

Tadeusz Studnicki, Anna Lemańska-Majdzik

Politechnika Częstochowska

PROGRAMY PRZEDAKCESYJNE JAKO INSTRUMENT WYRÓWNYWANIA RÓŻNIC MIĘDZYREGIONALNYCH W POLSCE

1. Wstęp

W okresie przed przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska korzystała z trzech podstawowych programów pomocowych: Phare (*Polish Hungary Assistance for Restructuring their Economies*), ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) i SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Phare i SAPARD odpowiadają, przynajmniej częściowo, programom unijnym objętym polityką regionalną opartą na funduszach strukturalnych, ISPA zaś ideowo odpowiada Funduszowi Spójności.

Celem opracowania jest próba oceny wpływu udzielanej pomocy na wyrównywanie różnic międzyregionalnych w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski.

Różnice międzyregionalne są wyrównywane przez kierowanie środków pomocowych głównie do regionów zapóźnionych w rozwoju oraz zagrożonych procesami zapaści społeczno-gospodarczej. Wybór takiej właśnie alokacji środków może jednak grozić obniżeniem efektywności ekonomicznej gospodarki. Dlatego ważne jest, aby w razie ogólnego zapóźnienia cywilizacyjnego kraju znaleźć taki sposób wykorzystywania pomocy Unii Europejskiej, który nie obniży istotnie efektywności gospodarczej i jednocześnie stworzy możliwości wyrównywania różnic międzyregionalnych. Stąd konieczna jest analiza efektów wykorzystywania funduszy pomocowych również z punktu widzenia celów polityki regionalnej.

2. Ogólna charakterystyka przedakcesyjnych programów pomocowych

2.1. Program Phare

Pierwszym programem wzorowanym na funduszach strukturalnych był w Polsce program Phare. Rozpoczął on działanie na mocy rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z 1989 r. W rozporządzeniu tym określono podstawy prawne funkcjonowania, formy pomocy oraz jej zasięg terytorialny. Początkowo program Phare wspierał przemiany gospodarcze i społeczne w Polsce i na Węgrzech. Szczególny nacisk kładziono na rozwój sektora prywatnego. W miarę upływu lat Phare się rozrastał, zwiększając obszar swojego działania zarówno kompetencyjnie, jak i terytorialnie. Od 1995 r. największy nacisk kładziono na działania przygotowujące do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Priorytetowym zadaniem stały się inwestycje infrastrukturalne w dziedzinie transportu i ochrony środowiska. Od 2000 r. znacznie zwiększono skalę finansowej pomocy. Program przybierał coraz bardziej regionalny charakter.

Głównym komponentem regionalnym programu Phare stał się program Phare Spójność społeczna i gospodarcza (Phare SSG). Program ten ma na celu zmniejszanie opóźnień i nierównomierności rozwoju regionów przez promowanie aktywności gospodarczej, rozwiązywanie problemów społecznych związanych z rynkiem pracy, restrukturyzację oraz rozwój infrastruktury. Program jest realizowany w czterech edycjach: 2000, 2001, 2002, 2003. Wysokość grantu UE wynosi maksymalnie 75% wartości poszczególnych projektów, a współfinansowanie krajowe zapewniają środki beneficjentów – jednostek samorządu terytorialnego – oraz środki budżetu państwa. Program Phare SSG składa się z trzech głównych części (komponentów): wsparcia rozwoju infrastruktury (INFRA), wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz wsparcia rozwoju zasobów ludzkich (RZL). W kolejnych edycjach program rozszerzano na coraz większą liczbę województw, aby dojść do obszaru całego kraju w 2003 r. W poszczególnych edycjach kryteria wyboru województw i zasięg terytorialny programu przedstawiały się następująco¹:

Phare 2000 SSG. Kryterium: niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego mierzony poziomem PKB na mieszkańca oraz w odniesieniu do województwa śląskiego – skala problemów społeczno-gospodarczych, wynikająca z prowadzonych programów restrukturyzacji sektorowej. *Województwa:* lubelskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie i warmińsko-mazurskie (INFRA, MŚP, RZL).

Phare 2001 SSG. Kryterium: w stosunku do Phare 2000 SSG dodatkowo województwa przeżywające problemy strukturalne. *Województwa:* kujawsko-pomor-

¹ Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004-2006, MPGiPS, Warszawa, luty 2003.

skie, lubelskie, łódzkie, podkarpackie, podlaskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie (INFRA). Obszar całego kraju (MŚP, RZL).

Phare 2002 SSG. *Województwa:* dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie (INFRA, MŚP, RZL).

Phare 2003 SSG. *Województwa:* obszar całego kraju (INFRA, MŚP, RZL). Zadaniem tego programu jest zarówno rozwiązywanie specyficznych problemów społeczno-gospodarczych polskich regionów, jak i przygotowanie polskiej administracji na wszystkich poziomach do programowania i wdrażania projektów realizowanych przy wsparciu funduszy strukturalnych po przystąpieniu Polski do struktur europejskich. Dzięki tym programom wszystkie regiony mają możliwość zdobycia doświadczeń, które będą niezbędne przy korzystaniu ze znacznie większych środków z funduszy strukturalnych².

Wielkość środków pomocowych dla Polski³ w ramach programu Phare SSG podano w tab. 1. We wszystkich latach wartość przyznanych środków (Phare według memorandów) przekracza poziom 450 mln euro, wartość zaś zatwierdzonych projektów (Phare budżety) oscyluje wokół 400 mln euro. Z tego na projekty w ramach Phare SSG przypadało od około 130 mln euro do przeszło 170 mln euro.

Zregionalizowany charakter mają też inne inicjatywy w ramach Phare. Dotyczy to głównie programów współpracy przygranicznej z Niemcami, Czechami, Słowacją czy regionem Morza Bałtyckiego. Jednak tym razem o alokacji środków decyduje głównie samo położenie geograficzne.

Tabela 1. Środki dla Polski w ramach Phare i Phare SSG w latach 2000-2003 (mln euro)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003
Phare według memorandów	484,36	468,45	451,70	459,50
Phare budżety	409,70	396,00	394,00	402,81
Phare SSG	129,64	169,95	171,41	169,53

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKIE na stronie internetowej: <http://fundusze.ukie.gov.pl/WWW/source.nsf/0/BD86EF7091483CF9C1256E8C002C96C3?Open&RestrictToCategory=#kpp2003>.

2.2. Program ISPA

ISPA jest przedakcesyjnym programem pomocy dla dziesięciu państw ostatniego rozszerzenia UE. Jego podstawowym celem jest wsparcie tych krajów pod względem społecznej i gospodarczej spójności. Podstawowym instrumentem jest

² http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/_fundusze.php?dokument=2646

³ W okresie przedakcesyjnym, według danych Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce (na stronie: http://www.delpol.pl/download/prezentacja/pomoc/H_srodki%20finans_Phare.doc) w latach 1990-1999 w Polsce wykorzystano 2066 mln euro z różnych programów Phare.

wspieranie dużych projektów inwestycyjnych w sektorze środowiska i transportu. Na lata 2000-2006 przeznaczono na to 1,04 mld euro rocznie, z czego na Polskę przypada średnio 348 mln euro rocznie. Podziału środków na kraje dokonano według typowo regionalnych kryteriów – liczby mieszkańców, wielkości PKB na osobę, powierzchni kraju⁴. Jednak już w obrębie poszczególnych krajów nie stosuje się kryteriów regionalnych. Podziału środków dokonuje się centralnie. Projekty powinny mieć wartość nie mniejszą niż 5 mln euro i powinny być zgodne z narodową strategią dla sektora transportu – dla sektora transportu oraz ze strategią wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji – dla sektora środowisko. W tabeli 2 przedstawiono podział środków na lata 2000-2002.

Tabela 2. Podział środków programu ISPA na sektory w latach 2000-2002 (w mln euro)

Wyszczególnienie	Liczba projektów	Koszty całkowite	Dofinansowanie ISPA
Sektor transportu	20	1 651,5	1 122,7
Sektor środowiska	33	15 823,3	928,7
Inne	1	1,6	1,6
Projekty łącznie	54	3235,4	2 053,1

Źródło: <http://fundusze.ukie.gov.pl/WWW/source.nsf/0/B0944D35DCCCBD60C1256E8C0046386C?Open&RestrictToCategory=>

2.3. Program SAPARD

W przygotowaniu rolnictwa i mieszkańców wsi do wejścia w struktury UE najważniejszym programem jest SAPARD. Jego realizację przewidywano na lata 2000-2006. SAPARD ma następujące cele:

- „poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, zarówno na rynku krajowym, jak i na rynku międzynarodowym;
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań jednolitego rynku w zakresie wymagań sanitarnych, higienicznych oraz jakościowych;
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi”⁵.

W ramach programu podjęto 7 działań, zgrupowanych w dwie osie priorytetowe i jedną oś komplementarną:

oś priorytetowa I. poprawa sektora rolno-spożywczego:

działanie 1. poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych,

działanie 2. inwestycje w gospodarstwach rolnych,

⁴ <http://fundusze.ukie.gov.pl/WWW/source.nsf/0/B0944D35DCCCBD60C1256E8C0046386C?Open&RestrictToCategory=>

⁵ SAPARD program operacyjny dla Polski, wersja z dnia 20 marca 2002 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 35, za: <http://www.arimr.gov.pl/docs/sapard/progsap.pdf>

działanie 3. rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich;
 oś priorytetowa II. poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej
 i tworzenie miejsc pracy:

- działanie 4. różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
- działanie 5. programy rolnośrodowiskowe i zalesianie (programy pilotażowe),
- działanie 6. szkolenia zawodowe,
- działanie 7. pomoc techniczna.

W trakcie przyznawania środków pomocowych kryteriów zróżnicowania regionalnego nie uwzględniają działania 1, 2, 6 i 7. W działaniu 3 preferowane są gminy o niskim dochodzie w przeliczeniu na mieszkańca. Ponadto z działania tego wykluczone są miasta liczące więcej niż 7 tys. mieszkańców. Działanie 4 ma dwa regionalne kryteria: dochód podatkowy gminy (w trakcie oceny przy dochodzie nie większym niż 75% średniej krajowej – 2 pkt; powyżej 75% średniej krajowej i nie więcej niż 100% – 1 pkt; powyżej średniej krajowej – 0 pkt) oraz stopa bezrobocia (gminy zagrożone bezrobociem strukturalnym i o stopie bezrobocia wyższej od średniej w województwie otrzymują w ocenie po 1 pkt). Wyłączone są miasta liczące ponad 7 tys. mieszkańców. Działanie 5 jest umiejscowione – obejmuje tylko: rozległe doliny Narwi i Biebrzy, dolinę Warty, region warmińsko-mazurski, region podkarpacki; dwa rejony – wyżynny województwa świętokrzyskiego i nizinny województwa podlaskiego. Działania 6 i 7 nie mają żadnych tego typu kryteriów. Podział środków finansowych na lata 2000-2003 pomiędzy poszczególne działania z uwzględnieniem udziałów UE i środków krajowych przedstawiono w tab. 3.

Tabela 3. Podział środków finansowych z rocznych umów finansowych (RUF) 2000 i 2001 programu SAPARD dla Polski w latach 2000-2003

RUF na rok	Środki publiczne (w euro)		
	ogółem	udział UE	udział krajowy
Działanie 1: poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych	303 483 343	227 612 509	75 870 834
Działanie 2: inwestycje w gospodarstwach rolnych	168 255 338	126 191 503	42 063 835
Działanie 3: rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich	360 039 302	270 029 476	90 009 826
Działanie 4: różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich	79 731 785	59 798 839	19 932 946
Działanie 5: program rolnośrodowiskowy (projekty pilotażowe)	12 224 000	9 168 000	3 056 000
Działanie 6: szkolenia zawodowe	16 720 000	12 540 000	4 180 000
Działanie 7: pomoc techniczna	3 525 128	2 820 102	705 026
Łącznie program SAPARD	943 978 896	708 160 429	235 818 467

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 6: <http://www.arimr.gov.pl/sapard.html>.

W ramach zmian i przesunięć środków pomiędzy poszczególnymi działaniami, według danych ARiMR⁶, łączna kwota środków przeznaczonych przez Unię Europejską na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach programu SAPARD z rocznych umów finansowych (RUF) 2000-2003 wynosi 708,2 mln euro. Odpowiada jej krajowe współfinansowanie w wysokości 235,8 mln euro. Do 20 kwietnia 2004 r.⁷ złożono 21 843 wniosków na kwotę 5,8 mld zł, co stanowi 141,24% limitu środków na lata 2000-2003. Do tego dnia ARiMR zawarła 9423 umowy o udzielenie pomocy na łączną kwotę 2,1 mld zł, tj. 51,03% limitu.

3. Ocena

Do oceny stopnia wyrównywania różnic międzyregionalnych wykorzystano, poza danymi o wartości pomocy, wskaźnik zwany wskaźnikiem wyrównywania. Wskaźnik ten obliczono, dzieląc udział danego województwa w ogólnej wartości środków pomocowych funduszu przez udział tego województwa w tworzeniu PKB Polski.

3.1. Phare

Regionalne zróżnicowanie środków pomocowych zakresu spójności społeczno-gospodarczej z funduszu Phare na lata 2000-2003, zapisane w Zintegrowanym programie operacyjnym rozwoju regionalnego 2004-2006, przedstawiają tab. 4 i rys. 1.

Tabela 4. Alokacja środków na projekty programu Phare 2000-2003

Województwo	Phare ogółem*		Phare ogółem na mieszkańca		Wskaźnik wyrównywania
	w mln euro	w %	w euro	Polska = 100	
1	2	3	4	5	6
Dolnośląskie	67,1	7,7	22,6	100,3	0,97
Kujawsko-pomorskie	35,6	4,1	17,0	75,4	0,84
Lubelskie	128,2	14,7	57,4	255,3	3,71
Lubuskie	70,8	8,1	69,1	307,4	3,41
Łódzkie	43,2	5,0	16,3	72,6	0,82
Małopolskie	40,1	4,6	12,4	55,2	0,62
Mazowieckie	19,2	2,2	3,8	16,8	0,11
Opolskie	20,9	2,4	19,2	85,6	1,00
Podkarpackie	78,3	9,0	36,8	163,6	2,30
Podlaskie	82,5	9,5	67,5	300,3	4,04
Pomorskie	24,9	2,9	11,3	50,3	0,51

⁶ Informacja o stanie wdrażania programu SAPARD według stanu na dzień 24 lutego 2004 r., <http://www.arimr.gov.pl/sapard.html>

⁷

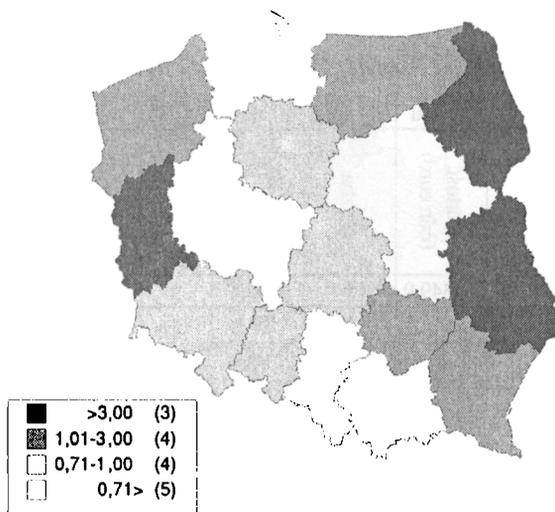
Tabela 4, cd.

1	2	3	4	5	6
Śląskie	79,3	9,1	16,4	72,8	0,66
Świętokrzyskie	30,9	3,6	23,4	103,8	1,34
Warmińsko-mazurskie	59,4	6,8	40,4	179,8	2,40
Wielkopolskie	12,4	1,4	3,7	16,4	0,15
Zachodniopomorskie	76,4	8,8	44,1	196,0	1,99
Polska	869,0	100,0	22,5	100,0	x

* Przy założeniu przeznaczenia 170 mln euro na program Spójność społeczna gospodarcza Phare 2003.

Phare ogółem obejmuje: ESC – środki Wspólnoty Europejskiej na realizację programu spójności społeczno-gospodarczej, CBC – środki Wspólnoty Europejskiej na realizację programu współpracy przygranicznej Phare Crossborder oraz zintegrowanego programu granica wschodnia.

Źródło: Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004-2006, MPGiPS, Warszawa, luty 2003, s. 40; wskaźnik – obliczenia własne.



Rys. 1. Wskaźnik wyrównywania dotyczący Phare w latach 2000-2003

Źródło: Zintegrowany program operacyjny...; wskaźnik – obliczenia własne.

Nominalnie najwięcej środków ma być alokowanych w województwach: lubelskim, podlaskim, śląskim, podkarpackim oraz lubuskim i zachodniopomorskim. Dominują więc w tym ujęciu województwa o relatywnie najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w kraju i jednocześnie o wysokim udziale ludności rolniczej, niskim poziomie urbanizacji, a ponadto województwo śląskie, przeżywające problemy związane z restrukturyzacją przemysłu. Dodatkowo znaczne środki przypadają na województwa przy granicy zachodniej, będące najpoważniejszymi beneficjentami programu Phare Crossborder. W przeliczeniu na mieszkańca naj-

większymi beneficjentami w latach 2000-2003 są województwa: lubelskie, lubuskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

Jeśli za punkt odniesienia przyjmie się udział w tworzeniu przez województwo PKB, to wyróżniają się przede wszystkim województwa o wartości wskaźnika powyżej 3 – lubelskie, podlaskie i lubuskie, a więc należące do grupy najślabszych regionów Polski. Również pozostałe najślabsze województwa mają wskaźniki powyżej 1. W tym ujęciu regiony o najwyższym potencjale ekonomicznym osiągają zdecydowanie najniższe wartości wskaźnika – poniżej 0,7. W ostatnich latach program Phare spełnia więc funkcję instrumentu wyrównywania różnic międzyregionalnych.

3.2. ISPA

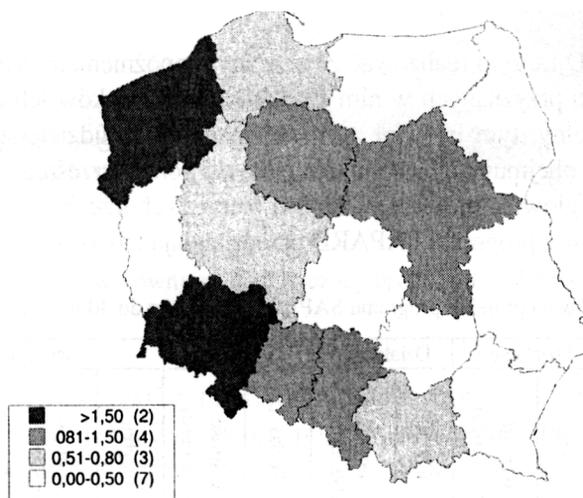
W ramach programu ISPA podpisano do 28 kwietnia 2004 r. umowy na 54 projekty, w tym 33 w ramach sektora środowisko. Większość z ogólnej liczby projektów ma regionalny charakter (jest umiejscowionych). W sektorze transport jest 17

Tabela 5. Alokacja środków na projekty programu ISPA podpisane do 28 kwietnia 2004 r.

Województwa	Sektor transportu		Sektora środowiska		Projekty łącznie			Wskaźnik wyrównywania
	liczba	wartość (mln euro)	liczba	wartość (mln euro)	liczba	wartość (mln euro)	wartość euro na mieszkańca	
Dolnośląskie	4	349,9	5	106,1	9	456,1	157,20	2,37
Kujawsko-pomorskie	–	–	3	97,6	3	97,6	47,20	1,11
Lubelskie	–	–	2	18,4	2	18,4	8,39	1,41
Lubuskie	1	17,7	–	–	1	17,7	17,58	2,92
Łódzkie	–	–	2	35,9	2	35,9	13,79	0,47
Małopolskie	1	46,7	2	70,1	3	116,8	35,95	0,89
Mazowieckie	6	321,1	2	33,9	8	355,0	69,20	0,36
Opolskie	–	–	1	40,5	1	40,5	38,30	1,18
Podkarpackie	–	–	1	18,8	1	18,8	8,97	0,45
Podlaskie	–	–	1	10,3	1	10,3	8,50	1,40
Pomorskie	1	62,1	1	15,0	2	77,1	35,29	0,70
Śląskie	2	187,9	5	188,0	7	375,9	79,59	0,73
Świętokrzyskie	–	–	–	–	–	–	–	0,48
Warmińsko-mazurskie	–	–	3	22,5	3	22,5	15,72	0,74
Wielkopolskie	2	51,1	3	73,1	5	124,2	37,01	0,20
Zachodniopomorskie	–	–	1	190,1	–	190,1	112,01	4,35
Polska	17	1 036,5	32	920,3	49	1 956,8	51,23	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKIE na stronie: [http://fundusze.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/D62432AFC0305771C1256E900035D3EC/\\$file/wyk_ispa.doc](http://fundusze.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/D62432AFC0305771C1256E900035D3EC/$file/wyk_ispa.doc).

takich projektów dofinansowanych przez program ISPA na kwotę 1036,5 mln euro; w sektorze transport – 32 projekty na kwotę 920,3 mln euro. W tab. 5 i na rys. 2 przedstawiono regionalną strukturę projektów w ramach programu ISPA. W sektorze transport – projekty są realizowane jedynie w 6 województwach, a ilościowo i wartościowo dominują projekty z województw mazowieckiego i dolnośląskiego. W sektorze środowisko – rozkład projektów jest znacznie bardziej równomierny. Jedynie województwa lubuskie i świętokrzyskie nie mają podpisanych umów na projekty dofinansowywane z programu ISPA.



Rys. 2. Wskaźnik wyrównywania dotyczący programu ISPA w latach 2000-2003

Źródło: jak w tab. 5.

Pod względem wartości realizowanych projektów zdecydowanie przodują trzy wysoko rozwinięte województwa – dolnośląskie, mazowieckie i śląskie. Jednak w przeliczeniu na mieszkańca wyraźnie wyróżnia się jedynie województwo dolnośląskie; natomiast mazowieckie i śląskie są relatywnie znacznie słabsze od najlepszych dwóch regionów (wspomnianych dolnośląskiego i zachodniopomorskiego). W obu ujęciach zdecydowanie w najgorszej sytuacji są, poza województwem świętokrzyskim, regiony „ściany wschodniej”.

Wskaźnik wyrównywania potwierdza dominację województwa dolnośląskiego jako beneficjenta programu ISPA. Wysoką wartość osiąga też województwo zachodniopomorskie. Wartości wskaźnika przewyższające 1 mają jeszcze tylko dwa województwa – śląskie i kujawsko-pomorskie.

Generalnie więc program ISPA nie tylko nie prowadzi do wyrównywania różnic, ale też jest raczej czynnikiem sprzyjającym dalszej polaryzacji polskiej przestrzeni ekonomicznej. Jest to spowodowane stosunkowo dużymi nakładami na sieć drogową

– jej słabość w regionach lepiej rozwiniętych stanowi hamulec ogólnego rozwoju kraju. Ilustracją tego jest autostrada A4 – która była współfinansowana ze środków pomocowych. Również brak urządzeń chroniących środowisko przyrodnicze, zwłaszcza oczyszczalni ścieków, jest w ośrodkach miejskich zagrożeniem większym niż na obszarach wiejskich. Ponadto dużym miastom łatwiej o własny wkład, wymagany w projektach, niż gminom wiejskim. Możliwości budżetowe wielu gmin nie pozwalają na samodzielne przygotowywanie projektów o wartości 5 mln euro.

3.3. SAPARD

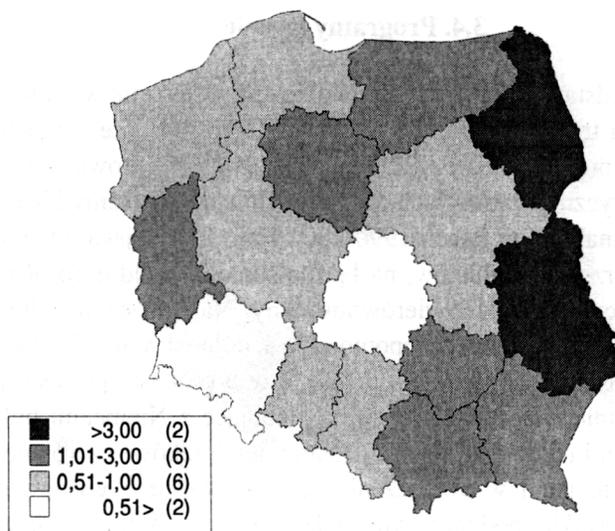
Program SAPARD zaczęto realizować ze znacznym opóźnieniem. Mimo całkowitego wykorzystywania przyznanych w nim środków obraz skutków ich działania jest na razie bardzo niepełny, tym bardziej że dane finansowe o udzielonej pomocy w układzie regionalnym obejmują obecnie⁸ okres tylko do końca września 2003 r. Do tego czasu realizowano głównie projekty w ramach pierwszych trzech działań. Strukturę wykorzystania środków z programu SAPARD przedstawiają tab. 6 i rys. 3.

Tabela 6. Alokacja środków na projekty programu SAPARD podpisane do 30 września 2003 roku

Województwa	Działanie 1		Działanie 2		Działanie 3		Ogółem			Wskaźnik wyrównywania
	liczba	wartość (tys. euro)	liczba	wartość (tys. euro)	liczba	wartość (tys. euro)	liczba	wartość (tys. euro)	euro na mieszkańca	
Dolnośląskie	1	295	21	909	4	661	26	1 864	0,64	0,15
Kujawsko-pomorskie	8	3 336	68	2 806	22	8 327	98	14 469	6,99	0,48
Lubelskie	4	3 497	65	2 862	35	14 739	104	21 098	9,62	0,55
Lubuskie	2	501	17	751	11	4 534	30	5 786	5,74	0,61
Łódzkie	3	712	35	1 435	9	2 536	47	4 683	1,80	0,61
Małopolskie	4	1 512	101	4 155	40	11 459	145	17 127	5,27	0,61
Mazowieckie	9	7 411	166	7 357	15	4 687	190	19 455	3,79	0,65
Opolskie	4	767	28	1 051	5	920	37	2 738	2,59	0,71
Podkarpackie	8	2 110	29	1 160	26	6 960	63	10 230	4,88	1,38
Podlaskie	7	6 797	60	2 325	34	7 452	101	16 575	13,74	1,44
Pomorskie	2	320	68	2 992	8	2 595	78	5 907	2,70	1,53
Śląskie	3	2 138	15	661	38	9 304	56	12 104	2,56	1,64
Świętokrzyskie	2	2 357	87	3 442	11	2 263	100	8 062	6,23	1,86
Warmińsko-mazurskie	7	3 687	23	1 070	5	1 450	35	6 207	4,35	1,88
Wielkopolskie	2	840	113	5 208	11	2 979	126	9 028	2,69	3,34
Zachodniopomorskie	3	2 673	20	857	3	748	26	4 278	2,52	4,42
Polska	69	38 954	916	39 041	277	81 615	1 262	159 611	4,18	×

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

⁸ Maj 2004 r.



Rys. 3. Wskaźnik wyrównywania dotyczący programu SAPARD w latach 2000-2003

Źródło: jak w tab. 6.

Do 30 września 2003 r. najwięcej środków z programu SAPARD wykorzystano w ramach działania 3: rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich, a więc tego, w którym o pomocy decydują kryteria regionalne. Przypadło na nie ponad 50% wartości podpisanych umów. Przestrzennie – największa wartość ogółu podpisanych umów przypada na województwa typowo rolnicze, z silnie rozdrobnioną strukturą gruntów, takie jak: lubelskie, mazowieckie, małopolskie. Najmniejsze wykorzystanie środków SAPARD cechuje województwa, w których kiedyś dominowały PGR-y, a i obecnie posiadają one stosunkowo wysoki odsetek gruntów w gospodarstwach wielkoobszarowych – dolnośląskie, zachodniopomorskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie. Dysproporcje międzyregionalne podkreśla wskaźnik wartości pomocy w przeliczeniu na jednego mieszkańca; jego najwyższa wartość w województwie osiąga poziom 20-krotnie wyższy niż wartość najniższa.

Duże zróżnicowanie wykazuje także wskaźnik wyrównywania. Dzieli on województwa na dwie wyraźne grupy o takiej samej liczebności. Pierwsza grupa województw ma wartości wskaźników powyżej 1, w tym trzy powyżej 3. Są to w większości regiony ściany wschodniej o wyraźnie niższym poziomie rozwoju społecznego i ekonomicznego. Druga grupa (obejmująca również 8 województw) osiąga wskaźniki poniżej 1.

W sumie więc program SAPARD staje się istotnym instrumentem wyrównywania różnic międzyregionalnych.

3.4. Programy łącznie

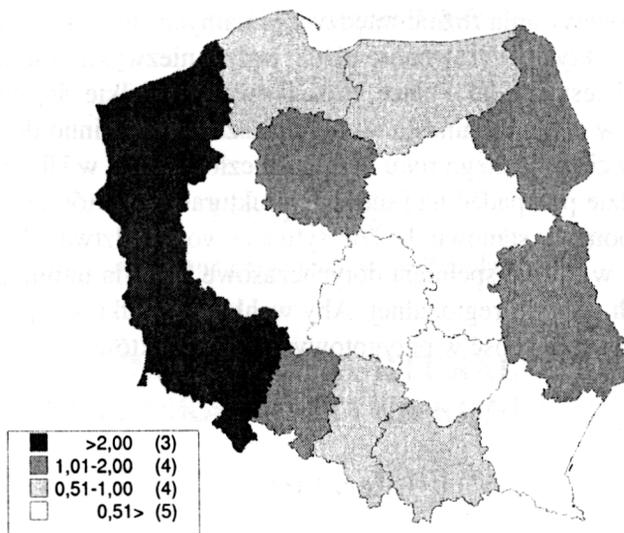
W tabeli 7 przedstawiono międzyregionalne zróżnicowanie wartości pomocy w ramach wszystkich trzech programów w latach 1990-2002. Ze względu na opóźnione rozpoczęcie programu SAPARD jego udział w prezentowanych danych jest niewielki. O sumarycznej wartościach decydują głównie programy Phare i ISPA.

W ujęciu nominalnym w latach 1990-2002 Unia Europejska udzieliła pomocy Polsce w ramach trzech programów, na łączną sumę 3,4 mld euro. Rozkład przestrzenny tej pomocy jest bardzo nierównomierny. Największymi odbiorcami pomocy były województwa zachodniopomorskie i dolnośląskie. Te dwa regiony i województwo lubuskie zdecydowanie przodują w wysokości pomocy na jednego mieszkańca. W sumie więc województwa sąsiadujące z Niemcami były największymi beneficjentami udzielonej pomocy. Najmniej środków – zarówno w wielkościach nominalnych, jak i w przeliczeniu na mieszkańca – wykorzystały województwa: świętokrzyskie, podkarpackie i wielkopolskie. W tej grupie znajdują się więc dwa województwa zaliczane do najstabilniej rozwiniętych w Polsce oraz Wielkopolska, należąca do przodujących w rozwoju.

Tabela 7. Pomoc udzielona Polsce w ramach programu Phare w latach 1990-2002, programu ISPA w latach 2000-2002 oraz programu SAPARD

Województwa	Euro ogółem	Euro na mieszkańca	Wskaźnik wyrównywania
Dolnośląskie	639 723 839	221	2,37
Kujawsko-pomorskie	183 422 896	89	1,11
Lubelskie	190 036 103	87	1,41
Lubuskie	235 320 760	233	2,92
Łódzkie	97 449 252	37	0,47
Małopolskie	226 106 236	70	0,89
Mazowieckie	245 336 100	48	0,36
Opolskie	96 272 174	91	1,18
Podkarpackie	59 331 992	28	0,45
Podlaskie	111 359 988	92	1,40
Pomorskie	136 430 960	62	0,70
Śląskie	343 776 568	73	0,73
Świętokrzyskie	43 988 218	34	0,48
Warmińsko-mazurskie	70 585 312	49	0,74
Wielkopolskie	61 503 169	18	0,20
Zachodniopomorskie	653 286 288	385	4,35
Polska	3 395 929 855	89	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Przedstawicielstwa Unii Europejskiej w Polsce na stronie: <http://www.delpol.pl/index.php?id=maps&samSession=9bc783d149b4e1545ce73043181beb78> oraz kolejnych ilustrujących dane o poszczególnych województwach.



Rys. 4. Wskaźnik wyrównania Polsce w ramach programu Phare w latach 1990-2002, programu ISPA w latach 2000-2002 oraz programu SAPARD

Źródło: jak w tab. 7.

Zróznicowanie regionalne widziane przez wskaźnik wyrównywania (por. rys. 4) pozwala wyodrębnić 6 województw, w których wskaźnik przekracza wartość 1. Najwyższe wartości, powyżej 2, osiągają trzy województwa graniczące z Niemcami. W przedziale wartości 1-2 mieszczą się dwa zapóźnione w rozwoju województwa ściany wschodniej – podlaskie i lubelskie – oraz województwa śląskie i kujawsko-pomorskie. Zdecydowanie najniższe wskaźniki, poniżej 0,5, osiągają województwa centralnej Polski i województwo podkarpackie. Grupa ta obejmuje więc zarówno najwyżej usytuowane pod względem wartości PKB na mieszkańca województwo mazowieckie, jak i należące do najsłabszych pod tym względem województwa podkarpackie i świętokrzyskie.

4. Podsumowanie

Środki pomocowe pozyskane w ramach funduszy przedakcesyjnych tylko w niewielkim stopniu mogły wpłynąć i wpłynęły na wyrównywanie różnic międzyregionalnych. Zresztą tylko nieznaczna ich część była alokowana według kryteriów odpowiadających polityce regionalnej UE. Ponadto trzeba pamiętać, że wyrównywanie różnic nie było głównym celem udzielania pomocy. Generalnie dążono do nadrobienia zapóźnień w skali całego kraju oraz przygotowania Polski do członkostwa w UE. Dopiero będąc członkiem UE, Polska w większym stopniu będzie mo-

gła dążyć do wyrównywania różnic międzyregionalnych. Jednak i w tym przypadku, jak pokazuje praktyka, wyrównanie różnic będzie niezwykle trudne.

Okres przedakcesyjny dał Polsce stosunkowo niewielkie środki pomocowe. Skala tej pomocy w ciągu kilkunastu lat była niższa, niż powinno do Polski napływać tej pomocy w ciągu jednego roku w ramach członkostwa w UE. Znaczna część tych środków będzie przypadać na fundusze strukturalne, w których główne kryterium przydziału pomocy stanowić będzie sytuacja województwa. Obecnie wszystkie województwa w Polsce spełniają dotychczasowe kryteria unijne przyznawania pomocy w ramach polityki regionalnej. Aby wchłonąć środki w tej wielkości, niezbędna będzie duża sprawność w przygotowywaniu projektów.

Literatura

1. <http://fundusze.ukie.gov.pl/WWW/source.nsf/0/B0944D35DCCCBDB60C1256E8C0046386C?Open&RestrictToCategory=>
2. http://www.bip.minrol.gov.pl/strona/FileRepozytory/FileRepozytoryShowImage.aspx?item_id=1041.
3. http://www.delpol.pl/download/prezentacja/pomoc/H_srodki%20finans_Phare.doc.
4. http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/_fundusze.php?dokument=2646.
5. Informacja o stanie wdrażania programu SAPARD według stanu na dzień 24 lutego 2004 r., <http://www.arimr.gov.pl/sapard.html>.
6. SAPARD program operacyjny dla Polski, wersja z dnia 20 marca 2002 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 35, za: <http://www.arimr.gov.pl/docs/sapard/progsap.pdf>.
7. Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004-2006, MPGiPS, Warszawa, luty 2003.

PRE-ACCESSION PROGRAMMES – THE INSTRUMENT OF BALANCE FOR INTERREGIONAL DIFFERENCES IN POLAND

Summary

The paper analyse the effects that the pre-accession funds exert on balancing differences in economic development of Poland. The first part of the paper introduces the general characteristics of the support programmes Poland follows. However, the programmes do not discuss the problem of the region in great detail. The Phare programme has the longest tradition. The remaining two programmes – ISPA and SAPARD were implanted not until 2000. As far as analysed programmes are concerned Phare and SAPARD have greater value for balancing differences, while ISPA promotes further polarization of Polish space. The general influence of the programmes is rather ambiguous. Both less and better developed regions undertake the programmes. From the geographical point of view, regions located along the western and southern border of Poland, as for example Małopolska Region, considerably benefit from the programmes.