

Magdalena WOJARSKA, Renata MARKS-BIELSKA¹

DOI: 10.15290/ose.2015.04.76.07

FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA ROZWOJU LOKALNEGO GMIN WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO²

Streszczenie

Celem rozważań podjętych w artykule była ocena zależności pomiędzy rozwojem lokalnym a wielkością dochodów pozyskanych przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego na realizację projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, a także weryfikacja hipotezy zakładającej podobieństwo wybranych aspektów realizacji tych projektów w grupach gmin podobnych pod względem poziomu rozwoju i wielkości absorpcji środków z Unii Europejskiej.

Ocena poziomu rozwoju została dokonana na bazie różnicy wskaźników Perkala wyznaczonych dla dwóch momentów czasowych, tj. 2006 i 2012 roku. Z przeprowadzonych badań wynika, że pomiędzy tą wielkością a wartością środków pozyskanych przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego na finansowanie lub współfinansowanie projektów w przeliczeniu na mieszkańca nie zachodziła zależność korelacyjna ($r=0,1$). Zupełnie inny pogląd na sytuację mieli przedstawiciele uczestniczący w badaniach ankietowych urzędów gmin, którzy w większości zdecydowanie poparli stwierdzenie, że fundusze europejskie istotnie przyczyniają się do rozwoju lokalnego. Przeprowadzone badania umożliwiły również zanegowanie założonej hipotezy, aczkolwiek pomiędzy grupami wyodrębnionymi za pomocą metody Warda nie pojawiły się widoczne różnice dotyczące badanych zagadnień.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, fundusze Unii Europejskiej, wskaźnik Perkala, grupowanie metodą Warda

EU FUNDS AS SOURCE OF FUNDING FOR LOCAL DEVELOPMENT IN WARMIŃSKO-MAZURSKIE

Summary

The main aim of this paper is to assess the connection between local development and the amount of revenue collected by the municipalities of Warmińsko-Mazurskie Voivodeship for the implementation of projects financed from EU funds. Another objective is to verify the hypothesis that selected aspects of these

¹ Dr Magdalena Wojarska – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: magdaw@uwm.edu.pl.

Dr hab. Renata Marks-Bielska, prof. UWM – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: renatam@uwm.edu.pl.

² Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS/03039.

projects are similar in groups of municipalities comparable in terms of development levels and the amount of absorbed EU funds allocated to them.

The assessment of the level of development was made on the basis of a discrepancy in Perkal's indicators calculated for two moments in time: 2006 and 2012. The study reveals that there was no correlation between this measure and the amount of money collected by the municipalities of Warmińsko-Mazurskie Voivodeship for co-funding of projects per capita ($r=0.1$). A completely different view on this situation was expressed by the representatives of municipal offices who participated in the survey. In their opinion, EU funds had significantly contributed to local development. The study also disproves the assumed hypothesis, although there were no significant differences regarding the analysed issues between the groups of municipalities created by means of the Ward's method.

Key words: local development, EU funds, Perkal's Method, Ward's Hierarchical Clustering Method

1. Wstęp

Zgodnie z art. 16, ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, stając się ważnym i aktywnym uczestnikiem życia gospodarczego. Według obowiązujących przepisów, jednostki samorządowe samodzielnie realizują wiele zadań publicznych (np. w zakresie: oświaty, kultury, bezpieczeństwa, komunalnej gospodarki mieszkaniowej, pomocy społecznej), [Dolewka, 2013, s. 40].

Realizacja zadań powierzonych przez władze gminy i prowadzona przez nie polityka powinny przyczyniać się do rozwoju lokalnego [Lizińska i in. 2011, s. 192; Małkowska, 2011, s. 140; Marks-Bielska, Babuchowska, 2012, s. 369]. Bartik [Bartik, 2004, s. 358] definiując lokalny rozwój gospodarczy, szczególną uwagę zwrócił na zdolność gospodarki lokalnej do tworzenia bogactwa dla mieszkańców. Odbywa się to przez efektywne wykorzystanie lokalnych zasobów lub też przeniesienie zasobów do efektywniejszych zastosowań. Lokalny rozwój gospodarczy jest procesem działań jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Działalność tego typu instytucji zmierza do wykorzystania dostępnych zasobów do tworzenia prywatnego sektora przedsiębiorczości, generowania nowych miejsc pracy itp. [Blakely, 1990, s. 12].

Politykę rozwoju lokalnego kształtują zarówno czynniki endo-, jak i egzogeniczne. Klasyfikując je według różnych aspektów rozwoju, można dostrzec, że są to czynniki: ekonomiczne, społeczne, techniczne, technologiczne oraz ekologiczne, stymulujące procesy rozwojowe i przyczyniające się do eliminowania m.in. barier rozwoju lokalnego [Pająk, 2011, s. 31].

Potencjał finansowy oraz właściwe zarządzanie finansami wpływają na prawidłowe funkcjonowanie i rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany dokonujące się w zarządzaniu mają istotne znaczenie dla rozwoju jednostek samorządowych – znajdują odzwierciedlenie w rozwoju gospodarki lokalnej i poprawie sytuacji mieszkańców [Kozuch, 2006, s. 11]. Głównym celem zarządzania finansami gminy jest realizacja zadań publicznych i społecznych oraz zapewnienie podstaw stabilnego i zrównoważonego rozwoju. Dlatego też zarządzający finansami powinni być nastawieni na rozwój odbywający się w ich otoczeniu, a w związku z tym posiadać umiejętności efektywnego zarządzania rzadko pojawiającymi się zasobami [Wakula, 2009, s. 11].

Występowanie w danym miejscu konkretnego czynnika rozwoju lokalnego nie musi oznaczać autentycznego rozwoju i poprawy konkurencyjności. Stanowi jedynie zasób świadczący o potencjale rozwojowym danej jednostki. Czynnikiem taki należy zatem zauważyć, poznać, ocenić jego wartość użytkową, pozyskać oraz odpowiednio wykorzystać. Jednak często podstawową przeszkodą uniemożliwiającą wykorzystanie danego czynnika jest niedostatek środków finansowych [Katoła, 2006, s. 166].

Podstawowym warunkiem prawidłowej realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest właściwe zarządzanie finansami, gdyż od jakości tego procesu zależy wynik gospodarowania posiadanymi zasobami w danych warunkach i otoczeniu ekonomicznym oraz poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Jest to istotne z tego względu, że środki będące w dyspozycji JST mogą być wykorzystywane w różny sposób, co powoduje, że posiadając takie same zasoby i działając w zbliżonych warunkach ekonomicznych, można uzyskiwać różne rezultaty. Warunkiem koniecznym realizacji zadań JST jest właściwe zarządzanie finansami, przy wykorzystaniu współczesnej wiedzy z tego zakresu. Istotą zarządzania finansami jest stwarzanie warunków funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego przez kreowanie różnorodnych źródeł zasilania środkami pieniężnymi, ich podział oraz alokacja w te obszary działalności, które są ukierunkowane na realizację celów organizacji [Wyřębek, 2010, s. 143].

Rozmiary i tempo procesów rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego są ściśle powiązane z: wysokością osiągniętych dochodów własnych, posiadanym majątkiem, a przede wszystkim realizowanymi inwestycjami. Zarządzający JST dążą przede wszystkim do rozwiązania problemów związanych z inwestowaniem. Wyzwaniem dla nich staje się umiejętność skutecznego i efektywnego inwestowania, które często zależy od właściwych decyzji władz regionalnych, wymaga integracji i uwzględnienia specyfiki publicznych przedsięwzięć inwestycyjnych [Łukomska-Szarek, 2011, s. 196].

Tempo przemian społeczno-gospodarczych w procesie rozwoju inwestycyjnego zależy głównie od źródeł i skali dochodów ogółem generowanych przez gminy. W celu finansowania potrzeb rozwojowych w określonych dziedzinach gospodarczych i społecznych jest konieczne pozyskiwanie dodatkowych środków z dostępnych źródeł finansowania. W kontekście szans rozwojowych gminy jest nieodzowne korzystanie z możliwych źródeł finansowania zadań, zwłaszcza w zakresie: infrastruktury technicznej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego oraz zwalczania bezrobocia. W gospodarce finansowej gmin rozróżnia się dwa zasadnicze czynniki charakteryzujące możliwości rozwojowe:

- dochody własne gmin świadczące o zapobiegliwości wójta (burmistrza lub prezydenta) oraz aktywności gospodarczej mieszkańców i ich stanu posiadania (poziom podatków i opłat lokalnych);
- wydatki inwestycyjne świadczące o dążeniu zarządzających gminami do powiększania zasobów i kapitału, co w konsekwencji ma przyczynić się do poprawy warunków życia mieszkańców i do ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego [Sobczyk, 2009, s. 137-138].

Wśród instrumentów finansowych pobudzających rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego można wymienić m.in.: programy inwestycyjne władz publicznych,

dostęp do kredytów bankowych, instrumenty finansowania innowacyjnych przedsiębiorstw, np. *venture capital*.

Rozwój samorządu wymaga posiadania środków na sfinansowanie zadań inwestycyjnych. Wydatki majątkowe mogą być finansowane z różnych źródeł, m.in.: z dochodów własnych, z dotacji celowych oraz pożyczek komunalnych. Ważnymi instrumentami finansowymi polityki regionalnej Unii Europejskiej, wpływającymi na wzrost i rozwój lokalny oraz wzrost konkurencyjności gmin, są fundusze Unii Europejskiej [Katoła, 2006, s. 162].

Jak podkreślili Kossowski i Klimczuk [Kossowski, Klimczuk, 2012, s. 78], realizacja projektów rozwojowych przez JST, prowadzących do wzrostu konkurencyjności tych jednostek, wymaga wyboru źródeł finansowania. Potrzebne środki finansowe mogą stanowić m.in.: dochody budżetowe i nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych, środki z funduszy pomocowych z zagranicy, kredyty, pożyczki, leasing, środki z emisji obligacji komunalnych oraz udziały mieszkańców i podmiotów prywatnych w realizacji inwestycji publicznej.

Publiczna działalność inwestycyjna rozpoczyna się od wymiaru lokalnego na najniższym szczeblu zarządzania, a więc gminy. Inwestycje dotyczące małych jednostek terytorialnych stanowią bardzo ważny element stymulacji rozwoju kraju, a ich realizacja przyczynia się do poprawy warunków życia i pracy ludzi [Wróblewska, 2010, s. 65].

Dzięki środkom pochodzącym z budżetu Unii Europejskiej (np. w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013) finansowanie inwestycji może odbywać się w formie montażu finansowego, polegającego na wykorzystywaniu różnych źródeł finansowania [Wróblewska, 2010, s. 66].

2. Założenia metodyczne badań

Celem rozważań podjętych w artykule była ocena zależności pomiędzy rozwojem lokalnym a wielkością dochodów pozyskanych przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego z budżetu Unii Europejskiej (uzupełnionych w ramach współfinansowania środkami z budżetu państwa i innych źródeł), a także weryfikacja hipotezy zakładającej podobieństwo wybranych aspektów realizacji projektów finansowanych z tego źródła w grupach gmin podobnych pod względem poziomu rozwoju i wielkości absorpcji środków z Unii Europejskiej.

Dwuwątkowość przyjętego celu badawczego zdeterminował zarówno dobór źródeł informacji, jak i metod analitycznych. W pierwszej kolejności, zmierzając do oceny zależności zachodzących pomiędzy rozwojem lokalnym gmin województwa warmińsko-mazurskiego a wartością pozyskanych przez nie funduszy z Unii Europejskiej, posłużono się danymi wtórnymi pochodzącymi z Banku Danych Lokalnych. Dobierając wskaźniki rozwoju lokalnego, przyjęto za A. Zeliąsem [Zeliąs, 2000, s. 37], że powinny one cechować się: uniwersalnością, mierzalnością, dostępnością, jakością, ekonomicznością pozyskania, interpretowalnością oraz odpowiednim sposobem oddziaływania (pozytywny/negatywny). Wykorzystując opracowanie *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni* [Konkurencyjność gmin w kontekście relacji wła-

dzie lokalne – inwestorzy zagraniczni, 2008] do badania wytypowano 14 zmiennych (tabela 1.), które następnie poddano selekcji ze względu na kryteria wartości informacyjnej (na podstawie wartości współczynników zmienności i korelacji)³.

TABELA 1.

Wskaźniki rozwoju lokalnego

Zmienna	Wyszczególnienie	Uzasadnienie
X ₁	Liczba ludności na km ²	Wysoką gęstość zaludnienia można wiązać z atrakcyjnością danego obszaru. Wzrost wartości wskaźnika sugeruje występowanie czynników zachęcających do osiedlenia się ludności.
X ₂	Saldo migracji wewnętrznych	Wysoka, dodatnia wartość tego wskaźnika może świadczyć o atrakcyjności danej gminy jako miejsca zamieszkania.
X ₃	Saldo migracji zagranicznych	
X ₄	Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym	Miernik ten pozwala ocenić sytuację na rynku pracy poszczególnych jednostek. Wskaźnik zaliczony do grupy destymulant.
X ₅	Odsetek ludności korzystający z sieci wodociągowej	Zmienne te charakteryzują ogólny stan infrastruktury technicznej w gminie, będącej ważnym zasobem wewnętrznym danej jednostki.
X ₆	Odsetek ludności korzystający z sieci kanalizacyjnej	
X ₇	Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym	Jest to podstawowy miernik ukazujący rozpowszechnienie nauczania przedszkolnego na danym terenie. Przy założeniu, że większość przedszkoli to jednostki publiczne, wskaźnik ten obrazuje stopień wywiązywania się gminy z zadania własnego w zakresie edukacji publicznej.
X ₈	Współczynnik skolaryzacji brutto (szkoły podstawowe)	Relacja liczby osób uczących się na danym poziomie kształcenia (niezależnie od wieku) do liczby ludności w grupie wieku określonej jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania. Obrazuje stopień wywiązywania się gminy z zadania własnego w zakresie edukacji publicznej.
X ₉	Liczba uczniów szkół podstawowych przypadająca na 1 komputer z dostępem do Internetu przeznaczony do użytku uczniów	Wskaźnik (o charakterze destymulanta) wskazuje na stopień realizacji założeń społeczeństwa cyfrowego.
X ₁₀	Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności	Duża liczba podmiotów gospodarczych świadczy o przedsiębiorczości mieszkańców, a także zwiększa szanse gminy na wzrost dochodów (m.in. z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych).
X ₁₁	Liczba mikroprzedsiębiorstw na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym	
X ₁₂	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców	Rozwój organizacji pozarządowych jest traktowany jako przejaw rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.
X ₁₃	Dochody własne budżetów gmin na mieszkańca	Dochody własne gminy na mieszkańca określają ogólny potencjał gospodarczy gminy. Można także z pewnym uproszczeniem założyć, że im wyższe dochody własne, tym większa swoboda władz lokalnych w zakresie prowadzenia samodzielnej polityki prorozwojowej.
X ₁₄	Wydatki budżetów gmin na mieszkańca	Wskaźnik ten obrazuje możliwości finansowe gminy w zakresie realizacji nałożonych na nią zadań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Dziemianowicz, 2008, s. 89-90].

³ Szerzej na ten temat m.in.: [Nowińska-Łażniewska, 2004, s. 139-141; Nowak, 1990, s. 23-29].

Wszystkie wskaźniki (X_1 - X_{14}) wybrane do badania odznaczały się zmiennością przekraczającą arbitralnie ustalony poziom 10% i – z jednym wyjątkiem⁴ – korelacją poniżej 0,9⁵. W efekcie ocena poziomu rozwoju gmin województwa warmińsko-mazurskiego została przeprowadzona na podstawie zestawu 13 zmiennych oraz wskaźnika będącego średnią znormalizowanych wartości wskaźników cząstkowych (tzw. wskaźnik Perkala), [Runge, 2007, s. 214]:

$$w_s = \frac{1}{p} \sum_{j=1}^p j_{ij},$$

gdzie:

$j = 1, 2, \dots, p$,

p – liczba uwzględnionych cech,

w_s – wskaźnik syntetyczny,

j_{ij} – znormalizowana wartość j -tej cechy dla i -tego obiektu.

Konstrukcja miary syntetycznej wymagała przede wszystkim określenia charakteru oddziaływania zmiennych (pozytywny/negatywny) oraz dokonania stymulacji zmiennych zakwalifikowanych jako destymulacyjny [Nazarczuk, 2013, s. 85]. W tym celu skorzystano ze różnicowej formuły stymulującej, wyrażającej się wzorem [Walesiak, 2006, s. 18]:

$$x_{ij} = a - bx_{ij}^D,$$

gdzie:

x_{ij} – zmienna o charakterze stymulacyjny,

x_{ij}^D – zmienna o charakterze destymulacyjny,

a, b – zmienne przyjmowane arbitralnie, w tym przypadku: $a = 0$; $b = 1$.

Warunkiem umożliwiającym wyznaczenie wskaźnika Perkala była także normalizacja zmiennych, która miała na celu:

- doprowadzenie różnoimiennych cech do wzajemnej porównywalności (postulat addytywności);
- wyeliminowanie z obliczeń wartości niedodatnich (postulat dodatności);
- zastąpienie zróżnicowanych zakresów zmienności poszczególnych cech zakresem stałym (postulat stałości rozstępu lub stałości wartości ekstremalnych), [Grabiński i in. 1989 s. 27].

Na potrzeby niniejszego badania z wachlarza dostępnych formuł normalizacyjnych wybrano unitaryzację ze względu na fakt, że pozwala ona uniknąć zniekształcenia wyniku końcowego przez zmienne o dużych wartościach absolutnych w porównaniu z pozostałymi zmiennymi. Przeprowadzona, zgodnie z poniższą formułą, procedura sprowadza dane do przedziału 0-1 obustronnie domkniętego [Nazarczuk, 2013, s. 86]:

⁴ Wyjątek dotyczy zmiennej X_{11} – liczba mikroprzedsiębiorstw na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym, która była silnie skorelowana z X_{10} – podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności.

⁵ Analiza stopnia powiązania cech została przeprowadzona za pomocą metody parametrycznej, szerzej: [Młodak, 2006, s. 30].

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i(x_{ij})}{r_j},$$

gdzie:

z_{ij} – unitaryzowana wartość j -tej zmiennej dla i -tego obiektu,

x_{ij} – wartość j -tej zmiennej dla i -tego obiektu,

$\min_i(x_{ij})$ – minimalna wartość zmiennej j ,

r_j – rozstęp zmiennej j .

Kierując się dostępnością wiarygodnych danych, dla każdej gminy wyznaczono dwa wskaźniki syntetyczne (dla 2006 roku – W_{P06} i 2012 roku – W_{P12}), a porównanie ich wartości pozwoliło określić zmiany w poziomie rozwoju każdej jednostki w badanym okresie (obliczyć tzw. wskaźnik postępu – W_{pos}), [Dudzik, Głowacki, 2010, s. 40].

Do określenia kierunku i siły związku pomiędzy rozwojem lokalnym a wielkością środków pozyskanych przez gminy na finansowanie i współfinansowanie projektów unijnych wykorzystano korelację r -Pearsona, którą można potraktować jako średni iloczyn wystandaryzowanych par wartości [Ścibor-Rylski, 2007, s. 96]. Współczynnik ten jest stosowany w przypadku pomiaru zależności pomiędzy cechami opisywanymi przez dane przedziałowe lub ilorazowe i przyjmuje wartości z przedziału $[-1; 1]$ (przy czym jego znak informuje o kierunku zależności, a wartość liczbowa o jej sile). Miara ta jest symetryczna, co oznacza, że jej wartość informuje o sile i kierunku zależności cechy X od Y oraz Y od X [Rószkiewicz, 2002, s. 143].

Miary syntetyczne oraz dochody na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych ogółem w przeliczeniu na mieszkańca⁶ zostały także wykorzystane podczas weryfikacji hipotezy zakładającej podobieństwo wybranych aspektów realizacji projektów unijnych w zbiorach gmin charakteryzujących się zbliżonym poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego i wielkością absorpcji środków z Unii Europejskiej. Klasyfikacja samorządów lokalnych województwa warmińsko-mazurskiego została przeprowadzona za pomocą metody Warda⁷. Procedura ta jest jedną z technik z grupy algorytmów, które usiłują na każdym etapie optymalizować podział otrzymany przez połączenie dwóch elementów, stosując kryterium minimalnego wzrostu łącznej wewnątrzgrupowej sumy kwadratów odchyień wszystkich zmiennych dla każdego obiektu od ich średnich grupowych [Balicki, 2009, s. 276].

Do weryfikacji hipotezy wykorzystano dane pierwotne zgromadzone w trakcie badań ankietowych, przeprowadzonych wśród skarbników gmin województwa warmińsko-mazurskiego w marcu 2014 roku. Z ogólnej liczby 116 wysłanych kwestionariuszy kompletne i prawidłowo wypełnione formularze otrzymano od 54 respondentów, co dało współczynnik zwrotu równy 46,6%. Przy założeniu poziomu ufności 0,95 i szacowanej wielkości frakcji 0,5, błąd odpowiedzi z uzyskanej próby wyniósł 0,097.

⁶ Zgodnie z metodyką Ministerstwa Finansów zaadaptowaną przez Główny Urząd Statystyczny, wskaźnik jest tworzony na bazie sprawozdań finansowych jednostek samorządu lokalnego i obejmuje sumę paragrafów z czwartą cyfrą: 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9.

⁷ Obliczenia wykonano przy użyciu pakietu statystycznego STATISTICA.

3. Rozwój lokalny a absorpcja funduszy Unii Europejskiej przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego

Na podstawie wyników analizy danych wtórnych można stwierdzić dość niekorzystną sytuację występującą w gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Wartości większości zmiennych cząstkowych, wykorzystanych do budowy wskaźnika Perkala, kształtowały się w obu badanych latach znacznie poniżej średniej krajowej. W roku rozpoczynającym analizę (2006) największe dysproporcje dotyczyły odsetka dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (X_7), który średnio w skali województwa był o 23,3 pkt. proc. niższy od przeciętnej krajowej. Równie niekorzystnie kształtował się udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (X_4) oraz liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności (X_{10} ⁸). Wartość pierwszego wskaźnika o 6,63 pkt. proc. przewyższała średnią ogólnopolską, natomiast drugiego była od niej o 36,31% niższa. Jedyny, pozytywny wyjątek stanowiły dochody własne budżetów gmin na mieszkańca (X_{13}), które o 946,96 zł przewyższały średnie dochody w skali kraju.

Podobne dysproporcje wystąpiły w 2012 roku, co oznacza, że zmiany, które dokonały się w województwie w analizowanych latach, nie były w stanie zniwelować istniejących różnicowań. W roku zamykającym badanie wartości większości zmiennych nadal odchodziły się na niekorzyść od średniej ogólnopolskiej, choć pojawiające się różnice były nieco niższe od odnotowanych w punkcie wyjścia. W przypadku cechy X_7 (odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym) było to 21,24 pkt. proc., X_4 (udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym) – 4,42 pkt. proc., natomiast X_{10} (liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności) – 376 podmiotów. Jediną zmienną, której wartość znacznie (tj. o 75,80%) przewyższała średnią krajową, była (podobnie jak w 2006 roku) X_{13} – dochody własne budżetów gmin na mieszkańca.

Sytuację panującą na poziomie układów lokalnych województwa warmińsko-mazurskiego zdiagnozowano za pomocą wskaźnika Perkala, wyznaczonego dla każdej gminy w dwóch momentach czasowych, tj. w 2006 roku i 2012 roku. Z obliczeń wynika, że czołówkę rankingu (pierwszych 10 pozycji) tworzyły gminy miejskie z Olsztynem (stolicą regionu) na pierwszym miejscu. Jedinym wyjątkiem w tym zestawieniu była gmina wiejska Stawiguda, która uplasowała się na 3. pozycji w 2006 roku (po Olsztynie i Elblągu) i 2. w 2012 roku. Dodatkowo, w 2012 roku na wysoką – 6. pozycję – przesunęła się, awansując aż o 33 miejsca, gmina miejsko-wiejska Tolkmicko. Tak korzystne miejsce Tolkmicka było wynikiem najwyższej w skali regionu wartości wskaźnika postępu, który wyniósł 0,12 przy średniej wojewódzkiej równej -0,02.

O ile w zestawieniach statycznych (dla poszczególnych lat) najwyższe miejsca zajmowały gminy miejskie, o tyle w porządkowaniu dynamicznym (na bazie wskaźnika postępu) prym wiodły gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. W grupie 29 gmin, które w latach 2006-2012 odnotowały rozwój (mierzony dodatnią wartością wskaźnika postępu), 20 było jednostkami wiejskimi, 8 miejsko-wiejskimi i tylko jedna miejską. Podobna

⁸ W tym przypadku analizę rozpoczęto od 2007 roku ze względu na brak danych.

sytuacja dotyczyła skali awansu. W zbiorze 53 gmin, które w analizowanym okresie poprawiły swoją pozycję w rankingu, ponad połowę (64,15%) stanowiły gminy wiejskie (przy czym najdynamiczniej rozwijała się gmina Stare Juchy – poprawa pozycji o 52 miejsca), 17,67% miejsko-wiejskie (tu wartość maksymalna wyniosła 49 pozycji – Kisielice) i niecałe 10% gminy miejskie (w tym przypadku największy postęp – o 6 pozycji – dotyczył Mrągowa).

Odnosząc uzyskane wyniki do populacji 116 gmin województwa, stwierdzono, że rozwój miał miejsce w 29,85% gmin wiejskich, 24,24% miejsko-wiejskich i 6,25% miejskich. Z kolei dodatnią różnicę w zajmowanych pozycjach odnotowało 50,75% gmin wiejskich, 87,50% miejsko-wiejskich i 31,25% miejskich.

Zmierzając do oceny zależności zachodzących pomiędzy rozwojem lokalnym gmin województwa warmińsko-mazurskiego a wartością pozyskanych przez nie funduszy na realizację projektów unijnych, zestawiono ze sobą dwie wielkości, tj. wskaźnik postępu oraz dochody z budżetu Unii Europejskiej (uzupełnione w ramach współfinansowania środkami z budżetu państwa i innych źródeł) w przeliczeniu na mieszkańca. Definitywna odpowiedź na pytanie dotyczące związku zachodzącego pomiędzy wspomnianymi zmiennymi wymagała przygotowania wykresu rozrzutu i wyznaczenia współczynnika korelacji liniowej r -Pearsona. Obie czynności wykazały zależność na poziomie 0,10, co za M. Ściborem-Rylskim [Ścibor-Rylski, 2007, s. 96] można interpretować jako brak zależności pomiędzy analizowanymi cechami. Analizy zostały powtórzone w poszczególnych typach gmin (miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich), dając podobne rezultaty. Otrzymany, nieco zaskakujący, wynik można interpretować dwojako. Po pierwsze, brak korelacji mógł być spowodowany opóźnieniem czasowym zmian wartości wskaźników w stosunku do momentu, w którym środki finansowe zostały wydane. Oznaczałoby to, że przyjęty okres analizy (7 lat) był prawdopodobnie zbyt krótki, aby uwzględnić efekty prorozwojowe inwestycji publicznych m.in. w zasoby ludzkie czy infrastrukturę [Dudzik, Głowacki, 2010, s. 52]. Drugim, dużo bardziej ryzykownym, wyjaśnieniem może być brak trafności zrealizowanych inwestycji⁹. Jednak z uwagi na fakt, że ten wątek nie był przedmiotem pogłębionej analizy i wykracza poza zrealizowane badania zrezygnowano z jego rozwinięcia w niniejszym opracowaniu.

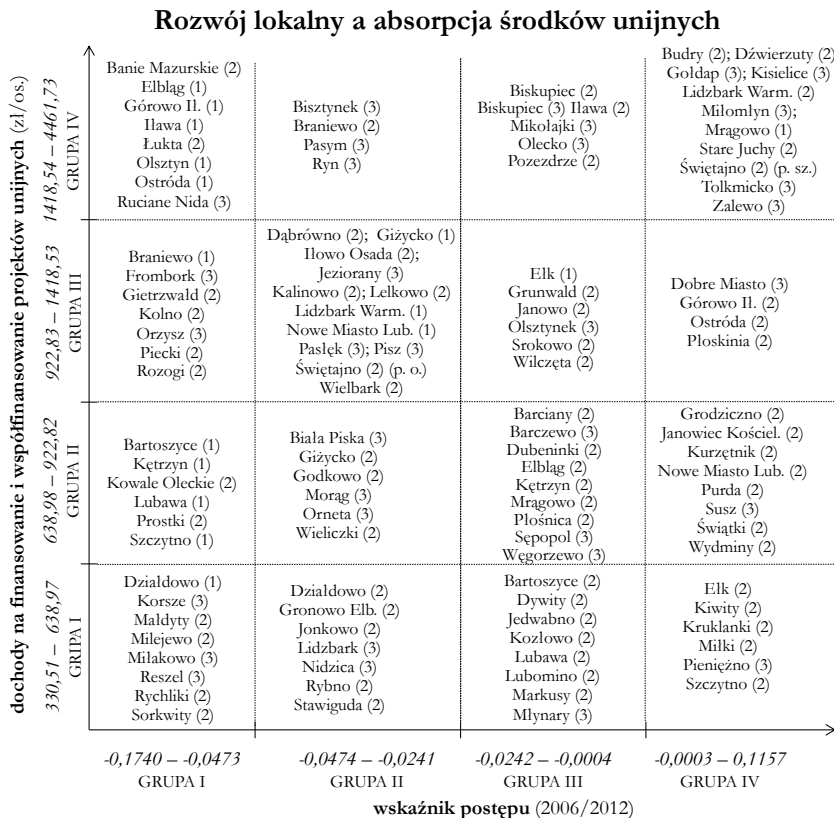
Kontynuacja rozważań dotyczących analizowanych zależności doprowadziła do skonstruowania dwuwymiarowego układu odniesienia umożliwiającego pogrupowanie gmin województwa warmińsko-mazurskiego ze względu na tempo rozwoju oraz stopień absorpcji środków z budżetu Unii Europejskiej (z uwzględnieniem środków pozyskanych przez gminy na współfinansowanie) (rysunek 1.). Podstawę klasyfikacji stanowiły przedziały delimitowane przez wartości kwartyli (Q) każdej z dwóch

⁹ Ten kierunek interpretacji wyników potwierdzają m.in. badania przeprowadzone przez zespół pod kierunkiem J. Misiąga [Misiąg, 2013], z których wynika, że efektywność wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej była niższa niż zakładano, ponieważ pieniądze te głównie przeznaczano na inwestycje służące szybkiej poprawie warunków życia, przez co drastycznie ograniczono możliwości uruchamiania przedsięwzięć o charakterze prorozwojowym. Podobne stanowisko prezentuje G. Gorzelak [Gorzelak, 2014, s. 24], twierdząc, że brak dynamizacji rozwoju jednostek terytorialnych, do których napływ środków z Unii Europejskiej był najbardziej intensywny (w odniesieniu do liczby mieszkańców), świadczy o mniejszym niż zakładano znaczeniu prorozwojowym.

zmiennych określających przestrzeń analizy. Przyporządkowywanie gmin do poszczególnych zbiorów odbyło się według schematu:

- grupa I: $x_i \leq Q_1$ (niski poziom badanego zjawiska);
- grupa II: $Q_1 < x_i \leq Q_2$ (umiarkowany – poniżej mediany poziom badanego zjawiska);
- grupa III: $Q_2 < x_i \leq Q_3$ (umiarkowany – powyżej mediany poziom badanego zjawiska);
- grupa IV: $x_i > Q_3$ (najwyższy poziom badanego zjawiska).

RYSUNEK 1.



(1) gmina miejska (2) gmina wiejska (3) gmina miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W wyniku przeprowadzonej procedury 116-elementowy zbiór gmin województwa warmińsko-mazurskiego został podzielony na 16 różnicznich podgrup odmiennych ze względu na tempo rozwoju oraz wielkość dochodów budżetowych przeznaczonych na realizację projektów unijnych.

Z informacji zestawionych na rysunku 1. wynika, że w grupie samorządów, które w analizowanym okresie wykazały największy regres (wartość wskaźnika postępu poniżej dolnego kwartyła) i jednocześnie charakteryzowały się najwyższą absorpcją środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w przeliczeniu na mieszkańca (powyżej górnego kwartyła), aż 62,5% stanowiły gminy miejskie. Co więcej, do grupy tej zakwalifikowały się także dwa największe miasta regionu, tj. Olsztyn i Elbląg. Z kolei w zbiorze utworzonym przez samorzady z najwyższymi wartościami wskaźnika postępu i dochodów na finansowanie i współfinansowanie projektów Unii Europejskiej na mieszkańca (grupy: IV-IV) pojawił się tylko jeden samorząd miejski (Mragowo), a pozostałą część składu skupienia w równym udziale stanowiły gminy wiejskie i miejsko-wiejskie.

Zaproponowane grupowanie, choć dostarczyło szczegółowego obrazu sytuacji panującej w regionie, okazało się zbyt drobiazgowo na potrzeby dalszych etapów analizy. Po nałożeniu na uzyskaną macierz siatki gmin, które odesłały formularze ankiety, stwierdzono, że weryfikacja hipotezy zakładającej podobieństwo wybranych aspektów realizacji projektów unijnych w zbiorach gmin cechujących się zbliżonym tempem rozwoju społeczno-ekonomicznego i wielkością absorpcji środków z Unii Europejskiej zostanie przeprowadzona w zbiorach wyodrębnionych za pomocą metody Warda.

4. Samorzady lokalne województwa warmińsko-mazurskiego jako beneficjenci funduszy Unii Europejskiej

W latach 2006-2012 gminy województwa warmińsko-mazurskiego pozyskały na realizację projektów unijnych dochody w wysokości 1 895 137 599,12 zł, tj. 4,53% ogółu tego typu wpływów budżetowych w skali kraju. Na kwotę tę złożyły się po pierwsze, środki z budżetu Unii Europejskiej (dotyczy lat 2006-2009), a po drugie, środki europejskie w rozumieniu zapisów *Ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych* (przekazywane jako płatności z budżetu środków europejskich), pozostałe środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z innych programów (wylączone z budżetu środków europejskich), a także środki z budżetu państwa i innych źródeł pozyskane jako współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa wyżej (dotyczy lat 2010-2012).

Wyodrębnienie dwóch przedziałów czasowych było spowodowane zmianami w sektorze finansów publicznych, które weszły w życie wraz z nową *Ustawą o finansach publicznych w 2010 roku*. Dotyczyły one m.in. wyłączenia środków europejskich z budżetu państwa i przeniesienia ich do budżetu środków europejskich.

W latach 2006-2009 przeciętny udział środków z budżetu Unii Europejskiej we wpływach ogółem stanowił 2,47%, podczas gdy w okresie 2010-2012 wzrósł do 8,04% (bez wkładu krajowego) i 8,36% (z uwzględnieniem środków na współfinansowanie). W ujęciu jednostkowym najwyższą wartość wskaźnika struktury odnotowano w gminie Ryn (16,13%), natomiast najniższą – Milki (0,71%). Podobny układ samorządów rozpoczynających i zamykających zestawienie uzyskano w przypadku wartości środków przeznaczonych na realizację projektów unijnych w przeliczeniu na mieszkań-

ca. W rozpoczynającej ranking gminie Ryn w całym analizowanym okresie pozyskała średnio 4 461,73 zł na mieszkańca, zaś w Milkach jedynie 163,38 zł.

Poddanie miar syntetycznych, charakteryzujących sytuację społeczno-ekonomiczną badanych gmin w 2006 roku i 2012 roku (W_{P06} i W_{P12}) oraz wskaźnika dochodów na finansowanie i współfinansowanie projektów unijnych 2006-2012 na mieszkańca (W_{FU}) w procedurze grupowania za pomocą metody Warda doprowadziło do wyodrębnienia trzech różnicowych, w miarę homogenicznych, zbiorów zawierających odpowiednio: 54, 16 oraz 46 jednostek.

W strukturze pierwszego, najbardziej licznego skupienia, ponad $\frac{3}{4}$ (77,78%) stanowiły gminy wiejskie, natomiast resztę samorządy miejsko-wiejskie. Wskaźnik zwrotu kwestionariuszy ankietowych ukształtował się w tej grupie na poziomie 48,15%, przy czym relatywnie większą aktywnością odznaczały się jednostki miejsko-wiejskie (58,34%). Ogólnie, grupa ta charakteryzowała się najgorszą (w skali województwa) sytuacją społeczno-ekonomiczną ($W_{P06}=0,43$; $W_{P12}=0,41$), ujemnym wskaźnikiem postępu ($W_{pos}=-0,01$) i najniższym wykorzystaniem środków przeznaczonych na realizację projektów unijnych w przeliczeniu na mieszkańca ($W_{FU}=642,08$).

Grupę II utworzyło 16 gmin (10 wiejskich i 6 miejsko-wiejskich), z czego połowa (7 wiejskich i 1 miejsko-wiejska) odpowiedziała na ankietę. Uogólniając, można powiedzieć, że samorządy ze zbioru II odznaczały się nieco korzystniejszą (w porównaniu z poprzednim zbiorem) sytuacją społeczno-gospodarczą ($W_{P06}=0,44$; $W_{P12}=0,44$), rozwojem lokalnym ($W_{pos}=0,01$) i najwyższym (w skali regionu) wykorzystaniem funduszy unijnych ($W_{FU}=2 465,35$).

Zbiór III skupił wszystkie gminy miejskie województwa (16 samorządów) i dodatkowo po 15 jednostek pozostałych typów (wskaźnik zwrotu formularzy ankietowych wyniósł w tej grupie 43,48%). Ogólna sytuacja tego skupienia (określona na podstawie miar syntetycznych) ze względu na obecność miast była najkorzystniejsza ($W_{P06}=0,55$; $W_{P12}=0,51$). Jednocześnie średnia wartość wskaźnika postępu wyniosła -0,04, a dochodów na finansowanie lub współfinansowanie projektów unijnych na mieszkańca – 1 240,85 zł.

Przeprowadzone grupowanie umożliwiło zbudowanie tła dla analizy wyników badań pierwotnych, koncentrujących się głównie na czynnikach utrudniających realizację projektów unijnych. Zebrane za pomocą kwestionariusza ankiety i opinie respondentów były analizowane zarówno na poziomie całej próby, jak i w skali poszczególnych grup, co pozwoliło na weryfikację założenia, że wyniki badań pierwotnych różnicują się w zależności od poziomu rozwoju gminy i stopnia wykorzystania funduszy Unii Europejskiej.

Dekada obcowania z projektami europejskimi pokazała, że nie są to łatwe przedsięwzięcia. Potwierdzili to także przedstawiciele badanych gmin, zgadzając się¹⁰ ze stwierdzeniem, że ich realizacja jest bardziej skomplikowana niż tych, finansowanych kredytem

¹⁰ Jednym z elementów badania była prośba o ustosunkowanie się respondentów w skali 0-4 (gdzie: 0 oznaczało nie mam zdania, 1 – zdecydowanie nie, 2 – raczej nie, 3 – raczej tak, 4 – zdecydowanie tak) do stwierdzeń dotyczących wykorzystania funduszy z Unii Europejskiej w gminie. Sformułowanie dotyczące stopnia trudności projektów unijnych zostało ocenione na 3,39 pkt. na poziomie całej próby i 3,36 pkt. w grupie I, 3,75 pkt. w II i 3,25 pkt. w III.

bankowym lub ze środków własnych. Jednocześnie próba ustalenia, który etap projektu europejskiego przysparza najwięcej problemów, wykazała, że ponad $\frac{3}{4}$ ankietowanych samorządów spotkało się z trudnościami. Były to jednostki, które w latach 2007-2013¹¹ podpisały łącznie 816 umów o dofinansowanie¹² i zakończyły realizację 638 projektów¹³. Ogólnie, największą trudność sprawiały prace przygotowawcze, obejmujące m.in.: sporządzenie dokumentacji technicznej, studium wykonalności itp. Odpowiedź ta dominowała na poziomie całej próby (wybrało ją 71,43% respondentów), jak i poszczególnych podgrup – 35,71% w zbiorze I, 9,52% w II i 26,19% w III. Natomiast odmienne opinie pojawiły się w kolejnych pod względem uciążliwości fazach – respondenci z grupy I wskazali wypełnienie wniosku o dofinansowanie i skompletowanie załączników (14,29%), z II – zamykanie i rozliczanie projektu (4,76%), zaś z III – realizację zaplanowanych działań już po podpisaniu umowy o dofinansowanie (16,67%).

Z drugiej strony w próbie badawczej znalazły się i takie jednostki (12 osób), które uznały, że pracownicy zaangażowani w różne fazy projektów unijnych nie napotykali żadnych trudności – w latach 2007-2013 samorzady te podpisały łącznie 226 umów o dofinansowanie¹⁴ i zrealizowały w sumie 211 projektów¹⁵. W grupie tej byli przedstawiciele każdego skupienia wyodrębnionego za pomocą procedury Warda.

W ramach kontynuacji wątku dotyczącego utrudnień związanych z systemem funduszy Unii Europejskiej, respondenci zostali poproszeni o wskazanie programu operacyjnego 2007-2013, z którego pozyskanie środków było ich zdaniem najtrudniejsze. Dla grupy I był to w większości RPO Warmia i Mazury, mimo że odsetek odrzuconych wniosków w relacji do złożonych ogółem wyniósł tylko 17,46%, przy 23,00% z PO KL. Z kolei najczęściej padającą odpowiedzią w dwóch pozostałych zbiorach było „trudno powiedzieć”, chociaż w grupie II stosunek wniosków odrzuconych do złożonych wyniósł 30,98% w PO KL i 21,43% w RPO, a w skupieniu III 35,32% w PO KL i 10,64% w PROW. Natomiast jeżeli chodzi o program operacyjny „najtrudniejszy w obsłudze” już po udostępnieniu środków finansowych, to we wszystkich grupach dominowała odpowiedź, że na tym etapie trudności nie zależą od programu operacyjnego, tylko od wielkości i złożoności projektu (50,00% w grupie I, 37,50% w II i 45,00% w III).

W bardzo ogólnym ujęciu realizację projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej można podzielić na dwa etapy, tj.: przygotowawczy (obejmujący ogół prac do momentu podpisania umowy o dofinansowanie) i wdrożeniowy (po podpisaniu umowy o dofinansowanie).

Wśród czynników, które najbardziej utrudniały opracowanie koncepcji projektu i wypełnienie wniosku o dofinansowanie (wraz ze skompletowaniem załączników), naj-

¹¹ Trwało to do marca 2014 roku.

¹² W tym: 12 z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), 10 z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), 236 z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), 11 z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW), 181 z Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury (RPO WiM), 332 z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), 11 z programów operacyjnych w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (PO EWT), 23 z Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO Ryby).

¹³ W tym: 8 PO IiŚ, 4 PO IG, 177 PO KL, 7 PO RPW, 138 RPO, 288 PROW, 8 PO EWT, 8 PO Ryby.

¹⁴ W tym: 54 z PO KL, 28 z RPO, 140 z PROW i 4 z PO Ryby.

¹⁵ W tym: 56 z PO KL, 24 z RPO, 130 z PROW i 1 z PO Ryby.

częściej wymieniano nadmierną formalizację i biurokrację (72,22% respondentów na poziomie próby oraz 69,23% w zbiorze I i po 75,00% w skupieniach II i III), a także:

- w skali wszystkich gmin i w zbiorze I oraz III – obciążanie pracowników oddelegowanych do prac nad projektem dodatkowymi obowiązkami (odpowiednio: 70,37%, 80,77%, 65,00%);
- w skupieniu II – zmieniające się wytyczne i zapisy podstawowych dokumentów (75,00%).

Tak więc, różnice w odpowiedziach respondentów reprezentujących skupienia: I – III dotyczyły po pierwsze, ważności poszczególnych barier – dla grupy I było to obciążanie pracowników oddelegowanych do prac nad projektem dodatkowymi obowiązkami, a następnie nadmierna formalizacja i biurokracja, podczas gdy w zbiorze III kolejność destymulant była odwrotna. Druga różnica dotyczyła nieco innego zestawu barier w przypadku grupy II – były to bowiem: nadmierna formalizacja i biurokracja, a także często zmieniające się wytyczne i zapisy podstawowych dokumentów (np. szczegółowych opisów priorytetów).

Po podpisaniu umowy o dofinansowanie wśród czynników utrudniających wdrażanie projektu na pierwszy plan (w skali całej próby) wysunęły się: duży stopień zbiurokratyzowania procedur (75,93%) i znalezienie dobrego wykonawcy (53,70%). Taki sam zestaw największych uciążliwości został zgłoszony przez badanych z grupy I (odpowiednio: 65,38% i 57,69%) oraz II (87,50% i 62,50%). Natomiast w skupieniu III zwrócono uwagę na duży stopień zbiurokratyzowania procedur (85,00%), a także niewielkie możliwości wprowadzania zmian do projektu oraz skomplikowane przepisy dotyczące przetargów (po 55,00%).

Na zakończenie badania poproszono ankietowanych o ustosunkowanie się do kilku stwierdzeń związanych z wykorzystaniem funduszy pochodzących z budżetu Unii Europejskiej¹⁶ – ich opinie zestawiono w tabeli 2.

TABELA 2.

Opinie na temat funduszy Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Średnia punktów (skala 0-4)			
	Grupa I	Grupa II	Grupa III	Próba
Staranie się o dofinansowanie jest bardzo pracochłonne.	3,23	3,38	3,50	3,35
Małe gminy mają mniejsze szanse na pozyskanie dofinansowania.	2,88	2,88	2,40	2,70
Bardzo istotnym czynnikiem ograniczającym aktywność gmin w korzystaniu z funduszy Unii Europejskiej jest zabezpieczenie wkładu własnego.	3,38	2,75	3,60	3,37
Fundusze europejskie istotnie przyczyniają się do rozwoju gmin.	3,23	3,75	3,90	3,56
Fundusze unijne odgrywają znaczącą rolę w budżetach gmin.	3,27	3,63	3,75	3,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

¹⁶ Do oceny została wykorzystana skala 0-4, gdzie: 0 oznaczało nie mam zdania, 1 – zdecydowanie nie, 2 – raczej nie, 3 – raczej tak, 4 – zdecydowanie tak.

Z danych zawartych w tabeli 2. wynika, że respondenci poparli wszystkie stwierdzenia zaproponowane do oceny, choć uczynili to z różnym stopniem zdecydowania. Najwyższy poziom akceptacji był widoczny w grupie III, która, jak wcześniej wskazano, charakteryzowała się: najkorzystniejszą sytuacją społeczno-ekonomiczną, największym regresem rozwojowym i umiarkowanym (w skali województwa) wykorzystaniem środków unijnych. Subiektywna ocena pracowników urzędów tych gmin wskazała na wyraźny związek pomiędzy inwestycjami finansowanymi z funduszy unijnych a rozwojem jednostek samorządu lokalnego oraz na znaczny udział tego źródła dochodów w budżetach gmin. Ponadto częściej niż w pozostałych grupach dostrzegano tu ograniczającą rolę wkładu własnego i pracochłonność procesu pozyskania wsparcia.

Średnie oceny dowodzą, że dużo mniejsze zdecydowanie panowało wśród przedstawicieli skupienia I, tzn. tego z najmniej korzystną sytuacją społeczno-ekonomiczną, niewielkim regresem i najniższą absorpcją funduszy Unii Europejskiej. Po zaokrągleniu wyników do pełnych liczb, średnia ocena respondentów z tej grupy przy każdym stwierdzeniu to „raczej tak”.

Z kolei grupa II (o umiarkowanej w skali regionu sytuacji społeczno-ekonomicznej i poziomie wykorzystania funduszy Unii Europejskiej, ale z największym regresem) uplasowała się ze swoimi notami po środku zestawienia. Przedstawiciele gmin z tego zbioru, podobnie jak to miało miejsce w skupieniu III, stanowczo poparli znaczącą rolę funduszy jako źródła dochodów budżetu i związek pomiędzy stopniem wykorzystania tych środków a rozwojem lokalnym. Natomiast mniej pewnie odnieśli się do ograniczającej roli wkładu własnego i pracochłonności prób pozyskania funduszy Unii Europejskiej.

5. Podsumowanie

Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej wszystkie samorządy lokalne województwa warmińsko-mazurskiego wykorzystują fundusze Unii Europejskiej jako jedno ze źródeł dochodów budżetowych, choć czynią to z różną intensywnością. W latach 2006-2012 najwyższy (tj. powyżej trzeciego kwartyla) wskaźnik absorpcji środków na finansowanie i współfinansowanie projektów unijnych w przeliczeniu na mieszkańca był charakterystyczny dla 37,5% gmin miejskich, 36,4% miejsko-wiejskich i 16,4% wiejskich.

Główną przesłanką funduszy Unii Europejskiej jest wspieranie działań umożliwiających przezwyciężanie barier rozwojowych na obszarach zacofanych. Są to więc środki, które mają przyczynić się (w bliżej nieokreślonym czasie) do przyspieszenia procesów rozwojowych. Z analizy przeprowadzonej na bazie wtórnych danych wynika, że w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego jeszcze nie ma takiego przełożenia. Wskaźnik korelacji pomiędzy rozwojem lokalnym (określonym na podstawie wskaźnika postępu) a wartością dochodów pozyskanych przez gminy na finansowanie i współfinansowanie projektów unijnych wyniósł jedynie 0,1. Przeprowadzone badanie wykazało także, że gminy miejskie są lepiej rozwinięte, a intensywniejszy wzrost zachodzi w jednostkach wiejskich i miejsko-wiejskich.

W ramach rozważań podejmowanych w artykule postanowiono również poszukać odpowiedzi na pytanie, czy wybrane aspekty realizacji projektów unijnych różnią się w zależności od poziomu rozwoju samorządu i rozmiarów absorpcji środków unijnych. Próba uogólnienia otrzymanych wyników doprowadziła do spostrzeżenia, że pomiędzy gminami zgrupowanymi w zbiorach: I-III nie pojawiły się znacznie odmienne opinie związane z badanymi zagadnieniami. Zidentyfikowane różnice dotyczyły:

- najbardziej problematycznych etapów realizacji projektów unijnych – w grupie I były to: prace przygotowawcze i wypełnienie wniosku o dofinansowanie; w II: prace przygotowawcze i zamykanie i rozliczanie projektu; w III: prace przygotowawcze i realizacja zaplanowanych działań po podpisaniu umowy o dofinansowanie;
- programu operacyjnego, z którego pozyskanie środków było najtrudniejsze – dla gmin skupienia I był to RPO Warmia i Mazury, natomiast przedstawiciele gmin z pozostałych zbiorów nie mieli zdania na ten temat;
- czynników utrudniających przeprowadzenie procesu przygotowawczego – dla gmin z grupy I były to: obciążanie pracowników oddelegowanych do prac nad projektem dodatkowymi obowiązkami oraz nadmierna formalizacja i biurokracja; dla grupy II: nadmierna formalizacja i biurokracja, a także częste zmiany treści podstawowych dokumentów; dla grupy III: nadmierna formalizacja i biurokracja, jak również obciążanie pracowników oddelegowanych do prac nad projektem dodatkowymi obowiązkami;
- czynników utrudniających wdrażanie projektu – w zbiorze I i II były to: duży stopień zbiurokratyzowania procedur i znalezienie dobrego wykonawcy; w III: duży stopień zbiurokratyzowania procedur, niewielkie możliwości wprowadzania zmian do projektu oraz skomplikowane przepisy dotyczące przetargów.

Ponadto odnotowano niewielkie różnice w odniesieniu do opinii wyrażanych przez przedstawicieli poszczególnych grup na temat wybranych aspektów funduszy Unii Europejskiej.

Literatura

- Balicki A. 2009 *Statystyczna analiza wielowymiarowa i jej zastosowania społeczno-ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Bartik T.J. 2004 *Economic Development*, [in:] *Management Policies in Local Government Finance*, J.R. Aronson, E. Schwartz (eds.), International City/Country Management Association, Washington, DC.
- Blakely E.J. 1990 *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage Library and Social Research, London.
- Dolewka Z. 2013 *Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych gminy*, [w:] *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, A. Frackiewicz-Wronka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.

- Dudzik K., Głowacki J. 2010 *Wpływ funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na rozwój regionów w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(11).
- Dziemianowicz W. 2008 *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Gorzela G. 2014 *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(57), DOI: 10.7366/1509499535701.
- Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A. 1989 *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kotola A. 2006 *Wpływ wykorzystania funduszy unijnych na wzrost konkurencyjności gmin*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 25.
- Kossowski T., Klimczuk B. 2012 *Fundusze strukturalne w rozwoju lokalnym. Podstawowe problemy na przykładzie miasta Zamość*, „Barometr Regionalny”, nr 1(27).
- Koźuch A. 2006 *Istota i zakres zarządzania finansami lokalnymi*, [w:] *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, A. Koźuch, K. Brzozowska (red.), FWZ, ISP UJ, Kraków.
- Lizińska W., Marks-Bielska R., Kisiel R. 2011 *Atrakcyjność inwestycyjna gmin i znaczenie w jej kształtowaniu preferencji specjalnej strefy ekonomicznej*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, seria G, t. 98, z. 3.
- Łukomska-Szarek J. 2011 *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 195.
- Malkowska A. 2011 *Gospodarka gruntami gminy w kontekście rozwoju lokalnego na przykładzie województwa małopolskiego*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, nr 2(19).
- Marks-Bielska R., Babuchowska K. 2012 *Rola władz lokalnych we wspieraniu przedsiębiorczości gospodarczej*, [w:] *Przedsiębiorczość – natura i atrybuty*, K. Jaremczuk (red.), PWSZ im. prof. S. Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M. 2013 *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów.
- Młodak A. 2006 *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Nazarczuk J. 2013 *Potencjał rozwojowy a aktywność inwestycyjna województw w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Nowińska-Łaźniewska E. 2004 *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Nowak E. 1990 *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa.
- Pająk K. 2011 *Rozwój lokalny jako nowa kategoria ekonomiczna*, [w:] *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*, K. Pająk, J. J. Tomidajewicz (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

- Runge J. 2007 *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej – elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Rószkiewicz M. 2002 *Metody ilościowe w badaniach marketingowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sobczyk A. 2009 *Finansowanie rozwoju gminy z dochodów własnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 77.
- Ścibor-Rylski M. 2007 *Miary związku pomiędzy zmiennymi – współczynnik korelacji*, [w:] *Statystyczny drogowskaz. Praktyczny poradnik analizy danych w naukach społecznych na przykładach z psychologii*, S. Bedyńska, A. Brzezicka (red.), Wydawnictwo SWPS Academica, Warszawa.
- Wakula M. 2009 *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie”, nr 82.
- Walesiak M. 2006 *Uogólniona miara odległości w statystycznej analizie wielowymiarowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Wróblewska E.U. 2010 *Inwestycje lokalne jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego, na przykładzie gminy Ryki*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej. Finanse i Marketing”, nr 4(53).
- Wyřebek H. 2009 *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej. Finanse i Marketing”, nr 4(53).
- Zeliaś A. 2000 *Dobór zmiennych diagnostycznych*, [w:] *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, A. Zeliaś (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.