

*Joanna Rakowska  
Agnieszka Wojewódzka*

## **STRATEGIE ROZWOJU POWIATÓW ORAZ FUNDUSZE STRUKTURALNE UE JAKO INSTRUMENTY KREOWANIA ŁADU PRZESTRZENNEGO**

### **Strategies of development of poviats and eu structural funds as instruments creating spatial order**

*W artykule określono związek pomiędzy faktem istnienia strategii rozwoju powiatów, a wykorzystaniem środków unijnych w okresie programowania 2004-2006. Scharakteryzowano instrumenty jakie są możliwe do wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego w celu kształtowania ładu przestrzennego. W części empirycznej wykorzystano dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (2009) oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w starostwach powiatowych w 2008 roku. Stwierdzono, że możliwość i zasady pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych wymusiła na starostwach powiatowych opracowanie dokumentów planistycznych, w tym strategii lub planów rozwoju. Doprowadziło to do znacznego uzupełnienia dokumentów planistycznych w powiatach – beneficjentach programów unijnych. W efekcie powstał porządek organizacyjny, który w bieżącym okresie programowania może skutkować efektywniejszym wykorzystaniem instrumentów kształtowania ładu przestrzennego, włączając zewnętrzne środki finansowe.*

#### **Wstęp**

Jednostki samorządu terytorialnego w celu sprawnego funkcjonowania i wypełniania swoich funkcji wykorzystują różne instrumenty. Ich dobór uzależniony jest przede wszystkim od specyfiki danej jednostki, posiadanych zasobów oraz ograniczeń wewnętrznych i tych płynących z otoczenia<sup>1</sup>.

Szczególnie ważne i popularne w praktyce są instrumenty o charakterze prawno-ekonomicznym oraz instrumenty finansowe. Pomędzy nimi występują wyraźne związki, bowiem samorząd terytorialny powinien prowadzić politykę rozwoju, rozumianą jako świadome oddziaływanie władz publicznych na rozwój społeczno-ekonomiczny podlegających mu jednostek terytorialnych<sup>2</sup>. Elementem tej polityki jest wykorzystywanie różnych instrumentów oddziaływania na rozwój i tym samym kształtowania ładu przestrzennego czyli równowagi pomiędzy sprzecznymi często

---

<sup>1</sup> Kogut-Jaworska M.: Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, Cedetu.pl, Warszawa 2008, s. 69.

<sup>2</sup> Wojewódzka A.: Możliwości działań prorozwojowych władz gminnych, *Wiś Jutra*, nr 10/2008, s. 6.

trendami rozwoju oraz eliminacji konfliktów<sup>3</sup>. Wykorzystanie dostępnych środków zewnętrznych w postaci funduszy strukturalnych wymaga spełnienia przez jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjentów szeregu wymogów administracyjno-organizacyjnych, w tym także posiadania aktualnych dokumentów planistyczno-strategicznych, z których powinna wynikać tematyka przygotowywanych wniosków i realizowanych projektów.

### **Instrumenty polityki rozwoju w kreowaniu ładu**

Na politykę rozwoju składa się szereg decyzji podmiotów zarządzających rozwojem, które mogą wykorzystywać do stymulowania rozwoju wiele różnych instrumentów. W praktyce prowadzona polityka rozwoju, a co za tym idzie stosowanie instrumentów dotyczy określonej sfery rozwoju: finansów, inwestycyjnej, wspierania przedsiębiorczości, społecznej, itd<sup>4</sup>.

W literaturze pojęcie instrumentu uznawane jest za stosunkowo względne. Instrumenty polityki można zdefiniować jako „[...] prawnie określone możliwości dostępne organizacjom publicznym - władzom rządowym i lokalnym do sterowania pewnymi procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pożądanego efektów (celów) lub też mogą to być wielkości, za pomocą których można wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądanego sytuacji”<sup>5</sup>.

Do klasyfikacji instrumentów stosowane są różne kryteria<sup>6</sup>. Powszechnie spotykana jest systematyka instrumentów polegająca na ich podziale na te o charakterze bezpośrednim i pośrednim<sup>7</sup>. Do instrumentów bezpośrednich zaliczyć można przede wszystkim uchwały i zarządzenia organów jednostek terytorialnych, decyzje administracyjne, nakazy i zakazy, umowy i porozumienia. Stanowią one jednoznaczny efekt oczekiwanych postaw pozostałych podmiotów rozwoju, co do decyzji organów samorządu terytorialnego. Instrumenty pośredniego oddziaływania mają najczęściej postać parametrów sterowania ekonomicznymi procesami zmian strukturalnych i są to na przykład stawki opłat za lokalne usługi publiczne, stawki podatków i opłat lokalnych, zwolnienia i ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe.

W praktyce za stosunkowo powszechne instrumenty oddziaływania na rozwój lokalny uznaje się instrumenty o charakterze prawno-ekonomicznym, do których zalicza się programy gospodarcze (często w formie strategii rozwoju), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, budżet czy wieloletnie programy inwestycyjne<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Borska M.: Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej, [w:] red. Strzelecki Z.: Gospodarka regionalna i lokalna. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 181.

<sup>4</sup> Wojewódzka A.: Możliwości działań prorozwojowych władz gminnych, *Wię Jutra*, nr 10/2008, s. 6.

<sup>5</sup> Markowski T.: Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, por. Kogut-Jaworska M.: Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, Cedetu.pl, Warszawa 2008, s. 72-73.

<sup>6</sup> Por. Borska M.: Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej, [w:] red. Strzelecki Z.: Gospodarka regionalna i lokalna. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 188-189.

<sup>7</sup> Famulska T., Znanięcka K. (red.): Finansowe aspekty rozwoju lokalnego, Wyd. AE Katowice, Katowice 2004, s. 29-30.

<sup>8</sup> Wojewódzka A.: Instrumenty zarządzania strategicznego w gminach i ich rola w rozwoju lokalnym, [w:] red. Mickiewicz B., *Rozwój lokalny – wykorzystanie instrumentów unijnych i regionalnych*, Wyd. WEiOGŻ AR Szczecin, Szczecin 2005, s. 719-728.

Obok instrumentów prawno-ekonomicznych wyróżnia się instrumenty finansowe, które mają za zadanie gromadzić dochody i przychody budżetowe oraz instrumenty dokonywania wydatków. Należą do nich przede wszystkim: inwestycje komunalne, finansowanie inwestycji z kredytów bankowych, z wpływów z obligacji komunalnych, z dotacji czy pożyczek udzielanych przez państwowe fundusze celowe, ze środków budżetowych Unii Europejskiej<sup>9</sup>, a także przyciąganie inwestorów poprzez odpowiedni kształt stawek i zwolnień podatkowych w ramach podatków lokalnych<sup>10</sup>.

Osobną kategorię, która zyskuje obecnie na znaczeniu, tworzą instrumenty wspierania przedsiębiorczości np. doradztwo, obsługa informacyjna przedsiębiorców i inwestorów.

Przedmiotem badań empirycznych w niniejszym artykule jest określenie czy w badanym okresie istniały w powiatach strategie rozwoju powiatów lub dokumenty planistyczne o podobnym charakterze, stąd opisano szczegółowo strategię jako instrument. Pod pojęciem strategii rozwoju należy rozumieć wieloletni plan, który zawiera wizję rozwoju, opis kluczowych problemów i konkretnych projektów działania<sup>11</sup>. Strategia określa działania jakie należy podjąć, aby dana jednostka terytorialna mogła realizować swoje cele, rozwijać się w przyszłości i optymalnie zaspokajać potrzeby mieszkańców. Strategia spełniając swoje funkcje, zarówno efektywnościowe, jak i instrumentalne może eliminować konflikty pomiędzy różnymi podmiotami mającymi wpływ na rozwój danej jednostki poprzez ustalenie określonych priorytetów i kolejności ich realizacji. Umożliwia również bieżące kontrolowanie i ocenianie postępów oraz korygowanie ewentualnych błędów przez wszystkie podmioty zainteresowane realizacją konkretnego dokumentu strategicznego. Zapisane w strategii cele wymagają zapewnienia określonych środków finansowych, stąd bardzo ścisły związek strategii z pozostałymi instrumentami, zwłaszcza finansowymi. Strategia mobilizuje do wygospodarowania środków na rozwój z zasobów lokalnych oraz daje możliwość ubiegania się o zewnętrzne środki finansowe, będąc swego rodzaju biznesplanem<sup>12</sup>.

Polityka rozwoju to implementacja wymienionych instrumentów w postaci zintegrowanego pakietu. Jego stosowanie przynosi zdecydowanie większe efekty niż sumaryczne efekty oddziaływania pojedynczych środków czy instrumentów. Należy podkreślić, że stosowanie określonego instrumentarium zależy od rodzaju jednostki terytorialnej i jej specyfiki, stąd dobór i wykorzystanie instrumentów w gminach, powiatach czy województwach różni się.

---

<sup>9</sup> Na temat możliwości wykorzystania środków z funduszy strukturalnych w okresie programowania 2004-2006 jako instrumentu finansowego szerzej w: Zając J.: Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006, [w:] red. Powęska H.: Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy strukturalnych, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008, s. 81-87.

<sup>10</sup> Wojewódzka A.: Możliwości działań prorozwojowych władz gminnych, *Wiść Jutra*, nr 10/2008, s. 6.

<sup>11</sup> Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K.: *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 175.

<sup>12</sup> Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K.: *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 177.

### **Cel i metoda**

Celem artykułu jest określenie związku pomiędzy strategiami rozwoju powiatów, a poziomem absorpcji funduszy strukturalnych przez te jednostki w okresie programowania 2004-2006. W opracowaniu skoncentrowano się na instrumentach rozwoju w postaci strategii rozwoju powiatów i funduszy strukturalnych oraz ich wzajemnego oddziaływania w badanym okresie.

Badanie przeprowadzono na podstawie dwóch rodzajów danych pierwotnych:

- danych dotyczących liczby projektów zrealizowanych przez powiaty, zawartych w bazie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (stan na 30 czerwca 2009r.<sup>13</sup>), na podstawie której opracowano listę rankingową powiatów według kryterium liczby zrealizowanych projektów.

- danych dotyczących dokumentów strategicznych dla powiatów, obowiązujących lub będących w opracowaniu w okresie programowania 2004-2006, uzyskanych w wyniku badań ankietowych.

Ankiety w ramach badań pogłębionych zostały skierowane do populacji generalnej 314 powiatów ziemskich w Polsce. Odpowiedziały Starostwa z 93 powiatów ziemskich, co stanowi 30% wyżej wymienionych adresatów. W ankiecie zapytano „Czy na potrzeby realizacji projektów unijnych stworzono specjalne dokumenty? Jeśli tak, proszę określić rodzaj dokumentu.”

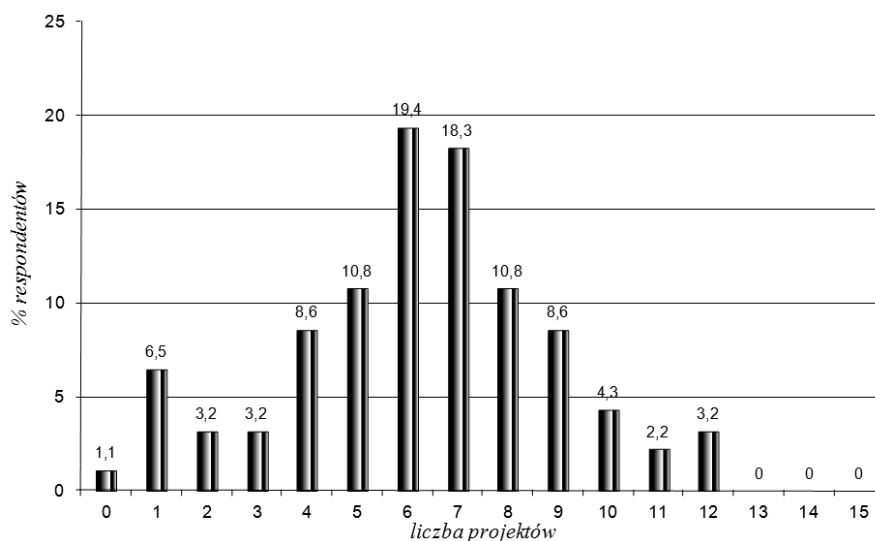
W opracowaniu przedstawiono analizę wyników powyżej omówionego badania ankietowego oraz zestawienie obydwu wskazanych kategorii danych, co stanowiło podstawę określenia relacji pomiędzy wykorzystaniem funduszy strukturalnych przez realizację projektów, a założeniami przyjętymi w tej kwestii w dokumentach strategiczno-planistycznych powiatów.

### **Wyniki badań**

Analiza danych wykazała, iż około 1% powiatów-respondentów to jednostki, które w badanym okresie programowania nie zrealizowały ani jednego projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych. Najwyższy odsetek badanej grupy (19,4%) stanowiły powiaty, które zrealizowały po sześć takich projektów oraz powiaty (18,3%), gdzie wdrożono po siedem projektów. Powiaty, które zrealizowały największą liczbę projektów – po 11 i 12 – stanowią odpowiednio 2,2% oraz 3,2 % badanej zbiorowości. Według danych MRR (2009), najczęściej – bo aż po 15 projektów - zrealizowały powiaty lubelski i świdnicki oraz w drugiej kolejności (po 13 projektów) powiaty ostrołęcki i tarnogórski. Żaden z tych powiatów nie znalazł się jednak w grupie respondentów ankiety, dlatego też nie zostały one wykazane na rysunku 1.

---

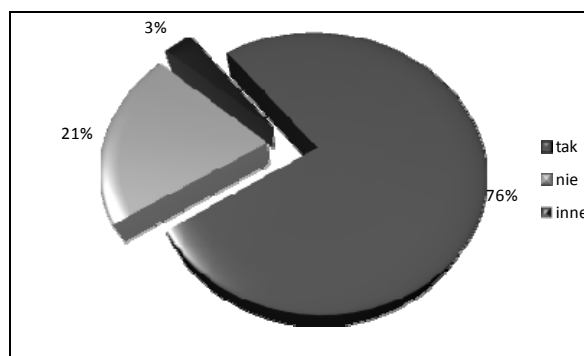
<sup>13</sup> Zgodnie z zasadą kwalifikowalności czasowej  $n+3$ , tzw. „nowe kraje członkowskie” UE mogły realizować projekty współfinansowane z funduszy unijnych w latach 2004-2006 aż do końca 2009r.



Rysunek 1. Struktura powiatów - respondentów wg liczby zrealizowanych projektów w latach 2004-2006  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Spośród badanych powiatów, aż w 70 (76%) wskazano, że na potrzeby realizacji projektów unijnych powstały specjalne dokumenty, 19 (21%) odpowiedziało negatywnie, a w 3 (3%) nie udzielono jasnej odpowiedzi na pytanie (por. rysunek 2).

Do dokumentów, które zostały utworzone na potrzeby realizacji projektów respondenci zaliczyli szerokie spektrum opracowań: procedury wdrażania i realizacji projektów, studia wykonalności projektów, porozumienia i deklaracje o współpracy, instrukcje obiegu dokumentów, regulaminy związane z podziałem czynności i sposobami zarządzania projektem. Stosunkowo najczęściej wymieniano plany rozwoju lokalnego (27 przypadków), wieloletnie plany inwestycyjne (10 przypadków) oraz strategie rozwoju powiatów (20 przypadków).



Rysunek 2. Struktura respondentów wg odpowiedzi na pytanie: „Czy na potrzeby realizacji projektów unijnych stworzono specjalne dokumenty?”

Źródło: opracowanie własne.

Analiza przedziału czasowego obowiązywania przygotowanych dokumentów oraz rozmowy z przedstawicielami starostw wskazują, iż ich opracowanie było spowodowane przede wszystkim wymogami realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Wcześniej dokumenty tego typu nie istniały.

Wyniki analizy liczby zrealizowanych w starostwach powiatowych projektów (rys. 1.), a odpowiedzią na pytanie ankietowe dotyczące przygotowywania dokumentów planistycznych (rys. 2) wskazują, że dokumenty na potrzeby realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych musiały opracować zarówno te powiaty, które zrealizowały najwięcej projektów, jak i te, gdzie zrealizowano ich relatywnie mniej.

Można na tej podstawie wnioskować, iż możliwość skorzystania z funduszy strukturalnych obwarowana jednak wymogami wprowadzenia i realizacji planowania strategicznego, doprowadziła do poprawy ładu organizacyjno-administracyjnego w badanych jednostkach.

## **Wnioski**

1. W okresie programowania 2004-2006 w badanej grupie powiatów ziemskich powszechne było stosowanie instrumentu w postaci funduszy strukturalnych, szczególnie w jednostkach terytorialnych, które poszukiwały nowych, zewnętrznych źródeł finansowania swoich działań aby sprawnie i skutecznie realizować swoje cele oraz zaspokajać potrzeby mieszkańców.
2. Zgodnie z założeniami teoretycznymi opracowanie dokumentów planistycznych powinno poprzedzać realizację działań prorozwojowych w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym także wdrażanie projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Analiza uzyskanego materiału empirycznego wskazuje jednak na występowanie odwrotnej zależności. Znaczna część badanych powiatów nie posiadała dokumentów planistyczno-strategicznych, dopiero możliwość i zasady pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych wymusiła na starostwach powiatowych tworzenie tego typu dokumentów, w szczególności strategii lub planów rozwoju.
3. W konsekwencji wdrażanie programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004-2006 doprowadziło do znacznego uzupełnienia dokumentów planistycznych w powiatach – beneficjentach programów unijnych. W efekcie powstał porządek organizacyjny, który w bieżącym okresie programowania może skutkować efektywniejszym wykorzystaniem instrumentów kształtowania ładu przestrzennego, włączając zewnętrzne środki finansowe.

## **Literatura:**

1. Borsa M.: Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej [w:] red. Strzelecki Z.: Gospodarka regionalna i lokalna. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

2. Famulska T., Znaniecka K. (red.): Finansowe aspekty rozwoju lokalnego, Wyd. AE Katowice, Katowice 2004.
3. Kogut-Jaworska M.: Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, Cedetu.pl, Warszawa 2008.
4. Markowski T.: Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
5. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K.: Gospodarka samorządu terytorialnego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
6. Wojewódzka A.: Instrumenty zarządzania strategicznego w gminach i ich rola w rozwoju lokalnym, [w:] red. Mickiewicz B., Rozwój lokalny – wykorzystanie instrumentów unijnych i regionalnych, Wyd. WEiOGŻ AR Szczecin, Szczecin 2005.
7. Wojewódzka A.: Możliwości działań prorozwojowych władz gminnych, Wiś Jutra, nr 10/2008.
8. Zając J.: Fundusze strukturalne jako źródło finansowania projektów z zakresu turystyki w województwie mazowieckim w latach 2004-2006, [w:] red. Powęska H.: Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej na Mazowszu przy wsparciu z funduszy strukturalnych, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2008.

## **Summary**

The article presents the results of the analysis of relation between strategies of development of poviats (NTS 4) and absorption of EU structural funds in 2004-2006. In theoretical part the authors described instruments which local self-governments can apply in order to create and form spatial order. The empirical part is based on the data from the Ministry of Regional Development (as of June 30, 2009) and on the results of a questionnaire survey carried out in poviats in 2008. It was concluded that the possibility and rules of applying for EU structural funds made the poviat authorities elaborate planning documents, including strategies or plans of development of poviats. It resulted in creating organisational order, which in the current programming period may lead to a more effective use of instruments creating spatial order, including EU funds.

### Informacje o autorach

**Dr Joanna Rakowska**  
**Dr Agnieszka Wojewódzka**  
*Katedra Polityki Europejskiej,  
Finansów Publicznych i Marketingu  
SGGW  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego  
ul. Nowoursynowska 166  
02-787 Warszawa  
e-mail:joanna\_rakowska@sggw.pl  
agnieszka\_wojewodzka@sggw.pl*