

Irena Kociszewska, Agata Pańczak

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO JAKO INSTRUMENT POLITYKI REGIONALNEJ UE A ABSORPCJA POMOCY DLA POLSKI NA LATA 2004-2006

1. Wstęp

Wejście Polski do Unii Europejskiej stworzyło naszemu krajowi możliwość uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych, czyli tych środków pomocowych, które są dostępne dla państw członkowskich. Są to dotacje skierowane na realizację projektów w ramach wspólnej polityki regionalnej. Zainteresowanie polityką rozwoju regionalnego w UE jest efektem zróżnicowania politycznego, społecznego i ekonomicznego regionów. Stąd też dążenie do zrównoważonego rozwoju, w tym do spójności gospodarczej i społecznej uznano za podstawowe zadanie organizacji, a zmniejszenie dysproporcji międzyregionalnych – za główny cel realizowanej w Unii polityki strukturalnej [18, s. 199].

Rozwiązywanie problemów lokalnych wymaga odpowiednich nakładów finansowych, dlatego bez wsparcia z zewnątrz władze samorządowe nie są w stanie realizować planów inwestycyjnych dotyczących zwiększenia atrakcyjności regionu, ponieważ to właśnie samorządy stanowią największą grupę odbiorców końcowych środków płynących z dotacji unijnych. To do nich należy opracowanie wniosków o dofinansowanie projektów związanych z infrastrukturą, projektów mających na celu rozwój i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych oraz przekształcenia strukturalne terenów silnie uzależnionych od upadających gałęzi przemysłu [4]. Aktywna realizacja polityki strukturalnej przez samorządy terytorialne i efektywne działanie na rzecz wykorzystania możliwości wsparcia z budżetu Wspólnoty przyczyni się do podniesienia konkurencyjności regionów i pozwoli w przyszłości zachować stały rozwój gospodarczy [8, s. 274].

Pomoc dla polskich regionów pochodzi głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który koncentruje najwięcej środków pomocowych. Zadania inwestycyjne, które Polska planuje realizować z wykorzystaniem środków pochodzących m.in. z tego funduszu w latach 2004-2006, zestawione zostały w Narodowym Planie Rozwoju. Dzięki wyznaczonym w nim kierunkom rozwoju gospodarczego polska gospodarka będzie dążyć do długofalowego wzrostu. Ponadto plan ten stanowi podstawę do negocjowania wielkości dotacji ze strony poszczególnych instrumentów polityki strukturalnej.

Celem opracowania jest opis i ocena skuteczności instrumentów polityki strukturalnej w likwidowaniu dysproporcji między regionami Unii Europejskiej oraz ukazanie wielkości strumieni pieniężnych kierowanych do Polski w latach 2004-2006, a także wskazanie na ograniczenia w ich wykorzystaniu.

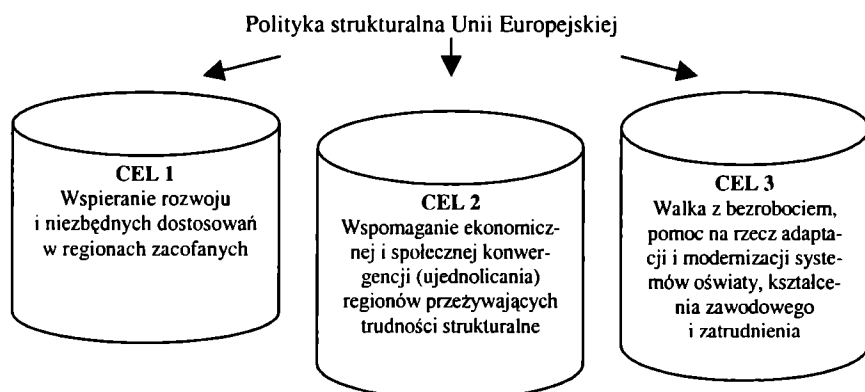
2. Polityka regionalna i jej znaczenie dla funkcjonowania Wspólnoty

Państwa wchodzące w skład Unii Europejskiej cechuje różnorodność pod względem geograficznym, i administracyjnym, ale przede wszystkim ekonomicznym. Samodzielność regionów w rozwiązywaniu spraw lokalnych warunkują głównie środki finansowe, jakimi dysponują. Brak wsparcia z zewnątrz przyczynia się do pogłębiania różnic w rozwoju ekonomicznym, dlatego też Unia zdecydowała, że jednym z jej priorytetów jest rozwój regionów¹. Do swych zadań zaliczyła działania w kierunku podniesienia stopnia rozwoju i warunków życia na najuboższych obszarach, dążąc do zmniejszenia dysproporcji regionalnych. Pomoc skierowana jest do regionów najbiedniejszych oraz tych, które mają problemy związane z załamaniem się tradycyjnych gałęzi przemysłu i rolnictwa [12, s. 278].

Tak więc ogólnym celem polityki regionalnej UE jest wyrównywanie różnic międzyregionalnych w poziomie życia i w rozwoju gospodarczym między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami państw członkowskich, a przez to zwiększenie społecznej i gospodarczej spójności Unii. Cel ten został uszczegółowiony w budżecie Unii na lata 2000-2006 poprzez wyznaczenie konkretnych celów wraz z zapewnieniem odpowiednich środków dla ich realizacji; cele te prezentuje rys. 1.

W ramach realizacji **celu 1** założono wyrównywanie dysproporcji w rozwoju regionów UE, przyjmując za punkt wyjściowy poziom Produktu Krajowego Brutto (PKB) w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a także gęstość zaludnienia regionu. Oznacza to, że wsparciu finansowemu podlegają te obszary, w których poziom

¹ UE posługuje się w operacjach polityki regionalnej jednolitą strukturą jednostek terytorialnych określaną mianem nomenklatury jednostek terytorialnych dla celów statystycznych (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistic – NUTS*). Obecnie w Polsce, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, obowiązuje podział na NTS odpowiadający NUTS. I tak: NTS I – cała Polska, NTS II – województwa, NTS III – podregiony, NTS IV – powiaty, NTS V – gminy.



Rys. 1. Cele polityki strukturalnej Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie [16, s. 48].

PKB kształtuje się poniżej 75% w stosunku do średniej unijnej lub zaludnienie na 1 km² wynosi poniżej 8 osób. Regiony przeżywające problemy strukturalne oraz dokonujące przeobrażeń mogą się ubiegać o pomoc w ramach celu 2. Są to te obszary, na których widoczne jest zanikanie przemysłu, a także obszary wiejskie o zacofanej strukturze rolnictwa i nadmiernym zatrudnieniu w tym sektorze czy też regiony nadmiernie uzależnione od rybołówstwa. Uzyskanie pomocy możliwe jest po spełnieniu kryteriów zestawionych w tab. 1.

Tabela 1. Kryteria przyznawania pomocy w ramach celu 2

Miasta	Tereny wiejskie
<ul style="list-style-type: none"> • średnia stopa bezrobocia w ciągu ostatnich 3 lat wyższa od średniej dla UE • udział zatrudnienia w przemyśle w stosunku do zatrudnienia ogółem równy lub wyższy od średniej unijnej (w jakimkolwiek roku po 1985 r.) • spadek zatrudnienia w przemyśle (w porównaniu z wybranym rokiem w okresie po 1985 r.) 	<ul style="list-style-type: none"> • gęstość zaludnienia mniejsza niż 100 osób na 1 km² lub procentowy udział zatrudnienia w rolnictwie – w stosunku do zatrudnienia ogółem – równy dwukrotnej średniej unijnej lub wyższy od niej (w jakimkolwiek roku po 1985 r.) • stopa bezrobocia w ciągu ostatnich 3 lat wyższa od średniej UE lub zmniejszenie liczby mieszkańców po 1985 r.

Źródło: [16, s. 49].

Ze środków przeznaczonych na realizację **celu 3** finansowana jest modernizacja systemów oświaty i wszelkie działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia, ze szczególnym uwzględnieniem równości szans w dostępie do rynku pracy.

Polska w całości spełnia kryteria zakwalifikowania do celu 1, tzn. poziom PKB jest niższy niż 75% średniego poziomu w UE. Tym samym może się starać o wsparcie wspólnotowe z zasobów czterech funduszy strukturalnych, są to:

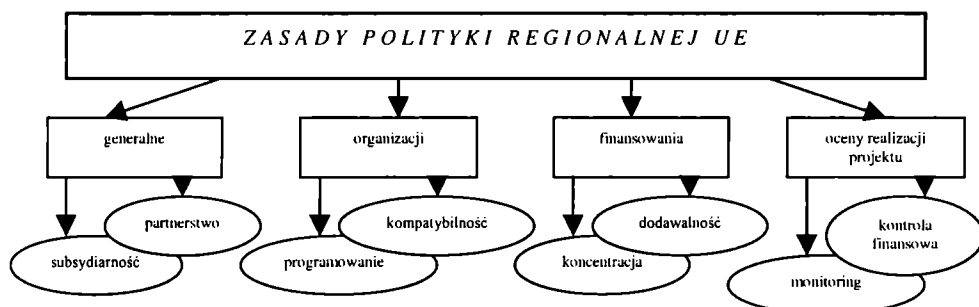
1. Europejski Fundusz Społeczny (*European Social Fund – ESF*),

2. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (*European Agriculture Guidance and Guarantee Fund – EAGGF*),

3. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund – ERDF*),

4. Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (*Financial Instrument of Fisheries Guidance – FIG*) [16, s. 48-49].

Dla efektywnego i zgodnego z założonymi celami wykorzystania dostępnych środków pieniężnych sformułowane zostały zasady realizacji wspólnej polityki regionalnej, będące wynikiem doświadczeń zdobytych przez Komisję Europejską i mające na celu koordynację i wspieranie polityk regionalnych państw członkowskich [13, s. 19]. Dotyczą one procesu planowania, zarządzania, wdrażania i kontroli udzielanej pomocy finansowej i dzielą się na zasady generalne, organizacji, finansowania, a także oceny realizacji programów, co prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie [15].

Pomoc dla obszarów, które z różnych względów nie mogą sobie same poradzić z trudnościami gospodarczymi jest zgodna z *zasadą subsydiarności* (pomocniczości) i opiera się na decentralizacji działań i decyzji ze szczebla centralnego na szczebel regionalny w celu bardziej wydajnego wydatkowania środków i uzyskiwania lepszych efektów. Subsydiarność oznacza zatem, że każde państwo i poszczególne regiony odpowiedzialne są za rozwój regionalny swoich terenów. Z kolei szeroka współpraca i dialog pomiędzy wszystkimi podmiotami polityki strukturalnej, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i państwowym to założenie *zasady partnerstwa*. Łączy ona w sobie równość kompetencji i prawa głosu, oraz współodpowiedzialność za przeprowadzane działania i obowiązuje na wszystkich etapach w procesie planowania, wdrażania i monitorowania pomocy strukturalnej. Celem *programowania* jest skoncentrowanie wysiłków państw na stabilnych wieloletnich planach rozwojowych, które dążą do osiągnięcia konkretnych efektów w perspektywie średnio- i długookresowej.

Natomiast *zasada kompatybilności (spójności)* związana jest ze zgodnością polityki regionalnej z ustawodawstwem unijnym, z polityką gospodarczą w skali

makroekonomicznej. Specjalne znaczenie ma ona w kwestiach o szczególnej wadze dla polityki Wspólnoty, tj. równouprawnieniu kobiet i mężczyzn, ochrony środowiska, tworzeniu społeczeństwa informatycznego i lokalnych działań. Koncentracja środków na zwalczanie zacofania regionalnego i walkę z bezrobociem w regionach szczególnie zacofanych i poszkodowanych to z kolei fundament *zasady koncentracji*. Wśród zasad finansowania polityki regionalnej wyróżnia się *zasadę dodawalności*, oznaczającą, że środki z funduszy mogą być tylko uzupełnieniem wspierania ze środków państwowych i regionalnych poszczególnych krajów członkowskich. Tym samym kraj członkowski jest zobowiązany do utrzymywania takiego pułapu pomocy ze środków krajowych, jaki byłby jego normalnym udziałem w przypadku braku współfinansowania z Unii. Poszczególne projekty inwestycyjne finansowane z budżetu Wspólnoty podlegają ocenie zgodnie z *zasadą monitoringu*, którego celem jest kontrola nad zasadnością i przebiegiem projektów. Monitorowane są takie aspekty, jak: zgodność wydatkowania środków, dopełnianie procedur, dopełnianie założonego terminarzu, osiąganie założonych pierwotnie celów, zagrożenia w realizacji projektu i możliwości ich eliminacji. Nieodłączną zasadą polityki strukturalnej jest *zasada kontroli finansowej*, zgodnie z którą całość działań podejmowanych dla realizacji inwestycji poddawana jest ocenie na etapie przygotowania koncepcji, w trakcie i po zakończeniu jej realizacji. Komisja Europejska ma prawo do wyrывkowej kontroli dowolnych projektów czy programów, może także zażądać dokonania korekt i dostosowań do wymogów. Jeżeli dane państwo się do tego nie zastosuje, może nastąpić blokada wszelkich płatności w ramach pomocy strukturalnej aż do czasu ich wprowadzenia [15].

Realizacja wspólnej polityki rozwoju regionalnego opartej na wyżej przedstawionych zasadach oraz uzyskanie środków pieniężnych na realizację programów pomocowych wymaga opracowania przez każde z państw członkowskich dokumentów programowych.

3. Warunki programowania pomocy strukturalnej dla Polski

Podstawowe znaczenie we wdrażaniu funduszy strukturalnych w Polsce ma Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r. Określa on cele i priorytetowe działania oraz ramy instytucjonalne i finansowe działań strukturalnych państwa [20].

Celem strategicznym NPR jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym. Jego realizacja opiera się na osiąganiu pięciu podstawowych celów częściowych NPR (osi rozwoju). Są to:

- 1) wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw,
- 2) rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia,

3) tworzenie warunków do zwiększenia poziomu inwestycji, promowania zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej,

4) przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich,

5) wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów.

Wytyczają one główne obszary koncentracji bezpośredniej interwencji publicznej o charakterze rozwojowym i zdefiniowane zostały w odpowiedzi na wyzwania konkurencji globalnej, przed jakimi stoi Polska wraz z innymi krajami Unii oraz z wniosków wynikających z analizy słabych i mocnych stron polskiej gospodarki, a także szans i zagrożeń towarzyszących pierwszym latom członkostwa [11, s. 63-68]. Zatem NPR jest więc dokumentem integrującym polityki sektorowe oraz uwzględniającym potrzeby rozwojowe poszczególnych regionów. Jest on spójny z politykami krajowymi i regionalnymi oraz strategiami sektorowymi, a także z politykami wspólnoty europejskiej.

W drodze negocjacji z Komisją Europejską i na podstawie NPR opracowane zostały tzw. podstawy wsparcia wspólnoty (*Community Support Framework – CSF*), które określają kierunki i wysokość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych danego państwa, a także wymaganą wielkość środków krajowych na współfinansowanie. Obejmują one:

a) strategię i priorytety wspólnych działań Wspólnoty i kraju członkowskiego,

b) charakter i czas trwania programów operacyjnych,

c) plan finansowy określający alokację dla każdego priorytetu i każdego roku, w ramach poszczególnych funduszy oraz innych źródeł finansowania,

d) ocenę realizacji zasady dodatkowości,

e) informacje na temat przejrzystości przepływu finansów,

f) postanowienia dotyczące wdrażania podstaw wsparcia wspólnoty, w tym wyznaczenie przez kraj członkowski instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie nimi [14].

Tabela 2. Wykaz programów operacyjnych wraz z funduszami finansującymi

Program operacyjny		Fundusz strukturalny finansujący program
Programy sektorowe	SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw	ERDF
	SPO Transport	ERDF
	SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz Rozwój obszarów wiejskich	EAGGF
	SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	FIFG
	SPO Rozwój zasobów ludzkich	ESF
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)		ESF, ERDF
PO Pomoc techniczna		ERDF

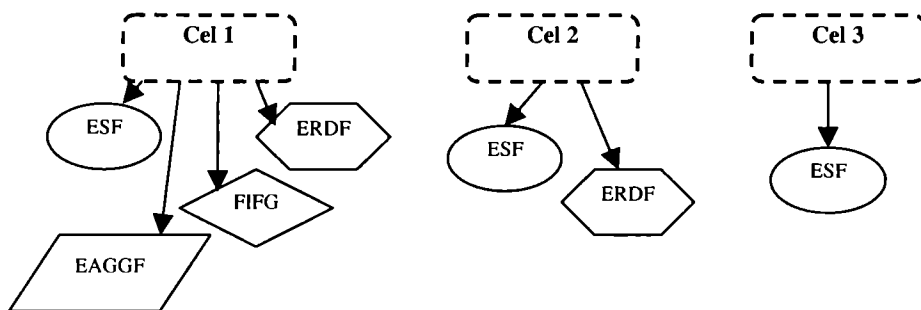
Źródło: [14].

W latach 2004-2006 w Polsce podstawy wsparcia wspólnoty będą wdrażane za pomocą pięciu jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych (SPO), jednego wielofunduszowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz programu operacyjnego – Pomoc techniczna. Szczegółowy wykaz programów operacyjnych zawiera tab. 2.

Ze względu na rozmiary przewidywanych strumieni środków pomocowych oraz wpływ na ich wykorzystanie w poszczególnych regionach największe znaczenie ma Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) finansowany m.in. z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

4. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego jako instrument finansujący działania strukturalne w ramach ZPORR

Sprostanie wyzwaniom polityki regionalnej wymaga wsparcia państw członkowskich przez fundusze strukturalne. Ich zadaniem jest przyczynianie się do gospodarczej i społecznej spójności Unii poprzez łagodzenie dysproporcji w zakresie poziomu życia ludności, infrastruktury regionalnej i zatrudnienia. Stanowią one najważniejszy instrument polityki strukturalnej i pogrupowane zostały wokół jej celów, co przedstawia rys. 3.



Rys. 3. Cele polityki regionalnej i fundusze świadczące pomoc w ramach tych celów

Źródło: opracowanie własne na podstawie [12, s. 287].

Wśród funduszy unijnych, z których może korzystać również Polska, jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF), będący instrumentem Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Ten program operacyjny ma za zadanie zapewnić wszystkim regionom w Polsce, w powiązaniu z działaniami podejmowanymi w ramach innych programów operacyjnych, udział w procesach rozwojowych i modernizacyjnych gospodarki poprzez tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz

przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów [11, s. 114]. Jak każdy z programów operacyjnych, posiada on priorytety, w ramach których realizowane są poszczególne działania zmierzające do osiągnięcia celu ZPORR, co prezentuje tab. 3.

Priorytet 1 i 2 oraz realizowane w ich ramach działania (z wyjątkiem działania 1.6, które będzie realizowane na terenie aglomeracji warszawskiej i górnośląskiej), mają charakter horyzontalny i są ustalone dla całego kraju. Natomiast działania realizowane w ramach priorytetu 3 będą adresowane do ograniczonych przestrzennie obszarów wiejskich, obszarów występowania restrukturyzowanych gałęzi przemysłu oraz miast i dzielnic miast zdegradowanych, jak również do terenów poprzemysłowych i powojkowych [2].

Tabela 3. Priorytety i działania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego

Priorytet 1 Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	Priorytet 2 Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	Priorytet 3 Rozwój lokalny
Działanie 1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego Działanie 1.2 Infrastruktura ochrony środowiska Działanie 1.3 Regionalna infrastruktura społeczna Działanie 1.4 Rozwój turystyki i kultury Działanie 1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego Działanie 1.6 Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach	Działanie 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie Działanie 2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne Działanie 2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa Działanie 2.4 Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi Działanie 2.5 Promocja przedsiębiorczości Działanie 2.6 Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy	Działanie 3.1 Obszary wiejskie Działanie 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji Działanie 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojkowe Działanie 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa Działanie 3.5 Lokalna infrastruktura społeczna
Priorytet IV – Pomoc techniczna		

Źródło: [22].

Realizacja wyznaczonych priorytetów będzie możliwa ze środków wspólnotowych pochodzących m.in. z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

5. Ogólne zasady działania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego odgrywa szczególną rolę w rozwoju lokalnych gospodarek poprzez wspieranie poprawy warunków życia i kształtowanie przestrzeni gospodarczej, a także regionalnych paktów dotyczących zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy. Jego głównym celem jest wspieranie gospodarczej i socjalnej integracji poprzez niwelowanie nierówności między różnymi regionami i grupami socjalnymi [12, s. 290].

Fundusz ten utworzono w 1975 r., a jego podstawowym celem było korygowanie dysproporcji regionalnych wewnątrz Wspólnoty Europejskiej, wynikających przede wszystkim z dominacji rolnictwa, zmian w przemyśle lub strukturalnego bezrobocia.

W latach 1975-1980 jego środki były dzielone pomiędzy wszystkie kraje członkowskie na refundację wydatków ponoszonych przez nie na inwestycje dotyczące infrastruktury, przemysłu, usług oraz rzemiosła. W roku 1980 dokonano zmiany w regulacjach prawnych, wydzielając 5% budżetu ERDF na finansowanie przez Komisję Europejską działań o charakterze wspólnotowym. Jednocześnie zaproponowano zasady klasyfikacji regionów ubiegających się o wsparcie z tego funduszu, na podstawie których prawo ubiegania się o pomoc miały regiony: cechujące się m.in. długotrwałym niedorozwojem, niskim poziomem dochodów, wysoką stopą bezrobocia, wysokim wskaźnikiem migracji itp. Kolejna zmiana, wprowadzona w 1985 r., polegała na określeniu minimalnych i maksymalnych pułapów transferów z tytułu ERDF na rzecz poszczególnych państw członkowskich. Priorytetowe stały się programy i projekty inicjowane przez Komisję Europejską oraz przedsięwzięcia krajowe, których realizacja miała znaczenie dla całej Wspólnoty Europejskiej [19].

Działalność tego funduszu koncentruje się na takich dziedzinach, jak:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia,
- inicjatywy na rzecz działalności średnich i małych przedsiębiorstw,
- rentowne inwestycje produkcyjne umożliwiające trwałe zatrudnienie,
- unowocześnianie infrastruktury,
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury,
- ochrona i poprawa stanu środowiska,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego.

W ramach powyższych dziedzin współfinansowane są inwestycje produkcyjne mające na celu tworzenie i ochronę stałych miejsc pracy oraz inwestycje w infrastrukturę:

- która w regionach objętych celem 1 przyczynia się do zwiększenia potencjału gospodarczego, rozwoju, dostosowania strukturalnego oraz tworzenia lub utrzymywania stałych miejsc pracy w tych regionach,
- która w regionach i na obszarach objętych celami 1 i 2 sprzyja odnowie obszarów miejskich dotkniętych kryzysem i tworzy lepszy dostęp do obszarów wiejskich i obszarów zależnych od rybołówstwa.

W regionach wyznaczonych w ramach celu 1 ERDF może się przyczynić do finansowania inwestycji w dziedzinie edukacji i zdrowia, które są korzystne dla strukturalnego dostosowania regionów [6].

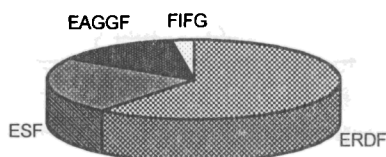
Szeroki wachlarz projektów, które mogą być realizowane w ramach tego funduszu w Polsce znajduje swe odzwierciedlenie w wielkości strumieni pieniężnych kierowanych z budżetu Unii do naszego kraju.

6. Rozmiary pomocy regionalnej dla Polski na lata 2004-2006

Wielkość pomocy strukturalnej dla polskich regionów na lata 2004-2006 wyniesie blisko 11,4 mld euro; z czego 7635,3 mln euro, tj. 67,2% ogólnej kwoty, będzie pochodzić z zasobów funduszy strukturalnych².

Podział środków w układzie poszczególnych funduszy prezentuje się następująco (zob rys. 4):

- ERDF – 60,9% (4652,8 mln euro),
- ESF – 22,9 % (1748,9 mln euro),
- EAGGF – 13,8 % (1055,0 mln euro),
- FIFG – 2,4 % (178,6 mln euro).



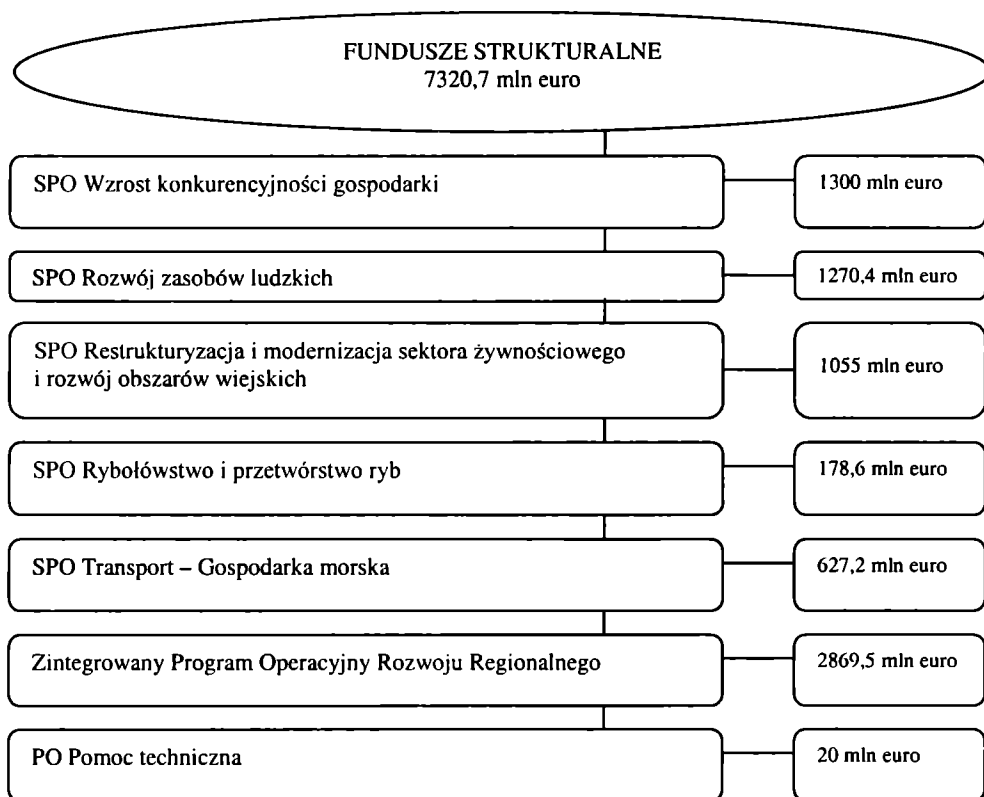
Rys. 4. Wielkość pomocy strukturalnej według poszczególnych funduszy

Źródło: opracowanie własne na podstawie [17].

Jak wynika z przytoczonych danych, największe znaczenie ma ERDF, z udziałem blisko 61%. Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego będą przeznaczone w Polsce na finansowanie projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych: Sektorowy Program Operacyjny (SPO) Transport – Gospodarka morską; Sektorowy Program Operacyjny (SPO) Wzrost konkurencyjności gospodarki; Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Natomiast podział środków z funduszy strukturalnych w układzie poszczególnych programów operacyjnych (7320,7 mln euro)³, składających się na Podstawy Wsparcia Wspólnoty, jest zgodny z rys. 5.

² Wielkość pomocy w ramach Funduszu Spójności wyniesie 32,8%, tj. 3733,3 mln euro.



Rys. 5. Zaangażowanie środków pomocowych na realizację Programów Operacyjnych, lata 2004-2006

Źródło: [17].

Z tego zestawienia można wywnioskować, iż budżet Unii Europejskiej przeznaczył najwięcej środków, bo aż blisko 40%, na ZPORR. Szacunkowy podział tej kwoty (ok. 2,7 mld euro) na poszczególne priorytety przedstawia się jak poniżej:

- 1) rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów – 55,9%,
- 2) wzmocnienie regionalnej bazy ekonomicznej i zasobów ludzkich – 21,0%,
- 3) rozwój lokalny – 22,4%
- 4) pomoc techniczna – 0,7% [3, s. 44-45].

Głównym beneficjentem (odbiorcą pomocy) w ramach ZPORR są jednostki samorządu terytorialnego (JST), ich związki, stowarzyszenia i porozumienia, a także podmioty działające w imieniu JST. Wynika to z roli, jaką samorzady odgrywają w rozwoju gospodarczym regionów na poziomie lokalnym. W ramach dostępnych środków samorzady mogą się ubiegać o dofinansowanie projektów

³ Ta kwota nie uwzględnia środków pieniężnych na realizację programów Inicjatyw Wspólnotowych (NTERREG i EQUAL) w wysokości 314,6 mln euro.

infrastrukturalnych z zakresu ochrony środowiska, budowy dróg, modernizacji układów transportowych, społeczeństwa informacyjnego, a także dużych projektów turystycznych. Dotacje można też otrzymać na przedsięwzięcia wzmacniające rozwój lokalny (inwestycje na obszarach restrukturyzowanych gałęzi przemysłu, na wsiach i w miastach do 20 tys. mieszkańców, inwestycje z zakresu lokalnej infrastruktury). Większość projektów realizowanych przez samorządy będzie otrzymywać maksymalne wsparcie w wysokości 75% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia [14].

Pozyskanie i efektywne wykorzystanie przyznanych środków europejskich wymaga odpowiedniego programowania, finansowania i monitorowania. Niezbędne zatem jest właściwe przygotowanie zaplecza personalnego do wypełniania zadań związanych z wdrożeniem funduszy strukturalnych [19], brak odpowiednio przeszkolonych pracowników może bowiem spowodować problemy z obsługą procesów pozyskania wsparcia unijnego.

7. Ograniczenia w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej

Uzyskanie wsparcia z unijnego budżetu wymaga wykształcenia zdolności polskiej gospodarki do ich absorpcji. Przyszli beneficjenci muszą spełnić określone wymogi formalne, poczynając od etapu przygotowania dobrych projektów, które zyskują akceptację Komisji Europejskiej, a kończąc na ich właściwej realizacji. Wymaga to bardzo dobrej znajomości skomplikowanych procedur unijnych, doświadczenia w ich stosowaniu, efektywnej wewnętrznej kontroli agencji wdrażających programy unijne, stałego monitoringu wykorzystania funduszy itp. [9]. Wypracowanie tych zdolności pozwoli natomiast w pełni wykorzystać dostępne środki z UE.

Polityka regionalna w Polsce jest scentralizowana. Dominującą rolę w jej wykonywaniu odgrywa administracja rządowa – Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej – o bardzo rozbudowanej strukturze. Pozyskiwanie i transfer środków unijnych skoncentrowane jest na szczeblu centralnym. Tymczasem administracja rządowa tego szczebla nie powinna brać na siebie ciężaru działań operacyjnych polityki regionalnej w poszczególnych województwach. Wynika to z tego, że nie jest ona w stanie ogarnąć tysięcy przedsięwzięć realizowanych w różnych częściach kraju i dokonywać ich oceny. To samorząd województwa powinien na poziomie regionalnym pełnić tę funkcję, a nie, jak dotychczas, jedynie przyjmować wnioski o współfinansowanie programów rozwojowych [10, s. 31-32].

Z procesem pozyskiwania środków unijnych na realizację programów rozwojowych nierozzerwalnie wiąże się fakt dofinansowania z własnych środków, zgodnie z zasadą dodawalności, pochodzących ze źródeł publicznych – z budżetu centralnego, budżetów lokalnych itp. lub prywatnych. Pozyskanie pieniędzy ze źródeł prywatnych jest zabiegiem trudnym, gdyż prywatni przedsiębiorcy muszą się prze-

konać, że takie dofinansowanie nie prowadzi do marnotrawstwa lub nieracjonalnego wykorzystania środków, lecz przeciwnie – służy poprawie infrastruktury i realizacji innych konkretnych projektów, korzystnych także dla prywatnego biznesu⁴. Brak środków na dofinansowanie stanowi z kolei realną barierę w szerszym wykorzystaniu unijnych dotacji dla realizacji projektów inwestycyjnych [1].

Swoistym ograniczeniem w dostępie do środków pieniężnych w ramach poszczególnych funduszy jest procedura ubiegania się o pomoc finansową. Jej uzyskanie jest możliwe po spełnieniu wymogów proceduralnych, ściśle określonych przy każdym z programów. Niespełnienie ich dyskwalifikuje wnioski o dofinansowanie, a wykorzystanie przyznanej pomocy na cel inny, niż podany we wniosku, po przeprowadzonej kontroli zobowiązuje beneficjenta funduszu do jego zwrotu do budżetu UE.

Sposobem na uniknięcie takich problemów jest właściwe przygotowanie kadry, gdyż wykonywanie założeń strategii rozwoju jest procesem ciągłym, a nie jednorazowym, wymagającym pełnej diagnostyki i monitoringu procesów zachodzących w regionach. Brak polityki rozwoju regionalnego, chaos kompetencyjny oraz krótkie terminy realizacji zadań to jedynie niektóre z zagadnień mogących wpłynąć negatywnie na proces ubiegania się o środki z funduszy strukturalnych [10, s. 36-37].

8. Podsumowanie

Można więc sformułować wniosek, iż właściwie opracowana polityka regionalna, kładąca nacisk na zwiększanie spójności gospodarczej i społecznej, przyczyniająca się do wzrostu przewagi konkurencyjnej regionów oraz właściwie zbudowana struktura kadrowa to droga ku lepszemu wykorzystaniu dostępnych funduszy strukturalnych na finansowanie programów rozwojowych. Aspekty tej polityki znajdują swe odzwierciedlenie w Narodowym Planie Rozwoju, który integruje polityki sektorowe oraz uwzględnia potrzeby rozwojowe poszczególnych regionów; zawiera także wykaz głównych działań strukturalnych, które Polska będzie realizować dzięki środkom unijnym w latach 2004-2006 [5, s. 405].

Fundusze strukturalne, jako instrumenty wspólnej polityki rozwoju, mają za zadanie wspierać restrukturyzację i modernizację gospodarek w krajach członkowskich, co z kolei prowadzi do zwiększenia spójności ekonomicznej między członkami Wspólnoty.

Jednym z narzędzi polityki regionalnej jest Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, w ramach którego finansowane są projekty inwestycyjne z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Fundusz ten generuje największą sumę (ponad 60%) środków kierowanych z budżetu UE do polskich

⁴ Ta forma współpracy podmiotów publicznych i prywatnych to partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

regionów. Przeznaczone one zostaną m.in. na rozbudowę i modernizację infrastruktury, co polepszy atrakcyjność inwestycyjną regionów. Z kolei wzrost atrakcyjności regionu to większy napływ inwestorów – zarówno krajowych, jak i zagranicznych [7, s. 36].

Nie bez znaczenia jest zatem rola jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów korzystających ze wsparcia unijnego. Dzięki prawidłowo przygotowanym wnioskom i sprawnemu zarządzaniu procesem wydatkowania przyznanej pomocy mogą one przyczynić się w znacznym stopniu do poprawy sytuacji w regionach najuboższych. To wiąże się natomiast ze stworzeniem profesjonalnego zespołu ekspertów czuwającego nad całością realizowanych inwestycji i prawidłowością wydatkowania przyznanych dotacji.

Fundusze strukturalne stanowią szansę dla polskich regionów, pod warunkiem właściwego wykorzystania transferów pieniężnych kierowanych do Polski i unikania barier towarzyszących procesowi uzyskiwania i rozdysponowania przyznanej pomocy.

Literatura

- [1] *Absorpcja funduszy strukturalnych a partnerstwo publiczno-prywatne*, www.mgpips.gov.pl.
- [2] *Cele ZPORR*, www.samorząd.pap.pl.
- [3] Ciok S., *Finansowanie polityki regionalnej w Polsce ze środków Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w rozszerzonej Unii Europejskiej – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, red. M. Klamut, E. Pancer-Cybulska, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1031, AE, Wrocław 2004.
- [4] *Co to są fundusze strukturalne?*, www.samorząd.pap.pl.
- [5] Dźbik E., *Fundusze strukturalne a szanse samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1023, AE, Wrocław 2004.
- [6] *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego*, www.fundusze-strukturalne.gov.pl.
- [7] *Jak integracja z Unią Europejską wpłynie na polskie regiony?*, red. M. Nowicki, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2003.
- [8] Jenik A., *Nowe zasady działania funduszy strukturalnych i perspektywy rozwoju polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2000-2006*, [w:] *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, AE, Wrocław 1999.
- [9] Kawecka-Wyrzykowska E., *Negocjacje finansowe – finanse i budżet, fundusze strukturalne*, www.stosunkimiedzynarodowe.pl/nowosci/negocjacje.
- [10] Myna A., *Bariery w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin Lubelszczyzny*, „Samorząd Terytorialny” 2004 nr 9.
- [11] *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Warszawa, styczeń 2003.
- [12] Naruszewicz S., *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Difin, Warszawa 2004.
- [13] *Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, Podręcznik dla instytucji zarządzających, pośredniczących i potencjalnych beneficjentów końcowych programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2003.

- [14] *Polityka regionalna UE*, ww.pkobp.pl.
- [15] *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, www.eurofunds.pl.
- [16] Potiopa M., Kaliszuk A. *Unijne fundusze*, [w:] *Euro info. Biuletyn dla małych i średnich firm*, Wyd. Euro Info Centra.
- [17] *Rozwój regionalny Polski*, www2.ukie.gov.pl.
- [18] Rymarczyk J., *Przygotowanie Dolnego Śląska do wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, [w:] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, red. J. Rymarczyk, W. Michalczyk, AE, Wrocław 2004.
- [19] Szlachta J., *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – szansa dla Polski*, www1.ukie.gov.pl.
- [20] *Uwarunkowania programowe wdrażania funduszy strukturalnych*, www.ciechanow.powiat.pl.
- [21] Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja Europejska. Rozwój rynków*, PWN, Warszawa–Łódź 2001.
- [22] www.fundusze.podatki.pl.

THE EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND AS A REGIONAL POLICY TOOL AND THE ABSORPTION OF AID FOR POLAND BETWEEN 2004 AND 2006

Summary

The main conclusion of the paper is that the adequate regional policy directed to deepen the economic and social convergence and to increase the competitiveness of the region and well-oriented personnel structure are the ways to better absorption of structural funds for development programmes. These aspects are the background for “The National Development Programme”, which integrates sector policies.