

Wojciech Kisiał

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej

Artur Bajerski

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

Bartosz Stępiński

Autor do korespondencji: Wojciech Kisiał, wojciech.kisiala@ue.poznan.pl

REALIZACJA REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH: ANALIZA PROFILI ABSORPCJI FUNDUSZY UNIJNYCH W UKŁADZIE CENTRUM-PERYFERIE

Streszczenie: W artykule podjęto próbę oceny, w jakim stopniu struktura wykorzystania środków unijnych w województwach Polski nawiązuje do dwóch podstawowych typów przestrzennej strategii alokacji funduszy UE, tj. modelu polaryzacyjnego lub wyrównawczego. Analizą objęto 16 regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013. W badaniach przyjęto za płaszczyznę odniesienia układ centrum-peryferie, wydzielając dla każdego z województw klasy peryferyjności gmin oraz wykreślając profile wykorzystania środków UE w obszarach o różnym stopniu peryferyjności. Analiza wykazała, że w większości województw rozkład przestrzenny wsparcia unijnego bliższy był modelowi polaryzacyjnemu.

Słowa kluczowe: model centrum-peryferie, regionalne programy operacyjne, fundusze unijne, polityka intraregionalna, Polska.

Klasyfikacja JEL: O21, P48, R58.

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

Abstract: This article seeks to assess how the use of European Union funds by Polish voivodeships reflects two basic types of strategy of EU fund allocation, i.e. a polarising and an equalising model. The analysis covered 16 Regional Operational Programmes for the years 2007-2013. The frame of reference adopted in the research was the centre-periphery system. For each voivodeship classes of commune peripherality were distinguished and profiles of use of EU funds were determined for areas differing in their level of peripherality. The analysis demonstrated that in most voivodeships the spatial distribution of the European Union's support was closer to the polarising model.

Keywords: core-periphery concept, regional operational programmes, European Funds, intraregional policy, Poland.

Wstęp

Wspólnotowa polityka regionalna stanowi jedną z dwóch najważniejszych pod względem zaangażowania finansowego (obok wspólnej polityki rolnej) dziedzin działalności Unii Europejskiej. Na realizację jej zasadniczego, traktatowego celu, którym jest dążenie do osiągnięcia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, przeznaczona jest około jednej trzeciej całości budżetu Unii Europejskiej.

Za jedną z podstawowych przyczyn, prezentowanej w literaturze przedmiotu, niskiej oceny skuteczności interwencji w zakresie polityki spójności na poziomie wspólnotowym [por. m.in. Boldrin i Canova 2001; Dall'erba i Le Gallo 2008], P. Martin [2009] uznaje brak precyzyjnego zdefiniowania celów jej realizacji. Zapisy traktatowe nie określają bowiem jasno, na jakim szczeblu organizacji terytorialnej Unii Europejskiej różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego powinny zostać zredukowane – krajowym czy międzyregionalnym (a nawet wewnątrzregionalnym). Niejasności te są niezwykle istotne, gdyż jak wskazują wyniki prac zaliczanych do nurtu nowej geografii ekonomicznej, wzrost dynamiki rozwoju w analizowanym układzie przestrzennym najczęściej wiąże się ze zwiększeniem wewnętrznych zróżnicowań pomiędzy jego częściami składowymi [por. m.in. Martin i Ottaviano

2001; Brakman i in. 2005]. W świetle tych badań skuteczność polityki regionalnej wymagałaby od instytucji zarządzających jej instrumentami zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, określenia strategii wydatkowania środków finansowych jako zorientowanej na poprawę efektywności bądź zmniejszenie różnicowań.

Wybór strategii przestrzennego ukierunkowania interwencji jest wyrazem fundamentalnego dylematu odnoszącego się do głównego celu prowadzenia polityki regionalnej w sytuacji dysponowania ograniczonymi środkami finansowymi, sprowadzającego się do alternatywy: „równość czy efektywność” w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Model wyrównawczy zakłada redukcję nadmiernych różnicowań społeczno-gospodarczych poprzez skoncentrowanie wsparcia na obszarach charakteryzujących się najgorszą sytuacją gospodarczą, czyli obszarach zmarginalizowanych. Praktycznym wymiarem realizacji tego typu polityki jest wsparcie ukierunkowane na regiony najslabiej rozwinięte oraz preferencje przy przeznaczaniu środków finansowych dla terenów peryferyjnych. W przypadku wyboru wariantu proefektywnościowego (czyli tzw. modelu polaryzacyjnego), w założeniach zmierzającego do maksymalizacji tempa wzrostu gospodarczego w skali makroekonomicznej, szczególnie istotnym adresatem wsparcia powinny się stać obszary charakteryzujące się wysokim potencjałem i dynamiką rozwojową, które jednocześnie wykazują znaczne zdolności adaptacji do zmieniających się warunków rynkowych [Kisiała i Stępiński 2013].

Celem artykułu jest próba oceny, w jakim stopniu struktura wykorzystania środków unijnych w województwach Polski nawiązuje do wymienionych wcześniej dwóch podstawowych typów strategii alokacji, tj. modelu polaryzacyjnego lub wyrównawczego. Przyjęto, że powyższy związek można zweryfikować poprzez analizę różnicowania pozyskanych środków unijnych w gminach Polski w układzie centrum-peryferie. Analiza dotyczyła polityki intraregionalnej, stąd badania skoncentrowano na funduszach europejskich dostępnych w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013.

W artykule kolejno: (1) scharakteryzowano regionalne programy operacyjne jako instrumenty polityki prowadzonej przez regionalne władze samorządowe, (2) przedstawiono zagadnienie peryferii i problemów ich delimitacji, (3) opisano model potencjału jako miary stopnia peryferyjności oraz (4) zaproponowano procedurę badawczą służącą analizie prawidłowości w zakresie alokacji funduszy unijnych w układzie centrum-peryferie w poszczególnych województwach w Polsce.

1. Regionalne programy operacyjne

Najistotniejszym dokumentem określającym podstawowe cele polityki spójności wraz ze wskazaniem głównych kierunków wsparcia realizowanego przy udziale jej instrumentów (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności) w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 w Polsce były Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO). Realizacja założeń NSRO odbywała się poprzez wdrażanie programów operacyjnych, czyli dokumentów o charakterze wykonawczym w stosunku do strategii, które konkretyzowały i uszczegóławiały postanowienia w niej zawarte.

Istotne nowe rozwiązanie wprowadzone w omawianej perspektywie stanowiła częściowa decentralizacja zarządzania środkami instrumentów polityki spójności polegająca na utworzeniu 16 – odrębnych dla każdego województwa – regionalnych programów operacyjnych (RPO), w przypadku których funkcje instytucji zarządzających (przygotowujących program i odpowiedzialnych za jego prawidłową realizację) powierzono wojewódzkim władzom samorządowym (zarządowi województwa). Na wdrażanie 16 RPO ze strony funduszy przewidziano wsparcie w wysokości 17,3 mld euro, czyli ponad 25% ogółu środków wspólnotowych przeznaczonych na finansowanie wszystkich programów operacyjnych. Zdaniem P. Swianiewicza i in. [2008], skala decentralizacji finansowej w Polsce była najwyższa spośród wszystkich państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., choć zdecydowanie mniejsza niż w przypadku dużych krajów Europy Zachodniej (np. Niemiec i Włoch).

Dzięki środkom finansowym dostępnym w ramach RPO regionalne władze samorządowe zostały wyposażone w istotne narzędzia wsparcia polityki intraregionalnej. Opracowanie własnego RPO umożliwiało niezależne (choć komplementarne w stosunku do innych programów operacyjnych oraz wpisujące się w szersze ramy polityki krajowej) określenie kierunków wydatkowania środków unijnych. Poprzez zapisy w RPO zarządy województw mogły wpływać na przestrzenne ukierunkowanie interwencji wewnątrzregionalnej, uwzględniając zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego województwa.

2. Peryferie i problemy ich delimitacji

Model centrum (rdzenia) i peryferii jest podstawową i wydaje się, że najczęściej wykorzystywaną koncepcją wyrażającą zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Wiąże się on z grupą koncepcji

teoretycznych sformułowanych na gruncie ekonomii m.in. przez F. Perroux [1950, 1955], D. Northa [1955], G. Myrdala [1957], A. Hirschmana [1958], J. Boudevilla [1966] i J. Friedmanna [1967, 1972]. Koncepcje te łączy uproszczone ujęcie przestrzeni, która zazwyczaj jest dychotomicznie rozdzielana na obszary centralne (miejsca, obszary, w których koncentrują się określone działalności) oraz peryferyjne (miejsca, obszary, które nie mają cech centrum).

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd o wielowymiarowości peryferyjności. Do najczęściej wymienianych wymiarów należą: przestrzenny, ekonomiczny, społeczny (społeczno-kulturowy). Rzadziej wyróżnia się takie wymiary peryferyjności, jak ekologiczny, religijny czy też polityczny [por. Zagożdżon 1980; Miszewska 1988; Leimgruber 1994; Schmidt 1998; Scott 1998; Havlíček i Marada 2004; Gurung i Kollmair 2005; Zarycki 2007; Havlíček i in. 2008; Bajerski 2008; Idczak 2013].

Wielowymiarowość pojęcia peryferii prowadzi do konieczności ich kompleksowego ujęcia. Próby kompleksowej identyfikacji peryferii wiążą się więc zazwyczaj z „nałożeniem na siebie” peryferii zidentyfikowanych w różnych wymiarach [por. Leimgruber 1994; Havlíček i Marada 2004; Gurung i Kollmair 2005; Halás i Hurbánek 2008]. Takie postępowanie wydaje się szczególnie uzasadnione, jeśli poszczególne wymiary peryferyjności charakteryzują różne obszary. Badania M. Halása i P. Hurbánka [2008], dotyczące Słowacji, wykazały jednak współwystępowanie przestrzenne głównych wymiarów peryferyjności. Oznacza to, że obszar uznany za peryferyjny przestrzennie jest zazwyczaj również peryferyjny w ujęciu ekonomicznym i społecznym. Na tej podstawie można wysunąć tezę, że o peryferyjności społeczno-gospodarczej w dużej mierze decyduje rola danego obszaru w systemie społeczno-gospodarczym kraju lub regionu. Peryferyjność w takim ujęciu, odwołując się do definicji zaproponowanej przez M. Schmidt [1998], oznacza niedostateczną integrację z dominującym w danym miejscu i czasie systemem społeczno-gospodarczym.

W aspekcie przestrzennym peryferyjność wiąże się z położeniem na skraju danego systemu – w znacznej odległości od ośrodków stanowiących jego główne węzły [por. Zagożdżon 1980; Havlíček i Marada 2004]. W aspekcie funkcjonalnym peryferyjność, rozumiana jako niedostateczna integracja z systemem, wiąże się ze słabym powiązaniem danego obszaru z ośrodkami stanowiącymi najważniejsze centra danego systemu społeczno-gospodarczego. Oba aspekty peryferyjności (przestrzenny i funkcjonalny) są ze sobą ściśle powiązane – położenie na skraju systemu w sensie przestrzennym wiąże się ze statystycznie rzadszymi oraz słabszymi kontaktami i więziami z centrum.

Zespolenie przestrzennego i funkcjonalnego aspektu peryferyjności prowadzi do stwierdzenia, że w ujęciu systemowym peryferie są obszarami, które

pozostają w najsłabszych związkach przestrzenno-funkcjonalnych z centrum systemu społeczno-gospodarczego. W podobny sposób peryferie ujmowali już V. Jančák i in. [2003] oraz T. Havlíček i in. [2005], którzy określili je nawet mianem specyficznych obszarów z niewydolnością relacji przestrzenno-funkcjonalnych. Skutkiem tej niewydolności jest występowanie niekorzystnych procesów społecznych i gospodarczych (np. niskie zarobki, wysokie bezrobocie, odpływ ludności, starzenie się demograficzne mieszkańców).

W świetle powyższych rozważań identyfikacja peryferii wymaga wyodrębnienia obszarów, które pozostają w najsłabszych związkach przestrzenno-funkcjonalnych z centrum systemu społeczno-gospodarczego. Takie badania, jeśli mają mieć charakter szczegółowy, są zazwyczaj bardzo pracochłonne. Wynika to z jednej strony z trudności ujęcia odległości w delimitacji peryferii (m.in. jak liczyć odległość, od których ośrodków), z drugiej zaś z problemów związanych z analizą relacji funkcjonalnych. W przypadku badań, w których peryferie nie są ich przedmiotem, ale wyłącznie płaszczyzną odniesienia (jak w niniejszym artykule), szczególnie użyteczne wydają się metody pozwalające na pośrednią analizę relacji przestrzenno-funkcjonalnych, do których można zaliczyć metody bazujące na modelu potencjału.

3. Model potencjału jako miara peryferyjności

Koncepcja potencjału wykorzystywana w badaniach przestrzenno-ekonomicznych bazuje na twierdzeniach fizyki newtonowskiej, koncentrując się na założeniu, że poszczególne elementy, obiekty czy zjawiska rozmieszczone w przestrzeni wzajemnie na siebie oddziałują (analogicznie do mas rozpatrywanych w fizyce). Oddziaływanie takie rośnie wraz z masą obiektów (wraz ze wzrostem wartości analizowanych zjawisk) oraz maleje w miarę wzrostu odległości między nimi. Początkowo modele potencjału były stosowane w ramach tzw. fizyki społecznej do opisu rozmieszczenia ludności niezależnego od przebiegu granic jednostek administracyjnych [m.in. Stewart 1948; Stewart i Warntz 1958]. Korzystając z założeń potencjału ludności, w dalszej kolejności sformułowano modele potencjału dochodu [Isard i Freutel 1954], potencjału rynkowego [Harris 1954] czy też potencjału podaży i popytu [Warntz 1956, 1957]. Z czasem koncepcja potencjału zyskała dużą popularność wśród geografów ekonomicznych analizujących przestrzenne aspekty zróżnicowania zjawisk społeczno-ekonomicznych.

Pomimo stosunkowo długiej tradycji wykorzystywania koncepcji potencjału w badaniach z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej, szersze

zastosowanie tych modeli na gruncie nauk ekonomicznych odnotowano dopiero wraz z rozwojem tzw. nowej geografii ekonomicznej, której początki wiążą się z pracami P. Krugmana [1991a, 1991b, 1995].

Cechą wspólną licznych modyfikacji modeli potencjału jest uwzględnienie, obok mas charakteryzujących w kategoriach społeczno-ekonomicznych poszczególne części badanej całości, efektu położenia każdej z tych mas w rozpatrywanej całości. Potencjał jest zatem systemową miarą intensywności oddziaływań przestrzennych, w której każda jednostka przestrzenna jest charakteryzowana przez odniesienie do pozostałych jednostek oraz do samej siebie. Całkowity potencjał i -tej jednostki przestrzennej (V_i) stanowi sumę potencjałów cząstkowych pozostałych jednostek oraz potencjału własnego i -tej jednostki. Zatem nawet w przypadku gdy potencjał własny danej jednostki byłby niewielki, poprzez korzystne położenie może ona znaleźć się w strefie intensywnych oddziaływań, a tym samym znacznie powiększyć wartość swojego całkowitego potencjału [por. Czyż 2002].

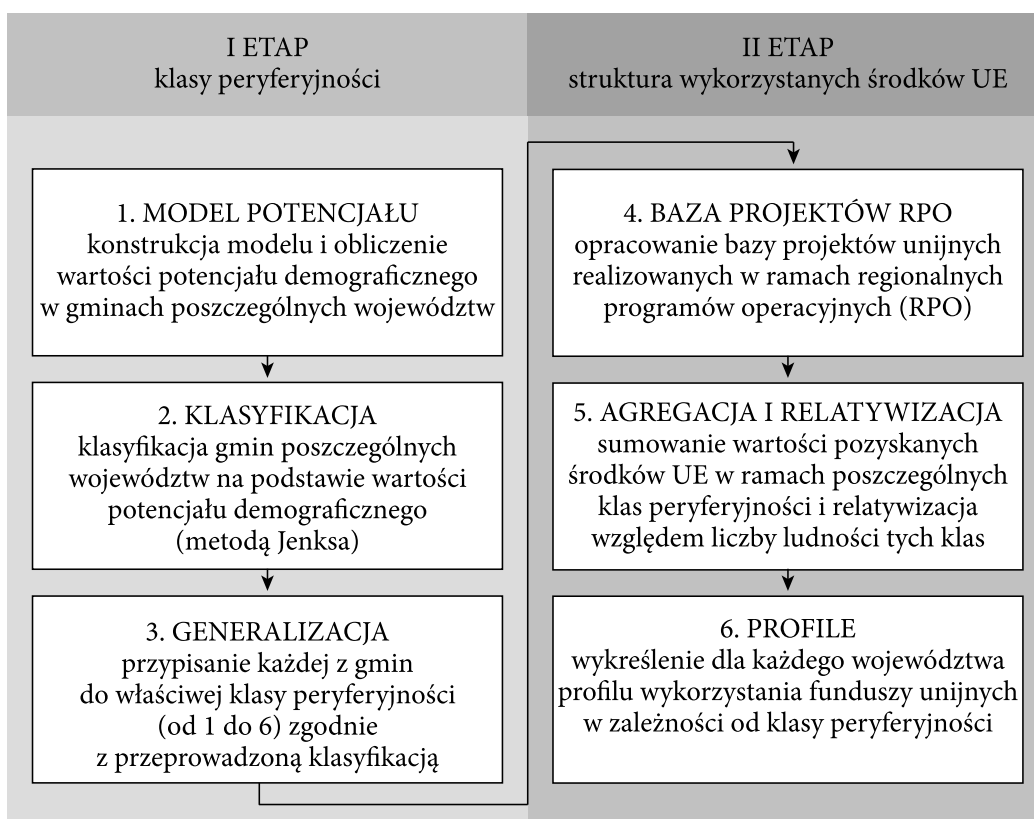
Koncepcja potencjału umożliwia uwzględnienie w ramach jednego modelu matematycznego zarówno zróżnicowania społeczno-ekonomicznego badanych jednostek, jak i relacji przestrzennych wynikających z, określonego miarą odległości, miejsca tych jednostek w analizowanym układzie przestrzennym. Dzięki tym własnościom potencjał może być uznany za miarę peryferyjności. Najwyższy potencjał wykazują zazwyczaj największe miasta, niższe wartości charakteryzują ich otoczenie oraz miasta niższego poziomu hierarchicznego, jeszcze niższe wartości występują w otoczeniu tych miast oraz w miastach kolejnego poziomu hierarchicznego itd.

Użyteczność modeli potencjału w badaniu relacji centrum-peryferie była już zauważana podczas pierwszych jego conceptualizacji [Stewart 1948, s. 35]. Następnie przeprowadzono szereg badań empirycznych identyfikujących obszary centralne i peryferyjne w różnych skalach przestrzennych [por. Dicken i Lloyd 1977; Keeble, Owens i Thompson 1982; Keeble, Offord i Walker 1988; Bruinsma i Rietveld 1993; Vickermann 1995; Gutierrez i Urbano 1996; Copus 1999; Schürmann i Talaat 2000; Czyż 2002].

4. Zastosowana procedura badawcza

Postępowanie badawcze zmierzające do wykrycia prawidłowości w zakresie alokacji funduszy unijnych w układzie centrum-peryferie w poszczególnych województwach w Polsce składało się z dwóch zasadniczych części (rysunek 1). Pierwszy etap polegał na wyznaczeniu w każdym z województw

stopnia (klasy) peryferyjności poszczególnych gmin. Na drugim etapie wykorzystano przeprowadzoną klasyfikację w celu określenia typu przestrzennej alokacji funduszy unijnych w polskich regionach (województwach). Badanie zmierzało do identyfikacji, w których województwach fundusze unijne bardziej przyczyniały się do niwelowania różnic w poziomie rozwoju (poprzez wsparcie jednostek peryferyjnych), a w których, zgodnie z wariantem proefektywnościowym, dofinansowanie trafiało głównie do jednostek najbardziej konkurencyjnych (centralnych).



Rysunek 1. Schemat postępowania badawczego

4.1. Etap I – klasy peryferyjności

W celu określenia klasy peryferyjności poszczególnych gmin w Polsce wykorzystano model potencjału. W dostępnych w literaturze przedmiotu analizach przestrzennych zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego zastosowanie znalazły głównie modele potencjału dochodu oraz potencjału ludności. W przypadku niniejszych badań uznano, że optymalną z punktu widzenia realizowanego celu miarą stopnia peryferyjności będzie potencjał

demograficzny. O wyborze modelu potencjału demograficznego zdecydowała udowodniona empirycznie wysoka korelacja jego zmienności z przestrzenną zmiennością wielu wskaźników charakteryzujących poziom rozwoju społeczno-gospodarczego [por. m.in. Stewart i Warntz 1958; Pooler 1987; Czyż 2002]. Nie bez znaczenia był również fakt, że obszary (jednostki) o niewielkiej liczbie ludności, położone w znacznym oddaleniu od ośrodków władzy administracyjnej, często mają mniejszy wpływ na polityczne decyzje dotyczące planowania przestrzennej alokacji funduszy unijnych¹, a utrudniony dostęp do wykwalifikowanych kadr czy firm specjalizujących się w pozyskiwaniu funduszy może ograniczać ich aktywność i skuteczność w pozyskiwaniu funduszy. Stąd podczas badania przestrzennych aspektów wykorzystania funduszy unijnych potencjał demograficzny wydaje się adekwatną miarą stopnia peryferyjności.

Biorąc powyższe pod uwagę, dla każdego z województw niezależnie obliczono potencjał demograficzny, wykorzystując model:

$$V_i = \frac{P_i}{d_{ii}} + \sum_{\substack{j=1 \\ j \neq i}}^n \frac{P_j}{d_{ij}} \quad (i = 1, 2, \dots, n), (j = 1, 2, \dots, n),$$

gdzie:

P_i – liczba ludności w gminie i ,

P_j – liczba ludności w gminie j ,

d_{ii} – współczynnik redukcji potencjału własnego (potencjału danej gminy),

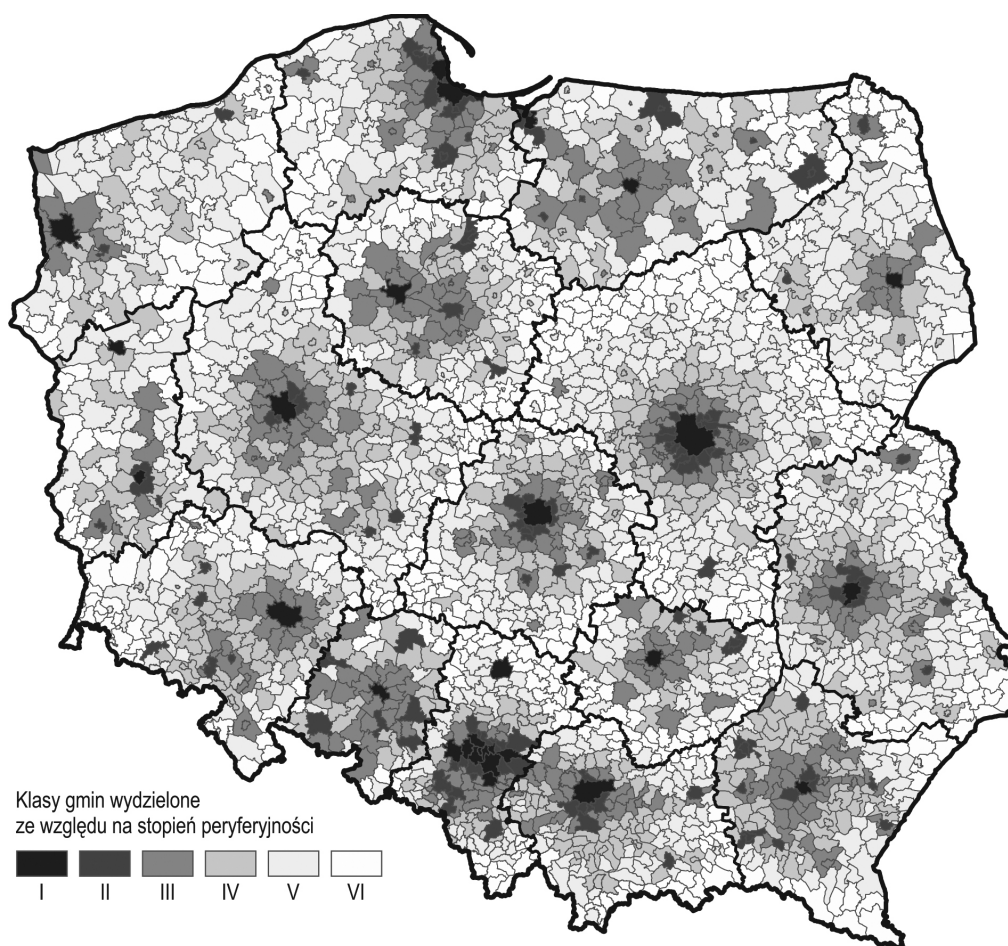
d_{ij} – odległość gminy i od gminy j ,

n – liczba gmin w województwie.

Pierwsza część równania (modelu) służyła określeniu potencjału własnego, czyli potencjału, jaki stwarza populacja danej gminy w stosunku „do siebie”. Przyjęto, że potencjał własny będzie tożsamy z liczbą ludności zamieszkującą daną gminę, co w praktyce oznaczało, że współczynnik redukcji $d_{ii} = 1$ [por. Pooler 1987; Czyż 2002]. Odległości d_{ij} z dalszej części równania wyznaczono pomiędzy punktowymi reprezentantami gmin, za które przyjęto ich centroidy (geometryczne środki ciężkości). W tym celu posłużono się technikami GIS (macierz odległości programu QuantumGIS), wykorzystując tzw. metrykę euklidesową.

¹ Koncepcję potencjału uczestnictwa (*participation potential*) odnoszącą się do przestrzennej organizacji decyzji sformułowali już w latach 60. XX w. W. Isard i T.H. Tung [1963].

Wychodząc z założenia, że każde województwo ma swoje obszary centralne (rdzeniowe) i swoje obszary peryferyjne, w ramach których dokonywana jest przestrzenna alokacja interwencji poszczególnych RPO, wartości potencjału były wyliczane z modeli opracowanych niezależnie dla każdego z województw.



Rysunek 2. Klasyfikacja gmin pod względem stopnia peryferyjności w skali regionu

Na podstawie obliczonych wartości potencjału demograficznego w każdym z województw wydzielono sześć klas peryferyjności. Przedziały klasowe ustalono na podstawie grupowania optymalizacyjnego metodą Jenksa. Umożliwia ono uzyskanie jak największej jednolitości wewnętrznej klas przy jednoczesnym jak największym zróżnicowaniu międzyklasowym². Pierwsza klasa

² Opis iteracyjnej procedury podziału szeregu statystycznego na klasy metodą Jenksa zawarty jest m.in. w publikacji R. Jaworskiej, E. Łaskiewicz i E. Modranki [2014].

peryferyjności w każdym z województw obejmowała jednostki o najwyższych wartościach potencjału demograficznego, do których należały stolicy województw (traktowane jako regionalne obszary rdzeniowe). W miarę spadku wartości potencjału rosła klasa peryferyjności, do której były zaliczane gminy. Ostateczny obraz uzyskanej klasyfikacji przedstawiono na rysunku 2.

4.2. Etap II – struktura wykorzystanych środków UE

Drugi etap procedury badawczej rozpoczął się od zebrania informacji na temat wartości pozyskanych funduszy unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych w każdej z gmin w Polsce. W tym celu wykorzystano bazę projektów Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07–13 prowadzoną przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (do listopada 2013 r. – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Z bazy, aktualnej na dzień 30.06.2014 r., wyodrębniono projekty realizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych poszczególnych województw (45 303 projekty), a następnie określono wartość dofinansowania unijnego przypadającego na każdą gminę (zgodnie z miejscem realizacji projektu).

W kolejnym kroku zagregowano wartości pozyskanych środków UE w ramach wcześniej wyznaczonych klas peryferyjności, a uzyskane sumy zrelatywizowano względem liczby ludności zamieszkującej obszary (gminy) poszczególnych klas. Ustalenie struktury wykorzystania funduszy unijnych według klas peryferyjności pozwoliło wnioskować o typie przestrzennej alokacji wsparcia finansowanego ze środków UE na obszarze poszczególnych województw. Malejące wraz ze wzrostem klasy peryferyjności wartości wykorzystania funduszy unijnych interpretowano jako symptomy modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Przeciwna sytuacja (wzrost wartości pozyskanych środków UE towarzyszący wzrostowi klasy peryferyjności) była wskazaniem na model wyrównawczy.

5. Analiza typów przestrzennej alokacji funduszy unijnych w polskich województwach

Strukturę wykorzystania funduszy unijnych według klas peryferyjności przedstawiono graficznie, opracowując dla każdego województwa profil absorpcji (rysunek 3). Wpływ na ukształtowanie tych profili ma wiele czynników, wśród których do najważniejszych należą z jednej strony „odgórne” planowanie przeznaczania funduszy unijnych, z drugiej – aktywność i skuteczność w pozyskiwaniu tych środków w poszczególnych gminach.

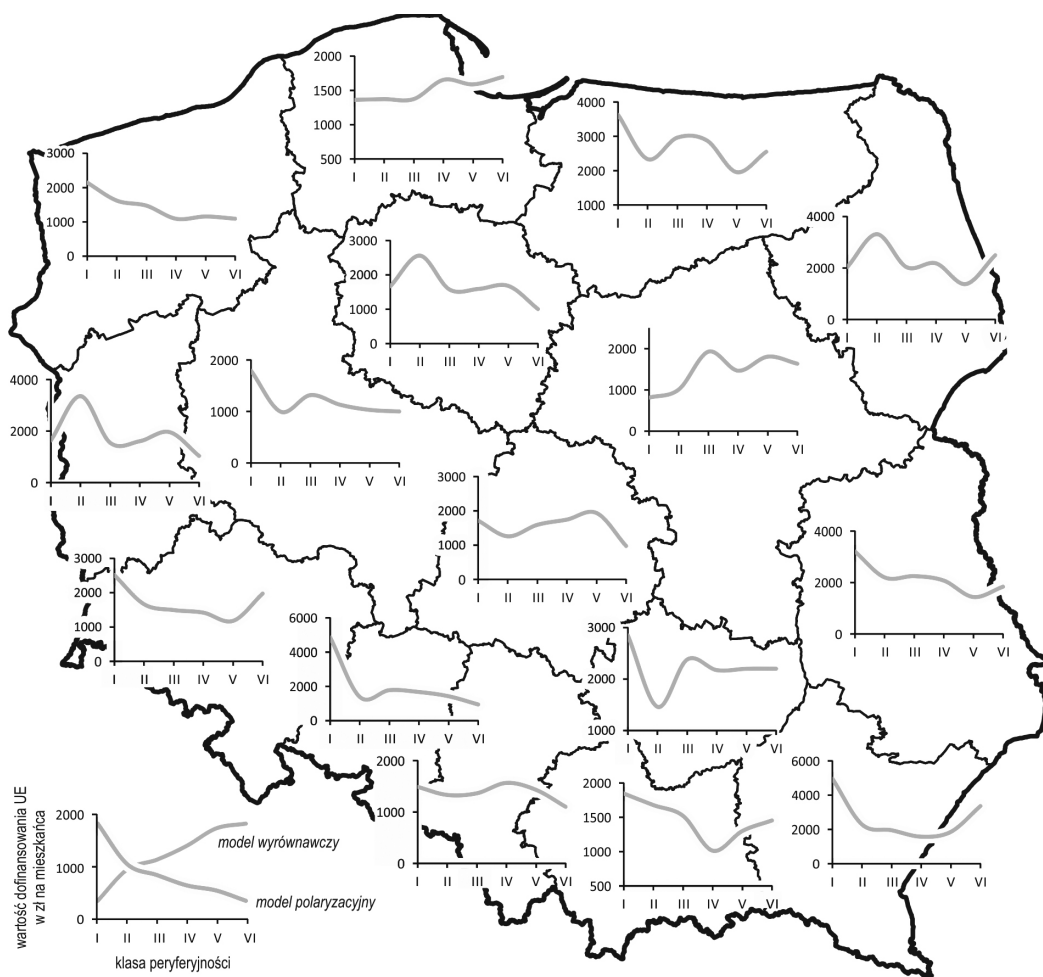
Planowanie przeznaczania środków w ramach poszczególnych RPO było możliwe zarówno poprzez preferencje przestrzenne, administracyjne, demograficzne czy też gospodarcze w ogłaszanych konkursach na dofinansowanie projektów, jak i poprzez tzw. listy indykatywne, na których zarządy województw umieszczały projekty o strategicznym znaczeniu dla realizacji RPO, dofinansowując je w trybie pozakonkursowym. W ten sposób władze samorządowe województwa mogły w pewnej mierze sterować przestrzennym ukierunkowaniem interwencji wewnątrzregionalnej, orientując wsparcie bardziej na niwelowanie różnic w poziomie rozwoju albo wspierając głównie jednostki najbardziej konkurencyjne.

Oprócz przyjętej w poszczególnych województwach strategii przestrzennego ukierunkowania interwencji ostateczny obraz profili kształtowany był również przez aktywność i skuteczność wnioskodawców z różnych gmin w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Jak dowodzą dotychczasowe badania [por. m.in. Dziemianowicz i Swianiewicz 2007; Swianiewicz i in. 2008; Kisiało 2013], istotną rolę w tym zakresie odgrywały specyficzne dla poszczególnych gmin cechy, takie jak sytuacja finansowa, jakość zatrudnionych kadr, rola lidera (jego doświadczenie, wiedza i umiejętności) inicjującego i nadzorującego przebieg procesu aplikacji (a później realizacji projektu) czy też tematyczne „dopasowanie” kierunków interwencji do aktualnych potrzeb rozwojowych w gminie.

W dziewięciu polskich regionach najwyższe wykorzystanie funduszy unijnych dostępnych w ramach RPO przypadało na jednostki centralne (I klasa peryferyjności – stolicy województw). Analiza wartości wykorzystania funduszy UE w dalszych klasach peryferyjności pozwoliła zaobserwować, że spośród tych województw najwięcej symptomów modelu polaryzacyjnego występowało w województwach: zachodniopomorskim, lubelskim, małopolskim, opolskim, a w mniejszym stopniu także w dolnośląskim i podkarpackim.

Inny rodzaj podobieństwa charakteryzował województwa wielkopolskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, gdzie najwyższemu wykorzystaniu środków europejskich w obszarze rdzeniowym (I klasie peryferyjności) towarzyszyły odbiegające od dwóch głównych wzorców (polaryzacyjnego i wyrównawczego) tendencje w zakresie absorpcji funduszy w kolejnych klasach peryferyjności. W wielkopolskim i świętokrzyskim najniższe wykorzystanie cechowało II klasę peryferyjności, do której należały m.in. Kalisz, Konin, Gniezno, gminy powiatu poznańskiego w wielkopolskim oraz Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice czy Skarżysko-Kamienna w świętokrzyskim. Dalsza część wykresów przedstawiała regularny (choć nieznaczny) spadek

wartości wykorzystanych funduszy UE w miarę wzrostu klasy peryferyjności. Z kolei w województwie warmińsko-mazurskim konfiguracja wartości pozyskanych środków UE w zależności od stopnia peryferyjności była zróżnicowana i nie wskazywała wyraźnie typu przestrzennego ukierunkowania interwencji.



Rysunek 3. Profile wykorzystania funduszy unijnych dostępnych w ramach regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 w zależności od klasy peryferyjności w województwach w Polsce

Do regionów, w których wykreślony profil w największym stopniu odpowiadał realizacji założeń modelu wyrównawczego (w ramach środków dostępnych w RPO), należały województwa pomorskie i mazowieckie. W obu przypadkach obszary centralne charakteryzowała najniższa absorpcja funduszy strukturalnych (*per capita*) oraz widoczna była generalna tendencja

wzrostu wykorzystania towarzysząca wzrostowi klasy peryferyjności. Pewna różnica pomiędzy tymi województwami polegała na tym, że o ile w pomorskim najwyższe wykorzystanie cechowało obszary najbardziej peryferyjne (VI klasę peryferyjności), o tyle w mazowieckim szczyt wykresu przypadła na III klasę, obejmującą takie jednostki, jak Płock, Siedlce czy gminy tzw. drugiego sąsiedztwa Warszawy.

W pozostałych województwach nie dało się zidentyfikować ewidentnych elementów realizacji strategii polaryzacyjnej ani wyrównawczej. Widoczne było natomiast wyraźne podobieństwo pomiędzy województwami łódzkim i śląskim oraz kujawsko-pomorskim, lubuskim i w mniejszym stopniu podlaskim.

Podsumowanie

Graficzny obraz struktury wykorzystania funduszy unijnych według klas peryferyjności uwidoczniał dominację polaryzacyjnego modelu polityki intraregionalnej prowadzonej przez regionalne władze samorządowe za pośrednictwem RPO. W większości województw najwyższa absorpcja środków UE dostępnych w ramach RPO cechowała stolice województw, czyli regionalne ośrodki wzrostu. Tylko w dwóch regionach profil absorpcji wyraźnie odzwierciedlał tendencję wyrównawczą, z wysokimi wartościami wykorzystanych funduszy w obszarach peryferyjnych. Na uwagę zasługuje ponadto fakt, że w wielu województwach wykreślone profile obrazowały zarówno cechy wskazujące na model polaryzacyjny, jak i elementy charakterystyczne dla modelu wyrównawczego, co w znacznym stopniu utrudniło jednoznaczną ocenę strategii przestrzennego ukierunkowania interwencji na poziomie wewnątrzregionalnym.

Równocześnie uwzględnić należy, iż na realizację regionalnych programów operacyjnych przeznaczono nieco ponad 25% środków z funduszy europejskich przyznanych Polsce w perspektywie finansowej 2007–2013, a zatem programy te mają dopełniające znaczenie w stosunku do programów krajowych. Jest to o tyle istotne, że łącznie ponad połowę środków przeznaczono na program operacyjny Infrastruktura i środowisko (ponad 42%) oraz program operacyjny Innowacyjna gospodarka (blisko 13%), z których wspierano w dużej mierze inwestycje w największych aglomeracjach Polski (w szczególności program Innowacyjna gospodarka). Stąd łączny wymiar alokacji funduszy unijnych w obszarach reprezentujących poszczególne klasy peryferyjności województw w jeszcze większej mierze wskazywałby na realizację strategii polaryzacyjnej, która okazała się dominująca w przypadku RPO.

Przedstawione w niniejszym artykule zagadnienie wymaga dalszych pogłębionych badań. Można wskazać m.in. na potrzebę bardziej zaawansowanej statystycznie analizy podobieństwa profili wykorzystania środków unijnych w poszczególnych województwach wraz z ewentualną typologią modeli alokacji środków oraz na analizę relacji pomiędzy zapisami programowymi RPO a profilami wykorzystania środków w województwach.

Bibliografia

- Bajerski, A., 2008, *Problemy wydzielania peryferii społeczno-gospodarczych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 70, 2, s. 159–167.
- Boldrin, M., Canova, F., 2001, *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, Economic Policy, no. 32, s. 206–253.
- Boudeville, J.R., 1966, *Problems of Regional Economic Planning*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Brakman, S., Garretsen, H., Gorter, J., van der Horst, A., Schramm, M., 2005, *New Economic Geography, Empirics and Regional Policy*, CBP Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Hague, http://www.eco.rug.nl/~brakman/NEG_CPB2005.pdf [dostęp: 15.09.2014].
- Bruinsma, F., Rietveld, P., 1993, *Urban Agglomerations in European Infrastructure Networks*, Urban Studies, no. 6, 30, s. 919–934.
- Copus, A.K., 1999, *A New Peripherality Index for the NUTS III Regions of the European Union*, A Report for the European Commission, Directorate General XVI.A.4 (Regional Policy and Cohesion), ERDF/FEDER Study, 98/00/27/130.
- Czyż, T., 2002, *Zastosowanie modelu potencjału w analizie zróżnicowania regionalnego Polski*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2–3, s. 5–14.
- Dall'erba, S., Le Gallo, J., 2008, *Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds Over 1989–1999: A Spatial Econometric Analysis*, Papers in Regional Science, 87, 2, s. 219–244.
- Dicken, P., Lloyd, P., 1977, *Location in Space*, Harper and Row, New York.
- Dziemianowicz, W., Swianiewicz, P., 2007, *Gmina pasywna*, Studia KPZK PAN, t. CXVII, Wydawnictwo KPZK PAN, Warszawa.
- Friedmann, J., 1967, *A General Theory of Polarized Development*, Ford Foundation, Urban and Regional Advisory Program in Chile, Santiago Chile.
- Friedmann, J., 1972, *A General Theory of Polarized Development*, w: Hansen, N.M. (ed.), *Growth Centres in Regional Economic Development*, Free Press, New York, s. 82–107.
- Gurung, G.S., Kollmair, M., 2005, *Marginality: Concepts and their Limitations*, IP6 Working Paper, no. 4, University of Zurich, NCRR, Zurich.

- Gutierrez, J., Urbano, P., 1996, *Accessibility in the European Union: The Impact of the Trans-European Road Network*, Journal of Transport Geography, no. 4, s. 15–25.
- Halás, M., Hurbánek, P., 2008, *Identifikácia a klasifikácia periférnych regiónov (pokus o syntézu)*, w: Džupinová, E., Halás, M., Hornák, M., Hurbánek, P., Káčerová, M., Michniak, D., Ondoš, S., Rochovská, A. (red.), *Perifernost a priestorova polarizacia na uzemi Slovenska*, Geografika, Bratislava, s. 109–136.
- Harris, C.D., 1954, *The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States*, Annals of the Association of American Geographers, no. 44, 4, s. 315–348.
- Havlíček, T., Chromý, P., Jančák, V., Marada, M., 2005, *Vybrané teoreticko-metodologické aspekty a trendy geografického výzkumu periferních oblastí*, w: Novotná, M. (red.), *Problémy periferních oblastí*, Univerzita Karlova, Praha, s. 6–24.
- Havlíček, T., Chromý, P., Jančák, V., Marada, M., 2008, *Innere und äußere Peripherie am Beispiel Tschechiens*, Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, no. 150, s. 299–316.
- Havlíček, T., Marada, M., 2004, *Územní diferenciace v Česku*, w: Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček, T. & kol. (red.), *České pohraničí – bariéra nebo prostor zprostředkování?* Academia, Praha, s. 103–114.
- Hirschman, A.O., 1958, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- Idczak, P., 2013, *Wielowymiarowa koncepcja peryferyjności regionalnej: identyfikacja regionów peryferyjnych w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Isard, W., Freute, G., 1954, *Regional and National Product Projections and their Interrelations*, w: *Long-Range Economic Projection*, Conference on Research in Income and Wealth, National Bureau of Economic Research, s. 425–471.
- Isard, W., Tung, T.H., 1963, *Some Concepts for the Analysis of Spatial Organization: Part I*, Papers in Regional Science, no. 11, 1, s. 17–40.
- Jančák, V., Havlíček, T., Chromý, P., Marada, M., Kupková, L., 2003, *Geographical Research of Peripheral Regions in Czechia in Frames of European Integration*, w: Bičík, I., Havlíček, T. (red.), *Summaries. European Integration and Regional Development. 5th Czech-Slovak-Polish Conference*, Univerzita Karlova, Praha, s. 30–31.
- Jaworska, R., Łaszkiewicz, E., Modranka, E., 2014, *Wizualizacja danych przestrzennych*, w: Suchecka, J. (red.), *Statystyka przestrzenna. Metody analiz struktur przestrzennych*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, 79–110.
- Keeble, D., Offord, J., Walker, S., 1988, *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member State*, Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.
- Keeble, D., Owens, P.L., Thompson, C., 1982, *Regional Accessibility and Economic Potential in the European Community*, Regional Studies, 16, 6, s. 419–432.
- Kisiała, W., 2013, *Obszary metropolitalne oraz ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy w opinii władz samorządowych*, w: Kisiała, W., Stępiński, B. (red.), *Rola obszarów metropolitalnych w polityce regionalnej i rozwoju regionalnym*, Uniwersytet

- Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej, Poznań, s. 90–103.
- Kisiała, W., Stępiński, B., 2013, *Rola obszarów metropolitalnych w rozwoju regionalnym w opinii władz samorządowych*, Samorząd Terytorialny, 10, s. 29–48.
- Krugman, P., 1991a, *Geography and Trade*, Leuven University Press and The MIT Press, Leuven – Cambridge.
- Krugman, P., 1991b, *Increasing Returns and Economic Geography*, Journal of Political Economy, 99, 3, 483–499.
- Krugman, P., 1995, *Development, Geography, and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge.
- Leimgruber, W., 1994, *Marginality and Marginal Regions: Problems of Definition*, w: Chang-Yi, D.Ch., Sue-Ching, J., Yin-Yuh, L. (eds.), *Marginality and Development Issues in Marginal Regions. Proceedings of the IGU Study Group 'Development issues in marginal regions'*, National Taiwan University, Taipei, s. 1–18.
- Martin, P., 2009, *Geography of Inequalities in Europe*, w: Kochendörfer-Lucius, G., Pleskovic, B. (eds.), *Spatial Disparities and Development Policy*, The World Bank, Washington D.C., s. 239–256.
- Martin, P., Ottaviano, G.I.P., 2001, *Growth and Agglomeration*, International Economic Review, 42, 4, s. 947–968.
- Miszewska, B., 1988, *Problem peryferii w geografii – przykłady niwelowania dysproporcji*, Czasopismo Geograficzne, 59, 3, s. 257–266.
- Myrdal, G., 1957, *Economic Theory and Under-developed Regions*, Gerald Duckworth & Co., London.
- North, D.C., 1955, *Location Theory and Regional Economic Growth*, Journal of Political Economy, 63, 3, s. 243–258.
- Perroux, F., 1950, *Economic Space: Theory and Applications*, The Quarterly Journal of Economics, 64, 1, s. 89–104.
- Perroux, F., 1955, *Note sur la notion de pôle de croissance*, Economie Appliquée, 8, s. 307–320.
- Pooler, J., 1987, *Measuring Geographical Accessibility: a Review of Current Approaches and Problems in the use of Population Potentials*, Geoforum, no. 18, 3, s. 269–289.
- Schmidt, M.H., 1998, *An Integrated Systemic Approach to Marginal Regions: from Definition to Development Policies*, w: Jusilla, H., Leimgruber, W., Majoral, R. (red.), *Perceptions of Marginality: Theoretical Issues and Regional Perceptions of Marginality in Geographical Spaces*, Ashgate, Aldershot, s. 45–66.
- Schürmann, C., Talaat, A., 2000, *Towards a European Peripherality Index. Final Report*, Report for General Directorate XVI Regional Policy of the European Commission, Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund.
- Scott, P., 1998, *Development Issues in Marginal Regions*, w: Jusilla, H., Leimgruber, W., Majoral, R. (red.), *Perceptions of Marginality: Theoretical Issues and Regional Perceptions of Marginality in Geographical Spaces*, Ashgate, Aldershot, s. 7–24.

- Stewart, J.Q., 1948, *Demographic Gravitation: Evidence and Applications*, Sociometry, 11, 1–2, s. 31–58.
- Stewart, J.Q., Warntz, W., 1958, *Physics of Population Distribution*, Journal of Regional Science, 1, 1, s. 99–121.
- Swianiewicz, P., Herbst, J., Lackowska, M., Mielczarek, A., 2008, *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Vickermann, R.W., 1995, *Accessibility and Peripheral Regions*, w: Coccossis, H., Nijkamp, P. (eds.), *Overcoming Isolation. Information and Transportation Networks in Development Strategies for Peripheral Areas*, Springer, Berlin, s. 29–40.
- Warntz, W., 1956, *Measuring Spatial Association with Special Consideration of the Case of Market Orientation of Production*, Journal of the American Statistical Association, 51, 276, s. 597–604.
- Warntz, W., 1957, *Geography of Prices and Spatial Interaction*, Papers in Regional Science, 3, 1, s. 118–129.
- Zagożdżon, A., 1980, *Regiony peryferyjne a zagadnienia peryferyjnych układów osadniczych. Wybrane zagadnienia teoretyczne i badawcze*, Przegląd Geograficzny, 52, 4, s. 815–825.
- Zarycki, T., 2007, *Interdyscyplinarny model stosunków centro-peryferyjnych. Propozycje teoretyczne*, Studia Regionalne i Lokalne, 27, 1, s. 5–26.