

20 lat Polski w Unii Europejskiej

Doświadczenia i wyzwania

**Księga jubileuszowa
Profesor Ewy Pancer-Cybulskiej**

**pod redakcją Ewy Szostak,
Bernadety Baran i Łukasza Olipry**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2024

Recenzja naukowa

dr hab. Ireneusz Jąźwiński, prof. US

Redakcja wydawnicza

Agnieszka Flasińska

Korekta

Barbara Łopusiewicz

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

Małgorzata Myszkowska

Projekt okładki

Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów Adobe Stock

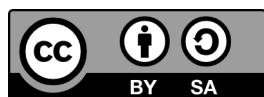
Fotografie w rozdziale „Bardzo osobisty przyczynek do biografii, nie tylko naukowej” pochodzą z archiwum rodziny Jubilatki.

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2024

Nota copyright obowiązuje do 31 maja 2025.

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 czerwca 2025 publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji
na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-67899-83-3 (dla wersji papierowej)

ISBN 978-83-67899-84-0 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2024.84.0

Cytuj jako: Szostak, E., Baran, B. i Olipra, Ł. (red.). (2024). *20 lat Polski w Unii Europejskiej. Doświadczenia i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesor Ewy Pancer-Cybulskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

ZNACZENIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO I ICH WYKORZYSTANIE W POWIECIE KŁODZKIM W LATACH 2004-2021

Bernadeta Baran

12.1. Wprowadzenie

Samorząd terytorialny, jako kluczowy uczestnik procesu realizacji zadań publicznych, odgrywa istotną rolę w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomach lokalnym i regionalnym. W tym kontekście fundamentalnym czynnikiem umożliwiającym dostarczanie odpowiedniej jakości usług komunalnych i społecznych i zwiększającym konkurencyjność jednostki terytorialnej są inwestycje samorządowe. Efektywność jednostek samorządu terytorialnego (JST) w tym zakresie jest przy tym ściśle powiązana z aspektem finansowym, który determinuje ich zdolność do gromadzenia i efektywnego rozdysponowywania środków publicznych. Polska należy do grupy krajów o wysokim stopniu decentralizacji, niemniej jednak samorząd terytorialny charakteryzuje się stosunkowo małą samodzielnością finansową. Z uwagi więc na ograniczone środki finansowe oraz rosnące potrzeby inwestycyjne atrakcyjnym źródłem finansowania inwestycji przez JST są fundusze strukturalne. Ponieważ największe wsparcie unijne dla samorządów kierowane jest na rozwój infrastruktury podstawowej, to fakt ten ma istotne znaczenie w szczególności dla słabszych ekonomicznie JST. Jednym z nich jest powiat kłodzki – region o bardzo dużym potencjale turystycznym, ale jednocześnie należący do grupy najbardziej problemowych – zarówno w województwie dolnośląskim, jak

i na poziomie krajowym. Charakteryzuje się licznymi brakami w podstawowej infrastrukturze technicznej i społecznej, dlatego szansą na ich uzupełnienie są środki unijne. W tym kontekście celem opracowania jest ukazanie znaczenia środków unijnych dla JST oraz ukazanie stopnia ich wykorzystania przez JST powiatu kłodzkiego na tle innych jednostek w latach 2004-2021.

12.2. Jednostki samorządu terytorialnego jako kreatorzy rozwoju lokalnego

Inwestycje samorządowe stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego, umożliwiających realizację usług komunalnych i społecznych oraz wzrost konkurencyjności jednostki terytorialnej (Hermaszewski, 2006). Mają one charakter głównie rzeczowych inwestycji infrastrukturalnych i są podporządkowane długookresowym strategiom JST. Istotną cechą inwestycji komunalnych jest ich użyteczność publiczna, ale to właśnie dzięki nieustannemu rozwojowi infrastruktury wzrasta też atrakcyjność JST dla potencjalnych inwestorów i nowych mieszkańców. Rozwój infrastruktury powinien wręcz wyprzedzać rozwój pozostałych dziedzin działalności na danym terenie (niedorozwój infrastruktury stanowi istotną barierę rozwojową). Wtedy, w miarę wzrostu przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej i społecznej, mogą się pojawić korzyści z poczynionych przez JST inwestycji (Sierak, 2014).

Realizacja przez samorządy zadań, w tym działalności inwestycyjnej, jest ściśle związana z obowiązującą w polskim systemie prawnym zasadą decentralizacji władzy państwowej. Oznacza ona proces trwałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego rzędu w drodze przekazywania im zadań, kompetencji, ale także niezbędnych środków do ich realizacji (Wyrok TK, 2003). Decentralizacja jest więc pojęciem złożonym, obejmującym decentralizację ustrojową, administracyjną oraz finansową, przy czym decentralizacja finansowa to zjawisko najtrudniejsze w realizacji – dynamiczne i o złożonym charakterze. Dopiero osiągnięcie pewnego stanu równowagi między trzema procesami daje możliwość realizacji konstytucyjnej zasady „decentralizacji władzy publicznej” (Ruśkowski, 2012). W związku z tym zwiększanie katalogu zadań własnych wykonywanych przez JST bez wsparcia finansowego czy też organizacyjnego ze strony państwa może mieć rezultat odwrotny od pożądanego i ograniczać skuteczność JST (Gawkowski, 2017). Ranking państw Unii Europejskiej, stworzony na podstawie indeksu uwzględniającego zakres stosowania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (elastyczność, proporcjonalność między dochodami i zadaniami, samodzielność samorządów, stosowanie instrumentów zmniejszających dysproporcje dochodowe) i liczbę szczebli JST, sytuuje Polskę w grupie państw o wysokim poziomie decentralizacji pojmo-

wanej w szerokim ujęciu (Finžgar i Brezovnik, 2019). Pod względem modelu decentralizacji finansowej samorząd terytorialny w Polsce cechuje się znacznym zakresem (wielkością), ale jednocześnie niewielką samodzielnością finansową (Ruśkowski, 2012). Kata i in. (2022) określają stopień decentralizacji finansów publicznych w Polsce (w porównaniu z innymi państwami Europy) jako średnio niski i znacznie niższy od wielu krajów Europy Zachodniej o zaawansowanym rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Liczne cechy świadczące o negatywnych trendach w sektorze finansów publicznych, które są niekorzystne z punktu widzenia samodzielności finansowej JST, wskazują m.in. Patrzalek i in. (2022). Zaliczają do nich m.in. wzrost stopnia finansowania zadań samorządu terytorialnego z programów rządowych i funduszy celowych, rozrastanie się form gospodarki pozabudżetowej, niestabilność finansów samorządowych wynikających ze zmian w podatkach PIT i CIT czy duży stopień uznaniowości i brak przejrzystych procedur przyznawania dotacji celowych dla JST. Jednocześnie poziom redystrybucji PKB czy udział finansów lokalnych w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje wysoki, dowodząc znaczenia polskich JST w realizowaniu zadań publicznych. W 2020 r. Polska znalazła się na 5. miejscu w UE pod względem udziału finansów lokalnych w PKB (15,1%), ustępując Włochom, Szwecji, Finlandii i Danii – państwu o najbardziej zdecentralizowanych finansach publicznych (poziom redystrybucji PKB przez polskie samorządy jest o prawie 1/3 wyższy niż średnia w UE, która wynosi 11,6%). Polska zajmuje też 4. pozycję wśród państw UE pod względem wskaźnika udziału finansów lokalnych w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszącego 31% (Cybulski, 2022). Udział samorządów terytorialnych w strukturze inwestycji sektora publicznego (średnia dla lat 2010-2019) wynosi przy tym 48,5% (Wydział Analiz (KOT) DSR, 2021).

Potrzeby inwestycyjne JST stale rosną, co przy ograniczonych środkach finansowych prowadzi często do „wypychania” wydatków inwestycyjnych przez wydatki bieżące (szczególnie w gminach, gdzie sposób zasilania środkami finansowymi nie sprzyja zapewnieniu ciągłości i stabilności finansowania wydatków inwestycyjnych z uwagi na priorytet środków na wydatki bieżące (Zioło, 2011)). Fundusze strukturalne stanowią więc atrakcyjne źródło finansowania inwestycji w JST, w szczególności w sytuacji niedoborów środków własnych w lokalnych samorządach. Od momentu uruchomienia w Polsce środków z funduszy Unii Europejskiej, JST stały się jednym z głównych ich odbiorców (Śleszyński, 2023). Rozkład beneficjentów środków unijnych w poszczególnych województwach jest oczywiście różny, co w znacznym stopniu wynika ze struktury programów operacyjnych, z jakich czerpią środki. W województwie dolnośląskim, w perspektywie finansowej 2014-2020 (stan na koniec 2022 r.) to jednak właśnie JST odpowiadały za największą wartość podpisanych umów

o dofinansowanie – 31,8% (dla przedsiębiorstw wskaźnik ten wyniósł 31,7%, dla organów władzy i administracji rządowej – 19%, a dla pozostałych podmiotów – 12,1%). Z kolei największym beneficjentem środków unijnych przy uwzględnieniu formy organizacyjno-prawnej w województwie dolnośląskim były gminy, następnie samorząd województwa, miasta na prawach powiatu i powiaty (Główny Urząd Statystyczny [GUS], 2024).

Do końca 2021 r. wykorzystano w Polsce środki polityki spójności o łącznej wartości ok. 621,9 mld PLN. Największe wsparcie było kierowane na projekty z zakresu rozwoju infrastruktury podstawowej (takie jak infrastruktura transportowa, energetyka, ochrona środowiska, infrastruktura społeczna), natomiast pozostałe – na bezpośrednie wsparcie sektora produkcyjnego i rozwój zasobów ludzkich (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2023). Widoczny jest silny związek między wydatkami inwestycyjnymi JST a dostępem do funduszy europejskich, co oznacza, że stanowią one determinantę samorządowych inwestycji w Polsce (Czudec, 2017; Satoła, 2009; Wyszowska, 2018). Bezpośrednimi skutkami są m.in. trwałe obiekty infrastrukturalne czy wzrost kwalifikacji siły roboczej, natomiast pośrednimi – m.in. poprawa dostępności przestrzennej i niższe koszty funkcjonowania gospodarki czy wzrost atrakcyjności inwestycyjnej (Pancer-Cybulska, Cybulski, 2008). Istotą inwestycji JST jest więc ukierunkowanie ich przede wszystkim na poprawę bytu społeczności lokalnej i zaspokajanie jej potrzeb, a w efekcie zagwarantowanie trwałego rozwoju jednostki przez jej aktywizację gospodarczą i wzrost dochodów własnych, z których mogą być finansowane kolejne zadania inwestycyjne służące rozwojowi lokalnemu (Misterec, 2008). Należy przy tym zaznaczyć, że w regionach mniej rozwiniętych większą część środków unijnych kieruje się na uzupełnienie braków w podstawowej infrastrukturze technicznej i społecznej, co oczywiście poprawia poziom życia mieszkańców i zwiększa potencjał rozwojowy, ale niekoniecznie przekłada się na szybki wzrost aktywności gospodarczej i wzrost PKB (Misiąg, 2015). W takiej słabszej pozycji rozwojowej znajduje się powiat kłodzki.

12.3. Powiat kłodzki – cechy i potencjał

Granice powiatu kłodzkiego pokrywają się z granicami ziemi kłodzkiej – regionu geograficznego w południowo-wschodniej części województwa dolnośląskiego obejmującego Kotlinę Kłodzką oraz otaczające ją dwa pasma górskie – Sudety Środkowe oraz Sudety Wschodnie. Historia tego regionu, łącząca dziedzictwo trzech kultur, przekłada się na ogromną wartość turystyczną (Herzig i Ruchniewicz, 2006). Wsie i miasta wyposażone są w liczne zabytki architektury różnego rodzaju – zabudowy miejskie, pałace, zamki, zabudowa-

nia folwarczne i dworskie, obiekty militarne, obiekty sakralne, co w połączeniu z wyjątkowo atrakcyjnym położeniem i ukształtowaniem terenu umożliwia rozwój wielu form turystyki, m.in. uzdrowiskowej, aktywnej, agroturystyki, a także turystyki biznesowej i kulturowej (Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, 2009).

Ziemia kłodzka jest jednym z najważniejszych regionów turystycznych Dolnego Śląska i Polski (Lijewski i in., 2008). Według wskaźnika atrakcyjności turystycznej (WAT) opracowanego przez GUS, powiat kłodzki zajął 7. miejsce wśród wszystkich powiatów Polski (tab. 12.1). Pozycja powiatu kłodzkiego jest, co prawda, dość niska pod względem walorów kulturowych (35. miejsce) i biznesowych (32. miejsce), ale bardzo wysoka pod względem walorów środowiskowych (4. miejsce). W rezultacie syntetyczny wskaźnik WAT uwzględniający wskaźnik atrakcyjności kulturowej (WAK), środowiskowej (WAS) i biznesowej (WAB), lokuje powiat kłodzki w grupie 10 najbardziej atrakcyjnych turystycznie powiatów Polski, a pomijając duże miasta powiaty (Warszawa, Kraków, Wrocław), których atrakcyjność jest wyrażona głównie w wymiarze kulturowym i biznesowym – na 4. miejscu, wyprzedzając powiaty jeleniogórski i bieszczadzki (GUS, 2015).

Tabela 12.1. Rozkład atrakcyjności turystycznej 11 najwyżej notowanych powiatów Polski

Powiat	WAT	WAK	WAS	WAB	Udział WAK (%)	Udział WAS (%)	Udział WAB (%)
Warszawa	41,7	58,4	5,3	81,0	56	5	39
Kraków	36,5	52,3	5,7	66,5	57	6	36
Tatrzański	21,9	13,2	29,5	24,0	24	54	22
Nowosądecki	21,7	12,6	34,2	15,0	23	63	14
Nowotarski	20,1	11,0	33,2	12,0	22	66	12
Wrocław	19,8	32,0	2,8	29,5	65	6	30
Kłodzki	19,2	12,2	29,5	12,6	25	61	13
Gdańsk	18,7	23,0	8,7	30,4	49	19	32
Krakowski	18,4	22,9	10,0	26,3	50	22	29
Jeleniogórski	18,4	14,1	16,5	30,8	31	36	33
Bieszczadzki	17,6	5,7	35,9	4,6	13	82	5

Źródło: (GUS, 2015).

W rozszerzonym badaniu GUS (2023), uwzględniającym walory turystyczne nie tylko z terenu danego powiatu, ale także z otaczających go jednostek administracyjnych szczebla powiatowego, a także transgranicznych walorów

turystycznych w krajach UE sąsiadujących z Polską, powiat kłodzki zajął 4. miejsce (WAT = 53,3), plasując się za Warszawą (63,5), powiatem nowosądeckim (53,7) i Krakowem (53,5), a przed m.in. powiatem nowotarskim (51,1), tatrzańskim (44,2), bieszczadzkim (43,2) i miastem Gdańsk (42,2).

Powiat kłodzki to jednocześnie jeden z najbardziej problemowych dolnośląskich powiatów. Na trudną sytuację społeczno-gospodarczą składają się głównie negatywne trendy demograficzne, tj. zmniejszająca się liczba osób młodych, głównie z powodu ich migracji do dużych miast, a co za tym idzie – niski współczynnik dzietności i wzrastająca liczba osób starszych (powiat kłodzki jest w pierwszej dziesiątce powiatów Polski o najniższym wskaźniku przyrostu naturalnego), czemu towarzyszą stosunkowo niski poziom dochodów i mała siła nabywcza (tab. 12.2). W powiecie brakuje też dużych firm stabilizujących rynek pracy. W rezultacie powiat kłodzki ma trzeci najwyższy wskaźnik bezrobocia wśród 26 powiatów województwa dolnośląskiego – na koniec 2022 r. ustępował tylko powiatom górowskiemu (13,8%) i złotoryjskiemu (13,7%), i jeden z najwyższych wśród wszystkich powiatów w Polsce (GUS, b.d.). Powiat kłodzki ze swoim bardzo wysokim potencjałem turystycznym znajduje się więc w podobnej sytuacji gospodarczo-społecznej co peryferyjny powiat górowski, któremu zupełnie brakuje atutów rozwojowych.

Tabela 12.2. Wybrane wskaźniki dla powiatu kłodzkiego w latach 2004 i 2022

Wskaźnik	Rok	
	2004	2022
Liczba ludności	168 000	148 680
Liczba osób w wieku produkcyjnym (17-64 lata)	107 798	84 681
Przyrost naturalny (na 1000 ludności)	-3,35	-10,21
Stopa bezrobocia (%)	32,9	11,8
Saldo migracji na 1000 ludności (osoba)	-2,3	-2,6

Źródło: (GUS, b.d.).

We wszystkich dokumentach strategicznych wyznaczających kierunki rozwoju JST powiatu kłodzkiego za kluczową oś rozwoju uznaje się turystykę. Podkreśla się więc znaczenie i konieczność podjęcia działań wspierających lepsze wykorzystanie endogenicznych czynników lokalnych. W najważniejszym dokumencie wyznaczającym kierunki rozwoju Dolnego Śląska – Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, ziemia kłodzka została uznana za jeden z 12 obszarów interwencji, który charakteryzuje się wysoką atrakcyjnością przyrodniczo-krajobrazową i turystyczną, ale jednocześnie niską do-

stępnością transportową i ryzykiem wykluczenia społecznego i gdzie konieczne są inwestycje w infrastrukturę transportową, wypoczynkową i uzdrowiskową. Turystyka na ziemi kłodzkiej może stać się jej „kołem napędowym” i istotnie wpływać na gospodarkę Dolnego Śląska. Warunkami są jednak stopień i jakość jej rozwoju, liczba produktów turystycznych i ich promocja oraz inwestycje czynione w obszarze infrastruktury turystycznej i komunikacyjnej. Bez wątpienia powiat kłodzki nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału, a realizacja celów określanych przez samorządy jest daleka od założeń. Wynika to głównie z niskiej jakości planowania, zarządzania i realizacji celów rozwojowych, co jest powiązane z niewystarczającymi nakładami inwestycyjnymi i aktywnością w zakresie pozyskiwania środków z UE stanowiących kluczową i często jedyną możliwość wsparcia przedsięwzięć rozwojowych (Malarski, 2014).

12.4. Wykorzystanie środków unijnych przez JST powiatu kłodzkiego (lata 2004-2021)¹

W okresie 2004-2014 wydatki finansowane ze środków unijnych na 1 mieszkańca w powiecie kłodzkim (199,71 zł) należały do najniższych w kraju (pozycja 279). Były też dużo niższe niż średnia dla wszystkich powiatów województwa dolnośląskiego (335,65 zł), przy czym aż 20 ze wszystkich 26 dolnośląskich powiatów charakteryzowało się bardzo słabą aktywnością w zakresie pozyskiwania środków unijnych. W latach 2014-2021 wydatki finansowane ze środków unijnych w większości dolnośląskich powiatów znacznie wzrosły. W powiecie kłodzkim wzrost ten był nieco ponad dwukrotny (do poziomu 405,96 zł) i była to trzecia najwyższa zmiana, po powiatach polkowickim i bolesławieckim. W rezultacie wydatki powiatu kłodzkiego przekroczyły średnią dla dolnośląskich powiatów (370 zł) (tab. 12.3).

W rankingu miast powiatowych Kłodzko utrzymało się na stosunkowo stabilnym poziomie wydatków na 1 mieszkańca (ok. 1300 zł) w latach 2004-2014 i 2014-2021 (tab. 12.4).

Znacznie lepiej radziły sobie małe miasta powiatu kłodzkiego (tab. 12.5). W okresie 2004-2014 cztery z dziesięciu miast (Stronie Śląskie, Radków, Polanica-Zdrój, Kudowa-Zdrój) zajęły miejsca w pierwszej pięćdziesiątce, z wydatkami powyżej 3400 zł na jednego mieszkańca. Najmniejszą aktywność

¹ Zestawienie oparte jest na danych pochodzących ze sprawozdań budżetowych o faktycznie poniesionych przez JST wydatkach. Lata 2004-2014 obejmują środki pozyskane w okresie 2004-2006 oraz w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 wraz wydatkami zrealizowanymi w 2014 r., natomiast lata 2014-2021 obejmują perspektywę finansową 2014-2020 z wydatkami zrealizowanymi w 2021 r. Dane te publikuje dwutygodnik *Wspólnota*.

Tabela 12.3. Wydatki finansowane ze środków unijnych w powiatach (zł *per capita*) – powiat kłodzki na tle trzech najlepszych polskich powiatów i pozostałych powiatów

2004-2014			2014-2021		
pozycja w rankingu	powiat	wydatki na 1 mieszkańca	pozycja w rankingu	powiat	wydatki na 1 mieszkańca
1	przasnyski	2 475,37	1	przasnyski	2 360,93
2	lidzbarski	2 162,07	2	bieszczadzki	1 740,61
3	włodawski	1 799,63	3	włodawski	1 674,87
279	kłodzki	199,71	132	kłodzki	405,96
Pozostałe powiaty województwa dolnośląskiego					
14	złotoryjski	1 019,11	23	złotoryjski	847,31
42	górowski	750,82	30	świdnicki	742,40
50	milicki	696,38	58	bolesławiecki	586,44
66	świdnicki	569,11	60	polkowicki	586,15
117	wołowski	476,11	66	lwówecki	562,17
155	legnicki	386,04	73	wołowski	525,63
171	strzeliński	361,95	98	lubański	472,42
185	lubański	337,77	108	strzeliński	460,91
199	lwówecki	317,09	120	jaworski	431,46
205	jaworski	310,95	164	dzierżoniowski	344,55
207	średzki	310,28	167	górowski	341,55
221	ząbkowicki	295,14	183	średzki	320,79
228	oleśnicki	282,77	184	zgorzelecki	318,38
238	wrocławski	264,89	192	trzebnicki	302,80
240	bolesławiecki	263,07	193	wrocławski	299,29
246	zgorzelecki	253,18	220	kamienno- górski	273,13
256	głogowski	242,76	243	głogowski	246,65
257	trzebnicki	241,87	252	ząbkowicki	238,59
271	dzierżoniowski	205,17	253	oleśnicki	233,88
284	polkowicki	184,95	266	legnicki	208,58
286	kamienno- górski	183,05	268	milicki	202,15
296	karkonoski	156,77	273	lubiński	190,83
298	wałbrzyski	146,69	282	wałbrzyski	162,96
300	oławski	142,11	283	oławski	162,03
302	lubiński	129,53	290	karkonoski	152,76

Źródło: opracowanie na podstawie (Swianiewicz i Łukomska, 2015; 2022).

Tabela 12.4. Wydatki finansowane ze środków unijnych w miastach na prawach powiatu (zł *per capita*) – Kłodzko na tle trzech najlepszych miast powiatowych i ostatniego w rankingu

2004-2014			2014-2021		
pozycja w rankingu	miasto powiatowe	wydatki na 1 mieszkańca	pozycja w rankingu	miasto powiatowe	wydatki na 1 mieszkańca
1	Janów Lubelski	6 740,35	1	Poddębice	4 444,48
2	Kołobrzeg	4 317,10	2	Lidzbark Warmiński	4 112,53
3	Rypin	4 008,11	3	Wysokie Mazowieckie	3 693,48
107	Kłodzko	1 296,48	103	Kłodzko	1 278,56
267 (ostatnie)	Mińsk Mazowiecki	28,82	267 (ostatnie)	Sławno	92,66

Źródło: (Swianiewicz i Łukomska, 2015; 2022).

Tabela 12.5. Wydatki finansowane ze środków unijnych w miasteczkach (zł *per capita*) – miasteczka powiatu kłodzkiego na tle trzech najlepszych i ostatniego w rankingu

2004-2014			2014-2021		
pozycja w rankingu	małe miasta	wydatki na 1 mieszkańca	pozycja w rankingu	małe miasta	wydatki na 1 mieszkańca
1	Krynica Morska	28 867,02	1	Krynica Morska	13 775,92
2	Uniejów	18 611,80	2	Dziwnów	10 711,26
3	Jastarnia	10 684,13	3	Uniejów	9 654,85
39	Stronie Śląskie	3 685,30	46	Radków	3 402,30
40	Radków	3 679,86	87	Stronie Śląskie	2 651,01
47	Polanica-Zdrój	3 408,19	106	Nowa Ruda	2 459,41
49	Kudowa-Zdrój	3 307,62	157	Szczytna	2 150,41
136	Nowa Ruda	2 066,60	190	Kudowa-Zdrój	1 939,16
156	Duszniki-Zdrój	1 911,46	195	Lądek-Zdrój	1 915,52
196	Lądek-Zdrój	1 679,59	206	Duszniki-Zdrój	1 856,48
219	Międzylesie	1 569,20	219	Polanica-Zdrój	1 768,93
248	Szczytna	1 435,13	292	Bystrzyca Kłodzka	1 405,13
327	Bystrzyca Kłodzka	1 090,92	438	Międzylesie	879,58
580 (ostatnie)	Raciąż	36,41	620 (ostatnie)	Biezuń	58,11

Źródło: (Swianiewicz i Łukomska, 2015; 2022).

w pozyskiwaniu środków unijnych wykazywały Bystrzyca Kłodzka, Szczytna i Międzyzlesie, podczas gdy Nowa Ruda, Duszniki-Zdrój i Łądek-Zdrój plasowały się w okolicach średniej wielkości. W perspektywie 2014-2021 na lidera wyrósł Radków (3400 zł *per capita*), swoją pozycję najbardziej poprawiła Szczytna, a w największym stopniu spadły wydatki finansowane ze środków unijnych w Międzyzlesiu.

12.5. Zakończenie

Samorządy w powiecie kłodzkim wykorzystywały fundusze europejskie przede wszystkim do realizacji celów infrastrukturalnych, szczególnie w dziedzinie transportu, ochrony środowiska, energetyki czy infrastruktury społecznej. Większa aktywność JST z reguły przekłada się na poprawę jakości życia mieszkańców, ale też na wzrost atrakcyjności turystycznej – kluczowego endogenicznego czynnika rozwoju ziemi kłodzkiej. Zróżnicowanie alokacji może być tłumaczone indywidualnymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi czy ograniczeniami związanymi ze skomplikowanymi procedurami aplikacyjnymi i rozliczeniowymi (Śleszyński, 2023). Istotnym czynnikiem absorpcji funduszy UE jest z pewnością kondycja finansowa JST warunkująca zabezpieczenie środków na realizację projektów. Wpływają na nią polityka jednostki samorządowej, negatywne trendy w sektorze finansów publicznych, które są niekorzystne z punktu widzenia samodzielności finansowej JST, i problemy demograficzne ograniczające wpływy do budżetu JST. Często jednak JST nie mają po prostu dobrych strategii, planów i programów dotyczących wykorzystania funduszy europejskich. Tymczasem zarządzanie finansami unijnymi powinno być jednym z elementów polityki finansowej JST. W powiecie kłodzkim szczególną aktywność powinno wykazywać Kłodzko – miasto kluczowe dla rozwoju regionu, ale jednocześnie definiowane jako kryzysowe, tj. tracące funkcje społeczno-gospodarcze i powiększające dystans rozwojowy (Śleszyński, 2019). W trwającej perspektywie finansowej UE (2021-2027) to wciąż JST (oraz przedsiębiorcy) pozostaną głównymi beneficjentami funduszy, dlatego samorządy z powiatu kłodzkiego powinny zintensyfikować proces pozyskiwania funduszy europejskich. Wsparciem dla projektów rozwojowych realizowanych przez samorząd powinna też być lepsza współpraca w ramach realizowanych projektów współfinansowanych ze środków UE, zarówno z partnerami lokalnymi, transgranicznymi (po stronie czeskiej), jak i z JST sąsiadującymi z powiatem kłodzkim².

² Perspektywę takiej współpracy nakreśliło w 2020 r. 28 JST szczebla gminnego i powiatowego z obszaru ziemi dzierzoniowsko-kłodzko-ząbkowickiej, którą później poparł Samorząd Województwa Dolnośląskiego, określając wstępny kształt instrumentu terytorialnego dla tego

Literatura

- Cybulski, L. (2022). *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w 2020 r.* Seria Analizy Statystyczne. Urząd Statystyczny we Wrocławiu.
- Czudec, A. (2017). Fundusze europejskie a rozwój gospodarczy w skali lokalnej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 49(1), 35-47. <https://doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.3>
- Finžgar, M. i Brezovnik, B. (2019). Direct International Comparison of EU Member States Fiscal Decentralization Systems with the Conceptual Index of Fiscal Decentralization in the Context of European Charter of Local Self-government. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15(56E), 41-59. <https://doi.org/10.24193/tras.56E.3>
- Gawkowski, K. (2017). *Administracja samorządowa w teorii i praktyce*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2015). *Analiza walorów turystycznych powiatów i ich bezpośredniego otoczenia na podstawie danych statystycznych m.in. z zakresu bazy noclegowej, kultury i dziedzictwa narodowego oraz przyrodniczych obszarów chronionych*. Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2023). *Walory turystyczne w powiatach i ich otoczeniu*. Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (b.d.). Bank Danych Lokalnych. Pobrano 1 lutego 2024 z <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/kategoria/70>
- Hermaszewski, J. (2006). Istota inwestycji lokalnych i ich rola w rozwoju gminy. W: M. Adamowicz (red.), *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym* (s. 130-137). Wydawnictwo PWZS w Białej Podlaskiej.
- Herzig, A. i Ruchniewicz, M. (2006). *Dzieje Ziemi Kłodzkiej*. Dobu Verlag.
- Kata, R., Czudec, A., Zając, D. i Zawora, J. (2022). *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Lijewski, T., Mikułowski, B. i Wyrzykowski, J. (2008). *Geografia turystyki Polski* (wyd. 5). Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Malarski, R. (2014). *Produkty górskie, rozwój małej przedsiębiorczości, zarządzanie marketingiem, Zrównoważony rozwój obszarów górskich*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2023). *Wpływ funduszy europejskich na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2021*. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Misiąg, W. (2015). *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*. Bank Gospodarstwa Krajowego. https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Ekspertyzy_BGK/Finanse_samorządowe_po_25_latach_-_stan_i_rekomendacje/finanse_samorządowe_7.pdf
- Misterek, M. (2008). *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*. Difin.
- Pancer-Cybulska, E. i Cybulski, L. (2008). Realizacja polityki spójności w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (na tle procesów zachodzących w ugrupowaniu). *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, (12), 51-70. <https://repozytorium.ur.edu.pl/server/api/core/bitstreams/ed6afa75-71e5-4c15-a6d5-d351926f0d4b/content>

obszaru, tj. Południowy Obszar Funkcjonalny. W aktualnej perspektywie finansowej jednym z instrumentów wspierających rozwój terytorialny są bowiem zintegrowane inwestycje terytorialne – instrumenty dedykowane miejskim obszarom funkcjonalnym wskazanym przez władze samorządu województwa.

- Patrzalek, L., Poniatowicz, M., Guziejewska, B. i Kańduła, S. (2022). *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Ruśkowski, E. (2012). Samorząd terytorialny a decentralizacja władzy publicznej w Polsce. W: J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa* (s. 840-849). Temida 2, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.
- Satoła, Ł. (2009). Znaczenie funduszy Unii Europejskiej we wspieraniu rozwoju lokalnego. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 8(1), 77-87.
- Sierak, J. (2014). Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowanie w ujęciu rocznym i wieloletnim. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, 4(47), 93-125.
- Swianiewicz, P. i Łukomska, J. (2015). *Fundusze unijne. Ranking wykorzystania środków UE przez samorządy 2004-2014*. Wspólnota. https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking_-_Fundusze_europejskie.pdf
- Swianiewicz, P. i Łukomska, J. (2022, 5 listopada). Fundusze unijne. Ranking wykorzystania środków UE przez samorządy 2014-2021, *Wspólnota*, (22). https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Nr_22-2022_Wydatki_ze_srodkow_UE.pdf
- Śleszyński, P. (2019). *Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy)*. PAN, Aktualizacja 2010-2020+. <https://funduszeue.lodzkie.pl/sites/default/files/2023/436-nabor-FELD-08.07/za10.pdf>
- Śleszyński, P. (2023). *Terytorialne zróżnicowania i efekty polityki spójności w Polsce (2015-2021)*. https://samorząd.pap.pl/sites/default/files/2023-02/Raport_polityka_spojnosci_1.pdf
- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. (2009). *Koncepcja Rozwoju Subregionalnych Produktów Turystycznych Ziemi Kłodzkiej*. https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Turystyka/Dokumenty/Rozwoj/Subregion_Ziemi_Klodzkiej.pdf
- Wydział Analiz (KOT) DSR. (2021). Raport – Inwestycje w Polsce. Okres: I kw. 2019 r. – III kw. 2020 r. https://www.ewaluacja.gov.pl/media/99617/4_DSR_Raport_Inwestycje_I_2019_III_2020.pdf
- Wyrok TK. (2003). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK z 2003 r., Nr 2A, poz. 11, s. 34.
- Wyszkowska, D. (2018). *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Zioło, M. (2011). Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru. *Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, (10), 283-298.

ZNACZENIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ICH WYKORZYSTANIE W POWIECIE KŁODZKIM W LATACH 2004-2021

Streszczenie: Samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym. Z uwagi na ograniczone środki finansowe oraz rosnące potrzeby inwestycyjne, atrakcyjnym źródłem finansowania inwestycji przez JST są fundusze strukturalne. Ma to szczególne znaczenie dla słabszych ekonomicznie samorządów, gdzie środki te wykorzystywane są głównie na uzupełnienie

infrastruktury podstawowej. Jednym z nich jest powiat kłodzki – region o bardzo dużym potencjale rozwojowym opartym głównie na turystyce, ale jednocześnie charakteryzujący się licznymi wewnętrznymi barierami utrudniającymi wzrost. Tymczasem JST powiatu kłodzkiego wykazują średnią aktywność w zakresie pozyskiwania funduszy europejskich. Wielkość środków unijnych na jednego mieszkańca w perspektywie finansowej 2014-2020 była ponad dwukrotnie wyższa niż w perspektywie 2004-2013, ale w porównaniu z innymi JST, a także w odniesieniu do swoich możliwości absorpcyjnych i potrzeb inwestycyjnych – z pewnością niewystarczająca.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, JST, powiat kłodzki

THE IMPORTANCE OF STRUCTURAL FUNDS FOR LOCAL GOVERNMENT AND THEIR USE IN THE KŁODZKO COUNTY IN 2004-2021

Abstract: Local government plays an important role in shaping socio-economic development at local and regional levels. Due to limited financial resources and growing investment needs, structural funds are an attractive source of investment funding for territorial self-governments. This is particularly important for economically weaker local governments, where these funds are used mainly to supplement basic infrastructure. The Kłodzko County is one of them – a region with a very high development potential based mainly on tourism, but at the same time characterised by numerous internal barriers to growth. Meanwhile, the local government units in the Kłodzko County are moderately active in obtaining European funds. The amount of EU funds *per capita* in the 2014-2020 financial perspective was more than twice as high as in the 2004-2013 perspective, but in comparison to other local and regional government units and also in relation to its absorption capacity and investment needs – certainly insufficient.

Keywords: structural funds, territorial self-governments, Kłodzko County

JEL Classification: O1, F1, F6, R5

DOI: 10.15611/2024.84.0.12

Dr Bernadeta Baran

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,
Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych
e-mail: bernadeta.baran@ue.wroc.pl
ORCID: 0000-0003-1526-2954

Zainteresowania naukowe: gospodarka obiegu zamkniętego, proces i uwarunkowania transformacji energetycznej państw UE oraz problem odpadów plastikowych.