

Małgorzata Błażejowska¹
Katedra Nauk Społecznych
Politechnika Koszalińska
Koszalin

Wsparcie z funduszu SPO rolnictwa w gminach o zróżnicowanym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego

Support for agriculture in communes with differentiated levels of socio-economic development from the SPO fund

Abstract. The crucial element which has influenced incomes in Polish agriculture is the EU assistance. Effectiveness of the funds transferred to the communes of the West-Pomeranian voivodship has been presented. The size of those funds has been related to the social and economic development of those communes. It has also been shown that the EU support funds are not being used as an effective tool for alleviating disproportions in development between communes of the given region.

Key words: communes, social and economic development, EU assistance

Synopsis. Istotnym elementem wpływającym na sytuację dochodową polskiego rolnictwa jest pomoc unijna. Artykuł ma na celu określenie wysokości wsparcia z SPO Rolnictwo w jednostkach samorządowych o zróżnicowanym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie gmin woj. zachodniopomorskiego. Wykazano, że pomoc unijna nie jest skutecznym narzędziem wyrównywania różnic w układzie intraregionalnym pomiędzy gminami.

Słowa kluczowe: gminy, rozwój społeczno-gospodarczy, wsparcie unijne

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy powoduje pozytywnie oceniane zmiany w zakresie ilościowych i jakościowo-strukturalnych przekształceń w zasobach gospodarowania na obszarach wiejskich oraz w warunkach pracy i życia zamieszkującej je ludności. Działania gmin są determinowane wieloma uwarunkowaniami natury endogenicznej i egzogenicznej. Na uwarunkowania wewnętrzne składają się zasoby własne gminy, jej potencjał, kapitał finansowy i społeczny. Z kolei uwarunkowania zewnętrzne określa przede wszystkim polityka regionu i państwa. Unia Europejska udzielając pomocy obszarom słabiej rozwiniętym, dąży do konwergencji intraregionalnej. Od początku lat dziewięćdziesiątych polskie samorzady stały się beneficjentami pomocy, jaką przekazuje Polsce Unia Europejska w ramach różnego rodzaju programów wsparcia. Począwszy od 2000 r. Polska była beneficjentem programów przedakcesyjnych, a od 2004 r. funduszy strukturalnych. Środki te stanowiły najbardziej znaczące finansowe wsparcie w rozwiązywaniu

¹ Dr, ul.Kwiatkowskiego 6E, 75-343 Koszalin, tel. 0943439177; e-mail:blazejowska@op.pl

problemów rozwoju regionalnego. W przypadku obszarów wiejskich znaczącą rolę odegrał przedakcesyjny fundusz SAPARD oraz Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich. Głównym celem tego wsparcia była poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Nie można jednak pominąć faktu, że wykorzystanie dostępnych środków unijnych nie może być traktowane jako główny i wystarczający czynnik rozwoju społeczno-ekonomicznego. O efektywnym wykorzystaniu czynników stymulujących rozwój, a w tym o wykorzystaniu funduszy unijnych decyduje wiele czynników. Zaniedbanie któregośkolwiek z nich może sprawić, że wystąpi niski poziom rozwoju, mimo wysokiego wskaźnika wykorzystania dostępnych funduszy.

Cel pracy i metody

Artykuł ma na celu określenie wysokości uzyskanego w latach 2004-2006 wsparcia rolnictwa z funduszu unijnego w gminach o zróżnicowanym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie gmin woj. zachodniopomorskiego. Pierwszy etap badań polegał na przeprowadzeniu klasyfikacji w zakresie poziomu rozwoju gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na terenie woj. zachodniopomorskiego.

Do określenia syntetycznego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, wykorzystano jedną z powszechnie stosowanych metod taksonomicznych „miary rozwoju” Hellwiga [Hellwig 1968]. Uwzględniając przyjęte założenie metodologiczne, spośród 35 cech społeczno-gospodarczych w wyniku weryfikacji przyjęto do badań 6 następujących, w oparciu o dane statystyczne za 2005 rok [Rocznik... 2006]:

- odsetek ludności obsługiwanej przez oczyszczalnię ścieków,
- wydatki majątkowe na 1 mieszkańca,
- liczba podmiotów gospodarczych na 1000 osób w wieku produkcyjnym,
- odsetek bezrobotnych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym,
- łącza telefoniczne na 10 tys. ludności,
- dochody własne gminy na jednego mieszkańca.

Obliczenie poziomu rozwoju polegało na wyrażeniu jednoczesnego wpływu na stan rozwoju wszystkich przyjętych cech. Dane liczbowe o poszczególnych cechach diagnostycznych zostały zestawione w macierz, gdzie wiersze odpowiadają gminom, a kolumny poszczególnym cechom, a następnie dokonano normalizacji cech poprzez ich standaryzację. Dla uporządkowania gmin w kolejności liniowej utworzony został abstrakcyjny punkt odniesienia P_0 . Uzyskał on wartości maksymalne dla cech, których wysokie wartości są pożądane (stymulanty) i minimalne dla cech, dla których pożądane są niskie wartości (destymulanty). Im poszczególne wartości danej gminy są zbliżone do wzorca tym poziom jej rozwoju jest wyższy, a im bardziej oddalone tym niższy. Sumę odległości wszystkich cech od wartości wzorcowej dla danej gminy określa wskaźnik C_{io} . Następnie oprócz odległości każdej gminy od przyjętego wzorca obliczono również miarę rozwoju (d_i).

Miara poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jest zawsze dodatnia lub równa 0 i na ogół nie przekracza wartości 1. Im wartość bardziej zbliża się do 0, tym gmina wykazuje wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a im bliżej do 1, tym poziom rozwoju jest niższy. Podstawą do wydzielenia klas jednostek są przedziały wartości miernika

rozwoju wyznaczone na podstawie średniej arytmetycznej (\bar{d}_i) i odchylenia standardowego (S_{d_i}) [Kaczmarek i Parysek 1977].

Kolejny etap badań polegał na analizie wysokości wsparcia dla gmin w wyszczególnionych poziomach rozwoju. Dane o kwotach dofinansowania z Unii Europejskiej przypadających na gminy uzyskano z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Przedmiotem analizy był Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO Rolnictwo) wdrażany w latach 2004-2006.

Tabela 1. Zasada obliczania miary poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin woj. zachodniopomorskiego
Table 1. Basis for calculation of the social and economical development of communes in the West-Pomeranian voivodeship

| Poziom rozwoju | Przyjęta zasada podziału według poziomów | d_i | Cio | Liczba gmin |
|----------------|--|------------------------------|---------|-------------|
| Bardzo wysoki | = $d_i \leq \bar{d}_i - 2 S_{d_i}$ | $\dots \leq 0,5991$ | 9,0992 | 6 |
| Wysoki | = = $\bar{d}_i - 2 S_{d_i} < d_i \leq \bar{d}_i - S_{d_i}$ | $0,5991 < \dots \leq 0,6994$ | 11,3359 | 4 |
| Średni | = = $\bar{d}_i - S_{d_i} < d_i \leq \bar{d}_i + S_{d_i}$ | $0,6994 < \dots \leq 0,7996$ | 12,9512 | 25 |
| Niski | = = $\bar{d}_i + S_{d_i} < d_i \leq \bar{d}_i + 2 S_{d_i}$ | $0,7996 < \dots \leq 0,8998$ | 14,6030 | 63 |
| Bardzo niski | = $d_i > \bar{d}_i + 2 S_{d_i}$ | $\dots > 0,8998$ | powyżej | 5 |

Źródło: obliczenia własne

Klasyfikacja gmin pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego

W wyniku transformacji systemowej poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin uległ zróżnicowaniu. Istotnym czynnikiem różnicującym była umiejętność dostosowania się do nowych warunków gospodarczych.

Przeprowadzony podział na typy gmin wskazuje na ich znaczne zróżnicowanie. Spośród 103 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich woj. zachodniopomorskiego tylko 6 gmin (5,82%) to gminy o bardzo wysokim poziomie rozwoju, 4 gminy (3,88%) o wysokim i 25 (24,3%) o średnim poziomie rozwoju. W grupie tych gmin dominują gminy miejsko-wiejskie, stanowiąc 70% ogółu. Aż 61% badanych obiektów charakteryzuje się niskim poziomem rozwoju gospodarczego i niską dynamiką rozwoju, ponad połowa z nich (55%) to gminy wiejskie. W gronie jednostek samorządowych o bardzo niskim stopniu rozwoju znalazło się 5 gmin (4,85%) i to wyłącznie wiejskich. Nie trudno zauważyć że w obrębie jednego województwa występują gminy, które rozwijają się szybciej i takie, które przeżywają kryzys, przy czym tych drugich jest o wiele więcej.

Jak wynika z badań decydujący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy gmin ma położenie. Specyfika położenia województwa zachodniopomorskiego, zarówno w sensie

geograficznym jak i fizyczno-geograficznym, decyduje o jego znacznych możliwościach rozwojowych [Karmowska i Szczygieł 2003]. Przeprowadzona analiza przestrzenna gmin potwierdziła istotne znaczenie w rozwoju społeczno-gospodarczym czynników ekonomiczno-geograficznych. Są to przede wszystkim odległość od dużego miasta (w analizowanym przypadku Szczecina), odległość od szlaków tranzytowych, odległość od granicy państwowej i atrakcyjność turystyczna w objętych badaniami gminach (bliskość morza).

Najbardziej rozwinięte pod względem gospodarczym są tereny północne i zachodnie województwa, szczególnie w okolicy Szczecina. Badania potwierdziły słuszność tezy, że im większe miasto znajduje się w sąsiedztwie gminy wiejskiej, tym większe potencjalne możliwości rozwoju i wzrostu aktywności gospodarczej, a także społecznej mieszkańców wsi [Heffner 1999]. Bezpośrednie sąsiedztwo morza, względnie niewielka od niego odległość podnoszą atrakcyjność tych obszarów, sprzyjając rozwojowi gospodarki morskiej, turystyki i działalności uzdrowiskowej. Nadmorskie położenie, którego konsekwencją jest rozwój niespotykanych na innych terenach funkcji gospodarczych, wpływa nie tylko na poziom zamożności mieszkańców, lecz również na stan finansowy poszczególnych jednostek administracyjnych, a tym samym na ich możliwości rozwojowe.

Drugim specyficznym obszarem, wyróżniającym się pod względem zagospodarowania są gminy położone wzdłuż zachodniej granicy państwa. Sąsiedztwo z Niemcami, liczne przejścia graniczne, bliskość Szczecina i Świnoujścia stanowią główne atuty rozwoju zarówno rolnictwa (produkcja świeżych produktów rolnych), jak i funkcji pozarolniczych (handel targowiskowy i hurtowy, usługi bytowe, funkcje turystyczne, zarówno rekreacyjno-wypoczynkowe, jak i związane z turystyką przejazdową). W znacznie trudniejszej sytuacji znajdują się gminy pozbawione przejść granicznych. Położone wzdłuż granicy w tzw. „drugim pasie”, tworzą obszary peryferyjne o utrudnionych szansach rozwojowych.

Trzecim specyficznym pod względem społeczno-gospodarczym obszarem są gminy znajdujące się w części środkowej, wschodniej i południowej województwa. Są to głównie tereny postpegeerowskie, w wielu gminach do czasu transformacji udział gospodarki uspołecznionej przekraczał nawet 70% użytków rolnych [Jasiulewicz 2000]. Przeprowadzone liczne badania w zakresie wpływu procesów transformacji na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego [Jasiulewicz 1998; Rosner 2002; Sychalski 1999; Zgliński 2003] dowodzą, że najmniej korzystny wpływ tych procesów nastąpił w gminach o najwyższym udziale gospodarki uspołecznionej. Słaba kondycja ekonomiczna gmin koreluje zazwyczaj z niskim poziomem życia jej mieszkańców, co tylko w nielicznych przypadkach stanowi czynnik pobudzania aktywności samorozwojowej. Takie zjawisko można zaobserwować również w analizowanym regionie.

Wsparcie unijne w gminach z SPO Rolnictwo

W ramach SPO Rolnictwo województwo zachodniopomorskie otrzymało wsparcie z Unii Europejskiej w wysokości około 83 mln zł. Najwięcej środków pozyskano na inwestycje w gospodarstwach rolnych (32 mln zł), gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (17,6 mln zł), odnowę wsi oraz zachowanie i ochronę dziedzictwa kulturowego (13,4 mln zł) oraz ułatwianie startu młodym rolnikom (12 mln zł).

W klasie I, charakteryzującej się bardzo wysokim poziomem rozwoju, znalazło się 6 gmin, które średnio uzyskały po 77,6 tys. zł. Najwyższą kwota dofinansowania przypadła

gminie Kołbaskowo (208,7 tys. zł) i Mielno (182,3 tys. zł). Rewal i Ustronie Morskie uzyskały tylko po 37,50 tys. zł, a z gminy Dziwnów i Międzyzdroje nie złożono ani jednego wniosku o wsparcie.

W klasie II znalazły się 4 gminy charakteryzujące się wysokim rozwojem, które uzyskały średnio po 478,3 tys. zł. Największym wskaźnikiem absorpcji charakteryzuje się Goleniów (951,4 tys. zł), a następnie Kobylanka (508,4 tys. zł). W gminie Dobra Szczecińska (206,5 tys. zł) i Police (246,9 tys. zł) wielkości dofinansowania były zbliżone.

Co czwarta objęta badaniami gmina (25% zbiorowości) zaliczona została do klasy III, charakteryzującej się średnim poziomem rozwoju. W grupie gmin o tym poziomie rozwoju pozyskano najwięcej środków, średnio po 1379,2 tys. zł. Znalazły się tam miejscowości, które uzyskały rekordową wysokość dofinansowania: gmina Trzebiatów, w której pozyskano około 11 mln zł oraz gminy Kołobrzeg (5,2 mln zł) i Gryfino (2,2 mln zł). Tak wysoki poziom wsparcia jednostki samorządowe uzyskały dzięki dużym projektom infrastrukturalnym. W pozostałych gminach poziom absorpcji był już znacznie niższy w porównaniu do liderów: Myślibórz (1,8 mln zł), Wolin (1,2 mln zł), Postomino (1,2 mln zł), Choszczno (1,1 mln zł), Gryfice (1,1 mln zł), Drawsko Pomorskie (1 mln zł) i Pyrzyce (1 mln zł). Zdecydowaną większość z nich (86%) stanowią gminy miejsko-wiejskie. Dofinansowanie z Unii w kwocie poniżej 1 mln zł uzyskało 6 gmin (24%): Chojna (948,3 tys. zł), Barlinek (900,3 tys. zł), Nowogard (738,6 tys. zł), Mieszkowice (648,7 tys. zł), Dębno (716,2 tys. zł) i Lipiany (589,4 tys. zł). Najmniejszy wskaźnik absorpcji w kwocie poniżej 500 tys. zł charakteryzuje 7 gmin, co stanowi 28% zbiorowości w tej klasie. W tym przypadku wysokość dotacji jest zróżnicowana i waha się od 493 tys. zł w przypadku gminy Złocieniec do 0 zł w gminie Nowe Warpno.

Wyróżnioną IV klasę analizowanych gmin cechował niski poziom rozwoju, w tej grupie znalazła się największa liczba badanych jednostek (63 gminy). Pocięszający jest fakt, że beneficjenci uzyskali średnio po 704,47 tys. zł, a więc więcej aniżeli gminy znajdujące się na bardzo wysokim i wysokim poziomie rozwoju. W grupie gmin charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju można wyróżnić trzy dominujące przedziały dofinansowania: przedział do 500 tys. zł (35%), od 500 tys. zł do 1 mln zł (43%) oraz przedział powyżej 1 mln zł (22%). Najmniej liczną grupę (22%) stanowią gminy, w których poziom dofinansowania z funduszy unijnych kształtował się w przedziale powyżej 1 mln zł: Rąbino (1,05 mln zł), Malechowo (1,1 mln zł), Przelewice (1,1 mln zł), Karlino (1,1 mln zł), Płoty (1,2 mln zł), Ostrowice (1,4 mln zł), Tuczno (1,5 mln zł), Połczyn Zdrój (1,9 mln zł) i Świdwin (około 2 mln zł). Wśród nich dominują również gminy miejsko-wiejskie (55%). Do grupy jednostek samorządowych, które uzyskały dofinansowanie w kwocie od 500 tys. zł do 1 mln zł należy aż 27 gmin (43%). Co trzecia gmina należąca do badanego zbioru (35%) uzyskała poziom absorpcji poniżej 500 tys. zł. Na uwagę zasługuje fakt, że tylko jedna gmina (Darłowo) nie uzyskała żadnego wsparcia w ramach SPO Rolnictwo.

Na podstawie przyjętych zasad podziału wytypowano klasę charakteryzującą się bardzo niskim poziomem rozwoju. W tej zbiorowości średni poziom dofinansowania wyniósł 412,82 tys. zł. Nie jest to wynik zadowalający, gdyż wielkość ta należy do najniższych i jest jedynie wyższa od średniej kwoty dotacji dla gmin, które najmniej potrzebowały wsparcia, czyli gmin o bardzo wysokim poziomie rozwoju. Najwięcej środków w tej klasie pozyskały gminy Brzeźno (686,4 tys. zł) i Brojce (660,7 tys. zł). O prawie połowę mniej uzyskał Wałcz (376,3 tys. zł) i Białogard (340,6 tys. zł), natomiast

gmina Sławno w ogóle nie partycypowała w dotacjach z funduszu będącego przedmiotem zainteresowania.

Wnioski

1. Jak wynika z przeprowadzonych badań poziom rozwoju obszarów wiejskich woj. zachodniopomorskiego jest silnie zróżnicowany. Wysoki i bardzo wysoki poziom rozwoju reprezentuje jedynie około 11% gmin, a niski i bardzo niski aż około 67% jednostek samorządowych. W związku z tym w nierównych proporcjach występują tutaj tereny dobrze rozwinięte i obszary słabo rozwinięte społecznie i gospodarczo.
2. Nierównomierny stan rozwoju sprawia, że obszary problemowe wymagają zasilenia z zewnątrz w postaci pomocy unijnej, której celem jest dążenie do uzyskania spójności.
3. Z powyższego porównania poziomu rozwoju z poziomem absorpcji wynika, że gminy słabiej rozwinięte pod względem społeczno-gospodarczym partycypowały w pomocy unijnej w ramach funduszu SPO Rolnictwo w większym stopniu aniżeli gminy dobrze rozwinięte. 40% gmin o średnim (III klasa) i 22% gmin o niskim (IV klasa) poziomie rozwoju uzyskało kwoty dofinansowania powyżej 1 mln zł. Żadna z gmin należących do klasy I, II oraz V nie uzyskała dotacji w takiej kwocie.
4. Najwyższe dofinansowanie uzyskały gminy o średnim (średnio 1379,2 tys. zł) i niskim poziomie rozwoju (704,47 tys. zł), zaś najmniejsze kwoty otrzymali mieszkańcy gmin o bardzo wysokim poziomie rozwoju (77,6 tys. zł).
5. Uzyskane wyniki nie potwierdzają tezy, że SPO Rolnictwo przyczynił się do wyrównania dysproporcji pomiędzy gminami w woj. zachodniopomorskim. Gminy najbardziej potrzebujące unijnego wsparcia, a więc o bardzo niskim poziomie rozwoju uzyskały jeden z najniższych poziomów dofinansowania (średnio po 412,82 tys. zł). Zgodnie z teorią konwergencji najwyższe kwoty dofinansowania powinny przypaść gminom wiejskim o niskim poziomie rozwoju. W rzeczywistości największymi beneficjentami funduszu były gminy miejsko-wiejskie o średnim poziomie rozwoju.

Literatura

- Heffner K. [1999]: Typologia gmin wiejskich w Polsce według jakości układów osadniczych. [W:] Typologia wiejskich obszarów problemowych. A. Rosner (red.). IRWiR PAN, Warszawa, ss.59-79.
- Hellwig Z. [1968]: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę kwalifikowanych kadr. *Przegląd Statystyczny* 4.
- Jasiulewicz M. [2000]: Możliwości rozwoju wielofunkcyjnego Pomorza Środkowego. [W:] Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską – aspekty regionalne. A. Stasiak (red.). SGGW, Warszawa.
- Jasiulewicz M. [1998]: Przekształcenia strukturalne i przestrzenne obszarów wiejskich Pomorza Środkowego w okresie transformacji systemowej. Wyd. Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- Kaczmarek Z., Parysek J. [1977]: Zastosowanie analizy wielowymiarowej w badaniach geograficzno-ekonomicznych w metodach ilościowych w geografii. PWN, Warszawa.
- Karmowska G., Szczygieł T. [2003]: Wiejskie obszary problemowe w rozwoju regionalnym kraju. [W:] Aktywizacja wiejskich obszarów problemowych. M. Kłodziński i W. Dzuna (red.). IRWiR PAN, WEiOGŻ AR w Szczecinie, Warszawa.
- Rocznik statystyczny woj. zachodniopomorskiego 2005. [2006]. US, Szczecin.
- Rosner A. [2002]: Wiejskie obszary skumulowanych barier rozwojowych. [W:] Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych. A. Rosner (red.). IRWiR PAN, Warszawa.

- Samorządowi liderzy funduszy strukturalnych. Ranking samorządów terytorialnych. [2006]. *Fundusze Europejskie* 1 (14).
- Spychalski G. [1999]: Przekształcenia rolnictwa państwowego w Polsce w okresie transformacji systemowej (1990-1998). Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin.
- Zgliński W. [2003]: Wpływ transformacji Państwowych Gospodarstw Rolnych na przemiany rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. [W:] Współczesne przeobrażenia i przyszłość polskiej wsi. B.Górza i Cz. Guzik (red.). *Studia Obszarów Wiejskich* tom IV. Komisja Obszarów Wiejskich IGiPZ PAN, Warszawa.