

# INSTRUMENTY POLITYKI REGIONALNEJ ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM FUNDUSZY PRZEDAKCESYJNYCH

Dorota WYSZKOWSKA\*, Adam WYSZKOWSKI\*\*

Potrzeba prowadzenia polityki regionalnej jest konsekwencją dużego zróżnicowania stopnia rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych regionów. Dysproporcje te mają często charakter strukturalny i wynikają z peryferyjnego położenia, złych warunków klimatycznych, niekorzystnego położenia geograficznego, niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury, niekorzystnej struktury gospodarki (z dużym udziałem mało efektywnego rolnictwa), niedostatecznie wykwalifikowanej siły roboczej, czy też różnego stopnia przystosowywania do zmieniających się warunków, np. toczącego się procesu transformacji.

## 1. Pojęcie, istota i cele polityki regionalnej

Polityka regionalna jest częścią ogólnej polityki społeczno-gospodarczej kraju. Potrzeba jej prowadzenia wynika z wspomnianych zróżnicowań, czy to pod względem środowiska przyrodniczego, wielkości ekonomicznych, społecznych itp. Różne problemy nękające poszczególne regiony mogą być pokonane jedynie dzięki skutecznie prowadzonej polityce regionalnej zmierzającej do likwidacji określonych barier konkretnego regionu. Politykę regionalną możemy określić jako planową działalność państwa i jego organów, zmierzającą do:

- optymalnego wykorzystania czynników społeczno-ekonomicznych i przestrzennych dla harmonijnego i dynamicznego rozwoju regionalnego zgodnie z planem krajowym i planami regionalnymi,
- optymalnej realizacji celów i zadań rozwojowych w układzie regionalnym, zawsze jednak na bazie narodowego planu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz krajowego planu zagospodarowania przestrzennego [14, s. 24].

Według R. Domańskiego, „polityka regionalna jest działalnością zmierzającą do kształtowania rozwoju poszczególnych regionów i relacji międzyregionalnych zgodnie z celami społeczeństwa jako całości, jak również celami społeczności regionalnych” [2, s. 22]. Natomiast B. Winiarski definiuje ją jako całokształt działań państwa oraz występujących w jego imieniu władz

---

\* mgr Dorota Wyszowska, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny

\*\* mgr Adam Wyszowski, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny

centralnych i regionalnych w zakresie świadomego kształtowania procesu rozwoju społecznego i gospodarczego regionów kraju w ramach ogólnej polityki społeczno-ekonomicznej [15, s. 13]. Jak wspomina autor, jest to polityka zarówno prowadzona przez władzę centralną, czyli interregionalna, jak i władzę regionalną – intraregionalna. Istotne jest, aby polityka regionalna była prowadzona głównie na szczeblu regionalnym przez władzę samorządową lepiej znającą problemy gospodarcze i społeczne regionu, natomiast władza centralna powinna zajmować się jedynie wyznaczaniem i koordynowaniem polityk prowadzonych w regionach. Podkreślając wagę stosowanych instrumentów polityki regionalnej, bez których nie można byłoby zrealizować żadnych celów, można określić politykę regionalną jako zestaw instrumentów specjalnie przygotowanych dla osiągnięcia celów silnie zróżnicowanych terytorialnie [3, s. 1].

Polityka regionalna powinna wspierać rozwój regionalny, poprzez realizację określonych celów i zadań. Najogólniej cele polityki regionalnej można ująć w trzy grupy [6, s. 43]:

- tworzenie mechanizmów rozwoju społeczno-gospodarczego regionów oraz przełamanie barier i przeciwdziałanie procesom recesji gospodarczej,
- poprawa standardu życia społeczności lokalnych i regionalnych,
- kształtowanie ładu przestrzennego i zapobieganie procesom degradacji środowiska przyrodniczego.

Cele polityki regionalnej można również sklasyfikować wyodrębniając cztery grupy, tj. [8, s. 60]:

1. cele społeczne – związane z poziomem życia ludności danego terenu, np. zwiększenie stopnia zaspokajania potrzeb, podwyższenie poziomu kulturalnego, poprawa warunków pracy i warunków mieszkaniowych, rozwoju szkolnictwa, opieki społecznej itp.;
2. cele ekonomiczne – związane z koniecznością zapewnienia optymalnego wykorzystania warunków i zasobów regionalnych, zmniejszenia bezrobocia, rozwijania współpracy przygranicznej, przyspieszenia tempa rozwoju społeczno-gospodarczego itp.;
3. cele ekologiczne – związane z wyznaczeniem granicy wpływu człowieka na środowisko naturalne oraz działania związane z jego ochroną i rekultywacją;
4. cele przestrzenne – zapewniające utrzymanie ładu przestrzennego, właściwego, racjonalnego zagospodarowania przestrzeni itp.

Podkreślenia jednak wymaga fakt, iż ze zmianą otoczenia i dokonujących się przeobrażeń w skali krajowej i międzynarodowej ewolucji podlegają również cele polityki regionalnej. Na obecnym etapie rozwoju kraju cele polityki można sformułować następująco [7, s. 86]:

- 1) zapobieganie i łagodzenie skutków społecznych wywołanych zachodzącymi procesami transformacji ustrojowej, które w różnych regionach osiągnęły określoną skalę i natężenie,
- 2) stwarzanie warunków dla regionalnych i lokalnych inicjatyw gospodarczych oraz wyrównywania szans rozwoju poszczególnych regionów,
- 3) wspieranie pożądaných zmian i działań prowadzących do powstawania efektywnych struktur gospodarczych w regionach,
- 4) właściwe sterowanie procesami decentralizacji systemu organizacji terytorialnej państwa,
- 5) dokonanie restrukturyzacji regionów i modernizacji ich systemu zagospodarowania przestrzennego,
- 6) bezpośrednie działania w zakresie rozbudowy infrastruktury (gospodarczej i społecznej),
- 7) ukierunkowanie i wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich,
- 8) dbanie o ład przestrzenny poprzez właściwe kształtowanie systemu zagospodarowania przestrzennego i ochronę środowiska przyrodniczego.

Odmiennosc problemów, z którymi „borykają się” poszczególne regiony powoduje konieczność sprecyzowania celów niezbędnych do osiągnięcia rozwoju w każdym z tych regionów z osobna. W konsekwencji powoduje to potrzebę zróżnicowania także zadań i instrumentów.

Polityka regionalna powinna zapewnić harmonijny i dynamiczny rozwój regionów. Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest wykorzystanie czynników społeczno-gospodarczych i przestrzennych w regionie. Można więc stwierdzić, że istotą polityki regionalnej stanowi [14, s. 46]:

- racjonalne kształtowanie i przestrzenna organizacja procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego na bazie planu narodowego,
- celowe rozmieszczenie potencjału społecznego i ekonomicznego we wszystkich regionach na tle krajowego planu przestrzennego przy założeniu optymalnego spożytkowania elementu przestrzeni.

W praktyce funkcjonują dwa skrajne modele polityki regionalnej, tj.:

- wyrównawczy – którego istota sprowadza się do wspierania rozwoju regionów najslabiej rozwiniętych, aby osiągnęły wielkości ekonomiczne i społeczne zbliżone do średniej innych regionów,
- polaryzacyjny – który polega na wspieraniu regionów najbardziej rozwiniętych w celu dalszego wspierania ich konkurencyjności, aby stały się one w przyszłości „lokomotywą napędową” w procesie rozwoju pozostałych regionów.

Należy podkreślić, że w początkowym okresie prowadzenia polityki regionalnej dominował model polaryzacyjny, obecnie zaś dominuje model wyrównawczy. Kraje dostrzegły, że łatwiej jest współpracować regionom

o zbliżonym poziomie rozwoju. Stąd też w ostatnim czasie dużo uwagi poświęca się polityce strukturalnej mającej doprowadzić do spójności społeczno-ekonomicznej regionów. W przeciwnym wypadku doprowadziłyby to do pogłębiania się różnic w poziomie rozwoju, co groziłoby marginalizacją dużych obszarów poszczególnych krajów oraz pogłębiania się niezadowolonia społecznego i powstawania konfliktów.

Skuteczne (efektywne) prowadzenie polityki zmierzającej do rozwoju regionu jest możliwe jedynie w warunkach, kiedy podmioty ją prowadzące posiadają odpowiednie instrumenty zwłaszcza finansowe umożliwiające podejmowanie szeregu inwestycji podnoszących poziom rozwoju regionu. Od tego, jakie będą instrumenty finansowe, będzie zależało czy samorząd stanie się silnym podmiotem, czy też będzie tylko klientem administracji rządowej. Najważniejszym problemem jest przepływ środków, który powinien być maksymalnie zdecentralizowany, zapewniający samorządowi partnerską pozycję w kreowaniu polityki regionalnej. Obecnie w Polsce mimo decentralizacji obowiązków (kompetencji), które przejęły samorządy lokalne i regionalne nie została dokonana reforma finansów publicznych, pozwalająca na zmianę struktury dochodów samorządów na korzyść dochodów własnych, umożliwiającą zapewnienie podmiotom niezależności we wspieraniu rozwoju.

## 2. Instrumenty polityki regionalnej

Podmioty realizujące politykę regionalną, aby osiągnąć zamierzone cele, posługują się rozbudowanym instrumentarium. Mówiąc o instrumentach polityki regionalnej należy przez nie rozumieć dostępne dla określonego podmiotu (właściwie dobrane do realizowanych celów) środki i narzędzia umożliwiające osiągnięcie wcześniej przyjętych celów.

Należy podkreślić, że zarówno podmioty na szczeblu centralnym, jak i regionalnym wyposażone są w szereg instrumentów. Główną różnicą występującą między tymi instrumentami jest zasięg ich działania. Instrumenty polityki interregionalnej mają charakter powszechny, tzn. obowiązują na terenie całego kraju. Można by tu wspomnieć choćby cały system prawny (np. uchwaloną w roku 2000 ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, czy też o warunkach dopuszczalności pomocy publicznej), system planów rozwoju (np. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego). Jeśli zaś chodzi o instrumenty polityki intraregionalnej, mają one zasięg regionalny (patrz schemat 1). Jako przykład można podać instrumenty planistyczne, jakimi są strategie rozwoju danego regionu, czy też instrumenty finansowe, np. podatki i opłaty lokalne itp. Wydaje się, że podmioty na szczeblu regionalnym powinny być w większym stopniu odpowiedzialne za prowadzenie polityki regionalnej, ponieważ znają one lepiej problemy, z którymi się borykają.

W praktyce podmioty polityki regionalnej szczebla centralnego i regionalnego stosują instrumenty polityki regionalnej, które można ująć w trzech grupach [4, s. 62]:

- 1) bezpośrednie instrumenty finansowe skierowane do podmiotów gospodarczych,
- 2) rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej,
- 3) instrumenty niematerialne.

Pierwszą grupę instrumentów stanowią instrumenty finansowe, które są najdawniejszą formą rozwiązywania problemów wynikających z dysproporcji rozwojowych. System bodźców finansowych wymienia się często jako najważniejszą grupę instrumentów ze względu na skuteczność i efektywność ich stosowania w stosunku do innych grup.

Stosowane są najczęściej następujące typy bodźców finansowych [4, s. 63]:

- granty, stosowane do stymulowania inwestycji w środki trwałe,
- system nisko oprocentowanych pożyczek, bądź subwencjonowanych lub zabezpieczanych specjalnymi gwarancjami,
- ulgi fiskalne, obejmujące zwolnienia z podatków publicznych, lokalnych, czy też korzystniejsze stawki amortyzacyjne,
- wspieranie zatrudnienia przez granty na tworzenie nowych miejsc pracy, ulgi od świadczeń na ubezpieczenia społeczne czy też wspieranie szkoleń, podnoszenia kwalifikacji,
- wspieranie inwestycji w sferze niematerialnej, np. patenty, licencje, marketing produktu, czynniki decydujące o konkurencyjności,
- subwencje w dziedzinie transportu.

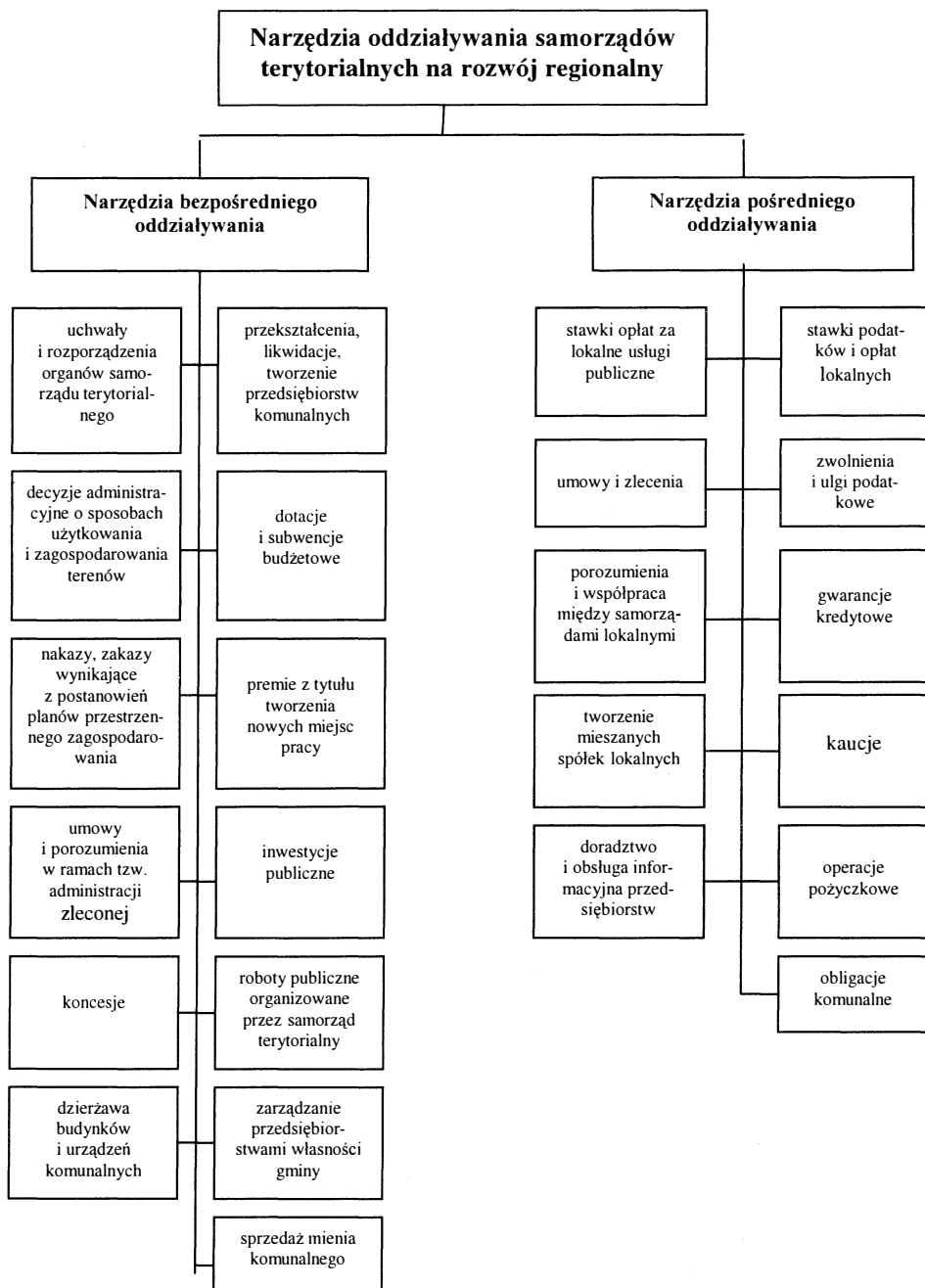
Wśród instrumentów finansowych należy również wymienić środki przedakcesyjne pochodzące z Unii Europejskiej, które w najbliższym czasie mogą stać się jednym z najbardziej skutecznych, efektywnych instrumentów polityki regionalnej. Instrumentami finansowymi wspierającymi rozwój regionalny są również pożyczki z instytucji międzynarodowych [1, s. 34].

Środki finansowe przeznaczone na wspieranie rozwoju regionalnego mogą pochodzić z budżetu państwa, z programów Unii Europejskiej dostępnych dla Polski, z innych źródeł i programów.

Druga grupa instrumentów obejmuje inwestycje infrastrukturalne, które mają szczególne znaczenie w pobudzaniu rozwoju danego regionu. Poprawa sieci komunikacyjnej, odpowiednie uzbrojenie terenu, budowa ośrodków kształcenia na każdym ze szczebli nauki oraz tworzenie ośrodków badawczych podnosi atrakcyjność danego regionu, co prowadzi do przyciągnięcia kapitału i przyczynia się do rozwoju gospodarczego i społecznego regionu.

Kolejną grupę instrumentów stanowią instrumenty niematerialne, wśród których należy wymienić kształcenie, szkolenia, informacje, stymulowanie rozwoju badań oraz centrów transferu technologii.

**Rys. 1.** Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionalny



Źródło: [12]

Inny podział instrumentów prezentuje prof. L. Kupiec, dzieli instrumenty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej na następujące grupy: organizacyjne, prawne, administracyjne, informacyjne, finansowe, planistyczne, infrastrukturalne, działania bezpośrednie i pozostałe instrumenty.

Natomiast T. Madej dzieli instrumenty polityki regionalnej na [9, s. 97]:

- planowanie przestrzenne,
- normy powszechnie obowiązujące – dotyczące sposobu użytkowania ziemi, przestrzegania zasad ochrony środowiska, zasad bezpieczeństwa itp.,
- wymagane na podstawie odpowiednich norm ogólnych decyzji administracyjnych, wprowadzające zakazy, nakazy lub określone uwarunkowania ich działania – dotyczące sposobów zabudowy, lokalizacji inwestycji, prowadzenia określonej działalności,
- instrumenty typu ekonomiczno-finansowego – np. zwolnienia i ulgi podatkowe, ułatwienia kredytowe, programy pomocowe krajowe lub zagraniczne,
- przedsięwzięcia gospodarcze organizowane i realizowane bezpośrednio przez organy publiczne lub przy ich udziale – np. roboty publiczne, prace interwencyjne łągodzące bezrobocie.

Autor dokonuje także podziału instrumentów polityki regionalnej na instrumenty bezpośrednie i pośrednie. Instrumentami bezpośrednimi są:

- dotacje i rezerwy celowe dla województw, gmin i miast,
- fundusze celowe,
- środki pomocowe pochodzące z funduszy przedakcesyjnych, strukturalnych i Funduszu Spójności.

Natomiast instrumentami pośrednimi są ulgi podatkowe, uprawnienia do przyspieszonej amortyzacji itp.

Odminną klasyfikację instrumentów polityki regionalnej prezentuje A. Potoczek dzieląc je na [8, s. 198]:

1. instrumenty planistyczne i regulacyjne, w tym:
  - strategię rozwoju województwa,
  - plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
  - studia specjalistyczne i programy realizacji założonych celów,
2. marketing regionalny:
  - analizy rynkowe,
  - przygotowanie ofert lokalizacyjnych,
  - promocja województwa,
  - działalność publicystyczno-wydawnicza,
3. informacja, w tym:
  - tworzenie bazy danych w różnych systemach i układach,
  - stały monitoring rozwoju regionu,
4. techniki rozwiązywania konfliktów, w tym:

- prowadzenie negocjacji dla zadań rządowych,
5. instrumenty pozaplanistyczne, w tym:
- polityka kredytowa,
  - opłaty lokalizacyjne (koncesje, zwolnienia),
  - opłaty podatkowe (ulgi, obciążenia),
  - kary za naruszanie przepisów oraz wykraczanie przeciwko środowisku,
  - opłaty za korzystanie z zasobów środowiska przyrodniczego.

Przedstawiona klasyfikacja instrumentów polityki regionalnej nie została wyczerpana, ponieważ istnieje tak wiele podziałów i rodzajów instrumentów, jak wiele jest osób zajmujących się tym tematem.

**Tab. 1.** Udział poszczególnych województw

Województwo	środki krajowe w tys. zł	środki zagraniczne w tys. euro	środki łącznie	udział % w środkach ogółem	udział % środków zagranicznych
Polska ogółem	10992762	551529	11544291	100	100
środki nierozdzielone	688323	19000	707323		
środki rozdzielone na województwa					
Polska ogółem	10304439	532529	10836968	100	100
dolnośląskie	787658	40491	828149	7,64	5,14
kujawsko-pomorskie	634696	36407	671103	6,16	5,74
lubelskie	448496	58791	507287	4,35	13,11
lubuskie	232459	45639	278098	2,26	0,53
łódzkie	562199	41224	603423	5,46	7,33
małopolskie	887266	38081	925347	8,61	4,29
mazowieckie	1812775	9684	1822459	17,59	0,53
opolskie	272919	19135	292054	2,65	7,01
podkarpackie	570129	38900	609029	5,53	6,82
<b>podlaskie</b>	<b>477523</b>	<b>31694</b>	<b>509217</b>	<b>4,63</b>	<b>6,64</b>
pomorskie	554413	20415	574828	5,38	3,68
śląskie	930834	27823	958657	9,03	2,99
świętokrzyskie	475164	33576	508740	4,61	7,07
warmińsko-mazurskie	498511	32322	530833	4,84	6,48
wielkopolskie	852191	7833	860024	8,27	0,92
zachodniopomorskie	307207	50514	357721	2,98	16,44

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa

Prezentując instrumenty należy podkreślić, że część z nich ma charakter pozytywny, czyli pobudzający do określonego działania, np. ulgi podatkowe,



dotacje, dopłaty do eksportu, korzystne stawki amortyzacyjne itp., a część negatywny tzn. zniechęcający lub utrudniający określone działanie, np. podwyższone opodatkowanie, decyzje administracyjne, polityka kredytowa itp.

Analizując przedstawione podziały instrumentów polityki regionalnej należy stwierdzić, że wszyscy autorzy wśród instrumentów polityki regionalnej wymieniają instrumenty finansowe, wśród których duże znaczenie dla rozwoju polskich regionów mogą odegrać programy przedakcesyjne Unii Europejskiej. Problem polega na tym, czy Polska będzie w stanie właściwie je wykorzystać w związku z tym, że polskie doświadczenia w zakresie wykorzystania instrumentów polityki regionalnej są skromne. Tym bardziej, że środki krajowe przeznaczone na realizację inwestycji wspierających rozwój poszczególnych regionów są bardzo skąpe i mogą ulec dalszemu zmniejszeniu [11]. Sytuację tę obrazują zawarte w czerwcu bieżącego roku kontrakty wojewódzkie (patrz tabela 1).

Istnieje zatem obawa, czy Polska będzie w stanie wypełnić jedną z podstawowych zasad udzielanej pomocy, a mianowicie zasady montażu finansowego, tzn. dofinansowania inwestycji realizowanych ze środków pomocowych.

Ponadto podmioty odpowiedzialne za politykę rozwoju regionalnego (samorządy wojewódzkie) nie mają praktycznie żadnych instrumentów jej wykonywania, a podmiot, który ponosi odpowiedzialność subsydiarną, czyli rząd ma więcej instrumentów wykonawczych niż może skutecznie wykorzystać [10, s. 32].

### 3. Instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej

Polityka regionalna i strukturalna Unii Europejskiej jest wyrazem solidarności bogatszych krajów członkowskich i ich regionów z krajami, regionami względnie uboższymi. Wraz z rozszerzaniem się Unii o kraje charakteryzujące się niższym poziomem rozwoju niż kraje założycielskie solidarność ta musiała nabierać coraz większego znaczenia. Pojawiła się zatem potrzeba zapewnienia odpowiednich instrumentów realizacyjnych polityki regionalnej. Obecnie do instrumentów polityki regionalnej stosowanych w Unii Europejskiej możemy zaliczyć [5, s. 40]:

1. fundusze:
  - strukturalne,
  - Fundusz Spójności,
2. inicjatywy wspólnotowe,
3. preferencyjne kredyty i pożyczki z instytucji finansowych, w tym zwłaszcza z Europejskiego Banku Inwestycyjnego,
4. działania innowacyjne,
5. inne instrumenty.

Unia Europejska w celu wyrównywania szans rozwojowych poszczególnych regionów dysponuje czterema funduszami strukturalnymi, a mianowicie:

- Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, którego budżet wynosi 13 mld euro, którego podstawowym celem jest zmniejszenie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami w Unii Europejskiej,
- Europejskim Funduszem Socjalnym o budżecie 7,5 mld euro, mającym za zadanie poprawę sytuacji na rynkach pracy państw członkowskich,
- Europejskim Funduszem Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa, wspierającym rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich,
- Finansowym Instrumentem na rzecz Rybołówstwa, wspomagającym proces restrukturyzacji rybołówstwa.

Dodatkowo Kraje Unii spełniające odpowiednie warunki mogą korzystać ze środków Funduszu Spójności.

Innym instrumentem mającym na celu wspieranie rozwoju regionalnego są inicjatywy wspólnotowe dotyczące współpracy przygranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej, rozwoju terenów wiejskich, zatrudnienia itp. Ogólnie w latach 1994-1999 Unia Europejska na Inicjatywy Wspólnotowe przeznaczyła 13,3 mld euro.

Instrumentem polityki regionalnej jest także Europejski Bank Inwestycyjny, który prowadząc działalność niedochodową, udziela pożyczek i gwarancji umożliwiających finansowanie projektów rozwoju regionów mniej rozwiniętych, projektów modernizacji lub przekształcenie przedsiębiorstw lub rozwój nowych działań, jeżeli nie mogą one być w całości sfinansowane przez kraje członkowskie [5, s. 24].

Natomiast grupa innych instrumentów obejmuje m.in.:

- Nowy Instrument Wspólnotowy – udzielający pożyczek małym i średnim przedsiębiorstwom,
- Zintegrowane Działania Rozwojowe – pomoc na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego regionów kryzysowych (problemowych),
- Zintegrowane Programy Śródziemnomorskie – pomoc skierowana na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego krajów basenu Morza Śródziemnego.

Przyglądając się wymienionym instrumentom polityki regionalnej Unii Europejskiej należy stwierdzić, że są to wyłącznie instrumenty finansowe. W rzeczywistości kraje Unii prowadząc politykę regionalną zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, czy też wspólnotowym wykorzystują także inne instrumenty polityki regionalnej, zwłaszcza planistyczne.

#### 4. Fundusze przedakcesyjne

Unia Europejska podjęła decyzję o udostępnieniu od 2000 r. krajom kandydującym do członkostwa trzech środków finansowych, tj. Phare II, SAPARD i ISPA, służących finansowaniu przygotowania ich gospodarek do wymogów Unii.

Na finansowanie tych trzech programów przeznaczane jest rocznie ok. 3,1 mld euro, a ich finansowanie jest zapewnione w budżecie Unii aż do roku 2006. Kraje, które zyskają członkostwo w Unii wcześniej, stracą tym samym prawo do korzystania z pomocy w ramach tych programów, zyskają jednak prawo uczestnictwa w funduszach strukturalnych UE. Na uczestnictwo przyszłych członków UE w tych funduszach zarezerwowano w budżecie 2000-2006 kwotę 38 mld euro. W tabeli 2 zestawiono przewidywane kwoty przeznaczone rocznie na finansowanie poszczególnych programów.

Uwzględniając przyjęte kryteria podziału środków, począwszy od 2000 roku Polska corocznie będzie mogła uzyskać z Unii Europejskiej pomoc w wysokości ok. 900 mln euro. Fundusze te mogą być jednakże wydatkowane wyłącznie na cele określone przez poszczególne programy zgodnie z zasadami ustalonymi przez Komisję Europejską.

**Tab. 2.** Wielkość pomocy przedakcesyjnej krajom kandydującym do członkostwa

Pomoc Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym 2000-2006 (mln rocznie)		
	wszystkie kraje	Polska
PHARE	1560	399
SAPARD	520	168
ISPA	1040	312-384
RAZEM	3120	879-951

Programy ISPA i SAPARD są nowymi programami pomocy Unii Europejskiej, które teoretycznie rozpoczęły się w 2000 r., wraz z wejściem w życie nowego wieloletniego budżetu 2000-2006. Phare istnieje natomiast już od ponad dziesięciu lat. W pierwszym okresie swego istnienia program ten był pomyślany przede wszystkim jako narzędzie pomocy dla reformujących się państw Europy Środkowej i Wschodniej, a dopiero później został przystosowany do potrzeb związanych z integracją europejską.

#### PHARE

Zreformowany fundusz Phare od roku 2000 jest dzielony na 3 części, a mianowicie:

- 1) program krajowy,
- 2) programy regionalne,
- 3) programy współpracy przygranicznej.

Pierwszy Program Krajowy dla Polski z budżetem 183 mln euro koncentruje się na projektach z zakresu rozwoju instytucjonalnego oraz inwestycjach, których celem jest wzmocnienie zdolności Polski w zakresie przyjęcia i wdrożenia *acquis* w dziedzinie rolnictwa, rybołówstwa, środowiska, transportu, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, finansów, pracy, rynku wewnętrznego i gospodarki. Program realizuje 5 priorytetowych celów:

1. Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej i administracyjnej;
2. Rynek wewnętrzny;
3. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne;
4. Rolnictwo;
5. Środowisko.

Jako że ocena efektów w postaci rozwoju poszczególnych regionów uzyskanych w wyniku realizacji tej części programu Phare nie jest możliwa do zmierzenia, nie będzie ona przedmiotem dalszych rozważań.

Bezpośredni wpływ na rozwój poszczególnych regionów będzie miał komponent regionalny (tzw. Phare spójność społeczno-gospodarcza). Całkowita wartość pomocy Unii Europejskiej dla Polski w roku 2000 wyniosła 130 mln euro na tzw. spójność społeczno-gospodarczą uznaną za priorytet krótkookresowy w Partnerstwie dla Członkostwa w 1999 r.<sup>1</sup> [7].

W ramach środków regionalnego programu Phare 2000 i 2001 wsparcie otrzymało w pierwszym roku 5 województw, natomiast w drugim 8. Podział środków prezentuje tabela 3.

**Tab. 3.** Finansowanie w ramach Phare 2000 i 2001 dla poszczególnych województw

Lp.	Województwo	Phare 2000 w mln euro	Phare 2001 w mln euro
1.	warmińsko-mazurskie	20,3	12,3
2.	podlaskie	19,6	9,8
3.	lubelskie	25,42	14,4
4.	podkarpackie	24,5	14,1
5.	śląskie	37,15	20,8
6.	łódzkie	-	23,2
7.	świętokrzyskie	-	17,6
8.	kujawsko-pomorskie	-	20,8

Źródło: Okresowa informacja na temat funduszy Phare, SAPARD, ISPA, Warszawa 2001 r.

Województwa zakwalifikowane do pomocy w ramach Phare spójność społeczno-gospodarcza zgłosiły do współfinansowania środkami pomocowymi

<sup>1</sup> W ramach Phare spójność społeczno-gospodarcza 127 mln euro przeznacza się na finansowanie projektów inwestycyjnych, natomiast 3 mln euro na pomoc techniczną w celu przygotowania Polski do wdrażania tych projektów.

projekty dotyczące głównie rozbudowy lub modernizacji infrastruktury (głównie komunikacyjnej), pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom oraz inwestycji w kapitał ludzki. Realizując powyższe działania władze samorządowe mają nadzieję, że w przyszłości przyczyni się to do podwyższenia konkurencyjności poszczególnych regionów. Środki uzyskane z Unii Europejskiej stanowią właściwie jedyne źródło finansowania inwestycji w związku z brakiem krajowych środków publicznych i małym zainteresowaniem takimi inwestycjami kapitału prywatnego. Inwestycje te bowiem wymagają dużych nakładów finansowych, a ich okres zwrotu jest dość długi, zwłaszcza jeśli chodzi o rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej. Natomiast środki publiczne są bardzo skromne i istnieje obawa, że zostaną jeszcze zmniejszone w związku z pogłębiającym się deficytem budżetowym. Dlatego też wsparcie regionów z budżetu państwa ograniczy się prawie wyłącznie do dofinansowania inwestycji realizowanych przy współudziale środków przedakcesyjnych.

Natomiast program współpracy transgranicznej został rozszerzony i obejmuje już nie tylko teren Polski zachodniej i południowej, ale również wschodniej i północnej. W ramach przyznanych środków finansowych obszary przygraniczne korzystające z pomocy Unii przeznaczyły je na inwestycje na poprawę infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska. Wysokość przyznanych środków na poszczególne regiony i sposób ich przeznaczenia prezentuje tabela 4.

**Tab. 4.** Finansowanie w ramach programów przygranicznych w roku 2000

Program współpracy przygranicznej	Wysokość pomocy w mln euro	Rodzaj realizowanych projektów
Polska – Niemcy	44,0	w zakresie transportu i ochrony środowiska
Polska – Czechy	5,0	w zakresie transportu
Polska – Słowacja	4,0	w zakresie transportu
Polska Region Morza Bałtyckiego	1,0	Fundusz Małych Projektów Euroregionalnych przeznaczony dla województw
Zintegrowana Granica Wschodnia	40,7	modernizacja przejść granicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [www.cie.gov.pl/fundusze/Phare](http://www.cie.gov.pl/fundusze/Phare)

## SAPARD

Fundusz SAPARD przeznaczony jest na pomoc obszarom wiejskim, ułatwienie procesu integracji sektora rolnego z UE oraz płynne włączenie rolnictwa krajów kandydujących w system Wspólnej Polityki Rolnej i Strukturalnej UE. Maksymalny roczny budżet dla Polski wynosi 168,7 mln euro<sup>2</sup>. Wkład ze strony

<sup>2</sup> Obecnie wartość ta została podwyższona do 171,2 mln euro.

Unii Europejskiej może wynieść nie więcej niż 75% ogólnej sumy wydatków publicznych, pozostałe 25% to wkład strony polskiej.

Celem programu jest wsparcie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w okresie przedakcesyjnym. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej z dn. 21 czerwca 1999 r., program może wspierać następujące przedsięwzięcia:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych;
- poprawę przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych;
- poprawę struktur kontroli jakości, kontroli weterynaryjnej i kontroli zdrowia roślin na rzecz jakości artykułów żywnościowych i ochrony konsumenta;
- wprowadzenie metod produkcji rolnej zmierzających do ochrony środowiska naturalnego oraz krajobrazu wiejskiego;
- rozwój i dywersyfikację działalności gospodarczej;
- wprowadzenie systemu zastępstw w gospodarstwach rolnych oraz systemu usług w systemie zarządzania gospodarstwami;
- tworzenie grup producenckich;
- odnowę i rozwój wsi oraz ochronę dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich;
- poprawę struktury obszarowej oraz scalanie gruntów;
- tworzenie i aktualizowanie systemu rejestru gruntów;
- doskonalenie szkolenia zawodowego;
- rozwój i ulepszenie infrastruktury na obszarach wiejskich;
- gospodarkę zasobami wodnymi w rolnictwie;
- leśnictwo i zalesianie obszarów rolnych, inwestycje w prywatnych gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i marketing produktów leśnych;
- pomoc techniczną na rzecz środków działania objętych programem.

Sposób wykorzystania programu w Polsce został określony w Programie operacyjnym programu SAPARD, zgodnie z którym za priorytety uznano:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych;
- poprawę przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych;
- rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej w celu tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodu;
- rozwój i doskonalenie infrastruktury na terenach wiejskich.

Przewidziano także uzupełniające środki działania obejmujące:

- pilotażowe projekty dotyczące ochrony środowiska na terenach rolniczych oraz zalesiania;
- szkolenie zawodowe; pomoc techniczną (doradczą) na rzecz środków objętych programem.

Niestety, jak dotąd nie zostały uruchomione środki z tego programu, co jest wynikiem niezyskania akredytacji przez Agencję płatniczą, jaką jest w Polsce Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>3</sup>.

## ISPA

Natomiast ISPA to program wzorowany na Funduszu Spójności istniejącym w ramach Unii Europejskiej, którego celem jest pomoc mniej rozwiniętym krajom członkowskim w likwidacji opóźnień w dziedzinie ochrony środowiska oraz transportu. Program ISPA finansuje inwestycje, aby pomóc krajom kandydującym dostosować się do wspólnotowych standardów w tych dziedzinach. Środki z tego funduszu zostaną podzielone równomiernie na ochronę środowiska i infrastrukturę transportową. Przyznane dla Polski określone zostały wg zasad analogicznych do stosowanych w Funduszu Spójności, poprzez wskazanie przedziału, w którym powinno się mieścić finansowanie uzyskiwane corocznie przez nasz kraj. Jest to 30%-37%, co oznacza kwotę od 312 do 384 mln euro rocznie.

W ramach programu (w części ochrony środowiska) mogą być dofinansowywane następujące sektory środowiska:

- woda do picia;
- ścieki;
- odpady;
- ochrona powietrza.

O dofinansowanie z funduszu ISPA dla przedsięwzięć w wybranym sektorze może ubiegać się:

- samorząd terytorialny;
- organizacja samorządowa;
- inne podmioty publiczne.

Koordynacją prac programu ISPA w zakresie rozwoju transportu i komunikacji zajmuje się Minister Transportu i Gospodarki Morskiej. Charakter i zasady programu ISPA wymagają, aby programowanie zadań do ISPA w zakresie transportu i komunikacji odbywało się na szczeblu centralnym. W zakresie tej części funduszu ISPA samorząd regionalny nie miał wpływu na wybór projektów. Niemniej jednak inwestycje te będą miały istotne znaczenie dla rozwoju regionów, ponieważ zwiększą potencjał infrastrukturalny poszczególnych regionów.

Jeżeli zaś chodzi o środki przeznaczone na ochronę środowiska, to samorzady zgłosiły projekty inwestycji ubiegających się o dofinansowanie. Spośród blisko 400 zgłoszonych projektów Urząd Komitetu Integracji Europejskiej wybrał 35 wniosków i zakwalifikował je do dofinansowania. Natomiast kolejnej selekcji dokonał Komitet Zarządzający ds. Funduszu ISPA w Komisji Europej-

<sup>3</sup> Wybór projektów do realizacji, płatności i kontrola wykonania projektów podlegać będzie oddziałom terenowym ARiMR w uzgodnieniu z samorządem regionalnym.

skiej. Na dzień 5 lipca spośród 35 projektów zgłoszonych do współfinansowania tylko wobec 18 podpisano memoranda finansowe na łączną kwotę 913 mln euro, w tym środki z grantu ISPA ok. 590 mln euro, w tym alokacja środków przyznanych w roku 2000 – 348 280 956 euro<sup>4</sup>.

Środki pochodzące z funduszy przedakcesyjnych mogą odegrać duże znaczenie w rozwoju poszczególnych regionów Polski, tym bardziej że zostały one przyznane województwom borykającym się z największymi problemami<sup>5</sup>. W warunkach dużego deficytu budżetowego wymuszającego redukcję wydatków publicznych należy liczyć się z faktem, iż w pierwszej kolejności zostaną zredukowane wydatki inwestycyjne co pociąga za sobą groźbę dalszego obniżania tempa wzrostu gospodarczego kraju. Co z kolei przyczyni się do pogłębiania dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski zarówno wewnątrz kraju<sup>6</sup>, jak i w stosunku do krajów Unii Europejskiej. Jedynie osiągnięcie znacznie wyższego tempa wzrostu gospodarczego (na poziomie 6-8% PKB rocznie) pozwoli w czasie zredukować występujące różnicowania. Jeżeli zaś Polska nie jest w stanie wygospodarować wystarczającej ilości środków, które mogłyby zostać przeznaczone na inwestycje przyczyniające się w przyszłości do wzrostu możliwości produkcyjnych, a więc i PKB, to należy szukać innych źródeł finansowania. Wydaje się, że dobrym źródłem finansowania rozwoju byłby napływ inwestycji zagranicznych. Jednak Polska mimo sukcesywnego podwyższania zaufania w oczach inwestorów zagranicznych nadal nie należy do krajów cieszących się dużym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych w związku z ciągle dość wysokim ryzykiem inwestycyjnym. Należy przy tym podkreślić, że poszczególne regiony kraju nie są tak samo atrakcyjne. Wynika to przede wszystkim ze znacznego różnicowania poziomu rozwoju poszczególnych województw.

W takiej sytuacji należy upatrywać szansy rozwoju zwłaszcza regionów najslabiej rozwiniętych w udzielanej pomocy przedakcesyjnej. Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej, większość projektów współfinansowanych z funduszy przedakcesyjnych będzie realizowana na szczeblu regionalnym. Odpowiedzialność za właściwe przygotowanie wniosków do finansowania realizację projektów z Phare i ISPA ponosić będzie samorząd wojewódzki. Natomiast jeśli chodzi o SAPARD to odpowiedzialność spoczywać będzie na regionalnych oddziałach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

<sup>4</sup> Dane Centrum Informacji Europejskiej.

<sup>5</sup> W ramach Phare 2000 pomoc przeznaczona województwom, które wykazują najniższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego Polski (wyjątek: województwo śląskie, które boryka się z problemami restrukturyzacyjnymi schyłkowych dziedzin gospodarki).

<sup>6</sup> W związku z tym, że lepiej rozwinięte regiony będą w stanie przezwyciężyć bariery finansową i pozyskać środki choćby z zewnątrz, natomiast regiony biedne borykające się z licznymi problemami nie będą mogły jej pokonać co pogłębi dysproporcje między tymi regionami.



## 5. Efekty wykorzystania instrumentów polityki regionalnej na przykładzie krajów Unii Europejskiej

Polityka regionalna powinna wspierać wzmocnienie efektywności, konkurencyjności i innowacyjności regionu w układzie globalnym. Jednak aby ten cel mógł zostać zrealizowany, region musi dysponować określonymi środkami finansowymi, które w przypadku źródeł wewnętrznych mogą pochodzić z zewnątrz. Istnieje pogląd, że im większa pomoc, tym lepiej dla kraju, czy regionu, który ją otrzymuje. Jednak w praktyce często nie znajduje to potwierdzenia. Środki mogą być wykorzystane na nietrafione inwestycje nie przynoszące przyszłych efektów. Czynnikiem wpływającym na efekty tej pomocy jest efektywność, czy też skuteczność projektów zrealizowanych przy wykorzystaniu środków pomocowych. Mają one w jak największym stopniu przyczynić się do trwałego wzrostu PKB czy to w sposób bezpośredni (np. modernizacja linii technologicznej), czy też pośredni (np. inwestycje w ochronę środowiska).

Ocena wpływu wykorzystania funduszy w celu podwyższenia poziomu rozwoju jest bardzo trudna, ponieważ do tego rozwoju przyczyniło się wiele czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych regionu. Jednak szacunki potwierdzają pozytywny wpływ transferów na wzrost gospodarczy w krajach biorców. Transfery te stanowią istotny czynnik wspomagający rozwój poszczególnych regionów, ale ich optymalne wykorzystanie wymaga stworzenia korzystnych makro- i mikroekonomicznych warunków dla wzrostu gospodarczego i rozwoju przedsiębiorczości. Efektywność wykorzystanych środków pochodzących z funduszy strukturalnych i funduszu spójności można zmierzyć za pomocą przyrostu PKB oraz liczby stworzonych miejsc pracy. Wpływ funduszy strukturalnych na rozwój poszczególnych regionów prezentuje tabela 5.

**Tab. 5.** Wpływ funduszy strukturalnych na wyniki makroekonomiczne dla regionów Celu 1 w latach 1994-1999 (w punktach procentowych)

	Grecja	Hiszpania	Irlandia	Portugalia	Niemcy	Włochy
dodatkowy PKB	4,8	5,1	3,8	4,4	3,2	2,0
dodatkowe miejsca pracy	2,9	2,4	3,2	3,7	1,5	1,0

Źródło: [13, s. 104]

Najlepszym przykładem wykorzystania środków strukturalnych jest Irlandia, natomiast przeciwnie w Grecji pomoc została skierowana w dużej mierze na konsumpcję, kosztowne projekty i w konsekwencji efekty uzyskane w stosunku do wielkości pomocy były znacznie niższe niż w innych krajach korzystających ze wsparcia.

## Literatura

1. Bonikowska M., Ostrowska A., Szczygło A., *Unia Europejska. Informator o programach pomocowych*, Komitet Integracji Europejskiej, Centrum Informacji Europejskiej, Wydanie I, Warszawa 1999.
2. Domański R., *Regionalne zróżnicowanie zagospodarowania i poziomu życia ludności*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, z. 121, Poznań 1986.
3. Gilowska Z., *Finansowanie polityk wspierania rozwoju regionalnego*, materiały powielone z VII Kongresu Ekonomistów, sesja V, z. 2, Warszawa 2001.
4. Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K., *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Studia Regionalne i Lokalne nr 24 (57), Warszawa 1998.
5. Jasiński P., *Europa jako szansa, polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej, z. 5, Warszawa 2000.
6. Kołodziejcki J., *Polityka regionalna w procesie transformacji ustrojowej Polski*, Biuletyn KPZK PAN, z. 164, Warszawa 1991.
7. Kupiec L., *Gospodarka przestrzenna*, t. 4, *Polityka regionalna*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2000.
8. Kupiec L., *Wstęp do planowania i polityki regionalnej*, Uniwersytet Warszawski Filia w Białymstoku, Białystok 1979.
9. Madej T., *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998.
10. Markowska-Przybyła U., *Konkurencyjność regionów – nowe spojrzenie na rozwój regionalny w Polsce*, [w:] *Gospodarka przestrzenna*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Oficyna Wydawnicza Oddziału Wrocławskiego PTTK, Wrocław 2001.
11. Myczkowska A., *Pieniądze będą – albo nie*, „Rzeczpospolita” z dnia 2 lipca 2001 r.
12. Potoczek A., *Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek 2000.
13. Sauer A., Kawecka-Wyrzykowska E., Kulesza M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej, z. 7, Warszawa 2000.
14. Secamski K., *Ekonomika regionalna*, PWE, Warszawa 1982.
15. Winiarski B., *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976 r.