

Joanna Rakowska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

GMINY WIEJSKIE WOJEWÓDZTW ŚLĄSKIEGO I KUJAWSKO-POMORSKIEGO JAKO BENEFICJENCI REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH 2007-2013

*RURAL COMMUNES OF ŚLĄSKIE AND KUJAWSKO-POMORSKIE VOIVODSHIPS
AS BENEFICIARIES OF REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMS 2007-2013*

Słowa kluczowe: polityka regionalna UE, regionalne programy operacyjne 2007-2013, gminy wiejskie

Key words: EU regional policy, regional operational programmes 2007-2013, rural communes

JEL codes: R1

Abstrakt. Celem artykułu jest identyfikacja i porównanie wyników absorpcji funduszy unijnych z regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 przez gminy wiejskie województw śląskiego i kujawsko-pomorskiego. W badaniu wykorzystano dane wtórne z Banku Danych Lokalnych GUS oraz bazy SIMIK. Finansowe wyniki absorpcji środków unijnych z RPO przez gminy wiejskie znacznie się różniły między omawianymi województwami oraz w granicach śląskiego, natomiast były relatywnie ujednoczone w kujawsko-pomorskim. Struktura wydatkowania pozyskanych środków według priorytetów SIMIK różniła się w obu regionach, choć cechą wspólną był bardzo wysoki udział wydatków na priorytet „drogi regionalne i lokalne”. Korelacje analizowanej absorpcji z gęstością zaludnienia nie były istotne statystycznie w żadnym z badanych regionów, podobnie jak korelacje tej zmiennej ze średnioroczną liczbą ludności oraz średniorocznymi dochodami ogółem budżetów gmin w województwie śląskim. Istotne statystycznie były tylko dodatnie i umiarkowane korelacje tej zmiennej ze średnioroczną liczbą ludności oraz średniorocznymi dochodami budżetów gmin w województwie kujawsko-pomorskim.

Wprowadzenie

Rozwój obszarów wiejskich jest w Unii Europejskiej (UE) istotną kwestią, co podkreślono m.in. w art. 130a *Traktatu z Maastricht* [Dz.U. nr C 191 z 29.07.1992], stwierdzając, że osiągnięcie harmonijnego rozwoju opartego na spójności społecznej i ekonomicznej ma być w szczególności realizowane dzięki „zmniejszeniu dysproporcji w poziomach rozwoju poszczególnych regionów oraz zacofania regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, w tym obszarów wiejskich”. Stało się to podstawą włączenia obszarów wiejskich w zakres oddziaływania unijnej polityki regionalnej, która w wyniku reform stała się najważniejszą polityką inwestycyjną na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W perspektywie finansowej lat 2007-2013 ważnym instrumentem realizacji celów polityki regionalnej UE były regionalne programy operacyjne (RPO). Była to nowa formuła, której zastosowanie miało zoptymalizować dostosowanie programów operacyjnych do zróżnicowanych potrzeb rozwojowych poszczególnych regionów UE na poziomie NUTS 2 [Rakowska 2016]. W efekcie implementowano w Polsce 16 RPO.

Ze względu na znaczenie czynników endogenicznych dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów [Churski 2008], działania w ramach RPO i współfinansujące ich realizację środki unijne zaadresowano do szerokiego grona potencjalnych beneficjentów, w tym także do samorządów gmin. Zakres kompetencji oraz przypisane im w prawie zadania i funkcje czynią z nich podmioty pełniące kluczową rolę w rozwoju lokalnym [Pajak 2007, Szewczuk i in. 2011, Gorzelak 2016], zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich.

Przyjęcie jednakowych zasad przyznawania środków unijnych dla ogółu gmin, przy jednocześnie ich bardzo różnych możliwościach spełnienia wymogów niezbędnych dla pozyskania

tych środków prowadzi do pytania o zdolność absorpcji środków unijnych z tego źródła przez gminy wiejskie. W związku z tym przyjęto dwa cele. Pierwszym jest odpowiedź na następujące pytania badawcze: czy występuje istotna statystycznie dodatnia zależność między potencjałem demograficznym gminy (mierzonym liczbą ludności, gęstością zaludnienia) a wielkością zaabsorbowanych środków unijnych z RPO? czy występuje istotna statystycznie dodatnia zależność między endogenicznym potencjałem absorpcyjnym gminy (mierzonym dochodami ogółem budżetu gminy) a wielkością zaabsorbowanych środków unijnych z RPO?

Drugim celem jest identyfikacja i porównanie głównych finansowych efektów absorpcji oraz kierunków wykorzystania analizowanych środków unijnych z RPO przez gminy wiejskie, na przykładzie wybranych województw.

Określenie zależności pomiędzy potencjałem demograficznym gmin oraz ich endogenicznym potencjałem absorpcyjnym a wielkością zaabsorbowanych środków unijnych, może być podstawą do weryfikacji przyjętych zasad alokacji funduszy unijnych w badanych regionach w przypadku konieczności wsparcia w ramach polityki regionalnej obszarów wiejskich o mniejszych możliwościach pozyskania funduszy unijnych.

Material i metodyka badań

Przyjęty cel badawczy zrealizowano przy wykorzystaniu wtórnych danych jakościowych i ilościowych statystyki publicznej z Banku Danych Lokalnych GUS za lata 2007-2013 oraz danych bazy SIMIK Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (stan na 31.12.2015).

Badaniem objęto gminy określone jako wiejskie według klasyfikacji DEGURBA (wersja z 19.10.2016). Kryterium wyboru województw była wysokość przypadającej na gminę wiejską kwoty dofinansowania unijnego pozyskanego przez ogół gmin wiejskich danego województwa z RPO 2007-2013. Badaniem objęto województwa o skrajnych wartościach (najniższej i najwyższej) tej zmiennej. Zakres przedmiotowy badania objął wszystkie projekty zrealizowane przez gminy wiejskie województw kujawsko-pomorskiego i śląskiego w ramach RPO 2007-2013.

Zróżnicowanie przestrzenne absorpcji badano z wykorzystaniem wskaźnika CDU_{rpoD} , zdefiniowanego jako relacja całkowitej kwoty dofinansowania unijnego pozyskanego przez daną gminę wiejską z RPO 2007-2013 do średnich rocznych dochodów ogółem budżetu tej gminy dla lat 2007-2015, tj.:

$$CDU_{rpoD} = \frac{\sum_{i=2007}^{2015} frpo_i}{(\sum_{i=2007}^{2015} D_i) / n} * 100\%$$

gdzie: $frpo_i$ – kwota środków unijnych pozyskanych przez daną gminę wiejską z RPO 2007-2013 w latach 2007-2015 (zł), n – liczba lat (9) rzeczywistego okresu realizacji programu, tj. 2007-2015, D_i – dochody ogółem budżetu badanej gminy wiejskiej w roku i (zł).

Zależności pomiędzy całkowitym dofinansowaniem unijnym pozyskanym przez badane gminy z regionalnych programów operacyjnych a podstawowymi cechami społeczno-ekonomicznymi, tj. średnią dla lat 2007-2015 liczbą ludności, gęstością zaludnienia oraz dochodami ogółem budżetów gmin badano przy wykorzystaniu współczynnika korelacji liniowej r -Pearsona.

Wyniki

Z RPO 2007-2013 skorzystało w Polsce 1402 (75%) gmin wiejskich. Pozyskały one łącznie 7501,7 mln zł, co stanowiło 10% dofinansowania unijnego pozyskanego z tego źródła przez ogół beneficjentów. Środki te współfinansowały 4342 projekty, czyli 12% projektów zrealizowanych przez ogół beneficjentów w kraju.

Najniższa i najwyższa średnia wartość dofinansowania pozyskanego przez gminę wiejską – beneficjenta RPO, będące kryterium doboru województw do badania, wystąpiły w województwach kujawsko-pomorskim i śląskim, gdzie wyniosły odpowiednio 2,6 oraz 8,3 mln zł.

Jednocześnie województwo śląskie to region o najmniejszym (44%) w skali kraju udziale gmin wiejskich według klasyfikacji DEGURBA w całkowitej liczbie gmin, a kujawsko-pomorskie o udziale bardzo wysokim (81%).

W województwie śląskim ze środków „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013” skorzystało 65 (88%) gmin wiejskich, które pozyskały łącznie 539,5 mln zł na realizację 275 projektów. Natomiast ze środków „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013” skorzystało 97 (84%) gmin wiejskich, które pozyskały łącznie 250,1 mln zł współfinansujących realizację 320 projektów. Pomimo tych różnic, udział gmin wiejskich obu województw w dofinansowaniu unijnym pozyskanym przez ogół beneficjentów był zbliżony – wyniósł 7% w śląskim i 6% w kujawsko-pomorskim.

Poszczególne gminy wiejskie obu województw pozyskały z RPO bardzo zróżnicowane kwoty dofinansowania: w śląskim od 0,2 mln zł (Przyrów) do 68,7 mln zł (Ożarówice) oraz w kujawsko-pomorskim od 0,01 mln zł (Jeziora Wielkie) do 16,6 mln zł (Brześć Kujawski).

Wyniki korelacji całkowitej wartości środków unijnych pozyskanych przez gminy wiejskie z RPO a wybranymi zmiennymi odzwierciedlającymi potencjał demograficzny badanych gmin oraz ich endogeniczny potencjał absorpcyjny są bardzo zróżnicowane (tab. 1). W przypadku województwa śląskiego wszystkie badane korelacje są nieistotne statystycznie. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego nieistotne statystycznie okazały się wyniki korelacji całkowitej wartości środków pozyskanych z RPO oraz gęstości zaludnienia. Istotne statystycznie były jedynie wyniki korelacji całkowitej wartości środków pozyskanych z RPO i średniej liczby ludności oraz dochodów ogółem budżetów gmin (odpowiednio: $r_{xy} = 0,478$, wartość $p < 0,0001$, $\alpha = 0,05$ i $r_{xy} = 0,522$, wartość $p < 0,0001$, $\alpha = 0,05$).

Tabela 1. Wyniki analizy korelacji Pearsona całkowitej wartości środków unijnych pozyskanych przez gminy wiejskie z RPO a średnią dla lat 2007-2015 liczbą ludności, gęstością zaludnienia oraz dochodami ogółem budżetów

Table 1. Results of the Pearson correlation analysis of the total value of EU funds obtained by rural communes from the ROP and the average population, population density and total revenues of budgets for 2007-2015

Wyszczególnienie/Specification	Całkowita wartość środków pozyskanych z RPO/Total value of EU funding from ROP		
	r_{xy}	p-value	α
Województwo/Province śląskie			
Liczba ludności/Population	0,044	0,7	0,05
Gęstość zaludnienia/Density of population	0,073	0,6	0,05
Dochody ogółem budżetów gmin/Commune budget revenues total	0,158	0,2	0,05
Województwo/Province kujawsko-pomorskie			
Liczba ludności/Population	0,478	<0,0001	0,05
Gęstość zaludnienia/Density of population	0,076	0,6	0,05
Dochody ogółem budżetów gmin/Commune budget revenues total	0,522	<0,0001	0,05

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i SIMIK

Source: own study based on Local Data Bank CSO and SIMIK

W województwie kujawsko-pomorskim kwoty pozyskanego z RPO dofinansowania unijnego wyniosły od 1 do 66% w relacji do średnich rocznych dochodów ogółem budżetu gminy, natomiast w śląskim od 1 do 278%. Jednocześnie bardzo różniła się w obu województwach struktura badanych gmin wiejskich pod względem wartości wskaźnika CDU_{ropD}: w województwie kujawsko-pomorskim aż 92% badanych jednostek pozyskało środki unijne o wartości poniżej 30% średnich dochodów ogółem budżetów. Silna koncentracja gmin w jednym

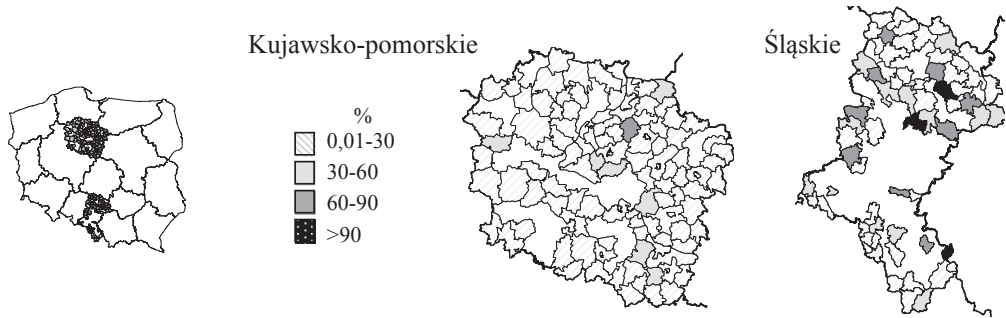
Tabela 2. Struktura wykorzystania środków z regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 przez gminy wiejskie wg priorytetów bazy SIMIK
 Table 2. The structure of using funds from regional operational programs 2007–2013 by rural communes by the priorities of the SIMIK database

Priorytet według bazy SIMIK/Priorities by SIMIK data basis.	Udział w całkowitej wartości środków pozyskanych z RPO/ share in EU funding from ROP total [%]	
	kujawsko-pomorskie	śląskie
05 Usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw/ Advanced support services for enterprises and groups of enterprises	0,5	-
08 Inne inwestycje w przedsiębiorstwa/Other investment in enterprises	8,4	-
09 Inne działania mające na celu pobudzenie badań, innowacji i przedsiębiorczości w MSP/ Other activities to stimulate research, innovation and entrepreneurship in SMEs	-	1,8
10 Infrastruktura telekomunikacyjna (...)/ Telecommunication infrastructure	-	1,1
11 Technologie informacyjne i komunikacyjne (...)/ Information and telecommunication technologies	-	1,2
13 Usługi i aplikacje dla obywateli (e-zdrowie, ...)/ Services and applications for citizens (e-health, ...)	0,2	0,9
23 Drogi regionalne/lokalne / Regional and local roads	31,5	6,0
40 Energia odnawialna: słoneczna/ Renewable energy: solar	3,6	4,8
43 Efektywność energetyczna, produkcja skojarzona (...)/ Energy efficiency, combined production	9,6	4,7
44 Gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi/ Municipal and industrial waste management	0,5	0,2
45 Gospodarka i zaopatrzenie w wodę pitną/ Drinking water management and supply	0,9	-
46 Oczyszczanie ścieków/ Wastewater treatment	21,9	46,3
47 Jakość powietrza/ Air quality	1,2	-
50 Rewaloryzacja obszarów przemysłowych i rekultywacja skażonych gruntów/ Restoration of industrial areas and reclamation of contaminated land	0,4	-
51 Promowanie bioróżnorodności i ochrony przyrody (w tym NATURA 2000)/ Promotion of biodiversity and nature protection (incl. NATURA 2000)	0,2	-
53 Zapobieganie zagrożeniom (...)/ Threat prevention	1,4	-
55 Promowanie walorów przyrodniczych/ Natural assets promotion	0,1	-
56 Ochrona i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego/ Protection and valorisation of the natural heritage	1,6	-
57 Inne wsparcie na rzecz wzmocnienia usług turystycznych/ Other support for strengthening tourism services	5,0	8,1
58 Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego/ Protection and preservation of cultural heritage	-	2,0
59 Rozwój infrastruktury kulturalnej/ Development of cultural infrastructure	-	1,1
60 Inne wsparcie dla poprawy usług kulturalnych/ Other support to improve cultural services	-	0,4
61 Zintegrowane projekty na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich/ Integrated Project for revitalisation of urban and rural areas	7,5	14,6
75 Infrastruktura systemu oświaty? Educational system infrastructure	5,2	3,2
76 Infrastruktura ochrony zdrowia/ Healthcare infrastructure	-	1,0
79 Pozostała infrastruktura społeczna/ Other social infrastructure	0,3	2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK

Source: own study based on SIMIK data

przedziale wartości wskaźnika CDUrpoD świadczy o niewielkim zróżnicowaniu przestrzennym tej zmiennej w tym regionie (rys. 1). Natomiast w województwie śląskim środki unijne o wartości poniżej 30% średnich dochodów ogółem budżetu gminy pozyskało 58% badanych gmin, aż 14% gmin osiągnęło wartości wskaźnika CDUrpoD z przedziału od 60 do 90%, 6% gmin – wartości wskaźnika CDUrpoD, niewystępujące w województwie kujawsko-pomorskim, tj. powyżej 90%. W związku z tym, także zróżnicowanie przestrzenne wskaźnika CDUrpoD było w województwie śląskim znaczne, o cechach przemienności (rys. 1).



Rysunek 1. Wartości wskaźnika CDUrpoD w gminach wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego i śląskiego

Figure 2. Values of CDUrpoD in rural communes of śląskie and kujawsko-pomorskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i SIMIK

Source: own study based on Local Data Bank CSO and SIMIK

W badanych województwach wystąpiły zarówno różnice, jak i podobieństwa w kierunkach wykorzystania środków unijnych z RPO (tab. 2). Różnice są spowodowane głównie realizacją takich działań, które podjęto tylko w jednym z badanych regionów. Gminy wiejskie województwa śląskiego zrealizowały projekty w ramach 7 priorytetów, których nie zrealizowały gminy wiejskie kujawsko-pomorskiego. Łącznie wydatkowano na nie 8,5% środków unijnych zaabsorbowanych przez te gminy z RPO, przy czym największy udział (2%) miały w tej grupie działania w ramach priorytetu 58. „Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego”. Gminy wiejskie województwa kujawsko-pomorskiego zrealizowały projekty w ramach 9 priorytetów, których nie zrealizowały gminy wiejskie śląskiego. Wykorzystano na nie blisko 15% środków unijnych pozyskanych z RPO tego województwa, przy czym największy udział (8,4%) miały w tej grupie działania w ramach priorytetu 8. „Inne inwestycje w przedsiębiorstwa”. Pozostałe 8 działań miało udziały nieprzekraczające 2% całkowitego dofinansowania pozyskanego przez gminy wiejskie z analizowanego źródła.

Gminy wiejskie obu województw zrealizowały projekty w ramach tych samych 10 priorytetów. Obejmowały one usługi i aplikacje dla obywateli, drogi regionalne i lokalne, słoneczną energię odnawialną, efektywność energetyczną, gospodarkę odpadami komunalnymi i przemysłowymi, oczyszczanie ścieków, wsparcie na rzecz usług turystycznych, zintegrowane projekty na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich oraz infrastrukturę społeczną, w tym edukacyjną. Jednak także w tym przypadku wystąpiły istotne różnice, ponieważ na realizację poszczególnych priorytetów pozyskano w każdym z analizowanych województw odmienne kwoty (tab. 2).

Podsumowanie i wnioski

Wyniki absorpcji środków unijnych z RPO 2007-2013 przez gminy wiejskie znacznie różniły się w województwach śląskim i kujawsko-pomorskim. Dotyczyło to zarówno efektów finansowych, określonych na podstawie całkowitego dofinansowania unijnego pozyskanego

przez poszczególne gminy wiejskie i jego relacji do dochodów ogółem budżetów (wskaźnik CDU_{rpoD}), jak i kierunków wykorzystania omawianych środków unijnych.

Gminy wiejskie województwa kujawsko-pomorskiego pozyskały z RPO znacznie niższe kwoty dofinansowania unijnego, które w przeważającej większości jednostek nie przekroczyły 30% ich średnich dochodów budżetowych ogółem. Natomiast w województwie śląskim były to kwoty znacznie wyższe, wynoszące w relacji do średniorocznych dochodów ogółem badanych gmin nawet do 278%. Wyniki te znalazły odzwierciedlenie także w ujęciu przestrzennym, które uwidacznia brak zróżnicowania omawianych wartości w województwie kujawsko-pomorskim oraz ich znaczne zróżnicowanie w śląskim.

Wyniki korelacji nie dają podstaw do jednoznacznego określenia wpływu potencjału demograficznego oraz endogenicznego potencjału finansowego na wysokość pozyskanego dofinansowania z regionalnych programów operacyjnych przez gminy wiejskie badanych województw.

Kierunki wydatkowania pozyskanych środków według priorytetów SIMIK wykazywały w obu województwach zarówno podobieństwa, jak i różnice. Cechą wspólną było 10 priorytetów, które zrealizowano w obu regionach. Jednak gminy wiejskie województw śląskiego i kujawsko-pomorskiego pozyskały z RPO różne kwoty dofinansowania na realizację tych samych działań. Natomiast największa różnica w wykorzystaniu dofinansowania unijnego z RPO przez gminy wiejskie wynikała z realizacji w województwie śląskim działań, które nie były realizowane w kujawsko-pomorskim i vice-versa.

Literatura/Bibliography

- Churski Paweł. 2008. *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską* (Factors of regional development and regional policy in Poland during integration with the European Union). Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Gorzela Grzegorz (ed.). 2016. *Polska gmina* (Polish commune). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pajak Kazimierz. 2007. *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego* (Territorial self-governments in forming local development). Piła: PWSZ im. S. Staszica w Pile.
- Rakowska Joanna. 2016. *Samorzędy gmin jako beneficjenci polityki spójności UE w latach 2007-2013 (2015)* (Local self-governments as beneficiaries of the EU cohesion policy in 2007-2013). Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Szewczuk Adam, Magdalena Kogut-Jaworska, Magdalena Ziolo. 2011. *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka* (Local and regional development. Theory and practice). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Traktat z Maastricht* (Maastricht Treaty). Dz.U. nr C 191 z 29.07.1992.

Summary

The aim of the paper was to identify and compare the results of EU funds absorption from regional operational programs 2007-2013 by the rural communes of Śląskie and Kujawsko-Pomorskie Voivodships. The study was based on secondary data from the Local Data Bank of the Central Statistical Office and the SIMIK database. The financial results of absorption of EU funds from ROPs by rural communes differ significantly between the discussed voivodships and within Śląskie, while they are relatively unified in Kujawsko-Pomorskie. The structure of spending the funds obtained, by the SIMIK priorities, varies in both regions, although the very high share of expenditures on regional and local roads is the common feature. Only moderate correlations between absorption value with average annual population and average annual revenues of commune budgets in kujawsko-pomorskie were statistically significant.

Adres do korespondencji
dr Joanna Rakowska
orcid.org/0000-0001-5135-6996
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: joanna_rakowska@sggw.pl