

Jan Rymarczyk

FUNDUSZE POLITYKI STRUKTURALNEJ W REALIZACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W POLSCE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM DOLNEGO ŚLĄSKA

1. Wstęp

W polityce wspólnotowej spójność społeczno-gospodarcza odgrywa zasadniczą rolę. Już w Jednolitym Akcie Europejskim wielokrotnie podkreślano, że jednym z celów Wspólnoty jest zmniejszanie różnic, jakie występują pomiędzy bardziej i mniej rozwiniętymi regionami. Na konieczność zwiększania spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej wskazywał również traktat z Maastricht. Instrumentami realizacji polityki spójności są przede wszystkim fundusze polityki strukturalnej, tj. fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Na fundusze polityki strukturalnej składają się:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR),
- Europejski Fundusz Społeczny (EFS),
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR),
- Europejski Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR).

Największe znaczenie w finansowaniu polityki wspierania regionów ma EFRR, z którego pochodzi około połowa wszystkich środków wydatkowanych na ten cel. W odróżnieniu od funduszy strukturalnych, z Funduszu Spójności nie są finansowane projekty regionalne, ale dotyczące ochrony środowiska i infrastruktury transportowej mające znaczenie dla całego kraju lub znaczenie międzynarodowe. Również fundusze pomocy przedakcesyjnej wykorzystywane są do zmniejszenia dysproporcji pomiędzy regionami, ale ich znaczenie, ze względu na rozmiary, jest raczej niewielkie w porównaniu z funduszami polityki strukturalnej.

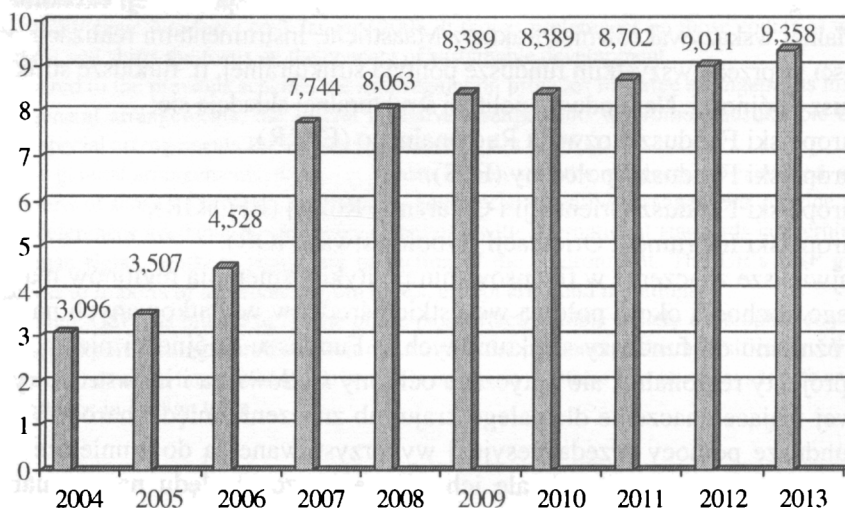
2. Fundusze przedakcesyjne

Wkrótce po rozpoczęciu transformacji systemowej w Polsce, tj. od 1990 r., Unia Europejska rozpoczęła przekazywanie nam środków w ramach pomocy przed-

akcesyjnej poprzez fundusze PHARE, ISPA i SAPARD. Z pierwszego z nich finansowano działalność związaną z osiągnięciem spójności społecznej i gospodarczej, w tym szczególnie mającą na celu zmniejszenie bezrobocia, z drugiego projektu w zakresie infrastruktury drogowej i ochrony środowiska, trzeci zaś miał na celu wspieranie rozwoju i modernizacji rolnictwa. W sumie Polska otrzymała ponad 3 mld euro. Znaczną część tych środków, bo ok. 600 mln euro, pozyskał Dolny Śląsk, głównie z funduszu ISPA (473 mln euro), co związane było przede wszystkim z budową autostrady A-4 przebiegającej z Niemiec przez południową Polskę do granicy z Ukrainą. Region ten był także głównym beneficjentem środków funduszu PHARE CBC, Polska – Niemcy (35,4 euro) i Polska – Czechy (6,8 mln euro) wydatkowanych w celu podniesienia spójności obszarów przygranicznych Niemiec, Polski i Czech¹.

3. Fundusze pierwszego okresu programowania

Po przystąpieniu Polski do UE, tj. po 1 maja 2004 r., przeznaczono dla nas na tzw. pierwszy okres programowania, czyli na lata 2004-2006, 11,131 mld euro z funduszy pomocy strukturalnej (zob. rys. 1) oraz 534 mln euro z funduszy utworzonych przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein, które w zamian za korzystanie ze swobód wspólnego rynku wspierają najbardziej niekorzystne kraje unijne.



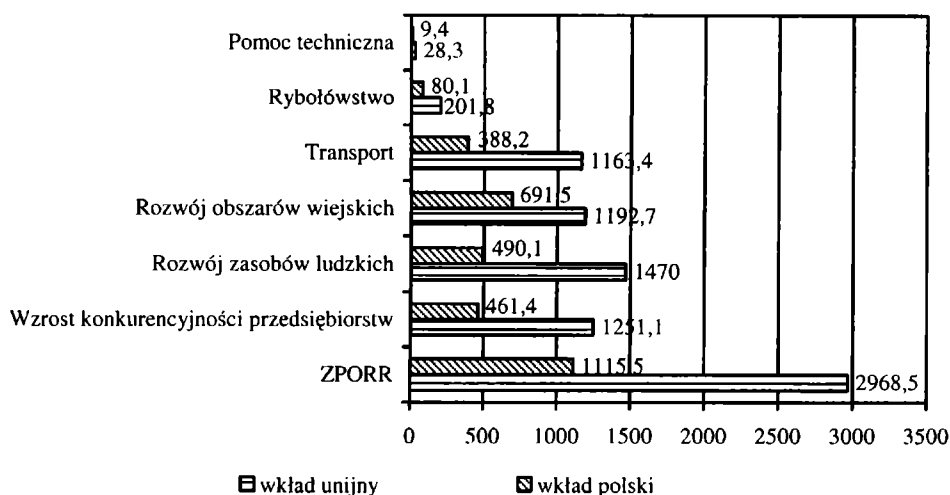
Rys. 1. Fundusze pomocy strukturalnej i Fundusz Spójności dla Polski w latach 2004-2013 (w mld euro)

Źródło: materiały Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

¹ Materiały Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

Fundusze strukturalne podzielono na wydatkowane centralnie w ramach tzw. sektorowych programów operacyjnych (6422,8 mln euro) na:

- wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw,
- rozwój zasobów ludzkich,
- rozwój obszarów wiejskich,
- transport,
- rybołówstwo,
- pomoc techniczną (zob. rys. 2).



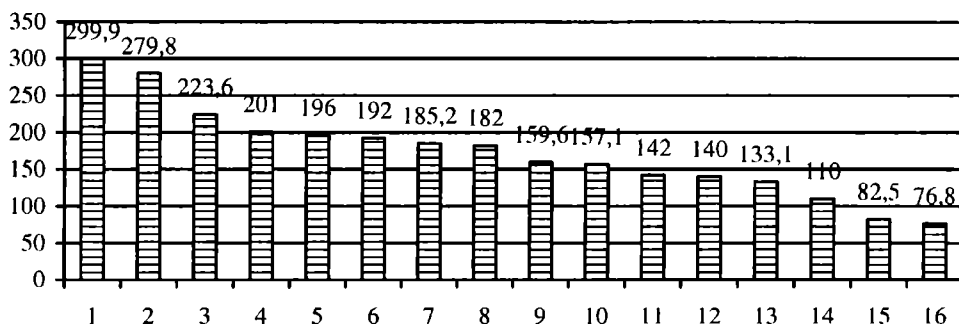
Rys. 2. Podział funduszy strukturalnych na lata 2004-2006 (w mln euro)

Źródło: materiały Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Prawie 3 mld euro przeznaczono do bezpośredniego wykorzystywania przez regiony (NUTS II), tworząc w tym celu tzw. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Dolny Śląsk otrzymał z tego funduszu ok. 224 mln euro, co sytuuje go, po Mazowszu i Górnym Śląsku, na trzecim miejscu w kraju (zob. rys. 3).

Ponad połowę środków ZPORR przeznaczono na rozbudowę i modernizację infrastruktury regionu, przebudowę dróg, ulic, budowę kanalizacji sanitarnej oraz oczyszczalni ścieków (priorytet I). Najwyższe dotacje otrzymała gmina Wrocław:

- na przebudowę mostów warszawskich – 15,3 mln zł;
- na przebudowę multimodalnego węzła komunikacyjnego Plac Powstańców Wielkopolskich – 12,6 mln zł;
- na przebudowę Średnicowej Linii Tramwajowej Północ-Południe we Wrocławiu – 12,3 mln zł.



Rys. 3. Alokacje wojewódzkie w ramach ZPORR (w mln euro)

Źródło: materiały Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Kolejni beneficjenci to Politechnika Wrocławska, która uzyskała prawie 7 mln euro na budowę Zintegrowanego Centrum Dydaktyczno-Naukowego, oraz Samorząd Województwa Dolnośląskiego, dla którego przeznaczono m.in. ponad 4 mln euro na budowę zintegrowanego systemu informatycznego².

Na realizację priorytetu II – wzmocnienie zasobów ludzkich w regionie – zarezerwowano prawie 16% środków (ok. 36 mln euro). Prawie trzy czwarte uznanych wniosków dotyczyło rozwoju kwalifikacji i kształcenia ustawicznego, szkoleń i doradztwa dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą oraz stypendiów dla młodzieży z obszarów wiejskich. Marginesowo potraktowano niezwykle ważne dla rozwoju konkurencyjności regionu działania związane ze strategiami innowacji i transferem wiedzy. Dla wybranych 11 projektów przyznano ponad 2 mln euro, w tym najwięcej – ok. 540 tys. euro – uzyskała Politechnika Wrocławska na program stypendialny dla doktorantów.

Priorytet III, czyli rozwój lokalny, partycypuje w środkach ZPORR w ponad 26%. Większość z nich przeznaczono na rozwój obszarów wiejskich i na dofinansowanie mikroprzedsiębiorstw.

Jeśli chodzi o środki rozdzielane centralnie, to największe znaczenie dla regionu ma Sektorowy Program Operacyjny (SPO) „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” oraz SPO „Rozwój zasobów ludzkich”. W ramach pierwszego z nich największe wsparcie otrzymały dwa projekty, tj.: Park Technologiczny w Szczawnie Zdroju i Wałbrzychu (10,5 mln euro) oraz Noworudzki Park Przemysłowy (6,8 mln euro). Celem natomiast drugiego programu była „budowa otwartego, opartego

² Materiały Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju w drodze kształcenia, szkolenia i pracy”. Z Dolnego Śląska kwotą ok. 44 mln euro dofinansowano w związku z tym ok. 238 projektów.

Z programu SPO „Transport” akceptację uzyskały cztery projekty dolnośląskie. Najważniejszy z nich to budowa obwodnicy śródmiejskiej Wrocławia – otrzymał on dotację prawie 10,5 mln euro. Bardzo dużo wniosków (bo 1519) złożono na dotacje ze SPO „Restrukturyzacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”. Podpisano umowy na ponad 67 mln euro, w tym najwięcej na ułatwienie startu młodym rolnikom. Znaczna jest pomoc z Funduszu Spójności – wynosi ona ok. 800 mln euro. W ramach tych środków trwa m.in. realizacja:

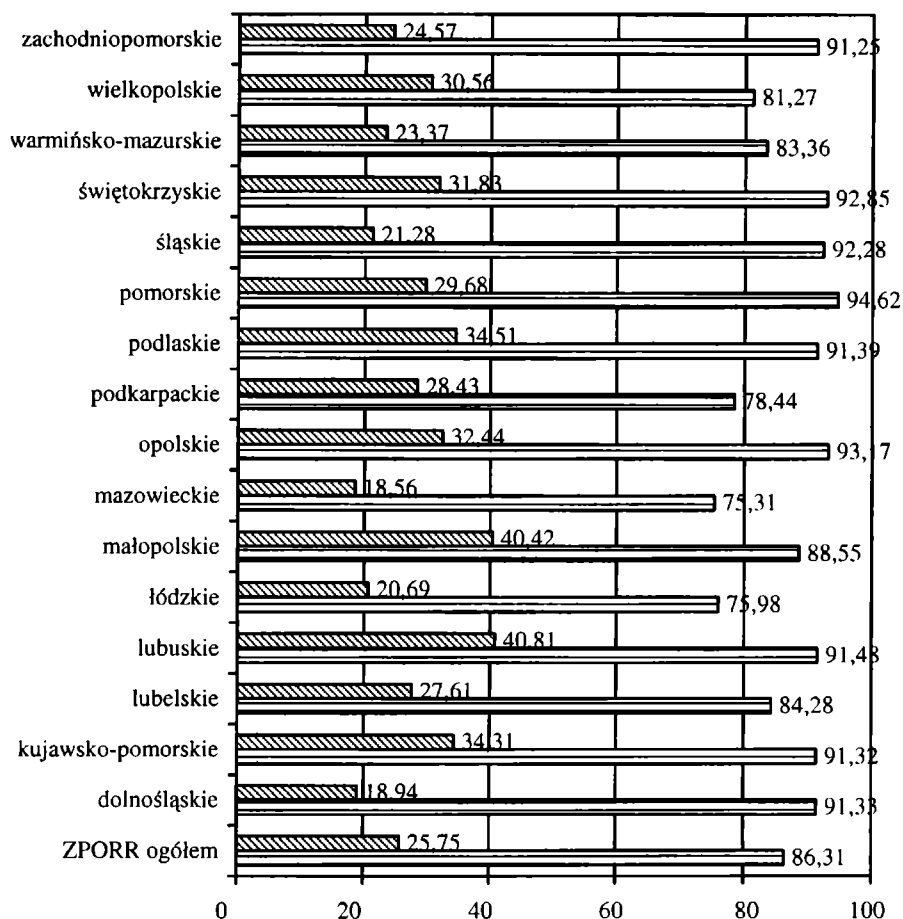
- drugiej fazy przebudowy gospodarki wodno-ściekowej we Wrocławiu,
- pierwszego etapu tworzenia karkonoskiego systemu wodociągów i kanalizacji,
- programu ochrony wód zlewni Ślęzy i Oławy,
- porządkowania gospodarki ściekowej w zlewni wód Baryczy, Kaczawy i Czerwonej Wody,
- kompleksowej regulacji gospodarki wodno-ściekowej w Kamiennej Górze.

Środki funduszy strukturalnych są również wydatkowane w ramach tzw. inicjatyw wspólnotowych EQUAL i INTERREG. Z pierwszego programu Dolny Śląsk otrzymał ok. 9,2 mln euro na tworzenie nowych miejsc pracy i równy dostęp do nich, a z drugiego – ponad 26,3 mln euro na współpracę przygraniczną.

Jeśli dokonuje się oceny przebiegu procesu alokacji środków, to należy stwierdzić, że aktywność przedsiębiorstw, samorządów i instytucji, jeśli chodzi o składanie wniosków, to była ona duża i w zasadzie wszystkie środki na lata 2004-2006 zostały rozdzielone. Znacznie gorzej jest z wypłatami pieniędzy unijnych dla inwestorów. Do końca listopada 2006 r. otrzymali oni ponad 24% należnych im środków i pod tym względem Dolny Śląsk zajmował ostatnie miejsce w kraju (zob. rys. 4).

Generalną przyczyną tego zjawiska było niezwykle sformalizowanie, zburokratyzowanie i scentralizowanie całego systemu rozdziału środków [Klimczak, Pylak, Podynia 2006, s. 23]. Procedura ich przyznawania była przewlekła i skomplikowana. Zbyt długi czas rozpatrywania wniosków wynikał przede wszystkim z ich wieloetapowego oceniania przez różne gremia i niedotrzymywania obowiązujących terminów podejmowania decyzji, co z kolei związane było z niewystarczającą liczbą osób zatrudnionych przy obsłudze wniosków i ze spiętrzeniem się w pewnych okresach prac tego dotyczących.

Formularze były zbyt szczegółowe i niejasne, a ich liczba była zbyt duża – o jedną trzecią w stosunku do innych krajów unijnych. Przepisy i wytyczne dotyczące umów były nieprecyzyjne, zbyt późno wydawane i często zmieniane. Nieistotne, drobne pomyłki lub braki formalne dyskredytowały wnioski. Nie istniała możliwość odwoływania się do instancji wyższej, nawet gdy decyzja była ewidentnie niesłuszna. O dowolności decyzji uprawnionych instytucji świadczy to, że projekty, które otrzymały największą liczbę punktów od komisji ekspertów, były odrzucone na rzecz znacznie gorzej punktowanych.



▨ wartość dokonanych refundacji z kont programowych: jako % alokacji 2004-2006

▤ wartość dofinansowania wynikająca z podpisanych umów z beneficjentami: jako % alokacji 2004-2006

Rys. 4. Wdrażanie ZPORR w województwach stan z 30 września 2006 r.

Źródło: materiały Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Niezwykle uciążliwe były procedury składania sprawozdań podczas realizacji inwestycji, a czas oczekiwania na wypłaty sięgał czterech, pięciu miesięcy. Nie bez winy są także potencjalni beneficjenci, ponieważ składane przez nich wnioski były często błędnie wypełniane i niekompletne. Przyczyną opóźnień w transferze pieniędzy dla inwestorów były także trudności z uruchomieniem systemu informatycznego monitoringu i

kontroli (SIMiK), który miał usprawnić rozliczanie projektów unijnych. Przyzwyczajenie urzędników do pracy z dokumentacją papierową oraz błędy w tym systemie powodowały, że zdecydowana większość czynności związanych z rozpatrywaniem wniosków i wypłatą pieniędzy wykonywana była „ręcznie”, wydłużało to związany z tym czas i zwiększało ryzyko błędu.

Poważne bariery tkwią w polskim prawie dotyczącym inwestowania. Znaczne opóźnienia w realizacji projektów, sięgające nawet kilku lat, wynikają z przepisów dotyczących własności gruntów, wywłaszczeń i ochrony środowiska, które w interesie publicznym powinny zostać zmienione.

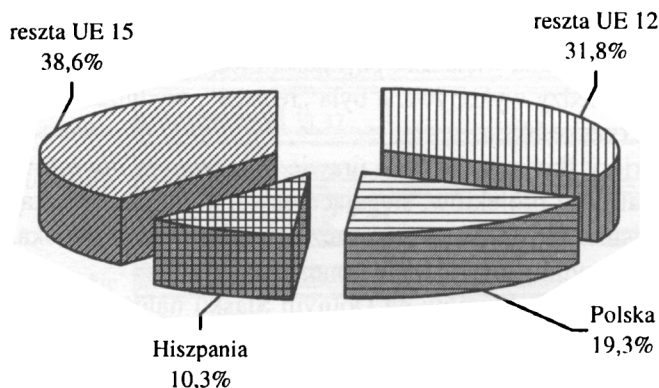
Do wymienionych problemów na Dolnym Śląsku należy dołączyć silne upolitycznienie procesu rozdziału środków, niskie kwalifikacje i małą aktywność osób odpowiedzialnych za to w samorządzie województwa oraz konflikty pomiędzy wojewodą a marszałkiem. Wystąpiły także jednostkowe zjawiska patologiczne, tj. protekcja i korupcja. W urzędzie marszałkowskim wywierane były naciski na ekspertów, pod wpływem których diametralnie zmieniali oni opinie. W Agencji Rozwoju Regionalnego we Wrocławiu odnotowano przypadki korupcji.

Pod wpływem krytyki przebiegu procesu alokacji i zagrożenia, że środki pomocowe nie zostaną w pełni wykorzystane przez Polskę, rząd postanowił dokonać uproszczeń w całym systemie. Przed wszystkim postanowiono wyłączyć z procedury przetargów publicznych wnioski o wartości do 60 tys. euro, co powinno wpływać korzystnie na czas ich realizacji. Zmniejszono liczbę wymaganych dokumentów, skrócono czas ich oceny i wypłaty pieniędzy po przedstawieniu faktur. Sprawozdania z realizacji inwestycji mają być składane nie częściej niż raz na pół roku i połączone z wnioskiem o płatność. Zbiektywizowano i uproszczono kryteria oceny merytorycznej i uelastyczniono kryteria oceny formalnej. Planuje się wprowadzenie pozakonkursowej procedury akceptacji projektów dużych i kluczowych uwzględnionych w planie inwestycyjnym regionu. Zlikwidowane zostaną panele ekspertów i regionalne komitety sterujące. W uzasadnionych przypadkach będzie można powoływać ekspertów zewnętrznych.

Zmiany te nie mają już większego znaczenia dla alokacji środków w ramach pierwszego okresu programowania, z wyjątkiem wpływających na przyspieszenie wypłat pieniędzy dla inwestorów, mogą być natomiast rozstrzygające dla wykorzystania środków w latach 2007-2013.

4. Fundusze drugiego okresu programowania

W drugim okresie programowania Polska będzie największym w Unii beneficjentem polityki spójności i otrzyma ponad 19% całej pomocy przeznaczonej na ten cel (zob. rys. 5). W sumie będzie to 67,3 mld euro, z których najwięcej, bo aż 27 848,3 mln euro, przeznaczone zostanie na realizację Programu Operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” (zob. tab. 1).



Rys. 5. Struktura podziału pomocy unijnej na lata 2007-2013 (w %)

Źródło: materiały Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Tabela 1. Perspektywa finansowa 2007-2013.

Podział środków UE na programy operacyjne NSRO/NSS* 2007-2013

Program operacyjny	Alokacja (mln euro)
Regionalne programy operacyjne (16)	15 985,5
Program Operacyjny „Rozwój Polski wschodniej”	2 273,8
Programy operacyjne europejskiej współpracy terytorialnej	731,1
Program Operacyjny „Infrastruktura i środowisko”	27 848,3
Program Operacyjny „Kapitał ludzki”	9 707,2
Program Operacyjny „Innowacyjna gospodarka”	8 254,9
Program Operacyjny „Pomoc techniczna”	516,7

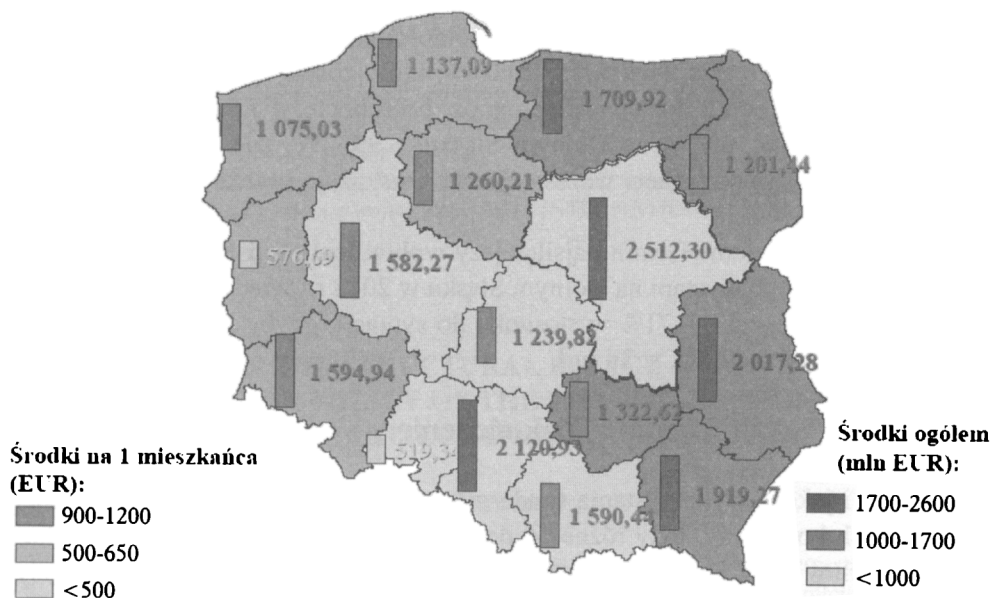
* NSRO – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia/NSS Narodowa Strategia Spójności.

Źródło: materiały Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Drugą pod względem wielkości kwotą będą dysponowały bezpośrednio regiony w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych. Z przeznaczonych na to 15 985,5 mln euro Dolny Śląsk otrzyma 1229 mln euro. Łącznie z wkładem własnym będzie to prawie 1,6 mld euro (zob. rys. 6). Wydatkowane one będą w ramach 10 priorytetów:

- przedsiębiorczość i innowacyjność (310 mln euro),
- transport (229 mln euro),
- ochrona środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne (131 mln euro),
- społeczeństwo informacyjne (97 mln euro),
- odnowa zdegradowanych obszarów miejskich (109 mln euro),
- rozwój edukacji (95 mln euro),
- ochrona zdrowia (55 mln euro),

- energetyka (36 mln euro),
- turystyka i kultura (67 mln euro),
- pomoc techniczna (34 mln euro).



Rys. 6. Alokacja środków UE na województwa w ramach NSRO/NSS 2007-2013

Źródło: materiały Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Na Dolny Śląsk przypadnie także pula środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach SPO „Kapitał ludzki” (ok. 485 mln euro). Będzie on wspierał zatrudnienie, edukację, integrację społeczną, budowę sprawnej i skutecznej administracji oraz wdrożenie zasad dobrego rządzenia.

Należy zaznaczyć, że oprócz działań mających na celu ułatwienie wykorzystywania środków unijnych podejmowane są takie, które stwarzają zagrożenie dla tego procesu. Należy do nich uchwalone przez Sejm przewagą jednego głosu prawo weta wojewody, który jest organem administracji centralnej w stosunku do decyzji samorządu regionu, dotyczących wydatkowania środków unijnych będących w jego dyspozycji³.

Podsumowując, dotychczasowa alokacja środków niewątpliwie wywarła pozytywny wpływ na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski i Dolne-

³ Wskutek protestów skierowanych również do UE weto zostało uchylone.

go Śląska, w tym na zmniejszenie bezrobocia, podniesienie poziomu wykształcenia oraz zamożności społeczeństwa. W okresie od wejścia Polski do UE do końca listopada 2006 r. liczba bezrobotnych na Dolnym Śląsku zmniejszyła się o 90 916 osób, czyli o 33%. Był to dużo silniejszy spadek niż przeciętnie w kraju, gdzie stopa bezrobocia spadła z 23,6 do 16,7%.

Znacznie większych efektów w sferze spójności należy się spodziewać z wykorzystania ponad 6-krotnie większych środków, które zostały przyznane Polsce na lata 2007-2013. Według dostępnych prognoz, bezrobocie w roku 2020 będzie w Polsce wynosiło ok. 6%, a na Dolnym Śląsku – 9%. Wydaje się jednak, że te wskaźniki mogą być osiągnięte wcześniej, na co wskazuje szybki spadek bezrobocia w ostatnim okresie.

Zgodnie z modelem Hermin najsilniejszy wpływ realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego wystąpi na Dolnym Śląsku w 2013 r.; wtedy stopa bezrobocia powinna być mniejsza o 0,71% w stosunku do sytuacji, gdyby RPO nie był realizowany [Bradley i in. 2006, s. 3 i in.].

5. Zakończenie

Stopień i jakość wykorzystania funduszy unijnych w krajach, które wcześniej od nas z nich korzystały, były różne. Żaden z nich nie był jednak w stanie wykorzystywać ich w 100%. Powszechnie uważa się, że środki te najefektywniej zostały wykorzystane w Irlandii i Hiszpanii, gdzie przyniosły znaczne efekty ekonomiczne i społeczne. Natomiast negatywnie oceniona jest Grecja, która przeznaczyła je głównie na cele konsumpcyjne. O ostatecznych efektach dla Polski i jej regionów zadecyduje strategia alokacji środków i sposób jej realizacji, a także jakość polityki makroekonomicznej. Jeśli prawidłowemu ich wykorzystaniu, zwłaszcza w sferach, które kreują rozwój gospodarki opartej na wiedzy, będą towarzyszyły skuteczna reforma finansów publicznych, obniżenie podatków, wejście do strefy euro, liberalizacja prawa gospodarczego, a także rynku energii, telekomunikacji i przewozów kolejowych, dokończenie prywatyzacji, reforma służby zdrowia, stabilność na scenie politycznej, to jest szansa, że i Polska będzie miała swój cud gospodarczy. W przeciwnym razie pogroży się w stagnacji, którą utrwali stała emigracja najbardziej dynamicznych, najlepiej wykwalifikowanych młodych ludzi. Ich odpływ, szacowany na poziomie ok. 2 mln osób od chwili naszego wejścia do Unii Europejskiej, powinien stanowić ostrzeżenie dla władz. Występujące już w kilku sektorach gospodarki trudności z zatrudnieniem fachowców mogą skutecznie utrudnić realizację inwestycji związanych z programami unijnymi, trwała zaś emigracja wysoko kwalifikowanych kadr, czyli tzw. drenaż mózgów, oznaczać będzie transfer wysokich wydatków poniesionych na ich kształcenie w Polsce do innych krajów, zmniejszenie szans na przyspieszenie rozwoju oraz na zniwelowanie różnic

dzielących nas od „starych” krajów unijnych. Oznaczać to będzie tym samym fiasko polityki spójności Unii Europejskiej.

Literatura

- Bradley I. i in., *Ocena efektu makroekonomicznego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 na gospodarkę województwa dolnośląskiego za pomocą modelu HERMIN*, WARR i Politechnika Wrocławska, Wrocław 2006.
- Klimczak T., Pylak K., Podyma W., *Badanie przyczyn różnic w poziomie płatności realizowanych w ramach ZPORR na poziomie województw*, WYGINTERNATIONAL IMC Consulting, Warszawa 2006.

THE FUNDS OF THE STRUCTURAL POLICY AS AN INSTRUMENT OF THE COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN POLAND AND IN PARTICULAR IN LOWER SILESIA

Summary

The main goal of the cohesion policy of the European Community is to decrease the disproportions of the development of its regions. The most important instruments of this policy are The Structural Funds and The Fund of Cohesion. The European Union decided to divide its financial assistance for Poland into three periods. The first period was before the Polish access to the EU, the second concerned the years of 2004-2006 and the third will take the years of 2007-2013. The last period will be the most important because of the high level of the finance. Their effective use should contribute to the significant development of the country and particularly the region of Lower Silesia.

Jan Rymarczyk – prof. dr hab., kierownik Katedry Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.