

WPLYW ZRÓŻNICOWAŃ REGIONALNYCH W POLSCE NA POZYSKIWANIE ŚRODKÓW Z UNII EUROPEJSKIEJ

Tadeusz TRUSKOLASKI*

1. Wprowadzenie

Ukształtowane w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych w integrującej się Europie podstawy polityki regionalnej opierały się na fundamentalnej zasadzie wyrównywania poziomów rozwoju. Realizacja zasad i publicznych deklaracji powinna być konsekwentnie przestrzegana. W tym kontekście temat zarysowany w tytule niniejszego opracowania wpisuje się w problematykę konferencji. Urzeczywistnienie polityki regionalnej jest możliwe li tylko przy wykorzystaniu ekonomicznych instrumentów jej realizacji i stosowania jasnych, uczciwych kryteriów w praktyce. Skutkiem stosowania powyższych założeń powinno być nie tylko ograniczenie różnic w rozwoju, ale też wyeliminowanie dzielenia funduszy „pod stołem”, a więc wprowadzenie i stosowanie zasad etycznych w polityce gospodarczej i regionalnej.

Nadal otwarte pozostanie pytanie o model polityki regionalnej, czy gospodarka rynkowa oparta o koncepcję zrównoważonego rozwoju i równość szans powinna realizować ideę wyrównywania poziomu rozwoju, lecz nie jest zadaniem niniejszego referatu rozstrzygnięcie tej kwestii. Natomiast celem tego opracowania jest sprawdzenie, czy przyjęte zasady są konsekwentnie realizowane i czy nie są naruszane „reguły gry”, jakie szanse mają słabsze regiony w stosunku do lepiej rozwiniętych.

2. Zróżnicowania regionalne w kontekście absorpcji środków unijnych

Świadomość istniejących zróżnicowań regionalnych jest dzisiaj nieomal powszechna. Wśród członków Unii Europejskiej występują kontrasty w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego, istnieją one także w obrębie poszczególnych krajów. Chyba najbardziej znanym przykładem dysproporcji rozwojowych są Włochy, podzielone na bogatą północną część kraju oraz ubogie regiony południowe Półwyspu Apenińskiego. Podobne analogie można znaleźć we wszystkich bez wyjątku krajach UE. Również Polska nie jest wolna od różnic rozwojowych, które wynikają z historycznych zaszczości, a także uwarunkowań klimatycznych, zasobów naturalnych i wielu innych czynników.

Niwelowaniu zróżnicowania pomiędzy regionami ma sprzyjać Europejska Polityka Regionalna jako wspólny wyraz troski o regiony słabsze i zacofane.

* dr Tadeusz Truskolaski, Wydział Ekonomiczny

Kontrasty w poziomie rozwoju, mierzone wielkością produktu krajowego brutto na głowę mieszkańca, pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami Unii są wielokrotnie, a to oznacza, że regiony biedne nie mają takich szans rozwojowych jak te najzamożniejsze. Utrzymywanie takich dysproporcji mogłoby prowadzić do dalszego różnicowania rozwoju regionów – biedne stawałyby się bardziej biedne, zaś bogate – jeszcze bogatsze. Taki stan rzeczy prowadzi do patologii społecznych, wzrostu bezrobocia, przestępczości, emigracji ekonomicznej najbardziej wykształconych i zdolnych jednostek do innych części kraju, bądź poza jego granice.

Również Polska nie jest pozbawiona nadmiernych dysproporcji rozwojowych. Najwyższy poziom notowany jest w województwach, na terenie których umiejscowione są centra społeczno-gospodarcze kraju: województwo mazowieckie (151,6% średniego poziomu w kraju), śląskie (110%) i wielkopolskie (106,6%) [7, s. 14]. Najniższy poziom rozwoju gospodarczego występuje w woj. podlaskim i innych regionach Polski wschodniej. Przyczyną utrzymywania się małego PKB na mieszkańca na tych terenach w stosunku do średniej krajowej jest najwyższy w skali kraju udział ludności rolniczej, utrata znacznej części dotychczasowej bazy ekonomicznej w wyniku procesów restrukturyzacyjnych [7, s. 15].

Kolejnym czynnikiem branym pod uwagę przy alokacji środków jest stopa bezrobocia. Jest to niewątpliwie czynnik, którego wysokość ujemnie wpływa na potencjał regionu. Jednak z uwagi na brak wyraźnej korelacji pomiędzy oficjalną, podawaną w statystykach, stopą bezrobocia a poziomem PKB, stopa bezrobocia powinna stanowić jeden z kilku uzupełniających wskaźników. Przyczyny niższej od średniej stopy bezrobocia, (por. tabela 1) w województwach podlaskim, lubelskim, podkarpackim są związane z dużym udziałem ludności pracującej w rolnictwie. Innych elementów zróżnicowania regionalnego wpływających bezpośrednio lub pośrednio na warunki życia ludności, takich jak:

- środowisko przyrodnicze,
- warunki mieszkaniowe,
- sytuacja demograficzna,
- poziom rozwoju oświaty i służby zdrowia,
- czynniki społeczne,

przy alokacji środków z funduszy strukturalnych nie bierze się pod uwagę.

W funduszach europejskich występują dwie zasadnicze kategorie środków:

- horyzontalne, o przeznaczeniu krajowym,
- regionalne, alokowane w poszczególnych województwach.

Tabela 1

Stopa bezrobocia w województwie podlaskim na tle pozostałych województw (stan w lutym 2003 r.)

Pracujący i aktywni zawodowo (w tys.) oraz stopa bezrobocia (w %)						
województwa	Pracujący			Bezrobotni	Aktywni zawodowo (cywilni)	Stopa bezrobocia (do aktywnych zawodowo)
	poza rolnictwem indywidualnym	w rolnictwie indywidualnym	razem	stan na koniec m-ca		
Polska	10329,3	4129,8	14459,2	3320,6	17779,8	18,7
dolnośląskie	809,1	149,1	958,2	290,6	1248,8	23,3
kujawsko-pomorskie	533,5	188,2	721,6	218,7	940,3	23,3
lubelskie	448,5	501,2	949,7	184,6	1134,3	16,3
lubuskie	260,3	51,3	311,7	113,8	425,5	26,8
łódzkie	692,6	339,4	1032,0	241,6	1273,6	19,0
małopolskie	809,0	471,2	1280,3	215,7	1495,9	14,4
mazowieckie	1695,5	579,6	2275,1	377,9	2653,0	14,2
opolskie	252,4	94,9	347,3	86,1	433,3	19,9
podkarpackie	477,1	439,6	916,7	191,7	1108,4	17,3
podlaskie	254,7	225,1	479,8	88,8	568,6	15,6
pomorskie	605,8	100,6	706,4	198,0	904,4	21,9
śląskie	1456,0	202,0	1658,0	341,5	1999,5	17,1
świętokrzyskie	287,5	287,0	574,5	135,2	709,8	19,1
warmińsko-mazurskie	323,6	109,4	433,1	181,7	614,8	29,6
wielkopolskie	967,4	321,1	1288,5	258,3	1546,8	16,7
zachodniopomorskie	456,2	70,0	526,2	196,6	722,8	27,2

Źródło: Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku

Znacznie większa część funduszy unijnych około 70% ma charakter horyzontalny, stąd brak jest możliwości określenia ich wykorzystania *ex ante*. Jednak rzeczywiste reguły unijne zobowiązujące beneficjentów do generowania własnych wkładów, zgodnie z zasadą dodawalności, preferują regiony silniejsze ekonomicznie. Stawiają też pod znakiem zapytania cel polityki regionalnej, polegający na niwelacji lub ograniczaniu istniejących różnic. Czy zatem wykluczające się prawa są etyczne? I czy priorytetem powinno być realizowanie zasadniczego celu, czy przestrzeganie wykluczających się reguł? Dodatkowo niepokojący dla słabszych województw jest rozdział środków w ramach Zintegrowanego

Programu Rozwoju Regionalnego. Nastąpił on według poniższego algorytmu:

- 80% środków dzielone jest pomiędzy wszystkie województwa proporcjonalnie do liczby ich ludności,
- 10% środków dzielone jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców pomiędzy województwa, w których poziom PKB na mieszkańca jest niższy od 80% średniego poziomu PKB na mieszkańca w kraju,
- 10% środków dzielone jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których stopa bezrobocia przekraczała w każdym z 3 ostatnich lat 150% średniej krajowej.

Powyższy mechanizm alokacji międzyregionalnej został już raz w Polsce zastosowany przy realizacji kontraktów wojewódzkich i był odbierany krytycznie przez słabsze regiony. Otworzył on drogę do dalszego różnicowania rozwoju województw, premiując regiony bardziej zurbanizowane i ludne. Trudno, przy takim podziale środków, mówić o wyrównywaniu szans regionów i niwelowaniu dysproporcji rozwojowych. Rząd nie skorzystał z zastosowania innych syntetycznych mierników, które mogłyby dać szansę regionom zapóźnionym rozwojowo, jak chociażby województwa tzw. „ściany wschodniej”. Wydaje się, iż bardziej obiektywnym miernikiem, obejmującym w syntetyczny sposób potencjał rozwojowy regionu (uwzględniając w tym liczbę ludności) jest wartość produkcji sprzedanej na 1 mieszkańca.

3. Ocena wykorzystania środków przedakcesyjnych

Program Phare jako najdłużej funkcjonujący w Polsce można podzielić na kilka etapów: lata 1989-1991 – głównie pomoc doraźna; lata 1991-1994 – szkolenie i doradztwo; lata 1994-1997 – wspieranie inwestycji. Od 1998 roku fundusz ma na celu głównie wsparcie procesów dostosowawczych w zakresie spójności społeczno-gospodarczej. Obecnie funkcjonująca edycja Phare 2 jest kontynuacją dotychczasowej działalności tego programu z poszerzonym kręgiem beneficjentów (są nimi wszystkie województwa w zakresie rozwoju zasobów ludzkich i wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw). Nowa orientacja Phare oprócz wyrównywania dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym ma na celu zaznajamianie beneficjentów z procedurami dotyczącymi Funduszy Strukturalnych oraz priorytetami polityki strukturalnej Unii Europejskiej [1, s. 75].

Program ISPA został utworzony na podobieństwo wspólnotowego Funduszu Spójności. W zakresie jego działania leży wspieranie inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska i transportu, które mają na celu [4]:

- przygotowanie do członkostwa w Unii Europejskiej w obszarze spójności ekonomicznej i społecznej dotyczącej polityki ochrony środowiska i polityki transportowej;
- dostosowanie się krajów ubiegających się o członkostwo do wspólnotowego prawa ochrony środowiska;

- dostosowanie infrastruktury transportowej do standardów europejskich, co umożliwi połączenie sieci dróg krajowych z transeuropejskimi.

W każdym państwie będącym beneficjentem programu ISPA musi zostać wyznaczona centralna jednostka, poprzez którą przekazywane będą fundusze wspólnotowe. Osoba kierująca tą jednostką ponosi pełną odpowiedzialność za zarządzanie funduszem ISPA w danym kraju. W Polsce powołaną do tego jednostką jest Departament Obsługi Funduszy Pomocowych w Ministerstwie Finansów. Na jego czele stoi tzw. Narodowy Koordynator Pomocy w randze podsekretarza stanu. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad składa propozycje finansowania przedsięwzięć transportowych w sektorze drogowym, w sektorze kolejowym – PKP Polskie Koleje Państwowe SA. Koordynatorem działań w dziedzinie ochrony środowiska jest Ministerstwo Środowiska, a samorządy lub związki samorządowe przedstawiają projekty przedsięwzięć do finansowania.

Głównym celem programu SAPARD jest ułatwienie wdrażania *acquis communautaire* (dorobku prawnego UE) i przygotowanie rolnictwa i mieszkańców wsi do sprostania wymogom Wspólnoty warunkującym wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. W Programie Operacyjnym SAPARD określono szczegółowe działania priorytetowe i następujące cele [5]:

- poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego na rynku krajowym i międzynarodowym;
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań Jednolitego Rynku w zakresie wymagań sanitarnych, higienicznych i jakościowych;
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (rozwój infrastruktury technicznej, tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej).

Jak widać, powyższe założenia wpisują się w cele i zasady regulujące wykorzystanie środków finansowych UE. Należy jednak zweryfikować przy pomocy danych empirycznych, jak reguły postępowania są realizowane w praktyce.

Najważniejszym elementem pomocy przedakcesyjnej jest komponent Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza. Ze środków programu PHARE 2000 (edycja PHARE Spójność Społeczno-Gospodarcza) wspieranych było w Polsce pięć województw (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i śląskie), natomiast z PHARE 2001 wsparcie otrzymało już 8 województw (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie, śląskie, łódzkie, świętokrzyskie i kujawsko-pomorskie). W województwach objętych pomocą główny nacisk położono na modernizację i rozbudowę infrastruktury transportowej o zasięgu regionalnym, na wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz na rozwój zasobów ludzkich [6, s. 44].

Tabela 2

Alokacja środków przeznaczonych na działania z zakresu spójności społeczno-gospodarczej w latach 2000-2003 na 1 mieszkańca w mln euro

Województwo	Phare ogółem*		Phare ogółem na 1 mieszkańca	
	w mln euro	w %	w euro	Polska=100
dolnośląskie	67,1	7,7	22,6	100,3
kujawsko-pomorskie	35,6	4,1	17,0	75,4
lubelskie	128,2	14,7	57,4	255,3
lubuskie	70,8	8,1	69,1	307,4
łódzkie	43,2	5,0	16,3	72,6
małopolskie	40,1	4,6	12,4	55,2
mazowieckie	19,2	2,2	3,8	16,8
opolskie	20,9	2,4	19,2	85,6
podkarpackie	78,3	9,0	36,8	163,6
podlaskie	82,5	9,5	67,5	300,3
pomorskie	24,9	2,9	11,3	50,3
śląskie	79,3	9,1	16,4	72,8
świętokrzyskie	30,9	3,6	23,4	103,8
warmińsko-mazurskie	59,4	6,8	40,4	179,8
wielkopolskie	12,4	1,4	3,7	16,4
zachodniopomorskie	76,4	8,8	44,1	196,0
Polska	869,0	100,0	22,5	100,0

*przy założeniu 170 mln euro na Program spójności społeczno-gospodarczej Phare 2003 Phare ogółem obejmuje: ESC – środki Wspólnoty Europejskiej na realizację programu spójności społeczno-gospodarczej CBC – środki Wspólnoty Europejskiej na realizację programu współpracy przygranicznej Phare Crossborder oraz zintegrowanego programu granica wschodnia

Źródło: [7, s. 29]

We wrześniu 2001 r., w ramach Programu PHARE Spójność Społeczna i Gospodarcza 2002, Komitet Integracji Europejskiej przyjął projekt podziału aloka-

cji środków pomiędzy 13 województw¹. Kolejna edycja, czyli Phare 2003 dotyczy już wszystkich województw. Nastąpiło więc pewne przemieszanie celów, z jednej strony szczególnie w dwóch pierwszych edycjach celem było rzeczywiste wyrównywanie poziomów rozwoju, chociaż znalazło się w tym gronie od początku woj. śląskie. Natomiast kolejne „rozdania” to wyraźne odejście od pomocy słabszym na rzecz zdobywania doświadczeń przed wprowadzaniem funduszy strukturalnych. Ogólnie pomoc przedakcesyjną należy uznać za zgodną z zasadami i priorytetami UE. Dzięki dwóm pierwszym okresom programowania słabsze regiony otrzymały znacznie więcej od bogatych (por. tab. 2). W przeliczeniu na jednego mieszkańca największymi odbiorcami pomocy w latach 2000-2003 są województwa: lubelskie, lubuskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

4. Przewidywana alokacja Funduszy Strukturalnych

Polska po akcesji będzie w całości obszarem Celu 1, czyli w skali Wspólnoty obszarem o niskim poziomie rozwoju społecznego i ekonomicznego. W związku z tym wymiar spodziewanych transferów finansowych z zasobów Funduszy będzie znaczny i osiągnie w okresie 2004-2006 ogółem ok. 11,4 miliarda euro, [2] (pierwotnie planowano 13,8 mld euro), z czego ponad 3,7 miliarda zostanie zaangażowanych w realizację projektów Funduszu Spójności, 7,6 mld euro w realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty i niewielka kwota – 315 milionów euro w realizację dwóch Inicjatyw Wspólnoty: Współpracy Przygranicznej INTERREG oraz promowania równości szans EQUER. Średnioroczne środki ze strony Unii Europejskiej na wsparcie działań rozwojowych w Polsce wyniosą ok. 2,7% PKB. Łączna suma publicznych środków finansowych, włączając publiczne współfinansowanie krajowe osiągnie ok. 18 mld euro. Dodatkowe ok. 3 mld euro pochodzić będzie z sektora prywatnego, w sytuacjach, gdy będzie on beneficjentem Funduszy Europejskich [2, s. 113].

Kierunki i wielkość środków przeznaczonych na działania o charakterze strukturalnym określa Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 oraz Programy Sektorowe i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. ZPORR określa cele, priorytety i działania oraz wysokość przeznaczenia środków na realizację polityki regionalnej państwa. Jest on jednym z dokumentów, który będzie służył realizacji Narodowego Planu Rozwoju/Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006. W ramach ZPORR planuje się wydatkowanie łącznie 4057 mln euro środków publicznych, z czego 2869,5 mln euro z zasobów Funduszy Strukturalnych, tj. ok. 39% środków zaangażowanych w realizację CSF², około 900 mln z budżetów samorządów i 350 mln euro z budżetu państwa [7, s. 97].

¹ Województwami tymi są: podkarpackie, lubelskie, małopolskie, dolnośląskie, opolskie, lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, łódzkie.

² CSF – Podstawy Wsparcia Wspólnoty.

Sektorowe Programy Operacyjne obejmują [2]:

1. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, 1300 mln euro.
2. Rozwój zasobów ludzkich, 1270,4 mln euro.
3. Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich, 1055 mln euro.
4. Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, 178,6 mln euro.
5. Transport i gospodarka morską, 627,2 mln euro.

Na wielkość funduszy i ich zróżnicowanie należy patrzeć z punktu widzenia zasady dodatkowości i programowania. Poszczególne projekty i działania powinny być ze sobą spójne i komplementarne, co stwarza barierę prawidłowego przygotowania projektów, nie według występujących lokalnych potrzeb, lecz w celu realizacji programu.

Tabela 3

Przewidywana alokacja Funduszy Strukturalnych w podziale na województwa

Województwo	w mln euro	w %	na mieszkańca Polska = 100
dolnośląskie	217,9	8%	105
kujawsko-pomorskie	138,6	5%	94
lubelskie	195,9	7%	126
lubuskie	80,4	3%	112
łódzkie	153,1	6%	83
małopolskie	180,5	7%	80
mazowieckie	292,2	11%	82
opolskie	74,8	3%	99
podkarpackie	187,3	7%	126
podlaskie	107,1	4%	126
pomorskie	155,5	6%	101
śląskie	272,2	10%	80
świętokrzyskie	129,7	5%	141
warmińsko-mazurskie	177,6	7%	173
wielkopolskie	191	7%	81
zachodniopomorskie	136,4	5%	112
Polska	2690,5	100%	100

Źródło: Dane Ministerstwa Gospodarki

Tabela 3 wyraźnie wskazuje, że prezentowana alokacja funduszy nie zapewni zmniejszenia różnic w rozwoju regionalnym. Województwa najbardziej rozwinięte (mazowieckie, śląskie) otrzymają największe wsparcie. Tak przyjęty podział nie sprzyja zmniejszaniu dysproporcji występujących pomiędzy poszczególnymi regionami. Tym bardziej, iż ponad połowa środków będzie przeznaczona na rozbudowę infrastruktury technicznej, której koszt jest silniej skorelowany z powierzchnią regionu niż z liczbą ludności.

Odrębną kwestię stanowi udział własny beneficjentów. Wygenerowanie tych środków stanowić będzie podstawowy, lecz nie jedyny finansowy problem wykorzystania funduszy unijnych. Zainwestowane środki są zwracane beneficjentom po zakończeniu projektu, stąd wynikają najbardziej trudne do przewyciężenia bariery sfinansowania inwestycji w całości, a dopiero później ubiegania się o ich zwrot. Na potrzebę decentralizacji finansów publicznych zwracają również uwagę ewaluatorzy unijni. W związku z przekładaniem reformy finansów lokalnych, „należy wskazać rozwiązanie, poprzez które strona polska zapewni wymagany wkład krajowy [3, s. 20]”.

5. Podsumowanie

Krytycznie należy ocenić instrumentarium polityki regionalnej mającej na celu wyrównywanie dysproporcji w rozwoju pomiędzy poszczególnymi województwami, a tym samym pośrednio sytuacji mieszkańców regionów najsłabszych. Województwa „ściany wschodniej” znajdują się w wielu dziedzinach w niekorzystnej sytuacji, dotyczy to przede wszystkim rozwoju infrastruktury technicznej i poziomu PKB. W najbliższych czterech latach sytuacja nie ulegnie znaczącej poprawie z uwagi m.in. na planowaną alokację funduszy strukturalnych, które prawdopodobnie nie będą służyć zmniejszeniu różnic regionalnych, pomimo innego założenia w polityce Unii Europejskiej. Jednakże celem niniejszego opracowania była również ocena polityki regionalnej z punktu widzenia etyki. Pomimo kilku krytycznych stwierdzeń co do sposobu podziału funduszy należy także zauważyć potencjalne dobre strony. Uważam, że skomplikowane procedury unijne przyczynią się do zmniejszenia patologii związanych m.in. z korupcją, zwiększą wymagania co do poziomu przygotowania urzędników i wpłyną na podniesienie ich poziomu etycznego.

Literatura

1. Kierzkowski T., *Zarządzanie Funduszem Strukturalnym w Anglii na przykładzie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego*, PARR, Warszawa 2001.
2. *Narodowy Plan Rozwoju 2002-2006*, Warszawa 2003, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14.01.2003.
3. *Raport końcowy oceny ex-ante dokumentów złożonych w ramach funduszy strukturalnych*. Kierownik Zespołu Ex-Ante Francois Bafoil listopad 2002.

4. Sadownik A., *Programy Przedakcesyjne i Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej*, <http://www.rcie.zgora.pl/tematy/region.html>.
5. *SAPARD program operacyjny dla Polski*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wersja z dn. 20 marca 2002 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, http://www.minrol.gov.pl/Publikacje/nowy_sapard/sap_spis.html#SAPARD.
6. Truskolaski T., *Stan przygotowań województwa podlaskiego do absorpcji funduszy strukturalnych*, [w:] Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny, cele i metody*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2001.
7. *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Warszawa, listopad 2002.