

ROZDZIAŁ 6

PAWEŁ SWIANIEWICZ

Uniwersytet Warszawski

WYDATKI ZE ŚRODKÓW UNIJNYCH W BUDŻETACH SAMORZĄDOWYCH – DOŚWIADCZENIA LAT 2002-2006

Abstract: Expenditures from the European Union Financial Support in the Local Governments' Budgets – 2002-2006 Experience. This chapter presents the amount of EU Funds available for Polish local governments as analysed through the budgets of sub-national governments in 2002-2006 period. The analysis is based on the reports on the local governments' budgets execution. The data analysed in this chapter refer to actual spending, so information on amount contracted for projects which have not been completed yet is not included in the analysis.

The chapter consists of two parts. The first one presents the general picture of the European Union financial support for local governments. The second part is focused on testing hypothesis formulated in the second chapter of this book and concerning factors explaining the variation in the amounts of EU funds spent by individual local governments.

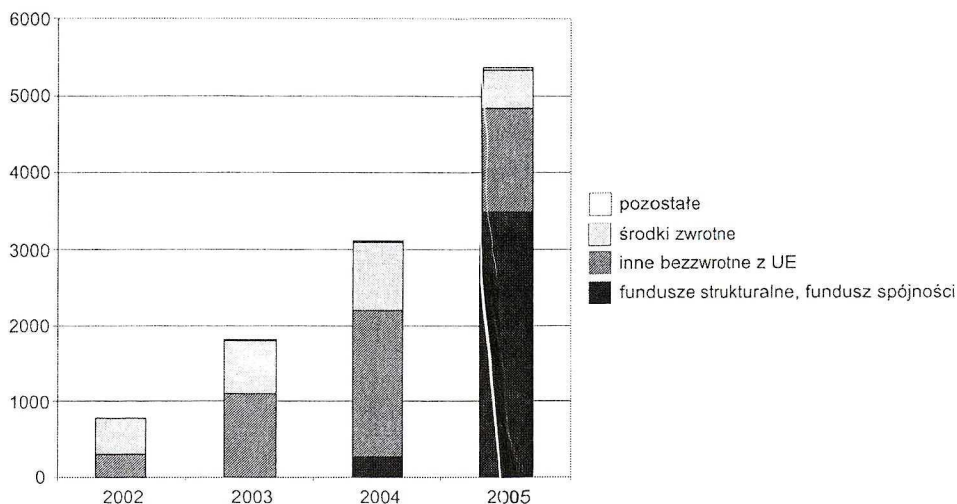
W poprzednich rozdziałach prezentowane były dane odnoszące się do wielkości środków dostępnych dla samorządów i wielkości wydatków realizowanych w ramach całych programów (takich jak ZPORR). W tym rozdziale koncentrujemy się na analizie z punktu widzenia budżetów poszczególnych jednostek samorządowych – gmin i powiatów. Wykorzystane dane pochodzą głównie z lat 2002-2006 i opierają się na sprawozdaniach z wykonania budżetów samorządowych. Uwzględnione są zatem środki już wydane, a nie wstępnie przyznane, czy nawet zakontraktowane.

Rozdział składa się z dwóch części. W pierwszej znajdują się informacje składające się na ogólny obraz wykorzystania środków unijnych przez samorządy. Część druga to opis zróżnicowania stopnia absorpcji występującego między poszczególnymi jednostkami, odwołująca się do hipotez sformułowanych w rozdziale wstępnym prezentowanej publikacji.

6.1. Wykorzystanie środków unijnych przez samorządy – obraz ogólny

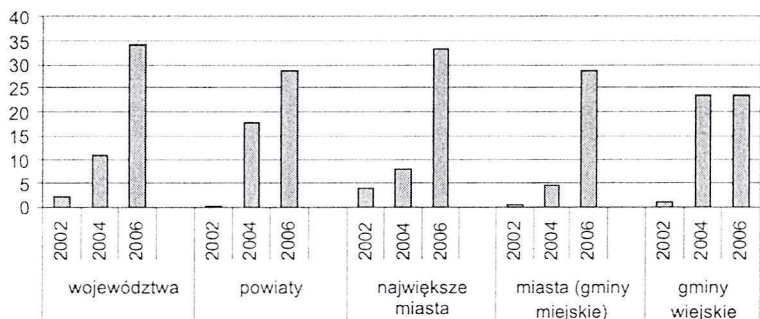
Środki pochodzenia zagranicznego w wydatkach samorządowych wykazują znaczny wzrost (ryc. 14). Jeszcze w 2002 r. na projekty realizowane z pomocą środków zagranicznych wydawano (łącznie z wkładem własnym samorządów) niespełna 800 mln zł, a więc 0,99% wydatków JST (jednostka/jednostki samorządu terytorialnego). W 2003 r. było to już prawie 1,8 mld zł, a w 2004 wielkość środków zagranicznych wzrosła w porównaniu z 2002 prawie czterokrotnie (do 3,1 mld zł) i było to już 3,4% wszystkich wydatków z budżetów JST. Rok 2005 to dalszy dynamiczny wzrost, o ok. 70% w porównaniu z rokiem poprzednim (do niemal 5,4 mld zł, co stanowiło już 5,1% wszystkich wydatków JST). W 2006 r. środki te przekraczały już 9 mld zł.

Zmieniała się też struktura środków pochodzenia zagranicznego. Jeszcze w 2002 r. dominowały środki zwrotne – przede wszystkim kredyty z Banku Światowego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju – a środki z Unii Europejskiej stanowiły tylko 37%. W 2003 r. środki unijne stanowiły już ponad 60% środków zagranicznych. W 2004 r. doszło do całkowitego odwrócenia proporcji sprzed dwóch lat, fundusze unijne to 70,2% pieniędzy pochodzenia zagranicznego (w tym ponad 8% to środki z dostępnych od tego roku funduszy członkowskich – spójności i strukturalnych). Tylko w porównaniu z rokiem poprzednim wzrost liczony w cenach stałych wyniósł ponad 66%. Wzrost ten był najszybszy – bo ponad dwukrotny – w budżetach powiatów ziemskich (z 0,11 mld w 2003 do 0,27 mld w 2004), zaś najwolniejszy (niecałe 40%) w miastach na prawach powiatu (z 0,53 mld w 2003 do 0,76 mld zł w 2004). Rok 2005 to już całkowita dominacja funduszy unijnych



Ryc. 14. Środki pochodzenia zagranicznego w wydatkach samorządowych
(ceny bieżące, mln PLN)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST (ryc. 14- 23).

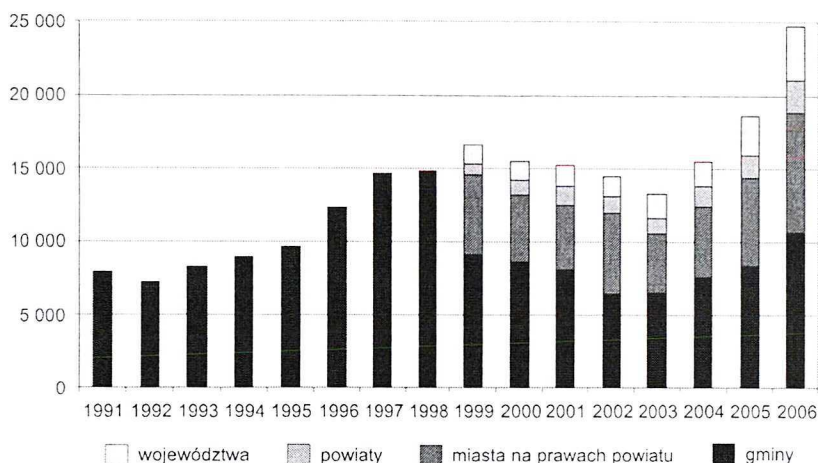


Ryc. 15. Wydatki na inwestycje dofinansowane przez Unię Europejską jako % wszystkich inwestycji samorządów w Polsce (lata 2004-2006)

– stanowiły one niemal dokładnie 90% środków pochodzenia zagranicznego w budżetach samorządów. Zmieniła się także wewnętrzna struktura funduszy unijnych – o ile jeszcze w 2004 r. dominowały środki przedakcesyjne, o tyle w 2005 r. już prawie 2/3 stanowiły fundusz spójności i fundusze strukturalne.

Jednak z punktu widzenia wpływu na rozwój lokalny, znaczenie środków zagranicznych jest znacznie większe niż by to wynikało z przytoczonych wyżej 5% wydatków budżetowych. Zdecydowana większość funduszy unijnych jest bowiem przeznaczanych na inwestycje (ryc. 15). Więcej niż co ósma w 2004 i prawie co czwarta w 2005 r., zainwestowana przez samorządy, złotówka wydawana była na projekty współfinansowane ze środków zagranicznych. Warto podkreślić, że pojawienie się szerszego dostępu do funduszy zagranicznych przyczyniło się do przełamania, trwającej nieprzerwanie od 1998 r., tendencji do spadku wielkości inwestycji samorządowych. W 2003 r. wzrost taki pojawił się w gminach wiejskich, które po raz pierwszy zyskały szerszy dostęp do funduszu SAPARD. W 2004 r. radykalna poprawa sytuacji dotyczyła już wszystkich jednostek samorządowych. Ten pozytywny trend kontynuowany był w 2005 i 2006 r., kiedy to wydatki inwestycyjne liczone w cenach stałych były najwyższe w historii samorządu po 1990 r. (por. ryc. 16).

Przyjrzyjmy się teraz bliżej strukturze wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej (tab. 8). W 2004 r. dominowały środki z funduszy przedakcesyjnych stanowiące aż 7/8 pieniędzy europejskich w budżetach polskich samorządów. Co ciekawe, o ile w przypadku funduszy przedakcesyjnych zdecydowanie przeważały inwestycje, o tyle w przypadku funduszy strukturalnych i spójności znaczną część (przede wszystkim w województwach i powiatach) stanowiły wydatki bieżące. Te ostatnie związane były przede wszystkim z oświatą (ok. 50% wszystkich wydatków bieżących finansowanych przez UE, m.in. stypendia dla uczniów), a także z opieką społeczną (prawie 40 mln, z tego znaczna część to dotacje dla organizacji pozarządowych). Można się było spodziewać, że z czasem podane tu proporcje będą się zmieniać na korzyść wydatków majątkowych. Przygotowanie projektów inwestycyjnych zajmuje zazwyczaj więcej cza-



Ryc. 16. Wydatki majątkowe samorządów (w mln zł, ceny stałe z 2005 r.)

su i ich większa rola, w wykorzystaniu środków funduszy strukturalnych i spójności, powinna się wyraźniej zaznaczyć w sprawozdaniach budżetowych nieco później.

Dane dotyczące 2005 r. potwierdzają w znacznym stopniu te oczekiwania. Proporcje wydatków bieżących i inwestycyjnych powiatów i województw pochodzących ze środków funduszy strukturalnych i spójności wyrównały się. Wśród gmin struktura była już podobna, jak w przypadku funduszy przedakcesyjnych – ponad 90% środków przeznaczanych było na inwestycje.

Drugą rzucającą się w oczy obserwacją dotyczącą 2004 r. jest to, że o ile dominującą rolę w wykorzystaniu środków przedakcesyjnych odgrywały gminy, to więcej środków z funduszy członkowskich UE wydawały powiaty, a zwłaszcza województwa. Także i ta proporcja zaczęła się odwracać w 2005 r. – już ponad połowa środków z funduszy członkowskich wydawana była przez gminy. Wciąż jednak zauważalna była wyraźna różnica – o ile na powiaty i województwa przypadało zaledwie 15% wydawanych środków z funduszy przedakcesyjnych, o tyle w przypadku funduszy strukturalnych i spójności udział ten wynosił blisko 45%.

W latach 2002-2003 ponad 90% środków zagranicznych wydawanych było w trzech działach klasyfikacji budżetowej (por. także tab. 9):

- Transport – dział ten pochłaniał aż połowę środków w 2002 r., potem jego udział spadł, ale wciąż jest to największa część wykorzystanych funduszy. Są to głównie inwestycje związane z budową dróg.
- Gospodarka komunalna – jej udział utrzymuje się na poziomie ok. 1/4 wszystkich środków zagranicznych i wiąże się przede wszystkim z inwestycjami w gospodarkę wodno-kanalizacyjną oraz wysypiska śmieci w miastach.
- Rolnictwo – znaczenie tego działu wzrosło gwałtownie w 2003 r. w związku z uruchomieniem środków z programu SAPARD. W praktyce chodzi przede wszystkim

Tabela 8

Struktura wykorzystania środków z UE przez polskie samorządy

A. 2004 r. (tys. zł)

	Fundusze przedakcesyjne			Fundusze strukturalne i spójności		
	ogółem	bieżące	inwestycyjne	ogółem	bieżące	inwestycyjne
Województwa	37 964	3 209	34 755	161 732	89 329	72 493
Powiaty	216 728	3 964	212 764	41 870	31 895	9 975
Miasta na prawach powiatu	367 174	5 202	361 972	17 139	5 603	11 536
Inne miasta	63 049	5 046	58 003	11 330	219	11 111
Gminy miejsko-wiejskie	358 888	3 419	355 469	14 470	370	14 100
Gminy wiejskie	847 372	5 987	841 385	21 197	1 109	20 088
Razem	1 891 175	26 827	1 864 348	267 738	128 525	139 213

B. 2005 r. (tys. zł)

	Fundusze przedakcesyjne			Fundusze strukturalne i spójności		
	ogółem	bieżące	inwestycyjne	ogółem	bieżące	inwestycyjne
Województwa	80 666	1 479	79 187	949 911	433 724	516 186
Powiaty	112,329	46 757	65 571	596 946	265 466	331 480
Miasta na prawach powiatu	498 254	10 057	488 207	775 901	59 329	716 572
Inne miasta	98 782	6,001	92 781	264 107	5 561	258 545
Gminy miejsko-wiejskie	240 842	5 797	235 045	388 539	4 624	384 095
Gminy wiejskie	307 366	2 484	304 881	522 288	17 438	504 850
Razem	1 338 248	72 575	1 265 673	3 497 510	785 781	2 711 729

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST (tab. 8-15).

o infrastrukturę wiejską (te same wydatki, które w miastach klasyfikowane są w dziale gospodarka komunalna).

Od 2004 r. pojawił się jeszcze czwarty istotny dział – oświata. Wzrost jego znaczenia wiązał się przede wszystkim z miękkimi projektami finansowanymi przez fundusze strukturalne i fundusz spójności. O ile w przypadku transportu i gospodarki komunalnej ok. 99% pozyskiwanych funduszy przeznaczanych jest na inwestycje, o tyle w przypadku oświaty ponad 3/4 wydatków stanowią środki związane z celami bieżącymi.

Rok 2005 przyniósł jeszcze jedną wyraźną zmianę w strukturze wydawanych środków zagranicznych – ponad dwukrotny spadek udziału rolnictwa (z 23% w 2004 do 10% w 2005). Zmiana ta wiązała się z tym, że w poprzednich latach bardzo dużą pozycję miały fundusze pochodzące z programu SAPARD. Wraz z uruchamianiem innych programów, udział środków z SAPARD uległ istotnemu zmniejszeniu.

W kolejnych latach można się spodziewać dalszego wzrostu znaczenia środków zagranicznych (głównie unijnych) w budżetach polskich samorządów w związku z realizacją nowych Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013.

Tabela 9

Wykorzystanie środków zagranicznych przez JST
według działów klasyfikacji budżetowej, w %

	2002	2003	2004	2005
Transport	49	37	39	41
Gospodarka komunalna	26	28	23	24
Rolnictwo*	17	29	23	10
Oświata**	2	1	7	11
Pozostałe	6	5	8	14

* głównie infrastruktura wiejska.

** łącznie działy 801 i 854 klasyfikacji budżetowej.

6.2. Kto korzysta ze środków zagranicznych?

W ostatnich latach obserwujemy nie tylko szybki przyrost środków zagranicznych w budżetach JST, ale także zwiększającą się liczbę samorządów korzystających z tych źródeł finansowania. W 2002 r. pieniądze pochodzące z funduszy zagranicznych wydatkowało 549 jednostek samorządowych, a w 2003 r. było to już 1112 gmin, powiatów i województw samorządowych. W 2004 r. było ich już 1990, a w 2005 r. liczba JST korzystających ze środków zagranicznych przekroczyła 2100. Najbardziej spektakularnie wzrost ten wyglądał wśród gmin wiejskich (z 258 w 2002 przez 588 w 2003 do ponad 1080 w 2004 r.). Nie ulega wątpliwości, że na ten wzrost największy wpływ miał rozpędzający się program SAPARD. W 2005 r. ten trend dotyczący gmin wiejskich uległ zahamowaniu, ze środków zagranicznych skorzystało nawet nieco mniej samorządów (1065).

W 2004 r. choćby w minimalnym stopniu z zagranicznych źródeł finansowania korzystało: 100% województw samorządowych, 88% powiatów, 92% miast na prawach powiatów (w tym wszystkie miasta wojewódzkie), 62% miast powiatowych, 70% miast małych i 68% gmin wiejskich (tab. 10). W 2005 r. ze środków zagranicz-

Tabela 10

Odsetek jednostek samorządu terytorialnego
korzystających ze środków zagranicznych w latach 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
Województwa	100	100	100	100
Powiaty	29	64	88	99
Miasta na prawach powiatu	47	71	92	100
Inne miasta*	18	33	67	80
Gminy wiejskie	16	37	68	66

* Razem gminy miejskie i miejsko-wiejskie.

nich korzystały już praktycznie wszystkie województwa, powiaty i miasta na prawach powiatu oraz 4/5 miast.

Niektóre samorządy były w stanie, w ostatnich latach, pozyskiwać bezzwrotne środki zagraniczne stanowiące znaczną część ich budżetów. Przykładowo, w 2004 r. wydatkowane dotacje zagraniczne były w 589 gminach (w tym w 458 gminach wiejskich) wyższe niż 100 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Rekordzistą pod tym względem były gminy wiejskie: Solec-Zdrój (świętokrzyskie), Krzeszyce (lubuskie) i Krotoszyce (dolnośląskie) oraz miasta Lubniewice (lubuskie) i Pieńsk (dolnośląskie), w których środki te wynosiły ponad tysiąc zł na jednego mieszkańca¹⁹. Wśród dużych miast najwięcej takich środków wykorzystywały w ostatnich latach Olsztyn (152 zł na 1 mieszkańca w 2003 i 289 zł w 2004), Suwałki (424 zł *per capita* w 2004) i Rybnik (227 zł *per capita* w 2004).

Pojawia się jednak dość znaczna grupa jednostek, które są albo pasywne albo nieskuteczne w zabieganiu o środki zagraniczne. Do 2004 r. było aż 621 jednostek samorządu terytorialnego, które w ciągu kolejnych kilku lat (2002-2004) ani razu nie korzystały ani złotówki pochodzącej ze źródeł zagranicznych. Na liczbę tę składało się 28 powiatów, 106 miast, 102 gminy miejsko-wiejskie i 384 gminy wiejskie. Zwracało uwagę, że liczba ta zmniejszała się z roku na rok powoli. Wskazywało to na stopniowe powstawanie dwóch grup jednostek samorządowych o względnie stabilnym składzie – pasywnych i aktywnych w zdobywaniu funduszy zagranicznych (przede wszystkim unijnych). Sytuacja zmieniła się radykalnie w 2005 r. Liczba powiatów, które nigdy nie korzystały ze środków zagranicznych spadła do 1, a liczba takich pasywnych gmin z 592 do 259 (było wśród nich 28 miast, 34 gminy miejsko-wiejskie i 197 gmin wiejskich).

6.3. Regionalne zróżnicowanie wykorzystania środków zagranicznych przez samorządy

Na zróżnicowanie regionalne spojrzymy przez pryzmat trzech wskaźników:

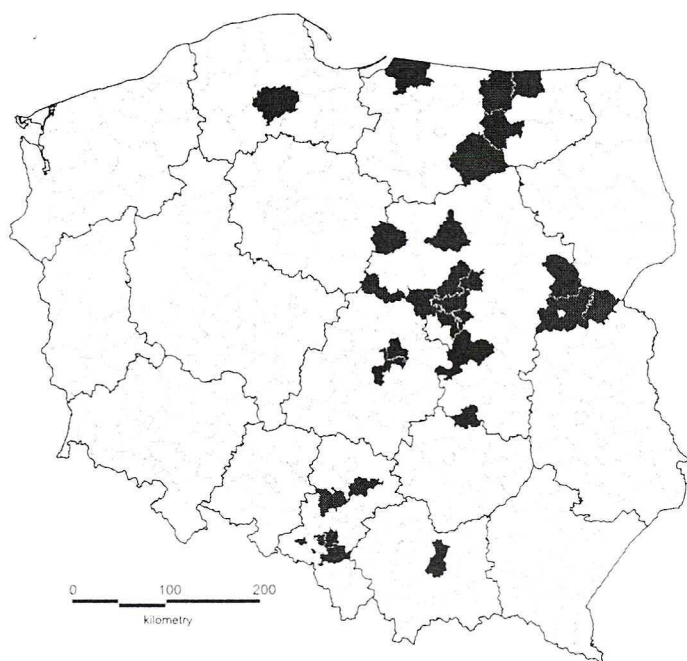
- Rozmieszczenia przestrzennego jednostek (gminnych i powiatowych), które w latach 2002-2005 cechowały się pasywnością lub nieskutecznością w pozyskiwaniu środków zagranicznych.
- Wykorzystania środków z funduszu przedakcesyjnego SAPARD. W tym punkcie opieram się na bardzo podobnych (w wymiarze zróżnicowania regionalnego) ze-

¹⁹ Wykorzystanie tego rodzaju dotacji ma z natury charakter incydentalny. Zazwyczaj pojawiają się one w jednym roku, a nie w sposób ciągły w kilku kolejnych latach. Dlatego zamieszczoną listę należy traktować jako przykładową, a nie jako listę jednostek najbardziej skutecznych w pozyskiwaniu środków zagranicznych. W poprzednim roku (2003) lista jednostek, które z bezzwrotnych środków zagranicznych wydały ponad 1000 zł *per capita* obejmowała 3 jednostki, żadna z nich nie znalazła się w „czołówce rankingu” za rok 2004. Dokładniejsze informacje o sumach uzyskanych przez poszczególne samorządy można znaleźć w corocznych rankingach publikowanych przez dwutygodnik samorządowy „Wspólnota” (Swianiewicz 2004a, 2004b, 2005).

stawieniach: Śliwińskiego (2003) dotyczącym wykorzystania środków w I fazie programu SAPARD (do końca 2002 r.) jako % początkowej alokacji środków między województwa i Bieleckiej (2006) odnoszącym się do wykorzystania środków SAPARD w 2003 r.

- Publikowanego niedawno zestawienia województw ze względu na dokonane do końca sierpnia 2006 r. płatności z programu ZPORR jako % alokacji na lata 2004-2006 (Jankowski 2006). Dane prezentowane w rozdziale 4 przez Katarzynę Szmi-giel wskazują zresztą, że zróżnicowanie tego wskaźnika nie zmieniło się istotnie w 2007 r.

Jak wygląda zróżnicowanie powyższych wskaźników? (ryc. 17). Jeśli chodzi o powiaty, to w 2005 r. był już tylko jeden taki, który z funduszy zagranicznych nie korzystał wcale²⁰. Natomiast występowanie powiatów pasywnych w tym zakresie do końca 2004 r. charakteryzuje się występowaniem nieaktywnych (lub nieskutecznych) powiatów tylko w pasie województw w centralnej i środkowo-wschodniej Polsce. Ani jednego „pasywnego powiatu” nie znajdujemy ani w regionach zachodnich (zachodnio-pomorskie, lubuskie, wielkopolskie, dolnośląskie, opolskie, kujawsko-pomorskie), ani wzdłuż granicy wschodniej (podlaskie, lubelskie, podkarpackie). Rzuca się w oczy, że



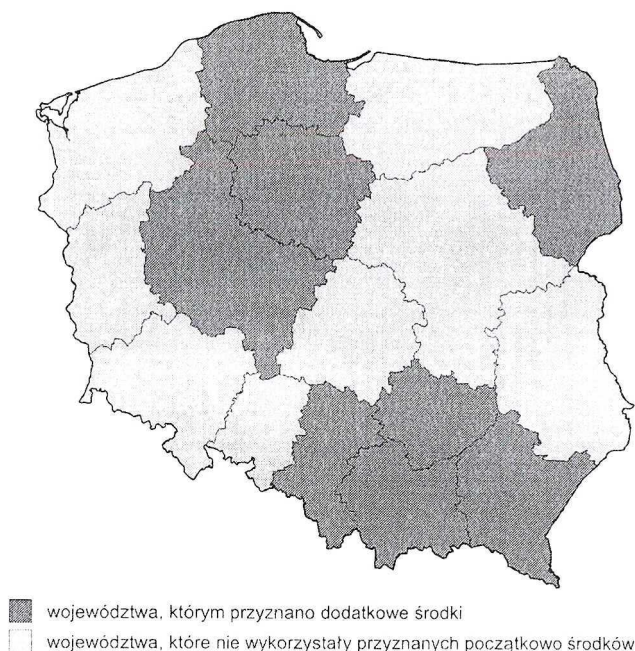
Ryc. 17. Powiaty, które w latach 2002-2004 nie korzystały ze środków zagranicznych

²⁰ Ważny jest uzupełniający komentarz. Dane obejmują tylko środki wydatkowane, a nie zakon-traktowane czy obiecane w promesach dotyczących planowanych projektów.

połowa wszystkich „pasywnych powiatów” zlokalizowana jest w woj. mazowieckim. Relatywnie liczne są one także w województwach śląskim i warmińsko-mazurskim. Nieco inaczej wygląda obraz zróżnicowania regionalnego gmin pasywnych do końca 2005 r. Także i tutaj wybijają się gminy mazowieckie (do końca 2004 r. ponad połowa, a do 2005 ponad jedna czwarta z nich nie korzystała z żadnych środków zagranicznych). Dużo jednostek pasywnych jest także w niektórych województwach zachodniej, centralnej i wschodniej Polski (warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie po 15% gmin pasywnych, dolnośląskie, łódzkie i lubelskie po 11%). Z kolei najmniej gmin pasywnych znajdujemy w świętokrzyskim (3%), pomorskim i podkarpackim (po 4%) oraz małopolskim, śląskim i lubuskim (po 5%). Do końca 2006 r. pozostało jeszcze 163 gmin (mniej więcej co piętnasta), które ani razu w swoich budżetach nie odnotowały żadnych środków unijnych (por. ryc. 18). Rozkład przestrzenny takich jednostek nie uległ zasadniczym zmianom w porównaniu z opisanym powyżej stanem na koniec 2005 r. Najwięcej takich pasywnych gmin znajdowało się w województwach mazowieckim (57) oraz



Ryc. 18. Gminy, które w latach 2002-2006 nie korzystały ze środków zagranicznych



Ryc. 19. Zmiany w początkowej alokacji funduszy SAPARD w 2003 r.

Źródło: Bielecka 2006.

lubelskim i łódzkim (po 16). Z kolei najmniej odnajdujemy ich w lubuskim, pomorskim i świętokrzyskim (po 1), opolskim (2) i podkarpackim (3).

Jeśli chodzi o wskaźnik wykorzystania przyznanych środków na inwestycje samorządowe w ramach funduszu SAPARD (ryc. 19) to najlepiej wypadają województwa: wielkopolskie, śląskie, podkarpackie, a także pomorskie, kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie i małopolskie. Z kolei najniższe wskaźniki wykorzystania znajdujemy w mazowieckim, warmińsko-mazurskim, lubelskim, opolskim i lubuskim.

Przeciętny dla Polski wskaźnik wykorzystania środków ZPORR do sierpnia 2006 r. wynosi 24,1% alokowanej sumy. Niższy od średniej jest w pięciu województwach: dolnośląskim (16%), mazowieckim (18%), śląskim (20%), łódzkim (21%) i warmińsko-mazurskim (21%). Z kolei najwyższe wartości wskaźnik osiąga w lubuskim (39%), małopolskim (39%), kujawsko-pomorskim (32%), podlaskim (32%), i podkarpackim (29%).

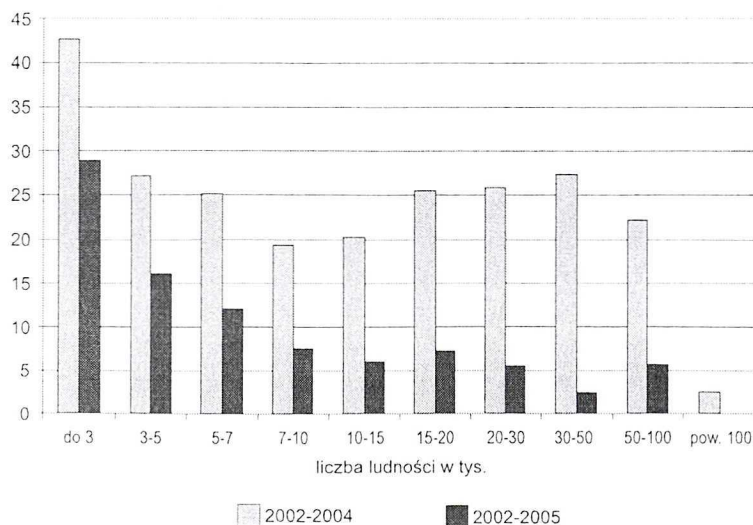
Te trzy zestawienia wykazują pewne podobieństwa. Przy zastosowaniu wszystkich trzech kryteriów na korzyść, jeśli chodzi o wykorzystanie środków zagranicznych wyróżniają się gminy południowo-wschodniej Polski – województw małopolskiego i podkarpackiego. Natomiast gorsze niż przeciętnie w kraju jest wykorzystanie środków przez samorządy województw mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego. Już z tego zestawienia wynika, że odpowiedź na pytanie o wpływ środków unijnych na zmianę skali

zróźnicowań międzyregionalnych w Polsce nie jest łatwa. Biedniejsze od przeciętnych regiony są reprezentowane zarówno w zestawieniu województw aktywnych, jak i pasywnych (woj. mazowieckie poza najbliższym sąsiedztwem Warszawy i Płockiem należy do najbiedniejszych regionów kraju, podobnie jak podkarpackie i znaczne fragmenty małopolskiego). Czynnikiem wpływającym na skuteczność wykorzystania środków zagranicznych przez samorządy przyjrzymy się dokładniej w następnej części.

6.4. Pasywność a wielkość jednostek samorządu terytorialnego

Oczekiwana zależność pojawia się, choć do końca 2004 r. była słabsza niż można by się spodziewać (ryc. 20). Wyraźny związek dotyczył tylko wartości skrajnych. Rzeczywiście, bardzo wysoki był odsetek pasywnych gmin bardzo małych – liczących poniżej 3 tys. mieszkańców, ale gminy nie korzystające ze środków zagranicznych niemal wcale nie pojawiały się w gronie miast największych (liczących powyżej 100 tys. mieszkańców). Między tymi skrajnościami zależność od wielkości gminy była niewyraźna. W 2005 r. omawiana zależność była wyraźniejsza – im większa gmina tym mniejsze prawdopodobieństwo pasywności lub nieskuteczności w pozyskiwaniu środków zagranicznych.

Do 2004 r. najniższy odsetek gmin pasywnych występował w grupie 7-15 tys. mieszkańców. Możliwa interpretacja tej zależności jest następująca: gminy te były już na tyle duże, aby dobrze dawać sobie radę z opracowywaniem wniosków, ale należały jeszcze do grupy jednostek uprawnionych do korzystania z programu SAPARD, który



Ryc. 20. Odsetek gmin nie korzystających ze środków zagranicznych w zależności od liczby ludności

Tabela 11

Korelacja między wielkością środków zagranicznych
w przeliczeniu na 1 mieszkańca i wielkością jednostki samorządowej
– współczynniki korelacji Pearsona

Wielkość środków zagranicznych	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Gminy			
			ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
W latach 2002-2004	-.22*		-.16*	-.22*	-.19*	
W 2005 r.	-.23*		-.07*	-.28*		

Uwaga: wielkość gminy mierzona logarytmem naturalnym liczby ludności.

* – korelacja istotna na poziomie .001. Puste miejsca oznaczają brak korelacji istotnej na poziomie .05.

w omawianym okresie był najbardziej rozpowszechnioną formą wykorzystania projektów unijnych.

Interesujące jest natomiast, że jeśli chodzi o wielkość wydatkowanych środków to zależność od wielkości JST jest odwrotna od oczekiwanej – to znaczy większe środki w przeliczeniu na 1 mieszkańca wydatkowały jednostki małe (por. tab. 11)²¹. Wyjaśnienia tej zaskakującej zależności można szukać na dwa sposoby. Po pierwsze, w wielu programach (najlepszym, ale nie jedynym, przykładem jest SAPARD) warunki uczestnictwa lub oceniania wniosków faworyzowały jednostki mniejsze. Po drugie, w przypadku małych jednostek, znaczna dotacja przekłada się na bardzo znaczną wartość pomocy *per capita*, tworząc „kominy” mogące doprowadzić do takiego właśnie wyniku analizy statystycznej.

Niemniej jednak, bez względu na sposób interpretacji, teza że niewielkie jednostki znacznie gorzej radzą sobie z wykorzystywaniem środków zagranicznych nie potwierdziła się, wyłączając grupę jednostek zdecydowanie najmniejszych (gminy poniżej 3 tys. mieszkańców).

6.5. Pasywność a możliwości finansowe jednostek samorządu terytorialnego

W tym podrozdziale operacjonalizacja *zamożności* JST została określona wielkością:

- dochodów budżetowych na 1 mieszkańca w 2005 r.
- nadwyżki operacyjnej na 1 mieszkańca w 2004 r.
- zadłużenia budżetu JST w przeliczeniu na 1 mieszkańca na koniec 2004 i 2005 r.

²¹ Ze względu na charakter rozkładu statystycznego zmiennej, zamiast liczby ludności zastosowano zmienną będącą logarytmem naturalnym tej wartości.

Pierwsza z wymienionych zmiennych nie wymaga, jak sędzę, żadnego uzasadnienia. Jeśli chodzi o *wielkość nadwyżki operacyjnej* to jest to wartość dość powszechnie uważana za jedną z najlepszych miar obrazujących skalę wolnych środków możliwych do zainwestowania przez samorząd. Wielkość nadwyżki operacyjnej (w powiązaniu z poziomem dotychczasowego zadłużenia) uważana jest także za ważną miarę zdolności kredytowej. Do tej ostatniej wartości bardziej bezpośrednio nawiązuje ostatni z zastosowanych wskaźników. Pewnym problemem jest natomiast samo zdefiniowanie pojęcia i obliczenie wartości nadwyżki operacyjnej, która nie jest zdefiniowana w polskim prawie o finansach publicznych²².

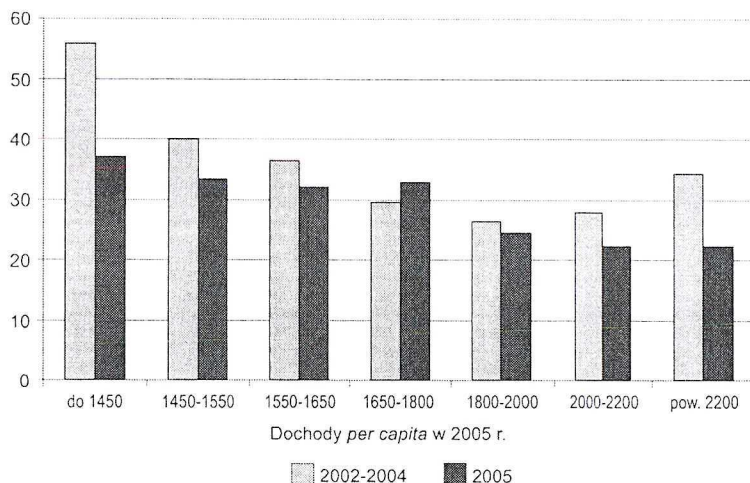
Trzecia miara odnosi się do obserwacji, że wiele samorządów decyduje się na zaciąganie kredytów na przygotowanie lub współfinansowanie inwestycji, dla których występuje o dotacje z UE. Być może więc na ograniczoną zdolność absorpcyjną wpływa dotychczasowe duże zadłużenie.

Jak wyglądają opisywane tu oczekiwane zależności w świetle badań empirycznych? Zależność od wielkości dochodów budżetowych pojawia się, ale nie jest bardzo silna. Istotnie, w latach 2002-2004 gminy pasywne pojawiały się częściej wśród jednostek najbiedniejszych (o dochodach na głowę poniżej 1450 zł), ale potem zależność słabła (ryc. 21). Co więcej, w 2005 r. zależność ta była jeszcze słabsza. Potwierdzają to wartości współczynników korelacji między zamożnością i wielkością środków pochodzących z zagranicy na głowę mieszkańca (tab. 12), ale poza grupą gmin miejskich współczynniki te nie są bardzo wysokie. W sumie, wielkość dochodów wydaje się istotną zmienną wyjaśniającą, ale nie czynnikiem determinującym zachowanie jednostek samorządowych. Jednostki aktywne pojawiają się nawet wśród gmin najbiedniejszych, jakkolwiek przypadki pasywności nie są sporadyczne nawet w gronie jednostek względnie zamożnych.

Może więc silniejszą moc, jako zmienna wyjaśniająca, ma wielkość nadwyżki operacyjnej? Dane w tabeli 13 nie uzasadniają takiej tezy. Słabą zależność widać wśród powiatów – te z deficytem operacyjnym nieco częściej są pasywne. Ale wśród gmin trudno dostrzec jakąkolwiek zależność.

Jeśli chodzi o wielkość środków zagranicznych, z jakich korzystały samorządy, to w przypadku nadwyżki operacyjnej zależność jest słabsza niż w przypadku wielkości dochodów budżetowych. Wyjątkiem są tutaj powiaty – im mniejszy deficyt lub im

²² W opracowaniu *nadwyżka operacyjna* jest zdefiniowana jako dochody bieżące minus wydatki bieżące. Pojęcie *wydatków bieżących* jest w miarę jasno zdefiniowane w polskiej sprawozdawczości budżetowej. Od wszystkich wydatków gminy odejmujemy wydatki majątkowe – czyli w klasyfikacji paragrafów wydatków numery od 601 do 680. Nieco trudniej określić co to są *dochody bieżące*. W przyjętej w opracowaniu definicji są to wszystkie dochody jednostki samorządowej z wyłączeniem dotacji na zadania inwestycyjne (paragrafy klasyfikacji budżetowej dochodów o numerach powyżej 600) oraz dochodów ze sprzedaży majątku komunalnego. Definicja może budzić kontrowersje (np. czy do dochodów majątkowych nie należałoby zaliczyć także dochodów z dzierżawy majątku, albo przynajmniej ich części łączącej się z amortyzacją), ale na potrzeby opracowania jest wystarczająco dokładna.



Ryc. 21. Odsetek gmin nie korzystających ze środków zagranicznych w zależności od wielkości budżetu

większa nadwyżka operacyjna tym większe były środki zagraniczne, po jakie sięgały te jednostki.

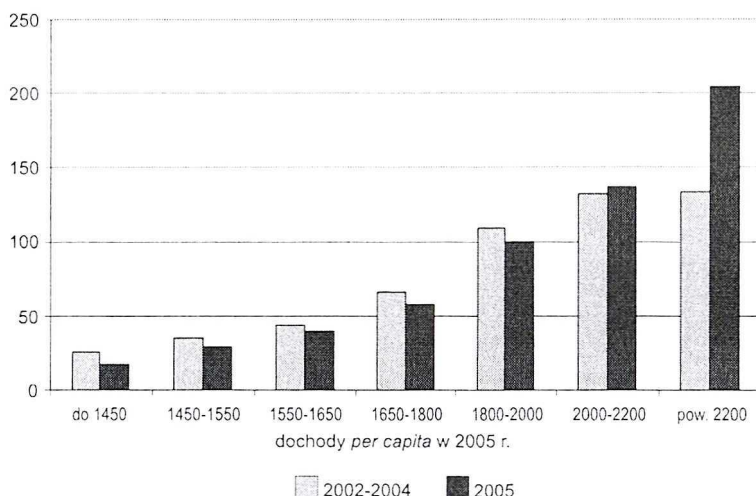
Na zakończenie przyjrzymy się jeszcze wpływowi wielkości dotychczasowego zadłużenia jednostek samorządowych (ryc. 23). Jedyna wyraźna zależność to taka, że gminy, które w ogóle nie są zadłużone nadproporcjonalnie często znajdują się w grupie jednostek pasywnych. Ogólnie, odsetek gmin pasywnych raczej spada a nie wzrasta wraz z poziomem zadłużenia. Wprawdzie posługiwanie się instrumentami dłużnymi jest już wśród polskich samorządów dość powszechne, istnieje jednak grupa jednostek, dla których jest to wciąż innowacja. Pasywność na jednym z omawianych pól współwystępuje z pasywnością w drugim obszarze. Obserwacja ta mówi więc o zależności przeciwnej niż w sformułowanej na wstępie rozdziału hipotezie. Nie jest

Tabela 12

Korelacje między wielkością środków zagranicznych na 1 mieszkańca a wskaźnikami zamożności JST – współczynniki korelacji Pearsona

		Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Gminy			
				ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody budżetowe <i>per capita</i>	2002-2004			,33**	,88**	,17**	,14**
	2005			,13**	,44**	,14**	,11*
Nadwyżka operacyjna <i>per capita</i>	2002-2004	,22*		,05*			,08*

Uwaga: ** - korelacja istotna na poziomie .001, * - istotna na poziomie .01. Puste miejsca oznaczają brak korelacji istotnej na poziomie .05.



Ryc. 22. Środki zagraniczne w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zależności od zamożności gminy

tak, żeby wysokie zadłużenie hamowało możliwości wykorzystania środków zagranicznych. Jest raczej tak, że brak aktywności w poszukiwaniu źródeł finansowania przez kredyty łączy się z niewielką aktywnością czy też nieskutecznością w ubieganiu się o środki UE.

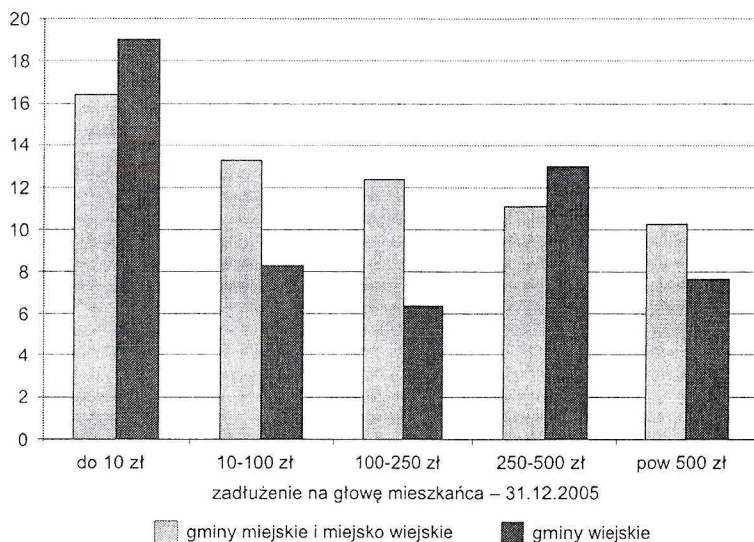
Podsumowując, związek między wielkością JST i aktywnością w pozyskiwaniu środków jest ograniczony, a jednocześnie związek z różnymi wskaźnikami dotyczącymi zamożności jest wprawdzie zauważalny, ale daleki od wyjaśnienia całej obserwowanej wariacji. Oznacza to, że znaczna część przyczyn pasywności i aktywności musi być poszukiwana poza zewnętrznymi warunkami środowiskowymi, lecz

Tabela 13

Rozkład procentowy JST w zależności od wielkości nadwyżki operacyjnej na 1 mieszkańca (w PLN, 2004)

Wielkość nadwyżki operacyjnej	Powiaty		Gminy miejskie i miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie	
	pasywne	ogółem	pasywne	ogółem	pasywne	ogółem
Deficyt	18	9	10	10	2	2
0-10 PLN	7	8	0	1	1	1
10-50 PLN	71	73	8	9	7	5
50-100 PLN	4	9	18	18	15	13
100-500 PLN	0	1	60	60	70	75
Ponad 500 PLN	-	-	4	2	5	4
Razem	100	100	100	100	100	100

Uwaga: pasywne – jednostki, które w latach 2002-2004 nie korzystały ze środków zagranicznych.



Ryc. 23. Odsetek gmin nie korzystających ze środków zagranicznych w latach 2002-2005 w zależności od poziomu zadłużenia

z pewnym uproszczeniem mówiąc znajduje się „w głowach” (postawach) polityków i urzędników lokalnych. Możliwości zbadania tego rodzaju zależności za pomocą analiz statystycznych na podstawie powszechnie dostępnych danych urzędowych jest ograniczona (choć w pewnym zakresie możliwa).

6.6. Zdolność kredytowa gmin pasywnych

Z powyższych rozważań wynika, że bardzo zła sytuacja finansowa pasywnych jednostek samorządowych nie jest wcale regułą. Skoro tak, to znaczna ich część mogłaby posłużyć się instrumentami kredytowymi w celu wzmocnienia swoich szans na wykorzystanie środków unijnych.

Spróbujmy więc przeprowadzić uproszczony szacunek ich zdolności kredytowej. Przyjmijmy umownie, że *zdolność kredytowa* jest to pięciokrotna wartość nadwyżki operacyjnej w 2004 r. pomniejszona o poziom zadłużenia na koniec 2004 r. Jeśli w gminie lub powiecie nie pojawia się nadwyżka budżetowa, przyjmujemy że jednostka ta nie ma zdolności kredytowej. Metoda ta prowadzi do dość ostrożnego szacunku, jako że w praktyce powszechnie dostępne są przecież kredyty dla samorządów o dłuższym okresie zapadalności.

Okazuje się, że przy przyjęciu takiego rozumowania, łączna zdolność kredytowa ponad 600 JST nie korzystających do 2004 r. ze środków unijnych wynosi 4,9 mld zł. Zaledwie 15% spośród nich nie ma zdolności kredytowej, a w przypadku kolejnych

Tabela 14

Samorządy, które w latach 2002-2004 nie korzystały ze środków zagranicznych w zależności od wielkości ich zdolności kredytowej (stan na koniec 2004 r.)

Szacunek zdolności kredytowej	Odsetek w populacji „samorządów pasywnych”
Brak zdolności kredytowej	15
Poniżej 1 mln zł	11
1-3 mln zł	21
3-5 mln zł	15
5-10 mln zł	19
10-20 mln zł	11
Powyżej 20 mln zł	9

11% jest to mniej niż milion zł. Jednocześnie w co piątej pasywnej jednostce tak oszacowana zdolność kredytowa wynosi ponad 10 mln zł (tab. 14).

Wszystko to sugeruje, że biorąc pod uwagę czysto ekonomiczny punkt widzenia, mało aktywne, jak dotychczas, w zdobywaniu środków zagranicznych samorządy, mają znaczne niewykorzystane rezerwy w tym zakresie.

Może się jednak okazać, że te zdolności absorpcyjne okażą się niewystarczające w stosunku do środków, które teoretycznie będą dostępne do wykorzystania. Zespół pod kierunkiem Misiąga wyliczył, że wielkość środków alokowanych na lata 2007-2013 do najbiedniejszego regionu Polski – pięciu województw Polski Wschodniej – są tak duże, że bez dodatkowego wsparcia z zewnątrz mogą przekroczyć możliwości sfinansowania tzw. wkładu własnego potrzebnego do całkowitej absorpcji tych środków (Mackiewicz, Misiąg, Tomalak 2006). Skoro tak, to w pewnym momencie walka o zwiększenie dopływu środków dla biedniejszych regionów robi się bezsensowna, zwłaszcza że wpływa na zmniejszenie środków dla innych regionów, które być może miałyby większą szansę na ich wykorzystanie. Ponadto, w opisanej powyżej sytuacji może się okazać, że właściwie każdy wniosek spełniający wymogi formalne, dla którego udało się zgromadzić odpowiednie środki własne, powinien być automatycznie zatwierdzany do finansowania, aby zmniejszyć skalę niewykorzystania teoretycznie dostępnych środków. To z kolei może się przyczynić do realizacji projektów o wątpliwej efektywności.

6.7. Pasywność a wcześniejsza i obecna międzyregionalna alokacja środków

Przed rozpoczęciem realizacji programów przedakcesyjnych największe doświadczenie w realizacji projektów finansowanych z funduszy unijnej miały te gminy, które znajdowały się na terenach objętych programami STRUDER II i CROSSBORDER. Też o dużym wpływie wcześniejszych doświadczeń na późniejsze wykorzysta-

nie funduszy unijnych sformułował Gorzelak (2004), okazuje się jednak, że teza ta nie znajduje potwierdzenia w danych empirycznych. Na terenach objętych programami STRUDER i CROSSBORDER gminy pasywne w latach 2002-2005 występują tylko minimalnie rzadziej (tab. 15) niż w innych regionach kraju – różnica ta okazała się nieistotna statystycznie przy zastosowaniu testu chi-kwadrat.

Może zatem gminy, które dotychczas nie korzystały ze środków zagranicznych częściej znajdują się w tych województwach, na które przypada najmniej środków (w przeliczeniu na głowę mieszkańca) alokowanych w programach przedakcesyjnych i w ramach ZPORR na lata 2004-2006? Okazuje się jednak, że korelacja między odsetkiem gmin pasywnych w województwie i przypadającą na ten region alokacją środków jest także nieistotna statystycznie. Wprawdzie woj. mazowieckie miało przyznanych najmniej środków unijnych (w przeliczeniu na głowę mieszkańca) i zarazem najwyższy odsetek gmin pasywnych, a woj. świętokrzyskie najmniej gmin pasywnych, przy drugiej najwyższej alokacji środków, ale więcej jest przykładów znacznych rozbieżności między oboma wskaźnikami. Na przykład woj. małopolskie odznacza się małym odsetkiem gmin pasywnych przy bardzo niskiej alokacji środków unijnych, a woj. warmińsko-mazurskie odwrotnie – wysokim odsetkiem gmin pasywnych przy jednocześnie wysokiej alokacji środków z funduszy europejskich.

Natomiast istotna (na poziomie 0,05) ale dość słaba jest korelacja między alokacją środków na województwa i wielkością wydatków samorządowych w województwie, finansowanych ze środków unijnych w latach 2002-2005. Wielkość alokowanych środków nie ma zatem wpływu na samo pojawianie się jednostek pasywnych, ma natomiast – choć zaskakująco słaby – wpływ na wielkość środków wydawanych z programów unijnych przez samorządy.

Dzięki danym zgromadzonym przez Szmigiel i zaprezentowanych w rozdziale 5, podobną analizę możemy przeprowadzić nie tylko na podstawie średnich wojewódzkich, ale na poziomie poszczególnych gmin. Jak pokazuje tab. 16 wpływ wielkości dostępnych środków na pasywność gmin jest bardzo niewielki. Jedyne istotne statystycznie (ale słabe, istotne tylko na poziomie 0,05) różnice można zaobserwować w następujących przypadkach:

Tabela 15

Odsetek jednostek pasywnych (nie korzystających z funduszy unijnych w latach 2002-2005) w zależności od wcześniejszych możliwości dostępu do programów STRUDER i CROSSBORDER

	% gmin pasywnych wśród gmin, które miały dostęp do programu	% gmin pasywnych wśród gmin, które nie miały dostępu do programu
Program STRUDER	9,6	10,6
Program CROSSBORDER	9,9	10,6

Tabela 16

Potencjalna dostępność do funduszy unijnych w gminach pasywnych i aktywnych w wykorzystywaniu środków UE (w euro na 1 mieszkańca)

	Jednostki pasywne w okresie do 2005	Jednostki aktywne w okresie do 2005	Jednostki pasywne w okresie do 2006	Jednostki aktywne w okresie do 2006
Dostępne fundusze przedakcesyjne	46,4	48,6	43,5*	48,7*
Dostępne fundusze strukturalne	65,8*	62,4*	64,6	62,6

* różnice między średnimi istotne na poziomie 0,05.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych w rozdziale 4 (tab. 16, 17).

- Przeciętna gmina pasywna w latach 2002-2006 miała dostęp do mniejszych środków przedakcesyjnych niż gmina aktywna. Taka zależność nie była jednak widoczna jeszcze w 2005 r. Oznacza to, że istniała duża grupa gmin położonych na terenach, które mogły korzystać ze znacznych środków, a które bardzo długo były nieaktywne lub nieskuteczne w zabieganiu o te środki. Dopiero w 2006 r. (czyli w końcowym okresie wykorzystania środków przedakcesyjnych) większa – teoretycznie – łatwość uzyskania środków przez te jednostki znalazła uwidocznienie w danych liczbowych.
- Jeśli chodzi o środki z funduszy strukturalnych to obserwujemy zaskakującą w pierwszej chwili tendencję: w latach 2004-2005 (w 2006 r. różnica ta przestała być istotna statystycznie) bardziej skuteczne w ich pozyskiwaniu były gminy, którym teoretycznie było trudniej (bo miały dostęp do mniejszych funduszy). Odzwierciedla to zapewne to, że preferowane w alokacji środków tereny opóźnione

Tabela 17

Związek między wielkością teoretycznie dostępnych i faktycznie wykorzystanych (w latach 2004-2006) środków z Unii Europejskiej – współczynniki korelacji Pearsona

	Dostępne środki przedakcesyjne			Dostępne fundusze strukturalne		
	wszystkie gminy	gminy wiejskie	miasta	wszystkie gminy	gminy wiejskie	miasta
Faktyczne wydatki ze środków przedakcesyjnych	0,16***	0,12***	0,34***			
Faktyczne wydatki z funduszy strukturalnych	0,08***	0,05*	0,12*	0,06**		
Faktyczne wydatki ze środków unijnych ogółem	0,16***	0,11***	0,32***	0,07***		0,17**

Uwaga: *** – korelacja istotna na poziomie ,001; ** – istotna na poziomie ,01, * – istotna na poziomie ,05.

Puste miejsca oznaczają brak korelacji istotnej na poziomie ,05.

w rozwoju obejmują częściej gminy o niższej sprawności i bardziej pasywnym stosunku do wykorzystania funduszy unijnych.

Przedstawione dane jednoznacznie potwierdzają, że alokacja środków dostępnych dla poszczególnych gmin i regionów jest słabą zmienną wyjaśniającą pasywność. Natomiast, jak potwierdzają dane w tab. 17 wielkość prealokowanych środków jest istotnie (choć niezbyt silnie) skorelowana z wielkością wydatkowanych środków. Co ciekawe, związek ten jest znacznie silniejszy w przypadku wykorzystania funduszy przedakcesyjnych, a słabszy w przypadku funduszy strukturalnych. Potwierdza to wcześniejszą obserwację, że w początkowym okresie funkcjonowania programu dostępność środków ma niewielki związek z ich wykorzystaniem – w tej fazie decydują inne cechy gmin innowatorów, które staramy się identyfikować w innych częściach prezentowanej pracy. Dopiero w późniejszej fazie realizacji programu, kiedy ścieżki dostępu do środków są już dobrze rozpoznane, większego znaczenia nabiera dostępność środków związana z decyzjami rządowymi odnoszącymi się do alokacji funduszy na poszczególne cele oraz regiony.

Konkluzje

W świetle przedstawionych w tym rozdziale analiz wydaje się, że wykorzystanie środków zagranicznych tylko po części może być tłumaczone zewnętrznymi uwarunkowaniami o charakterze obiektywnym. W większym stopniu wiąże się z postawami władz samorządowych – pasywnymi w przypadku części samorządów, a aktywnymi w innych. Statystycznie rzecz ujmując pasywność częściej pojawia się wśród samorządów najmniejszych i najmniej zamożnych, ale od reguły tej są liczne wyjątki. Przedstawione hipotezy wyjaśniające o charakterze statystycznym mają większą moc wyjaśniającą, jeśli chodzi o wysokość wykorzystywanych środków (większą w gminach bogatszych, większych, położonych w regionach, dla których alokowano więcej środków), są jednak umiarkowanie przydatne w wyjaśnianiu samej pasywności. Czynniki decydujące o pasywności mają więc, w jakimś stopniu charakter uwarunkowań wewnętrznych (hipotezy odnoszące się do ich wpływu były już sformułowane w rozdziale 2 prezentowanej pracy), jednak stwierdzenie ich charakteru wykracza poza możliwości analiz prowadzonych na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań budżetowych. Poszukiwaniu tych przyczyn poświęcone będą kolejne rozdziały przedstawiające wyniki badań terenowych oraz studia przypadków – wybranych gmin „pasywnych”.