyczne (wskaźniki struktury, miary rozproszenia, współczynnik korelacji Pearsona). Podstawę badań w wymiarze teoretycznym stanowiła ekonomia sektora publicznego (finanse publiczne oraz teoria wyboru publicznego).

## WYNIKI BADAŃ

### FUNDUSZE UE PRZEZNACZONE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Przedmiotem zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego są przede wszystkim fundusze strukturalne UE<sup>3</sup>, stanowiące finansowe instrumenty polityki regionalnej (określanej również jako polityka strukturalna lub polityka spójności). Są to środki przekazywane ze wspólnotowego budżetu dla zapewniania wsparcia oraz zmniejszania dysproporcji gospodarczych, społecznych i przestrzennych pomiędzy poszczególnymi regionami krajów członkowskich [*European...* 2011]. Wykorzystuje się je głównie na finansowanie inwestycji w zakresie edukacji, zdrowia, innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw, transportu, energetyki i rolnictwa. Jednym z podstawowych założeń UE jest wzmocnienie gospodarczej spójności (temu celowi służy także Fundusz Spójności), zatem kraje członkowskie uczestniczą w europejskiej polityce regionalnej, która opiera się na wspólnotowej solidarności [Florescu, Brezeanu 2010]. Polityka rozwoju obszarów wiejskich dodatkowo podlega wspólnej polityce rolnej (WPR) (tzw. II filar WPR).

Od początku akcesji do UE Polska realizowała projekty w ramach perspektywy finansowej 2004-2006. Obecnie Polska ma prawo ubiegać się o środki dostępne z programów przygotowanych na lata 2007-2013. Programowanie funduszy strukturalnych jest procesem niezbędnym do zapewnienia efektywnego wdrażania programów unijnych. W tym celu Polska przygotowała i przyjęła 14 stycznia 2003 r. Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006. Określał on najważniejsze działania, które kraj zamierzał uruchomić w trzech podstawowych dziedzinach: na rozwój przedsiębiorstw, zasobów ludzkich oraz infrastruktury. NPR wskazywał kierunki rozwoju gospodarczego państwa sprzyjające wzrostowi gospodarczemu w długim okresie, a także podniesieniu poziomu życia wszystkich mieszkańców. Istotne jest, iż dokument ten był spójny z wszystkimi politykami sektorowymi, uwzględniał potrzeby poszczególnych regionów oraz współgrał z politykami wspólnotowymi [Calak 2004].

<sup>3</sup> W latach 2007-2013 liczbę funduszy strukturalnych UE ograniczono z czterech do dwóch: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. W miejsce Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej wprowadzono Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (fundusz WPR). Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa przekształcono w Europejski Fundusz Rybacki (instrument WPR).

Jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004-2006<sup>4</sup> mogły być beneficjentami środków UE z poniższych programów:

- Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (Sektora Orientacji Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnej – EFOiGR),
- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR),
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (Europejski Fundusz Społeczny),
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (EFRR i Europejski Fundusz Społeczny).

Po okresie 2004-2006 pojawiła się kolejna szansa na pozyskanie środków ze wspólnego budżetu. Jednak, aby możliwe było korzystanie przez Polskę z unijnych pieniędzy konieczne stały się zmiany nie tylko w prawodawstwie UE, ale również w krajowych regulacjach. Istotne zmiany w procedurach pozyskiwania, a następnie wdrażania oraz rozliczania środków pochodzących z budżetu UE doprowadziły do uchwalenia Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Następnie na podstawie Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 zostały określone Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Dokument ten, zatwierdzony przez Komisję Europejską, nazywany jest Narodową Strategią Spójności (NSS) [Famułska 2009]. Z NSS wynika, że jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2013<sup>5</sup> mogą być beneficjentami środków UE z następujących programów:

- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW),
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (Fundusz Spójności oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR),
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (EFRR),
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (Europejski Fundusz Społeczny),
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (EFRR),
- Program Operacyjny Europejska Współpraca Terytorialna (EFRR),
- Regionalne Programy Operacyjne (EFRR).

Spójność i solidarność jako zasady i cele polityki regionalnej UE były przez polski rząd (podobnie jak rządy innych nowych krajów członkowskich) dość często podkreślane w trakcie negocjacji politycznych [np. *Republic...* 2004]. Jednocześnie w rozmowach na temat podziału środków unijnych między kraje i regiony zauważalne było silne dążenie polskiej strony do maksymalizacji finansowania przeznaczonego dla własnego kraju (słynne „wyciskanie brukselki”). Polska w poprzedniej perspektywie finansowej, podobnie jak obecnie, była beneficjentem netto finansowania z budżetu UE, ale nie otrzymała wtedy dużego wsparcia na politykę regionalną. W perspektywie finansowej 2007-2013 stała się największym w UE odbiorcą środków w ramach tej polityki (ponad 19% całości finansowania), plasując się przed dwoma starymi krajami członkowskimi: Hiszpanią (10,24%) i Włochami (8,33%), które należały do głównych beneficjentów funduszy na politykę regionalną w latach 1988-2006.

<sup>4</sup> Zgodnie z tzw. zasadą n+2, środki, które zostały przyznane na lata 2004-2006 należało na ogół wykorzystać do końca 2008 r., czyli można było dysponować dwa lata dłużej niż trwał okres, na który zostały przeznaczone.

<sup>5</sup> W okresie 2007-2013 dla pierwszych trzech lat wdrażania programów operacyjnych wprowadzono zasadę n+3. Oznacza to, że środki, które przyznano na 2007 r. można było wydatkować do 2010 r. itd. W kolejnych latach (czyli 2011-2013) ponownie obowiązywać będzie zasada n+2.

Kierując się założeniami nowego instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, można postawić tezę, że kształt polityki regionalnej w ostatniej perspektywie finansowej został zdeterminowany „logiką konsekwencji” [March, Olsen<sup>6</sup> 2005], czyli „racjonalnymi kalkulacjami” politycznych aktorów, jak powiększyć własną użyteczność z tej polityki. Innymi słowy, maksymalizacja preferencji państw członkowskich stanowiła decydujący czynnik instytucjonalny w procesach decyzyjnych na szczeblu unijnym. Interesujące wydaje się pytanie, czy również samorządy lokalne kierują się taką logiką działania, tzn. czy starają się maksymalizować korzyści z integracji europejskiej, a konkretnie absorpcję wspólnotowych pieniędzy.

#### CHARAKTERYSTYKA POWIATU TOMASZOWSKIEGO

Powiat tomaszowski leży we wschodniej części województwa łódzkiego – regionu o wysokim stopniu urbanizacji (udział ludności miejskiej 64,4%). Powiat zajmuje powierzchnię 1026 km<sup>2</sup>, zaludnioną przez 120,7 tys. osób (stan na 31.12.2009 r.) [GUS 2010]. Ważną rolę odgrywa w nim sektor rolniczy (około 40% ogółu zatrudnionych).

Oprócz powiatu tomaszowskiego w skład województwa wchodzi 23 powiaty, w tym 3 miasta na prawach powiatu. Powiat tomaszowski tworzy jedenaście gmin – dziesięć wiejskich i jedna miejska (rys. 1.).



Rysunek 1. Mapa administracyjna powiatu tomaszowskiego  
Źródło: <http://www.archiwum.lodzkie.pl/lodzkie/województwo/mapa/tomaszowskig.html>.

Lata 2000-2007 były dla województwa łódzkiego czasem dynamicznego rozwoju gospodarczego. Pomimo napływu środków unijnych, w okresie tym nie stwierdzono jednak tendencji do zmniejszania się wewnętrznej dyspersji; dystans rozwojowy pomiędzy lepiej rozwiniętymi częściami województwa (przede wszystkim ośrodkami miejskimi) a obszarami peryferyjnymi (głównie terenami wiejskimi) utrzymywał się lub wręcz zwiększał [Gąska i in. 2009, s. 3]. Natomiast w całym regionie znacznie polepszyła się dostępność infrastruktury transportowej i komunalnej, zwłaszcza na terenach wiejskich.

<sup>6</sup> James G. March i Johan P. Olsen rozróżniają dwie logiki zachowania w politycznym procesie decyzyjnym: logikę konsekwencji i logikę stosowności. Pierwsza opisuje zachowanie jednostek jako produkt kalkulacji własnego interesu (wyrachowania) oraz oczekiwanych konsekwencji tego zachowania. Logika stosowności oznacza, że jednostki kierują się w działaniu zbiorem zasad, powinnością, czyli zachowują się stosownie do danej sytuacji (tzn. zgodnie z oczekiwaniami innych).

Powiat tomaszowski należy do tych powiatów województwa, które charakteryzowały się najbardziej niekorzystną sytuacją na rynku pracy (najwyższą stopą bezrobocia), najwolniejszym wzrostem przedsiębiorczości, najwyższymi wydatkami z budżetów gmin na świadczenia dla osób fizycznych, spadkiem rozwoju infrastruktury edukacyjnej, najniższą dostępnością infrastruktury kulturalnej oraz sieci wodociągowej.

W wymiarze spójności (ekonomicznej, społecznej i przestrzennej) powiat tomaszowski należy do grupy powiatów województwa łódzkiego stanowiących potencjalny lokalny ośrodek wzrostu. Niestety, pod względem redystrybucji pomocy rozwojowej ze środków UE pomiędzy powiaty uplasował się na końcu (obok powiatu wieluńskiego i piotrkowskiego), ze wsparciem na jednego mieszkańca wielokrotnie niższym niż średnia w całym województwie [Gąska i in. 2009].

AKTYWNOŚĆ GMIN POWIATU TOMASZOWSKIEGO W POZYSKANIU  
FUNDUSZY UNIJNYCH W LATACH 2005-2009

Wszystkie gminy powiatu tomaszowskiego w okresie 2005-2009 realizowały projekty współfinansowane ze środków europejskich, przeznaczonych zarówno na lata 2004-2006, jak i 2007-2013. Porównanie liczby i wartości tych projektów oraz wkładu z budżetu UE przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba i całkowita wartość zrealizowanych projektów oraz stopień ich finansowania ze środków UE w gminach powiatu tomaszowskiego w latach 2005-2009

Gmina	Wartość środków pozyskanych z UE		Wartość zrealizowanych projektów		Liczba projektów
	zł	udział [%]	zł	udział [%]	
Będków	544 118	0,9	640 138	0,8	2
Budziszewice	571 274	0,9	866 372	1,0	6
Czerniewice	1 212 730	2,0	2 312 858	2,7	5
Inowłódz	6 476 483	10,6	8 569 578	10,1	5
Lubochnia	5 142 877	8,5	6 608 429	7,7	10
Rokiciny	6 904 610	11,4	10 971 689	12,9	6
Rzeczyca	6 061 379	10,0	8 385 797	9,8	11
Tomaszów Mazowiecki -wieś	444 622	0,7	604 979	0,7	2
Ujazd	4 809 392	7,9	6 685 892	7,8	13
Żelechlinek	3 691 971	6,1	5 264 589	6,2	8
Gminy wiejskie ogółem	35 859 456	59,0	50 910 321	59,7	68
Tomaszów Mazowiecki -miasto	24 959 096	41,0	34 397 134	40,3	8
<b>RAZEM</b>	<b>60 818 552</b>	<b>100,0</b>	<b>85 307 455</b>	<b>100,0</b>	<b>76</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych wygenerowanych z Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK 04-06) oraz Krajowego Systemu Informatycznego (KSI SIMIK 07-13) Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

W latach 2005-2009 łączna wartość zrealizowanych przez badane gminy projektów z udziałem funduszy UE przekroczyła 85 mln zł, z tego około 60% przypada na gminy wiejskie. Miasto Tomaszów Mazowiecki w badanym okresie pozyskało najwięcej (41%) środków unijnych spośród wszystkich gmin powiatu. Ze względu na typ gminy oraz poziom jej dochodów i wydatków miasto nie powinno być jednak porównywane z pozostałymi jednostkami samorządowymi. Spośród gmin wiejskich najwięcej środków unijnych na inwestycje przyciągnęły: Rokiciny – 6,9 mln zł (11,4%) oraz Inowłódz – 6,48 mln zł (10,6%). Najgorzej pod tym względem wypadły gminy Będków (0,9%), Budziszewice (0,9%) oraz wieś Tomaszów Mazowiecki (0,7%). Rozpiętość pomiędzy najwyższym a najniższym poziomem napływu funduszy z UE na inwestycje w gminach wiejskich wynosiła jak 15,5 do 1. Stopień współfinansowania (udział środków unijnych w wartości zrealizowanych projektów) wahał się w przedziale od 52% (gmina Czerniewice) do 85% (gmina Będków), dla porównania w mieście Tomaszów Mazowiecki wynosił on 73%.

Gminy powiatu tomaszowskiego prowadziły w analizowanym okresie zarówno przedsięwzięcia modernizacyjno-budowlane, jak i inwestycje określane mianem miękkich, a polegające na organizacji szkoleń i kursów. W sumie w latach 2005-2009 w całym powiecie tomaszowskim zostało przy współudziale środków z UE przeprowadzonych 76 projektów (średnio 1,4 rocznie na gminę), w tym 68 w gminach wiejskich. Wśród tych ostatnich pozytywnie wyróżniają się gminy: Ujazd, Rzeczyca oraz Lubochnia, natomiast negatywnie Tomaszów Mazowiecki-wieś oraz Będków.

Tabela 2. Ludność, powierzchnia oraz dochody gmin (średnie roczne wartości z lat 2005-2009)

Gmina	Ludność		Powierzchnia		Dochody gminy ogółem		
	osoby	udział [%]	ha	udział [%]	zł	udział [%]	na osobę [zł]
Będków	3 541	2,9	5 777	5,6	7 145 786	3,0	2 018
Budziszewice	2 200	1,8	3 016	2,9	3 905 411	1,6	1 775
Czerniewice	5 217	4,3	12 800	12,5	11 148 991	4,7	2 137
Inowłódz	3 870	3,2	9 787	9,6	9 353 381	3,9	2 417
Lubochnia	7 628	6,3	13 141	12,8	15 070 702	6,3	1 976
Rokiciny	5 938	4,9	9 057	8,8	12 356 661	5,2	2 081
Rzeczyca	5 009	4,1	10 855	10,6	12 094 431	5,0	2 415
Tomaszów Mazowiecki-wieś	10 068	8,3	15 011	14,7	123 858 987	51,7	12 302
Ujazd	7 830	6,5	9 695	9,5	17 890 576	7,5	2 285
Żelechlinek	3 477	2,9	9 228	9,0	8 654 899	3,6	2 489
Gminy wiejskie ogółem	54 778	45,2	98 367	96,0	221 479 825	92,5	4 043
Tomaszów Mazowiecki-miasto	66 532	54,8	4 130	4,0	17 946 262	7,5	270
RAZEM	121 310	100,0	102 497	100,0	239 426 087	100,0	1 974

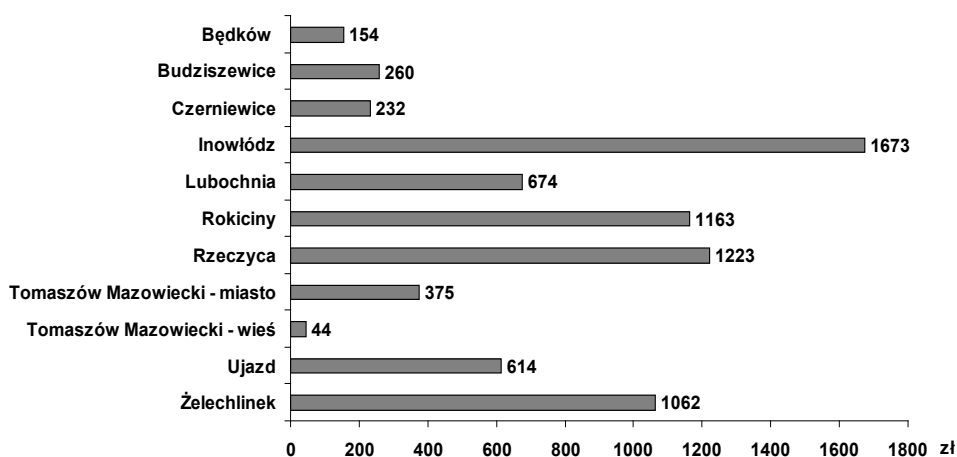
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [GUS 2010].

Badając aktywność gmin w absorpcji funduszy UE, nie należy opierać się wyłącznie na wartości projektów oraz ich liczebności ze względu na fakt, iż każda z jednostek samorządowych charakteryzuje się innymi cechami wpływającymi na możliwości pozyskiwania środków. Takimi cechami są m.in. liczba ludności i poziom osiągniętych dochodów przez samorząd, które są znacznie zróżnicowane wewnątrz powiatu (tab. 2).

Największe pod względem każdej cechy, poza dochodem gminy na mieszkańca, jest miasto Tomaszów Mazowiecki. Spośród gmin wiejskich najbardziej zaludnione są Tomaszów Mazowiecki-wieś (ponad 10 tys. mieszkańców), Lubochnia i Ujazd (odpowiednio 7,6 tys. i 7,8 tys.), a najmniej – Budziszewice (2,2 tys. osób). Rozpiętość pomiędzy stanem ludności w gminach wiejskich wynosi więc jak 4,58 do 1. Tomaszów Mazowiecki-wieś ma prawie pięciokrotnie większą powierzchnię niż najmniejsza z gmin wiejskich – Budziszewice (zaledwie 2,9% powierzchni powiatu). Średnie roczne dochody ogółem budżetów gmin wiejskich w analizowanym okresie były ściśle związane z liczbą ludności – największe gminy pod względem zaludnienia osiągały na ogół najwyższe wpływy do kasy jednostki samorządowej (współczynnik korelacji Pearsona  $r = 0,74$ ). Skala rozpiętości tego dochodu wśród gmin wiejskich jest jednak zdecydowanie wyższa niż w przypadku pozostałych cech i przekracza 31 do 1.

Na podstawie danych z tabeli 1. i 2., obliczono odpowiednie wskaźniki dla każdej z gmin, umożliwiające ich bardziej obiektywne porównanie pod kątem efektywności pozyskiwania środków z UE. Na rysunku 1. przedstawiono wartość pozyskanych środków unijnych przypadającą na jednego mieszkańca danej gminy.

Dane na rysunku 1. wskazują, że między gminami występują ogromne dysproporcje oraz nie ma wyraźnego związku pomiędzy typem gminy (wiejska, miejska) a jej aktywnością (lub skutecznością) w pozyskiwaniu funduszy z UE.



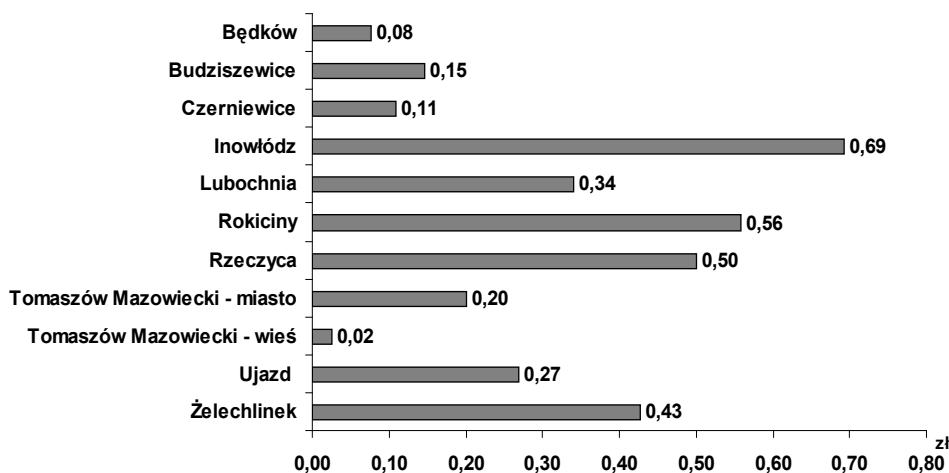
Rysunek 1. Wartość pozyskanych środków z programów unijnych w latach 2005-2009 na jednego mieszkańca poszczególnych gmin powiatu tomaszowskiego (liczba mieszkańców została uśredniona dla lat 2005-2009)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych [GUS 2010] oraz danych wygenerowanych z Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK 04-06) oraz Krajowego Systemu Informatycznego (KSI SIMIK 07-13) Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.



Wiodący Inowódz zdobył 38 razy więcej środków unijnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż Tomaszów Mazowiecki-wieś, i prawie jedenastokrotnie więcej niż druga najsłabsza w powiecie pod tym względem gmina wiejska (Będków). Również w raporcie Grupy Gomułka [2009, s. 178] Będków wymieniony jest w grupie polskich gmin nieaktywnych w sięganiu po wspólnotowe środki. Podobnie Czerniewice i Budziszewice podejmowały starania o te środki w analizowanym okresie z wielką ostrożnością, angażując się w niewiele przedsięwzięć z ich wykorzystaniem.

Porównując aktywność gmin powiatu w pozyskiwaniu funduszy z UE, należy wziąć pod uwagę zróżnicowanie osiąganych przez nie dochodów. Spośród badanych gmin największy dochód osiągnęło miasto Tomaszów Mazowiecki (średnio rocznie 123 mln zł), natomiast wśród gmin wiejskich: Lubochnia, Tomaszów Mazowiecki-wieś oraz Ujazd (każda po około 17 mln zł rocznie). Wartość pozyskanych środków unijnych przypadających na 1 zł dochodu ogółem gminy przedstawiono na rysunku 2.

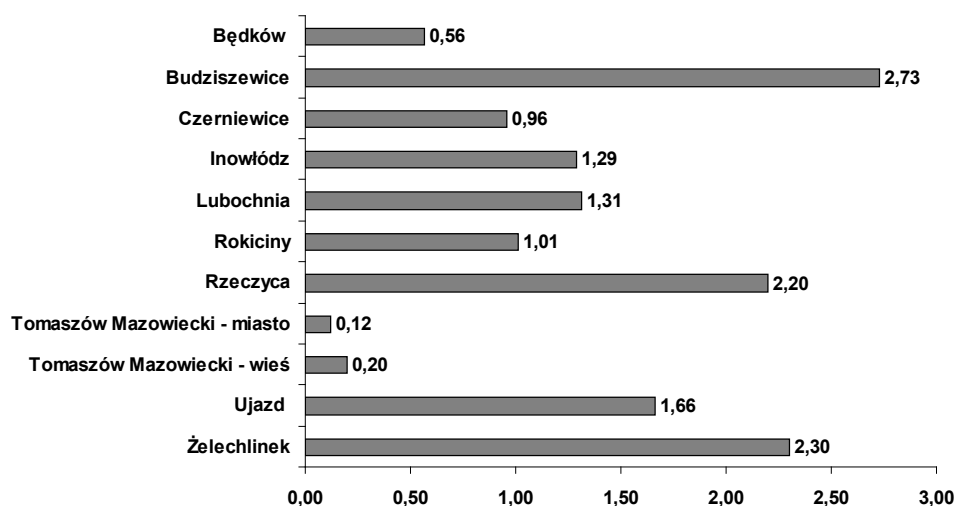


Rysunek 2. Wartość pozyskanych środków unijnych w przeliczeniu na 1 zł dochodu ogółem gminy w latach 2005-2009 (wartość średnia dochodów ogółem z lat 2005-2009)

Źródło: jak na rys. 1.

Współfinansowanie środkami unijnymi w przeliczeniu na 1 zł dochodu ogółem gminy wahało się w przedziale od 0,02 do 0,69 zł. Najkorzystniejszy wynik osiągnęła gmina Inowódz. Wysoki wskaźnik osiągnęła również gmina Rokiciny – 0,56 zł na 1 zł dochodu jednostki. W przypadku Rzeszyca w 1 zł jej dochodu zawierało się 0,50 zł ze środków europejskich. Najsłabsze pod tym względem gminy to Tomaszów Mazowiecki-wieś (jedynie 2 grosze przypadające na 1 zł dochodu) oraz Będków (8 groszy).

Porównanie liczby projektów w poszczególnych gminach nie dostarcza obiektywnych informacji, gdyż są one odmienne pod względem wielu czynników, np. poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego oraz liczby ludności. Dlatego wyliczono liczbę projektów przypadającą na 1000 mieszkańców danej gminy (rys. 3). Wyniki jednoznacznie wskazują, że liczba zrealizowanych projektów przypadająca na 1000 mieszkańców danej gminy jest największa w Budziszewicach, następnie w Żelechlinku i w Rzeszyca. Najmniejsza relacja występuje w mieście Tomaszów Mazowiecki, co wynika z dużej liczby mieszkańców.



Rysunek 3. Liczba projektów przypadająca na 1000 mieszkańców w gminach powiatu tomaszowskiego w latach 2005-2009

Źródło: jak na rys. 1.

Wyznaczone współczynniki zmienności  $V$  dla cech podanych na rysunkach 1.-3., potwierdzają dość znaczne zróżnicowanie gmin powiatu, szczególnie pod względem wartości pozyskanych środków unijnych w przeliczeniu na 1 zł dochodu ogółem ( $V = 166\%$ ). Nieco mniejsze dysproporcje dotyczą poziomu uzyskanych funduszy UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca ( $V = 88\%$ ) oraz liczby projektów przypadających na 1000 mieszkańców ( $V = 83\%$ ).

W celu dokonania rankingu gmin pod względem ich aktywności w pozyskiwaniu współfinansowania ze środków unijnych, przyjęto kolejno: kwotę pozyskanych środków, w tym przypadającą na jednego mieszkańca, wartość wkładu UE na 1 zł dochodu ogółem gminy oraz liczbę projektów na 1000 mieszkańców gminy. Przypisano gminom miary od 1 do 11 według malejącej wartości cech (1 – odpowiada najwyższej wartości, a 11 – najniższej). Wyniki badań przedstawiono tabeli 3.

Na podstawie liczb z kolumn 1.-4. w tabeli 3. trudno jednoznacznie określić, która gmina powiatu tomaszowskiego wykazywała najwyższą aktywność bądź skuteczność w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych. Inowódz jest gminą, w której zarówno wartość pozyskanych środków na 1 zł dochodu, jak i na 1 mieszkańca jest najwyższa. Gmina wykazuje dużą aktywność w prowadzeniu inwestycji, co przyczyniło się do jej rozwoju zarówno w obszarze infrastrukturalnym, jak i turystycznym oraz społecznym. Gmina Rokiciny również odnosi sukcesy w działaniach inwestycyjnych wspartych unijnymi pieniędzmi. Udało się jej zrealizować 6 projektów o wysokiej wartości całkowitej. Najgorzej na tym tle wypada Tomaszów Mazowiecki-wieś, co wynika z jednej strony z dużej liczby sołectw wchodzących w skład tej gminy, a z drugiej – z niskich dochodów gminy. Do miasta Tomaszów Mazowiecki napłynęło najwięcej środków z UE, ale ze względu na wysoki dochód i duże zaludnienie w pozostałych kategoriach uplasował się on na dalszych miejscach.

Tabela 3. Ranking gmin powiatu tomaszowskiego według ich aktywności w pozyskiwaniu środków z UE w latach 2005-2009

Gmina	Ranking gmin pod względem:				Σ kolumn 2-4
	wartości pozyskanych środków UE			liczby projektów na 1000 mieszkańców	
	ogółem	na 1 zł dochodu gminy	na 1 mieszkańca		
	1	2	3	4	5
Będków	10	10	10	9	29
Budziszewice	9	8	8	1	17
Czerniewice	8	9	9	8	26
Inowłódz	3	1	1	6	8
Lubochnia	5	5	5	5	15
Rokiciny	2	2	3	7	12
Rzeczycza	4	3	2	3	8
Tomaszów Mazowiecki-miasto	1	7	7	11	25
Tomaszów Mazowiecki-wieś	11	11	11	10	31
Ujazd	6	6	6	4	16
Żelechlinek	7	4	4	2	10

Źródło: opracowanie własne.

Po zsumowaniu wartości z kolumn 2.-4. (kolumna 5. tabeli 3.) najniższą skumulowaną miarę dla wielkości relatywnych (na osobę i 1 zł dochodu) uzyskały gminy Inowłódz oraz Rzeczycza, natomiast najwyższą odpowiednio Tomaszów Mazowiecki-wieś oraz Będków. Można więc wyciągnąć wniosek, że dwa pierwsze samorządy gminne powiatu tomaszowskiego odniosły lokalny sukces na płaszczyźnie pozyskiwania środków unijnych, które przez różne projekty inwestycyjne przyczyniły się do poprawy warunków życia lokalnej społeczności.

Samorządy gmin znajdujących się na przeciwnym biegunie powinny zaktywizować się, a przede wszystkim zastanowić się na przyczynami braku sukcesu w analizowanym obszarze. Zdaniem Charlesa M. Tiebouta [1956, s. 418, 424], w sytuacji niezaspokojenia preferencji danej społeczności lokalnej przez jej władze publiczne ludzie mogą być skłonni do przejścia do tej społeczności, której samorząd najlepiej zaspakaja ich zbiór preferencji (np. wzorzec wydatków i dochodów publicznych), czyli mogą poszukiwać optymalnej wspólnoty terytorialnej (w warunkach polskich są to często miasta). Takie „głosowanie nogami” jest groźbą wyludnienia się wsi.

#### AKTYWNOŚĆ GMIN WIEJSKICH POWIATU TOMASZOWSKIEGO W UBIEGANIU SIĘ O ŚRODKI UE W RAMACH PROW NA LATA 2007-2013

Samorządy wiejskie mają możliwość ubiegania się o pomoc finansową w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013, który jest realizowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz środków krajowych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zostać beneficjentami środków w ramach osi 3 (*Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki*

wiejskiej), a konkretnie działania obejmującego wprowadzanie podstawowych usług dla ludności obszarów wiejskich (Działanie 321.) oraz działania skierowanego na rozwój i odnowę wsi (Działanie 313.).

W zakresie Działania 321. gminy uzyskują wsparcie na realizację projektów dotyczących gospodarki wodno-ściekowej, tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych, a także wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Dofinansowanie z Działania 313. jest udzielane m.in.: na budowę i remont obiektów pełniących funkcje publiczne, społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe, budowę, remont lub przebudowę infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, sportowych lub społeczno-kulturalnych oraz kultywowanie tradycji społeczności lokalnej i tradycyjnych zawodów. W danym naborze każdy wnioskodawca, w tym jednostka samorządu, może złożyć wyłącznie jeden wniosek na projekt odnowy i rozwoju wsi.

Gminy wiejskie województwa łódzkiego podczas pierwszego naboru, trwającego do końca 2009 r., podpisały łącznie 236 umów dotyczących wymienionych działań (tab. 4.).

Spośród wszystkich powiatów województwa łódzkiego powiat tomaszowski zawarł najwięcej umów w ramach Działania 321. (11 umów), natomiast w ramach Działania 313. – 9 umów. Niestety, szczegółowe dane dotyczące poszczególnych gmin nie są jeszcze dostępne. Miasto Tomaszów Mazowiecki zostało wykluczone z możliwości ubiegania się o dofinansowanie z PROW. Spośród gmin wiejskich wyłącznie Rokiciny nie zawarły żadnej umowy w ramach działania *Odnowa i rozwój wsi*, natomiast w przypadku działania *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* wszystkie gminy powiatu tomaszowskiego takie umowy podpisały.

Tabela 4. Dane dotyczące naboru wniosków w ramach PROW 2007-2013 dla województwa łódzkiego (narastająco do 31.12.2009 r.)<sup>1</sup>

Działanie	Złożone wnioski			Zawarte umowy		
	liczba	kwota ogółem	środki z EFRROW	liczba	kwota ogółem	środki z EFRROW
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (Działanie 321.)	125 (6,4%)	317573,3 (5,0%)	191832,8 (4,80%)	118 (14,4%)	292054,4 (11,4%)	177691,3 (11,1%)
Odnowa i rozwój wsi (Działanie 313.)	241 (8,1%)	172726,4 (8,7%)	95393,9 (8,3%)	118 (4,6%)	77073,4 (5,5%)	45749,3 (5,1%)

<sup>1</sup> W nawiasach podano udział województwa łódzkiego w badanym działaniu w kraju. Źródło: opracowanie własne na podstawie ARiMR [2010, s. 170-171].

## PODSUMOWANIE

Wyniki badań wskazują, że gminy powiatu tomaszowskiego cechuje znaczne zróżnicowanie poziomu absorpcji środków z funduszy unijnych. Trudno jednoznacznie wskazać samorząd, który jest liderem pod tym względem.

Aktywność gmin w sięganiu po fundusze unijne zależy od wielu czynników [np. Grupa-Gomułka 2009, Cetner, Żok 2011]. Istotne znaczenie mają uzyskiwane przez jednostkę dochody oraz jej poziom zadłużenia. Niewielkie gminy o środkach budżetowych niewystarczających w stosunku do potrzeb współfinansowania muszą poszukiwać alternatywnych

źródeł finansowania. Dotyczy to głównie gmin wiejskich, które do sfinansowania wkładu własnego, wymaganego przy realizacji projektów, muszą sięgać po kredyty i pożyczki. Zadłużone samorządy mają natomiast ograniczoną zdolność kredytową. Aktywność może zależeć również od chęci i umiejętności władz gminnych do podejmowania działań inwestycyjnych wiążących się z pewnym stopniem ryzyka, a także od ich siły przetargowej w procesie politycznym. Mimo wszystko należy stwierdzić, że dzięki środkom przekazywanym na rozwój i wsparcie obszarów wiejskich mogą one realizować projekty znacznie przekraczające ich możliwości finansowe, a przez to mają szansę rozbudowywać infrastrukturę, tworzyć miejsca pracy i inwestować w kapitał ludzki.

## LITERATURA

- ARiMR 2010: *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2009 rok*, Warszawa.
- Barca F. 2009: *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*, Bruksela. <[http://www.estrategiadelisboa.pt/Document/cohesion\\_policy.pdf](http://www.estrategiadelisboa.pt/Document/cohesion_policy.pdf)>.
- Calak R. 2004: *Programowanie i wykorzystanie funduszy wspólnotowych i Funduszu Spójności w Polsce w pierwszych latach członkostwa*, [w:] *Rola projektów europejskich w rozwoju lokalnym i regionalnym*, (red.) M. Adamowicz, Wyd. SGGW, Warszawa, s. 99.
- CEMR - Council of European Municipalities and Regions 2010: *CEMR Policy Position on the Future of EU Rural Development Policy*, Paryż, Bruksela. <[http://www.ccre.org/docs/Future\\_of\\_EU\\_rural\\_development\\_policy\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Future_of_EU_rural_development_policy_EN.pdf)>.
- Cetner G., Żok K. 2011: *Odnowa wsi w opinii jednostek samorządu terytorialnego*, "Zagadnienia Doradztwa Rolniczego", nr 2(64), s. 24-47.
- European Commission Regional Policy 2011. The Funds. <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/index_en.cfm)>.
- Famulska T. 2009: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice, s. 146-148.
- Florescu D., Brezeanu P. 2010: *Co-financing one of the many problems in the process of accessing European funds*, "Annals of the University of Petrosani: Economics", nr 10(3), s. 143-150.
- Gąska J., Lis M., Reguński A., Skrok Ł. 2009: *Ocena wpływu wykorzystania środków zewnętrznych w latach 2000-2008 na zwiększenie spójności wewnątrzregionalnej województwa łódzkiego w kontekście realizacji RPO WŁ*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Grupa Gomułka 2009: *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego „Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych”*, Katowice.
- GUS 2010: *Bank Danych Lokalnych*. <[http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks)>
- GUS 2011: *Obszary wiejskie w Polsce*, Warszawa, Olsztyn.
- Jouen M., Kolosy K., Pellegrin J.P., Ramsden P., Szegvari P., Chambon N. 2010: *Cohesion Policy Support for Local Development: Best Practice and Future Policy Options*, European Union.
- March J.G., Olsen J.P. 2005: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
- Oates W. 1972: *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Ostrom E. 2005: *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*, "UNU-WIDER Discussion Paper", nr 2005/01, s. 1-8.
- Republic of Poland. 2004: *Memorandum – Future of the Cohesion Policy of the European Union*, April 2004.

*System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK 04-06) oraz Krajowy System Informatyczny (KSI SIMIK 07-13). Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie – w podziale na województwa, powiaty i gminy oraz Zestawienie wartości wniosków o płatność – w podziale na województwa, powiaty i gminy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. <[http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie/strony/funduszeuropejskie.aspx](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/strony/funduszeuropejskie.aspx)>.*

Tiebout C. 1956: *A pure theory of local expenditures*, "Journal of Political Economy", nr 64(5), s. 416-424.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006.227.1658.

*Aleksandra Perek, Aldona Zawojska*

EUROPEAN UNION FUNDS AS A SOURCE OF INVESTMENT FINANCING  
IN RURAL AREAS: THE CASE OF TOMASZÓW DISTRICT'S COMMUNES  
IN THE YEARS 2005-2009

Summary

Recently, European Union funds have occurred to be one of the major sources of funding for investment activities of Polish communities. Mainly, rural local governments have been enforced to use external support because of their insufficient budgetary income.

In the article, the effectiveness of attracting EU funds by communes of the Tomaszów district over the years 2005-2009 was examined. The district under consideration consists of one urban commune and ten rural communes. To examine and assess the absorption of the EU funds by those communes, the overall amount of EU support was related to the level of local government budgetary income and the size of population. Additionally, the number of implemented investment projects per 1000 habitants was taken into consideration. Combining all those measures allowed for identifying the best and the worst performing local governments in terms of the EU funds absorption.

Adres do korespondencji:

Mgr Aleksandra Perek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw

Ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: [aleksandra\\_perek@sggw.pl](mailto:aleksandra_perek@sggw.pl)

Dr Aldona Zawojska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej

Ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

tel. (22) 5934036

e-mail: [aldona\\_zawojska@sggw.pl](mailto:aldona_zawojska@sggw.pl)