



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

**ANNALS OF THE POLISH ASSOCIATION
OF AGRICULTURAL AND AGRIBUSINESS ECONOMISTS**

ROCZNIKI NAUKOWE
STOWARZYSZENIA EKONOMISTÓW ROLNICTWA I AGROBIZNESU

Received: 30.12.2022
Acceptance: 19.06.2023
Published: 20.06.2023
JEL codes: R12

Annals PAAAE • 2023 • Vol. XXV • No. (2)

License: Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0)

DOI: 10.5604/01.3001.0053.7002

AGATA MRÓZ¹, ŁUKASZ KOMOROWSKI, MONIKA STANNY

Institut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Polska

**PRZESTRZENNY WYMIAR WSPARCIA OBSZARÓW
WIEJSKICH W POLSCE ZE ŚRODKÓW
POLITYKI SPÓJNOŚCI**

Słowa kluczowe: obszary wiejskie, fundusze europejskie, polityka spójności, absorpcja, miejskie obszary funkcjonalne (MOF)

ABSTRAKT. Celem artykułu jest zbadanie skali przestrzennej dystrybucji środków unijnych przeznaczonych na realizację polityki spójności (PS) na obszarach wiejskich w Polsce. Badaniem objęto wszystkie 2173 gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w Polsce w latach 2007-2018, tj. w dwóch perspektywach finansowych Unii Europejskiej (UE): 2007-2013 i 2014-2020. Sprawdzano hipotezę, że gminy położone w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF) stolic województw odznaczają się wyższym poziomem nakładów w ramach funduszy PS od gmin zlokalizowanych w pozostałej części kraju. Dane do badania pozyskano z baz KSI-SIMIK 07-13 (perspektywa 2007-2013) oraz SL2014 (perspektywa 2014-2020). W analizowanym okresie w Polsce wydatkowano z PS około 500 mld zł, z tego 38% na obszarach wiejskich. Najwięcej środków przeznaczono na obszarach wiejskich na inwestycje transportowe i infrastrukturę techniczną, najmniej zaś na działania w zakresie ochrony środowiska i cyfryzacji. Rozkład przestrzenny absorpcji środków z polityki spójności w przeliczeniu na jednego mieszkańca przedstawiono za pomocą metody optymalizacji *Jenks Natural Breaks Classification*. Uzyskano trzy klasy gmin według poziomu absorpcji: niskiego (57% gmin), przeciętnego (28% gmin), wysokiego (15% gmin). Badanie potwierdziło, że gminy położone w MOF stolic województw, mimo że stanowią 10% badanych gmin i 17% badanej populacji, odznaczają się 2,5-krotnie wyższą absorpcją funduszy PS *per capita* w porównaniu do pozostałych gmin.

¹ Corresponding author: amroz@irwirpan.waw.pl

WSTĘP

Gminy wiejskie w Polsce są silnie zróżnicowane przestrzennie pod wieloma względami, co prezentują i objaśniają badania „Monitoring rozwoju obszarów wiejskich” (Seria monograficzna: „Monitoring rozwoju obszarów wiejskich”: Etap I [Rosner, Stanny 2014] i Etap IV [Stanny i in. 2023]). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że rozkład przestrzenny tego rozwoju oparty jest m.in. na *continuum* centrum-peryferie. Łączy się go także z koncepcją tzw. renty położenia, czyli korzyści wynikających z lokalizacji gmin w stosunku do ośrodków miejskich, a także – do pewnego stopnia – ze zróżnicowaniem wiejskiej sieci osadniczej [Kopczevska 2008, Klimczuk, Klimczuk-Kochańska 2019].

Każda teoria rozwoju regionalnego przyjmuje istnienie różnic terytorialnych za coś obiektywnego. Jednocześnie zakłada się *a priori*, że istnienie ich jest niewskazane. Zarówno unijne, jak i krajowe dokumenty strategiczne wskazują, że należy dążyć do spójności terytorialnej, obok spójności społecznej i gospodarczej [Dyba i in. 2018]. Oznacza to, że oprócz tradycyjnej, konwergencyjnej roli polityki spójności, polegającej na wspieraniu finansowym regionów znajdujących się w najmniej korzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej, należy wzmacniać konkurencyjność płynącą z wewnętrznych zasobów poszczególnych terytoriów [EC 2008].

Polska jest jednym z największych beneficjentów głównej polityki inwestycyjnej Unii Europejskiej (UE), tj. polityki spójności (PS)². Pomimo tego, regionalne zróżnicowania pozostają względnie trwałe [Stanny i in. 2021, Komorowski i in. 2021]. Z jednej strony, obserwuje się procesy konwergencji polskich regionów w stosunku do średniej UE, a z drugiej, w tym samym czasie dochodzi do wzrostu zróżnicowań wewnątrzregionalnych, w wyniku dynamicznego rozwoju obszarów metropolitalnych stanowiących bieguny wzrostu [Kisiała i in. 2015, Nosovak i in. 2017] oraz stagnacji rozwoju (a w efekcie jego opóźnienia) obszarów peryferyjnych [Bachtler, Gorzelak 2007]. Zachodząca na regionalnym poziomie konwergencja rozwoju dzieje się kosztem wewnątrzregionalnych zróżnicowań, które są widoczne na poziomie lokalnym [Gorzelak, Smętkowski 2019].

Za cel przyjęto zbadanie skali absorpcji oraz przestrzennej dystrybucji środków unijnych przeznaczonych na realizację polityki spójności (PS) na obszarach wiejskich w Polsce. Cel realizowano przez sprawdzenie wielkości nakładów zrealizowanych w ramach PS w ujęciu lokalnym (na poziomie gmin). Tym samym pojawia się pytanie, czy w rozkładzie przestrzennym nakładów PS ujawnia się jakaś prawidłowość? Na podstawie przeglądu literatury sprawdzeniu poddano hipotezę, że gminy położone w miejskich

² Polityka spójności to polityka, która w całej Europie przyczyniła się do realizacji projektów ze środków finansowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (beneficjentami Funduszu Spójności są państwa członkowskie, których PKB jest niższe niż 90% średniego PKB w krajach UE-27, nie uwzględniając Chorwacji).

obszarach funkcjonalnych (MOF)³ stolic województw odznaczają się wyższym poziomem absorpcji środków w ramach PS, w relacji od gmin zlokalizowanych w pozostałej części kraju.

Zakres analizy obejmował dane za lata 2007-2018. Badaniem objęto wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w Polsce, tj. łącznie 2173 jednostki samorządowe na poziomie LAU (ang. *local administrative units*) według klasyfikacji NUTS (ang. *nomenclature of territorial units for statistics*). Prezentowane wyniki analiz pochodzą z projektu o charakterze ewaluacji pt. „Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich”, realizowanego na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Przedstawiony problem był po raz pierwszy w takim zakresie czasowym i przestrzennym poddany badaniom na gruncie polskiej nauki.

PRZEGLĄD LITERATURY

Badania nad przestrzennym zróżnicowaniem absorpcji funduszy polityki spójności wyróżnia kilka cech.

Po pierwsze, są to częściej badania realizowane na poziomie makroregionalnym (NUTS1) oraz regionalnym (NUTS2) [Bradley 2006, Mohl, Hagen 2008, Sala-i-Martin 1996]. Analogiczne badania na poziomie lokalnym, w literaturze przedmiotu zaczęły się pojawiać w podobnym okresie, gdy wymiar terytorialny zyskał trwałe miejsce w polityce spójności, współwystępując z wymiarem społecznym i gospodarczym, a więc po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego w 2009 roku [Wojewódzka-Wiewiórska 2015, Zubek, Henning 2016, Gagliardi, Percoco, 2017, Caldas i in. 2018]. Analizy na poziomie lokalnym realizowane są częściej dla jednostek powiatowych (lub im analogicznych w literaturze europejskiej) niż dla gminnych. W kontekście PS, obszary wiejskie są mało popularnym obiektem badań. Bogaty jest dorobek publikacyjny, w którym obszary te badane są pod kątem dystrybucji środków ze Wspólnej Polityki Rolnej [Kiryluk-Dryjska i in. 2020, Kiryluk-Dryjska, Więckowska 2020, Michałek i in. 2020, Sadowski 2020], a szczególnie w ujęciu lokalnym dla jednego województwa [Drejska, Kołyska 2009, Dubownik i in. 2017, Biczkowski 2019]. Dopiero wprowadzenie instrumentu terytorialnego „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność” (RLKS) w perspektywie finansowej 2014-2020 otworzyło większe możliwości ubiegania się o środki w ramach tej polityki przez gminy wiejskie.

³ Miejski obszar funkcjonalny to układ osadniczy ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek (gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich) i ze zwartego obszaru miejskiego oraz powiązanej z nim funkcjonalnie strefy zurbanizowanej. Dostępność danych statystycznych spowodowała, że analizy ograniczono do gmin położonych w granicach MOF stolic regionalnych.

Po drugie, rozkład przestrzenny środków europejskich nawiązuje do modelu przestrzennego zróżnicowania „centrum-peryferie”, w którym więcej środków alokowanych jest w centralnych mikroregionach [Novosák i in. 2017a,b]. Do podobnego wniosku wcześniej doszli polscy badacze [Kisiała i in. 2015], którzy stwierdzili, że struktura wykorzystywania środków europejskich w polskich regionach zbliżona jest do modelu polaryzacyjnego. W literaturze odnaleźć można wiele dowodów na występowanie zjawiska polegającego na kierowaniu większej ilości środków europejskich do obszarów (najczęściej miast) silnie zurbanizowanych o dużej gęstości zaludnienia, lepszej kondycji finansowej, koncentracji kapitału ludzkiego, sprzyjającym otoczeniu instytucjonalnym oraz o większej zdolności absorpcyjnej [Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015, Churski i in. 2016, Zubek, Henning 2016, Novosák i in. 2017a,b, Mróz i in. 2022].

Po trzecie, w literaturze absorpcja środków europejskich przedstawiana jest za pomocą miary wyrażającej kwotę wydatkowanych środków (nakładów) w przeliczeniu na osobę w każdej jednostce terytorialnej [Rakowska 2016, Novosák i in. 2015, 2017a,b]. W innym wariantcie względną kwotę absorpcji można przedstawić w przeliczeniu na powierzchnię badanej jednostki. Nana Zubek i Christian H.C.A. Henning [2016], sprawdzając te dwie możliwości, w swoich analizach wskazują, że bez względu na wybór jednej z nich wyniki estymacji nie ulegają zmianie.

OBSZARY WIEJSKIE JAKO PRZEDMIOT INTERWENCJI W POLITYCE SPÓJNOŚCI

Polityki unijnego wsparcia dla obszarów wiejskich zwyczajowo kojarzone są ze wspólną polityką rolną, która skupiona jest głównie na wsparciu sektora rolnego, finansując w 70% płatności bezpośrednio dla rolników i pozostałą część przeznaczając na rozwój obszarów wiejskich [Wilkin 2009, MF 2022]. Jednak z uwagi na postępujący proces dezagraryzacji, zarówno źródeł utrzymania mieszkańców wsi, jak i zmniejszania się roli rolnictwa w strukturze lokalnej gospodarki, potrzebne są większe środki na wielofunkcyjny rozwój wsi [OECD 2018]. Odpowiedzią na tę potrzebę jest w pewnym zakresie PS, której nadrzędnym celem jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju różnych regionów oraz wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej [EUR Lex 2012]. Od czasu ogłoszenia Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej, istotne jest zapewnienie spójności także w wymiarze przestrzennym. Rozumie się ją, jako dążenie do osiągnięcia harmonijnego wzrostu zrównoważonego i policentrycznego rozwoju różnego rodzaju obszarów [EC 2008].

Polityka spójności przechodzi stałą ewolucję, a najbardziej zauważalne zmiany zachodzą w zawartych niej celach w każdym kolejnym okresie programowania⁴. W artykule uwagę poświęcono PS realizowanej w latach 2007-2018, obejmującej zatem zakończony w 2015 roku okres programowania 2007-2013 oraz trwający, w myśl zasady n+3, do końca 2023 roku okres 2014-2020.

Jako cel strategiczny PS w latach 2007-2013, zapisany w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO), ustanowiono „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej” [MRR 2007]. Wśród celów szczegółowych, jeden odnosił się wprost do kategorii obszarów wiejskich, co stanowiło namiastkę interwencji ukierunkowanej terytorialnie (wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich). Wydaje się, że ważniejszym celem był ten związany z inwestycjami w infrastrukturę (budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski), która niezmiennie od początku transformacji gospodarczej po 1989 roku wymaga znaczących nakładów finansowych, w tym na obszarach wiejskich [Hyski 2012, Komorowski, Stanny 2019].

Dokumentem określającym kierunki interwencji w ramach polityk unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020 była „Umowa partnerstwa” (UP) [MFiPR 2020]. W porównaniu z poprzednim okresem, cele szczegółowe zastąpiono 11 celami tematycznymi. Żaden z nich nie odnosi się bezpośrednio do obszarów wiejskich, jednak w myśl zasady terytorializacji polityk rozwoju, wsparcie kierowane jest w wyznaczone obszary strategicznej interwencji (OSI). Obszary wiejskie objęto w polskiej UP bezpośrednią strategiczną interwencją w ramach dwóch osi: (1) obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały i (2) obszary zagrożone trwałą marginalizacją. W kontekście obszarów wiejskich duże znaczenie mogło mieć wykorzystywanie wprowadzonego w 2014 roku instrumentu terytorialnego RLKS, jednak z tej możliwości skorzystały tylko dwa województwa – podlaskie i warmińsko-mazurskie.

⁴ W latach 2007-2013 PS określała trzy cele [EUR Lex 2006]: 1) konwergencję (dla krajów o PKB per capita niższym od 75% średniej UE); 2) konkurencyjność regionalną i zatrudnienia (w regionach nieobjętych celem 1); 3) europejską współpracę terytorialną. W perspektywie finansowej 2014-2020 dwa pierwsze cele zastąpiono jednym: inwestycjami na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a na potrzeby przyznawania środków wyznaczono trzy kategorie regionów: mniej rozwinięte (poniżej 75% średniego PKB per capita w UE), w fazie przejściowej (między 75 a 90% średniego PKB per capita w UE) i bardziej rozwinięte (powyżej 90% średniego PKB per capita w UE) [Widuto 2015]. Ponad połowa wsparcia finansowego przeznaczona została na regiony słabiej rozwinięte [Gargiulo i in. 2013]. Cel Europejskiej Współpracy Terytorialnej był kontynuowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

W celu weryfikacji, w jakim zakresie obszary wiejskie zostały uwzględnione na etapie programowania wdrażania PS, przeanalizowano programy operacyjne, a więc dokumenty szczegółowo opisujące działania podejmowane w ramach alokacji środków finansowych UE. Wyniki tej analizy przedstawiono w tabeli 1. Na poziomie strategicznym alokacja środków na obszary wiejskie nie została wskazana w obu okresach, jedynie w PO „Innowacyjna gospodarka/Inteligentny rozwój”, co może wskazywać, że środki z tych programów są skierowane w szczególności do obszarów metropolitalnych. Największą alokację na obszary wiejskie zapisano w funkcjonującym od 2014 roku PO „Polska cyfrowa”. Taki udział środków wydaje się być pożądany, bowiem cyfryzacja obszarów wiejskich jest w wielu regionach kraju niedostateczna [Komorowski, Stanny 2019].

Tabela 1. Odniesienia do obszarów wiejskich w programach operacyjnych w okresach programowania 2007-2013 i 2014-2020

Program operacyjny*	Alokacja środków na obszary wiejskie
Infrastruktura i środowisko 2007-2013	nie została wskazana
Infrastruktura i środowisko 2014-2020	min. 1,5% bezpośrednio w ramach osi „Obszary wiejskie”
Innowacyjna gospodarka 2007-2013	nie została wskazana
Inteligentny rozwój 2014-2020	nie została wskazana
Kapitał ludzki 2007-2013	ok. 19% całej alokacji
Wiedza edukacja rozwój 2014-2020	ok. 10% w ramach podejścia terytorialnego
Polska cyfrowa 2014-2020	ok. 37% całej alokacji
Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013	nie została wskazana
Polska Wschodnia 2014-2020	ok. 8% (głównie pośrednio)
10 programów europejska współpraca terytorialnej 2007-2013	nie została wskazana
10 programów europejskiej współpracy terytorialnej 2014-2020	14% całej alokacji
Programy regionalne 2007-2013	od 29 do 44%
Programy regionalne 2014-2020**	od min. 11 do 27%

* z uwagi na charakter wsparcia, w tabeli nie uwzględniono PO „Pomoc techniczna”.

** analizy regionalnych programów operacyjnych dokonano na podstawie 4 z 16 województw, znajdujących się w różnych częściach kraju: małopolskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji dostępnych w serwisie www.funduszeuropejskie.gov.pl

MATERIAŁ I METODYKA BADANIA

W badaniu kluczowe dla realizacji celu jest odpowiednie rozumienie pojęcia absorpcji środków unijnych przeznaczonych na realizację PS. Uznaje się, że jest nim w pierwszym kroku identyfikacja skali nakładów z funduszy PS na obszary wiejskie, a następnie określenie przestrzennego rozkładu poziomu absorpcji środków z tych funduszy na poziomie gmin.

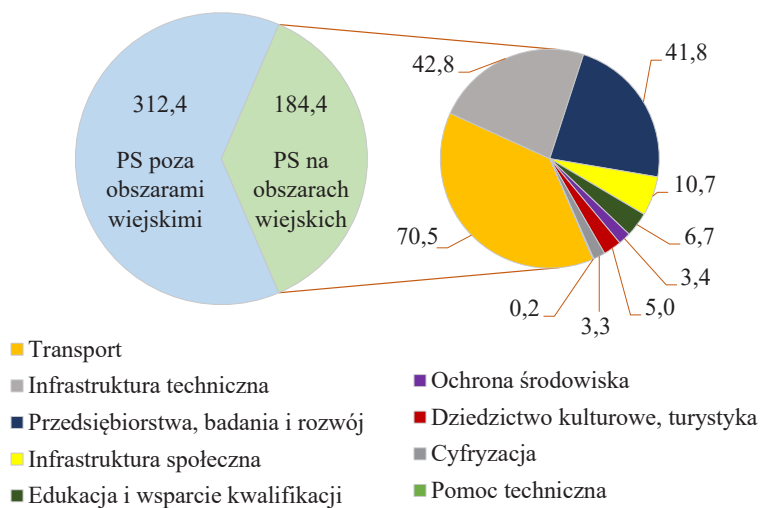
Dane na temat absorpcji środków z PS pozyskano z baz: KSI-SIMIK 07-13 (Krajowy System Informatyczny SIMIK) – dla perspektywy finansowej 2007-2013 oraz SL2014 (Centralny System Teleinformatyczny) – dla perspektywy 2014-2020⁵, czyli od początku pierwszej pełnej perspektywy finansowej UE do 1.07.2019 roku (zgodnie z dostępnością aktualnych danych). Od 2007 do 2018 roku obie bazy wykazały około 150 tys. umów na kwotę ponad 500 mld zł⁶. W obu perspektywach wybierano projekty wyłącznie realizowane w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, z wyłączeniem gmin miejskich. Opracowując zestawienia danych dotyczące zrealizowanych projektów, dokonano ścisłego przyporządkowania nakładów poniesionych w ramach interwencji do lokalizacji gminy, na terenie której zrealizowano projekt. W analizie uwzględniono projekty zrealizowane przez wszystkie kategorie beneficjentów w ramach wszystkich programów operacyjnych wykazanych w tabeli 1.

W latach 2007-2018 łączna wartość projektów zrealizowanych dzięki wsparciu z UE przeznaczonych na realizację celu konwergencji (spójności) wyniosła około 500 mld zł. Z tego 38% (około 184 mld zł) dotyczyło projektów zrealizowanych na terenach wiejskich, które zamieszkiwane są przez około 40% populacji kraju. Największą wartość (około 38% wartości projektów zrealizowanych na terenach wiejskich) osiągnęły inwestycje transportowe. Stosunkowo dużo spożytkowano na projekty dotyczące infrastruktury technicznej (23,2%) oraz przedsiębiorstw, badań i rozwoju (22,7%). Mniej znaczące było wsparcie infrastruktury społecznej (prawie 6%) oraz działań miękkich w zakresie edukacji i wsparcia kwalifikacji (3,6%). Najmniej środków przeznaczono na dziedzictwo kulturowe i turystykę, ochronę środowiska i cyfryzację (rysunek 1).

Poziom absorpcji, podobnie jak w badaniach Joanny Rakowskiej [2016] oraz Jiří Novosáka i zespołu [2017a], to indeks wyrażający kwotę wydatkowanych środków w ramach PS w przeliczeniu na osobę w każdej jednostce terytorialnej. Ten żmudny wysiłek obliczeniowy podsumowano kartogramem (rysunek 2), na którym przedstawiono nakłady, czyli wydatkowane środki w ramach PS *per capita*. Jednostki gminne pogrupowano stosując metodę optymalizacji George'a Jenksa zwaną Jenks Natural Breaks

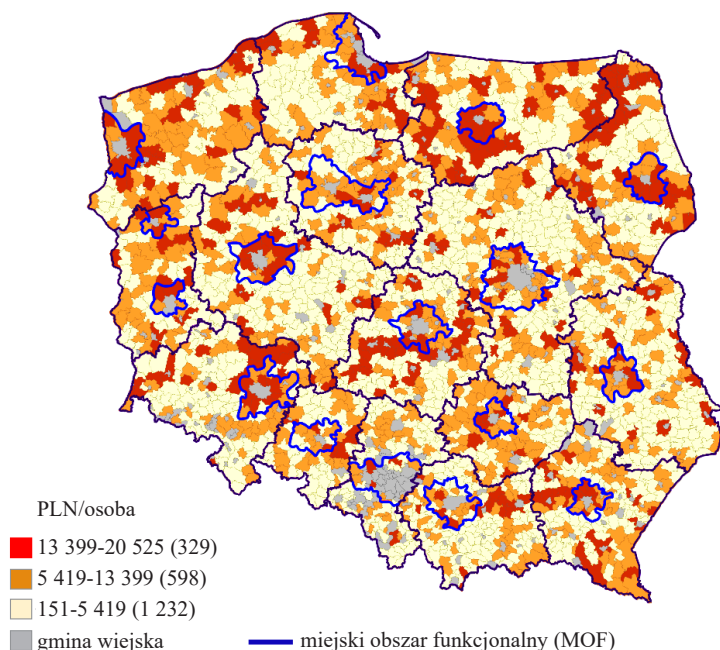
⁵ Z uwagi na wciąż trwające projekty realizowane w ramach perspektywy 2014-2020 oraz czas potrzebny do zaobserwowania efektów po dokonaniu interwencji, dokonano analizy wyłącznie projektów ze statusem „zakończona realizacja”.

⁶ Średni kurs w okresie 01.2007-07.2018 to 1 PLN = 0.24 EUR.



Rysunek 1. Wartość projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności na terenach wiejskich z podziałem na obszary tematyczne (mld zł) (2007-2013)

Źródło: KSI SIMIK 2007-2013



Rysunek 2. Poziom absorpcji funduszy polityki spójności na obszarach wiejskich w latach 2007-2018

Źródło: obliczenia własne na podstawie baz KSI SIMIK 07-13 oraz SL 2014

Tabela 2. Charakterystyka nakładów w ramach polityki spójności w podziale na miejskie i pozamiejskie obszary funkcjonalne (z wyłączeniem gmin miejskich)

Rodzaj gmin	Liczba gmin	Odsetek gmin [%]	Liczba ludności [%]	Gęstość zaludnienia [osoby/km ²]	Nominalna absorpcja funduszy PS [mld zł]	Udział w absorpcji funduszy PS [%]	Mediana absorpcji funduszy PS na 1 osobę [zł]	Min. absorpcja funduszy PS na 1 osobę [zł]	Max. absorpcja funduszy PS na 1 osobę [zł]	Współczynnik zmienności rozkładu [%]
Gminy MOF	214	9,8	16,7	130	52 749	28	10 293	584	173 101	128
Gminy poza MOF	1 959	90,2	83,3	61	135 726	72	4 272	152	210 525	164
Ogółem	2 173	100	100	67	188 475	100	4 635	152	210 525	163

Źródło: obliczenia własne na podstawie [BDL GUS 2020] i baz: KSI-SIMIK 07-13 (dla perspektywy finansowej 2007-2013) oraz SL2014 (dla perspektywy 2014-2020)

Classification [Jenks 1967]. Metodę tę rekomenduje się do prezentacji danych niejednorodnych, ponieważ uwypukla grupy o podobnych wartościach. Polega ona na minimalizacji zmienności w obrębie klasy i maksymalizacji wariacji pomiędzy klasami, umieszczając w efekcie granice przedziałów w miejscach „naturalnych przerw” w rozkładzie statystycznym (jest to iteracyjna metoda wykorzystująca sumy kwadratów odchyłeń poszczególnych obserwacji). Jednostki badania znajdujące się w danej klasie są do siebie podobne pod względem poziomu danego wskaźnika, jednak nie zachowuje się ani jednakowej rozpiętości klas, ani jednakowej liczebności obiektów w klasie [Paślawski 1993]. Odstępując świadomie od podziału na klasy równoliczne lub o jednakowej rozpiętości przedziałów, przyjęto „filtr” oparty na algorytmie statystycznym wychodząc z założenia, że granice klas nie powinny dzielić wartości podobnych.

WYNIKI

W wyniku klasyfikacji uzyskano trzy grupy gmin. Aż 57% badanych gmin zakwalifikowano do klasy niskiego poziomu absorpcji, a tylko 15% osiągnęło podobnie wysoki poziom. Rozkład przestrzenny był względnie mozaikowy (rysunek 2). Uwagę jednak zwraca układ gmin położonych w granicach MOF ośrodków regionalnych. Gminy te można scharakteryzować jako silnie zurbanizowane (por. typologię z [Stanny

i in. 2023]). Obejmują one 10% analizowanych jednostek, a zamieszkuje je 17% populacji. Gęstość zaludnienia jest tam dwukrotnie wyższa niż w gminach poza MOF miast wojewódzkich. Absorbują one około 30% całej wartości funduszy PS na obszary wiejskie, stąd mediana absorpcji na 1 osobę (w zł) jest tam prawie 2,5-krotnie wyższa w stosunku do pozostałych gmin. Gminy znajdujące się w analizowanych MOF-ach stanowią grupę gmin mniej zróżnicowanych pod względem skali absorpcji w stosunku do gmin w pozostałej części kraju. Współczynnik zmienności przyjmuje w nich niższe wartości (tabela 2).

PODSUMOWANIE

Badania nad dystrybucją przestrzenną funduszy PS wykazują najczęściej, że jej głównym beneficjentem są obszary zurbanizowane [Zubek, Henning 2016, Novosák i in. 2017a,b]. Również w polskich warunkach potwierdzona została hipoteza, że środki z PS częściej kierowane są do gmin będących w bezpośrednim otoczeniu głównych ośrodków regionalnych kraju. Analiza przestrzennej dystrybucji nakładów PS potwierdza, że wyższym poziomem absorpcji częściej odznaczają się gminy położone w MOF miast wojewódzkich niż gminy zlokalizowane poza nimi. Według badań Pawła Churskiego, Roberta Perdała i Tomasza Herodowicza [2016, s. 69], są one „obszarami uprzywilejowanymi w pozyskiwaniu najbardziej hojnie współfinansowanych projektów europejskich”. Jak wskazują Andres Rodríguez-Pose i Enrique Garcilazo [2015], duża koncentracja środków w obszarach silnie zurbanizowanych, o dużej gęstości zaludnienia – w szczególności w centrach regionalnych – związana jest z wysoką efektywnością ich wydatkowania oraz występowaniem w tych obszarach znacznego zwrotu z inwestycji. Gminy wiejskie w pozostałej części kraju są silnie zróżnicowane pod względem poziomu absorpcji. Są wśród nich zarówno takie, które pozyskują tak samo dużo środków jak gminy położone w MOF miast wojewódzkich, oraz takie, w których minimalny poziom absorpcji jest prawie 4-krotnie niższy niż analogiczna wartość w drugiej badanej grupie. Może to świadczyć o ich dużym zróżnicowaniu ze względu na posiadane zasoby własne determinujące zdolności absorpcyjne, takie jak kapitał ludzki [Komorowski i in. 2021]. Aktywność w pozyskiwaniu środków zewnętrznych ułatwiać może zarówno zorganizowania społeczności, jak i obecność charyzmatycznych jednostek, np. lidera lokalnego.

Z badań zrealizowanych na przykładzie Polski wynika, że prawie 40% środków (około 184 mld zł) zostało alokowanych na obszarach wiejskich do 2018 roku. Skala tych nakładów pokazuje, że duże potrzeby inwestycyjne tkwią nie tylko w miastach i ich funkcjonalnych obszarach. Podkreślenia wymaga jednak to, że obszary wiejskie zajmują 93% powierzchni kraju i mieszka w nich 40% ludności Polski. Absorpcja w przeliczeniu na 1 km² wyniosła zatem 638 tys. zł w gminach wiejskich i miejsko-

wiejskich oraz 14,5 mln zł w miastach oraz analogicznie 12,3 tys. zł na mieszkańca wsi i 14 tys. zł na mieszkańca miasta. W związku z tym, obszary wiejskie jako kategoria interwencji publicznej są w pewien sposób „rozdarte” między wspólną polityką rolną a polityką spójności. W tej pierwszej, wsparcie ukierunkowane jest głównie na działalność rolniczą, a zatem tylko część gospodarki wiejskiej (bowiem pracujących w rolnictwie głównie lub dodatkowo jest 22% mieszkańców wsi [za BAEL 2021]). Z kolei celem tej drugiej polityki, jest konwergencja na poziomie województw, osiągnięta zwłaszcza przez dynamiczny rozwój miejskich ośrodków. Taka sytuacja w sposób wyraźny uwidacznia brak polityki inwestycyjnej nakierowanej kompleksowo na obszary wiejskie.

BIBLIOGRAPHY

- Bachtler John, Grzegorz Gorzelak. 2007. Reforming EU cohesion policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds. *Policy Studies* 28 (4): 309-326. DOI: 10.1080/01442870701640682.
- BAEL. 2021. *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. II kwartał 2021 roku, tabela 2.1* (Economic activity of the Polish population. Q2 2021, table 2.1). Warszawa: GUS.
- BDL GUS (Bank Danych Lokalnych GUS, Local Data Bank, Central Statistical Office). 2020. *Dane dla roku 2020* (Data for 2020), <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/pomoc/stanzasilenia?active=0>, access: 30.11.2022.
- Biczkowski Mirosław. 2019. Endogenous potential of rural areas against structure and allocation of funds from RDP 2007-2013. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 1 (51: 5-14. DOI: 10.17306/J.JARD.2019.01112.
- Bradley John. 2006. Evaluating the effect of European Union Cohesion Policy in less-developed countries and regions. *Regional Studies* 40 (2): 189-200.
- Caldas Paulo, Brian Dollery, Rui Cunha Marques. 2018. European Cohesion Policy impact on development and convergence: a local empirical analysis in Portugal between 2000 and 2014. *European Planning Studies* 2018 26 (6): 1081-1098.
- Churski Paweł, Robert Perdał, Tomasz Herodowicz. 2016. Can a biggie get more? The role of regional centres in the process of absorption of European funds in Polish voivodeships. *Europe XXI* 30: 59-76. DOI: 10.7163/Eu21.2016.30.4.
- Drejerska Nina, Kołyska Justyna. 2009. Doświadczenia samorządów w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na rozwój obszarów wiejskich. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu XI* (4): 72-77.
- Dubownik Anna, Roman Rudnicki, Łukasz Wiśniewski. 2017. Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich w województwie kujawsko-pomorskim (lata 2007-2013). *Studia Obszarów Wiejskich* 47: 55-75. DOI: 10.7163/SOW.47.4.
- Dyba Wojciech, Bradley Loewen, Jaan Looga, Pavel Zdražil. 2018. Regional development in Central-Eastern European countries at the beginning of the 21st century: Path dependence and effects of EU Cohesion Policy. *Quaestiones Geographicae* 37 (2): 77-92.

- EC (European Commission) 2008. *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego. Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę* (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee. Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength). Brussels, 6.10.2008.
- EUR Lex. 2006. *Przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i Funduszu Spójności (2007-2013)* (General provisions for the ERDF, ESF and the Cohesion Fund (2007-2013), <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/general-provisions-erdf-esf-cohesion-fund-2007-2013.html>, access: 28.12.2022.
- EUR Lex. 2012. *Wersja skonsolidowana. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. (Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.). Official Journal of the European Union 326/47, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>, access: 11.10.2022.
- Gagliardi Luisa, Marco Percoco. 2017. The impact of European Cohesion Policy in urban and rural regions, *Regional Studies* 51 (6): 857-868. DOI: 10.1080/00343404.2016.1179384.
- Gargiulo Carmela, Valentina Pinto, Floriana Zucaro. 2013. EU Smart City Governance. *TeMA – Journal of Land Use, Mobility and Environment* 6 (3): 356-370. DOI: 10.6092/1970-9870/1980.
- Gorzela Grzegorz, Maciej Smętkowski. 2019. *Rozwój regionalny, polityka regionalna* (Regional development, regional policy). Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Hyski Marcin. 2012. Development of technical infrastructure in rural areas of Poland in the years 2003-2010. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich* 1 (4): 93-101.
- Jenks George F. 1967. The data model concept in statistical mapping. *International Yearbook of Cartography* 7: 186-190.
- Kiryłuk-Dryjska Ewa, Beba Patrycja, Walenty Poczta. 2020. Local determinants of the Common Agricultural Policy rural development funds' distribution in Poland and their spatial implications. *Journal of Rural Studies* 74: 201-209.
- Kiryłuk-Dryjska Ewa, Barbara Więckowska. 2020. Territorial clusters of farmers' interest in diversification in Poland. geospatial location and characteristics. *Sustainability* 12 (13): 5276. DOI: 10.3390/su12135276.
- Kisiała Wojciech, Artur Bajerski, Bartosz Stepiński. 2015. Realizacja regionalnych programów operacyjnych: analiza profili absorpcji funduszy unijnych w układzie centrum-peryferie (Implementation of regional operational programmes: analysis of the profiles of absorption of the European Union's funds within the framework of the centre-periphery concept). *Studia Oeconomica Posnaniensia* 3 (8): 113-130.
- Klimczuk Andrzej, Magdalena Klimczuk-Kochańska. 2019. Core-Periphery Model. [In] *The palgrave encyclopedia of global security studies*, S.N. Romaniuk, M. Thapa, P. Marton (eds.), 1-8. Palgrave Macmillan, Cham.
- Komorowski Łukasz, Agata Mróz, Monika Stanny. 2021. The spatial pattern of the absorption of Cohesion Policy Funds in Polish rural areas. *Land* 10 (1): 26. DOI: 10.3390/land10010026.

- Komorowski Łukasz, Monika Stanny. 2019. [R]ewolucja wyposażenia wsi w wodę, prąd i telefon. [W] *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*. Tom 2 ([R]evolution of equipping villages with water, electricity and telephone. [In] *Continuity and change. One hundred years of development of the Polish countryside*. Vol. 2), eds. Halamska M., Stanny M., Wilkin J., 761-801. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN.
- Kopczewska Katarzyna. 2008. *Renta geograficzna a rozwój społeczno-gospodarczy* (Geographic rent and socio-economic development). Warszawa: CeDeWu.
- MF (Ministerstwo Finansów, Ministry of Finance). 2022. *Zestawienie transferów finansowych pomiędzy Polską a budżetem UE* (Summary of financial transfers between Poland and the EU budget), <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>, access: 30.12.2022.
- MFiPR (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministry of Development Funds and Regional Policy). 2020. *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa* (Programming the financial perspective 2014-2020. Partnership Agreement). Warszawa: MFiPR.
- Michalek Jerzy, Pavel Ciaian, Federica Di Marcantonio. 2020. Regional impacts of the EU Rural Development Programme: Poland's food processing sector, *Regional Studies* 54 (10): 1389-1401, DOI: 10.1080/00343404.2019.1708306.
- Mohl Philipp, Tobias Hagen. 2008. *Which is the right dose for economic growth?* ZEW Discussion Papers No. 08-104. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/27586/1/dp08104.pdf>.
- Mróz Agata, Łukasz Komorowski, Michał Wolański, Maciej Stawicki, Paulina Kozłowska, Monika Stanny. 2022. The impact of territorial capital on Cohesion Policy in rural Polish areas. *Regional Studies*. DOI: 10.1080/00343404.2022.2091774.
- MRR (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministry of Regional Development). 2007. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności* (National Strategic Reference Framework 2007-2013 supporting economic growth and employment. National Cohesion Strategy). Warszawa: MRR.
- Novosák Jiří, Oldřich Hájek, Peter Horváth, Jana Nekolová. 2017a. Structural funding and intrastate regional disparities in post-communist countries. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 51: 53-69.
- Novosák Jiří, Jana Novosáková, Oldřich Hájek, Peter Horváth. 2017b. Regional disparities, absorption capacity and structural fund payments: a case study of the Czech Republic. *Quaestiones Geographicae* 36 (4): 81-92. DOI: 10.1515/quageo-2017-0037.
- Novosák Jiří, Oldřich Hájek, Lenka Smekalova, Jana Nekolova, Milan Skarka. 2015. Territorial Cohesion and the Geography of EU Cohesion Policy Funding in the Czech Republic. *Transformations in Business & Economics* 14 (3C): 419-432.
- OECD 2018. *Rural policy reviews: Poland*, <https://www.oecd.org/publications/oecd-rural-policy-reviews-poland-2018-9789264289925-en.htm>, access: 27.12.2022.

- Pasławski Jacek. 1993. O kartogramie diagramicznym (About the cartogram). *Polski Przegląd Kartograficzny* 25 (2): 57-65.
- Rakowska Joanna. 2016. *Samorządy gmin jako beneficjenci polityki spójności UE w latach 2007-2013* (Local governments of communes as beneficiaries of the EU Cohesion Policy in 2007-2013). Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Rodríguez-Pose Andres, Enrique Garcilazo. 2015. Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies* 49: 1274-1290. DOI: 10.1080/00343404.2015.1007933.
- Rosner Andrzej, Monika Stanny. 2014. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku* (Monitoring of rural development. Stage I. Spatial differentiation of the level of socio-economic development of rural areas in 2010). Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Sadowski Arkadiusz. 2020. Przyczyny przestrzennego zróżnicowania absorpcji wybranych form wsparcia z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (Reasons for spatial diversification of absorption of selected forms of support from the rural development programme 2007-2013). *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego* 1: 30-47.
- Sala-i-Martin Xavier X. 1996. Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review* 40 (6): 1325-1352
- Stanny Monika, Łukasz Komorowski, Andrzej Rosner. 2021. The socio-economic heterogeneity of rural areas: towards a rural typology of Poland. *Energies* 14 (16): 5030. DOI: 10.3390/en14165030.
- Stanny Monika, Andrzej Rosner, Łukasz Komorowski. 2023. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych* (Monitoring of rural development. Stage IV. A decade of socio-economic changes). Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Widuto Agnieszka. 2015 *Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w regionach UE* (Investments for employment and economic growth in EU regions). Parlament Europejski, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/mt/document/EPRS_ATA\[2015\]565897](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/mt/document/EPRS_ATA[2015]565897), access: 28.12.2022.
- Wilkin Jerzy. 2009. The political economics of the common agricultural policy reform. *Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics* 229 (1-2): 1-25. DOI: 10.33119/GN/128217.
- Wojewódzka-Wiewiórska Agnieszka. 2015. *Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego* (Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007–2013 on the example of the Mazowieckie Voivodeship). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Zubek Nana, Christian H.C.A. Henning. 2016. Local government, spatial spillovers and the absorption of EU structural funds. *Journal of Agricultural Economics* 67 (2): 368-397. DOI: 10.1111/1477-9552.12146.

SPATIAL DIMENSION OF SUPPORT FOR RURAL AREAS IN POLAND FROM COHESION POLICY FUNDS

Key words: rural areas, European funds, Cohesion Policy, allocation,
functional urban areas (FUA)

ABSTRACT. The article examines the scale of absorption and spatial distribution of European Union (EU) funds for the implementation of the Cohesion Policy (CP) in rural areas in Poland. The study covered all 2,173 rural and urban-rural municipalities in Poland in 2007-2018 during two financial perspectives of the EU: 2007-2013 and 2014-2020. The hypothesis was verified, i.e. municipalities located in provincial capitals' functional urban areas (FUA) are characterized by a higher level of CP funds absorption than municipalities located in the rest of the country. Data for the study were obtained from the databases KSI-SIMIK 07-13 (2007-2013 perspective) and SL2014 (2014-2020 perspective). In the analyzed period, approximately PLN 500 billion was allocated in Poland from CP, of which 38% was to rural areas. Most funds were spent in rural areas on transport investments and infrastructure, while the least spent were on environmental protection and digitization projects. The spatial distribution of CP funds per capita has been presented using the Jenks Natural Breaks Classification optimization method. Three classes of municipalities were obtained according to the level of absorption: low (57% of communes), average (28% of communes), and high (15% of communes). The study confirmed that municipalities located in provincial capitals' FUAs, despite the fact that they constitute 10% of the surveyed communes and 17% of the surveyed population, are characterized by 2.5 times higher absorption of CP funds per capita compared to other municipalities.

AUTHORS

AGATA MRÓZ, MSC

ORCID: 0000-0003-4665-482X

Institute of Rural and Agricultural Development of the Polish Academy of Sciences

e-mail: amroz@irwirpan.waw.pl

ŁUKASZ KOMOROWSKI, MSC

ORCID: 0000-0001-9287-719X

Institute of Rural and Agricultural Development of the Polish Academy of Sciences

e-mail: lkomorowski@irwirpan.waw.pl

MONIKA STANNY, DR HAB. PROF. IRAD PAS

ORCID: 0000-0003-4954-1679

Institute of Rural and Agricultural Development of the Polish Academy of Sciences

e-mail: mstanny@irwirpan.waw.pl

Proposed citation of the article:

Mróz Agata, Łukasz Komorowski, Monika Stanny. 2023. Przestrzenny wymiar wsparcia obszarów wiejskich w Polsce ze środków polityki spójności. *Annals PAAAE* XXV (2): 109-123.