

FUNDUSZE PRZEDAKCESYJNE INSTRUMENTEM WSPIERANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

DOROTA WYSZKOWSKA *

Polska od początku 1990 roku korzysta z pomocy finansowej Unii Europejskiej w postaci funduszu Phare, a od roku 2000 ze zreformowanego funduszu Phare oraz z funduszu Ispa i Sapard nazywanych funduszami przedakcesyjnymi. Wielkość pomocy oraz kierunki jej wykorzystania zmieniały się wraz z przemianami zachodzącymi w naszym kraju. W pierwszych latach była to pomoc humanitarna zmierzająca do wzmocnienia transformacji ustrojowej i ekonomicznej polskiej gospodarki, która z czasem przekształciła się w pomoc w dostosowaniu do członkostwa w Unii Europejskiej. Od początku udostępnienia pomocy UE jednym z priorytetów współfinansowanych z funduszy było wsparcie rozwoju przedsiębiorczości. Stało się tak ze względu na rolę jaką spełniają podmioty gospodarcze (zwłaszcza z sektora małych i średnich przedsiębiorstw) w gospodarce. Z jednej strony podmioty gospodarcze decydują bowiem o przychodach jednostek samorządu terytorialnego (a zatem o ich zdolnościach rozwojowych), z drugiej zaś stwarzają miejsca pracy dając zatrudnienie ludności (powodując zmniejszenie lub likwidację bezrobocia strukturalnego) ¹, tworząc rynek zbytu dostawcom, a zatem kształtują pośrednio popyt na rynku na dobra i usługi wytwarzane przez nie same oraz inne podmioty.

Stąd też wykorzystywane środki z Phare ESC ² i Sapard mają oddziaływać bezpośrednio na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, natomiast inwestycje realizowane przy współfinansowaniu środkami Ispa - tworzyć podstawy infrastrukturalne do rozwoju przedsiębiorczości.

* Mgr Dorota Wyszowska, Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Przykład regionu hiszpańskiego Asturii.

² Phare ESC – komponent regionalny funduszu, nazywany Phare spójność społeczno – gospodarcza. Obok tego komponentu Phare Polska otrzymała także pomoc w ramach tzw. komponentu krajowego wykorzystywanego m.in. w celu dostosowania polskiej administracji do standardów UE.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie wykorzystania środków udostępnionych Polsce z funduszy przedakcesyjnych w celu rozwoju przedsiębiorczości oraz próba oceny skuteczności ich wykorzystania³.

1. PHARE JAKO INSTRUMENT WSPIERANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Ze środków funduszu Phare w kolejnych latach programowania 2000 – 2002 przeznaczono na rozwój przedsiębiorczości 22,9 %, 14 %, 45 % środków przeznaczonych na rozwój regionalny⁴. Środki te przeznaczone były zwłaszcza na promocję eksportu, podwyższanie jakości produkcji, rozwój przedsiębiorstw, głównie opartych o nowoczesne technologie (w tym internetowe). Jednocześnie podejmowano inwestycje infrastrukturalne mające na celu podwyższanie atrakcyjności terenów dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz realizowano inwestycje związane z szeroko pojętą infrastrukturą otoczenia biznesu, m.in. inkubatory przedsiębiorczości.

Alokację środków z funduszu Phare 2000 – 2002 przeznaczonych dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w poszczególnych województwach prezentuje tabela 1.

Podobnie jak cała alokacja funduszu Phare, tak też w przypadku wsparcia sektora msp, część środków została przeznaczona na pomoc sektorową, natomiast pozostała część środków przeznaczona została na realizację tzw. regionalnych programów pomocy. Głównym celem programu sektorowego – horyzontalnego było podnoszenie konkurencyjności sektora msp, natomiast na poziomie regionalnym tworzenie warunków do pełnego wykorzystania potencjału rozwojowego msp i możliwości tworzenia nowych miejsc pracy w tym sektorze. Generalnie działania wspierające rozwój msp wspierały rozwój firm, rozwój firm eksportowych, rozwój komputeryzacji przedsiębiorstw i wykorzystania internetu w działalności gospodarczej oraz rozwój regionalnych instytucji finansowych, inkubatorów przedsiębiorczości i centrów technologicznych.

Z funduszu Phare w latach 2000 – 2003 zrealizowano m.in. następujące programy regionalne wspierające msp:

- Program Rozwoju Przedsiębiorstw Eksportowych,
- Program Rozwoju Przedsiębiorstw,
- Regionalny Fundusz Dotacji Inwestycyjnych,
- Program Rozwoju Przedsiębiorstw Internetowych,
- Technologie Informatyczne dla Przedsiębiorstw,
- Dotacja dla Organizacji Wspierania Biznesu.

³ Skuteczność funduszy należy rozumieć jako poziom realizacji zamierzonych celów przy ich wykorzystaniu.

⁴ W liczbach bezwzględnych oznaczało to wsparcie w 2000 r. w wysokości 30,1 mln euro, w roku 2001 33,1 mln euro, w roku 2002 77,9 mln euro oraz w roku 2003 mln euro. Szczegółowe zestawienie kierunków wykorzystania środków z funduszy przedakcesyjnych zawarte jest w aneksie statystycznym.

Tabela 1. Pomoc sektorowi msp w ramach programu Phare w latach 2000 – 2002 w poszczególnych regionach Polski (w euro).

Województwo	2000	2001	2002	razem
dolnośląskie			1 600 000	1 600 000
kujawsko - pomorskie			5 200 000	5 200 000
lubelskie	8 256 682		4 400 000	12 656 682
lubuskie			4 000 000	4 000 000
łódzkie			6 820 000	6 820 000
małopolskie			6 606 000	6 606 000
opolskie			3 670 000	3 670 000
podkarpackie	8 496 993		6 450 000	14 946 993
podlaskie	3 516 407		2 000 000	5 516 407
pomorskie			1 600 000	1 600 000
śląskie	6 472 906			6 472 906
świętokrzyskie			1 280 000	1 280 000
warmińsko - mazurskie	3 394 509		4 974 000	8 368 509
zachodniopomorskie			7 260 000	7 260 000
programy horyzontalne		33 150 000	11 000 000	44 150 000
razem	30 137 497	33 150 000	66 860 000	130 147 497

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Obok zaprezentowanych programów regionalnych środki z funduszu Phare wykorzystywane były do współfinansowania programów kierowanych do wszystkich msp niezależnie od miejsca prowadzenia działalności w ramach pomocy horyzontalnej. W latach 2000 – 2002 z Phare współfinansowane były następujące programy [1, s. 69 i następne]:

- a) **Sektorowy Program Rozwoju MSP i Innowacji** – który obejmował dwa rodzaje pomocy w formie dotacji na finansowanie usług doradczych oraz na inwestycje.
- b) **Innowacje i technologie dla rozwoju przedsiębiorstwa** - w ramach którego udzielane były dotacje na współfinansowania kosztów usług doradczych i szkoleniowych bezpośrednio związanych z realizacją projektów nakierowanych na rozwój technologiczny przedsiębiorstw.
- c) **Przygotowanie do działania na rynku europejskim** - w ramach którego udzielane były dotacje na współfinansowanie kosztów realizacji projektów obejmujących szkolenia i doradztwo w zakresie zarządzania, marketingu, zasobów ludzkich, finansów i rachunkowości, produkcji, jakości oraz innowacji i transferu technologii.

- d) **Program Promocji Eksportu** –program obejmował działania związane z badaniem rynków zagranicznych, kojarzenie partnerów, wyjazdy studialne, promocję produktów, organizację targów i wystaw zagranicznych.
- e) **Program Bezpieczeństwo i higiena pracy w sektorze msp** – obejmujący dwa rodzaje dotacji, tj.: na usługi doradcze i na inwestycje. Dotacje na usługi doradcze dotyczyły usług w zakresie dostosowania msp do wymogów i norm BHP obowiązujących w Unii Europejskiej. Natomiast w ramach części inwestycyjnej tego programu finansowany był zakup ochronnego sprzętu i wyposażenia lub wymiana sprzętu niezgodnego z wymogami bhp.
- f) **Krajowy Fundusz Dotacji Inwestycyjnych**, wspierający rozwój małych i średnich przedsiębiorstw i tworzenie nowych miejsc pracy. Fundusz ten ukierunkowany był na pomoc przedsiębiorstwom w zwiększeniu ich konkurencyjności i efektywności na rynku poprzez współfinansowanie projektów inwestycyjnych.

Także środki przeznaczone na rozwój zasobów ludzkich w ramach realizowanych programów rozwoju kadr w poszczególnych regionach mają przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości. Z alokacji Phare 2000-2002 na ten cel przeznaczonych zostało nieco ponad 13 % środków Phare ESC.

2. SAPARD INSTRUMENTEM WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI NA WSI

Rozwój przedsiębiorczości stał się również jednym z priorytetów wykorzystania funduszu Sapard. Z ogólnej puli środków przyznanych Polsce w latach 2000 – 2003 na wsparcie rozwoju przedsiębiorczości wydatkowano 45,6 %. Z funduszu Sapard wsparcie mogły otrzymać podmioty zajmujące się przetwórstwem i marketingiem artykułów rolnych i rybnych z sektora mleczarskiego, mięsnego, rybnego oraz owoców i warzyw. Środki na rozwój przedsiębiorczości kierowane były również na różnicowanie działalności gospodarczej poprzez tworzenie źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych, tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz rozbudowę publicznej infrastruktury turystycznej.

Z danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wynika, iż Polska w całości wykorzystwała przyznane Polsce środki z funduszu Sapard⁵. Kierunki wykorzystania środków w zakresie wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich prezentuje tabela 2.

⁵ Z informacji ARiMR wynika, iż Polska wykorzystała 115 % środków przyznanych na Sapard z Rocznych Umów Finansowych na lata 2000 – 2003 dzięki możliwości wykorzystania dodatkowych środków w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Tabela 2. Struktura wykorzystania środków funduszu Sapard w latach 2000-2003 na wsparcie rozwoju przedsiębiorczości (w %).

Działania realizowane w ramach funduszu Sapard	2000	2001	2002	2003
Działanie 1 - poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych (sektor mleczarski, mięsny, rybny oraz owoców i warzyw)	33,89	38,78	38,11	37,74
Działanie 2 - inwestycje w gospodarstwach rolnych (wsparcie modernizacji gospodarstw specjalizujących się w produkcji mleka i zwierząt rzeźnych oraz inwestycji zapobiegających zanieczyszczeniu środowiska w wyniku prowadzenia działalności rolnej)	16,67	18,69	18,21	17,68
Działanie 4 – różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich	0,00	6,52	13,34	13,43

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz danych ARiMR.

Z danych ARiMR wynika, iż największym zainteresowaniem wśród beneficjentów cieszyły się projekty w ramach działania 2 gdzie ARiMR zawarła 13741 umów o łącznej wartości 639 175 tys. zł. Wartościowo zaś największa ilość środków została przeznaczona na projekty działania 1 (1 699 255 tys. zł.). Z puli środków przeznaczonych na finansowanie działania 1, 2 i 4 dotychczas wykorzystano odpowiednio 26,9%, 69%, 11,6% przyznanych środków.

3. ISPA POŚREDNIE WSPARCIE ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Także środki wykorzystywane w ramach funduszu Ispa pośrednio przyczyniły się do rozwoju przedsiębiorczości dzięki realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Tego typu inwestycje współfinansowane są również z funduszu Phare oraz Sapard. Rozbudowa podstawowego zaplecza, sieci transportowej, systemów zaopatrzenia w wodę oraz systemów ochrony środowiska regionów korzystających z pomocy ma istotne znaczenie dla konkurencyjności regionów i poprawia warunki funkcjonowania podmiotów, w tym również z sektora msp.

Istniejący w Polsce niedobór w zakresie podstawowego wyposażenia w urządzenia infrastruktury ekonomicznej oraz znaczenie, jakie infrastruktura odgrywa w rozwoju każdego regionu spowodowało, iż współfinansowanie jej budowy lub modernizacji stało się priorytetem w wykorzystaniu wszystkich trzech funduszy przedakcesyjnych.. Wielkość środków przeznaczonych na wsparcie rozbudowy infrastruktury z poszczególnych funduszy prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Przeznaczenie środków z funduszy przedakcesyjnych na rozwój infrastruktury w latach 2000 – 2002 (w euro).

Województwo	Phare	Sapard	Ispa
dolnośląskie	5 870 000	1 191 966 1	456 061 920
kujawsko – pomorskie	16 800 000	1 294 208 0	97 628 900
lubelskie	18 250 866	1 829 363 4	9 690 000
lubuskie		823 151 2	17 719 860
łódzkie	18 210 000	1 334 320 4	35 883 500
małopolskie		2 477 081 2	116 750 550
mazowieckie		2 617 414 5	360 743 519
opolskie	2 000 000	769 479 5	40 519 050
podkarpackie	25 524 177	2 436 491 2	27 524 000
podlaskie	26 019 504	933 501 4	16 490 960
pomorskie	3 600 000	1 064 371 8	77 138 127
śląskie	35 993 138	1 334 459 8	375 855 250
świętokrzyskie	17 162 500	1 208 933 2	
warmińsko – mazurskie	22 248 902	951 029 3	16 217 256
wielkopolskie		2 296 990 2	123 704 016
zachodniopomorskie		888 992 5	190 080 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Pula środków funduszu Ispa została podzielona pomiędzy projekty wspierające rozwój infrastruktury transportowej oraz infrastruktury ochrony środowiska. Inwestycje dotyczące projektów z sektora transportowego objęły projekty drogowe, kolejowe oraz pomoc techniczną. Wykorzystanie funduszu Ispa w sektorze transportowym prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Projekty z sektora transportowego współfinansowane z Ispa w latach 2000-2002

	Liczba zatwierdzonych projektów	Struktura wykorzystania (w %)	Koszty całkowite (w euro)	Dofinansowanie Ispa (w euro)
Drogi	7	49	817 915 076	566 553 000
Koleje	7	49	804 408 539	539 377 249
Pomoc techniczna	6	2	29 165 000	16 808 750
Łącznie	20	100	1 651 488 615	1 122 738 999

Źródło: Dane Ministerstwa Infrastruktury.

W ramach projektów drogowych wykonano lub zmodernizowano ponad 365 km dróg krajowych i autostrad. Największym projektem drogowym o łącznym koszcie 272 mln euro (w tym dofinansowanie Ispa 190 mln euro) była odbudowa prawie 92 km autostrady A4 na odcinku Krzywa-Wrocław. Natomiast

wśród projektów kolejowych obejmujących głównie modernizację szlaków kolejowych (ponad 400 km linii kolejowych) największą inwestycją była modernizacja 102 kilometrów linii kolejowej na odcinku Siedlce-Terespol. Inwestycja ta kosztowała ponad 191 mln euro, z czego w ramach dofinansowania z Ispa wydatkowano prawie 139 mln euro.

Inwestycje dotyczące projektów z sektora ochrony środowiska objęły projekty w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami oraz pomoc techniczną. Wykorzystanie funduszu Ispa w sektorze środowiska prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Projekty z sektora ochrony środowiska współfinansowane z Ispa w latach 2000-2002

	Liczba projektów	Koszty całkowite (w euro)	Dofinansowanie Ispa (w euro)
gospodarka wodno-ściekowa	26	1 446 482 750	849 016 362
gospodarka odpadami	6	131 297 442	76 276 547
pomoc techniczna	1	4 550 000	3 412 500
projekty łącznie	33	1 582 330 192	928 705 409

Źródło: Dane Ministerstwa Infrastruktury.

Inwestycje dotyczące środowiska mogły dotyczyć projektów w zakresie zaopatrzenia w wodę pitną, oczyszczania ścieków oraz zarządzania odpadami. W strukturze współfinansowanych projektów dominowały projekty dotyczące budowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków (33 % środków), poprawy jakości wody pitnej (28,9 % środków) oraz systemy oczyszczania ścieków (15,8 %). W dalszej kolejności realizowano projekty dotyczące realizacji systemów wodno-ściekowych (9,7%), utylizacji odpadów (8,3%), ochrony wód powierzchniowych (3,9%) oraz projekty pomocy technicznej (0,3%). Największą inwestycją zrealizowaną z tego sektora była poprawa jakości wody pitnej w Szczecinie o wartości 292 mln euro.

4. SKUTECZNOŚĆ WYKORZYSTANIA FUNDUSZY PRZEDAKCESYJNYCH W CELU ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy fundusze przedakcesyjne są skutecznymi instrumentami rozwoju przedsiębiorczości jest utrudniona. Fakt ten wynika z braku prowadzonego monitoringu całościowego efektów osiągniętych dzięki ich wykorzystaniu. Żadna z instytucji odpowiedzialnych za realizację projektów z funduszy przedakcesyjnych, ani Urząd Komitetu Integracji Europejskiej nie prowadzi takiego monitoringu. Trudność w udzieleniu odpowiedzi polega również na tym, iż efekty uzyskane w zakresie rozwoju przedsiębiorczości nie są wynikiem działania jedynie funduszy przedakcesyjnych, ale również

instytucji otoczenia biznesu, wsparcia rozwoju przedsiębiorczości, ogólnej sytuacji gospodarczej kraju oraz koniunktury światowej.

Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia Polski w wykorzystaniu środków pomocowych UE (np. Phare Struder, Struder 2)⁶ pozwalają przypuszczać, iż również w związku z wykorzystaniem środków z funduszy przedakcesyjnych doprowadzi do rozwoju przedsiębiorczości.

Liczba podmiotów msp utworzonych dzięki pomocy Phare Struder w województwach objętych programami zaprezentowano w tabeli 6.

Tabela 6. Przyrost liczby małych i średnich przedsiębiorstw pod bezpośrednim wpływem realizacji małych projektów infrastrukturalnych

Województwo	1995	1996	1997	1998
katowickie	13	25	34	42
łódzkie	25	29	67	56
olsztyńskie	20	19	62	27
rzeszowskie	111	43	65	-59
suwalskie	bd	bd	bd	69
wałbrzyskie	4	5	56	30

bd – brak danych

Źródło: [8].

Podmioty korzystające ze wsparcia w ramach programu Struder jako największe uzyskane korzyści wymieniały⁷:

- wzrost produkcji (ponad 87 % ogółu ankietowanych podmiotów),
- poprawę jakości (80 % ogółu ankietowanych podmiotów),
- poprawę konkurencji (ponad 73 % ogółu ankietowanych podmiotów),
- wzrost dochodów (65 % ogółu ankietowanych podmiotów),
- zwiększenie zatrudnienia (ponad 63 % ogółu ankietowanych podmiotów),
- poprawę technologii (ponad 58 % ogółu ankietowanych podmiotów).

Środki pomocowe zostały przeznaczone przede wszystkim na zakup środków trwałych, sprzętu lub odnowę infrastruktury. Dzięki temu podmioty były w stanie zwiększyć produkcję i jakość, a w konsekwencji poprawić konkurencyjność oraz zwiększyć swoje dochody.

Ocena wykorzystania środków z funduszy przedakcesyjnych przeznaczonych na wsparcie msp będzie możliwa, podobnie jak i w zakresie innych priorytetów dopiero po wykorzystaniu limitów przyznanych funduszy. Ich wykorzystywanie ma nastąpić do końca 2006 r. Biorąc pod uwagę korzyści osiągnięte dzięki zaangażowaniu środków z poprzednich edycji funduszy UE oraz wielkości tego

⁶ Budżet programu Phare Struder (realizowany w latach 1993- 1996) wyniósł 11.3 mln euro, natomiast Struder 2 (realizowanego w latach 1997 – 2000) - 5,3 mln euro.

⁷ Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, *Wpływ interwencji z programów przedakcesyjnych na sytuację społeczno – gospodarczą i poziom rozwoju kraju*, Warszawa 2002.

wsparcie należy przypuszczać, iż efekty uzyskane w wyniku funduszy przedakcesyjnych powinny być znacznie większe ze względu na znacznie większą wartość uzyskanej i wykorzystanej pomocy.

LITERATURA

1. Janus-Hibner M., Pastusiak R., *Programy pomocowe w Polsce*, CeDeWu.PL, Warszawa 2004.
2. Olesiński R., *Najwięcej na wiejską infrastrukturę*, "Gazeta Prawna" z 24.09.2004 r.
3. Bylicki L., *Wykorzystanie pomocy zagranicznej w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] Skawińska E. (red. naukowa), *Współczesne problemy ekonomiczne jako wyzwania dla polskiej gospodarki*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2000.
4. Sługacki W., *Polska w świetle bezwrotnej pomocy Unii Europejskiej*, [w:] Babiak J., (red. naukowa) *Polska w obliczu integracji europejskiej*, Ogólnopolskie Centrum Edukacji Europejskiej Instytut Biznesu, Warszawa 2003.
5. Grewiński M., Olszewski M., *Programy pomocowe dostępne dla samorządów*, [w:] Frączkiewicz-Wronka A., (red. naukowa), *Samorządowa polityka społeczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002.
6. Anusz J., Kotlewski D., *Programy pomocowe Unii Europejskiej*, Zakłady Graficzne MOMAG, Warszawa 2004.
7. Tkaczyński J.W., Rossmann G., *Fundusze Unii Europejskiej*, Temida 2, Białystok 2003.
8. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, *Wpływ interwencji z programów przedakcesyjnych na sytuację społeczno – gospodarczą i poziom rozwoju kraju*, Warszawa 2002.