

dr Wojciech PIETROWSKI

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

e-mail: wojciech.pietrowski@ujk.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5362-3768

DOI: 10.15290/oes.2023.02.112.12

ŚRODKI EUROPEJSKIE W GMINACH W PERSPEKTYWACH FINANSOWYCH 2007–2013 I 2014–2020¹

Streszczenie

Cel – Ocena wartości środków europejskich w gminach w perspektywach finansowych 2007–2013 i 2014–2020 w podziale na poszczególne rodzaje gmin oraz w ujęciu regionalnym.

Metoda badań – Analizę przeprowadzono na podstawie danych wygenerowanych z banku danych lokalnych z wykorzystaniem literatury oraz dokumentów programowych. Artykuł został napisany na podstawie wartości środków europejskich w perspektywach finansowych 2007–2013 oraz 2014–2020.

Wnioski – Przeprowadzona analiza wskazuje na utrzymującą się dominację zarówno w perspektywie finansowej 2007–2013, jak i w 2014–2020 gmin miejskich pod względem wartości projektów realizowanych na obszarach gmin. Widoczne jest to w ujęciu ogólnokrajowym i regionalnym. Patrząc na badane perspektywy finansowe, ujęcie regionalne nie pokazuje zasadniczych zmian w udziale poszczególnych województw w wartości środków.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Problematyka wydatkowania środków europejskich w jednostkach samorządu terytorialnego jest często poruszana w literaturze, jednak w artykule skupiono się na ujęciu gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich, przedstawiając dane dotyczące dwóch perspektyw finansowych UE. Artykuł zawiera regionalną analizę badanego obszaru, w formie graficznej przedstawiono udział środków europejskich w poszczególnych rodzajach gmin w każdym województwie.

Słowa kluczowe: środki europejskie, gmina, perspektywa finansowa.

¹ Artykuł wpłynął 8.11.2022, zaakceptowano 25.05.2023.

EUROPEAN FUNDS IN MUNICIPALITIES IN FINANCIAL PERSPECTIVES 2007–2013 AND 2014–2020

Summary

Purpose – The aim of the article is to assess the value of European funds in communes in the financial perspectives 2007–2013 and 2014–2020, broken down into individual types of communes and in regional terms.

Research method – The analysis was carried out on the basis of data generated from a local data bank using literature and program documents. The article was written on the basis of the value of European funds in the financial perspectives 2007–2013 and 2014–2020.

Results – The conducted analysis shows the continued domination, both in the financial perspective 2007–2013 and in the 2014–2020 financial perspective, of municipalities in terms of the value of projects implemented in municipalities. It is visible both nationally and regionally. The regional approach does not show any fundamental changes in the share of individual voivodeships in the value of funds, taking into account financial perspectives examined.

Originality /value / implications /recommendations – The issue of spending European funds by local government units is often discussed in the literature. However, the article focuses on the presentation of urban, rural and urban-rural communes, presenting data on two EU financial perspectives. The article contains a regional analysis of the study area, graphically presenting the share of European funds in individual types of communes in each voivodship.

Keywords: European funds, community, financial perspective.

JEL Classification: O20, R10

1. Wstęp

Realizacja europejskiej polityki spójności obejmuje grono różnych podmiotów. W ujęciu podstawowym podmioty te można podzielić na publiczne i prywatne. Jednostkami lokalnymi sektora publicznego uczestniczącymi w powyższej polityce są gminy. Celem artykułu jest ocena wartości środków europejskich w gminach w perspektywach finansowych 2007–2013 i 2014–2020 w podziale na poszczególne rodzaje gmin oraz w ujęciu regionalnym. Problematyka wydatkowania środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego jest często poruszana w literaturze, co zostało ujęte w artykule. Skupiono się jednak na ujęciu gmin miejskich,

wiejskich i miejsko-wiejskich, przedstawiając dane dotyczące dwóch perspektyw finansowych UE, które obejmują wartość działań realizowanych na obszarach powyższych jednostek. Artykuł napisano na podstawie wartości środków europejskich w projektach realizowanych z ich wsparciem w perspektywach finansowych 2007–2013 oraz 2014–2020. Przeprowadzona analiza obejmowała zmiany wartości środków w odniesieniu do rodzaju gminy z uwzględnieniem liczby realizowanych projektów, liczby ludności, średniej wartości wsparcia na dany typ jednostki lokalnej i mieszkańca. Dane liczbowe przedstawiające wartość środków europejskich zawierają zarówno działania realizowane przez same gminy, jak i inne podmioty, które realizowały projekty na terenie tychże jednostek. Przedstawione wartości środków europejskich w artykule pokazują ogół tych środków na obszarach różnych rodzajów gmin. Poniższy tekst zawiera również regionalną analizę wartości środków europejskich w gminach w perspektywach 2007–2013 i 2014–2020; w formie graficznej przedstawiono udział środków europejskich w poszczególnych rodzajach gmin w każdym województwie. Wykorzystując grupy kwartylowe, przedstawiono regionalne zmiany wartości środków europejskich w badanych perspektywach finansowych. Z uwagi na dostępność danych pierwszą perspektywę objęto badaniem w całości, drugą zaś do połowy roku 2022. Analizy opracowano na podstawie danych wygenerowanych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL) z wykorzystaniem literatury oraz dokumentów programowych.

Artykuł rozpoczyna syntetyczne przedstawienie środków europejskich mające na celu przybliżenie czytelnikowi podstawowych pojęć dotyczących tychże środków. Zapoznając się z tym rozdziałem, czytelnik dowiaduje się, jakie działania obejmują środki będące przedmiotem dalszej analizy. Po wprowadzeniu przybliżającym funkcjonowanie gminy w artykule znajduje się część badawcza. Zastosowany w niej układ wykresów, tablic i rysunków przedstawia badane zjawisko w dwóch perspektywach zgodnie z tematem pracy. Pod każdą prezentacją danych znajduje się ich omówienie. Artykuł zakończony został podsumowaniem zawierającym wnioski z części badawczej.

2. Charakterystyka funduszy europejskich

Kraje Unii Europejskiej znajdują się na różnych poziomach rozwoju, co powoduje występowanie różnorodnych wyzwań. Dzięki funkcjonowaniu własnego budżetu UE rozwiązywanie wspólnych programów staje się tańsze i skuteczniejsze niż działania pojedynczych państw członkowskich. W ramach środków Wspólnoty realizowana jest polityka spójności, której głównym celem jest zmniejszanie różnic

w rozwoju krajów i regionów, czego efektem ma być wzrost konkurencyjności krajów członkowskich i Wspólnoty na globalnym rynku [www 1]. To działanie stanowi podstawową politykę inwestycyjną UE i jest adresowane do wszystkich regionów [Michalcewicz-Kaniowska, Zajdel, 2018, s. 261]. Wspólna Polityka Rolna ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego oraz dąży do poprawy konkurencyjności unijnego rolnictwa. Obejmuje również tworzenie obligatoryjnych norm do spełnienia przez producentów, zachęt do podejmowania działań wykraczających ponad podstawowe wymagania oraz działań zaspokajających oczekiwania społeczne [Majewski i in., 2018, s. 143]. Celem Wspólnej Polityki Rybołówstwa jest ochrona zasobów rybnych i środowiska morskiego, zapewnienie rentowności flot UE, dostarczenie konsumentom produktów żywnościowych wysokiej jakości oraz korzystanie z żywych zasobów wodnych w sposób zrównoważony [www 2]. W literaturze wskazuje się na ustalanie polityki europejskiej, będącej podstawą rozwoju procesu integracyjnego, na poziomie ponadnarodowym i narodowym, zaznaczając jednocześnie potrzebę większej otwartości na opinie obywateli w tym zakresie (Pekarčíková, Staníčková, 2022, s. 117).

Środki przez Unię Europejską wydawane są za pośrednictwem funduszy, programów i instrumentów finansowych. Wsparcie rozwoju gospodarczego wszystkich krajów UE odbywa się za pomocą [www 1]:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego mającego na celu zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju regionów i wzmocnianie spójności gospodarczej,
- Europejskiego Funduszu Społecznego obejmującego walkę z bezrobociem w krajach członkowskich,
- Funduszu Spójności dotyczącego redukcji różnic gospodarczych i społecznych oraz promocji zrównoważonego rozwoju, w szczególności przez duże inwestycje w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska,
- Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wspierającego przekształcenia struktury rolnictwa oraz wspomagającego rozwój obszarów wiejskich,
- Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego wspierającego restrukturyzację rybołówstwa państw członkowskich.

Funkcjonowanie funduszy określone jest przez jeden, wspólny dla wszystkich państw, zestaw przepisów, dzięki czemu zapewniona jest zgodność ze strategią, koordynacja i spójność realizowanych przedsięwzięć. Gwarantuje to również ułatwienie dostępu do funduszy [Rozporządzenie Parlamentu..., 2013].

Projekty realizowane z dofinansowaniem z funduszy europejskich muszą być zgodne z trzema podstawowymi politykami wynikającymi ze strategii Europa 2020 [Komunikat Komisji Europejskiej..., s. 11]:

- zrównoważony rozwój – dbałość, aby rozwój gospodarczy Europy nie odbywał się kosztem środowiska naturalnego, promowanie racjonalnego i oszczędnego korzystania z zasobów naturalnych oraz ochrona środowiska,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,
- inteligentny rozwój – upowszechnianie nowoczesnych technologii informacyjnych w życiu codziennym obywateli, przedsiębiorstw i administracji publicznej.

Fundusze europejskie stanowią ważny element wspierający finansowanie działań podejmowanych przez podmioty publiczne i prywatne w celu zmniejszenia dysproporcji rozwojowych [Czudec, 2017, s. 46]. Skala pozyskiwanych pieniędzy jest znacząca, jednak samo pozyskanie środków automatycznie nie wpłynie na rozwój regionów i szybsze tempo wzrostu gospodarczego. Potrzebne są uwarunkowania umożliwiające funkcjonowanie konkurencji oraz działania proefektywnościowe. Istotne znaczenie ma tutaj właściwe wsparcie ze strony władz regionalnych oraz struktur państwowych odpowiedzialnych za wykorzystanie funduszy [Jaki, Rojek, 2018, s. 67]. Prowadzone dotychczas badania w zakresie wpływu polityki spójności na rozwój i konwergencję regionów Wspólnoty prowadzą do różnych, a czasem wręcz sprzecznych, wyników [Koudoumakis i in., 2021, s. 279].

Główne cele polityki spójności na okres 2007–2013 zostały określone w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007–2013 (NSRO). Dokument zakładał również koordynację działań z instrumentami strukturalnymi Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007, s. 4]. Sposób interwencji funduszy europejskich w Polsce na lata 2014–2020 w obszarze polityk unijnych obejmujących politykę spójności, wspólną politykę rolną i wspólną politykę rybołówstwa określa umowa partnerstwa. Instrumentami jej realizacji są krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020, s. 5].

Przedstawiona w artykule analiza obejmuje fundusze europejskie finansujące trzy polityki unijne: politykę spójności, wspólną politykę rolną oraz wspólną politykę rybołówstwa.

3. Środki unijne w gminach

Samorząd terytorialny pełni znaczącą rolę w realizacji zadań publicznych i funkcjonowaniu państwa, dlatego też odniesienie do samorządu terytorialnego znajdziemy w ustawie zasadniczej. Literatura przedmiotu określa, iż wspólnotę

samorządową tworzą wszyscy mieszkańcy zamieszkujący określone jednostki podziału terytorialnego. Realizowane są przez nią także zadania publiczne własne lub powierzone do wykonania przez państwo. Ustawa ta przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną oraz prawnie chronioną samodzielność. Wskazuje ona również gminę jako podstawową jednostkę. Odniesienie do stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego znajdziemy w zapewnieniu im udziału w dochodach publicznych. Źródła dochodów zostały określone na obligatoryjne, takie jak: dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe oraz fakultatywne, do których zalicza się środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Natomiast wydatki samorządu przedstawia się zgodnie z klasyfikacją budżetową w podziale na wydatki bieżące i majątkowe. Wydatki majątkowe obejmują w szczególności inwestycje i zakupy inwestycyjne, wydatki bieżące dotyczą zaś bieżących zadań i działań jednostki [Sołtyk, 2020, s. 20, 27, 102].

Samorzady gminne w Polsce na tle europejskim posiadają największą autonomię [Swianiewicz, 2019]. Działalność gminy jako jednostki samorządowej ma przede wszystkim na celu zaspokajać zbiorowe potrzeby swoich mieszkańców w ramach realizowanych zadań własnych o znaczeniu lokalnym [Ustawa..., 1990]. Jednym z podstawowych elementów realizowania powyższej funkcji jest posiadanie odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej. Problem, z jakim spotykają się gminy, to stale rosnące potrzeby inwestycyjne przy jednoczesnym ograniczonym poziomie środków finansowych, dlatego też jednostki te poszukują zewnętrznych źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych. Samorzady są jednym z głównych beneficjentów środków bezzwrotnych z UE, a przeważający obszar wykorzystania środków to wydatki inwestycyjne [Wyszkowska, Wyszkowski, 2021, s. 68–69].

Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST) są jednym z głównych beneficjentów środków europejskich w ramach regionalnych i krajowych programów operacyjnych. Patrząc bardziej szczegółowo na JST, największym beneficjentem są gminy, a szczególnie duże miasta [Wojarska, Zabielska, 2015, s. 266]. Znaczenie funduszy UE dla JST w skali całej grupy jest raczej niewielkie, jednak po bardziej szczegółowych badaniach stwierdzono, że środki te odgrywały znaczącą rolę w budżetach gmin – wpłynęły na ich rozwój w sposób istotny, a możliwość aplikowania znacząco kształtowała plany inwestycyjne jednostek [Wojarska, 2020, s. 83]. W literaturze przedmiotu znajdziemy również wnioski mówiące o braku związku środków europejskich z rozwojem gospodarczym gmin liczących nie więcej niż 50 tys. mieszkańców a pośrednim wpływem na inwestycje infrastrukturalne. Jednocześnie widoczny jest niewielki, jednak pozytywny wpływ na poprawę warunków życia [Hryniewicz, 2017, s. 37]. Badania obejmujące swoim zakresem

gminy wiejskie również wskazują na brak znaczącego oddziaływania funduszy europejskich na rozwój lokalnej gospodarki. Można natomiast zaobserwować poprawiającą się jakość życia mieszkańców mierzoną dostępem do infrastruktury komunalnej, co jest konsekwencją wydatkowania środków UE na określone typy inwestycji. Efekt ten można wskazać jako istotny w kontekście korzystania przez gminy ze wskazanych środków [Czudec, 2017, s. 46]. Koncentracja wykorzystania środków unijnych nie posiada zależności przestrzennych, a wartość pozyskanych kwot zależy od sprawności ich pozyskiwania [Kachniarz, Szewrański, 2018, s. 68].

Patrząc na kategorię wydatków jednostek samorządu terytorialnego w ramach wydatków bieżących, możliwy udział dofinansowania projektu środkami europejskimi był bardzo wysoki, jednak sam udział w tej kategorii wydatków był niewielki. Natomiast w przypadku wydatków majątkowych poziom dofinansowania projektu inwestycyjnego był zdecydowanie mniejszy, ale sam udział takich projektów w inwestycjach samorządów, jak i samych wydatkach majątkowych, był wysoki [Musiałkowska, Wiśniewski, 2017, s. 105].

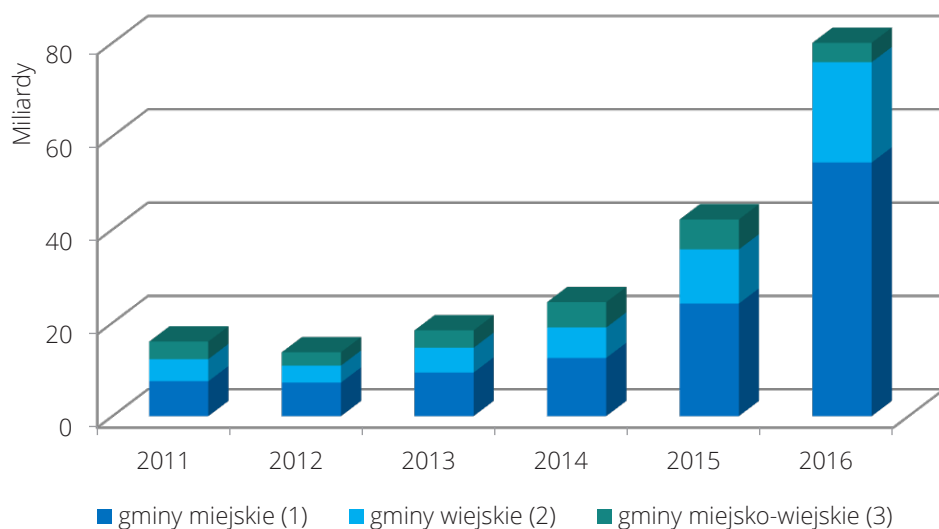
Przytoczona literatura pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków: spośród trzech poziomów jednostek samorządu terytorialnego, tj. województw, powiatów i gmin, to gminy charakteryzują się największą absorpcją środków. Również w przypadku gmin znaczenie środków europejskich jest największe; gminy będące jednostkami miejskimi to główni beneficjenci tychże środków, a rozkład środków nie posiada zależności przestrzennych. Powyższe wnioski odnoszące się do gmin jako beneficjentów środków europejskich zostaną zestawione z ogółem działań współfinansowanych z tychże środków na terenach gmin. Opracowanie badawcze przyjmuje gminę jako określone terytorium, na którym wydatkowano środki europejskie. Bez znaczenia jest, czy środki europejskie wydatkowała sama gmina czy też robił to inny podmiot na jej obszarze. Autor odniesie się również do ujęcia powyższych wniosków, porównując perspektywy finansowe 2007–2013 i 2014–2020.

Przedstawiona w artykule analiza została oparta na danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych. Zgodnie z zawartymi opisami baz danych dane dotyczące środków europejskich pochodzą z Krajowego Systemu Informatycznego KS SIMIK 07-13 oraz SL2014. Informacje odnoszą się do projektów realizowanych na obszarze danej jednostki terytorialnej, przy czym w projektach realizowanych na obszarze więcej niż jednej gminy wartość projektu była dzielona proporcjonalnie. Przedstawionych zatem danych nie należy utożsamiać z projektami realizowanymi tylko przez daną jednostkę. Analiza dotyczy lokalnego wymiaru środków europejskich, w związku z czym obejmuje gminy w podziale na poszczególne rodzaje: gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie.

Gminy miejskie występują, gdy ich granice pokrywają się z granicami miasta tworzącego gminę, mogą one również funkcjonować w formie miast na prawach powiatu. Gminy wiejskie na swoim obszarze nie posiadają miast. Natomiast gminy miejsko-wiejskie posiadają w swoich granicach administracyjnych zarówno miasta, jak i obszary poza granicami miast [www 3]. Miasto należy rozumieć jako jednostkę osadniczą o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych, która posiada jednocześnie prawa miejskie lub status miasta [www 4]. Na wykresie 1 przedstawiono podział wartości środków UE w umowach i decyzjach dotyczących dofinansowania w perspektywie finansowej 2007–2013 ze względu na rodzaj gminy.

WYKRES 1

Wartość środków UE w umowach/decyzjach o dofinansowanie w perspektywie finansowej 2007–2013 realizowanych na terenie danej jednostki w podziale na rodzaje gmin (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www 5].

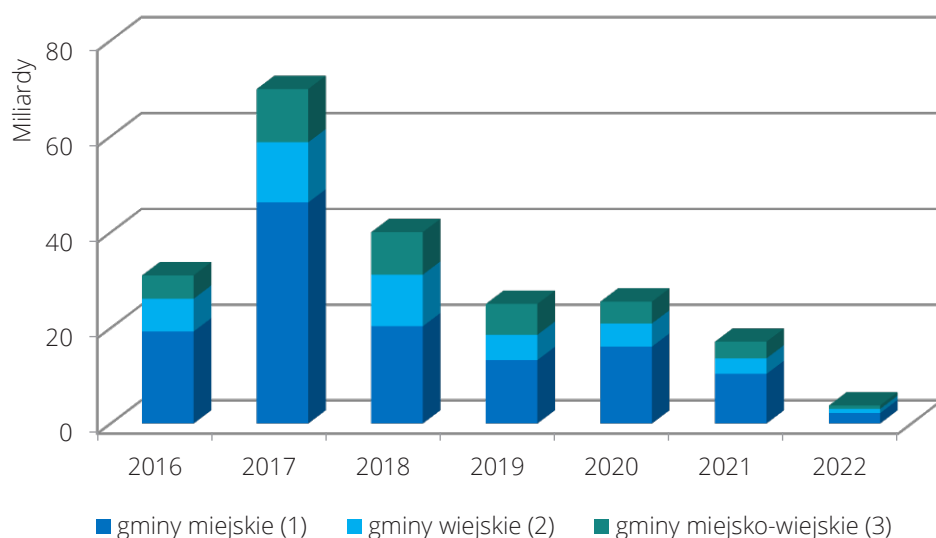
W latach 2011–2016 widoczna jest rosnąca wartość środków europejskich w gminach. Gminy miejskie w prezentowanych danych posiadają największy udział środków. Widoczny jest również rosnący z roku na rok poziom wartości podpisanych przez nie umów. Komentarza wymaga ujęcie na powyższym wykresie roku 2016, który był okresem rozliczenia i poświadczenia do Komisji Europejskiej środków z perspektywy 2007–2013. Zidentyfikowane zagrożenia i wyzwania związane z zamykaniem programów operacyjnych przedstawionej perspektywy

finansowej spowodowały przyjęcie 7 grudnia 2015 r. przez Radę Ministrów planu naprawczego dla funduszy polityki spójności 2007–2013. W związku z tym w roku 2016 poświadczono do KE środki pozostające w ramach alokacji oraz zapewniono dodatkowe wydatki ponad dostępną alokację w ramach „poduszki bezpieczeństwa” [Najwyższa Izba Kontroli, 2017, s. 17].

Na poniższym wykresie 2 przedstawione zostały dane dotyczące perspektywy finansowej 2014–2020.

WYKRES 2

Wartość środków UE w umowach/decyzjach o dofinansowanie w perspektywie finansowej 2014–2020 realizowanych na terenie danej jednostki w podziale na rodzaje gmin (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www 5].

Widoczna jest wysoka wartość środków europejskich w podpisanych umowach w 2017 roku. Natomiast, podobnie jak w poprzedniej perspektywie, gminy miejskie mają najwyższą wartość tych środków w podpisanych umowach. Różnice w wartości podpisanych umów między gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi są niewielkie. Niski poziom wartości środków w 2022 roku wiąże się z tym, że uwzględniono dane jedynie do 30 czerwca 2022, co wynika z ich dostępności oraz trwającej perspektywy finansowania.

W poniższych tabelach przedstawiono dane dotyczące wartości środków europejskich w perspektywach finansowych 2007–2013 oraz 2014–2020.

TABELA 1

Środki europejskie w gminach w perspektywie 2007–2013

Gmina	Liczba jednostek	Wartość środków UE (w mln PLN)	Średnia na jednostkę (w mln PLN)	Liczba mieszkańców w 2016 r. (w mln)	Średnia na 1 mieszkańca (w PLN)
miejska (1)	304	115 020	380	18	6 183,36
wiejska (2)	1563	53 288	34	11	4 856,21
miejsko-wiejska (3)	611	36 289	59	9	4 094,59
gminy ogółem	2478	204 597	82	38	5 322,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www 5].

Projekty o najwyższej wartości środków europejskich realizowano w gminach miejskich, pomimo iż gmin tych jest najmniej w Polsce (dwukrotnie mniej niż gmin miejsko-wiejskich oraz pięciokrotnie mniej niż gmin wiejskich). Należy jednak dodać, że gminy miejskie zamieszkuje największa liczba ludności. Ponad połowa środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013 była przeznaczona na realizację projektów na obszarze gmin miejskich. Najmniej środków zostało rozdysponowanych w gminie wiejskiej Jaślika położonej w powiecie krośnieńskim w województwie podkarpackim (200 tys. zł), najwięcej zaś w mieście stołecznym Warszawie (18,8 mld zł), a patrząc na pozostałe jednostki – we Wrocławiu (6,6 mld zł). Pod względem największej wartości środków w czołówce znajdują się miasta wojewódzkie. Średnia wartość środków UE na gminę jest największa w grupie gmin miejskich. Patrząc na wartość środków europejskich na 1 mieszkańca, dysproporcje między poszczególnymi typami gmin są znacząco mniejsze niż w przypadku porównywania wartości ogółem. Różnica między gminami miejskimi a miejsko-wiejskimi wynosi około 2 089 zł na 1 mieszkańca.

W perspektywie 2014–2020 liczba poszczególnych rodzajów gmin uległa niewielkim zmianom, natomiast zwiększyła się wartość środków europejskich (zob. tabela 2). Patrząc na typy, nadal dominują gminy miejskie – 60% środków było zlokalizowane na obszarach tych gmin. Najmniej środków zostało rozdysponowanych w gminie wiejskiej Czastary położonej w powiecie wieruszowskim

w województwie łódzkim (535 tys. zł), a najwięcej, podobnie jak w poprzedniej perspektywie, w mieście stołecznym Warszawie (12 mld zł), na drugim zaś miejscu znalazł się Kraków (8,1 mld zł). Utrzymuje się czołowa pozycja wysokości wartości środków dla miast wojewódzkich. Gminy miejskie mają najwyższą wartość środków UE na jednostkę, natomiast widoczny jest wzrost dysproporcji środków europejskich na 1 mieszkańca. Różnica tego wskaźnika między gminami miejskimi a wiejskimi wynosi 2 910 zł.

TABELA 2

Środki europejskie w gminach w perspektywie 2007–2013

Gmina	Liczba jednostek	Wartość środków UE (w mln PLN)	Średnia na jednostkę (w mln PLN)	Liczba mieszkańców w 2021 r. (w mln)	Średnia na 1 mieszkańca (w PLN)
miejska (1)	302	127 989	424	18	6 999,66
wiejska (2)	1 523	44 416	29	11	4 090,01
miejsko-wiejska (3)	652	40 137	61	9	4 487,66
gminy ogółem	2 477	212 542	86	38	5 580,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www 5].

W prowadzonych dotychczas badaniach wskazywano na znaczącą koncentrację środków europejskich w Polsce w największych miastach [Churski, 2014, s. 36] oraz istotne zróżnicowanie w zakresie wykorzystywania środków europejskich przez gminy [Wyszkowska, Wyszkowski, 2021, s. 81]. Można znaleźć również wskazanie na szerszy zakres realizowanych projektów w gminach miejskich [Szara, Majka, 2017, s. 394]. Dominujący udział samorządów miast w wykorzystaniu środków europejskich w negatywny sposób wpływa na poprawę spójności wewnątrzregionalnej [Czudec, 2018, s. 13]. W prowadzonej analizie powyższe wnioski znajdują potwierdzenie. Należy zaznaczyć, że prowadzone badania wskazują na podejmowanie współpracy na poziomie międzygminnym w celu prowadzenia wspólnej polityki rozwoju [Dubois, 2022, s. 363].

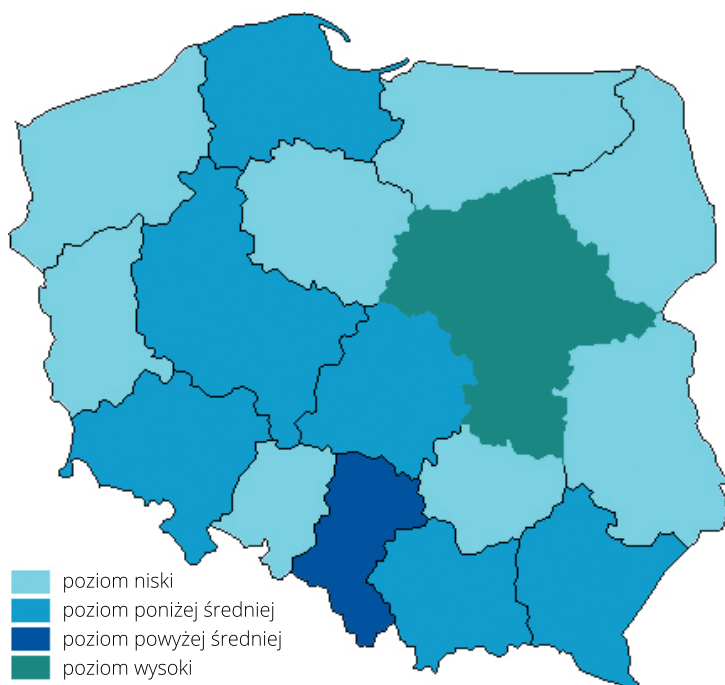
W celu określenia przestrzennego poziomu zróżnicowania poziomu środków europejskich między regionami przyporządkowano województwa do kwar-

tyli. Zastosowanie grup kwartylowych pozwala na przypisanie regionów do grup w zależności od wysokości środków. Dzięki zastosowanej metodzie możliwe jest porównanie zmian przestrzennego rozkładu środków europejskich w gminach poszczególnych regionów między perspektywami finansowymi oraz grupowanie regionów o zbliżonej wartości środków.

Poniżej w artykule przedstawiono regionalne zróżnicowanie środków europejskich, wykorzystując podział na grupy kwartylowe, które zostały wyodrębnione zgodnie z wysokością środków europejskich w poszczególnych województwach.

RYSUNEK 1

Środki europejskie w regionach w perspektywie 2007–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www 5].

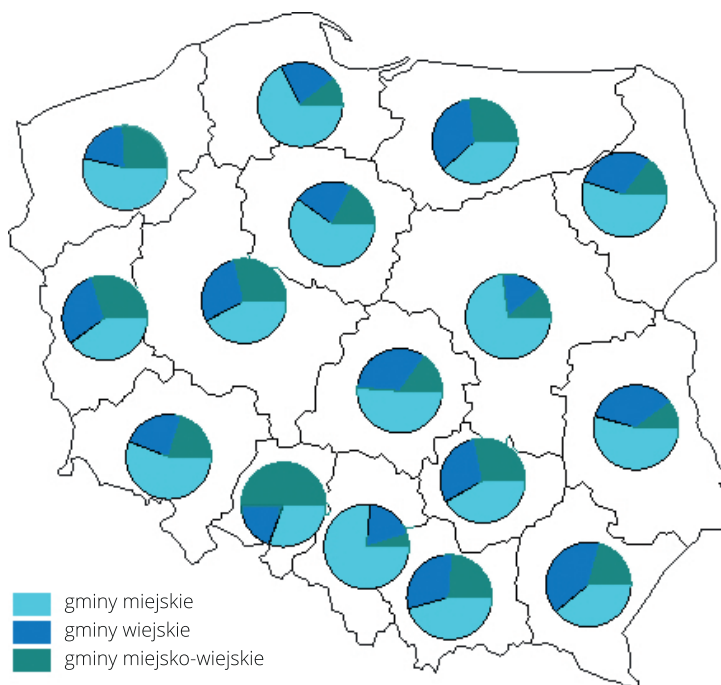
Do pierwszej grupy kwartylowej o najniższym poziomie środków europejskich w latach 2007–2013 zaliczono województwa: opolskie, lubuskie, podlaskie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie, zachodnio-pomorskie, lubelskie, i warmińsko-mazurskie. W skład drugiej grupy weszły województwa: podkarpackie, wielkopolskie, łódzkie, pomorskie, małopolskie i dolnośląskie. Do trzeciej grupy zaliczono jedynie województwo śląskie, a do czwartej – mazowieckie. Najwięcej regionów

znajduje się w grupie pierwszej, gdzie wartość środków europejskich jest najniższa. Można jednocześnie zaobserwować, że 14 z 16 regionów znalazło się w grupach z wartością środków poniżej średniej. Patrząc na regiony o wartości środków powyżej średniej widzimy jedynie dwa regiony. Rozkład przestrzenny regionów znajdujących się w poszczególnych grupach jest zróżnicowany.

Dane przedstawione poniżej obejmują procentowy udział poszczególnych typów gmin w wartości środków europejskich w danym regionie w okresie 2007–2013. Praktycznie we wszystkich regionach występuje przewaga gmin miejskich, jedynie w przypadku województwa opolskiego większość środków europejskich znalazła się na obszarach miejsko-wiejskich. Porównując udział poszczególnych rodzajów gmin do miejsca regionu w grupie kwartylowej, widoczna jest wysoka przewaga gmin miejskich w województwie śląskim i mazowieckim, które to znajdują się w grupach o najwyższej wartości środków.

RYSUNEK 2

Procentowy udział środków europejskich w poszczególnych typach gmin w regionach w perspektywie 2007–2013

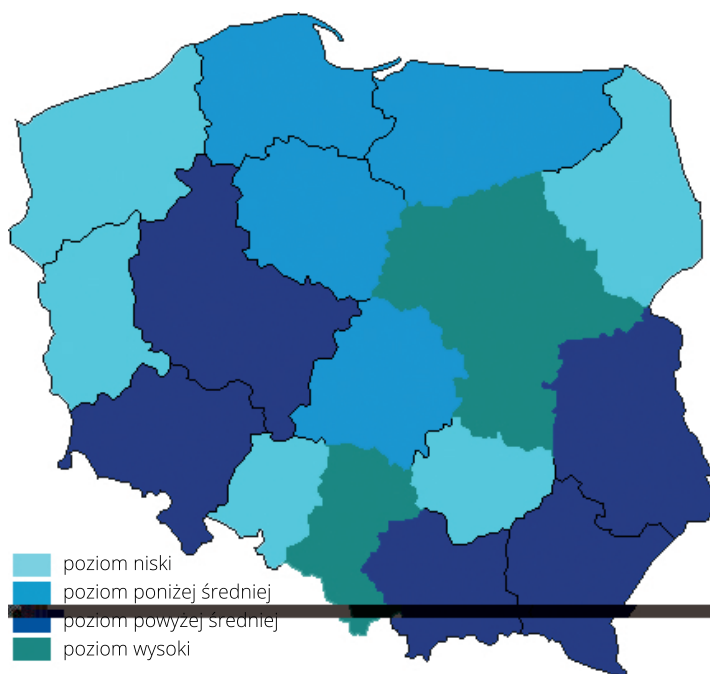


Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www 5].

Analogicznie dla okresu 2014–2020 przedstawione zostały dane na rysunkach w dalszej części pracy. Analizując poniższe dane widać, że do pierwszej grupy kwartyłowej o najniższym poziomie środków europejskich zaliczono województwa: lubuskie, opolskie, świętokrzyskie, podlaskie i zachodnio-pomorskie. W skład drugiej grupy weszły województwa: kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, pomorskie i łódzkie. Do trzeciej grupy zaliczono: podkarpackie, lubelskie, wielkopolskie, dolnośląskie i małopolskie. Do grupy czwartej, tej o najwyższym poziomie środków europejskich, należały województwa mazowieckie i śląskie. W okresie 2014–2020 zmianie uległa struktura grup w porównaniu do poprzedniej perspektywy. W przypadku siedmiu regionów wartość środków była powyżej średniej. Można zaobserwować zmianę rozkładu liczby regionów w poszczególnych grupach. Patrząc na przestrzenne rozmieszczenie regionów w ramach poszczególnych grup kwartyłowych, widać nieznaczne zmiany.

RYSUNEK 3

Środki europejskie w regionach w perspektywie 2014–2020

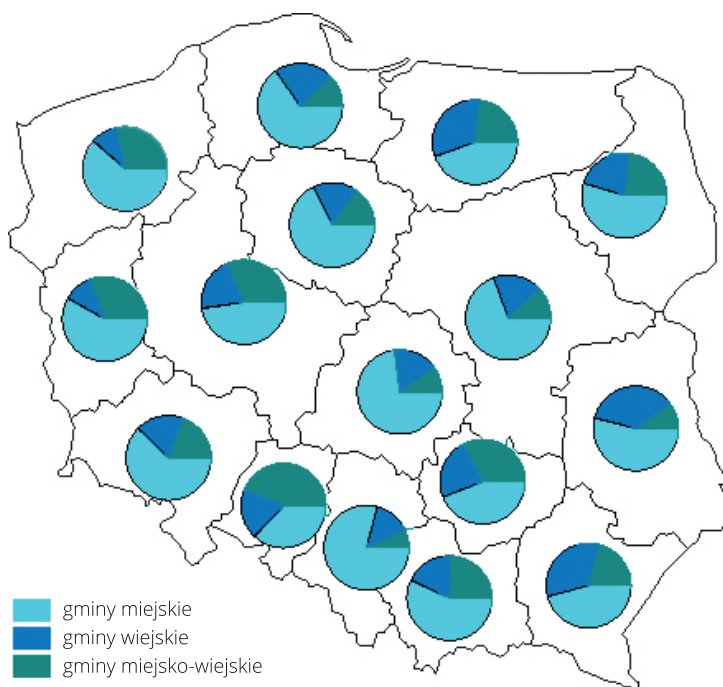


Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www 5].

Podobnie jak w przypadku poprzedniego okresu w latach 2014–2020 dominują gminy miejskie pod względem udziału w wartości środków europejskich w regionach. Zwiększył się udział gmin miejskich w wartości środków w dwóch województwach o najwyższej wartości środków europejskich. Jedynie w województwie opolskim utrzymuje się przewaga gmin miejsko-wiejskich, a w regionie świętokrzyskim udział gmin miejskich i miejsko-wiejskich jest na podobnym poziomie. Warto przy tym wspomnieć, że dotychczas w ramach przeprowadzonych badań wykazano znaczące dysproporcje przestrzenne alokacji środków unijnych [Sierak, 2018, s. 200; Polna, 2019, s. 308; Spychała, 2020, s. 85]. Nie stwierdzono również zależności przestrzennych między wielkością środków europejskich a położeniem gmin, wskazując na sprawność jednostki w ich zdobywaniu jako czynnik wpływający na wysokość środków [Kachniarz, Szewrański, 2018, s. 68]. Przedstawione w artykule graficzne ujęcia wartości środków europejskich w poszczególnych regionach znajdują potwierdzenie w prowadzonych wcześniej badaniach.

RYSUNEK 4

Procentowy udział środków europejskich w poszczególnych typach gmin w regionach w perspektywie 2014–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www 5].

Dane dotyczące porównania perspektywy finansowej 2007–2013 i perspektywy 2014–2020 z wykorzystaniem grup kwartylowych zostały przedstawione w tabeli poniżej. Przynależność do wyższej grupy kwartylowej oznacza większą wartość środków europejskich w regionie na 1 mieszkańca.

TABELA 3

Środki europejskie na 1 mieszkańca w regionach w ujęciu grup kwartylowych

Grupa kwartylowa (poziom środków europejskich)	Okres 2007–2013 (w zł na 1 mieszkańca)	okres 2014–2020 (w zł na 1 mieszkańca)
I do 25% (niski)	– kujawsko-pomorskie (3 911,37) – wielkopolskie (3 943,42) – opolskie (4 245,72) – małopolskie (4 501,81)	– wielkopolskie (4 407,63) – mazowieckie (4 222,65) – śląskie (5 343,27) – dolnośląskie (5 350,13)
II od 25% do 50% (poniżej średniej)	– lubelskie (4 745,43) – śląskie (4 766,93) – dolnośląskie (5 525,54) – zachodniopomorskie (5 626,68)	– zachodniopomorskie (5 449,46) – małopolskie (5 487,30) – kujawsko-pomorskie (5 510,00) – pomorskie (5 585,11)
III od 50% do 75% (powyżej średniej)	– lubuskie (5 653,31) – świętokrzyskie (5 745,93) – podlaskie (5 775,15) – łódzkie (5 783,93)	– lubuskie (5 643,63) – świętokrzyskie (5 775,52) – łódzkie (5 959,43) – opolskie (6 527,58)
IV powyżej 75% (wysoki)	– podkarpackie (5 882,85) – mazowieckie (6 225,23) – pomorskie (6 280,45) – warmińsko-mazurskie (7 740,83)	– podkarpackie (7 077,39) – lubelskie (7 321,66) – podlaskie (7 490,09) – warmińsko-mazurskie (8 488,12)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www 5].

Patrząc na badane perspektywy, układ regionów w poszczególnych kwartylach uległ zmianom. Pięć regionów zmieniło przynależność do grup o wyższych wartościach. Województwo lubelskie natomiast z grupy II w okresie 2007–2013 przesunęło się do grupy IV w okresie 2014–2020. Cztery regiony zmieniły przynależność do grup kwartylowych o niższych wartościach. Największe zmiany widoczne są w województwie mazowieckim. Poza rozkładem regionów w poszczególnych grupach należy zwrócić uwagę na wzrost wartości środków europejskich na jednego mieszkańca w poszczególnych grupach, pamiętając o trwającej jeszcze perspektywie 2014–2020.

4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje na utrzymującą się dominację zarówno w perspektywie finansowej 2007–2013, jak i 2014–2020 gmin miejskich pod względem wartości projektów realizowanych na obszarach gmin. Widoczne jest to w ujęciu ogólnokrajowym i regionalnym. Najwięcej środków wykorzystano w gminach będących największymi ośrodkami miejskimi w kraju. Można zaobserwować również duże zróżnicowanie wartości środków europejskich w gminach zarówno ogółem, jak i w poszczególnych rodzajach gmin. Przedstawione ujęcie środków europejskich z wykorzystaniem grup kwartylowych pokazuje zmiany w poszczególnych grupach, porównując perspektywę 2007–2013 z perspektywą 2014–2020. Spada dominacja województwa mazowieckiego i śląskiego pod względem wartości środków europejskich, a liczebność poszczególnych grup kwartylowych uległa spłaszczeniu. Utrzymuje się jednak zróżnicowanie wartości środków w poszczególnych regionach. Powyższe wnioski znajdują potwierdzenie w badaniach dotyczących wydatkowania środków przez same gminy jako jednostki samorządowe, co oznacza brak znaczących zmian w badanym zakresie i utrzymującą się dominację silnych ośrodków miejskich w absorpcji środków europejskich. W zakresie przestrzennego rozmieszczenia środków europejskich wyniki badań również znajdują potwierdzenie w literaturze przedmiotu, pokazując jego zróżnicowanie. Ujęcie regionalne nie pokazuje zasadniczych zmian udziału poszczególnych województw w wartości środków.

Patrząc na perspektywę 2007–2013 i 2014–2020, widzimy wzrost wartości środków europejskich ogółem, co jest efektem większej wartości środków przyznanych dla całego kraju w drugiej z badanych perspektyw.

W świetle utrzymującej się dominacji ośrodków miejskich w absorpcji środków europejskich warte uwagi jest określenie ich oddziaływania na gminy o bliskim położeniu i niskiej wartości środków europejskich oraz efektów wykorzystania tych środków w ujęciu międzygminnym.

Literatura

Churski P., 2014, *Rola funduszy europejskich w realizacji zadań własnych samorządu lokalnego największych miast Polski – doświadczenia pierwszego 10-lecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Współczesne wyzwania polityki regionalnej i gospodarki przestrzennej*, Ciok S., Janc K. (red.), t. 2, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

- Czudec A., 2017, *Fundusze europejskie a rozwój gospodarczy w skali lokalnej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 49(1), s. 35–47, DOI: 10.15584/nsawg.2017.1.3.
- Czudec A., 2018, *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej przez samorządy a problem spójności wewnątrzregionalnej*, „Finanse Komunalne”, nr 6, s. 5–15.
- Dubois J., 2022, *Quelle capacité d'autonomisation dun gouvernement métropolitain? La construction d'une politique d'aménagement par Aix Marseille Provence en France*, «Revue d'Économie Régionale & Urbaine», Vol. 3, pp. 363–383, DOI: 10.3917/rru.223.0363.
- Hryniewicz J.T., 2017, *Znaczenie środków europejskich dla rozwoju gmin, warunków życia i nierówności między gminami*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, s. 37–52.
- Jaki A., Rojek T., 2018, *Rola funduszy europejskich w kreowaniu rozwoju i innowacyjności regionów w Polsce*, „Studia i Prace WNEIZ US”, nr 52(2), s. 53–70, DOI: 10.18276/SIP.2018.52/2-04.
- Kachniarz M., Szewrański S., 2018, *Lokalny wymiar funduszy europejskich w Polsce i Czechach*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 517, s. 61–69, DOI: 10.15611/pn.2018.517.06.
- Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r., Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.
- Koudoumakis P., Botzoris G., Protopapas A., 2021, *The Contribution of Cohesion Policy to the Development and Convergence of the Regions of the European Union*, “Regional Science Inquiry”, Vol. XIII(2), pp. 277–290.
- Majewski E., Sulewski P., Wąs A., 2018, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej w kontekście wyzwań Trwałego Rozwoju*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Michalcewicz-Kaniowska M., Zajdel M., 2018, *Wieloletnie ramy finansowe w procesie kształtowania polityki spójności Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska”, nr 129, s. 255–266.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020, Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności.
- Musiakłowska I., Wiśniewski M., 2017, *Fundusze europejskie w finansowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego przez samorząd terytorialny w Polsce*, „Studia Biura Analiz Sejmowych”, nr 1(49), s. 87–107.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2017, Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny, Warszawa, KAP.430.009.2017, Nr ewid. 52/2017/P/17/001/KAP.
- Pekarčíková M., Staníčková M., 2022, *Analysis of the Current Integration Process: from the Past to the Future of the European Union*, “Eastern Journal of European Studies”, Vol. 13(2), pp. 116–139, DOI: 10.47743/ejes-2022-0206.

- Polna M., 2019, *Poziom i różnicowanie przestrzenne wsparcia odnowy wsi środkami unijnymi w Polsce*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum”, nr 18(3), s. 297–310, DOI: 10.31648/aspal.4187.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
- Sierak J., 2018, *Alokacja funduszy unijnych a wydatki inwestycyjne gmin*, „Optimum. Economic Studies”, nr 3(93), s. 195–208, DOI: 10.15290/oes.2018.03.93.16.
- Sołtyk P., 2020, *Finanse samorządowe. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
- Spychała M., 2020, *The Absorption of EU Funds and the Socio-economic Development in the Subregional Dimension in Poland*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, t. 64(3), s. 78–91, DOI: 10.15611/pn.2020.3.07.
- Swianiewicz P., 2019, *Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku*, „Studia Politologiczne”, nr 53, s. 11–27, DOI: 10.33896/SPolit.2019.53.1.
- Szara K., Majka A., 2017, *Korzyści z wykorzystania funduszy unijnych w gminach Podkarpacia*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 49, s. 384–395, DOI: 10.15584/nsawg.2017.1.29.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 559, art. 6 i 7.
- Wojarska M., 2020, *Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce jako beneficjenci funduszy Unii Europejskiej*, [w:] *Fundusze europejskie w regionach. Dotychczasowe doświadczenia i wyzwania*, Małecka-Ziembińska E. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Wojarska M., Zabielska I., 2015, *Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 380, s. 266–275, DOI: 10.15611/pn.2015.380.24.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., 2021, *Fundusze Unii Europejskiej, a wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w latach 2010–2020*, „Studia Biura Analiz Sejmowych”, nr 4(68), s. 6–84, DOI: 10.31268/StudiaBAS.2021.36.
- www 1, <https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie> [data dostępu: 20.07.2022].
- www 2, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/114/wspolna-polityka-rybolowstwa-powstanie-i-rozwoj> [data dostępu: 15.07.2022].
- www 3, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie> [data dostępu: 30.06.2022].

www 4, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1307,pojecie.html?contrast=black-yellow> [data dostępu: 30.06.2022].

www 5, <https://stat.gov.pl> [data dostępu: 30.06.2022]