

**PRACE NAUKOWE**  
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
**RESEARCH PAPERS**  
of Wrocław University of Economics

**243**

# Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi  
**Ryszard Brol**  
**Andrzej Sztando**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com), a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-280-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	11
<b>Andrzej Sztando:</b> Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
<b>Anna Beata Kawka:</b> Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin .....	27
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne .....	35
<b>Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański:</b> Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim .....	46
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego .....	54
<b>Hanna Adamska:</b> Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej .....	63
<b>Tomasz Bąk:</b> Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim .....	71
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra .....	82
<b>Andrzej Sobczyk:</b> Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
<b>Stanisław Korenik:</b> Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
<b>Emilia Konopska-Struś:</b> Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia .....	116
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelka:</b> Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego .....	126
<b>Edward Wiśniewski:</b> Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
<b>Marek Kunasz:</b> Regionalne rozgłośnie radiowe na rynku radiowym w Polsce .....	144
<b>Ryszard Broł:</b> Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian .....	153
<b>Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak:</b> Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

<b>Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna:</b> Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości .....	173
<b>Artur Myna:</b> Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
<b>Renata Sosnowska-Noworól:</b> Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej .....	202
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym .....	212
<b>Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP .....	222
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego .....	229
<b>Marian Oliński:</b> Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego .....	238
<b>Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz:</b> Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
<b>Jacek Chądzyński:</b> Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
<b>Zbigniew Grzymała:</b> W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego .....	282
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty .....	296
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000 .....	307
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej .....	315
<b>Józef Łobocki:</b> Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
<b>Magdalena Mischuk:</b> Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
<b>Paweł Piątkowski:</b> Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju .....	343
<b>Jacek Sierak:</b> Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego .....	352

<b>Tomasz Uryszek:</b> Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
<b>Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski:</b> Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK” .....	383
<b>Wioleta Palewska:</b> Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy) .....	398
<b>Maciej Popławski:</b> Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego .....	406
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
<b>Elżbieta Nawrocka:</b> Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej .....	426
<b>Dariusz Zawada:</b> Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
<b>Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza:</b> Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
<b>Karol Krajewski:</b> Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
<b>Stefan Zawierucha:</b> Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego .....	484
<b>Jarosław Uglis:</b> Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi .....	495
<b>Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk:</b> Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
<b>Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka:</b> Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie .....	515

## Summaries

<b>Andrzej Sztando:</b> Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning .....	26
<b>Anna Beata Kawka:</b> Capital expenditures of communes as an instrument of local development .....	34
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects .....	45

<b>Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański:</b> The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
<b>Hanna Adamska:</b> Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
<b>Tomasz Bąk:</b> The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
<b>Andrzej Sobczyk:</b> Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
<b>Stanisław Korenik:</b> Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
<b>Emilia Konopska-Struś:</b> Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska:</b> Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
<b>Edward Wiśniewski:</b> Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
<b>Marek Kunasz:</b> Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
<b>Ryszard Broł:</b> Network of counties – changes proposal.....	162
<b>Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak:</b> Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
<b>Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna:</b> Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
<b>Artur Myna:</b> Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
<b>Renata Sosnowska-Noworól:</b> The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Social capital in regional and local development.....	221
<b>Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

<b>Bożena Kuchmacz:</b> Local action groups as a manifestation of social capital activity .....	237
<b>Marian Oliński:</b> Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study .....	248
<b>Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz:</b> Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
<b>Jacek Chądzyński:</b> Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Impact of political fragmentation on cooperation among local governments .....	281
<b>Zbigniew Grzymała:</b> In seeking the model of self-government management	295
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects .....	306
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Changes of local authorities property management systems after the year 2000 .....	314
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Project cycle management method application in the local government administration .....	322
<b>Józef Łobocki:</b> The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units .....	332
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
<b>Paweł Piątkowski:</b> Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
<b>Jacek Sierak:</b> The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units .....	361
<b>Tomasz Uryszek:</b> Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy .....	371
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Special economic zones development in Poland.....	382
<b>Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski:</b> Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK” .....	397
<b>Wioleta Palewska:</b> Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
<b>Maciej Popławski:</b> The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion .....	416
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
<b>Elżbieta Nawrocka:</b> Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge .....	438
<b>Dariusz Zawada:</b> Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness .....	452
<b>Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta:</b> Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

---

<b>Karol Krajewski:</b> The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
<b>Stefan Zawierucha:</b> Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks .....	483
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
<b>Jarosław Uglis:</b> Agritourism in rural economy diversification.....	504
<b>Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk:</b> The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
<b>Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka:</b> A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków .....	524



**Grzegorz Maśloch**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

---

## WYBRANE PROBLEMY REALIZACJI INWESTYCJI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZY UDZIALE ŚRODKÓW POMOCOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

---

**Streszczenie:** Jednostki samorządu terytorialnego stanowią znaczącą grupę beneficjentów funduszy pochodzących z budżetu UE. Dostępne środki pomocowe w istotny sposób przyczyniają się do zmian gospodarczych i społecznych. Dlatego też w artykule zaprezentowany zostanie stopień wykorzystania środków pomocowych przez polskie samorzady oraz główne problemy i zagrożenia wynikające z realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych z funduszy UE.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, Unia Europejska, finanse.

### 1. Wstęp

Polska jest największym beneficjentem polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2007–2013 – otrzyma ok. 67,3 mld euro. Dodatkowo w ramach polityki rolnej i rybackiej nasz kraj ma do dyspozycji 13,9 mld euro [Ślusarczyk, Szyjko 2010, s. 103]. Wykorzystanie tych środków to ogromne wyzwanie dla całego kraju, a w szczególności dla jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego – w tym głównie gminy – stanowią największą grupę beneficjentów funduszy pochodzących z budżetu UE. Dzięki dostępnym programom pomocowym jednostki samorządu terytorialnego stały się poważnym graczem w procesie ubiegania się o dofinansowanie inwestycji ze środków Wspólnoty.

Dostępne środki pomocowe w istotny sposób przyczyniają się do zmian gospodarczych i społecznych. Dlatego też w artykule zaprezentowany zostanie stopień wykorzystania środków pomocowych przez polskie samorzady oraz poruszone zostaną główne problemy i zagrożenia wynikające z realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych z funduszy UE.

## 2. Rola jednostek samorządu terytorialnego w wykorzystaniu środków pomocowych UE

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji<sup>1</sup> samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Realizacja zadań jest podstawową, konstytucyjnie określoną funkcją samorządu terytorialnego. Chodzi tu, jak stanowi art. 163 ustawy zasadniczej, o takie zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone (przez Konstytucję lub ustawy) dla organów innych władz publicznych [Tarno i in. 2004, s. 35].

Samorząd terytorialny jako obligatoryjny związek mieszkańców gmin, powiatów i województw realizuje zadania o charakterze lokalnym (gminy i powiaty) oraz zadania o charakterze regionalnym (województwa samorządowe). Podstawowym celem działalności samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców oraz zapewnienie rozwoju danego terenu. W ten sposób społeczności lokalne i regionalne „biorą w swoje ręce” własne sprawy, a więc zadania państwa są realizowane w sposób zdecentralizowany. Z jednej strony funkcjonuje administracja rządowa, z drugiej zaś samorządowa. Przyporządkowanie zadań każdej z nich kształtowało się historycznie i ciągle ewoluuje. We wszystkich współczesnych państwach dostrzega się potrzebę występowania obok siebie obydwu struktur (rządowej i samorządowej).

Zadania samorządu terytorialnego można grupować według rozmaitych kryteriów. Na podstawie obowiązujących obecnie ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim zadania te można podzielić na własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej (por. [Leoński 1998, s. 27–53; Agopszowicz, Gilowska 1997, s. 74–201]). O rzeczywistym poziomie wydatków i ich realizacji decydują względy ekonomiczne i finansowe. Ograniczoność środków publicznych, a nieograniczoność potrzeb wymusza procesy racjonalizacji gospodarowania tymi środkami.

Możliwości finansowania zadań i rozwoju przez samorządy terytorialne oraz konkurowanie na jednolitym rynku europejskim uwarunkowana jest wieloma czynnikami. Jednym z głównych jest problem zapewnienia optymalnego systemu zasilania finansowego. System ten musi być adekwatny do zakresu przekazanych zadań, wystarczająco zróżnicowany i elastyczny. Zasadniczym sposobem zasilania finansowego powinny być głównie dochody własne oraz ewentualnie subwencje, a dodatkowym mogą być np. środki pozyskane z funduszy pomocowych UE.

Polityka spójności na lata 2007–2013 ma na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach Unii Europejskiej. Realizowana jest przede wszystkim dzięki dwóm funduszom strukturalnym, tj. Europej-

---

<sup>1</sup> Przepis ten podniósł do rangi zasady ustrojowej zasadę udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zob. [Banasiński 1998, s. 48].

skiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS), a także Funduszowi Spójności (FS). Polskim dokumentem strategicznym określającym priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych (EFRR, EFS oraz FS w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–2013) jest Narodowa Strategia Spójności (NSS) (nazwa urzędowa: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, NSRO)<sup>2</sup>. Celem strategicznym NSS jest „tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej” [www.mrr.gov.pl]. Obok działań o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym cele NSS są realizowane za pomocą programów (tzw. programów operacyjnych) zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, programów regionalnych (tzw. regionalnych programów operacyjnych) zarządzanych przez zarządy poszczególnych województw i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych. Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSS wynosi ok. 85,6 mld euro. Z tytułu realizacji NSS średniorocznie (do roku 2015) będzie wydatkowanych ok. 9,5 mld euro.

Zdecydowana większość tej puli rozdysponowana zostanie na projekty inwestycyjne w obszarze infrastruktury drogowej, wodociągowo-kanalizacyjnej i oczyszczania ścieków. Infrastruktura transportowa i środowiskowa współfinansowana będzie zarówno ze źródeł Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, jak i z EFRR w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO).

Oprócz wymienionych źródeł finansowania inwestycji transportowych oraz środowiskowych w okresie 2007–2013 dla krajowych podmiotów dostępnych jest kilka mniejszych programów, w ramach których pośrednio można współfinansować rozwój infrastruktury drogowej i środowiskowej. Są to jednak zdecydowanie mniej efektywne źródła finansowania rozwoju infrastruktury (np. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich wprowadza limity dofinansowania).

Zaproponowany system programów operacyjnych, które w większości mają charakter horyzontalny, a nie regionalny, tylko częściowo realizuje ideę decentralizacji polityki rozwoju. Bez wątpienia dla jst najistotniejsze pozostają RPO.

W latach 2007–2013 w ramach RPO regiony dysponują kwotą ponad 16,6 mld euro, co stanowi ok. 1/4 ogółu środków europejskich. Jeżeli uwzględni się także inne programy, w których władze regionalne zaangażowane będą w proces zarządzania środkami, to udział ten wzrasta do ponad 1/3. Dotyczy to 16 RPO (24,9%), Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (10,6%) oraz wydzielonej części środków z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (10,6%) [Pancer-Cybulska 2010, s. 552–553].

---

<sup>2</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 zostały zatwierdzone decyzją Komisji nr CCI 2007PL16UNS001 z 7 maja 2007.

Samorząd terytorialny w Polsce jest i będzie zatem jednym z głównych podmiotów kreujących i realizujących politykę rozwoju oraz jednym z najważniejszych beneficjentów środków unijnych. Pozyskiwanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych z budżetu UE oraz innych zagranicznych źródeł bezwrotnej pomocy (np. z tzw. mechanizmów finansowych) łączy się ze spełnieniem zasad i kryteriów określonych w przepisach prawa europejskiego oraz krajowego. Projekty, które mogą uzyskać współfinansowanie ze środków unijnych, muszą także realizować cele polityk wspólnotowych oraz cele określone w krajowych dokumentach programowych zatwierdzonych przez Komisję Europejską. Przesłanki sprawnej absorpcji środków UE przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce podzielić można na [Kornberger-Sokołowska]:

- wynikające z ogólnej kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, której miarą jest zdolność finansowa jednostek samorządu terytorialnego do wygospodarowania odpowiedniej wielkości środków na realizację projektów inwestycyjnych;
- dotyczące stworzenia odpowiedniego, skoordynowanego systemu strategii i planów wieloletnich, a zwłaszcza określenie na płaszczyźnie prawnej relacji między planowaniem rzeczowym i finansowym;
- związane z funkcjonowaniem instytucjonalnego systemu absorpcji opartego na odpowiednich aktach prawnych dotyczących realizacji polityki rozwoju regionalnego oraz związane ze sprawnym systemem przepływów finansowych.

Stwarza to nowe możliwości i szanse rozwojowe, ale również potencjalne obowiązki, których niespełnienie może rodzić określone zagrożenia.

### 3. Wykorzystanie środków pomocowych UE przez jst

Skala potrzeb zgłaszanych przez samorządy terytorialne jest ogromna. Dlatego też wielkość środków dostępnych w ramach funduszy pomocowych UE jest tylko pozornie bardzo duża.

W 2009 r. środki otrzymane przez jst na realizację zadań współfinansowanych przez UE – w relacji do wykonanych dochodów ogółem – miały niewielki udział w dochodach budżetów gmin (3,1%), powiatów (4,6%) oraz miast na prawach powiatu (4,0%) [*Budżet...* 2010, s. 41]. Należy przy tym mieć na uwadze, że w 2009 r. wartość środków UE przekazanych dla jst była jak dotychczas największa w historii naszego kraju. Wielkości środków z budżetu UE, jakie trafiły do budżetów gmin w latach 2006–2009, zaprezentowano w tab. 1.

Najwyższy udział dochodów z tytułu realizacji projektów i programów przy wsparciu środków unijnych w 2009 r. wystąpił w budżetach województw (48,9%). Jest to zrozumiałe, gdyż na tym szczeblu koncentrują się zadania jst związane z rozwojem infrastruktury technicznej [*Budżet...* 2010, s. 41]. Środki, jakie trafiły do budżetów województw, zostały zaprezentowane w tab. 2.

**Tabela 1.** Wielkość środków z budżetu UE w budżetach gmin w latach 2006–2009 [w zł]

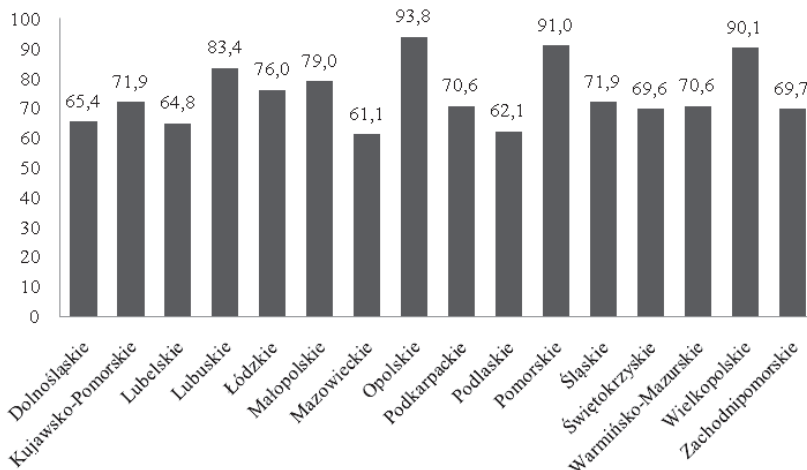
Gminy/lata	Ogółem			
	2006	2007	2008	2009
Miejskie	1 239 756 241,06	2 439 067 213,86	2 028 392 664,43	2 455 925 761,13
Miejsko-wiejskie	393 972 675,32	516 212 710,03	372 811 497,18	627 885 384,47
Wiejskie	596 983 321,15	610 307 163,82	350 374 971,43	738 138 096,80
Razem	2 230 712 237,53	3 565 587 087,71	2 751 579 133,04	3 821 949 242,40
Gminy/lata	Inwestycyjne			
	2006	2007	2008	2009
Miejskie	1 196 443 423,63	2 249 343 087,46	1 835 613 510,12	2 134 853 215,13
Miejsko-wiejskie	384 850 717,90	470 907 630,82	292 266 803,80	473 269 855,13
Wiejskie	561 867 386,44	521 026 784,93	241 809 482,19	498 117 592,54
Razem	2 143 161 527,97	3 241 277 503,21	2 369 689 796,11	3 106 240 662,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

**Tabela 2.** Wielkość środków z budżetu UE w budżetach województw w latach 2006–2009 [w zł]

Ogółem			
2006	2007	2008	2009
728 065 621,65	1 563 695 621,63	1 975 268 927,61	8 603 727 208,35
Inwestycyjne			
2006	2007	2008	2009
462 185 721,10	809 091 971,93	510 176 617,91	5 809 805 005,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

**Rys. 1.** Zawarte umowy/wydane decyzje na dzień 31.08.2011 (% alokacji RPO na 2007–2013)

Źródło: [Stan... 2011].

Należy przy tym mieć na uwadze, że znajdujemy się obecnie w okresie wyczerpywania się środków pomocowych z obowiązującej perspektywy finansowej. Większość z dostępnych środków, w tym m.in. z najistotniejszych dla jst – RPO, została już rozdysponowana. W stosunku do dostępnej na lata 2007–2013 alokacji wartość kontraktacji w 16 RPO wyniosła na koniec sierpnia 2011 r. 73,1%. W sześciu województwach kontraktacja na koniec sierpnia 2011 r. przekraczała średnią, przy czym w trzech województwach przekraczała 90% – w opolskim (93,8%), pomorskim (91,0%) i wielkopolskim (90,1%). Najniższy poziom notowano natomiast w województwie mazowieckim (61,1%) [Stan..., 2011, s. 6] (zob. rys. 1).

Istnieją także duże dysproporcje pomiędzy wielkościami wsparcia inwestycji w polskich samorządach. Jak wynika z danych zawartych w tab. 3, jest wiele samorządów, m.in. gmin, gdzie środki pomocowe UE stanowią tylko śladowe wsparcie działań podejmowanych w tych jednostkach.

**Tabela 3.** Wartość środków UE w budżetach gmin w latach 2006–2009 [w zł]

Środki/liczba gmin	Ogółem			
	2006	2007	2008	2009
od 0 do 999 999	883	1218	1785	1696
od 1 000 000 do 9 999 999	406	418	223	439
od 10 000 000 do 49 999 999	29	34	40	41
pow. 50 000 000	4	12	9	9
Środki/liczba gmin	Inwestycyjne			
	2006	2007	2008	2009
od 0 do 999 999	676	808	763	677
od 1 000 000 do 9 999 999	394	377	175	347
od 10 000 000 do 49 999 999	29	29	37	36
pow. 50 000 000	4	12	9	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

Do jst, które w ramach środków pomocowych otrzymały największe kwotowo wsparcie, należą głównie duże miasta – metropolie (zob. tab. 4).

Skala środków, które Polska otrzyma w latach 2007–2013 z budżetu UE, mocno rozbudziła oczekiwania zarówno samorządów, jak i mieszkańców co do możliwości dofinansowania przedsięwzięć ważnych dla społeczności lokalnych i regionalnych.

Dodatkowo oczekiwania te zostały wzmocnione przez powszechne informacje medialne jednoznacznie wskazujące, że znaczna część środków przeznaczona jest dla samorządów terytorialnych na finansowanie infrastruktury komunalnej, transportowej, ochrony środowiska, rozwoju turystyki, rekreacji i kultury, infrastruktury społecznej, poprawę poziomu edukacji oraz aktywną walkę z bezrobociem.

Wszystko to doprowadza do wielu sytuacji problemowych związanych z aplikowaniem i wykorzystywaniem środków pomocowych UE.

**Tabela 4.** Najwięksi beneficjenci pomocy UE wśród gmin i miast na prawach powiatu w latach 2006–2009 [w zł]

Ogółem							
2006		2007		2008		2009	
Rzeszów	50953741	Jelenia Góra	52892053	Piaseczno	52324451	Bielsko-Biała	75164736
Warszawa	58523796	Szczecin	55119637	Gdynia	58008918	Poznań	80029437
Częstochowa	60439001	Sosnowiec	60087408	Tychy	67313724	Kraków	93707545
Łódź	95308725	Toruń	85144507	Poznań	81297383	Tychy	94925247
		Łódź	85629531	Rybnik	81577128	Zabrze	121724308
		Gdańsk	89209440	Wrocław	90021194	Wrocław	128127310
		Konin	98128638	Bytom	91154972	Białystok	134793249
		Rybnik	99934294	Łódź	114971175	Warszawa	253027208
		Warszawa	103552393	Warszawa	317706014	Łódź	282582196
		Wrocław	138634601				
		Gdynia	152914944				
		Poznań	194990605				
12%		34%		35%		33%	
Inwestycyjne							
2006		2007		2008		2009	
Rzeszów	50953741	Jelenia Góra	52292098	Piaseczno	52174639	Poznań	72532060
Warszawa	53594226	Szczecin	54703901	Gdynia	57140833	Bielsko-Biała	73370685
Częstochowa	60285767	Sosnowiec	59546180	Tychy	65714784	Kraków	84930827
Łódź	90558372	Łódź	81352544	Rybnik	75932523	Tychy	92362051
		Toruń	82153093	Poznań	78525592	Zabrze	118328390
		Gdańsk	88429699	Wrocław	86127252	Wrocław	121578592
		Rybnik	92741317	Bytom	90168471	Białystok	131222564
		Konin	97708110	Łódź	109040398	Warszawa	233414066
		Warszawa	97769981	Warszawa	310561038	Łódź	273367290
		Wrocław	131470168				
		Gdynia	151888339				
		Poznań	191501747				
12%		36%		39%		39%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

#### 4. Problemy i zagrożenia związane z realizacją inwestycji współfinansowanych ze środków UE

Dostępne środki pomocowe oraz związane z nimi oczekiwania społeczności lokalnych i regionalnych odnośnie do realizacji przez samorządy terytorialne inwestycji z wykorzystaniem dotacji unijnych tworzą specyficzne warunki funkcjonowania tych jednostek. Z jednej strony oddziałują korzystnie, wywierając na władze samorządowe presję na pozyskiwanie środków pomocowych, z drugiej zaś przyczyniają się do wielu negatywnych zjawisk i problemów.



Do głównych grup problemów, jakie pojawiają się bezpośrednio w jst w związku z realizacją inwestycji przy udziale funduszy UE, można zaliczyć:

1. Aplikacyjne;

- brak dostosowania przepisów polskiego prawa do dyrektyw i innych norm prawnych UE;
- niedostosowane do potrzeb poszczególnych jednostek terytorialnych programy i działania;
- skompilowane, niejasne i często zmieniające się wytyczne dokumentacji konkursowej;
- zmiany zasad procedur w trakcie trwania naborów;
- zmiany w harmonogramach, przekładanie terminów ogłoszenia poszczególnych konkursów;
- długi czas rozstrzygnięcia konkursów;
- brak przejrzystości kryteriów oceny;
- problemy techniczno-metodologiczne związane z przygotowaniem dokumentacji;
- problemy z uzyskaniem dostatecznej informacji oraz brak sprawnego systemu informowania i przepływu informacji.

2. Organizacyjne:

- brak jasności i spójności przepisów i wytycznych od momentu przygotowania wniosku do rozliczenia projektu;
- braki kadrowe;
- brak presji „inwestycyjnej”.

3. Finansowe i rynkowe:

- brak lub niewystarczająca ilość środków finansowych na wkład własny;
- zbyt wysoki poziom wymaganego wkładu własnego;
- zbyt małe środki przeznaczone na poszczególne działania;
- wysoka cena przygotowania dokumentacji konkursowej;
- ryzyko kursowe;
- ryzyko związane z sytuacją gospodarczą.

4. Realizacji:

- ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów, wskaźników rezultatu i produktu;
- ryzyko zmiany sytuacji społecznej i dostępnych technologii;
- ułomność prawa zamówień publicznych;
- niezetelność wykonawców.

Powyższe zestawienie grup problemów oczywiście nie wyczerpuje katalogu zagrożeń, przed jakimi stoją samorządy ubiegające się o współfinansowanie i realizujące inicjatywy ze środków pomocowych. Tymi niekorzystnymi efektami mogą być także nieefektywne ekonomicznie lub społecznie projekty czy też rosnąca rola czynników politycznych w sferze zarządzania jednostkami lokalnymi.

Istotnym zagrożeniem może być także kumulacja dużych wartościowo dotacji. W przypadku problemów finansowych jst niepowodzenie przy realizacji inwestycji



może pociągnąć za sobą wymóg zwrotu otrzymanych środków, a tym samym spowodować jeszcze większe problemy finansowe jednostki samorządowej.

Nie można również pominąć kwestii nierównomiernego rozproszenia terytorialnego alokacji środków pomocowych. Z jednej strony sytuacja przyczynia się do zaostżenia walki konkurencyjności pomiędzy jednostkami, z drugiej natomiast doprowadza do wzrostu dysproporcji w rozwoju między jednostkami, zarówno w ujęciu regionalnym, jak i lokalnym.

## 5. Podsumowanie

Jest oczywiste, że najbliższe lata to czas turbulencji. Turbulencje we współczesnym świecie stają się, jak twierdzą P. Kotler i J.A. Caslione, normą.

Jak stwierdzają wspomniani autorzy, konsekwencją tych turbulencji jest chaos, ryzyko i niepewność. Turbulencje stały się nową normalnością. Charakteryzują ją nagle okresy prosperity i szybkie spadki, które przedłużając się, mogą prowadzić do recesji, a nawet kryzysu. Dwa efekty turbulencji są najważniejsze. Jeden to zwiększona podatność na obrażenia, na którą podmioty muszą znaleźć środek zaradczy. A drugi to okazje – które powinny wykorzystywać. Trudne czasy dla większości są złe, a dla nielicznych znakomite [Kotler, Caslione 2009, s. 12].

Istotne staje się zatem pytanie, jak w obecnych czasach, pomimo wielu problemów i przeciwności, doprowadzić do sytuacji, w której polskie samorządy będą mogły wykorzystać szanse na rozwój.

Niewątpliwie za ogromną szansę należy uznać możliwość czerpania środków pomocowych z UE. Niemniej jednak doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego uczą, że środki pomocowe niosą także wiele zagrożeń. Rozpoznanie i identyfikacja poszczególnych problemów oraz wyciągnięcie odpowiednich wniosków wydaje się w obliczu przygotowań do nowej perspektywy finansowej niezbędne, aby polskie samorządy mogły w najbliższych latach harmonijnie się rozwijać.

Aby do tego doprowadzić, niezbędne wydaje się – zamiast mnożenia różnego rodzaju instytucji i agencji – uzyskanie przez samorządy lokalne i regionalne realnego wpływu na podział środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Z drugiej jednak strony koniecznością staje się po stronie jst kooperacja, coraz śmielsze włączanie się do struktur i inicjatyw międzynarodowych czy świadome korzystanie z instrumentów strategicznego zarządzania.

## Literatura

- Agospzowicz A., Gilowska Z. [1997], *Ustawa o samorządzie terytorialnym*, C.H. Beck, Warszawa.  
Banasiński C. [1998], *Orzecznictwo TK dotyczące samorządu terytorialnego po roku obowiązywania Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12.

- Budżet jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).
- Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, [www.bookmaster.pl](http://www.bookmaster.pl).
- Kotler P., Caslione J.A. [2009], *Chaos*, MT Biznes Ltd., Warszawa.
- Kotler P., Lee N. [2008], *Marketing w sektorze publicznym*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* Koźmiński, Warszawa.
- Leoński Z. [1998], *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa.
- Pancer-Cybulska E. [2010], *Regionalne programy operacyjne 2007–2013 w świetle polityki rozwoju*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Ślusarczyk Z., Szyjko C.T. [2010], *Rola administracji publicznej we wdrażaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu JK, Warszawa 2010.
- Stan wdrażania RPO 2007–2013 na dzień 31.08.2011*, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).
- Tarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J. [2004], *Samorząd terytorialny w Polsce*, LexisNexis, Warszawa.

## SELECTED PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF AN INVESTMENT PROJECT IN SELF-GOVERNMENT UNITS USING THE FOREIGN AID BUDGET OF THE EUROPEAN UNION

**Summary:** Self-government units are a significant group of beneficiaries of funds coming from the budget of the European Union. Available foreign aid budget in a considerable way contributes to the economic and social changes. Therefore, the article presents a rate of utilisation of foreign aid budget by Polish self-government bodies and the major problems and threats resulting from the implementation of investment projects co-financed from the EU funds.

**Keywords:** territorial self-government, European Union, financing.