

Rozdział II

Płatności programów UE w Polsce w ramach perspektywy finansowej 2007–2013: poziom, struktura i zróżnicowanie przestrzenne absorpcji

Fundusze programów UE stanowią obecnie podstawowy czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Potwierdzają to prace wielu autorów, m.in. Churskiego [2008, 2014], Churskiego *et al.* [2014], Gorzelaka [2014], Hryniewiczza [2016], Kozeiry [2011] oraz Kossowskiego i Klimczuka [2012]. Ocena zróżnicowania przestrzennego absorpcji środków unijnych oraz ich wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy wyznacza istotne problemy badawcze geografii ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Prezentowany rozdział stanowi próbę prezentacji geograficznego bilansu wykorzystanych funduszy programów unijnych w ramach pierwszej pełnej perspektywy finansowej UE w Polsce (lata 2007–2013). Podobne badania przeprowadzono wcześniej na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego [Dubownik *et al.* 2017; Gospodarowicz *et al.* 2016; Rudnicki, Dubownik 2019].

W rozdziale zaprezentowano źródła danych o absorpcji funduszy Unii Europejskiej i sposób obliczania ile środków unijnych trafiło do poszczególnych jednostek terytorialnych: województw, podregionów i powiatów. Następnie opisano poszczególne programy pomocowe, w ramach których do jednostek terytorialnych trafiały fundusze unijne. Omówiono również przestrzenne zróżnicowanie absorpcji środków otrzymanych w ramach poszczególnych programów wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa oraz polityki spójności.

1. Metoda prezentacji terytorialnego zróżnicowania absorpcji funduszy UE

Analizą ogólnopolską objęto 483,4 mld zł płatności zrealizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej oraz Polityki Spójności na mocy programów zaplanowanych na perspektywę budżetową Unii Europejskiej 2007–2013 w Polsce. Płatności te były przeznaczone na realizację projektów i inwestycji przez organy i agencje rządowe (np. Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad) samorzady województw, powiatów i gmin, przedsiębiorstwa, organizacje samorządowe lub trafiały bezpośrednio do gospodarstw rolnych. Jednak środki przyznane w ramach tej perspektywy mogły być wydawane do 2015 r. (tzw. zasada n+2). Dlatego w prezentacji uwzględniono całość wydatków poniesionych do 2015 r.

Suma płatności nie odpowiada sumie środków finansowych otrzymanych przez Polskę od Unii Europejskiej z dwóch powodów. Po pierwsze, w analizie nie uwzględniono środków wydatkowanych w ramach pomocy technicznej, które są z reguły określane jako ogólnokrajowe (2,3 mld zł dofinansowania ogółem według SIMIK – System Informatyczny Monitoringu i Kontroli), więc nie da się zlokalizować miejsca ich absorpcji. Po drugie, jako podstawę analizy przyjęto kategorię „wielkość dofinansowania ogółem”, która nie jest tożsama z wielkością dofinansowania UE. Część programów unijnych było współfinansowanych przez środki krajowe – m.in. rządowe lub samorządowe. Założono jednak, że z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego podstawowe znaczenie ma sam fakt dotacji, a to, czy pochodziła ona z budżetu UE, czy krajowego źródła, ma znaczenie drugorzędne. Środki UE stanowiły największą część płatności w ramach analizowanych programów, a ich udział w finansowaniu poszczególnych programów wahał się od braku wsparcia (np. w przypadku krajowych płatności uzupełniających) do 100% (np. w przypadku jednolitych płatności obszarowych). Informacje na temat wielkości udziału dofinansowania UE uwzględniono w tabelach opisowych.

1.1. Źródła danych i przestrzenne jednostki odniesienia

Zgromadzenie bazy danych o wielkości i terytorialnej strukturze absorpcji środków UE w ramach wspólnej polityki rolnej, rybackiej i polityki spójności wymagało wykorzystania baz danych trzech instytucji: Ministerstwa Rozwoju (MR, dawniej Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju), Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Informacje o płatnościach z programów pomocowych realizowanych w ramach polityki spójności (316,9 mld zł) uzyskano z Krajowego Systemu Informatycznego Ministerstwa Rozwoju (SIMIK). Dane dotyczące środków uzyskanych w ramach wspólnej polityki rolnej (162,6 mld zł) pochodzą głównie z Systemu

Informacji Zarządczej ARiMR. Informacje o środkach wspólnej polityki rybackiej (3,9 mld zł) opracowano według Banku Danych Lokalnych GUS). Dane skompletowano według stanu na 31.03.2017 r., co oznacza, że zawierają pełną (kończącą) informację o wydatkach w ramach budżetu 2007–2013 z uwzględnieniem zasady $n+2$.

Jako podstawowe jednostki analizy przestrzennej przyjęto 379 powiatów, w tym 64 miasta na prawach powiatów i 315 powiatów ziemskich. W opracowaniu uwzględniono podział administracyjny obowiązujący w latach 2007–2012, kiedy istniał powiat ziemski wałbrzyski zawierający miasto Wałbrzych. W 2013 r. Wałbrzych został wydzielony jako miasto na prawach powiatu.

1.2. Wskaźniki wielkości i zróżnicowania absorpcji

Relatywny poziom absorpcji analizowanych funduszy programów UE określono na podstawie wskaźnika przedstawiającego wielkość absorpcji przypadającą na mieszkańca powiatu. Uwzględniono przy tym liczbę ludności powiatów w 2010 r. – średniokrotność dla analizowanego okresu 2007–2013.

Badanie struktury oparto na wskaźnikach udziału płatności zrealizowanych w ramach wydzielonych polityk oraz programów i ich osi w łącznej sumie pozyskanych funduszy programów pomocowych UE. Podział środków w ramach poszczególnych polityk (polityka spójności/wspólne polityki rolne i rybackie) i programów (regionalne programy operacyjne/krajowe programy operacyjne; wspólna polityka rolno/wspólna polityka rybacka), stanowiło podstawę wydzielenia ich typów strukturalnych. W tym celu zastosowano metodę kolejnych ilorazów (d'Hondta), pozwalającą na obiektywne badanie tych struktur. Jako podstawę delimitacji przestrzennej przyjęto sześć największych ilorazów, określających udział danego elementu jako: 1 iloraz – bardzo niski, 2 ilorazy – niski, 3 ilorazy – znaczący, 4 ilorazy – wysoki, 5 ilorazów – bardzo wysoki i 6 ilorazów – dominacja w strukturze [por. Rudnicki 2016b: 13–14]. Ponadto w analizie uwzględniono największe płatności w ramach danej grupy funduszy UE.

Rozproszenie wydzielonych wskaźników absorpcji (zł/os.) i struktury (% ogółu płatności) oceniono na podstawie współczynnika zmienności, obliczonego jako procentową relację między odchyleniem standardowym a średnią arytmetyczną danej cechy [Wawrzynek 2007]. Zastosowana miara rozproszenia umożliwiła ocenę stopnia zróżnicowania wartości wykorzystanych zmiennych w układzie pięciu klas, tj.:

- (1) bardzo niska wartość współczynnika – do 25%, świadcząca o szczególnie małej zmienności cechy,
- (2) niska wartość współczynnika – 25–50%,
- (3) przeciętna wartość współczynnika – 50–75%,
- (4) silna zmienność – wartość współczynnika 75–100% oraz
- (5) wartość współczynnika powyżej 100% – bardzo silna zmienność, wskazująca na szczególnie duże zróżnicowanie danej cechy.

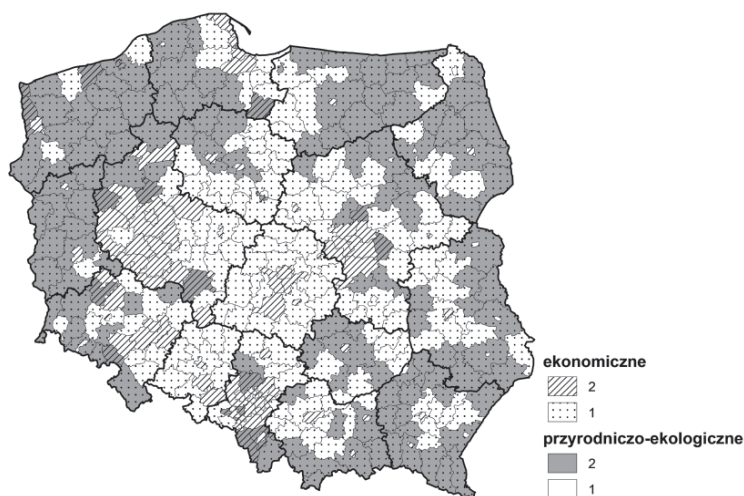
W celu interpretacji zróżnicowania przestrzennego płatności zrealizowanych w ramach poszczególnych polityk, działań i programów pomocowych UE, dokonano agregacji powiatów w grupy według dwóch kryteriów. Pierwszym był poziom uwarunkowań przyrodniczo-ekologicznych, a drugim – poziom uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. Na podstawie każdego kryterium podzielono powiaty na te o wartości wskaźnika wyższej od średniej i niższej od średniej (tab. 1, ryc. 1).

Tabela 1. Powiaty według wartości wskaźników uwarunkowań przyrodniczych i ekonomicznych

Lp.	Województwo	Liczba powiatów						
		ogółem	w tym		Uwarunkowania			
			powiaty ziemskie	powiaty grodzkie	przyrodniczo-ekologiczne (% obszarów cennych przyrodniczo)	społeczno-gospodarcze (poziom)	rozwoju według wybranych cech diagnostycznych)	
		poniżej średniej	powyżej średniej	poniżej średniej	powyżej średniej	poniżej średniej	powyżej średniej	
	Polska razem	379	315	64	238	141	276	103
1	dolnośląskie	29	26	3	18	11	19	10
2	kujawsko-pomorskie	23	19	4	17	6	20	3
3	lubelskie	24	20	4	13	11	23	1
4	lubuskie	14	12	2	3	11	12	2
5	łódzkie	24	21	3	24	0	18	6
6	małopolskie	22	19	3	14	8	19	3
7	mazowieckie	42	37	5	31	11	31	11
8	opolskie	12	11	1	12	0	9	3
9	podkarpackie	25	21	4	9	16	23	2
10	podlaskie	17	14	3	8	9	16	1
11	pomorskie	20	16	4	11	9	13	7
12	śląskie	36	17	19	30	6	10	26
13	świętokrzyskie	14	13	1	8	6	13	1
14	warmińsko-mazurskie	21	19	2	7	14	20	1
15	wielkopolskie	35	32	3	29	6	14	21
16	zachodniopomorskie	21	18	3	4	17	16	5

Źródło: opracowanie własne.

Jako podstawę oceny uwarunkowań przyrodniczo-ekologicznych przyjęto wskaźnik udziału obszarów chronionych – parków narodowych, parków krajobrazowych, rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000 oraz obszarów położonych w granicach korytarzy ekologicznych, które ujęto łącznie jako odsetek w ogólnej powierzchni powiatów. Wskaźnik ten określono z wykorzystaniem danych przestrzennych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska [GDOŚ 2018]. Średnio w Polsce wynosił on 43,5%, najczęściej – 94,6% – w powiecie bieszczadzkim. Obszary cenne ekologicznie z reguły charakteryzują się niekorzystnymi warunkami przyrodniczymi rolnictwa. W grupie 101 powiatów, w których określony przez IUNiG w Puławach wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej przekracza 72 pkt. [Waloryzacja... 2000] jest zaledwie 18 jednostek cechujących się ponadprzeciętnymi warunkami przyrodniczo-ekologicznymi.



Rycina 1. Powiaty według wartości wskaźników uwarunkowań przyrodniczo-ekologicznych i ekonomicznych (1 – poniżej średniej; 2 – powyżej średniej)

Źródło: opracowanie własne.

Jako podstawę oceny uwarunkowań społeczno-gospodarczych przyjęto poziom rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu mierzony jako wartość znormalizowana wybranych cech diagnostycznych [metoda Perkala, por. Czyż 2016]. Wybrano następujące cechy diagnostyczne: udział bezrobotnych w ludności aktywnej ekonomicznie (destymulanta), liczba podmiotów gospodarczych według rejestru REGON na 1000 mieszkańców, wielkość produkcji globalnej rolnictwa na ha użytków rolnych, udział ludności obsługiwanej przez sieć wodociągową i kanalizacyjną oraz dochody własne jako odsetek ogólnych dochodów gmin. Przyjęto wartości cech dla środkowego roku okresu analizy (2010), dane pochodzą z Banku Danych Lokalnych GUS. Po-

ziom rozwoju w znacznym stopniu określony był przez oddziaływanie uwarunkowań urbanizacyjnych: do grupy o ponadprzeciętnym poziomie rozwoju należało 17% powiatów ziemskich i aż 80% powiatów grodzkich. Widoczny jest też wpływ czynnika historycznego: do grupy o poziomie rozwoju wyższym od średniej należy 17% powiatów położonych w granicach dawnego zaboru austriackiego i 55% powiatów należących do ziem dawnego zaboru pruskiego i Polski w okresie międzywojennym.

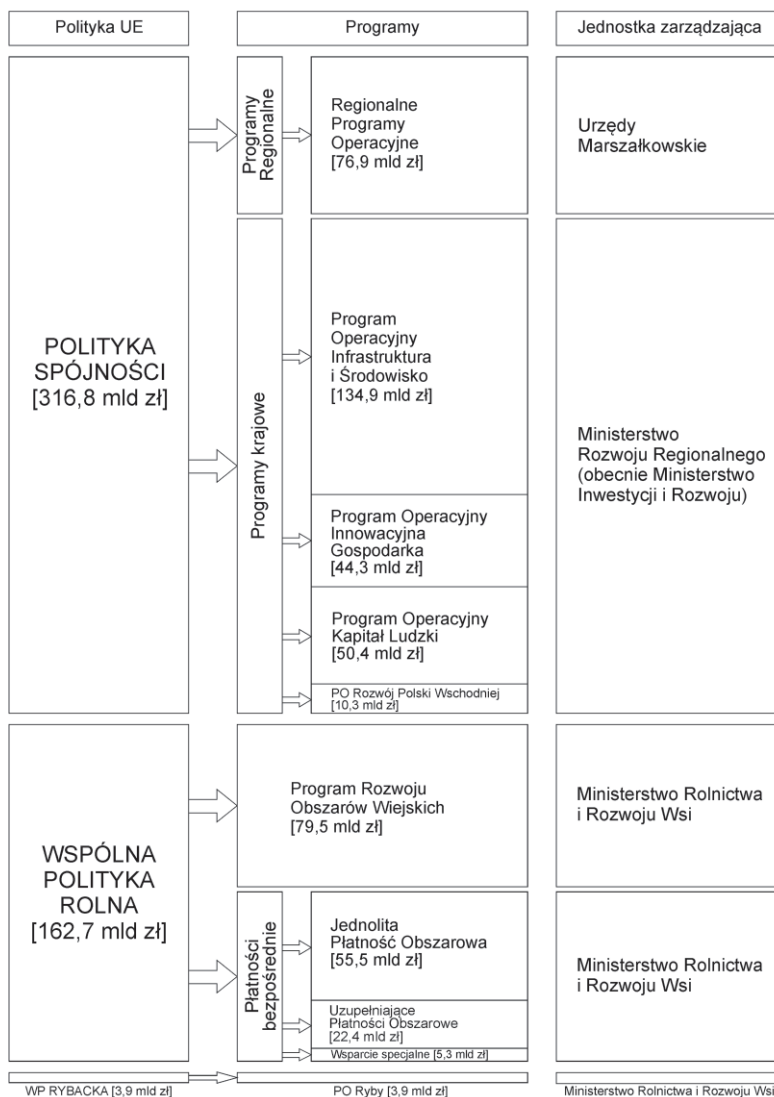
Dwudzielny podział powyższych uwarunkowań (1 – poniżej średniej; 2 – powyżej średniej) wykorzystano do oceny ich wpływu na zróżnicowanie przestrzenne wartości i struktury płatności programów pomocowych UE. W tym celu bezwzględną wartość różnicy między nimi (1–2) przedstawiono jako procent odchylenia standardowego. Te wartości następnie pogrupowano w pięć klas reprezentujących bardzo niski (I – do 25%), niski (II – 25–50%), średni (III – 50–75%), wysoki (IV – 75–100%) i bardzo wysoki (V – powyżej 100%) wpływ poszczególnych uwarunkowań na zróżnicowanie danej płatności funduszy UE. Tak skonstruowane wskaźniki oddziaływania obliczono w odniesieniu do uwarunkowań przyrodniczo-ekologicznych (WO-cp) i społeczno-ekonomicznych (WO-pr). Ponadto zależności między uwarunkowaniami a wielkością danej płatności zweryfikowano z użyciem współczynnika korelacji Pearsona.

2. Fundusze UE ogółem

Fundusze UE omówione w prezentowanej pracy stanowią efekty realizacji polityk unijnych: polityki spójności (PS), wspólnej polityki rolnej (WPR) i wspólnej polityki rybackiej (WPRyb) Unii Europejskiej. W okresie 2007–2013 w Polsce w wyniku tych polityk zrealizowano płatności w łącznej kwocie 483,4 mld zł. Większość tej kwoty (65,5%) stanowiły środki w ramach polityki spójności: poprzez koordynowane na poziomie województw Regionalne Programy Operacyjne oraz centralnie zarządzane cztery Krajowe Programy Operacyjne. Jedna trzecia (33,7%) ogółu funduszy to środki w ramach wspólnej polityki rolnej: płatności bezpośrednie oraz środki Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Marginalne znaczenie (0,8% ogółu funduszy) miały środki pochodzące ze wspólnej polityki rybackiej realizowane w ramach Programu Operacyjnego Ryby (ryc. 2).

2.1. Zróżnicowanie przestrzenne całkowitej absorpcji funduszy

W układzie regionalnym najwięcej unijnych środków trafiło do województwa mazowieckiego (72,2 mld zł), a najmniej – do opolskiego (12,7 mld zł, tab. 2). Wśród powiatów najmniej funduszy trafiło do małych powiatów grodzkich województwa śląskiego (Mysłowice, Świętochłowice – po 0,2 mld zł), a najwięcej – do największych



Rycina 2. Struktura funduszy UE w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR oraz BDL GUS, stan w marcu 2017 r.

miast (Warszawa – 21,1 mld zł, Wrocław, Gdańsk, Łódź i Kraków – po 6-9 mld zł) i powiatu rzeszowskiego (5,9 mld zł, ryc. 3).

Należy zaznaczyć, że większość zrealizowanych płatności wsparła powiaty o względnie niskiej jakości środowiska przyrodniczego (68,3%) oraz charakteryzujące się niższym od średniego poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego (63,8%), a więc jednostki problemowe z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju.

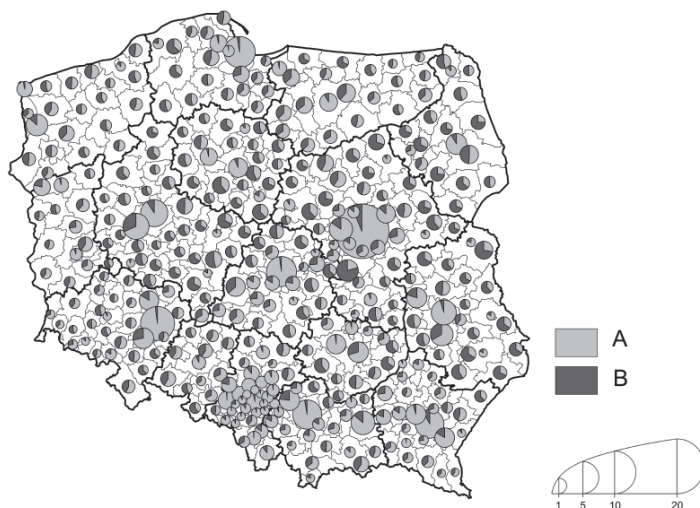
Tabela 2. Płatności programów pomocowych UE 2007–2013 w województwach

Wyszczególnienie	Razem (w mld zł)	z/os.	W tym %						Typ struktur./największa płatność	
			Polityka Spójności*			Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybacka				
			KPO+RPO	KPO	RPO	WPR+WPRyrb	WPR	WPRyrb		
Polska – razem	483,4	12,6	65,5	49,6	15,9	34,5	33,6	0,8	III (KPO)	
współczynnik zmienności V	×	3	2	2	3	3	3	×	×	
Województwa:										
dolnośląskie	32,5	11,2	71,7	55,1	16,6	28,3	27,9	0,4	II (KPO)	
kujawsko-pomorskie	26,7	12,8	53,4	36,8	16,7	46,6	46,1	0,5	IV (WPR)	
lubelskie	34,5	16,0	54,3	39,0	15,3	45,7	45,4	0,2	IV (WPR)	
lubuskie	14,2	13,9	68,0	50,5	17,5	32,0	31,5	0,5	III (KPO)	
łódzkie	34,2	13,5	67,5	53,7	13,7	32,5	32,3	0,2	III (KPO)	
małopolskie	30,5	9,2	77,9	57,5	20,4	22,1	21,9	0,2	II (KPO)	
mazowieckie	72,2	13,7	66,1	54,7	11,5	33,9	33,8	0,1	III (KPO)	
opolskie	12,7	12,5	60,8	43,7	17,1	39,2	38,9	0,3	III (KPO)	
podkarpackie	29,3	13,8	77,8	59,5	18,3	22,2	22,0	0,2	II (KPO)	
podlaskie	22,6	18,9	49,4	35,2	14,1	50,6	50,2	0,4	IV (WPR)	
pomorskie	29,4	13,0	69,3	55,4	13,9	30,7	26,3	4,4	III (KPO)	
śląskie	34,1	7,4	86,6	64,2	22,4	13,4	13,0	0,4	II (KPO)	
świętokrzyskie	18,1	14,3	63,8	45,8	18,1	36,2	35,6	0,5	III (KPO)	
warmińsko-mazurskie	26,5	18,4	62,8	45,1	17,6	37,2	36,1	1,1	III (KPO)	
wielkopolskie	41,5	12,1	51,9	37,9	13,9	48,1	47,7	0,4	IV (WPR)	
zachodnio-pomorskie	24,1	14,1	61,5	45,4	16,1	38,5	34,0	4,5	III (KPO)	
Powiaty według wybranych uwarunkowań:										
1.	mniej cenne przyrodniczo	330,3	12,1	69,3	53,0	16,2	30,7	30,1	0,6	III (KPO)
2.	bardziej cenne przyrodniczo	153,1	13,9	57,5	42,3	15,2	42,5	41,2	1,2	III (KPO)

Wyszczególnienie	Razem (w mld zł)	zł/os.	W tym %						Typ struktur./największa płatność
			Polityka Spójności*			Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybacka			
			KPO+RPO	KPO	RPO	WPR+WPRyb	WPR	WPRyb	
wskaźnik oddz. WO-cp	×	I	III	III	I	III	III	I	×
współczynnik korelacji R	×	0,22	-0,33	-0,27	-0,23	0,33	0,31	0,12	×
1. o niższym poziomie rozwoju	308,2	14,30	55,50	41,30	14,20	44,50	43,80	0,70	IV (WPR)
2. o wyższym poziomie rozwoju	175,2	10,40	83,20	64,30	18,90	16,80	15,80	0,90	II (KPO)
wskaźnik oddz. WO-pr	×	III	V	V	III	V	V	I	×
współczynnik korelacji R	×	-0,33	0,55	0,48	0,37	-0,55	-0,56	0,07	×

* KPO – krajowe programy operacyjne, RPO – regionalne programy operacyjne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR oraz BDL GUS, stan w marcu 2017 r.

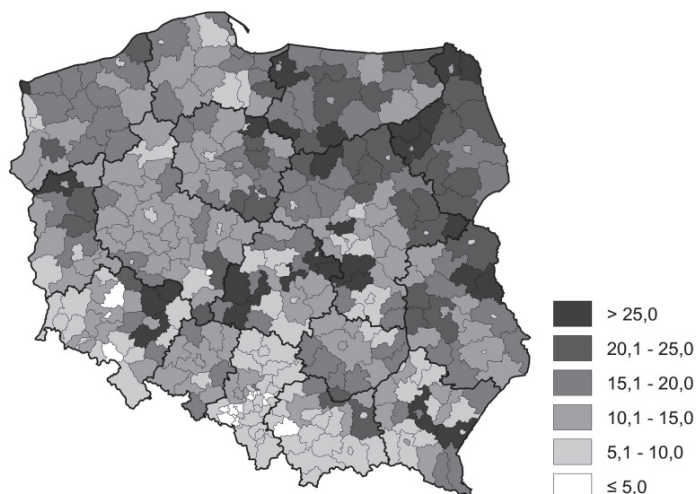


Rycina 3. Płatności programów pomocowych UE 2007–2013 w powiatach (mld zł)

A – polityka spójności, B – polityka rolna i rybołówstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR oraz BDL GUS, stan w marcu 2017 r.

Wskaźnik poziomu absorpcji, określający kwotę ogółu zrealizowanych płatności w tys. zł na mieszkańca, wyniósł średnio w Polsce 12,6 tys. zł. Najniższy był w województwach: śląskim (7,4 tys. zł) i małopolskim (9,2 tys. zł), a najwyższy w dwóch regionach Polski Wschodniej – podlaskim i warmińsko-mazurskim (po 18–19 tys. zł), co jest m.in. efektem oddziaływania Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. W powiatach wskaźnik absorpcji mieścił się w granicach od 2,8 tys. zł na mieszkańca w Mysłowicach do 41,2 tys. zł w powiecie suwalskim i 41,4 tys. zł w Świnoujściu (ryc. 4). Współczynnik zmienności wskaźnika poziomu absorpcji w powiatach wyniósł 57%, co wskazuje istotną zmienność tego wskaźnika (3 klasa).



Rycina 4. Wskaźnik absorpcji płatności programów pomocowych UE 2007–2013 w powiatach (tys. zł na mieszkańca)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR oraz BDL GUS, stan w marcu 2017 r.

Analiza zróżnicowania wskaźnika poziomu absorpcji w zależności od przynależności powiatu do grup według poziomu uwarunkowań przyrodniczych i ekonomicznych wykazała niewielkie dysproporcje między powiatami o mniejszym (12,1 tys. zł na mieszkańca) i większym niż średni (13,9 tys. zł na mieszkańca) udziale obszarów cennych przyrodniczo. Silniejsze zróżnicowanie stwierdzono w odniesieniu do uwarunkowań społeczno-ekonomicznych – w powiatach o niższym od średniej poziomie rozwoju na mieszkańca przypadało 14,3 tys. zł płatności, a w powiatach o wyższym poziomie rozwoju – 10,4 tys. zł. Większe wsparcie obszarów słabiej rozwiniętych zgodne jest z realizowaną w UE polityką spójności.

2.2. Zróżnicowanie przestrzenne struktury funduszy

Dwa powiaty o rekordowo wysokim poziomie absorpcji płatności programów pomocowych UE – Świnoujście i powiat suwalski – znacznie różnią się pod względem przyrodniczym, historycznym i społeczno-ekonomicznym. Ten przykład wskazuje na potrzebę zbadania nie tylko wielkości, ale i struktury źródeł funduszy trafiających do poszczególnych jednostek. Proporcje między funduszami Polityki Spójności a Wspólnej Polityki Rolnej i WP Rybackiej zależne były od poziomu urbanizacji jednostki terytorialnej. Polityka Spójności dominowała w województwach bardziej zurbanizowanych (w śląskim stanowiła 86,6% ogółu płatności), a WPR razem z polityką rybacką – w województwach o wysokim udziale ludności wiejskiej (w podlaskim – 50,6%). W ramach Polityki Spójności środki krajowych programów operacyjnych przeważały nad regionalnymi programami we wszystkich województwach. Ta przewaga była najwyraźniejsza w województwie mazowieckim (4,8-krotna), a najslabsza w kujawsko-pomorskim (2,2-krotna). Środki Wspólnej Polityki Rybackiej odgrywały istotną rolę tylko w województwach nadmorskich: pomorskim (4,4% ogółu środków) i zachodniopomorskim (4,5%).

Realizowane w okresie 2007–2013 płatności programów pomocowych UE miały dwudzielny charakter, obejmowały z jednej strony fundusze związane z realizacją Polityki Spójności (w skrócie PS), a z drugiej ukierunkowane na wsparcie dwóch wspólnych polityk UE – rolnej i rybackiej (w skrócie WPR). Podział ten, po wykorzystaniu metody kolejnych ilorazów, stanowił podstawę wydzielenia 6 typów strukturalnych powiatów:

I. Dominację płatności z Polityki Spójności (PS6) odnotowano w 66 powiatach. 56 z nich to powiaty grodzkie, a 10 to powiaty ziemskie, z których 6 położonych było w województwie śląskim.

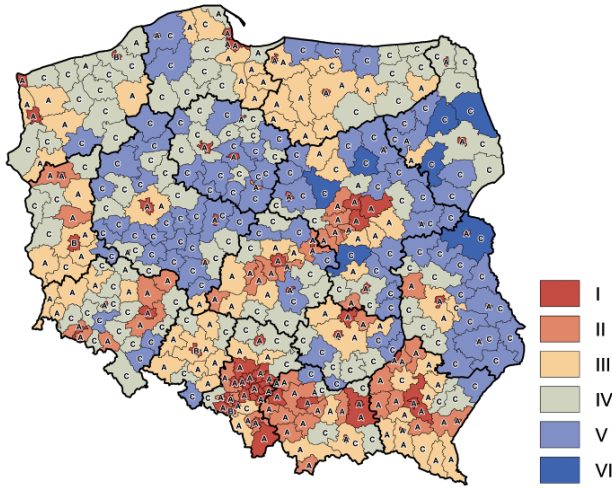
II. Bardzo wysoki udział PS i bardzo niski udział WPR (PS5 WPR1) odnotowano w 49 powiatach głównie w regionach Polski Południowej: dolnośląskim, małopolskim, podkarpackim i śląskim. Nie było powiatów tego typu w województwach: opolskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim.

III. Wysoki udział PS i niski udział WPR (PS4 WPR2) charakteryzuje strukturę płatności w całej Polsce oraz w ośmiu województwach: lubuskim, łódzkim, mazowieckim, opolskim, pomorskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Taką strukturę odnotowano w 76 powiatach, najliczniej zlokalizowanych w województwach podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Nie było powiatów tego typu w województwie kujawsko-pomorskim.

IV. Równorzędne, znaczące udziały PS i WPR (PS3 WPR3) charakteryzuje strukturę płatności w czterech województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, podlaskim i wielkopolskim. Taką strukturę odnotowano w 101 powiatach najliczniej zlokalizowanych w województwach Polski Zachodniej – dolnośląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.

V. Niski udział PS i wysoki udział WPR (PS2 WPR4) odnotowano w 83 powiatach. Takich powiatów nie było w województwie śląskim, a najwięcej ich było w mazowieckim (16) i wielkopolskim (19).

VI. Bardzo niski udział PS i bardzo wysoki udział WPR (PS1 WPR5) odnotowano jedynie w 4 powiatach: grójeckim (woj. mazowieckie) oraz wysokomazowieckim, monieckim i sokólskim (woj. podlaskie) (ryc. 5).



Rycina 5. Typy powiatów według struktury płatności polityk i programów UE 2007–2013

Typy: I – PS6, II – PS5 WPR1, III – PS4 WPR2, IV – PS3 WPR3, V – PS2 WPR4, VI – PS1 WPR5;
 PS – polityka spójności, WPR – polityka rolna i rybołówstwa. Największe płatności oznaczono jako etykiety: A – RPO, B – KPO, C – WPR.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK, ARiMR oraz BDL GUS, stan w marcu 2017 r.

Oprócz delimitacji przestrzennej typów strukturalnych opartej na dwudzielnym podziale płatności polityk UE (PS/WPR), w analizie uwzględniono także zróżnicowanie powiatów według najważniejszego źródła płatności. Nie odnotowano powiatów, w których najważniejszą pozycję zajmowałaby Wspólna Polityka Rybacka, a jedynie w trzech powiatach (Zielonej Górze, Opolu i Jastrzębiu-Zdroju) kluczową rolę odgrywały Regionalne Programy Operacyjne. W większości powiatów (191) najważniejsze źródło płatności stanowiła Wspólna Polityka Rolna. WPR była też główną formą płatności w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, podlaskimi i wielkopolskim. W 185 powiatach, w szczególności grodzkich, w strukturze funduszy dominowały krajowe programy operacyjne. Wsparcie KPO stanowi najważniejszy segment w strukturze płatności w całym kraju oraz w 12 województwach.

3. Środki z Polityki Spójności

Zgodnie z przyjętym w Polsce dla okresu finansowego UE 2007–2013 dokumentem pt. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) nazywanym także Narodową Strategią Spójności (NSS) priorytetem w wykorzystaniu funduszy unijnych było *tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej* [Narodowe Strategiczne... 2007]. Realizacja tego celu wiązała się przede wszystkim z wydatkowaniem środków szesnastu regionalnych programów operacyjnych (RPO) rozdysponowanych na poziomie regionalnym przez samorządy województw oraz czterech krajowych programów operacyjnych (KPO) rozdysponowanych na poziomie centralnym przez odpowiednie ministerstwa i urzędy.

Płatności regionalnych programów operacyjnych były bezpośrednio powiązane z regionalną polityką – stanowiły podstawowy instrument realizacji celów strategii rozwoju poszczególnych województw, tworząc korzystniejsze warunki do poprawy ich konkurencyjności oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Miały przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego, wzrostu potencjału i efektywności gospodarowania, kreowania zdolności do skutecznej rywalizacji z otoczeniem przy respektowaniu zasad równoważonego rozwoju z uwzględnieniem specyfiki danego regionu [Smoleńska *et al.* 2017].

Centralnie rozdysponowane ogniwo realizacji Polityki Spójności w Polsce stanowiły cztery krajowe programy operacyjne: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIŚ), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG), Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL) oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PORPW).

3.1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

Celem Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIŚ) była poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów przez rozwój infrastruktury technicznej z jednoczesną ochroną i poprawą stanu środowiska i zdrowia, zachowaniem tożsamości kulturowej i rozwijaniem spójności terytorialnej [Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007]. Inwestycje realizowane w ramach PO IŚ najczęściej dotyczyły budowy lub modernizacji obiektów infrastruktury technicznej, z zasady ukierunkowanych na ochronę środowiska przyrodniczego. Program był realizowany w ramach 13 priorytetów:

1. *Gospodarka wodno-ściekowa*, którego celem głównym było wyposażenie miast powyżej 15 tys. mieszkańców w systemy kanalizacji oraz oczyszczalnie ście-

ków, zgodnie z wymogami dyrektywy Rady 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych. Przyjmując założenia Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w Polsce powinno się wybudować, rozbudować lub zmodernizować oczyszczalnie ścieków i sieci kanalizacji sanitarnej w 318 miastach. Inwestycje te dotyczyły także wyeliminowania ze ścieków niektórych substancji niebezpiecznych, bezpośrednio zagrażających życiu i zdrowiu ludzi oraz dotrzymywania bezpiecznych wskaźników emisyjnych w odniesieniu do pozostałych substancji zagrażających ekosystemom wodnym. W przypadku realizacji kompleksowych projektów istniała możliwość włączenia w projekt zadań dotyczących zaopatrzenia w wodę oraz budowy kanalizacji deszczowej. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz podmioty świadczące usługi wodno-ściekowe w ramach realizacji obowiązków własnych gmin.

2. *Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi*, którego celem głównym były redukcja ilości składowanych odpadów komunalnych i zwiększenie udziału odpadów komunalnych poddawanych odzyskowi i unieszkodliwianiu innymi metodami niż składowanie oraz zwiększenie powierzchni terenów przywróconych do właściwego stanu przez rekultywację terenów zdegradowanych, zabezpieczenie osuwisk oraz brzegów morskich przed erozją. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, wojsko, wojewodowie, PGL Lasy Państwowe.

3. *Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska*, którego celem głównym było zapewnienie odpowiedniej ilości zasobów wodnych na potrzeby ludności i gospodarki kraju, minimalizacja skutków negatywnych zjawisk naturalnych, zapewnienie dobrego stanu wód przybrzeżnych, a także wzmocnienie procesów decyzyjnych przez zapewnienie wiarygodnych informacji o stanie środowiska uzyskiwanych w ramach monitoringu środowiska. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej, Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych, Urzędy Morskie, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, jednostki samorządu terytorialnego, Główny Inspektor oraz Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska.

4. *Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska*, którego celem głównym było ograniczanie negatywnego wpływu istniejącej działalności przemysłowej na środowisko przez rozpowszechnienie systemów zarządzania środowiskowego objętych certyfikacją, racjonalizację gospodarki zasobami naturalnymi i odpadami, ograniczenie ładunku odprowadzanych przez przemysł do środowiska wodnego oraz zmniejszenie ilości nieoczyszczonych ścieków przemysłowych odprowadzanych do wód lub do ziemi, poprawa jakości powietrza przez obniżenie wielkości emisji substancji zanieczyszczających z obiektów spalania paliw. W ramach priorytetu wspierane były projekty dużych oraz małych i średnich przedsię-

biorstw redukujące ilość zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery, odprowadzanych ze ściekami oraz redukujące ilość wytwarzanych odpadów i zwiększające udział odpadów poddawanych procesom odzysku, w szczególności recyclingu.

5. *Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych*, którego celem głównym było prowadzenie czynnej ochrony przyrody na obszarach chronionych w Polsce prowadzącej do ograniczenia degradacji środowiska naturalnego oraz strat zasobów różnorodności biologicznej. Wspierane były działania mające na celu zachowanie zagrożonych wyginieciem gatunków z zachowaniem różnorodności genetycznej roślin, zwierząt i grzybów oraz przywracania drożności korytarzy ekologicznych, aby umożliwić prawidłowe funkcjonowanie sieci Natura 2000. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były jednostki sprawujące nadzór nad obszarami chronionymi, parki narodowe, parki krajobrazowe i ich zespoły, nadleśnictwa i ich grupy, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe.

6. *Drogowa i lotnicza sieć TEN-T (Trans-European Transport Networks)*, którego celem głównym były poprawa płynności i bezpieczeństwa ruchu, nośności i jakości dróg sieci transportowej w ruchu tranzytowym, połączeniach między dużymi miastami kraju, w tym głównymi ośrodkami Polski Wschodniej oraz zwiększenie przepustowości portów lotniczych znajdujących się w sieci TEN-T i przepustowości polskiej przestrzeni powietrznej oraz zapewnienie wysokiego standardu świadczonych usług. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były podmioty zarządzające drogami krajowymi oraz portami lotniczymi znajdującymi się w sieci TEN-T.

7. *Transport przyjazny środowisku*, którego celem głównym było zwiększenie udziału przyjaznych środowisku gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków. Cele te starano się osiągnąć przez poprawę stanu połączeń kolejowych i standardu obsługi pasażerów, zwiększenie konkurencyjności polskich portów morskich, zwiększenie udziału przyjaznego środowisku transportu publicznego, zwiększenie udziału transportu intermodalnego w ogólnych przewozach ładunków oraz poprawę warunków żeglugi na śródlądowych drogach wodnych. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były podmioty zarządzające liniami kolejowymi, portami morskimi, centrami logistycznymi, śródlądowymi drogami wodnymi, jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje odpowiedzialne za transport publiczny w dużych miastach (metropoliach: warszawskiej, katowickiej, wrocławskiej, łódzkiej, trójmiejskiej, krakowskiej, poznańskiej, bydgosko-toruńskiej i szczecińskiej).

8. *Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe*, którego celem głównym była poprawa stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, poprawa stanu dróg krajowych, usprawnienie zarządzania ruchem oraz poprawa stanu bezpieczeństwa w transporcie lotniczym. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były podmioty zarządzające drogami krajowymi oraz lotniskami, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty związane z obsługą podróży i zarządzaniem transportem publicznym.

9. *Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna*, którego celem głównym było zmniejszenie oddziaływania sektora energetyki na środowisko przez podwyższenie sprawności wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii oraz wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, w tym biopaliw. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki administracji rządowej, państwowe szkoły wyższe, kościoły i związki wyznaniowe, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i inne instytucje publiczne.

10. *Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii*, którego celem głównym były rozwój systemów przesyłowych, dystrybucyjnych i magazynowych gazu ziemnego, ropy naftowej, produktów ropopochodnych oraz systemów przesyłowych energii elektrycznej. Dodatkowo wspierano rozwój przemysłu produkującego urządzenia służące do produkcji paliw i energii ze źródeł odnawialnych. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były przedsiębiorstwa obrotu oraz operatorzy systemów przesyłowych i dystrybucyjnych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej.

11. *Kultura i dziedzictwo kulturowe*, którego celem głównym było wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej Polski. Głównymi beneficjentami priorytetu były instytucje kultury, szkoły artystyczne, jednostki samorządu terytorialnego, kościoły i związki wyznaniowe, organizacje pozarządowe ze sfery kultury działające w interesie publicznym.

12. *Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia*, którego celem głównym było obniżenie poziomu śmiertelności w wyniku wypadków i innych stanów nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz zwiększenie dostępności i jakości specjalistycznych i wyskospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych. Głównymi beneficjentami w ramach priorytetu były: zakłady opieki zdrowotnej udzielające świadczeń zdrowotnych w zakresie ratownictwa medycznego oraz publiczne zakłady opieki zdrowotnej o znaczeniu ponadregionalnym.

13. *Infrastruktura szkolnictwa wyższego*, którego celem głównym był rozwój nowoczesnych ośrodków akademickich przede wszystkim kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii. W ramach tego priorytetu dofinansowana została wyłącznie infrastruktura służąca celom dydaktycznym uczelni, kształcących w szczególności specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii w kluczowych ośrodkach akademickich.

3.2. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG) miał na celu wsparcie finansowe ukierunkowane na stworzenie odpowiednich warunków rozwoju dla in-

nowacyjnych przedsiębiorstw, zwłaszcza wprowadzających na rynek nowe produkty, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii i we współpracy z nauką [Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007]. Realizacja programu odbywała się w podziale na osiem osi priorytetowych:

1. *Badania i rozwój nowoczesnych technologii*. Celem osi było zwiększenie znaczenia sektora nauki w gospodarce przez realizację prac B+R w kierunkach uznanych za priorytetowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W ramach tej osi realizowano następujące działania:

- a. Wsparcie badań naukowych do budowy gospodarki opartej na wiedzy.
- b. Wzmocnienie potencjału kadrowego nauki.
- c. Wsparcie projektów B+R na rzecz przedsiębiorców realizowanych przez jednostki naukowe.
- d. Wsparcie projektów celowych.
- e. Projekty systemowe Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

2. *Infrastruktura sfery B+R*. Celem osi był wzrost konkurencyjności polskiej nauki dzięki konsolidacji oraz modernizacji infrastruktury naukowo-badawczej i informatycznej najlepszych jednostek naukowych działających w Polsce. W ramach tej osi realizowano następujące działania:

- a. Rozwój ośrodków o wysokim potencjale badawczym.
- b. Wsparcie tworzenia wspólnej infrastruktury badawczej jednostek naukowych.
- c. Inwestycje związane z tworzeniem infrastruktury informatycznej nauki.

3. *„Kapitał dla innowacji”*. Celem osi było zwiększenie liczby przedsiębiorstw działających na bazie innowacyjnych rozwiązań oraz zwiększenie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć innowacyjnych. W ramach tej osi realizowano następujące działania:

- a. Inicjowanie działalności innowacyjnej.
- b. Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka.
- c. Tworzenie systemu ułatwiającego inwestowanie w MSP.

4. *Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia*. Celem osi było podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw przez stymulowanie wykorzystania nowoczesnych rozwiązań w przedsiębiorstwach. W ramach tej osi realizowano następujące działania:

- a. Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R.
- b. Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego.
- c. Kredyt technologiczny.
- d. Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym.
- e. Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki.

5. *Dyfuzja Innowacji*. Celem osi było zapewnienie przedsiębiorcom wysokiej jakości usług i infrastruktury służących wzmocnieniu oraz wykorzystaniu ich poten-

cjału innowacyjnego, a także wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw przez rozwój powiązań kooperacyjnych. W ramach tej osi realizowano następujące działania:

a. Wspieranie rozwoju powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym.

b. Wspieranie instytucji otoczenia biznesu świadczących proinnowacyjne usługi oraz ich sieci o znaczeniu ponadregionalnym.

c. Wspieranie ośrodków innowacyjności.

d. Zarządzanie własnością intelektualną.

6. *Polska gospodarka na rynku międzynarodowym*. Celem osi była poprawa wizerunku Polski jako atrakcyjnego partnera gospodarczego, miejsca nawiązywania wartościowych kontaktów handlowych, lokowania inwestycji, prowadzenia działalności gospodarczej oraz rozwoju usług turystycznych. W ramach tej osi realizowano następujące działania:

a. Paszport do eksportu.

b. Rozwój sieci centrów obsługi inwestorów i sprzedających poza Polskę oraz powstawanie nowych terenów inwestycyjnych.

c. Promocja turystycznych walorów Polski.

d. Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym.

e. Promocja polskiej gospodarki.

7. *Spółeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji*. Celem osi była poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przedsiębiorców.

8. *Spółeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki*. Celem osi było stymulowanie rozwoju gospodarki elektronicznej przez wspieranie tworzenia nowych, innowacyjnych eUsług, innowacyjnych rozwiązań elektronicznego biznesu oraz zmniejszanie technologicznych, ekonomicznych i mentalnych barier wykorzystywania eUsług w społeczeństwie. W ramach tej osi realizowano następujące działania:

a. Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej.

b. Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B.

c. Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion.

d. Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”.

3.3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL) dotyczył wsparcia finansowego ukierunkowanego na poprawę jakości zasobów ludzkich. Środki z PO KL kierowane

były na ogół na realizację projektów tzw. miękkich (szkolenia, seminaria, programy rozwojowe, doradztwo itp.), ukierunkowanych na pełniejsze wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Celem programu był wzrost poziomu zatrudnienia, podniesienie poziomu wykształcenia ludności i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, a tym samym ukształtowanie spójności społecznej [Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007]. Program realizował następująco zdefiniowane cele szczegółowe:

1. Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego.
2. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce.
3. Upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia z jednoczesnym zwiększeniem jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy.
4. Zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa.

5. Wzrost spójności terytorialnej.

Priorytety programu podzielono na rozdysponowywane centralnie i regionalnie.

Priorytety rozdysponowane centralnie:

1. Zatrudnienie i integracja społeczna – podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo.
2. Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących.
3. Wysoka jakość systemu oświaty.
4. Szkolnictwo wyższe i nauka.
5. Dobre rządzenie.

Priorytety rozdysponowane regionalnie:

6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich.
7. Promocja integracji społecznej.
8. Regionalne kadry gospodarki.
9. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

3.4. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PORPW) miał na celu *przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju* [Program Operacyjny Rozwój... 2012]. Był realizowany na mocy decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. w sprawie przyznania specjalnych środków na rozwój pięciu regionów Unii Europejskiej o najniższym poziomie PKB na

mieszkańca. Obejmował województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Program realizowany był w ramach działań pogrupowanych w sześć osi priorytetowych:

1. Oś priorytetowa I: Nowoczesna gospodarka:
 - I.1. Infrastruktura uczelni.
 - I.2. Instrumenty inżynierii finansowej.
 - I.3. Wspieranie innowacji.
 - I.4. Promocja i współpraca.
2. Oś priorytetowa II: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego:
 - II.1. Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej.
3. Oś priorytetowa III: Wojewódzkie ośrodki wzrostu:
 - III.1. Systemy miejskiego transportu zbiorowego.
 - III.2. Infrastruktura turystyki kongresowej i targowej.
4. Oś priorytetowa IV: Infrastruktura transportowa:
 - IV.1 Infrastruktura drogowa.
5. Oś priorytetowa V: Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego na warunkach naturalnych:
 - V.1. Promowanie zrównoważonego rozwoju turystyki.
 - V.2. Trasy rowerowe.
6. Oś priorytetowa VI: Pomoc techniczna:
 - VI.1. Wsparcie procesu wdrażania oraz promocja Programu.

3.5. Zróżnicowanie przestrzenne wielkości płatności

Wyżej wymienione krajowe programy operacyjne, wraz z szesnastoma regionalnymi programami operacyjnymi, stanowiły najważniejszą grupę płatności programów pomocowych UE w Polsce. Finansowały realizację projektów o łącznej wartości blisko 499,1 mld zł, z czego udział wydatków kwalifikowanych stanowił średnio 80,3% wartości projektów. Dofinansowanie ogółem wyniosło 316,9 mld zł, z tego 286,8 mld zł (90,5%) pochodziło z budżetu Unii Europejskiej (tab. 3).

Przestrzenna analiza zróżnicowania absorpcji funduszy w ramach programów Polityki Spójności wymaga pewnego przygotowania danych uzyskanych ze źródeł urzędowych. Zaprojektowany w bazie SIMIK algorytm przeliczania nie zawsze przypisuje zrealizowane płatności do konkretnych miejsc realizacji. Problem ten, w przypadku badania na poziomie powiatów, dotyczył środków określonych jako „ogólnowojewódzkie” i „ogólnokrajowe”, których łączny udział był szczególnie wysoki w przypadku programów operacyjnych „Innowacyjna Gospodarka” (27,7%) oraz „Kapitał Ludzki” (49,3%, ryc. 6). Mając świadomość ograniczonej przydatności do badań przestrzennych tak agregowanych danych, przyjęto jednak za priorytet

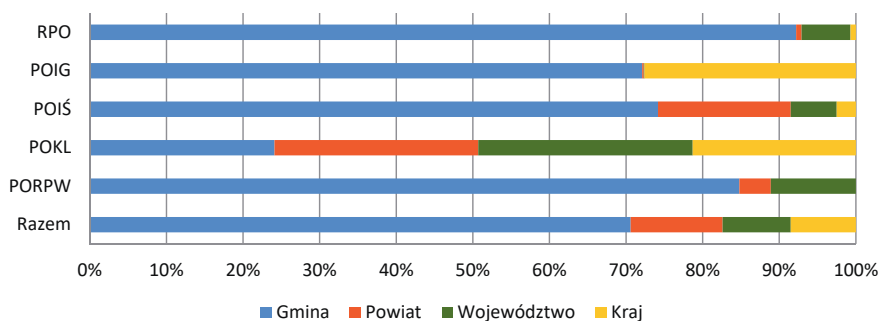
cel całościowego ujęcia płatności programów unijnych. Dlatego w opracowaniu płatności te zostały także objęte analizą z założeniem proporcjonalnego podziału środków pomiędzy części danego województwa czy kraju. Tak więc udział danego województwa w środkach „ogólnokrajowych” określono na podstawie podziału kwoty projektu przez liczbę województw w kraju, a udział danego powiatu w środkach „ogólnokrajowych” był wynikiem podziału kwoty projektu przez liczbę powiatów w tym województwie.

Tabela 3. Wartość projektów i wysokość dofinansowania w ramach programów Polityki Spójności w Polsce w okresie perspektywy finansowej UE 2007–2013

Program operacyjny	Wartość projektów ogółem (mld zł)	W tym wydatki kwalifikowane (mld zł)	W tym dofinansowanie		
			Razem (mld zł)	Dofinansowanie UE (mld zł)	Udział dofinansowania UE (%)
RPO	131,8	111,2	76,9	73,0	94,9
POIG	78,8	66,7	44,3	37,7	85,0
POIŚ	220,9	157,1	134,9	122,5	90,8
POKL	52,9	52,9	50,4	44,0	87,4
PORPW	14,8	12,8	10,3	9,7	93,9
Razem	499,1	400,7	316,8	286,7	90,5

W zestawieniu nie uwzględniono środków wydatkowanych w ramach pomocy technicznej (2,3 mld zł ogółem).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.



Rycina 6. Rozkład poziomu agregacji danych w rejestrze SIMIK według wartości dofinansowania (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

Wysokość płatności związanych z realizacją regionalnych i krajowych programów operacyjnych w Polsce charakteryzowała się silnym zróżnicowaniem przestrzennym. Suma środków trafiająca do poszczególnych województw była zależna od liczby ludności w regionach – do najmniej ludnego województwa opolskiego trafiło 7,7 mld zł, a do największego województwa mazowieckiego – 47,7 mld zł (tab. 4). W skali powiatów najmniej środków trafiło do powiatów: myślowickiego i lwóweckiego (po 0,20 mld zł), a najwięcej do dużych miast (Warszawa – 19,8 mld zł, Wrocław – 8,1 mld zł, Łódź i Gdańsk – po 6–7 mld zł, ryc. 7).

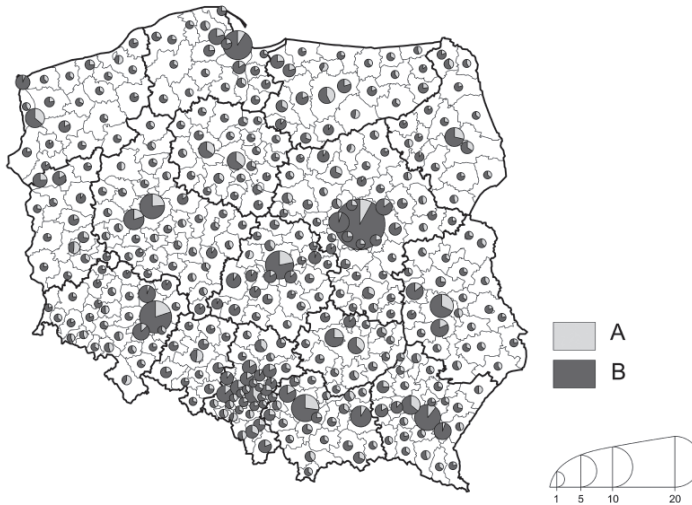
Tabela 4. Płatności w ramach Polityki Spójności 2007–2013 w województwach

Wyszczególnienie	Razem (w mld zł)	tys. zł/os.	W tym %					Typ strukturalny/ największa płatność
			RPO	POIG	POIS	POKL	PO RPW	
Polska – razem	316,9	8,3	24,3	14,0	42,6	15,9	3,3	IV (IiŚ)
współczynnik zmienności V	×	3	2	3	2	3	×	×
Województwa:								
dolnośląskie	23,3	8,0	23,1	15,5	47,2	14,1	0,0	IV (IiŚ)
kujawsko-pomorskie	14,3	6,8	31,2	15,1	32,5	21,3	0,0	III (IiŚ)
lubelskie	18,8	8,7	28,2	10,2	26,7	18,6	16,3	IV (IiŚ)
lubuskie	9,6	9,5	25,7	13,3	43,7	17,3	0,0	IV (IiŚ)
łódzkie	23,1	9,1	20,4	13,0	52,1	14,6	0,0	IV (IiŚ)
małopolskie	23,8	7,1	26,2	19,7	38,0	16,0	0,0	IV (IiŚ)
mazowieckie	47,7	9,1	17,3	16,9	54,2	11,6	0,0	IV (IiŚ)
opolskie	7,7	7,6	28,1	18,9	28,7	24,3	0,0	IV (IiŚ)
podkarpackie	22,8	10,8	23,5	11,8	38,6	14,9	11,2	IV (IiŚ)
podlaskie	11,2	9,3	28,6	13,6	22,5	18,9	16,4	III (IiŚ)
pomorskie	20,4	9,0	20,1	11,9	54,4	13,6	0,0	IV (IiŚ)

Wyszczególnienie	Razem (w mld zł)	tys. zł/os.	W tym %					Typ strukturalny/ największa płatność	
			RPO	POIG	POIŚ	POKL	PO RPW		
śląskie	29,6	6,4	25,9	12,1	47,1	14,9	0,0	IV (IiŚ)	
świętokrzyskie	11,6	9,1	28,3	12,7	25,8	22,1	11,1	IV (IiŚ)	
warmińsko-mazurskie	16,7	11,6	28,1	7,3	38,5	16,2	10,0	IV (IiŚ)	
wielkopolskie	21,5	6,3	26,8	16,7	39,2	17,3	0,0	IV (IiŚ)	
zachodniopomorskie	14,8	8,7	26,1	10,6	45,0	18,3	0,0	IV (IiŚ)	
Powiaty według wybranych uwarunkowań:									
1.	mniej cenne przyrodniczo	228,7	8,4	23,4	14,7	44,9	14,0	3,0	IV (IiŚ)
2.	bardziej cenne przyrodniczo	88,1	8,0	26,4	12,2	36,5	21,0	3,9	IV (IiŚ)
wskaźnik oddz. WO-cp		×	I	II	II	II	III	I	×
współczynnik korelacji R		×	0,08	0,02	-0,04	-0,11	0,20	0,04	×
1.	o niższym poziomie rozwoju	171,0	7,9	25,6	12,0	37,8	21,4	3,2	IV (IiŚ)
2.	o wyższym poziomie rozwoju	145,8	8,7	22,7	16,3	48,2	9,5	3,3	IV (IiŚ)
wskaźnik oddz. WO-pr		×	I	II	III	III	V	I	×
współczynnik korelacji R		×	0,01	-0,02	0,15	0,27	-0,49	-0,18	×

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIKi BDL GUS.

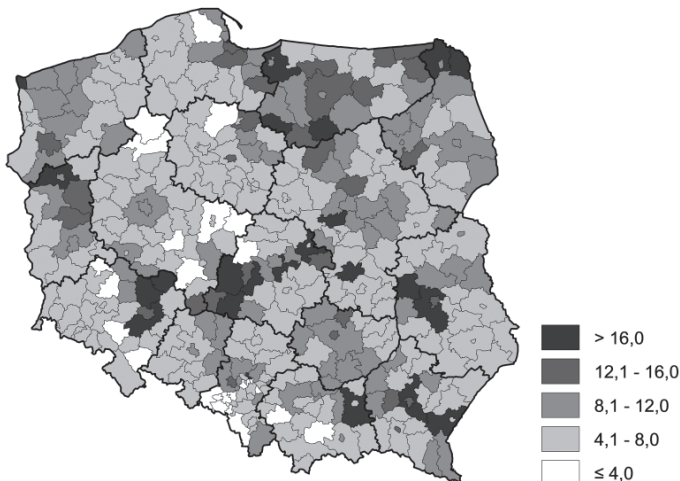
Do oceny względnego poziomu absorpcji przyjęto wskaźnik określający kwotę zrealizowanych płatności regionalnych i krajowych programów operacyjnych w tys. zł na mieszkańca. Średnio w Polsce wyniósł on 8,3 tys. zł. Jego zróżnicowanie regionalne zdeterminowane było celem polityki spójności UE, czyli dążeniem do wyrównywania przestrzennych różnic poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Poziom absorpcji dla województw wahał się od 6,3–6,4 tys. zł w regionach silnie rozwiniętych (województwo wielkopolskie i śląskie) do 10,8 tys. zł i 11,3 tys. zł



Rycina 7. Płatności regionalnych (A) i krajowych (B) programów operacyjnych w ramach Polityki Spójności 2007–2013 w powiatach (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK.

w położonych peryferyjnie regionach słabiej rozwiniętych (odpowiednio województwo podkarpackie i warmińsko-mazurskie). W układzie powiatów współczynnik zmienności tego wskaźnika wynosił 59,4% (3 klasa) – jego wartość wahała się od 2,4 tys. zł w powiecie lubińskim do 40,1 tys. zł w Świnoujściu (ryc. 8).



Rycina 8. Poziom absorpcji funduszy Polityki Spójności 2007–2013 w powiatach (tys. zł na mieszkańca)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK i BDL GUS.

Poziom absorpcji funduszy programów unijnych był względnie wysoki w powiatach grodzkich (9,0 tys. zł) oraz w powiatach o ponadprzeciętnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (8,7 tys. zł). Dowodzi to, że w latach 2007–2013 wyższy poziom absorpcji funduszy polityki spójności charakteryzował, oprócz słabiej rozwiniętych regionów Polski, obszary bardziej zurbanizowane (metropolitalne), będące najważniejszym beneficjentem regionalnych oraz krajowych programów operacyjnych.

3.6. Zróżnicowanie przestrzenne struktury płatności

Analizowane programy Polityki Spójności UE charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem przestrzennym udziałów w ich ogólnej puli, zarówno w układzie regionalnym, jak i powiatów:

- RPO stanowił średnio 24,3% ogółu środków Polityki Spójności w kraju; udział ten wynosił od 17,3% w województwie mazowieckim do 31,2% w kujawsko-pomorskim i od 4,5% w powiecie warszawskim zachodnim do 60,1% w lidzbarskim. Współczynnik zmienności tego udziału wynosił 43,5%.

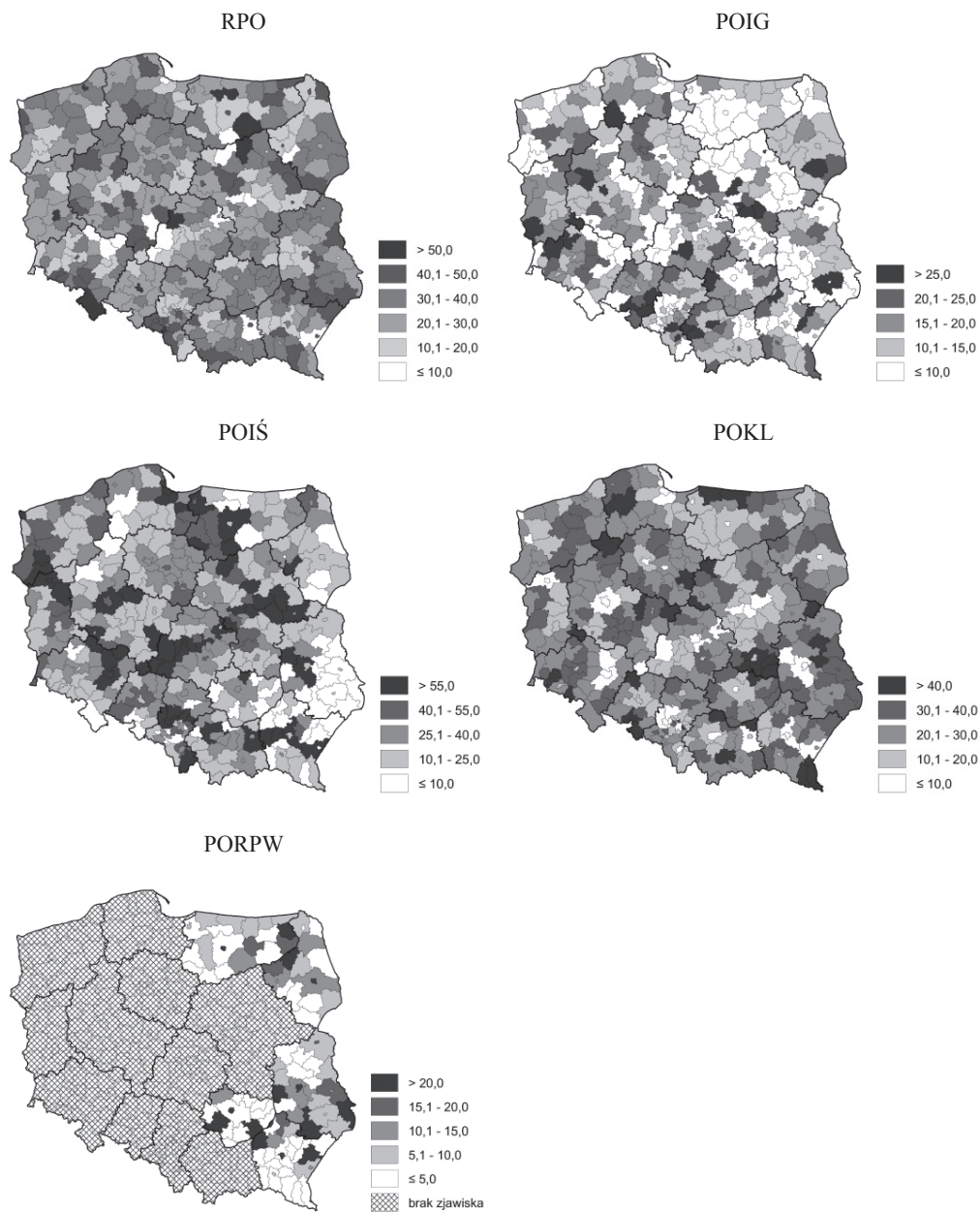
- POIG stanowił średnio 14,0% ogółu środków Polityki Spójności w kraju; udział ten wynosił od 7,3% w województwie warmińsko-mazurskim do 19,7% w małopolskim i od 1,7% w powiecie przemyskim do 55,2% w polkowickim. Współczynnik zmienności tego udziału wynosił 52,5%.

- POIŚ stanowił średnio 42,6% ogółu środków Polityki Spójności w kraju; udział ten wynosił od 22,5% w województwie podlaskim do 54–55% w mazowieckim i pomorskim oraz od 2,3% w powiecie opolskim (woj. lubelskie) do 86,9% w Świnoujściu. Współczynnik zmienności tego udziału wynosił 47,5%.

- POKL stanowił średnio 15,9% ogółu środków Polityki Spójności w kraju; udział ten wynosił od 11,6% w województwie mazowieckim do 24,3% w opolskim oraz od 2,3% we Wrocławiu do 46,4% w powiecie lipskim. Współczynnik zmienności tego udziału wynosił 65,5%.

- PORPW stanowił średnio 3,3% ogółu środków Polityki Spójności w kraju, przy czym podkreślić należy, że nie był realizowany w 11 województwach. Największy udział program miał w środkach trafiających do województw lubelskiego i podlaskiego (16–17%) oraz do powiatu opolskiego w woj. lubelskim (51,1%). Ze względu na ograniczenie terytorialne współczynnik zmienności nie spełnia kryterium porównalności z innymi programami polityki spójności (ryc. 9).

Struktura środków wydatkowanych w ramach programów Polityki Spójności była zróżnicowana w zależności od poziomu uwarunkowań przyrodniczo-ekologicznych oraz poziomu rozwoju powiatów. Udział Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki był wyższy w powiatach o wyższym udziale obszarów cennych przyrodniczo (21%) niż na pozostałych obszarach (14%). Powiaty na obszarach cennych



Rycina 9. Udział poszczególnych Programów Operacyjnych w ogóle płatności Polityki Spójności 2007–2013 w powiatach (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK i BDL GUS.

przyrodniczo miały też relatywnie wysokie udziały środków w ramach RPO oraz PORPW, a niskie – w ramach POIG i POIŚ. Powiaty o ponadprzeciętnym poziomie rozwoju cechowały się względnie wysokim udziałem środków w ramach POIŚ i POIG i niskim udziałem POKL (9,5% w porównaniu do 21,4% w powiatach o niższym poziomie rozwoju).

Tabela 5. Typy powiatów według struktury płatności programów Polityki Spójności 2007–2013 oraz programu krajowego o największej wartości płatności

Typ strukturalny				Krajowe programy operacyjne według największych płatności (% ogółu powiatów)			
Nr	Liczba ilorazów RPO/KPO	Liczba powiatów	% powiatów	POIŚ	POIG	POKL	PORPW
I	4/2	2	0,5	–	–	0,5	–
II	3/3	28	7,4	1,6	0,3	5,5	–
III	2/4	162	42,7	11,3	1,3	29,0	1,1
IV	1/5	150	39,6	24,3	2,4	11,9	1,1
V	0/6	37	9,8	9,2	0,3	0,3	–
Razem		379	100,0	46,4	4,2	47,2	2,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK i BDL GUS.

Podział programów operacyjnych realizujących Politykę Spójności na dwie główne kategorie – regionalne i krajowe, a także podział tej drugiej kategorii na cztery krajowe programy operacyjne, stanowił podstawę wydzielenia za pomocą metody kolejnych ilorazów pięciu typów strukturalnych powiatów (tab. 5, ryc. 10):

I. Wysoki udział regionalnych oraz mały udział krajowych programów operacyjnych (RPO4 KPO2) odnotowano jedynie w dwóch powiatach: kłodzkim i lidzbarskim.

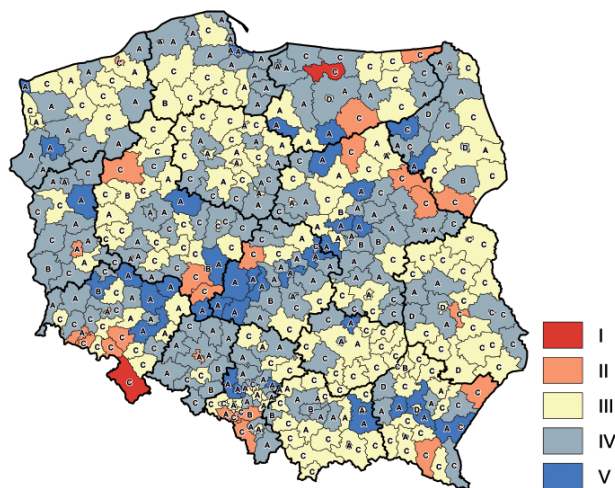
II. Równorzędne, istotne udziały regionalnych i krajowych programów operacyjnych (RPO3 KPO3) odnotowano w 28 powiatach, najliczniej położonych w województwie dolnośląskim (5 pow.). Typu tego nie stwierdzono w żadnym powiecie województw: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego i pomorskiego.

III. Mały udział regionalnych i wysoki krajowych programów operacyjnych (RPO2 KPO4) odnotowano w 162 powiatach we wszystkich województwach – od 1 powiatu (krapkowickiego) w województwie opolskim do 18 powiatów w woje-

wództwie wielkopolskim. Taki typ charakteryzuje strukturę płatności programów Polityki Spójności w całym województwach: kujawsko-pomorskim i podlaskim.

IV. Bardzo mały udział regionalnych i bardzo wysoki krajowych programów operacyjnych (RPO1 KPO5) odnotowano w 150 powiatach we wszystkich województwach. Taka struktura typowa jest dla 14 województw oraz w odniesieniu do całego kraju.

V. Dominację krajowych programów operacyjnych (KPO6) odnotowano w 37 powiatach. W trzech województwach nie było takich jednostek, za to w województwie łódzkim było ich 7.



Rycina 10. Typy powiatów według struktury płatności programów Polityki Spójności 2007–2013 oraz programu krajowego o największej wartości płatności

Typy: I – RPO4 KPO2, II – RPO3 KPO3, III – RPO2 KPO4, IV – RPO1 KPO5, V – KPO6;
R – RPO, K – KPO.

Największe płatności oznaczono jako etykiety: A – POIŚ, B – POIG, C – POKL, D – POPW.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIMIK i BDL GUS.

Dwa typy strukturalne płatności polityki spójności (III i IV) obejmują aż 82% ogólnej liczby powiatów. Jednak powiaty te są zróżnicowane nie tylko pod względem stosunku udziału krajowych i regionalnych programów operacyjnych, ale także pod względem struktury krajowych programów operacyjnych. Dlatego typologię powiatów uzupełniono przez przyporządkowanie ich do krajowych programów operacyjnych, z których w danym powiecie wydane zostały największe środki. Stwierdzono, że najczęściej w strukturze funduszy spójności w powiatach największe udziały miały dwa programy:

- PO Kapitał Ludzki przeważał w 179 powiatach (47,2% ogółu), głównie tych w ramach typu III. Największą koncentracją takich powiatów charakteryzowało się województwo lubelskie (18 powiatów).

- PO Infrastruktura i Środowisko przeważał w 176 powiatach (46,4% ich ogólnej liczby), głównie w tych w ramach typu IV. Największą koncentracją takich powiatów charakteryzowały się województwa: mazowieckie (23 powiaty) i śląskie (24 powiaty).

Pozostałe programy operacyjne rzadko stanowiły najważniejszy element struktury funduszy spójności w powiatach:

- PO Innowacyjna Gospodarka przeważał w 16 powiatach (4,2%) położonych w 7 województwach. najliczniej – w mazowieckim (powiaty: nowodworski, otwocki i piaseczyński).

- PO Rozwój Polski Wschodniej przeważał w 8 powiatach (2,1%) zlokalizowanych w czterech z sześciu województw biorących udział w programie: lubelskim (powiaty: biłgorajski, opolski i m. Lublin), podkarpackim (powiat mielecki i m. Rzeszów), podlaskim (powiat grajewski i m. Białystok) i warmińsko-mazurskim (m. Olsztyn).

4. Wspólna Polityka Rolna (WPR)

Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest jednym z ważniejszych kierunków działań Unii Europejskiej, realizowanym w ramach odrębnie prowadzonej polityki sektorowej, bazującej w okresie finansowym 2007–2013 na środkach Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW; ang. EAFRD). Środki te ukierunkowane były na wsparcie wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, zarówno przez system płatności bezpośrednich, jak i dofinansowanie programów operacyjnych, zwłaszcza Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 [*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007*]. Stanowiły one przedmiot licznych badań przestrzennych [np. Biczkowki, Rudnicki 2017; Dubownik *et al.* 2018; Kaliński *et al.* 2019; Rudnicki 2016; Rudnicki, Wiśniewski 2018; Rudnicki *et al.* 2017, 2018; Wiśniewski, Rudnicki 2018].

Ogółem w okresie 2007–2013 w Polsce zrealizowano płatności WPR o łącznej kwocie 162,6 mld zł. Na tę sumę składają się, poza płatnościami w ramach perspektywy finansowej 2007–2013, również te wynikające z realizacji zobowiązań finansowych z okresu 2004–2006. WPR stanowi złożony system płatności, obejmujący dwie zasadnicze grupy. Pierwszą są płatności bezpośrednie, obliczone według ustalonej stawki na hektar użytków rolnych w dobrej kulturze. Drugą stanowią płatności działań operacyjnych, wynikające z realizacji konkretnych projektów pomocowych WPR.

4.1. Płatności bezpośrednie

Płatności bezpośrednie zostały wprowadzone 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 [Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864], polscy rolnicy zostali objęci 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 latach 2007–2013 system płatności obszarowych w Polsce obejmował 13 rodzajów dotacji, które można pogrupować w trzy główne kategorie:

I. Jednolita płatność obszarowa (JPO). Jest finansowana w całości z budżetu UE i naliczana proporcjonalnie do powierzchni gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, zgodnie ze stawką określoną dla danego roku. W analizowanym okresie stawka ta wzrosła od 301,54 zł/ha w 2007 r. do 830,30 zł/ha w 2013 r., wskutek zmian kursu euro oraz wynegocjowanego w ramach traktatu akcesyjnego przyrostu poziomu dopłat w porównaniu do państw „starej” Unii [Kisiel, Babuchowska 2005; Rudnicki, Wiśniewski 2018].

II. Krajowe uzupełniające płatności obszarowe (UPO), w tym:

1. Płatność uzupełniająca do powierzchni grupy upraw podstawowych (UPO „inne rośliny”), zgodna z corocznie określanym w stosownym rozporządzeniu Rady Ministrów wykazie roślin objętych płatnością „inne rośliny”, obejmującym szeroki pakiet upraw: zboża i ich mieszanki, większość roślin przemysłowych i in.

2. Płatność uzupełniająca do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę i uprawianych na trwałych użytkach zielonych (tzw. płatność zwierzęca).

3. Płatność uzupełniająca do powierzchni uprawy chmielu.

4. Płatność do produkcji tytoniu. Płatność ta do 2011 r. wypłacana była przez Agencję Rynku Rolnego (ARR), nie prowadzącej ewidencji swojej działalności na poziomie powiatów. Tak szczegółowymi danymi dysponuje tylko ARiMR, jednak obejmują one jedynie dwa ostatnie lata okresu finansowego (2012 i 2013). W prezentowanym opracowaniu, w celu urealnienia kwot wydatkowanych w okresie 2007–2013 dokonano szacunku w zestawieniu łącznym, podwajając płatności ARiMR.

5. Płatności do produkcji skrobi ziemniaczanej, które miały charakter kompensacyjny dla producentów ziemniaków skrobiowych – miały wyrównać rol-

nikom utraty dochodów z tytułu obniżania cen minimalnych. Podobnie jak w przypadku płatności do tytoniu zadanie kwotowania producentów skrobi ziemniaczanej przejęła ARiMR od ARR, a w niniejszym opracowaniu ujęta szacunkowo jako dwukrotność płatności ARiMR.

III. Wsparcie specjalne i pozostałe płatności (SP), w tym:

1. Specjalna płatność do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych.

2. Wsparcie specjalne – płatność do krów. Do płatności zakwalifikowane były tylko zwierzęta znajdujące się w siedzibie stada (nie więcej niż 10 sztuk, w wieku co najmniej 36 miesięcy), położonej w województwach: lubelskim, małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim.

3. Wsparcie specjalne – płatność do owiec, w stadach liczących co najmniej 10 samic z gatunku owca domowa w wieku co najmniej 12 miesięcy. Do płatności zakwalifikowany był tylko chów w rejonach wrażliwych pod względem gospodarczym lub środowiskowym, wydzielonych na terenie województw dolnośląskiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego i śląskiego.

4. Oddzielna płatność z tytułu cukru („płatność cukrowa”), rekompensująca rolnikom straty spowodowane reformą unijnego rynku cukru [Artyszak 2013; Dubownik, Rudnicki 2014].

5. Oddzielna płatność z tytułu owoców miękkich.

6. Oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów).

7. Płatność do upraw roślin energetycznych. Według danych ARiMR płatności te były realizowane w latach 2008 i 2009. Pomimo dużego znaczenia dla rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich i poszerzania listy upraw energetycznych (w 2004 r. były na niej tylko wierzba energetyczna i róża bezkolcowa, a w późniejszym okresie również żyto, rzepak, buraki cukrowe), zainteresowanie uprawami energetycznymi wśród rolników było niewielkie. Wynikało to głównie z wprowadzenia obowiązku zawarcia wieloletniej umowy kontraktacyjnej na odbiór tych roślin pomiędzy rolnikiem a autoryzowanym zakładem przetwórczym.

Skompletowanie danych ARiMR na temat powyższych form wsparcia finansowego pozwoliło na stwierdzenie, że w latach 2007–2013 gospodarstwa rolne w Polsce, z tytułu płatności bezpośrednich, wsparto kwotą 83,2 mld zł (tab. 6). Jednolite płatności obszarowe stanowiły 66,7% tej kwoty. Na uzupełniające płatności obszarowe przypadło 26,9% środków, w tym największy udział miały płatności uzupełniające do powierzchni upraw podstawowych. Wsparcie specjalne i pozostałe stanowiło 6,4% ogółu płatności bezpośrednich, z tego największej (4,5%) przypadło na oddzielną płatność z tytułu cukru. Średnio w grupie płatności bezpośrednich udział dofinansowania UE wynosił 66,8%, jednak był wyraźnie zróżnicowany; 5 płatności UPO i 6 SiP nie miało w ogóle dofinansowania z budżetu Unii, a w przypadku JPO finansowanie UE pokrywało 100% dopłat.

Tabela 6. Płatności bezpośrednie w ramach WPR 2007–2013

Wyszczególnienie	Zrealizowane płatności (mln zł)	Udział w ogóle płatności bezpśrednich (%)	Udział dofinansowania UE w wartości płatności (%)
Płatności bezpośrednie – razem	83162,9	100,0	66,8
I. Jednolita płatność obszarowa (JPO)	55459,6	66,7	100,0
II. Krajowe uzupełniające płatności obszarowe (UPO), w tym:	22373,9	26,9	0,0
1. płatność uzupełniająca do powierzchni grupy upraw podstawowych	16979,9	20,4	0,0
2. płatność uzupełniająca do powierzchni roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych – płatność zwierzęca	4697,3	5,6	0,0
3. płatność uzupełniająca do powierzchni uprawy chmielu	18,4	0,0	0,0
4. płatność do tytoniu	603,3	0,7	0,0
5. płatność do skrobi ziemniaczanej	75,0	0,1	0,0
III. Wsparcie specjalne (S) i pozostałe (P), w tym:	5329,5	6,4	1,7
1. specjalna płatność obszarowa do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych (S)	368,5	0,4	0,0
2. wsparcie specjalne – płatność do krów (S)	560,1	0,7	0,0
3. wsparcie specjalne – płatność do owiec (S)	30,4	0,0	0,0
4. oddzielna płatność z tytułu cukru (P)	3781,9	4,5	0,0
5. oddzielna płatność do owoców miękkich (P)	399,0	0,5	0,0
6. oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów) (P)	161,9	0,2	56,0
7. płatność do upraw roślin energetycznych (P)	27,7	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

4.2. Działania pomocowe WPR

W analizowanym okresie równorzędnym z płatnościami bezpośrednimi instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej było wsparcie ukierunkowane na modernizację rolnictwa i obszarów wiejskich związane z realizacją wybranych działań pomocowych. Ogółem w ten sposób wydatkowano kwotę 79,5 mld zł (w tym ok. 3/4 stanowiło dofinansowanie UE), przede wszystkim w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (PROW). W ramach Programu wydzielono cztery osie:

- I. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego.
- II. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich.
- III. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej.

IV. LEADER – podejście do rozwoju obszarów wiejskich polegające na oddolnym opracowaniu przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz jej realizacji przez lokalne grupy działania (LGD).

Ponadto w bilansie wsparcia finansowego rolnictwa w latach 2007–2013 uwzględniono płatności z tego okresu, wynikające z zobowiązań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Uwzględniono również pomoc finansową dla grup producentów owoców i warzyw.

Łącznie analizą objęto 23 działania pomocowe WPR. Można je zestawić w trzech grupach, obejmujących najważniejsze zagadnienia dotyczące wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (tab. 7):

I. Działania ukierunkowane na wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich i umocnienie grupy nowoczesnych, konkurencyjnych gospodarstw rolnych (oś I PROW 2007–2013 razem z pomocą finansową dla producentów owoców i warzyw oraz płatnościami przyznanymi w okresie 2004–2006 z tytułu wsparcia gospodarstw niskotowarowych), w tym:

1. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie – refundacja kosztów szkoleń prowadzonych przez instytucje oraz podmioty prywatne lub publiczne. Wysokość pomocy wynosiła maksymalnie 100% kosztów kwalifikowalnych.

2. Ułatwianie startu młodym rolnikom – osoby młode, do 40 roku życia, o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych mogły otrzymać jednorazowe premie w wysokości 100 000 zł, przy czym beneficjent zobowiązany był do wydania co najmniej 70% tej kwoty na rozwój gospodarstwa zgodnie z przygotowanym biznesplanem.

3. Renty strukturalne – renty z tytułu powiększenia gospodarstwa rolnego innego producenta rolnego i z tytułu przekazania gospodarstwa następcy dla rolników, którzy ukończyli 55 lat, lecz nie osiągnęli jeszcze wieku emerytalnego oraz trwale przekazali grunty swojego gospodarstwa rolnego. Pomoc ta miała charakter płatności miesięcznej.

Tabela 7. Działania pomocowe WPR 2007–2013

Wyszczególnienie	Zrealizowane płatności w mln zł	Udział w ogóle działań pomocowych (%)	Udział dofinansowania UE w wartości płatności (%)
Działania pomocowe WPR 2007–2013 – razem	79 481,9	100,0	74,9
I. Działania ukierunkowane na wsparcie wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich i umocnienie grupy nowoczesnych, konkurencyjnych gospodarstw rolnych, w tym:	41 219,3	51,9	75,1
1. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (1, I)	120,0	0,2	74,2
2. Ułatwianie startu młodym rolnikom (1, G)	3 164,8	4,0	75,0
3. Renty strukturalne (1, G)*	10 207,3	12,8	75,0
4. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (1, G)	140,7	0,2	75,0
5. Modernizacja gospodarstw rolnych (1, G)	10 177,9	12,8	75,5
6. Zwiększanie wartości dodanej produkcji rolnej i leśnej (1, I)	3 459,7	4,4	75,0
7. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury... (1, I)	2 190,3	2,8	75,6
8. Przywracanie potencjału produkcji... (1, G)	812,6	1,0	75,0
9. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (1, I)	51,3	0,1	75,0
10. Grupy producentów rolnych (1, I)	875,1	1,1	74,8
11. Wsparcie gospodarstw niskotowarowych (G)**	2 130,2	2,7	75,0
12. Pomoc finansowa dla producentów owoców i warzyw (I)***	7 889,2	9,9	75,0
II. Działania ukierunkowane na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, w tym:	20 450,1	25,7	79,5
1. Wspieranie gospodarstw na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) (2, G)	9 496,4	11,9	78,4

Wyszczególnienie	Zrealizowane płatności w mln zł	Udział w ogóle działań pomocowych (%)	Udział dofinansowania UE w wartości płatności (%)
2. Program rolnośrodowiskowy (2, G)	9 409,9	11,8	80,6
3. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów inne niż rolne (2, G)*	1 014,0	1,3	79,0
4. Odtwarzanie potencjału produkcji... (2, I)	529,7	0,7	80,8
III. Działania ukierunkowane na wsparcie tworzenia społeczeństwa obywatelskiego na wsi w warunkach wielofunkcyjnej gospodarki, w tym:	1 7812,5	22,4	69,0
1. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (3, G)	1 371,7	1,7	75,0
2. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (3, I)	2 599,5	3,3	75,0
3. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (3, I)	7 735,0	9,7	66,0
4. Odnowa i rozwój wsi (3, I)	2 730,9	3,4	65,5
5. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (4, I)	2 815,4	3,5	70,0
6. Wdrażanie projektów współpracy (4, I)	48,3	0,1	79,8
7. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (4, I)	511,6	0,6	79,0

W nawiasach przy działaniach wymieniono osie PROW 2007–2013 (1–4) oraz rodzaj beneficjenta płatności: G – gospodarstwo rolne, I - inne formy (podmioty gospodarcze, jednostki administracji samorządowej, grupy producentów rolnych).

* płatności PROW 2007–2013 razem z zobowiązaniami z lat 2004–2006.

** realizacja zobowiązań finansowych dot. działania formalnie realizowanego w okresie 2004–2006.

*** wsparcie finansowe WPR poza PROW 2007–2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

4. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów. Dofinansowane były koszty doradztwa w celu m.in. zwiększenia konkurencyjności gospodarstw, wspierania restrukturyzacji gospodarstw oraz ochrony środowiska naturalnego i poprawy bezpieczeństwa pracy. Wysokość pomocy wynosiła 80% kosztu kwalifikowalnego usługi, jednak nie więcej niż równowartość 1500 euro.

5. Modernizacja gospodarstw rolnych – wsparcie na wprowadzenie nowych technologii produkcji, poprawę jakości produkcji, różnicowanie działalności rolniczej, a także zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji oraz warunków utrzymania zwierząt. Pomoc w maksymalnej wysokości 300 tys. zł miała formę refundacji 40% kosztów kwalifikowalnych.

6. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej. Beneficjentami tego działania były zarejestrowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność związaną z przetwórstwem lub wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych. Pomoc udzielana była w formie refundacji części kosztów kwalifikowalnych (od 25% do 50%), nie przekraczających kwoty 20 mln zł.

7. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa. Działanie to było realizowane w dwóch schematach. Pierwszy był skierowany do starostw powiatowych i obejmował poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych przez np. scalanie, wytyczanie gruntów na cele budowy dróg i infrastruktury. Drugi był realizowany przez wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych i miał na celu wzmocnienie jakości gleb przez regulację stosunków wodnych, zwiększenie retencji wodnej oraz poprawę ochrony użytków rolnych przed powodzią. Refundowano do 100% kosztów kwalifikowalnych inwestycji w warunkach wymaganego co najmniej 25% wkładu środków publicznych (budżetu państwa).

8. Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych. Wsparcie miało formę refundacji do 90% kosztów kwalifikowalnych inwestycji, wynosiło maksymalnie 130% wartości ogółu strat powstałych w gospodarstwie, przy czym kwota nie mogła być większa niż 300 tys. zł na gospodarstwo rolne.

9. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności dotyczyło realizacji trzech celów: 1) poprawy jakości produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, 2) zwiększenia spożycia żywności wysokiej jakości oraz 3) wsparcia rolników wytwarzających żywność wysokiej jakości. Dofinansowanie pokrywało część poniesionych kosztów, np. związanych z kontrolą i certyfikacją w gospodarstwie, które było skierowane do producentów rolnych wytwarzających produkty wpisane do wydzielonych urzędowych rejestrów.

10. Grupy producentów rolnych – pomoc była udzielana w pierwszych pięciu latach funkcjonowania GPR i miała na celu ułatwienie tworzenia grup. Pomoc stanowiła procentowy ryczałt od wartości przychodów grupy (maksymalnie 5% w pierwszym roku działalności dla małych grup). Kwota pomocy nie mogła jednak przekroczyć 100 000 euro.

11. Wsparcie gospodarstw niskotowarowych – płatność wynikająca z realizacji zobowiązań PROW 2004–2006. Obejmowała wsparcie gospodarstw mających utrudniony dostęp do kapitału na modernizację. Płatność realizowana była raz w roku przez 5 kolejnych lat, w kwocie 1250 euro na gospodarstwo [zob. Rudnicki 2010a].

12. Pomoc finansowa dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw – pokrywała koszty utworzenia grupy producentów oraz części kwalifikowanych kosztów inwestycji związanych z budową, rozbudową lub zakupem budynków oraz budowli przeznaczonych do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw.

II. Działania ukierunkowane na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (oś 2 PROW 2007–2013), z uwzględnieniem realizowanych zobowiązań finansowych z tytułu PROW 2004–2006, w tym:

1. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Działanie to miało na celu zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi, zachowania walorów krajobrazowych i utrzymania zrównoważonego sposobu gospodarowania na obszarach wiejskich. Pomoc udzielana rolnikom miała postać rocznych zryczałtowanych płatności (dopłat wyrównawczych) do hektara użytków rolnych położonych na obszarach górskich (ponad połowa użytków rolnych na wysokości powyżej 500 m n.p.m.), obszarach nizinnych (z ograniczoną produktywnością rolnictwa związaną z niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi i wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu oraz znacznym udziałem ludności związanej z rolnictwem) oraz obszarach ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami (co najmniej 50% powierzchni użytków rolnych powyżej 350 m n.p.m.).

2. Program rolnośrodowiskowy – miał na celu zachowanie bioróżnorodności oraz poprawę środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich. Program ten realizowany był z uwzględnieniem podziału na 9 pakietów (1 – rolnictwo zrównoważone, 2 – rolnictwo ekologiczne, 3 – ekstensywne trwałe użytki zielone, 4 – ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000, 5 – ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000, 6 – zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie, 7 – zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie, 8 – ochrona gleb i wód, 9 – strefy buforowe). Stawki dofinansowania były określone w różny sposób (na hektar, sztukę zwierzęcia gospodarskiego lub

metr bieżący elementu liniowego) i cechowały się dużym zróżnicowaniem wypłacanych kwot [Rudnicki 2016a]. Płatności rolnośrodowiskowe miały charakter wieloletni i stanowiły rekompensatę utraconego dochodu, dodatkowych poniesionych kosztów oraz ponoszonych kosztów transakcyjnych.

3. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (w tym zobowiązania finansowe dot. PROW 2004–2016) – miało na celu powiększenie obszarów leśnych, zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych oraz zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie węgla. Realizowane było w formie dwóch schematów: zalesianie gruntów rolnych i zalesianie gruntów innych niż rolne. Obejmowało trzy formy pomocy. Pierwszą było jednorazowe wsparcie na zalesianie o stawkach zróżnicowanych m.in. w zależności od proporcji gatunków iglastych i liściastych oraz ukształtowania terenu. Drugą była premia pielęgnacyjna na utrzymanie nowej uprawy leśnej przeliczana na hektar i wypłacana przez pięć lat. Trzecią była premia zalesieniowa stanowiąca ekwiwalent utraconych dochodów z tytułu przekształcenia gruntów rolnych na grunty leśne, obliczana na podstawie powierzchni zalesień i wypłacana przez 15 lat.

4. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. Beneficjentem działania były nadleśnictwa. Działanie było realizowane w dwóch schematach: wsparcie dla obszarów, na których nastąpiła katastrofa naturalna lub klęska żywiołowa oraz wprowadzenie elementów zapobiegawczych na terenach zaliczonych do dwóch najwyższych kategorii zagrożenia pożarowego.

III. Działania ukierunkowane na wsparcie tworzenia społeczeństwa obywatelskiego na wsi w warunkach rozwijającej się, wielofunkcyjnej gospodarki (razem osie III i IV PROW 2007–2013), w tym:

1. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (oś III PROW 2007–2013) – wsparcie podejmowania lub rozwijania przez rolników, domowników i małżonków rolników działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem. Do programu kwalifikowali się rolnicy z wyłączeniem mieszkańców miast powyżej 5 tys. mieszkańców. Pomoc nie mogła przekroczyć 100 000 zł i maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych inwestycji.

2. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (oś III PROW 2007–2013). Beneficjentami działania były osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które prowadziły działalność jako mikroprzedsiębiorstwo zatrudniające poniżej 10 osób, miały obrót nieprzekraczający równowartości w polskich złotych 2 mln euro i były zlokalizowane poza miastami liczącymi powyżej 5 tys. mieszkańców. Pomoc miała formę zwrotu części kosztów kwalifikowalnych operacji, a jej wysokość była zależna od liczby nowo utworzonych miejsc pracy – od 100 tys. zł do 300 tys. zł.

3. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (oś III PROW 2007–2013). Beneficjentem działania był samorząd gminny lub jednostki, dla których organizatorem jest samorząd terytorialny. Program nie obejmował miast powyżej 5 tys. mieszkańców, a w przypadku budowy lub modernizacji targowisk – powyżej 50 tys. mieszkańców. Pomoc miała formę zwrotu części kosztów kwalifikowalnych projektu. Maksymalna wartość dofinansowania była zależna od rodzaju inwestycji, tj. na projekty w zakresie gospodarki wodno-ściekowej – 4 000 000 zł, tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych – 200 000 zł, wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych – 3 000 000 zł, oraz budowy lub modernizacji targowisk – 1 000 000 zł.

4. Odnowa i rozwój wsi (oś III PROW 2007–2013) – działania ukierunkowane na rozwój tożsamości społeczności wiejskiej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich oraz podniesienie atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich. Beneficjentami działania były gminy (z wyłączeniem miast powyżej 5 tys. mieszkańców), instytucje kultury, kościoły, organizacje pozarządowe. Dofinansowanie dotyczyło projektów niekomercyjnych wpisanych w Plan Odnowy Miejscowości. Pomoc miała formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych projektu. Wartość dofinansowania wynosiła pomiędzy 25 000 a 500 000 zł [Rudnicki *et al.* 2018].

5. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (oś IV PROW 2007–2013). Pomoc udzielana była na operacje, które nie odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działań osi III (tzw. małe projekty), a odpowiadają celom działań: „Odnowa i rozwój wsi”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”.

6. Wdrażanie projektów współpracy (oś IV PROW 2007–2013) – wsparcie wspólnych przedsięwzięć w ramach współpracy międzyregionalnej lub międzynarodowej. Beneficjentami działania były Lokalne Grupy Działania realizujące Lokalne Strategie Rozwoju. Pomoc obejmowała refundację kosztów kwalifikowanych projektów poniesionych przez LGD.

7. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (oś IV PROW 2007–2013) – zapewnienie finansowych podstaw działalności Lokalnym Grupom Działania realizujących Lokalne Strategie Rozwoju poprzez pokrycie kosztów bieżących (administracyjnych) oraz wynikających z prowadzonych badań, szkoleń, wydarzeń promocyjnych itp. Dofinansowanie w ramach tego działania nie powinno było przekraczać 15% sumy zrefundowanych kosztów kwalifikowalnych wszystkich operacji zgodnych z Lokalną Strategią Rozwoju zrealizowanych w ramach działań osi 4 Leader.

W Polsce najważniejszymi beneficjentami z tytułu działań pomocowych WPR 2007–2013 były gospodarstwa rolne (bez grup producentów), skupiające 64% płatności ogółu działań pomocowych WPR. Wsparcie to ukierunkowane było na wszystkie

sferę działalności gospodarstw i dotyczyło zagadnień: jakości i użytkowania ziemi (działania II.1, II.2, II.3), struktury agrarnej i cech społecznych (działania I.2, I.3, I.4), wyposażenia technicznego rolnictwa (działanie I.5) oraz poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych (działania I.8, I.11, III.1).

Pozostałe środki zasiliły projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i różnorodne instytucje, które dzięki dotacji mogły poprawić warunki życia i pracy na wsi. Obok wykorzystania tych środków na remonty zabudowy wiejskiej oraz budowę boisk, świetlic, placów zabaw itp., z puli działań pomocowych WPR można było także otrzymać środki na podniesienie aktywności i integracji mieszkańców danej wsi poprzez Lokalne Grupy Działania [*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007*].

4.3. Zróżnicowanie przestrzenne wielkości płatności

W okresie 2007–2013 w Polsce zrealizowano płatności WPR o łącznej wartości 162,6 mld zł. Kwota ta charakteryzowała się silnym zróżnicowaniem między województwami (tab. 8). Najmniejsza była w niewielkich obszarowo regionach o niskiej liczbie gospodarstw rolnych: śląskiem (4,4 mld zł) i lubuskim (4,5 mld zł), a największa w województwach o największej powierzchni: mazowieckim (24,4 mld zł) i wielkopolskim (19,8 mld zł). Wśród powiatów najmniej środków z WPR przypadło na małe powiaty grodzkie (ok. 1 mln zł w Świętochłowicach), a najwięcej w dużych powiatach ziemskich o znacznej produkcji rolniczej: 16 jednostek otrzymało pomiędzy 1 a 2 mld zł, a rekordzistą był powiat grójecki, który zaabsorbował 2,7 mld zł (ryc. 11).



Rycina 11. Wielkość i struktura absorpcji płatności Wspólnej Polityki Rolnej 2007–2013 w powiatach
 A – płatności bezpośrednie, B – płatności programów pomocowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Tabela 8. Płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 2007–2013 w województwach

Wyszczególnienie	Razem w mld zł	tys. zł/os.	W tym %								Typ struktur./ największa płatność
			Płatności bezpośrednie			Działania pomocowe*					
			suma	JPO	UPO	SIP	suma	gr. I	gr. II	gr. III	
Polska – razem	162,6	4,2	51,1	34,1	13,8	3,3	48,9	25,3	12,6	11,0	IV (JPO)
współczynnik zmienności V	×	5	1	2	2	4	1	3	3	4	×
Województwa:											
dolnośląskie	9,1	3,1	57,5	38,2	14,7	4,6	42,5	19,6	11,3	11,7	III (JPO)
kujawsko-pomorskie	12,3	5,9	52,5	32,8	13,8	5,9	47,5	29,3	10,1	8,0	IV (JPO)
lubelskie	15,7	7,3	54,8	33,8	14,7	6,2	45,2	26,0	10,1	9,1	IV (JPO)
lubuskie	4,5	4,4	47,9	34,2	12,6	1,1	52,1	17,2	21,9	12,9	IV (JPO)
łódzkie	11,1	4,4	49,2	34,1	13,4	1,7	50,8	31,5	9,3	9,9	IV (JPO)
małopolskie	6,7	2,0	43,2	29,1	11,1	2,9	56,8	24,3	9,5	23,0	IV (JPO)
mazowieckie	24,4	4,6	44,2	30,3	11,9	1,9	55,8	36,2	11,1	8,5	IV (Os1)
opolskie	5,0	4,9	62,4	39,8	16,3	6,3	37,6	19,3	7,0	11,3	III (JPO)
podkarpackie	6,5	3,0	46,4	32,1	11,1	3,1	53,6	20,1	13,9	19,7	IV (JPO)
podlaskie	11,3	9,5	53,6	36,5	16,2	0,8	46,4	21,9	17,4	7,2	IV (JPO)
pomorskie	7,7	3,4	52,4	35,6	14,3	2,5	47,6	19,3	16,4	11,9	IV (JPO)
śląskie	4,4	1,0	43,4	29,9	11,6	2,0	56,6	25,8	7,7	23,1	IV (JPO)

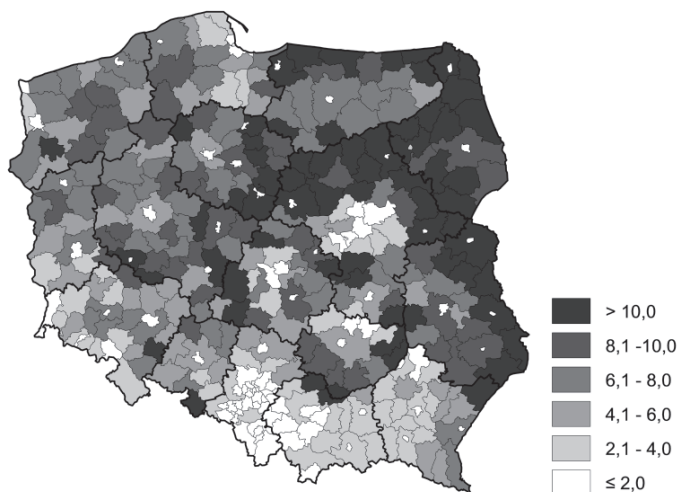
Tabela 8 – cd.

Wyszczególnienie	Razem w mld zł	tys. zł/os.	W tym %										Typ struktur/ największa płatność
			Płatności bezpośrednie					Działania pomocowe*					
			suma	JPO	UPO	SiP	suma	gr. I	gr. II	gr. III			
świętokrzyskie	6,5	5,1	45,2	29,5	11,5	4,2	54,8	33,0	9,3	12,5	IV (Oś1)		
warmińsko-mazurskie	9,6	6,7	57,1	39,4	16,7	1,0	42,9	14,4	19,0	9,5	IV (JPO)		
wielkopolskie	19,8	5,8	52,5	34,2	14,0	4,3	47,5	25,9	11,3	10,3	IV (JPO)		
zachodniopomorskie	8,2	4,8	57,5	40,0	15,0	2,5	42,5	12,4	21,5	8,6	III (JPO)		
Powiaty według wybranych uwarunkowań:													
1. mniej cenne przyrodniczo	99,5	3,6	51,4	34,0	13,5	3,9	48,6	28,7	9,6	10,3	IV (JPO)		
2. bardziej cenne przyrodniczo	63,1	5,7	50,7	34,2	14,2	2,2	49,3	20,1	17,3	12,0	IV (JPO)		
wskaznik oddz. WO–cp	×	II	I	I	I	III	I	III	IV	I	×		
współczynnik korelacji R	×	0,24	-0,18	-0,19	0,03	-0,20	0,18	-0,36	0,60	0,27	×		
1. o niższym poziomie rozwoju	134,9	6,2	52,2	34,7	14,3	3,2	47,8	23,3	13,2	11,4	IV (JPO)		
2. o wyższym poziomie rozwoju	27,8	1,7	46,0	31,4	11,2	3,4	54,0	35,5	9,6	8,9	IV (Oś1)		
wskaznik oddz. WO–pr	×	V	III	II	IV	I	III	IV	II	II	×		
współczynnik korelacji R	×	-0,52	0,05	0,18	-0,17	-0,13	-0,05	0,29	-0,24	-0,30	×		

* razem z płatnościami wynikającymi ze zobowiązań finansowych z okresu 2004–2006.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR i oraz Banku Danych Lokalnych GUS.

Średni wskaźnik absorpcji środków WPR w kraju wynosił 4,2 tys. zł na mieszkańca. Charakteryzował się bardzo silną zmiennością (współczynnik zmienności równy 108,2%; 5. klasa). Najmniejszy wskaźnik absorpcji cechował województwo śląskie (1,0 tys. zł na mieszkańca), a najwyższy – podlaskie (9,5 tys. zł na mieszkańca). Wśród powiatów, najniższe wskaźniki absorpcji cechowały miasta konurbacji katowickiej (Bytom, Chorzów, Świętochłowice i Zabrze – poniżej 50 zł na mieszkańca), a najwyższe – powiaty grójecki (27,1 tys.), suwalski (21,7 tys.) i rawski (21,5 tys., ryc. 12).



Rycina 12. Poziom absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rolnej 2007–2013 w powiatach w tys. zł na mieszkańca

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i BDL GUS.

Relatywnie wysokie wartości wskaźnika absorpcji charakteryzowały głównie powiaty rolnicze Polski Centralnej i Wschodniej. Ocena tego rozkładu, z punktu widzenia przyjętych uwarunkowań wykazała, że powiaty o wysokim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego otrzymały ponad trzykrotnie mniej funduszy w ramach WPR na mieszkańca od powiatów słabiej rozwiniętych (odpowiednio 1,7 tys. zł i 6,2 tys. zł na mieszkańca). Czynniki przyrodnicze mniej różnicowały powiaty w tym względzie; powiaty o niskim udziale obszarów cennych przyrodniczo otrzymały średnio 3,6 tys. zł na mieszkańca, a te o wyższym – 5,7 tys. zł na mieszkańca. Dysproporcja ta wynika z tego, że z reguły obszary bardziej rozwinięte są gęściej zaludnione – stanowią duże miasta i ich strefy podmiejskie. Ponadto tereny cenniejsze pod względem przyrodniczo-ekologicznym objęte są dodatkowymi płatnościami środowiskowymi (np. wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW).

4.4. Zróżnicowanie przestrzenne struktury płatności

Udział poszczególnych grup płatności w ogóle płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej był znacznie zróżnicowany przestrzennie zarówno w układzie województw (tab. 9), jak i przede wszystkim powiatów. Płatności bezpośrednie stanowiły od ok. 43% ogółu płatności w województwie małopolskim i śląskim do 62,4% w opolskim. Wśród powiatów najwyższy ich udział zanotowano w miastach, najwięcej w Bytomiu (88,6%). Wśród płatności bezpośrednich najbardziej zróżnicowany był rozkład wsparcia specjalnego i pozostałego (współczynnik zmienności 94,0% przy 26,6% dla ogółu płatności bezpośrednich). Udziały tej kategorii funduszy były najwyższe w województwach: lubelskim i opolskim (6–7%) oraz powiatach: głubczyckim (17,3%), gostyńskim i hrubieszowskim.

Udziały płatności działań pomocowych w ogóle środków WPR były najwyższe w powiatach: grójeckim (87,4%) i w Nowym Sączu (92,5%). Płatności grupy I działań pomocowych stanowiły od poniżej 15% w województwach: warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim do powyżej 30% w łódzkim, mazowieckim i świętokrzyskim. Wśród powiatów najwyższe udziały grupa I miała w powiecie grójeckim i niektórych miastach na prawach powiatu. Płatności grupy II miały niskie udziały

Tabela 9. Typy powiatów według struktury płatności Wspólnej Polityki Rolnej 2007–2013 oraz instrumentów WPR o największej wartości płatności

Typ strukturalny				Instrumenty WPR według największych płatności (% ogółu powiatów)					
Nr	Liczba ilorazów bezpośrednie/pomocowe	Liczba powiatów	% powiatów	JPO	UPO	SiP	Gr. I	Gr. II	Gr. III
I	6/0	1	0,3	0,3	–	–	–	–	–
II	5/1	26	6,9	6,9	–	–	–	–	–
III	4/2	103	27,2	26,9	0,3	–	–	–	–
IV	3/3	186	49,1	42,5	–	–	5,3	0,3	1,1
V	2/4	51	13,5	2,1	–	–	6,9	1,3	3,2
VI	1/5	10	2,6	–	–	–	2,1	0,3	0,3
VII	0/6	2	0,5	–	–	–	0,5	–	–
Razem		379	100,0	78,6	0,3	0,0	14,8	1,8	4,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

w województwach opolskim i śląskim, wysokie – w lubuskim i zachodniopomorskim, a wśród powiatów – w polickim (54,9%) i bieszczadzkiem (42,7%). Płatności grupy III były relatywnie najmniejsze w podlaskim, największe w małopolskim i śląskim oraz powiatach: żywieckim (55,7%) i chrzanowskim (51,2%).

Zgodnie z przyjętą procedurą badawczą strukturę dwóch podstawowych grup płatności WPR – bezpośrednich (sygnatura „B”) i dotyczących działań pomocowych (sygnatura „D”), ujęto w formie siedmiu typów strukturalnych, wykorzystując metodę kolejnych ilorazów:

I. Dominacja płatności bezpośrednich (B6) odnotowano tylko w jednym powiecie (Bytomiu).

II. Bardzo wysoki udział płatności bezpośrednich przy bardzo niskim udziale płatności działań pomocowych (B5 D1) odnotowano w 26 powiatach, położonych w 10 województwach. W tym typie przeważały powiaty grodzkie, a powiatów ziemskich było tylko 5 (dębicki, głubczycki, malborski, gryfiński i przyrecki).

III. Wysoki udział płatności bezpośrednich przy niskim udziale płatności działań pomocowych (B4 D2) dotyczył przeciętnej struktury w województwach dolnośląskim, opolskim i zachodniopomorskim. Charakteryzowały się nią 103 powiaty występujące we wszystkich regionach – od pojedynczych jednostek w lubuskim (ślubicki), małopolskim (Kraków), podkarpackim (Tarnobrzeg) i świętokrzyskim (Kielce), do 14 powiatów w wielkopolskim i 15 w dolnośląskim.

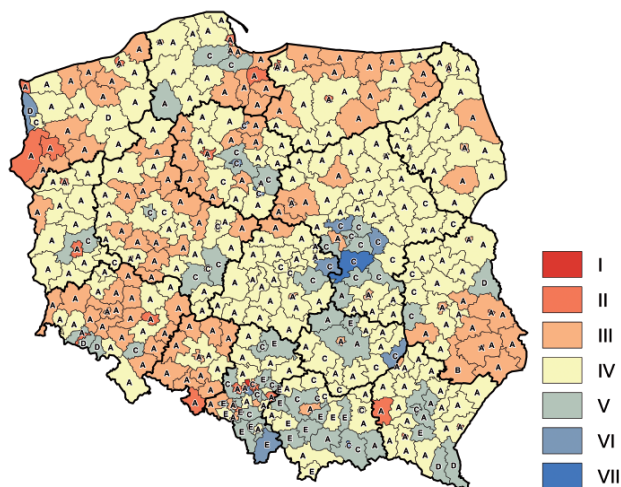
IV. Istotne równorzędne udziały płatności bezpośrednich i działań pomocowych (B3 D3) charakteryzowały przeciętną strukturę w Polsce oraz w 13 województwach. Taką strukturę odnotowano w 186 powiatach, najliczniej położonych w granicach województwa łódzkiego (20 powiatów) i mazowieckiego (26 powiatów).

V. Mały udział płatności bezpośrednich przy wysokim udziale płatności działań pomocowych (B2 D4) odnotowano w 51 powiatach, najliczniej położonych w granicach województw małopolskiego (9 pow.) i śląskiego (11 pow.). Nie było powiatów tego typu w 4 województwach (opolskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim).

VI. Bardzo mały udział płatności bezpośrednich przy bardzo wysokim udziale płatności działań pomocowych (B1 D5) odnotowano w 10 powiatach położonych w sześciu województwach: kujawsko-pomorskim, łódzkim, mazowieckim, śląskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim.

VII. Dominacja płatności działań pomocowych (D6) odnotowano tylko w 2 powiatach: grójeckim i w Nowym Sączu (tab. 9, ryc. 13).

Oprócz typów strukturalnych przeprowadzono także analizę liczby powiatów według największej płatności WPR. W zdecydowanie przeważającej liczbie powiatów (78,6%) największe kwoty wsparcia rolnictwa stanowiły jednolite płatności obszarowe. W przypadku znacznie mniejszej liczby powiatów (14,8%) najważniejszą pozycją były płatności z grupy I działań pomocowych WPR dotyczącej modernizacji rolnictwa.



Rycina 13. Typy powiatów według struktury płatności programów Wspólnej Polityki Rolnej 2007–2013 oraz instrumentów WPR o największej wartości płatności

Typy: I – B6, II – B5 P1, III – B4 P2, IV – B3 P3, V – B2 P4, VI – B1 P5, VII – P6.

Największe płatności oznaczono jako etykiety: A – JPO, B – UPO, C – grupa I, D – grupa II, E – grupa III

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Analiza nie wykazała istotnego wpływu wydzielonych uwarunkowań na rozkład przestrzenny powiatów według typów strukturalnych i programów o największych płatnościach. W odniesieniu do uwarunkowań przyrodniczych nota oceny struktury – IV (JPO) – jest taka sama zarówno dla powiatów o mniejszym, jak i większym udziale obszarów cennych przyrodniczo. Odnotowano oddziaływanie uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, jednak nie w odniesieniu do wydzielonych typów strukturalnych (IV), a jedynie w ujęciu największych płatności – JPO dla powiatów o niższym poziomie rozwoju oraz Oś 1 dla powiatów o wyższym poziomie rozwoju.

5. Wspólna Polityka Rybacka

Realizowane w Polsce Wsparcie finansowe UE dotyczyło także rybactwa. Podstawę finansową tak ukierunkowanej polityki stanowił Europejski Fundusz Rybacki 2007–2013, w tym Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich”, nazywany w skrócie Programem Operacyjnym Ryby. Dotacje z tego programu przeznaczone były dla rybaków, zakładów przetwórstwa rybnego, podmiotów prowadzących chów i hodowlę ryb oraz dotyczyły terenów, które są zależne od rybactwa i rybołówstwa. Na wsparcie mogły też liczyć

podmioty zajmujące się rybołówstwem śródlądowym [*Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa...* 2008].

5.1. Rodzaje płatności

W ramach PO Ryby 2007–2013 zrealizowano płatności na kwotę 3905,7 mln zł. W Polsce zadania tego programu realizowano poprzez cztery osie priorytetowe. W analizie nie uwzględniono osi 5 (pomoc techniczna) środków wydatkowanych na cele pomocy administracyjnej i technicznej, dotyczącej monitorowania, oceny i audytu wydatkowanych środków oraz wspierania Lokalnych Grup Rybackich.

1. Oś 1. „Środki na rzecz dostosowania floty rybackiej” ukierunkowana była na realizację Planu Restrukturyzacji Floty Bałtyckiej. Zrealizowane płatności dotyczyły: pomocy publicznej z tytułu trwałego lub tymczasowego zaprzestania działalności połowowej, inwestycji na statkach rybackich, wsparcia rybactwa przybrzeżnego oraz rekompensat społeczno-gospodarczych w celu zarządzania krajową flotą rybacką. W ramach tej osi zrealizowano 727,5 mln zł płatności.

2. Oś 2. „Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwórstwo i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury” ukierunkowana była na wsparcie inwestycji w zakresie modernizacji istniejących gospodarstw chowu i hodowli w celu podniesienia ich konkurencyjności na rynku. Płatności dotyczyły: inwestycji w chów i hodowlę ryb, działań wodnośrodowiskowych, wsparcia ochrony zdrowia zwierząt oraz rybołówstwa śródlądowego i inwestycji w zakresie przetwórstwa i obrotu produktami rybołówstwa. W ramach tej osi zrealizowano 1160,9 mln zł płatności.

3. Oś 3. „Środki służące wspólnemu interesowi” skupiała działania ukierunkowane na poprawę konkurencyjności polskiego rybołówstwa przez modernizację istniejących portów rybackich, a także budowę miejsc wyładunku i przystani. Płatności dotyczyły przede wszystkim wsparcia inwestycji w portach rybackich, miejscach wyładunku i przystaniach, rozwoju nowych rynków i projektów pilotażowych, modyfikacji w celu zmiany przeznaczenia statków rybackich. Realizacja tej osi wiązała się z wydatkowaniem kwoty 969,6 mln zł.

4. Oś 4. „Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa” miała na celu wsparcie rozwoju obszarów zależnych od rybactwa przez konkursy organizowane przez samorządy województw. W ramach tej osi zrealizowano 1047,7 mln zł płatności.

5.2. Zróżnicowanie przestrzenne wielkości płatności

Większość płatności w ramach PO Ryby 2007–2013 realizowana była w województwach nadmorskich. Z ogólnej sumy 3905,7 mln zł do województwa pomorskiego trafiło 1292,6 mln zł, a do zachodniopomorskiego – 1086,2 mln zł (tab. 10).

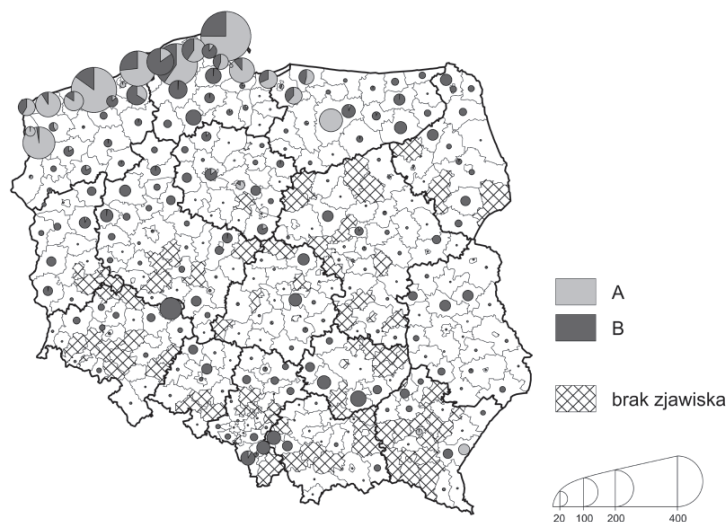
Tabela 10. Płatności w ramach Wspólnej Polityki Rybackiej 2007–2013 w województwach

Wyszczególnienie	Razem w mln zł	z/os.	W tym %							Typ struktur./ największa płatność
			wsparcie gospodarki morskiej		wsparcie rybackstwa śródlądowego					
			oś 1+3	oś 1	oś 3	oś 2+4	oś 2	oś 4		
Polska – razem	3 905,7	102	43,5	18,6	24,8	56,5	29,7	26,8	IV (oś 2)	
współczynnik zmienności V	×	5	3	3	3	4	5	5	×	
Województwa:										
dolnośląskie	126,7	44	0,0	0,0	–	100,0	60,6	39,4	I (oś 2)	
kujawsko-pomorskie	125,3	60	14,7	0,2	14,5	85,3	38,5	46,8	II (oś 4)	
lubelskie	83,4	39	0,9	0,2	0,7	99,1	69,1	30,0	I (oś 2)	
lubuskie	77,4	76	2,0	0,2	1,8	98,0	20,3	77,7	I (oś 4)	
łódzkie	67,2	27	1,0	0,2	0,8	99,0	76,7	22,3	I (oś 2)	
małopolskie	59,7	18	–	–	–	100,0	45,8	54,2	I (oś 4)	
mazowieckie	71,8	14	2,6	–	2,6	97,4	76,3	21,1	I (oś 2)	
opolskie	38,2	38	–	–	–	100,0	52,7	47,3	I (oś 2)	
podkarpackie	72,9	34	34,9	–	34,9	65,1	36,9	28,2	III (oś 2)	
podlaskie	98,8	83	0,3	–	0,3	99,7	55,2	44,5	I (oś 2)	
pomorskie	1 292,6	571	54,0	30,9	23,1	46,0	26,2	19,8	IV (oś 1)	
śląskie	124,7	27	2,4	–	2,4	97,6	55,8	41,8	I (oś 2)	

świętokrzyskie	99,2	78	-	-	100,00	53,3	46,7	I (os 2)	
warmińsko-mazurskie	301,1	209	45,9	10,4	54,1	24,2	29,9	IV (os 4)	
wielkopolskie	180,5	53	0,6	0,1	99,4	49,3	50,1	I (os 4)	
zachodniopomorskie	1 086,2	635	74,3	27,2	25,7	9,7	16,0	VI (os 3)	
Powiaty według wybranych uwarunkowań:									
1. mniej cenne przyrodniczo	2 026,9	74	48,7	18,3	51,3	30,8	20,5	IV (os 2)	
2. bardziej cenne przyrodniczo	1 878,8	170	37,8	19,0	62,2	28,6	33,6	III (os 4)	
wskaźnik oddz. WO-cp	×	I	II	I	I	I	II	×	
współczynnik korelacji R	×	0,13	0,01	0,15	-0,01	-0,06	0,34	×	
1. o niższym poziomie rozwoju	2 297,6	106	29,2	14,4	70,8	36,1	34,7	III (os 2)	
2. o wyższym poziomie rozwoju	1 608,0	96	63,9	24,7	36,1	20,6	15,5	V (os 3)	
wskaźnik oddz. WO-pr	×	I	V	IV	IV	II	III	×	
współczynnik korelacji R	×	0,04	0,17	0,13	-0,17	-0,05	-0,05	×	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najmniejsza suma płatności w ramach PO Ryby przypadła na województwo opolskie (38,2 mln zł). Sześć powiatów strefy nadmorskiej zaabsorbowało ponad 100 mln zł z programu (powiat pucki – 397,4 mln zł, kołobrzeski – 327,8 mln zł, słupski – 287,8 mln zł, sławieński 197,4 mln zł, Szczecin – 165,0 mln zł, Słupsk – 118,7 mln zł). Do 86 powiatów nie trafiły żadne płatności w ramach PO Ryby 2007–2013 (ryc. 14).



Rycina 14. Płatności w ramach Wspólnej Polityki Rybackiej 2007–2013 w powiatach

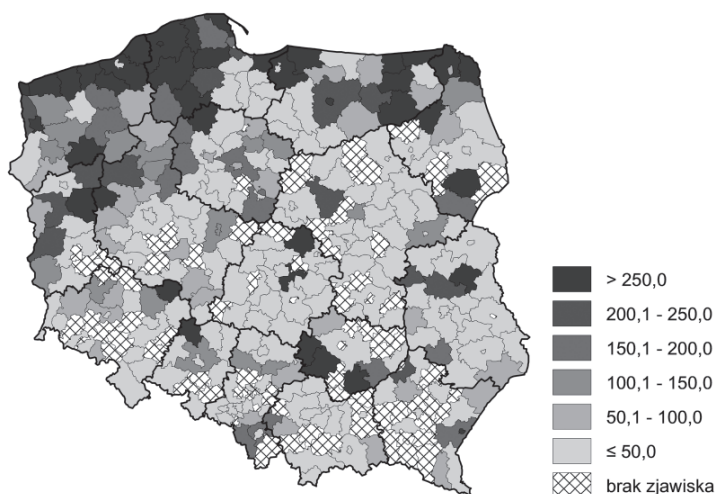
A – głównie wsparcie gospodarki morskiej (osie 1 i 3 PO Ryby),

B – głównie wsparcie rybactwa śródlądowego (osie 2 i 4 PO Ryby)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wskaźnik absorpcji środków PO Ryby 2007–2013 wyniósł w Polsce przeciętnie 102 zł na mieszkańca. W układzie województw był zróżnicowany od poniżej 100 zł w 13 regionach (najmniejszą wartość 14 zł odnotowano w województwie mazowieckim) do 209 zł w województwie warmińsko-mazurskim, 571 zł w pomorskim i 635 zł w zachodniopomorskim.

Wskaźnik absorpcji wyróżniał się dużym zróżnicowaniem przestrzennym według powiatów (wskaźnik zmienności 460%); 171 powiatów cechowało się bardzo niskim poziomem absorpcji (poniżej 50 zł na mieszkańca), a 40 powiatów miało bardzo wysoki poziom absorpcji (powyżej 250 zł na mieszkańca, ryc. 15). W czterech powiatach poziom absorpcji przekraczał 3 tys. zł na mieszkańca. Były to powiaty: słupski (3,0 tys. zł), sławieński (3,4 tys. zł), kołobrzeski (4,2 tys. zł) i pucki (5,2 tys. zł).



Rycina 15. Poziom absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rybackiej 2007–2013 w zł na mieszkańca

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Zastosowane wskaźniki oceny wykazały bardzo słabe oddziaływanie przyjętych uwarunkowań przyrodniczo-ekologicznych i społeczno-gospodarczych na wysokość dofinansowania w ramach PO Ryby. Wynika to ze specyfiki płatności tego programu, który nobilituje powiaty położone w sąsiedztwie akwenów wodnych, zwłaszcza Morza Bałtyckiego.

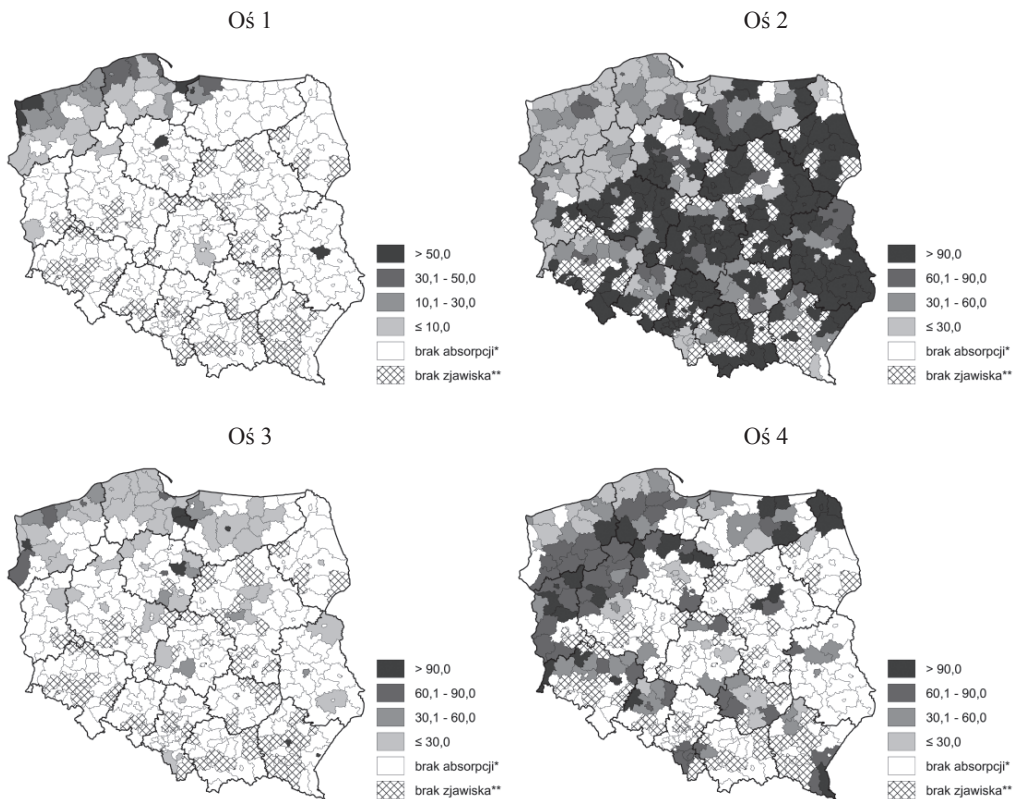
5.3. Zróżnicowanie przestrzenne struktury płatności

Płatności w ramach osi I były skoncentrowane jedynie w 43 powiatach, nie odnotowano ich w ogóle w siedmiu województwach. Najwyższe kwoty płatności w powiatach przekraczały 50 mln zł (powiaty: kamieński, sławieński, kołobrzeski, słupski i pucki). Płatności osi 1 stanowiły 18,6% ogółu środków wydatkowanych w ramach PO Ryby; najwięcej w województwach pomorskim (30,9%) i zachodniopomorskim (27,2%). W układzie powiatów stuprocentowy udział osi 1 odnotowano w Sopocie, powiecie łączyńskim i chełmińskim. Udział osi 1 charakteryzował się znaczną zmiennością ($V = 69\%$, ryc. 16).

Wydatki z osi 2 odnotowano w 273 powiatach, najliczniej położonych w województwach mazowieckim (29 powiatów) i wielkopolskim (30 powiatów). Najwyższe kwoty płatności przekraczały 40,0 mln zł (powiaty: milicki, pucki, słupski i Słupsk). Płatności osi 2 stanowiły 29,7% ogółu środków wydatkowanych w ramach PO Ryby. Stanowiły one całość tych środków w 137 powiatach (najwięcej – 24 powiatów – w województwie

mazowieckim, ryc. 16), co wskazuje na dużą popularność tej formy wsparcia. Udział osi 2 wyróżniał się bardzo wysokim współczynnikiem zmienności ($V = 150\%$).

Płatności z osi 3 skupione były w 69 powiatach, najliczniej położonych w województwach pomorskim (17 powiatów) i zachodniopomorskim (14 powiatów). Najwyższe sumy płatności – powyżej 100 mln zł – wystąpiły w powiatach puckim, kołobrzeskim i w Szczecinie. W wymienionych trzech powiatach wydatkowano blisko 46% ogółu płatności osi 3 w Polsce. Płatności osi 3 stanowiły 24,8% ogółu środków wydatkowanych w ramach PO Ryby, największy udział osi 3 był w województwie zachodniopomorskim (47,1%). W układzie powiatów stuprocentowy udział osi 3 odnotowano w 4 powiatach: golubsko-dobrzyńskim, malborskim i sztumskim oraz w Przemyślu (ryc. 16). Rozkład udziału osi 3 charakteryzuje istotny współczynnik zmienności ($V = 68\%$).



Rycina 16. Udział poszczególnych osi w ogóle płatności w ramach Programu Operacyjnego Ryby 2007–2013 (%)

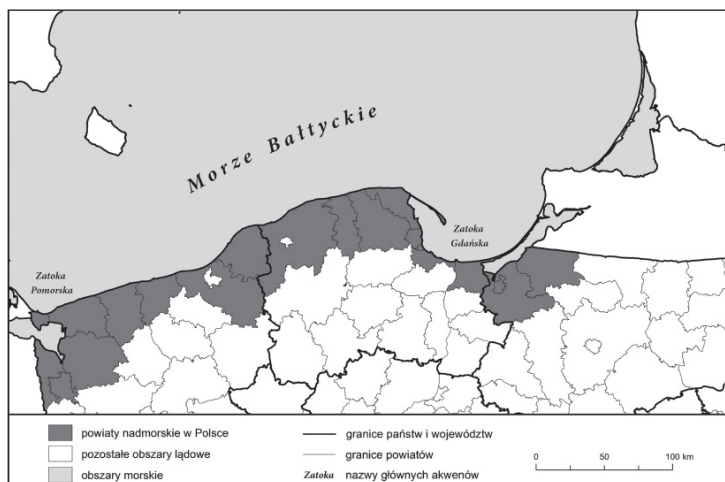
* brak płatności danej osi przy występowaniu płatności w ramach pozostałych osi PO Ryby.

** brak płatności PO Ryby.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wydatki z osi 4 odnotowano w 126 powiatach, najliczniej położonych w województwach pomorskim (14 powiatów) i zachodniopomorskim (18 powiatów). Najwyższe kwoty płatności – przekraczające 30,0 mln zł – odnotowano w pięciu powiatach: kołobrzeskim, słupskim, bytowskim, kartuskim i puckim. Płatności osi 4 stanowiły 26,8% ogółu środków wydatkowanych w ramach PO Ryby. Stanowiły ponad połowę środków Programu w trzech województwach: lubuskim, małopolskim i wielkopolskim. W ośmiu powiatach (w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, podkarpackim i podlaskim, ryc. 16) wszystkie środki PO Ryby pochodziły z osi 4. Współczynnik zmienności (V) dla udziału środków z osi 4 wyniósł 68,0%.

Analiza zróżnicowania przestrzennego płatności PO Ryby wykazała szczególnie wysoką pozycję 20 powiatów strefy nadmorskiej województw pomorskiego (Gdańsk, Gdynia, lęborski, nowodworski, pucki, słupski, Sopot, wejherowski), warmińsko-mazurskiego (braniewski, Elbląg, elbląski) i zachodniopomorskiego (goleniowski, gryficki, kamieński, kołobrzeski, koszaliński, policki, sławieński, Szczecin, Świnoujście; ryc. 17), łącznie skupiających przeważającą część środków wydatkowanych w ramach tego programu w Polsce (53,1%).



Rycina 17. Powiaty strefy nadmorskiej – beneficjenci 53,1% środków PO Ryby 2007–2013

Źródło: opracowanie własne.

Udział nadmorskich powiatów był zróżnicowany w różnych osiach Programu. Był on szczególnie wysoki w przypadku osi 1 (96,6% ogółu środków) i osi 3 (83,9%), a niższy w przypadku osi 2 (23,5%) i 4 (27,1%). Dysproporcja ta stanowiła podstawę wydzielenia dwóch zasadniczych kierunków płatności PO Ryby: nastwionych z jednej strony na wsparcie szeroko rozumianej gospodarki morskiej (osie 1 i 3, sygnatura GM), a z drugiej rybactwa śródlądowego łącznie z obszarami zależnymi (osie 2 i 4, sygnatura RŚ).

Wykorzystując metodę kolejnych ilorazów na podstawie proporcji między kierunkami płatności PO Ryby wyróżniono 7 typów strukturalnych powiatów:

I. Dominację płatności związanych z rybaństwem śródlądowym (RŚ6) odnotowano w 248 powiatach (84,6%), reprezentujących wszystkie regiony Polski.

II. Bardzo wysoki udział płatności związanych z rybaństwem śródlądowym przy bardzo niskim udziale tych związanych z gospodarką morską (RŚ5 GM1) wystąpił w 10 powiatach województw kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, mazowieckiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

III. Wysoki udział płatności związanych z rybaństwem śródlądowym przy niskim udziale płatności związanych z gospodarką morską (RŚ4 GM2) wystąpił w 5 powiatach województw kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego i zachodniopomorskiego.

IV. Istotne udziały płatności związanych zarówno z rybaństwem śródlądowym, jak i z gospodarką morską RŚ3 GM3 – wystąpiły w 5 powiatach województw kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

V. Niski udział płatności związanych z rybaństwem śródlądowym przy wysokim udziale płatności związanych z gospodarką morską (RŚ2 GM4) – wystąpił w 6 powiatach województw pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

VI. Bardzo niski udział płatności związanych z rybaństwem śródlądowym przy bardzo wysokim udziale płatności związanych z gospodarką morską (RŚ1 GM5) wystąpił w 5 powiatach, położonych w województwach kujawsko-pomorskim, pomorskim i zachodniopomorskim.

VII. Dominacja płatności związanych z gospodarką morską (GM6) wystąpiła w 14 powiatach, najliczniej położonych w województwach pomorskim i zachodniopomorskim (po 4 powiaty; tab. 11, ryc. 18).

Wśród powiatów pozyskujących środki PO Ryby największą grupę stanowiły te należące do typu I z dominacją RŚ (84,6%). Z kolei według największych płatności największą grupę (63,8%) stanowiły te powiaty, w których najwięcej płatności pochodziło z osi 2.

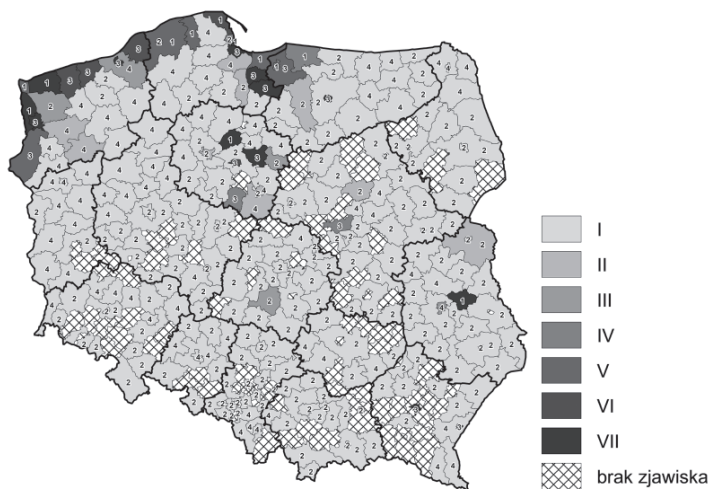
W przeciwieństwie do poziomu absorpcji, struktura płatności PO Ryby charakteryzowała się dużym zróżnicowaniem w zależności od przyjętych uwarunkowań przyrodniczych i ekonomicznych. Wykazano istotne różnice między grupami powiatów mniej i bardziej cennych przyrodniczo pod względem udziału funduszy PO Ryby dotyczących osi 3 (30,4% w powiatach mniej cennych przyrodniczo, 18,8% w powiatach bardziej cennych) i 4 (odpowiednio: 20,5% i 33,6%).

Jeszcze większe różnice w strukturze płatności PO Ryby istniały w zależności od poziomu uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Potwierdzają to szczególnie duże dysproporcje między powiatami o niższym i wyższym poziomie rozwoju odnotowane w zakresie udziałów płatności dotyczących wsparcia gospodarki morskiej (osie 1 i 3 razem: 29,2% w powiatach o niższym i 63,9% w powiatach o wyższym poziomie rozwoju) oraz przeciwna tendencja w przypadku płatności ukierunkowanych na wsparcie rybactwa śródlądowego (osie 4 i 2; por. tab. 10).

Tabela 11. Typy powiatów według struktury płatności Wspólnej Polityki Rybackiej 2007–2013 oraz osi PO Ryby o największej wartości płatności (100% – 293 powiaty otrzymujące płatności w ramach programu)

Typ strukturalny				Osie PO Ryby według największych płatności (%powiatów w ramach typu)			
Nr	Liczba ilorazów GM/RŚ	Liczba powiatów	% powiatów	I	II	III	IV
I	0/6	248	84,6	–	59,7	–	24,9
II	1/5	10	3,4	–	2,0	–	1,4
III	2/4	5	1,7	–	1,0	–	0,8
IV	3/3	5	1,7	0,7	0,3	0,7	–
V	4/2	6	2,0	1,3	–	0,7	–
VI	5/1	5	1,7	0,3	–	1,4	–
VII	6/0	14	4,8	1,7	–	3,1	–
Razem		293	100,0	4,0	63,0	5,9	27,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.



Rycina 18. Typy powiatów według struktury płatności Programu Operacyjnego Ryby RŚ/GM: I – 6/0, II – 5/1, III – 4/2, IV – 3/3, V – 2/4, VI – 1/5, VII – 0/6.

Numery osi o największych płatnościach zaznaczono jako etykiety.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.