

ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENNE WYKORZYSTANIA FUNDUSZY PROGRAMÓW POMOCOWYCH UE – PRZYKŁAD GMIN WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Roman Rudnicki¹✉, Anna Dubownik²✉

¹ <https://orcid.org/0000-0003-0048-4140>

² <https://orcid.org/0000-0003-0313-7961>

^{1,2} Katedra Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ul. Lwowska 1, 87-100 Toruń, **Polska**

ABSTRAKT

Artykuł stanowi próbę zbilansowania funduszy programów pomocowych unijnych na poziomie gmin województwa kujawsko-pomorskiego w ramach pierwszej pełnej perspektywy finansowej UE (lata 2007–2013). Analizą objęto ogół środków programów unijnych, z wydzieleniem płatności bezpośrednich, programów ukierunkowanych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich (Program rozwoju obszarów wiejskich, Program operacyjny „Ryby”) oraz Regionalnego programu operacyjnego województwa kujawsko-pomorskiego i programów operacyjnych: „Infrastruktura i środowisko”, „Innowacyjna gospodarka”, „Kapitał ludzki”. Wykazano, że poziom i struktura wydatkowania tych środków charakteryzują się silnym zróżnicowaniem przestrzennym – mają istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego, przez co problematyka ta powinna stanowić warunek *sine qua non* gminnych opracowań planistycznych.

Słowa kluczowe: programy pomocowe UE, opracowania planistyczne, gminy województwa kujawsko-pomorskiego

WPROWADZENIE

Fundusze programów UE stanowią obecnie najważniejszy czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Potwierdzają to prace wielu autorów, m.in. Churskiego (2008, 2014), Churskiego i in. (2014), Gorzelaka (2014), Hryniewiczza (2016), Kozery (2011), Kossowskiego i Klimczuka (2012). Dlatego zagadnienie to powinno zajmować trwałe miejsce w dokumentach planistycznych gmin, przede wszystkim w strategiach rozwoju lokalnego. Dokumenty te stanowią podstawę dla gmin do korzystania z funduszy UE, a treści dotyczące alokacji

środków finansowych bezpośrednio nawiązują do realizacji przyjętych zamierzeń rozwojowych (celów i zadań), z reguły w formie współfinansowania wielu działań inwestycyjnych. Problematyka ta powinna mieć również odzwierciedlenie w zapisach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjnych opracowań na poziomie lokalnym określających zasady polityki przestrzennej gminy oraz lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (Podstawy planowania... 2010). Kwestia wykorzystania środków unijnych powinna stanowić warunek poprawności diagnozy stanu rozwoju i być uwzględniana już w ramach pierwszego etapu prac

✉ rudnickir@umk.pl, ✉ a_dubownik@umk.pl

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie



nad studium (zgromadzenie dostępnych informacji i materiałów wyjściowych).

Pomimo dużej rangi programów pomocowych UE zagadnienie to nie ma odpowiedniego miejsca w dokumentach planistycznych gminy – jest pomijane lub ujmowane nie w pełni. Celem artykułu jest ocena wykorzystania funduszy programów UE w gminach województwa kujawsko-pomorskiego. Ze względu na obszerność zagadnienia oraz ograniczoną pojemność prezentowanego opracowania w pracy pominięto zagadnienia oceny układów przestrzennych poszczególnych działań i programów pomocowych UE oraz oceny wpływu tych płatności na rozwój społeczno-gospodarczy.

Zakres przestrzenny analizy objął województwo kujawsko-pomorskie (144 gminy), a jako podstawowe jednostki terytorialne przyjęto 127 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w tym regionie. Z kolei zakres czasowy dotyczył płatności zrealizowanych w ramach okresu programowania UE z lat 2007–2013, które ujęto w formie trzech grup, tj.:

- (I) płatności bezpośrednie, w tym: jednolite płatności obszarowe (JPO), uzupełniające płatności obszarowe (UPO), płatności specjalne i pozostałe; oraz płatności programów operacyjnych, podzielone z uwzględnieniem kierunku wydatkowania większości środków – na:
 - (II) płatności programów ukierunkowanych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich wyróżniające się przeważającym udziałem gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w tym: Program rozwoju obszarów wiejskich (PROW 2007–2013), Program operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich” (PO „Ryby”) i pomoc finansowa wypłacona w ramach wsparcia rynku owoców i warzyw – ROW);
 - (III) płatności regionalnego i krajowych programów operacyjnych cechujące się przeważającym udziałem gmin miejskich, w tym: Regionalny program operacyjny województwa kujawsko-pomorskiego (RPO K-P) oraz krajowe programy operacyjne: Program operacyjny „Infrastruktura i środowisko” (PO IŚ), Program operacyjny

„Innowacyjna gospodarka” (PO IG) i Program operacyjny „Kapitał ludzki” (PO KL).

Realizacja zadania badawczego zbilansowania ogółu środków programów unijnych wspierających rozwój lokalny (gminy) wymagała umiejscowienia na jednej płaszczyźnie baz danych trzech instytucji: Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR, dot. PROW 2007–2013, ROW i częściowo PO „Ryby”), Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (dot. RPO K-P, części danych PROW – oś IV i PO „Ryby”) oraz Ministerstwa Rozwoju (dot. informacji zawartych w systemie SIMIK na temat krajowych programów operacyjnych PO IŚ, PO IG i PO KL). Dane skompletowano według stanu w marcu 2017 r., co – przyjmując zasadę n+2 – wskazuje, że zawierają pełną (końcową) informację dla okresu 2007–2013.

Wymienione bazy danych obejmowały różne kategorie: wartość ogółem, koszty kwalifikowane, dofinansowanie, w tym dofinansowanie UE. Jako podstawę analizy przyjęto „wielkość dofinansowania ogółem”, która nie jest tożsama z dofinansowaniem UE. W ujęciu wartości względnych zastosowano udział danego działania w płatności ogółem oraz przeciętną wielkość płatności.

Założono, że podstawowe znaczenie ma sam fakt dotacji, a czy pochodziła ona z budżetu UE, czy z krajowego, ma znaczenie drugorzędne. Należy zaznaczyć, że środki UE stanowiły najważniejszą pozycję, a ich udział – w zależności od rodzaju wsparcia – wynosił od ich braku (np. krajowe płatności uzupełniające) do 100% (np. jednolite płatności obszarowe).

PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNIE

Płatności bezpośrednie wprowadzono w ramach reformy wspólnej polityki rolnej Mac Sharry’ego w 1992 r. Ze względu na zwiększenie dochodu rolnika bez potrzeby podwyższania cen produktów rolnych dla konsumentów stanowią szczególnie ważny instrument wspierający rolnictwo (Kołoszko-Chomentowska 2006, Rudnicki 2016). W wyniku postanowień „Traktatu o akcesji Polski do Unii Europejskiej” polskich

Tabela 1. Płatności bezpośrednie w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2007–2013

Table 1. Direct payments in the Kujawsko-Pomorskie voivodeship in the years 2007–2013

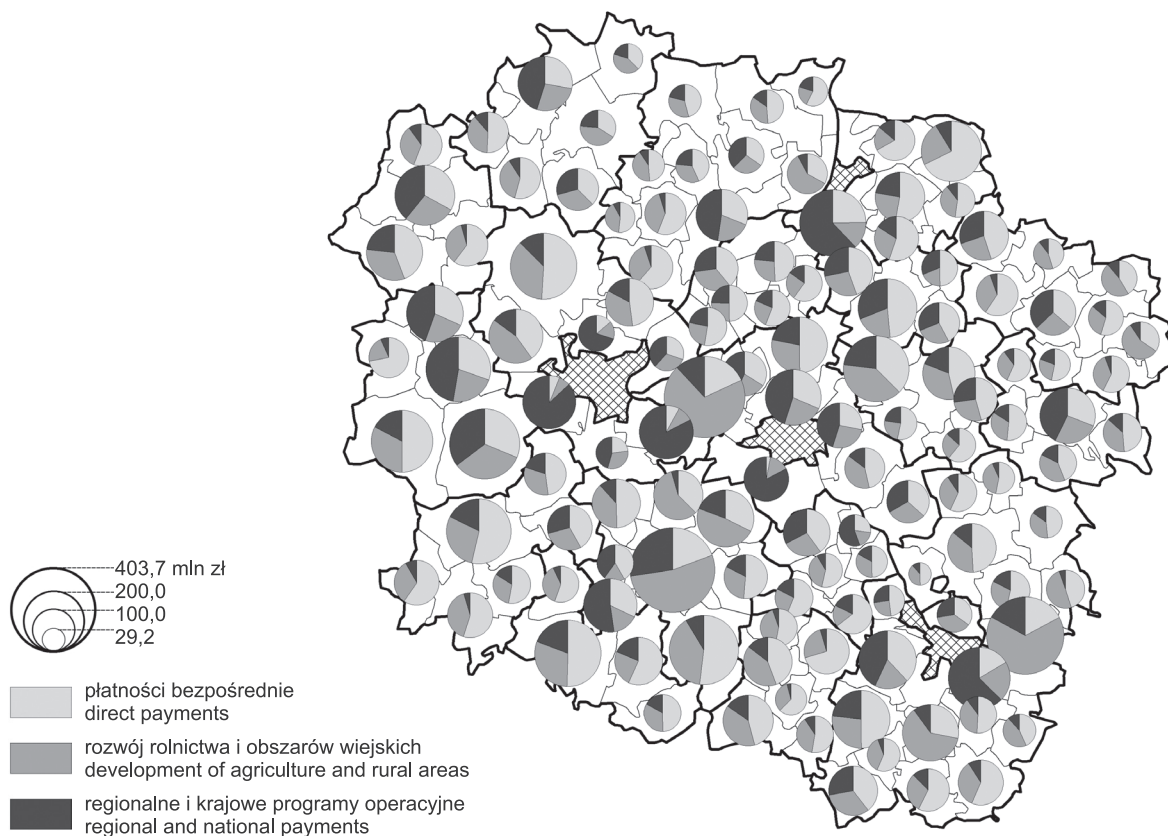
Wyszczególnienie Specification	Płatności ogółem w regionie Total payments in the region		Płatności w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Payments in rural and urban-rural municipalities	
	w mln zł in PLN mln	w % PL in % PL	w mln zł in PLN mln	w % woj. in % of voivodeship
I. Płatności bezpośrednie – razem Direct payments – total	6557,2	7,8	6314,3	96,3
I. 1. Jednolita płatność obszarowa (JPO) Single area payment scheme (SAPS)	4055,9	7,3	3893,7	96,0
I. 2. Krajowe uzupełniające płatności obszarowe Complementary national direct payments (CNDP)	1776,8	7,7	1714,1	96,5
I. 2.1. Płatność uzupełniająca do powierzchni grupy upraw podstawowych Complementary payment to the area of the basic crop group	1440,6	8,5	1390,2	96,5
I. 2.2. Płatność uzupełniająca do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych – płatność zwierzęca Complementary payment to the surface of plants intended for animal feed, grown on permanent grassland – livestock payments	180,0	3,8	175,9	97,8
I. 2.3. Płatność uzupełniająca do powierzchni uprawy chmielu Complementary payment to the surface of hops cultivation	0,1	0,5	0,1	100,0
I. 2.4. Płatność do tytoniu Payment for raw tobacco producers	125,0	10,4	117,6	94,0
I. 2.5. Płatność niezwiązana z produkcją – sektor skrobi ziemniaczanej Non-production payment – potato starch sector	31,1	20,7	30,3	97,3
I. 3. Wsparcie specjalne i pozostałe płatności Special support and other payments	724,5	13,6	706,5	97,5
I. 3.1. Specjalna płatność obszarowa do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych Special surface area payment for leguminous crops and legumes	25,8	7,0	24,5	94,7
I. 3.2. Wsparcie specjalne – płatność do krów Special support – payment to cows	0,0	0,0	0,0	100,0
I. 4.1. Oddzielna płatność z tytułu cukru Separate sugar payment	645,3	17,1	634,6	98,3
I. 4.2. Oddzielna płatność do owoców miękkich Separate payment to the soft fruits	10,0	2,5	9,6	96,1
I. 4.3. Oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów) Separate fruit and vegetable payment (tomatoes payment)	42,9	26,5	37,5	87,4
I. 4.4. Płatność do upraw roślin energetycznych Payment to the energy crops	0,4	1,5	0,4	89,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Sources: own study based on data by the ARMA

rolników objęto uproszczonym systemem płatności do gruntów rolnych. Polega on na udzielaniu wsparcia finansowego, którego wysokość jest proporcjonalna do powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej. System płatności bezpośrednich obejmuje działki rolne (minimum 10 arów) o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. Przypisanie gospodarstwa do danej jednostki administracyjnej następuje na podstawie deklarowanego przez producenta składającego wniosek o wpis do ewidencji producentów miejsca zamieszkania, a nie faktycznego położenia gruntów rolnych.

W województwie kujawsko-pomorskim suma płatności bezpośrednich w latach 2007–2013 wyniosła 6557,2 mln zł, w tym 96,3% w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich regionu. Obejmowała jednolite płatności obszarowe (61,9%), uzupełniające płatności obszarowe (27,1%) oraz wsparcie specjalne i pozostałe płatności (11,0%). Kwota ta stanowiła 7,8% ogółu płatności bezpośrednich w Polsce, a w odniesieniu do poszczególnych kategorii wskazuje na szczególnie wysoką pozycję rolnictwa województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie płatności do: tytoniu (10,4%), skrobi ziemniaczanej (20,7%), z tytułu cukru (17,1%) oraz owoców i warzyw (26,5%; por. tab. 1).



Rys 1. Poziom i struktura absorpcji funduszy programów UE w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich woj. kujawsko-pomorskiego (okres finansowy 2007–2013)

Fig. 1. The level and structure of absorption of EU programs funds in rural and urban-rural municipalities of the Kujawsko-Pomorskie voivodeship (financial period 2007–2013)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR, Krajowego Systemu Informatycznego (Ministerstwo Rozwoju – KSI SIMIK 07-13) oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (stan z 31.03. 2017 r.)

Source: own study based on data by the ARMA and data of the National Information System (Ministry of Development – 07-13) and Marshal's Office of the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship (as of 31 March 2017)

Należy podkreślić specyficzny charakter płatności bezpośrednich. Rolnik uzyskujący te środki nie składa bowiem deklaracji, na jaki cel zostaną one przeznaczone – czy wydatkowanie to będzie miało charakter socjalny (konsumpcyjny) czy modernizacyjny (inwestycyjny). Jednakże znaczna suma pozyskanych z tego tytułu środków jest istotnym wyznacznikiem koniunktury na obszarach wiejskich, przez co powinna być uwzględniana w lokalnym bilansie funduszy programów UE.

Realizacja zadania bilansu środków unijnych dla okresu 2007–2013 wymagała korekty w zakresie ujęcia dwóch płatności bezpośrednich – do tytoniu i skrobi ziemniaczanej. Gminne dane na ten temat z lat 2012–2013 uzyskano z ARiMR, która przejęła realizację zadań płatniczych w tym zakresie od Agencji Rynku Rolnego. Jednakże ARR nie prowadziła rejestru w układzie gmin. W tym przypadku, uwzględniając regionalne kwoty płatności ARR, oszacowano, powiększając dwukrotnie płatności zrealizowane przez ARiMR, przez to np. z tytułu płatności do tytoniu uwzględniono 30,9 mln zł, z czego połowa tej kwoty dotyczyła rzeczywistych płatności w latach 2012–2013, resztę ujęto jako szacunek dotyczący lat 2007–2012.

W analizie ogółu płatności bezpośrednich pozyskanych w latach 2007–2013 wykazano ich silne zróżnicowanie przestrzenne według gmin województwa kujawsko-pomorskiego – od 3,3 mln zł w Wielkiej Nieszawce i 9,7 mln zł w Białych Błotach do prawie 140 mln zł w Łasinie (138,0 mln zł) i Kruszwicy (139,2 mln zł; por. rys. 1). Dużą zmiennością terytorialną wyróżniała się także struktura płatności bezpośrednich.

PROGRAMY UKIERUNKOWANE NA ROZWÓJ ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

W analizie wydzielono płatności programów i form pomocy, które w przeważającej większości ukierunkowane były na wsparcie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Tak określoną grupę w okresie finansowym 2007–2013 tworzyły dwa programy – PROW, z wydzieleniem czterech osi i 23 działań,

(Program operacyjny rozwoju...2007), PO „Ryby” (Program operacyjny „zrównoważony rozwój...” 2008) oraz środki wypłacane z tytułu wsparcia rynku owoców i warzyw (ROiW). Płatności te w odniesieniu do całego województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2007–2013 wyniosły 5317,9 mln zł, z czego 94,4% dotyczyło gmin wiejskich i miejsko-wiejskich regionu. Kwota ta stanowiła 7,2% ogółu takich płatności w Polsce, a w odniesieniu do poszczególnych kategorii wskazuje na szczególnie wysoką pozycję rolnictwa województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie dwóch działań PROW 2007–2013: Ułatwianie startu młodym rolnikom (9,8%) i Grupy producentów rolnych (8,6%) oraz pomocy finansowej wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw (14,4%, por. tab. 2).

W analizowanej grupie programów problemy ze skompletowaniem bazy płatności UE na poziomie gmin wynikały z rozdzielania części płatności między PO „Ryby” i PROW między dwie instytucje ARiMR i UM WK-P. W przypadku działania osi I PROW 2007–2013 „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” w urzędowych bazach nie uwzględniono rozbitcia wydatkowanych kwot w układzie gmin. Korektę w tym zakresie przeprowadzono na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Toruniu (w pierwotnej wersji 108,8 mln zł z wymienionego działania przypisano do Włocławka – siedziby WZMiUW, a po korekcie wg miejsc realizacji inwestycji w układzie 44 gmin).

W analizie ogółu płatności pozyskanych w latach 2007–2013 i dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich wykazano ich silne zróżnicowanie przestrzenne według gmin – od 10–11 mln zł w Nowem i Raciążku do ponad 200 mln w Dobrzyniu nad Wisłą (220,0 mln zł), Inowrocławiu (215,2 mln zł) i Złejwsi Wielkiej (258,3 mln zł). Zmienność ta określona była przede wszystkim przez dominujący udział płatności PROW (97,4%, w tym 100% w 60 gminach). Przewagę płatności pozostałych programów analizowanej grupy (ROW – 19,3% w regionie, PO „Ryby” – 1,6% w regionie) odnotowano jedynie w siedmiu

Tabela 2. Płatności programów unijnych ukierunkowane na wsparcie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w województwie kujawsko-pomorskim (okres finansowy 2007–2013)

Table 2. Payment of EU programs aimed at supporting the development of agriculture and rural areas in the Kujawsko-Pomorskie voivodeship (financial period 2007–2013)

L.p. No.	Programy/działania Programs/priorities	Płatności ogółem w regionie Total payments in the region		Płatności w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Payments in rural and urban-rural municipalities	
		w mln zł in PLN mln	w % PL in % PL	w mln zł in PLN mln	w % woj. in % of voivod.
1	2	3	4	5	6
II.	Płatności ukierunkowane na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich – razem Payments for development of agriculture and rural areas – total	5317,9	7,2	5018,1	94,4
II. 1	Program rozwoju obszarów wiejskich (PROW) – razem Rural development program (RDP) – total	3914,2	6,4	3810,6	97,4
II. 1.1.	Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego Axis 1. Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector	1739,9	7,5	1700,3	97,7
II. 1.1.1	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie Vocational training for persons employed in the agriculture and forestry sector	4,9	4,1	4,9	100,0
II. 1.1.2	Ułatwianie startu młodym rolnikom Setting-up of young farmers	311,3	9,8	303,2	97,4
II. 1.1.3	Renty strukturalne Early retirement	162,7	7,6	158,5	97,4
II. 1.1.4	Korzystanie z usług doradczych Use of advisory services by farmers and forest owners	9,9	7,1	9,9	99,4
II. 1.1.5	Modernizacja gospodarstw rolnych Modernisation of agricultural holdings	807,8	7,9	801,3	99,2
II. 1.1.6	Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej Increasing the added value of agricultural and forestry production	243,6	7,0	223,8	91,8
II. 1.1.7	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa Improvement and development of infrastructure related to agriculture and forestry	108,8	5,0	108,2	99,5
II. 1.1.8	Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych Participation of farmers in food quality schemes	15,5	1,9	15,1	97,5
II. 1.1.9	Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności Information and publicity	0,5	0,9	0,4	91,8
II. 1.1.10	Grupy producentów rolnych Agricultural producer groups	74,9	8,6	74,9	100,0
II. 1.2.	Oś 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich Axis 2. Improving the environment and the countryside	1185,9	6,0	1128,5	95,2
II. 1.2.1	Wspieranie gospodarstw na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) Support for farming in mountain areas and in less-favoured areas (LFA)	486,7	5,1	468,4	96,2

cd. tabeli 2
cont. Table 2

1	2	3	4	5	6
II. 1.2.2	Program rolnośrodowiskowy Agri-environmental programme	644,3	6,9	609,8	94,7
II. 1.2.3	Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne Afforestation of agricultural land and non-agricultural land	21,1	4,3	19,0	90,3
II. 1.2.4	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych Restoring forestry production potential damaged by natural disasters and introducing appropriate prevention instruments	33,8	6,4	31,2	92,3
II. 1.3.	Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej Axis 3. Improvement of the quality of life in rural areas and diversification of rural economy	801,9	5,6	796,2	99,3
II. 1.3.1	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej Diversification into non-agricultural activities	73,5	5,4	73,5	100,0
II. 1.3.2	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw Establishment and development of micro-enterprises	108,9	4,2	106,3	97,6
II. 1.3.3	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej Basic services for the economy and rural population	460,0	5,9	460,0	100,0
II. 1.3.4	Odnowa i rozwój wsi Village renewal and development	159,5	5,8	156,4	98,1
II. 1.4.	Oś 4. Leader Axis 4. Leader	186,4	5,5	185,6	99,5
II. 1.4.1	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju. Małe projekty Implementation of local development strategies – small projects	36,9	5,1	36,0	97,7
II. 1.4.2	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju. Odnowa Implementation of local development strategies – renewal	97,4	5,5	97,4	100,0
II. 1.4.3	Wdrażanie lokalnych strategii dla 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” Implementation of local development strategies – “Diversification towards non-agricultural activities”	11,9	8,3	11,9	100,0
II. 1.4.4	Wdrażanie lokalnych strategii dla 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” Implementation of local development strategies – “Establishment and development of micro-enterprises”	9,4	5,5	9,4	100,0
II. 1.4.5	Wdrażanie projektów współpracy Implementation of cooperation projects	2,7	5,5	2,7	100,0
II. 1.4.6	Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja Running the local action group, acquisition of skills and activation	28,3	5,5	28,3	100,0
II. 2.	Pomoc finansowa wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw Financial support of the most recognized fruit and vegetable producers	1139,5	14,4	970,6	85,2
II. 3.	Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich. PO „Ryby” Sustainable development of the fisheries sector and coastal fishing areas – Fish OP	101,5	1,6*	78,4	77,2

*tylko płatność ARiMR – only ARMA payment

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Source: own study based on data ARMA and the Marshal's Office Kujawsko-Pomorskie voivodeship

gminach: Choceniu, Gniewkowie, Inowrocławiu, Kowalewie Pom., Sicienku, Złejwsi Wielkiej oraz najwięcej – 86% – w Dobrzyniu nad Wisłą. Było to z jednej strony wynikiem alokacji środków w ramach pomocy finansowej wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw, a z drugiej niskiego udziału płatności PO „Ryby” (brak w 74 gminach, a najwięcej w Gostycynie – 24,7% i Wielkiej Nieszawce – 38,4%).

PŁATNOŚCI REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO I KRAJOWYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

W celu kompleksowej analizy wydatkowania środków programów pomocowych na obszarach wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego wydzielono także, zrealizowane w ramach okresu finansowego UE 2007–2013, płatności Regionalnego programu operacyjnego (RPO K-P) oraz krajowych programów

operacyjnych, tj.: Programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” (POiŚ) (Program operacyjny „Infrastruktura...” 2007), Programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka” (POIG) (Program operacyjny „Innowacyjna...” 2007) i Programu operacyjnego „Kapitał ludzki” (POKL) (Program operacyjny „Kapitał...” 2007). Listę krajowych programów operacyjnych dopełnia Program operacyjny rozwój Polski Wschodniej, jednakże nie dotyczył on województwa kujawsko-pomorskiego.

Ogółem w regionie dofinansowanie z tego tytułu wynosiło 12 585,1 mln zł, z czego beneficjenci z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich stanowili 29,7% (3737,2 mln zł). Kwota ta stanowiła 4,7% ogółu płatności analizowanej grupy w Polsce, a w odniesieniu do wydzielonych programów wskazuje na wyższą rangę środków programów unijnych wydatkowanych w województwie kujawsko-pomorskim w zakresie RPO K-P (5,5%) oraz POKL (5,8%; por. tab. 3).

Tabela 3. Płatności regionalnego i krajowych programów operacyjnych w województwie kujawsko-pomorskim (okres finansowy 2007–2013)

Table 3. Payments of regional and national operational programs in the Kujawsko-Pomorskie voivodeship (financial period 2007–2013)

Lp. No.	Programy Programs	Płatności ogółem w regionie Total payments in the region		Płatności w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Payments in rural and urban-rural municipalities	
		w mln zł in PLN mln	w % PL in % PL	w mln zł in PLN mln	w % woj. in % of voivod.
III	Płatności regionalne i krajowe – razem Regional and national payments – total	12585,1	4,7	3737,2	29,7
III.1	Regionalny program operacyjny województwa kujawsko-pomorskiego (RPO K-P) Regional Operational Program of the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship (ROP K-P)	4369,4	5,5	1870,8	42,8
III.2	Krajowe programy operacyjne National operational programs	8215,7	4,0	1866,4	22,7
III.2.1	Program operacyjny „Infrastruktura i środowisko” (POiŚ) Infrastructure and Environment Operational Program (IEOP)	4632,6	3,4	1063,2	22,9
III.2.2	Program operacyjny „Innowacyjna gospodarka” (POIG) Operational Program Innovative Economy(OPIE)	2152,5	4,9	417,0	19,4
III.2.3	Program operacyjny „Kapitał ludzki” (POKL) Human Capital Operational Programme (HCOP)	1430,6	5,8	386,1	27,0

Źródło: dane Krajowego Systemu Informatycznego (Ministerstwo Rozwoju – KSI SIMIK 07-13) oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (stan z 31.03. 2017 r.)

Source: data of the National Information System (Ministry of Development – 07-13) and Marshal’s Office of the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship (as of 31 March 2017)

W analizowanej grupie funduszy główne problemy ich agregacji na poziomie gmin dotyczyły danych SIMIK ilustrujących wydatkowanie krajowych programów operacyjnych oraz faktu, że w zestawieniu tym, oprócz informacji w układzie gmin, wydzielono wiele płatności przypisanych do powiatów i województwa ogółem, które zgodnie z przyjętą procedurą podziału dzielone są proporcjonalnie według liczby jednostek administracyjnych. Mając na względzie duże kwoty rozdzielonych w ten sposób płatności (np. POKL dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w ujęciach ogółem – powiaty i ogółem – województwo – 737,3 mln zł) oraz ukierunkowanie analizy na rozwój lokalny, uznano, że zasada arytmetycznego podziału środków wg liczby jednostek administracyjnych nie jest właściwa, wypacza rzeczywisty obraz absorpcji. Dlatego w analizie uwzględniono tylko dane SIMIK przedstawione w odniesieniu do gmin (z podobnych względów w zestawieniu nie uwzględniono dofinansowania w kwocie 1,21 mld zł do budowy autostrady A-1 na odcinku Toruń – Stryków; dot. POiŚ).

Łączne ujęcie płatności RPO K-P oraz krajowych programów operacyjnych zrealizowanych w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich województwa kujawsko-pomorskiego wykazało ich silne zróżnicowanie przestrzenne – od 7–8 mln zł w Bytoniu, Świdziebni i Świekatowie do 140–150 mln zł w Białych Błotach, Solcu Kujawskim i Włocławku oraz 162,5 mln zł w Grudziądzu.

Oprócz wielkości pozyskanych kwot przez beneficjentów z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich badanego regionu wydzielona grupa płatności charakteryzowała się zróżnicowaną terytorialnie strukturą według wydzielonych programów pomocowych UE. Odnotowano przeważający udział środków Regionalnego programu operacyjnego województwa kujawsko-pomorskiego (RPO K-P) – średnio 50,1% (od ok. 5% w Raciążku i Izbicy Kuj. do 81,3% w Radominie). W ramach środków krajowych programów operacyjnych zmienność ta wynosiła: od braku absorpcji w 35 gminach do 89,0% w Wielkiej Nieszawce – dot. POiŚ (średnio 28,4%), od prawie zera w Lubrańcu do 69,2% w Lubieniu Kujawskim – dot. POIG (średnio 11,2%) oraz od 0,7% w Osielsku do prawie 60% w Bobrownikach i Radziejowie.

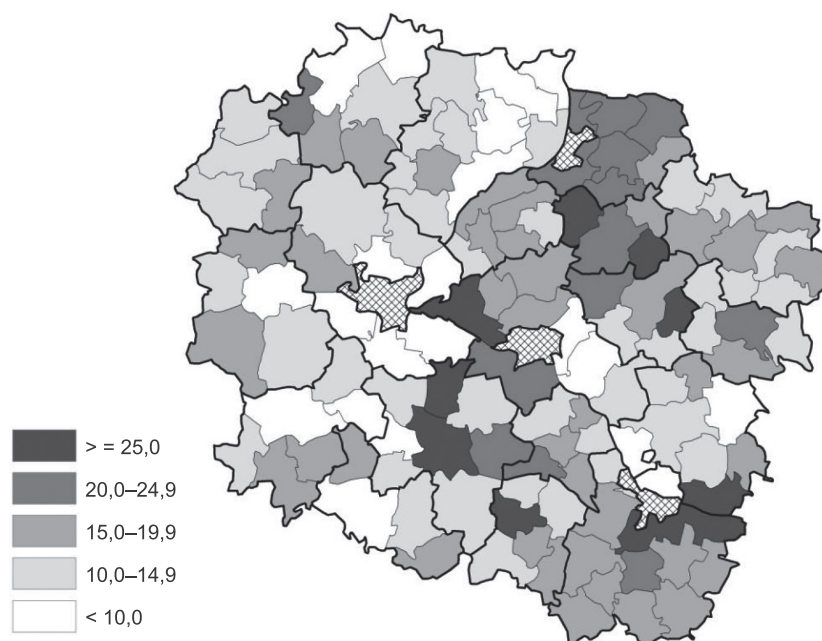
FUNDUSZE PROGRAMÓW UE W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO- -POMORSKIM – UJĘCIE SYNTETYCZNE

Wykazano, że z tytułu środków wydatkowanych w okresie finansowym 2007–2013 rozwój województwa kujawsko-pomorskiego zasilono kwotą 24,4 mld zł, z czego 15,1 mld zł trafiło do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Płatność ta charakteryzowała się dużym zróżnicowaniem przestrzennym – od 35,1 mln zł w gm. Bobrowniki do ponad 340 mln zł w Dobrzyniu nad Wisłą, 377 mln zł w Złejwsi Wielkiej i 403 mln zł w Inowrocławiu (por. rys. 1).

Silne zróżnicowanie przestrzenne wykazano także w analizie struktury tych płatności. Potwierdzają to duże różnice udziałów wydzielonych trzech grup płatności w ogólnej kwocie absorpcji, zwłaszcza na poziomie gmin, tj.:

- płatności bezpośrednie – od poniżej 10% w Wielkiej Nieszawce (2,8%), Białych Błotach (5,8%) i Solcu Kujawskim (7,6%) do powyżej 65% w Sadkach (65,8%) i Osiecinach (67,2%);
- PROW, ROiW i PO „Ryby” (razem) – od poniżej 10% w Białych Błotach (6,9%) i Solcu Kujawskim (8,9%) do powyżej 60% w Dobrzyniu nad Wisłą (64,7%) i Złejwsi Wielkiej (68,5%);
- RPO K-P – od poniżej 2% w gminach Rojewo (1,5%), Dąbrowa (1,7%, pow. mogileński) i Izbica Kujawska (1,7%) do ponad 35% w gminach Nakło nad Notecią (37,4%) i Świecie (41,2%) oraz krajowe programy operacyjne (PO IiŚ, PO IG, PO KL – razem) – od 5,1–5,2% w gminach Chocień i Pruszcz do 60,1% w Osielsku, 65,0% w Solcu Kujawskim, a nawet 76,2% w Wielkiej Nieszawce (por. rys. 1).

Poziom absorpcji określono na podstawie wskaźnika odnoszącego sumę pozyskanych płatności programów UE do liczby ludności. Jego przeciętna wielkość w województwie kujawsko-pomorskim wynosiła 10,6 tys. zł, z czego wskaźnik ten w odniesieniu do obszarów wiejskich (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) był znacznie wyższy – 14,7 tys. zł (efekt dużego wsparcia gospodarstw rolnych). W ujęciu gmin najniższy poziom absorpcji, nieprzekraczający 10 tys. zł, odnotowano w 18 jednostkach (w tym progu 5,0 tys. zł



Rys. 2. Przeciętna wielkość dofinansowania z tytułu realizacji programów UE w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich woj. kujawsko-pomorskiego w tys. zł na 1 mieszkańca

Fig. 2. The average amount of co-financing for the implementation of EU programs in rural and urban-rural municipalities in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship in thous. PLN per capita

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR, Krajowego Systemu Informatycznego (Ministerstwo Rozwoju – KSI SIMIK 07-13) oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (stan z 31.03. 2017 r.)

Source: own study based on data by the ARMA and data of the National Information System (Ministry of Development – 07-13) and Marshal's Office of the Kujawsko-Pomorskie Voivodship (as of 31 March 2017)

nie przekroczyły dwie gminy powiatu świeckiego – Świecie – 4,5 tys. zł i Nowe – 4,8 tys. zł). Z drugiej strony wysoki poziom wskaźnika – ponad 25 tys. zł – odnotowano w 11 gminach, wśród których uwagę zwracają dwie jednostki o rekordowo wysokich wartościach: Inowrocław – 36,7 tys. zł i Dobrzyń nad Wisłą – 42,3 tys. zł (por. rys. 2).

PODSUMOWANIE

Próbując zbilansować środki programów Unii Europejskiej rozdysponowanych w gminach województwa kujawsko-pomorskiego podczas perspektywy finansowej 2007–2013, wykazano, że rozkład przestrzenny tych funduszy był bardzo zróżnicowany terytorialnie, zarówno pod względem sumy zrealizowanych płatności, jak i ich struktury według działań i programów pomocowych UE (tab. 4).

W badaniach wykazano, że płatności programów UE tworzą złożony system wymagający monitoringu i analizy, zwłaszcza w dokumentach planistycznych gmin. Bilans płatności programów unijnych powinien być uwzględniany w strategiach rozwoju lokalnego. Potrzebę tego typu analiz dobrze ilustruje przykład wsparcia podmiotów gospodarczych działających w gminie wiejskiej Rypin, gdzie w odniesieniu do absorpcji środków perspektywy finansowej UE 2007–2013 odnotowano 30 zrealizowanych projektów (26,4 mln zł), w tym:

- w ramach PROW z osi 3; 11 projektów (dofinansowanie 1025,1 tys. zł) z działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz sześć projektów (dofinansowanie 1163,6 tys. zł) z działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”;
- w ramach PROW, w tym wdrażania lokalnych strategii rozwoju dla operacji, które odpowiadają

Tabela 4. Struktura płatności programów pomocowych UE w województwie kujawsko-pomorskim (lata 2007–2013)
Table 4. The structure of the payments of EU aid programs in the Kujawsko-Pomorskie voivodeship (in years 2007–2013)

Wyszczególnienie Specification	Płatności ogółem w regionie Total payments in the region		Płatności w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Payments in rural and urban-rural municipalities		
	w mln zł in PLN mln	struktura w % structure in%	w mln zł in PLN mln	w % regionu in % of region	struktura w % structure in%
I. Płatności bezpośrednie Direct payments	2643,7	26,8	6314,3	96,3	41,9
II. Płatności ukierunkowane na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich Payments for development of agricul- ture and rural areas	5317,9	21,7	5018,1	94,4	33,3
III Płatności regionalne i krajowe Regional and national payments	12585,1	51,5	3737,2	29,7	24,8
I–III Płatności Programów UE – razem Payments of EU Programs - total	24460,2	100,0	15069,6	61,6	100,0

Źródło: dane Krajowego Systemu Informatycznego (Ministerstwo Rozwoju – KSI SIMIK 07-13) oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (stan z 31.03. 2017 r.)

Source: data of the National Information System (Ministry of Development – 07-13) and Marshal's Office of the Kujawsko-Pomorskie Voivodship (as of 31 March 2017)

- warunkom przyznania pomocy w ramach działania działań osi 3 odpowiednio „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” – jeden projekt (dofinansowanie 63,5 tys. zł) oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” – jeden projekt (dofinansowanie 100,0 tys. zł);
- osiem projektów (dofinansowanie 1595,6 tys. zł, w tym największe 414,3 tys. zł dot. zakupu nowoczesnej wytwórni betonu dla Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowego i Obrotu Towarowego w Rypinie) – w ramach RPO K-P;
 - jeden projekt (dofinansowanie 15 795,4 tys. zł – 100% UE) w ramach POIŚ dotyczący wsparcia finansowego budowy biogazowni o mocy około 1875 kW w gminie Rypin (inwestycja realizowana przez Biogazownię RYPIN Sp. z o.o.);
 - dwa projekty dotyczące zakupu innowacyjnej technologii przez Agmet Sp. z o.o. w związku z modernizacją cynkowni (dofinansowanie 6720,2 tys. zł – w ramach PO IG).

Szczegółowszą ocenę wpływu płatności na rozwój społeczno-gospodarczy badanego regionu, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury społecznej

i technicznej, przeprowadzili Gospodarowicz i in. (2016, s. 112–166).

Należy zaznaczyć, że ocena już zrealizowanych przedsięwzięć powinna stanowić podstawę opracowania kierunków aktywizacji gospodarczej gminy z wykorzystaniem środków unijnych z bieżącej perspektywy UE na lata 2014–2020.

PIŚMIENNICTWO

- Churski, P. (2008). Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską (Factors of regional development and regional policy in Poland in the period of integration with the European Union), ser. Geografia nr 79. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Churski, P. (2014). The polarization-diffusion model in the changes to the cohesion policy – the consequences to the direction of the growth policy, in: The social and economic growth vs. the emergence of economic growth and stagnation areas. Ed. P., Churski. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, ss. 13–27.
- Churski, P., Borowczak, A., Perdał, R. (2014). Zróżnicowanie rozwojowe na poziomie lokalnym a absorp-

- cja środków polityki spójności – wyzwania krajowej polityki rozwoju, w: *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy, regionalny, międzynarodowy (Diversification of development at the local level and absorption of cohesion policy funds – challenges of the national development policy, in: The future of freedom. The national, regional and international dimension)*. Red. A., Kukliński, J., Woźniak. VII Konferencja Krakowska. Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, ss. 279–316.
- Gorzela, G. (2014). Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju, w: *Polska w Unii Europejskiej i globalnej gospodarce (The use of European Union funds for the country's development, in: Poland in the European Union and the global economy)*. Red. M., Gorynia, S., Rudolf. PTE, Warszawa, ss. 223–242.
- Gospodarowicz, M., Kołodziejczyk, D., Lidke, D., Rudnicki, R., Adamiak, C., Struś, M. (2016). Ocena poziomu spójności terytorialnej pod względem infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich w kontekście wybranych aglomeracji miejskich w Polsce (The assessment of the level of territorial cohesion in terms of technical and social infrastructure in rural areas in the context of selected urban agglomerations in Poland). *IERiGŻ, Monografie Programu Wieloletniego, nr 41, Warszawa, s. 166.*
- Hryniewicz, J. (2016). Lokalny rozwój gospodarczy oraz znaczenie środków europejskich, w: *Polska gmina 2015 (Local economic development and the importance of European funds, in: Polish community 2015)*. Red. G., Gorzela. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, ss. 91–113.
- Kołoszko-Chomentowska, Z. (2006). Płatności bezpośrednie a sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych (Direct payments and the economic situation of agricultural holdings). *Roczniki Nauk Rolniczych, ser. G, 92(2), 91–99.*
- Kossowski, T., Klimczuk, B. (2012). Fundusze strukturalne w rozwoju lokalnym. Podstawowe problemy na przykładzie miasta Zamość (Structural funds in local development. Basic problems on the example of the city of Zamość), *Barometr Regionalny* 1(27), 77–82.
- Kozera, M. (2011). Regionalne zróżnicowanie wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej (Regional diversification of the use of European Union aid funds). *Roczniki Nauk Rolniczych, ser. G, 98(3), 119–125.*
- Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego (Introduction to spatial planning and urban design). (2010). Red. R., Cymerman. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Program operacyjny „Infrastruktura i środowisko” (Operational Program Infrastructure and Environment) 2007–2013 (2007), Warszawa.
- Program operacyjny „Innowacyjna gospodarka” (Operational Program Innovative Economy) 2007–2013 (2007), Warszawa.
- Program operacyjny „Kapitał ludzki” 2007–2013 (Human Capital Operational Programme 2007–2013) (2007), Warszawa.
- Program operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” (Operational Program „Sustainable development of the fisheries sector and coastal fishing areas). PO „Ryby” 2007–2013 (2008), Warszawa.
- Program rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013 (Rural Development Program 2007–2013), (2007). Warszawa.
- Regionalny program operacyjny województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2007–2013 (Regional Operational Program of the Kuyavian-Pomeranian Voivodeship in the years 2007– 2013) (2007).
- Rudnicki, R. (2016). The spatial structure of Polish agriculture – conditioned by Common Agricultural Policy instruments. *Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń, s. 208.*

THE USE OF EU AID PROGRAMS AS A FACTOR OF LOCAL DEVELOPMENT – AN EXAMPLE OF THE KUJAWSKO-POMORSKIE VOIVODESHIP

ABSTRACT

The article is an attempt to balance the EU funds at the municipal level of the Kujawsko-Pomorskie voivodeship in the first full financial perspective (2007–2013). The analysis included the total of EU funds, with the allocation of direct payments, of programs aimed at the development of agriculture and rural areas (Rural Development Program, FISH OP), and the Regional Operational Program of the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship and Operational Programs: Infrastructure and Environment, Innovative Economy, Human Capital. It has been shown that the level and structure of disbursement characterized by a strong spatial differentiation – are important for local development, so this issue should be a sine qua non for municipal planning papers.

Key words: local development, EU assistance programs, planning documents of the municipality, Kujawsko-Pomorskie voivodeship

