

PRACE NAUKOWE

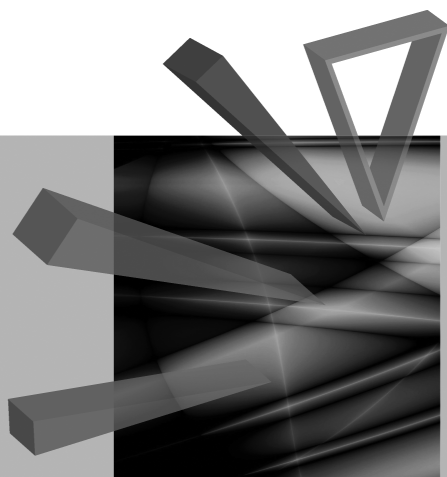
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

320

Gospodarka przestrzenna Uwarunkowania ekonomiczne, prawne i samorządowe



Redaktorzy naukowi

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-347-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Bartosz Dąbrowski: Uwarunkowania prawne i przestrzenne realizacji inwestycji w postaci parku solarne.....	11
Katarzyna Domańska, Anna Iwanicka: Konkurencyjność przedsiębiorstw mleczarskich a kryzys gospodarczy na przykładzie województwa lubelskiego.....	20
Marcin Jurewicz: Źródła finansowania działalności izb gospodarczych.....	31
Marcin Kalinowski: Kontrakt wyborczy czy artykulacja interesów? Dylematy kształtowania polityki gospodarczej na szczeblu lokalnym.....	38
Alina Kulczyk-Dynowska: Kształcenie w zakresie wiedzy ekologicznej a zrównoważony rozwój regionu.....	46
Henryk Łabędzki: Kapitał ludzki i społeczny na przygranicznych obszarach wiejskich w południowo-zachodniej Polsce.....	56
Magdalena Łyszkiewicz: Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle polskich uregulowań prawnych.....	67
Piotr Maleszyk: Specyfika lubelskiego rynku pracy.....	80
Karol Mrozik: Zmiany jakości życia mieszkańców w gminie wiejskiej podlegającej suburbanizacji.....	91
Ciechosław Patrzalek, Maria Heldak: Rola rzeczoznawcy majątkowego w gospodarowaniu gminnym zasobem nieruchomości.....	102
Andrzej Pawlik: Klasyfikacja województw pod względem poziomu innowacyjności.....	111
Agnieszka Perzyńska: Marka w marketingu terytorialnym.....	120
Jan Polski: Ekonomiczne znaczenie ładu przestrzennego w regionie.....	128
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Przekształcenia bazy ekonomicznej Wrocławia.....	137
Adam Przybyłowski: Strategie regionalne polskich województw w obszarze zrównoważonego rozwoju i transportu.....	145
Małgorzata Rogowska: Koncepcja kreatywnego miasta w teorii i praktyce.....	156
Anna Romanów-Struzik: Analiza postępów w procesie kontraktacji i wydatkowania w ramach PO KL w latach 2007-2010.....	166
Łukasz Satola: Zróżnicowanie wykorzystania funduszy Unii Europejskiej w układzie centrum – peryferia.....	176
Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Przemiany funkcjonalne obszarów wiejskich Dolnego Śląska w latach 1996-2010.....	186
Alina Walenia: Kierunki i cele polityki rozwoju regionalnego Podkarpacia w latach 2007-2013.....	196

Magdalena Wiśniewska: Współpraca międzysektorowa na rzecz dynamizacji procesów innowacyjnych.....	207
Dariusz Zawada: Miasto jako produkt skumulowany	216
Adam Zydrón, Piotr Szczepański: Ekonomiczne implikacje decyzji planistycznych a kształtowanie struktury przestrzennej gminy Luboń	226

Summaries

Bartosz Dąbrowski: Legal and spatial conditions of performance of solar farm investment.....	19
Katarzyna Domańska, Anna Iwanicka: The competitiveness of dairy enterprises and economic crisis (on the example of Lublin Voivodeship) .	30
Marcin Jurewicz: Sources of financing of the activity of chambers of commerce	37
Marcin Kalinowski: Electoral contract or articulation of interest? Dilemmas of forming of economic policy on the local level	45
Alina Kulczyk-Dynowska: Education in the field of ecological knowledge and sustainable development of the region.....	55
Henryk Łabędzki: Human and social capital on borderland rural areas in south western Poland	66
Magdalena Łyszkiewicz: Management control in local government in the light of Polish legislature	78
Piotr Maleszyk: Characteristics of the labour market in Lublin Voivodeship	90
Karol Mroziak: Changes of quality of life in a rural community undergoing suburbanization.....	101
Ciechosław Patrzalek, Maria Heldak: The role of the expert in real estate in the management of communal property resources	110
Andrzej Pawlik: The classification of innovation level in voivodeships.....	119
Agnieszka Perzyńska: Brand in territorial marketing.....	127
Jan Polski: Economic meaning of spatial order in region.....	136
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Transformation of Wrocław economic base	144
Adam Przybyłowski: Sustainable development and transport in the Polish voivodeships strategies	155
Małgorzata Rogowska: Creative city concept in theory and practice.....	165
Anna Romanów-Struzik: Progress analysis in the process of contracting and spending under Human Capital Operational Programme in the period 2007-2010.....	175
Łukasz Satola: The differences in the use of the European Union funds in the centre – peripheries system	185

Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Functional transformation in rural areas of Lower Silesia in the years 1996-2010.....	195
Alina Walenia: Directions and aims of the regional development policy for the region of Podkarpacie in the years 2007-2013.....	206
Magdalena Wiśniewska: Fostering innovation processes through inter-sectoral cooperation	215
Dariusz Zawada: City as a cumulative product	225
Adam Zydróż, Piotr Szczepański: Economic implications of planning decisions and shaping spatial structure of Luboń community	236

Łukasz Satola

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

ZRÓŻNICOWANIE WYKORZYSTANIA FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ W UKŁADZIE CENTRUM – PERYFERIA

Streszczenie: Zgodnie z koncepcją rozwoju egzogenicznego regiony peryferyjne, z uwagi na niewystarczające zasoby własne, uzależnione są od transferu środków zewnętrznych. W artykule podjęto problematykę oceny zróżnicowania wykorzystania funduszy UE przez samorządy gmin. Analiza została przeprowadzona przy zastosowaniu podziału na centrum oraz obszary peryferyjne. Wyniki badań wskazują na mniejsze wykorzystanie funduszy strukturalnych przez peryferia regionu. Gminy położone bliżej centrum są silniejsze ekonomicznie i częściej realizują kosztowne projekty inwestycyjne wymagające zagwarantowania większego wkładu własnego. Peryferia chcąc konkurować z regionami centralnymi, powinny aktywniej sięgać po środki z funduszy strukturalnych.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, centrum, obszary peryferyjne.

1. Wstęp

W naukach ekonomicznych istnieje wiele koncepcji rozwoju regionalnego koncentrujących się na zróżnicowanych czynnikach, a także określających pewne propozycje rozwiązań, przy których wdrożeniu obszary słabiej rozwinięte mają szansę zdynamizować przemiany strukturalne własnych gospodarek i w konsekwencji zbliżyć się pod względem poziomu rozwoju do regionów przodujących. Praktyka gospodarcza dowodzi, iż obszarami słabiej rozwiniętymi często są regiony peryferyjne, co w tradycyjnym rozumieniu oznacza obszary oddalone od centrów ekonomicznych i trudniej dostępne pod względem komunikacyjnym¹. W tym podejściu jako cechy charakterystyczne dla peryferii wskazuje się również niską gęstość zaludnienia oraz słabą urbanizację. Niejako w opozycji do nich regiony centralne, skupiające znaczną część ludności oraz większość, szczególnie innowacyjnych podmiotów gospodarczych, traktowane są jako ośrodki dynamicznego wzrostu.

Część koncepcji odnotowuje ekonomiczną zależność peryferii od centrów gospodarczych, która może przybierać m.in. formę eksploatawania zasobów (ludzkich,

¹ B. Goodall, *The Dictionary of Human Geography*, Penguin, London 1987, s. 350.

surowcowych, a także rynków zbytu) regionów peryferyjnych. Jako przykład można tu podać migrację najlepiej wykształconej ludności z oddalonych terenów wiejskich do miast². Równocześnie regiony peryferyjne są uzależnione od transferów pomocy publicznej i środków inwestycyjnych z obszarów centralnych³.

Unia Europejska, realizując założenia polityki spójności społeczno-gospodarczej, wspiera rozwój regionów peryferyjnych. Odbywa się to głównie w formie dotowania z funduszy strukturalnych przedsięwzięć inwestycyjnych prowadzonych zarówno przez sektor prywatny, jak i publiczny. Współcześnie dochodzi do zmiany modelu polityki regionalnej, w tym sposobów wspierania regionów peryferyjnych. Polityka regionalna ewoluuje od modelu krótkoterminowych, centralnie dystrybuowanych dotacji w kierunku wieloletnich programów rozwojowych zakładających selektywne wsparcie⁴.

Celem artykułu jest ocena wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez samorządy gmin z zastosowaniem podziału na centrum oraz peryferia województwa małopolskiego. Analizą objęto programy operacyjne wdrażane w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, przy czym zakres czasowy badania ograniczono do końca 2011 r. Dane źródłowe do analizy pochodziły z własnych badań ankietowych przeprowadzonych w 167 urzędach gmin i miast. Ponadto część informacji pozyskano z baz danych instytucji zarządzających wdrażaniem poszczególnych programów operacyjnych w Polsce.

2. Teoretyczne koncepcje rozwoju obszarów peryferyjnych

Teoretyczne koncepcje rozwoju obszarów peryferyjnych można podzielić na dwie główne grupy: endogeniczne i egzogeniczne⁵. Pierwsza z nich opiera się na czynnikach wewnątrzregionalnych, akcentując fakt, iż taki rozwój ma szansę być trwały, samodzielny i długookresowy oraz – co szczególnie istotne – może odbywać się bez transferów z zewnątrz. U źródeł koncepcji rozwoju egzogenicznego, czyli opierającego się na czynnikach zewnętrznych, leży natomiast przekonanie, że rozwój peryferii nie może być zapoczątkowany przy wykorzystaniu wyłącznie ich wewnętrzne-

² J. Bański, Ł. Czapiewski, *Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich – Ekspertyza*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008, s. 53; *Peryferie czy pogranicza? Krytyczne spojrzenie na współczesne sposoby posługiwania się pojęciem „pogranicza”*, [w:] *Peryferie i pogranicza. O potrzebie różnorodności*, red. B. Jałowiecki, S. Kaprański, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 36.

³ E.E. Malizia, E.J. Feser, *Understanding Local Economic Development*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick 1999; F. Barry, *Enlargement and the EU periphery: introduction*, „The World Economy” 2004, t. 27, no. 6, s. 753-759.

⁴ Por. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13.07.2010; *OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, Paris, 6.12.2011, s. 18-25.

⁵ T.G. Grosse, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 1 (27), s. 27-49.

go potencjału. Oznacza to zatem konieczność użycia zewnętrznych środków, głównie inwestycyjnych, choć także dotyczy transferu technologii oraz wiedzy.

W dyskusjach na temat rozwoju regionalnego centralne miejsce zajmuje problematyka spójności społeczno-gospodarczej, w tym również w wymiarze terytorialnym⁶. Kluczową rolę w zarządzaniu rozwojem lokalnych wspólnot terytorialnych przypisuje się władzom samorządowym. Jednym z najistotniejszych problemów dla władz obszarów peryferyjnych staje się zdolność absorpcyjna, umożliwiająca przyciągnięcie zewnętrznych inwestorów prywatnych lub wykorzystanie funduszy publicznych⁷. W założeniu ma to przeciwdziałać głównemu problemowi regionów peryferyjnych, jakim jest zapoczątkowanie procesów rozwojowych, co oznacza wytworzenie „masy krytycznej” uruchamiającej samoczynne procesy przemian w strukturze lokalnej gospodarki. Skuteczne przyciąganie zewnętrznych (w tym również zagranicznych) inwestorów możliwe jest po wytworzeniu na danym terenie właściwego klimatu inwestycyjnego, oznaczającego określone spektrum udogodnień o charakterze infrastrukturalnym, formalno-prawnym, a także podatkowym dla podmiotów zainteresowanych lokalizacją swojej działalności gospodarczej. Efektywne wykorzystanie funduszy publicznych w dobie integracji europejskiej oznacza głównie pozyskiwanie funduszy strukturalnych⁸ z przeznaczeniem ich na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym głównie infrastrukturalnych, poprawiających dostępność komunikacyjną oraz atrakcyjność inwestycyjną terenu.

Istotnym założeniem koncepcji rozwoju egzogenicznego jest istnienie samorzutnych procesów rozprzestrzeniania się (*spill over*) impulsów rozwojowych (w tym kapitału i doświadczeń) z obszarów centralnych na tereny peryferyjne. Dochodzi w ten sposób do sytuacji, w której dynamiczny rozwój centrów gospodarczych pośrednio przynosi również korzyści obszarom od niego oddalonym⁹. W tym miejscu należy jednak uczynić zastrzeżenie, iż procesy te zachodzą jedynie do pewnego stopnia, a ich intensywność zależy przede wszystkim od potencjału ekonomicznego regionu centralnego oraz zdolności absorpcyjnych i kooperacyjnych peryferii. Nie bez znaczenia pozostaje tu również fizyczna odległość pomiędzy centrum a peryferiami oraz sieć komunikacyjna warunkująca czas i koszty transportu.

Obszary peryferyjne, niejednokrotnie cechujące się anachroniczną strukturą gospodarki lokalnej, aby mogły się szybciej rozwijać, potrzebują często dużych zmian w realizowanych dotychczas funkcjach. W konsekwencji wymaga to dostosowań w

⁶ D. Kołodziejczyk, *Spójność terytorialna gmin w Polsce w aspekcie gospodarczym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Polityka Ekonomiczna nr 166, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 300-311.

⁷ M. Abramovitz, *Catching up, forging ahead, and falling behind*, „Journal of Economic History” 1986, t. 46, no. 2, s. 385-406.

⁸ Por. J. Rogalska, *Czynniki rozwoju regionalnego a polityka regionalna Polski – na przykładzie ZPORR*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Polityka Ekonomiczna nr 166, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 625-633.

⁹ Warto w tym miejscu przywołać teorię „biegunów wzrostu” Francois Perroux, której autor zwracał uwagę na stymulacyjne oddziaływanie centrów na cały system ekonomiczny.

wielu dziedzinach życia, w tym szczególnie kosztownej przebudowy infrastruktury gospodarczej. W obszarze tym kluczowa odpowiedzialność spoczywa na władzach jednostek samorządu terytorialnego, kształtujących z mocy prawa¹⁰ warunki życia lokalnej społeczności i prowadzenia aktywności gospodarczej.

Według koncepcji rozwoju egzogenicznego pomoc zewnętrzna jest nieodzownym czynnikiem wzrostu obszarów słabiej rozwiniętych. Warto jednak wspomnieć, że nie wykluczają jej również modele rozwoju endogenicznego, przy czym akcentują one konieczność każdorazowego dostosowywania rodzaju inwestycji do lokalnych uwarunkowań w taki sposób, aby pobudzać wewnętrzne procesy rozwojowe¹¹. W tym aspekcie niezbędne jest tworzenie przez lokalne władze potencjału absorpcyjnego zewnętrznych środków finansowych. W obecnych uwarunkowaniach taką rolę odgrywają m.in. fundusze strukturalne UE, stąd kluczowa dla rozwoju jest umiejętność ich sprawnego pozyskiwania przez samorządy lokalne¹².

3. Ocena wykorzystania funduszy strukturalnych w ujęciu przestrzennym

Aby umożliwić podział obszaru województwa na rdzeniowy oraz peryferyjny, całą analizowaną zbiorowość gmin skategoryzowano w pięciu grupach, których podstawą wyodrębnienia był czas dojazdu¹³ mieszkańców do stolicy regionu – Krakowa. W tabeli 1. zestawiono średnie wartości przygotowanych przez gminy projektów inwestycyjnych oraz wartości rzeczywiście pozyskanego dofinansowania. Zaznaczono podział ze względu na wnioski aplikacyjne składane w ramach programów operacyjnych zawartych w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006 (tzw. pierwszy okres członkostwa Polski w UE) oraz realizujące założenia Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 (tzw. druga perspektywa finansowa).

W pierwszym okresie programowania zauważalna jest relatywnie niska aktywność gmin peryferyjnych w ubieganiu się o dofinansowanie z funduszy strukturalnych. W grupie gmin najbardziej oddalonych od Krakowa średnia wartość wniosków o dofinansowanie, z którymi wystąpiły gminy, wyniosła niespełna 7,5 mln zł i była o ponad 37% mniejsza w porównaniu z gminami zlokalizowanymi najbliżej centrum. Różnica ta zmniejszyła się wprawdzie, chociaż nieznacznie, gdy analizą obejmie się

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

¹¹ T.G. Grosse, wyd. cyt., s. 33.

¹² Warto zaznaczyć, iż nie wszystkie inwestycje współfinansowane ze środków UE w jednoznaczny sposób determinują procesy rozwojowe. Część spośród nich przyczynia się raczej do poprawy warunków życia mieszkańców. Ograniczone rozmiary opracowania nie pozwalają na zaprezentowanie szczegółowej analizy, tym niemniej dobór do analizy odpowiednich działań programów operacyjnych wydatnie ograniczył inwestycje służące jedynie poprawie standardu życia mieszkańców.

¹³ Zastosowana metoda podziału obszaru województwa uwzględniała również inne parametry, m.in. odległość gminy od miasta wojewódzkiego, dostępność i rodzaje istniejących połączeń komunikacyjnych.

Tabela 1. Zestawienie wartości opracowanych przez gminy wniosków aplikacyjnych oraz pozyskanego dofinansowania ze względu na ich położenie względem centrum regionu

Czas dojazdu do stolicy województwa	Liczba gmin	Narodowy Plan Rozwoju		Narodowa Strategia Spójności	
		średnia wartość złożonych wniosków	średnia wartość otrzymanego dofinansowania	średnia wartość złożonych wniosków	średnia wartość otrzymanego dofinansowania
		mln zł			
Poniżej 40 min	27	12,041	1,441	5,888	3,242
40-60 min	43	8,831	1,169	4,987	2,777
1-1,5 godz.	41	10,608	1,168	4,645	2,430
1,5-2,5 godz.	39	8,678	1,037	3,989	2,058
Powyżej 2,5 godz.	17	7,468	1,059	6,149	3,250

Źródło: obliczenia własne.

wartości rzeczywiście pozyskanego dofinansowania. W tym przypadku przeciętna wartość dla gmin peryferyjnych stanowi ok. 73,3% średniej kwoty obliczonej dla ścisłego centrum regionu. Przyczyn takiego zróżnicowania można się doszukiwać w kwalifikacjach personelu odpowiedzialnego w gminach za przygotowanie wniosków aplikacyjnych, a także podejmowanych przez nich działaniach na rzecz ich poprawy oraz lepszego zaznajomienia się z procedurami przyznawania pomocy¹⁴.

Sytuacja peryferii uległa poprawie po wdrożeniu nowych programów operacyjnych w ramach kolejnej perspektywy finansowej. W tym przypadku zarówno aktywność samorządów najbardziej oddalonych, wyrażona wartością przygotowanych projektów inwestycyjnych (średnio 6,149 mln zł), jak i efektywność pozyskiwania wsparcia (3,25 mln zł dotacji rozwojowej na gminę) stawały peryferia w czołówce jednostek ubiegających się o fundusze UE. Szczegółowa analiza tej grupy nie upoważnia jednak do jednoznacznie pozytywnej oceny aktywności wszystkich gmin tej grupy. Okazało się bowiem, iż wspomniane wysokie wartości średnie zostały osiągnięte głównie dzięki dwóm jednostkom, które złożyły wnioski o najwyższej wartości: 35,024 mln zł (gm. Biecz) i 18,797 mln zł (gm. Muszyna). Warto odnotować, że są to gminy miejsko-wiejskie o dużym znaczeniu funkcji turystycznej. Pozostałe samorzady z tej grupy pozyskiwały zdecydowanie mniejsze sumy funduszy strukturalnych. Gdyby wziąć pod uwagę podmioty reprezentujące grupę, dla których czas dojazdu do centrum zawierał się w przedziale 1,5-2,5 godz., spostrzeżenia również nie byłyby optymistyczne. W tej grupie bowiem najniższe były zarówno kwoty, o które gminy wnioskowały (3,989 mln zł), jak i te, które finalnie zdołały pozyskać

¹⁴ Por. Ł. Satola *Kapitał ludzki źródłem przewagi konkurencyjnej gmin w aspekcie rozwoju lokalnego*, Roczniki Naukowe SERiA, 2009, t. XI, z. 4, s. 293-298; tenże, *Wybrane problemy zarządzania gminami a skuteczność pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej*, „Problemy Zarządzania” 2010, vol. 8, nr 1 (28), s. 92-107.

(2,058 mln zł). Przeciętna wartość uzyskanego w tej grupie dofinansowania stanowiła zaledwie 63,5% wartości pozyskanych w regionie centralnym.

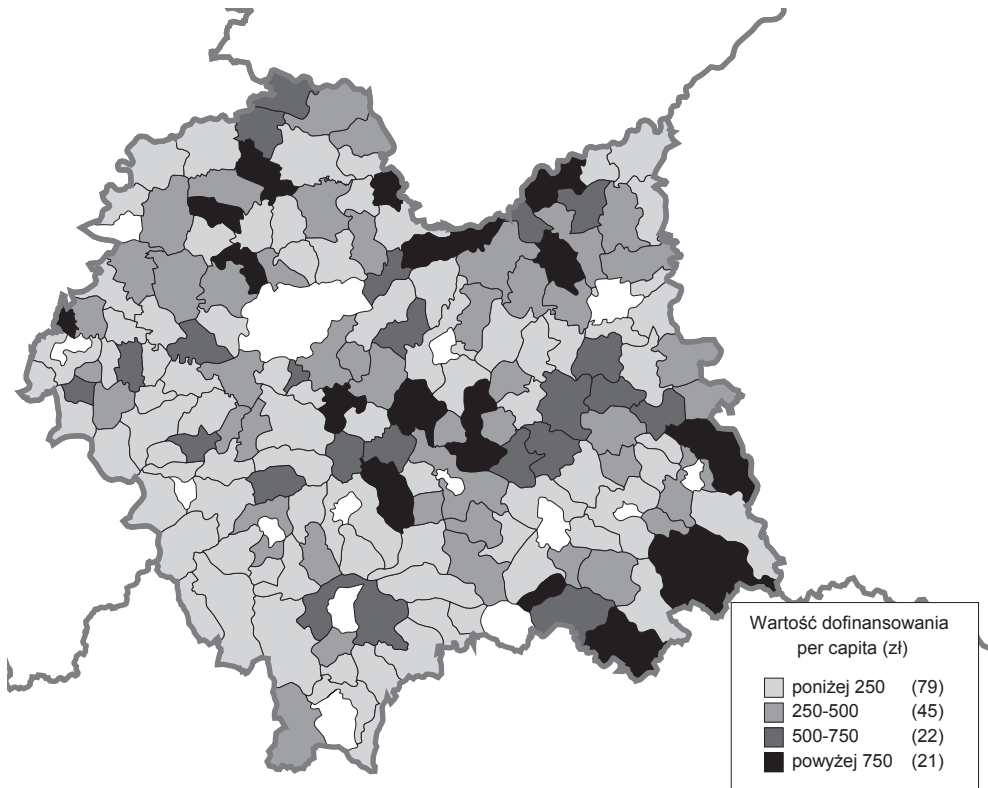
Reasumując, zdolności absorpcyjne regionów peryferyjnych kształtowały się od początku wdrażania unijnych instrumentów polityki regionalnej w Polsce raczej na niskim poziomie. Ich wzrost w drugiej części okresu analizy był spowodowany nie tyle zwiększeniem zainteresowania ogółu peryferyjnych gmin pozyskaniem wspólnotowego wsparcia, ile zdecydowanie ponadprzeciętnych wyników jedynie dwóch wspomnianych wcześniej gmin. Pozostałe peryferyjnie zlokalizowane jednostki samorządowe, w tym szczególnie gminy wiejskie, nie zdołały pozyskać znaczących środków finansowych, które umożliwiłyby dynamiczny ich rozwój.

Tabela 2. Zestawienie wartości wybranych wskaźników wykorzystania funduszy strukturalnych UE przez gminy ze względu na ich położenie względem centrum regionu w latach 2004-2011

Czas dojazdu do stolicy województwa	Średnia liczba dofinansowanych projektów	Wartość złożonych wniosków na mieszkańca	Wartość otrzymanego dofinansowania na mieszkańca	Średnia wartość dofinansowania pojedynczego projektu	Wartość złożonych wniosków	Wartość otrzymanego dofinansowania
		zł			mln zł	
Poniżej 40 min	2,78	1449,71	355,44	1,818	17,929	4,683
40-60 min	2,07	1401,93	391,87	1,756	13,818	3,946
1-1,5 godz.	2,49	1529,51	362,93	1,630	15,253	3,598
1,5-2,5 godz.	2,36	1158,78	283,27	1,284	12,667	3,095
Powyżej 2,5 godz.	2,94	1551,93	490,48	1,513	13,617	4,309

Źródło: obliczenia własne.

W tabeli 2 zaprezentowano zestawienie aktywności gmin ubiegających się o środki z funduszy strukturalnych w całym okresie objętym analizą w niniejszym artykule. W największym stopniu z instrumentów polityki strukturalnej UE skorzystały gminy usytuowane w centrum regionu. Średnio każda z gmin z pierwszej grupy, ubiegając się o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych o sumarycznej wartości prawie 18 mln zł, pozyskała środki w wysokości niemal 4,7 mln zł. Im dalej od stolicy województwa, tym coraz niższe były wartości uzyskanego z programów europejskich wsparcia finansowego. Wyjątkiem jest tu jedynie grupa gmin zlokalizowanych najdalej od centrum regionu, gdzie wartość dotacji przekroczyła 4,3 mln zł. Było to jednak spowodowane wynikami dwóch wspomnianych wcześniej jednostek samorządu terytorialnego.



Rys. 1. Przestrzenne zróżnicowanie wykorzystania funduszy strukturalnych przez gminy województwa małopolskiego ze względu na wartość pozyskanego dofinansowania na mieszkańca

Źródło: opracowanie własne.

Do ciekawych wniosków prowadzi analiza zróżnicowania wartości pojedynczych realizowanych przy współfinansowaniu z UE projektów inwestycyjnych. W tym przypadku również największe inwestycje realizowały gminy centralnie usytuowane na mapie regionu, a wartości inwestycji malały wraz z oddalaniem się od centrum. Jest to poniekąd wynikiem nieudolności innych gmin, a ponadto świadczy o większych możliwościach inwestycyjnych samorządów gmin zlokalizowanych niedaleko Krakowa, co z kolei wynika z korzystniejszej sytuacji budżetowej, umożliwiającej poniesienie jednorazowo wyższych kosztów. Obszary peryferyjne to, jak wskazują wyniki badań, równocześnie gminy słabsze ekonomicznie, z mniejszą bazą podatkową, niższymi dochodami własnymi, co ogranicza im możliwość występowania o zewnętrzne fundusze z uwagi choćby na konieczność zapewnienia wkładu własnego. Jednocześnie coraz większa część gmin, poszukując sposobu na

zgrupowanie wkładu własnego, stosuje politykę stopniowego zwiększania podatków lokalnych¹⁵.

Najkorzystniej gminy peryferyjne wypadają po uwzględnieniu wskaźnika wartości pozyskanego dofinansowania w przeliczeniu na mieszkańca. Niemniej jednak nie należy zapominać, że peryferia to obszary zdecydowanie mniej zurbanizowane, o przewadze funkcji ruralistycznych, a w konsekwencji słabiej zaludnione. W tym przypadku poniekąd niższa gęstość zaludnienia odpowiada za relatywnie wysoki wskaźnik wykorzystania funduszy UE *per capita* uzyskany na peryferiach województwa (rys. 1).

Jakkolwiek trudno jednoznacznie wskazać istotne prawidłowości w przestrzennym rozmieszczeniu gmin charakteryzujących się zbliżonym wskaźnikiem wykorzystania funduszy UE, to szczególnie w południowej części da się dostrzec relatywnie mniejszą efektywność pozyskiwania środków zewnętrznych. Najwięcej jest tu jednostek, które zdołały uzyskać mniej niż 250 zł na mieszkańca. Kilka znajdujących się w południowo-wschodniej części województwa podmiotów o wysokiej wartości wskaźnika wykorzystania funduszy stanowi raczej wyjątek na tle słabej przeciętnej sprawności korzystania ze środków europejskich przez gminy peryferyjne, o czym wspomniano we wcześniejszej części artykułu.

Pogłębiona analiza przeprowadzona dla regionu centralnego dowiodła, że spośród 27 jednostek (por. tab. 1) większość (14 gmin) pozyskała dofinansowanie w kwocie przewyższającej średnią dla całej populacji, która wyniosła 3,818 mln zł. Z drugiej strony w tej grupie były tylko 4 jednostki, dla których wartość wykorzystanych środków finansowych nie przekroczyła 1 mln zł. Relatywnie wysoka gęstość zaludnienia samorządów obszaru centralnego spowodowała, że zaznaczony na mapie (rys. 1) wskaźnik wykorzystania funduszy *per capita* nie osiągał tam najwyższych wartości, pomimo znacznych kwot środków zewnętrznych uzyskanych przez większość tamtejszych samorządów gminnych.

4. Podsumowanie i wnioski

Obszary peryferyjne z uwagi głównie na poziom ich społeczno-ekonomicznego rozwoju, aby stać się atrakcyjnym miejscem zamieszkania i lokalizacji działalności gospodarczej, muszą skutecznie konkurować z regionami centralnymi. Ze względu na niewystarczający do uruchomienia procesów rozwojowych własny potencjał, powinny poszukiwać zewnętrznych źródeł wsparcia. Jednym z takich źródeł, o rosnącym w ostatnim okresie znaczeniu, są fundusze strukturalne UE, których jednym z założeń jest dążenie do wyrównywania poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego celem uzyskania wyższej spójności na terytorium Wspólnoty. Efektywne pozyskiwanie funduszy wymaga jednak dużego zaangażowania ze strony władz samo-

¹⁵ Por. A. Płonka, T. Wojewodziec, *Strategie gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2009, nr 2 (42), s. 185-193.

rządowych i skutecznego konkurowania o ograniczone środki z innymi, w tym silniejszymi ekonomicznie regionami centralnymi. Niebagatelne znaczenie ma również zapewnienie tzw. wkładu własnego dla podejmowanych inwestycji.

Przeprowadzone analizy oraz uzyskane wyniki skłaniają do następujących wniosków:

1. Gminy peryferyjne Małopolski podejmują starania zmierzające do pozyskania funduszy zewnętrznych przeznaczonych na rozwój, tym niemniej ich aktywność na tle regionu centralnego jest niższa, co w efekcie nie pozwala im na szybkie skracanie dystansu rozwojowego.

2. Istotną barierą wykorzystania środków z funduszy strukturalnych dla słabszych ekonomicznie gmin peryferyjnych jest konieczność wcześniejszego sfinansowania inwestycji z własnych środków budżetowych, aby następnie odzyskać zwrot części poniesionych nakładów. Przeszkoda ta sprawia, że na peryferiach wdrażane są projekty o zdecydowanie niższej wartości, dostosowanej do ograniczonych możliwości finansowych samorządów. Działaniem, które ułatwiłoby mniej zamożnym gminom korzystanie z funduszy UE, byłoby zastosowanie na szerszą skalę zaliczkowania inwestycji w miejsce stosowanej w wielu programach refundacji wydatków.

3. Na pozytywną ocenę zasługuje wzrost aktywności gmin peryferyjnych odnotowany po 2007 r. Z programów wsparcia pierwszej perspektywy finansowej korzystały w większości obszary centralne, natomiast w drugim okresie programowania dystrybucja środków UE stała się bardziej równomierna w ujęciu przestrzennym.

4. Obszary peryferyjne wciąż potrzebują wielu inwestycji finansowanych ze środków zewnętrznych, aby móc uruchomić własne mechanizmy rozwojowe. Od sprawności samorządów w pozyskiwaniu funduszy pomocowych oraz umiejętnego ich wykorzystania zależeć będzie to, czy poziomem rozwoju będą dorównywać obszarom centralnym, czy na dłużej staną się terenem zmarginalizowanym pod względem ekonomicznym i społecznym.

Literatura

- Abramovitz M., *Catching up, forging ahead, and falling behind*, "Journal of Economic History" 1986, t. 46, no. 2.
- Bański J., Czapiewski Ł., *Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich – Ekspertyza*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008.
- Barry F., *Enlargement and the EU periphery: introduction*, "The World Economy" 2004, t. 27, no. 6.
- Goodall B., *The Dictionary of Human Geography*, Penguin, London 1987.
- Grosse T.G., *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 1 (27).
- Kołodziejczyk D., *Spójność terytorialna gmin w Polsce w aspekcie gospodarczym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Polityka Ekonomiczna nr 166, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011.

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13.07.2010.
- Malizia E.E., Feser E.J., *Understanding Local Economic Development*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick 1999.
- OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, Paris, 6.12.2011.
- Płonka A., Wojewódzic T., *Strategie gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2009, nr 2 (42).
- Rogalska J., *Czynniki rozwoju regionalnego a polityka regionalna Polski – na przykładzie ZPORR*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Polityka Ekonomiczna nr 166, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Satoła Ł., *Kapitał ludzki źródłem przewagi konkurencyjnej gmin w aspekcie rozwoju lokalnego*, Roczniki Naukowe SERiA, 2009, t. XI, z. 4.
- Satoła Ł., *Wybrane problemy zarządzania gminami a skuteczność pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej*, „Problemy Zarządzania” 2010, vol. 8, nr 1 (28).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
- Zarycki T., *Peryferie czy pogranicza? Krytyczne spojrzenie na współczesne sposoby posługiwania się pojęciem „pogranicza”*, [w:] *Peryferie i pogranicza. O potrzebie różnorodności*, red. B. Jałowicki, S. Kaprański, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

THE DIFFERENCES IN THE USE OF THE EUROPEAN UNION FUNDS IN THE CENTRE – PERIPHERIES SYSTEM

Summary: According to the concept of exogenous development of peripheral regions and due to their insufficient own resources, their development depends on external funds transfer. The article discusses the evaluation of differentiation of the EU funds used by local municipalities. The analysis was carried out using a division into center and periphery. The results of this study indicate a lower use of structural funds by the periphery of the region. Municipalities located closer to the center are stronger economically and more predestined to carry out expensive investment projects that require a greater contribution from local government budgets. Peripherals wanting to compete with the central regions need more actively reach out for structural funds.

Keywords: structural funds, center, peripheral areas.