

**Izabella Sikorska-Wolak, Agnieszka Cyburt**

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża JP II w Białej Podlaskiej

## **Pozyskiwanie i wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej jako przejaw przedsiębiorczości jednostek samorządu terytorialnego**

**Streszczenie.** W artykule przedstawiono zagadnienie przedsiębiorczości władz lokalnych w obszarze pozyskiwania i wykorzystywania funduszy Unii Europejskiej. Dokonano oceny dotychczasowej aktywności władz lokalnych w absorpcji środków pomocowych. Wskazano potencjalne czynniki determinujące aktywność jednostek samorządu terytorialnego oraz ich ocenę z punktu widzenia mieszkańców.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, przedsiębiorczość, fundusze UE

### **Wstęp**

Członkostwo w Unii Europejskiej, a szczególnie możliwość pozyskania środków finansowych z funduszy strukturalnych, stanowi dużą szansę na awans cywilizacyjny i zintensyfikowanie procesów rozwoju wielu obszarów, co może skutkować przynajmniej częściowym zniwelowaniem dystansu dzielącego obszary kumulacji barier rozwojowych od ośrodków sukcesu. Celem osiągnięcia spójności terytorialnej jest nie tylko niwelowanie różnic, ale także zapewnienie mechanizmów umożliwiających wzrost konkurencyjności jednostek terytorialnych oparty na potencjale endogenicznym oraz tworzenie warunków do przepływu i absorpcji innowacji z obszarów, w których są one generowane, do obszarów charakteryzujących się wolniejszym tempem rozwoju<sup>1</sup>. Absorpcja środków UE stanowi szansę, a zarazem wyzwanie zarówno dla administracji na poziomie centralnym, jak i regionalnym i lokalnym. Według Konstytucji RP podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego jest samorząd terytorialny. Ważne miejsce w strukturze samorządu terytorialnego wyznaczone zostało samorządowi gminnemu, reaktywowanemu w naszym kraju w 1990 roku, po kilkudziesięcioletniej nieobecności w życiu publicznym. Ta wyjątkowa, szczególnie ważna pozycja gminy wiąże się z zasadą subsydiarności, którą w uproszczeniu można sformułować następująco: wszelkie zadania publiczne, które nie muszą być objęte przez państwo, należy sytuować na podstawowym szczeblu samorządu terytorialnego. Podstawą realizacji zadań publicznych i czynnikiem wyznaczającym społeczno-gospodarczy (zrównoważony) rozwój gminy, obok tak ważnych i wysuwających się współcześnie na plan pierwszy tzw. miękkich czynników rozwo-

<sup>1</sup> M. Słodowa-Hełpa, J. Kurach: Spójność terytorialna jako wyzwanie dla polskich regionów w procesie integrowania rozwoju, [w:] Turystyka i rozwój regionalny, Wyd. SGGW, Warszawa 2015, s. 125.

ju lokalnego, są zasoby finansowe pozostające w dyspozycji jednostek terytorialnych. Jednym z podstawowych problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego jest, tak często sygnalizowany w polskiej rzeczywistości, niedostatek środków finansowych w stosunku do zakresu realizowanych zadań bieżących i potrzeb inwestycyjnych. Dlatego tak ważną jest aktywna postawa władz samorządowych w poszukiwaniu i wykorzystywaniu w procesie rozwoju środków finansowych ze źródeł zewnętrznych. Jednym z takich źródeł są fundusze strukturalne UE.

Środki pomocowe będą przynosić efekty na tych obszarach, gdzie istnieją kompetentni, przedsiębiorczy i aktywni mieszkańcy oraz władza samorządowa wykazująca się przedsiębiorczością, innowacyjnością i umiejętnością współpracy<sup>2</sup>. W miejsce biurokratycznego stylu sprawowania władzy wkracza nowe podejście – przedsiębiorcze. Oznacza to, że przedsiębiorczość wszystkich osób (indywidualnie lub zespołowo działających w sektorze prywatnym, publicznym i społecznym) tworzy gminę jako określoną strukturę<sup>3</sup>.

Przedsiębiorczość, jako kategoria ekonomiczno-społeczna, odgrywa istotną rolę na każdym etapie rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, chociaż w Polsce nie zawsze istniały warunki do jej urzeczywistnienia się i rozwoju.

### **Przedsiębiorczość publiczna w ujęciu teoretycznym**

Najczęściej przedsiębiorczość jest definiowana jako cecha, która jest związana z osobą przedsiębiorcy oraz jako funkcja przejawiająca się w pobudzaniu rozwoju społeczno-gospodarczego opartego na wykorzystywaniu szans płynących z otoczenia rynkowego i instytucjonalnego.

Od początku lat 80. XX wieku teoretycy przedsiębiorczości podkreślali, że nie można jej ograniczyć jedynie do przedsiębiorstw<sup>4</sup>. Właśnie w tym okresie w literaturze pojawia się pojęcie „przedsiębiorcy publicznego”<sup>5</sup>, który podejmuje wysiłki, aby odnaleźć nowe źródła dochodów, maksymalizując tym samym wpływy do budżetu. W Polsce początek transformacji systemu, przypadający na przełom lat 80. i 90. XX wieku, stanowił okres rozpoczęcia działań mających na celu reformę funkcjonowania sektora publicznego. Od tego momentu przedsiębiorczość w sektorze publicznym stała się obiektem badań i refleksji teoretycznych podejmowanych z różnych pozycji metodologicznych<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> D. Stokowska: Wykorzystanie funduszy unijnych w kontekście rozwoju regionalnego na przykładzie województwa mazowieckiego, [w:] Pozyskiwanie i wykorzystywanie funduszy unijnych w regionie mazowieckim, A.Z. Nowak, M. Szałański (red.), Wyd. UW, Warszawa 2008, s. 49.

<sup>3</sup> L. Kaliszczak: Przedsiębiorczość władz samorządowych w rozwoju gminy – kontekst niwelowania nierówności społecznych, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego 2009, nr 15, s. 296.

<sup>4</sup> J.A. Montanye: Entrepreneurship, The Independent Review 2006, Spring, s. 557.

<sup>5</sup> E. Lewis: Public Entrepreneurship. Toward a Theory of Bureaucratic Political Power, Indiana University Press, Bloomington 1980.

<sup>6</sup> Przedsiębiorczość stanowiąca atrybut władz lokalnych i regionalnych pojawia się m.in. w pracach: J. Targalski (red.): Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy, Wyd. AD Kraków, Kraków 1999; Klasik A. (red.): Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne,

Przedsiębiorczość publiczna jest przedmiotem zainteresowania wielu autorów, czego potwierdzeniem jest tworzenie kolejnych modeli teoretycznych stanowiących podstawę do badań empirycznych.

Ważną koncepcją dotyczącą funkcjonowania sektora publicznego jest zarządzanie przedsiębiorcze, które początkowo kojarzono z ideą NPM (New Public Management – Nowego Zarządzania Publicznego)<sup>7</sup>. W rozważaniach teoretycznych pojawia się pojęcie przedsiębiorczości publicznej<sup>8</sup>, która jako zjawisko wykracza poza ramy organizacji gospodarczych i stanowi inspirację do innego spojrzenia na aktywność przedsiębiorczą, którą można rozpatrywać zarówno w ujęciu ekonomicznym, jak i społecznym. Interesujący wydaje się model opracowany przez L. Bernier'a i T. Hafsi<sup>9</sup>, w którym zaprezentowano cykliczne podejście do rozwoju przedsiębiorczości publicznej, wyodrębniając trzy jej stadia uzależnione od zmian w otoczeniu: brak aktywności przedsiębiorczej, występowanie przedsiębiorczości indywidualnej i przedsiębiorczość systemowa (tab. 1).

**Tabela 1.** Etapy cyklu rozwoju przedsiębiorczości publicznej

| Faza 1   | Faza 2  | Faza 3  |
|--|---|---|
| Stabilne działania samorządu   | słaby samorząd,<br>mnożenie działań nieefektywnych                | silny samorząd  |
| Korzystne warunki  |   | podmiot publiczny staje się stymulatorem działań przedsiębiorczych  |
| Nowopowstałe organizacje   |   | ugruntowane, złożone organizacje  |
| Występowanie przedsiębiorczości indywidualnej                                    | brak aktywności przedsiębiorczej w sferze publicznej              | przedsiębiorczość systemowa   |
| Wielu energicznych przedsiębiorców<br>Przedsiębiorczość skoncentrowana na treści | brak przedsiębiorczości publicznej,<br>czynności zwykłego zarządu | wielość innowacji i innowatorów,<br>innowacje systemowe,<br>przedsiębiorczość systemowa w sektorze publicznym |

Źródło: opracowanie własne na podstawie L. Bernier, T. Hafsi: The Changing Nature of Public Entrepreneurship, *Public Administration Review* 2007, May/Jun, nr 3/67, s. 497–498.

W przedstawionym cyklu etapowość tworzenia przedsiębiorczości w sektorze publicznym rozwija się dzięki indywidualnej przedsiębiorczości jednostek, kreując tym samym podstawy zaistnienia przedsiębiorczości systemowej.

Współczesne teorie i koncepcje przedsiębiorczości podkreślają najważniejsze założenia związane z przedsiębiorczością publiczną, mówiąc że:

Wyd. AE Katowice, Katowice 2001; A. Ochojski, B. Szczupak: *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*, Wyd. AE Katowice, Katowice 2001.

<sup>7</sup> D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghe: *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition*, Macmillan Business, London 1996, s. 308.

<sup>8</sup> M.S. Wortman, Jr.: *A Unified Framework, Research Typologie* 1986, s. 274–276. Wyodrębnił on przedsiębiorczość: indywidualną, organizacji rządowych, small business, korporacyjną, non profit.

<sup>9</sup> L. Bernier, T. Hafsi: *The Changing Nature of Public Entrepreneurship, Public Administration Review* 2007, May/June nr 3/67, s. 488–499.

- przedsiębiorczość dotyczy wszystkich typów organizacji, niezależnie w jakim sektorze działają (prywatnym lub publicznym) oraz niezależnie od ich celów<sup>10</sup>,
- sektor może stanowić kryterium wyodrębnienia różnych form przedsiębiorczości ekonomicznej lub pozaekonomicznej<sup>11</sup>.

Rozważania dotyczące przedsiębiorczości publicznej mają swój rodowód w teoretycznych podstawach uwzględniających sektor prywatny. Pomimo różnic między sektorem prywatnym i publicznym należy podkreślić, że aby działać przedsiębiorczo podmiot musi dostrzec szanse takiego działania, wykreować wizję i koncepcję, zgromadzić zasoby i posiadać silną motywację do działania. Przedsiębiorczość publiczna w dużym stopniu upodabnia sektor publiczny do prywatnego, co nie oznacza, że sektor publiczny stanie się w pełni odzwierciedleniem prywatnego, chociażby ze względu na główny cel funkcjonowania: osiąganie zysku – sektor prywatny, realizacja potrzeb społecznych – sektor publiczny. Podejmując działania, samorząd lokalny wykorzystuje szanse poprzez podejmowanie działań materialnych (infrastruktura) i symbolicznych (zarządzanie, misja, kultura polityczna), aby wzmocnić przedsiębiorczość na poziomie lokalnym.

Warto także wskazać aspekty pojęcia przedsiębiorczości publicznej<sup>12</sup>:

- aktywne podejście do administrowania dobrami publicznymi (generowanie nowych źródeł dochodów),
- proces tworzenia wartości dla obywateli poprzez wdrażanie nowych, unikalnych kombinacji zasobów w celu wykorzystania społecznych okazji,
- celowe i zorganizowane poszukiwanie okazji innowacyjnych w działaniach i sposobach zorganizowania sektora publicznego,
- permanentne wysiłki wykorzystania zasobów w nowy sposób, zwiększając zarówno ich skuteczność, jak i efektywność.

Analizując szereg poglądów na temat przedsiębiorczości publicznej, należy podkreślić, iż nowoczesne współzrządzenie jest intencjonalnie przedsiębiorcze. To właśnie podmiotowość skupiona na poszukiwaniu nowych szans, okazji na lepsze rozwiązanie spraw, stanowi niezwykłą wartość dla każdego uczestnika społeczności lokalnej. Ta nowa jakościowo sytuacja, w jakiej znajdują się władze samorządowe, wymaga zastępowania myślenia tradycyjnego myśleniem twórczym, właściwym dla przedsiębiorczej postawy<sup>13</sup>. Dlatego N. Roberts<sup>14</sup> proponuje rozróżnienie między polityką, biurokracją, administracją i polityczną przedsiębiorczością, podkreślając jednocześnie, iż rozgraniczenie to jest często niezwykle trudne.

---

<sup>10</sup> Przegląd współczesnych najistotniejszych teorii i koncepcji przedsiębiorczości zawarto w pracy A. Cuervo, D. Ribeiro, S.: *Roig Entrepreneurship. Concepts, Theory And Perspective*, Springer, Berlin – Heidelberg 2007.

<sup>11</sup> T. Kraśnicka: *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wyd. AE, Katowice 2002, s. 125–133.

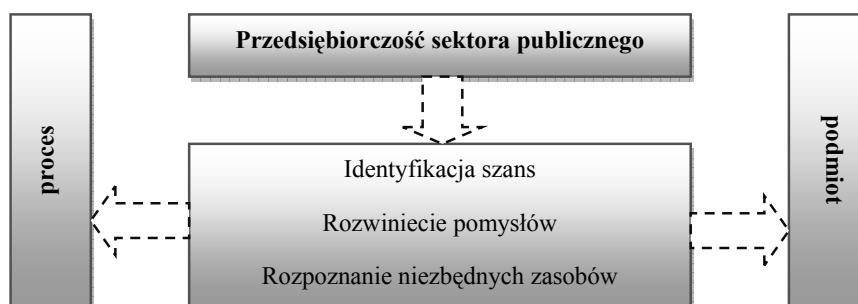
<sup>12</sup> A. Frąckiewicz-Wronka (red.): *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Wyd. AE, Katowice 2009, s. 58.

<sup>13</sup> L. Kaliszczak: *Twórczość a przedsiębiorczość, [w:] Uwarunkowania przedsiębiorczości – aspekty ekonomiczne i antropologiczno-społeczne*, K. Jaremczuk (red.), Wyd. PWSZ w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2006, s. 54–65.

<sup>14</sup> N. Roberts: *Public Entrepreneurship and Innovation*, *Policy Studies Review* 1992, nr 11, s. 55–74.

Za przedsiębiorczość sektora publicznego uważa się głównie umiejętność poszukiwania, łączenia i rekombinacji zasobów przez podmioty i organizacje sektora publicznego w celu kreowania wartości społecznej<sup>15</sup>. Przedsiębiorczość sektora publicznego może być charakteryzowana jako „żywa” jedynie w sytuacji, gdy istnieją relacje między samorządem, mieszkańcami i organizacjami społecznymi, zapewniając ich autonomiczność<sup>16</sup>. W Polsce i innych krajach UE administracja publiczna musi stawić czoła podobnym wyzwaniom, do których niewątpliwie należą: rozwijanie wiedzy i umiejętności analizowania potrzeb, podejmowanie nowych (innovacyjnych) działań oraz umożliwianie szerszego uczestnictwa innych podmiotów w procesie decyzyjnym. Wszystkie te działania składają się na wykreowanie i utrwalenie optymalnego modelu administracji publicznej, zdolnego realizować trudne zadania. Pasywna postawa wobec problemów stymulowania procesów rozwojowych w przyszłości, a także podejście bieżące (od budżetu do budżetu) uległo dezaktualizacji. Proces zarządzania rozwojem gminy musi mieć charakter aktywny i powinien być nastawiony na kreowanie jej przyszłości, co wymusza stosowanie podejścia strategicznego.

Z kolei M.H. Morris i F.F. Jones<sup>17</sup> rozpatrują przedsiębiorczość sektora publicznego z punktu widzenia działania podmiotów publicznych oraz uruchamianych procesów, które umiejscawiają sektor publiczny na trajektorii przedsiębiorczego rządzenia i zarządzania. Logikę myślenia przedsiębiorczego w sektorze publicznym przedstawiono na rysunku 1.



**Rysunek 1.** Logika myślenia przedsiębiorczego w sektorze publicznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.H. Morris, F.F. Jones: *Entrepreneurship in Established Organisations: The Case of Public Sector*, *Entrepreneurship Theory and Practice* 1999, nr 24, s. 77–91.

Na schemacie tym można zauważyć, iż autorzy za kluczowe kategorie uznali szanse i zasoby, które użyte w sposób przedsiębiorczy, kreują wiele procesów innowacyjnych.

<sup>15</sup> M. Huczek: *Przedsiębiorczość sektora publicznego*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu 2008, z. 1, s. 26.

<sup>16</sup> M.H. Moore: *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Ma Harvard University Press 1995.

<sup>17</sup> M.H. Morris, F.F. Jones: *Entrepreneurship in Established Organisations: The Case of Public Sector*, *Entrepreneurship Theory and Practice* 1999, nr 24, s. 77–91.

Punktem wyjścia w realizacji przedsięwzięć przedsiębiorczych w sektorze publicznym są okazje pojawiające się w otoczeniu przedsiębiorcy publicznego. Pozyskiwanie i wykorzystywanie środków UE stanowi obszar, w którym jednostki samorządu terytorialnego mogą podejmować działania o charakterze przedsiębiorczym, pozyskując nowe źródła finansowania potrzeb społecznych. Aktywność w absorbowaniu środków pomocowych UE stanowi niewątpliwie przejaw wykorzystania pojawiających się okazji i szans.

Specyficznym etapem jest pozyskiwanie zasobów przez podmiot sektora publicznego, ponieważ źródła zasobów pochodzą zasadniczo z budżetu lub spoza budżetu, stanowiąc źródła pozabudżetowe (własne wpływy kapitału prywatnego, darowizny, granty). Publicznych środków finansowych nie wystarcza nigdy i w żadnej jednostce administracji publicznej, nie tylko w gminie, województwie czy centrum. Jest ich zawsze mniej, aniżeli wynika z potrzeb społecznych. Rozwiązania przyjęte w Polsce w wyniku reformy administracji samorządowej charakteryzują się asymetrią i kuriozalną dysproporcją między faktyczną decentralizacją zadań a decentralizacją finansów publicznych. Trudne, aby nie powiedzieć kryzysowe zarządzanie finansami gmin powinno wpływać na dobór pracowników ze szczególnymi kompetencjami w zakresie przedsiębiorczego poszukiwania nietradycyjnych instrumentów finansowania niezbędnych zadań, nawet zleconych gminom<sup>18</sup>.

### **Cele i metody badań**

Celem badań było poznanie i ukazanie roli przedsiębiorczości sektora publicznego w aktywnym realizowaniu projektów współfinansowanych z funduszy UE w latach 2007–2013 przez samorządy lokalne gmin wiejskich województwa lubelskiego.

W opracowaniu bazowano na danych pochodzących ze źródeł pierwotnych i wtórnych. Analizie poddano liczbę umów o dofinansowanie z funduszy UE podpisanych w okresie programowania 2007–2013<sup>19</sup> w ramach dwóch programów operacyjnych realizowanych na poziomie regionalnym, tj. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego. W każdym z programów wybrano jedno działanie do analizy pozyskiwania i wykorzystania funduszy UE. Rozważania dotyczyły 171 gmin wiejskich województwa lubelskiego, dla których, we wcześniej prowadzonych przez autorkę badaniach, obliczono syntetyczny wskaźnik aktywności absorpcyjnej<sup>20</sup>.

Posłużono się założeniem upraszczającym, tj. przyjęto, że wszystkie pozyskane środki to te, co do których udało się podpisać umowę o dofinansowanie z instytucją wdrażającą. Z kolei wszystkie zrealizowane projekty to te, które zostały już rozliczone z instytucją wdrażającą. W dalszej części pracy analizowano projekty już zrealizowane. Pogłębione

---

<sup>18</sup> M. Bednarczyk: W drodze do przedsiębiorczej administracji publicznej w Polsce, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi 2004, nr 2, s. 18–19.

<sup>19</sup> Stan na dzień 31.12.2014 r. Dane pochodzą z Krajowego Systemu Informatycznego (KSI SIMIK 07-13).

<sup>20</sup> Szczegółowe badania oraz analizy dotyczące pomiaru aktywności absorpcyjnej gmin wiejskich zawarto w rozprawie doktorskiej A. Cyburt: Aktywność samorządów w absorpcji funduszy Unii Europejskiej jako czynnik rozwoju gmin wiejskich województwa lubelskiego, SGGW, Warszawa 2013.

badania, mające na celu dokonanie oceny aktywności absorpcyjnej władz samorządowych gmin poprzez pryzmat opinii mieszkańców, przeprowadzono z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego i kwestionariusza ankiety na terenie dwóch wybranych gmin, tj. Konstantynów i Leśna Podlaska. Łącznie badaniami objęto 150 mieszkańców. Badania były przeprowadzone w pierwszym kwartale 2015 roku.

### Wyniki badań

W toku przeprowadzonych analiz skupiono się na rozpoznaniu aktywności absorpcyjnej w ramach programów, w których gminy wiejskie zrealizowały największą liczbę projektów w okresie 2007–2013. Z przeprowadzonych wcześniej badań nad aktywnością absorpcyjną gmin wiejskich województwa lubelskiego<sup>21</sup> pod kątem wykorzystania środków UE wynikało, iż w okresie 2007–2010 najbardziej aktywne gminy zrealizowały największą liczbę inwestycji w trzech obszarach: zasoby ludzkie, infrastruktura drogowa oraz infrastruktura ochrony środowiska. W obszarze zasoby ludzkie do analiz wybrano Program Operacyjny Kapitał Ludzki, natomiast Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego wybrano dla obszarów infrastruktura drogowa oraz infrastruktura ochrony środowiska.

Wykaz analizowanych programów i działań oraz związany z nim rozkład terytorialny gmin, które uzyskały najwyższą i najniższą kwotę dofinansowania, zawiera tabela 2.

**Tabela 2.** Gminy o najwyższej i najniższej kwocie dofinansowania według programów operacyjnych i działań w okresie 2007–2013 (projekty zrealizowane)

| Nazwa programu operacyjnego | Nazwa działania w ramach programu operacyjnego  | Gminy o najwyższej kwocie dofinansowania | Powiat                     | Gminy o najniższej kwocie dofinansowania | Powiat                         |
|-----------------------------|---|--|----------------------------|--|--------------------------------|
| PO KL                       | Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty | Międzyrzec Podlaski                      | białski                    | Rososz                                   | białski                        |
| RPO WL                      | Lokalny układ transportowy  | Wilków<br>Wisznice                       | opolski<br>białski         | Fajstławice<br>Żółkiewka                 | krasnostawski<br>krasnostawski |
| RPO WL                      | Ochrona i kształtowanie środowiska  | Mircze<br>Puchaczów                      | hrubieszowski<br>łęczyński | Gościeradów                              | kraśnicki                      |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych na stronie <http://www.mapadotacji.gov.pl>, (dostęp 15.05.2015).

Programem związanym z obszarem zasobów ludzkich, w którego ramach gminy wiejskie zrealizowały najwięcej przedsięwzięć, okazał się Program Operacyjny Kapitał Ludzki, działanie 9.1 „Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług

<sup>21</sup> Ibidem.

edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty”. Gminy wiejskie województwa lubelskiego realizowały w tym obszarze 489 projektów o łącznej wartości ponad 174 mln zł, z czego uzyskane dofinansowanie ze środków UE wyniosło ponad 148 mln zł. Największą wartość dofinansowania ze środków UE uzyskała gmina Międzyrzec Podlaski (prawie 5 mln zł), najmniej zaś gmina Rossosz (blisko 28 tys. zł).

Kolejnym programem, w którym gminy wiejskie wykazywały dużą aktywność w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu funduszy UE, był Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego (RPO WL), działanie 5.2 „Lokalny układ transportowy”. Łącznie gminy uzyskały dofinansowanie na 75 projektów o wartości prawie 162 mln zł, z czego dofinansowanie ze środków UE wyniosło blisko 89 mln zł. Gminy, które uzyskały największą wartość dofinansowania, to Wilków (ponad 8 mln zł) i Wisznice (prawie 6 mln zł). Najmniejszą wartość dofinansowania uzyskały gminy Fajslawice (152 tys. zł) i Żółkiewka (115 tys. zł).

W ramach ostatniego obszaru dotyczącego ochrony środowiska analizowanym programem był RPO WL, działanie 6.1 „Ochrona i kształtowanie środowiska”. Gminy wiejskie zrealizowały łącznie 65 projektów o wartości 361 mln zł, z czego dofinansowanie z UE wyniosło 237 mln zł. Największą kwotę dofinansowania uzyskały gminy Mircze i Puchaczów (odpowiednio blisko 19 mln zł oraz 11 mln zł), a najmniejszą – gmina Gościeradów (ponad 335 tys. zł).

Pogłębione badania z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego i kwestionariusza ankiety przeprowadzono wśród mieszkańców dwóch celowo wybranych gmin, tj. Konstantynów i Leśna Podlaska. Gmina Konstantynów według wskaźnika aktywności absorpcyjnej w 2010 roku plasowała się na trzecim miejscu wśród gmin wiejskich województwa lubelskiego i zaliczana była do I klasy gmin o bardzo wysokim poziomie aktywności absorpcyjnej. Gmina Leśna Podlaska znajdowała się wśród grupy gmin o dostatecznym poziomie aktywności absorpcyjnej i plasowała się dopiero na 92. miejscu wśród gmin wiejskich województwa lubelskiego<sup>22</sup>.

W badaniach pytano, z jakich źródeł mieszkańcy czerpią informacje na temat funduszy UE (wykres 1). Najczęściej wykorzystywanym źródłem informacji, szczególnie przez mieszkańców gminy Leśna Podlaska, okazał się Internet, chociaż i dla mieszkańców gminy Konstantynów był on najważniejszym źródłem informacji o funduszach UE.

W następnej kolejności starano się ustalić, czy mieszkańcy posiadają wiedzę na temat celów, na jakie jednostka pozyskała dofinansowanie z funduszy UE (wykres 2) oraz czy środki te w ich opinii zostały dobrze wykorzystane (wykres 3). Zdecydowana większość badanych mieszkańców obu gmin posiadała wiedzę na temat celów, na jakie gmina uzyskuje wsparcie finansowe ze środków UE. Świadczy to o ich dużym zainteresowaniu polityką finansową władz samorządowych, ale także właściwej komunikacji urzędu gminy ze społecznością lokalną.

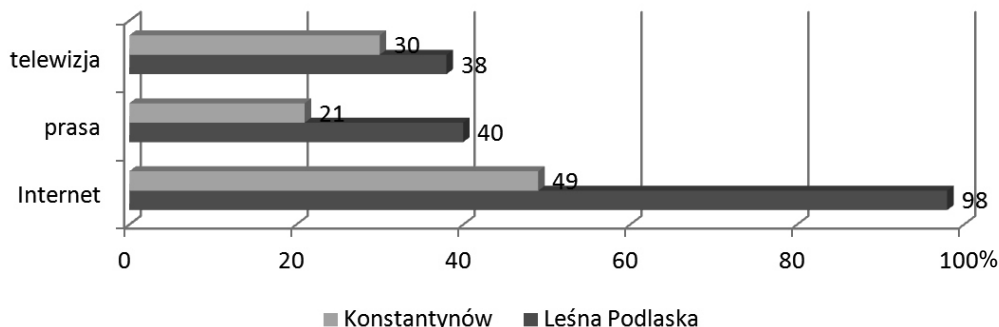
O ile pod względem wiedzy na temat celów, na jakie gmina pozyskała środki finansowe z funduszy UE, nie zauważono różnic między mieszkańcami obu gmin, o tyle, jak wynika z danych zamieszczonych na wykresie 3, ich opinii i oceny dotyczące wykorzy-

---

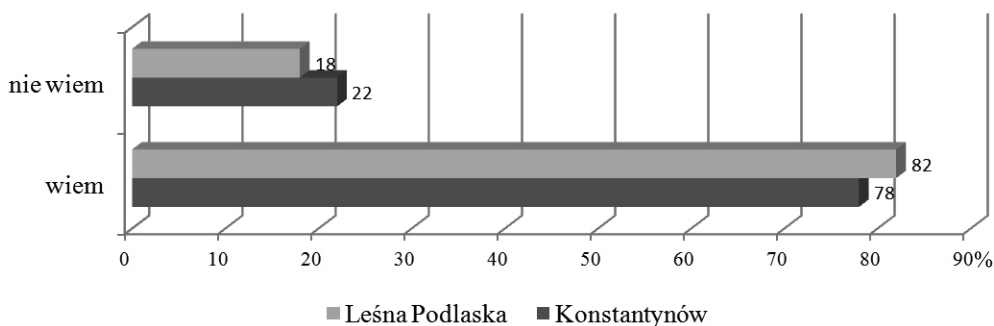
<sup>22</sup> Ibidem.



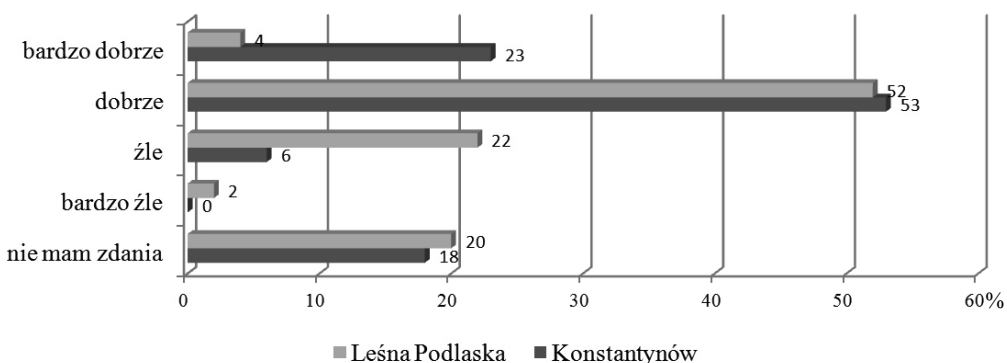
## Pozyskiwanie i wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej...



**Wykres 1.** Źródła pozyskania informacji o funduszach Unii Europejskiej przez mieszkańców  
Źródło: badania własne.



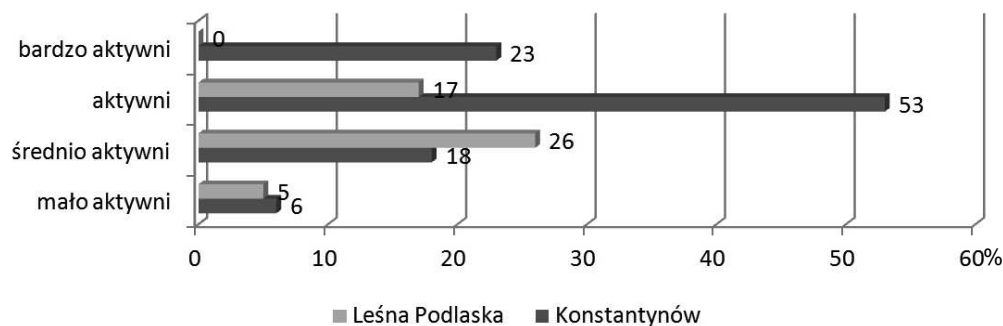
**Wykres 2.** Samoocena wiedzy mieszkańców na temat celowości uzyskanej pomocy UE  
Źródło: badania własne.



**Wykres 3.** Ocena wykorzystania środków UE przez władze samorządowe gminy w opinii mieszkańców

Źródło: badania własne.

stania tych środków były zróżnicowane. Znacznie wyższą ocenę uzyskały bowiem władze samorządowe gminy Konstantynów. Zaprezentowane powyżej wyniki korespondują z ogólną oceną aktywności absorpcyjnej badanych jednostek samorządu terytorialnego, co ilustruje wykres 4.



**Wykres 4.** Ocena poziomu aktywności władz samorządowych w pozyskiwaniu i wykorzystaniu środków UE

Źródło: badania własne.

Znacznie wyżej w obszarze pozyskiwania i wykorzystywania środków UE oceniona została gmina Konstantynów, zastanawiające jest natomiast to, że ponad połowa mieszkańców Leśnej Podlaskiej nie potrafiła zająć w tej sprawie stanowiska i dokonać oceny poziomu aktywności absorpcyjnej. Należy nadmienić, iż opinie przedstawicieli społeczności lokalnej obu gmin pokrywają się z wynikami wcześniej wspomnianych badań dotyczących aktywności absorpcyjnej gmin wiejskich województwa lubelskiego. Niepokojące jest to, iż sytuacja pod względem aktywności absorpcyjnej gminy Leśna Podlaska nie uległa na przestrzeni lat 2010–2015 poprawie. Zaprezentowane wyniki badań pokazują, iż przedsiębiorczość samorządów terytorialnych, której przejawem jest aktywna postawa wobec pozyskiwania i wykorzystywania zewnętrznych źródeł finansowania zadań lokalnych, była zróżnicowana.

Przedsiębiorczość publiczna wiąże się z przedsiębiorczością zbiorową realizowaną wspólnie przez samorząd i społeczność lokalną<sup>23</sup>. W badaniach podjęto próbę pozyskania opinii na temat współdziałania społeczności lokalnej przy wyborze projektów finansowanych ze środków UE. Zapytano więc mieszkańców, czy chcieliby uczestniczyć w konsultowaniu podejmowanych przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy UE. Większość badanych mieszkańców (67%) odpowiedziało na to pytanie „zdecydowanie tak”, pozostali „raczej tak”, co oznacza, że w procesie podejmowania decyzji o wyborze projektu, a więc już na pierwszym etapie działania przedsięwzięcia, wszyscy chcieliby się włączyć w działania menedżerów publicznych. Świadczy to o aktywnej postawie mieszkańców i ich woli partycypacji w działaniach podejmowanych na rzecz rozwoju

<sup>23</sup> B. Kożuch, A. Kożuch: Przedsiębiorczość w zarządzaniu samorządowym, Zarządzanie Publiczne, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013, nr 2, s. 137–147.

gminy. Jest to jednocześnie ważny sygnał dla władz samorządowych, wskazujący na potrzebę uwzględniania w planowaniu i realizowaniu kolejnych inicjatyw opinii i postulatów najważniejszych „aktorów” życia społecznego i gospodarczego w gminie, jakimi są jej mieszkańcy.

### **Podsumowanie**

Przegląd piśmiennictwa naukowego z zakresu analizowanej problematyki wskazuje na ewolucję pojęcia i zjawiska przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość, początkowo kojarzona z przedsiębiorcą, potem organizacjami gospodarczymi, wykracza poza ich ramy i przenika także do innych sfer życia społeczno-gospodarczego. Staje się też nieodłącznym i niezbędnym elementem funkcjonowania sektora publicznego i wzrostu konkurencyjności jednostek terytorialnych. Zarządzanie przedsiębiorcze w jednostkach samorządu terytorialnego stanowi warunek konieczny, lecz niewystarczający do uruchomienia aktywności przedsiębiorczej w sektorze publicznym. Lokalni przywódcy organizacji publicznych działają pod presją ekonomiczną i społeczną, muszą więc zapewnić funkcjonowanie organizacji w warunkach ograniczoności zasobów. Sposobem na powiększenie puli środków służących do zaspokajania potrzeb publicznych jest przedsiębiorcze pozyskiwanie środków zewnętrznych, wśród których bardzo istotną rolę odgrywają fundusze UE. Jak wykazują badania prowadzone przez autorki niniejszego opracowania, a także w innych ośrodkach naukowych, aktywność władz samorządowych w absorpcji środków UE jest zróżnicowana w układzie regionalnym i lokalnym. Najlepszym przykładem mogą być dwie uwzględnione w niniejszym opracowaniu gminy województwa lubelskiego. W obu władze samorządowe funkcjonują w warunkach ograniczonych zasobów finansowych, ale tylko w jednej przejawiają postawę przedsiębiorczą i potrafią wykorzystać okazję i szansę, jaką dają fundusze UE. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, iż mieszkańcy gminy potrafią dostrzec i odpowiednio ocenić aktywność władz samorządowych na tym polu bądź jej brak.

Ważną rolę w kreowaniu zachowań przedsiębiorczych sektora publicznego odgrywa aktywność społeczności lokalnych, stanowiąca ważną inspirację działań przedsiębiorczych w administracji samorządowej. W polskiej praktyce samorząd lokalny wciąż niewystarczająco wykorzystuje zjawisko przedsiębiorczości w codziennym funkcjonowaniu. Ta sytuacja ulega jednak stopniowym zmianom, na co wpływ mają dwie kwestie zasadnicze – rosnąca konkurencja w świadczeniu usług publicznych oraz rywalizacja między jednostkami samorządowymi. Odzwierciedleniem tego jest wyłanianie się trendów konkurencji wewnątrzsektorowej, o czym mogą świadczyć m.in. rankingi najbardziej aktywnych samorządów w absorpcji funduszy UE.

### **Literatura**

- Bednarczyk M.: W drodze do przedsiębiorczej administracji publicznej w Polsce, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi 2004, nr 2.
- Bernier L., Hafsi T.: The Changing Nature of Public Entrepreneurship, Public Administration Review 2007, No 3/67.
- Cuervo A., Ribeiro D., Roig S.: Entrepreneurship. Concepts, Theory And Perspective, Springer, Berlin – Heidelberg 2007.

- Cyburt A.: Aktywność samorządów w absorpcji funduszy Unii Europejskiej jako czynnik rozwoju gmin wiejskich województwa lubelskiego, Rozprawa doktorska, SGGW, Warszawa 2013.
- Farnham D., Horton S., Barlow J., Hondeghe A.: *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition*, Macmillan Business, London 1996.
- Frąckiewicz-Wronka A. (red.): *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wyd. AE Katowice, Katowice 2009.
- Huczek M.: *Przedsiębiorczość sektora publicznego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu 2008, nr 1.
- Kaliszczyk L.: *Twórczość a przedsiębiorczość*, [w:] *Uwarunkowania przedsiębiorczości – aspekty ekonomiczne i antropologiczno-społeczne*, K. Jaremczuk (red.), Wyd. PWSZ w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2006.
- Kaliszczyk L.: *Przedsiębiorczość władz samorządowych w rozwoju gminy – kontekst niwelowania nierówności społecznych*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego 2009, nr 15.
- Klasik A. (red.): *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, Wyd. AE Katowice, Katowice 2001.
- Kożuch B., Kożuch A.: *Przedsiębiorczość w zarządzaniu samorządowym*, *Zarządzanie Publiczne*, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013, nr 2.
- Kraśnicka T.: *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*. Wyd. AE Katowice, Katowice 2002.
- Lewis E.: *Public Entrepreneurship. Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*, Indiana University Press, Bloomington 1980.
- Montanye J.A.: *Entrepreneurship*. *The Independent Review* 2006, Spring.
- Moore M.H.: *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, Cambridge, Ma Harvard University Press 1995.
- Morris M.H., Janes F.F.: *Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector*, *Entrepreneurship Theory and Practice* 1999, No. 24.
- Ochojski A., Szczupak B.: *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*, Wyd. AE Katowice, Katowice 2001.
- Roberts N.: *Public Entrepreneurship and Innovation*, *Policy Studies Review* 1992, No. 11.
- Roberts N., King P.J.: *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, San Francisco 1996.
- Słodowa-Hełpa M., Kurach J.: *Spójność terytorialna jako wyzwanie dla polskich regionów w procesie integrowania rozwoju*, [w:] *Turystyka i rozwój regionalny*, Wyd. SGGW, Warszawa 2015.
- Stokowska D.: *Wykorzystanie funduszy unijnych w kontekście rozwoju regionalnego na przykładzie województwa mazowieckiego*, [w:] *Pozyskiwanie i wykorzystywanie funduszy unijnych w regionie mazowieckim*. A.Z. Nowak, M. Szałański (red.), Wyd. UW, Warszawa 2008.
- Targalski J. (red.): *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*. Wyd. AD Kraków, Kraków 1999.
- Wortman M.S. Jr.: *A unified framework, research typologies, and research prospectuses for the interface between entrepreneurship and small business*, D.L. Sexton & R.W. Smilor (ed.), *The Art and Science of Entrepreneurship*, Cambridge 1986.

## **The use of EU funds as a manifestation of local government units entrepreneurship**

**Summary.** The article presents the phenomenon of entrepreneurship of local authorities in the area of gaining and using European Union funds. An evaluation of the current activities of local authorities in absorption of aid. Indicated potential factors determining the activity of local government and its assessment of the inhabitants.

**Key words:** local government, entrepreneurship, EU funds