

AGNIESZKA MROZIŃSKA

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska
Poznań University of Economics and Business, Poland

Skuteczność pozyskiwania środków na realizację projektów unijnych w miastach wojewódzkich w perspektywie 2007–2013

Effectiveness of Acquiring Structural Funds in Polish Big Cities in the Period 2007–2013

Streszczenie: Wejście Polski do Unii Europejskiej rozszerzyło możliwości finansowania polityki rozwojowej, stawiając pytanie o sposób redystrybucji środków finansowych. Spowodowało ono konieczność wypracowania mechanizmu zarządzania środkami finansowymi z uwzględnieniem charakterystyki obszarów, do których kierowano wsparcie. Celem artykułu jest zweryfikowanie skuteczności pozyskiwania projektów unijnych przez podmioty z miast wojewódzkich, połączonej z czynnikami związanymi z konkurencją o środki finansowe, poziomem przedsiębiorczości i zamożnością mieszkańców miast. W badaniu uwzględniono liczbę i wartość wniosków składanych o dofinansowanie oraz wniosków rozliczających projekty realizowane ze środków Unii Europejskiej w perspektywie 2007–2013.

Abstract: Polish accession to the European Union resulted in the extending of possibilities of financing development policy, and in the question of redistribution of financial resources. This resulted in the need for developing a mechanism for the management of funds, taking into account the characteristics of the areas requiring support. The aim of this article is to verify the effectiveness of acquiring EU projects by entities of the provincial cities in terms of factors related to the competition for financial resources, the level of entrepreneurship and wealth in cities. The study includes the number and value of applications submitted as funding requests and final reports on projects realised with funds from the European Union in the period 2007–2013.

Słowa kluczowe: efektywność; fundusze unijne; miasta; perspektywa finansowa 2007–2013; wnioski unijne
Keywords: cities; effectiveness; EU application forms; EU programs; financial perspective 2007–2013

Otrzymano: 9 stycznia 2017

Received: 9 January 2017

Zaakceptowano: 11 maja 2017

Accepted: 11 May 2017

Sugerowana cytacja / Suggested citation:

Mrozińska, A. (2017). Skuteczność pozyskiwania środków na realizację projektów unijnych w miastach wojewódzkich w perspektywie 2007–2013. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 31(2), 26–38. <https://doi.org/10.24917/20801653.312.2>

WSTĘP

Rok 2004 był przełomowym dla Polski, która w maju tego roku stała się członkiem Unii Europejskiej. Członkostwo w Unii otworzyło także nowe możliwości finansowania różnych przedsięwzięć, przez co uatrakcyjniło ofertę możliwości finansowania zewnętrznego i zbliżyło ją do warunków, z jakich korzystały, uprawnione do dofinansowania, podmioty w pozostałych państwach członkowskich. Pierwsza w pełni zrealizowana perspektywa finansowa przypadła na lata 2007–2013. Polityka regionalna, realizowana przez władze publiczne, wzmocniła w Polsce myślenie i zarządzanie strategiczne nie tylko na szczeblu krajowym, ale także na szczeblu lokalnym, dlatego też środki finansowe miały szansę dotrzeć tam, gdzie były oczekiwane i potrzebne. Do rozdysponowania środków finansowych zastosowano zróżnicowanie instrumentów finansowych, wyodrębniając programy operacyjne o różnym zasięgu oddziaływania i kierując ofertę dofinansowania do różnych typów beneficjentów, którzy z różną skutecznością, zależną także od lokalizacji, ubiegali się o środki unijne.

Celem artykułu jest zweryfikowanie skuteczności pozyskiwania projektów unijnych przez podmioty z miast wojewódzkich, połączonej z czynnikami związanymi z konkurowaniem o środki finansowe, poziomem przedsiębiorczości i zamożnością mieszkańców miast. W badaniu uwzględniono liczbę i wartość wniosków składanych o dofinansowanie oraz wniosków rozliczających projekty realizowane ze środków Unii Europejskiej w perspektywie 2007–2013. W badaniu przeanalizowano różnorodność struktury liczby i wartości wniosków, utworzoną na podstawie rodzaju programu operacyjnego, do którego składany był wniosek z danego województwa. Przeprowadzona w artykule analiza dotyczy podmiotów zarejestrowanych na terenie największych miast, a w artykule szacuje się skuteczność podmiotów zlokalizowanych w miastach do absorpcji środków na tle wszystkich podmiotów w województwie.

MOŻLIWOŚCI APLIKOWANIA O FUNDUSZE STRUKTURALNE W PERSPEKTYWIE 2007–2013

Nierównomierność rozwoju w przestrzeni jest główną trudnością w procesie strategicznego planowania rozwoju, która towarzyszy wszystkim skalom planowania, a co za tym idzie – trudnością w rozdysponowaniu środków finansujących rozwój. Jedną z pierwszych prac, z licznego zbioru teorii rozwoju regionalnego, która dotyczyła nierównomierności rozwoju w przestrzeni, była praca Perroux (1955), która uwypukliła różnice w rozwoju pomiędzy terytorium miasta i jego otoczeniem, wprowadzając pojęcie biegunów wzrostu. Kilkanaście lat później, na bazie teorii ośrodków centralnych Christallera (1933), powstała praca Boudeville'a (1966), w której autor pisał o biegunach wzrostu, identyfikując je jako pewne zgrupowania silnie powiązanych i dynamicznie rozwijających się działalności. Działalności te interpretowane były analogicznie jak u Christallera ośrodki centralne i przewidziano dla nich ważną rolę w rozwoju kolejnych działalności w bezpośrednim sąsiedztwie biegunów wzrostu.

Prace Hirschmanna (1985) podkreślały nieodzowność nierównomierności procesów rozwojowych, a koncepcja kumulatywnej przyczynowości zaproponowana przez Myrdalą (1957) podkreślała te nierównomierności, tłumacząc je pierwotną zmianą jednego z czynników, która prowadziła do powiększania się różnic międzyregionalnych. Asymetryczne relacje pomiędzy obszarami centralnymi a peryferiami stały się

także tematem prac Friedmana (1972) i jego teorii rozwoju spolaryzowanego. Literatura przynosi wiele prac naukowych, z których płynnie wniosek, że procesy rozwojowe zachodzą w odmienny sposób, zarówno w centrum, jak i na peryferiach, ale pozostają ze sobą w ścisłej relacji (Gawlikowska-Hueckel, 2002; Szółek, 2006; Domański, 2008; Adamus, 2009; Czyż, 2009; Gaczek, 2009; Kudłacz, 2009).

Wspomniana wcześniej trudność w alokacji środków wspierających rozwój sprowadza się zasadniczo do decyzji o postępowaniu z przestrzennym ukierunkowaniem interwencji (Hausner, 2001; Gorzelak, 2004). Zdefiniowano dwie strategie postępowania. Pierwszą z nich jest strategia wyrównawcza, mówiąca o tym, że występowanie nadmiernych różnicowań społeczno-ekonomicznych jest główną barierą rozwoju i jedynie wsparcie skoncentrowane na obszarach o najgorszej sytuacji gospodarczej pozwoli na wyrównanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. A drugą, strategią polaryzacyjno-dyfuzyjną, która zakłada, że celem działań powinno być usunięcie barier powodujących zastój w podnoszeniu konkurencyjności i potencjałów wzrostowych wszystkich jednostek terytorialnych (Churski, 2009). Strategia polaryzacyjno-dyfuzyjna postuluje więc jako priorytetowe wsparcie obszarów o wysokim tempie wzrostu, a więc zwłaszcza obszarów wielkich miast.

Przez dwa lata po wejściu do Unii Europejskiej Polska mogła korzystać, w ramach wspólnotowej polityki regionalnej, ze środków finansowych na podstawie dokumentu programowego o nazwie Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 (NPR 2004–2006). Jego zapisy wyznaczały ramy dla działania sześciu programów operacyjnych i jednego programu operacyjnego Pomoc Techniczna. Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego miał charakter regionalny, a pozostałe pięć programów miało charakter sektorowy. Były to Sektorowe Programy Operacyjne: Rozwój Zasobów Ludzkich, Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Transport, Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego, Rozwój Obszarów Wiejskich oraz Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb. Oszacowano, że środki unijne, wraz ze środkami krajowymi, na realizację projektów w ramach NPR 2004–2006 wyniosły ponad 17 mld euro (Stępiński, 2013). Uwzględniając dodatkowo środki prywatne zaangażowane przez podmioty, kwota przeznaczona na realizację projektów unijnych wyniosła około 19 mld euro.

Pierwsza pełna perspektywa finansowa, w której Polska wzięła udział, przypadła na lata 2007–2013, a głównym dokumentem, który określał warunki wsparcia ze środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej i ramy systemu realizacji oraz rozdział środków pomiędzy przeznaczone do realizacji programy operacyjne, była Narodowa Strategia Spójności – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 (NSRO), przyjęte przez Radę Ministrów pod koniec 2006 roku. Podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej zdecydowano się na wyodrębnienie instrumentów zarządzania środkami unijnymi w skali krajowej i w skali regionalnej. Założenia NSRO realizowane były za pomocą wdrażania programów operacyjnych, czyli dokumentów, które uszczegóławiały warunki, sposób i tryb ubiegania się o środki. Istotną nowością było wprowadzenie Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) odrębnie dla każdego z 16 województw. Zarządzanie RPO oddano w ręce wojewódzkich władz samorządowych. Na realizację projektów w ramach RPO przeznaczono co czwartą złotówkę ze środków wspólnotowych przeznaczonych na finansowanie wszystkich programów operacyjnych. NSRO przewidywał około 67,3 mld euro wkładu unijnego, 12 mld euro wkładu publicznego ze środków krajowych oraz około 6,5 mld euro ze środków własnych podmiotów sektora prywatnego. Łącznie ponad 85,5 mld euro.

Szesnastu RPO towarzyszyły cztery programy operacyjne celu „Konwergencja” oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna (POPT), stworzone jako programy ogólnokrajowe. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIS), gromadzący środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, stanowił aż 42% łącznej kwoty wsparcia wspólnotowego. Na realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego poświęcono 14,6% kwoty wsparcia. Warto podkreślić, że zarządzanie czterema priorytetami spośród dziewięciu z tego Programu Operacyjnego zostało zdecentralizowane. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG) finansowany był ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i gospodarował kwotą około 12,4% łącznej kwoty wsparcia. Do województw zlokalizowanych we wschodniej części kraju, które nie osiągały imponujących wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego, skierowano Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PORPW), który stanowił 3,4% łącznej wielkości wsparcia.

W RPO znajdowały się zapisy dotyczące kluczowych inwestycji, np. o charakterze infrastrukturalnym, które często odgórnie narzucały miejsce lokalizacji (najczęściej w stolicach województw) czy uprawniony do ubiegania się o środki podmiot. W PO celu „Konwergencja” znalazły się także sformułowania, aby beneficjenci wskazywani byli w sposób, który nie będzie faworyzował podmiotów z terytorium stolic województw w dostępie do realizacji projektów.

ZŁOŻONE I ROZLICZONE WNIOSKI O DOFINANSOWANIE PROJEKTÓW UNIJNYCH W MIASTACH W PERSPEKTYWIE 2007–2013 – ANALIZA STRUKTURY

W przeprowadzonej analizie posłużono się danymi udostępnionymi przez GUS, które dotyczą perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2007–2013, a odnoszą się do wniosków w sprawie projektów zgłaszanych do dofinansowania przez wszystkie uprawnione podmioty mające siedzibę w danej lokalizacji. Analizę przeprowadzono dla 18 ośrodków miejskich – 16 stolic województw, a w przypadku województw lubuskiego i kujawsko-pomorskiego, dodatkowo dla miast będących siedzibami sejmików wojewódzkich, a więc także dla Zielonej Góry i Torunia. Dane zgromadzono według stanu na 31 grudnia 2015 roku, a więc dla ostatecznego terminu rozliczenia okresu 2007–2013 finansowania Unii Europejskiej.

Dane dotyczące liczby złożonych wniosków o dofinansowanie, które były poprawne pod względem merytorycznym, zaprezentowano jako wartość skumulowaną dla 2015 roku. Liczba wniosków złożonych w poszczególnych miastach była zróżnicowana. Najwięcej wniosków o dofinansowanie złożono w Warszawie (11 890), połowę mniej w Krakowie (5337). Na kolejnych miejscach znalazły się Łódź (4794) i Poznań (4649). Najmniej wniosków, bo tylko 692, zostało złożonych w Gorzowie Wielkopolskim. Dane obrazujące strukturę wniosków aplikacyjnych w miastach pokazują, że najpopularniejszymi PO były Regionalne Programy Operacyjne, a następnie PO Innowacyjna Gospodarka wraz z PO Kapitał Ludzki (tab. 1).

RPO miały zwykle w swej strukturze komponenty skierowane do inwestycji kluczowych z punktu widzenia województwa, a bezpośrednio zlokalizowanych w stolicach województw, i to tutaj upatrywać można przyczyny dużego zainteresowania aplikujących. Ponad połowę złożonych wniosków stanowiły wnioski do RPO w Katowicach.

Równie duży udział zanotowano w Warszawie, a także w Szczecinie. Warto podkreślić, że w województwie o dwóch ośrodkach lokalnych – lubuskim, zarówno w Gorzowie Wielkopolskim, jak i w Zielonej Górze zaobserwowano znaczny udział wniosków złożonych w ramach RPO we wnioskach ogółem. W większości miast duży udział złożonych wniosków miał PO Innowacyjna Gospodarka, choć nie było to regułą. W Zielonej Górze, Łodzi, Krakowie, Białymstoku, Olsztynie i Poznaniu więcej wniosków zostało złożonych w PO Kapitał Ludzki niż w PO Innowacyjna Gospodarka. W miastach zaobserwowano także niewielki udział wniosków złożonych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (najwięcej we Wrocławiu – 2,52%), a także w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej w przypadku województw, w których uprawnione było składanie wniosków w ramach tego programu.

Tab. 1. Struktura pozytywnie zweryfikowanych pod względem formalnym wniosków o dofinansowanie według programów operacyjnych 31 grudnia 2015 roku (KSI SIMIK 07-13)

Miasto	Udział programu operacyjnego w %					
	POIŚ	POIG	POKL	POPT	PORPW	RPO
Wrocław	2,52	37,42	32,62	0,28	0,00	27,16
Bydgoszcz	1,26	68,59	16,38	2,04	0,00	11,73
Toruń	1,82	37,64	22,74	0,51	0,00	37,29
Lublin	0,99	35,12	29,70	0,63	0,56	33,00
Gorzów Wielkopolski	1,16	37,30	22,78	0,33	0,00	38,42
Zielona Góra	0,84	14,34	42,83	0,37	0,37	41,25
Łódź	1,16	21,97	47,11	1,16	0,00	28,61
Kraków	1,09	23,36	36,20	0,40	0,89	38,07
Warszawa	1,44	32,05	25,64	0,00	0,00	40,88
Opole	1,33	62,77	14,63	0,17	0,00	21,10
Rzeszów	1,52	56,62	16,84	0,24	0,00	24,78
Białystok	1,11	28,85	35,19	0,17	0,00	34,69
Gdańsk	1,14	62,73	12,95	0,15	0,00	23,03
Katowice	1,15	23,80	19,51	0,27	1,15	54,12
Kielce	1,12	46,90	25,71	0,42	0,65	25,20
Olsztyn	0,90	29,74	35,39	0,00	0,00	33,96
Poznań	2,29	29,61	31,40	0,41	0,00	36,29
Szczecin	1,67	29,46	24,16	0,74	0,00	43,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Oprócz poprawności formalnej w ocenie wniosków o dofinansowanie ważną była także ocena merytoryczna, która decydowała o punktacji przyznanej wnioskowi, a finalnie również o decyzji w sprawie przyznania dofinansowania i jego wielkości. Wiadomym jest, że ostatecznie nie wszystkie złożone wnioski zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Informacje o finansowaniu projektów można zweryfikować na podstawie obserwacji liczby złożonych wniosków o płatność końcową, a więc rozliczających zrealizowane projekty. Najwięcej wniosków o płatność końcową złożono

w Warszawie (3077), Łodzi (1628), Poznaniu (1609) oraz w Krakowie (1506) (tab. 2). Najmniej w miastach województwa lubuskiego: w Zielonej Górze (426) i w Gorzowie Wielkopolskim (221). Ogólną prawidłowością, jaką można zaobserwować w przypadku analizy wniosków o płatność końcową składanych przez podmioty zlokalizowane w analizowanych miastach, jest to, że największy udział w liczbie wszystkich realizowanych w miastach projektach miały projekty realizowane w ramach RPO. W przypadku czterech miast, tj. Krakowa, Warszawy, Gdańska i Poznania, największy udział wśród rozliczonych projektów reprezentowały te, które były realizowane w ramach PO Innowacyjna Gospodarka. Najmniejszy udział w strukturze projektów miały te, które zrealizowano w ramach PO Pomoc Techniczna oraz PO Infrastruktura i Środowisko, a także w skierowanym do wybranych województw PO Rozwój Polski Wschodniej.

Tab. 2. Struktura wniosków o płatność końcową według programów operacyjnych 31 grudnia 2015 roku (KSI SIMIK 07-13)

Miasto	Udział programu operacyjnego w %					
	POIŚ	POIG	POKL	POPT	PORPW	RPO
Wrocław	1,87	39,44	11,62	0,59	0,00	46,48
Bydgoszcz	2,27	29,13	18,28	1,29	0,00	49,03
Toruń	1,26	23,54	20,22	0,00	0,00	54,98
Lublin	1,56	14,70	10,99	0,52	1,48	70,75
Gorzów Wielkopolski	1,36	19,46	36,65	3,17	0,00	39,37
Zielona Góra	1,17	19,95	27,00	0,00	0,00	51,88
Łódź	1,23	20,02	25,74	0,43	0,00	52,58
Kraków	1,28	50,57	10,86	0,45	0,00	36,85
Warszawa	2,18	65,49	11,70	6,82	0,00	13,81
Opole	2,25	20,49	13,11	1,43	0,00	62,70
Rzeszów	1,68	37,06	15,52	0,96	0,84	43,92
Białystok	2,07	16,32	28,49	0,97	1,52	50,62
Gdańsk	4,34	36,71	27,24	0,92	0,00	30,79
Katowice	1,26	33,75	15,74	0,88	0,00	48,36
Kielce	1,38	24,10	20,48	1,38	0,86	51,81
Olsztyn	1,20	5,29	25,87	0,84	0,72	66,06
Poznań	1,18	54,01	11,19	0,44	0,00	33,19
Szczecin	2,25	21,74	22,22	1,13	0,00	52,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

SKUTECZNOŚĆ W POZYSKIWANIU ŚRODKÓW UNIJNYCH A CZYNNIKI Kształtujące proces aplikowania o środki i uwarunkowania gospodarcze w miastach

W związku z różnorodnością warunków, jakie panowały w procesie składania wniosków i realizowania projektów unijnych w miastach wojewódzkich, różna też była

skuteczność procesu aplikowania o środki unijne. Na podstawie danych o liczbie złożonych oraz o liczbie rozliczonych wniosków obliczono skuteczność pozyskiwania dofinansowania. Skuteczność aplikowania o środki unijne oszacowano na podstawie udziału liczby złożonych wniosków o płatność końcową, które stanowiły o liczbie projektów zrealizowanych i rozliczonych, w liczbie złożonych wniosków o dofinansowanie, pozytywnie zweryfikowanych w początkowej fazie składania wniosków. Najwyższą skutecznością wykazały się Lublin (45,54%) oraz Opole (45,35%), najniższą Warszawa (25,58%) i Gdańsk (26,98%) (tab. 3).

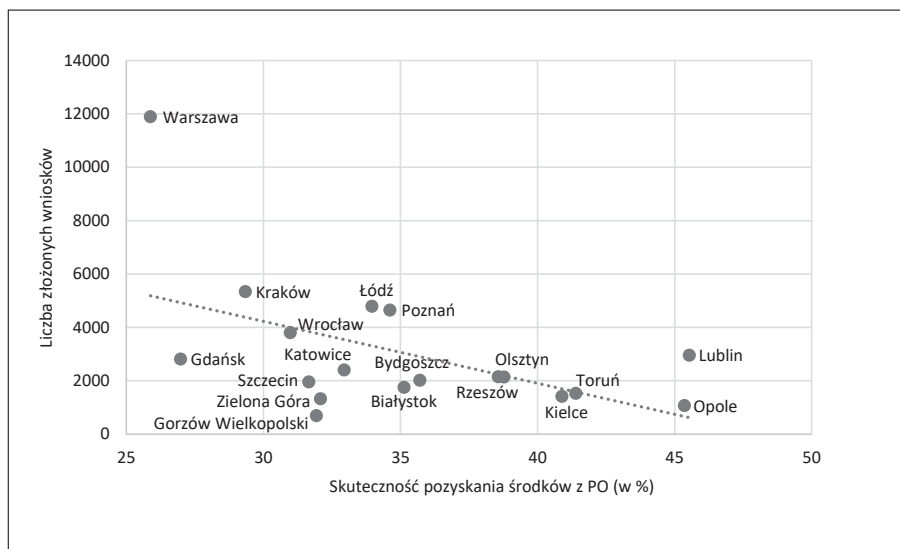
Tab. 3. Udział wartości całkowitej (koszty kwalifikowane i niekwalifikowalne) projektów zrealizowanych w miastach w stosunku do wartości projektów zrealizowanych w województwach według programów operacyjnych oraz skuteczność pozyskiwania środków z programów operacyjnych 31 grudnia 2015 roku (KSI SIMIK 07-13)

Miasto	Skuteczność pozyskania środków z PO (w %)	Liczba złożonych wniosków	Udział wartości całkowitej projektów zrealizowanych w miastach do wartości projektów w województwach (w %)	Liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców	Dochody z tytułu PIT na 1 mieszkańca (w zł)	Dochody z tytułu CIT na 1 mieszkańca (w zł)
Wrocław	30,98	3806	30,6	1701	1329,34	126,72
Bydgoszcz	35,15	1759	16,9	1198	968,51	69,64
Toruń	41,40	1529	39,1	1234	999,96	79,46
Lublin	45,54	2958	27,0	1244	1023,98	78,11
Gorzów Wielkopolski	31,94	692	17,3	1438	822,06	55,60
Zielona Góra	32,08	1328	12,6	1460	1118,29	81,90
Łódź	33,96	4794	28,9	1266	1085,45	91,62
Kraków	29,34	5337	30,0	1628	1301,35	104,69
Warszawa	25,58	11890	13,9	2146	2193,20	314,04
Opole	45,35	1076	22,7	1690	1211,80	96,21
Rzeszów	38,78	2143	18,4	1289	1021,25	101,07
Białystok	35,70	2025	33,0	1118	930,41	50,75
Gdańsk	26,98	2817	35,2	1506	1238,04	130,74
Katowice	32,95	2410	5,6	1470	1328,55	183,19
Kielce	40,89	1421	21,4	1431	1035,36	63,61
Olstyn	38,56	2155	21,6	1291	1096,86	80,44
Poznań	34,61	4649	12,1	1909	1405,67	174,18
Szczecin	31,65	1961	17,0	1637	996,28	66,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Chcąc odszukać pewne prawidłowości, tak mierzoną skuteczność pozyskiwania środków z programów operacyjnych zestawiono z cechami charakterystycznymi dla miast, które, jak należy przypuszczać, mogłyby mieć wpływ na proces aplikowania, a dalej idąc, również na tę skuteczność. Przyjęto, że na skuteczność w pozyskiwaniu

Ryc. 1. Zależność pomiędzy skutecznością pozyskania środków z programów operacyjnych a liczbą złożonych projektów przez beneficjentów zarejestrowanych w miastach



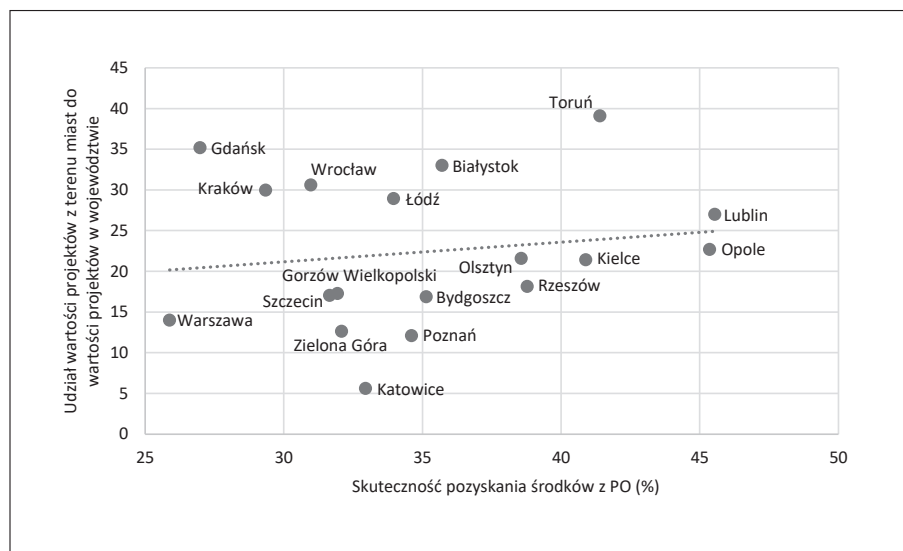
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

środków unijnych mogą mieć wpływ cechy bezpośrednio związane z samym procesem składania wniosków o dofinansowanie oraz ogólnie pojęty poziom przedsiębiorczości i potencjał gospodarczy miast, w których zlokalizowane są aplikujące o środki podmioty.

Do zobrazowania procesu aplikowania o środki unijne wykorzystano cechy dotyczące otoczenia, które mogły wpływać na skuteczność pozyskiwania dofinansowania. Możemy uznać je za charakterystyki zewnętrzne w stosunku do samych podmiotów, bo opisują one sytuację konkurencyjną, jaka miała miejsce w danym regionie. Pod uwagę wzięto w szczególności liczbę złożonych wniosków, a także, niejako zaocznie, wskaźnik mówiący o tym, jaki udział środków finansowych trafił do miast wojewódzkich w ogólnej wartości projektów w danym województwie. Duża liczba złożonych wniosków, przy ograniczonej puli pieniędzy, prowadziła do zmniejszenia się szansy na pozyskanie finansowania, co wyraźnie dało się zaobserwować na przykładzie Warszawy (ryc. 1). Z drugiej strony mała liczba złożonych wniosków nie gwarantowała jednocześnie sukcesu. W Gorzowie Wielkopolskim, Zielonej Górze czy Szczecinie na dofinansowanie mógł liczyć jedynie średnio co trzeci podmiot. Zaskakująco dobre wyniki w zakresie skuteczności w pozyskiwaniu środków zaobserwowano w Lublinie i Opolu, czyli w ośrodkach o umiarkowanej i niskiej liczbie złożonych wniosków. W tych miastach prawie połowa beneficjentów mogła spodziewać się możliwości realizacji projektów.

Kolejnym ważnym czynnikiem w analizie sytuacji konkurujących ze sobą podmiotów składających wnioski o dofinansowanie była przyjęta w szczególności przez władze regionalne polityka dystrybucji środków unijnych, która przejawiała się w celowych działaniach władz premiujących ważne dla regionu inwestycje zlokalizowane na terenie miast wojewódzkich. W ogólnopolskich programach operacyjnych szanse na dofinansowanie złożonego projektu, zgodnie z zasadą konkurencyjności, były równe

Ryc. 2. Zależność pomiędzy skutecznością pozyskania środków z programów operacyjnych a udziałem wartości projektów beneficjentów zarejestrowanych w miastach w wartości projektów realizowanych w województwie



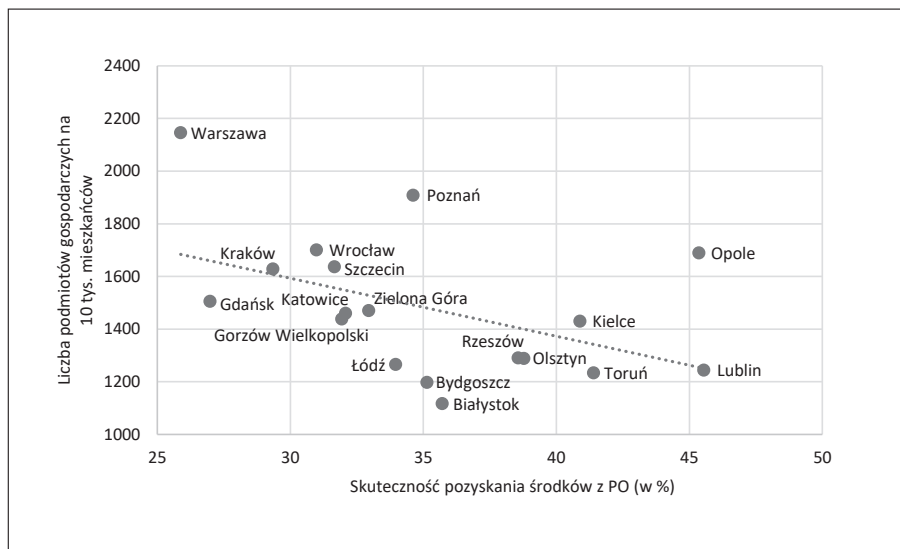
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

dla wszystkich podmiotów, ale w regionalnych programach operacyjnych, które były uzgadniane i koordynowane przez władze lokalne, nie zabrakło miejsca na inwestycje szczególnie ważne dla rozwoju regionu, których lokalizacja premiowała podmioty mające siedzibę w stolicach województw. Biorąc pod uwagę wartość projektów, zarówno w ramach regionalnych, jak i ogólnopolskich programów operacyjnych, oceniono udział projektów realizowanych w miastach wojewódzkich w całkowitej wartości zrealizowanych projektów w województwie. Na tej podstawie powstała charakterystyka mówiąca o koncentracji wartości projektów wewnątrz województw.

Najwięcej środków przeznaczonych dla całego województwa zabsorbowały podmioty z Torunia (prawie 40%), a także z Gdańska, Białegostoku, Wrocławia, Łodzi i Krakowa (od około 30 do 35%) (ryc. 2). Jednocześnie warto nadmienić, że w większości tych miast (oprócz Białegostoku i Torunia) skuteczność pozyskiwania środków unijnych należała do niższych w kraju i nie przekroczyła 35%. Powyżej 45% skuteczności w aplikowaniu o środki unijne oraz skupienie w mieście około jednej czwartej i jednej piątej puli środków finansowych w miastach charakteryzowało Lublin i Opole. Na podstawie ryc. 2 można wyróżnić jeszcze grupę miast, których skuteczność można opisać mianem umiarkowanej. Szczecin, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Poznań i Bydgoszcz, a także Olsztyn, Rzeszów i Kielce – to miasta, w których wydatkowane było od 10 do około 22% środków przeznaczonych dla całego regionu. W mazowieckiem do podmiotów z Warszawy trafiło 15% środków, a podmioty z Katowic otrzymały zaledwie 5% środków wydatkowanych w województwie.

Kolejną grupą czynników, które mogły mieć wpływ na skuteczność pozyskiwania środków finansowych, a które zostały poddane analizie, są czynniki związane z kondycją gospodarczą miast, a zwłaszcza z poziomem przedsiębiorczości oraz poziomem zamożności mieszkańców. Poziom przedsiębiorczości na potrzeby tego opracowania

Ryc. 3. Zależność pomiędzy skutecznością pozyskania środków z programów operacyjnych a liczbą podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON na 10 tys. mieszkańców (średnia dla lat 2011–2015)



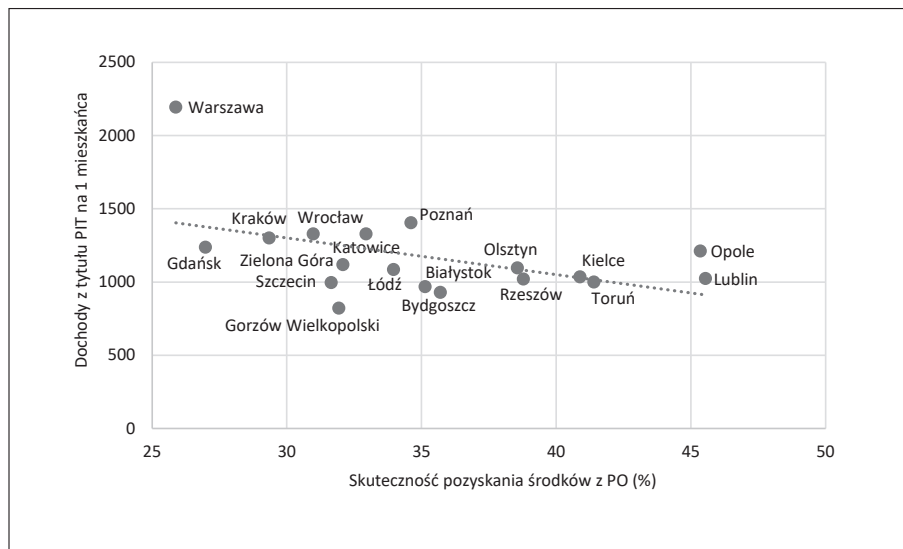
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

zobrazowano za pomocą wskaźnika liczby podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. Wskaźnik ten może również pośrednio odzwierciedlać aktywność podmiotów gospodarczych w staraniu się o środki¹. Na ryc. 3 zaobserwować można skrajne położenie punktów odzwierciedlających wartości dla Warszawy – miasta o najwyższym wskaźniku przedsiębiorczości, oraz dla Lublina, który charakteryzował się jednym z niższych wskaźników przedsiębiorczości, ale jednocześnie najwyższym wskaźnikiem skuteczności. Miasta o dużej liczbie przedsiębiorstw, z uwagi na potencjalnie dużą konkurencję, charakteryzowały się niższą skutecznością pozyskiwania środków unijnych niż miasta z mniejszą liczbą podmiotów gospodarczych.

Poziomość zamożności mieszkańców miast zidentyfikowano na podstawie wskaźnika opisującego dochody własne miast w przeliczeniu na 1 mieszkańca, a dotyczące udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa z tytułu podatku od osób fizycznych (PIT). Na podstawie tego wskaźnika można wnioskować o zamożności mieszkańców miast. Im wskaźnik jest wyższy, tym osoby fizyczne mają większą potencjalną siłę nabywczą, przez co oceniamy je jako zamożniejsze. Obserwując ryc. 4, możemy zauważyć, że sytuacja wydaje się podobna do sytuacji przedstawionej na ryc. 3. Odstającą od reszty miast Warszawa charakteryzowała się najbardziej zamożnymi mieszkańcami. Różnice pomiędzy kolejnymi miastami nie były już tak wyraźnie widoczne, choć

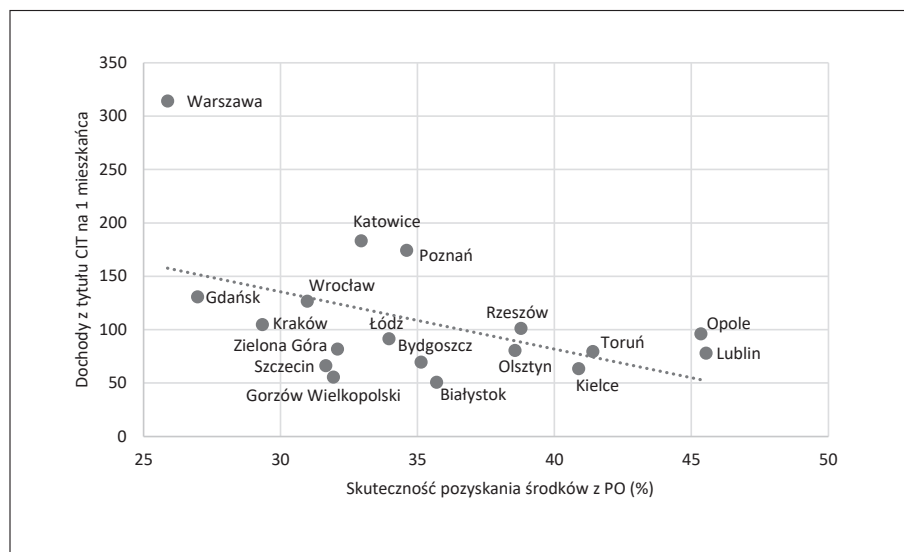
¹ W tym przypadku należy zauważyć, że tego typu wskaźnik – oparty na liczbie podmiotów gospodarczych – wskazuje wielkość rynku podmiotów, które potencjalnie mogły ubiegać się o dofinansowanie, jednakże opisuje jedynie liczbę podmiotów gospodarczych, z pominięciem np. jednostek samorządu terytorialnego. Poza tym miara ta odzwierciedla jedynie pośrednio potencjalną wielkość rynku podmiotów, ze względu na dobrane każdorazowo do konkursu szczegółowe wytyczne wskazujące grupy docelowe, potencjalnych beneficjentów, uniemożliwiając niektórym podmiotom starania o pozyskanie dofinansowania.

Ryc. 4. Zależność pomiędzy skutecznością pozyskania środków z programów operacyjnych a dochodami miasta z tytułu PIT na 1 mieszkańca (średnia dla lat 2011–2015)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Ryc. 5. Zależność pomiędzy skutecznością pozyskania środków z programów operacyjnych a dochodami miasta z tytułu CIT na 1 mieszkańca (średnia dla lat 2011–2015)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

z łatwością w górnej części wykresu odnajdziemy Poznań, Wrocław, Kraków, Gdańsk czy Katowice, a jedynie trochę niżej Zieloną Górę, Łódź, Szczecin, Opole czy Olsztyn. Ryc. 5, przedstawiająca dochody własne miast w przeliczeniu na 1 mieszkańca, a dotyczące udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa z tytułu podatku

od osób prawnych (CIT), ukazuje niemal bliźniaczy diagram rozrzutu, jak w przypadku ryc. 4, uwidaczniając jeszcze większy dystans Warszawy w stosunku do innych miast.

ZAKOŃCZENIE

Skuteczność pozyskiwania środków unijnych, a w rzeczywistości sukces podmiotów w aplikowaniu wniosków o dofinansowanie, w perspektywie 2007–2013 waha się od około 25% do ponad 45%, w zależności od województwa. Najwyższą skutecznością charakteryzowały się Lublin oraz Opole, a najniższą Warszawa i Gdańsk.

Warunki, w jakich podmioty zlokalizowane w miastach konkurowały o dofinansowanie, definiowane były przede wszystkim przez zainteresowanie potencjalnych beneficjentów wyrażone liczbą złożonych wniosków o dofinansowanie, poprawnych z punktu widzenia wytycznych formalnych, oraz przez wybór przepisów ograniczających potencjalnych beneficjentów i grupę docelową spośród wszystkich funkcjonujących podmiotów w danej lokalizacji. Duża liczba złożonych wniosków, przy ograniczonej puli pieniędzy, prowadziła do zmniejszenia się szansy na pozyskanie finansowania, co wyraźnie dało się zaobserwować na przykładzie Warszawy, gdzie tylko co czwarty beneficjent mógł liczyć na dofinansowanie projektu. Dobre wyniki w zakresie skuteczności w pozyskiwaniu środków zaobserwowano w Lublinie i Opolu, czyli w ośrodkach o umiarkowanej i niskiej liczbie złożonych wniosków. Nie bez znaczenia w układach regionalnych pozostawało też rozdysponowanie środków pomiędzy stolicą a pozostałym obszarem województwa. Najwięcej środków, bo prawie 40%, przeznaczonych dla całego województwa zabsorbowały podmioty z Torunia. W Gdańsku, Wrocławiu, Krakowie i Łodzi podmioty otrzymały około 30–35% puli środków, ale jednocześnie skuteczność pozyskiwania środków przez podmioty z tych miast nie przekroczyła 35%.

Poziom przedsiębiorczości, a także zamożność mieszkańców i kondycja finansowa przedsiębiorstw, jako czynniki mogące wpływać na skuteczność aplikowania o środki z uwagi na potencjalnie większą świadomość i rozpoznanie w możliwościach pozyskania dofinansowania, pozwoliły na obserwację podobnych prawidłowości jak w przypadku warunków procesu aplikowania o środki. Skuteczność wykazywała mniejsze wartości dla miast o wysokim poziomie przedsiębiorczości i wysokim stopniu zamożności mieszkańców.

Skuteczność w aplikowaniu o środki podmiotów zlokalizowanych w miastach odniesiona do różnych charakterystyk przedstawionych w artykule spowodowana była głównie warunkami, w jakich przebiegał ten proces. Można powiedzieć, że skuteczność ta była większa w miastach, w których było mniej chętnych do zdobycia dofinansowania, a poziom zamożności i przedsiębiorczości był niższy. Również w miastach, w których skupiła się większość projektów pod względem wartości realizowanych w województwie projektów, zaobserwowano niższą skuteczność aplikowania.

Literatura References

- Adamus, W. (2009). Wpływ metropolii na rozwój społeczno-gospodarczy regionu (podejście metodologiczne). W: Z. Makieła (red.). *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.

- Boudeville, J.R. (1966). *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Christaller, W. (1933). *Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Vorbereitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. Jena: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Churski, P. (2009). Polityka regionalna w okresie 2004–2006 a spójność i konkurencyjność Wielkopolski. *Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu*, 9, 97–133.
- Czyż, T. (2009). Koncepcje aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w Polsce. *Przegląd Geograficzny*, 81(4), 445–459.
- Domański, B. (2008). Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju? W: T. Marszał (red.). *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, 135–143.
- Friedmann, J. (1972). A general theory of polarized development. W: N.M. Hansen (red.). *Growth Centres in Regional Economic Development*. New York: Free Press, 82–107.
- Gaczek, W.M. (2009). *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.
- Gawlikowska-Hueckel, K. (2002). *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?* Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Gorzelać, G. (2004). Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(18), Warszawa, 37–72.
- Hausner, J. (2001). Modele polityki regionalnej w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(5), 5–24.
- Hirschmann, A.O. (1985). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Kudłacz, T. (2009). Duże miasta w Polsce w świetle wybranych wskaźników rozwoju gospodarczego. W: Z. Makiela (red.). *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, 108–120.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Under-developed Regions*. London: Gerald Duckworth & Co.
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de pole de croissance. *Economie Appliquee*, 8, 307–320.
- Stępiński, B. (2013). Przegląd możliwości pozyskiwania funduszy przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarach metropolitalnych. W: W. Kisiąła, B. Stępiński (red.). *Rola Obszarów Metropolitalnych w polityce regionalnej i rozwoju regionalnym*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej, 47–69.
- Szołek, K. (2006). Obszary metropolitalne we współczesnej przestrzeni społeczno-gospodarczej (studium przypadku). *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 173.

Agnieszka Mrozińska, dr, adiunkt w Katedrze Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Absolwentka kierunku gospodarka przestrzenna na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu. Jej zainteresowania naukowe obejmują zagadnienie złożoności, zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym oraz urbanistyka i architektura.

Agnieszka Mrozińska, Ph.D., an assistant professor in the Department of Spatial and Environmental Economics Poznań University of Economics and Business. Graduate of Spatial Economy at the Poznań University of Economics and Business. Her research interests are focused on the issue of complexity, strategic management in the public sector, urban planning and architecture, as well as adaptive processes in industry.

Adres/address:

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej
al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, Polska
e-mail: agnieszka.mrozinska@ue.poznan.pl