

**Instrumenty polityki  
regionalnej i strukturalnej  
w rozwoju pozarolniczej  
działalności gospodarczej  
na obszarach wiejskich  
(Synteza)**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

**Instrumenty polityki  
regionalnej i strukturalnej  
w rozwoju pozarolniczej  
działalności gospodarczej  
na obszarach wiejskich  
(Synteza)**

*Redakcja naukowa  
dr inż. Adam Wasilewski*

*Autorzy:  
dr Marcin Gospodarowicz  
dr inż. Adam Wasilewski*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2014**

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Analiza efektów wybranych instrumentów wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich**  
w zadaniu: *Analiza i ocena instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej mających wpływ na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*

Celem publikacji jest podsumowanie wszystkich prac badawczych wykonanych przy realizacji zadania w latach 2011-2014.

Recenzent

*dr hab. Mirosława Kozłowska-Burdziak, profesor Uniwersytetu w Białymstoku*

Opracowanie komputerowe

*Danuta Lidke*

Korekta

*Barbara Pawłowska*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-515-4

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy  
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa  
tel.: (22) 50 54 444  
faks: (22) 50 54 636  
e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>7</b>
<b>2. PODSTAWY TEORETYCZNE .....</b>	<b>8</b>
<b>3. UWAGI METODYCZNE .....</b>	<b>30</b>
3.1. Wstępne badania instrumentów wspierających rozwój działalności gospodarczej.....	30
3.2. Ocena skuteczności instrumentów finansowych wspierających rozwój przedsiębiorczości .....	33
3.3. Efektywność instrumentów finansowych wspierających rozwój działalności gospodarczej.....	38
<b>4. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA NA OBSZARACH WIEJSKICH W LATACH 2006-2010 .....</b>	<b>41</b>
<b>5. INFRASTRUKTURA I GOSPODARKA GRUNTAMI JAKO INSTRUMENTY WSPIERANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI .....</b>	<b>52</b>
5.1. Inwestycje infrastrukturalne .....	52
5.1.1. Gminne inwestycje infrastrukturalne a rozwój działalności gospodarczej.....	52
5.1.2. Inwestycje infrastrukturalne ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 .....	59
5.2. Użytki rolne jako czynnik produkcji dla nierolniczych sektorów gospodarki w Polsce.....	65
5.2.1. Wykorzystanie użytków rolnych na cele nierolnicze .....	66
5.2.2. Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej a zapotrzebowanie na grunty rolne .....	69
<b>6. SKUTECZNOŚĆ INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH WSPIERAJĄCYCH ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI NA POZIOMIE GMINNYM .....</b>	<b>77</b>
<b>7. EFEKTYWNOŚĆ ZEWNĘTRZNA WSPARCIA FINANSOWEGO Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ NA POZIOMIE LOKALNYM...96</b>	
<b>8. PODSUMOWANIE I WNIOSKI .....</b>	<b>116</b>
<b>9. LITERATURA PRZEDMIOTU.....</b>	<b>124</b>



## 1. Wprowadzenie

Znaczna część ludności wiejskiej nie znajduje obecnie zatrudnienia w rolnictwie. Dodatkowo, w wyniku dokonywanych inwestycji, wzrasta wydajność pracy w sektorze rolnym. Skutkiem tego jest systematyczny wzrost zasobów pracy na obszarach wiejskich, które powinny zostać zagospodarowane przez nierolnicze sektory gospodarki. Dość ograniczona mobilność ludności wiejskiej nie sprzyja jednak pełnemu zagospodarowaniu tych zasobów na obszarach zurbanizowanych. Istotną kwestią jest więc przedsiębiorczość ludności wiejskiej, która prowadzi do rozwoju nierolniczych sektorów gospodarki na obszarach wiejskich, redukując w ten sposób negatywne skutki ograniczonej mobilności. Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich napotyka jednak na bariery wynikające z ich specyfiki. Niskie dochody ludności wiejskiej ograniczają bowiem możliwości zaangażowania kapitału własnego oraz pozyskania kapitału obcego. Ponadto barierą tego rozwoju może być stan szeroko rozumianej infrastruktury czy poziom wiedzy ludności wiejskiej. Z drugiej strony zachodzący rozwój w zakresie technik czy technologii produkcji oraz transferu informacji może sprzyjać podejmowaniu działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, niwelując przewagi posiadane przez obszary zurbanizowane, które wynikają np. z korzyści aglomeracji.

Rola, jaką może odegrać rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz występujące bariery i czynniki tego rozwoju spowodowały, że kwestia ta stała się przedmiotem zainteresowania, a następnie oddziaływania różnych polityk. Przykładem jest tu polityka Unii Europejskiej, która poprzez stosowanie różnego rodzaju instrumentów, zarówno w ramach polityki regionalnej, jak i strukturalnej, stara się wspierać rozwój nierolniczych sektorów gospodarki. Wsparcie sektora publicznego dla sektora prywatnego stanowi jednak ingerencję państwa w działanie rynku. Ocena takich działań w literaturze ekonomicznej nie jest jednoznaczna. Z jednej strony jest ona uzależniona od formy, jaką przyjmuje wsparcie, z drugiej natomiast od zastosowanego podejścia teoretycznego i metodycznego. W związku z tym, głównym celem badań prowadzonych w latach 2011-2014 była ocena efektywności wybranych instrumentów rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich przy zastosowaniu podejścia celowościowego oraz wielokryterialnego. W badaniach skupiono się przede wszystkim na instrumentach finansowych Unii Europejskiej oddziałujących w sposób pośredni lub bezpośredni na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, która jest skutkiem przedsiębiorczych postaw ludności. Zastosowanie w takim przypadku podejścia celowościowego pozwoliło dokonać oceny skuteczności prowadzonej przez Unię polityki, tj. określić stopień osiągnięcia nadrzędnego celu, jakim jest konwergencja. Z kolei po-

dejsie wielokryterialne umożliwiło dokonanie oceny efektywności technicznej transferowanego wsparcia oraz określenie wynikających z teorii warunków trwałości uzyskanych efektów. Punktem wyjścia tych badań była natomiast identyfikacja wszystkich instrumentów, jakie mogą być wykorzystywane w ramach wymienionych polityk do wspierania rozwoju działalności gospodarczej. Celem tego postępowania było uzasadnienie faktu, iż możliwa jest tylko częściowa ocena efektywności wybranych instrumentów. Szeroka gama instrumentów oraz występujące pomiędzy nimi zależności, a także zróżnicowanie podejść teoretycznych do kwestii efektywności polityk uniemożliwia bowiem dokonanie obiektywnej i pełnej oceny.

## **2. Podstawy teoretyczne**

W literaturze przedmiotu spotykana jest dość szeroka gama definicji terminu polityka [Murzyn 2010], w zależności od stosowanego podejścia, tj. formalno-prawnego, behawioralnego, funkcjonalnego, racjonalnego czy postbehawioralnego. Generalnie oznacza ona jednak wywieranie wpływu, którego podmiotem są określone organy władzy publicznej, na różne obszary funkcjonowania człowieka. W przypadku polityki wspierania rozwoju działalności gospodarczej jest to ingerencja państwa oraz Unii Europejskiej w sferę produkcji dóbr prywatnych. Zdaniem ekonomistów głównego nurtu jest to sytuacja niepożądana, ponieważ jedynym regulatorem powinien być rynek. Z uwagi na funkcjonujące zawodności rynku, takie jak efekty zewnętrzne, asymetria informacji, bezrobocie czy brak równowagi, w Unii Europejskiej zastosowano podejście aktywnego uczestnictwa sektora publicznego w rozwoju działalności gospodarczej, a zwłaszcza sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Formalnym uzasadnieniem dla budowy strategii oraz podejmowania konkretnych działań w tym obszarze jest natomiast wyrównywanie warunków konkurencji.

Ze względu na złożoność problemów związanych z rozwojem działalności gospodarczej oraz ich skalę Unia Europejska stosuje wielowymiarowe podejście do ich rozwiązywania. Zachodzące procesy gospodarcze są bowiem przedmiotem oddziaływania polityki spójności, polityki regionalnej oraz polityki strukturalnej. Działania w ramach polityki spójności koncentrują się na niwelowaniu różnic w rozwoju gospodarczo-społecznym i osiągnięciu konwergencji pomiędzy krajami i regionami [Murzyn 2010]. Z definicji polityki regionalnej wynika natomiast, że jest to w pewnym uproszczeniu składowa polityka spójności. Jej celem jest bowiem zmniejszanie dysproporcji pomiędzy gospodarkami poszczególnych regionów, w obrębie danego kraju. Nieco inne podejście jest stosowane w przypadku polityki strukturalnej. Jej celem jest bowiem zmiana istniejących struktur gospodarki danego kraju, np. wynikających z relacji po-



między poszczególnymi gałęziami gospodarki, która ma prowadzić do poprawy efektywności alokacji zasobów. Kwestią dyskusyjną jest jednak to, czy wyżej wymienione polityki mogą prowadzić do poprawy efektywności alokacji zasobów, w przypadku gdy instrumentem służącym do realizacji tego celu są transfery środków publicznych. Niemniej każda z nich może wywierać istotny wpływ na rozwój działalności gospodarczej, a w konsekwencji na podział dochodu narodowego. Trudno jest jednak określić trwałość efektów osiągniętych w wyniku transferu środków publicznych w ramach poszczególnych polityk.

Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej może być więc realizowane w ramach różnych polityk, definiowanych ze względu na sposób podejścia do problemu, obszary wsparcia czy rodzaj instrumentów wykorzystywanych do interwencji. W każdym przypadku jest to jednak wywieranie wpływu przez sektor publiczny na produkcję dóbr i usług prywatnych. Podejmowane działania pociągają również za sobą określone wydatki sektora finansów publicznych, co generalnie skutkuje zmniejszeniem konsumpcji dóbr publicznych. Pojawia się więc kwestia efektywności wykorzystania środków publicznych, która jest ściśle związana z rodzajem zastosowanego instrumentu wsparcia. Rodzaj zastosowanego instrumentu wsparcia determinuje bowiem zarówno skalę podjętych działań na rzecz rozwoju działalności gospodarczej, jak i skalę ograniczenia konsumpcji innych dóbr publicznych. Wykorzystywanie określonych instrumentów wsparcia może bowiem mieć charakter substytucyjny lub komplementarny w stosunku do produkcji dóbr publicznych. W pierwszym przypadku występuje sytuacja, w której wzrost wydatków publicznych na rzecz przedsiębiorstw powoduje proporcjonalny spadek wydatków na produkcję innych dóbr publicznych. W drugim natomiast, produkcja dóbr publicznych może być czynnikiem rozwoju przedsiębiorstw.

Z uwagi na powyższe uwarunkowania, w literaturze przedmiotu dokonywana jest klasyfikacja instrumentów wspierających rozwój przedsiębiorstw. W najszerszym ujęciu wyróżniane są instrumenty [Gancarczyk 2010]:

- bezpośrednie – związane z transferami środków finansowych lub określonych usług finansowanych przez sektor publiczny do przedsiębiorstw spełniających określone kryteria selekcji;
- pośrednie – oddziałujące na wszystkie przedsiębiorstwa poprzez otoczenie, w jakim one działają.

Bezpośrednie instrumenty wspierania rozwoju działalności gospodarczej mogą być ukierunkowane na różne aspekty funkcjonowania przedsiębiorstwa. Dotyczyć one mogą problemów związanych z zakładaniem firmy, prowadzeniem przez nią działalności badawczo-rozwojowej, ograniczonym dostępem do informacji, podejmowaniem inwestycji czy internacjonalizacji prowadzonej

działalności. Jest to więc relatywnie duża grupa instrumentów, do której zaliczane są m.in.:

- granty lub subsydia do działalności bieżącej lub inwestycyjnej,
- subsydiowane pożyczki i kredyty,
- gwarancje kredytowe,
- gwarancje dla dostarczcycieli funduszy venture capital,
- publiczne fundusze venture capital,
- usługi doradcze i szkoleniowe,
- zwolnienia i ulgi podatkowe.

Zaklasyfikowanie powyższych form wspierania działalności gospodarczej do grupy instrumentów bezpośrednich jest uwarunkowane występowaniem kryteriów selekcji firm. Niektóre z wyżej wymienionych instrumentów mogłyby zostać zaliczone również do grupy instrumentów pośrednich, w przypadku gdy są adresowane do wszystkich przedsiębiorstw lub osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą. Z uwagi jednak na występowanie transferu środków finansowych lub usług do firm zostały one sklasyfikowane jako bezpośrednie. W przypadku instrumentów pośrednich dominującym kryterium klasyfikacji jest bowiem oddziaływanie na przedsiębiorstwo poprzez szeroko rozumiane otoczenie biznesu. Z tego względu do najczęściej wymienianych w literaturze przedmiotu instrumentów tej grupy należą:

- rozwiązania administracyjne – prowadzące do ograniczenia biurokracji,
- instrumenty polityki makroekonomicznej – jak np. ustalanie stóp procentowych,
- regulacje dotyczące podejmowania, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej,
- system podatkowy,
- system ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych,
- zasiłki dla bezrobotnych,
- infrastruktura techniczna i społeczna,
- planowanie przestrzenne.

Skuteczność jest jednym z kryteriów, wedle którego dokonywana jest ocena polityki. Generalnie sprowadza się ona do określenia stopnia realizacji postawionych przed daną polityką celów [Król 2000, Pawłowski 2000]. W przypadku polityki wspierania rozwoju przedsiębiorczości, która wykorzystuje instrumenty finansowane z budżetu Unii Europejskiej, takim celem jest konwergencja gospodarcza. Wynika to przede wszystkim z rozporządzenia 1083/2006 z dnia 12 lipca 2006 roku, zgodnie z którym działania podejmowane za pomocą funduszy UE powinny zmierzać do osiągnięcia trzech głównych ce-

łów, tj. konwergencji, konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia oraz współpracy terytorialnej. W rozporządzeniu tym konwergencja oznacza poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwój innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościach adaptacyjnych do zmian gospodarczych i społecznych, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz zwiększanie wydajności administracji w krajach i regionach najslabiej rozwiniętych.

Stosowanie różnych instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej przez Unię Europejską na rzecz rozwoju przedsiębiorczości prowadzi do konwergencji w rozumieniu powyższego rozporządzenia. Transfery środków finansowych przyczyniają się bowiem do poprawy sytuacji we wskazywanych obszarach zarówno w kraju, jak i na poziomie poszczególnych regionów [Wasilewski 2011]. Nie jest to jednak jednoznaczne z konwergencją rozumianą w kontekście teorii ekonomicznych. W tym ujęciu konwergencja jest rozumiana najogólniej jako wyrównywanie poziomu rozwoju regionów (państw) [Łażniewska, Górecki, Chmielewski 2011]. Niwelowanie różnic w rozwoju regionów świadczy więc dopiero o procesie konwergencji, a nie wyłącznie poprawa sytuacji gospodarczej. W pomiarach konwergencji, oznaczającej proces zbliżania się regionów słabiej rozwiniętych do lepiej rozwiniętych pod względem gospodarczym, stosowane są jednak dwa podejścia. W pierwszym z nich o konwergencji świadczą zmniejszające się różnice pomiędzy wskaźnikami określającymi poziom rozwoju gospodarczego, w drugim natomiast porównywane jest tempo rozwoju, czy tempo wzrostu gospodarczego. W analizach ekonometrycznych te dwa podejścia przyjmują odpowiednio nazwy  $\sigma$  i  $\beta$  konwergencji [Bal-Domańska 2011]. Wybór konkretnego rodzaju konwergencji jako celu polityki powinna jednak poprzedzać wstępna ocena możliwości osiągnięcia każdego z nich w warunkach danej polityki.

Polityka wspierania przedsiębiorczości przy pomocy instrumentów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej w Polsce ma jednak relatywnie krótką historię. Można przyjąć w zasadzie, że rozpoczęła się w momencie wstąpienia Polski do Unii w 2004 roku – chociaż pewne instrumenty były stosowane już w okresie przedakcesyjnym, jak np. program SAPARD. W tak krótkim okresie trudno jest oczekiwać zrównania się np. poziomu PKB na mieszkańca w regionach nawet w skali kraju. Z tego względu celem powyższej polityki powinna być konwergencja typu  $\beta$ . Transfer środków finansowych powinien bowiem stymulować rozwój działalności gospodarczej, a w konsekwencji prowadzić do przyspieszenia tempa wzrostu i rozwoju gospodarczego w regionach. Niemniej tempo tego wzrostu niekoniecznie musiało być najwyższe w regionach najslabszych. Potwierdzają to badania Kusideł [2013], z których wynika, że nierówno-

ści gospodarcze pomiędzy krajami Unii systematycznie maleją, a jednocześnie narastają wewnątrz wielu nowych krajów członkowskich, w tym w Polsce. Stan ten tłumaczony jest hipotezą Williamsona [Williamson 1965]. Według tej hipotezy konwergencja wewnętrzna pojawia się dopiero na wyższych etapach rozwoju gospodarek.

Przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale nie będzie więc zjawisko konwergencji regionów jako efekt stosowania instrumentów polityki strukturalnej i regionalnej, zorientowanych na rozwój przedsiębiorczości. Kwestia ta jest bowiem w dużym stopniu wyjaśniona. Badania prowadzą się natomiast do problemu różnic w rozwoju gospodarczym gmin wiejskich i oddziaływania na nie tych polityk. Z dotychczas przeprowadzonych badań [Wasilewski 2011] wynika, że tempo rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej może być wyższe w gminach wiejskich niż w miastach, a instrumenty powyższych polityk mają stymulujący wpływ na ten proces. Nie jest jednak wyjaśnione, czy w obrębie obszarów wiejskich następuje zrównywanie się poziomu rozwoju gospodarczego najsłabszych i najsilniejszych jednostek terytorialnych, czyli swego rodzaju „konwergencja lokalna”. Problem ten jest ważny przede wszystkim z uwagi na brak konwergencji na poziomie regionów.

Teoria konwergencji gospodarczej definiuje różne układy czynników, które mogą wspierać lub przeciwdziałać zrównywaniu się regionów pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Wynika to z faktu, iż teoria ta nie ma charakteru autonomicznego, lecz bazuje na wielu teoriach wzrostu i rozwoju w układzie terytorialnym [Łażniewska, Górecki, Chmielewski 2011], w tym np. teorii skumulowanej przyczynowości, teorii bieguna wzrostu, teoriach sektorowych czy teoriach cyklu produktu. Każda z tych teorii określa natomiast ścieżkę rozwoju jednostek terytorialnych przy danych właściwościach gospodarki jednostki i uwarunkowaniach zewnętrznych. Niemniej oznacza to, że zastosowanie wsparcia dla rozwoju przedsiębiorczości ze strony polityki może mieć odmienne skutki w jednostkach różniących się np. strukturą gospodarki czy lokalizacją. Kryteria dystrybucji wsparcia natomiast uwzględniają to zróżnicowanie w niewielkim stopniu. Autorzy podejmują w związku z tym próbę oceny wpływu wsparcia finansowego Unii Europejskiej na zrównywanie się poziomu rozwoju gospodarek lokalnych oraz określenia znaczenia zachodzących na poziomie lokalnym procesów dla konwergencji regionalnej, czy w obecnych warunkach wręcz dywergencji.

Zachodzące na poziomie lokalnym (gminy) procesy gospodarcze mogą być warunkowane prowadzoną polityką, a zwłaszcza wsparciem finansowym w ramach polityki, co prowadzi do zmniejszania zróżnicowania zarówno wewnątrzregionalnego, jak i w obrębie obszarów wiejskich w skali całego kraju.

Nie muszą one jednak prowadzić do konwergencji regionalnej. Niemniej konwergencja regionalna, jako efekt wspierania finansowego rozwoju działalności gospodarczej przez sektor publiczny, mogłaby zaistnieć w pewnych określonych warunkach. W tym celu gros wsparcia powinno trafić do regionów najslabiej rozwiniętych, a w tych regionach do jednostek terytorialnych, w których wykorzystanie tego wsparcia byłoby najbardziej efektywne. Takie podejście nie prowadziłoby jednak do niwelowania różnic na poziomie lokalnym, jak również mogłoby mieć negatywny wpływ na konwergencję krajów Unii Europejskiej. Zbadanie procesów zachodzących na poziomie lokalnym pozwoli określić zarówno kierunki dystrybucji wsparcia, jego wpływ na tzw. „konwergencję lokalną”, jak i wnioskować o możliwości dokonania zmian w kryteriach dystrybucji w celu osiągnięcia konwergencji regionalnej.

W warunkach niwelowania różnic w rozwoju lokalnym możliwość zmian w systemie wsparcia nie będzie jednak oznaczać konieczności dokonywania jakichkolwiek zmian. Osiągnięcie konwergencji regionalnej nie musi być bowiem priorytetem prowadzonej polityki. Jednocześnie zmniejszanie różnic w rozwoju gospodarczym na poziomie lokalnym może być ścieżką rozwoju wynikającą z hipotezy Williamsona, tj. prowadzącą do osiągnięcia pewnego poziomu rozwoju gospodarczego regionów, od którego rozpocznie się proces konwergencji regionalnej w kraju. Obligatoryjne zmiany w systemie wsparcia powinny zostać dokonane jedynie w przypadku braku jego wpływu na niwelowanie różnic lokalnych – oczywiście przy założeniu, że to było ich celem. Stosowanie wsparcia finansowego dla rozwoju przedsiębiorczości może mieć bowiem wyłącznie działanie indukcyjne, tj. wzbudzające rozwój działalności gospodarczej. Do takiego skutku może doprowadzić chociażby zbyt mała skala wsparcia. Może to być jednak w dalszym ciągu pozytywny efekt prowadzonej polityki, zwłaszcza gdy nie jest ona oceniana według kryterium efektywności.

Stosowanie finansowych instrumentów polityki wspierania rozwoju przedsiębiorczości może oddziaływać w różny sposób na procesy konwergencji. Z punktu widzenia prowadzonej polityki ważne jest jednak, czy to oddziaływanie faktycznie istnieje i ma charakter pozytywny. Podjęta została w związku z tym próba oceny oddziaływania tych instrumentów na procesy niwelowania różnic w lokalnym rozwoju gospodarczym na obszarach wiejskich w Polsce.

W rozważaniach dotyczących instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej wspierających rozwój przedsiębiorczości należy poruszyć również kwestię ich efektywności, która w kontekście teorii ekonomicznych brzmi dość kontrowersyjnie. Taka konstrukcja świadczy o aktywnym zaangażowaniu państwa w procesy gospodarcze oraz odnosi pojęcie „efektywność” do działań podejmowanych przez państwo. W literaturze ekonomicznej takie podejście do roz-

woju gospodarczego jest przedmiotem krytyki, zwłaszcza przedstawicieli głównego nurtu. Aktywna polityka gospodarcza państwa nie jest jednak zjawiskiem nowym. Poglądy o konieczności ingerowania państwa w procesy gospodarcze głosiło, jednocześnie tworząc podstawy teoretyczne, część ekonomistów. Dobrym przykładem są przedstawiciele szkoły merkantylistycznej, którzy w XVII i XVIII wieku twierdzili, że państwo powinno silnie angażować się we wspieranie rozwoju przemysłu i handlu [Landreth, Colander 2005]. Merkantylistyczna koncepcja roli państwa była jednak silnie krytykowana przez Smitha oraz kontynuatorów zapoczątkowanego przez niego, klasycznego podejścia do gospodarki [Landreth, Colander 2005]. Taka sytuacja występowała aż do czasów Keynesa, który wykorzystał pewne wątki teorii merkantylistycznej do wykazania istotnej roli państwa w rozwoju gospodarczym.

Ze studiów przeprowadzonych przez Stiglitz [2004] wynika, że niektóre kraje odniosły sukces gospodarczy w wyniku aktywnej polityki gospodarczej państwa. Niemniej, zdaniem autora, istnieje szereg przykładów osiągnięcia takiego sukcesu przy bardzo ograniczonym zaangażowaniu państwa oraz interwencjonizmu prowadzącego do marnotrawienia zasobów. Możliwość pozytywnego oddziaływania aktywnej polityki państwa na rozwój gospodarczy nigdy nie została jednak w pełni zanegowana. Niemniej już od czasów Smitha rynek uznawany jest jako instrument służący efektywnej alokacji zasobów, która prowadzi do rozwoju gospodarczego. Pod pojęciem efektywnej alokacji zasobów należy rozumieć takie jej rodzaje, które są optymalne w sensie Pareto. Oznacza to, że przy danej alokacji zasobów nie jest możliwe uzyskanie korzyści przez kogokolwiek bez pogorszenia sytuacji kogoś innego [Stiglitz 2004].

Na bazie definicji efektywności w sensie Pareto zbudowane zostały podstawowe twierdzenia ekonomii dobrobytu, a mianowicie:

1. Każda gospodarka, w której istnieje konkurencja rynkowa, jest efektywna w rozumieniu Pareta.
2. Za pośrednictwem mechanizmu konkurencji rynkowej można – dokonując odpowiedniej zmiany wyjściowego podziału dochodów – osiągnąć każdą efektywną w rozumieniu Pareta alokację zasobów.

Twierdzenia ekonomii dobrobytu definiują więc zależności pomiędzy rynkiem a efektywnością. Nie wykluczają one jednak, podobnie jak sama definicja efektywności w sensie Pareto, udziału państwa w alokacji zasobów. Pierwsze twierdzenie informuje bowiem, że niezakłócone funkcjonowanie mechanizmu rynkowego prowadzi do efektywnej alokacji zasobów. Nie neguje ono jednak możliwości osiągnięcia efektywności w przypadku zaburzeń konkurencji, które mogą być kompensowane przy pomocy mechanizmu scentralizowanej alokacji. Z drugiego twierdzenia wynika natomiast, że konkurencja rynkowa

może prowadzić do wielu rozwiązań optymalnych w sensie Pareto. Niektóre z tych rozwiązań, jakkolwiek efektywne, mogą kłócić się z ideą sprawiedliwego podziału dochodu. Przykładem jest tu często rozważana sytuacja modelowa, gdy cały dochód przypada jednej osobie [Kwarciański 2007]. To z kolei staje się uzasadnieniem dla interwencji państwa w obszarze alokacji zasobów.

Teoria dobrobytu określa więc najprostszą drogę dla gospodarki do osiągnięcia efektywności w sensie Pareto. Warunkiem jest jednak funkcjonowanie idealnego rynku. W praktyce prawidłowe działania rynku są jednak zakłócone, co może prowadzić do nieefektywnej wymiany, produkcji lub struktury produkcji. Do zakłóceń tych dochodzi w wyniku występowania zawodności rynku [Stiglitz 2004], do których zaliczane są:

- zawodność konkurencji,
- zawodność wynikająca z istnienia dóbr publicznych,
- zawodność wynikająca z efektów zewnętrznych,
- niekompletność rynków,
- asymetria informacji,
- bezrobocie, inflacja, brak równowagi.

Prowadzenie przez państwo aktywnej polityki na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, opartej o wykorzystanie szerokiego zakresu instrumentów [Wasilewski 2011], uzasadniane jest przede wszystkim zawodnością rynku, która wynika z niepełnego wykorzystania zasobów pracy. To bezrobocie skłania instytucje państwa do ingerencji w alokację zasobów poprzez takie działania jak np. wspieranie szkoleń i doradztwa zawodowego czy bezpośrednie subsydiowanie prowadzonej oraz podejmowanej działalności gospodarczej. W przypadku wspierania małych i średnich przedsiębiorstw ważna jest również zawodność wynikająca z asymetrii informacji. Ingerencja państwa w przypadku występowania tych zawodności sprowadza się do odebrania części zasobów jednej grupie podmiotów i przekazaniu ich innej grupie. Instrumentami służącymi takiemu transferowi są z jednej strony podatki, a z drugiej subsydia bezpośrednie lub w postaci dóbr publicznych. W teorii dokonywanie takich transferów uzasadnione jest malejącą użytecznością krańcową dóbr.

W przypadku, gdy dokonywanie transferu środków powoduje pogorszenie czyjejsz sytuacji, nie występuje poprawa efektywności w sensie Pareta. Może jednak pojawić się poprawa efektywności w ujęciu Kaldora-Hicksa. W tym podejściu celem alokacji jest maksymalizacja bogactwa czy też dobrobytu wyrażonego w pieniądzu [Stringham 2001]. Wzrost ogólny dobrobytu uzasadniony jest pogorszeniem sytuacji nawet określonej grupy osób. Niezależnie od sposobu podejścia do kwestii poprawy efektywności uzyskiwane w wyniku transferów korzyści powinny przewyższać koszty. Uzyskane korzyści netto są generalnie

miarą efektywności danej alokacji. Państwo, dokonując jednak wyboru społecznego w zakresie alokacji zasobów, któremu nie towarzyszy poprawa efektywności w sensie Pareto, musi uwzględniać również straty określonych jednostek lub grup.

Przedstawiona powyżej interpretacja efektywności, jakkolwiek bardzo ogólna, określa charakter zależności pomiędzy alokacją a jej efektami oraz ścieżki ich osiągnięcia. Ta interpretacja stanowi jednak wyznacznik oceny efektywności dla badań stosowanych. Niemniej w badaniach tych wykorzystywane są różne podejścia do jej oceny, jak również ocena efektywności przeprowadzana jest w wielu wymiarach. Z teorii organizacji wynikają np. trzy podejścia do oceny efektywności [Pawłowski 2007]:

- podejście celowościowe – zorientowane na określenie stopnia realizacji postawionych celów i poziomu nakładów towarzyszących tym działaniom;
- podejście systemowe – zorientowane na określenie zdolności organizacji do ograniczania ryzyka w relacjach z otoczeniem oraz kształtowania otoczenia sprzyjającego działaniom organizacji, co czasami wyrażane jest zdolnością pozyskiwania środków z otoczenia i efektami ich wykorzystania;
- podejście wielokryterialne – stanowiące swego rodzaju kombinację powyższych podejść, które nie tylko odnosi się do stopnia realizacji postawionych celów, ale również spełnienia określonych warunków i przekroczenia obowiązujących standardów [Pennings, Goodman 1977].

Jak już wcześniej zaznaczono, powyższe podejścia stosowane są do oceny efektywności organizacji. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy można przeprowadzić w ten sam sposób ocenę polityki czy też poszczególnych instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej, które są wykorzystywane na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Twierdząco na to pytanie można odpowiedzieć w przypadku podejścia celowościowego do oceny efektywności. W ocenie polityki, czy też jej instrumentów, bardzo często się je wykorzystuje. Niemniej w literaturze niezwiązanej z teorią organizacji ocena polityki ze względu na stopień osiągnięcia przez nią postawionych celów określana jest mianem oceny skuteczności polityki [Król 2000, Pawłowski 2000]. Skuteczność polityki może być natomiast oceniana poprzez pryzmat celów szczegółowych, stawianych przed poszczególnymi jej instrumentami, czy też celów ogólnych, jakim np. jest konwergencja w przypadku polityki unijnej [Wasilewski 2013].

Nieco inne możliwości oceny efektywności polityki tworzy natomiast podejście systemowe. W tym przypadku efektywność poszczególnych instrumentów polityki może być oceniana poprzez reakcję organizacji, którą jest przedsiębiorstwo, na dany instrument. Reakcja ta może natomiast pojawić się w dwóch płaszczyznach. W pierwszej z nich będzie to ograniczenie niepewności przed-



siębiorstwa w relacjach z otoczeniem, wyrażające się w pewnych przypadkach poprawą pozycji przedsiębiorstwa względem innych elementów systemu, do którego zaliczane mogą być inne przedsiębiorstwa. W kontekście tego podejścia bezpośrednie wsparcie finansowe wybranych przedsiębiorstw w wyniku prowadzonej polityki może okazać się efektywne, ale niepożądane. Przedsiębiorstwo może bowiem osiągnąć zbyt silną pozycję konkurencyjną. Taka sytuacja jest jednak efektem reakcji w drugiej płaszczyźnie, a mianowicie wykorzystania tych środków w prowadzonej działalności. Osiągnięcie, w wyniku transferu środków publicznych, wzrostu wydajności, produktywności lub rentowności przedsiębiorstwa prowadzi do wcześniej wspomnianej poprawy jego konkurencyjności. Systemowe podejście do oceny polityki finansowego wsparcia dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw może więc powodować pewną dwuznaczność wyników. Z jednej strony pojawia się bowiem pozytywna ocena ze względu na uzyskiwane wyniki, z drugiej natomiast wystąpić mogą niepożądane zmiany w systemie. W warunkach niedostatecznego rozwoju działalności gospodarczej na danym terenie, wywołane zmiany w systemie mogą być jednak korzystne. Taki transfer wywołuje bowiem nie tylko wzmocnienie danego sektora gospodarki, ale przyczynia się również do rozwoju otoczenia biznesu. W tym podejściu organizacja ma bowiem charakter otwarty. Trzeba jednak zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt efektywności. Zdolność organizacji do pozyskiwania cennych i rzadkich zasobów jest mianowicie traktowana jako czynnik efektywności [Pawłowski 2007]. Samo pozyskiwanie środków oferowanych w ramach polityki unijnej może w tym przypadku świadczyć o wyższej efektywności danej organizacji od pozostałych, tj. takich, które nie posiadają tej zdolności. W pewnych przypadkach może to jednak prowadzić do ograniczenia pozyskiwania środków z rynku.

W ocenie wielokryterialnej efektywności wyróżnia się natomiast wiele wymiarów, w których może ona być dokonywana. Jako przykład należy tu przedstawić, występującą w literaturze przedmiotu [Bielski 1992], siedmiowymiarową koncepcję oceny efektywności, która obejmuje:

- wymiar rzeczowy – odnoszący się do realizacji zwłaszcza celów zewnętrznych, który generalnie pomija koszty ich realizacji. Ocenie w tym wymiarze poddaje się przede wszystkim organizacje niegospodarcze;
- wymiar ekonomiczny – w którym ocenie podlega wydajność, produktywność czy rentowność, czyli zachodzące relacje pomiędzy nakładami i efektami;
- wymiar systemowy – sprowadzający się do oceny funkcjonowania w danym otoczeniu;

- wymiar „polityczny” – obejmujący ocenę kształtowania relacji z otoczeniem oraz angażowania personelu do realizacji postawionych celów;
- wymiar polityczny (bez cudzysłowu) – zorientowany na ocenę oddziaływania na relacje społeczno-polityczne;
- wymiar kulturowy – ocena zdolności zmiany lub możliwości utrwalania określonych norm kulturowych;
- wymiar behawioralny – ocena stopnia realizacji indywidualnych celów poszczególnych członków organizacji (pracowników).

Biorąc pod uwagę wielokryterialną ocenę efektywności organizacji, można stwierdzić, że również polityka wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, a nawet jej poszczególne instrumenty mogą być oceniane w wielu wymiarach. Transfer środków do przedsiębiorstwa wywołuje bowiem skutki nie tylko w relacjach czynników produkcji wewnątrz tej organizacji, ale powoduje także szereg innych zmian, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz tej organizacji. W zasadzie zmiany wywołane taką polityką mogą zachodzić we wszystkich zaprezentowanych wymiarach. Wydaje się jednak, że najpełniejszy obraz efektywności polityki oraz jej instrumentów pozwoli uzyskać podejście systemowe. W innych przypadkach oceniany jest bowiem tylko pewien wąski zakres oddziaływania. Wymiar rzeczowy oceny pomija np. ponoszone nakłady, a w przypadku wymiaru ekonomicznego pomijane są zewnętrzne skutki zmian w organizacji.

W podejściu systemowym zakłada się bowiem, że dany system operacyjny jest oceniany w dwóch aspektach [Pawłowski 2007]:

- efektywności jego struktury wewnętrznej, tj. relacji pomiędzy jego poszczególnymi elementami;
- efektywności jego relacji z nadsystemem, wyrażającej się zdolnością do kształtowania szeroko rozumianego otoczenia.

W przypadku przeprowadzania oceny polityki wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, systemem operacyjnym nie będzie jednak dany instrument, ale przedsiębiorstwo, do którego to wsparcie jest adresowane. Innymi słowy, efektywność instrumentów polityki może być oceniana poprzez pryzmat zmian efektywności wewnętrznej i zewnętrznej danego systemu operacyjnego, wywołanych zastosowaniem określonego instrumentu. Warunkiem jest jednak możliwość wyodrębnienia wpływu badanego instrumentu polityki spośród szeregu czynników determinujących zmiany efektywności w poszczególnych kategoriach. Przy zastosowaniu systemowego podejścia możliwe jest również dokonanie oceny efektywności cząstkowej, tj. w ramach wyżej wymienionych kategorii, jak i efektywności ogólnej, która stanowi sumę efektywności wewnętrznej i zewnętrznej. Ta możliwość jest również dość istotna w przypadku dokonywania oceny polityki. Stosowanie określonych instrumentów polityki nie musi bo-

wiem powodować takich samych zmian w efektywności wewnętrznej i zewnętrznej systemu operacyjnego.

Jak podaje Pawłowski [2007], poprawa efektywności nie jest przedmiotem zainteresowania wyłącznie danego przedsiębiorstwa, ale również wielu podmiotów znajdujących się w jego otoczeniu. Wśród nich autor wymienia:

- ludność gminy,
- budżet gminy,
- ludność kraju,
- budżet państwa,
- fundusze publiczne,
- budżet i fundusze Unii Europejskiej.

W praktyce mogą występować jeszcze inne podmioty zainteresowane efektywnością przedsiębiorstwa. Prowadzone analizy efektywności mogą więc mieć różne przeznaczenie, co z kolei determinuje ich zakres. Z tego względu w literaturze przedmiotu dokonywany jest podział analizy efektywności na:

- analizę mikroekonomiczną – obejmującą m.in. ocenę rentowności czy efektywności finansowej;
- analizę mezoekonomiczną – stanowiącą ocenę tzw. efektywności lokalnej;
- analizę makroekonomiczną – prowadzącą do określenia efektywności krajowej;
- analizę unijną.

Powyższe rodzaje analizy efektywności mogą mieć również zastosowanie w przypadku dokonywania analizy instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej wspierających rozwój przedsiębiorczości. Przykładem instrumentu, który można ocenić wg powyższego schematu, są bezpośrednie subsydia dla małych i średnich przedsiębiorstw do działalności inwestycyjnej lub bieżącej. Transfer tych środków wywołuje bowiem zmiany efektywności praktycznie w każdej skali. Niemniej ustalenie ogólnej efektywności w takim ujęciu byłoby bardzo skomplikowane i wymagało zaawansowanych metod ekonometrycznych. Z tego też względu w literaturze przedmiotu najczęściej spotykana jest analiza efektywności, której zakres warunkowany jest przez adresata. Niemniej dokonywanie oceny efektywności instrumentów polityki wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw poprzez pryzmat zmian ich efektywności nie będzie miało charakteru obiektywnego.

Rozważając kwestię efektywności finansowych instrumentów wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, warto zwrócić uwagę jeszcze na rodzaj wywołanych przez nie efektów. W literaturze ekonomicznej [Stiglitz 2004] szczególną uwagę zwraca się na oddziaływanie danego instrumentu na cenę danego dobra. Jeśli transferowane wsparcie prowadzi do obniżenia ceny wytwa-

rzanych przez przedsiębiorstwo dóbr, to wówczas powstaje efekt substytucyjny. Konsument dokonuje bowiem wyboru dobra subsydiowanego ze względu na niższą cenę. To z kolei jest źródłem nieefektywności przedsiębiorstwa, a w konsekwencji prowadzonej polityki. Pojawienie się sygnałów świadczących o rosnącej skali substytucji powinno być sygnałem do zaniechania takiej polityki.

Dotychczasowe rozważania na kwestię efektywności polityki i jej instrumentów prowadzone były przede wszystkim w kontekście teorii organizacji. Podstawą tych rozważań było założenie, że o efektywności prowadzonej polityki decyduje ukształtowana w jej wyniku efektywność wewnętrzna organizacji, która w niniejszej pracy jest przedsiębiorstwem, oraz efektywność relacji z otoczeniem, czy w zależności od zastosowanego podejścia z nadsystemem. Niemniej polityka jest również elementem istniejącego systemu instytucjonalnego. Rozpatrując kwestię jej efektywności, trzeba zwrócić w związku z powyższym uwagę na ujęcie tego zagadnienia przez nurty ekonomii oraz teorii ekonomicznych, których głównym przedmiotem zainteresowania jest rola instytucji w procesach gospodarczych oraz konsekwencje wyboru określonych rozwiązań w budowie systemu instytucjonalnego.

Obecnie jednym z głównych nurtów zajmujących się rolą instytucji jest Nowa Ekonomia Instytucjonalna. Według Northa [2005] instytucje są zarówno formalnymi, jak i nieformalnymi regułami gry dla organizacji. Wśród organizacji gospodarczych wymienia on m.in. firmy, związki handlowe czy spółdzielnie. Niemniej wyróżnia on również grupę organizacji politycznych, do których zalicza partie polityczne, prawodawcę oraz organy regulacyjne i egzekucyjne. Kryterium istnienia i funkcjonowania organizacji jest natomiast cel, jakim może być maksymalizacja zysku w przypadku organizacji gospodarczych czy reelekcja w przypadku partii politycznych. Celem uniwersalnym organizacji, niezależnie od jej charakteru, jest jednak przetrwanie w warunkach niedoboru prowadzącego do konkurencji. Polityka obejmuje natomiast określone zasady gry pozwalające zmienić stopień realizacji postawionych celów. Identyfikacja organizacji powiązanych z daną polityką oraz zmian w zakresie realizacji ich celów może być jednym z kierunków oceny efektywności polityki w kontekście teorii omawianego nurtu.

Powyższe podejście jest jednak bardzo ogólne. Niemniej z dokonanego przeglądu literatury wynika, że w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej nie ma precyzyjnie zdefiniowanego pojęcia efektywności, tak jak ma to miejsce w przypadku efektywności w rozumieniu Pareto czy Kaldora-Hicksa. Teoretycy tego nurtu nawiązują jednak w swoich opracowaniach do kwestii efektywności. Przykładowo North [2005] stwierdza, że: „... firmy, partie polityczne, a nawet instytucje szkolnictwa wyższego w obliczu konkurencyjnych organizacji muszą

dążyć do poprawy efektywności”. Zdaniem autora przytłumiona konkurencja ogranicza motywację organizacji do inwestycji w nową wiedzę i w konsekwencji nie wywołuje nagłych zmian instytucjonalnych. Z kolei silna konkurencja przyspiesza zmiany instytucjonalne. W tych rozważaniach autor stwierdza więc, że przyczyną poprawy efektywności jest generalnie konkurencja, a środkiem temu służącym jest podnoszenie poziomu wiedzy. Powstaje w związku z tym pytanie, jakie ma to implikacje dla oceny efektywności polityki wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, zwłaszcza przy pomocy bezpośrednich subsydiów.

Przyjmując założenie o występowaniu zależności wskazanych przez Northa, można powiedzieć, że ocena efektywności polityki powinna uwzględniać konkurencję środowiska, w jakim działa dana organizacja, tj. przedsiębiorstwo. Jeśli konkurencja jest znikoma, to wsparcie rozwoju przedsiębiorczości poprzez subsydiowanie transferu wiedzy może przynieść znikome skutki, ponieważ przedsiębiorstwa nie będą miały motywacji do jej wykorzystania. Odwrotny efekt będzie natomiast w silnie konkurencyjnym środowisku. Z kolei bezpośrednie transfery środków finansowych do wybranych przedsiębiorstw mogą powodować eliminację konkurencyjnych przedsiębiorstw, a w dłuższej perspektywie ograniczyć skłonności do inwestowania w nową wiedzę, ze względu na brak dostatecznej konkurencji. W pewnych warunkach transfery takie mogą mieć jednak korzystne oddziaływanie. Taka sytuacja pojawi się, gdy w warunkach znikomej konkurencji będą się one przyczyniać do powstawania nowych przedsiębiorstw, co zmotywuje istniejące przedsiębiorstwa do poprawy efektywności. Skala tego wsparcia oraz warunki, na jakich jest ono udzielane, powinny zostać jednak określone w taki sposób, aby nie wyeliminować już działających przedsiębiorstw z rynku.

Ocenę określonej polityki, w tym również wspierania rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, można prowadzić również w aspekcie decentralizacji władzy, stanowiącej również jeden z problemów poruszanych w Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Przedstawiciel tego nurtu – Weingast – stwierdza, przyjmując założenia Hayeka o dużym znaczeniu zróżnicowanej informacji [Weingast 2005], że władze niższego poziomu administracyjnego posiadają lepszą informację o lokalnych warunkach czy preferencjach niż rząd centralny. Z tego względu podejmowane decyzje polityczne na niższych szczeblach są lepiej dopasowane do potrzeb lokalnych. Autor rozważa co prawda te zależności na przykładzie federalizmu i odnosi decyzje polityczne do kwestii produkcji dóbr publicznych, ale jego spostrzeżenia można zastosować również w ocenie polityki wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. Niektóre instrumenty tej polityki, jak np. rozwój infrastruktury, to typowy przykład

wsparcia poprzez wytwarzanie dóbr publicznych. Wydaje się również, że wsparcie produkcji dóbr prywatnych, w wyniku prowadzonej polityki, będzie w większym stopniu odpowiadać potrzebom lokalnym. Jeśli więc dostosowanie polityki do potrzeb lokalnych zostanie przyjęte jako kryterium efektywności tej polityki, to jej oceny można dokonać na podstawie stopnia decentralizacji decyzji o kryteriach dystrybucji wsparcia. Takie podejście może być również uzasadnione tym, że decyzje podejmowane na poziomie lokalnym mogą w większym stopniu eliminować rozwiązania stosowane w ramach dystrybucji wsparcia, które będą zaburzały konkurencję. Potwierdza to również Weingast, którego zdaniem rząd centralny ma tendencję do kreowania polityki na zasadzie „jeden rozmiar pasuje do wszystkich”. W wyniku tego prowadzona polityka jest niewystarczająco elastyczna, aby dopasować się do zróżnicowanych warunków lokalnych. Taka sytuacja w dużej mierze dotyczy wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w ramach różnych programów operacyjnych. Jakkolwiek większość tych programów jest wdrażana przez samorządy województw, to kryteria dystrybucji, a przynajmniej ich większa część, ustalane są na poziomie centralnym. Zdaniem autora [Weingast 2005] występują jednak obszary, w których zawodzi decentralizacja polityki. Przykładem sytuacji, w której władze lokalne nie mogą poradzić sobie z konsekwencjami swoich decyzji, są efekty zewnętrzne związane z zanieczyszczeniem środowiska. Uzasadnione jest więc uzależnienie stopnia decentralizacji danej polityki od konsekwencji jej wdrażania, jak również możliwości wyegzekwowania.

Ocena efektywności polityki poprzez określenie stopnia jej decentralizacji w kontekście dostosowania do możliwości pojawienia się określonych efektów zewnętrznych wymaga jednak dokonania kilku założeń. Lepsze dostosowanie polityki do potrzeb lokalnych może bowiem wystąpić w warunkach:

- braku korupcji,
- niewystępowania zjawiska poszukiwania renty przez władze lokalne,
- niewystępowania motywacji do wspierania grup interesu.

Według Weingasta [2005] takich zjawisk wykluczyć jednak nie można. Decentralizacja podejmowania decyzji w zakresie danej polityki prowadzi bowiem, zdaniem autora, do wzrostu zdolności i motywacji do wspierania działalności prywatnej zamiast publicznej. To z kolei zmusza do uwzględniania powyższych zjawisk w przypadku przeprowadzania oceny efektywności polityki w kontekście decentralizacji. Niemniej w rozważaniach wspomnianego autora pojawia się jeszcze jeden aspekt omawianego procesu, który w pewnym stopniu wynika ze zjawiska poszukiwania renty przez władze lokalne. Decentralizacja polityki przyczynia się mianowicie do pojawienia się konkurencji terytorialnej. Warunkiem konkurencji pomiędzy jednostkami terytorialnymi jest oczywiście

mobilność zasobów pracy [Tiebout 1956]. Niemniej wzrost konkurencyjności jednostki w wyniku prowadzonej polityki może być również miarą jej efektywności. Wzrost konkurencyjności jednostki wynika w tym przypadku z podejścia władz lokalnych zorientowanego na poszukiwanie renty. Polityka na rzecz poprawy pozycji konkurencyjnej wyklucza jednak zjawisko korupcji i działania na rzecz wąskiej grupy interesu. Lekceważenie praw szerszej grupy mieszkańców w warunkach wysokiej mobilności czynnika ludzkiego może bowiem doprowadzić do jego odpływu. W Polsce czynnik ludzki jest co prawda mało mobilny, ale spotykane są przypadki konkurencji terytorialnej. Przykładem może być wykorzystanie możliwości ustalania stawek podatku od nieruchomości czy środków transportowych przez samorządy gminne. Podobne konsekwencje mogłoby mieć wykorzystanie subsydiów na rzecz rozwoju działalności gospodarczej w sektorach szczególnie istotnych dla władz lokalnych. Niemniej tego rodzaju rozwiązania nie są jeszcze rozpowszechnione.

Nowa Ekonomia Instytucjonalna odnosi się do kwestii efektywności również w kontekście teorii praw własności. Warunkiem takiego podejścia jest jednak istnienie tzw. prywatnego systemu prawnego [Rubin 2005], który:

- definiuje prawa własności,
- umożliwia transfer własności,
- chroni prawa własności.

Istnienie systemu prawnego, który spełnia swą rolę w wyżej wymienionych obszarach jest z kolei warunkiem efektywności rynku. W kontekście teorii praw własności działania polityki powinny więc być ukierunkowane na wzmocnienie systemu własności, a zapewnienie efektywności rynku będzie świadczyło o efektywności podjętych działań. Ta forma wspierania rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw powinna być wykorzystywana również w Polsce, zwłaszcza ze względu na wysokie koszty transakcyjne związane z transferem i ochroną własności. Z teorii praw własności wynika jeszcze jedna kwestia związana ze wsparciem przy pomocy subsydiów. W teorii tej pojawia się bowiem stwierdzenie, że jeśli transfer praw własności jest dozwolony, to efektywność wyjściowej alokacji ma drugorzędne znaczenie. Prawa własności trafiają i tak do tych jednostek, które wyceniają je najwyżej. Jeśli więc dokonamy alokacji przy pomocy polityki do jednostek mniej efektywnych, to rynek i tak skoryguje podjęte decyzje.

Powyższe stwierdzenie wynika z teorematu Coasea [1960], zgodnie z którym, jeśli prawa własności są transferowalne, a koszty transakcyjne nie są zbyt wysokie, to wtedy dokładna definicja prawa własności nie jest ważna, ponieważ strony mogą dokonywać transferu tego prawa, w wyniku czego osiągnie ono swoją najwyższą wartość. Coase wprowadza więc warunek dokonania korekty

wyjściowej alokacji, którym są koszty transakcyjne. To z kolei prowadzi do sytuacji, w której realokacja zasobu do najbardziej efektywnego właściciela nastąpi jedynie w przypadku, gdy wzrost wartości posiadanych praw własności będzie większy od kosztów transakcyjnych. W przeciwnym razie prawa nadal pozostaną w gestii jednostki o niższej efektywności. Dokonując oceny efektywności alokacji przy pomocy polityki, należałoby więc w pierwszej kolejności oszacować powyższe relacje. Jeżeli spełniony byłby warunek umożliwiający realokację prawa własności zasobów, a w dalszym ciągu pozostawałyby one w gestii jednostki, do której alokowane zostały przy pomocy danej polityki, to oznaczałoby to, że trafiły one do jednostki najbardziej efektywnej.

Z powyższych rozważań generalnie wynika, że wszelkie formy interwencji, do których można zaliczyć również bezpośrednie wsparcie finansowe dla małych i średnich przedsiębiorstw w ramach polityki Unii Europejskiej, spowalniają proces efektywnej alokacji zasobów. Niemniej mogą być one istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego, tak jak to miało miejsce w Chinach. Zdaniem Murrella [2005] taką rolę odgrywa model gospodarki dualnej. Zastosowanie różnych form interwencji wzmacnia bowiem efektywność „na krańcu”. W kontekście Nowej Ekonomii Instytucjonalnej oznacza to chwilową aprobatę dla zbioru nieformalnych praw dających możliwość produkcji podkrańcowej. Zapewnia to jednak ochronę socjalną tych jednostek, które w wyniku reform, tj. przejścia do gospodarki o charakterze wyłącznie rynkowym, straciłyby najwięcej [Lau, Quian, Roland 2000]. Skutkiem tego jest co prawda spowolnienie wspomnianej realokacji, ale dzięki temu, zdaniem neoinstytucjonalistów, zyskuje się czas pozwalający przygotować mechanizmy zabezpieczające transakcje rynkowe. Biorąc pod uwagę społeczny aspekt gospodarki dualnej, można stwierdzić, że pewne rozwiązania mogą mieć zastosowanie również w Polsce. Wykorzystanie takich mechanizmów uzasadnia bowiem Konstytucja RP, która definiuje system gospodarczy kraju jako „społeczną gospodarkę rynkową”. Dokonanie oceny efektywności polityki wg kryteriów podejścia dualnego wymagałoby jednak określenia stopnia, w jakim dany instrument tej polityki wspiera jednostki, które poniosłyby największe straty w przypadku jej braku. To z kolei implikuje konieczność ustalenia kryteriów klasyfikacji jednostek do tzw. „grupy przegranych”.

Interwencjonizm może również odgrywać ważną rolę w utrzymaniu pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Takie działania dają bowiem państwu możliwość oddziaływania na tempo procesów migracyjnych. Z kolei występujące na obszarach wiejskich bariery rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej znacznie zmniejszają ich atrakcyjność inwestycyjną, co przyczynia się do nasilenia procesów migracyjnych. Lokalizacja działalności na



obszarach wiejskich zmniejsza bowiem konkurencyjność podmiotu. W tym sensie do pewnego stopnia uzasadnia to zorientowanie polityki gospodarczej UE na interwencję, która przyczynia się do wyrównywania warunków konkurencji, a jednocześnie pozwala oddziaływać na tempo przemian demograficznych.

Powyższe podejście do interwencji publicznej wyjaśniają Czternasty i Czyżewski w swoich rozważaniach dotyczących roli instytucji w rozwoju gospodarczym. Uważają oni, że państwo powinno zapewniać przede wszystkim swobodę działania jednostek, ale w określonych warunkach „pojawiać się może potrzeba zabiegów interwencyjnych w postaci indukującego oddziaływania państwa” [Czternasty, Czyżewski 2007]. Z kolei przyjęcie przez państwo określonego sposobu i strategii działania oraz prowadzenie określonej polityki gospodarczej – nazwane przez autorów mianem makroregulatorów rozwoju społeczno-gospodarczego – są podstawą wyboru instrumentów interwencji.

Do kwestii oceny określonej polityki odnosi się również teoria wyboru publicznego. Niestety zdaniem Clarka i Lee [2013], którzy są przedstawicielami tego nurtu, obecnie w badaniach ekonomicznych zauważalna jest tendencja do uwydatniania zawodności rynku i wnioskowania na tej podstawie, że te zawodności są wystarczającym uzasadnieniem do podejmowania działań naprawczych przez rząd. Szeroko ignorowana jest natomiast kwestia wyboru publicznego. Według wymienionych autorów przyczyny zawodności rynku powodują również zawodność rządu. Prowadzona przez rząd polityka może więc prowadzić do poprawy wyników gospodarczych, ale może również być szkodliwa dla gospodarki. W tym aspekcie ocena polityki, a wręcz sugestii dotyczących podejmowania określonej polityki, powinna uwzględniać z jednej strony możliwości korygowania zawodności rynku, z drugiej natomiast negatywne efekty, na jakie może być narażony proces jej implementacji w wyniku zawodności rządu, czy też w szerszym ujęciu zawodności państwa. Takie ujęcie problemu możliwości oddziaływania państwa na rynek stanowi jednak swego rodzaju negację podejścia stosowanego przez ekonomię behawioralną [Clark, Lee 2013]. Ekonomiści tego nurtu wychodzą bowiem z założenia, że ludzie od pewnego momentu zaczynają zachowywać się irracjonalnie [Ariely 2008], przez co nie mogą skutecznie realizować swych interesów w relacjach z rynkiem bez wsparcia ze strony państwa. Teoria wyboru publicznego wychodzi natomiast z założenia, że jeśli przyjmujemy tezę o irracjonalności podmiotów rynkowych, to przed wyborem określonej polityki powinno się ją skonfrontować z tezą o irracjonalności podmiotów tej polityki.

Jak już wcześniej zauważono w tym opracowaniu, jednym z kryteriów oceny efektywności polityki jest stopień osiągnięcia postawionego celu. Takie podejście stosowane jest również w teorii wyboru publicznego. Przedstawiciele

tego nurtu w większym stopniu skupiają się jednak na motywacjach towarzyszących podejmowaniu decyzji dotyczących przygotowania i wdrożenia określonej polityki. Podmioty polityki, podejmując określone decyzje, nie kierują się bowiem wyłącznie celami gospodarczymi czy interesami jednostek poszukujących renty. W proces podejmowania decyzji włączają natomiast cele polityczne. Niemniej, jak to określają niektórzy przedstawiciele tego nurtu [Clark, Lee 2013], celem nie jest pozyskanie głosujących, żeby wybrać lepszych polityków, którzy będą przedkładać interes publiczny ponad interes jednostek poszukujących renty. To byłaby bowiem postawa prawidłowa. Celem jest natomiast uzyskanie porozumienia dotyczącego zasad konstytucyjnych, które zwiększy korzyści polityczne z przedłożenia interesu publicznego ponad interes jednostek poszukujących renty. W przypadku takiego podejścia cele polityczne są dominujące. W założeniu mają one być jak najbardziej zbieżne z interesem publicznym, natomiast cele gospodarcze, zwłaszcza wąskich grup, mogą się znaleźć na dalszym planie. W wyniku rozbieżności celów efekty polityki zorientowanej na przeciwdziałanie zawodnościom rynku mogą być rozbieżne z oczekiwaniami sfer gospodarczych – chociaż nie zawsze muszą takie być. Analiza efektywności polityki może być więc prowadzona w aspekcie realizacji celów politycznych, jak również ich relacji z celami gospodarczymi.

Faktyczne cele polityczne są często pomijane w badaniach ekonomicznych. Niemniej cele te wynikają przede wszystkim z preferencji głosującego (środkowego), a nie przeciętnego konsumenta. Preferencje te nie muszą być jednakowe. Zdaniem przedstawicieli nurtu wyboru publicznego [Gwartney 2013], taka asymetria w traktowaniu procesu politycznego i rynku, a w zasadzie niedowartościowanie znaczenia wpływu decyzji politycznych na efektywność alokacji zasobu, prowadzi do pojawienia się trzech głównych problemów:

1. Pominięcie znaczenia wyboru publicznego przez ekonomię głównego nurtu tworzy mentalność planowania centralnego. Teoretycy wyprowadzają bowiem optymalny poziom opodatkowania, subsydiów, dystrybucji dochodów, deficytu budżetowego czy wydatków rządowych w powiązaniu wyłącznie ze zmiennymi gospodarczymi. Tworzone w tym celu modele ekonometryczne nie mają jednak uzasadnienia praktycznego. Nie uwzględniają one bowiem faktycznych motywacji decydentów politycznych, którzy zdaniem autora w większym stopniu zainteresowani są wynikami kolejnych wyborów niż wdrożeniem optymalnego rozwiązania. Pojawia się więc konflikt z wyidealizowaną efektywnością. W takim przypadku jednak dotychczasowe podejście do prowadzonej polityki zdominuje potencjalne, późniejsze podejście oparte na rozwiązaniu optymalnym.

2. Demokratyczny proces polityczny jest krótkowzroczny i, jeśli nie jest ograniczany, prowadzi do nadmiernego zadłużenia. Z analiz wyboru publicznego, prowadzonych na przykładzie Stanów Zjednoczonych, wynika, że decydenci polityczni faworyzują rozwiązania w prowadzonej polityce, które generują najbardziej widoczne bieżące korzyści kosztem najmniej zauważalnych nakładów, ujawniających się z reguły dopiero w przyszłości. Innymi słowy, decydenci mają, w wyniku działania teorii wyboru publicznego, bardzo silne motywacje, aby dostarczać wymiernych korzyści wyborcom, a nie są skłonni nakładać dodatkowe podatki, które uwidaczniają wzrost kosztów prowadzonej polityki. Skutkiem jest natomiast wzrost deficytu budżetowego.
3. Podobnie jak rynki, nieograniczona demokracja polityczna ma braki. Grupy interesu oraz poszukiwanie renty są szczególnie ważnymi źródłami nieefektywności politycznej. W warunkach demokracji dobrze zorganizowane grupy interesu, których atutem jest zwłaszcza posiadanie dobrej informacji o potencjalnych kierunkach prowadzenia polityki, mogą wywierać silną presję na decydentów w zakresie wyboru określonych kierunków interwencjonizmu. Szczególnie silna presja ujawnia się przede wszystkim w warunkach, w których dopuszczalne jest finansowanie partii przez te grupy. Niemniej występuje również wiele innych form nacisku. Celem tych grup jest przede wszystkim uzyskanie dodatkowych korzyści w wyniku wprowadzenia różnych instrumentów interwencjonizmu, jak np. taryfy celne, kwotowanie produkcji, subsydia do określonych działalności. Jak podaje autor, takie działania mają w większości negatywny wpływ na produktywność. Uzyskanie skoncentrowanych korzyści odbywa się kosztem przeciętnego głosującego, który nie jest zainteresowany inwestowaniem czasu i sił w pozyskiwanie informacji o konsekwencjach prowadzonej polityki. Dodatkowo pojawia się zjawisko konkurencji grup interesu o względy decydentów. W efekcie następuje przesunięcie zasobów z działalności produktywnych do poszukujących renty. To z kolei wywołuje zwiększenie nieefektywności i spowolnienie wzrostu.

Na podstawie problemów wynikających z podejmowania decyzji politycznych, które dotyczą sfery gospodarczej, nie można jednak wyciągać wniosków o negatywnym wpływie polityki na sferę gospodarczą. Teoria wyboru publicznego uznaje bowiem demokrację i zasady związane z funkcjonowaniem państwa w tym ustroju za rozwiązanie, które jest obecnie najlepsze. Przedstawione problemy mają natomiast za zadanie uwidocznienie prawidłowości rządzących procesem podejmowania decyzji politycznych. Zdaniem przedstawicieli tego nurtu [Gwartney 2013] analiza oddziaływania polityki na wzrost i rozwój

gospodarczy powinna jednak uwzględniać te prawidłowości, w celu tworzenia ograniczeń dla zasad demokracji. Skutkiem będzie natomiast większa zbieżność celów politycznych z gospodarczymi, czego nie uwzględniają modele ekonomistów głównego nurtu.

Według teorii wyboru publicznego określona polityka może być skuteczna, ponieważ zastosowane instrumenty przyczyniają się do realizacji celów osób podejmujących decyzje. Nie musi ona jednak prowadzić do efektywnej alokacji zasobów, a z reguły wręcz nie prowadzi ze względu na brak określonych reguł podejmowania decyzji politycznych. Niemniej jeśli dokonujemy oceny określonych instrumentów polityki w kategoriach teorii wyboru publicznego, to należy poddać szczegółowej analizie beneficjentów tej polityki. Pozwoli to bowiem odpowiedzieć na pytanie, czy faktycznie stanowią oni grupę interesu, pod presją której ustanowiony został dany instrument. Odpowiedź twierdząca pozwoli w zasadzie przychylić się do hipotezy, że celem jest uzyskanie renty przez beneficjentów. Problem pojawi się jednak w przypadku uzyskania negatywnej odpowiedzi. Taka sytuacja występuje w przypadku systemu subsydiów dla małych i średnich przedsiębiorstw w ramach polityki Unii Europejskiej. W praktyce za uważalny jest co prawda lobbing tej grupy, ale trudno ją uznać za wąską grupę. W tym przypadku subsydia trafiają więc raczej do wyborców niż do grupy interesu. Wybór tego instrumentu może mieć również inne przyczyny. Decydenci na poziomie Unii Europejskiej mają dotychczas znacznie mniejszą gamę instrumentów interwencjonizmu niż politycy na szczeblu krajowym. Nie mogą np. wykorzystywać polityki makroekonomicznej, polityki fiskalnej czy planowania przestrzennego. Subsydia te są więc jednym z niewielu instrumentów pozostających w ich gestii. Z drugiej strony występują ograniczenia wykorzystania tego instrumentu narzucone władzom krajowym przez Unię Europejską. W obecnym systemie prowadzenia polityki gospodarczej istnieją więc pewne zabezpieczenia przed ukierunkowaniem podejmowanych działań wyłącznie na wąskie grupy.

Mając na uwadze dotychczas omówione aspekty efektywności wykorzystania różnych instrumentów polityki na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, a zwłaszcza form bezpośredniego wsparcia finansowego w postaci subsydiowania tej działalności, warto nawiązać jeszcze do ich powiązań z procesami decentralizacji i zaopatrzeniem ludności w dobra publiczne. W aspekcie omówionych wcześniej podejść do oceny polityki wspierania tego sektora, instrument, jakim jest bezpośrednie subsydiowanie działalności nie miał raczej pozytywnego wpływu na efektywność alokacji zasobu. Mógł on co prawda spowalniać pewne niekorzystne procesy gospodarcze, zapewniając czas na dostosowanie czynnika ludzkiego do zachodzących zmian. Niemniej wykorzystanie tego instrumentu przez określony szczebel administracji publicznej prowadzi

do zmniejszenia puli środków, które mogą być wykorzystane na rzecz produkcji dóbr publicznych. Dotyczy to zarówno szczebla administracyjnego, który dokonuje transferów w ramach tego instrumentu, jak i niższych szczebli administracyjnych. W warunkach zdecentralizowanej władzy jednym ze źródeł finansowania produkcji dóbr publicznych są bowiem subsydia i dotacje szczebla wyższego dla niższych poziomów administracyjnych [Bailey 1999]. To źródło dochodów jest szczególnie istotne w przypadku, gdy skala podatków i opłat lokalnych nie wystarcza na zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności w zakresie dóbr publicznych. Subsydiowanie działalności przedsiębiorstw może jednak prowadzić do wzrostu dochodów budżetowych w sposób pośredni, tj. powodując wzrost wpływów z tytułu podatków lokalnych. Powinien on bowiem przyczynić się do zwiększenia wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych czy podatku od nieruchomości. Biorąc natomiast pod uwagę funkcjonujące w Polsce rozwiązania dotyczące źródeł pozyskiwania dochodów przez samorzady terytorialne, gminy, powiaty i województwa staną się pośrednimi beneficjentami tego instrumentu. W konsekwencji może to zahamować wzrost pozostających w gestii samorządów stawek podatkowych lub opłat za korzystanie z dóbr publicznych. To z kolei jest szczególnie istotne, jeśli samorzady opierają gospodarkę budżetową na koncepcji maksymalizacji dochodów [Holcombe 2013]. Warunkiem jest jednak istotny pozytywny wpływ subsydiów na poziom podatków lokalnych.

Stworzenie modelu oceny efektywności wsparcia publicznego, który będzie wykorzystywał wszystkie omówione podejścia, jest praktycznie niemożliwe. Założenia niektórych teorii bardzo ograniczają lub wręcz wykluczają ich unifikację. Niemniej w literaturze przedmiotu podejmowane są próby względnie kompleksowej oceny. Przykładem jest tu ocena efektywności tej pomocy w specjalnych strefach ekonomicznych [Nazarczuk 2012]. W ramach tych badań autor klasyfikuje udzieloną pomoc jako nakłady. Do efektów zalicza realizację celów ustanowienia stref, wpływy do budżetu państwa, NFZ oraz ZUS, a także wynik finansowy zarządzających. W podejściu tym pomijane są jednak kwestie efektywności jednostek, do których dokonana została alokacja i możliwości realokacji tych środków przez rynek, a także wynikające z teorii kwestie spowolnienia wzrostu gospodarczego, oddziaływania wsparcia na cenę i jego skutków czy cele polityczne decydentów. Stanowi to w pewien sposób potwierdzenie, że opracowanie w pełni kompleksowego modelu oceny wsparcia publicznego jest wręcz niemożliwe do zrealizowania. Wydaje się więc zasadne przeprowadzanie takiej oceny w aspekcie określonej teorii i konfrontacja wyników z wynikami innych podejść.

### **3. Uwagi metodyczne**

#### **3.1. Wstępne badania instrumentów wspierających rozwój działalności gospodarczej**

Badania dotyczące instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej zostały rozpoczęte w 2011 roku, a zakończone w 2014. W pierwszym etapie tych badań dokonano analizy stanu i rozwoju podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2006-2010, która miała do pewnego stopnia uzasadnić konieczność podejmowania interwencji w postaci wsparcia publicznego dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Diagnoza stanu (poziomu) rozwoju przedsiębiorczości wykonana została w ujęciu rodzajowym – w podziale na gminy typu miejskiego, wiejskiego i miejsko-wiejskiego; przestrzennym – w odniesieniu do położenia geograficznego (województwo, region) analizowanych jednostek samorządu terytorialnego, a także wielkościowym – mierzonym liczbą mieszkańców gminy. Przedmiotem badania była podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – gmina. Badano stan rozwoju przedsiębiorczości w kolejnych latach – mierzony liczbą podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, jak również – w ujęciu dynamicznym zmianę poziomu nasycenia podmiotami w skrajnych latach analizy. Przedmiotem analizy była również struktura podmiotów na terenie gmin – w ujęciu rodzajowym prezentowanym przez Bank Danych Regionalnych – GUS, gdzie główna linia podziału przebiega pomiędzy podmiotami publicznymi (do których zaliczane są: państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego, przedsiębiorstwa państwowe, spółki handlowe, spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego, państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego, gospodarstwa pomocnicze) oraz sektora prywatnego (tj. osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, spółki handlowe, spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego, spółdzielnie, fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne), a także w branżowym ujęciu PKD (wg. klasyfikacji z roku 2004), gdzie wyodrębnione zostały kategorie: rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo, edukacja, transport, gospodarka magazynowa i łączność, obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, hotele i restauracje, administracja publiczna i obrona narodowa, handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego, pośrednictwo finansowe, budownictwo, ochrona zdrowia i pomoc społeczna, przetwórstwo przemysłowe, działalność usługowa, komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała. Uwzględniono również strukturę wielkościową podmiotów gospodarczych (wg. liczby zatrudnionych). Najistot-

niejszym przedmiotem porównania w ramach niniejszego opracowania jest zestawienie stanu rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i poza nimi tj. w miastach (tereny zurbanizowane). W odniesieniu do pojęcia obszarów wiejskich brak jest jednoznacznego określenia granic tego terytorium. GUS na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego ogranicza obszary wiejskie do gmin wiejskich oraz części gmin miejsko-wiejskich po wyłączeniu terenów zajmowanych przez miasta położone w tej gminie. Alternatywnie w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego została przyjęta definicja, iż obszary wiejskie to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast; miasta do 5 tys. mieszkańców; miasta do 20 tys. mieszkańców, w których nie ma szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą. Wymienione definicje stwarzają jednak problem wydzielenia oddziaływania miast położonych na terenach gmin miejsko-wiejskich, co ze względu na wysoki stopień integracji administracji publicznej na tych terenach jest zadaniem trudnym. Z tego względu w analizach poziomu rozwoju przedsiębiorczości przyjęto definicję obszarów wiejskich jako gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z wyłączeniem miast. Głównym wskaźnikiem analizy był poziom przedsiębiorczości wyznaczony za pomocą pojedynczego wskaźnika według formuły:

$$P = \frac{a}{n} \times 10000 \quad \text{tj. [liczba podmiotów gospodarczych x 10000 mieszkańców w wieku prod.}^{-1}]$$

gdzie:

$a$  – liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (w danej kategorii),  
 $n$  – liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym (16-60 lat dla kobiet i 16-65 lat dla mężczyzn) w gminie.

Do opisu aktualnego stanu rozwoju przedsiębiorczości w danym okresie wykorzystano statystyki opisowe (wartości średnie, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności), zaś przyjętą miarą oceny dynamiki rozwoju przedsiębiorczości w gminach w latach 2006-2010 był CAGR – czyli skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (ang. Compound Annual Growth Rate) – tj. średni wskaźnik rocznego wzrostu/spadku cechy (liczby podmiotów na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym) w badanym okresie, przy założeniu, że roczne wzrosty są dodawane do wartości bazy następnego okresu.

Wskaźnik CAGR obliczany jest za pomocą formuły:

$$CAGR(t_0, t_n) = \left( \frac{V(t_n)}{V(t_0)} \right)^{\frac{1}{t_n - t_0}} - 1$$

gdzie:

$t_0$  – rok początkowy,

$t_n$  – rok końcowy,

$V(t_0)$  – wartość w roku początkowym,

$V(t_n)$  – wartość w roku końcowym.

W dalszej części analizy podjęto również próbę weryfikacji szeregu hipotez statystycznych dotyczących zależności pomiędzy poziomem rozwoju przedsiębiorczości (w ujęciu różnych typów podmiotów gospodarczych) oraz dynamiki zmian w tym zakresie w analizowanych latach a rodzajem i wielkością gminy. W tym celu wykorzystane zostały metody testów statystycznych opartych o mierniki  $\chi^2$  (chi<sup>2</sup>) oraz analizę wariancji ANOVA/MANOVA (jedno- i dwuczynnikową). Wykorzystując dane z okresów poprzednich podjęto również próbę prognozy rozwoju stanu nasycenia podmiotami gospodarczymi w typach gmin w kolejnych latach przy wykorzystaniu liniowej wersji modelu Holta należącego do metod prognozowania zjawisk, opartych o wygładzanie wykładnicze. Model Holta oparty jest o dwie zmienne  $F_t$  (szacunek wartości zmiennej prognozowanej  $y$  w okresie  $t$ ) oraz  $S_t$  (szacunek przyrostu trendu w okresie  $t$ ), a także dwa dobrane arbitralnie (w taki sposób aby zminimalizować ex-post błąd prognozy) parametry  $\alpha$  i  $\beta$ . Model Holta można zapisać w postaci dwóch równań:

$$F_t = \alpha y_t + (1 - \alpha)(F_{t-1} + S_{t-1})$$

$$S_t = \beta(F_t - F_{t-1}) + (1 - \beta)S_{t-1}$$

W ostatnim etapie analizy podjęto również próbę oceny zależności pomiędzy poziomem i dynamiką rozwoju przedsiębiorczości w poszczególnych typach gmin a wybranymi charakterystykami społeczno-gospodarczymi gmin (m.in. wielkością nadwyżki operacyjnej, dochodami własnymi na mieszkańca i wydatkami inwestycyjnymi na mieszkańca) oraz poziomem rozwoju infrastruktury technicznej.

W prowadzonych badaniach generalnie koncentrowano się na instrumentach finansowych, związanych z bezpośrednim lub pośrednim wspieraniem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, które pochodzą z budżetu Unii Europejskiej. Niemniej analizie poddano również zależności po-



między infrastrukturą lokalną a rozwojem działalności gospodarczej. Zbadano ponadto wpływ dostępności czynnika ziemia na rozwój tego sektora. Zgodnie z przyjętymi założeniami teoretycznymi infrastruktura i planowanie przestrzenne, od którego zależą międzygałęziowe transfery ziemi, zaliczane są bowiem do instrumentów wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Badania tych instrumentów wsparcia przeprowadzono przy pomocy metody analizy opisowej porównawczej i analizy regresji. Materiał empiryczny stanowił natomiast dane GUS.

### **3.2. Ocena skuteczności instrumentów finansowych wspierających rozwój przedsiębiorczości**

Do identyfikacji zachodzących procesów wykorzystany został ekonometryczny model  $\beta$  konwergencji [Bal-Domańska 2011, Próchniak i Rapacki 2009, Kokocińska 2012], który został zaadaptowany do poziomu gminy. Podejście to implikuje z kolei zastosowanie określonych wskaźników oraz strukturę prowadzonej analizy. W analizie konwergencji regionów i krajów przyjmuje się poziom PKB lub PKB na pracującego jako miary poziomu rozwoju. Na poziomie lokalnym (gminy) takich miar niestety nie można zastosować. Do oceny poziomu rozwoju gmin, a następnie procesów zrównywania się tych poziomów wykorzystano więc poziom dochodów własnych gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym. Należy zaznaczyć, że wielkość tej kategorii dochodów jest dość często wykorzystywana w badaniach nad rozwojem lokalnym. Jest ona bowiem funkcją uzyskiwanych na terenie gminy dochodów, takich jak dochody osób fizycznych oraz prawnych, czy z tytułu posiadanego majątku lub ziemi. Dochody te są więc funkcją dochodów uzyskiwanych ze wszystkich czynników produkcji zlokalizowanych w danej jednostce.

Początkowym etapem badań była analiza opisowa i porównawcza stanu i zmian dochodów własnych gmin wiejskich w różnych układach determinowanych przez poziom tej kategorii dochodów oraz skalę korzystania z instrumentów wspierania rozwoju przedsiębiorczości finansowanych z budżetu Unii Europejskiej. W pierwszej kolejności badaniom poddano dochody własne w przeliczeniu na 1 pracującego we wszystkich gminach wiejskich oraz w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wielkości tej kategorii. Jako kryterium podziału na grupy przyjęto wielkość mediany. Kolejnym etapem prowadzonych badań była analiza wielkości dochodów własnych w zależności od wysokości uzyskanych na terenie gminy środków z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Programu Rozwój Polski Wschodniej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wieku produkcyjnym. W ramach tych programów wiele działań można było zaklasyfikować jako bezpośrednie lub pośrednie in-

strumenty wspierania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. W tym przypadku wielkość mediany została również wykorzystana jako kryterium podziału na grupy. Analizie opisowej i porównawczej poddano również zmiany dochodów własnych w zależności od korzystania przez samorząd lokalny ze wsparcia Unii Europejskiej na inwestycje komunalne, jako pośredniego instrumentu rozwoju przedsiębiorczości. Kryterium podziału gmin był w tym przypadku fakt korzystania lub niekorzystania przez jednostkę ze wsparcia.

Kolejnym etapem prowadzonych badań była analiza współczynników Giniego i Theila, które wykorzystywane są do określania poziomu zróżnicowania obiektów danej populacji pod względem określonych cech. Celem zastosowania tych współczynników było pogłębienie wiedzy o zachodzącym procesie rozwoju lokalnego oraz weryfikacja wyników analizy podstawowych statystyk charakteryzujących zmiany dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym.

Do obliczenia współczynników Giniego wykorzystano wzór stosowany w przypadku występowania uporządkowanego w kolejności rosnącej zbioru informacji [Dixon, Weiner, Mitchell-Olds, Woodley 1988, 1987, Damgaard, Weiner 2000]:

$$G(y) = \frac{\sum_{i=1}^n (2i - n - 1)y_i}{n^2 \bar{y}}$$

gdzie:

$y_i$  – wartość  $i$  – tej obserwacji,

$\bar{y}$  – wartość średnia obserwacji dla populacji lub grupy,

$n$  – liczba obserwacji.

Współczynnik Theila [Martinez-Cambor 2007] obliczono natomiast przy pomocy wzoru:

$$T(y) = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \cdot \ln \frac{y_i}{\bar{y}} \right)}{\ln(n)}$$

gdzie:

$y_i$  – wartość  $i$  – tej obserwacji,

$\bar{y}$  – wartość średnia obserwacji dla populacji lub grupy,

$n$  – liczba obserwacji.

Współczynniki Giniego i Theila obliczone według przedstawionych formuł będą przyjmować wartości z przedziału  $<0;1>$ . Wyższy poziom zróżnicowania będzie występował w przypadku, gdy wartości współczynników będą bardziej zbliżone do 1. Wartość 0 osiągnięta jest bowiem w przypadku takich sa-

mych wartości wszystkich obserwacji. Współczynnik Theila będzie jednak przyjmował znacznie niższe wartości niż współczynnik Giniego dla analogicznych populacji. Jest to związane z wygładzającym działaniem logarytmowania. W prowadzonych analizach wykorzystano jednak indeksy, tj. wartości współczynników wyrażone w procentach. Oznacza to, że wartości indeksów Giniego i Theila będą się zawierać w przedziale od 0 do 100.

Kończącą weryfikację w zakresie zachodzących procesów w rozwoju gmin wiejskich przeprowadzono przy pomocy modelu konwergencji bezwarunkowej typu beta, który został zaadaptowany do poziomu lokalnego. Dostosowywany model oparty był natomiast na założeniu, że konwergencja typu beta (ang. *beta convergence*) odnosi się do procesu, w ramach którego dynamika wzrostu gospodarczego regionów o relatywnie niższej zamożności przekracza istotnie dynamikę rozwoju obszarów o wyższej zamożności, umożliwiając realizację strategii (efektu) doganiania (*catching-up*), tj. stopniowej redukcji nierówności rozwojowych i dążenie do stanu równowagi. Pojęcie konwergencji wywodzi się z tzw. neoklasycznej teorii wzrostu R. Solowa (1958), której kluczowym założeniem jest to, że rentowność czynników produkcji, w szczególności kapitału zmniejsza się. Zgodnie z tym proces wzrostu gospodarczego powinien doprowadzić państwo (region, obszar) do długookresowego stanu równowagi (*steady-state*), w którym tempo wzrostu gospodarczego zależne będzie jedynie od (zewnętrznych – egzogenicznych) czynników: postępu technologicznego i podaży pracy. Konsekwencją redukcji rentowności w gospodarkach bogatych jest założenie, że wyższa stopa wzrostu biednych gospodarek powinna doprowadzić do „dogonienia” wartości badanej cechy (np. dochodów i/lub PKB per capita) i wyrównania poziomu rozwoju w obu analizowanych grupach. Zgodnie z neoklasycystyczną teorią wzrostu kanałem wyrównywania różnic rozwojowych jest mobilność kapitału. Zakładając, że funkcja produkcji ma postać dwuczynnikowej (kapitał i praca) funkcji Cobba-Douglasa ze stałymi efektami skali i spadającą krańcową produktywnością czynników, krańcowy zwrot z kapitału powinien być tym wyższy, czym niższa jest relacja kapitału do czynnika pracy (K/L):

$$Y_k = \alpha A \left( \frac{K}{L} \right)^{\alpha-1} \quad 0 < \alpha < 1$$

Różnice w produktywności czynników produkcji (A) powodują, że kapitał powinienem odpływać z obszarów o wysokiej kapitalizacji do regionów o niskim wyposażeniu kapitałowym (w poszukiwaniu dodatkowego zysku). Jeżeli transgraniczne różnice w produktywności pracy były pochodną różnic w wyposażeniu kapitałowym, można zakładać, że mobilność kapitału doprowadzi do stopniowego wzrostu produktywności pracy oraz dochodu (lub PKB) na głowę w gospodarkach o niższym poziomie rozwoju. O tempie rozwoju decydu-

je położenie danej gospodarki względem jej stanu równowagi długookresowej. Stopa rozwoju regionalnego będzie wysoka, gdy wyjściowy poziom PKB per capita będzie niski w porównaniu do jego długookresowego położenia. Natomiast w sytuacji, gdy gospodarka charakteryzuje się niskim poziomem wyjściowym oraz niskim położeniem w stanie równowagi długookresowej, tempo wzrostu gospodarczego również będzie niskie. Do weryfikacji istnienia procesu konwergencji wykorzystywane są modele ekonometryczne, w których dynamika zmiennej zależnej (badanej cechy np. dochodu) opisywana jest przy pomocy opóźnionych jej wartości (tj. z okresów przeszłych, najczęściej z okresu poprzedzającego). Konwergencja typu beta może mieć różne postacie. Jeżeli zakładamy, że jedynym czynnikiem generującym wzrost jest dynamika analizowanej cechy, to można mówić o tzw. konwergencji absolutnej bądź bezwzględnej. Osiągnięcie stanu równowagi może jednak być uwarunkowane dodatkowymi czynnikami, takimi jak poziom wyposażenia w czynniki produkcji, uwarunkowania instytucjonalne, które długookresowo mogą różnicować analizowane gospodarki. Uwzględnienie dodatkowych czynników powoduje, że testowana jest hipoteza o konwergencji typu beta w ujęciu warunkowym. Metodologia wykorzystywana do pomiaru konwergencji typu beta wymaga w ujęciu ogólnym estymacji równania regresji w postaci:

$$\ln(\Delta y_{it}) = a + b \ln y_{i,t-1} + \gamma Z_{it} + v_{it}$$

gdzie:

$y_{it}$  oraz  $\Delta y_{it}$  opisują poziom oraz stopę wzrostu PKB lub dochodu per capita dla regionu  $i$  w okresie  $t$ ,

$Z_{it}$  to wektor czynników wpływających na poziom wzrostu dochodu lub PKB,

$v_{it}$  to reszta równania, zaś

$a$ ,  $b$ , oraz  $\gamma$  to współczynniki regresji, które należy oszacować.

Kluczowe znaczenie ma w tym ujęciu estymator  $b = -(1 - e^{-\beta T})$ , którego ujemna (bądź) dodatnia, istotna statystycznie wartość  $b < 0$  ( $b > 0$ ) oznacza występowanie zjawiska dywergencji bądź konwergencji gospodarczej. Brak istotności parametru  $b$  oznacza, że nie można stwierdzić występowania konwergencji ani dywergencji. Współczynnik regresji  $b$  wykorzystywany jest jako baza do wyliczenia kluczowego dla konwergencji parametru  $\beta$ , zwanego współczynnikiem zbieżności, który wyliczany jest z tożsamości:

$$\beta = -\ln(1 + b) / T$$

W powyższym wzorze  $T$  jest czasem pomiędzy pierwszą a ostatnią obserwacją. Znak parametru  $\beta$  informuje o występowaniu konwergencji bądź dywergencji, tj. jeżeli  $\beta < 0$  zachodzi proces dywergencji (rozbieżności) pomiędzy regionami, zaś w przypadku gdy  $\beta > 0$  mamy do czynienia z procesem konwergencji (zbieżności). Obliczona wartość  $\beta$  określa również prędkość, z jaką analizowane regiony poruszają się w kierunku swojego stanu równowagi tj. można z niej odczytać procent, o jaki w danej jednostce czasu zmniejszyła się odległość od stanu równowagi. Wyższa wartość współczynnika oznacza szybsze tempo konwergencji (dywergencji). Na bazie wartości współczynnika  $\beta$  można obliczyć tzw. wartość half-life określającą czas redukcji istniejących różnic rozwojowych o połowę:

$$hl = -\frac{\ln 2}{\beta}$$

Równanie regresji może być estymowane przy użyciu danych przekrojowych lub panelowych, indeksowanych czasem. Do weryfikacji hipotezy konwergencji typu beta klasycznie wykorzystywane są modele dla danych panelowych wraz z technikami estymacji opartymi na klasycznej metodzie najmniejszych kwadratów oraz uogólnionej metodzie momentów (UMM). Podejście to pozwala na identyfikację czynników rozwoju regionalnego (wzrostu gospodarczego). Poprawność oszacowań wymaga weryfikacji zasadności wprowadzenia dodatkowych instrumentów. W tym celu wykorzystywany jest test Sargana, który zgodnie z hipotezą zerową zakłada brak korelacji między zmiennymi instrumentalnymi a resztą równania, a tym samym poprawność specyfikacji i zasadność wprowadzenia instrumentów. Przy dynamicznych modelach panelowych dla oceny zgodności estymatora wymagane jest także zweryfikowanie założenia o braku autokorelacji składnika losowego drugiego rzędu w równaniach dla pierwszych różnic. Do weryfikacji tej hipotezy wykorzystuje się test Arellano i Bonda (AR(2)). W trakcie dostosowywania modelu do poziomu lokalnego przyjęto, że podstawową miarą wykorzystywaną do prowadzonej analizy będzie poziom dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (DW).

Przedmiotem przeprowadzonej analizy empirycznej jest weryfikacja założenia dotyczącego szybkości konwergencji bezwarunkowej w przypadku modeli panelowych z efektami stałymi (indywidualnymi i czasowymi). Analiza dotyczyła całej populacji gmin wiejskich w Polsce, zaś okres badania obejmował lata 2004–2011 (po wstąpieniu do Unii Europejskiej). Łącznie zebrano dane dotyczące 1529 gmin na przestrzeni 7 lat. Dane o wartości dochodów własnych na osobę w wieku produkcyjnym (wykorzystane jako substytut wielkości PKB) w latach 2004–2011 wygenerowano z bazy danych GUS (Bank Danych Regio-

nalnych). Dobór podmiotów (gmin) i lat oraz zdefiniowanie zmiennych wykorzystanych w niniejszym badaniu był uwarunkowany dostępnością danych statystycznych w bazie GUS i odpowiednio długim szeregiem czasowym dla dużej liczby JST. W celu ustalenia czynników w założeniu mających wpływ na tempo konwergencji analizowaną zbiorowość podzielono wg trzech kryteriów:

1. Wartości dochodów własnych na osobę w wieku produkcyjnym – uśredniono wartości za lata 2004–2011, a następnie przyjęto wartość mediany jako punkt graniczny podziału zbiorowości na dwie grupy.
2. Wartości projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej realizowanych na terenie gminy – kryterium podziału tak jak w przypadku dochodów własnych – mediana wielkości uśrednionych.
3. Fakt realizacji projektów finansowanych ze środków UE na terenie gminy – kryterium binarne (realizacja/brak realizacji).

Celem tak skonstruowanego badania była w szczególności analiza wpływu środków pomocowych z Unii Europejskiej na dynamikę absolutnej konwergencji bezwarunkowej w ujęciu dochodów własnych gmin. Łącznie wyestymowano kilkanaście modeli o różnej postaci strukturalnej. Wyboru najlepszego modelu dokonano na podstawie błędu oszacowania, tj. wybrano specyfikacje charakteryzujące się najmniejszym błędem oszacowania. Stosowany model jest autoregresyjny, a więc występuje korelacja pomiędzy opóźnioną w czasie zmienną objaśnianą a składnikiem losowym. Powoduje to, że zastosowanie metody najmniejszych kwadratów może prowadzić do uzyskania obciążonych estymatorów parametrów strukturalnych. Do estymacji tych parametrów zastosowano więc podwójną metodę najmniejszych kwadratów. Wyniki testu AR(2) wskazują na poprawność specyfikacji modeli konwergencji bezwarunkowej na poziomie istotności 1% dla wszystkich analizowanych modeli.

Do przeprowadzenia powyższych analiz wykorzystano dane Banku Danych Lokalnych GUS za lata 2004–2011 dla 1529 gmin wiejskich. Z populacji tej grupy gmin usunięto bowiem jednostki o dochodach własnych przewyższające średnią wartość dochodów o ponad 3 odchylenia standardowe. Były to głównie gminy uzyskujące znaczne dochody z tytułu rekompensat za szkody górnicze oraz o typowo turystycznym profilu.

### **3.3. Efektywność instrumentów finansowych wspierających rozwój działalności gospodarczej**

Ocena efektywności instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej, wspierających rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej, przeprowadzona została w odniesieniu do transferów finansowych z budżetu Unii Europejskiej oraz transferu wiedzy i usług doradczych. W przypadku oceny efektywności

wsparcia finansowego badaniami objęte zostało zarówno wsparcie bezpośrednie, jak i pośrednie o charakterze bezzwrotnym, które wywierało wpływ na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Ponadto ocenie tych instrumentów poświęcono w opracowaniu zdecydowanie najwięcej uwagi. Takie podejście zastosowano jednak ze względu na zakończony okres budżetowy Unii Europejskiej i związaną z tym konieczność dokonania oceny w różnych aspektach efektów prowadzonej polityki. O proporcjach pomiędzy oceną efektywności wsparcia finansowego a oceną efektywności transferu wiedzy nie decydowała natomiast ranga tych instrumentów. W literaturze ekonomicznej znacznie większą rangę we wspieraniu rozwoju działalności gospodarczej przypisuje się bowiem transferowi wiedzy.

Do oceny efektywności wsparcia finansowego rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej zastosowano podejście systemowe. To podejście obejmuje bowiem ocenę zarówno efektywności wewnętrznej, tj. na poziomie podmiotów korzystających z bezpośredniego wsparcia, jak i efektywności zewnętrznej, określanej na podstawie zmian wywołanych w otoczeniu podmiotu przez wsparcie publiczne. W opracowaniu zaprezentowano tylko wyniki oceny efektywności zewnętrznej, która dokonana została na podstawie przeprowadzonej analizy mezoekonomicznej, polegającej na określeniu relacji pomiędzy skalą wsparcia a jego efektami gospodarczymi na poziomie lokalnym (gminnym).

Do badań efektywności lokalnej wsparcia finansowego dla pozarolniczej działalności gospodarczej wykorzystano dane z Banku Danych Lokalnych GUS dla 1529 gmin wiejskich. Z populacji gmin wiejskich wyeliminowano gminy, których dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym różniły się od średniej o ponad 3-krotną wartość odchylenia standardowego. W następnej kolejności dokonano podziału na kwartyle pozostałej populacji gmin wiejskich ze względu na poziom wsparcia z budżetu Unii Europejskiej przetransferowanego do gminy w latach 2007-2013, w ramach wszystkich programów operacyjnych, w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym. W następnym etapie przeprowadzono analizę porównawczą, dla wydzielonych grup, tendencji w zakresie tworzenia nowych przedsiębiorstw osób fizycznych oraz mikroprzedsiębiorstw, a także zmian liczby pracujących oraz bezrobotnych. Dodatkowo badania poszerzono o analizę korelacji i regresji prostej pomiędzy bezwzględną wielkością uzyskiwanego wsparcia a zmiennymi gospodarczymi powiązаныmi z działalnością gospodarczą. Były to jednak analizy statyczne.

Do oceny efektywności zewnętrznej wykorzystano również metodę Stochastycznej Analizy Granicznej (SFA – Stochastic Frontier Approach).

Analiza funkcji stochastycznej (produkcji lub kosztów) Stochastic Frontier Analysis (SFA) i nieparametryczna – metoda obwiedni danych – Data Enve-

velopment Analysis (DEA) są najczęściej stosowanymi empirycznymi podejściami pomiaru efektywności. Obie metody szacują granicę efektywności i obliczają sprawność techniczną jednostki w odniesieniu do niej. Podejście SFA wymaga przyjęcia określonych założeń dotyczących funkcjonalnej formy funkcji produkcji bądź kosztów. Podstawową zaletą i wyższością koncepcji SFA w porównaniu z DEA jest to, że bierze ona pod uwagę błędy pomiaru i umożliwia ustalenie przedziałów ufności współczynników oraz źródeł nieefektywności. Odchylenia od krzywej granicznej mogą wynikać z różnych przyczyn (błędne obserwacje, wpływ zmiennych nieuwjętych w modelu, takich jak np. szczęścia, warunki pogodowe itp.), które noszą nazwę tzw. szumu. Stochastyczne podejście do szacowania modeli granicznych uwzględnia zatem istnienie szumu statystycznego, który reprezentowany jest przez dodatkową zmienną losową. Model stochastycznej granicy funkcji został zaproponowany przez Aignera i in. (1977) oraz Meeusena i van den Broecka (1977). Model dla i-tego podmiotu ma postać:

$$\ln(y_i) = f(x_i, \beta) + v_i - u_i$$

gdzie:

$y_i$  jest zaobserwowanym pułapem wyniku i-tego podmiotu,

$f$  to postać funkcyjna (funkcja produkcji bądź kosztów),

$x_i$  to wektor nakładów wykorzystany przez podmiot,

$\beta$  wektor parametrów, które muszą zostać oszacowane,

$v_i$  to reszta równania, z założenia niezależna i posiadająca identyczny rozkład (id) gdzie  $N(0, \sigma_v^2)$ ,

$u_i$  to nieujemny element losowy opisujący poziom nieefektywności.

Efektywność techniczna i-tego podmiotu jest opisana formułą  $TE_i = \exp(-u_i)$  i przyjmuje wartości pomiędzy 0 a 1, gdzie 1 oznacza jednostkę w pełni efektywną technicznie. Z uwagi na fakt, iż możliwa jest jedynie obserwacja różnicy pomiędzy obydwoma elementami losowymi  $w_i = v_i - u_i$ ,  $u_i$  szacowane jest przy pomocy oczekiwanej wartości warunkowej przy założeniu znanego  $w_i$ :  $E[u_i|w_i]$ . W odniesieniu do postaci funkcyjnej granicy efektywności w piśmiennictwie wykorzystywane jest najczęściej podejście Cobba-Douglasa:

$$\ln y_i = \beta_0 + \sum_{j=1}^k \beta_j * \ln x_{j,i} + v_i - u_i$$

bądź jego rozszerzona i uelastyczniona wersja w postaci funkcji translogarytmicznej:

$$\ln y_i = \beta_0 + \sum_{j=1}^k \beta_j * \ln x_{j,i} + \sum_{j=1}^k \sum_{h=1}^k \beta_{j,h} * x_{j,i} * x_{h,i} + v_i - u_i$$

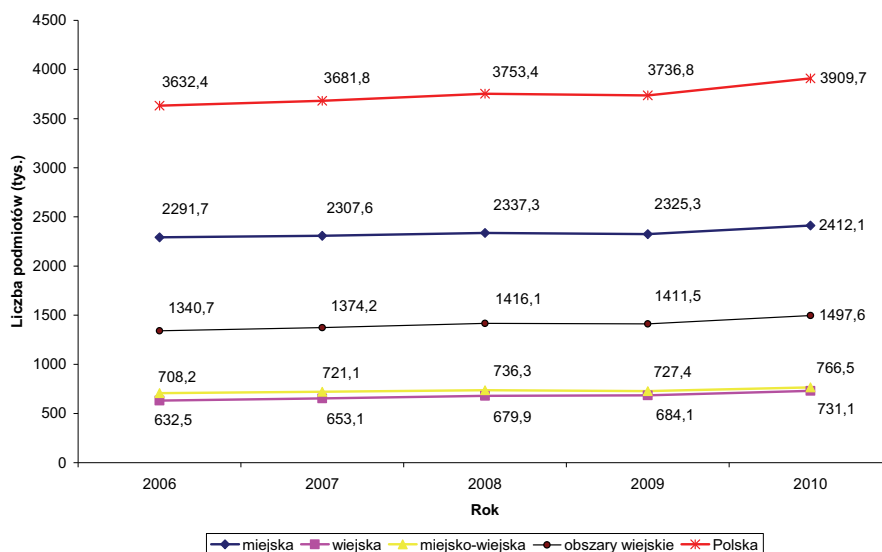


Testy hipotez zerowych parametrów granicy funkcji produkcji i dobór postaci funkcyjnej modeli efektywności bazują na ogólnej statystyce generalizowanego testu współczynnika funkcji wiarygodności (*likelihood ratio – LR*).

#### 4. Działalność gospodarcza na obszarach wiejskich w latach 2006-2010

Zgodnie z danymi Banku Danych Lokalnych GUS w roku 2010 w Polsce funkcjonowało łącznie ponad 3,9 mln zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. Większość z nich (ponad 2,4 mln) miała swoją siedzibę na terenie gmin miejskich, w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zarejestrowane było niecałe półtora miliona podmiotów gospodarczych. Ogólną liczbę podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Polsce na terenach wiejskich i poza nimi w latach 2006-2010 prezentuje rysunek 1.

Rysunek 1. Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Polsce w latach 2006-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W latach 2006-2010 średnia skumulowana stopa wzrostu (CAGR) liczby podmiotów w Polsce wyniosła 1,86%<sup>1</sup>, co oznacza bezwzględny przyrost wskaźnika o ponad 277 tys. jednostek. Dane przedstawione na rysunku 1 wskazują na znacząco nierównomierną dynamikę przyrostu liczby podmiotów w poszczególnych typach gmin. Była ona najwyższa w gminach typu wiejskiego

<sup>1</sup> Tj. co roku zagregowana liczba podmiotów w Polsce rosła średnio o 1,86%.

(3,69%) – znacząco przewyższając analogiczny wskaźnik w gminach miejsko-wiejskich (2%)<sup>2</sup>. Stopa wzrostu CAGR dla gmin miejskich kształtowała się istotnie poniżej przeciętnej krajowej i wyniosła jedynie 1,29%. Obraz przedstawiony na rysunku 1 wskazuje również, iż czas analizy nie był okresem jednolitego wzrostu nasycenia podmiotami gospodarczymi w ujęciu rocznym. Można wydzielić trzy odcinki czasowe – lata 2006-2008 charakteryzujące się nieprzerwanym zwiększaniem się liczby podmiotów we wszystkich typach analizowanych gmin, rok 2009, gdy pojawiły się symptomy spowolnienia gospodarczego w postaci spadku liczby podmiotów w stosunku do roku poprzedniego spowodowane upadłościami firm, wyrejestrowywaniem działalności gospodarczej oraz niepodejmowaniem nowej działalności gospodarczej spowodowanym niepewnością co do rozwoju sytuacji ekonomicznej oraz rok 2010, gdy liczba podmiotów wzrosła w ujęciu bezwzględny w stosunku do roku poprzedniego. Należy podkreślić, iż pogorszenie ogólnej sytuacji gospodarczej nie odbiło się w sposób jednakowy na poziomie przedsiębiorczości w poszczególnych typach gmin. W latach 2008-2009 w Polsce ubyłoby łącznie ponad 16,5 tys. podmiotów gospodarczych. Spadek nasycenia podmiotami dla gmin miejskich wyniósł łącznie prawie 12 tys., podczas gdy w gminach wiejskich zanotowano wzrost liczby podmiotów o 4,2 tys. jednostek. Ten rezultat wskazuje na odmienną strukturę przedsiębiorczości na terenach wiejskich, która wydaje się być w mniejszym stopniu podatna na ogólne pogorszenie warunków gospodarczych. Strukturę podmiotów gospodarczych w Polsce w roku 2009 wg wielkości zatrudnienia w odniesieniu do typu i wielkości gminy prezentuje tabela 1.

W badaniach wyróżniono pięć klas wielkości przedsiębiorstwa: mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 10 pracowników, przedsiębiorstwa małe z zatrudnieniem nie większym niż 50 osób, firmy średniej wielkości, w których poziom zatrudnienia nie przekracza 250 osób oraz duże przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 250 osób (w tym firmy zatrudniające ponad 1000 pracowników). Trzy pierwsze grupy tworzą sektor małych i średnich przedsiębiorstw<sup>3</sup>. W przypadku gmin wyróżniono również pięć klas wielkości w zależności od populacji je zamieszkującej (mikro-, małe, średnie, duże i największe<sup>4</sup>). Zaprezentowane zestawienie udziału poszczególnych klas wielkości przedsiębiorstw pokazuje, iż 99,5% podmiotów gospodarczych w Polsce należy do grupy MŚP. Jedynie około pół procenta (niecałe 20 tys.) firm spełnia

---

<sup>2</sup> Średnia skumulowana stopa wzrostu dla obszarów wiejskich wyniosła 2,81%.

<sup>3</sup> Definicja Komisji Europejskiej wg kryterium zatrudnienia.

<sup>4</sup> W przypadku gmin miejskich osobno wydzielono również 7 metropolii (Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin), w których populacja przekracza 0,5 mln mieszkańców.

kryteria zaliczenia do grupy dużych przedsiębiorstw. Dominującą grupę stanowią mikrofirmy (w tym osoby prowadzące działalność gospodarczą jednoosobowo) – ponad 94% całej populacji. Gminy wiejskie charakteryzują się stabilnym wysokim udziałem mikroprzedsiębiorstw (do 10 zatrudnionych) na poziomie 95% we wszystkich klasach wielkości JST, charakterystyczny jest również znikomy odsetek podmiotów z poziomem zatrudnienia przekraczającym 50 osób – wzór ten jest całkowicie odmienny od obrazu zarysowanego na terenie gmin miejskich i częściowo miejsko-wiejskich.

Tabela 1. Struktura podmiotów w 2009 wg wielkości zatrudnienia (udział w procentach)

Typ gminy	Populacja	Podmioty gospodarcze wg liczby zatrudnionych				
		0-9	10-49	50-249	250-999	>1000
miejska	<= 10 tys.	94,74	4,59	0,59	0,08	0,004
	10 tys. -20 tys.	94,38	4,53	0,98	0,10	0,007
	20 tys. – 50 tys.	94,39	4,58	0,98	0,11	0,017
	50 tys. – 100 tys.	90,25	8,43	1,15	0,14	0,02
	100 tys. – 500 tys.	91,95	4,07	0,88	0,14	0,03
	> 500 tys.	94,92	4,08	0,80	0,15	0,04
miejsko-wiejska	<= 5 tys.	91,4	4,1	0,48	0,02	0
	5 tys. – 7,5 tys.	93,5	4,9	0,57	0,05	0
	7,5 tys. – 15 tys.	92,7	4,6	0,69	0,07	0,001
	15. tys. – 30 tys.	94,5	4,5	0,88	0,1	0,009
	> 30 tys.	94,6	4,3	0,9	0,1	0,013
wiejska	<= 2,5 tys.	94,3	5,3	0,36	0,02	0
	2,5 tys. – 5 tys.	94,4	5,1	0,39	0,02	0,002
	5 tys. – 10. tys.	94,5	5,0	0,46	0,03	0
	10 tys. – 15 tys.	94,7	4,7	0,54	0,04	0,003
	> 15 tys.	94,5	4,8	0,61	0,06	0,012
Obszary wiejskie (w + m/w)		94,1	4,8	0,6	0,05	0,003
Miasta		93,5	5,1	0,92	0,11	0,01
Łącznie Polska		94,05	4,9	0,58	0,05	0,004

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 2. Przeciętna liczba podmiotów na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym wg typów gmin



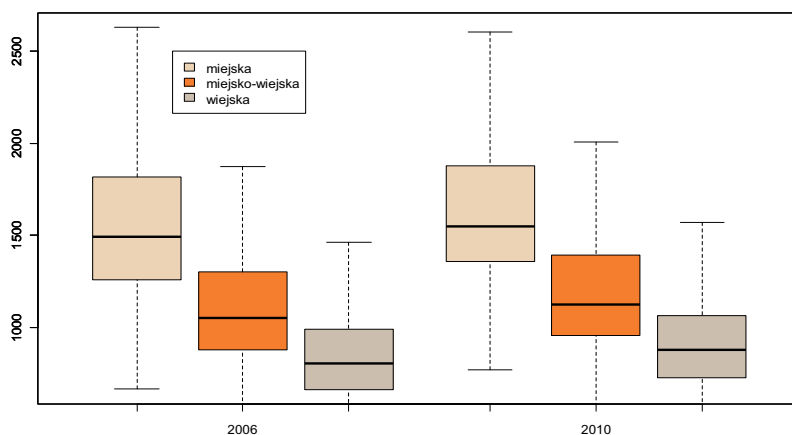
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W odniesieniu do bazowego wskaźnika analizy tj. liczby podmiotów unormowanej liczebnością populacji w wieku produkcyjnym, można zauważyć istotną niekorzyść konkurencyjną gmin wiejskich w stosunku do miast. Przeciętna wartość wskaźnika w gminach miejskich wyniosła w 2010 r. 1682 podmioty na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym i o ponad 700 jednostek przekraczała analogiczny wskaźnik w gminach wiejskich – zależność ta kształtowała się na zbliżonym poziomie przez cały okres analizy. Przeciętny poziom wskaźnika dla obszaru Polski wzrósł w latach 2006-2010 o 82 (wskaźnik CAGR = 2%), co świadczy o wzroście nasycenia podmiotami obszaru gmin. Trend wzrostowy obserwowany był również w rozbiciu na poszczególne typy gmin. Przestrzenna analiza nasycenia podmiotami gospodarczymi wskazuje, iż najwyższy poziom przedsiębiorczości można zmierzyć w gminach nadmorskich nastawionych na obsługę ruchu turystycznego (Władysławowo, Jastarnia, Międzyzdroje, Ustronie Morskie, Mielno, Krynica Morska, Łeba, Rewal), w których stwierdzono ponad 4000 podmiotów na 10 tys. mieszkańców zarówno w roku 2006 jak i w roku 2010. Na drugim biegunie znalazły się gminy woj. warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskiego (Górowo Iławeckie, Bejsce, Rejowiec Fabryczny, Sidra, Pruchnik, Gać, Bolesław, Przytuły, Jaświły, Nowy Dwór, Chłopice, Radgoszcz, Dziadkowice, Rud-

nik, Ruda-Huta, Raciąż), w których liczba podmiotów nie przekraczała 500. Należy jednak podkreślić, iż w ujęciu dynamiki wzrostu liczby podmiotów w latach 2006-2010 część z wymienionych powyżej JST znalazła się w czołówce z szacowanym średniorocznym wzrostem na poziomie ok. 10%.

Na rysunku 3 zaprezentowane zostały statystyki pozycyjne (boxplot)<sup>5</sup> miar nasycenia podmiotami gospodarczymi wg. typów gmin w skrajnych latach analizy. Analizując wykres zauważyć można pogłębianie się asymetrii rozkładu w przypadku gmin miejskich (przesunięcie mediany w dół) – co może wskazywać na postępującą polaryzację gmin – pojawienie się w analizowanej populacji JST grupy liderów o zwiększonym poziomie nasycenia podmiotami. W odniesieniu do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich widoczna jest znacznie większa spójność (jednolitość) rozkładu, wyrażona istotnie mniejszymi rozmiarami pudełka, a także znacznie mniejsza jego asymetria zobrażowana położeniem mediany – tendencja ta nie uległa zmianie w okresie analizy. Przesunięcie pozycyjne pudełek w górę jest dowodem na prawidłowość tezy o rosnącym nasyceniu podmiotami gospodarczymi w odniesieniu do trzech analizowanych typów gmin.

Rysunek 3. Wykresy pudełkowe wielowymiarowe w latach 2006 i 2010 – przeciętna liczba podmiotów na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym wg typów gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

<sup>5</sup> Główna część wykresu to pudełko (box), którego boki wyznaczają pierwszy i trzeci kwartył, zaś linia w środku oznacza medianę. Różnica pomiędzy pierwszym a trzecim kwartyłem stanowi rozstęp międzykwartyłowy, w środku pudełka mieści się 50% obserwacji.

Tabela 2 prezentuje wyniki analizy poziomu nasycenia podmiotami w odniesieniu do typu ludnościowego gminy oraz rodzajów podmiotów. Przyjęto pięć progów wielkości populacji gminy oraz zgodnie z klasyfikacją rodzajową, podawaną przez GUS, uwzględniono cztery kategorie podmiotów (spółki prawa handlowego, osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, spółki z kapitałem zagranicznym oraz fundacje i stowarzyszenia i organizacje społeczne tworzące tzw. instytucje trzeciego sektora gospodarczego. Analizie podlegało nasycenie podmiotami odpowiednich typów w gminach o zbliżonym typie ludnościowym oraz dynamika przyrostu/spadku liczby podmiotów w ujęciu miary CAGR. Uwzględnienie dwóch dodatkowych wymiarów analizy pozwoliło na uszczegółowienie wniosków i ekstrapolowanie ich w odniesieniu do zależności pomiędzy przedsiębiorczością a populacją JST.

Ogólny wskaźnik dynamiki podmiotów gospodarki narodowej w latach 2006-2010 kształtował się na poziomie 2%. Można zauważyć, iż przeciętna liczba podmiotów oraz dynamika wzrostu nasycenia podmiotami rosła wraz ze wzrostem wielkości gminy. Wniosek ten nie jest prawdziwy w odniesieniu do gmin typu miejskiego. Liczba podmiotów w gminach miejskich z grupy jednostek najmniejszych (poniżej 10 tys. mieszkańców) i największych (powyżej 100 tys. mieszkańców) była zbliżona (około 1800 podmiotów), wysoka była również dynamika wzrostu liczby podmiotów w najmniejszych gminach miejskich. Najmniejsze gminy wiejskie to jedyna grupa ocenianych JST, w której odnotowano spadek liczby podmiotów gospodarczych w okresie analizy. Można również zauważyć, iż pomimo dużego dystansu pomiędzy przeciętną liczbą podmiotów w gminach miejskich i wiejskich, w gminach wiejskich o największej liczbie ludności był on najmniejszy.

W odniesieniu do spółek prawa handlowego zarejestrowanych na terenie gmin w roku 2010 można zauważyć, iż w kategorii tej przeciętna liczba podmiotów w gminach wiejskich stanowiła jedynie około 1/3 analogicznego wskaźnika w gminach miejskich (32 do 95). Proporcje te kształtują się jeszcze bardziej niekorzystnie w grupie najmniejszych gmin w obu typach. W najmniejszych gminach miejskich było zarejestrowanych ponad pięciokrotnie więcej spółek handlowych niż w odpowiadającej im grupie gmin wiejskich. W odniesieniu do dynamiki spółek handlowych w gminach wiejskich można zauważyć, iż o ile w grupie gmin najmniejszych zanotowano regres liczby podmiotów przeciętnie o 2,6% w każdym roku, o tyle w gminach powyżej 5 tys. mieszkańców (średnie, duże i największe) przyrost nasycenia podmiotami charakteryzował się najwyższą, prawie sześcioprocentową dynamiką. Była ona znacznie wyższa niż w odpowiadających przedziałach wielkościowych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich.

Tabela 2. Liczba podmiotów (#) w 2010 i dynamika wzrostu ( $\Delta$ ) w latach 2006-2010 na 10 mieszkańców w wieku produkcyjnym wg rodzajów gmin i typów ludnościowych<sup>6</sup>

Podmioty gospodarki narodowej								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$
najmniejsze	<b>1819</b>	2,2	1187	1,0	991	<b>-0,2</b>	1440	1,3
małe	1626	1,2	1028	1,7	864	1,5	964	1,5
średnie	1671	1,5	1105	1,8	924	2,3	1029	2,1
duże	1519	1,4	1341	1,7	1135	3,4	1272	2,4
największe	<b>1827</b>	1,9	1542	1,7	1302	4,2	1523	2,8
Łącznie	1682	1,6	1191	1,7	942	2,2	1093	2,0
Spółki handlowe								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$
najmniejsze	81	4,1	59	6,0	18	<b>-2,6</b>	58	2,9
małe	72	4,6	36	4,4	25	5,3	32	5,1
średnie	87	4,6	41	4,9	29	6,3	37	5,8
duże	92	4,7	60	4,5	46	6,8	58	5,5
największe	177	5,6	79	4,8	98	5,6	115	5,4
Łącznie	95	4,7	49	4,7	32	5,9	44	5,4
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$
najmniejsze	1404	1,7	895	0,2	760	<b>-0,7</b>	1105	0,7
małe	1265	1,1	794	1,4	681	<b>1,5</b>	756	1,5
średnie	1267	1,2	871	1,6	751	<b>2,5</b>	822	2,2
duże	1166	1,2	1045	1,6	946	<b>3,7</b>	1016	2,5
największe	1323	1,5	1222	1,7	1051	<b>4,6</b>	1179	2,9
Łącznie	1281	1,3	931	1,5	760	2,3	865	2,0
Spółki z kapitałem zagranicznym								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$
najmniejsze	22	-2,5	18	-0,6	6	-2,2	17	-2,0
małe	14	4,4	10	-1,2	6	-2,3	8	-1,4
średnie	17	4,2	10	2,0	6	-3,1	8	-1,3
duże	16	5,4	14	3,4	10	<b>3,5</b>	13	3,7
największe	34	4,5	15	3,3	37	-1,0	30	1,9
Łącznie	19	3,4	12	1,8	8	-2,0	10	-0,4

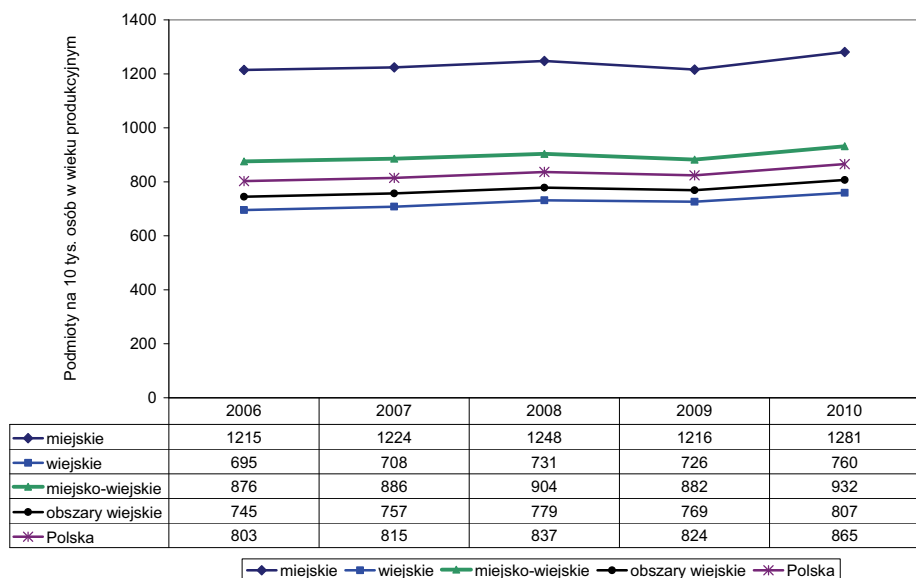
<sup>6</sup> W odniesieniu do wielkości populacji granice zdefiniowanych typów ludnościowych JST to: najmniejsze (miejska  $\leq$  10 tys., miejsko-wiejska  $\leq$  5 tys., wiejska  $\leq$  2,5 tys.), małe (miejska 10-tys., miejsko-wiejska 5-7,5 tys., wiejska 2,5-5 tys.), średnie (miejska 20-50 tys., miejsko-wiejska 7,5-15 tys., wiejska 5-10 tys.), duże (miejska 50-100 tys., miejsko-wiejska 15-30 tys., wiejska 10-15 tys.), największe (miejska  $>$  100 tys., miejsko-wiejska  $>$  30 tys., wiejska  $>$  15 tys.).

Podmioty III sektora <sup>7</sup>								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	Δ	#	Δ	#	Δ	#	Δ
najmniejsze	40	5,9	48	6,2	62	5,7	48	5,9
małe	36	5,8	42	6,1	43	5,5	42	5,6
średnie	36	5,6	36	5,4	36	5,1	36	5,2
duże	33	5,3	35	6,1	30	5,0	33	5,5
największe	44	5,5	31	5,2	29	4,4	34	5,0
Łącznie	37	5,6	37	5,8	38	5,2	38	5,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W kategorii osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą jednoosobowo widoczna jest istotna przewaga nasycenia w gminach miejskich w stosunku do pozostałych typów gmin (por. rys. 4) na przestrzeni pięciu lat analizy. Dystans ten przekracza 500 podmiotów w relacji gminy miejskie-wiejskie i uległ w ciągu pięciu analizowanych lat nieznacznemu powiększeniu (z 519 na 521). Należy zwrócić uwagę na wskaźnik dynamiki przyrostu liczby firm jednoosobowych, który na obszarze gmin wiejskich przeciętnie ponad dwukrotnie przewyższa wskaźniki wzrostu w gminach miejsko-wiejskich i miejskich.

Rysunek 4. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – średnia liczba na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym wg typów gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

<sup>7</sup> Tj. fundacje oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne.



Poziom nasycenia jednoosobowymi firmami w największych gminach wiejskich kształtuje się na podobnym poziomie jak w odpowiadających im jednostkach wiejskich i miejsko-wiejskich. Z kolei analiza poziomu rozwoju przedsiębiorczości opartej o wykorzystanie kapitału zagranicznego wskazuje, iż w latach 2006-2010 zanotowano istotny regres liczby spółek z kapitałem zagranicznym we wszystkich gminach wiejskich (z wyjątkiem gmin dużych). Najbardziej atrakcyjny z punktu widzenia kapitału zagranicznego obszar inwestycyjny stanowiły gminy miejskie – populacja tych podmiotów była najliczniejsza w roku 2006, dodatkowo zaś odnotowała wzrost o ponad 3% (w ujęciu CAGR). Najwyższą dynamiką zmian wskaźnika obrazującego liczbę podmiotów z kapitałem zagranicznym na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym w okresie 2006-2010 charakteryzowały się gminy wiejskie o populacji nieprzekraczającej 10 tys. osób. W przypadku podmiotów tzw. III sektora tj. fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych nie odnotowano znaczących różnic zarówno pomiędzy poziomem nasycenia jak i dynamiką na terenach wiejskich i w miastach.

Tabela 3. Poziom (2009) (#) i dynamika ( $\Delta$ ) działalności gospodarczej w gminach w latach 2006-2009 wg branż

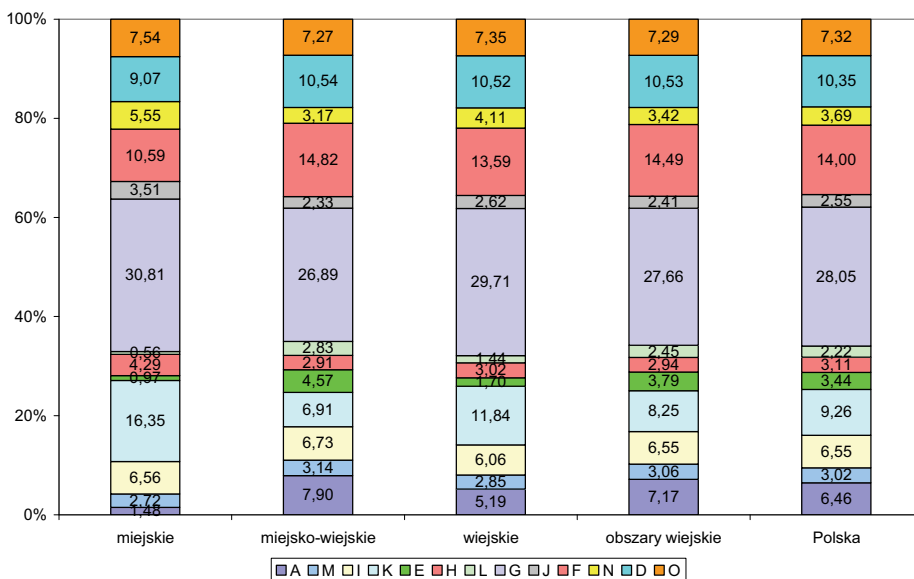
L.P	Sekcja działalności wg PKD (2004)	Typ gminy						obszary wiejskie		Polska	
		miejskie		miejsko-w.		wiejskie		#	$\Delta$	#	$\Delta$
		#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$				
A	Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	32	1,89	56	0,81	71	1,76	67	1,50	63	1,55
M	Edukacja	42	2,13	31	0,91	28	2,21	29	1,86	30	1,89
I	Transport, gospodarka magazynowa i łączność	105	0,70	70	0,28	64	0,99	65	0,79	70	0,78
K	Obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	265	1,83	141	-0,21	70	-0,63	90	-0,51	111	-0,22
E	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	17	5,36	19	1,68	45	<b>-1,63</b>	38	-0,70	35	0,11
H	Hotele i restauracje	97	0,54	38	-1,26	34	-0,29	35	-0,55	43	-0,42
L	Administracja publiczna i obrona narodowa	8	0,71	14	0,38	23	1,14	21	0,93	19	0,90
G	Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego	485	-2,44	339	-2,94	252	-1,27	276	-1,72	302	-1,81
J	Pośrednictwo finansowe	54	-0,68	30	-1,17	22	<b>0,51</b>	24	0,05	28	-0,04
F	Budownictwo	165	4,71	153	7,14	137	<b>9,27</b>	142	8,69	145	8,20
N	Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	87	3,96	47	3,91	30	6,45	35	5,76	41	5,54
D	Przetwórstwo przemysłowe	142	-1,18	122	-1,43	102	-0,02	107	-0,40	112	-0,50
O	Działalność usługowa, komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała	119	2,67	82	2,90	66	4,74	71	4,23	77	4,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Analiza nasycenia podmiotami gospodarczymi wg branż PKD (por. tab. 3 i rys. 5) wskazuje na istotnie odmienną strukturę branżową podmiotów na terenach wiejskich i w miastach. Z oczywistych względów istotnie wyższy poziom rozwoju wykazywały podmioty rolnicze, wyższy niż na obszarze miast był również udział spółek zajmujących się wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz i wodę, a także firm transportowych. Dużo mniej licznie była natomiast reprezentowana kategoria podmiotów zajmujących się obsługą nieruchomości, wynajmem i usługami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej (udział około 8% w stosunku do 16% w miastach).

Najwyższym wskaźnikiem dynamiki na terenach wiejskich charakteryzowała się działalność związana z budownictwem (wzrost o prawie 10% w stosunku do roku 2006). Wzrosła także liczba przedsiębiorstw zajmujących się ochroną zdrowia i pomocą społeczną, a także działalnością usługową, komunalną, społeczną i indywidualną. Znacznie zmniejszyła się natomiast liczba podmiotów gospodarczych działających w branży usługowej, komunalnej i społecznej, przetwórstwa przemysłowego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej oraz w budownictwie.

Rysunek 5. Rozkład podmiotów wg branż (klasyfikacja PKD)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Analizę zależności pomiędzy typem gminy, liczebnością populacji a liczbą podmiotów zarejestrowanych na terenie danej JST przeprowadzono w ujęciu

dwuczynnikowej analizy wariancji ANOVA. Wyniki analizy statystycznej zaprezentowane w tabelach 4 i 5 wskazują na istnienie silnego i statystycznie istotnego zróżnicowania średniej liczby podmiotów (ogółem oraz w kategoriach spółek handlowych, spółek z kapitałem zagranicznym oraz osób fizycznych prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą) w zależności od typu gminy oraz jej populacji. Różnice te są szczególnie widoczne na linii gminy miejskie-gminy wiejskie. W przypadku podmiotów III sektora typ gminy nie jest czynnikiem różnicującym średnią liczbę podmiotów, pozostaje ona jednak zależna od populacji JST. Na statystycznie istotne zróżnicowanie dynamiki zmian liczby podmiotów oba wymienione czynniki (rodzaj i populacja) miały wpływ w przypadku podmiotów ogółem, spółek z kapitałem zagranicznym oraz osób prowadzących działalność gospodarczą (istotność statystyczna na poziomie 1%). W przypadku spółek handlowych odnotowano jedynie marginalną istotność statystyczną (na poziomie 5% i 10%) różnicowania średniej dynamiki wg typów gmin oraz grup ludnościowych, zaś dynamika zmian podmiotów III sektora nie wykazała związku z typem ludnościowym gminy.

Tabela 4. Dwuczynnikowa analiza wariancji ANOVA (2010)

		Rodzaj gminy	Typ ludności	Interakcja (RxT)
Podmioty gospodarki narodowej	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	73882738	6893347	788425
	Statystyka F	530,1	49,5	5,7
	Prawd(p)	0,000	0,000	0,000
Spółki handlowe	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	511557	160610	10092
	Statystyka F	242,1	76,0	4,8
	Prawd(p)	0,000	0,000	0,000
Spółki z kapitałem zagranicznym	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	18101	12522	2167
	Statystyka F	28,0	19,3	3,3
	Prawd(p)	0,000	0,000	0,001
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	36502106	4627043	698721
	Statystyka F	377,5	47,8	7,2
	Prawd(p)	0,000	0,000	0,000
Podmioty III sektora	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	378	10299	2359
	Statystyka F	2,2	60,3	13,8
	Prawd(p)	<b>0,110</b>	0,000	0,000

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Analiza korelacji liczby i dynamiki zmian podmiotów gospodarczych w ujęciu współczynnika korelacji Pearsona wykazała istnienie słabej dodatniej zależności (na poziomie 50%) pomiędzy dynamiką podmiotów gospodarki na-

rodowej ogółem a średnim poziomem wydatków inwestycyjnych gmin w latach 2006-2010. Tej zależności nie udało się stwierdzić w odniesieniu do poszczególnych typów podmiotów. Marginalną zależność z dynamiką podmiotów wykazał również wskaźnik poziomu rozwoju infrastruktury technicznej (na poziomie 40%).

Tabela 5. Dwuczynnikowa analiza wariancji ANOVA – dynamika podmiotów 2006-2010

		Rodzaj gminy	Typ ludności	Interakcja (RxT)
Dynamika podmiotów gospodarki narodowej	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	77,5	117,8	55,1
	Statystyka F	12,0	18,2	8,5
	Prawd(p)	0,000	0,000	0,000
Dynamika spółek handlowych	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	381	192	200
	Statystyka F	3,9	2,0	2,0
	Prawd(p)	0,021	0,099	0,038
Dynamika spółek z kapitałem zagranicznym	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	415	268	60
	Statystyka F	19,3	12,5	2,8
	Prawd(p)	0,000	0,000	0,005
Dynamika osób fizycznych prowadzących dział. gosp.	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	218,7	185,8	75,8
	Statystyka F	23,1	19,6	8,0
	Prawd(p)	0,000	0,000	0,000
Dynamika podmiotów III sektora	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	84	37	6
	Statystyka F	2,9	1,3	0,2
	Prawd(p)	0,053	0,274	0,987

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

## 5. Infrastruktura i gospodarka gruntami jako instrumenty wspierania rozwoju przedsiębiorczości

### 5.1. Inwestycje infrastrukturalne

#### 5.1.1. Gminne inwestycje infrastrukturalne a rozwój działalności gospodarczej

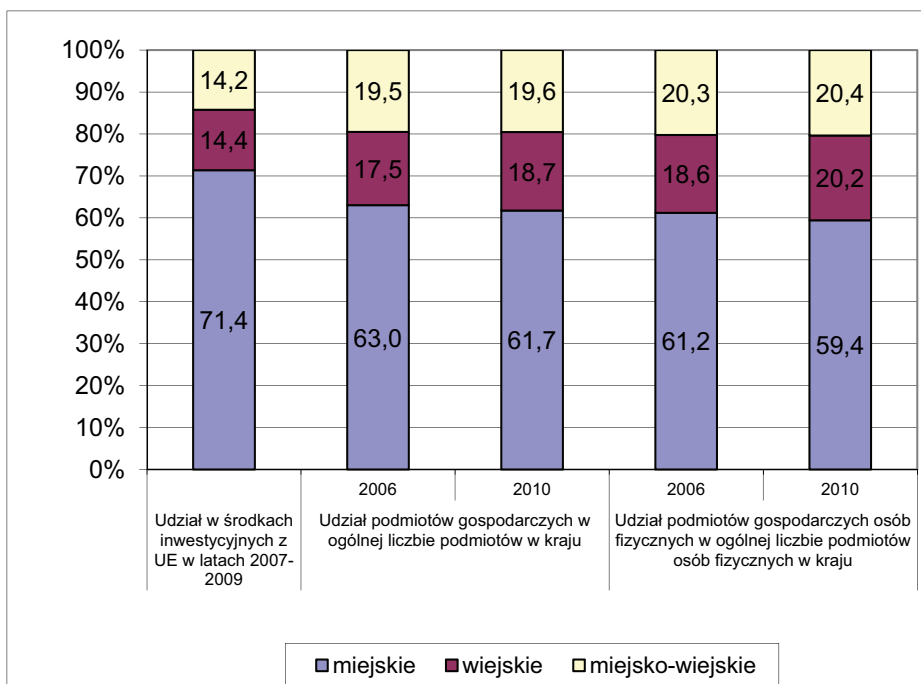
Utrzymywanie i rozwój elementów infrastruktury technicznej i społecznej jest jedną z funkcji, a zarazem obowiązkiem samorządu gminy<sup>8</sup>. Istotną rolę w finansowaniu tego rozwoju odgrywały i nadal odgrywają środki finansowe z funduszy Unii Europejskiej. Dodatkowe źródła finansowania inwestycji infra-

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami.

strukturalnych są szczególnie ważne dla gmin zaliczanych do obszarów wiejskich, które osiągają znacznie niższe dochody niż miasta. Przykładowo w 2009 roku miasta osiągnęły dochody własne w wysokości około 2,3 tys. zł na 1 mieszkańca, podczas gdy gminy miejsko-wiejskie 1,2 tys. zł, a gminy wiejskie jedynie około 1 tys. zł. Niskie dochody gmin miejsko-wiejskich i wiejskich zmniejszają z kolei skalę ich inwestycji w rozwój infrastruktury. W konsekwencji prowadzi to do narastania dysproporcji w wyposażeniu infrastrukturalnym pomiędzy obszarami zurbanizowanymi a miastami. Realizacja koncepcji rozwoju gospodarczo-społecznego obszarów wiejskich wymaga więc transferu dodatkowych środków publicznych na rozwój infrastruktury. Transfer taki był dokonywany poprzez programy operacyjne na lata 2004-2006. Ponadto publiczne wsparcie finansowe dla inwestycji infrastrukturalnych uwzględniono również w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Niemniej w przypadku rozwoju infrastruktury najważniejszą rolę będą odgrywały Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007-2013 oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, w ramach których znaczna część środków była przeznaczona na ten cel. W trakcie badań prowadzonych w 2011 roku trudno było jednak oszacować ich skalę, która w dużym stopniu zależała od aktywności samorządów w zakresie pozyskiwania środków Unii Europejskiej, jak również od możliwości wyasygnowania środków własnych, a także od konkurencyjności projektów o charakterze ponadlokalnym. Niemniej programy te były istotnym źródłem finansowania infrastruktury na obszarach wiejskich.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w latach 2007-2009 gminy uzyskały z Unii Europejskiej, za pośrednictwem programów operacyjnych z okresu 2004-2006 oraz 2007-2013, ponad 8,7 mld zł na inwestycje infrastrukturalne. Zdecydowanie najwięcej tych środków (ponad 71%) trafiło jednak na obszary zurbanizowane, na których zlokalizowane było nieco ponad 63% podmiotów gospodarczych (rysunek 6). Niemniej relatywnie coraz więcej podmiotów gospodarczych podejmuje działalność na obszarach wiejskich. Wzrasta bowiem udział przedsiębiorstw zarejestrowanych na tych obszarach w ogólnej liczbie przedsiębiorstw w kraju (rysunek 6). Należy zaznaczyć, że wzrost ten jest przede wszystkim skutkiem dość dynamicznego rozwoju działalności gospodarczej osób fizycznych, zorganizowanych w formie mikro- lub małych przedsiębiorstw. Wynika z tego, że inwestycje infrastrukturalne nie są jedynym czynnikiem rozwoju działalności gospodarczej. Istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich mogą bowiem wywierać środki unijne transferowane przy pomocy bezpośrednich instrumentów wsparcia.

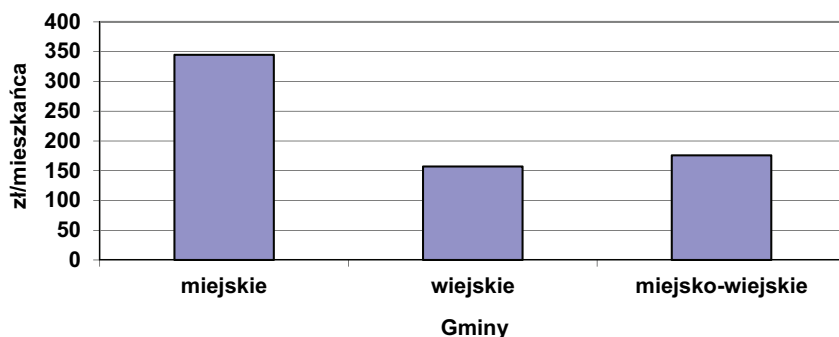
Rysunek 6. Struktura środków inwestycyjnych gmin z Unii Europejskiej oraz podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON wg rodzajów gmin



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z analizy środków UE uzyskanych przez gminy na inwestycje wynika jednak, że dysproporcje w podstawowej infrastrukturze pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi będą narastać. Nie tylko inwestycje miast w skali całego kraju były znacznie wyższe, ale również ich poziom w przeliczeniu na 1 mieszkańca (rysunek 7). Dystrybucja środków finansowych UE nie przyczynia się więc do niwelowania różnic w dostępności urządzeń infrastruktury lokalnej pomiędzy obszarami wiejskimi a zurbanizowanymi, a nawet prowadzi do ich narastania. W dłuższej perspektywie może to ograniczyć tempo wzrostu konkurencyjności terytorialnej obszarów wiejskich, o ile inne czynniki nie zrównoważą negatywnego wpływu tej tendencji. Niemniej należy się spodziewać ograniczenia wpływu infrastruktury lokalnej na decyzje o lokalizacji działalności gospodarczej. Nasylenie gmin, zwłaszcza urządzeniami infrastruktury technicznej jest bowiem duże. Można nawet powiedzieć, że zbliża się ono do maksimum.

Rysunek 7. Środki uzyskane przez gminy z funduszy UE w latach 2007-2009\*



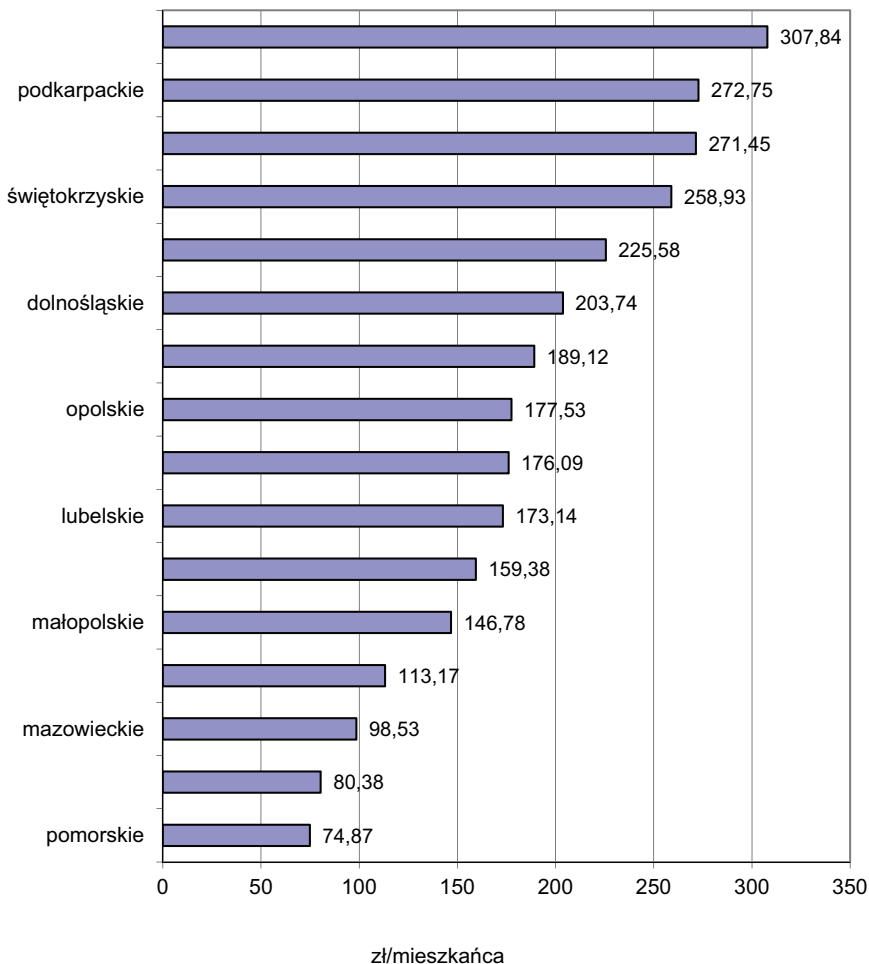
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

\* Środki w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin, które korzystały ze wsparcia unijnego.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że nie wszystkie gminy zaliczane do obszarów wiejskich korzystały w latach 2007-2009 z funduszy UE. Wsparcie finansowe dla realizowanych inwestycji infrastrukturalnych uzyskało 71% gmin wiejskich i około 80% gmin miejsko-wiejskich, których obszary zamieszkiwało odpowiednio 74 i 82% populacji danej grupy. Wsparcie z funduszy unijnych uzyskiwały więc przede wszystkim gminy o większej liczbie ludności. Niemniej były to gminy, które przed otrzymaniem wsparcia uzyskiwały nieco niższe dochody własne, które w 2006 roku wynosiły średnio 796 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W gminach, które nie korzystały z tego wsparcia, dochody te uzyskały w analogicznym okresie średni poziom 844 zł na mieszkańca. Niemniej w grupie gmin korzystających ze środków Unii Europejskiej wysokość wsparcia była powiązana z wielkością uzyskiwanych dochodów własnych. Wyższe kwoty na inwestycje infrastrukturalne pozyskiwały więc gminy o wyższych dochodach własnych. Potwierdza to przeprowadzona analiza korelacji pomiędzy powyższymi cechami. Współczynnik korelacji osiągnął bowiem wartość 0,42 i był statystycznie istotny. W gminach korzystających ze środków UE na inwestycje infrastrukturalne wystąpiła większa dynamika wzrostu dochodów. W latach 2006-2009 dochody te wzrosły bowiem o ponad 34%, podczas gdy w pozostałych gminach tylko o 29%. Z przeprowadzonej analizy korelacji pomiędzy kwotą pozyskanych środków unijnych a zmianami dochodów własnych wynika ponadto, że wzrost dochodów był wyższy w gminach, które uzyskały wyższe kwoty na inwestycje infrastrukturalne. Współczynnik korelacji pomiędzy tymi cechami był również statystycznie istotny i osiągnął wartość 0,52. W tym kontekście dystrybucję środków UE w obrębie obszarów wiejskich można uznać za uzasadnioną, ponieważ przyczynia się ona do niwe-

lowania różnic w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich. Trudno jest jednak określić, czy taka tendencja zostanie zachowana po zaprzestaniu transferów dodatkowych środków publicznych na obszary wiejskie.

Rysunek 8. Środki uzyskane przez gminy miejsko-wiejskie i wiejskie z funduszy UE na inwestycje infrastrukturalne w latach 2007-2009\* wg województw



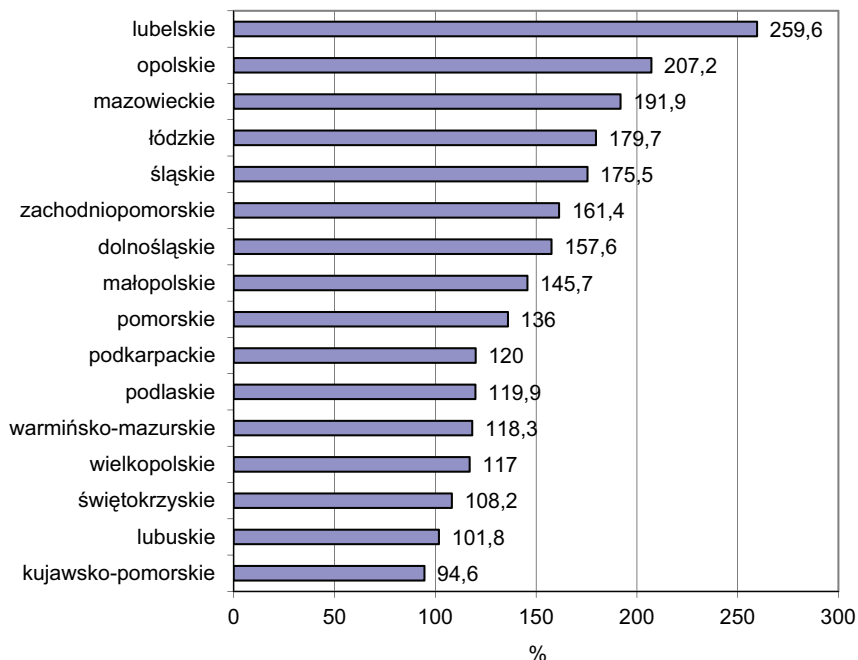
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Przeprowadzona analiza zróżnicowania poziomu wydatkowania środków z Unii Europejskiej w układzie wojewódzkim (rysunek 8) potwierdza również pozytywny wpływ wsparcia finansowego na niwelowanie różnic w rozwoju go-



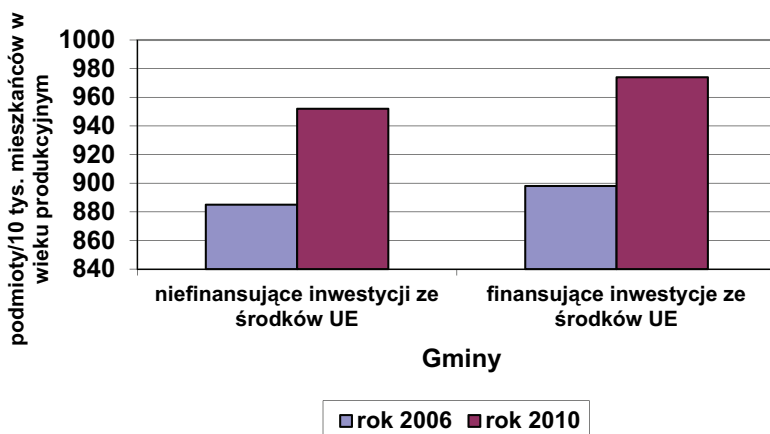
spodarczym obszarów wiejskich. Relatywnie najwyższe kwoty pozyskały bowiem gminy z obszarów wiejskich z województwa lubuskiego, podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskiego. Województwa te były natomiast dość słabo rozwinięte pod względem gospodarczym. Przyspieszenie tempa rozwoju działalności gospodarczej w tych województwach wymaga więc zwiększenia zakresu i skali stosowanych instrumentów stymulujących, którą to rolę w pewnym stopniu odgrywa unijne wsparcie dla inwestycji infrastrukturalnych. Z kolei na drugim biegunie uplasowały się takie województwa jak: pomorskie, wielkopolskie i mazowieckie, tj. województwa o znacznie wyższym poziomie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Lepiej rozwinięta działalność gospodarcza w tych województwach zwiększa z kolei możliwości dokonywania przez gminy inwestycji infrastrukturalnych ze środków własnych. Relatywnie niższy poziom wsparcia unijnego nie oznacza więc obligatoryjnie mniejszej skali inwestycji gminnych. Niemniej alokacja środków EU jest zgodna z założeniem niwelowania dysproporcji pomiędzy regionami. Faktyczne osiągnięcie celu, jakim jest konwergencja, zależy jednak nie tylko od dystrybucji środków pomiędzy regionami, ale również od skali tych środków, która w przypadku niektórych regionów Polski może okazać się zbyt niska. Skala inwestycji gminnych była ponadto bardzo silnie zróżnicowana we wszystkich województwach (rysunek 9). Wskaźnik zmienności poziomu środków inwestycyjnych z UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca przyjmował bowiem wartości od 94,% w woj. kujawsko-pomorskim do 259,6% w woj. lubelskim. Tak duża zmienność poziomu inwestycyjnych środków UE w poszczególnych województwach wynikała w pewnym stopniu z poziomu osiąganych przez gminy dochodów własnych. W zdecydowanej większości województw istniała bowiem statystycznie istotna korelacja dodatnia pomiędzy kwotą dochodów własnych a kwotą uzyskanej pomocy. Oznacza to, że gminy osiągające wyższe dochody podejmowały również inwestycje o większej skali. Na szczególną uwagę zasługuje jednak województwo lubuskie oraz woj. świętokrzyskie. Województwa te, oprócz wysokiego, względnego poziomu inwestycji, charakteryzowały się jednocześnie dość niską zmiennością wewnątrzregionalną. Konsekwencją tych zależności może być natomiast bardziej równomierny rozwój działalności gospodarczej w gminach tych regionów.

Rysunek 9. Współczynnik zmienności poziomu środków, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, uzyskanych przez gminy miejsko-wiejskie i wiejskie z funduszy UE na inwestycje infrastrukturalne w latach 2007-2009 wg województw



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 10. Podmioty osób fizycznych w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Gminy korzystające ze wsparcia unijnego dla inwestycji infrastrukturalnym uzyskiwały – w okresie poprzedzającym to wsparcie – niższe dochody własne pomimo funkcjonowania na ich terenie relatywnie większej liczby podmiotów gospodarczych (rysunek 10). Osiągnięcie przez nie wyższego tempa wzrostu dochodów mogło być więc spowodowane m.in. wzrostem dochodów działających na ich terenie przedsiębiorstw oraz wzrostem dochodów osób zatrudnionych w tych przedsiębiorstwach. W gminach tych wystąpił ponadto nieco szybszy wzrost liczby podmiotów gospodarczych (rysunek 10). W latach 2006-2010 liczba podmiotów gospodarczych osób fizycznych w tych gminach wzrosła o 7,7%, podczas gdy w pozostałych tylko o 6,5%. Zależności te potwierdzają więc stymulującą rolę transferu środków publicznych na inwestycje infrastrukturalne w rozwoju istniejącej działalności gospodarczej, jak i ich wpływ na powstawanie nowych przedsiębiorstw. Dodatkowo świadczy o tym przeprowadzona analiza korelacji pomiędzy poziomem nakładów inwestycyjnych poszczególnych gmin, pochodzących z funduszy unijnych, a liczbą podmiotów gospodarczych osób fizycznych oraz jej zmianami. Współczynniki korelacji pomiędzy powyższymi zmiennymi osiągnęły odpowiednio wartości 0,39 i 0,33 i były statystycznie istotne. Inwestycje infrastrukturalne nie są jednak jedyną determinantą rozwoju na obszarach wiejskich i z tego względu współczynniki korelacji osiągnęły dość niską wartość. Zaznaczyć należy, że w grupie około 18% gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, które korzystały ze wsparcia, odnotowano w badanym okresie spadek liczby podmiotów gospodarczych osób fizycznych. Niemniej zależność pomiędzy skalą inwestycji a zmianami liczby podmiotów w tej grupie gmin była bardzo słaba. Współczynnik korelacji przyjął bowiem wartość -0,18. Z kolei w grupie gmin, w których odnotowano wzrost liczby podmiotów, zależność pomiędzy rozwojem infrastruktury a rozwojem nierolniczej działalności gospodarczej osób fizycznych była silniejsza niż w przypadku całej populacji gmin korzystających ze wsparcia UE. Współczynnik korelacji pomiędzy powyższymi cechami osiągnął bowiem wartość 0,38. Z analizy tej wynika, że w części gmin istnieją silne bariery rozwoju działalności gospodarczej, które niwelują pozytywny wpływ infrastruktury.

### **5.1.2. Inwestycje infrastrukturalne ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013**

Analizowane w poprzednim podrozdziale środki finansowe UE nie obejmowały środków PROW na lata 2007-2013. W latach 2007-2009 nie dokonano bowiem żadnej płatności w związku z realizowanymi w ramach Programu inwestycjami infrastrukturalnymi. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że Program ten powinien również w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy wyposażenia infrastrukturalnego obszarów wiejskich, a w konsekwencji rozwo-

ju przedsiębiorczości. W ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, które jest komponentem Osi III Programu, są bowiem realizowane projekty z zakresu:

- 1) gospodarki wodno-ściekowej w szczególności:
  - a) zaopatrzenia w wodę;
  - b) odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym systemów kanalizacji sieciowej lub kanalizacji zagrodowej;
- 2) tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych;
- 3) wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy.

Na wsparcie powyższych inwestycji przeznaczono środki w wysokości blisko 6,5 mld zł, co stanowi około 8,8% budżetu PROW oraz 44% budżetu przeznaczonego na realizację Osi III. Środki EFRROW stanowią natomiast 75% ogółu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów w ramach działania. Inwestycje infrastrukturalne w ramach tego działania mogą być jednak realizowane na obszarach typowo wiejskich lub w małych miastach. Pomoc finansowa jest bowiem przyznawana na realizację projektów w miejscowościach położonych na obszarze:

- gminy wiejskiej;
- gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców, lub
- gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys.

Wdrażanie działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” rozpoczęto w 2009 roku, co wyjaśnia wspomniany brak płatności w analizowanym okresie. Niemniej samorządy gminne oraz jednostki organizacyjne im podległe wykazały bardzo duże zainteresowanie uzyskaniem pomocy na realizację projektów infrastrukturalnych (tabela 6), w tym projektów związanych z wytwarzaniem lub dystrybucją energii ze źródeł odnawialnych. W badanym okresie złożono bowiem wnioski na kwotę około 6,4 mld zł, co stanowi 99,4% limitu określonego dla działania na cały okres realizacji PROW, tj. lata 2007-2013. Ponadto do końca 2009 r. zawarte zostały umowy na kwotę 2,6 mld zł, tj. około 40% budżetu działania. Do końca grudnia 2010 r. zawarto natomiast umowy łącznie na kwotę 4,9 mld zł, tj. 82% budżetu działania na lata 2007-2013.

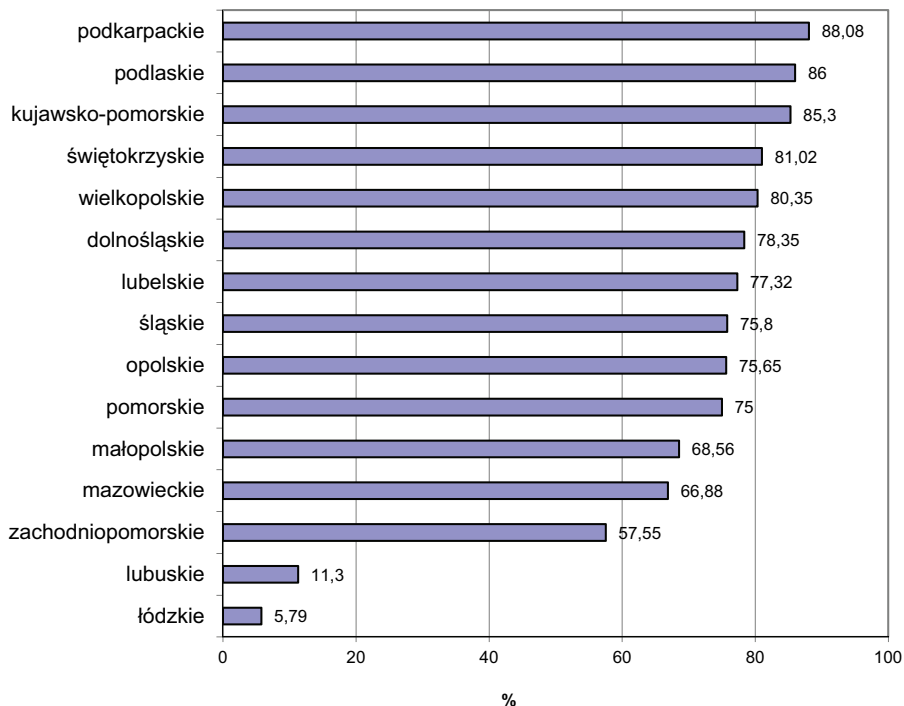
Tabela 6. Aktywność gmin w zakresie pozyskiwania środków PROW na inwestycje infrastrukturalne w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” w 2009 r.

	<b>Liczba</b>	<b>Wartość ogółem (mln zł)</b>	<b>EFROW (mln zł)</b>	<b>Wykorzystanie limitu finansowego (%)</b>
<b>Złożone wnioski</b>	1 938	6410,2	3997,8	99,37
<b>Zawarte umowy</b>	822	2570,9	1607,3	39,85

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.*

Z przeprowadzonej analizy wynika więc, że transfery środków finansowych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich do gmin z tytułu realizacji inwestycji infrastrukturalnych, które zostaną zrealizowane po 2009 roku, będą znacznie wyższe, niż transfery dokonane w latach 2007-2009 z innych programów operacyjnych. Powinno to znaleźć swoje odzwierciedlenie w postaci pobudzenia przedsiębiorczości i rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Poprawa warunków rozwoju działalności gospodarczej z tytułu wdrażania działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” nastąpi bowiem w gminach, które są zamieszkiwane przez około 67% ludności wiejskiej. Skala oddziaływania realizowanych inwestycji w układzie wojewódzkim będzie jednak dość zróżnicowana (rysunek 11). Na uwagę zasługuje jednak fakt, że relatywnie najwięcej mieszkańców obszarów wiejskich (ponad 88%) odniesie korzyści w woj. podkarpackim. Województwo to charakteryzuje się natomiast dość dużą gęstością zaludnienia na obszarach wiejskich, rozdrobnieniem gospodarstw rolnych oraz dość niskim poziomem rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Można więc przyjąć założenie, że środki finansowe przeznaczone na wsparcie rozwoju podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej będą miały wpływ na jakość życia praktycznie całej populacji wiejskiej tego regionu, a w konsekwencji na aktywizację gospodarczą tej społeczności. Podobne znaczenie może mieć wdrażanie działania w woj. podlaskim, w którym około 86% mieszkańców wsi odniesie korzyści z realizowanych inwestycji, a które również cechuje się niskim poziomem rozwoju gospodarczego oraz nasileniem procesu depopulacji obszarów wiejskich.

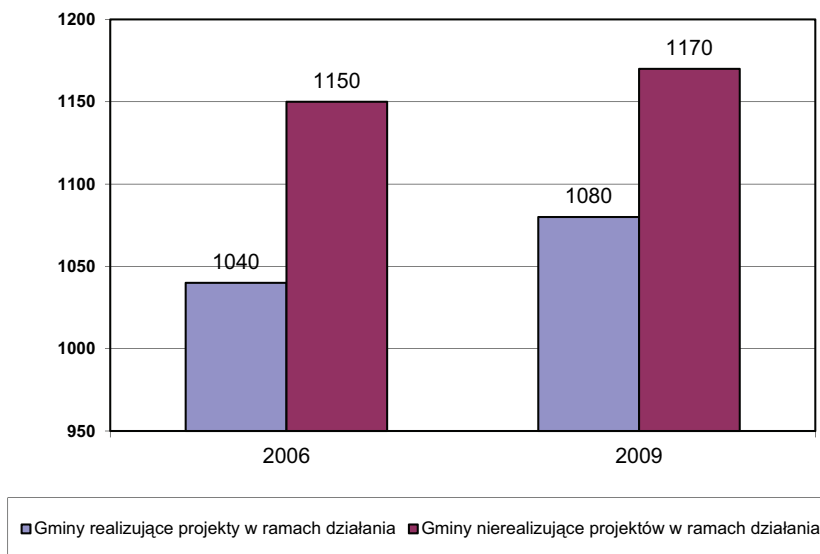
Rysunek 11. Udział ludności gmin realizujących inwestycje infrastrukturalne ze środków PROW 2007-2013 w ogólnej liczbie ludności obszarów wiejskich poszczególnych województw.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

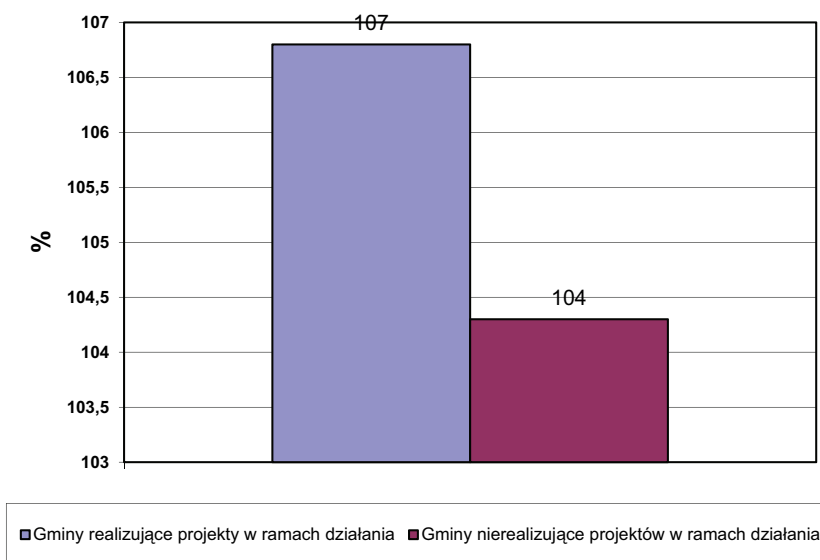
Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że gminy realizujące inwestycje infrastrukturalne ze środków PROW charakteryzowały się mniejszą liczbą podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców niż pozostałe gminy (rysunek 12). Sytuacja taka miała miejsce zarówno w 2006, jak i 2009 roku. Niemniej w tej grupie odnotowano nieco szybsze tempo wzrostu liczby podmiotów gospodarczych (rysunek 13). Decyzja gmin o wykorzystaniu środków działania na rozwój infrastruktury technicznej wydaje się więc w tym przypadku jak najbardziej uzasadniona, ponieważ infrastruktura jest jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju działalności gospodarczej. Ponadto pojęcie tego rodzaju decyzji, a w konsekwencji rozpoczęcie inwestycji mogło przyczynić się do przyspieszenia tempa rozwoju działalności gospodarczej. Niemniej większy wzrost liczby podmiotów gospodarczych powinien wystąpić w ciągu kilku lat po zakończeniu inwestycji.

Rysunek 12. Liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w roku 2006 i 2009



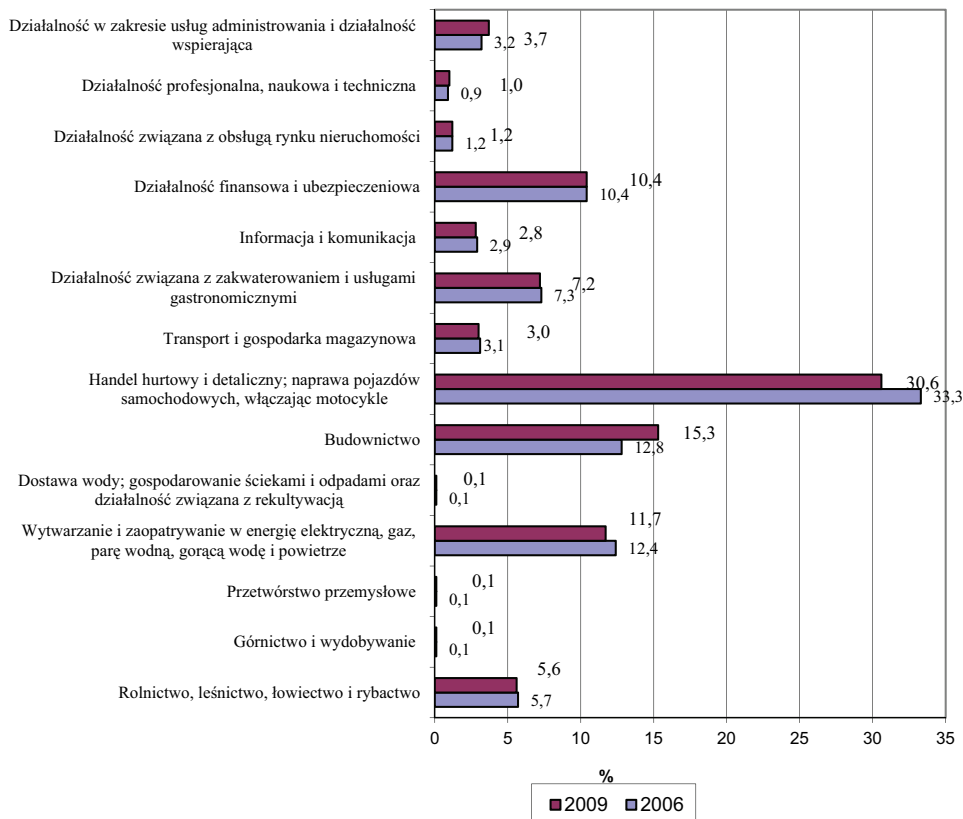
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Rysunek 13. Zmiana liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w okresie 2006-2009 (rok 2006 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Rysunek 14. Udział wybranych sekcji PKD w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w gminach realizujących projekty działania 321 w 2006 i 2009 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Z przeprowadzonych badań wynika, że gminnym inwestycjom infrastrukturalnym, które były finansowane ze środków PROW, towarzyszyły również zmiany w strukturze podmiotów gospodarczych sektora prywatnego (rysunek 14). W strukturze tej dominowały podmioty zajmujące się handlem hurtowym i detalicznym oraz naprawą pojazdów. Ich udział zmniejszył się jednak o blisko 3% w latach 2006-2009. Najbardziej dynamiczny rozwój odnotowano natomiast w przypadku usług sektora budowlanego. Proces ten wystąpił pomimo kryzysu finansowego, który dotknął przede wszystkim ten sektor. Niemniej stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej w kraju i w Europie oraz realizowane inwestycje powinny w największym stopniu przyczynić się do rozwoju tego sektora na obszarach wiejskich. Potwierdza to przeprowadzona analiza korelacji, która wykazuje największą siłę związku w przypadku zmian wydatków inwestycyjnych gmin oraz zmian liczby podmiotów świad-



czących usługi budowlane. Inwestycje mogą również przyczynić się do odwrócenia (lub zahamowania) tendencji spadkowej w przypadku podmiotów zajmujących się handlem hurtowym i detalicznym. Generalnie inwestycje powinny przyczynić się do wzrostu liczby podmiotów praktycznie we wszystkich sekcjach PKD, z wyjątkiem podmiotów zajmujących się górnictwem i wydobywaniem kopalin. Bardzo słabo będą one również oddziaływać na rozwój przetwórstwa przemysłowego.

## **5.2. Użytki rolne jako czynnik produkcji dla nierolniczych sektorów gospodarki w Polsce**

Dystrybucja zasobów ziemi nie jest dokonywana wyłącznie w obrębie produkcji rolnej. Ograniczona podaż ziemi powoduje natomiast, że poszczególne gałęzie gospodarki, takie jak rolnictwo, leśnictwo, budownictwo, energetyka, transport i łączność czy handel muszą konkurować ze sobą o ten czynnik produkcji. W efekcie stała jest jedynie łączna podaż ziemi. Wzrost popytu w którejkolwiek z gałęzi wywołuje natomiast wzrost czynszu lub ceny ziemi i w konsekwencji transfery międzygałęziowe tego czynnika, o ile dopuszcza je prawo.

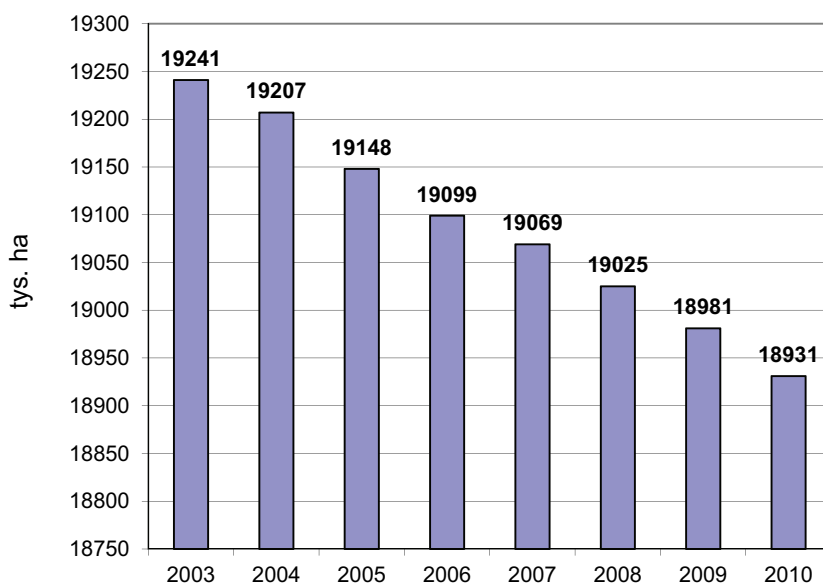
Przepływ ziemi pomiędzy poszczególnymi sektorami gospodarki ma z reguły charakter jednokierunkowy. Oznacza to, że przepływ w odwrotnym kierunku jest albo w ogóle niemożliwy, albo możliwy jedynie w długim okresie, przy poniesieniu bardzo wysokich kosztów. Typowym przykładem jest wykorzystanie użytków rolnych przez nowo powstające przedsiębiorstwa w nierolniczych sektorach gospodarki na cele prowadzonej działalności. Przekształcenie to powoduje trwałe zmniejszenie areалу wykorzystanego do produkcji rolnej. Z punktu widzenia właścicieli ziemi może to być jednak zjawisko korzystne, gdyż powoduje w pierwszej kolejności wzrost cen użytków rolnych, a następnie ich trwałą stabilizację na poziomie wyższym od pierwotnego. Wzrost podaży dla nierolniczych sektorów gospodarki prowadzi z kolei do obniżenia cen ziemi, co może sprzyjać intensyfikacji ich rozwoju.

W związku z powyższym w opracowaniu przedstawiono wyniki badań zależności pomiędzy zmianami powierzchni użytków rolnych w Polsce a rozwojem przedsiębiorczości w Polsce, w latach 2003-2010. Celem tych badań było wykazanie, że zasoby ziemi są w dalszym ciągu istotnym czynnikiem produkcji nie tylko w rolnictwie, ale również w nierolniczych sektorach gospodarki. Nadmiernie rozbudowany system ochrony gruntów rolnych może bowiem być niekorzystny dla rozwoju gospodarczego kraju i ograniczać efekty prowadzonej przez Unię Europejską polityki wspierania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. W badaniach tych wykorzystano metody analizy opisowej, analizy porównawczej oraz analizy regresji prostej. Materiał empiryczny stanowiły dane Głównego Urzędu Statystycznego.

### 5.2.1. Wykorzystanie użytków rolnych na cele nierolnicze

Rozwój gospodarczy kraju powoduje, że procesy urbanizacji, rozwoju różnych gałęzi przemysłu, usług oraz infrastruktury mają charakter ciągły. W konsekwencji następuje sukcesywne zmniejszanie areалу ziem wykorzystywanych do produkcji rolnej (rysunek 15). W latach 2003-2010 powierzchnia gruntów klasyfikowanych przez Główny Urząd Statystyczny jako użytki rolne zmniejszyła się o ponad 300 tys. ha. Zaznaczyć jednak należy, że część z nich została zalesiona lub uzyskała status nieużytków, powierzchnia gruntów zurbanizowanych wzrosła bowiem w tym czasie o ponad 97 tys. ha, ale częściowo w wyniku transferów również gruntów leśnych oraz nieużytków. Zapotrzebowanie nierolniczych i nieleśnych sektorów gospodarki na ziemię wynosi więc około 33% ilości gruntów rolnych wykluczonych z produkcji.

Rysunek 15. Powierzchnia użytków rolnych w Polsce w latach 2003-2010

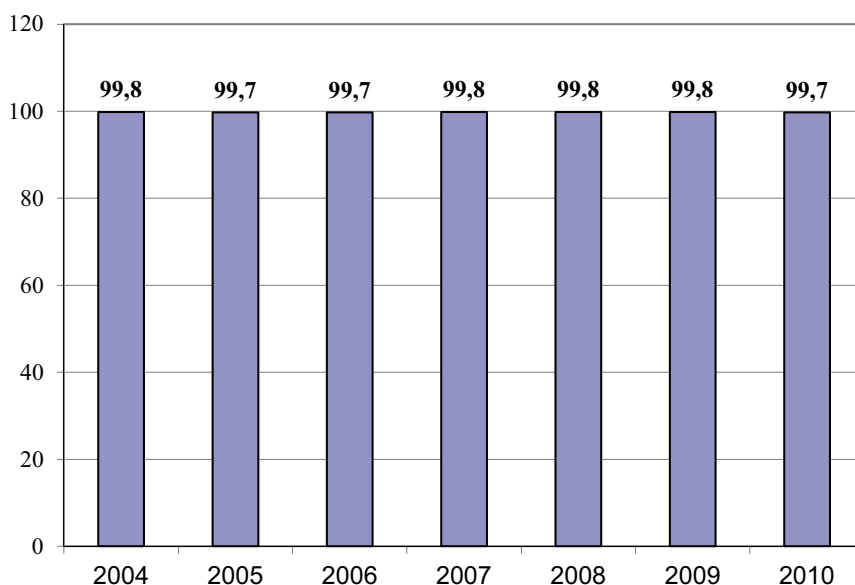


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Skala wyłączenia użytków rolnych z produkcji w ujęciu względnym jest jednak dość niewielka (rysunek 16) – w badanym okresie ich powierzchnia zmniejszała się około 0,2-0,3% rocznie. Oznacza to jednak względnie systematyczne ograniczanie skali transferu ziemi z rolnictwa – mierzonego w wartościach bezwzględnych. Przy założeniu utrzymania się tej tendencji można stwierdzić, że sektor rolny w dłuższym okresie nie powinien być narażony na

nadmierny ubytek czynnika produkcji, jakim jest ziemia, a w konsekwencji na znaczny wzrost jej cen z tytułu zmniejszenia podaży. O ile jednak skala transferów międzygałęziowych nie powinna wpłynąć na przeciętne ceny ziemi w całym sektorze rolnym, o tyle w wymiarze lokalnym może wystąpić inna sytuacja, a mianowicie duży wzrost cen gruntów rolnych na obszarach podlegających urbanizacji – nawet tych, które nie mogą zostać zagospodarowane przez nierolnicze sektory gospodarki ze względu na ograniczenia prawne. Sytuacja, w której możliwe jest wyłączenie z produkcji rolnej znacznego areálu gruntów rolnych na rzecz nierolniczych i nieleśnych gałęzi gospodarki może być jednak korzystna dla rozwoju gospodarczego. Ogranicza ona bowiem wzrost cen ziemi w tych gałęziach, co w konsekwencji poprawia atrakcyjność inwestycyjną danego terenu. Pośrednim skutkiem niższych cen czynnika produkcji może być następnie większa konkurencyjność działalności gospodarczej lokalizowanej na danym terenie.

Rysunek 16. Zmiany powierzchni użytków rolnych w Polsce w latach 2003-2010 (rok poprzedni = 100)

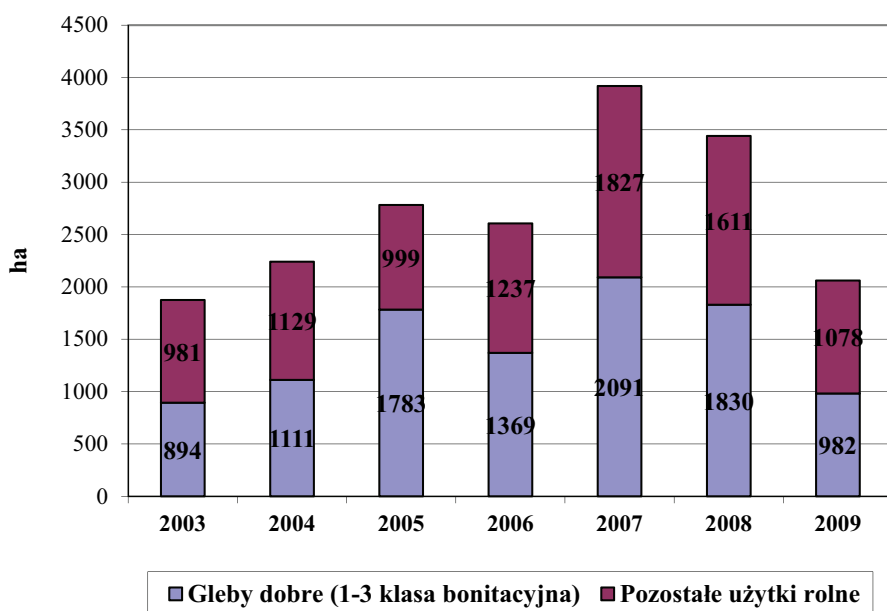


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Barierą dla międzygałęziowych transferów użytków rolnych, a jednocześnie barierą wzrostu podaży ziemi w nierolniczych sektorach gospodarki, są różnego rodzaju rozwiązania prawne, które regulują gospodarkę tym zasobem. W Polsce szczególnie ważne dla rynku ziemi przeznaczonej dla nierolniczych

sektorów gospodarki są ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>9</sup> oraz ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>10</sup>. W pierwszej ustala się zasadę wykorzystywania na cele nierolniczych sektorów gospodarki przede wszystkim gleb najslabszych, tj. gleb najniższych klas bonitacyjnych (5. i 6.) pochodzenia mineralnego. W drugiej ustawie możliwość wykorzystania użytków rolnych na cele nierolnicze i nieleśne podporządkowana zostaje polityce planowania przestrzennego prowadzonej przez lokalny samorząd terytorialny.

Rysunek 17. Powierzchnia użytków rolnych (z wyjątkiem gleb 5. i 6. klasy bonitacyjnej pochodzenia mineralnego) wykluczona z produkcji rolnej na rzecz nierolniczych sektorów gospodarki w latach 2003-2009 wg jakości gruntów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Powyższe ustawy limitują więc podaż ziemi w nierolniczych sektorach gospodarki, tym samym prowadząc do wzrostu jej cen. Niemniej ich podstawowym zadaniem jest ochrona terenów o najwyższej przydatności rolniczej oraz wartości biologicznej. Nie ograniczają jednak całkowicie dostępu nierolniczych sektorów gospodarki do terenów cennych dla rolnictwa i środowiska przyrodniczego (rysunek 17). W latach 2003-2009 grunty te stanowiły bowiem blisko

<sup>9</sup> Dz.U. 1995 nr 16, poz. 78 z późniejszymi zmianami.

<sup>10</sup> Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami.

20% powierzchni, o jaką wzrosła powierzchnia terenów zurbanizowanych. Na poziomie lokalnym (gminy) może to oznaczać wykluczenia z produkcji rolnej całego areału gleb dobrych oraz gleb niższych klas pochodzenia organicznego. Proces taki ma jednak uzasadnienie związane z korzyściami aglomeracji, jakie są osiąmane w nierolniczych sektorach gospodarki. Ponadto w odniesieniu do całego zasobu ziemi w rolnictwie straty wydają się dość niewielkie. Także wyniki badań naukowych nie potwierdzają statystycznie istotnych zależności pomiędzy spadkiem podaży produktów rolnych a transferem gruntów o wyższej przydatności rolniczej do nierolniczych sektorów gospodarki. Bilans korzyści i strat z tytułu tych transferów wydaje się więc przemawiać za względną swobodą ich dokonywania, przy jednoczesnym monitorowaniu zachodzących procesów. Pojawia się jednak pytanie dotyczące zasadności zaangażowania w ochronę gruntów rolnych tak wielu instytucji sektora publicznego, które generują koszty transakcyjne po stronie sektora zarówno prywatnego, jak i publicznego. Wydaje się, że o transferach użytków rolnych decyduje przede wszystkim ich położenie, a nie jakość. Obniżenie kosztów transakcyjnych może natomiast mieć korzystny wpływ na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej.

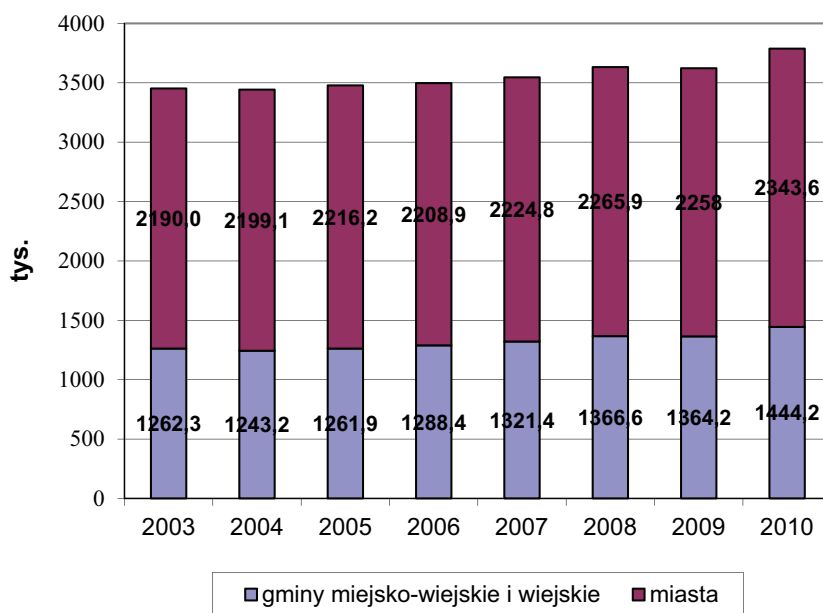
### **5.2.2. Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej, a zapotrzebowanie na grunty rolne**

W przyjętym do badań okresie sukcesywnemu zmniejszaniu się powierzchni użytków rolnych towarzyszył systematyczny wzrost liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego (rysunek 18). Tendencja wzrostowa załamała się jedynie w 2009 roku, co w dużym stopniu było wynikiem kryzysu finansowego w Europie. W 2010 roku nastąpiła jednak kompensacja tego załamania; w latach 2003-2010 liczba podmiotów tego sektora zwiększyła się o ponad 335 tys. jednostek, tj. 9,7%. Z przeprowadzonych badań wynika, że ponad 60% podmiotów gospodarczych prowadziło działalność na terenach miast, niemniej względny przyrost liczby podmiotów był znacznie wyższy na terenach wiejskich. Liczba podmiotów gospodarczych na obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wzrosła bowiem w badanym okresie o 14,4%, w miastach zaś tylko o 7%.

Większa dynamika wzrostu liczby podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich, jak również występowanie w analogicznym okresie tendencji spadkowej areału użytków rolnych stanowią z kolei przesłankę do przyjęcia założenia, że grunty rolne nadal mają, w warunkach Polski, istotne znaczenie jako czynnik produkcji dla nierolniczych sektorów gospodarki. W tym kontekście ograniczanie możliwości dokonywania transferów międzygałęziowych może stanowić poważną barierę rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. Negatywny wpływ ograniczonej dostępności czynnika ziemia może więc przeja-

wiać się w spowolnieniu wzrostu liczby podmiotów gospodarczych – ale nie tylko. Innym skutkiem może być zmniejszenie efektywności wykorzystania różnych instrumentów polityki strukturalnej, regionalnej czy Wspólnej Polityki Rolnej, wspierających rozwój przedsiębiorczości. Przykładem może tu być system grantów dla mikroprzedsiębiorstw w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich czy instrumenty wspierania przedsiębiorczości w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

Rysunek 18. Liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego zarejestrowanych w systemie REGON, w latach 2003-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zasadność powyższego założenia wymaga stwierdzenia statystycznie istotnych zależności pomiędzy zmianami powierzchni użytków rolnych a zmianami liczby podmiotów gospodarczych. Przeprowadzone analizy korelacji i regresji potwierdziły występowanie takich zależności (rysunek 19). Współczynnik korelacji pomiędzy powierzchnią użytków rolnych a liczbą podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w latach 2003-2010 osiągnął bowiem -0,95 i był statystycznie istotny w przedziale ufności 0,95. Oznacza to silną korelację ujemną pomiędzy analizowanymi cechami. Innymi słowy wzrost liczby podmiotów gospodarczych jest bardzo silnie związany ze spadkiem powierzchni użytków rolnych. Przyjmując z kolei założenie, że ubytek gruntów rolnych jest skut-

kiem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, można zbudować model regresji prostej pomiędzy tymi zmiennymi, który przedstawia się następująco:

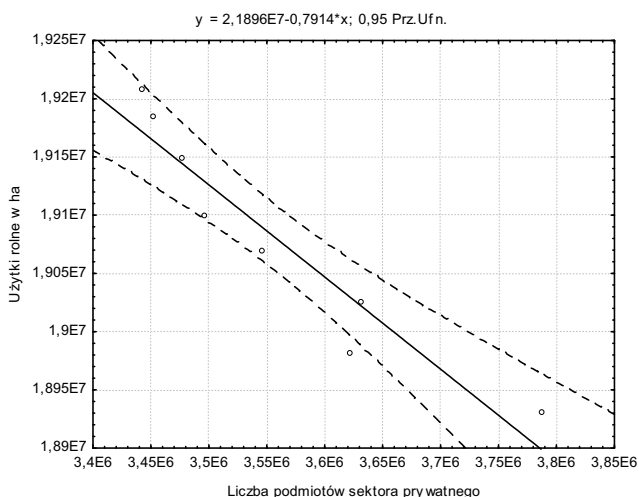
$$y = 21896034 - 0,79x$$

gdzie:

$y$  – powierzchnia użytków rolnych w ha,

$x$  – liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego.

Rysunek 19. Rozrzut liczby podmiotów sektora prywatnego względem powierzchni użytków rolnych oraz wykres regresji prostej dla okresu 2003-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Uzyskany model regresji charakteryzowało wysokie dopasowanie do danych empirycznych: współczynnik determinacji osiągnął wartość 0,90, a skorygowany współczynnik determinacji 0,88. Potwierdza to istnienie relacji przyczynowo-skutkowej pomiędzy rozwojem działalności gospodarczej a zmianami w zasobie użytków rolnych. Z modelu regresji wynika ponadto, że powstanie dodatkowego podmiotu sektora prywatnego powodowało zmniejszenie powierzchni użytków rolnych o 0,79 ha. Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej jest więc warunkowany dostępnością czynnika produkcji, jakim jest ziemia. Względnie duża powierzchnia gruntów rolnych jest bowiem niezbędna do powstania jednego, dodatkowego podmiotu sektora prywatnego. Prowadzi to do sytuacji, w której podejmowanie przez państwo lub Unię Europejską polityki wspierania rozwoju działalności gospodarczej wymaga koordynacji z polityką gruntową danego państwa. Niedobór ziemi produkcji może bowiem powodować

nieefektywność instrumentów stosowanych w ramach polityki regionalnej czy strukturalnej do stymulacji powstawania nowych przedsiębiorstw.

Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej jest silnie związany ze zmianami nie tylko całego areалу użytków rolnych, ale również poszczególnych rodzajów tych użytków, a zwłaszcza powierzchni gruntów ornych (rysunek 20). Analiza statystyczna wskazuje na bardzo silną korelację ujemną pomiędzy powierzchnią gruntów ornych a liczbą podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w latach 2003-2010 (współczynnik korelacji -0,96). Wzrost liczby podmiotów jest zatem bardzo silnie związany ze zmniejszeniem powierzchni gruntów rolnych. W ujęciu modelowym ta zależność przedstawiała się następująco:

$$y = 15188153 - 0,32x$$

gdzie:

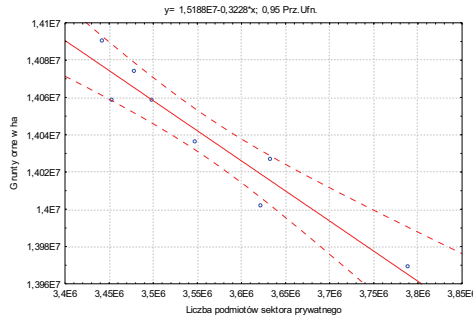
$y$  – powierzchnia gruntów ornych w ha,

$x$  – liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego.

W analizie regresji uzyskano ponadto współczynnik determinacji na poziomie 0,91, co świadczy o bardzo dobrym dopasowaniu modelu do danych empirycznych. Można stwierdzić, że powstanie jednego, dodatkowego podmiotu sektora prywatnego powoduje zmniejszenie powierzchni gruntów ornych o 0,32 ha. Średnie zapotrzebowanie podmiotu gospodarczego na grunty orne jest więc znacznie mniejsze niż na użytki rolne. Różnica ta może wynikać z wykorzystania innych rodzajów gruntów rolnych, w tym np. gruntów pozostających w obrębie siedlisk gospodarstw rolnych lub gruntów podlegających zabudowie, klasyfikowanych jako użytki rolne. W tym kontekście różnica ta może świadczyć również o racjonalnym zachowaniu podmiotów w kwestii pozyskiwania czynnika produkcji z rolnictwa oraz o racjonalności prowadzonej gospodarki przestrzennej. Międzygałęziowe transfery ziemi nie powinny więc wywierać silnego wpływu na dostępność tego czynnika w produkcji roślinnej, a w konsekwencji wolumen produkcji. Niemniej pełne potwierdzenie tego założenia wymaga dalszych, pogłębionych badań. Wyniki obecnych analiz stanowią jedynie przesłankę do postawienia powyższej tezy, a nie dowód jej prawdziwości.



Rysunek 20. Rozrzut liczby podmiotów sektora prywatnego względem powierzchni gruntów ornych oraz wykres regresji prostej dla okresu 2003-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

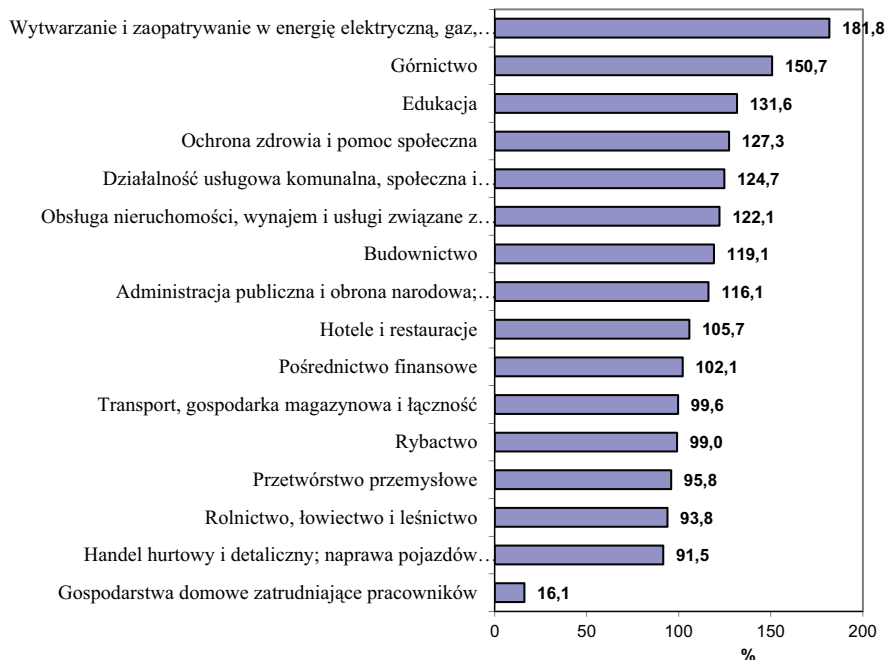
Obecna i przyszła skala transferów ziemi w związku z rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej jest powiązana ze zmianami zarówno w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej (rysunek 21), jak i jej struktury (rysunek 22). Dość znaczna ziemiochłonność podmiotów gospodarczych powstających w badanym okresie mogła wynikać z rodzaju prowadzonej przez nie działalności. W tym czasie znacznie zwiększyła się liczba podmiotów działających w obszarze dostarczania energii, wody i gazu, górnictwa, budownictwa czy turystyki, a podmioty działające w tych sektorach gospodarki wykazują znaczne zapotrzebowanie na ziemię. Jednocześnie nie zawsze mogą wykorzystać zasoby tego czynnika produkcji, które pozostają w innych gałęziach gospodarki z tytułu wychodzenia podmiotów z rynku, jak np. pozostające w gestii przetwórstwa przemysłowego czy transportu i gospodarki magazynowej. Transfery ziemi w tym układzie mogłyby bowiem generować zbyt wysokie koszty związane z adaptacją do specyficznych potrzeb sektora. Dodatkowe koszty nie występują natomiast w przypadku użytkowników rolnych, których atutem jest również niższa cena. Dość duże przeciętne zapotrzebowanie podmiotów na ziemię wynikać może ponadto z istniejącego podziału geodezyjnego i wielkości działek gruntów rolnych, a nie faktycznych potrzeb przedsiębiorstwa. Transferom podlegają bowiem działki geodezyjne określonej wielkości, których podział może generować znaczne koszty. Konsekwencją może być powstawanie nadwyżek czynnika ziemia w danym sektorze gospodarki.

Specyfika dynamicznie rozwijających się sektorów gospodarki oraz określone uwarunkowania prawne mogą więc prowadzić do wzrostu skali wyłączenia gruntów rolnych z produkcji. Rozpatrując z kolei strukturę gałęziową (rysunek 22), można zakładać sukcesywne zmniejszanie się bezwzględnie poziomu transferu użytkowników rolnych do nierolniczych sektorów gospodarki w związku ze wzrostem liczby podmiotów. Obecnie dość znaczny udział w ogólnej liczbie

podmiotów mają przedsiębiorstwa zajmujące się handlem hurtowym i detalicznym, budownictwem, przetwórstwem przemysłowym czy gospodarką magazynową. Wzrost liczby podmiotów w tych sektorach nie powinien być zatem duży. Należy nawet spodziewać się spadku liczby podmiotów w niektórych z nich, co znacznie ograniczy zapotrzebowanie na ziemię. Duży potencjał wzrostu liczby przedsiębiorstw istnieje natomiast w sektorach o mniejszym zapotrzebowaniu na ziemię, np. w sektorze pośrednictwa finansowego, edukacji czy zatrudnienia pracowników przez gospodarstwa domowe.

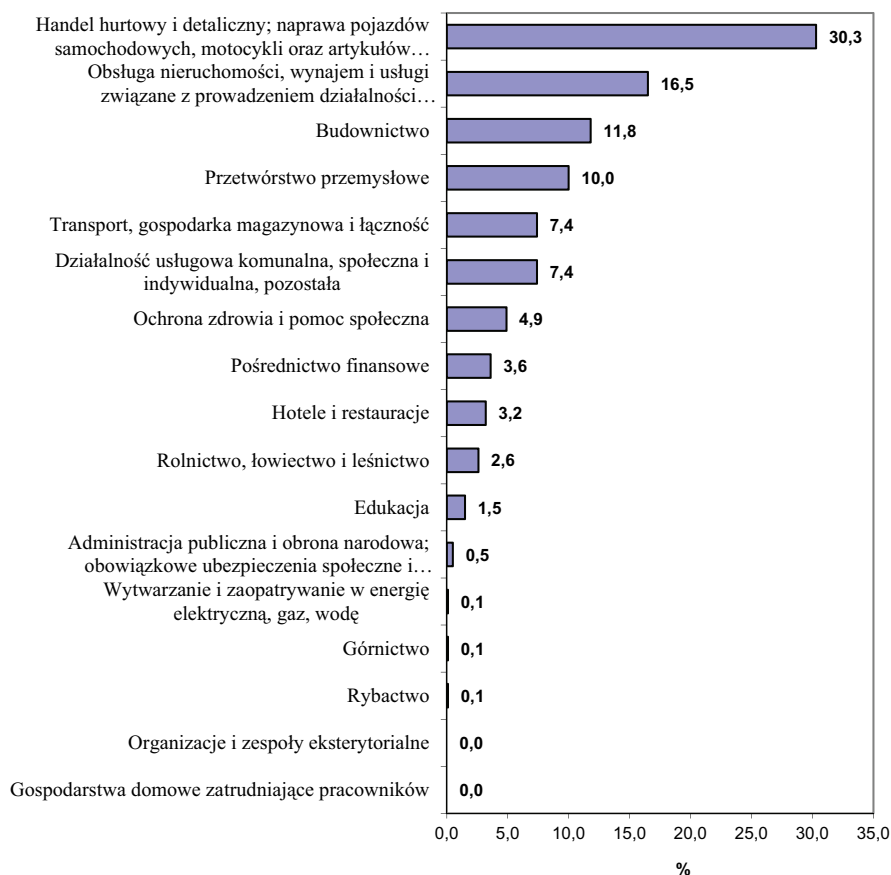
Z prowadzonych badań wynika, że w długim okresie powinno maleć średnie zapotrzebowanie nowo powstającego podmiotu na ziemię. W konsekwencji maleć powinna również skala transferów międzygałęziowych z tytułu rozwoju nierolniczych sektorów. Tendencje te powinny dotyczyć całej gospodarki Polski. Powyższe zmiany mogą przebiegać jednak nieco inaczej w skali lokalnej, w układzie miasto-wieś czy w związku z zastosowaniem finansowego wsparcia rozwoju przedsiębiorczości.

Rysunek 21. Zmiany liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w poszczególnych sekcjach Polskiej Klasyfikacji Działalności, w latach 2003-2009 (rok 2003 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 22. Udział poszczególnych rodzajów prowadzonej działalności<sup>11</sup> w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w 2009 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zależności pomiędzy zmianami liczby podmiotów w poszczególnych gałęziach gospodarki a zmianą powierzchni użytków rolnych i gruntów ornych potwierdza przeprowadzona analiza korelacji (tabela 7). W zdecydowanej większości przypadków odnotowano występowanie silnej, ujemnej korelacji – to oznacza, że wzrostowi liczby podmiotów w większości gałęzi gospodarki towarzyszy spadek areálu gruntów rolnych. Z kolei zmiany liczby podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON w takich sekcjach działalności gospodarczej jak rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo, rybactwo, pośrednictwo finansowe czy

<sup>11</sup> Polska Klasyfikacja Działalności – stosowana do 2009 roku.

gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników są bardzo słabo powiązane ze zmianami powierzchni gruntów. Innymi słowy ich zapotrzebowanie na ziemię było znikome. Nieco inaczej przedstawiała się natomiast sytuacja w przypadku podmiotów działających w obszarze przetwórstwa przemysłowego oraz handlu hurtowego i detalicznego – tu zaobserwowano spadek liczby podmiotów, któremu towarzyszył wzrost zapotrzebowania na grunty rolne. Taką tendencję mogą uzasadniać w pewnym stopniu procesy koncentracji produkcji, związane z wychodzeniem z rynku małych podmiotów w przypadku przetwórstwa przemysłowego oraz zmiany struktury wielkościowej podmiotów działających w sferze handlu. Niemniej z uwagi na potencjalny czas trwania tych procesów, w dłuższej perspektywie nie powinny one mieć silnego wpływu na zmiany zasobu użytków rolnych.

Tabela 7. Współczynniki korelacji pomiędzy liczbą podmiotów sektora prywatnego a powierzchnią użytków rolnych i gruntów ornych w latach 2003-2009

Sekcja Polskiej Klasyfikacji Działalności	Użytki rolne	Grunty orne
Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	-0,30*	-0,57*
Rybackstwo	0,66*	0,61*
Górnictwo	-0,96	-0,92
Przetwórstwo przemysłowe	0,89	0,81
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę	-0,92	-0,91
Budownictwo	-0,94	-0,93
Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego	0,97	0,91
Hotele i restauracje	-0,75	-0,71*
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	-0,32*	-0,57*
Pośrednictwo finansowe	-0,63*	-0,51*
Obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	-0,97	-0,86
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i powszechne ubezpieczenie zdrowotne	-0,94	-0,79
Edukacja	-0,98	-0,90
Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	-0,97	-0,88
Działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała	-0,98	-0,87
Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników	0,86	0,73*
Organizacje i zespoły eksterytorialne	-0,94	-0,83

\* współczynniki nieistotne statystycznie na poziomie  $\alpha=0,95$ .

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z prowadzonych badań wynika ponadto, że podmioty gospodarcze wykazują tendencję do koncentracji, co jest efektem korzyści aglomeracji. Powoduje to szybki rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach dużych

aglomeracji miejskich oraz w jednostkach terytorialnych wokół nich. To generuje z kolei wzrost popytu na ziemię, której zasoby na tych obszarach są ograniczone. Istotną kwestią jest również bardziej dynamiczny rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich niż w miastach. Utrzymanie się tej tendencji może bowiem prowadzić do wzrostu popytu na użytki rolne. Zasoby ziemi nierolniczych sektorów gospodarki na obszarach wiejskich są relatywnie znacznie niższe niż ma to miejsce na obszarach zurbanizowanych, toteż możliwości transferu tego czynnika produkcji pomiędzy nierolniczymi sektorami gospodarki są ograniczone. Rozpatrując rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, należy wziąć również pod uwagę potencjalne zmiany Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku. Jedną z proponowanych zmian jest wprowadzenie wsparcia finansowego dla młodych rolników podejmujących działalność gospodarczą poza rolnictwem. Wprowadzenie tego instrumentu może przyczynić się do utrzymania większego tempa wzrostu liczby podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich. Konsekwencją będzie natomiast wzrost zapotrzebowania na ziemię.

## **6. Skuteczność instrumentów finansowych wspierających rozwój przedsiębiorczości na poziomie gminnym**

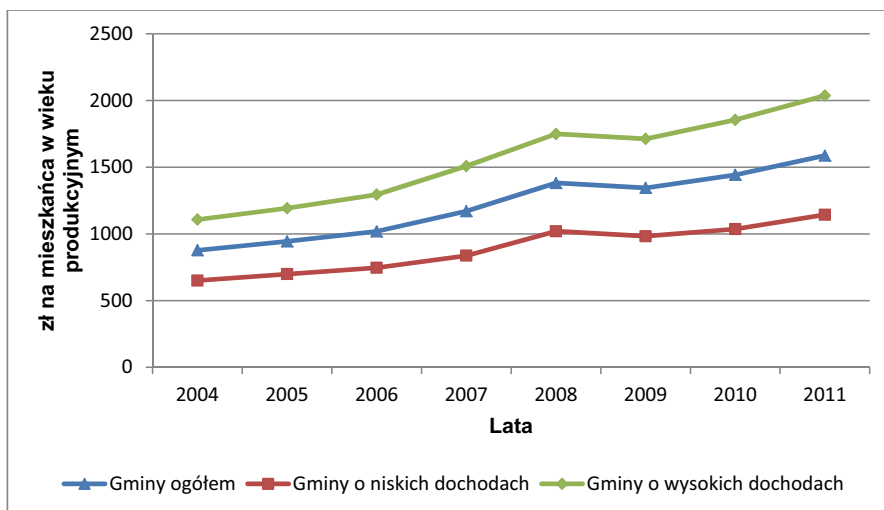
W przyjętym do badań okresie, tj. w latach 2004–2011, nominalne dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca wykazywały tendencję wzrostową (rys. 23). Załamanie tendencji wystąpiło jedynie w 2009 roku, co było powiązane z pojawieniem się kryzysu finansowego w Europie. Niemniej w kolejnych dwóch latach po załamaniu odnotowano ponownie wzrost dochodów. W tym kontekście można stwierdzić, że zarówno uwarunkowania rynkowe, jak i prowadzona przez państwo polityka sprzyjały rozwojowi obszarów wiejskich oraz przyczyniły się do dość szybkiego przezwyciężenia negatywnych efektów kryzysu finansowego. W podobny sposób przebiegały zmiany zarówno w gminach o niskich dochodach, jak i w gminach o dochodach wysokich<sup>12</sup> (rys. 23). Szybsze tempo wzrostu dochodów własnych odnotowano jednak w gminach o dochodach wysokich. Z tego względu znacznie zwiększyła się różnica pomiędzy średnimi dochodami w tych 2 grupach gmin. W 2004 roku przeciętne dochody własne w gminach o wysokich dochodach były wyższe o 70% niż w drugiej grupie, podczas gdy w 2011 roku już o 78%. Zaobserwowane tendencje oraz przebieg zmian w zakresie poziomu uzyskiwanych przez gminy wiejskie dochodów własnych stanowią więc przesłankę do stwierdzenia, że prowadzona polity-

---

<sup>12</sup> Kryterium podziału była mediana dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym.

ka wspierania rozwoju przedsiębiorczości, w tym oparta na różnych instrumentach finansowanych z budżetu Unii Europejskiej nie przyczynia się do zrównywania poziomu i tempa rozwoju na poziomie lokalnym. Należy jednak pamiętać, że wspomniany proces zrównywania rozwoju w układzie lokalnym nie musi być celem tej polityki. Ponadto wolniejsze tempo wzrostu dochodów gmin o niskich dochodach można tłumaczyć w kontekście hipotezy Williamsona. Zgodnie z nią nie osiągnęły one jeszcze pewnego określonego poziomu rozwoju gospodarczego, aby znacznie przyspieszyć tempo tego rozwoju.

Rysunek 23. Dochody własne gmin wiejskich w latach 2004–2011



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Gminy wiejskie nie są jednak grupą jednorodną pod względem wysokości osiągniętych dochodów własnych. Świadczy o tym występujący rozstęp kwartyłowy (rys. 24), tj. różnica pomiędzy wysokością dochodu własnego, od którego wyższe dochody uzyskuje 25% gmin najbogatszych, a wysokością dochodu, od którego niższe dochody uzyskuje 25% gmin najbiedniejszych. O występującym, a zarazem narastającym zróżnicowaniu świadczy natomiast fakt, że w badanych gminach zaobserwowano sukcesywny wzrost rozstępu kwartyłowego dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wieku produkcyjnym. Rozstęp kwartyłowy był jednak na znacznie wyższym poziomie w grupie gmin o wysokich dochodach niż w pozostałych jednostkach. Dodatkowo w tej grupie zaobserwowano szybsze tempo wzrostu rozstępu kwartyłowego. Należy również zaznaczyć, że zarówno poziom rozstępu kwartyłowego, jak i tempo jego zmian były zbliżone w przypadku gmin o wysokich dochodach i całej populacji gmin

wiejskich. Oznacza to występowanie pewnej grupy gmin wiejskich o wysokich dochodach, którą charakteryzuje znacznie wyższe tempo rozwoju gospodarczego mierzone tempem wzrostu dochodów własnych. Różnice w poziomie dochodów własnych pogłębiały się również w przypadku gmin o niskich dochodach. Różnicowanie przebiegało w tej grupie jednak znacznie wolniej. Szybszy wzrost dochodów gmin najbogatszych potwierdził się również w grupie o niskich dochodach. Omawiane zróżnicowanie dochodów własnych oraz tendencje tego dalszego różnicowania stanowią kolejną przesłankę do przyjęcia twierdzenia o zdecydowanie szybszym tempie rozwoju gmin uzyskujących najwyższe dochody. Na podstawie analizy podstawowych statystyk można stwierdzić, że instrumenty polityki regionalnej i strukturalnej nie zdołały doprowadzić do zainicjowania procesu niwelowania różnic pomiędzy gminami wiejskimi. Nie wyklucza to jednak tezy o ich pozytywnej roli w przeciwdziałaniu zbyt szybkiemu narastaniu różnic w tempie rozwoju lokalnego.

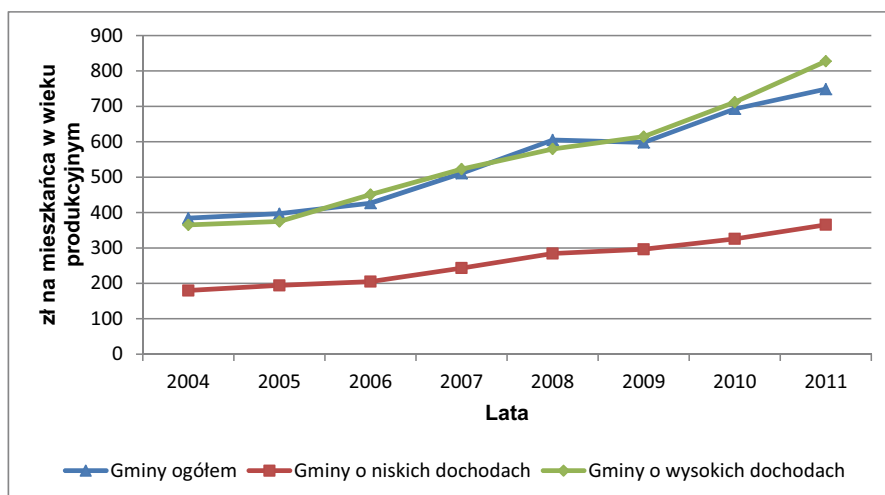
O zróżnicowaniu dochodów własnych gmin wiejskich świadczą również współczynniki zmienności<sup>13</sup> (rys. 25). W skali wszystkich gmin wiejskich zmienność dochodów była dość duża. Współczynnik zmienności przekraczał bowiem 40% prawie w całym analizowanym okresie. Znacznie wyższą zmiennością charakteryzowała się jednak grupa gmin o wysokich dochodach. Potwierdza to w pewnym stopniu wyniki analizy rozstępu kwartyłowego. W przypadku współczynników zmienności zaobserwowano jednak nieco inne tendencje w dwóch badanych grupach gmin. W grupie gmin o wysokich dochodach zróżnicowanie poziomu dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym było na względnie stałym poziomie do 2007 roku. Na symptomy kryzysu finansowego grupa ta zareagowała nieznacznym spadkiem zróżnicowania wewnętrznego. Było to jednak w znacznie większym stopniu skutkiem ograniczenia wzrostu dochodów w gminach najbogatszych niż przyspieszenia wzrostu w gminach najbiedniejszych. W okresie 2008–2010 nastąpił z kolei znaczny wzrost zróżnicowania dochodów własnych, do poziomu przekraczającego zróżnicowanie sprzed kryzysu. Oznacza to, że najbogatsze gminy znacznie lepiej poradziły sobie z kryzysem, niż te o niższych dochodach. W grupie gmin o niskich dochodach zróżnicowanie wewnętrzne zmniejszało się do 2007 roku. Efektem kryzysu było natomiast odwrócenie się tendencji i dość szybki wzrost zróżnicowania dochodów. Należy zaznaczyć, że wzrostowi zróżnicowania dochodów własnych w warunkach kryzysu nie zapobiegło wprowadzenie w 2007 roku nowych instrumentów polityki Unii Europejskiej przewidzianych na lata 2007–2013.

---

<sup>13</sup> Wyrażony w procentach stosunek odchylenia standardowego do średniej arytmetycznej.

Mogą one mieć jednak pewien ograniczony wpływ na zmniejszenie zróżnicowania w obu grupach gmin w 2011 roku. Na podstawie takiego przebiegu zmian zróżnicowania dochodów własnych można również postawić hipotezę, że instrumenty polityki Unii Europejskiej, które są zorientowane na rozwój przedsiębiorczości, mogą wywierać pozytywny wpływ na zrównywanie się poziomu lub tempa rozwoju gospodarczego gmin, ale w warunkach stabilnego wzrostu gospodarczego kraju. Stwierdzenie prawdziwości tej hipotezy wymaga co prawda dodatkowej weryfikacji, zwłaszcza w kontekście odmiennej reakcji na symptomy kryzysu różnych typów gmin. Potwierdzenie tej zależności mogłoby stanowić podstawę przygotowania instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej, które ograniczałyby skutki kryzysu.

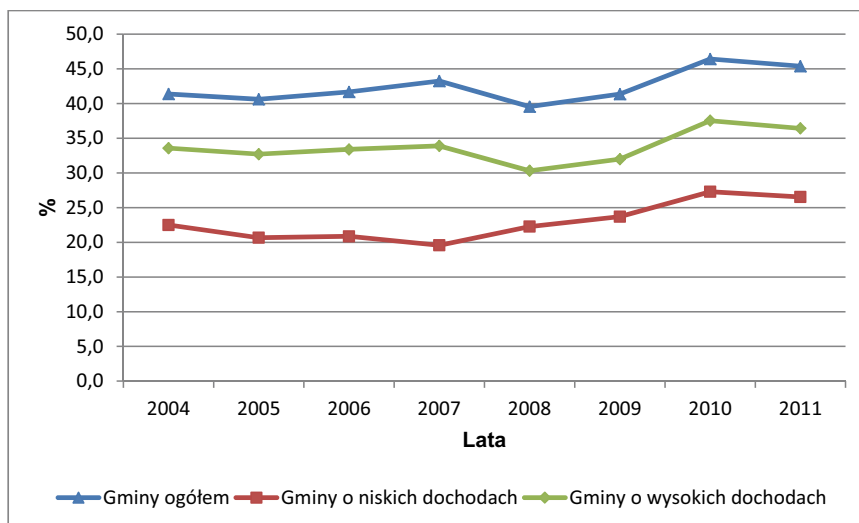
Rysunek 24. Rozstęp kwartyłowy dochodów własnych gmin wiejskich w latach 2004–2011



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.



Rysunek 25. Współczynniki zmienności dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym gmin wiejskich w latach 2004–2011



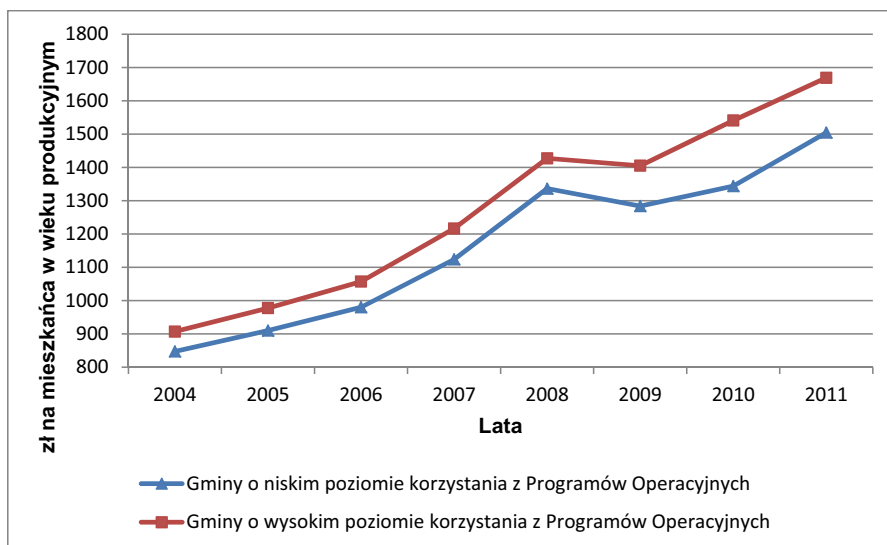
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Rozpatrując oddziaływanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na przebieg lokalnego rozwoju gospodarczego, należy zwrócić uwagę na zmiany dochodów własnych gmin w grupach zróżnicowanych pod względem poziomu absorpcji tych środków przez lokalną społeczność<sup>14</sup> (rys. 26). Uruchomienie w 2007 roku nowych programów operacyjnych stworzyło bowiem ludności i przedsiębiorstwom dość szerokie możliwości w zakresie tworzenia nowych podmiotów gospodarczych oraz rozwoju dotychczas prowadzonej działalności. Komisja Europejska wprowadziła jednak konieczność zaangażowania kapitału własnego jako warunek korzystania z pomocy. W efekcie większa skala wykorzystania środków pojawiła się w gminach uzyskujących wyższe dochody własne w okresie 2004–2007 (rys. 26), a więc w jednostkach, w których ludność i przedsiębiorstwa uzyskiwali wyższe dochody. Innymi słowy podmioty posiadały większe możliwości zaangażowania własnych środków finansowych w podejmowane lub rozwijane przedsięwzięcia gospodarcze. Niemniej do 2007 roku dochody własne obu grup gmin systematycznie wzrastały, a różnica w ujęciu nominalnym utrzymywała się na stałym poziomie. Od 2008 roku, a więc praktycznie od momentu uruchomienia programów, gminy o większym wykorzysta-

<sup>14</sup> Kryterium podziału była mediana środków uzyskiwanych w poszczególnych gminach z programów operacyjnych wymienionych w rozdziale metodycznym, w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym.

niu pomocy unijnej zaczęły uzyskiwać coraz większą przewagę pod względem osiąganych dochodów własnych. Jednocześnie odnotowano w nich mniejszy spadek dochodów w wyniku kryzysu finansowego. Można w związku z tym przyjąć założenie, że skala wsparcia unijnego miała istotny dodatni wpływ na osiągnięte dochody własne gmin wiejskich. Stosowanie różnych programów wsparcia nie zainicjowało natomiast procesu niwelowania różnic w dochodach gmin, a wręcz prowadzi to do ich narastania na poziomie lokalnym. Zmiana kryteriów dystrybucji środków wsparcia mogłaby przeciwdziałać zwiększaniu różnic w tempie rozwoju gospodarczego gmin. Podejmując tego typu działania, należy jednak mieć na uwadze inne bariery rozwoju gospodarczego. Administracyjne zwiększenie alokacji środków do jednostek o niższych dochodach może z uwagi na występowanie tych barier doprowadzić do znacznego zmniejszenia efektywności wsparcia. Na podstawie zachodzących zmian w dochodach własnych można równie wysnuć wstępny wniosek, że możliwości niwelowania różnic w rozwoju lokalnym na obszarach wiejskich przy pomocy istniejących instrumentów polityki wspierania przedsiębiorczości są w zasadzie bardzo ograniczone, czy wręcz żadne. Nie podważa to oczywiście wcześniejszych twierdzeń odnośnie pozytywnego wpływu tych instrumentów na uzyskiwane dochody niezależnie od ich wyjściowego poziomu.

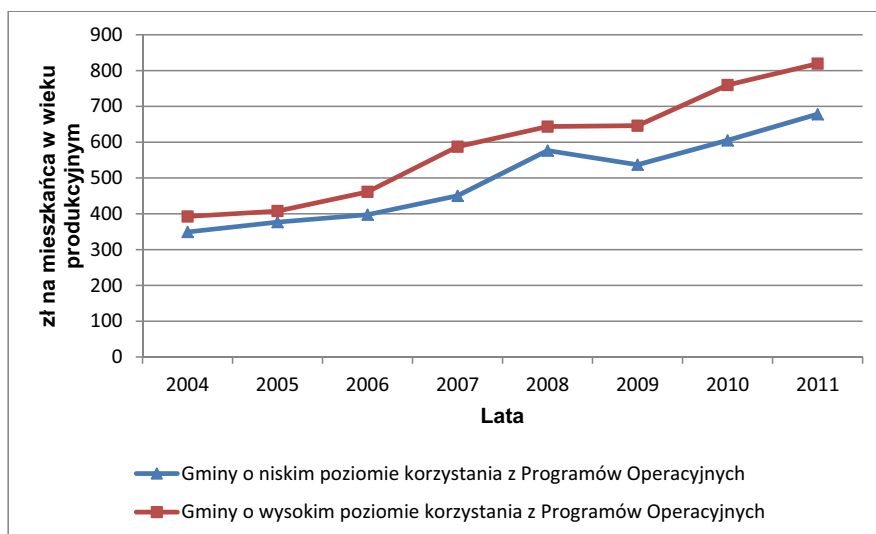
Rysunek 26. Dochody własne gmin wiejskich w latach 2004–2011, w grupach różnicowanych pod względem wykorzystania środków UE w ramach programów operacyjnych obejmujących wspieranie rozwoju przedsiębiorczości



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Tempo wzrostu dochodów własnych było dość zróżnicowane zarówno w populacji gmin o wysokiej, jak i o niskiej absorpcji środków unijnych. Świadczą o tym zmiany rozstępu kwartylowego dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (rys. 27). Tendencja wzrostowa tej statystyki w obu grupach gmin wskazuje na wyodrębnianie się podgrup o wysokich dochodach, a jednocześnie wyższym tempie ich wzrostu. Przewaga gmin o wysokich dochodach w zakresie rozwoju gospodarczego jest jednak większa oraz szybciej wzrasta w grupie o wyższym poziomie wykorzystania pomocy unijnej oferowanej w ramach różnych programów operacyjnych. Potwierdza to ściśle zależności pomiędzy poziomem lokalnego rozwoju gospodarczego a stopniem wykorzystania funduszy unijnych. Wydaje się jednak, że wsparcie publiczne, pomimo przyspieszania rozwoju lokalnego, prowadzi raczej do dywergencji niż konwergencji na obszarach wiejskich. Można nawet oczekiwać powstawania lokalnych ośrodków centralnych na obszarach wiejskich, które będą swego rodzaju liderami pod względem rozwoju obszarów wiejskich. Zjawiska tego nie należy jednak oceniać negatywnie, ponieważ może być to jedna ze ścieżek osiągnięcia konwergencji regionalnej. Efektywność wsparcia w przypadku tego modelu rozwoju może być bowiem wyższa niż w modelu zrównywania poziomu rozwoju.

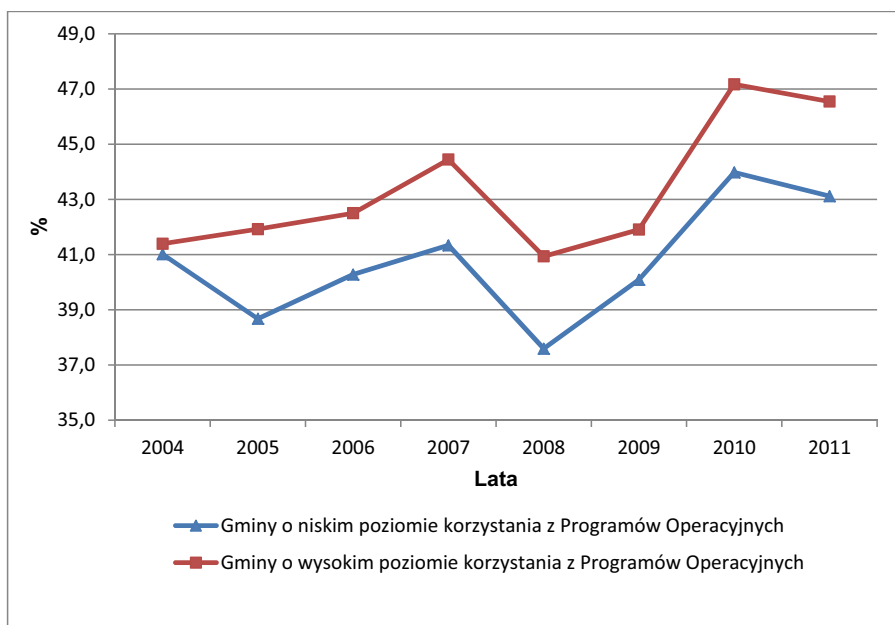
Rysunek 27. Rozstęp kwartylowy dochodów własnych gmin wiejskich w latach 2004–2011, w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE w ramach programów operacyjnych obejmujących wspieranie rozwoju przedsiębiorczości



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Współczynniki zmienności dochodów własnych gmin przyjmują dość duże wartości zarówno w grupie o niskiej absorpcji wsparcia, jak i w grupie o relatywnie wysokim wykorzystaniu funduszy unijnych (rys. 28). Wyższy poziom zróżnicowania wewnętrznego charakteryzuje jednak grupę o wysokim poziomie wykorzystania tych środków. Od 2005 roku zmiany zróżnicowania gmin przebiegają w obu grupach podobnie. Niemniej w ostatnich latach nastąpił znacznie większy wzrost zmienności dochodów w grupie gmin o wysokim poziomie wykorzystania funduszy unijnych. Z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że było to skutkiem wspomnianego wyodrębniania się grupy gmin o wysokich dochodach, w wyniku m.in. oddziaływania wsparcia unijnego. Analiza zmienności gmin w zależności od poziomu tego wsparcia nie potwierdza jednak procesu zrównywania tempa rozwoju lokalnego.

Rysunek 28. Współczynniki zmienności dochodów własnych gmin wiejskich w latach 2004–2011, w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE w ramach programów operacyjnych obejmujących wspieranie rozwoju przedsiębiorczości.

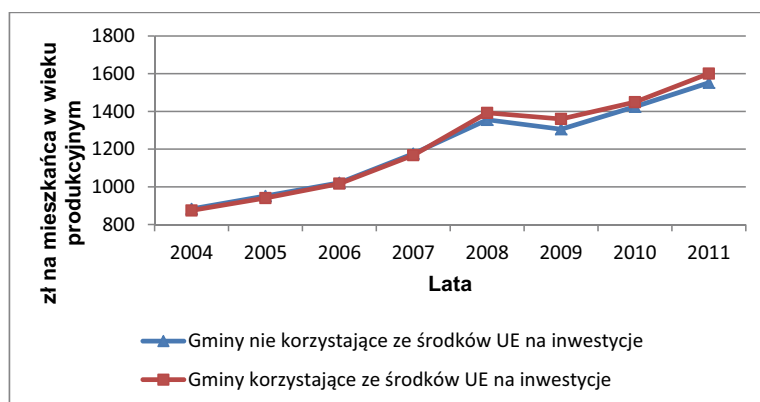


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Analizując relacje zachodzące pomiędzy rozwojem lokalnym a polityką wspierania przedsiębiorczości, trzeba zwrócić uwagę na zmiany dochodów własnych gmin w zależności od wykorzystania środków Unii Europejskiej na inwestycje komunalne. Infrastruktura jest czynnikiem pośrednim rozwoju przedsię-

biorczości, a w związku z tym wsparcie to powinno, w warunkach ograniczonych środków własnych gmin, istotnie przyczynić się do rozwoju działalności gospodarczej. Konsekwencją powinien być wzrost dochodów własnych. Gminy powinny więc być zmotywowane do powszechnego korzystania z tego instrumentu. Niemniej w latach 2006–2009<sup>15</sup> aż 437 gmin badanej populacji, tj. 28,6%, nie wykorzystało możliwości dofinansowania inwestycji. Dystrybucję środków na inwestycje komunalne należy ocenić jednak jako względnie racjonalną. Gminy, które skorzystały ze wsparcia, osiągały – przed jego pozyskaniem – nieznacznie niższe dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wieku produkcyjnym (rys. 29). Ich możliwości wykorzystania środków własnych na cele rozwoju infrastruktury były więc nieco bardziej ograniczone. Niemniej już w 2008 roku zaczęły one uzyskiwać dochody na poziomie wyższym niż pozostałe gminy. Wsparcie rozwoju infrastruktury jest więc powiązane ze wzrostem dochodów własnych – podobnie jak innych instrumentów polityki wspierania przedsiębiorczości. Przeprowadzona analiza stanowi jednak przesłankę do stwierdzenia, że w przeciwieństwie do wcześniej omawianych instrumentów wsparcia finansowego jest ona w pewien sposób powiązana z procesem zrównywania gmin pod względem tempa rozwoju gospodarczego. Pełne potwierdzenie tego założenia jest jednak niemożliwe na obecnym etapie realizacji polityki regionalnej i strukturalnej przez Unię Europejską.

Rysunek 29. Dochody własne gmin wiejskich w latach 2004–2011, w grupach różnicowanych pod względem wykorzystania środków UE przeznaczonych na inwestycje komunalne

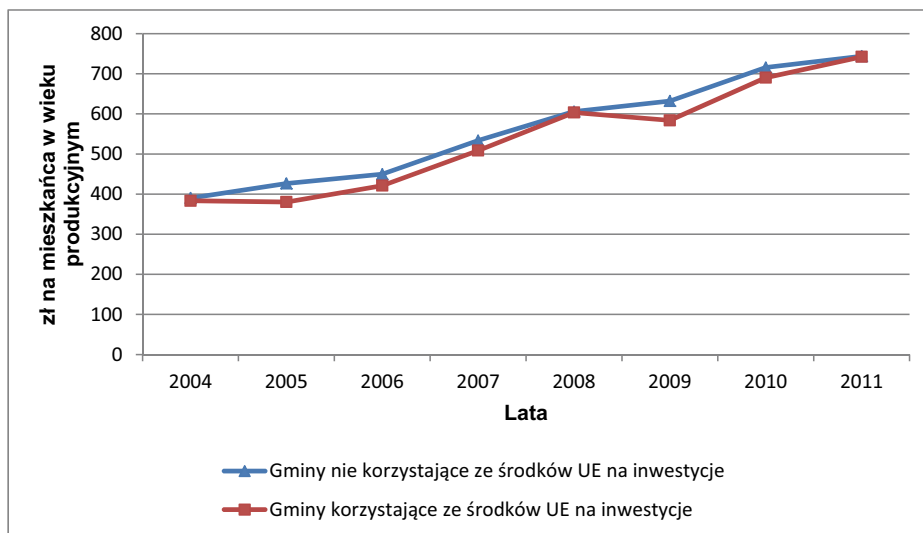


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

<sup>15</sup> Uzyskane wsparcie dla inwestycji komunalnych w tym okresie było podstawą podziału na 2 grupy, tj. gmin korzystających i niekorzystających ze wsparcia. O wyborze okresu wsparcia zdecydowała dostępność danych w Banku Danych Lokalnych GUS.

Niezależnie od podjętej przez gminę decyzji odnośnie współfinansowania inwestycji komunalnych ze środków unijnych zachodził wspomniany wcześniej proces wyodrębniania się grupy gmin o wysokich dochodach i wyższym tempie ich wzrostu. Świadczy o tym sukcesywne zwiększanie się rozstępu kwartyłowego w obu grupach gmin (rys. 30). Niemniej przewaga tych gmin pod względem osiąganych dochodów własnych oraz tempa ich wzrostu była nieco mniejsza w grupie korzystającej ze wsparcia unijnego – chociaż w 2011 roku osiągnęła ten sam rozmiar. Środki finansowe na inwestycje komunalne mogły więc w pewnym sensie początkowo spowalniać ten proces. Niemniej osiągnięty przy ich pomocy wzrost dochodów oraz inne instrumenty prowadzonej polityki zniwelowały skutki początkowego spowolnienia w zakresie wyodrębniania się grupy gmin szybciej rozwijających się. Na podstawie prowadzonych analiz można potwierdzić więc tezę, że poziom i tempo rozwoju lokalnego, a także procesy konwergencji lokalnej są efektem działania różnych czynników. Poszczególne instrumenty polityki wspierania rozwoju przedsiębiorczości mogą natomiast powodować różne kierunki zmian i w pewnych obszarach oddziaływania redukować osiągane efekty.

Rysunek 30. Rozstęp kwartyłowy dochodów własnych gmin wiejskich w latach 2004–2011 w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE przeznaczonych na inwestycje komunalne

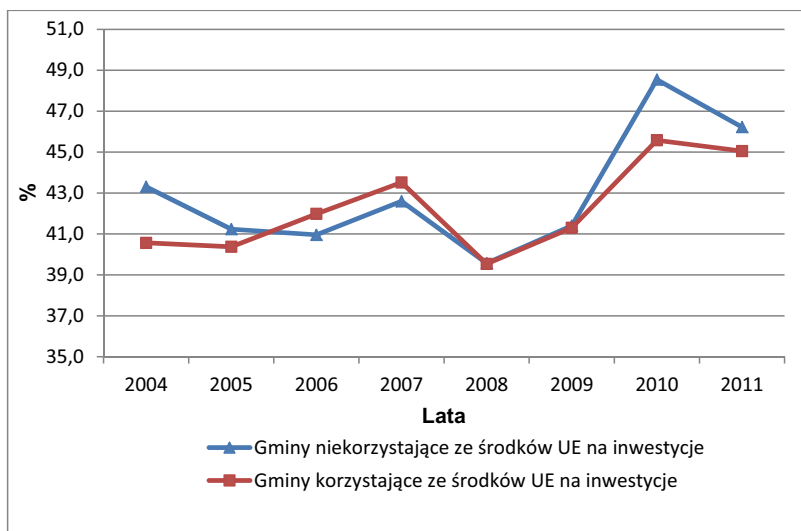


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Zróżnicowanie wewnętrzne gmin pod względem osiąganych dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (rys. 31) było na dość wysokim poziomie w obu grupach gmin badanego układu. Do 2008 roku nie

odnotowano jednak znacznego wzrostu tego zróżnicowania, a w okresie kryzysu nastąpiło nawet jego zmniejszenie. Podobnie jak w przypadku grup zróżnicowanych pod względem wysokości środków unijnych pozyskanych z różnych programów operacyjnych, tak i w tym przypadku nastąpił wyraźny wzrost zróżnicowania w obu grupach, w ostatnich latach badanego okresu – w stosunku do okresu 2004–2009. W przeciwieństwie do poprzedniego układu, w którym wyższy wzrost zmienności odnotowano w gminach o wysokim poziomie pozyskiwania środków, tym razem wyższy przyrost tego wskaźnika odnotowano w gminach niekorzystających ze wsparcia dla prowadzonych inwestycji komunalnych. Jest to więc kolejny symptom spowalniającego oddziaływania inwestycji komunalnych na różnicowanie tempa rozwoju gmin.

Rysunek 31. Współczynniki zmienności dochodów własnych gmin wiejskich w latach 2004–2011 w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE przeznaczonych na inwestycje komunalne



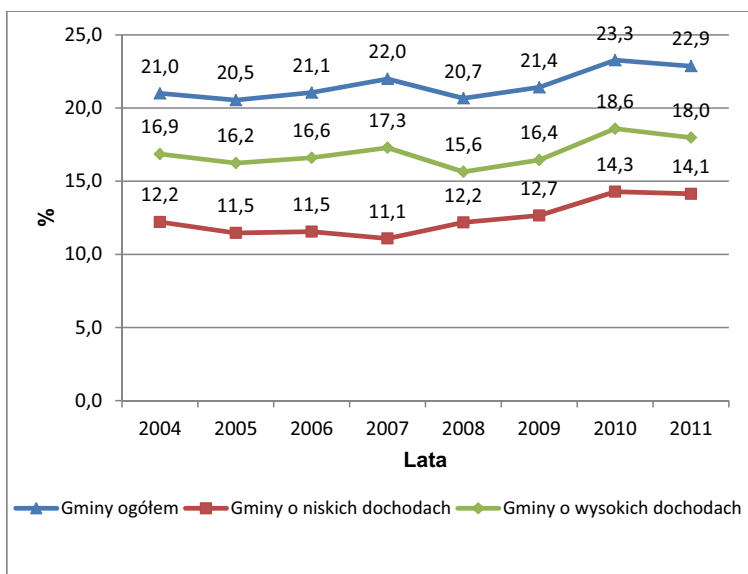
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Przeprowadzone analizy zróżnicowania dochodów własnych gmin nie dają pełnego obrazu zachodzących zmian. Ich wyniki w wielu przypadkach prowadziły bowiem do wniosków o dość znacznym lub dość wysokim zróżnicowaniu dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Pojęcia te w przypadku analizy statystyk podstawowych mają jednak charakter względny i subiektywny. W celu pewnego zobiektywizowania wyników wykorzystano więc współczynniki Giniego do oceny zróżnicowania dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym, jako miary lokalnego

rozwoju gospodarczego oraz zmian tego zróżnicowania. Pozwoli to również dokonać weryfikacji wcześniej uzyskanych wyników.

Z analizy uzyskanych indeksów Giniego dla gmin wiejskich (rys. 32) wynika, że zróżnicowanie dochodów nie było zbyt duże ani w skali całej populacji, ani w grupach różniących się wielkością uzyskiwanych dochodów. Niemniej zachodzące zmiany potwierdziły wzrost zróżnicowania niezależnie od poziomu uzyskiwanych dochodów. Ponadto tendencje zmian indeksów Giniego w badanym okresie są zbliżone do tendencji charakterystycznych dla współczynnika zmienności w analogicznym układzie. Potwierdzają więc one wcześniej omawianą reakcję gmin o wysokich dochodach na kryzys finansowy, a mianowicie spadek zróżnicowania oraz ponowny jego wzrost w kolejnych latach. Można więc podtrzymać tezę o wyodrębnianiu się grupy o wysokich dochodach, która dodatkowo uzyskuje wyższe tempo ich wzrostu. Szybsze tempo wzrostu zróżnicowania dochodów własnych gmin w badanym okresie wystąpiło jednak w przypadku grupy gmin o niskich dochodach. W 2004 roku indeks Giniego w gminach o wysokich dochodach był bowiem wyższy o 4,7 punktu procentowego niż w pozostałych gminach, podczas gdy w 2011 roku już tylko o 3,9 punktu procentowego. Analiza współczynników Giniego nie potwierdza jednak procesu zrównywania się dochodów gmin wiejskich.

Rysunek 32. Indeksy Giniego dla dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym gmin wiejskich w latach 2004–2011

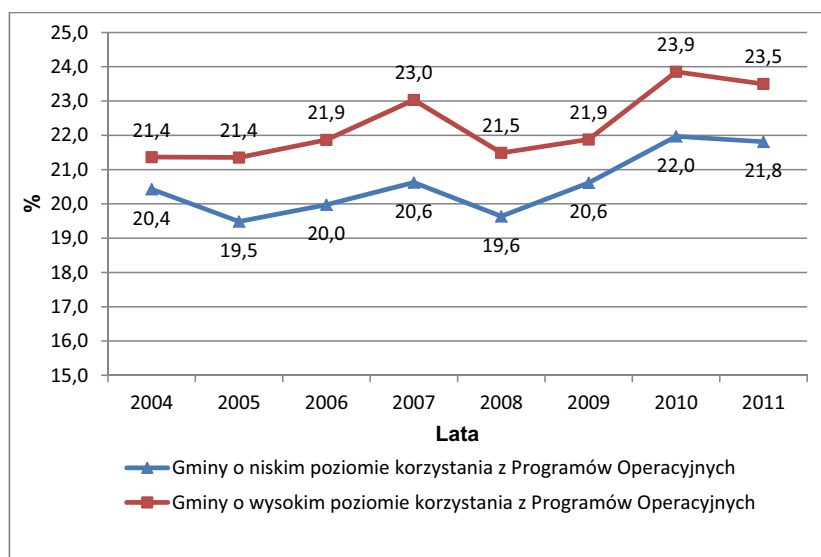


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.



Zmiany i relacje indeksów Giniego w grupach gmin zróżnicowanych pod względem poziomu wykorzystania funduszy unijnych przez lokalną społeczność (rys. 33) kształtowały się podobnie jak w przypadku współczynników zmienności dla dochodów tych grup. Obie grupy wykazywały nieznaczną tendencję wzrostową współczynnika, co oznacza pogłębianie się różnic dochodowych niezależnie od poziomu wykorzystanego wsparcia. Niemniej gminy o wyższym wykorzystaniu tych środków charakteryzowały się również wyższym poziomem współczynnika Giniego w analogicznych latach, czyli były bardziej zróżnicowane pod względem osiąganych dochodów. Analiza zmian współczynnika Giniego potwierdza więc brak wpływu środków z funduszy unijnych absorbowanych przez społeczność lokalną na niwelowanie różnic w poziomie rozwoju lokalnego. Środki te wpływają raczej na pogłębianie się różnic. Można również powiedzieć, że sprzyjają one przede wszystkim rozwojowi gmin najbardziej rozwiniętych. Niemniej biorąc pod uwagę dość niski poziom współczynników Giniego oraz pogłębianie się różnic, należy potwierdzić sformułowaną wcześniej tezę, że znaczna część słabo rozwiniętych gmin wiejskich nie uzyskała jeszcze odpowiedniego poziomu rozwoju, aby efektywnie wykorzystać wsparcie publiczne na wyraźne przyspieszenie tempa rozwoju.

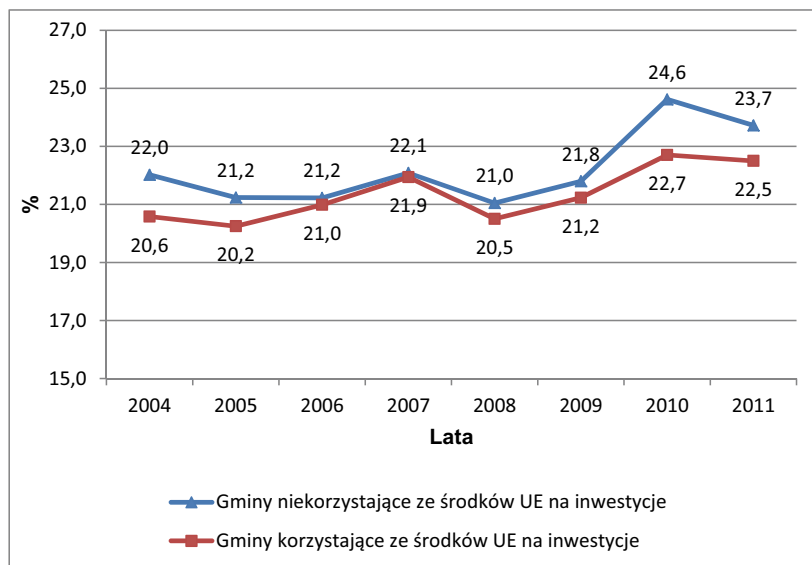
Rysunek 33. Indeksy Giniego dla dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym gmin wiejskich w latach 2004–2011, w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE w ramach programów operacyjnych obejmujących wspieranie rozwoju przedsiębiorczości



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Z analizy zmian indeksów Giniego dla grup gmin zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE na inwestycje komunalne (rys. 34) wynika, że w całym badanym okresie gminy finansujące inwestycje z tych środków wykazywały mniejsze zróżnicowanie dochodów własnych. W okresie 2004-2007 dywergencja dochodowa tej grupy pogłębiała się jednak znacznie szybciej niż w przypadku gmin nie korzystających z tej pomocy. W 2007 roku ta tendencja się załamała i gminy korzystające z pomocy unijnej w zakresie inwestycji komunalnych ponownie zaczęły uzyskiwać niższe tempo różnicowania się dochodów niż pozostałe. Wsparcie UE w zakresie inwestycji komunalnych może mieć więc swego rodzaju działanie spowalniające procesy różnicowania się obszarów wiejskich pod względem rozwoju gospodarczego. Powyższe wnioski z analizy współczynników Giniego są dość zbliżone do wniosków z analizy współczynnika zmienności w analogicznym układzie gmin, które również potwierdzają powyższą zależność.

Rysunek 34. Indeksy Giniego dla dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym gmin wiejskich w latach 2004–2011, w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE przeznaczonych na inwestycje komunalne



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Analiza podstawowych statystyk oraz indeksów Giniego dla dochodów własnych potwierdza występowanie zróżnicowania gmin wiejskich oraz pogłębianie się występujących różnic, związane z wyodrębnianiem się grupy gmin o wysokich dochodach i jednocześnie wyższym tempie rozwoju. Z dość niskich

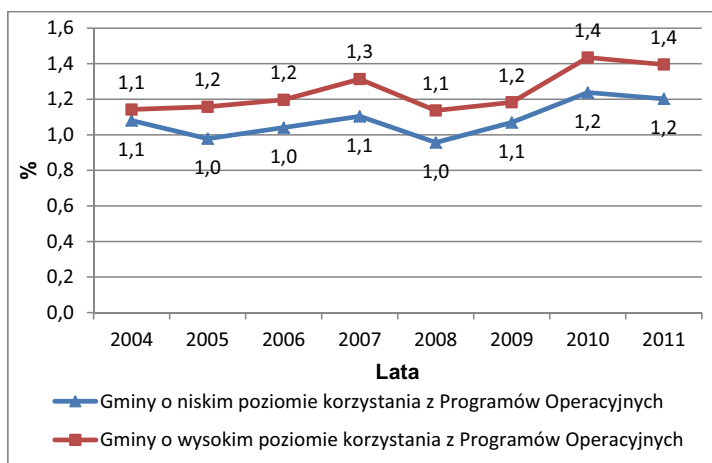
wartości współczynnika Giniego wynika jednak, że zróżnicowanie to nie jest zbyt duże. Jeżeli dodatkowo wziąć pod uwagę brak wyraźnego przyspieszenia tempa rozwoju w gminach najslabiej rozwiniętych, to można wysnuć wniosek, że znaczna część gmin nie osiągnęła jeszcze krytycznego poziomu rozwoju, po przekroczeniu którego znacznie wzrośnie jego tempo. Prowadzona polityka strukturalna i regionalna, zorientowana na wykorzystanie instrumentów finansowych, nie ma pozytywnego wpływu na zmniejszanie nierówności w rozwoju lokalnym. Nie oznacza to jednak braku dodatniego wpływu na wzrost dochodów i spowolnienie narastania różnic. Te zależności dodatkowo potwierdza przeprowadzona analiza zmian współczynnika Theila dla dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (rys. 35, 36). Trudno jednak wysnuć dodatkowe wnioski ze zmian tej miary zróżnicowania. Tendencje zmian zróżnicowania gmin wiejskich określone na podstawie indeksów Theila były bowiem prawie identyczne z tendencjami określonymi na podstawie współczynników Giniego. Uzyskane wartości indeksów Theila informują jednak, że zróżnicowanie gmin pod względem uzyskiwanych dochodów jest w zasadzie znikome. To w pewnym sensie kwestionuje przydatność tej miary w analizie zróżnicowania dochodów gmin<sup>16</sup>. Niemniej jej zastosowanie pozwoliło zweryfikować prawdziwość zachodzących tendencji uzyskanych na podstawie wcześniejszych analiz.

Przeprowadzona analiza podstawowych statystyk oraz indeksów Giniego i Theila nie daje pełnego obrazu procesu zrównywania się poziomu czy tempa rozwoju gmin. Jest to raczej analiza zróżnicowania, na podstawie której można definiować pewne przesłanki tego procesu. W celu zweryfikowania lub raczej poszerzenia uzyskanych wyników wykorzystana została więc metoda bezwarunkowej konwergencji absolutnej typu beta. Metoda ta pozwala bowiem na faktyczne określenie, czy gminy o niskim poziomie dochodów doganiają pod względem tempa ich wzrostu gminy o dochodach wyższych i jednocześnie określić czas, w jaki istniejące różnice zostaną zredukowane o połowę. Z analizy zmian dochodów własnych, przeprowadzonej metodą bezwarunkowej konwergencji typu beta (tab. 8, 9) wynika, że wśród gmin zachodzi zjawisko swego rodzaju konwergencji lokalnej – określanej na podstawie zmian dochodów własnych.

---

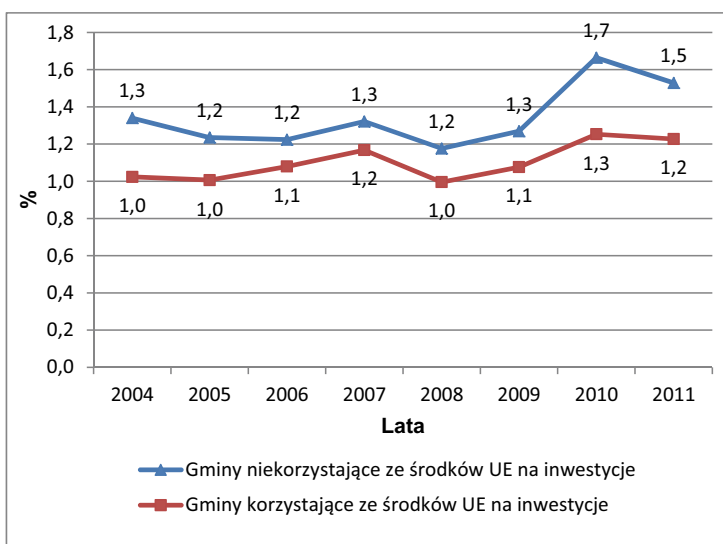
<sup>16</sup> Wartości współczynnika są wrażliwe na wartości przyjętego wskaźnika dochodów. Jest to związane z formułą obliczania współczynnika, która obejmuje wygładzające działanie logarytmowania.

Rysunek 35. Indeksy Theila dla dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym gmin wiejskich w latach 2004–2011 w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE w ramach programów operacyjnych obejmujących wspieranie rozwoju przedsiębiorczości.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Rysunek 36. Indeksy Theila dla dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym gmin wiejskich w latach 2004–2011 w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE przeznaczonych na inwestycje komunalne



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Uzyskane z zastosowanego modelu współczynniki regresji uzyskują bowiem wartości dodatnie i są istotne na poziomie 0,01. Dzieje się tak pomimo rosnącego zróżnicowania, które wynika z wcześniejszych analiz. Z oszacowanego na podstawie modelu tempa zmian wynika, że gminy wiejskie zmniejszają dystans do stanu długookresowej równowagi w tempie około 4% rocznie. Zmniejszenie dzielącej je od tego stanu różnicy o połowę powinno nastąpić po upływie około 15 lat. Zaznaczyć należy, że wyższe tempo zbliżania się do stanu równowagi następuje w gminach o niskich dochodach (6% rocznie). Dystans do stanu długookresowej równowagi tej grupy gminy o niższych dochodach powinny zmniejszyć o połowę w okresie około 11 lat. Z wcześniejszych analiz wynika bowiem, że grupa ta jest mniej zróżnicowana. W gminach o wyższym poziomie dochodów tempo konwergencji wynosi natomiast 5% rocznie, a analogiczny okres zredukowania dystansu do stanu równowagi w tej grupie wynosi 13 lat. Proces zrównywania się gmin pod względem rozwoju gospodarczego zachodzi więc w warunkach rosnącego zróżnicowania. Skala i tempo wzrostu zróżnicowania wpływają jednak negatywnie na szybkość konwergencji. Należy również zauważyć, że procesy te zachodzą w warunkach stosowania różnych instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej, zorientowanych na rozwój przedsiębiorczości.

Tabela 8. Wyniki analizy regresji dla bezwarunkowej konwergencji typu  $\beta$  dla dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym gmin wiejskich w latach 2004–2011

Wyszczególnienie	Wartość współczynnika regresji	Błąd standardowy	P-value	Poziom istotności
Cała populacja gmin				
ln (DW) <sub>it-1</sub>	0,370951	0,055928	3,30E-11	0,01
# obserwacji	7645			
AR(2)	-0,2485198		0,40187	
Test Sargana	90,76079		2,73E-13	
Gminy o niskich dochodach				
ln (DW) <sub>it-1</sub>	0,549867	0,055631	2,20E-16	0,01
# obserwacji	3850			
AR(2)	0,02546398		0,48984	
Test Sargana	33,24531		0,002655	
Gminy o wysokich dochodach				
ln (DW) <sub>it-1</sub>	0,452623	0,073495	7,34E-10	0,01
# obserwacji	3795			
AR(2)	0,7901386		0,21472	
Test Sargana	75,33453		2,05E-10	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Tabela 9. Szybkość bezwarunkowej konwergencji typu  $\beta$  oraz okres zredukowania do połowy różnic (half-life) dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym gmin wiejskich w latach 2004–2011

Wyszczególnienie	Współczynnik beta-konwergencji	Half-life
Cała populacja	0,0451	15,4
Gminy o niskich dochodach	0,0626	11,1
Gminy o wysokich dochodach	0,0533	13,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Tabela 10. Wyniki analizy regresji dla bezwarunkowej konwergencji typu  $\beta$  dla dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (2004–2011) w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE w ramach programów operacyjnych obejmujących wspieranie rozwoju przedsiębiorczości

Wyszczególnienie	Wartość współczynnika regresji	Błąd standardowy	P-value	Poziom istotności
<b>Gminy o niskim poziomie korzystania z Programów Operacyjnych</b>				
ln (DW) <sub>it-1</sub>	0,31782	0,070902	7,38E-06	0,01
# obserwacji	3825			
AR(2)	-0,6956774		0,24332	
Test Sargana	50,51734		5,00E-06	
<b>Gminy o wysokim poziomie korzystania z Programów Operacyjnych</b>				
ln (DW) <sub>it-1</sub>	0,416062	0,081761	3,61E-07	0,01
# obserwacji	3820			
AR(2)	0,5279689		0,29876	
Test Sargana	56,5419		4,70E-07	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Oddziaływanie polityki regionalnej i strukturalnej na procesy zrównywania się gmin pod względem rozwoju gospodarczego uwidaczniają natomiast wyniki uzyskane z modelu beta konwergencji bezwarunkowej dla grup gmin zróżnicowanych pod względem poziomu absorpcji środków z różnych funduszy unijnych zorientowanych na rozwój przedsiębiorczości (tab. 10, 11). Z przeprowadzonej analizy wynika, że proces konwergencji zachodził niezależnie od poziomu pozyskiwanych z budżetu Unii Europejskiej środków. Grupa gmin o wysokim poziomie absorpcji uzyskała tempo konwergencji na poziomie blisko 5% rocznie, które było o 1 punkt procentowy wyższe niż w gminach o małej skali wykorzystania tych środków. Ponadto w grupie tej okres połowicznej redukcji dystansu do stanu długookresowej równowagi wynosił niespełna 14 lat i był krótszy o ponad

3,5 roku niż w gminach o niskim poziomie absorpcji. Oznacza to, że wyższy poziom wsparcia finansowego w ramach prowadzonych polityk wywiera istotny wpływ na tempo konwergencji, w warunkach rosnącego zróżnicowania.

Tabela 11. Szybkość bezwarunkowej konwergencji typu  $\beta$  oraz okres zredukowania do połowy różnic (half-life) dochodów własnych w latach 2004–2011, w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE w ramach programów operacyjnych obejmujących wspieranie rozwoju przedsiębiorczości

Wyszczególnienie	Współczynnik beta-konwergencji	Half-life
Gminy o niskim poziomie korzystania z Programów Operacyjnych	0,0394	17,6
Gminy o wysokim poziomie korzystania z Programów Operacyjnych	0,0497	13,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Tabela 12. Wyniki analizy regresji dla bezwarunkowej konwergencji typu  $\beta$  dla dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (2004–2011) w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE przeznaczonych na inwestycje komunalne

Wyszczególnienie	Wartość współczynnika regresji	Błąd standardowy	P-value	Poziom istotności
Gminy niekorzystające ze środków UE na inwestycje				
ln (DW) <sub>it-1</sub>	0,17203	0,10683	0,1073	nie istotny
# obserwacji	2185			
AR(2)	0,405344		0,34261	
Test Sargana	25,44232		0,030444	
Gminy korzystające ze środków UE na inwestycje				
ln (DW) <sub>it-1</sub>	0,413154	0,062847	4,90E-11	0,01
# obserwacji	5460			
AR(2)	-0,6863568		0,24624	
Test Sargana	80,4922		2,29E-11	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Analiza procesu rozwoju gmin wiejskich, dokonana przy pomocy modelu bezwarunkowej konwergencji typu beta dla grup gmin wyodrębnionych na podstawie ich decyzji o wykorzystaniu wsparcia Unii Europejskiej dla inwestycji komunalnych (tab. 12, 13) również potwierdza istotny wpływ polityki na tempo zbliżania się jednostek do stanu długookresowej równowagi. W gminach niekorzystających ze wsparcia roczne tempo zbliżania się do powyższego stanu było

na poziomie 2%. Niemniej zostało ono oszacowane na podstawie współczynnika regresji, który nie był statystycznie istotny. Tempo procesu konwergencji lokalnej, w tej grupie gmin, jest więc praktycznie znikome, a okres połowicznego zniwelowania istniejących różnic wyniesie ponad 30 lat – o ile proces ten będzie w ogóle zachodził z uwagi na brak istotności statystycznej. Powyższa zależność jest jednak istotna w grupie gmin wiejskich, które korzystały z tego rodzaju wsparcia. Roczne tempo zbliżania się jednostek do stanu długookresowej równowagi wynosiło w tym przypadku blisko 5%. Okres redukcji występującego dystansu do wspomnianego stanu równowagi wynosił natomiast 14 lat.

Tabela 13. Szybkość bezwarunkowej konwergencji typu  $\beta$  oraz okres zredukowania do połowy różnic (half-life) dochodów własnych w latach 2004–2011, w grupach zróżnicowanych pod względem wykorzystania środków UE przeznaczonych na inwestycje komunalne

Wyszczególnienie	Współczynnik beta-konwergencji	Half-life
Gminy niekorzystające ze środków UE na inwestycje	0,0227	30,6
Gminy korzystające ze środków UE na inwestycje	0,0494	14,0

*Zródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.*

## 7. Efektywność zewnętrzna wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej na poziomie lokalnym

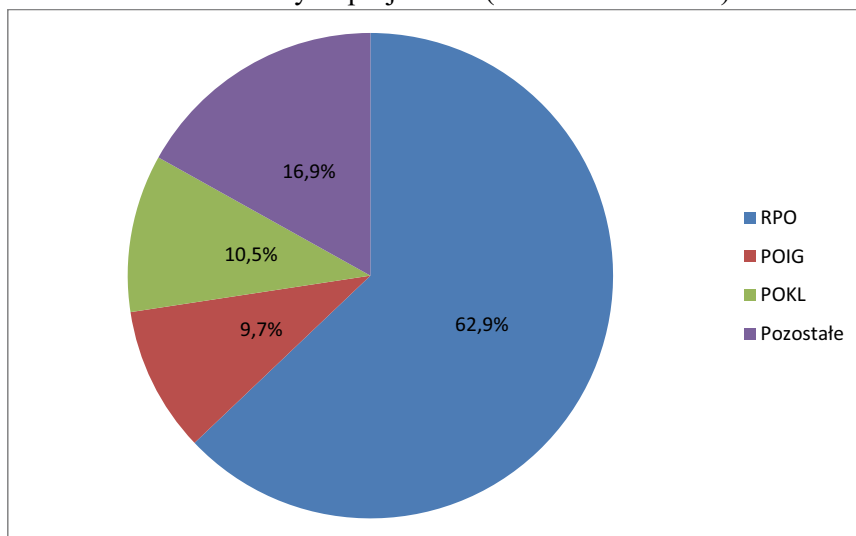
W latach 2007-2013 jednym z celów polityki Unii Europejskiej było wspieranie rozwoju działalności gospodarczej, a zwłaszcza sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Podstawowym instrumentem służącym realizacji tej polityki była pomoc finansowa o charakterze bezzwrotnym, która miała generować rozwój sektora. Innymi słowy wsparcie Unii Europejskiej sprowadzało się do transferów środków finansowych, których dystrybucja na poziomie kraju dokonywana była poprzez różne programy operacyjne, takie jak Kapitał Ludzki (POKL), Innowacyjna Gospodarka (POIG) czy Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Nie wszystkie działania tych programów obejmowały jednak bezpośrednie wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw w formie subsydiowania działalności inwestycyjnej lub bieżącej. Niemniej nawet te, które zorientowane były na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, rozwój systemu transferu wiedzy i usług doradczych czy wsparcie dla administracji publicznej, wywierały wpływ zarówno na decyzje o podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, jak i określone efekty gospodarcze tej działalności. Dokonane transfery



finansowe z budżetu Unii Europejskiej za pośrednictwem programów operacyjnych mogą jednak wywoływać określone zmiany zarówno na poziomie podmiotu gospodarczego, jak i w szerszej skali, tj. w gospodarce lokalnej, regionalnej czy krajowej. Szczególnie istotny wydaje się natomiast ich wpływ na gospodarkę lokalną. To na tym poziomie administracyjnym powstają nowe podmioty gospodarcze czy miejsca pracy dla lokalnej społeczności. W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną więc wyniki badań nad relacjami pomiędzy wspomnianym wsparciem a zmianami w gospodarce lokalnej. Relacje te określone zostały mianem efektywności lokalnej wsparcia.

W rozdziale poświęconym metodyce zaznaczono, że przedmiotem badań było 1529 gmin wiejskich. W latach 2007-2013 do tych gmin trafiło ok. 13,1 mld zł w ramach różnych projektów poprzez Regionalne Programy Operacyjne, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Innowacyjna Gospodarka oraz inne programy. Najwięcej środków zostało jednak przetransferowanych poprzez Regionalne Programy Operacyjne. Na działania tych programów, które obejmowały zarówno bezpośrednie wsparcie rozwoju działalności gospodarczej, jak i pośrednie poprzez projekty infrastrukturalne, wydatkowano blisko 63% ogółu środków z budżetu Unii Europejskiej (rys. 37), przeznaczonych dla analizowanych obszarów wiejskich.

Rysunek 37. Struktura środków z budżetu Unii Europejskiej przetransferowanych do badanej grupy gmin wiejskich w związku z zakończonymi projektami (stan na 31.12.2013)

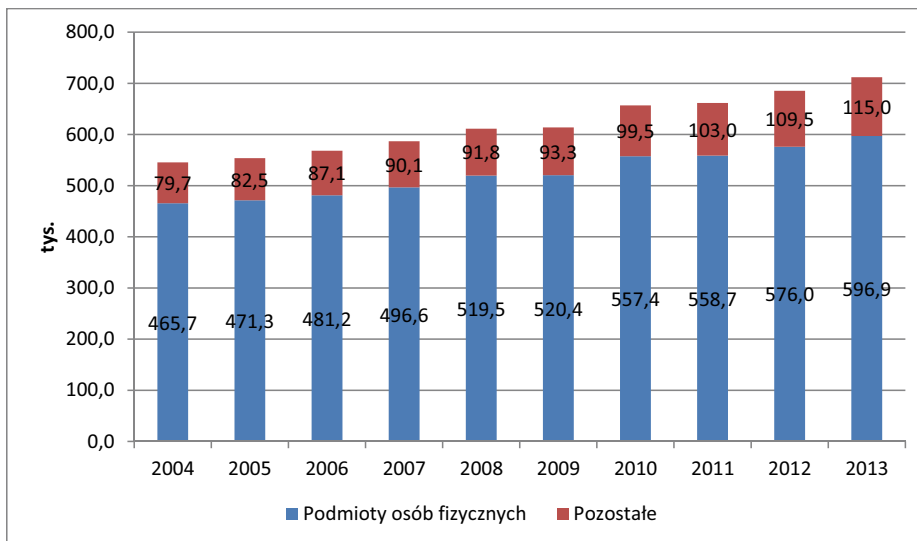


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z przeprowadzonych badań wynika, że średnio do każdej gminy trafiło blisko 1,9 tys. zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym. Wartość środkowa wynosiła jednak niespełna 1,1 tys. zł, co oznacza, że zdecydowana większość gmin uzyskała wsparcie poniżej średniej dla tych obszarów. 25% badanych gmin uzyskało wsparcie na poziomie poniżej 492 zł w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym, a kolejnych 25% gmin na poziomie powyżej 2,2 tys. zł, tj. nieco wyższym od średniej. Występowała więc bardzo duża zmienność w zakresie uzyskanej pomocy finansowej. Potwierdza to wielkość obliczonego współczynnika zmienności, który osiągnął 251%.

W 2004 roku, tj. w momencie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, na badanym obszarze prowadziło działalność gospodarczą ponad 545 tys. podmiotów gospodarczych sektora prywatnego. Liczba tych podmiotów systematycznie wzrastała aż do 2013 roku, w którym osiągnęła wartość blisko 712 tys. (rys. 38). Pewne załamanie wzrostowej tendencji wystąpiło jedynie w 2009 roku, co było w dużym stopniu wynikiem kryzysu finansowego w Europie. Niemniej tempo wzrostu liczby przedsiębiorstw na obszarach wiejskich w latach 2007-2013 było zbliżone do tempa wzrostu w okresie 2004-2006. Należy jednak zaznaczyć, że w okresie 2004-2006 również stosowane były różne instrumenty wspierania rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Porównywanie określonych zmian gospodarczych w tych dwóch okresach w zasadzie niewiele wniosłoby do analizy efektywności lokalnej instrumentów polityki unijnej. Z tego względu zachodzące zmiany gospodarcze były analizowane w zależności od skali wsparcia. W tym celu dokonano podziału gmin na kwartyle, których granice przedstawiono w poprzednim akapicie.

Rysunek 38. Liczba podmiotów sektora prywatnego w badanej grupie gmin wiejskich



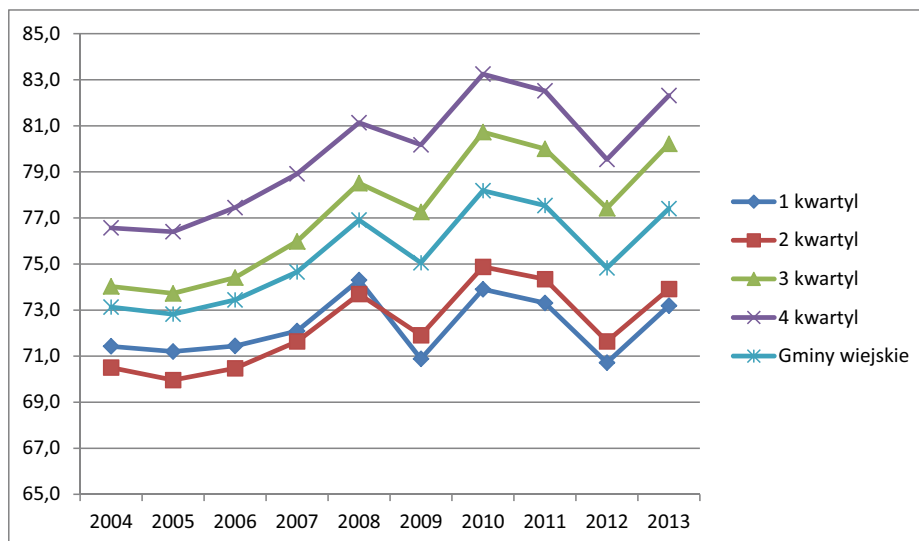
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Nieco inaczej przedstawiały się zmiany wskaźnika określającego swego rodzaju nasycenie badanych obszarów działalnością gospodarczą. Analizując liczbę podmiotów gospodarczych osób fizycznych w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym (rys. 39), należy stwierdzić, że załamanie tendencji wzrostowej wystąpiło nie tylko w 2009 roku. Spadek wartości tego wskaźnika odnotowano bowiem również w 2011 i 2012 roku. Inne były jednak jego przyczyny. W 2009 roku wynikał on z kryzysu finansowego, podczas gdy w 2011 i 2012 z relatywnie większego wzrostu liczby osób w wieku produkcyjnym. Innymi słowy wzrost liczby podmiotów nie nadązał za wzrostem zasobów siły roboczej. Taka sytuacja występowała niezależnie od skali wsparcia (rys. 39). Podobne załamanie tendencji wystąpiło bowiem zarówno w grupach gmin o niskim względnym poziomie wsparcia (kwartył 1 i 2), jak i w grupach gmin o wysokim poziomie (kwartył 3 i 4). Niemniej w skali całego okresu 2007-2013 odnotowano wzrost względnej liczby przedsiębiorstw niezależnie od poziomu wsparcia.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że relatywnie więcej środków z budżetu Unii Europejskiej trafiło do gmin wiejskich o lepiej rozwiniętej działalności gospodarczej. W 2007 roku liczba przedsiębiorstw w przeliczeniu na 1 tys. osób w wieku produkcyjnym była bowiem znacznie wyższa w gminach zaliczanych do kwartyła 3. i 4., tj. o wyższym poziomie wsparcia unijnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym, niż w gminach zalicza-

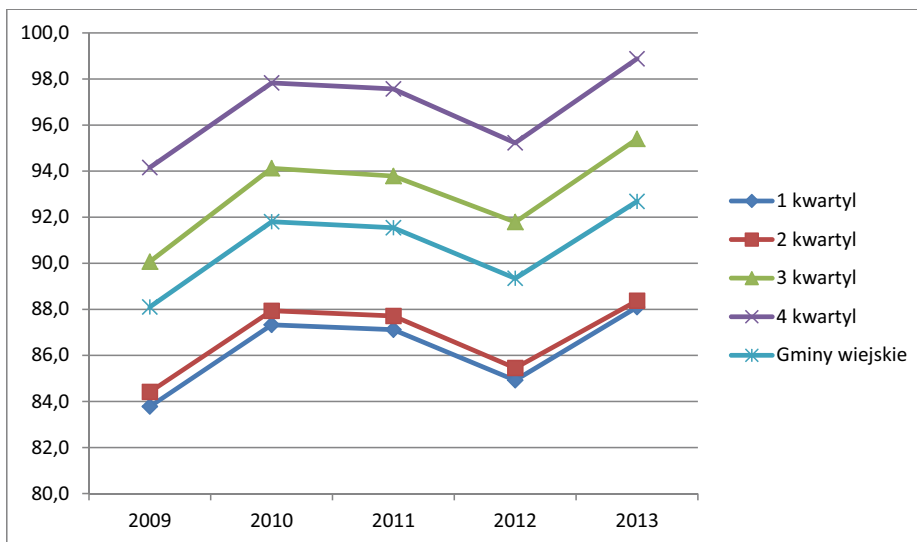
nych do kwartyła 1. i 2. (rys. 39). Podobne tendencje występowały również w przypadku wskaźnika określającego liczbę mikroprzedsiębiorstw w przeliczeniu na 1 tys. osób w wieku produkcyjnym. Brak odpowiednich danych uniemożliwia co prawda przeanalizowanie zmian od 2004 roku, ale o ich podobnym przebiegu świadczy odnotowany w 2011 i 2012 roku spadek liczby przedsiębiorstw niezależnie od poziomu wsparcia (rys. 40). Dość ciekawe zjawisko zauważono również w przypadku gmin 1. i 2. kwartyła. Od momentu uruchomienia różnych instrumentów wsparcia finansowego pozarolnicza działalność gospodarcza osób fizycznych (rys. 39) najslabiej rozwijała się w gminach, w których potencjalni beneficjenci najmniej z nich skorzystali. Na tej podstawie można nawet sformułować hipotezę, że przy bardzo niskim poziomie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich wyraźne zwiększenie skali pomocy publicznej może istotnie przyspieszyć jej rozwój. Weryfikacja tej hipotezy wymaga jednak bardziej pogłębionych badań.

Rysunek 39. Liczba podmiotów gospodarczych osób fizycznych w przeliczeniu na 1 tys. osób w wieku produkcyjnym, w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 40. Liczba mikroprzedsiębiorstw w przeliczeniu na 1 tys. osób w wieku produkcyjnym, w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym

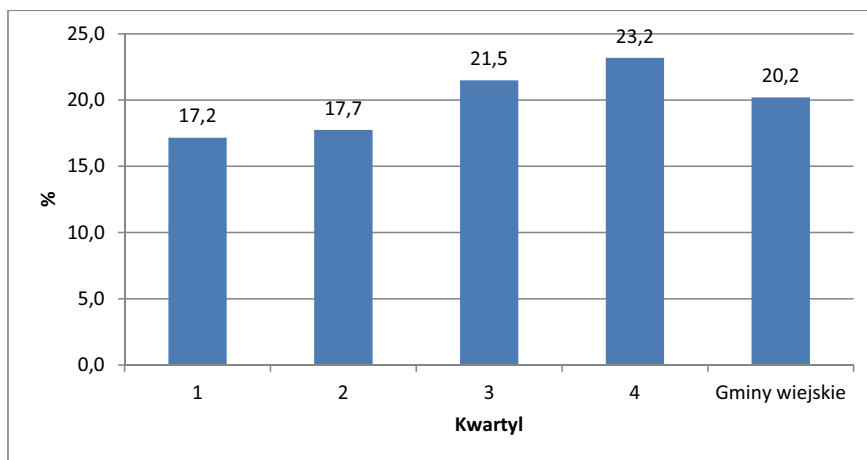


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Analizując wzrost bezwzględnej liczby podmiotów w grupach gmin zróżnicowanych pod względem skali wsparcia finansowego (rys.41), wykluczając w ten sposób negatywny wpływ wzrostu liczby osób w wieku produkcyjnym, można stwierdzić, że względna wielkość transferów finansowych z budżetu Unii Europejskiej odgrywała istotną rolę w podejmowaniu działalności gospodarczej przez osoby fizyczne. W latach 2007-2013, tj. w okresie stosowania przyjętych do badań instrumentów finansowych, większy wzrost liczby podmiotów odnotowano w grupach gmin o wyższym poziomie wsparcia. Szczególnie silnie uwiadcza się różnica pomiędzy pierwszym a czwartym kwartyłem, w którym wzrost liczby tych podmiotów, w całym okresie oddziaływania wsparcia, był aż o 6 punktów procentowych wyższy. Należy przy tym zaznaczyć, że wyższy poziom wzrostu liczby podmiotów gospodarczych osiągnano w grupach gmin, w których wyższy był również stan wyjściowy liczby podmiotów. W kontekście wzrostu liczby podmiotów gospodarczych osób fizycznych wsparcie finansowe z Unii Europejskiej można określić jako instrument dość efektywny. Dodatkowo potwierdza to analiza średniorocznego tempa wzrostu liczby podmiotów tej kategorii (rys. 42). W gminach o najwyższej skali wsparcia było ono bowiem wyższe o 0,7 punktu procentowego niż w gminach o najniższym poziomie wsparcia. Niemniej dalsze stosowanie wsparcia finansowego na dotychczasowych zasa-

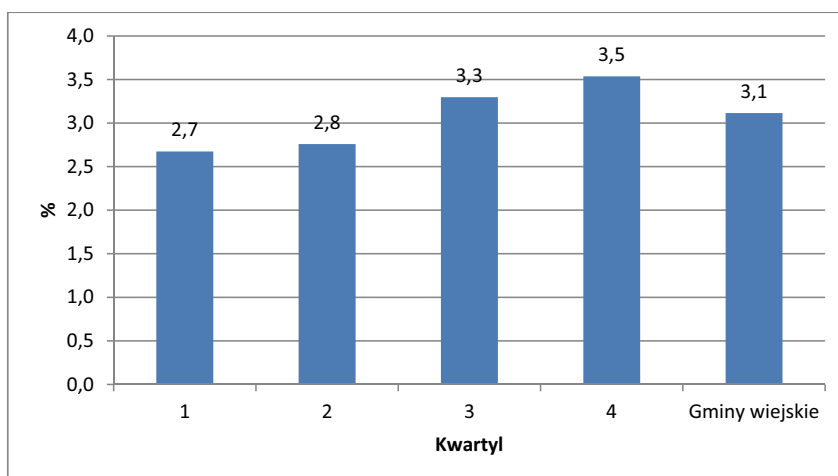
dach, pomimo pozytywnego wpływu na rozwój działalności gospodarczej osób fizycznych, może prowadzić do nadmiernego zróżnicowania obszarów wiejskich pod względem rozwoju działalności gospodarczej.

Rysunek 41. Wzrost bezwzględnej liczby podmiotów gospodarczych osób fizycznych w latach 2007-2013 w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

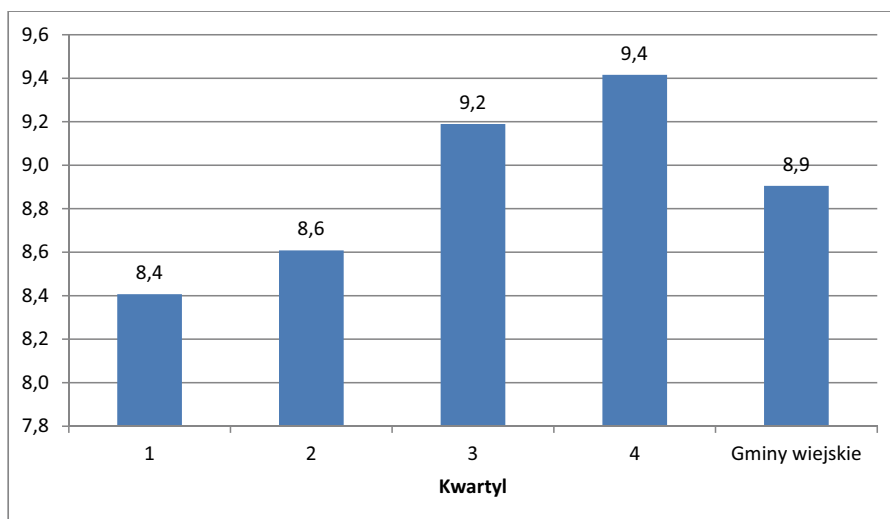
Rysunek 42. Średnioroczne tempo wzrostu liczby podmiotów gospodarczych osób fizycznych w latach 2007-2013 w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Istotną rolę polityki bezpośredniego i pośredniego wsparcia finansowego w rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej potwierdzają nie tylko zmiany liczby przedsiębiorstw, ale również obrazuje to proces zakładania nowych jednostek (rys. 43). W gminach o najwyższym poziomie wsparcia każdego roku powstawało bowiem o jedno przedsiębiorstwo osoby fizycznej więcej, w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, niż w gminach o najslabszej absorpcji tych środków. Środki pozyskiwane w ramach funkcjonujących w tym okresie programów operacyjnych były więc silnym stymulatorem zakładania nowych podmiotów. Nasilenie ich powstawania było jednak tym większe, im wyższy był poziom wsparcia.

Rysunek 43. Liczba nowych podmiotów gospodarczych osób fizycznych w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, powstających średnio każdego roku w latach 2009-2013, w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym

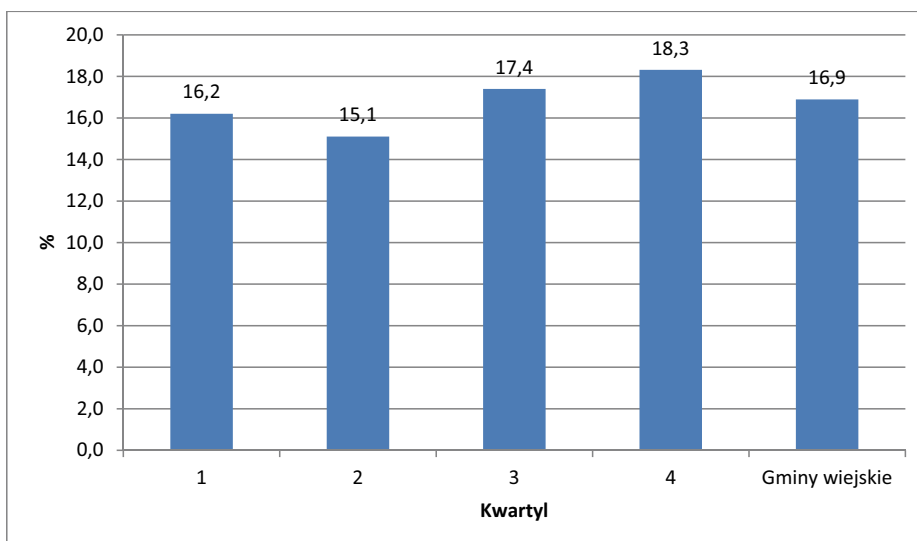


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Podobne zależności, jak w przypadku podmiotów gospodarczych osób fizycznych, zaobserwowano pomiędzy wzrostem liczby mikroprzedsiębiorstw a skalą finansowego wsparcia unijnego. Ze względu na dostępność danych w tym przypadku analizie podano jednak okres 2009-2013. Początek okresu stanowił więc rok, w którym pojawiło się załamanie tendencji wzrostowej liczby podmiotów, wywołane kryzysem finansowym. Niemniej znacznie wyższy wzrost liczby podmiotów odnotowano w grupach gmin o średniowysokim i wysokim poziomie wsparcia (rys. 44). Różnica we wzroście liczby podmiotów po-

między skrajnymi, pod względem poziomu wsparcia, grupami gmin wyniosła jednak tylko 2,1 punktu procentowego. Trzeba przy tym zaznaczyć, że najniższego poziomu wzrostu liczby mikroprzedsiębiorstw nie odnotowano w grupie gmin o najniższym lecz o średnioniskim poziomie wsparcia (kwartył 2). Pochodną wzrostu liczby mikroprzedsiębiorstw w latach 2009-2013 jest średnioroczne tempo ich wzrostu (rys. 45), które było nieco wyższe niż w przypadku przedsiębiorstw osób fizycznych. Ta różnica może jednak wynikać z przyjęcia stanu wyjściowego w roku 2009, w którym działalność gospodarcza odczuwała szczególnie silnie skutki kryzysu finansowego. Analiza tego wskaźnika potwierdza jednak dość dynamiczny rozwój tego sektora, zwłaszcza przy udziale wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej.

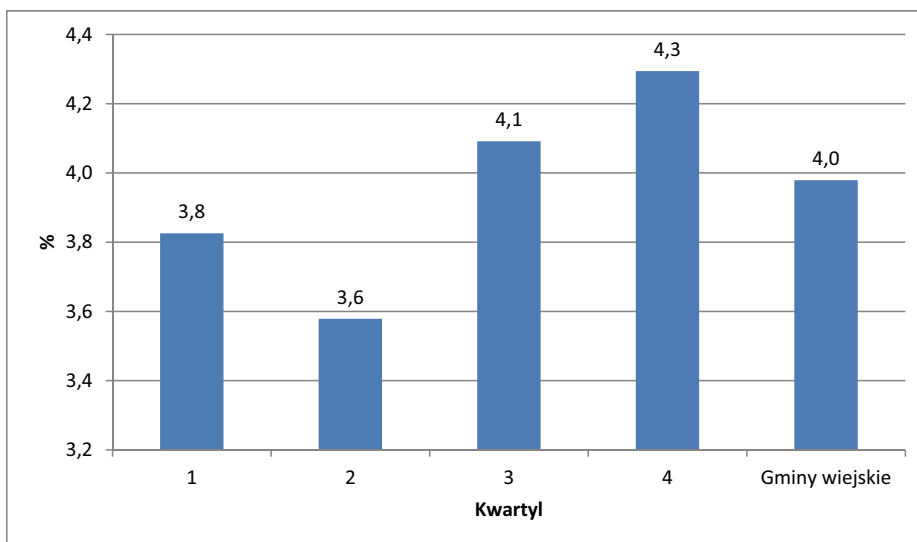
Rysunek 44. Wzrost bezwzględnej liczby mikroprzedsiębiorstw w latach 2009-2013, w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.



Rysunek 45. Średnioroczne tempo wzrostu liczby mikroprzedsiębiorstw w latach 2009-2013, w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

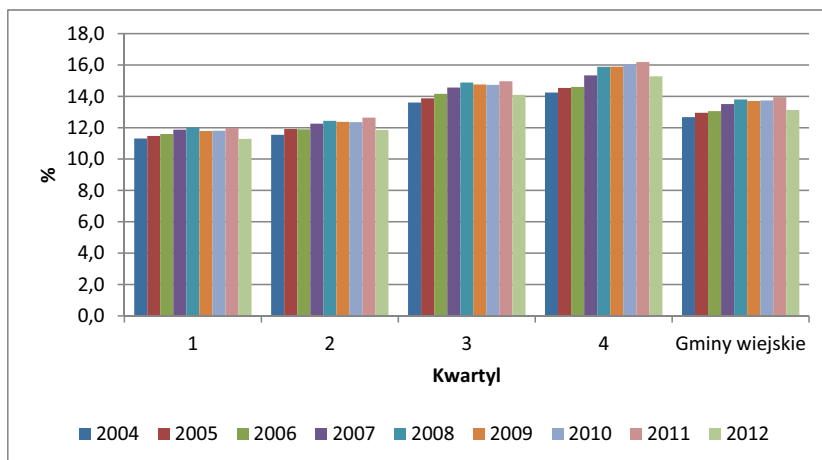
Jednym z celów polityki Unii Europejskiej był wzrost zatrudnienia i ograniczanie bezrobocia. W ocenie efektywności wsparcia finansowego należy więc uwzględnić zmiany wywołane na obszarach wiejskich w powyższych sferach. Tendencje zmian w zakresie zatrudnienia miały dość podobny charakter do zmian w zakresie rozwoju działalności gospodarczej na badanych obszarach. W latach 2004-2012<sup>17</sup> można bowiem wyodrębnić 2 okresy. W latach 2004-2008 występował systematyczny wzrost udziału pracujących<sup>18</sup> w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym (rys. 46). W kolejnym okresie pojawiają się natomiast załamania tej tendencji wywołane kryzysem finansowym oraz wzrostem liczby osób w wieku produkcyjnym. Z tego względu w skali całego okresu oddziaływania wsparcia unijnego, tj. w latach 2007-2012, uwidacznia się spadek udziału pracujących (rys. 47). Niemniej najmniejszy spadek wartości tego wskaźnika odnotowano w gminach o najwyższym poziomie wsparcia, a największy w gminach o najsłabszej absorpcji środków unijnych. Wsparcie publiczne z budżetu Unii Europejskiej mogło więc łagodzić skutki zjawisk gospodarczych i społecznych, powodujących załamanie tendencji wzrostowej. Trzeba podkreślić, że w grupie o najwyższym poziomie wsparcia stan wyjściowy

<sup>17</sup> Rok 2012 przyjęto jako końcowy ze względu na dostępność danych w momencie przeprowadzania analizy.

<sup>18</sup> Dotyczy to osób pracujących w podmiotach zatrudniających 10 i więcej osób.

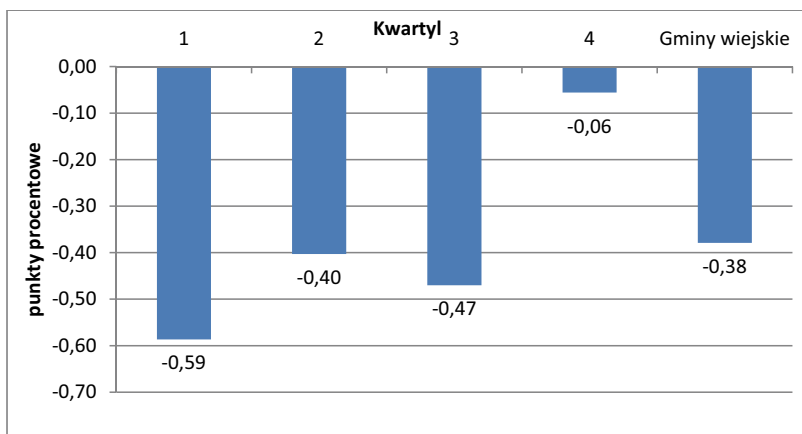
względne poziomu zatrudnienia był najwyższy. Oznacza to, że środki publiczne najbardziej przyczyniły się do utrzymania miejsc pracy w gminach wiejskich o najwyższym poziomie zatrudnienia. Warunkiem była jednak odpowiednio wysoka skala wsparcia.

Rysunek 46. Udział pracujących w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym w latach 2004-2012 w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

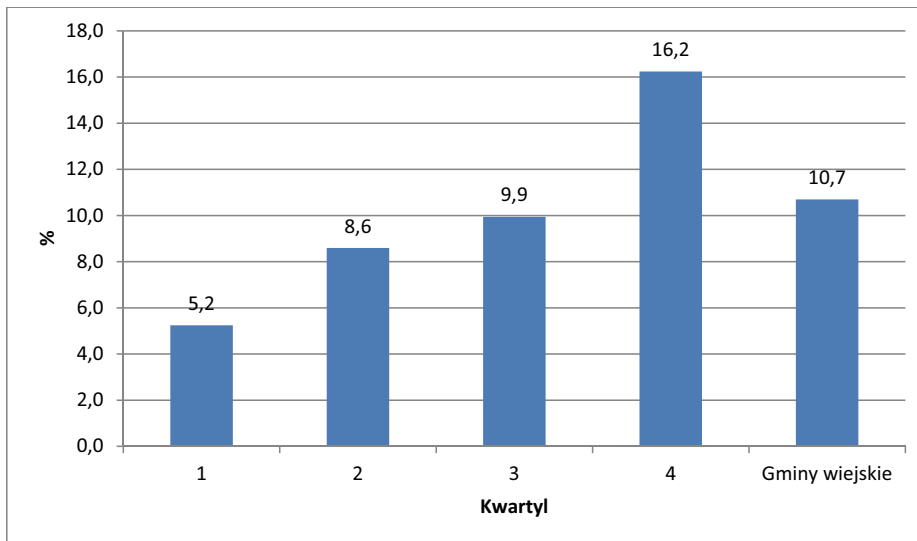
Rysunek 47. Zmiany udziału liczby pracujących w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym w latach 2007-2012 w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W latach 2007-2012 zaobserwowano spadek udziału pracujących w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym. W ujęciu bezwzględny zatrudnienie na obszarach wiejskich wzrosło jednak o 10,7% (rys. 48). Wzrost liczby pracujących zaobserwowano we wszystkich grupach gmin, niezależnie od skali wsparcia. Niemniej był on większy w gminach o wyższym poziomie wsparcia unijnego. Z przeprowadzonych badań wynika, że różnica pomiędzy skrajnymi, pod względem relatywnego poziomu wsparcia, grupami gmin wyniosła aż 11 punktów procentowych. Oznacza to, że środki publiczne dość silnie stymulowały zatrudnianie nowych pracowników, chociaż nie były wystarczające do stworzenia warunków, w których rosnące zasoby pracy zostałyby w pełni zagospodarowane. Trzeba również podkreślić, że najszybszy wzrost zatrudnienia odnotowano w gminach, w który było ono wyższe. W tym kontekście można stwierdzić, że rośnie zróżnicowanie obszarów wiejskich pod względem zagospodarowania posiadanych zasobów siły roboczej. Stosowane kryteria dystrybucji publicznego wsparcia finansowego sprzyjają natomiast swego rodzaju polaryzacji gospodarczej obszarów wiejskich.

Rysunek 48. Zmiany liczby pracujących w latach 2007-2012 w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym

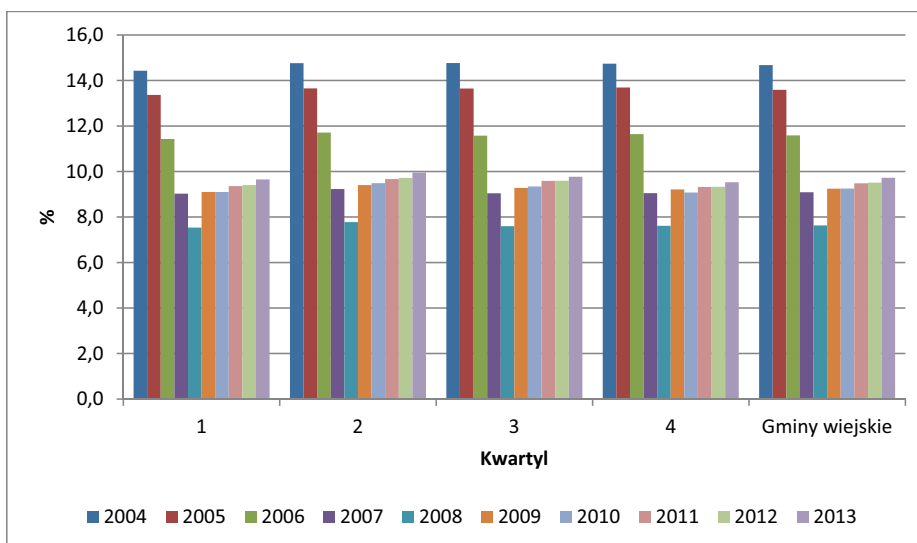


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W trakcie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej wyróżnić można również dwa charakterystyczne okresy w sferze zmian bezrobocia. W latach 2004-2008 występował systematyczny oraz dość dynamiczny spadek udziału

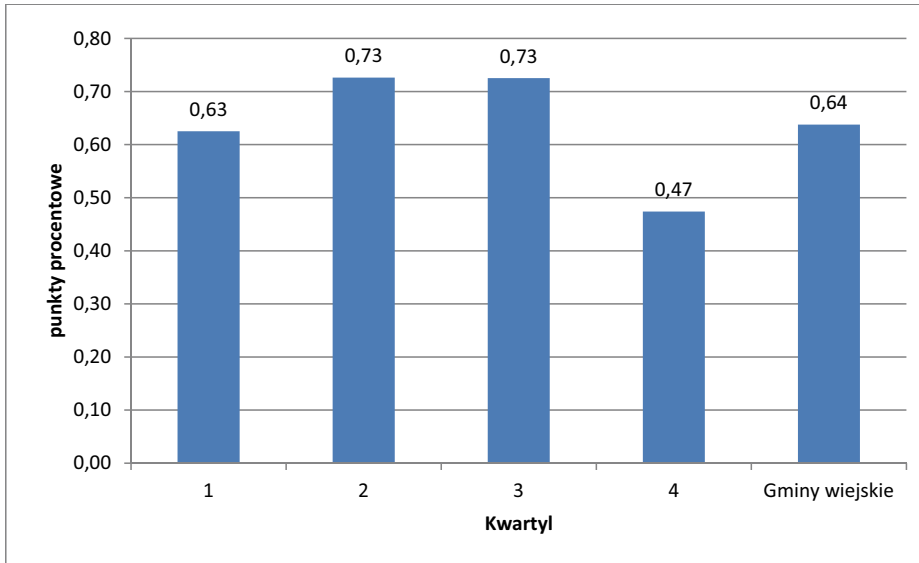
bezrobotnych w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym na obszarach wiejskich. W roku 2009, na skutek kryzysu finansowego, zapoczątkowana została tendencja wzrostowa, która utrzymała się aż do 2013 roku. Względny wzrost bezrobocia odnotowano we wszystkich gminach, niezależnie od poziomu uzyskiwanego wsparcia z budżetu Unii Europejskiej (rys. 49). Nie stwierdzono ponadto istotnych różnic w poziomie bezrobocia pomiędzy grupami gmin, zróżnicowanymi pod względem wielkości uzyskanej pomocy finansowej. Odnotowano jednak fakt, że w latach 2007-2013 najmniejszy wzrost udziału bezrobotnych (rys. 50), który wyniósł 0,47 punktu procentowego, wystąpił w gminach o najwyższej skali wsparcia finansowego. Na tej podstawie można zakładać, że środki unijne działały spowalniająco na proces wzrostu bezrobocia jedynie w przypadku zastosowania wysokiego poziomu wsparcia. Z tego względu wykorzystanie pośredniego i bezpośredniego wsparcia finansowego jako instrumentu zmniejszania bezrobocia może być skuteczne, ale z uwagi na ograniczenia budżetowe, zarówno w Unii Europejskiej, jak i w kraju, nie może być ono stosowane na szerszą skalę. Może jednak stanowić instrument interwencji o charakterze punktowym.

Rysunek 49. Udział bezrobotnych w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym w latach 2004-2013, w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

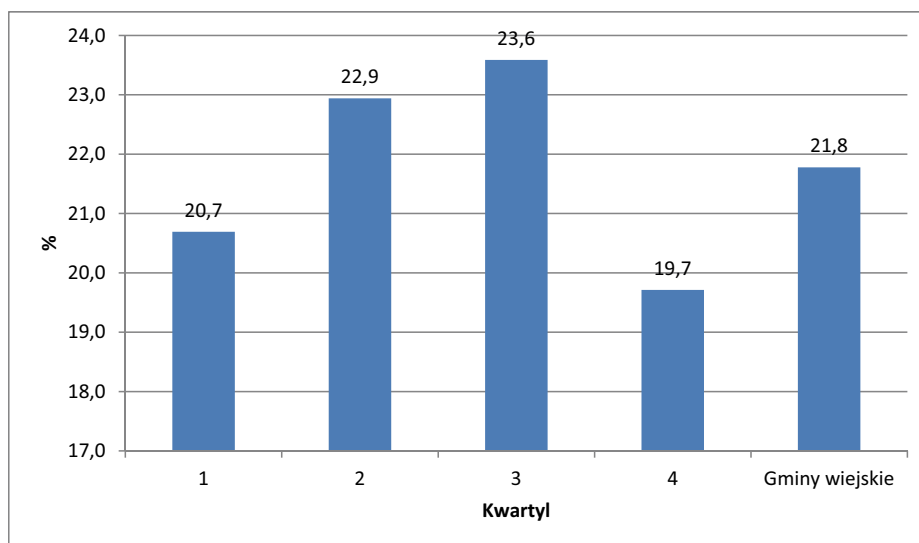
Rysunek 50. Zmiany udziału liczby bezrobotnych w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym w latach 2007-2013 w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wzrost bezrobocia w okresie działania omawianych instrumentów polityki występował nie tylko w ujęciu względnym, ale i bezwzględnym (rys. 51). Niemniej zmiany liczby bezrobotnych kształtowały się podobnie jak w przypadku udziału bezrobotnych w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym. Zauważalne było bowiem spowalniające oddziaływanie wysokiego poziomu wsparcia na wzrost bezrobocia. Wzrost liczby bezrobotnych w badanym okresie był bowiem o 1 punkt procentowy niższy w gminach o najwyższej skali wsparcia niż w gminach o najniższym poziomie transferów oraz o blisko 4 punkty procentowe niższy niż w gminach o średniowysokiej wielkości pomocy. Niestety wyraźne spowolnienie bezrobocia nie jest zauważalne w warunkach niższego poziomu transferów finansowych z budżetu Unii Europejskiej.

Rysunek 51. Zmiany liczby bezrobotnych w latach 2007-2013 w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym

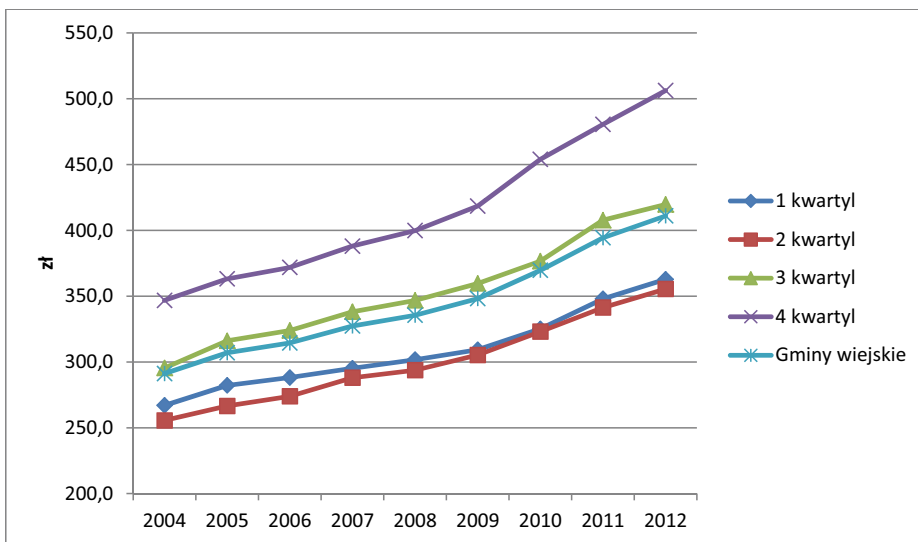


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wpływ wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej na gospodarki lokalne uwidacznia się nie tylko w rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej czy zmianach na rynku pracy. Efekty oddziaływania transferów finansowych zauważalne są również w tendencjach zmian różnych kategorii dochodów gmin. Wpływ poziomu wsparcia na sytuację gospodarzą można dobrze zobrazować zwłaszcza na przykładzie dochodów własnych gmin z tytułu podatku od nieruchomości oraz udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych (rys. 52 i 53). Te kategorie dochodów są bowiem funkcją majątku lokalnej społeczności oraz uzyskiwanych dochodów z pracy.

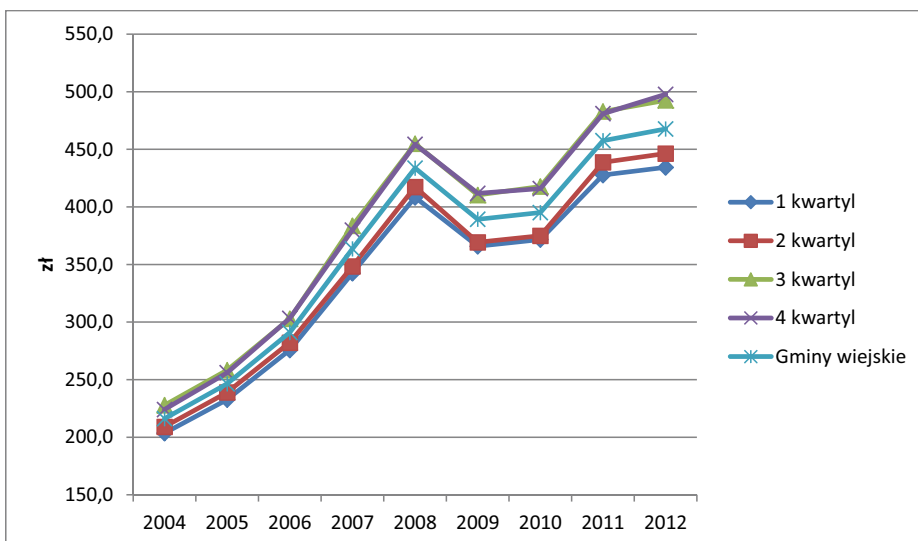
Z przeprowadzonych badań wynika, że relatywnie większe środki z budżetu Unii Europejskiej pozyskały gminy uzyskujące wyższe dochody własne (rys. 52 i 53). W 2007 roku poziom dochodów z tytułu podatków od nieruchomości oraz podatku dochodowego był bowiem tym wyższy, im większa była absorpcja środków unijnych. Niemniej uzyskiwane wsparcie umożliwiło przyspieszenie tempa wzrostu podatków od nieruchomości w porównaniu do okresu poprzedniego. Wsparcie unijne nie wyeliminowało jednak skutków kryzysu finansowego w postaci załamania dochodów ludności w 2009 roku. Świadczy o tym spadek poziomu dochodów własnych z tytułu podatków dochodowych od osób fizycznych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym, który pojawił się niezależnie od skali stosowanego wsparcia.

Rysunek 52. Dochody własne gmin z tytułu podatku od nieruchomości w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

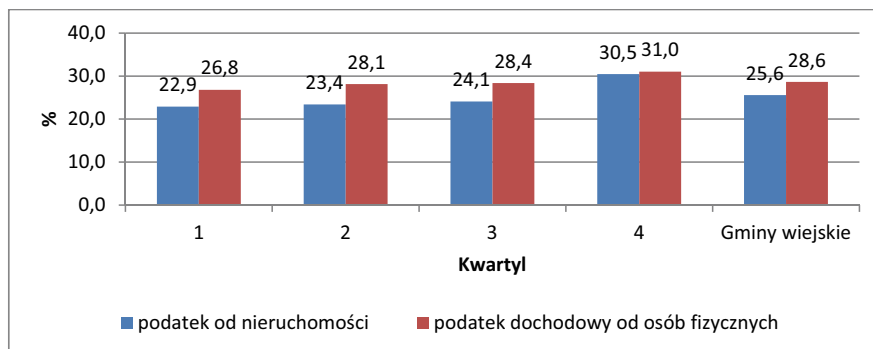
Rysunek 53. Dochody własne gmin z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z przeprowadzonych analiz wynika jednak, że względna wielkość pozy-  
 skiwanego wsparcia miała istotny wpływ na wzrost dochodów budżetowych  
 gmin z tytułu podatków od nieruchomości oraz podatków dochodowych zarów-  
 no w ujęciu względnym, jak i bezwzględnym (rys. 54 i 55). Wzrost poziomu  
 dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca z tytułu podatku od nieru-  
 chomości w grupie gmin o najwyższej skali wsparcia był bowiem aż o 7,6 punk-  
 tu procentowego wyższy niż w gminach uzyskujących najmniej środków.  
 W przypadku podatków dochodowych od osób fizycznych relacje te były rów-  
 nież zachowane, ale różnica wynosiła jedynie 4,2 punktu procentowego. Jeszcze  
 większe różnice pomiędzy skrajnymi grupami gmin uwiadczyły się we wzro-  
 ście dochodów w ujęciu bezwzględnym (rys. 55). Wzrost wpływów z tytułu po-  
 datku od nieruchomości w grupie gmin o najwyższej skali wsparcia był bowiem  
 wyższy aż o 13,1 punktu procentowego niż w grupie pozyskującej najmniej  
 środków. W przypadku wzrostu wpływów z podatku od osób fizycznych różnica  
 ta była nieco mniejsza, ale i tak osiągnęła poziom aż 8,2 punktu procentowego.  
 Na tej podstawie można stwierdzić, że większa skala wsparcia z funduszy unij-  
 nych prowadzi do przyspieszenia tempa wzrostu dochodów własnych gmin  
 z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku dochodowego od osób fizycz-  
 nych. Wzrost transferów finansowych środków publicznych prowadzi więc do  
 zwiększenia majątku lokalnych społeczności oraz poziomu ich dochodów. Ob-  
 owiązujące w badanym okresie zasady dystrybucji tych środków mogą jednak  
 prowadzić do wzrostu zróżnicowania gospodarczego gmin wiejskich, o ile inne  
 uwarunkowania nie będą temu przeciwdziałać.

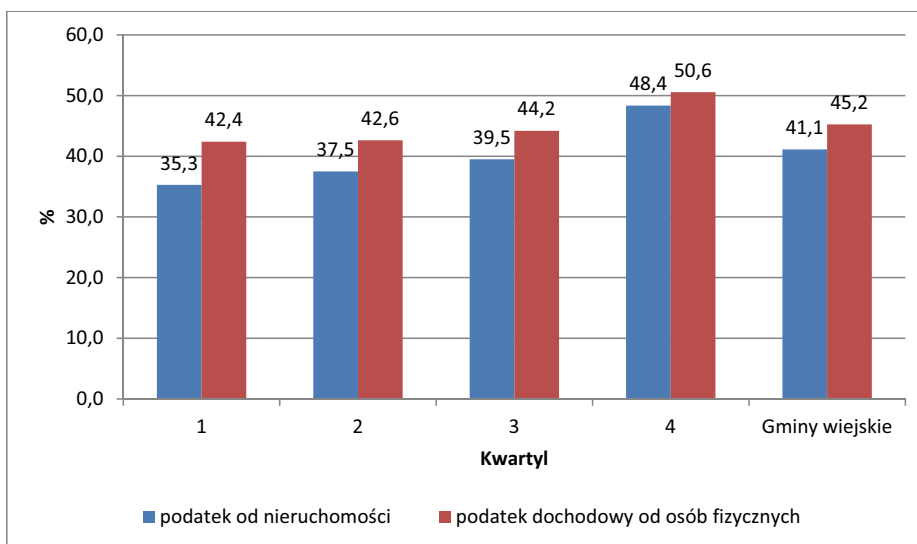
Rysunek 54. Wzrost średniego poziomu dochodów własnych gmin z tytułu  
 podatku od nieruchomości i udziału w podatkach dochodowych od osób  
 fizycznych w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym w latach  
 2007-2012 w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości  
 wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.



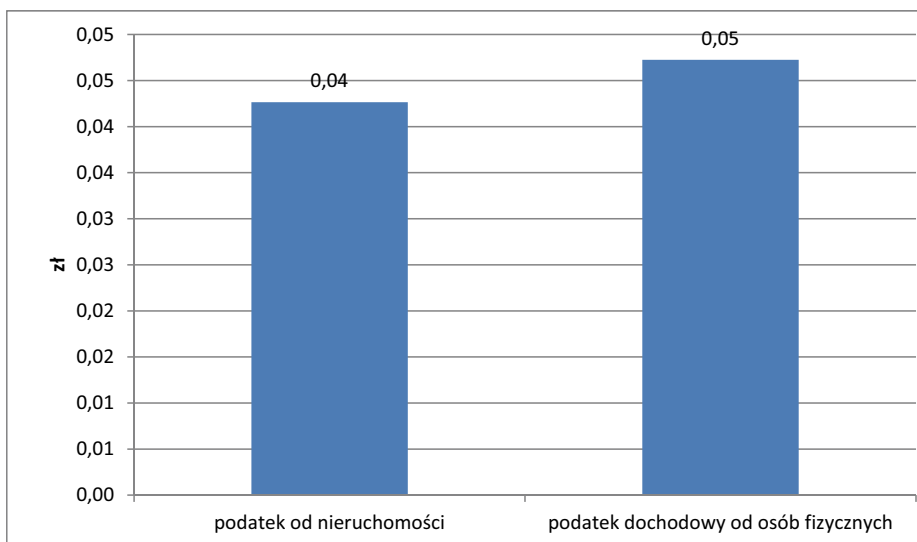
Rysunek 55. Wzrost dochodów własnych gmin z tytułu podatku od nieruchomości i z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych w latach 2007-2012 w grupach gmin zróżnicowanych pod względem wysokości wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wpływ wysokości wsparcia na poziom dochodów własnych potwierdzają również badania przeprowadzone przy pomocy metod takich jak analiza korelacji i regresji. Współczynnik korelacji pomiędzy wysokością środków transferowanych do gmin w okresie 2007-2013 a dochodami gminy z podatków od nieruchomości, uzyskanymi w 2012 roku, wynosił 0,35. W przypadku uzyskiwanego przez gminy podatku dochodowego od osób fizycznych wynosił 0,32. Wartości obu współczynników korelacji nie są co prawda zbyt wysokie, ale przeprowadzone testy potwierdziły ich istotność na poziomie 0,05. Z kolei zbudowane w obu przypadkach modele regresji prostej wykazały, że wykorzystane wsparcie powodowało mierzalny wzrost wpływów z podatku dochodowego (rys. 56). Z modeli tych wynika, że każda złotówka uzyskanego wsparcia powodowała w 2012 roku wzrost podatków od nieruchomości o 4 grosze, a wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych o 5 groszy. Współczynniki determinacji kształtowały się w każdym przypadku jedynie na poziomie 0,1, ale były statystycznie istotne. Przygotowane modele wyjaśniają więc wzrost dochodów własnych w wyniku wsparcia unijnego jedynie w 10%. Niemniej potwierdzają one istotną rolę tego wsparcia w poprawie sytuacji gospodarczej.

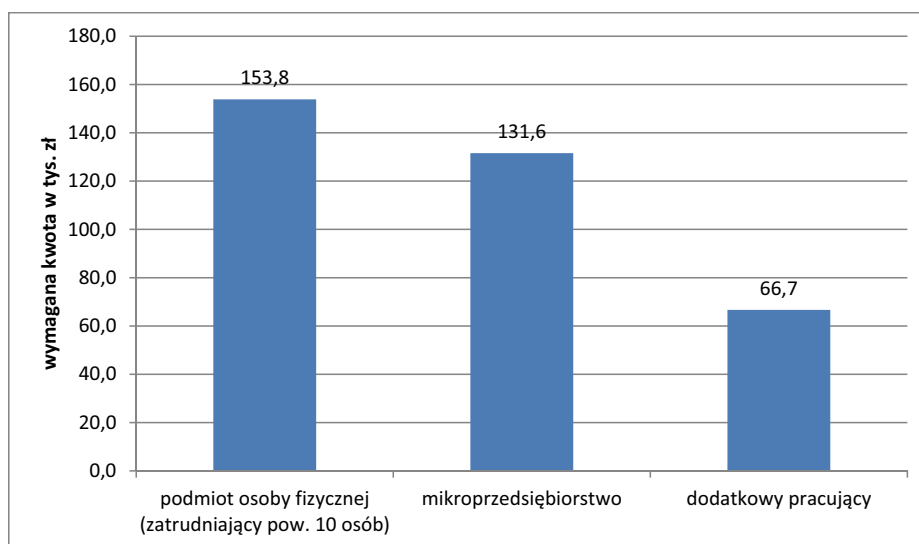
Rysunek 56. Wzrost dochodów własnych gmin wiejskich w 2012 roku z tytułu uzyskania 1 zł wsparcia z budżetu Unii Europejskiej, związanego z rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Analiza korelacji i modele regresji prostej zostały również wykorzystane w badaniu zależności pomiędzy wielkością wsparcia a wzrostem liczby podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich. Współczynniki korelacji pomiędzy wielkością wsparcia w okresie 2007-2013 a liczbą podmiotów osób fizycznych, liczbą mikroprzedsiębiorstw w 2013 roku oraz liczbą pracujących w 2012 roku kształtowały się na poziomie 0,33 i były istotne we wszystkich przypadkach. Z kolei zbudowane modele regresji prostej objaśniały wzrost liczby przedsiębiorstw osób fizycznych mikroprzedsiębiorstw i liczby pracujących w wyniku transferu środków unijnych na bardzo zbliżonym poziomie, jak w przypadku podatków od nieruchomości czy podatków od osób fizycznych. Na podstawie uzyskanych modeli oszacowane zostały kwoty wsparcia, które powodowały powstanie dodatkowego podmiotu osoby fizycznej, mikroprzedsiębiorstwa lub sprzyjały zatrudnieniu dodatkowego pracownika (rys. 57). Z szacunków tych wynika, że największa kwota wsparcia była niezbędna do powstania dodatkowego podmiotu osoby fizycznej (blisko 154 tys. zł). O ponad 20 tys. zł niższa kwota była niezbędna do powstania nowego mikroprzedsiębiorstwa, w wyniku stosowania omawianych instrumentów polityki. Stworzenie dodatkowego miejsca pracy przy pomocy środków publicznych wymagało natomiast wydatkowania blisko 67 tys. zł.

Rysunek 57. Oszacowane na podstawie wyników analizy regresji kwoty wsparcia z budżetu Unii Europejskiej, które miały statystycznie istotny związek z powstaniem dodatkowego podmiotu osoby fizycznej, mikroprzedsiębiorstwa oraz z zatrudnieniem dodatkowego pracownika w gminach wiejskich w latach 2012-2013



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela 14. Statystyki opisowe miar efektywności technicznej i skali wsparcia z budżetu Unii Europejskiej

Zmienna	Średnia	Odch. Standardowe	Max	Min	Mediana	1 kwartyl	3 kwartyl
Miara efektywności technicznej	0,367	0,249	0,996	0,081	0,268	0,190	0,445
Miara efektywności skali	0,631	0,175	1,000	0,280	0,604	0,504	0,752

Źródło: opracowanie własne na podstawie obliczeń M. Gospodarowicza w oparciu o dane Banku Danych Lokalnych GUS.

Z przeprowadzonej Stochastycznej Analizy Granicznej (SFA), w której jako nakłady wykorzystano transfery do gmin wiejskich w ramach RPO, POIG oraz POKL, a efektami były nowopowstałe przedsiębiorstwa osób fizycznych, wynika, że efektywność techniczna wsparcia była dość niska (tabela 14). Z transferowanych środków powstało bowiem jedynie niespełna 37% podmiotów, które teoretycznie mogłyby się pojawić przy tej skali transferów. Do poprawy efektywności technicznej mógłby się przyczynić dość znaczny wzrost skali transferowanego wsparcia. Efektywność skali wynosi bowiem nieco ponad

63%. Niemniej wsparcie finansowe z budżetu UE ma istotny pozytywny wpływ na powstawanie nowych podmiotów. Efektywność jego wykorzystania w tym kierunku jest jednak dość zróżnicowana w układzie gminnym. Współczynnik zmienności efektywności technicznej wynosi bowiem blisko 68%.

## **8. Podsumowanie i wnioski**

Jednym z priorytetów polityki strukturalnej i regionalnej Unii Europejskiej jest wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Podejście to znajduje swoje odzwierciedlenie w obowiązującym prawie wspólnotowym. Tworzy ono podstawy oraz wyznacza ramy podejmowania działań na rzecz trwałości dalszego rozwoju tego sektora. Prawo unijne określa formy wsparcia, jakie mogą być wykorzystywane przez organy Unii oraz poszczególne kraje członkowskie. Innymi słowy, do pewnego stopnia podporządkowuje ono politykę gospodarczą poszczególnych państw polityce gospodarczej całej Unii. Ma to przede wszystkim miejsce w przypadku stosowania przez państwo wsparcia finansowego dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw i jest uzasadniane tworzeniem porównywalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w których konkurencyjność przedsiębiorstwa będzie zależała od decyzji podjętych na poziomie mikro.

Z przeprowadzonych badań wynika, że wspieranie rozwoju infrastruktury jest jednym z ważnych instrumentów pośredniego oddziaływania na rozwój gospodarczy. Z określonych w literaturze przedmiotu właściwości instrumentów pośrednich wynika natomiast, że wpływ infrastruktury na rozwój działalności gospodarczej nie ogranicza się do podmiotów spełniających pewne kryteria – jak to ma miejsce w przypadku instrumentów bezpośrednich. Wpływowi temu podlegają wszystkie podmioty prowadzące działalność na określonym terenie. Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej poprzez inwestycje infrastrukturalne prowadzi więc do obniżenia jednostkowych kosztów społecznych tego wsparcia oraz wydłuża okres ich oddziaływania.

Możliwość dofinansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych z funduszy Unii Europejskiej ma bardzo duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich ze względu na nadal występujące i pogłębiające się dysproporcje w wyposażeniu infrastrukturalnym pomiędzy tymi obszarami a miastami. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że gminy miejskie pozyskują na ten cel znacznie większe środki, wyrażone zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względnych. Proces narastania różnic pomiędzy obszarami wiejskimi a zurbanizowanymi nie zostanie więc powstrzymany przez instrumenty wykorzystywane w polityce Unii Europejskiej. Zaobserwowane zostało natomiast pewne pozytywne zjawisko w obrębie obszarów wiejskich. Środki finansowe z funduszy unijnych pozyskiwane były przez gminy o niższych docho-

dach własnych. Gminy te uzyskały jednak wyższe tempo wzrostu liczby podmiotów gospodarczych oraz wyższe tempo wzrostu własnych dochodów budżetowych. Dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych ze środków unijnych przyczynia się więc w pewnym stopniu do niwelowania różnic pomiędzy gminami zaliczanymi do obszarów wiejskich, w rozwoju gospodarczym, wynikającym ze zmian zachodzących w nierolniczych sektorach gospodarki. Należy jednak pamiętać, że infrastruktura nie jest jedynym czynnikiem tego rozwoju.

Istotną rolę w rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich będą odgrywały również inwestycje infrastrukturalne realizowane w ramach działania PROW 2007-2013 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”. Obszary gmin realizujących inwestycje w ramach tego działania zamieszkuje bowiem około 10 mln, a około 50% tej populacji pozostaje w bezpośrednim zasięgu oddziaływania tych inwestycji. Innymi słowy, osoby te będą zamieszkiwać obszary, na których ulegną poprawie warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Z przeprowadzonych analiz wynika, że inwestycje powinny przyczynić się do wzrostu liczby podmiotów gospodarczych w większości sekcji PKD. Niemniej najszybciej będzie rozwijał się sektor usług budowlanych – o ile nie pojawią się bariery ograniczające rozwój tego sektora i niwelujące pozytywny wpływ inwestycji infrastrukturalnych.

Ziemia jest ważnym czynnikiem produkcji nie tylko dla rolnictwa, ale również dla nierolniczych sektorów gospodarki. W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto możliwość generowania wyższych dochodów z tego czynnika w nierolniczych sektorach gospodarki. Prowadzi to do wzrostu popytu, a w konsekwencji – wzrostu cen ziemi i zwiększenia skali transferu do tych sektorów. Z tego względu wprowadzane są prawne ograniczenia możliwości konwersji użytków rolnych w tereny nierolnicze. Ograniczenia te są z jednej strony korzystne z uwagi na zachowanie walorów środowiskowych związanych z ziemią, jak również zachowanie zasobu tego czynnika produkcji w rolnictwie, z drugiej jednak mogą być barierą rozwoju działalności nierolniczej. Są one również przyczyną wyższych cen tego czynnika w sektorach nierolniczych.

Przeprowadzone analizy statystyczne potwierdzają zapotrzebowanie pozarolniczej działalności gospodarczej na ziemię. Wzrost liczby podmiotów gospodarczych jest bardzo silnie skorelowany ze spadkiem areału użytków rolnych, a zastosowane modele regresji prostej potwierdzają znaczne zapotrzebowanie tych podmiotów na ziemię rolną. Wykorzystane modele nie mogą co prawda być wykorzystywane do szacowania zapotrzebowania pojedynczego podmiotu oraz dokonywania prognoz przyszłych transferów. Ich celem było tylko zobrazowanie zależności oraz wskazanie kierunków dalszych badań w kontekście rozwoju pozarolniczej działalności. Wynika z nich bowiem, że dostęp-

ność gruntów na danym obszarze może być ważnym czynnikiem lub barierą rozwoju przedsiębiorczości, dlatego prowadzona polityka przestrzenna musi być dostosowana do innych instrumentów wspierania przedsiębiorczości.

Władze odpowiedzialne za gospodarkę gruntową powinny, na etapie planowania, analizować potencjalne obszary wsparcia publicznego dla nierolniczych sektorów gospodarki i konfrontować je ze strukturą gospodarki lokalnej oraz zachodzącymi w niej zmianami. Wsparcie publiczne doprowadzi bowiem do przyspieszenia rozwoju konkretnych działalności w skali lokalnej. Z badań wynika natomiast, że poszczególne działalności mają odmienne zapotrzebowanie na ziemię – to z kolei powoduje konieczność dostosowywania polityki przestrzennej do potencjalnych kierunków rozwoju gospodarki lokalnej.

Konieczność uelastycznienia polityki przestrzennej może w większym stopniu dotyczyć obszarów wiejskich niż zurbanizowanych. W ostatnich latach zaobserwowano bowiem na nich wyższe tempo wzrostu liczby podmiotów gospodarczych. Ponadto jednym z głównych celów Wspólnej Polityki Rolnej 2020 jest dywersyfikacja działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Realizacja tego celu może powodować wzrost zapotrzebowania na ziemię rolną sektorów nierolniczych. Niemniej w dużym stopniu zależeć to będzie od wielkości kwot przeznaczonych na wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz od działań podjętych w tym zakresie na poziomie kraju.

Jednym z wymiarów oceny instrumentów polityki społecznej i regionalnej, mających wpływ na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, jest ocena ich skuteczności. Skuteczność wyraża się natomiast stopniem osiągnięcia postawionego przed daną polityką celu. Zasadniczym celem obu polityk, a więc i instrumentów finansowych oferowanych w ich ramach przez Unię Europejską, jest konwergencja. Definicja tego terminu w rozporządzeniach Komisji Europejskiej jest jednak nieco inna niż w literaturze ekonomicznej. W pierwszym przypadku w zasadzie zawęża się ona do poprawy sytuacji w zakresie wzrostu i rozwoju gospodarczego. W drugim natomiast, poprawie powinien towarzyszyć proces niwelowania nierówności – w zasadzie zarówno na poziomie krajów, jak i regionów – w poziomie rozwoju i wzrostu lub tempie zachodzących zmian.

Z prowadzonych badań wynika, że Polska zmniejsza dystans do bardziej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej pod względem osiąganego PKB. Uczestniczy więc w procesie konwergencji zewnętrznej, co w znacznym stopniu warunkowane jest unijną polityką regionalną i strukturalną. W praktyce trudno jest jednak wyodrębnić wpływ tych polityk od wpływu innych czynników, w tym rynku. Literatura przedmiotu obrazuje jednak występowanie statystycznie istotnych zależności pozytywnych pomiędzy tymi politykami a konwergencją na poziomie Unii.

Konwergencja zewnętrzna nie jest jednak skutkiem konwergencji wewnętrznej, tj. regionalnej. Przeprowadzone studia literatury przedmiotu potwierdzają występowanie wręcz procesów dywergencji, a nie konwergencji. Procesy te zachodzą jednak w warunkach permanentnego wzrostu i rozwoju gospodarczego. Można w związku z tym stwierdzić, że cele polityki regionalnej i strukturalnej wynikające z rozporządzeń unijnych są osiąmane. Niemniej przebieg procesów rozwoju gospodarczego potwierdza wspomnianą hipotezę Williamsona, z której wynika, że część województw nie osiągnęło jeszcze krytycznego poziomu rozwoju gospodarczego, od którego może znacznie przyspieszyć tempo tego rozwoju.

Faktyczny rozwój gospodarczy zachodzi jednak na poziomie lokalnym. W celu analizy jego przebiegu często wykorzystywane są wskaźniki budowane na bazie dochodów własnych gmin. Takie podejście zastosowano również w niniejszym opracowaniu w celu określenia skuteczności polityki regionalnej i strukturalnej na obszarach wiejskich w ujęciu lokalnym. Poziom dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wieku produkcyjnym przyjęto bowiem jako miarę wykorzystywaną w jej ocenie. Przeprowadzone analizy tej miary potwierdzają generalnie skuteczność stosowanych instrumentów finansowych, przy założeniu celu wynikającego z rozporządzeń unijnych. Wzrost poziomu dochodów własnych gmin wiejskich zachodził bowiem w całym okresie. Ponadto w gminach o wyższym poziomie absorpcji środków unijnych odnotowano nieco szybszy wzrost tych dochodów.

Prowadzona polityka strukturalna i regionalna, zorientowana na wykorzystanie instrumentów finansowych, nie ma jednak pozytywnego wpływu na zmniejszanie nierówności w rozwoju lokalnym. Taki wniosek wynika z przeprowadzonej analizy podstawowych statystyk oraz indeksów Giniego i Theila. Potwierdza ona bowiem wzrost zróżnicowania gmin pod względem poziomu rozwoju gospodarczego niezależnie od stosowanych instrumentów. Badania do pewnego stopnia potwierdziły jednak nieco odmienny wpływ poszczególnych instrumentów na różnicowanie się tempa rozwoju. Uzyskane wyniki stanowią przesłanki do postawienia tezy, że środki finansowe, transferowane w ramach programów operacyjnych dla przedsiębiorstw, przyczyniają się do przyspieszenia procesu pogłębiania się różnic w rozwoju lokalnym. Pośrednie instrumenty wsparcia rozwoju przedsiębiorczości, takie jak wsparcie inwestycji infrastrukturalnych, mogą natomiast nieco spowalniać proces różnicowania się rozwoju lokalnego.

Braku efektu polityki regionalnej i strukturalnej w postaci niwelowania różnic w poziomie rozwoju lokalnego nie należy jednak przypisywać zawodności instrumentów stosowanych w ramach wspomnianych polityk. Duży wpływ na proces pogłębiania się różnic lokalnych ma bowiem stan wyjściowy. Wyższe tempo rozwoju gospodarczego uzyskują bowiem gminy o wyższych dochodach. Dość znacz-

na grupa gmin nie osiągnęła więc jeszcze takiego poziomu rozwoju, który umożliwiłby im wyraźne przyspieszenie tempa tego rozwoju. Jest to swego rodzaju potwierdzenie hipotezy Williamsona na poziomie lokalnym. Stanowi to przesłankę do postawienia hipotezy, że efektywne wykorzystanie środków na niwelowanie różnic w rozwoju lokalnym może się odbywać jedynie po spełnieniu tego kryterium.

Powyższe stwierdzenie nie podważa jednak dotychczasowych kryteriów dystrybucji wsparcia. Transferowane środki mogą mieć bowiem działanie indukcyjne, tj. wzbudzające rozwój przedsiębiorczości o charakterze punktowym. W konsekwencji może również wystąpić zjawisko dyfuzji – powodujące rozwój przedsiębiorczości w jednostkach sąsiednich. Empiryczne potwierdzenie tego zjawiska na obecnym etapie realizacji wspomnianych polityk nie jest możliwe. Efekty takie mogą bowiem pojawić się dopiero w następnych latach. Sam proces różnicowania się gmin w wyniku transferu wsparcia może być również oceniany pozytywnie. Z badań wynika bowiem wyodrębnianie się grupy gmin o wysokich dochodach wykazujących wysoki poziom absorpcji środków unijnych i w konsekwencji wyższym tempie wzrostu dochodów. Tworzą się w związku z tym swego rodzaju „centra rozwoju” na obszarach wiejskich, które będą mogły i potrafiły bardziej efektywnie wykorzystywać wsparcie publiczne na rozwój przedsiębiorczości. Przyczynić się powinien do tego wyższy popyt na środki publiczne w tego rodzaju jednostkach oraz związana z nim konkurencja, prowadząca do podejmowania bardziej efektywnych przedsięwzięć. Takie rozwiązanie stanowi jedynie inną ścieżkę rozwoju obszarów wiejskich – niekoniecznie gorszą.

Rosnące zróżnicowanie gmin pod względem poziomu rozwoju, określone na podstawie analizy statystyk podstawowych oraz współczynników Giniego i Theila, nie oznacza jednak braku procesu dochodzenia gmin o niższym poziomie rozwoju do stanu długookresowej równowagi pod względem tempa rozwoju. W ten sposób proces zrównywania się jednostek terytorialnych pod względem tempa rozwoju lub wzrostu gospodarczego jest ujmowany w modelach statystycznych bezwarunkowej konwergencji absolutnej typu beta. Z analiz przeprowadzonych tą metodą wynika z kolei, że wśród gmin wiejskich zachodzi proces swego rodzaju konwergencji lokalnej, mierzonej dochodami własnymi gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym. Tempo tego procesu jest powiązane ze stosowaniem różnego rodzaju finansowych instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej, które w bezpośredni lub pośredni sposób oddziałują na rozwój przedsiębiorczości. Gminy, w których wykorzystywano tego rodzaju instrumenty, zwłaszcza na większą skalę, osiągały bowiem szybsze tempo zbliżania się do stanu długookresowej równowagi. Powinny one ponadto w znacznie krótszym czasie zredukować połowę dystansu dzielącego je od stanu równowagi w zakresie tempa rozwoju.



Skuteczność instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej, zorientowanych na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, należy w kontekście przeprowadzonej analizy ocenić pozytywnie. Prowadzą one bowiem nie tylko do poprawy jakości życia mieszkańców, poprawy poziomu rozwoju gospodarczego gmin wiejskich, czy punktowego wzbudzenia przedsiębiorczości, ale przyczyniają się do procesu konwergencji (typu beta) na poziomie lokalnym. Stosowane instrumenty mają bowiem istotny wpływ na jej tempo. Innymi słowy główny cel stosowania tych instrumentów jest osiągany na poziomie lokalnym. Należy zaznaczyć, że konwergencja w skali gmin wiejskich zachodzi niezależnie od przyjętej definicji tego terminu, tj. wynikającej z rozporządzenia Komisji Europejskiej lub literatury przedmiotu. Procesu konwergencji nie należy jednak identyfikować z efektywnością tych środków, która nie była analizowana na tym etapie badań.

Z przeprowadzonych studiów literatury przedmiotu wynika generalnie, że efektywność polityki zależy w dużym stopniu od rodzaju instrumentów wybranych do jej realizacji. Pozytywną ocenę uzyskują przede wszystkim instrumenty, które służą wzmocnieniu systemu prawnego, powodując w ten sposób ograniczenie biurokracji generującej koszty transakcyjne. W rozważaniach teoretycznych dobrze funkcjonujący system sprzyja również efektywnej alokacji zasobów poprzez tworzenie określonych reżimów stanowienia, transferu i egzekwowania praw własności. Ponadto efektywna alokacja zasobów może być dokonywana w warunkach, w których rozwiązania legislacyjne uniezależniają działalność gospodarczą od realizacji celów politycznych. Wykorzystywanie w ramach prowadzonej polityki publicznych środków finansowych powinno być z kolei zorientowane na wytwarzanie dóbr publicznych. Powyższe zalecenia teoretyczne są w literaturze przedmiotu odnoszone praktycznie do każdej polityki. Powinny więc one być również wyznacznikiem realizacji polityki regionalnej i strukturalnej zorientowanej na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

W niniejszym opracowaniu głównym przedmiotem badań było finansowe wsparcie rozwoju przedsiębiorczości w ramach polityki regionalnej i strukturalnej. W kontekście istniejących teorii ekonomicznych w pełni pozytywną ocenę efektywności publicznego wsparcia finansowego można uzasadnić jedynie w przypadku wykorzystania tych środków na cele związane z rozwojem infrastruktury technicznej i społecznej, obejmującej również transfer wiedzy do sektora. W przypadku środków finansowych stanowiących bezpośrednie wsparcie działalności bieżącej lub inwestycyjnej przedsiębiorstw poglądy są jednak podzielone. Instrument ten uznawany jest bowiem za formę interwencjonizmu państwowego, który może niszczyć wolną konkurencję i prowadzić w ten sposób do destabilizacji rynku. Taka sytuacja ma jednak miejsce w przypadku, gdy subsydia powodują spadek cen wytwarzanych przez przedsiębiorstwo produk-

tów. W skali makro, wg niektórych ekonomistów, działanie instrumentów interwencjonizmu ma raczej krótkotrwały charakter. Ich zdaniem, jeśli środki publiczne nie trafią do jednostek najbardziej efektywnych, to rynek w dłuższym okresie dokona korekty i doprowadzi do efektywnej alokacji zasobów.

Dokonywanie alokacji zasobów poprzez politykę jest negatywnie oceniane szczególnie ze względu na fakt, że środki te pozyskiwane są, zdaniem teoretyków, przede wszystkim przez jednostki poszukujące renty, a nie jednostki efektywne. Niemniej zdaniem przedstawicieli niektórych nurtów ekonomicznych alokacja środków przez politykę może mieć również pozytywne konsekwencje. Taki pogląd głoszą zwłaszcza zwolennicy gospodarki dualnej. Ich zdaniem wszelkie formy interwencjonizmu, a za taki uznawane jest subsydiowanie działalności przedsiębiorstw, spowalniają proces alokacji zasobów do podmiotów najbardziej efektywnych. Niemniej zapewniają one w ten sposób czas na dostosowanie się jednostek najslabszych do wymogów rynku.

Na podstawie badań empirycznych oddziaływania środków unijnych, które można zaklasyfikować do instrumentów bezpośrednio lub pośrednio wspierających rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w latach 2007-2013, na procesy gospodarcze trudno jednak określić czas, w jakim nastąpi ich realokacja do jednostek najbardziej efektywnych. W bieżącym okresie przynoszą one bowiem wymierne i zarazem pozytywne skutki gospodarcze. Z przeprowadzonych analiz wynika, że wyższa skala wsparcia z budżetu Unii Europejskiej powoduje szybszy wzrost liczby przedsiębiorstw osób fizycznych, mikroprzedsiębiorstw oraz liczby osób pracujących. Działa ona również spowalniająco na procesy wzrostu liczby bezrobotnych. Niemniej poprawa sytuacji gospodarczej w określonym obszarze wymaga transferu środków publicznych w określonej wysokości. Techniczna efektywność lokalna wsparcia finansowego jest jednak dość niska (około 37%). Do jej wzrostu może doprowadzić wyraźne zwiększenie skali wsparcia, co jest w zasadzie niemożliwe ze względu na ograniczenia budżetowe Unii Europejskiej. Na podstawie przeprowadzonych analiz regresji można z kolei powiedzieć, że powstanie dodatkowego podmiotu osoby fizycznej w gminie wiejskiej wymaga pozyskania z różnych programów operacyjnych kwoty blisko 154 tys. zł. W przypadku mikroprzedsiębiorstwa kwota ta wynosi blisko 132 tys. zł, a stworzenie jednego miejsca pracy wymaga zaangażowania niespełna 67 tys. zł środków publicznych.

Z istnienia powyższych zależności nie należy wyciągać jednak wniosku, że wyraźna poprawa gospodarcza na obszarach wiejskich może wystąpić jedynie w wyniku wyraźnego zwiększenia skali wsparcia. W praktyce jest to bowiem niemożliwe ze względu na istniejące ograniczenia budżetowe zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poziomie kraju. Niemniej występowanie

statystycznie istotnych zależności potwierdza skuteczność tego instrumentu. Może być on więc wykorzystywany do wspierania rozwoju na niewielką skalę w stosunku do obszarów najslabiej rozwiniętych gospodarczo, jeśli będzie realizowana taka koncepcja rozwoju gospodarczego.

O dodatnim wpływie wsparcia finansowego z budżetu Unii na gospodarkę lokalną świadczy dodatkowo wzrost dochodów lokalnych gminy. Gminy uzyskujące relatywnie wyższe wsparcie uzyskiwały bowiem większy wzrost podatku od nieruchomości oraz podatku od osób fizycznych. Innymi słowy, transferowane środki generowały wzrost majątku społeczności lokalnej oraz wzrost dochodów ludności, prowadząc do wzrostu wspomnianych dochodów podatkowych gmin. Z przeprowadzonych analiz regresji wynika, że każda złotówka wsparcia publicznego, pozyskanego w okresie 2007-2013, generowała w 2013 roku wzrost wpływów do budżetu gminy z tytułu podatku od nieruchomości o 4 grosze, a w przypadku podatków dochodowych od osób fizycznych o 5 groszy.

Rozważając możliwość wykorzystywania publicznego wsparcia finansowego jako instrumentu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, należy mieć na uwadze pewne negatywne aspekty. W latach 2007-2013 relatywnie wyższe środki finansowe transferowane były do gmin lepiej rozwiniętych gospodarczo. Jakkolwiek powodowały one pozytywne skutki w postaci przyspieszenia tempa rozwoju gospodarczego, to jednak dystrybucja tych środków na dotychczas stosowanych zasadach może doprowadzić do wzrostu zróżnicowania gmin wiejskich zarówno pod względem poziomu, jak i tempa tego rozwoju. Stosowane kryteria dystrybucji nie przyczyniają się więc do realizacji koncepcji równomiernego rozwoju obszarów wiejskich czy niwelowania różnic w tym rozwoju. Mogą one jednak być zachowane w przypadku przyjęcia innej koncepcji rozwoju kraju, jak np. tworzenia tzw. ośrodków centralnych czy biegunów wzrostu. Pozytywne skutki oddziaływania finansowego wsparcia publicznego ujawniają się ponadto w krótkim okresie, tj. w okresie dokonywania transferów. Zgodnie z obowiązującą teorią ich pozytywny wpływ na lokalną sytuację gospodarczą w późniejszym okresie powinien słabnąć. Po zaprzestaniu stosowania tej formy pomocy większą rolę będą odgrywać inne instrumenty pozostające w gestii polityki wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Większego znaczenia może w takim przypadku nabrać polityka fiskalna czy kwestia ograniczenia biurokracji.

## 9. Literatura przedmiotu

- Aigner D.J., Lovell C.A.K., Schmidt P. 1977, *Formulation and estimation of stochastic frontier production functions*, Journal of Econometrics, 6/1977, s. 21-37.
- Ariely D. 2008. *Predictably irrational: the hidden forces that shape our decisions*. HarperCollins. New York, s. 48.
- Bailey S., J. 1999, *Local government economics*, Macmillan, London, s. 179-208.
- Bal-Domańska B., 2011, *Ekonometryczna identyfikacja  $\beta$  konwergencji regionów szczebla NUTS-2 państw Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica nr 253, Łódź, s. 9-21.
- Clark J., R., Lee D., R. 2013, *The impact of the calculus of consent*. (w:) Lee D., R. (red.) *Public choice, past and present*, Springer, Dordrecht, Heidelberg, New York, London, s. 5, 7, 8.
- Coase R., H. 1960, *The problem of social cost*, Journal of Law and Economics 3 (1), s. 1-44.
- Czternasty W., Czyżewski B. 2007, *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 29.
- Damgaard C. and Weiner J., 2000, *Describing Inequality in Plant Size or Fecundity*, Ecology 81, s. 1139-1142.
- Dixon P. M., Weiner J., Mitchell-Olds T. and Woodley R., 1987, *Bootstrapping the Gini Coefficient of Inequality*, Ecology 68, s. 1548-1551.
- Dixon P.M., Weiner J., Mitchell-Olds T. and Woodley R., 1988, *Erratum to Bootstrapping the Gini Coefficient of Inequality*, Ecology 69, s. 1307.
- Gancarczyk M., 2010, *Wsparcie publiczne dla MSP. Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 78, 139.
- Gwartney J. 2013. *The public choice revolution and the principles of economics texts*. (w:) Lee D., R. (red.) *Public choice, past and present*. Springer, Dordrecht, Heidelberg, New York, London. s. 189-194.
- Holcombe R., G. 2013. *Institutions and constitutions: the economic world of James M. Buchanan*. (w:) Lee D., R. (red.) *Public choice, past and present*. Springer. Dordrecht, Heidelberg, New York, London. s. 25-26.
- Kokocińska M., 2012, (red.), *Etapy konwergencji w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 44-48.
- Król M. 2000, *Kierunki oddziaływania uwarunkowań na cele i środki polityki zatrudnienia*, (w:) *Polityka Gospodarcza* nr 3 (2000), s. 43-50.
- Kusideł E., 2013, *Konwergencja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 149-150.
- Kwarciański T. 2007, *Sprawiedliwość czy efektywność?* Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, nr 213, s. 109-124.
- Landreth H., Colander D., 2005, *Historia myśli Ekonomicznej*. PWN. Warszawa, s. 58-63, 60-61.

- Lau L., Quian Y., Roland G., 2000, *Reform without losers: an interpretation of China's dual-track approach to transition*, Journal of Political Economy 108 (1), s. 120-143.
- Łażniewska E., Górecki T., Chmielewski R., 2011, *Konwergencja regionalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, s. 5, 10-36.
- Martinez-Cambor P., 2007, *Central Limit Theorems for S-Gini and Theil Inequality Coefficients*, Revista Colombiana de Estadística, vol. 30, no 2, s. 287-300.
- Meeusen W., Broeck J.W., 1977, *Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error*, International Economic Review, 18:2, June 1977, s. 435-444.
- Murrell P., 2005, *Institutions and firms in transition economies*. (w:) Menard C., Shirley M.M. *Handbook of New Institutional Economics*. Springer. Dordrecht, Berlin, Heidelberg, New York. s. 688-690.
- Murzyn D., 2010, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszenia dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa, s. 46.
- Nazarczuk J.M., 2012. *Efektywność pomocy publicznej udzielonej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*. (w:) Kisiel R., Lizińska W. (red.) *Efektywność pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*. UWM, Olsztyn, s. 113-133.
- North D.C., 2005, *Institutions and the performance of economies over time*, (w:) Menard C., Shirley M.M., *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Dordrecht, Berlin, Heidelberg, New York. s. 22-23.
- Pawłowski G., 2000, *Wykorzystanie analizy efektywności funkcjonowania instytucji publicznych w aspekcie konkurencyjności regionów*. (w:) *Polityka Gospodarcza nr 3 (2000)*, s. 65-71.
- Pawłowski J., 2007, *Wybrane metody oceny efektywności finansowej przedsiębiorstw gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 32, 33, 36, 37.
- Pennings J.M., Goodman P.S., 1977, *Toward a workable framework*. (w:) *New perspectives of organizational effectiveness*. Jossey-Bas Publishing House. San Francisco, Washington. s. 160-164.
- Próchniak M., Rapacki R., 2009, *Konwergencja typu beta ( $\beta$ ) i sigma ( $\sigma$ ) w krajach transformacji w latach 1990-2005*, s. 146-151 (w:) Rapacki R., (red.) *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 304.
- Rubin P., H., 2005, *Legal system as a frameworks for market exchange*. (w:) Menard C., Shirley M., *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, Dordrecht, Berlin, Heidelberg, New York, s. 207-208.
- Stiglitz J., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*. PWN, Warszawa, s. 68, 69-70, 91-102, 303-309.

- Stringham E., 2001, *Kaldor-Hicks Efficiency and the Problem of Central Planning*, The Quarterly Journal of Austrian Economics, vol. 4, no 2. s. 42.
- Tiebout, C., 1956, *A pure theory of local expenditures*, Journal of Political Economy no 64, s. 416-424.
- Wasilewski A. (red.), 2011, *Instrumenty polityki regionalnej i strukturalnej wspierające rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Program Wieloletni 2011-2014, nr 14, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 7-105.
- Wasilewski A. (red.) 2013, *Skuteczność instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej oddziałujących na rozwój przedsiębiorczości*. Program Wieloletni 2011-2014 nr 77, IERiGŻ-PIB. Warszawa, s. 8-11.
- Weingast B.R., 2005, *The performance and stability of federalism: an institutional perspective*. (w:) Menard C., Shirley M.M., *Handbook of New Institutional Economics*. Springer. Dordrecht, Berlin, Heidelberg, New York. s. 152, 153, 156. za Hayek F.A., 1939, *The economic conditions of interstate federalism*, New Commonwealth Quarterly V s. 131-149, reprinted in 1948, *Individualism and economic order*, University of Chicago Press, Chicago.
- Williamson J.G., 1965, *Regional inequality and process of national development: a description of the patterns*, (w:) *Economic development and cultural change*, XIII (4, part II), Chicago, s. 2-84.



**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 300 egz., ark. wyd. 8,8  
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*