

**ROZDYSPONOWANIE FUNDUSZY UNIJNYCH
W ASPEKcie DZIAŁAŃ PROEFEKTYWNOŚCIOWYCH
I PRORÓWNOŚCIOWYCH.
PRZYKŁAD SEKTORA ROLNEGO
WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

Waldemar Czternasty, Natalia Buczkowska
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Abstrakt. Rozważania na temat ukierunkowania podziału środków unijnych na działania o charakterze efektywnościowym i równościowym obejmują problem trudny do rozstrzygnięcia, niejednoznacznie interpretowany w literaturze przedmiotu. Niemniej pod tym właśnie kątem starano się w opracowaniu przedstawić podział funduszy unijnych rozdysponowanych na poszczególne powiaty województwa kujawsko-pomorskiego, w okresie 2004-2006 oraz 2007-2009, skierowanych na obszary wiejskie oraz rolnictwo.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, działania efektywnościowe i równościowe

WSTĘP

Poszczególne Działania Wspólnej Polityki Rolnej są ukierunkowane na wybrane kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Dylemat, czy wspomagać poprzez bezpośrednie wsparcie finansowe, czy też w pierwszej kolejności wspierać rozwój inicjatyw i różnorodnych przedsięwzięć jest trudny do rozstrzygnięcia. Z jednej strony jawi się idea doganiania zapóźnionych obszarów wiejskich, z drugiej – wsparcie projektów, nastawionych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Ustalenie podziału środków pomiędzy działania efektywnościowe a równościowe stanowi praktyczny problem dla polityki unijnej i staje się coraz częściej przedmiotem rozważań teoretycznych

w literaturze przedmiotu. Już w 1975 roku Artur Okun [1975] pisał: „Konflikt między równością a efektywnością jest naszym największym społeczno-gospodarczym dylematem i trapi nas w wielu wymiarach polityki społecznej. Nie możemy jednocześnie cieszyć się owocami efektywności rynkowej i równo je dzielić”. Według niektórych ekonomistów polaryzacja jest naturalnym zjawiskiem, stąd najpierw należy się skupić na osiągnięciu jednego celu, a potem realizować następny. Kołodziejski [1995] wskazuje, że najpierw powinna być spełniona efektywność, a następnie równość, ponieważ nie można osiągnąć tych zjawisk równocześnie. Natomiast Michna [1999] podkreśla, że gospodarcze i ekonomiczne dysproporcje w rozwoju obszarów wiejskich mogą być korzystne dla ogólnego tempa oraz skali rozwoju, ponieważ sprzyjają procesom regionalnych specjalizacji, dzięki czemu powinny również wpłynąć na konkurencyjność rolnictwa. Inni specjaliści są zdania, że należy wyrównywać poziomy rozwoju, ponieważ zróżnicowanie regionalne jest zbyt duże, a obecna sytuacja na rynkach może jeszcze zwiększyć te różnice [Winiarski 2000].

W kontekście powyższych uwag, jako cel opracowania przyjęto próbę określenia przeznaczenia środków unijnych dla rolnictwa i obszarów wiejskich – na działania proefektywnościowe i prorównościowe – rozdysponowanych w województwie kujawsko-pomorskim, w latach 2004-2006 oraz 2007-2009. Różne spojrzenia na podział środków unijnych w badanym sektorze gospodarki, w kontekście generowania efektywności i równości, powodują wariantową prezentację nałożonego celu. Stąd analizie zostanie poddany podział środków unijnych:

- według Osi priorytetowych wydzielonych przez PROW 2007-2013,
- w oparciu o eksponowanie w literaturze przedmiotu Grupy oddziaływania na rolnictwo i obszary wiejskie,
- na podstawie kosztów kwalifikowanych, czyli rozliczania środków wypłaconych w ramach poszczególnych Działań.

PODZIAŁ ŚRODKÓW UNIJNYCH WEDŁUG OSI PRIORYTETOWYCH PROW 2007-2013, W KONTEKŚCIE ODDZIAŁYWANIA EFEKTYWNOŚCIOWEGO I RÓWNOŚCIOWEGO

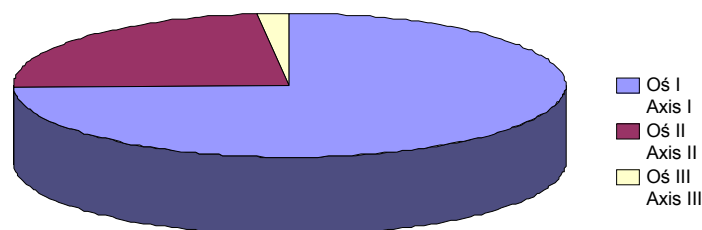
Nowy PROW 2007-2013 zawiera wyraźny podział środków według osi priorytetowych:

- Oś I: Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa,
- Oś II: Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich,
- Oś III: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolniczej.

Istnieje jeszcze dodatkowa oś IV Leader, jednakże ze względu na swój charakter działania została pominięta w analizie. W okresie 2004-2006 działania i priorytety były podobne w porównaniu z następnym okresem finansowania PROW 2007-2013, dlatego środkom rozdysponowanym w tych dwóch etapach można przypisać podobną terminologię. Do Osi I zaliczono następujące Działania: Renty strukturalne, Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, Dostosowanie do standardów unijnych, Wsparcie dla grup producentów, Inwestycje w gospodarstwa rolne, Wsparcie dla młodych rolników, Szkolenia, Doradztwo, Scalanie gruntów, Poprawa przetwórstwa i marketingu sektora żywnościowego. Do Osi II włączono: Wsparcie ONW, Programy rolnośrodowiskowe, Zale-

sianie gruntów oraz przywracanie potencjału produkcji leśnej. Natomiast w ramach Osi III realizowano działania: Odnowa wsi i zachowanie dziedzictwa kulturowego, Różnicowanie działalności rolniczej, Rozwój infrastruktury technicznej, gospodarowanie zasobami wodnymi oraz Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.

W wyniku zastosowanej klasyfikacji można stwierdzić, że w okresie 2004-2006 fundusze rozdysponowane przez Agencję w województwie kujawsko-pomorskim rozłożyły się następująco: 74,32% środków przeznaczono na Oś I, czyli poprawę konkurencyjności rolnictwa, 23,65% przydzielono na Oś II – ochronę środowiska, a najmniej środków przyznano na Oś III, gdzie udział wsparcia wyniósł 2,02% (rys. 1).



Rys. 1. Klasyfikacja funduszy według kryteriów unijnych w latach 2004-2006 (%)

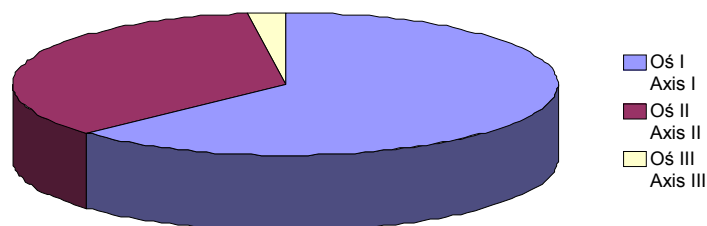
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (z 31.01.2010).

Fig. 1. Classification according to the criteria of EU funds in 2004-2006

Source: Own calculations based on data ARMA (31.01.2010).

W układzie powiatów najwyższy udział środków przeznaczonych na wsparcie działań zakwalifikowanych do Osi I odnotowano w powiecie chełmińskim – 92,66%. Podobne wyniki osiągnęły również powiaty: aleksandrowski, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, radziejowski oraz wąbrzeski; w tych regionach ponad 80% środków przeznaczono na poprawę konkurencyjności rolnictwa. Powyższy wskaźnik najmniejsze wartości osiągnął w powiecie tucholskim – 49,87%; niskie wyniki odnotowano również w powiecie sępoleńskim – 59,34% oraz nakielskim – 55,22%. W ramach Osi II najwięcej środków zrealizował powiat tucholski – 47,79%; podobny wynik osiągnęły powiaty: nakielski (43%), sępoleński (39%). Najmniej środków na poprawę środowiska odnotowano w powiatach: chełmińskim (4,98%), aleksandrowskim (10,91%), grudziądzkim (11,01%) i radziejowskim (13,85%). Najniższy udział środków według powyższej klasyfikacji zrealizowano w ramach Osi III, zaledwie 2,03% w porównaniu z Osią I i Osią II. W układzie powiatów wyższe wartości otrzymał powiat inowrocławski – 3,40% oraz golubsko-dobrzyński – 3,29%. Natomiast najniższy udział płatności przeznaczonych na poprawę jakości życia odnotowano w powiatach: lipnowskim – 0,75%, sępoleńskim – 0,94% i grudziądzkim – 1,04%.

W kolejnym okresie finansowania działań na obszarach wiejskich, w okresie 2007-2009, fundusze na rozwój tych obszarów rozłożyły się następująco: 63,01% środków przeznaczono na zwiększenie konkurencyjności rolnictwa, 34,67% na poprawę środowiska, natomiast 2,31% na poprawę jakości życia (rys. 2).



Rys. 2. Klasyfikacja funduszy unijnych w latach 2007-2009 według odpowiednich osi (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (z 31.01.2010).

Fig. 2. Classification of EU funds in 2007-2009 according to the respective axis

Source: Own calculations based on data ARMA (31.01.2010).

W układzie powiatów udział środków na poprawę konkurencyjności w rolnictwie odnotowano na poziomie wyższym niż średnia wojewódzka w powiatach: aleksandrowskim (70,81%), chełmińskim (87,51%), grudziądzkim (76,29%), inowrocławskim (78,31%), mogileńskim (71,31%), toruńskim (72,62%), wąbrzeskim (77,79%). Natomiast najniższe wyniki charakteryzowały powiaty: tucholski (37,21%), sępoleński (45,35%), nakielski (36,50%), lipnowski (42,60%).

Najwyższy udział środków przeznaczonych na ochronę środowiska, realizowanych w ramach Osi II, odnotowano w powiecie tucholskim i nakielskim – przewyższał on 60%. Podobne wyniki uzyskały powiaty: lipnowski (54,65%) i sępoleński (54,03%). Poniżej średniej wojewódzkiej znalazły się powiaty: wąbrzeski (18,93%), inowrocławski (19,44%) i chełmiński (8,69%).

Najmniejszy udział środków na poprawę jakości życia zrealizowano w ramach Osi III. Spośród powiatów najwyższy wynik odnotowano w powiecie golubsko-dobrzyńskim (4,50%); równie wysokim udziałem środków wypłaconych w ramach Osi III odznaczyły się powiaty: brodnicki (3,07%), chełmiński (3,79%), toruńskim (3,14%), wąbrzeski (3,26%). Natomiast poniżej średniej dla całego województwa znalazły się powiaty: włocławski (1,21%), sępoleński (0,61%), radziejowski (1,69%) i mogileński (1,02%). Podział środków według powyższej klasyfikacji jest ukierunkowany wyraźnie na rozwój rolnictwa, czyli przeważają środki proefektywnościowe. Jednakże nazewnictwo Osi nie oddaje w pełni funkcji poszczególnych działań. W rzeczywistości zastosowanie każdego z funduszy może wywoływać różne skutki. Dlatego np.: działania realizowane w ramach Osi II, czyli przeznaczone na poprawę środowiska, trudno jest jednoznacznie zaliczyć do prorównościowych lub do proefektywnościowych. Natomiast środki rozdysponowane z Osi III, czyli wpływające na poprawę jakości życia i różnicowanie działalności, można zakwalifikować do obu kategorii, ponieważ pełnią one zarówno funkcje efektywnościowe, jak i równościowe.

PROEFEKTYWNOŚCIOWE I PRORÓWNOŚCIOWE UKIERUNKOWANIE ŚRODKÓW UNIJNYCH W ŚWIEŹLE GRUP ODDZIAŁYWANIA NA ROLNICTWO I OBSZARY WIEJSKIE

Inną klasyfikację środków na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich prezentuje Rowiński [2007] oraz, na podstawie opracowania tego autora, Zawalińska [2009], która dokonała pewnej modyfikacji podziału środków według ich rzeczywistej funkcji. Działania te zostały podzielone na pięć grup:

Grupa A. Rozwój gospodarki żywnościowej: Dostosowanie do standardów Unii Europejskiej, Wsparcie dla grup producenckich, Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Szkolenia, Doradztwo, Poprawa przetwórstwa i marketingu sektora żywnościowego, Scalanie gruntów.

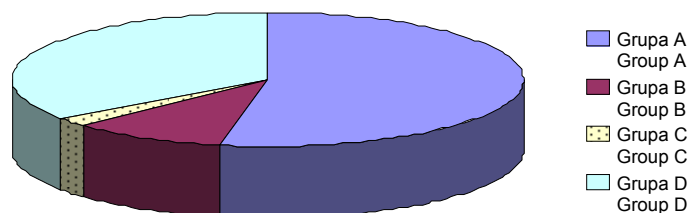
Grupa B. Rozwój środowiska: Programy rolnośrodowiskowe, Zalesianie oraz przywracanie potencjału produkcji leśnej.

Grupa C. Rozwój pozarolniczych działań gospodarki: Odnowa wsi i dziedzictwa kulturowego, Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, Gospodarowanie zasobami wodnymi, Rozwój infrastruktury technicznej na wsi.

Grupa D. Dochody i transfery socjalne: Renty strukturalne, Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, Wsparcie dla młodych rolników, Wsparcie w ramach ONW. Do Grupy E zaliczono Pomoc techniczną oraz Program Leader.

W celu dokonania obliczeń poddano modyfikacji przedstawiony wyżej podział. Do Grupy A zakwalifikowano następujące Działania: Dostosowanie do standardów Unii Europejskiej, Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Modernizację gospodarstw rolnych, Poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych oraz Zwiększanie wartości dodanej. Grupa B pozostała bez zmian. Do Grupy C zaliczono: Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, Rozwój infrastruktury technicznej. Natomiast w Grupie D znalazły się Działania: Renty strukturalne, Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, Wsparcie dla młodych rolników, Wsparcie z tytułu ONW. Działania Leader nie brano pod uwagę.

Powyższa klasyfikacja przedstawiła odmienny podział funduszy. Środki stanowiące prorównościowe wsparcie były prawie równe wysokości wsparcia w ramach działań proefektywnościowych. W skali województwa środki przeznaczone na rozwój gospodarki żywnościowej stanowiły 53,16%, na rozwój środowiska – 9,75%, na rozbudowę pozarolniczych działań gospodarki – 2,12%, a na dochody i transfery socjalne – 34,96% (rys. 3). W podziale na powiaty największe rozbieżności, w porównaniu z wynikiem dla całego województwa, wykazały powiaty: chełmiński, grudziądzki, inowrocławski, radziejowski; w tych regionach udział środków na rozwój gospodarki żywnościowej wyniósł powyżej 60%. Najgorsze wyniki osiągnęły powiaty: lipnowski (39,20%), nakielski (38,21%), tucholski (31,90%). W ramach Grupy B najwyższe dofinansowanie otrzymały powiaty: tucholski (18,41%), nakielski (18,70%), bydgoski (14,75%), inowrocławski (14,40%), mogileński (13,25%). Natomiast najmniejszy udział środków przeznaczonych na rozwój środowiska odnotowano w powiatach: chełmińskim (2,42%), aleksandrowskim (3,20%), rypińskim (3,93%) i świeckim (4,67%). Na rozwój pozarolniczych działań gospodarki najwyższe dofinansowanie uzyskał powiat golubsko-dobrzyński (3,67%), a następnie powiaty: brodnicki (2,95%) i inowrocławski (2,91%). Natomiast najmniejszym udziałem środków wypłaconych w ramach Grupy C charakteryzowały się następujące powiaty: sępoleński (0,82%), włocławski (1,63%), mogileński (1,26%), lipnowski (1,44%) i grudziądzki (1,44%).



Rys. 3. Klasyfikacja funduszy unijnych według podziału na Grupy oddziaływania na rolnictwo i obszary wiejskie (%)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (z 31.01.2010).

Fig. 3. Classification of EU funds according to group impacts on agriculture and rural areas
Source: own calculations based on data ARMA (31.01.2010).

W ramach Grupy D, obejmującej działania wspierające dochody poprzez środki socjalne, największe wsparcie otrzymały powiaty: lipnowski (52,70%), tucholski (47,28%), sępoleński (45,22%), rypiński (44,88%). Natomiast najniższe wyniki odnotowano w powiecie grudziądzkim i inowrocławskim (21%), a następnie w powiatach bydgoskim (26,87%) i wąbrzeskim (27,81%).

KWALIFIKACJA FUNDUSZY UNIJNYCH POD KĄTEM PROEFEKTYWNOŚCIOWYM I PRORÓWNOŚCIOWYM NA PODSTAWIE KOSZTÓW KWALIFIKOWANYCH

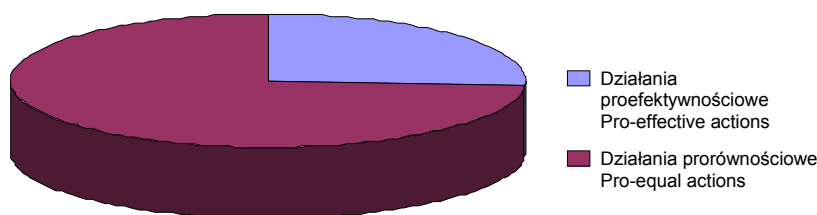
Na podstawie kosztów kwalifikowanych, czyli na podstawie sposobu rozliczania środków wypłaconych w ramach poszczególnych działań, można wyodrębnić fundusze pod kątem podziału na środki prorównościowe i efektywnościowe. Część funduszy została przydzielona po spełnieniu określonych warunków, jednakże nie wymagano udokumentowania, na co zostało przeznaczone wsparcie, jak w przypadku płatności rolnośrodowiskowych¹. Rolnik, po spełnieniu wymogów, na przykład zasianiu międzyplonu, utrzymaniu dobrej kultury rolnej, otrzymał wsparcie adekwatne do powierzchni zgłoszonej w programie rolnośrodowiskowym. Na tej podstawie otrzymał płatność, z której nie musiał się rozliczyć. Natomiast beneficjent ubiegający się o wsparcie w ramach Modernizacji gospodarstw rolnych, po spełnieniu określonych warunków i otrzymaniu płatności, miał obowiązek rozliczenia udzielonego wsparcia w postaci udokumentowania kosztów (np. zakup ciągnika, kupno wyposażenia chlewni lub opła-

¹ Na podstawie kosztów kwalifikowanych, do działań proefektywnościowych (E) zaliczono: Gospodarstwa niskotowarowe, Zalesianie gruntów rolnych, Dostosowanie do standardów unijnych, Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Modernizację gospodarstw rolnych, Ułatwianie startu młodym rolnikom, Poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, Różnicowanie działalności rolniczej, Rozwój infrastruktury technicznej, Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw. Do działań prorównościowych (R) zaliczono: Renty strukturalne, Wsparcie ONW, Programy rolnośrodowiskowe, Jednolitą płatność obszarową i Uzupełniającą płatność obszarową.

cenie firmy budowlanej, prowadzącej prace modernizacyjne w gospodarstwie). W wyniku powyższej klasyfikacji otrzymano podział środków pod kątem tego, na co faktycznie zostały przeznaczone.

Klasyfikacja działań pod kątem ich celów może okazać się mylna bowiem sama definicja celu, jak na przykład wzrost konkurencyjności, nie przesądza o jego osiągnięciu. Na podstawie wydatkowanych kosztów kwalifikowanych, działania zostały podzielone według rzeczywistego wykorzystania oraz formy przyznania wsparcia. To, czy cel działania został określony, można stwierdzić na podstawie faktycznie poniesionych kosztów. Płatności związane z ochroną środowiska mogłyby być zakwalifikowane do efektywnościowych, ponieważ stanowią pewien wkład w jego poprawę, jednakże ich udokumentowanie nie jest wymagane. W związku z tym zostały one zakwalifikowane do środków równościowych. Na podstawie sposobu przekazania, a następnie rozliczenia wsparcia można ocenić, czy dane działanie było nastawione prorównościowo czy proefektywnościowo. Dzięki temu, że przeznaczenie funduszy jest udokumentowane, można stwierdzić, że zamierzony cel został osiągnięty. Na przykład wydatki poniesione w ramach Inwestycji w gospodarstwach rolnych, beneficjent był zobowiązany udokumentować za pomocą faktur lub innych dokumentów finansowych. Dzięki temu Działaniu zakupiono maszyny i urządzenia rolnicze, zmodernizowano budynki, zakupiono stada hodowlane. W przypadku płatności bezpośrednich trudno stwierdzić ich rzeczywiste przeznaczenie, ponieważ nie jest wymagane od beneficjentów udokumentowanie wydatków. Wielkość wsparcia jest uzależniona od zgłoszonej powierzchni; właściciele mniejszych gospodarstw uzyskując niższe wsparcie często przeznaczają je na bieżące potrzeby. Natomiast płatności przydzielane dużym gospodarstwom pozwalają przeznaczyć je na cele inwestycyjne, ponieważ duży areal umożliwia pozyskanie większych dopłat bezpośrednich. Podobnie jest w przypadku Działania renty strukturalne, w ramach którego przekazywane płatności są przeznaczone na utrzymanie beneficjenta po przekazaniu gospodarstwa i przejściu na emeryturę.

W wyniku powyższej klasyfikacji otrzymano obraz, który świadczy o tym, że w skali województwa kujawsko-pomorskiego wsparcie prorównościowe było wyższe niż wsparcie proefektywnościowe, w następującej proporcji: 73,60%-26,39% (rys. 4).



Rys. 4. Klasyfikacja funduszy unijnych rozdysponowanych w województwie kujawsko-pomorskim według kryteriów kosztów kwalifikowanych (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (z 31.01.2010).

Fig. 4. Classification of EU funds allocated in the Kujawsko-Pomorskie according to the criteria of eligible costs

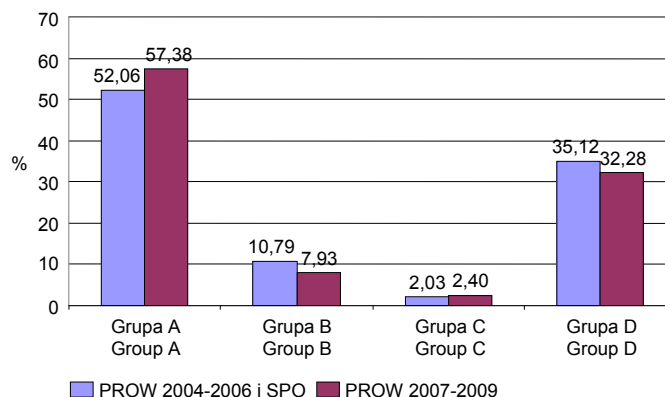
Source: own calculations based on data ARMA (31. 01.2010).

Dalsza analiza na poziomie powiatów wykazała odstępstwa od wyniku, jaki uzyskano dla całego województwa. Największy udział środków efektywnościowych w strukturze wykorzystanego wparcia miał powiat radziejowski (35,03%), następnie powiaty: toruński (32,31%), rypiński (33,22%), inowrocławski (29,19%), golubsko-dobrzyński (30,74%). Natomiast najmniejszym udziałem środków efektywnościowych charakteryzowały się następujące powiaty: nakielski (17,30%), tucholski (17,58%), sępoleński (21,24%), lipnowski (22,97%), bydgoski i chełmiński (powyżej 23%). W strukturze zaabsorbowanych środków wsparcie o charakterze prorównościowym przedstawia się analogicznie do udziału środków o działaniu proefektywnościowym. Najwyższy udział środków równościowych odnotowano w powiatach: nakielskim, tucholskim, sępoleńskim, lipnowskim, bydgoskim i chełmińskim. Natomiast najniższe dofinansowanie w ramach działań równościowych otrzymały powiaty: radziejowski, toruński, rypiński, inowrocławski i golubsko-dobrzyński.

PORÓWNANIE KIERUNKÓW WYDATKOWANIA ŚRODKÓW Z FUNDUSZY UNIJNYCH W RAMACH PROW 2004-2006 I SPO ORAZ PROW 2007-2013

Z porównania płatności zrealizowanych w latach 2004-2006 i 2007-2009 według kryterium Grup A-D, zaprezentowanych w punkcie drugim opracowania, wynika, że najczęściej środków wykorzystano w ramach Grupy A (Rozwój gospodarki żywnościowej), zaś najmniej płatności przeznaczono na wsparcie pozarolniczych działów gospodarki – Grupa C (rys. 5). Działania podjęte w obu okresach finansowania są do siebie bardzo zbliżone, dlatego można dokonać stosownych porównań. Tym bardziej, iż w okresach 2004-2006 oraz 2007-2009 środki wydatkowane w ramach poszczególnych grup przybrały podobne wartości. Korzystając z danych zamieszczonych na rysunku 5 można wywnioskować, iż w nowym PROW pula wsparcia zmniejszyła się odnośnie rozwoju środowiska oraz na wydatki związane z dochodami i transferami socjalnymi. Natomiast wyższe dofinansowanie uzyskano na działania związane z rozwojem gospodarki żywnościowej oraz na pobudzenie pozarolniczych działów gospodarki.

W strukturze powiatów największe rozbieżności od średniej wojewódzkiej wykazały: powiat chełmiński, w którym udział środków w ramach Grupy A z pierwszego okresu finansowania, wynoszący 59,96%, wzrósł do 78,20% w okresie 2007-2009. Podobne wyniki odnotowano w powiecie: inowrocławskim – z 51,79 do 75,17%, toruńskim – z 55,82 do 68,37%, żnińskim – z 43,81 do 63,81%. Tendencje spadkowe zaobserwowano w powiatach: golubsko-dobrzyńskim – z 58,48 do 56,43%, lipnowskim – z 40,85 do 36,87%, nakielskim – z 43,39 do 27,73%, rypińskim – z 52,58 do 43,72% oraz sępoleńskim – z 46,30 do 38,43%. W ramach Grupy B największy wzrost środków wykazały powiaty: grudziądzki – z 6,38 do 12,82%, rypiński – z 2,95 do 7,12%, radziejowski – z 4,49 do 9,11%. Niższe wyniki odnotowano w powiatach: bydgoskim, spadek z 18,88 do 5,43%, inowrocławskim – z 16,32 do 12,05%, nakielskim – z 21,89 do 11,97%, sępoleńskim – z 14,21 do 5,05% oraz tucholskim – z 22,89 do 9,80%. W ramach środków przeznaczonych na rozwój pozarolniczych działów gospodarki największy wzrost wsparcia odnotowano w powiatach: chełmińskim – z 2,35 do 4,04%, lipnowskim – z 0,74 do 2,79%, toruńskim – z 1,66 do 3,20%. Natomiast zmniejszenie wydatków na



Rys. 5. Porównanie kierunków wydatkowania środków UE w latach 2004-2006 i 2007-2009 w województwie kujawsko-pomorskim, według klasyfikacji Grup A-D

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (z 31.01.2010).

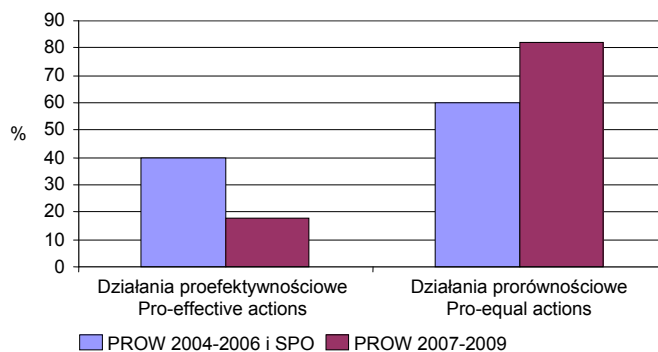
Fig. 5. Comparison of expenditure under various groups A-D in Kujawsko-Pomorskie

Source: own calculations based on data ARMA (31.01.2010).

działania obejmujące Grupę C wykazały powiaty: mogileński – z 1,43 do 1,06%, sępoleński – z 0,93 do 0,64%, a także włocławski – z 1,83 do 1,24%. Wzrost wsparcia w finansowaniu działań Grupy D (dochody i transfer socjalny) dotyczył powiatów: bydgoskiego – z 24,45 do 31,02%, lipnowskiego – z 50,91 do 55,15%, nakielskiego – z 32,97 do 57,37%, a także sępoleńskiego – z 38,55 do 55,87% oraz tucholskiego – z 41,86 do 56,45%. Niższe wartości w drugim okresie finansowania charakteryzowały powiaty: aleksandrowski – z 38,12 do 29,75%, chełmiński – z 35,10 do 15,51%, grudziądzki – z 25,03 do 13,41%, inowrocławski – z 28,48 do 10,47%, mogileński – z 37,00 do 17,32%, radziejowski – z 32,21 do 25,00%, toruński – z 31,96 do 24,06%, wąbrzeski – z 28,54 do 20,45%, włocławski – z 40,34 do 35,45%.

Porównując rozkład wykorzystania funduszy pod kątem kosztów kwalifikowanych, można stwierdzić, że udział środków na działania prorównościowe jest zdecydowanie większy niż na proefektywnościowe. W pierwszym okresie finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich 2004-2006 udział wydatków na działania proefektywnościowe wyniósł 39,75%, natomiast na działania prorównościowe – 60,25%. W drugim okresie 2007-2009 proporcje te zmieniły się na korzyść działań prorównościowych, których udział zwiększył się do 82,14% (rys. 6).

W strukturze powiatów zmniejszył się udział środków na działania proefektywnościowe w powiecie aleksandrowskim z 44,81 do 16,87%. Podobne wyniki zaobserwowano w powiatach: brodnickim – z 37,19 do 16,65%, bydgoskim – z 36,49 do 15,92%, chełmińskim – z 33,49 do 15,92%, golubsko-dobrzyńskim – z 48,43 do 15,24%, grudziądzkim – z 39,48 do 21,70%, inowrocławskim – z 37,28 do 26,83%, lipnowskim – z 37,10 do 13,41%, mogileńskim – z 31,89 do 19,70%, nakielskim – z 30,71 do 8,57%, radziejowskim – z 51,22 do 22,87%, rypińskim – z 50,98 do 17,50%, sępoleńskim –



Rys. 6. Proefektywnościowe i prorównościowe wykorzystanie środków unijnych w latach 2004-2006 oraz 2007-2009 w województwie kujawsko-pomorskim według kosztów kwalifikowanych (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (z 31.01.2010).

Fig. 6. Comparison of expenditure in two periods according to EU funding of eligible costs (%)

Source: own calculations based on data ARMA (31.01.2010).

z 35,38 do 13,53%, świeckim – z 40,93 do 19,41%, toruńskim – z 46,63 do 22,01%, tucholskim – z 31,10 do 11,01%, wąbrzeskim – z 37,43 do 12,99%, włocławskim – z 42,28 do 16,81%, żnińskim – z 35,82 do 20,50%. Biorąc pod uwagę kwalifikacje działań pod kątem udokumentowania kosztów kwalifikowanych, można zaobserwować wyraźne przesunięcie środków na rzecz działań prorównościowych. Transfery bezpośrednio przeważają nad subsydiami inwestycyjnymi, pomimo że polityka unijna dąży do wspierania działań o charakterze inwestycyjnym.

WNIOSKI

1. W strukturze powiatów województwa kujawsko-pomorskiego występuje duże zróżnicowanie odnośnie pozyskiwania dopłat obszarowych. Największy udział tych dopłat odnotowano w powiecie inowrocławskim i włocławskim, gdzie wyniósł on 8,58 i 9,64%. Natomiast najniższą partycypacją – 1,93% – w wypłaconej w całym województwie kwocie charakteryzował się powiat rypiński, zaś jej wielkość poniżej 4% wykazały powiaty: aleksandrowski, sępoleński, tucholski i wąbrzeski. Zróżnicowanie między powiatami może być spowodowane kilkoma czynnikami, między innymi: powierzchnią gospodarstw i ich liczbą, świadomością rolników w pozyskiwaniu funduszy unijnych, zaangażowaniem lokalnych jednostek doradczych.

2. Porównując rozkład funduszy według kryteriów, takich jak: celowość działań, podział na osie oraz podział na działania proefektywnościowe i prorównościowe, można stwierdzić, że proporcje środków przemawiają na korzyść działań prorównościowych. Podział funduszy według poszczególnych osi wskazuje na przewagę środków skiero-

wanych na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, kosztem mniejszego wsparcia poprawy stanu środowiska naturalnego oraz jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolniczej. Jednakże powyższy podział może sprawiać mylne wrażenie, ponieważ nie oddaje prawdziwej istoty zakwalifikowanych do osi działań. Dalsza analiza, odniesiona do wyróżnionych Grup, w której zakwalifikowano działania pod kątem ich rzeczywistego znaczenia wykazała, że działania o znaczeniu prorównościowym przeważają nad działaniami proefektywnościowymi.

3. Uwzględnienie dopłat obszarowych w podziale środków na działania efektywnościowe i równościowe uwydatniło przewagę środków prorównościowych. Wydatkowanie dopłat obszarowych nie jest rozliczane przez Agencję, dlatego zaliczono je do działań prorównościowych. Im większa powierzchnia gospodarstwa, tym wyższa dopłata obszarowa; w tym przypadku może ona zostać przeznaczona na cele inwestycyjne. Mniejsze gospodarstwa, otrzymując analogicznie mniejsze wsparcie, najczęściej przeznaczają je na bieżące potrzeby.

4. Różnice w absorpcji środków unijnych na poziomie powiatów wskazują na faworyzowanie obszarów, w których rolnictwo jest lepiej rozwinięte. Powiaty odznaczające się dużym rozdrobnieniem gospodarstw, słabiej rozwiniętym rolnictwem i większym bezrobociem otrzymały mniejsze wsparcie.

LITERATURA

- Kołodziejcki J., 1995. Założenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”. W: *Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich*. Red. K. Duczkowska-Małysz, M. Kołodziejcki, C. Siekierski. Ministerstwo Rolnictwa, FAPA, SGGW, Warszawa.
- Michna W., 1999. *Polityka regionalna w sferze obszarów wiejskich i rolnictwa*. Zesz. Nauk. SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 37, 253-265.
- Okun A., 1975. *Equality and Efficiency: The big trade-off*. Brooking Institution, Washington.
- Rowiński J., 2007. Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013-kilka uwag. W: *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*. Red. S. Zięba, A. Kowalski. Wyd. IERiGŻ, ALMAMER, Warszawa.
- Winiarski B., 2000. Zróżnicowanie poziomu konkurencyjności regionów a kierunki i cele polityki regionalnej oraz jej uwarunkowania makroekonomiczne w Polsce. W: *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*. Red. M. Klamuta, L. Cybulski. AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Zawalińska K., 2009. Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. IRWiR PAN, Warszawa.

ALLOCATION OF EU FUNDS IN THE ASPECT OF PRO-EFFICIENCY AND PRO-EQUALITY. AN EXAMPLE OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF THE KUJAWSKO-POMORSKIE

Summary. Reflections on the orientation distribution of EU funds for the activities of a High-Efficiency and Equality include the problem difficult to resolve which is not explicitly interpreted in the literature. At this particular angle the authors attempted to present

the distribution of the EU funds allocated to individual counties of Kujawsko-Pomorskie in the period 2004-2006 and 2007-2009, directed to rural areas and agriculture.

Key words: EU funds, the development of agriculture and rural development, operation Efficiency and Equality

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 21.03.2011

Do cytowania – For citation: Czternasty W., Buczkowska N., 2011. Rozdysponowanie funduszy unijnych w aspekcie działań proefektywnościowych i prorównościowych. Przykład sektora rolnego województwa kujawsko-pomorskiego. J. Agribus. Rural Dev. 1(19), 5-16.