

Anita Kulawiak

WYKORZYSTANIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W MAŁYCH MIASTACH REGIONU ŁÓDZKIEGO

Streszczenie: Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej otworzyło szanse dla jednostek samorządu terytorialnego na pozyskanie środków finansowych. Wraz z tym wiele polskich miast, w tym szczególnie tych małych, uzyskało możliwość modernizacji i rozwoju swojej dotychczasowej gospodarki, gdyż środki własne, którymi dotychczas dysponowały małe gminy z reguły nie pozwalały na podjęcie nowych przedsięwzięć, a jedynie umożliwiały pokrycie zaledwie części kosztów przewidzianych na wykonanie określonego projektu. Po 2004 roku możliwość skorzystania ze środków unijnych uzyskały wszystkie gminy, jednak nie wszystkie w równym stopniu tę możliwość wykorzystują.

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena wykorzystania przez władze lokalne małych miast funduszy unijnych na finansowanie i realizację inwestycji na przykładzie miast regionu łódzkiego w latach 2007–2013.

Słowa kluczowe: małe miasta, województwo łódzkie, fundusze unijne, polityka regionalna.

1. Wprowadzenie

W 2004 roku Polska weszła do Unii Europejskiej i jednym ze skutków tej integracji było uzyskanie przez Polskę możliwości ubiegania się o fundusze strukturalne. Fundusze strukturalne to środki finansowe, z których udzielana jest pomoc w restrukturyzacji i modernizacji gospodarki krajów członkowskich drogą interwencji i oddziaływania w kluczowych (zapóźnionych) sektorach i regionach mających problemy strukturalne, wynikające głównie z peryferyjnego położenia regionu, trudnych i niekorzystnych warunków klimatycznych i geologicznych, niekorzystnej struktury gospodarki, zwłaszcza proporcji pomiędzy dominującą gospodarką rolną i marginalnym przemysłem, niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury, a także niskiego poziomu szkolnictwa i kwalifikacji zawodowych ludności (Dubel 2012).

Polska, jako jeden z największych i zarazem najbiedniejszych państw UE, na obszarze którego obserwuje się duże regionalne zróżnicowanie poziomu

rozwoju gospodarczego jest obecnie jednym z największych beneficjentów tej pomocy. W latach 2004–2006 wielkość oferowanego wsparcia wyniosła blisko 13 mld euro, natomiast w okresie 2007–2013 już ponad 60 mld euro podzielonych na interwencje Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Łącznie w drugim okresie programowania transfery do Polski stanowiły ponad 20% wszystkich środków finansowych przeznaczonych z budżetu Unii Europejskiej na realizację polityki spójności (*Narodowa Strategia Spójności* 2007)¹. W tej nowej perspektywie finansowej Polska stała się zatem największym w Unii odbiorcą środków w ramach tej polityki, plasując się przed dwoma starymi krajami członkowskimi: Hiszpanią (10,24%) i Włochami (8,33%), które należały do głównych beneficjentów funduszy na politykę regionalną w latach 1988–2006 (Perek, Zawajska 2011).

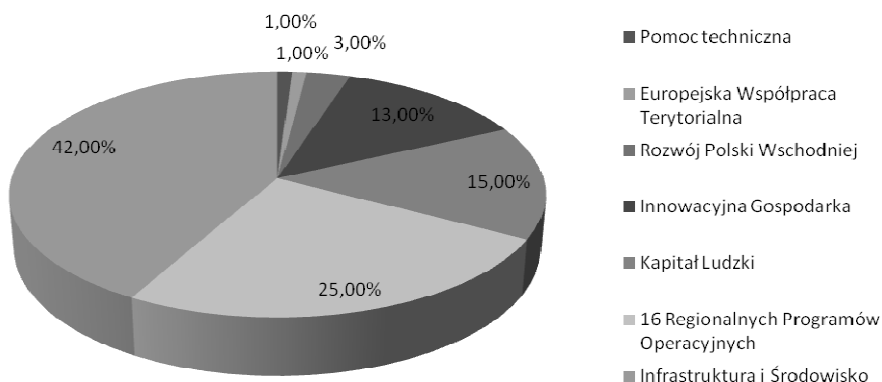
Strategię, kierunki i wysokość wsparcia finansowego ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych w Polsce w latach 2007–2013 określały Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW) wdrażane za pomocą programów operacyjnych (PO), których zakres oddziaływania wynikał bezpośrednio z celów i strategii przedstawionych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia, inaczej w Narodowej Strategii Spójności.

Struktura rozdysponowania tych środków w drugim okresie programowania w pełni odpowiadała ówczesnym potrzebom gospodarki polskiej, gdyż zdecydowanie najwięcej środków przeznaczono na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (42%), którego głównym celem było podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów m.in. poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz na Regionalne Programy Operacyjne (25%), które w założeniu miały finansować przedsięwzięcia zmierzające do wzrostu konkurencyjności regionów i promować zrównoważony rozwój (rys. 1).

Nie ulega wątpliwości, że dostęp do środków Funduszy Strukturalnych stał się istotnym, jak nie najważniejszym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego Polski stwarzającym szansę na nadrobienie jej zapóźnień rozwojowych i technologicznych. Szczególnie istotną rolę odegrały one i wciąż odgrywają w małych miastach, które nierzadko dzięki tym środkom uzyskały możliwość dofinansowania przedsięwzięć ważnych dla społeczności lokalnych. Dla większości samorządowców skorzystanie z tej dotacji stało się zatem również obowiązkiem i całkowicie zdominowało cele polityki lokalnej, o czym świadczą m.in. strategie rozwoju miast, które są zdominowane przez zapisy mające na celu jak najlepsze wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych. Ponadto wykorzystanie tych środków stało się także obowiązkiem narzuconym przez media, opinię społeczną oraz samą naukę, która coraz częściej przekonuje, że aktywność jednostek samorządu terytorialnego w procesie pozyskania środków wspólnotowych jest podstawowym miernikiem skutecznie realizowanej polityki

¹ www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie (dostęp: 25.02.2014).

regionalnej, a efektywność regionów w kreowaniu czynników rozwoju regionalnego i lokalnego w zasadniczy sposób zależna jest od zaangażowania i możliwości korzystania ze środków unijnych przez społeczności lokalne (Churski 2010).



Rys. 1. Alokacja środków UE w podziale na Programy Operacyjne w latach 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

2. Metody i źródła badań

Kierując się założeniami nowego instytucjonalizmu racjonalnego wyboru można postawić tezę, że kształt polityki regionalnej w ostatniej perspektywie finansowej został zdeterminowany „logiką konsekwencji”, czyli „racjonalnymi kalkulacjami” politycznych aktorów, jak powiększyć własną użyteczność z tej polityki (March, Olsen 2005). Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że fundusze unijne stwarzają jedyną w swoim rodzaju szansę na wyrównanie zapóźnień cywilizacyjnych, których szczególnie w małych miastach z uwagi na permanentny brak funduszy nie brakuje. Interesujące zatem wydają się co najmniej dwa pytania: po pierwsze, jak w świetle możliwości jakie dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju stwarza wykorzystanie funduszy unijnych, małe miasta realnie wykorzystują daną im szansę, a po drugie, czy te małe samorządy lokalne również kierują się przedstawioną powyżej logiką działania, tzn. czy starają się maksymalizować korzyści z integracji europejskiej, a konkretnie absorpcję wspólnotowych pieniędzy?

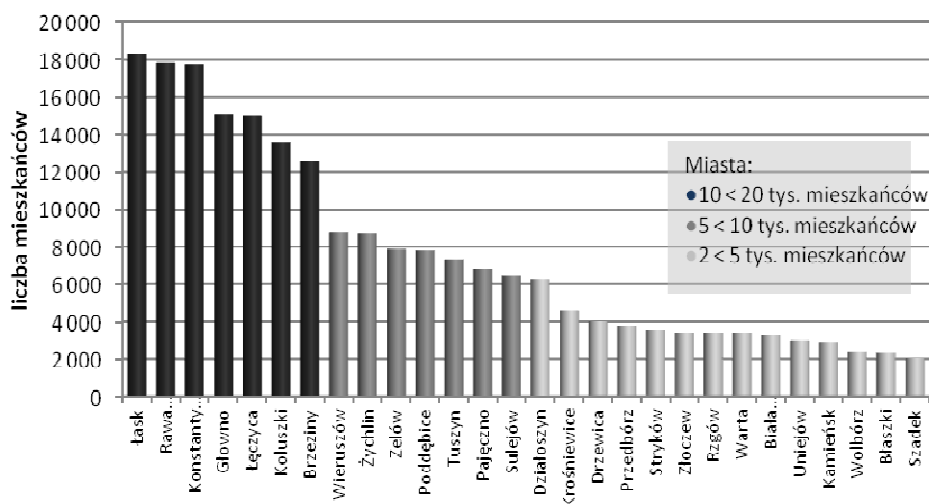
Stąd głównym celem artykułu jest przedstawienie i ocena wykorzystania przez władze lokalne małych miast funduszy unijnych na finansowanie i realizację inwestycji na przykładzie miast regionu łódzkiego w latach 2007–2013.

W szczególności skupiono uwagę na analizie stanu i struktury wykorzystania w małych miastach regionu łódzkiego dostępnych w latach 2007–2013 środków pomocowych UE. Badania zostały przeprowadzone na podstawie projektów zrealizowanych przez samorządy małych miast regionu łódzkiego ze środków UE dostępnych w perspektywie finansowej lat 2007–2013. Oceny stopnia absorpcji funduszy dokonano przede wszystkim na podstawie przeglądu dostępnych zestawień informacji na temat zrealizowanych przez małe miasta inwestycji sfinansowanych ze środków unijnych. Głównym źródłem badań empirycznych były bazy danych udostępnione przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Główny Urząd Statystyczny. Do opracowania danych empirycznych posłużyły metody: opisowa, porównawcza oraz proste metody statystyczne (wskaźniki struktury, współczynnik korelacji Pearsona). Ponadto w celu interpretacji otrzymanych wyników dokonano analizy literatury przedmiotu, która to z uwagi na wzrost zainteresowania tą problematyką jest już dość obszerna i stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin, w tym geografii, ekonomii, socjologii i nauk rolniczych, politycznych, prawnych. Pomimo jednak sporego rozpowszechnienia i uniwersalności temat funduszy unijnych i ich wykorzystania w małych miastach regionu łódzkiego nie doczekał się jeszcze dobrego rozpoznania w polskich opracowaniach naukowych i jak dotychczas brak jest istotniejszych zwartych opracowań w tym zakresie. Jednymi z nielicznych są dwa opracowania w formie raportów przygotowanych w 2011 roku w ramach projektu badawczego „Kapitał ludzki i społeczny jako czynnik rozwoju regionu łódzkiego”. Pierwszy pt. *Wykorzystanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w regionie łódzkim, analiza na poziomie gmin i powiatów* autorstwa W. Urbaniaka przedstawia ocenę stopnia zróżnicowania wykorzystania środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (na poziomie regionalnym), drugi pod redakcją B. Buczkowskiego pt. *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w regionie łódzkim na tle pozostałych regionów w Polsce* prezentuje skalę i strukturę wykorzystania funduszy strukturalnych w regionie łódzkim na tle regionów w Polsce.

Poza wymienionymi, większość publikacji, które dotychczas ukazały się na rynku jest ukierunkowana raczej na wybrane aspekty pozyskania środków unijnych bądź konkretne działania, nie ujmując procesu absorpcji kompleksowo. Gros publikacji ma charakter jedynie artykułów naukowych, ekspertyz bądź ocen ukierunkowanych na konkretne, wybrane działania i najczęściej podejmowana w nich problematyka koncentruje się na zagadnieniach: 1) problematyka funduszy unijnych w ujęciu ogólnym (prace przeglądowe, ujęcia teoretyczne) (Heller 2003; March, Olsen 2005; Bajko, Jóźwiak 2008; Famulska 2009), 2) alokacja środków unijnych w ujęciu przestrzennym (Churski 2010; Zaremba 2010; Perek, Zawojńska 2011), 3) efektywność ekonomiczna przedsięwzięć realizowanych w oparciu o środki unijne (Drela 2013) oraz wpływu funduszy unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy kraju i regionu (Katoła

2008; Zawora 2011; Kossowski, Klimczuk 2012). Podkreślić należy, że prowadzone dotychczas w tym temacie analizy dotyczą jednak głównie skali lokalnej, bądź fragmentarycznie skali regionalnej czy krajowej. Nieco szerszego dorobku doczekały się jedynie prace z zakresu możliwości i szans wykorzystania środków unijnych, które jednak w większości opierają się jedynie na prognozach i pewnych założeniach upraszczających proces analizy, szczególnie dotyczy to analiz obejmujących lata 2007–2013. Taki stan rzeczy wynika z szeregu różnorodnych przyczyn, niemniej jednak kluczowym powodem jest niepełna wciąż wiedza m.in. o skali i liczbie przeprowadzonych postępowań kwalifikujących projekty do wdrożenia, podpisanych umowach oraz kwotach wydatkowanych na ten cel.

Z uwagi na fakt, że artykuł koncentruje się na małych miastach regionu łódzkiego, a w literaturze przedmiotu jak dotychczas nie ma pełnej zgodności co do ich rozumienia, istnieje konieczność doprecyzowania tego pojęcia. W artykule za małe miasto przyjęto zatem ośrodek z liczbą ludności nie przekraczającą 20 tys. mieszkańców. Aktualnie na terenie badanego województwa znajduje się 28 takich miast, w których łącznie zamieszkuje 8% ludności całego regionu. W celu uchwycenia różnic w wydatkowaniu funduszy unijnych wybrane do badań miasta podzielono na trzy grupy wielkościowe, wyróżniając: miasta 10–20 tys. – 1 grupa, 5–10 tys. – 2 grupa i poniżej 5 tys. – 3 grupa (rys. 2).



Rys. 2. Miasta poniżej 20 tys. mieszkańców w województwie łódzkim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS (2012)

Analizą objęto wszystkie programy operacyjne, które były dostępne na terenie badanych miast w drugiej perspektywie finansowej, tj. w latach 2007–2013.

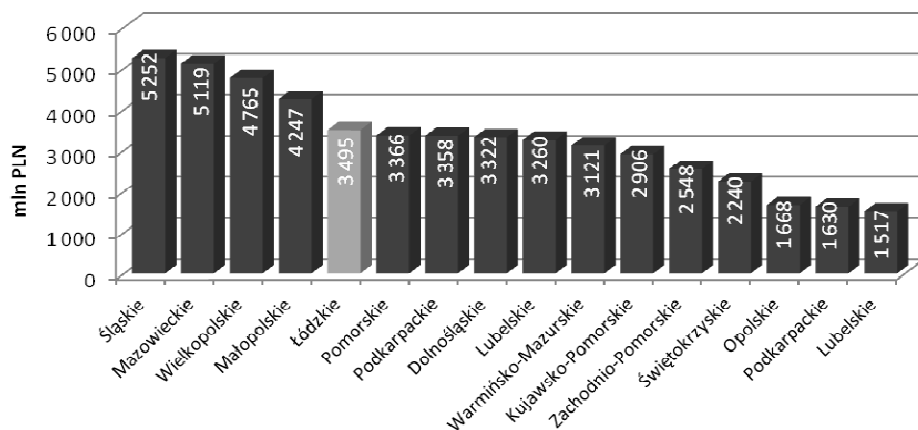
3. Wydatkowanie funduszy strukturalnych w województwie łódzkim na tle innych województw w kraju w latach 2007–2013

Ze względu na niską konkurencyjność polskiej gospodarki, której wyrazem jest m.in. niski poziom PKB na 1 mieszkańca w stosunku do średniego poziomu w UE wszystkie województwa w Polsce otrzymały wsparcie finansowe z UE, przy czym wielkość dotacji była zróżnicowana regionalnie. Alokacja, a w konsekwencji i wykorzystanie tych środków przede wszystkim są bowiem uzależnione od potencjału i sytuacji społeczno-gospodarczej danego regionu, który to ponadto musi spełniać określone kryteria. Mówiąc najogólniej dotacje unijne w pierwszej kolejności przeznaczane są na wsparcie regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej, gdzie średni poziom PKB na osobę jest mniejszy niż 75% średniej dla całej Unii. Ponadto, pod uwagę bierze się także liczbę ludności regionu, gdyż wszystkie regiony uczestniczą w podziale 80% tych środków proporcjonalnie do liczby ich zaludnienia. Taki podział funduszy unijnych ma sprzyjać budowaniu siły konkurencyjnej wszystkich regionów, przy jednoczesnym zapewnieniu najwyższego, choć zróżnicowanego poziomu wsparcia dla regionów najbardziej potrzebujących przyczyniając się do zmniejszenia rozpiętości międzyregionalnych (Buczkowski 2011).

W 2007 roku województwo łódzkie na tle pozostałych województw w kraju cechował generalnie średni poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, o czym świadczy m.in. szóste miejsce pod względem PKB na osobę (28,4 tys. zł) oraz ósme pod względem bezrobocia (12%)². W konsekwencji, oceniając region łódzki na tle kraju pod względem wielkości przyznanych środków strukturalnych, jak i ich dotychczasowego wykorzystania można stwierdzić, że zajmuje ono również średnią pozycję. W latach 2007–2013 do województwa łódzkiego trafiło ogółem 1 794,72 mln euro (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2014), z czego największy udział w tej kwocie (około 70%) miał Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego (RPO WŁ) oraz na drugim miejscu Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL).

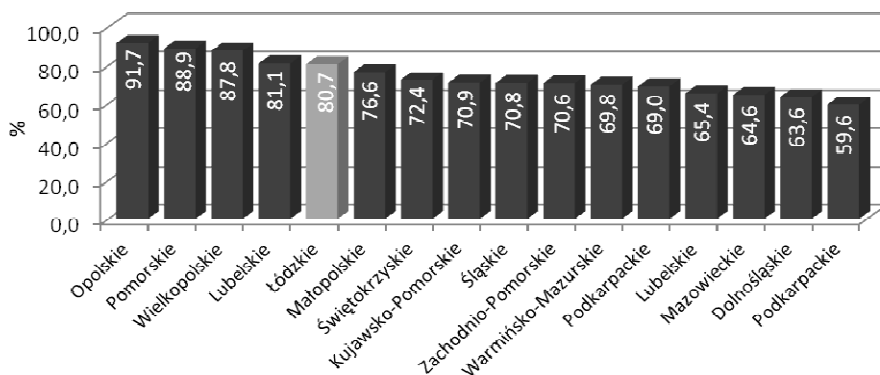
Co ciekawe, w województwie łódzkim zdecydowanie najlepiej wykorzystano środki pochodzące z RPO WŁ, bowiem zarówno pod względem poziomu wykorzystania dostępnej alokacji (na poziomie 81%), jak i ogólnej wartości zatwierdzonych do realizacji wniosków łódzkie zajęło 5 miejsce w kraju (rys. 3–4). Porównywalnie wysoką pozycję województwo łódzkie zajęło także pod względem wykorzystania alokacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, gdyż pod względem skuteczności wnioskowania przypadła mu 6 pozycja, zaś z punktu widzenia liczby złożonych wniosków – pozycja 9.

² Bank Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl).



Rys. 3. Wartość zawartych umów o dofinansowanie ze środków UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego w podziale na poszczególne województwa w 2011 roku (w mln zł)

Źródło: B. Buczkowski (2011)



Rys. 4. Wartość zawartych w województwach umów jako % alokacji w ramach RPO w 2011 r.

Źródło: B. Buczkowski (2011)

Ciekawych wniosków dostarczyła także analiza poziomu wykorzystania i skuteczności wnioskowania o środki w ramach PO KL. Najogólniej mówiąc, celem PO KL jest realizacja działań, które m.in. przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia i spójności społecznej, podniesienia poziomu wykształcenia mieszkańców oraz wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, a zatem program ten, jak żaden inny, rozwiązuje większość problemów charakterystycznych dla województwa łódzkiego. Tymczasem, pomimo iż do łódzkiego trafiła znaczna

część jego ogólnej kwoty (6 miejsce w kraju pod względem poziomu alokacji), to pod względem skuteczności wnioskowania mierzonej liczbą złożonych wniosków do liczby podpisanych umów, region łódzki zajął dopiero 13 miejsce. Tym samym poziom wykorzystania dostępnej alokacji w ramach tego programu wyniósł zaledwie niewiele ponad 60%. Na marginesie warto dodać, że w łódzkim w ramach PO KL najwięcej środków przeznaczono na realizację projektów związanych z rozwojem indywidualnej przedsiębiorczości oraz aktywizacją zawodową ludzi starszych, szczególnie tych po 50 roku życia (Buczkowski 2011). Zaobserwowana tendencja częściowo potwierdza zatem stosunkowo słabą kondycję ekonomiczną województwa łódzkiego, które nie jest w stanie zapewnić wystarczającej liczby miejsc pracy nie tylko osobom w średnim wieku (50+), ale także osobom młodym, które dopiero wchodzą na rynek pracy.

Zdecydowanie najsłabiej w regionie łódzkim wykorzystano dotacje z PO Innowacyjna Gospodarka – 11 miejsce w kraju pod względem liczby złożonych wniosków.

4. Stan i struktura wykorzystania funduszy strukturalnych w małych miastach regionu łódzkiego w latach 2007–2013 – wyniki badań

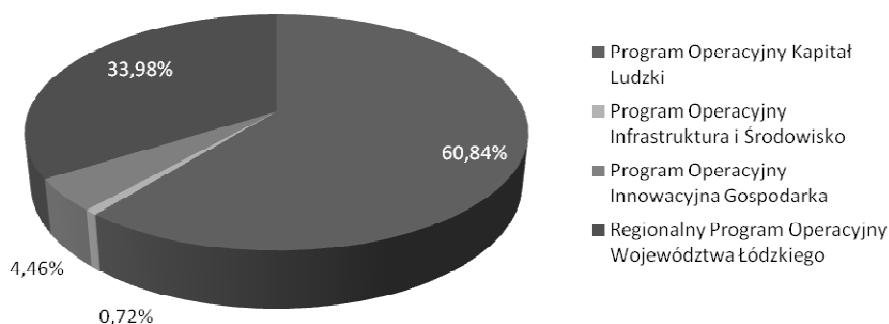
Ostatni okres programowania przyniósł nie tylko wzrost funduszy pochodzących z Unii Europejskiej, z których mogą korzystać samorządy, ale na skutek zdecydowanie większej decentralizacji w zarządzaniu nimi, także wzrost znaczenia samorządów w podejmowaniu decyzji dotyczących sposobu ich wydatkowania.

Przechodząc do analizy szczegółowej, na wstępie warto podkreślić, że wszystkie wybrane do badań małe miasta regionu łódzkiego w okresie 2007–2013 realizowały projekty współfinansowane ze środków europejskich przeznaczonych na ten okres programowania.

Miasta te cechował jednak różny sposób ich wykorzystania i dotyczyło to zarówno liczby złożonych wniosków, wartości zrealizowanych projektów oraz wielkości ich dofinansowania środkami z UE. Obok takich samorządów, które świetnie sobie radzą z wykorzystaniem dostępnych środków unijnych są też takie, które są nieaktywne lub też nieskuteczne, tzn. liczba złożonych wniosków, a tym samym poziom absorpcji dostępnych środków jest bardzo mały.

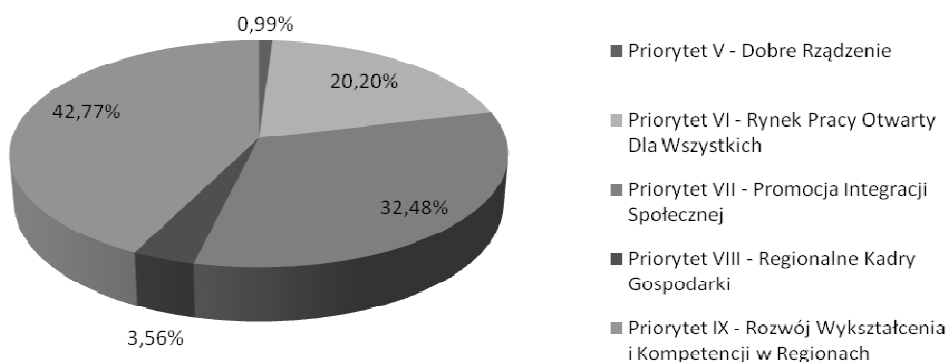
Z przeprowadzonych badań wynika, że w latach 2007–2013 na terenie wszystkich badanych miast złożono łącznie 830 projektów, co stanowi 11% wszystkich zaakceptowanych do realizacji w województwie łódzkim, na łączną kwotę blisko 1,5 mld złotych. Zdecydowanie najwięcej umów podpisano w ramach PO KL (blisko 61%) i w szczególności dotyczyły one działań związanych z rozwojem wykształcenia i kompetencji w miastach (43%), promocją integracji społecznej (32%) oraz aktywizacją rynku pracy (20%) (rys. 5–6).

Ponadto warto podkreślić, że podjęte w ramach PO KL działania najczęściej adresowane były do osób i grup społecznych będących w trudnej sytuacji na rynku pracy lub zagrożonych wykluczeniem społecznym (priorytet VI–VII i IX), natomiast stosunkowo rzadko realizowano projekty związane z szeroko rozumianą poprawą efektywności zarządzania w administracji publicznej (priorytet V i VIII).



Rys. 5. Udział poszczególnych Programów Operacyjnych UE w ogólnej liczbie złożonych wniosków w badanych miastach ogółem w 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Krajowego Systemu Informacji (kwiecień 2013)



Rys. 6. Struktura Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w województwie łódzkim na lata 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z MRR

Struktura rozdysponowania unijnych Funduszy Strukturalnych w układzie poszczególnych Programów wskazała, że małe miasta regionu łódzkiego przede wszystkim postawiły na rozwój infrastruktury komunalnej i społecznej oraz zasobów ludzkich i zatrudnienia, w mniejszym zaś stopniu na wzrost konkurencyjności swoich obszarów poprzez wzmocnienie potencjału rozwojowego. W ramach PO KL realizowane są głównie projekty wspierające zatrudnienie, integrację społeczną oraz rozwój zasobów ludzkich natomiast RPO w założeniu finansują przedsięwzięcia promujące zrównoważony rozwój oraz szeroko rozumiane inwestycje infrastrukturalne, tj. transportowe (drogi), środowiskowe (sieć wodociągowa i kanalizacyjna) czy społeczne (szkoły, baseny, szpitale, domy kultury). Sposób wydatkowania tych środków w badanych miastach ogółem jest zatem z jednej strony zgodny z głównym celem interwencji Unii Europejskiej, ale z drugiej pośrednio wskazuje też na ogólnie stosunkowo słabą kondycję ekonomiczną tych miast i jest odzwierciedleniem ich problemów społecznych. Spostrzeżenie to potwierdza również analiza liczby złożonych wniosków w ramach PO Infrastruktura i Środowisko oraz PO Innowacyjna Gospodarka. Pomimo, iż w drugim okresie programowania pula dostępnych w ramach tych Programów środków była zdecydowanie największa, to jednak na terenie badanych miast stanowiły one zaledwie 0,7% wszystkich złożonych projektów. W dużej mierze wynika to z faktu, że finansują one głównie kosztowne inwestycje nierzadko o innowacyjnych rozwiązaniach, a zatem takie, na które małe miasta z uwagi na wysokie koszty wkładu własnego najczęściej nie mogły sobie pozwolić.

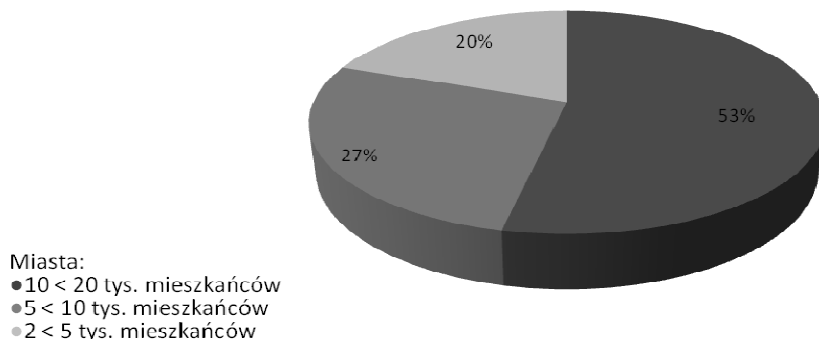
Analizując podjęty problem wg trzech wyróżnionych grup miast można zauważyć, że wielkość miasta dość silnie determinuje liczbę podpisanych umów. W regionie łódzkim najbardziej aktywne pod tym względem okazały się bowiem miasta największe, tzn. te powyżej 10 tys. mieszkańców, natomiast najmniej – miasta najmniejsze (rys. 7).

Zaobserwowana prawidłowość może świadczyć o nieco większej sprawności intelektualnej i technicznej administracji w większych miastach w zakresie pozyskiwania dotacji z UE i jednocześnie o braku takich kompetencji w miastach najmniejszych. Łączy się to z niższym najczęściej poziomem kwalifikacji urzędników i brakiem możliwości zatrudnienia odpowiednio wyszkolonych fachowców w małych miastach. Jest to także pochodną swego rodzaju zjawiska „braku ekonomii skali” – w urzędzie zatrudniającym kilka czy najwyżej kilkanaście osób trudno jest o odpowiednią specjalizację wśród pracowników (Swianiewicz 2012).

Interesujące jest natomiast, że jeśli chodzi o wielkość wydatkowanych środków to zależność od wielkości jednostki samorządowej nie jest już tak jednoznaczna (rys. 8).

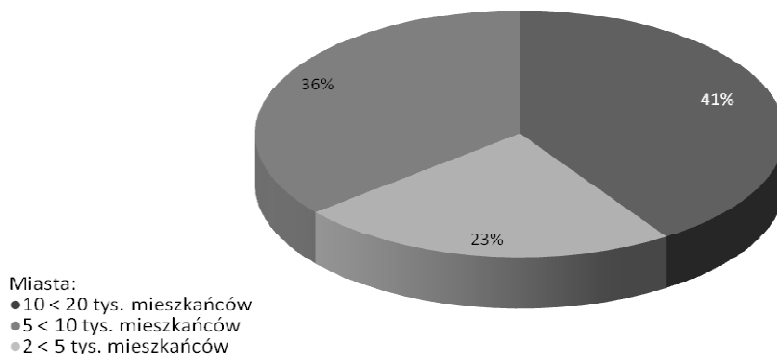
Wprawdzie największe miasta w tej grupie zrealizowały zdecydowanie najdroższe projekty – ich udział w ogólnej wartości wszystkich projektów wyniósł 40%, to jednak na drugim miejscu znalazły się miasta poniżej 5 tys.

mieszkańców i co warto podkreślić ich udział w ogólnej kwocie wydatkowanych środków był tylko o 5% niższy i wyniósł 35%. Podobną tendencję wykazuje również wielkość dofinansowania projektów z UE.



Rys. 7. Udział badanych miast wg grup wielkościowych w ogólnej liczbie zrealizowanych w latach 2007–2013 projektów unijnych (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Krajowego Systemu Informacji (kwiecień 2013)

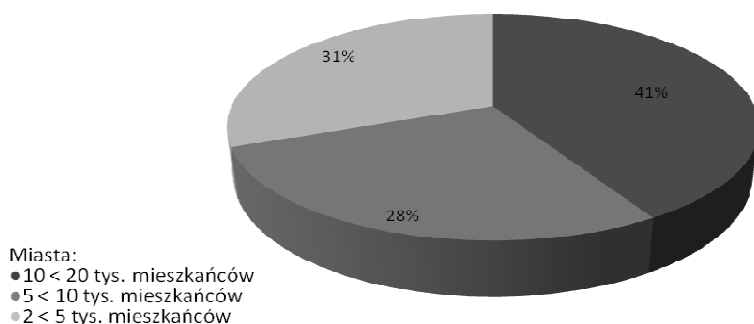


Rys. 8. Udział badanych miast wg grup wielkościowych w ogólnej wartości zrealizowanych w latach 2007–2013 projektów unijnych (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KSI (kwiecień 2013)

Z ogólnej wartości dofinansowania na poziomie 890 mln zł przyznanej łącznie wszystkim badanym miastom, największa część (ponad 41%) przypadła w udziale miastom największym, ale na drugim miejscu również miastom najmniejszym, które uzyskały blisko 29% z tej kwoty (rys. 9). O ile w pierwszym przypadku zaobserwowana tendencja nie budzi zdziwienia – większe miasta dysponują zazwyczaj większą „siłą przetargową w realizacji swoich interesów”, tym samym są skuteczniejsze w osiąganiu wyznaczonych celów, o tyle w przypadku miast najmniejszych sytuacja ta nie jest już tak oczywista.

Można jednak próbować wyjaśnić ją na dwa sposoby. Po pierwsze, w wielu Programach warunki uczestnictwa lub oceniania wniosków faworyzowały jednostki mniejsze, a po drugie w przypadku małych jednostek znacząca dotacja przekłada się na bardzo znaczną wartość pomocy *per capita* tworząc kominy mogące doprowadzić do takiej sytuacji (Swianiewicz 2012).



Rys. 9. Udział badanych miast wg grup wielkościowych w wysokości dofinansowania UE ogółem w latach 2007–2013 (w %)

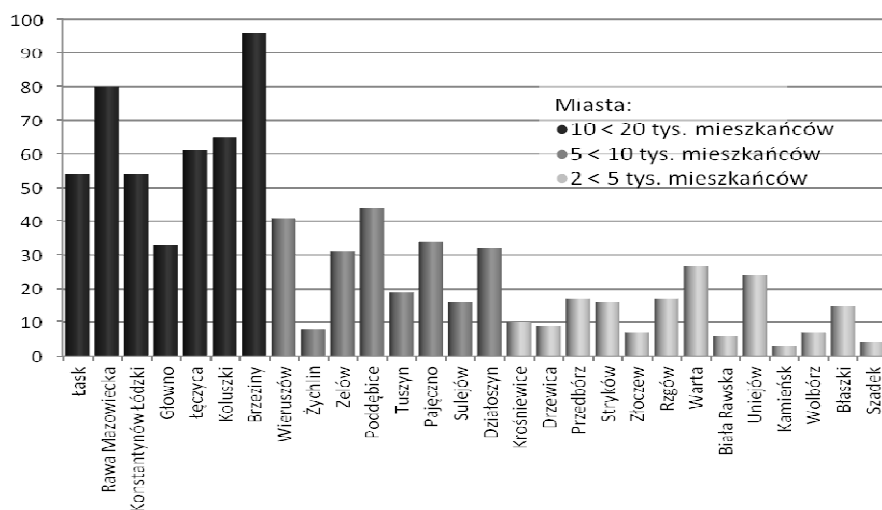
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KSI (kwiecień 2013)

Struktura wykorzystania w latach 2007–2013 przez małe miasta regionu łódzkiego dostępnych funduszy unijnych potwierdza, a zarazem i powiela tendencję charakterystyczną dla całego województwa łódzkiego. Jak już bowiem wspomniano, w całym województwie najczęściej pozyskiwano środki z RPO WŁ i PO KL. Podobnie sytuacja wyglądała na terenie badanych miast. Spośród wielu dostępnych w II okresie programowania środków UE wybrane do badań jednostki najczęściej wnioskowały bowiem w ramach PO KL oraz RPO WŁ. Ogólnie mówiąc, wszystkie badane miasta prowadziły w analizowanym okresie zarówno przedsięwzięcia modernizacyjno-budowlane, jak i inwestycje określane mianem „miękkich”, a polegające na organizacji szkoleń i kursów, finansowaniu zajęć dodatkowych czy walkę z bezrobociem. Warto jednak zauważyć, że pomimo wyraźnych podobieństw w zakresie wykorzystania przez te miasta dostępnych środków, cechuje je jednak pewna dywersyfikacja dotycząca szczególnie miast największych i najmniejszych w całej badanej grupie. Wszystkie z nich wykorzystwały bowiem fundusze unijne do rozwoju lokalnej infrastruktury, w tym budowy dróg, kanalizacji, wodociągów oraz obiektów użyteczności publicznej, tj. obiektów sportowych, kulturalnych, rekreacyjnych, świetlic czy placów zabaw. Wszystkie z nich podjęły również próbę zrealizowania projektów „miękkich” związanych z kulturą, turystyką czy sportem. Niestety miasta najmniejsze zrealizowały ich zdecydowanie mniej niż te największe w grupie. Sytuacja ta miała miejsce we wszystkich najmniejszych miastach regionu. Może to wskazywać, że we wszystkich badanych miastach projekty „twarde” infra-

strukturalne zostały potraktowane przez władze jako priorytetowe i mające największe znaczenie dla wszechstronnego rozwoju miasta, natomiast na projekty „miękkie”, choć zasadniczo warunkujące wyższy standard życia mieszkańców w miastach najmniejszych, nie zawsze wystarczyło pieniędzy. Relatywnie mniejsze zainteresowanie w grupie najmniejszych miast projektami „miękkimi” wskazuje także, że w pierwszej kolejności miasta te starały się pozyskać fundusze na najbardziej kosztowne inwestycje podnoszące ich konkurencyjność. Inwestycje w infrastrukturę postrzegane są bowiem przez władze samorządowe jako potencjalna droga do przyszłości, bez dostępu do niej podążanie „do przodu” jest obecnie niemożliwe.

Analiza wykorzystania funduszy strukturalnych na poziomie poszczególnych miast regionu łódzkiego generalnie potwierdza zaobserwowane wcześniej tendencje – stosunkowo silnej zależności wielkości miasta od liczby podpisanych umów oraz ich wartości oraz jednocześnie słabszej w przypadku wysokości dofinansowania z UE.

W badanym okresie zdecydowanie najwięcej umów podpisały bowiem miasta, takie jak: Brzeziny (96), Rawa Mazowiecka (80), Koluszki (65) i Łęczyca (61), a zatem przede wszystkim miasta największe w całym badanym zbiorze (rys. 10).



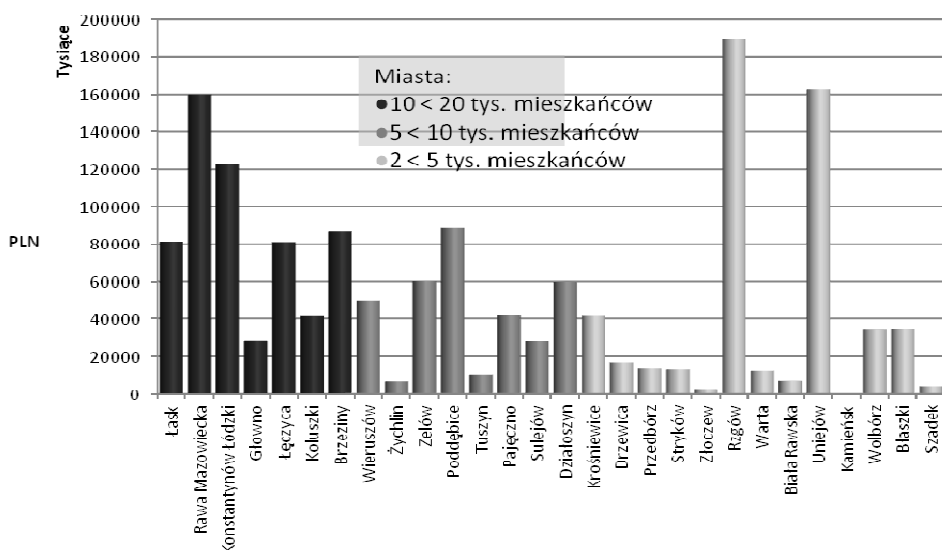
Rys. 10. Liczba zrealizowanych w badanych miastach projektów finansowanych z UE w latach 2007–2013 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KSI (kwiecień 2013)

Łącznie skupiły one 36% (302 umowy) ogólnej liczby zatwierdzonych do realizacji projektów. Natomiast najmniej aktywne to miasta najmniejsze, w tym głównie takie, jak: Kamieńsk (3), Szadek (4), Wolbórz i Złoczew (po 7). Ich

udział w ogólnej liczbie projektów wyniósł zaledwie 2,5% i był znacznie poniżej średniej dla całej grupy miast, która wyniosła 26%. Zaobserwowany dość silny związek między wielkością miasta a jego aktywnością pod względem liczby zawartych umów potwierdził również współczynnik korelacji Pearsona, który obliczony dla tych dwóch cech wykazał silną dodatnią zależność korelacyjną na poziomie 0,81.

W przypadku miast regionu łódzkiego relacja między wielkością miasta a wartością podpisanych umów nie jest już tak oczywista (rys. 11).



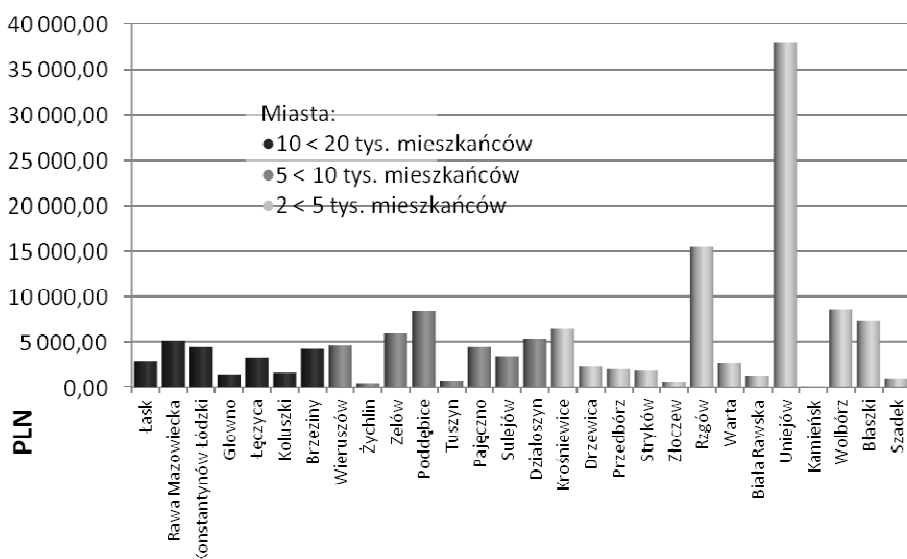
Rys. 11. Ogólna wartość zrealizowanych w badanych miastach projektów finansowanych z UE w latach 2007–2013 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KSI (kwiecień 2013)

Wprawdzie na pierwszy rzut oka wartość zawartych umów jest wprost proporcjonalna do wielkości miasta, co potwierdzają miasta takie, jak: Rawa Mazowiecka i Konstantynów Łódzki, ale wyjątkiem zaburzającym tę prawidłowość są miasta Uniejów i Rzgów, które mimo iż należą do najmniejszych miast w badanym zbiorze, wyróżnia je największa wartość zrealizowanych projektów – w sumie przypadło na nie 24% ich ogólnej wartości. Ma to niewątpliwie związek z dobrą organizacją procesu absorpcji środków UE przez samorządy tych miast, ale jednocześnie jest dowodem na to, że małe miasta na równi z dużymi mogą konkurować o ich pozyskanie. Realne wykorzystanie dostępnych środków nie zależy bowiem wprost od liczby mieszkańców, ale jak pokazują liczne przykłady z wielu polskich miast, głównie od szeroko rozumianych postaw społecznych cechujących społeczności lokalne i czołowych polityków samorządowych, kwalifikacji urzędników, wiary w możliwości ich

wykorzystania oraz jasno sprecyzowanej wizji rozwoju swojego obszaru (Swianiewicz 2012). W przypadku Uniejowa władze samorządowe już od kilku lat konsekwentnie realizują plan rozwoju w mieście funkcji uzdrowiskowych, czego dowodem jest uzyskanie przez to miasto w 2013 roku statusu uzdrowiska, zaś Rzgów to przede wszystkim „mekka” turystyki handlowej, nie tylko o znaczeniu lokalnym czy regionalnym, ale także i międzynarodowym.

Tak duża dominacja Uniejowa i Rzgowa w grupie miast najmniejszych pod względem wartości realizowanych projektów nie pozostała bez wpływu na wartość dofinansowania unijnego w przeliczeniu na jednego 1 mieszkańca. Analiza tego wskaźnika ujawniła bowiem znaczną przewagę miast mniejszych nad większymi. Średnia wartość dofinansowania na 1 mieszkańca dla miast małych wynosiła bowiem 6 758 zł, podczas gdy wartość tego wskaźnika dla miast dużych była blisko o połowę mniejsza (3 311 zł) (rys. 12).



Rys. 12. Wysokość dofinansowania UE na 1 mieszkańca w badanych miastach w latach 2007–2013 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KSI (kwiecień 2013)

Na marginesie warto zauważyć, że w grupie wszystkich badanych miast zdecydowanym liderem jest Uniejów, który w latach 2007–2013 jako jedyny pozyskał z funduszy unijnych aż 37 tys. zł na 1 mieszkańca. Dla porównania, średnia wartość tego wskaźnika dla wszystkich badanych miast wynosiła nieznacznie ponad 5 tys. zł. Ma to związek ze wspomnianym już dynamicznym rozwojem w Uniejowie funkcji uzdrowiskowej.

5. Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków:

1. Małe miasta regionu łódzkiego zasadniczo starały się wykorzystać szansę, jaką dają fundusze strukturalne. Wykorzystanie środków funduszy strukturalnych w małych miastach regionu łódzkiego wykazuje jednak pewne zróżnicowanie i w dużej mierze jest ono zdeterminowane wielkością jednostki samorządowej. Szczególnie silnie oddziałuje ona na liczbę podpisanych umów, w mniejszym zaś stopniu wpływa na ogólną wartość realizowanych projektów oraz wielkość ich dofinansowania. Największe różnice dotyczą zatem miast największych i najmniejszych.

2. W przypadku małych miast regionu łódzkiego zaobserwowana prawidłowość została zaburzona przez dwie wyraźnie wybijające się jednostki miejskie – Uniejów i Rzgów, które pomimo iż należą do jednych z najmniejszych miast tego obszaru, wyraźnie przodują w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych. Niewątpliwie są one przykładem „dobrych praktyk” nie tylko w skali lokalnej czy regionalnej, ale także krajowej. Sytuacja ta dowodzi, że efektywne wykorzystanie dotacji unijnych jest możliwe nie tylko w dużych i bogatych gminach, ale także w tych bardzo małych i biednych. W tym przypadku kluczem do sukcesu jest bowiem przede wszystkim przemyślana i konsekwentnie realizowana strategia rozwoju połączona z aktywną postawą władz lokalnych i aprobatą społeczności lokalnej.

3. Wielkość ośrodka w pewnym stopniu determinuje sposób wykorzystania dostępnych funduszy UE. Najmniejsze spośród badanych miast w pierwszej kolejności przeznaczyły pieniądze unijne na wyposażenie swojego terenu w podstawową infrastrukturę środowiskową i społeczną, na którą wcześniej z powodu zbyt małego budżetu nie mogły sobie pozwolić – stąd w badanym okresie zrealizowały one również nieco droższe projekty niż miasta większe. Dla miast powyżej 10 tys. charakterystyczna była natomiast nieco większa dywersyfikacja w ich wydatkowaniu. Znacznie częściej niż w miastach najmniejszych, środki unijne wykorzystywane były także na rzecz rozwoju zasobów ludzkich.

LITERATURA

- Bajko Z., Józwiak B., 2008, *Fundusze Strukturalne i Fundusze Spójności w Polsce na lata 2007–2013*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Buczkowski B., 2011, *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w regionie łódzkim na tle pozostałych regionów w Polsce*, www.kls.uni.lodz.pl.
- Churski P., *Regionalne zróżnicowanie wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, www.staff.amu.edu.pl.

- Drela K., 2013, *Efektywność programów wsparcia osób bezrobotnych w Szczecinie*, [w:] Kubiak B.F. (red.), *Rola funduszy unijnych w rozwoju społeczno-gospodarczym regionu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 753, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Dubel P., 2012, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa.
- Famulska T., 2009, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice.
- Heller J., 2003, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- Katola A., 2008, *Wpływ wykorzystania funduszy unijnych na wzrost konkurencyjności gmin*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 25, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Kossowski T., Klimczuk B., 2012, *Fundusze strukturalne w rozwoju lokalnym. Podstawowe problemy na przykładzie miasta Zamość*, „Barometr Regionalny”, 1(27), Zamość.
- Lejczyk M., Poźdźik R., 2010, *Fundusze unijne: zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007–2013*, Wydawnictwo Verba, Lublin.
- March J.G., Olsen J.P., 2005, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Scholar, Warszawa.
- Narodowa Strategia Spójności*, 2007–2013, www.funduszeuropejskie.gov.pl.
- Perek A., Zawojka A., 2011, *Fundusze unijne jako źródło finansowania inwestycji na obszarach wiejskich na przykładzie gmin powiatu tomaszowskiego w latach 2005–2009*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, seria G, 98(3).
- Swianiewicz P., 2012, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej przez samorządy lokalne –Polskie doświadczenia*, www.staff.amu.edu.pl.

STRUCTURAL FUNDS ABSORPTION IN SMALL TOWNS OF THE ŁÓDŹ REGION

Abstract: Polish accession to the European Union has opened opportunities for local government units on the acquisition of financial resources. Along with this many Polish cities, including especially those small received the opportunity to modernize and develop its economy, so far as the own resources which previously had small municipalities usually do not allow to take up new projects, and allow only cover only part of the costs for the implementation of a specific project. After 2004 to benefit from EU funds have gained all of the municipality, but not all equally take advantage of this opportunity. The purpose of this article is to present and assess the use by local authorities of small towns of EU funds to finance and investments for example, cities in the region of Łódź in the years 2007–2013.

Key words: small towns, Łódź voivodeship, EU funds, regional policy.

Dr Anita Kulawiak
Katedra Geografii Regionalnej i Społecznej
Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki