

Dorota Wyszowska*
Adam Wyszowski**

Fundusze Unii Europejskiej a wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w latach 2010–2020

European Union funds and investment expenditures of local government units in Poland in 2010–2020

The subject of the research undertaken in the article is an attempt to describe the size and differentiation of non-returnable aid from the European Union funds used by local government units in Poland and to determine their relationship with (impact on) the amount of investment expenditures of these units. The authors used methods typical of social sciences, such as the methods of empirical cognition. Correlation and regression analyses were used to demonstrate the impact of EU funds on the amount of investment expenditure of municipalities. The results of the analyses indicate a significantly diversified use of EU non-returnable funds between municipalities and a varied relationship between the amount of EU funds obtained and the amount of investment expenditures by type of municipality. The relationship between the analysed variables is visible in the case of urban municipalities and cities with powiat status, as opposed to rural and urban-rural municipalities.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.36
Słowa kluczowe	środki Unii Europejskiej, wydatki inwestycyjne, rozwój lokalny
Keywords	European Union funds, investment expenditures, local development
O autorach	* doktor habilitowany, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Finansów • ✉ d.wyszowska@uwb.edu.pl • ORCID 0000-0003-1084-5341 ** doktor nauk ekonomicznych, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Finansów • ✉ a.wyszowski@uwb.edu.pl • ORCID 0000-0001-7287-9534



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) na poziomie lokalnym i ponadlokalnym (gminy i powiaty) zostały powołane przede wszystkim po to, by zaspokajać zbiorowe potrzeby swoich mieszkańców. Zaspokajanie tych potrzeb w krótkim i długim horyzoncie czasowym jest warunkiem osiągnięcia coraz wyższego poziomu rozwoju jednostki¹. Aby jednak jednostki samorządu mogły wykonać te zadania, muszą dysponować niezbędną infrastrukturą techniczną i społeczną, która wymaga stałej rozbudowy, modernizacji i remontów. Tworzony majątek trwały jest podstawą zaspokajania potrzeb nie tylko społeczności lokalnej, lecz także lokalnej gospodarki, stąd jednostki samorządu terytorialnego muszą stale ponosić wydatki inwestycyjne na jego rozwój².

1 J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2001.

2 J. Sierak, *Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowanie w ujęciu rocznym i wieloletnim*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 4(47).

Należy podkreślić, że inwestycje jednostek samorządu terytorialnego różnią się znacznie od tych realizowanych przez podmioty gospodarcze. Inwestycje samorządowe są nakierowane na poprawę bytu społeczności lokalnej i zaspokajanie jej potrzeb, a także zagwarantowanie trwałego rozwoju jednostki przez jej aktywizację gospodarczą³. Pozyskiwanie przedsiębiorców i nowych inwestycji oraz mieszkańców powinno skutkować zwiększaniem dochodów budżetowych gmin, a zwłaszcza ich dochodów własnych, z których mogą być finansowane kolejne zadania inwestycyjne służące rozwojowi lokalnemu.

Przy planowaniu rozwoju infrastruktury komunalnej władza lokalna musi zwracać uwagę na takie jej cechy, jak: służebny charakter, kapitałochłonność, niepodzielność techniczna, długowieczność, immobilność i wzajemna współzależność różnych elementów infrastrukturalnych⁴. Cechy te wpływają na obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie tylko w momencie samej realizacji inwestycji, lecz także po ich oddaniu do użytkowania (koszty bieżące utrzymania)⁵. Aby inwestycje faktycznie przyczyniały się do rozwoju, muszą przynosić jak największe korzyści mieszkańcom oraz lokalnej gospodarce⁶.

Problemem, z którym muszą się zmagać jednostki samorządu terytorialnego – zwłaszcza podstawowe JST, a więc gminy – są stale rosnące potrzeby inwestycyjne przy ograniczonych środkach finansowych możliwych do wydatkowania na ich zaspokojenie⁷. Charakterystyczne jest „wypychanie” wydatków inwestycyjnych przez wydatki bieżące, gdy środki budżetowe są ograniczone⁸. Wydatki inwestycyjne mogą być bowiem ponoszone przez jednostki po zapewnieniu finansowania zadań bieżących. Z powodu niedoborów własnych środków na finansowanie tego typu wydatków władza samorządowa stale poszukuje zewnętrznych źródeł finansowania. Od momentu uruchomienia w Polsce środków z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej jednostki samorządu terytorialnego stały się jednym z głównych ich beneficjentów. W latach 2000–2004 korzystały z funduszy przedakcesyjnych, zwłaszcza z Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Gospodarczej (ISPA), ze Specjalnego Przedakcesyjnego Programu na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD) i z Programu Pomocy Polsce i Węgrom w Przebudowie Gospodarki (PHARE), a od 2004 r. zaczęły sięgać po środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a gminy wiejskie dodatkowo po środki zgromadzone w funduszach ukierunkowanych na rozwój rolnictwa i obszarów

3 W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.

4 A. Ginsbert-Gebert, *Zarys polityki komunalnej*, Oficyna Wydawnicza SGPIS, Warszawa 1977.

5 J. Hermaszewski, *Istota inwestycji lokalnych i ich rola w rozwoju gminy* [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006.

6 R. Marks-Bielska, W. Dereszewski, B. Zaborowska, *Rola i znaczenie inwestycji w rozwoju lokalnym na przykładzie gminy Kurzętnik w latach 2007–2013*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40.

7 Należy jednocześnie podkreślić, że luka infrastrukturalna w ostatnich latach uległa wyraźnemu zmniejszeniu na skutek podejmowanych wieloletnich inwestycji samorządowych, w tym finansowanych środkami europejskimi.

8 M. Ziolo, *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10.

wiejskich (obecna nazwa: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, EFRROW).

Środki te były i są wykorzystywane głównie w celu finansowania działalności inwestycyjnej. Realizacja projektów finansowanych ze środków europejskich jest związana z koniecznością zapewnienia tzw. wkładu własnego, którego znaczna część jednostek nie jest w stanie pokryć z własnych środków (ograniczony własny potencjał inwestycyjny)⁹. Stąd często sięga po instrumenty dłużne. Możliwość zadłużania się jest także ograniczona i obecnie uwarunkowana tzw. indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia¹⁰.

Przedmiotem badań podjętych w artykule jest wielkość i zróżnicowanie wykorzystania przez gminy środków z Unii Europejskiej (UE) w Polsce, celem zaś – próba określenia ich wpływu na wielkość wydatków inwestycyjnych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. W artykule starano się także odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

- W jakim zakresie polskie gminy wykorzystują bezzwrotne środki z UE (środki unijne)?
- Czy wykorzystanie analizowanych środków jest zróżnicowane pomiędzy gminami ze względu na ich rodzaj?
- Czy pozyskanie przez gminy w Polsce środków unijnych prowadziło do wzrostu ich wydatków inwestycyjnych?

Do udzielenia odpowiedzi na tak sformułowane pytania badawcze posłużono się metodami typowymi dla nauk społecznych, jakimi są metody poznania empirycznego, w szczególności: obserwacja, porównanie i pomiar. Aby określić wpływ pozyskanych środków unijnych na wielkość wydatków inwestycyjnych, wykorzystano analizę korelacji i regresji. Analizę przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS), które rozpatrywano w ujęciu statycznym oraz w ujęciu dynamicznym za lata 2010–2020.

Środki z Unii Europejskiej jako źródło finansowania inwestycji samorządowych

W przypadku inwestycji służących realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego źródłami ich finansowania mogą być zarówno dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe oraz przychody zwrotne, jak i bezzwrotne środki pozyskane od organizacji zagranicznych i międzynarodowych¹¹. Konstrukcja i mechanizm zasilania gmin środkami finansowymi w Polsce nie sprzyjają zapewnieniu ciągłości i stabilności finansowania wydatków inwestycyjnych gmin, gdyż priorytetem są środki na wydatki bieżące¹². Jednostki samorządu terytorialnego w znacznym

9 M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Folia Oeconomica Bochniensia” 2006, nr 4.

10 Szerzej: Ł. Satola, *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na inwestycje komunalne a ograniczanie zadłużenia samorządów*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2016, nr 15(64), s. 144, <https://doi.org/10.22630/PEFIM.2016.15.64.13>.

11 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz. 1672, ze zm.).

12 M. Ziolo, *op. cit.*

stopniu wykorzystują instrumenty dłużne do finansowania inwestycji¹³, ale szczególnie chętnie sięgają po bezzwrotne środki z UE.

Polska uzyskała dostęp do istotnych pod względem wartości unijnych środków pomocowych jeszcze przed przystąpieniem do UE. W latach 2000–2003 otrzymała wsparcie w wysokości 12,8 mld EUR. Najważniejszymi dla JST w tym okresie instrumentami finansowymi, które miały znaczenie dla inwestycji samorządowych, były fundusze ISPA i SAPARD. W ramach ISPA jednostki samorządowe wydały 1,29 mld EUR, a w przypadku SAPARD – 0,68 mld EUR¹⁴. W kolejnych latach unijne wsparcie dla Polski było jeszcze wyższe – w latach 2004–2006 do naszego państwa trafiło 14,06 mld EUR. W tym okresie środki kierowane do JST – 2,97 mld EUR – były zgromadzone przede wszystkim w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego finansowanym z EFRR oraz EFS. W okresie programowania 2007–2013 wielkość przyznanych Polsce środków uległa kolejnemu zwiększeniu – do 67,9 mld EUR. Głównym źródłem funduszy na inwestycje samorządowe w tym czasie było 16 regionalnych programów operacyjnych finansowanych z EFRR oraz EFS i wyniosły one 17,3 mld EUR. Natomiast w latach 2014–2020 Polsce przekazano 82,5 mld EUR. Do JST adresowano większość środków z EFRR i EFS w postaci 16 regionalnych programów operacyjnych, w ramach których dofinansowanie z UE wynosi 31,15 mld EUR¹⁵.

Należy podkreślić, że w pierwszych latach gminy wykorzystywały środki pomocowe głównie na realizację inwestycji w podstawową infrastrukturę techniczną i społeczną, a mianowicie na: rozbudowę, remonty i modernizację dróg, budowę i modernizację sieci wodno-ściekowej, oczyszczalnie ścieków, jak również modernizację, remonty i doposażenie placówek szkolno-oświatowych czy służby zdrowia. Wynikało to przede wszystkim z konieczności likwidacji luki infrastrukturalnej występującej pomiędzy podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego. Z czasem Unia Europejska przestała finansować inwestycje służące świadczeniu podstawowych usług komunalnych oraz społecznych i przeniosła wsparcie na działania skierowane zarówno na rozbudowę innowacyjności gospodarki, jak i na jej niskoemisyjność. Gminy dostosowały rodzaje planowanych inwestycji do możliwości pozyskania środków z UE. Środki te są bardzo atrakcyjne dla gmin właśnie ze względu na ich bezzwrotny charakter. Jest to jednocześnie powód podejmowania się przez gminy nietrafionych inwestycji, skutkujących jedynie wzrostem bieżących wydatków na obsługę infrastruktury (np. aquaparków, obiektów sportowych itp.)¹⁶.

Środki z UE znacząco zwiększają możliwości podejmowania inwestycji przez gminy i wpływają na ich potencjał inwestycyjny (zdolność do inwestowania)¹⁷. Potwierdzają to analizy prowadzone

13 T. Uryszek, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a ich działalność inwestycyjna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 37.

14 *Wpływ środków UE na inwestycje lokalne i regionalne w Polsce*, Teraz Środowisko, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/10276-Wplyw-srodkow-UE-na-inwestycje-lokalne-i-regionalne-w-Polsce.pdf> [dostęp: 22 grudnia 2021 r.].

15 *Ibidem*.

16 Szerzej o tego typu inwestycjach można przeczytać w: M. Będzieszak, *Wydatki inwestycyjne jako stymulanta wydatków bieżących w miastach na prawach powiatu*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125.

17 Szerzej o potencjale inwestycyjnym własnym i całkowitym: D. Wyszowska, *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2018.

przez różnych autorów, odnoszące się do wielkości wydatków majątkowych lub inwestycyjnych ponoszonych przez wybrane JST. Wyniki analiz wskazują na powiązanie tych wydatków z pozyskiwanymi przez jednostki bezzwrotnymi środkami unijnymi¹⁸. Autorzy zauważają, że na obniżenie wydatków inwestycyjnych poza wysokim wzrostem wydatków bieżących wpływają także obniżone dochody pochodzące z dotacji UE. Jest to szczególnie widoczne w tzw. okresach przejściowych w rozdysponowywaniu funduszy unijnych (pod koniec obowiązywania wieloletnich ram finansowych (WRF), a przed przyjęciem nowych)¹⁹.

Warto zauważyć, że od początku udostępnienia Polsce funduszy unijnych w JST widoczne jest zjawisko ukierunkowania polityki inwestycyjnej na możliwie wysokie wykorzystanie dostępnych, bezzwrotnych środków finansowych²⁰. Zdarzało się, że kolejność realizacji poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego ulegała odwróceniu. Samorządy bowiem najpierw poszukiwały potencjalnie dostępnych źródeł finansowania inwestycji, a dopiero po ich znalezieniu zastanawiały się nad wyborem inwestycji, którą można byłoby sfinansować pozyskanymi środkami. Oznacza to, że polityka inwestycyjna, jeśli w ogóle można o niej mówić, nie była podyktowana lokalnymi potrzebami, ale celami ustalonymi przez UE, która udostępnia Polsce środki w ramach polityki spójności.

Należy jednak podkreślić, że dla wielu jednostek samorządu terytorialnego pozyskanie środków unijnych było i jest jedyną szansą na przyspieszenie procesów rozwoju i niwelowanie występującej na terenie JST ilościowej oraz jakościowej luki infrastrukturalnej²¹. Trwały wzrost prowadzący do rozwoju społeczno-gospodarczego gmin nie jest możliwy bez inwestycji. Ich poziom często jest traktowany jako wskaźnik efektywności gospodarczej i jednocześnie przesłanka rozwoju przedsiębiorczości²².

Ważne jest jednak, aby władza samorządowa przed podejmowaniem działalności inwestycyjnej uwzględniała swoją zdolność do jej finansowania²³. Bywa bowiem tak, że dysponujący ograniczonym potencjałem inwestycyjnym władze gmin wykazują się dużą skłonnością do inwestowania, co prowadzi do nadmiernego zadłużenia jednostki i ograniczenia możliwości prowadzenia działalności (zwłaszcza inwestycyjnej) w przyszłości. Szczególną aktywnością in-

18 Ł. Satola, *Znaczenie funduszy Unii Europejskiej we wspieraniu rozwoju lokalnego*, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” 2009, t. 8, nr 1, s. 77–87; O. Podlińska, J. Gołębiowski, *Wpływ środków unijnych na wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, t. 15, nr 5, s. 225–230; A. Czudec, *Fundusze europejskie a rozwój gospodarczy w skali lokalnej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 49, s. 35–47; A. Kobiątka, *Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego Lubelszczyzny*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306, s. 190–199.

19 J. Zawora, *Potencjał dochodowy a wydatki inwestycyjne gmin Polski Wschodniej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56(4), s. 224–235, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2018.4.18>.

20 M. Będzieszak, *op. cit.*

21 J. Sierak, *Alokacja funduszy unijnych a wydatki inwestycyjne gmin*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 3(93), <https://doi.org/10.15290/oes.2018.03.93.16>.

22 M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999.

23 E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 294.

westycyjną jednostki samorządu terytorialnego wykazują się w okresach przedwyborczych. Władza samorządowa chętnie dokonuje „otwarcia” nowych inwestycji przed wyborami, aby zdobyć sympatię lokalnej społeczności i uzyskać reelekcję w kolejnych wyborach samorządowych. Zjawisko to można zaliczyć do tzw. teorii cyklu wyborczego.

Metoda badania

Badaniem objęto wszystkie gminy w Polsce. Wśród nich odrębną analizę prowadzono dla miast na prawach powiatu. W pierwszej kolejności zaprezentowano wielkości pozyskanych środków europejskich według rodzajów gmin, w tym w odniesieniu do wielkości osiągniętych przez nie dochodów oraz w przeliczeniu na jednego mieszkańca, aby zapewnić ich porównywalność pomiędzy jednostkami. Posłużono się metodami poznania empirycznego typowymi dla nauk społecznych, a więc obserwacją, porównaniem i pomiarem. Analizę przeprowadzono dla lat 2010–2020, a dane do niej pochodzą z zasobów statystyki publicznej (BDL GUS).

Do określenia wpływu środków z bezzwrotnej pomocy UE na realizację wydatków inwestycyjnych gmin posłużono się analizą korelacji pomiędzy tymi wielkościami. Obliczone współczynniki korelacji należy traktować jako miarę współwystępowania zjawisk, a otrzymane wyniki interpretować ostrożnie. Określenie czynników wpływających na wielkość wydatków inwestycyjnych wymaga podjęcia dodatkowych badań. Zdarza się bowiem, że władze lokalne przy podejmowaniu decyzji o realizacji działalności inwestycyjnej kierują się przesłankami innymi niż ekonomiczne i społeczne. Chodzi tu zwłaszcza o wspomniane już powody polityczne.

Istotność statystyczną obliczonych współczynników korelacji Pearsona zweryfikowano za pomocą testu istotności współczynnika korelacji (*test of significance for a Pearson product-moment correlation coefficient*). Obliczenia wykonano z zastosowaniem oprogramowania SPSS.

Analizę zależności pomiędzy badanymi zmiennymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca pogłębiono dzięki wykorzystaniu analizy regresji. W tym przypadku zastosowano model regresji liniowej jednej zmiennej²⁴. Pozwala ona na zbadanie istnienia zależności między rozpatrywanymi kategoriami, co jest warunkiem wystąpienia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy nimi. Regresja liniowa wymaga przyjęcia założenia, że zależność między zmiennymi jest liniowa. W praktyce jego słuszność jest prawie niemożliwa do udowodnienia, ale procedury regresji są dość odporne na niewielkie odstępstwa od tego założenia. Współczynniki regresji są estymowane metodą najmniejszych kwadratów. Podstawową miarą dopasowania regresji jest współczynnik determinacji R^2 . Opisuje on siłę liniowego związku między zmiennymi, czyli dopasowanie linii regresji do danych empirycznych. Współczynnik determinacji przyjmuje wartości z przedziału $[0,1]$ i wskazuje, jaka część zmienności zmiennej y jest wyjaśniana przez oszacowany model. Im wyższy poziom współczynnika determinacji, tym większa część zmienności zmiennej objaśnianej została wyjaśniona przez model. Innym ważnym parametrem wykorzystywanym do oceny jakości modelu regresji jest istotność, której wartość nie powinna przekraczać 0,05. Obliczenia

24 J. Syska, *Współczesne metody analizy regresji wspomagane komputerowo*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2014, <http://el.us.edu.pl/ekonofizyka/images/b/b6/MethodyDoboruModeli.pdf> [dostęp: 21 grudnia 2021 r.]; D. Węziak, *Wielopoziomowe modelowanie regresyjne w analizie danych*, „Wiadomości Statystyczne” 2007, nr 9, s. 1–12.

wykonano z użyciem oprogramowania do statystycznej analizy danych – SPSS. W analizie regresji wykorzystano te same dane, którymi posłużono się przy obliczaniu współczynnika korelacji.

Wielkość środków UE pozyskanych przez gminy w Polsce oraz wysokość ich wydatków inwestycyjnych – wyniki badań

W latach 2010–2020 wysokość środków przekazanych na finansowanie i współfinansowanie programów oraz projektów realizowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE oraz na finansowanie i współfinansowanie programów ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej, a także na realizację płatności, których źródłem jest budżet środków europejskich, dla gmin w Polsce wyniosła 101 602,9 mln zł²⁵. Środki te były zróżnicowane zarówno w poszczególnych latach analizy, jak i poszczególnych rodzajach gmin. Kształtowanie się wielkości tych środków według lat i typów gmin zaprezentowano w tabeli 1.

W analizowanym okresie najwięcej środków na realizację projektów UE pozyskały miasta na prawach powiatu, natomiast najmniej – gminy miejskie. Nie można jednak zapominać o liczebności poszczególnych rodzajów gmin ani liczbie mieszkańców je zamieszkujących. Przy dokonaniu porównania wielkości środków na realizację projektów UE w poszczególnych rodzajach gmin w tabeli 2 zaprezentowano ich wielkość w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w tabeli 3 zaś – w odniesieniu do wielkości osiągniętych przez poszczególne rodzaje gmin dochodów ogółem.

Nieco inaczej kształtuje się sytuacja, kiedy pod uwagę bierze się wielkość analizowanego finansowania w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wówczas najwięcej środków przekazano miastom na prawach powiatu, natomiast najmniej – gminom miejsko-wiejskim. We wszystkich rodzajach gmin w latach 2016–2017 nastąpiło wyraźne obniżenie wielkości pozyskanych środków. Był to wynik kończącego się finansowania unijnego z okresu programowania 2007–2013 i nierozpoczęcia finansowania z kolejnej perspektywy finansowej 2014–2020. Był to również czas, w którym jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy, dostosowywały się do nowych zasad limitowania poziomu zadłużenia i budowały swój potencjał do pozyskiwania środków UE w nowej perspektywie finansowej.

Do podobnych wniosków można dojść po analizie wielkości środków na realizację projektów UE pozyskanych przez gminy w odniesieniu do ich dochodów ogółem. Najwięcej środków na realizację projektów UE w stosunku do swoich dochodów pozyskiwały miasta na prawach po-

25 W brzmieniu § 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 235, poz. 1546), które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2011 r., <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> [dostęp: 12 września 2021 r.]. Obejmują one środki przeznaczone na finansowanie i współfinansowanie programów oraz projektów realizowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE oraz na finansowanie i współfinansowanie programów ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej, a także na realizację płatności, których źródłem jest budżet środków europejskich. Są to dochody JST klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafów 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 (czwarta cyfra paragrafu informuje o źródle finansowania). Dochody te występują głównie w dotacjach. Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019*, Warszawa 2020, s. 44–45. W dalszej części opracowania środki te są określane jako środki na realizację projektów UE.

Tabela 1. Finansowanie i współfinansowanie programów oraz projektów unijnych w gminach w latach 2010–2020 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy miejskie	1 233,2	1 435,7	1 165,5	849,8	860,3	750,1	365,5	402,7	1 307,1	1 502,7	1 453,5
Gminy miejsko-wiejskie	1 681,4	2 081,1	2 036,2	1 393,9	1 535,7	1 491,8	506,3	725,5	2 008,7	2 297,6	2 096,8
Gminy wiejskie	2 104,5	2 942,0	2 671,3	2 115,8	2 299,1	2 611,3	559,5	1 132,0	2 850,8	3 323,0	2 809,2
Miasta na prawach powiatu	2 945,6	3 591,7	5 524,4	5 000,5	5 531,4	5 208,9	2 745,9	2 345,5	4 301,9	4 900,8	4 856,7
Razem	8 014,7	10 050,5	11 397,5	9 360,0	10 226,5	10 062,0	4 177,2	4 605,7	10 468,5	12 024,1	11 216,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [dostęp: 12 września 2021 r.].

Tabela 2. Finansowanie i współfinansowanie programów oraz projektów unijnych w gminach w latach 2010–2020 w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy miejskie	206,5	231,6	188,4	140,7	142,9	125,4	61,4	67,8	221,0	255,1	248,6
Gminy miejsko-wiejskie	153,9	190,4	185,7	126,8	139,8	136,0	46,1	66,2	183,7	211,0	192,7
Gminy wiejskie	240,2	334,2	303,3	240,3	260,0	294,6	62,9	126,6	317,4	368,2	311,2
Miasta na prawach powiatu	233,3	285,0	439,3	395,1	437,9	412,7	217,8	186,1	341,9	389,7	388,2
Razem	208,0	260,8	295,8	243,1	265,8	261,8	108,7	119,8	272,5	313,3	293,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [dostęp: 12 września 2021 r.].

Tabela 3. Finansowanie i współfinansowanie programów oraz projektów unijnych w gminach w latach 2010–2020 jako udział dochodów ogółem w latach 2010–2020 (w %)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy miejskie	7,8	8,3	6,6	4,8	4,5	3,8	1,6	1,6	4,9	5,0	4,5
Gminy miejsko-wiejskie	7,0	8,2	7,7	5,2	5,4	5,0	1,5	1,9	4,8	4,9	4,1
Gminy wiejskie	6,6	8,9	7,8	6,0	6,2	6,8	1,3	2,3	5,4	5,7	4,3
Miasta na prawach powiatu	5,5	6,3	9,0	7,8	8,1	7,4	3,7	3,0	5,0	5,2	4,8
Razem	6,4	7,6	8,2	6,5	6,7	6,4	2,4	2,4	5,1	5,2	4,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [dostęp: 12 września 2021 r.].

Tabela 4. Finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w gminach na jednego mieszkańca w latach 2010–2020 – poziom różnicowania pomiędzy gminami według ich rodzaju

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy miejskie											
min. (w zł)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1
maks. (w zł)	2 913,0	3 397,3	12 569,0	2 909,4	2 982,0	1 634,9	2 745,5	4 300,2	4 140,2	2 386,7	2 933,9
średnia arytmetyczna (w zł)	256,8	290,4	266,2	168,7	174,1	150,5	71,6	87,6	249,2	275,2	300,2
odchylenie standardowe (w zł)	354,1	399,3	835,1	272,8	278,5	235,9	208,1	290,3	366,1	275,1	335,7
współczynnik zmienności (w %)	137,9	137,5	313,7	161,7	160,0	156,8	290,8	331,3	146,9	100,0	111,8
Gminy miejsko-wiejskie											
min. (w zł)	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
maks. (w zł)	3 915,0	5 045,6	4 565,8	1 550,0	7 721,5	1 870,7	1 341,6	1 117,1	1 956,1	2 170,2	1 699,9
średnia arytmetyczna (w zł)	216,1	265,0	262,0	179,8	198,7	190,9	53,6	93,4	246,9	282,6	258,3
odchylenie standardowe (w zł)	293,5	329,0	327,0	198,5	370,1	225,3	114,1	131,9	256,2	296,4	264,2
współczynnik zmienności (w %)	135,8	124,1	124,8	110,4	186,3	118,0	212,7	141,2	103,7	104,9	102,3
Gminy wiejskie											
min. (w zł)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
maks. (w zł)	3 152,1	3 807,6	2 393,1	6 661,9	3 781,9	2 968,8	1 211,0	1 923,4	2 927,2	2 451,2	4 248,6
średnia arytmetyczna (w zł)	203,1	301,7	271,3	212,7	232,8	260,5	47,4	109,3	273,5	316,2	270,5
odchylenie standardowe (w zł)	283,0	351,7	272,2	275,3	268,6	302,5	110,3	152,1	319,9	346,2	330,9
współczynnik zmienności (w %)	139,3	116,6	100,3	129,4	115,4	116,1	232,8	139,2	117,0	109,5	122,3
Miasta na prawach powiatu											
min. (w zł)	34,0	28,5	59,3	24,0	40,4	20,8	5,7	9,0	45,9	74,3	40,5
maks. (w zł)	1 001,6	2 310,8	1 926,6	1 409,9	1 526,5	1 590,2	541,6	697,4	1 144,7	1 429,5	4 972,5
średnia arytmetyczna (w zł)	265,1	320,1	378,5	365,9	390,8	337,5	170,1	160,9	354,2	414,6	476,6
odchylenie standardowe (w zł)	208,4	319,6	296,4	293,6	308,0	327,6	119,4	148,1	260,9	295,6	615,7
współczynnik zmienności (w %)	78,6	99,8	78,3	80,2	78,8	97,1	70,2	92,0	73,7	71,3	129,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [dostęp: 12 września 2021 r.].

wiatu. Przewaga nad pozostałymi rodzajami gmin jest szczególnie widoczna w latach 2012–2017. W ostatnich trzech latach poziom ten został wyrównany (tabela 3).

Przy analizie wielkości środków pozyskiwanych przez poszczególne rodzaje gmin nie należy zapominać, że była ona istotnie zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Wśród JST były takie, które w zasadzie w ogóle nie korzystały z tego typu finansowania, ale też takie, które skupiały się na jak największym wykorzystaniu bezzwrotnej pomocy UE w analizowanym okresie. W tabeli 4 zaprezentowano podstawowe miary zróżnicowania jednostek pod względem wykorzystania środków na realizację projektów UE według rodzajów gmin w latach 2010–2020.

Największe zróżnicowanie wielkości pozyskanych środków na realizację projektów UE na jednego mieszkańca wystąpiło, w zasadzie w całym analizowanym okresie, w gminach miejskich. Było ono szczególnie widoczne w latach 2012, 2016 i 2017. Natomiast najmniejsze zróżnicowanie środków na realizację projektów UE można zaobserwować w miastach na prawach powiatu. Istotne zwiększenie współczynnika zmienności w jednostkach tego szczebla nastąpiło w 2020 r. Była to jednocześnie grupa, w której wszystkie JST, w każdym roku analizowanego okresu, pozyskiwały środki z UE.

Po uwzględnieniu wielkości pozyskanych przez gminy środków na realizację projektów UE można przyjąć, że determinowały one wielkość wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez gminy. W analizowanym okresie tego typu JST w Polsce wydatkowały na inwestycje łącznie 323 314,5 mln zł, z czego nieco ponad 40% przypadło na miasta na prawach powiatu. Wielkość wydatków inwestycyjnych według rodzajów gmin zaprezentowano w tabeli 5.

Podczas analizy wielkości wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez gminy w Polsce można zauważyć, że wydatki utrzymywały się na stabilnym poziomie na początku analizowanego okresu (w latach 2010–2015), po czym ich wysokość spadła dość istotnie w 2016 r., a następnie nastąpiło niewielkie odbicie w 2017 r. Rok 2018 był kolejnym rokiem wzrostu, po którym widać dwa kolejne lata spadków. Po porównaniu wielkości wydatków inwestycyjnych gmin z wielkością środków pozyskiwanych przez te jednostki z UE można zaobserwować powiązanie trendów zmian w dopływie dotacji unijnych i wydatków inwestycyjnych²⁶. W 2020 r. wielkość środków UE to ponad 32 proc. ogółu wydatków inwestycyjnych gmin w Polsce. Największy udział tych środków w wydatkach inwestycyjnych można zauważyć w przypadku miast na prawach powiatu, natomiast w pozostałych rodzajach gmin kształtuje się on, średnio w analizowanym okresie, na zbliżonym poziomie (tabela 6).

W analizowanym okresie najniższy poziom finansowania środkami UE wydatków inwestycyjnych można zauważyć we wspomnianych już latach 2016 i 2017, które charakteryzowały się jednocześnie jednym z najniższych poziomów udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin (odpowiednio 13,4% i 18,4%). Bez znajomości badań prowadzonych w niniejszym opracowaniu można było przypuszczać, że najwyższy udział środków na realizację projektów UE w wydatkach inwestycyjnych wystąpi w przypadku gmin wiejskich, które cechuje niższy poziom dochodów i które powinny być wspierane środkami UE w ramach polityki spójności. Wyniki

26 P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Najbogatsze samorzędy w 2020 roku. Ranking dochodów JST, „Wspólnota”*, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Reklamy/Najbogatsze_samorzady_2020.pdf [dostęp: 21 grudnia 2021 r.].

Tabela 5. Wydatki inwestycyjne według rodzaju gmin w latach 2010–2020 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy miejskie	4 130,5	3 730,3	2 914,4	2 452,2	2 952,1	2 786,5	2 250,2	3 289,0	5 261,5	4 627,1	4 320,2
Gminy miejsko-wiejskie	6 292,4	5 863,5	4 651,3	4 197,8	4 946,4	4 680,3	3 563,3	5 350,6	8 493,1	7 318,5	6 829,5
Gminy wiejskie	9 267,3	8 328,5	6 291,8	6 210,0	7 244,9	6 742,1	4 835,2	7 423,5	12 062,6	10 480,3	9 564,9
Miasta na prawach powiatu	12 698,1	12 365,0	12 103,3	11 455,4	13 625,8	12 211,7	7 713,1	9 410,2	13 657,5	14 663,1	14 059,5
Razem	32 388,3	30 287,3	25 960,9	24 315,3	28 769,2	26 420,6	18 361,9	25 473,3	39 474,6	37 089,0	34 774,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [dostęp: 12 września 2021 r.].

Tabela 6. Finansowanie i współfinansowanie programów oraz projektów unijnych jako procent wydatków inwestycyjnych według rodzaju gmin w latach 2010–2020 (w %)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy miejskie	31,1	38,5	40,0	34,7	29,1	26,9	16,2	12,2	24,8	32,5	33,6
Gminy miejsko-wiejskie	26,7	35,5	43,8	33,2	31,0	31,9	14,2	13,6	23,7	31,4	30,7
Gminy wiejskie	22,7	35,3	42,5	34,1	31,7	38,7	11,6	15,2	23,6	31,7	29,4
Miasta na prawach powiatu	23,2	29,0	45,6	43,7	40,6	42,7	35,6	24,9	31,5	33,4	34,5
Razem	24,7	33,2	43,9	38,5	35,5	38,1	22,7	18,1	26,5	32,4	32,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [dostęp: 12 września 2021 r.].

analizy skłaniają jednak do odmiennego wniosku. To w przypadku miast na prawach powiatu można zaobserwować najwyższy poziom finansowania wydatków inwestycyjnych środkami UE. Wydaje się, że jest to związane z wysoką aktywnością tego typu JST w procedurach konkursowych pozyskiwania środków unijnych oraz z większą skutecznością ich pozyskiwania. Jednostki te co do zasady są i były lepiej przygotowane do aplikowania o tego typu środki (pod względem organizacyjnym i finansowym). Dodatkowym wyjaśnieniem tej relacji może być również charakter realizowanych inwestycji. W przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich zgłaszano do współfinansowania zwłaszcza inwestycje w podstawową infrastrukturę komunalną i społeczną, której finansowania UE zaprzestała w okresie programowania 2014–2020 (z niewielkimi wyjątkami).

Wyniki analizy korelacji i regresji

W tabeli 7 zaprezentowano wartości współczynników korelacji Pearsona, które mogą być wykorzystane do wstępnej oceny poziomu zależności liniowej (współwystępowania) pomiędzy wielkością środków na finansowanie i współfinansowanie programów oraz projektów unijnych a wartością wydatków inwestycyjnych.

Z zaprezentowanych danych wynika, że najwyższa współzależność badanych zmiennych korelacyjnych wystąpiła, w zasadzie w całym analizowanym okresie, w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu. W przypadku gmin wiejskich obserwuje się bardzo niski poziom współzależności, podobnie jak w gminach miejsko-wiejskich.

Uzyskane wyniki są odmienne od rezultatów wcześniej prowadzonych badań w tym zakresie. Badający wcześniejsze lata J. Sierak stwierdził, że „analiza występowania i siły związków korelacyjnych dla Polski ogółem wykazuje dość słabe związki pomiędzy względnym poziomem dotacji unijnych a względnymi wydatkami inwestycyjnymi gmin (w ujęciu *per capita*)”²⁷. Dodatkowo zauważył, że „obliczenia dla poszczególnych typów gmin najsilniejsze związki korelacyjne wykazują w gminach miejsko-wiejskich, nieco niższe w wiejskich, a o połowę niższe w gminach miejskich”²⁸. Warto jednak podkreślić, że prowadzone w niniejszym opracowaniu badania dotyczą szerszego ujęcia środków z UE. Za środki te przyjmuje się ogół funduszy pozyskiwanych przez gminy, związanych z realizacją projektów unijnych, a więc fundusze pochodzące z Unii Europejskiej, płatności z budżetu środków europejskich oraz z budżetu państwa lub inne na współfinansowanie programów i projektów z udziałem środków unijnych. Ponadto przedmiotem analizy były lata 2010–2020, a w przypadku badań J. Sieraka – lata 2006–2016.

W tabeli 8 zaprezentowano wyniki analizy regresji liniowej jednej zmiennej, w których zmienną objaśniającą jest wielkość pozyskanych środków UE na jednego mieszkańca, a zmienną objaśnianą (niezależną) – wydatki inwestycyjne gmin przeliczone na jednego mieszkańca.

Na podstawie analizy wyników regresji liniowej można stwierdzić, że jedynie w przypadku gmin miejskich i miast na prawach powiatu wielkości współczynników determinacji wskazują

²⁷ J. Sierak, *Alokacja...*, s. 207.

²⁸ *Ibidem*.

Tabela 7. Korelacja pomiędzy wielkością środków na finansowanie i współfinansowanie programów oraz projektów unijnych a wartością wydatków inwestycyjnych przeliczonych na jednego mieszkańca

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy miejskie	0,795	0,702	0,982	0,817	0,825	0,779	0,650	0,769	0,746	0,661	0,666
Gminy miejsko-wiejskie	0,607	0,645	0,592	0,410	0,529	0,702	0,129	0,310	0,617	0,670	0,671
Gminy wiejskie	0,474	0,543	0,488	0,528	0,515	0,581	0,121	0,315	0,462	0,560	0,578
Miasta na prawach powiatu	0,542	0,745	0,730	0,715	0,849	0,800	0,444	0,476	0,607	0,638	0,938

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Wyniki analizy regresji liniowej zmiennej – zmienna objaśniana – wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy miejskie											
Współczynnik determinacji R^2	-*	0,594	0,981	0,762	0,773	0,653	0,593	0,727	0,669	0,536	0,493
Współczynnik przy zmiennej objaśniającej	-	1,476	1,939	3,198	2,951	1,428	1,323	1,461	2,220	1,617	1,098
Gminy miejsko-wiejskie											
Współczynnik determinacji R^2	0,369	0,416	0,350	0,168	0,280	0,493	0,017	0,096	0,380	0,448	0,450
Współczynnik przy zmiennej objaśniającej	1,147	1,194	1,322	1,906	0,789	1,627	0,293	0,835	1,442	1,312	1,256
Gminy wiejskie											
Współczynnik determinacji R^2	0,224	0,295	0,238	0,279	0,265	0,338	0,015	0,099	0,214	0,314	0,334
Współczynnik przy zmiennej objaśniającej	1,028	0,274	0,292	0,274	1,092	1,145	0,383	1,102	1,213	1,104	1,191
Miasta na prawach powiatu											
Współczynnik determinacji R^2	0,294	0,555	0,533	0,511	0,722	0,640	0,197	0,227	0,368	0,407	0,880
Współczynnik przy zmiennej objaśniającej	1,713	1,324	1,201	0,399	1,794	1,479	0,973	0,916	1,189	1,456	1,643

* wyniki nie są prezentowane ze względu na poziom istotności

Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [dostęp: 12 września 2021 r.]. Obliczenia wykonano w SPSS.

na występowanie zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy analizowanymi zmiennymi. W przypadku tych rodzajów gmin to wielkość pozyskiwanych środków na realizację projektów UE wpływa na wielkość ponoszonych wydatków inwestycyjnych. Istnieją także inne czynniki wpływające na działalność inwestycyjną, o czym świadczą właśnie wartości współczynników determinacji. Dość wysoki zakres wyjaśnienia wydatków inwestycyjnych wielkością pozyskanych środków na realizację projektów UE w przypadku tych rodzajów jednostek wynika zapewne z ich większych potrzeb inwestycyjnych i związanego z tym skupienia się w jak największym stopniu na sfinansowaniu ich zaspokojenia środkami UE. W przypadku wielu projektów inwestycyjnych warunkiem uruchomienia funduszy było pozyskanie środków UE – bez nich jednostki nie deklarowały podejmowania wskazanych inwestycji. Jak już zauważono wcześniej, oba rodzaje gmin były lepiej przygotowane do pozyskiwania środków unijnych w drodze konkursowej.

W przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich stopień wyjaśnienia wydatków inwestycyjnych przez wielkość pozyskiwanych środków na realizację projektów UE jest niewielki. Można zatem stwierdzić, że w odniesieniu do tych rodzajów jednostek istnieje wiele innych czynników, które determinują ich działalność inwestycyjną, co wymaga rozpoznania i uwzględnienia w dalszych badaniach.

Wnioski

W ramach podsumowania można stwierdzić, że gminy w znacznym stopniu, choć w dość istotnie zróżnicowanym zakresie, wykorzystują środki na finansowanie i współfinansowanie projektów oraz programów z UE. Wśród nich można wyodrębnić zarówno jednostki stale sięgające po środki z UE, jak i takie, które dotychczas w ogóle nie skorzystały z analizowanego rodzaju finansowania. Środki na realizację projektów UE w istotnym stopniu były przeznaczone na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych gmin w analizowanym okresie. W 2020 r., podobnie jak w roku wcześniejszym, środki z UE zapewniły możliwość pokrycia blisko jednej trzeciej wydatków inwestycyjnych. Rekordowy pod tym względem był 2012 r., kiedy to niemal 44% wydatków inwestycyjnych mogło być sfinansowanych środkami unijnymi. Niemniej jednak resztę środków podstawowe jednostki samorządu terytorialnego musiały wygospodarować z budżetu, a w przypadku ich braku – pozyskać w ramach długu na pokrycie wkładu własnego do projektów.

Najwięcej środków UE w analizowanym okresie wykorzystwały miasta na prawach powiatu zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jest to w pełni uzasadnione, te jednostki bowiem wykazują się jednocześnie największym potencjałem inwestycyjnym i największym zapotrzebowaniem na realizację inwestycji infrastrukturalnych. Zapotrzebowanie to wynika głównie z istotnego napływu mieszkańców do miast na prawach powiatu, a także z charakteru tego typu JST, będących centrami prowadzenia aktywności gospodarczej i/lub życia mieszkańców nie tylko własnych, lecz także gmin ościennych. Pomimo małej liczby tego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do pozostałych gmin zamieszkuje je blisko jedna trzecia mieszkańców Polski. Jednocześnie w tej grupie jednostek występuje najmniejsze zróżnicowanie w poziomie wykorzystania środków z UE. Największe dysproporcje w sięganiu po unijne wsparcie można zaobserwować w gminach miejskich i to tego

rodzaju jednostki w zasadzie w całym analizowanym okresie charakteryzowały się najniższym poziomem finansowania wydatków inwestycyjnych środkami unijnymi.

Wielkość środków unijnych pozyskiwanych przez gminy podlega wahaniom. Jest to związane z siedmioletnim programowaniem finansowym Unii Europejskiej. W analizowanym okresie widoczny jest spadek tego finansowania w latach 2016–2017, a więc w latach pomiędzy dwiema perspektywami finansowymi UE: 2007–2013 i 2014–2020. Lata 2016–2017 były okresem wydatkowania jeszcze zakontraktowanych środków z kończącego się okresu programowania, bez możliwości wykorzystywania środków z nowego budżetu UE. Uruchomienie środków z kolejnych perspektyw następuje bowiem z opóźnieniem związanym z koniecznością uzgodnienia priorytetów interwencji i wsparcia z UE (w tym przygotowania dokumentów strategicznych i operacyjnych).

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują na dość różny poziom współwystępowania pozyskiwanych przez gminy środków unijnych i ponoszonych przez nie wydatków inwestycyjnych. Obliczone wskaźniki korelacji osiągnęły różny poziom w zależności od rodzaju gmin. Co prawda we wszystkich przypadkach wskaźniki mają wartość dodatnią, co oznacza, że rosnącym środkiem unijnym towarzyszy wzrost wydatków inwestycyjnych, ale szczególnie w przypadku gmin wiejskich osiągały one dość niskie wartości. Próby budowy modeli regresji liniowej potwierdziły, że podejmowanie działalności inwestycyjnej przez gminy w Polsce jest uzależnione od wielu różnych czynników, zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Współczynniki determinacji zbudowanych modeli regresji były na dość niskim poziomie, a więc w niewielkim stopniu wykorzystanie środków pomocowych UE wyjaśniało przyjętą do objaśnienia zmienną – wydatków inwestycyjnych. Odmiennie sytuacja wyglądała w przypadku gmin miejskich i miast na prawach powiatu, w których można zaobserwować istotny związek pomiędzy analizowanymi zmiennymi. W tego rodzaju gminach to środki na realizację projektów UE w dużym stopniu wyjaśniają wielkość wydatków inwestycyjnych.

Należy podkreślić, że przeprowadzone badania, zwłaszcza w odniesieniu do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, muszą być poszerzone o analizę innych czynników, w tym zwłaszcza o te o charakterze politycznym, które wpływają zarówno na rozmiar działalności inwestycyjnej gmin w Polsce, jak i na skłonność władarzy tych jednostek do inwestowania.

W ocenie autorów ważne jest, aby władza samorządowa, która podejmuje działalność inwestycyjną, analizowała rzeczywiste potrzeby swoich mieszkańców i przyszłe koszty bieżące utrzymania wybudowanej/zmodernizowanej infrastruktury. Istotnym mankamentem gminnej polityki inwestycyjnej jest jej uzależnienie od cykli wyborczych. Największe wydatki inwestycyjne w jednostkach samorządu terytorialnego są ponoszone w okresach przedwyborczych. Władze gmin, podobnie jak pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, kierują się bardzo często motywami politycznymi – celem jest zdobycie poparcia politycznego wśród wyborców i chęć reelekcji – pomijają natomiast celowość i efektywność podejmowanej działalności inwestycyjnej. Zdarza się, że władza samorządowa nie określa przeznaczenia realizowanych inwestycji ani nie podejmuje się analizy efektów ich realizacji. W tej sytuacji często powstają inwestycje, na które mogą być pozyskane środki z UE. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że władze gmin traktują te projekty jako element przetargowy w walce o władzę, czyli gry politycznej. Co

ciekawe, to władze małych gmin, zwłaszcza wiejskich, w największym stopniu wykorzystują inwestycje jako instrument walki politycznej, „bo nic tak nie poprawia notowań miejscowej władzy jak oddanie do użytku dużej inwestycji połączone z uroczystym przecięciem wstęgi”²⁹.

Władze gmin powinny dążyć do realizacji celowej i przemyślanej lokalnej polityki inwestycyjnej. Przy podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu istotnych środków finansowych gminy powinny mieć na uwadze poprawę swojej konkurencyjności, warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Rozbudowywana i nowocześniejsza infrastruktura może przyczynić się do powiększania bazy podatkowej w przyszłości i polepszenia sytuacji dochodowej. To bowiem wysokość dochodów, zwłaszcza własnych, ma wpływ na potencjał inwestycyjny JST. Władze samorządowe muszą analizować podejmowane inwestycje pod kątem wzrostu kosztów bieżących utrzymania rozbudowywanej infrastruktury, zwłaszcza wobec nasilających się procesów depopulacji poszczególnych jednostek i zmiany struktury wieku ludności, co w najbliższym czasie będzie się przekładało na malejące dochody JST.

Bibliografia

- Będzieszak M., *Wydatki inwestycyjne jako stymulanta wydatków bieżących w miastach na prawach powiatu*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, <https://doi.org/10.18276/epu.2016.125-06>.
- Czudec A., *Fundusze europejskie a rozwój gospodarczy w skali lokalnej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 49, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.3>.
- Ginsbert-Gebert A., *Zarys polityki komunalnej*, Oficyna Wydawnicza SGPiS, Warszawa 1977.
- Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019*, Warszawa 2020.
- Gondek E., *Postny okres przedwyborczy*, Obserwator Żmigrodzki, <https://ngrod.pl/piszemy-o/krotko/285-postny-okres-przedwyborczy.html>.
- Gubernat-Ulatowski E., *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 294.
- Hermaszewski J., *Istota inwestycji lokalnych i ich rola w rozwoju gminy [w:] Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006.
- Kobiąłka A., *Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego Lubelszczyzny*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306.
- Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Folia Oeconomica Bochniensia” 2006, nr 4.
- Marks-Bielska R., Dereszewski W., Zaborowska B., *Rola i znaczenie inwestycji w rozwoju lokalnym na przykładzie gminy Kurzętnik w latach 2007–2013*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40.
- Ministerstwo Finansów, *Baza sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>.

²⁹ E. Gondek, *Postny okres przedwyborczy*, Obserwator Żmigrodzki, <https://ngrod.pl/piszemy-o/krotko/285-postny-okres-przedwyborczy.html> [dostęp: 22 grudnia 2021 r.].

- Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2001.
- Podlińska O., Gołębiwski J., *Wpływ środków unijnych na wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, t. 15, nr 5.
- Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999.
- Satoła Ł., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na inwestycje komunalne a ograniczanie zadłużenia samorządów*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2016, nr 15(64), <https://doi.org/10.22630/PEFIM.2016.15.64.13>.
- Satoła Ł., *Znaczenie funduszy Unii Europejskiej we wspieraniu rozwoju lokalnego*, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” 2009, t. 8, nr 1.
- Sierak J., *Alokacja funduszy unijnych a wydatki inwestycyjne gmin*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 3(93), <https://doi.org/10.15290/oes.2018.03.93.16>.
- Sierak J., *Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowanie w ujęciu rocznym i wieloletnim*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 4(47).
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Najbogatsze samorzady w 2020 roku. Ranking dochodów JST*, „Wspólnota”, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Reklamy/Najbogatsze_samorzady_2020.pdf.
- Syska J., *Współczesne metody analizy regresji wspomagane komputerowo*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2014, <http://el.us.edu.pl/ekonofizyka/images/b/b6/MethodyDoboruModeli.pdf>.
- Uryszek T., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a ich działalność inwestycyjna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 37.
- Węziak D., *Wielopoziomowe modelowanie regresyjne w analizie danych*, „Wiadomości Statystyczne” 2007, nr 9.
- Wpływ środków UE na inwestycje lokalne i regionalne w Polsce*, Teraz Środowisko, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosc/10276-Wplyw-srodkow-UE-na-inwestycje-lokalne-i-regionalne-w-Polsce.pdf>.
- Wyszkowska D., *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2018.
- Zawora J., *Potencjał dochodowy a wydatki inwestycyjne gmin Polski Wschodniej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, t. 56, nr 4, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2018.4.18>.
- Zioło M., *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10.

Akty prawne

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz. 1672, ze zm.).