

PAWEŁ CHURSKI
Poznań

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE WYKORZYSTANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ W POLSCE

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej otworzyło dostęp do środków wspólnotowych Funduszy Strukturalnych. Wielkość oferowanego wsparcia (w okresie 2004-2006 12 809,7 mln euro; w okresie 2007-2013 ok. 59 650,00 mln euro) znacznie przekracza dotychczasowe transfery, jakie odbywały się w ramach Funduszy Przedakcesyjnych (*PHARE II*, *ISPA*, *SAPARD*), czy też wcześniejszych edycji programów pomocowych (m.in. *PHARE*). Tym samym dostęp do środków Funduszy Strukturalnych staje się istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego Polski, znacznie odbiegającego od poziomu rozwoju gospodarczego „starej” Unii (UE-15). Niski poziom rozwoju powoduje, że wszystkie polskie regiony są objęte wsparciem w ramach Celu 1 unijnej polityki regionalnej (poziom PKB na 1 mieszkańca poniżej 75% średniej unijnej). Należy oczekiwać, że Polska, jako największe zarówno pod względem liczby ludności, jak i powierzchni nowe państwo członkowskie Unii Europejskiej, na obszarze którego obserwuje się duże regionalne zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego, z najsłabszymi ekonomicznie regionami Wspólnoty (od 29,9% – unijnej średniej PKB na 1 mieszkańca – województwo lubelskie i 31,2% województwo podlaskie do 47,3% województwo śląskie i 64,0% województwo mazowieckie) pozostanie przez najbliższy czas głównym beneficjentem polityki strukturalnej, zastępując w tej roli Hiszpanię¹. Otwarte pozostaje pytanie, czy wsparcie z Funduszy Strukturalnych zostanie właściwie wykorzystane i przyniesie wymierne efekty dla procesu rozwoju gospodarczego.

Celem artykułu jest przedstawienie rezultatów wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce w pierwszym okresie. Analiza dotyczy realizacji działań zaplanowanych w dokumencie strategicznym – Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006, który był podstawą nowego modelu polskiej polityki regionalnej wdrażanego w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej na wzór Grecji, Irlandii i Portugalii. Uzyskane wyniki przedstawiają stopień wykorzystania

¹ J. Borkowski, *Przeptywy finansowe między Unią Europejską i Polską w pierwszym okresie członkostwa*, „Studia Europejskie” nr 3/2005, s. 183-191.

Funduszy Strukturalnych z uwzględnieniem struktury wynikającej z Programów Operacyjnych, wchodzących w skład Narodowego Planu Rozwoju oraz struktury beneficjentów, w ramach której wyróżniono: jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe oraz placówki edukacyjne. W każdym przypadku główną uwagę koncentruje się na analizie zróżnicowania regionalnego procesu absorpcji, co pozwala określić wpływ Funduszy Strukturalnych na zmiany poziomu regionalnych nierówności rozwoju w Polsce.

PODSTAWY ORGANIZACYJNE I FINANSOWE PROCESU ABSORPCJI
FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ W POLSCE
W LATACH 2004-2006

Wejście Polski do Unii Europejskiej otworzyło możliwości znacznego zwiększenia, w stosunku do okresu przedakcesyjnego, unijnego współfinansowania przedsięwzięć prorozwojowych. Wymagało to jednak wdrożenia, nowych jak na polskie warunki, procedur i zasad obowiązujących w zakresie planowania i realizacji Funduszy Strukturalnych, w tym zasady programowania (ryc. 1)². Polska jako nowe państwo członkowskie opracowała wspomniany dokument *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006* przyjęty przez rząd 15 stycznia 2003 r.³ Dokument ten został przygotowany zgodnie z zapisami *Council Regulation 1260/1999*⁴ i stanowił analizę przygotowaną przez Polskę, przy uwzględnieniu celów unijnej polityki regionalnej 2000-2006 (Cele 1, 2, 3), działań zgodnych z wewnątrz krajowymi priorytetami polityki regionalnej, wraz ze strategią ich realizacji i wskazaniem źródeł finansowania. Celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju było rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym. Zakładano, że realizacja celu

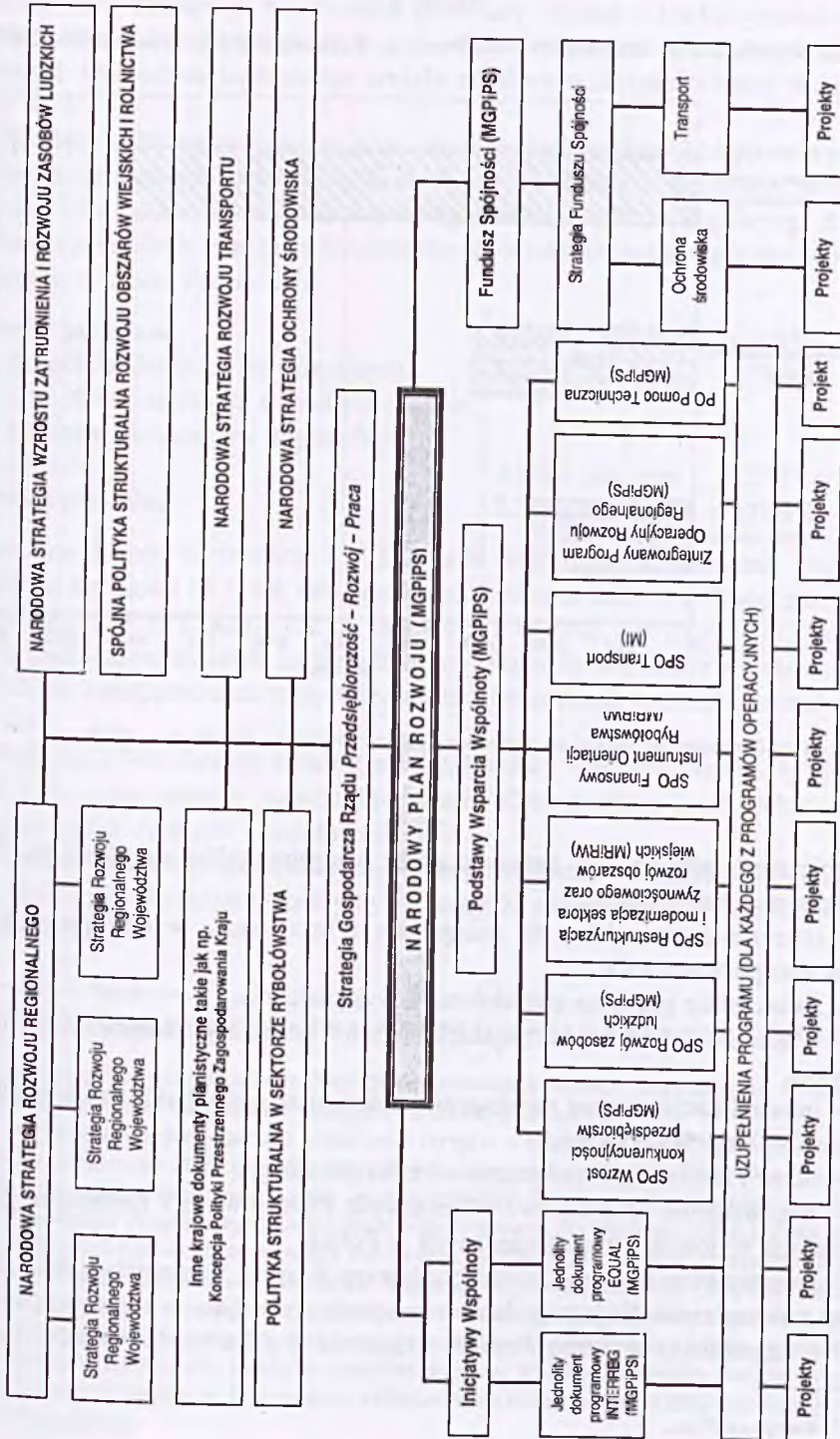
² P. Churski, *Polish Regional Policy in the Process of European Integration – Problem Areas and Support Areas*, University of Mexico, W: P. Churski i inni, *Especificidades Socio Espaciales en el Ordenamiento Territorial*, Universidad Autonoma del Estado de Mexico, Facultad de Geografia, Mexico 2004; J. Szlachta, 2005. *Polska ścieżka rozwoju regionalnego w poszerzonej Unii Europejskiej*, w: T. Parteka, J. Szlachta, W. Szydarowski (red.) *Region Bałtycki w nowej Europie*, „Biuletyn” z. 217, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, s. 7-42; P. Churski, T. Stryjakiewicz, *New experiences of Polish regional policy in the first years of membership in the European Union*, „Quaestiones Geographicae” no 25. Series B. Human Geography and Spatial Management, Poznań 2006, s. 17-28; T. Stryjakiewicz, P. Churski, *Spatial Dimension of the Socio-Economic Transformation and Regional Policy in Poland* (w druku).

³ *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Komitet Rady Ministrów, Warszawa, styczeń 2003.

⁴ *Council Regulation (EC) no 1260/1999 of 21 June 1999 laying down General Provisions of the Structural Funds*, „Official Journal of the European Communities” L 161. 26.06.1999. Brussels – Luxembourg.

Rycina 1

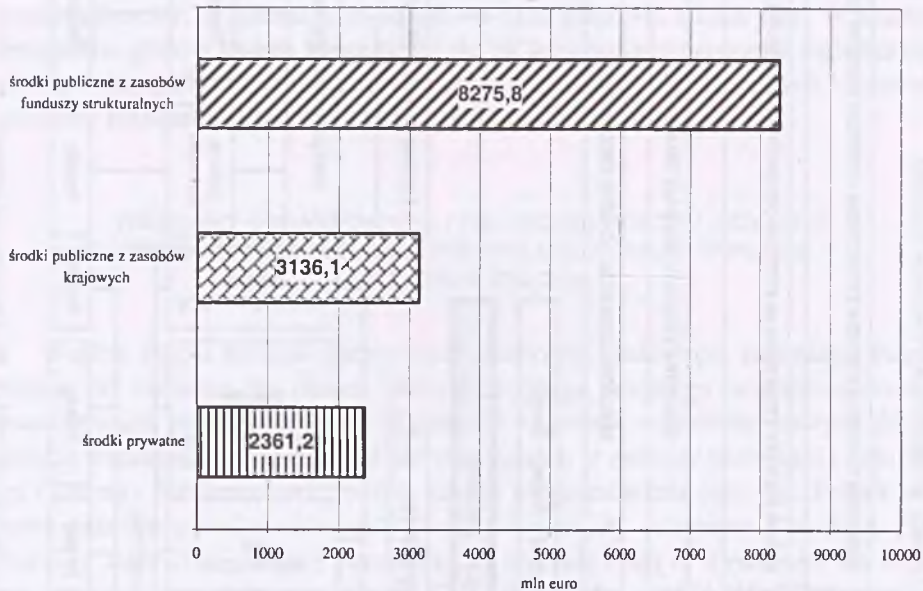
Narodowy Plan Rozwoju jako element programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności



Źródło: Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Komitet Rady Ministrów. Warszawa, styczeń 2003, s. 90. Opracowanie własne.

Rycina 2

Środki przeznaczone na realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Polsce w latach 2004-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Podstaw Wsparcia Wspólnoty...*, 2003.

strategicznego odbywać się będzie poprzez osiągnięcie celów cząstkowych, które zdefiniowano następująco⁵:

- stworzenie warunków do osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego poziomu PKB,
- zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia,
- włączenie Polski do europejskich sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej,
- intensyfikacja procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej,
- rozwój technologii społeczeństwa informacyjnego,
- wspomaganie uczestnictwa w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce.

Narodowy Plan Rozwoju został przekazany Komisji Europejskiej do Brukseli celem zatwierdzenia. Na jego podstawie, w rezultacie podjętych negocjacji, 31 lipca 2003 r. uzgodniono strukturę *Podstaw Wsparcia Wspólnoty (Community Support*

⁵ *Narodowy Plan...*

Framework)⁶. Dokument ten określał priorytety działań i konkretyzował udział środków Funduszy Strukturalnych i środków krajowych niezbędnych do ich realizacji. Ostateczna jego wersja została przekazana stronie polskiej w grudniu 2003 roku⁷.

Zgodnie z obowiązującą w Unii Europejskiej zasadą komplementarności realizacja działań przewidzianych w *Podstawach Wsparcia Wspólnoty* w Polsce w latach 2004-2006 odbywała się przy zaangażowaniu środków krajowych i uzupełniających je środków Funduszy Strukturalnych. Struktura budżetu przedstawiała się następująco⁸ (patrz rycina 2)⁹:

środki publiczne	11.411,9 mln euro	(83,0%)
z zasobów Funduszy Strukturalnych:	8.275,8 mln euro	(72,5%)
z zasobów krajowych, tj. budżetu państwa, budżetów samorządów terytorialnych i innych	3.136,1 mln euro	(27,5%)
środki prywatne	2.361,2 mln euro	(17,0%)

Łączna kwota wynosząca 13 733,1 mln euro była uzupełniona środkami Funduszu Spójności (4 178,6 mln euro) oraz środkami Inicjatyw Wspólnotowych: *INTERREG (IW INTEREG)* (221,4 mln euro) i *EQUAL (IW EQUAL)* (1339 mln euro). Tym samym wielkość budżetu Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Polsce na lata 2004-2006 uwzględniająca wszystkie źródła finansowania wynosiła przeszło 18,2 mld euro.

Wdrażanie Narodowego Planu Rozwoju/Podstaw Wsparcia Wspólnoty realizowane było przy pomocy sześciu Programów Operacyjnych i ich dokumentów wykonawczych zwanych Uzupełnieniami¹⁰:

- Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO-RZL),
- Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO – WKP),

⁶ *Council Regulation...*

⁷ Rada Ministrów zatwierdziła Podstawy Wsparcia Wspólnoty na posiedzeniu w dniu 23 grudnia 2003 r.

⁸ *Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Bruksela-Warszawa, grudzień 2003.

⁹ Przy wszystkich przeliczeniach walutowych przyjęto w pracy kurs 1 euro = 3,84 zł.

¹⁰ Od października 2003 r. polski rząd prowadził negocjacje z Komisją Europejską w sprawie określenia szczegółowego zakresu działań i struktury budżetu Programów Operacyjnych oraz Jednolitych Dokumentów Programowych dla Inicjatyw Wspólnotowych. Na przełomie lutego i marca 2004 r. Komisja Europejska zatwierdziła Programy Operacyjne, co otworzyło możliwość przygotowania przez stronę polską ostatecznych wersji Uzupełnień Programów Operacyjnych, konkretyzujących działania podejmowane zgodnie z celami i budżetem Programów Operacyjnych. Uzupełnienia zgodnie z obowiązującymi procedurami nie podlegały zatwierdzeniu przez Komisję Europejską i jedynie informacyjnie zostały przesłane do Brukseli. Formalne zatwierdzenie przez Komisję Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty wraz ze wszystkimi dokumentami wykonawczymi nastąpiło w maju 2004 r. po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

- Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO – ROL),
- Sektorowy Program Operacyjny – Transport (SPO – TRANSPORT),
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR),
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (SPO – RYBY).

Powyższą listę uzupełniał dodatkowy Program Operacyjny – Pomoc Techniczna (PO – PT), którego zadaniem było wsparcie zapewniające jak najbardziej efektywne oraz zgodne z prawem UE wykorzystanie pomocy dostępnej dla Polski w ramach Funduszy Strukturalnych. Programy Operacyjne, zgodnie z *Council Regulation 1260/1999*, zawierały wykazy priorytetów związanych z wieloletnimi działaniami, które miały być wdrożone przy użyciu jednego lub kilku Funduszy Strukturalnych, jednej lub kilku Inicjatyw Wspólnotowych i/lub środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Realizacja każdego z Programów Operacyjnych koordynowana była przez wybrane ministerstwa pełniące funkcję Instytucji Zarządzających, przy czym nadzór i kontrola nad całością procesu wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty spoczywała na Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (patrz tabela 1). Za

TABELA 1

Struktura zarządzania procesem wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Polsce w latach 2004-2005

PODSTAWY WSPARCIA WSPÓLNOTY koordynacja całości procesu wdrażania Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	
Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Rozwój Zasobów Ludzkich	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przy współpracy z samorządami 16 województw
Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Transport	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Pomoc Techniczna	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

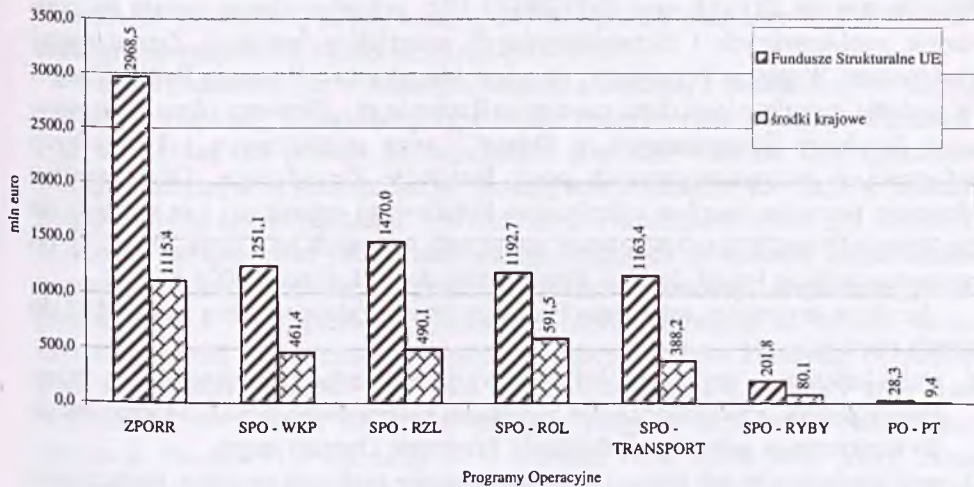
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Serwisu Internetowego <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>

zarządzanie finansowe odpowiadały wspólnie Instytucje Zarządzające i Ministerstwo Finansów, pełniące funkcję Instytucji Płatniczej.

Ogólna wartość środków Funduszy Strukturalnych udostępnionych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Polsce w latach 2004-2006 wynosiła blisko 8,3 mld euro. Największy udział w tej kwocie (60,0%) stanowiły środki Europejskiego

Rycina 3

Struktura środków publicznych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Polsce w latach 2004-2006 w układzie Programów Operacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Podstaw Wsparcia Wspólnoty...*, 2003.

Funduszu Rozwoju Regionalnego. Kolejne miejsca zajmowały odpowiednio Europejski Fundusz Społeczny (23,1%), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (14,4%) oraz Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa (2,5%). Struktura rozdysponowania unijnych Funduszy Strukturalnych w układzie poszczególnych Programów Operacyjnych jednoznacznie wskazuje, że głównym celem interwencji Unii Europejskiej jest wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów (35,9%), rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia (17,8%) oraz wspieranie konkurencyjności sektora przemysłu i usług (15,1%) (ryc. 3). Było to w pełni zgodne z priorytetami zarówno polityki strukturalnej Unii Europejskiej 2000-2006, jak również unijnej polityki spójności 2007-2013, zmierzających do jak najszybszego osiągnięcia spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej na obszarze nowej poszerzonej Wspólnoty¹¹.

¹¹ *Third Cohesion Report. Convergence, Competitiveness and Co-operation*. European Commission, Luxembourg 2004; *Third Progress Report on Cohesion: Towards a New Partnership for Growth, Jobs and Cohesion*, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, COM (2005) 192, Brussels 17 V 2005.

STAN I STRUKTURA WYKORZYSTANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Analiza stanu i struktury wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce, obejmująca ocenę realizacji siedmiu Programów Operacyjnych oraz Inicjatywy Wspólnotowych *EQUAL* oraz *INTERREG IIIA*, przeprowadzona została na podstawie publikowanych i niepublikowanych materiałów Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty, jaką jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W badaniu uwzględniono dane zawarte w Raporcie pt. „Pierwszy okres wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce”¹² oraz miesięcznych i kwartalnych informacjach przygotowywanych przez Instytucje Zarządzające. Okres analizy obejmuje pierwsze dwa lata członkostwa Polski w tej organizacji i ze względu na dostępne informacje sprawozdawcze zamyka się w ramach od 1 maja 2004 r., tj. od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej do 30 listopada 2006 r.

Analizowany proces wdrażania Funduszy Strukturalnych można sprowadzić do trzech etapów:

1. wnioskowanie o uzyskanie dofinansowania z Funduszy Strukturalnych przez beneficjentów, równoznaczne ze złożeniem kompletnego wniosku kierowanego do konkretnego priorytetu i działania Programu Operacyjnego;
2. podpisanie umów lub decyzji o dofinansowanie realizacji projektu, oznaczające jego przyjęcie do realizacji i współfinansowania, równoznaczne z otrzymaniem przez beneficjenta promesy gwarantującej zwrot części poniesionych nakładów z chwilą zakończenia i rozliczenia projektu zgodnie z zatwierdzoną dokumentacją wniosku;
3. refundacja poniesionych wydatków, oznaczająca przekazanie na konto beneficjenta środków stanowiących wkład środków Funduszy Strukturalnych w realizację zakończonego i rozliczonego projektu.

Ze względu na fakt, że procedura realizacji jest bardzo często procesem wielomiesięcznym, a refundacja najczęściej następuje po zakończeniu projektu, przeprowadzona analiza koncentruje się na drugim etapie powyższego schematu.

W okresie od maja 2004 r. do końca listopada 2006 r. wartość wniosków o dofinansowanie z Funduszy Strukturalnych przekroczyła kwotę 17 250 mln euro, co stanowiło 200,9% alokacji tych środków na cały okres programowania 2004-2006. Złożone wnioski poddane zostały procedurze weryfikacji i oceny, mającej na celu odrzucenie projektów zawierających błędy formalne oraz wybór z wyłonionej w ten sposób puli projektów najlepszych. W rezultacie tej procedury do drugiego etapu, tj. podjęcia decyzji o dofinansowaniu i podpisaniu umowy zaklasyfikowano wnioski angażujące środki wspólnotowe na łączną kwotę ponad 7 570 mln euro, tj. 87,6% alokacji środków na cały okres programowania

¹² *Pierwszy okres wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce*. Raport Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty. Rodzaje projektów, typy beneficjentów, rozkład przestrzenny udzielonej pomocy Unii Europejskiej, Warszawa, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, wrzesień 2005.

2004-2006. Wymiernym efektem wsparcia, a jednocześnie dowodem potwierdzającym realizację projektu jest przepływ środków między kontami programowymi a beneficjentem stanowiący refundację części poniesionych nakładów. Do końca listopada 2006 r. z kont programowych na rzecz polskich beneficjentów wydatkowano kwotę blisko 2350 mln euro, tj. 27,4% środków Funduszy Strukturalnych¹³ zaprogramowanych dla Polski na okres 2004-2006¹⁴.

Należy podkreślić, że w badanym okresie w każdym z analizowanych etapów wdrażania Funduszy Strukturalnych w Polsce obserwowano tendencję wzrostową i to największą (co prawda na najniższym poziomie wartości bezwzględnych) w najważniejszym wymiarze, czyli przepływów finansowych między kontami programowymi a beneficjentami¹⁵. Wzrost ten był szczególnie widoczny w 2006 r., co można interpretować jako konsekwencję podjętych po zmianie rządu działań naprawczych koordynowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Na jesieni 2005 r. rząd premiera Kazimierza Marcinkiewicza w sposób bardzo krytyczny ocenił dotychczasowy proces absorpcji środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. Widząc konieczność poprawy tego stanu 6 grudnia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła Program naprawczy zwiększający absorpcję Funduszy Strukturalnych w ramach NPR 2004-2006, który został opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przy współpracy z Ministerstwem Finansów. Wdrożone zmiany były nastawione na osiągnięcie dwóch celów: krótkookresowego, tj. szybkiego zwiększenia poziomu płatności z kont programowych oraz długookresowego, tj. poprawy absorpcji w 2006 r. i zapewnienia jej wykorzystania do końca okresu programowania, czyli 2008 r. Zakres dokonanych zmian dotyczył przede wszystkim procesu zarządzania i wdrażania Programów Operacyjnych i zmierzał do ułatwień i wsparcia instytucjonalno-organizacyjnego beneficjentów realizujących zwłaszcza duże i zaawansowane przedsięwzięcia, generujące duże wydatki¹⁶. Skuteczność wprowadzonych zmian

¹³ Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ze stycznia 2007 r. grudeń 2006 r. charakteryzował się rekordowym poziomem płatności. W tym miesiącu wielkość płatności z kont programowych osiągnęła poziom blisko 370 mln euro i była to najwyższa miesięczna płatność odnotowana od początku wdrażania Funduszy Strukturalnych w Polsce. Łączna wartość płatności do końca grudnia 2006 r. wyniosła ponad 2750 mln euro, co stanowiło 32,2% środków przyznanych Polsce przez Unię Europejską na lata 2004-2006.

¹⁴ *Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej za okres od 1 do 30 listopada 2006*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Warszawa 2006. *Rekordowe płatności z Funduszy Strukturalnych w grudniu 2006 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, styczeń 2007, Warszawa.

¹⁵ J. Borkowski, *op. cit.*; *Dwa lata Polski w Unii Europejskiej*. Materiał informacyjny konferencji prasowej Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 28 kwietnia 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

¹⁶ *Raport końcowy z realizacji zadań przewidzianych w programie naprawczym zwiększającym absorpcję Funduszy Strukturalnych w ramach NPR 2004-2006 (za okres od grudnia 2005 r. do listopada 2006 r.)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, grudzień 2006, Warszawa. *Raport roczny z realizacji przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego działań służących poprawie absorpcji Funduszy Struktural-*

potwierdzają wskaźniki wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce w okresie grudzień 2005 r. – listopad 2006 r. Wartość płatności dokonanych na konta beneficjentów w tym czasie wzrosła blisko czterokrotnie, natomiast wartość wniosków zaakceptowanych do realizacji zwiększyła się o blisko 50,0% (ryc. 4).

Zaawansowanie realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty, w tym zaangażowania środków Funduszy Strukturalnych jest jednak silnie zróżnicowane zarówno w układzie poszczególnych programów, jak i w układzie regionalnym.

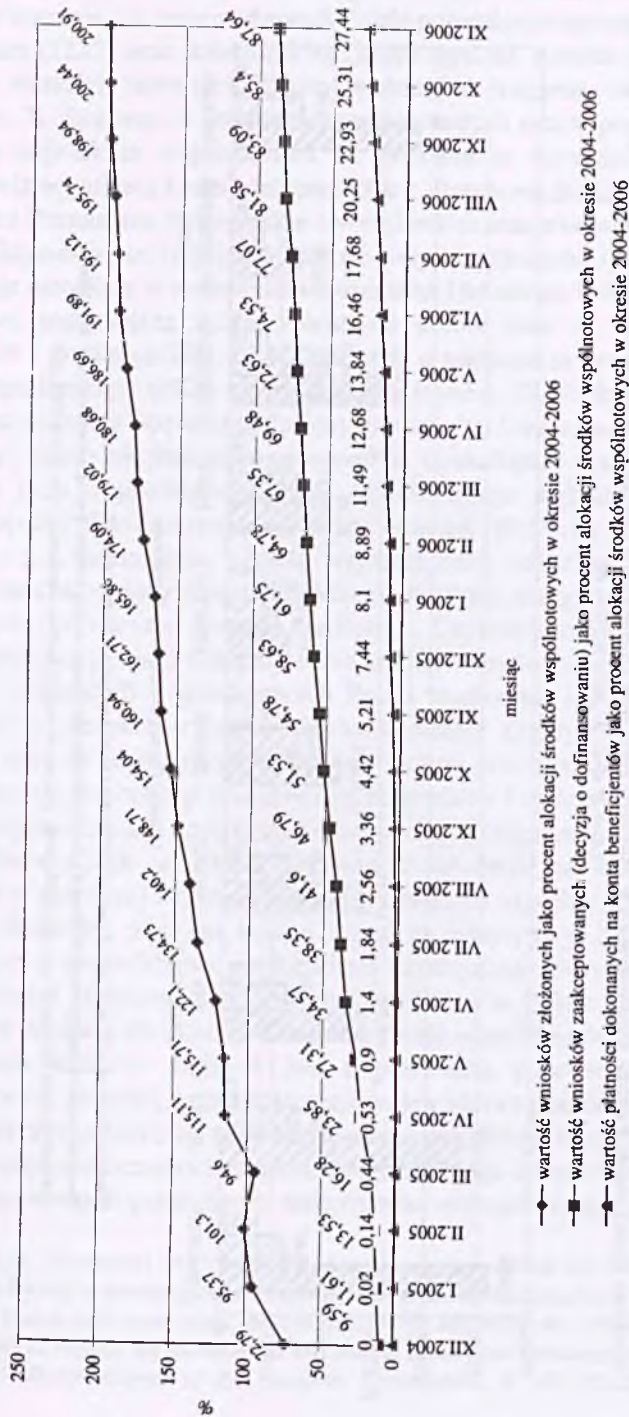
W układzie programów na pierwszym miejscu pod względem wartości uzyskanych już refundacji z Funduszy Strukturalnych plasują się programy wspierające restrukturyzację i rozwój rolnictwa oraz rybołówstwa, jak również wspierające przemiany na rynku pracy oraz poprawiające konkurencyjność polskich regionów, w tym ich wyposażenie infrastrukturalne (ryc. 5). Biorąc pod uwagę fakty, że polska gospodarka charakteryzuje się największym udziałem zatrudnionych w rolnictwie wśród wszystkich krajów członkowskich Wspólnoty, a restrukturyzacja tego sektora gospodarki jest jednym z najpilniejszych zadań polskiego rządu; polski rynek pracy w wyniku utrzymującego się bezrobocia strukturalnego i bezrobocia ukrytego w rolnictwie charakteryzuje się najwyższą wartością stopy bezrobocia w Unii Europejskiej; polskie województwa należą do najstąbiej rozwiniętych regionów zarówno wśród starych, jak i nowych państw członkowskich Unii Europejskiej powyższą strukturę należy uznać za zgodną z priorytetami rozwoju polskiej gospodarki. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że relatywnie lepszym wykorzystaniem środków charakteryzują się programy ukierunkowane na realizację mniejszych pod względem wartości projektów, których proces wdrażania został zdecentralizowany i odbywa się głównie na poziomie regionalnym (np. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich). Dużo gorzej sytuacja kształtuje się w przypadku programów opartych na dużych projektach, koordynowanych centralnie przez ministerstwa, czego dowodem jest Sektorowy Program Operacyjny – Transport. Obserwowane prawidłowości świadczą o dużo większej sprawności instytucjonalnej administracji regionalnej, w tym przede wszystkim samorządów wojewódzkich w stosunku do administracji centralnej. Mogą one również stanowić dowód na występowanie barier finansowych w przypadku przygotowywania dużych projektów. Wynikają one z montażu finansowego, uwzględniającego zasadę współfinansowania zgodnie, z którą udział własny beneficjenta powinien wynosić, co najmniej 25,0% ogólnych kosztów projektu.

W układzie regionalnym¹⁷, pod względem liczby zawartych umów na pierwszym miejscu uplasowały się województwa mazowieckie z aglomeracją Warszawy

nych i Funduszu Spójności (za okres od 1 listopada 2005 r. do 31 października 2006 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, grudzień 2006, Warszawa.

¹⁷ Dane dotyczą stanu na dzień 31 grudnia 2005 r., według którego liczba łącznie podpisanych umów wynosiła ponad 40 000, a wartość dofinansowania wspólnotowego udzielonego w ich ramach przekraczała 5900 mln euro.

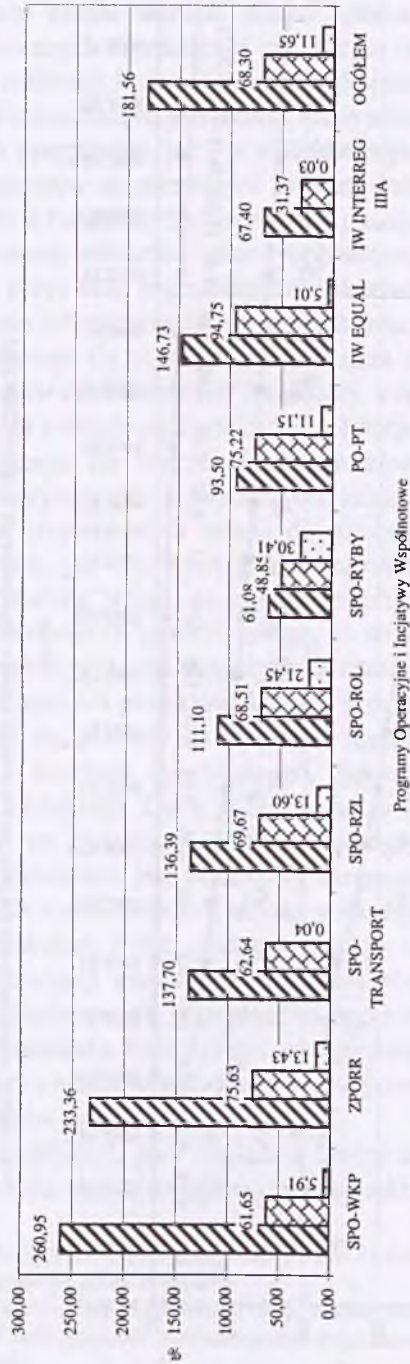
Rycina 4
Wykorzystanie środków wspólnotowych w procesie realizacji Podstaw Wspólnoty w Polsce w latach 2004-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Rycina 5

Struktura wykorzystania środków wspólnotowych w układzie Programów Operacyjnych i Inicjatyw Wspólnotowych Polska PWV 2004-2006
(stan w dniu 31 marca 2006 r.)



- wartość wniosków złożonych jako procent alokacji środków wspólnotowych w okresie 2004-2006
- ▨ wartość wniosków zaakceptowanych (decyzja o dofinansowaniu) jako procent alokacji środków wspólnotowych w okresie 2004-2006
- wartość płatności dokonanych na konta beneficjentów jako procent alokacji środków wspólnotowych w okresie 2004-2006

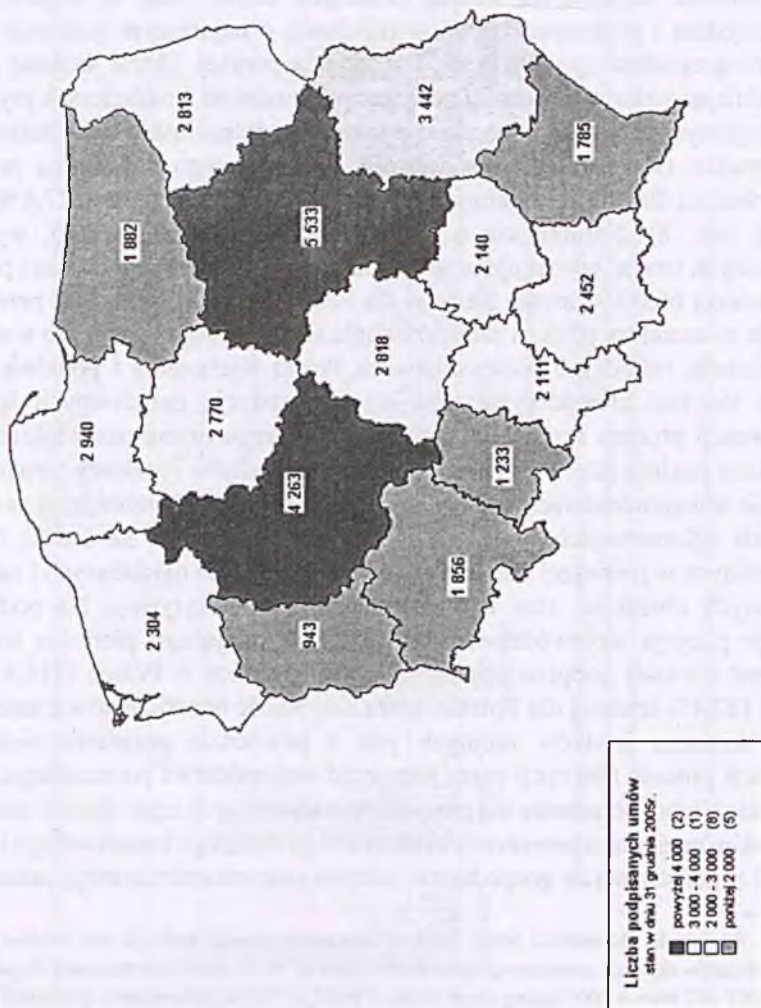
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

(5533 zawarte umowy) i wielkopolskie z aglomeracją Poznania (4263). Najmniej umów zawarto natomiast w województwach Polski południowo-zachodniej: lubuskim (943), opolskim (1233) oraz dolnośląskim (1856) (ryc. 6). Analiza zróżnicowania regionalnego wartości zawartych umów potwierdza wstępnie zidentyfikowane tendencje (ryc. 7). Regiony, w których wartość zawartych umów przekroczyła 400 mln euro, to największe województwa ze stolicami w największych polskich aglomeracjach (z wyjątkiem Łodzi): mazowieckie z Warszawą, śląskie z Katowicami, wielkopolskie z Poznaniem, dolnośląskie z Wrocławiem oraz pomorskie z Trójmiastem Gdańsk-Gdynia-Sopot. Najniższa wartość podpisanych umów (poniżej 200 mln euro) występuje natomiast w województwie opolskim i lubuskim, które charakteryzują się również najmniejszą liczbą zawartych umów oraz w województwach świętokrzyskim i podkarpackim, tj. w regionach o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (PKB na mieszkańca poniżej 35,0% średniej unijnej). Uwzględniając wskaźnik wartości podpisanych umów na 1 mieszkańca prym wiodą cztery regiony: zachodniopomorskie, pomorskie, dolnośląskie oraz mazowieckie. W przypadku tych województw wartość analizowanego wskaźnika przekracza wartość średnią dla Polski kształtując się na poziomie od 101,5% do 127,4 % średniej krajowej (ryc. 8). Najmniejsza wartość wsparcia na 1 mieszkańca, wynikająca z podpisanych umów, występuje w województwie łódzkim, małopolskim i podkarpackim (poniżej 66,0% wartości średniej dla Polski). Uzyskany rozkład przestrzenny wskazuje na mniejszy poziom zaangażowania środków wspólnotowych w słabszych ekonomicznie, rolniczych województwach Polski wschodniej i południowej oraz regionie łódzkim charakteryzującym się koncentracją negatywnych społecznie konsekwencji procesu restrukturyzacji starego okręgu przemysłu włókienniczego. Największy poziom interwencji finansowanej ze środków Funduszy Strukturalnych występuje w województwach o relatywnie dobrej kondycji ekonomicznej ze stolicami w dużych aglomeracjach miejskich. Przyjmując założenie, że środki Funduszy Strukturalnych w pierwszej kolejności powinny trafiać do najstarszych i najbardziej opóźnionych obszarów, stan ten trudno uznać za pozytywny. Na podkreślenie zasługuje pozycja województwa pomorskiego zajmującego pierwszą lokatę pod względem wartości podpisanych umów na mieszkańca w Polsce (214,4 euro, co stanowi 127,4% średniej dla Polski). Duża aktywność beneficjentów z tego obszaru w pozyskiwaniu środków unijnych jest z pewnością potwierdzeniem dobrej organizacji procesu absorpcji przez samorząd województwa pomorskiego. Stanowi ona również dobrą przesłankę dla perspektyw rozwojowych tego obszaru cechującego się wysokim poziomem bezrobocia strukturalnego będącego konsekwencją likwidacji po 1990 r. państwowych gospodarstw rolnych oraz restrukturyzacją przemysłu¹⁸.

¹⁸ A. Stasiak, R. Horodeński (red.) 2005. *Przestrzenne aspekty rozwoju wsi polskiej z uwzględnieniem obszarów depresji społeczno-gospodarczej*, „Studia” z. 65, 2005; *Commission Regulation (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds*, Official Journal of the European Communities. L 063. 03.03.2001, Brussels – Luxembourg.

Rycina 6

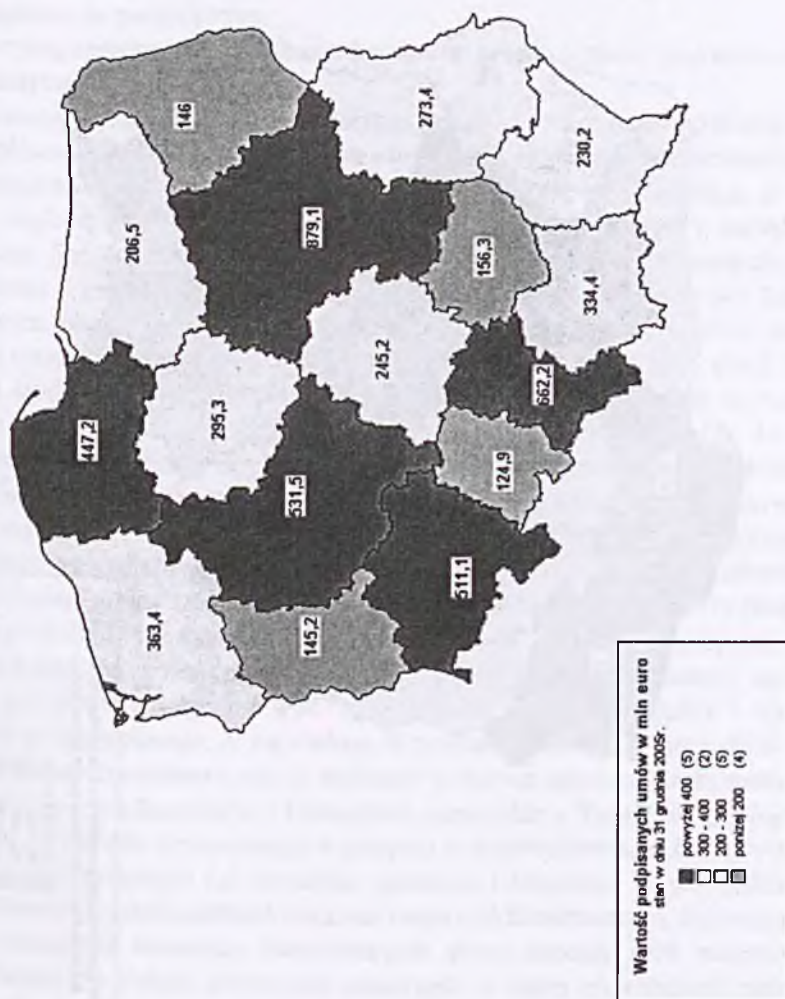
Struktura regionalna udzielonego wsparcia ze środków wspólnotowych w ramach realizacji Podstaw Wspierania Wspólnoty 2004-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Rycina 7

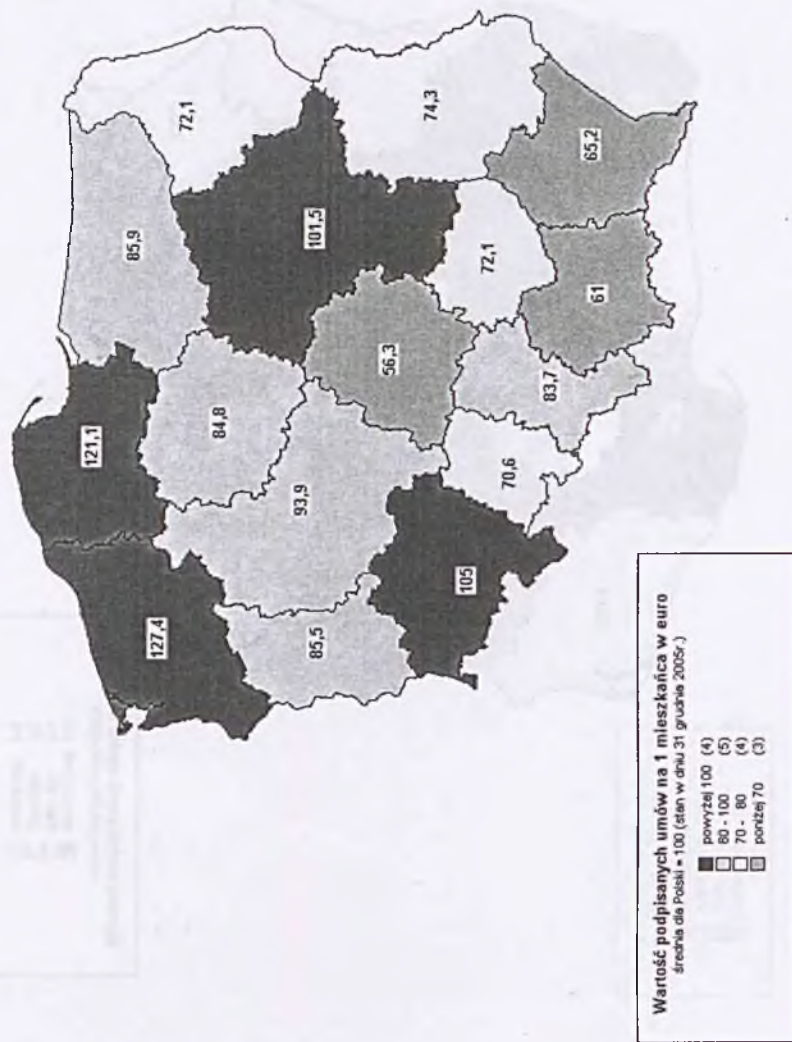
Struktura regionalna udzielonego wsparcia ze środków wspólnotowych w ramach realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Rycina 8

Struktura regionalna udzielonego wsparcia ze środków wspólnotowych w ramach realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

BENEFICJENCI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

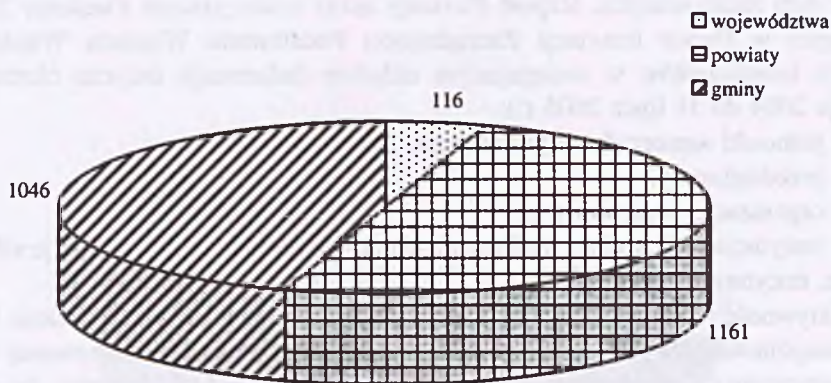
Skuteczność interwencji finansowej Unii Europejskiej, obok wielkości zaangażowanych środków, warunkowana jest strukturą beneficjentów oraz projektów przez nich realizowanych. Raport *Pierwszy okres wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce* Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty sytuuje beneficjentów w następującym układzie (informacje dotyczą okresu od 1 maja 2004 do 31 lipca 2005 r.):

- jednostki samorządu terytorialnego,
- przedsiębiorcy,
- organizacje pozarządowe,
- instytucje edukacyjne i naukowo-badawcze: szkoły wyższe, instytucje szkoleniowe, instytuty badawcze.

Aktywność jednostek samorządu terytorialnego w procesie pozyskiwania środków wspólnotowych jest podstawowym miernikiem skutecznie realizowanej polityki regionalnej. Doświadczenia innych państw członkowskich dowodzą, że efektywność regionów w kreowaniu czynników rozwoju regionalnego i zarządzaniu Funduszami Strukturalnymi w zasadniczy sposób zależna jest od zaangażowania i możliwości korzystania ze środków wspólnotowych przez społeczności lokalne. W badanym okresie jednostki samorządu terytorialnego zawarły 2323 umowy o łącznej wartości 1 989,0 mln euro. W kwocie tej 1 414,2 mln euro, czyli 71,1% stanowią środki Funduszy Strukturalnych. Oznacza to, że samorząd terytorialny w Polsce jest głównym beneficjentem wsparcia wspólnotowego. Trafiło do niego 43,0% środków Funduszy Strukturalnych pozyskanych przez Polskę w badanym okresie. Średnia wartość projektu realizowanego przez jednostki samorządu terytorialnego wynosi 860 tys. euro, w tym 611 tys. euro stanowią środki wspólnotowe. W strukturze wewnętrznej, zarówno pod względem liczby umów, jak i ich wartości poziom lokalny (gminy i powiaty) dominuje nad poziomem regionalnym (województwa) (ryc. 9-10). Przewaga ta jest jednak większa w przypadku liczby umów, co potwierdza fakt, że województwa realizują wnioski o średniej wartości znacznie wyższej niż powiaty i gminy (ryc. 11). Rozkład regionalny liczby i wartości zawartych umów wskazuje, że największą aktywność wykazują samorzady w województwach silnych ekonomicznie ze stolicami w dużych aglomeracjach: mazowieckie z Warszawą, wielkopolskie z Poznaniem, pomorskie z Trójmiastem. Najniższa aktywność samorządu terytorialnego występuje w województwach „ściany wschodniej” oraz wskazywanych już wcześniej opolskim i lubuskim. W przypadku tych dwóch ostatnich wyraźne różnice in minus mogą być konsekwencją złej organizacji procesu wdrażania Funduszy Strukturalnych przez zarządy tych województw. Utrzymywanie się niskiej aktywności samorządu w słabo rozwiniętych regionach rolniczych – przykładowo podlaskim, lubuskim oraz dotkniętych bezrobociem strukturalnym starych okręgach przemysłowych – przykładowo łódzkim, należy uznać za zjawisko bardzo negatywne. Na uwagę zasługuje natomiast pozycja

Rycina 9

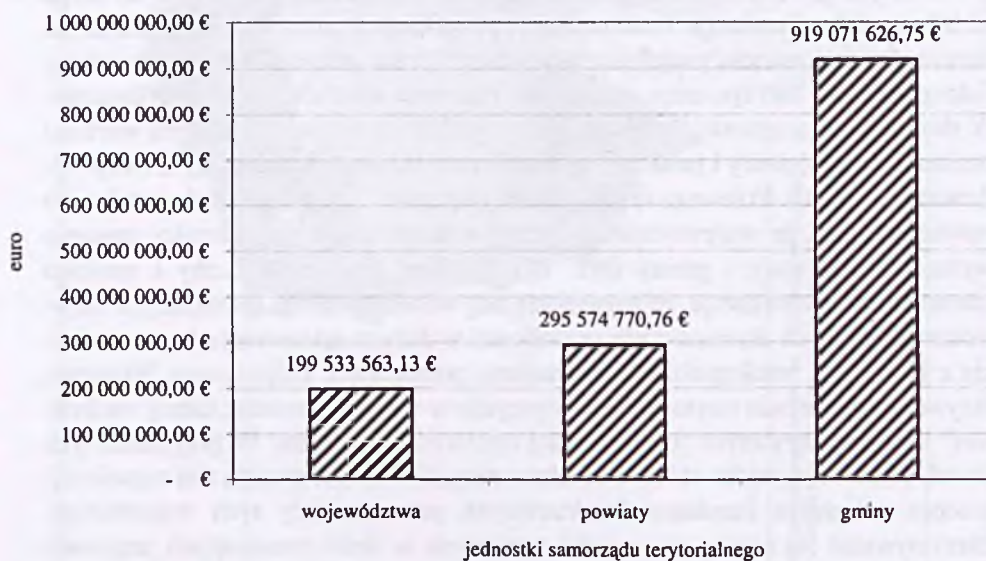
Liczba umów zawartych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006 (stan w dniu 31 lipca 2005 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Rycina 10

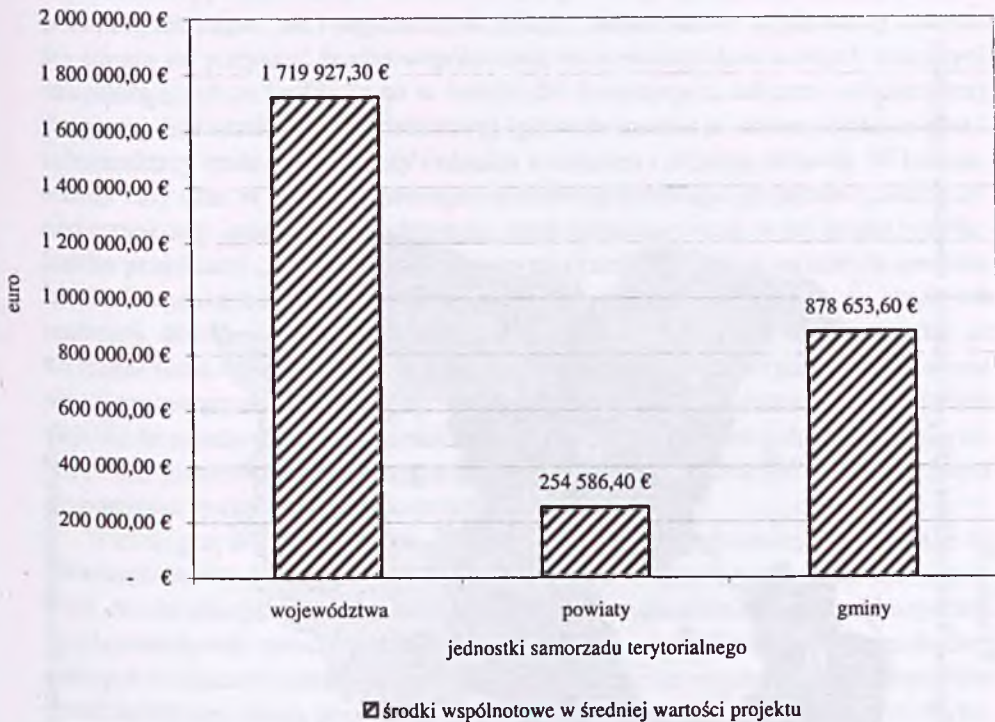
Środki Funduszy Strukturalnych zaangażowane przez jednostki samorządu terytorialnego w realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006 (stan w dniu 31 lipca 2005 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Rycina 11

Środki Funduszy Strukturalnych zaangażowane przez jednostki samorządu terytorialnego w realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006 (stan w dniu 31 lipca 2005 r.)



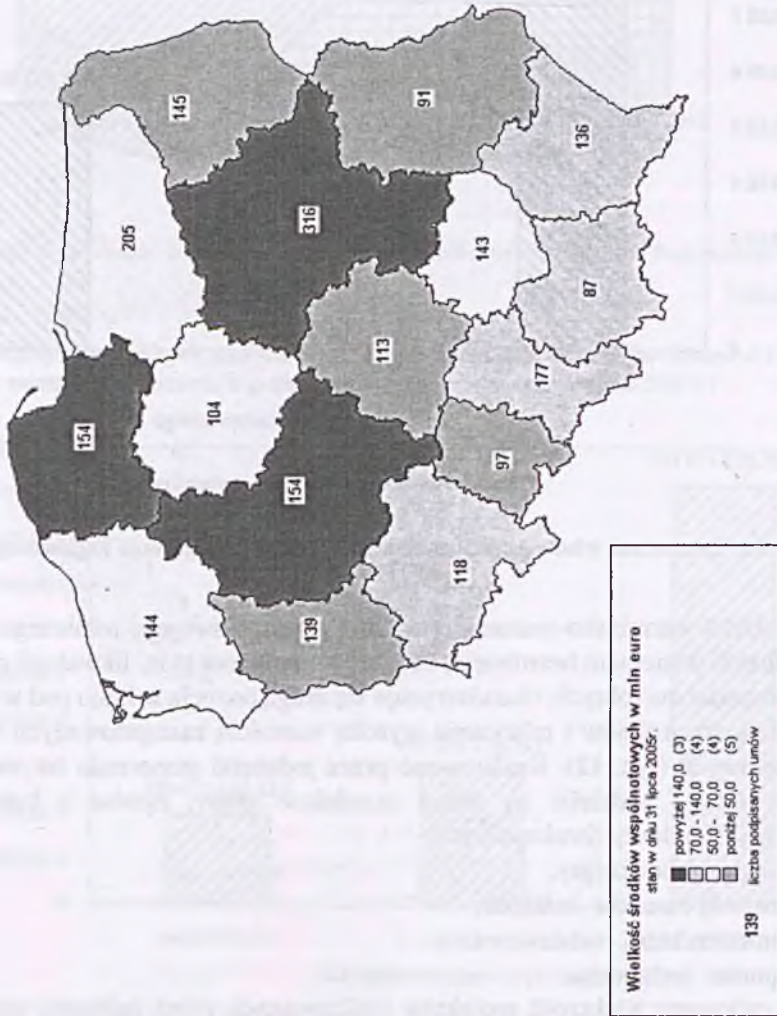
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

województwa warmińsko-mazurskiego, które pomimo swojego rolniczego charakteru z dużym poziomem bezrobocia, będącego rezultatem m.in. likwidacji państwowych gospodarstw rolnych, charakteryzuje się drugą pozycją w kraju pod względem liczby zawartych umów i relatywnie wysoką wartością zaangażowanych środków wspólnotowych (ryc. 12). Realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego projekty można podzielić na cztery zasadnicze grupy, zgodne z kategoriami interwencji Funduszy Strukturalnych:

- 1) sektor produkcyjny,
- 2) rozwój zasobów ludzkich,
- 3) infrastruktura podstawowa,
- 4) pomoc techniczna.

Zdecydowaną większość projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego stanowią inwestycje w infrastrukturę podstawową (86,0% całkowitej wartości projektów realizowanych przez samorządy terytorialne). Drugą, co do

Rycina 12
Umowy zawarte w ramach realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006 przez jednostki samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

wielkości kategorią interwencji są projekty z zakresu rozwoju zasobów ludzkich (11,6%). Na trzecim miejscu uplasowały się projekty, których celem jest wsparcie sektora produkcyjnego (2,4%)¹⁹. Uzyskana struktura potwierdza bardzo duże braki w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego, jakie występują w Polsce zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. Władze samorządowe w pierwszej kolejności starają się pozyskać środki wspólnotowe na realizację kosztownych inwestycji uzupełniających te braki. Są to w kolejności inwestycje z zakresu: infrastruktury drogowej, infrastruktury środowiskowej (głównie instalacje wodno-kanalizacyjne), infrastruktury społecznej (szkoły i obiekty sportowe) i ochrony zdrowia. W konsekwencji cały czas w Polsce obserwuje się znaczną przewagę projektów „twardych” nad projektami „miękkimi”. Relatywnie małe zainteresowanie w tej grupie beneficjentów projektami „miękkimi” skierowanymi przede wszystkim na rozwój zasobów ludzkich wynika z ich dużo niższej wartości i większych problemów na etapie ich realizacji. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na powszechne, chociaż trudne do wytłumaczenia w warunkach wysokiego bezrobocia, zjawisko braku zainteresowania finansowanymi z Funduszy Strukturalnych nowymi formami kształcenia. Wynika to przede wszystkim z niskiej skuteczności realizowanych szkoleń mierzonej liczbą absolwentów podejmujących pracę, co może świadczyć o niewłaściwym rozpoznaniu rynku pracy przez projektodawców.

Ważną grupą beneficjentów środków Funduszy Strukturalnych w Polsce są przedsiębiorstwa. Mają one możliwość uzyskania wsparcia na zwiększenie inwestycji, modernizację, poprawę produktywności, zwiększenie eksportu i kooperacji międzynarodowej, zwiększenie stanu zatrudnienia, czy też osiągnięcie standardów unijnych w zakresie ochrony środowiska. Korzystając ze wsparcia Unii Europejskiej przedsiębiorstwa mogą poprawiać swoją konkurencyjność i innowacyjność. W badanym okresie przedsiębiorstwa zawarły 1341 umów o łącznej wartości 1 039,0 mln euro. W kwocie tej 210,5 mln euro, czyli 20,3% stanowią środki Funduszy Strukturalnych. Niski poziom wsparcia środków unijnych wynika z zasad interwencji strukturalnych odbywających się w sektorze przedsiębiorstw. Pozyskana kwota stanowi 6,4% ogólnej sumy Funduszy Strukturalnych pozyskanej przez Polskę w badanym okresie. Średnia wartość projektu realizowanego przez przedsiębiorstwa jest nieznacznie niższa w stosunku do projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i wynosi 774 tys. euro, w tym 157 tys. euro stanowią środki wspólnotowe. Projektodawcami w omawianej grupie beneficjentów są przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa (81,2% ogólnej liczby projektodawców). Dalsze miejsca zajmują mikroprzedsiębiorstwa (11,7%) oraz duże przedsiębiorstwa (7,1%). W układzie regionalnym największa wartość uzyskanego przez przedsiębiorstwa wsparcia z Funduszy Strukturalnych występuje w dwóch województwach z dużymi tradycyjnymi okręgami przemysłowymi: śląskim i łódzkim. Duża aktywność przedsiębiorców z tego obszaru zarówno pod względem

¹⁹ Pierwszy okres...

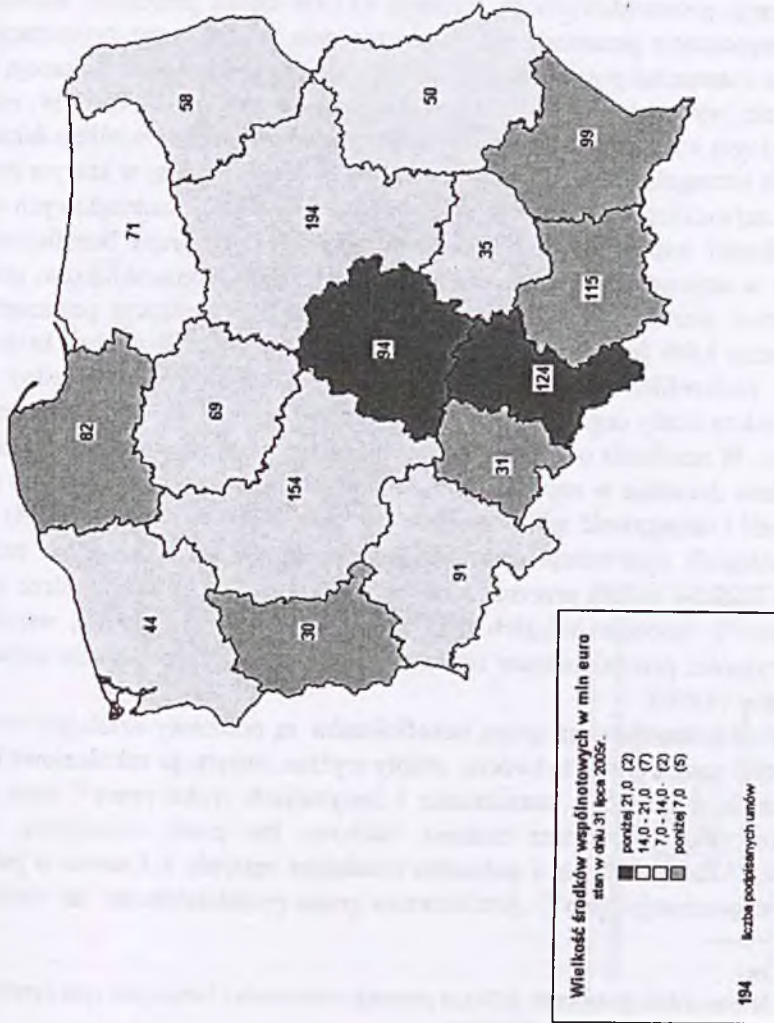
liczby, jak i wartości zawartych umów sprzyja procesowi restrukturyzacji gospodarki regionalnej. Niski poziom aktywności na obszarze województw Polski wschodniej i południowej z jednej strony stanowi konsekwencję mniejszej liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w tych regionach, z drugiej strony jest dowodem na niższy poziom przedsiębiorczości i innowacyjności gospodarczej (ryc. 13). Utrzymanie się tego stanu może stanowić poważną przeszkodę dla zwiększenia tempa rozwoju społeczno-ekonomicznego tych opóźnionych gospodarczo obszarów. Struktura projektów przedsiębiorstw zaakceptowanych do wsparcia według kategorii interwencji wskazuje, że połowa środków Funduszy Strukturalnych kierowana jest w tym przypadku na współfinansowanie inwestycji w infrastrukturę materialną – budynki i wyposażenie. Druga pod względem wielkości tranza środków unijnych kierowana jest na wsparcie projektów z zakresu polepszania przetwarzania i marketingu produktów rolnych (30% ogólnego wsparcia). Znaczne środki wspierają również inwestycje przedsiębiorstw w zakresie technologii przyjaznych środowisku, zapewniających czystość i energooszczędność (8,7%)²⁰. Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że w przypadku przedsiębiorstw jako drugiej z analizowanych grup beneficjentów Funduszy Strukturalnych, podobnie jak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego dominują „twarde” projekty infrastrukturalne. Potwierdza to opinie o znacznych brakach infrastrukturalnych polskiej gospodarki, które dotyczą również przedsiębiorstw. Takie ukierunkowanie interwencji Funduszy Strukturalnych stwarza warunki do kształtowania warunków dla rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki spełniającej wymogi jednolitego rynku europejskiego.

Trzecią analizowaną grupą beneficjentów Funduszy Strukturalnych w Polsce są organizacje pozarządowe. Zgodnie z polskim prawodawstwem sektor pozarządowy tworzą: fundacje, stowarzyszenia, związki zawodowe, samorząd gospodarczy, kościoły i związki wyznaniowe, organizacje społeczne i inne podmioty, których działalność nie jest nastawiona na zysk. Sektor pozarządowy w Polsce należy do młodych. Większość podmiotów wchodzących w jego skład działa nie dłużej niż pięć lat. Cechą charakterystyczną tego sektora jest słaba kondycja finansowa, niskie budżety i brak rezerw finansowych oraz majątkowych. W tej sytuacji funkcjonowanie tego sektora, które jest szczególnie ważne z perspektywy partnerstwa prywatno-publicznego, stanowiącego jedno z podstawowych uwarunkowań współczesnego procesu rozwoju regionalnego, może być wspierane ze środków Funduszy Strukturalnych. Należy jednak podkreślić, że ważną przeszkodą w aktywności sektora pozarządowego w pozyskiwaniu wsparcia wspólnotowego jest konieczność posiadania własnych środków na finansowanie projektu, które dopiero w części można odzyskać na zasadzie refundacji. W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 lipca 2005 r. umowami o dofinansowanie ze środków wspólnotowych objęto 281 projektów złożonych przez organizacje pozarządowe. Łączna wartość tych projek-

²⁰ Jw.

Rycina 13

Umowy zawarte w ramach realizacji Podstaw Wspólny 2004-2006 przez przedsiębiorstwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

tów wynosi 260,4 mln euro. W kwocie tej 204,7 mln euro, tj. 78,6% stanowią środki wspólnotowe. Organizacje pozarządowe są trzecim pod względem wielkości pozyskanych środków (6,2% ogólnej puli pozyskanych środków) beneficjentem Funduszy Strukturalnych w Polsce. Ze względu na fakt, że projekty organizacji pozarządowych w ponad 50,0% realizowane są w formie dużych umów na poziomie krajowym, średnia wartość projektu w tej grupie beneficjentów jest wyższa w stosunku do wartości dla jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw i wynosi 926,7 tys euro. Podobnie średnia wielkość dofinansowania wspólnotowego utrzymuje się na relatywnie najwyższym poziomie i wynosi 728,5 mln euro. Najbardziej aktywnym w pozyskiwaniu środków Funduszy Strukturalnych typem organizacji pozarządowych są fundacje (32,4% ogółu projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe), stowarzyszenia (29,5%) oraz organizacje pracodawców i samorząd gospodarczy (16,0%)²¹. Mniejszą aktywność wykazują kościoły i związki wyznaniowe (5,0%) oraz związki zawodowe (1,4%). W rozkładzie regionalnym wyróżniają się trzy województwa: mazowieckie, wielkopolskie i lubelskie. Na szczególną uwagę zasługuje województwo lubelskie, w którym realizowana jest największa w Polsce liczba projektów organizacji pozarządowych wpierana przez środki wspólnotowe. Najmniejsza aktywność tej grupy beneficjentów występuje w województwach: świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim oraz podlaskim, w których wartość projektów pozyskanych przez organizacje pozarządowe nie przekracza 1,0% środków pozyskanych przez te organizacje w skali kraju. Należy jednak podkreślić, że uzyskany rozkład przestrzenny wykazuje silny związek z rozkładem liczby organizacji pozarządowych zarejestrowanych w każdym z województw. W rezultacie o ich aktywności mierzonej liczbą i wartością realizowanych projektów decyduje w największym stopniu ich liczba, a nie szczególna przedsiębiorczość i umiejętność wykorzystania środków wspólnotowych (ryc. 14). W układzie kategorii interwencji w przypadku organizacji pozarządowych praktycznie całość środków została przeznaczona na projekty szkoleniowe i doradcze mające na celu rozwój zasobów ludzkich (85,0% ogólnej liczby projektów), wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw (6,0%) oraz wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów (6,0%).

Ostatnią analizowaną grupą beneficjentów są podmioty działające w obszarze edukacji i nauki. Grupę tę tworzą: szkoły wyższe, instytucje szkoleniowe określone w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²² oraz jednostki organizacyjne prowadzące badania naukowe lub prace rozwojowe, placówki Polskiej Akademii Nauk i jednostki działające zgodnie z Ustawą o jednostkach badawczo-rozwojowych²³. Analizowana grupa projektodawców do dnia 31 lipca

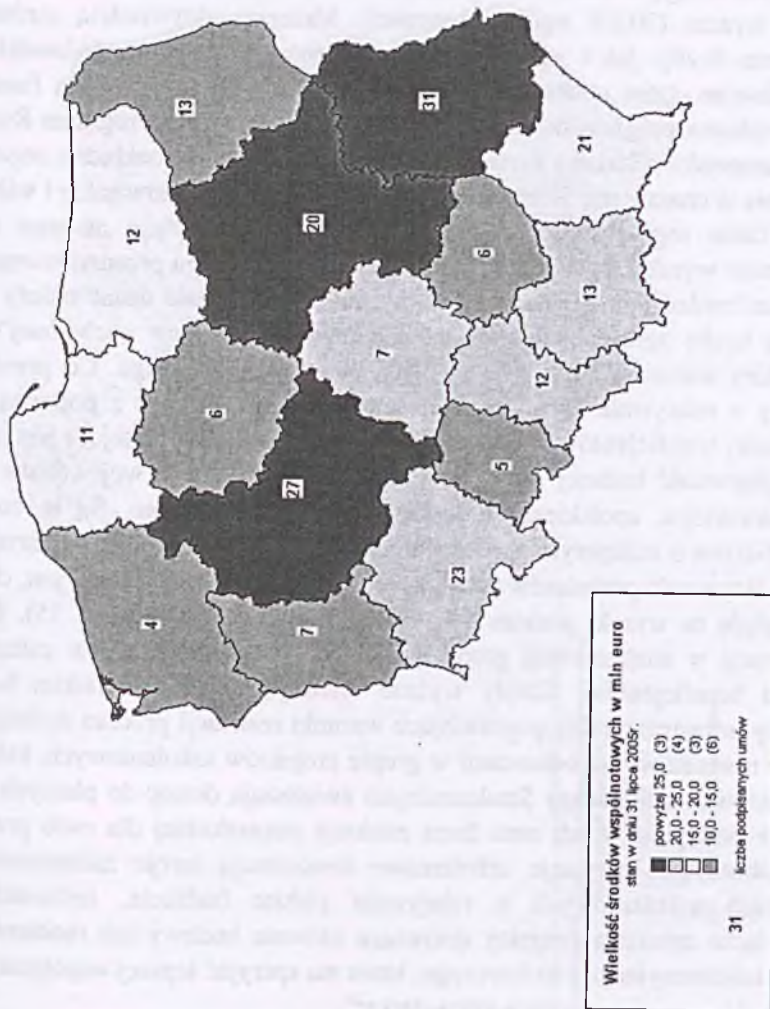
²¹ Jw.

²² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, „Dziennik Ustaw” 2004, nr 99, poz. 1001, Warszawa.

²³ Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych. Tekst jednolity, „Dziennik Ustaw” 2001, nr 33, poz. 388, Warszawa.

Rycina 14

Umowy zawarte w ramach realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006 przez organizacje pozarządowe



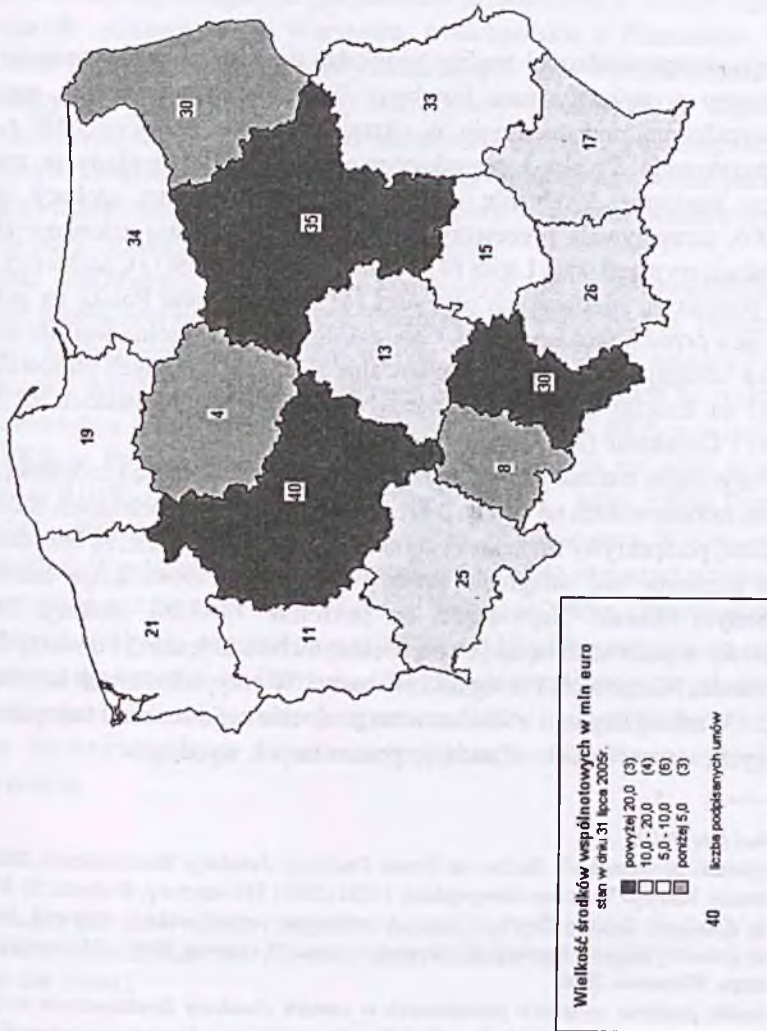
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

2005 r. zawarła 426 umów na łączną kwotę 296,8 mln euro (w tym 197,7 mln euro, tj. 66,6% stanowią środki Funduszy Strukturalnych). Powyższe wartości plasują tę grupę podmiotów na czwartej pozycji wśród beneficjentów środków wspólnotowych (6,0% ogólnej kwoty). Średnia wartość projektu realizowanego przez te podmioty projektu kształtuje się na poziomie 696,9 tys. euro i jest najniższa w badanej grupie beneficjentów. Średnia wielkość dofinansowania wspólnotowego na jeden projekt wynosi 464,2 tys. euro. Analizując rozkład umów według kategorii wnioskodawców największą aktywność wykazują instytucje szkoleniowe i szkoły wyższe (po ok. 40,0% ogólnej liczby umów w tej grupie beneficjentów). Jednakże biorąc pod uwagę wartość umów zdecydowanie na pierwszym miejscu plasują się szkoły wyższe (70,5% ogólnej wartości). Mniejszą aktywnością zarówno pod względem liczby, jak i wartości projektów charakteryzują się jednostki naukowo-badawcze, które w większym stopniu korzystają z innych poza Funduszami Strukturalnymi programów wspólnotowych, a zwłaszcza z 6 Programu Ramowego Unii Europejskiej Badań i Rozwoju Technologicznego. W rozkładzie regionalnym ponownie w charakterze lidera występują województwa mazowieckie i wielkopolskie, a także region śląski, co ze względu na koncentrację na jego obszarze problemów wynikających z restrukturyzacji starego okręgu przemysłowego należy uznać za bardzo pozytywne. Jako korzystną prawidłowość uznać należy również wysoką liczbę zgłoszonych projektów z regionów „ściany wschodniej”, przede wszystkim warmińsko-mazurskiego, lubelskiego i podlaskiego. Co prawda są to projekty o relatywnie niższych wartościach, co jednak wraz z poprawą sytuacji finansowej beneficjentów z czasem może ulec zmianie. Niepokojąca jest natomiast niska aktywność badanej grupy beneficjentów na obszarze województw kujawsko-pomorskiego, opolskiego, lubuskiego i świętokrzyskiego. Są to co prawda województwa o mniejszym potencjalnie naukowo-badawczym, na obszarze których jednak aktywność podmiotów działających w sferze edukacji i nauki jest, chociażby ze względu na wysoki poziom bezrobocia, bardzo potrzebna (ryc. 15). Kategorie interwencji w analizowanej grupie projektów są zróżnicowane w zależności od rodzaju beneficjentów. Szkoły wyższe realizują przede wszystkim kosztowne projekty infrastrukturalne poprawiające warunki realizacji procesu dydaktycznego. Są one również wnioskodawcami w grupie projektów szkoleniowych, które dzięki dofinansowaniu Funduszy Strukturalnych zwiększają dostęp do płatnych studiów, studiów podyplomowych oraz form edukacji pozaszkolnej dla osób pracujących i bezrobotnych. Instytucje szkoleniowe koncentrują swoje zainteresowanie na projektach szkoleniowych o relatywnie niskim budżecie. Jednostki naukowo-badawcze zgłaszają projekty dotyczące głównie budowy lub modernizacji zaplecza laboratoryjnego i badawczego, które ma sprzyjać lepszej współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką²⁴.

²⁴ Pierwszy okres...

Rycina 15

Umowy zawarte w ramach realizacji: Podstaw Współnoty 2004-2006 przez podmioty edukacyjne i naukowe



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Podsumowując przeprowadzoną analizę struktury beneficjentów Funduszy Strukturalnych w Polsce należy podkreślić, że przedstawione prawidłowości są stabilne i jak wynika z najnowszych danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (maj 2006 r.) utrzymują się zarówno w zakresie struktury beneficjentów, jak i kategorii interwencji oraz zróżnicowania regionalnego. Nadal największymi beneficjentami Funduszy Strukturalnych w Polsce są jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa²⁵.

PODSUMOWANIE

Wyniki przeprowadzonej analizy prowadzą do następujących wniosków:

1) Postęp w wykorzystaniu Funduszy Strukturalnych w Polsce, szczególnie dzięki wyraźnemu przyspieszeniu w okresie drugiego półrocza 2006 r., należy ocenić pozytywnie. Polska z pozyskanym wsparciem potwierdzonym zawarciem umów na poziomie 5900 mln euro, tj. 68,3% całkowitej alokacji na okres 2004-2006, utrzymywała przeciętny poziom nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, wyprzedzając Litwę (47,9%), Słowację (46,5%) i Czechy (45,8%). Co prawda poziom zrealizowanych płatności (11,7%) plasował Polskę na przedostatnim miejscu przed Czechami (4,6%), ale z drugiej strony ogólna wartość złożonych wniosków ubiegających się o dofinansowanie z środków unijnych plasowała Polskę (181,6%) na trzecim miejscu wśród nowych krajów członkowskich za Słowacją (240,0%) i Czechami (204,0%)²⁶.

2) Porównując wartość płatności przekazanych przez Komisję Europejską „starym” państwom członkowskich na koniec 2001, czyli również po dwóch latach obowiązywania aktualnej perspektywy finansowej 2000-2006 należy stwierdzić, że były one na dużo niższym poziomie niż osiągnięte przez Polskę i inne nowe kraje członkowskie w podobnym okresie. Największe, na poziomie 7,0-8,0% alokacji 2000-2006 występowały w państwach będących największymi beneficjentami Funduszy Strukturalnych: Irlandii, Niemczech, Portugalii i Hiszpanii. W przypadku trzech krajów: Włoch, Holandii i Wielkiej Brytanii w analizowanym okresie nie dokonano żadnych płatności okresowych, stanowiących refundację poniesionych wydatków²⁷.

²⁵ *Dwa lata Polski...*

²⁶ *Szesnaście Sprawozdanie Roczne na Temat Realizacji Funduszy Strukturalnych 2004*. Sprawozdanie Komisji. Komisja Wspólnot Europejskich. COM (2005) 533 końcowy, Bruksela. 28 X 2005; *Stan wdrażania Funduszy Strukturalnych w nowych państwach członkowskich*. Materiał informacyjny konferencji prasowej Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 28 kwietnia 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

²⁷ *Analiza poziomu wydatków poniesionych w ramach Funduszy Strukturalnych w Polsce oraz „starych” i „nowych” państwach członkowskich Unii Europejskiej w okresie programowania 200-2006*. Opracowanie Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.

3) Realizowane kierunki interwencji zarówno na poziomie krajowym, jak i w układzie poszczególnych grup beneficjentów koncentrujące się na restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, poprawie wyposażenia infrastrukturalnego, zwiększaniu konkurencyjności gospodarki oraz podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego są zbieżne z priorytetami unijnej i polskiej polityki gospodarczej²⁸.

4) Rozkład regionalny zarówno w układzie wsparcia całościowego, jak i poszczególnych grup beneficjentów nie wykazuje tendencji świadczących o koncentrowaniu interwencji w regionach słabiej rozwiniętych. Największa liczba, jak i wartość projektów współfinansowanych przez Fundusze Strukturalne występuje w województwach najsilniejszych gospodarczo ze stolicami w dużych aglomeracjach miejskich: mazowieckie z Warszawą, wielkopolskie z Poznaniem. Niestety w regionach o wysokim bezrobociu strukturalnym (np. warmińsko-mazurskie), przechodzących proces restrukturyzacji tradycyjnego przemysłu (np. łódzkie), czy też charakteryzujących się koncentracją rozdrobnionego rolnictwa indywidualnego (np. podlaskie, świętokrzyskie) obserwowaną aktywność należy ocenić jako niewystarczającą i dostarczającą dowodów na niewłaściwe wykorzystywanie szansy, jaką jest interwencja środków Funduszy Strukturalnych.

Pomimo wskazanych problemów i koniecznych do przeprowadzenia korekt w zakresie programowania i realizacji Funduszy Strukturalnych w Polsce można stwierdzić, że posiadają one istotny wpływ na podstawowe kategorie makroekonomiczne – wzrost gospodarki narodowej oraz zmianę sytuacji na rynku pracy. Dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego²⁹ za lata 2004 i 2005 potwierdzają, że poziom PKB w Polsce w wyniku oddziaływania wsparcia unijnego wzrósł odpowiednio o 0,01% i 0,86%. Oznacza to, że w 2005 r., tylko dzięki Funduszom Strukturalnym PKB Polski był wyższy o przeszło 2200 mln euro. Wpływ interwencji strukturalnej Wspólnoty na rynek pracy przyniósł efekt w postaci wzrostu liczby miejsc pracy o ponad tysiąc w 2004 r. i ponad 79 tys. w 2005 r. Doprowadziło to do spadku stopy bezrobocia odpowiednio o 0,01% i 0,5%. Utrzymująca się tendencja do wzrostu zaangażowania środków wspólnotowych w realizację projektów w Polsce pozwala zakładać wykonanie prognoz na 2006 r. Zgodnie z nimi wpływ Funduszy Strukturalnych na kształtowanie sytuacji makroekonomicznej Polski będzie wzrastał.

²⁸ *The Impact and Added Value of Cohesion Policy*. European Commission. Directorate General for Regional Policy. The Evaluation Unit. July 2005. <http://europa.eu.int/inforegio>.

²⁹ *Dwa lata Polski...*

ABSTRACT

The aim of this article is to present the results of the first period of absorbing Structural Funds in Poland. The analysis refers to the realisation of planned initiatives specified in the strategic document, namely the National Development Plan 2004-2006, which is a basis of the new model of Polish regional policy. The obtained results show the level of absorption of Structural Funds including the structure that results from Operational Programmes which are part of the National Development Plan and the structure of beneficiaries among which the ones singled out are: units of local governments, businessmen, non-governmental organizations and educational institutions. In each case the analysis includes regional differences of the absorption process which allows to define the impact of Structural Funds on changes of differences in regional economic development in Poland.