

Jerzy Ładysz

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

BARIERY FINANSOWANIA PROJEKTÓW REALIZOWANYCH PRZEZ PODMIOTY POLSKIE Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

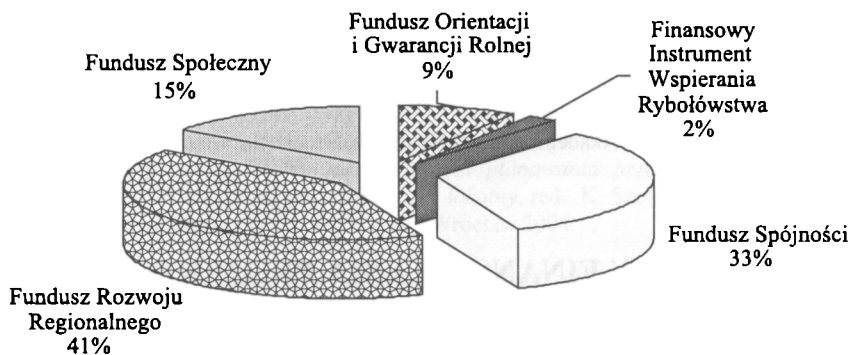
Celem przeprowadzonych badań była identyfikacja barier utrudniających finansowanie i realizację projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej przeznaczonych na politykę strukturalną. Bariery te wiążą się z osłabieniem konkurencyjności polskiej gospodarki względem gospodarek innych państw objętych wspólnotową polityką strukturalną. Zmniejszenie oddziaływania oraz przezwyciężenie barier występujących podczas przeprowadzania projektów wspieranych z funduszy strukturalnych wymaga więc (podobnie jak w innych krajach członkowskich UE) wsparcia ze strony polityki gospodarczej państwa.

2. Udział Polski w funduszach strukturalnych UE

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska została w latach 2004-2006 objęta w całości Celem 1 wspólnotowej polityki strukturalnej, którym jest wspieranie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów słabo rozwiniętych. Od tego momentu, jako państwo o relatywnie niższym poziomie rozwoju gospodarczego, uzyskuje również prawo korzystania ze wsparcia funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności. W trakcie negocjacji przedakcesyjnych uzgodniono, że w latach 2004-2006 z tych źródeł Polska może wykorzystać 11 368,6 mln euro w cenach z 1999 r., co wyniesie ok. 12,5 mld euro w cenach z 2004 r. Podział tych środków między poszczególne fundusze zaprezentowano na rys. 1.

Dla budżetu państwa dodatkowym obciążeniem są wpłaty do budżetu unijnego. Środki te są wyłącznym źródłem finansowania składki członkowskiej, natomiast transfery z UE nie są dochodem budżetu państwa (z wyjątkiem instrumentu poprawy płynności budżetowej oraz instrumentów Schengen). Ponadto budżet pań-

stwa jest obciążony kosztami współfinansowania oraz prefinansowania projektów UE.



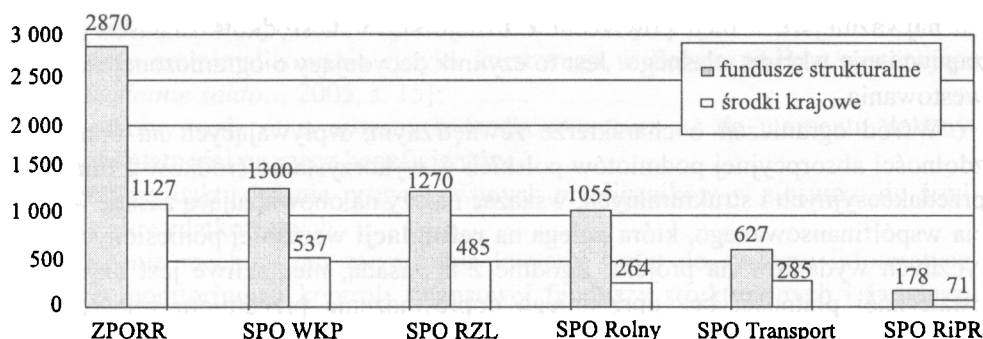
Rys. 1. Podział środków przeznaczonych na osiągnięcie celów wspólnotowej polityki strukturalnej w Polsce

Źródło: [www.fundusze-strukturalne.gov.pl].

Przykładowo składka członkowska Polski w roku 2004 wyniosła ponad 1, 238 mld euro. W budżecie na rok 2005 zaplanowano, że składka do budżetu UE wyniesie 10,2 mld zł. W zamian Polska otrzymuje dotacje. W pierwszym roku członkostwa unijne dotacje dla Polski wyniosły łącznie ponad 2, 793 mld euro. W ten sposób do kraju wpłynęło ponad 1, 554 mld euro netto, które można przeznaczyć na ściśle określone inwestycje. Natomiast saldo rozliczeń budżetu państwa na koniec roku 2004 było ujemne i wynosiło 594,267 mln euro [Dodatnie saldo... 2005, s. 15].

Ponadto, zgodnie z przyjętymi zasadami, w projekty dofinansowywane przez Unię muszą być zaangażowane w odpowiednich proporcjach także publiczne środki krajowe. W tym celu Polska przygotowała Narodowy plan rozwoju – NPR (*national development plan*) – na lata 2004-2006, dokument określający strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach jej członkostwa w Unii Europejskiej. Definiuje on kierunki i sposoby korzystania z europejskich funduszy strukturalnych przyznanych Polsce w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej na lata 2004-2006 [Ustawa z dnia 20 kwietnia... 2004]. NPR jest podstawowym dokumentem dotyczącym procesu modernizacji gospodarki. Stanowi on podstawę negocjacji z Komisją Europejską odnośnie do kierunków i wysokości wsparcia środków funduszy strukturalnych na realizację rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, które są zawarte w podstawach wsparcia Wspólnoty. Jak wiadomo, na realizację priorytetów określonych w Narodowym planie rozwoju Polska otrzyma prawie 11, 4 mld euro (na lata 2004-2006), co stanowi blisko 2, 2% polskiego PKB. Ministerstwo Gospodarki przewiduje, że dodatkowo na finansowanie NPR przeznaczone będzie blisko 2, 9 mld euro z budżetu państwa oraz z budżetów

jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto w ramach pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w latach 2004-2006 wydana zostanie kwota 1, 8 mld euro.



Rys. 2. Źródła finansowania programów operacyjnych w latach 2004-2006 (w mln euro)

Źródło: [Przewodnik... 2004, s. 7].

Wykorzystanie dostępnych środków z funduszy strukturalnych UE wiąże się z podnoszeniem konkurencyjności podmiotów polskich na jednolitym rynku europejskim. Przykład takich krajów, jak Grecja, Hiszpania czy Irlandia wskazuje na realne możliwości dokonania pozytywnych zmian struktur gospodarczych w państwach objętych wspólnotową polityką strukturalną. Jednak pierwszy rok funkcjonowania Polski w strukturach unijnych pozwala na dokonanie identyfikacji najczęściej występujących barier w wykorzystaniu środków pomocowych przeznaczonych na osiągnięcie celów polityki strukturalnej UE.

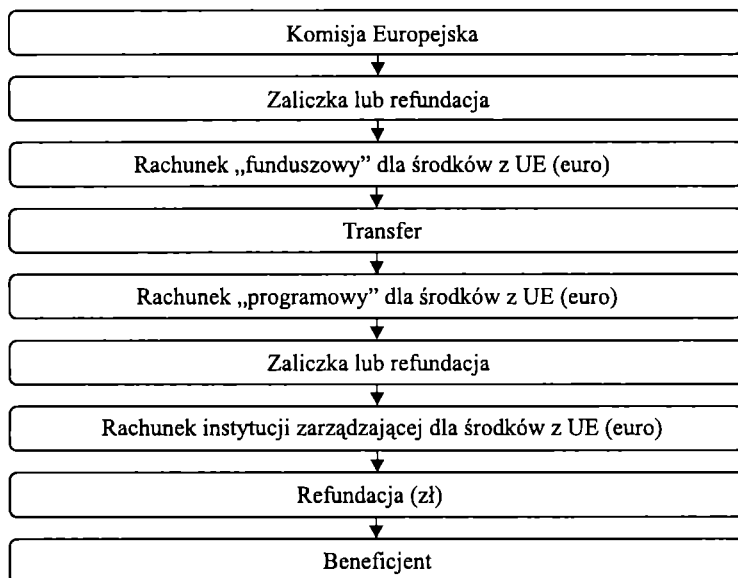
3. Wybrane bariery finansowania projektów z funduszy strukturalnych w Polsce

Czynnikiem ograniczającym możliwość korzystania z funduszy strukturalnych oraz sektorowych i regionalnych programów operacyjnych jest przede wszystkim **niska zdolność absorpcyjna podmiotów polskich**.

Zdolność absorpcyjna określa zdolność danego kraju/regionu do efektywnego wykorzystania pochodzących z zewnątrz środków finansowych. Zależy ona od warunków, na jakich środki te są udostępniane, oraz od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i przygotowania organizacyjno-instytucjonalnego kraju/regionu [Kienzler 2003, s. 352-353]. Jeśli w okresie przedakcesyjnym była to jedna z ważniejszych barier wykorzystania środków pomocowych z UE, to obecnie, w pierwszym okresie członkostwa w Unii, jej znaczenie wyraźnie się zmniejszyło. Świadczy o tym duża liczba składanych wniosków, z których są wybierane te najlepsze, najbardziej odpowiadające celom wspólnotowej polityki gospodarczej. W dalszym ciągu podmioty polskie będące potencjalnymi beneficjentami funduszy strukturalnych borykają się jednak z takimi problemami, jak: słabość kapitałowa,

niska sprawność zarządzania środkami pomocowymi, niewystarczająca wiedza na temat zasad funkcjonowania na jednolitym rynku oraz o środkach pomocowych i procedurach ubiegania się o nie. Są to ograniczenia o charakterze wewnętrznym. Za najważniejsze z nich powszechnie uznaje się brak środków finansowych na zapewnienie wkładu własnego. Jest to czynnik decydujący o ograniczonej skali inwestowania.

Wśród ograniczeń o charakterze zewnętrznym, wpływających na obniżenie zdolności absorpcyjnej podmiotów polskich w wykorzystaniu środków z funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych, wskazać należy na obowiązującą zasadę wsparcia współfinansowanego, która polega na **refundacji** wcześniej poniesionych faktycznych wydatków na projekt. Zgodnie z tą zasadą, niemożliwe jest uzyskanie ostatecznej płatności bez uprzedniego doprowadzenia przedmiotu wsparcia do stanu pełnej funkcjonalności. Jeśli Komisja Europejska uzna, że jakieś wydatki poniesiono niezgodnie z zasadami, to nie są one zwracane.



Rys. 3. Schemat przepływów finansowych dla Polski z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programów operacyjnych

Źródło: [Przewodnik... 2004, s. 33].

Ponadto pojawia się **ryzyko kursowe** związane z możliwością wystąpienia kursowych strat lub zysków. W Polsce ujemne różnice kursowe pokrywane są ze środków budżetu państwa. Zyski odprowadzane są na rachunek budżetu państwa równocześnie z przelewem środków z UE.

W roku 2004 kwota wydatkowana na pokrycie zaistniałych ujemnych różnic kursowych wyniosła 24, 406 mln zł. Dodatkowo różnice odprowadzone do budżetu

państwa zamknęły się na poziomie 289,886 tys. euro. W przypadku składki Polski do budżetu UE kluczowe znaczenie ma kurs uzyskiwany ostatniego roboczego dnia miesiąca grudnia danego roku, gdyż wyznacza on kurs przeliczeniowy na cały kolejny rok budżetowy [*Dodatnie saldo...* 2005, s. 15].

W celu zminimalizowania ryzyka kursowego w Polsce podjęto następujące kroki [*Dodatnie saldo...* 2005, s. 15]:

- przechowywanie otrzymywanych środków w euro aż do momentu dokonywania płatności na rzecz beneficjentów,
- regularne uaktualnianie prognozowanych przeliczników w stosunku do środków niewydatkowanych,
- włączenie mechanizmu zarządzania kursami walut do systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Niemniej istotnym ograniczeniem korzystania z funduszy strukturalnych jest **skomplikowana procedura składania wniosku o dofinansowanie**. Na rysunku 4 przedstawiono przykładową drogę wniosku o dotację z SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw.

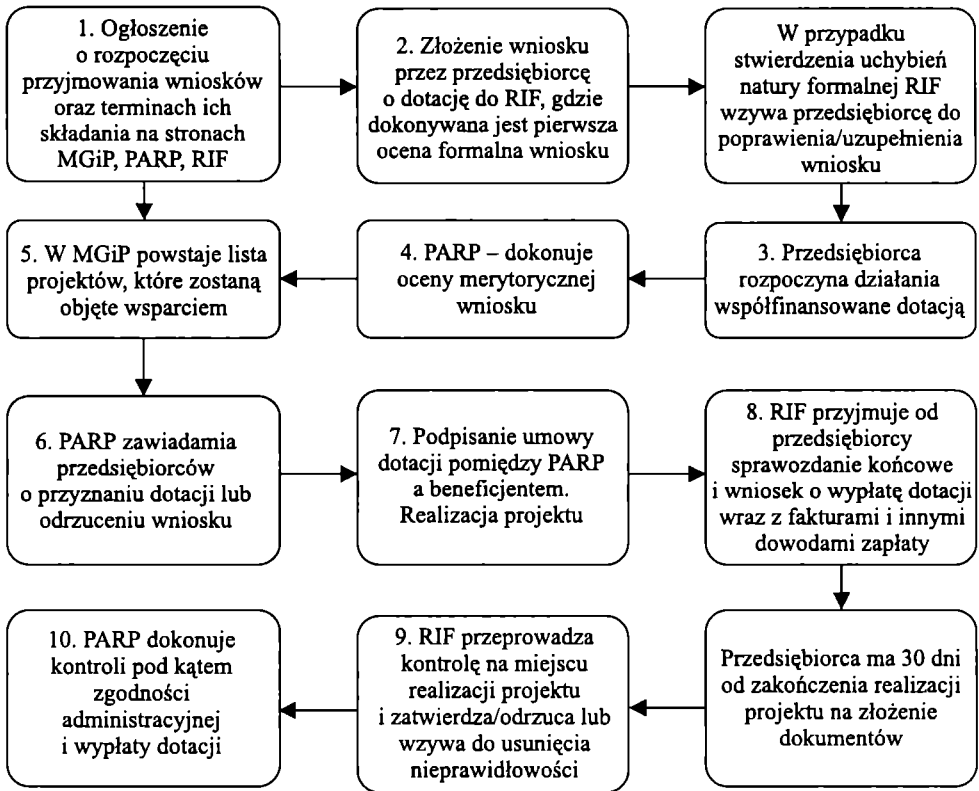
Jak już wspomniano, dotacja stanowi refundację poniesionych przez przedsiębiorcę kosztów kwalifikowanych projektu. Oznacza to, iż przedsiębiorca otrzymuje dotację dopiero po zakończeniu swojego projektu, jako zwrot poniesionych kosztów w związku z wykonaniem projektu [*Przewodnik...* 2004, s. 12].

Kolejne kontrowersje budzą regulacje wspólnotowe dotyczące podatku od wartości dodanej. **Podatek VAT** może być kosztem kwalifikowanym wyłącznie, gdy beneficjent nie ma możliwości jego odzyskania. Generalną zasadą jest to, że VAT, który może zostać odzyskany w kraju, nie kwalifikuje się do refundacji, co znacznie podwyższa koszty realizacji projektu.

Jak wynika z procedury składania wniosku o dotację (rys. 4), inwestycję, o dofinansowanie której ubiega się wnioskodawca, najwcześniej można rozpocząć po złożeniu wniosku. Niemniej jednak do momentu podpisania umowy o przyjmowaniu pomocy wnioskodawca ponosi koszty na własne ryzyko. Wniosek nie może dotyczyć inwestycji rozpoczętej wcześniej. Zabraniają tego wspólnotowe regulacje dotyczące pomocy dla przedsiębiorstw.

Istotną barierą podczas przeprowadzania projektu inwestycyjnego w Polsce są przepisy prawa normujące proces inwestycyjny. Jak wskazuje autor ekspertyzy dotyczącej prawnych i instytucjonalnych barier realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, polskie przepisy prawne są obciążone wieloma wadami. Daje to podstawy do twierdzenia, że prawo normujące problematykę inwestowania w Polsce jest [*Niewiadomski 2005*]:

- 1) restrykcyjne,
- 2) nadmiernie zuniformizowane,
- 3) niezintegrowane wewnętrznie,
- 4) obciążone wadami legislacyjnymi, trudne do interpretacji, a nawet do zainicjowania się z nimi,



Rys. 4. Przykładowa droga wniosku o dotację z SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
 Źródło: [Przewodnik... 2004, s. 33].

- 5) niestabilne,
- 6) konflikto- i korupcyjnogenne,
- 7) o nadmiernie wydłużonym procesie decyzyjnym,
- 8) mało elastyczne, nieuwzględniające specyfiki określonych zamierzeń inwestycyjnych,
- 9) o wyraźnym niedostatku mechanizmów prorozwojowych.

To wszystko zobowiązuje do opracowania zmian polskiego systemu prawnego w omawianym zakresie. Systemowe zmiany prawne, aczkolwiek ich przeprowadzenie wymaga dłuższego czasu, to są również znacznie łatwiejsze do pokonania niż bariery finansowe i kadrowe. Podstawowym warunkiem ich wprowadzenia jest jednak wcześniejsza całościowa koncepcja zmian, wynikająca z polityki inwestycyjnej i strukturalnej, której opracowanie i realizacja są zadaniami właściwych organów państwa.

4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wybranych barier finansowania i realizacji projektów kwalifikujących się do dofinansowania z funduszy strukturalnych pozwala na wskazanie niezbędnych kierunków zmian warunków działania podmiotów polskich objętych wsparciem tak, aby pomoc, którą otrzymują, była bardziej efektywna ekonomicznie i skuteczna w pobudzaniu ich konkurencyjności. Zmniejszenie skali oddziaływania wymienionych barier może przyczynić się do budowania elementów trwałej przewagi konkurencyjnej podmiotów polskich na jednolitym rynku europejskim. Podkreślić jednak należy, że podmioty gospodarcze często nie są w stanie dokonać tego samodzielnie – bez wsparcia ze strony polityki gospodarczej państwa.

Niska zdolność absorpcyjna podmiotów polskich, uznana za najważniejszą przeszkodę w finansowaniu i przeprowadzaniu projektów, której główną przyczyną występowania jest niedostatek środków finansowych, narzuca konieczność racjonalnego ich wykorzystania, a zwłaszcza prowadzenia aktywnej polityki gospodarczej, ukierunkowanej nie tyle na przewyciężanie bieżących problemów podmiotów gospodarczych, co na uruchamianie wewnętrznych mechanizmów dostosowawczych, prorozwojowych i proinnowacyjnych – tak, aby mogły one samodzielnie konkurować na jednolitym rynku.

Literatura

- Dotądnie saldo rozliczeń Polska – UE*, „Monitor Unii Europejskiej” 2005, nr 2.
 Kienzler I., *Leksykon Unii Europejskiej*, Świat Książki, Warszawa 2003.
 Niewiadomski Z., *Prawne i instytucjonalne bariery realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych środkami Unii Europejskiej*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS, serwis internetowy MGIP, 25.05.2005.
Przewodnik po funduszach strukturalnych dla przedsiębiorców oraz instytucji wspierających firmy, red. J. Domańska, PARR, Gliwice 2004.
 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, DzU 2004 nr 116, poz. 1206.
 www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

BARRIERS OF FINANCING THE PROJECTS REALIZED BY POLISH UNITS WITH SUPPORT OF EUROPEAN UNION STRUCTURAL FUNDS

Summary

The aim of research was the identification of barriers which make difficult financing and realization of projects co-financed by European Union structural funds. These barriers have negative influence on the competitiveness of Polish economy in relation to economies of other states embraced with common structural policy. Minimizing of influence or overcoming the barriers which appear at realization of projects supported from structural funds should be supported by the state's economic policy (similarly as in other member states of the EU).