

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ PT. „FUNDUSZE STRUKTURALNE UNII EUROPEJSKIEJ JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA WZMACNIAJĄCE ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNĄ GMIN W WARUNKACH OGRANICZEŃ BUDŻETOWYCH”

Dorota Miśkiewicz

Jednym z istotnych aspektów funkcjonowania układów lokalnych są wyzwania stojące przed władzami samorządowymi w zakresie wyboru oraz wykorzystania instrumentów i narzędzi polityki rozwoju lokalnego i regionalnego mające na celu m.in. podniesienie poziomu atrakcyjności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Problematyka atrakcyjności inwestycyjnej jest zagadnieniem szeroko analizowanym przez badaczy. Pojęcie atrakcyjności inwestycyjnej, definiuje się jako kombinację korzyści lokalizacji możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej, wynikających ze specyficznych cech obszaru, w którym ta działalność ma miejsce. Korzyści te określane są jako czynniki lokalizacji, a o atrakcyjności danego terenu decyduje ich zestaw. Fundusze strukturalne pozwalają na budowanie atrakcyjności inwestycyjnej gmin, jednak występują uwarunkowania, które dla wielu gmin są trudne do zrealizowania. W okresie programowania 2014–2020 większość gmin nie posiadała zdolności ubiegania się o środki funduszy strukturalnych UE. Powodem były ograniczenia budżetowe. Niskie dochody gmin w stosunku do wysokich wydatków są przyczyną ich wykluczenia z mechanizmu pozyskiwania środków funduszy strukturalnych UE. Atrakcyjność inwestycyjna jest tematem szeroko badanym, jednak do tej pory nie zwrócono uwagi na poziom atrakcyjności inwestycyjnej gmin w obszarach społecznym i gospodarczym w kontekście analizy wsparcia obu wskazanych obszarów funduszami strukturalnymi UE oraz przy istniejących ograniczeniach budżetowych gmin.

	Opis
Cel główny	Opracowanie koncepcji podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej gmin województwa zachodniopomorskiego z wykorzystaniem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w warunkach ograniczeń budżetowych.
Cele pomocnicze	Opis
Cel 1.	Uporządkowanie stanu wiedzy, zbadanie i ocena atrakcyjności inwestycyjnej gmin.
Cel 2.	Usystematyzowanie stanu wiedzy, zbadanie i ocena funduszy strukturalnych Unii Europejskiej jako źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin w warunkach ograniczeń budżetowych.
Cel 3.	Zbadanie wpływu i określenie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy atrakcyjnością inwestycyjną gmin a wykorzystaniem przez nie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej do finansowania wydatków inwestycyjnych.
Cel 4.	Zbadanie i określenie możliwości zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej gmin z wykorzystaniem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w warunkach ograniczeń budżetowych.

Hipoteza główna	Analiza tematyki podejmowanej w pracy pozwoliła na sformułowanie hipotezy głównej oraz kilku hipotez pomocniczych. Hipoteza główna stanowi stwierdzenie, iż w warunkach ograniczeń budżetowych fundusze strukturalne Unii Europejskiej stanowią istotną stymulantę atrakcyjności inwestycyjnej gmin.
Hipoteza pomocnicza 1	Wykorzystanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej do finansowania gminnych wydatków z zakresu infrastruktury gospodarczej silniej wpływa na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gmin niż w przypadku finansowania infrastruktury społecznej.
Hipoteza pomocnicza 2	Gminy miejskie i miejsko-wiejskie wykorzystujące fundusze strukturalne Unii Europejskiej do finansowania wydatków budżetowych cechuje wyższa atrakcyjność inwestycyjna niż gminy wiejskie.
Hipoteza pomocnicza 3	Pozytywny wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na atrakcyjność inwestycyjną gmin jest tym mniejszy, im większy wskaźnik zadłużenia gminy.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Opis treści zaprezentowanych w poszczególnych rozdziałach rozprawy.

Rozdział	Opis problematyki
Rozdział 1	Opisuje atrakcyjność inwestycyjną gmin jako kategorię ekonomiczną. Skupiono się na atrakcyjności inwestycyjnej gmin i jej znaczeniu na tle teorii rozwoju lokalnego. Zwraca szczególną uwagę na determinanty wpływające na atrakcyjność inwestycyjną i dokonano jej klasyfikacji. Przegląd literatury pozwoli na określenie istoty instrumentarium kreowania atrakcyjności inwestycyjnej przez gminy. Dokonana próba pomiaru atrakcyjności inwestycyjnej i oszacowania ograniczeń wpływających na poziom atrakcyjności.
Rozdział 2	Skupia się na tematyce funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, ich oddziaływaniu na poszczególne segmenty gospodarki gmin. Zasady przyznawania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej są jasno sprecyzowane i rzetelnie wprowadzają w ich wdrażanie. Informacje ujęte w tym rozdziale pochodzą z opracowań teoretycznych, analiz, raportów i statystyk. Opisany został szereg programów wspólnotowych skupionych na wdrażaniu funduszy strukturalnych oraz zasadach ich przyznawania. Rozdział reprezentuje również wspólnotowe instrumenty rozwoju funduszy strukturalnych mające znaczącą rolę w rozwoju i podnoszeniu atrakcyjności inwestycyjnej gmin. Przedstawione są różne formy pomocy i zasady jej przyznawania. Zwraca się szczególną uwagę na wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na atrakcyjność inwestycyjną gmin.
Rozdział 3	Przedstawia tematykę ograniczeń budżetowych jako czynnik limitujący możliwość absorpcji środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej przez gminy. W świetle dorobku teoretycznego prezentuje rodzaje ograniczeń budżetowych i ich wpływ na gospodarkę finansową gmin. W rozdziale skupia się na przedstawieniu problematyki miękkich i twardych ograniczeń i ich wpływu na finansowanie wydatków budżetowych gmin z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE. Opisuje się ograniczenia jako czynnik limitujący dostępność do środków Unii Europejskiej. Rozdział zapoznaje z wpływem ograniczeń budżetowych na decyzje

	gmin w zakresie pozyskiwaniu środków z funduszy strukturalnych oraz na inwestycje z zakresu infrastruktury społecznej i gospodarczej.
Rozdział 4	Przedstawia studium badawczo-empiryczne na temat klasyfikacji grup gmin według wskaźnika atrakcyjności inwestycyjnej. Wybór obszarów badania jest skonstruowany tak, aby móc zweryfikować hipotezę główną. W pierwszym kroku identyfikuje czynniki wpływające na infrastrukturę społeczną i gospodarczą. Następnie, na podstawie wyników wywiadu skierowanego do pracowników samorządowych i mieszkańców województwa zachodniopomorskiego, gromadzi dane na temat standardów i dobrych praktyk stosowanych w gminach i regionie. Analiza zebranych danych wskazuje, że gminy dzięki funduszom strukturalnym poprawiają swoją atrakcyjność inwestycyjną. Badanie atrakcyjności inwestycyjnej gmin na podstawie wyselekcjonowanych zmiennych potwierdza wniosek mówiący o wzroście atrakcyjności dzięki wdrażaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.
Rozdział 5	Zawiera rekomendacje dotyczące pożądanych działań i dobrych praktyk dla zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej gmin województwa zachodniopomorskiego w warunkach ograniczeń budżetowych. Szczególną uwagę zwraca się na zarządzanie finansami, gospodarowanie funduszami strukturalnymi, które odpowiednio wykorzystane mają ogromny wpływ na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gmin.

Badania i analizy zaprezentowane w dysertacji zostały oparte na pierwotnych i wtórnych źródłach danych. Dla potrzeb realizacji celu głównego, weryfikacji hipotezy głównej i hipotez pomocniczych zastosowano następujące metody badawcze.

Metoda	Opis
Desk research	Jest metodą, która opiera się na korzystaniu z danych zastanych (wtórnych ¹)
Triangulacji	Jest metodą odnoszącą się do sytuacji w której podczas badania wykorzystuje się kilka metod badawczych w jednym badaniu lub różne techniki badawcze w obrębie jednej metody badawczej ²
Sondażowa	Jest metodą pozwalającą zbadać zebranych danych statystycznych przy pomocy wywiadu i ankiety
Bezpośrednia	Jest metodą, która pozwala zbadać zebrane dane stosując syntezę
Pośrednia	Jest metodą, która pozwala zbadać zebrane dane stosując dedukcję

¹ Z, Bednarowska-Michael: *Desk research - wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i badań społecznych* [Desk research - exploiting the potential of secondary data in market and social research]. Marketing i Rynek 2015, nr 7. 18-26.

² A. Stolecka-Makowska: *Triangulacja jako koncepcja pozyskania wiedzy o zachowaniach nabywczych konsumentów*. Studia Ekonomiczne 261, Katowice 2016, s. 51-61

Wielokryterialna analiza porównawcza	Jest jedną z matematycznych metod wspomagania decyzji i narzędziem pomagającym dokonać wyboru spośród wielu możliwych obiektów lub rozwiązań danego problemu, które określa się mianem wariantów ³ .
Analiza finansowa	Jest to część analizy ekonomicznej polegająca na rozpatrywaniu zjawisk i procesów finansowych, której celem jest dostarczenie informacji niezbędnych podczas oceny sytuacji jednostki gospodarczej oraz podejmowania decyzji gospodarczych ⁴ .
Wywiady	Są metodą pozwalającą na zebranie danych bezpośrednio od respondentów, w przypadku dysertacji od mieszkańców i pracowników samorządowych województwa zachodniopomorskiego
Analiza konstrukcji logicznej	Jest to metoda, przy pomocy której w rozprawie przeanalizowano i opisano zależności oraz związki zachodzące między danymi uzyskanymi z dokumentów a danymi zebranymi techniką ankietową.

Atrakcyjność inwestycyjna gmin województwa zachodniopomorskiego, przebadana została z wykorzystaniem metody unitaryzacji zerowanej, dzięki której oszacowano zmienną zagregowaną umożliwiającą opracowanie rankingów gmin województwa zachodniopomorskiego w wybranych obszarach infrastruktury społecznej i gospodarczej. Wykorzystując metodę unitaryzacji zerowanej sporządzono cztery rankingi. Pierwszy z nich dla roku 2004, a więc momentu przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej. Drugi ranking dla roku 2008, czyli okresu w którym zakończył się pierwszy okres programowania dla Polski 2004-2006. Trzeci ranking dotyczył 2015 roku, czasu, w którym zakończono wdrażanie środków z perspektywy finansowej 2007–2013 z zachowaniem zasady n+2. Czwarty ranking objął klasyfikację gmin województwa zachodniopomorskiego w 2017 roku, po upływie 13 lat od rozpoczęcia wdrażania funduszy strukturalnych UE. Następnie wykorzystano wartości miernika syntetycznego i wyodrębniono cztery grupy typologiczne gmin województwa zachodniopomorskiego klasyfikując je od I do IV pod kątem stopnia atrakcyjności inwestycyjnej gdzie przyjęto, że grupa I jest najlepsza. Jako wyjściowy zbiór zmiennych sporządzono macierz złożoną z 21 zmiennych w obszarze infrastruktury społecznej i 18 zmiennych w obszarze infrastruktury gospodarczej, wyznaczonych dla 113 gmin województwa zachodniopomorskiego.

Wybór cech podyktowany był dostępnością danych. Po wyborze zmiennych w badanych obszarach dokonano weryfikacji wskaźników ze względu na dostępność danych, w wyniku czego z 21 cech w infrastrukturze społecznej do dalszego etapu badań zakwalifikowano 18 cech, natomiast do infrastruktury gospodarczej zakwalifikowano 11 cech. Metoda unitaryzacji zerowanej pozwoliła na liniowe uporządkowanie gmin województwa zachodniopomorskiego.

W celu konstrukcji miernika syntetycznego wybrano cechy diagnostyczne. W kolejnym etapie badań, zastosowano metodę Hellwiga i odwróconej macierzy, celem wyeliminowania cech o podobnych potencjale. W związku z tym, że badane cztery okresy nie różniły się od siebie w znaczący sposób do badania, zakwalifikowano cechy diagnostyczne z podziałem na stymulanty i destymulanty w infrastrukturze społecznej i gospodarczej. W kolejnym kroku dokonano normalizacji cech i zbudowano

³ W Jezierski i inni. *Wielokryterialna analiza porównawcza – narzędzie do oceny jakości użytkowej mieszkań*. Część I. Podstawa prowadzonych badań. TEKA 2016, Nr 1 Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych Oddział Polskiej Akademii Nauk w Lublinie, s. 51.

⁴ Encyklopedia zarządzania, https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza_finansowa(dostęp:29.01.2022)

syntetyczną miarę rozwoju jako średnią arytmetyczną unormowanych wartości cech diagnostycznych. Dzięki zastosowaniu wybranych metod, uzyskano cztery grupy, które przedstawiają ranking gmin najbardziej rozwiniętych w obszarze infrastruktury społecznej i gospodarczej w latach 2004–2017. Istotnym elementem badań były także wywiady z mieszkańcami i pracownikami samorządu gminnego. Celem wywiadów było uzyskanie informacji niezbędnych do weryfikacji postawionej w rozprawie hipotezy badawczej. Pytania ujęte w wywiadzie z gminami skoncentrowane były na sektorze gospodarczym i społecznym, realizacji projektów strukturalnych oraz zarządzaniu finansami publicznymi. W podziale administracyjnym województwa zachodniopomorskiego wyodrębnia się 113 gmin, w tym 11 gmin miejskich, 55 gmin miejsko-wiejskich, 47 gminy wiejskie. Gminy w większości położone są na terenach o charakterze rolniczym i zalesionym, gdzie przeważa przemysł rolniczo-spożywczy. Przy doborze skupiono się na gminach, które posiadają udostępnione dane statystyczne w ogólnodostępnych zbiorach statystycznych. Po dokonaniu analizy do badania zaliczono wszystkie 113 gmin z terenu województwa zachodniopomorskiego, które posiadały odpowiednie dane jakościowe i ilościowe do przeprowadzenia założonych badań. Wśród badanych gmin, najwięcej występuje gmin o statusie gminy miejsko-wiejskiej, w drugiej kolejności występują gminy o statusie wiejskim a najmniej jest gmin o statusie miejskim. Problematykę atrakcyjności inwestycyjnej gmin zbadano również wśród mieszkańców województwa zachodniopomorskiego. Przeprowadzone wśród mieszkańców wywiady zawierały wiele zróżnicowanych pytań, odnoszących się do oceny wykorzystania funduszy strukturalnych UE przez gminy. Wywiady przeprowadzono wśród 304 mieszkańców gmin województwa zachodniopomorskiego o statusie gminy miejskiej, miejsko-wiejskiej i wiejskiej, w okresie od stycznia 2019 roku do lipca 2019 roku. Respondenci stanowią 0,17% ogółu liczby ludności województwa zachodniopomorskiego.

Przeprowadzone badania wskazują na istotną rolę funduszy strukturalnych w zwiększaniu atrakcyjności inwestycyjnej gmin województwa zachodniopomorskiego. W świetle przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że hipoteza główna została pozytywnie zweryfikowana. Pierwsza z hipotez pomocniczych została na podstawie przeprowadzonych badań potwierdzona. Kolejna, druga hipoteza pomocnicza została zweryfikowana pozytywnie. W szczególności badania wykazały, że gminy korzystające ze wsparcia środków Unii Europejskiej ukierunkowanych na rozwój infrastruktury społecznej i gospodarczej podniosły swoją atrakcyjność inwestycyjną, co pozytywnie wpłynęło na ich obraz ekonomiczny wśród potencjalnych inwestorów. Autorka rozprawy stoi na stanowisku, że gminy bez wsparcia funduszy strukturalnych Unii Europejskiej nie byłyby w stanie wzmocnić swojej atrakcyjności inwestycyjnej. Wiele gmin nie byłoby stać na modernizację czy unowocześnienie infrastruktury społecznej i gospodarczej bez wsparcia ze środków unijnych. Fundusze strukturalne warunkują i rozwijają gminy w zakresie dostępu do podstawowych standardów społecznych i komunalnych. Trzecia hipoteza pomocnicza została pozytywnie zweryfikowana. Wiele gmin zwiększyło swój wskaźnik zadłużenia poprzez zaciąganie zewnętrznych zobowiązań na realizację projektów infrastrukturalnych, które z jednej strony podnoszą tak oczekiwaną atrakcyjność inwestycyjną, jednak z drugiej strony wpływają negatywnie na sytuację finansową samorządów. Wyniki badań jednoznacznie pokazują, że gminy, które realizowały dużo inicjatyw infrastrukturalnych dofinansowanych z funduszy strukturalnych, w większym stopniu zwiększyły swój wskaźnik zadłużenia. Taka sytuacja w dużej mierze wskazuje na niski stopień przygotowania gmin do wdrażania funduszy strukturalnych, ale i na wysokie potrzeby infrastrukturalne.

W odniesieniu do infrastruktury społecznej zaproponowano wytyczne polegające na opracowaniu kryteriów merytorycznej oceny projektów z naciskiem na inicjatywy społeczne. Drugim kierunkiem może być dofinansowanie projektów infrastrukturalnych w 100% dofinansowania dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. W zakresie gospodarowania środkami unijnymi w warunkach ograniczeń budżetowych jedną z rekomendacji są nowe regulacje prawne obowiązujące w okresie programowania

2021–2027 dla gmin wiejskich, ułatwiające uzyskanie dofinansowania zewnętrznego ze źródeł UE w wysokości do 100% budżetu zadania.

W świetle przeprowadzonych badań, należy stwierdzić, że hipotezy zostały pozytywnie zweryfikowane. Od kilkunastu lat, realizowane w gminach zadania finansowane z funduszy strukturalnych pokazują większą ekspansję inwestycji w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, niż w gminach wiejskich. Potencjał gmin miejskich, determinacja gmin miejsko-wiejskich jednoznacznie pokazują zdolność tworzenia atrakcyjności inwestycyjnej. Liczba realizowanych inicjatyw finansowanych z środków funduszy strukturalnych świadczy o zaradności samorządów i świadomości o potrzebach lokalnej gospodarki i społeczeństwa.

Badania wykazały, że gminy korzystające ze wsparcia środków Unii Europejskiej ukierunkowanych na rozwój infrastruktury społecznej i gospodarczej podniosły swoją atrakcyjność inwestycyjną, co pozytywnie wpłynęło na ich obraz ekonomiczny wśród potencjalnych inwestorów. Wiele gmin nie byłoby stać na modernizację czy unowocześnienie infrastruktury społecznej i gospodarczej bez wsparcia funduszy strukturalnych. Jednoznacznie należy stwierdzić przy weryfikacji hipotez, że wykorzystanie funduszy strukturalnych UE przez gminy zwiększa ich atrakcyjność inwestycyjną. Fundusze strukturalne warunkują i rozwijają gminy w zakresie dostępu do podstawowych standardów społecznych i komunalnych. Budowana atrakcyjność inwestycyjna gmin przy pomocy wdrażanych środków funduszy strukturalnych uwidacznia ich pozytywny wpływ i pokazuje, jego znaczenie na wskaźnik zadłużenia gmin. Wiele samorządów podniosło swój wskaźnik zadłużenia poprzez zaciąganie zewnętrznych zobowiązań na realizację projektów infrastrukturalnych, które z jednej strony podnoszą tak oczekiwaną atrakcyjność inwestycyjną, jednak z drugiej strony wpływają negatywnie na sytuację finansową. Wyniki badań jednoznacznie pokazują, że gminy, które realizowały dużo inicjatyw infrastrukturalnych dofinansowanych z funduszy strukturalnych, w znacznym stopniu zwiększyły swój wskaźnik zadłużenia. Taka sytuacja w dużej mierze wskazuje na niski stopień przygotowania gmin do wdrażania funduszy strukturalnych, ale i na wysokie potrzeby infrastrukturalne.