

Katarzyna Więznowska

MOŻLIWOŚCI ABSORPCJI PRZEZ POLSKĘ FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W PIERWSZYCH LATACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Członkostwo Polski w UE i związane z tym prawo do korzystania z funduszy strukturalnych stwarzają szansę aktywizacji gospodarczej i społecznej naszego kraju. Jednak skala korzyści, jakie odniesie polska gospodarka z członkostwa w UE, będzie uzależniona od skuteczności absorpcji środków przez beneficjentów końcowych. Środki przyznane nowym państwom członkowskim z budżetu UE na lata 2000-2006 są kilkakrotnie większe aniżeli uzyskane w okresie przedakcesyjnym w ramach programów: PHARE, ISPA, SAPARD. Biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw członkowskich UE, można stwierdzić, że pełne wykorzystanie tych środków może napotykać w nowych krajach wiele problemów¹

W przypadku tych krajów występuje niepełny, 3-letni okres programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, obejmujący lata 2004-2006 i 5-letni okres realizacji (lata 2004-2008). W praktyce oznacza to, że sytuacja nowych państw jest trudniejsza aniżeli krajów „piętnastki”, które obecnie programują na 7 lat i będą wydawały środki w ciągu 9 lat. W konsekwencji w nowych państwach nie będzie czasu na naprawianie ewentualnych błędów w wyborze priorytetów, a także w systemach monitorowania i oceny [12].

Dotychczasowe doświadczenia związane z przygotowaniem wniosków o przyznanie środków pomocowych Unii Europejskiej wskazują na trudności z prawidłowym ich przygotowaniem merytorycznym i formalnym. Bardzo duży procent wniosków zostaje odrzucony już we wstępnym etapie procedury ubiegania się o środki UE. Taka sytuacja wystąpiła podczas wykorzystania środków PHARE na 1998 i 1999 r., kiedy Polska straciła w sumie ok. 31 mln euro. W ciągu 2001 r. zaległości Polski w wykorzystaniu przyznanych przez UE środków pomocowych

¹ Przykładowo Hiszpania, która została przyjęta do UE w 1986 r., zaczęła w pełni wykorzystywać fundusze unijne dopiero po 1994 r.

wzrosły z 1099 mln euro do 2004 mln euro, czyli ponad 82%. Dla porównania, w tym samym okresie zaległości Węgier w rozdysponowywaniu funduszy pomocowych zwiększyły się jedynie o 2%, a Czech o 19%. Słowenia jako jedyny kraj spośród kandydatów z Europy Środkowej i Wschodniej zdołała poprawić stopień wykorzystania środków otrzymanych z UE, mimo znacznego wzrostu wielkości pomocowych² Niski stopień absorpcji środków unijnych może skutkować zaburzeniem salda transferów między Polską a UE, a tym samym znacznie ograniczyć skalę korzyści osiągniętych przez stronę polską³

Artykuł opisuje ogólne zasady korzystania przez kraje członkowskie (w tym Polskę) ze środków strukturalnych UE na wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju regionalnego. W artykule przedstawiono też wysokość pomocy strukturalnej dla państw członkowskich na lata 2000-2006. W dalszej części pokazano możliwości absorpcyjne oraz skalę wykorzystania funduszy strukturalnych udostępnionych Polsce w 2004 r.

2. Ogólne zasady i instrumenty służące osiągnięciu celów polityki strukturalnej

Podstawową przyczyną zainteresowania polityką rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej były zróżnicowania regionalne oraz ich negatywne konsekwencje występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Dlatego celem polityki regionalnej jest wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji. Zbyt duże zróżnicowania regionalne są bowiem niekorzystne nie tylko dla obszarów biednych, ale także dla obszarów bogatych. Spójność (kohezja) rozumiana jest w ujęciu ekonomicznym, społecznym i przestrzennym. Spójność ekonomiczna jest oceniana za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca i weryfikowana parytetem siły nabywczej, a spójność społeczna – zróżnicowaniami stopy bezrobocia. Spójność przestrzenna oceniana jest najczęściej za pomocą liczby konsumentów pozyskanych w danym czasie. Ocena sytuacji w tym zakresie jest przedmiotem przygotowywanych co 3 lata dla całej Unii Europejskiej raportów na temat spójności społeczno-ekonomicznej, które są akceptowane przez Komisję Europejską i państwa członkowskie. W ostatnim raporcie kohezyjnym z 1999 r. specjalny rozdział poświęcono problemom spójności w państwach kandydackich.

Wyrazem znaczenia polityki rozwoju regionalnego jest m.in. rosnący udział środków przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego w całości wydatków Wspólnoty. Obecnie jest to druga co do wielkości pozycja wydatków budżet-

² Wypowiedź K. Gurbiela – podsekretarza stanu odpowiedzialnego za koordynowanie wykorzystania pomocy zagranicznej („Rzeczpospolita” z 21 lutego 2002 r.).

³ Z ostatnich informacji Ministerstwa Gospodarki i Pracy wynika, że spośród nadesłanych wniosków jedynie 10% jest przygotowanych prawidłowo [<http://europa.edu.pl>].

towych Unii Europejskiej. Przedmiotem zainteresowania polityki regionalnej Unii Europejskiej są obszary problemowe nazywane celami. Instrumentami polityki regionalnej Unii Europejskiej są cztery fundusze strukturalne, z których ponad połowę środków koncentruje **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)**. Pozostałe fundusze to: **Europejski Fundusz Socjalny (EFS)**, **Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (FEOGA)**, **Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR)**. W krajach, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca wynosi poniżej 90% wielkości przeciętnej rejestrowanej w całej Unii Europejskiej, funkcjonuje **Fundusz Spójności** służący realizacji inwestycji w sferze infrastruktury technicznej oraz w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego. Uzupełniające znaczenie mają **inicjatywy wspólnoty** służące rozwiązaniu specyficznych problemów rozwoju społeczno-ekonomicznego występujących w tej organizacji.

Polityka rozwoju regionalnego planowana jest w okresach wieloletnich, obecny dotyczy lat 2000-2006. Przedmiotem koncentracji, zainteresowania i środków ze strony polityki regionalnej Unii Europejskiej są cele. Lista celów tej polityki została ograniczona do trzech. Podstawowy pozostaje w dalszym ciągu Cel 1 (o charakterze terytorialnym), który obejmuje wspieranie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabo rozwiniętych oraz słabo zaludnionych regionów północnych. Cel 1 jest adresowany do regionów, w których poziom produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej, jest niższy od 75% średniej unijnej. Warunek ten spełnia ok. 50 regionów (przede wszystkim z Grecji, Hiszpanii, Niemiec i Portugalii), w których zamieszkuje 22% populacji UE. W Polsce prawdopodobnie wszystkie regiony spełnią powyższy warunek i będą korzystać z pomocy w ramach Celu 1. Dla regionów i obszarów, w których obecny poziom PKB na 1 mieszkańca przekracza ustalony pułap 75%, przewidziano w budżecie środki przejściowe o charakterze wygasającym o łącznej wartości 8,4 mld euro, aby złagodzić ewentualne skutki nagłego odcięcia pomocy finansowej. W sumie w ramach Celu 1 otrzymują pomoc, w zróżnicowanej wysokości, wszystkie państwa członkowskie UE, z wyjątkiem: Belgii, Danii, Holandii i Luksemburga. W odniesieniu do wszystkich regionów, które czeka głęboka restrukturyzacja społeczno-ekonomiczna, zaproponowano Cel 2 (o charakterze terytorialnym). Służy wspomaganie przemian ekonomicznych i społecznych regionów przeżywających trudności strukturalne. W ramach Celu 2 pomoc z funduszy strukturalnych otrzymują regiony przeżywające problemy strukturalne i dokonujące przeobrażeń. Mogą to być np. obszary o tzw. schyłkowym przemyśle, regiony wiejskie o zacofanej strukturze rolnictwa i nadmiernym zatrudnieniu w tym sektorze, a także okręgi nadmiernie uzależnione od rybołówstwa, przeżywające kryzys. Pomoc w ramach tego celu kierowana jest do wszystkich krajów UE, z wyjątkiem Grecji, Irlandii i Portugalii (objętych Celem 1). Komisja Europejska zaproponowała kreowanie nowego Celu 3, jedynego zorientowanego horyzontalnie, służącego wspieraniu działań dotyczących adaptacji i modernizacji polityki, systemów oświaty, kształcenia zawodowego

i zatrudnienia. Ze środków służących realizacji Celu 3 finansuje się modernizację systemów oświaty i wszelkie działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia, ze szczególnym uwzględnieniem równości szans w dostępie do rynku pracy. Celem tym objęty jest cały obszar UE, z wyjątkiem regionów otrzymujących środki w ramach Celu 1, w których uwzględnia się podobne priorytety w ramach programów wspomagających rozwój gospodarczy. Poszczególne cele są finansowane z różnych funduszy. Na realizację Celu 1 sięga się po środki z wszystkich czterech funduszy strukturalnych. W ramach Celu 2 wykorzystywane są środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, a Celowi 3 służy Europejski Fundusz Społeczny [12].

W budżecie funduszy strukturalnych wydzielona jest też specjalna pozycja na pomoc na rzecz rybołówstwa – na lata 2000-2006 przeznaczono na ten cel łącznie 1,11 mld euro, które są w dyspozycji specjalnego Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa. Celem polityki strukturalnej w tym sektorze jest m.in. osiągnięcie trwałej równowagi między zasobami morskimi a ich wykorzystaniem oraz zwiększenie konkurencyjności firm zaangażowanych w rybołówstwo i przetwórstwo rybne.

W ramach pomocy strukturalnej Unii Europejskiej fundusze są przyznawane na podstawie zasad: koncentracji, programowania, współfinansowania, dodatkowości, partnerstwa, subsydiarności i kompatybilności. Zasada koncentracji polega na kierowaniu środków do regionów będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej, objętych pomocą w ramach określonych celów. Zasada programowania zakłada formułowanie wieloletnich planów rozwoju regionalnego. Zasada współfinansowania oznacza, że środki z funduszy strukturalnych uzupełniają środki na realizację projektu i są asygnowane bezpośrednio przez kraj go realizujący. Generalnie, wielkość środków w ramach Celu 1 w odniesieniu do konkretnego projektu nie powinna przekraczać 75% jego całkowitego kosztu i ma stanowić zarazem 50% wydatków publicznych poniesionych na ten cel. W przypadku regionów na terenie państw objętych Funduszem Spójności pomoc ta może sięgać 80%, a w regionach najbardziej zacofanych – 85% całkowitego kosztu. W odniesieniu do projektów w ramach Celów 2 i 3 ze środków UE można pokryć maksymalnie 50% kosztów całkowitych, a zarazem powinno to być co najmniej 25% wydatków publicznych. Nieco inne zasady obowiązują w przypadku inwestycji przynoszących dochód. Pułap udziału pomocy z funduszy strukturalnych lub z Funduszu Spójności jest w tym przypadku określony na podstawie oczekiwanej stopy zysku brutto i mieści się zwykle w przedziale 10-40%. Zasada dodatkowości zakłada, że środki funduszy strukturalnych nie zastępują środków publicznych przeznaczonych przez państwa członkowskie na realizację określonych celów. Państwo korzystające z pomocy w ramach Celu 1 musi zatem uzgodnić z Komisją Europejską poziom publicznych wydatków strukturalnych. W odniesieniu do celów 2 i 3 Komisja Europejska ustala z państwami członkowskimi poziom wydatków publicznych przeznaczonych na aktywną politykę w okresie objętym programowaniem. Ustalony udział środków krajowych

w realizacji programów nie może być zmieniony. Zasada partnerstwa oznacza, że przygotowanie programów, finansowanie, monitorowanie i ewaluacja (zmiana zakresu) pomocy są dokonywane wspólnie, w partnerstwie między Komisją Europejską a krajami członkowskimi. Zasada subsydiarności odnosi się do podziału zadań w realizacji pomocy strukturalnej między Komisję Europejską, władze centralne i władze regionalne kraju otrzymującego pomoc. Oznacza to, że władza wyższego szczebla nie może podejmować decyzji leżących w kompetencji niższego szczebla. Zasada kompatybilności oznacza, że udzielana pomoc musi być zgodna z postanowieniami traktatów oraz całościową polityką Unii Europejskiej [8, s. 6; 16].

3. Rozdysponowanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla Polski i pozostałych, nowo przyjętych państw UE w latach 2000-2006

Sposób podziału środków strukturalnych między poszczególne kraje członkowskie UE wynika z przyjętych kryteriów i założeń w ramach poszczególnych celów. Największymi beneficjentami funduszy są kraje relatywnie uboższe, o stosunkowo mniej rozwiniętej infrastrukturze, odczuwające problemy strukturalne lub cierpiące na wysokie bezrobocie, a także państwa rozwinięte i zamożne, ale wykazujące duże kontrasty między regionami pod względem poziomu rozwoju i zamożności. Do państw tych należą: Hiszpania, uzyskująca 23,5% całości środków, Włochy i Niemcy (część wschodnia), do których kieruje się odpowiednio 15,5% oraz 15,3% pomocy, a także Grecja i Portugalia (odpowiednio 11,4% oraz 10,4%).

W latach 2000-2006 przeznaczony się z budżetu Unii na fundusze strukturalne 119 mld euro, w tym dla nowych krajów przyznano środki w wysokości 15,0 mld euro (tab. 1). Stanowi to 12,6% ogółu środków przeznaczonych w Unii na te fundusze. W związku z tym w latach 2004-2006 pomoc z funduszy strukturalnych na jednego mieszkańca wyniesie w nowych krajach 137 euro, a w krajach Unii objętych Celem 1 – 220 euro. Głównym beneficjentem środków z funduszy strukturalnych będzie Polska, która w latach 2004-2006 otrzyma z tych funduszy 8,3 mld euro, co stanowi ok. 55,3% ogółu środków przyznanych nowym krajom (tab. 1).

Ustalono, że w nowych państwach środki z funduszy strukturalnych zostaną podzielone pomiędzy poszczególne fundusze strukturalne w następujących proporcjach: 61% ogólnej kwoty zostanie w latach 2004-2006 przeznaczony na EFRR, 25% na EFS, 12% na fundusz FEOGA, a 2,4% na FIWR [13, s. 1]. Środki z wymienionych funduszy strukturalnych wykorzystane zostaną w tych państwach, jak wynika z tab. 1, na: działania realizowane w ramach trzech celów polityki strukturalnej i dwóch inicjatyw wspólnotowych, tj. programów Interreg i Equal.

W ramach reformy polityki strukturalnej w 2000 r. zmniejszono w Unii liczbę priorytetowych celów do trzech, w tym dwóch regionalnych (Cele 1 i 2) i jednego horyzontalnego (Cel 3) obejmującego cały obszar Unii.

Cel 1, jak już wspomniano, obejmuje obszary zacofane gospodarczo. Głównym kryterium zaliczania danego regionu do grupy korzystających z pomocy w ramach tego celu jest poziom PKB na 1 mieszkańca, który musi być niższy od 75% średniej dla Unii. Biorąc pod uwagę niski poziom PKB na jednego mieszkańca, nowe kraje (z wyjątkiem Cypru, Czech i Słowacji) zakwalifikowano do wsparcia w ramach Celu 1. W związku z tym wśród wymienionych celów największą rolę w nowych państwach będzie odgrywał Cel 1. W latach 2004-2006 przeznaczony się w tych państwach na jego realizację ok. 93% środków z funduszy strukturalnych (tab. 1). W konsekwencji wsparciem w ramach tego celu objętych zostanie 92% ludności zamieszkującej nowe państwa. W latach 2004-2006 najwięcej środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na realizację Celu 1 otrzyma Polska.

Tabela 1. Środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przyznane nowym państwom członkowskim UE na lata 2004-2006 (w mln euro, ceny bieżące)

Kraje	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Interreg	Equal	Fundusz Spójności	Ogółem
Czechy	1 454,3	71,3	58,8	68,7	32,1	936,0	2 621,2
Cypr	0,0	28,0	22,0	4,3	1,8	53,9	113,4
Estonia	371,4	0,0	0,0	10,6	4,1	309,0	695,1
Litwa	895,2	0,0	0,0	22,5	11,9	608,2	1 537,7
Łotwa	625,6	0,0	0,0	15,3	8,0	515,4	1 164,3
Malta	63,2	0,0	0,0	2,4	1,2	21,9	88,7
Polska	8 275,8	0,0	0,0	221,4	133,9	4 178,6	12 809,7
Słowacja	1 041,0	37,2	44,9	41,5	22,3	570,5	1 757,4
Słowenia	237,5	0,0	0,0	23,6	6,4	188,7	456,3
Węgry	1 995,7	0,0	0,0	68,7	30,3	1 112,7	3 207,4
Ogółem	14 959,6	136,5	125,7	478,9	252,0	8 493,0	24 451,2

Źródło: [13, s. 1].

Rozwój regionów objętych wsparciem w ramach Celu 1 finansowany jest z czterech wymienionych funduszy strukturalnych. Dofinansowanie inwestycji, które nie generują przychodów, wynosi 75%, inwestycji generujących przychody – 40%, a inwestycji realizowanych przez firmy komercyjne – 35% [14, s. 10].

Celem 2 objęto Cypr, Pragę, Bratysławę. Na realizację tego celu przeznaczony się 136,5 mln euro, tj. 0,9% ogólnej kwoty środków przyznanych nowym państwom z budżetu Unii (tab. 1). W latach 2004-2006, w ramach tego celu, środki z funduszy strukturalnych będą przeznaczone na Cyprze na zapewnienie trwałego rozwoju obszarów wiejskich, a także rozwój stref zurbanizowanych. W finan-

sowaniu projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach tego celu uczestniczą: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. Wydatki przeznaczone na realizację programów dotyczących modernizacji i dywersyfikacji obszarów wiejskich będą przenoszone z Sekcji Gwarancji funduszu FEOGA. Ustalono, że w latach 2004-2006 pułap współfinansowania inwestycji realizowanych w ramach Celu 2 będzie wynosił 50% i co najmniej 25% wydatków ze źródeł publicznych.

Celem 3 objęto Cypr, Pragę i Bratysławę. Na realizację tego celu przeznaczy się 125,7 mln euro, tj. 0,8% ogółu środków z funduszy strukturalnych przyznanych nowym krajom UE (tab. 1). W podziale środków w ramach Celu 3 uwzględnione zostały następujące kryteria: liczba ludności uprawnionej do pomocy, sytuacja na rynku pracy oraz nasilenie takich problemów, jak: degradacja społeczna, niski poziom oświaty i szkoleń, dyskryminacja kobiet na rynku pracy itp. Stąd w latach 2004-2006 środki przeznaczone na realizację celu 3 będą wykorzystywane na rozwój rynku pracy, wspieranie edukacji i kształcenia ustawicznego. Programy realizowane w ramach Celu 3 będą dofinansowywane z EFS. Pułap dofinansowania będzie wynosił 50% kosztów i co najmniej 25% wydatków publicznych. W przypadku inwestycji realizowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa stawki dofinansowania mogą zostać podniesione o 10%.

Modyfikacje polityki strukturalnej, wprowadzone w 2000 r., oprócz celów objęły swoim zasięgiem również inicjatywy wspólnotowe. Ich liczba zmniejszona została z 13 do 4. Dlatego od 2000 r. realizowane są następujące programy: Interreg, Equal, Urban i Leader. W latach 2004-2006 na realizację dwu pierwszych programów przyznano środki z funduszy strukturalnych w wysokości 730,91 mln euro także nowym państwom członkowskim (tab. 1).

W latach 2004-2006 program Interreg miał obejmować trzy części, tj. współpracę transgraniczną (część A), współpracę transnarodową (część B) i współpracę międzyregionalną (część C) służącą wzmocnieniu harmonijnego i zrównoważonego rozwoju całego terytorium UE. Program ten jest finansowany z EFRR. Głównym beneficjentem programu będzie Polska, której przyznano 222,36 mln euro, tj. 46,4% ogólnej kwoty środków przeznaczonych na jego realizację. Środki z EFRR na realizację współpracy transgranicznej nowe państwa członkowskie mogą przeznaczyć m.in. na: wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, małych i średnich przedsiębiorstw, ochronę środowiska, udoskonalenie sieci transportowych, komunikacyjnych i informacyjnych, poprawę współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i administracji.

Współpraca transnarodowa (część B) realizowana między władzami narodowymi, regionalnymi i lokalnymi ma służyć lepszemu integracji w UE, dzięki formowaniu dużych grup regionów europejskich. Szczególny nacisk kładzie się jednak na zrównoważony rozwój w ramach Unii oraz większą integrację państw członkowskich z państwami z nią sąsiadującymi.

Realizacja współpracy międzyregionalnej (część C) ma na celu poprawę efektywności polityki rozwoju regionalnego oraz stosowania w jej ramach

instrumentów. W związku z tym wspiera się wymianę informacji i doświadczeń między państwami UE a państwami trzecimi, dotyczącą współpracy transgranicznej (Interreg część A) i współpracy transnarodowej (Interreg część B). Realizowane w ramach tego programu (Interreg część C) działania dotyczą takich dziedzin, jak: badania, rozwój technologiczny, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, przedsiębiorczość, turystyka, kultura, środowisko oraz dostęp społeczeństwa do informacji [2, s. 1; 3, s. 2; 4, s. 1-2].

Program Equal dotyczy rozwoju współpracy transnarodowej w przeciwdziałaniu wszelkim formom wykluczenia, dyskryminacji i nierówności na rynku pracy oraz integracji społecznej i zawodowej imigrantów. W latach 2004-2006 na realizację tego programu w nowych państwach przeznaczony się 252,05 mln euro (tab. 1). W ramach programu Equal podział środków między państwa członkowskie jest dokonywany z uwzględnieniem takich kryteriów, jak: poziom zatrudnienia, nierówności płci w dostępie do rynku pracy, poziom biedy, liczba osób ubiegających się o azyl. Uwzględniając te kryteria, Komisja przeznaczyła najwięcej środków dla Polski. W sumie w latach 2004-2006 z ogólnej kwoty przeznaczonej na realizację programów Interreg i Equal ok. 48,6% przyznano Polsce (tab. 1).

Źródłem finansowania polityki strukturalnej w UE jest również Fundusz Spójności. Od 1 maja 2004 r. beneficjentami tego funduszu są również nowe państwa członkowskie UE. W latach 2000-2006 przeznaczony się w UE na ten fundusz 18 mld euro. Na ten okres nowym państwom członkowskim przyznano 8,5 mld euro [10, s. 12].

W ramach Funduszu Spójności utworzonego w 1993 r. na mocy traktatu z Maastricht, w odróżnieniu od czterech funduszy strukturalnych, pomoc kierowana jest nie do poszczególnych regionów, ale do poszczególnych państw. Z Funduszu współfinansowane są wydatki o charakterze infrastrukturalnym w dziedzinie transportu oraz na rzecz ochrony środowiska naturalnego w krajach, w których poziom PKB na 1 mieszkańca jest niższy niż 90% średniej dla całej UE. Przy podziale środków z Funduszu Spójności między państwa członkowskie bierze się pod uwagę takie kryteria, jak: liczba ludności kraju, powierzchnia kraju i PKB na jednego mieszkańca. Stąd wśród dotychczasowych państw członkowskich Unii najwięcej środków otrzyma Hiszpania, a wśród nowych – Polska (tab. 1).

Korzystając ze środków strukturalnych Unii Europejskiej, należy pamiętać o obowiązującej w niej zasadzie, iż łączna wielkość pomocy otrzymanej przez państwa członkowskie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nie może przekroczyć 4% produktu krajowego brutto danego państwa. Na podstawie aktualnych oszacowań w latach 2004-2006 zostanie zaangażowane ogółem 4873,7 mln euro, w tym 3733,3 mln euro z Funduszu Spójności oraz 1140,4 mln euro krajowych środków publicznych.

4. Polska głównym beneficjentem pomocy strukturalnej

Środki z funduszy strukturalnych są wypłacane zgodnie z przyjętymi zasadami. Pierwszym krokiem jest przygotowanie przez zainteresowane państwo i przedstawienie Komisji Europejskiej planu rozwoju regionalnego lub krajowego zawierającego analizę sytuacji, strategię działania, planowane działania priorytetowe i specyficzne cele oraz określenie środków finansowych potrzebnych do ich realizacji. W przypadku Polski dokumentem takim jest **Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2004-2006**. W wyniku konsultacji danego państwa z Komisją Europejską na temat planu rozwoju powstaje ramowy plan wsparcia Wspólnoty, określający całkowitą pomoc strukturalną na rzecz poszczególnych regionów. Następnie państwo członkowskie musi opracować w uzgodnieniu z Komisją Europejską, na poziomie krajowym lub regionalnym, program operacyjny, który będzie służył jako podstawa wypłat z funduszy strukturalnych, w celu współfinansowania poszczególnych projektów. W przypadku mniej kompleksowych programów małych krajów zainteresowane państwo przygotowuje jednolity uproszczony dokument programowy.

W Polsce w ramach NPR, na podstawie wynegocjowanych z Komisją Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty, jest realizowanych **pięć Sektorowych Programów Operacyjnych (SPO)**, jeden **Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)** oraz **Program Operacyjny – Pomoc Techniczna (PO PT)**. Beneficjenci pomocy strukturalnej uzyskują środki od Komisji Europejskiej za pośrednictwem tzw. agencji płatniczych wyznaczonych przez poszczególne rządy. Monitoring pomocy z funduszy strukturalnych jest trzystopniowy. Po pierwsze, otrzymujące pomoc państwo musi przedstawić Komisji Europejskiej roczne raporty z wdrożenia pomocy. W połowie okresu programowania dokonuje się średnioterminowej ewaluacji pomocy, co należy do obowiązku państw członkowskich. Oceną końcową zajmuje się Komisja Europejska.

Tabela 2. Prognozowany bilans transferów między Polską a UE w latach 2004-2006 w mln euro

Lata	2004	2005	2006
Maksymalne potencjalne transfery z UE do Polski	13 727,9	22 794,3	25 374,3
Środki budżetowe do przekazania UE	-6 287,3	-12 060,2	-12 808,0
Saldo	7 440,6	10 734,1	12 566,3

Zakładany poziom składki przy limicie wydatków budżetowych UE na poziomie maksymalnym (1,24% DNB) i średniorocznych kursów walutowych PLN/EUR w wysokości: 2004 r. – 4,25; 2005 r. – 4,2; 2006 r. – 4,2.

Źródło: [15].

Wraz ze wzrastającym wykorzystaniem środków strukturalnych, do których Polska uzyskała dostęp w chwili akcesji, będzie się stopniowo poprawiać pozycja netto naszego kraju wobec Unii Europejskiej w kolejnych latach. Środki przedakcesyjne dla naszego kraju są nadal pozyskiwane w ramach kontynuowanych programów wieloletnich stanowią znaczącą pozycję w strukturze transferów z UE. Polska, stając się pełnoprawnym członkiem UE, otrzymała także środki z ramach operacji strukturalnych, w tym z Funduszu Spójności. Można także oczekiwać, że składka polska do budżetu UE będzie niższa od wstępnie zakładanej na lata 2004-2006, tym samym przyczyniając się do polepszenia salda rozliczeń RP-UE.

Jak już wspomniałam, skala korzyści, jakie odniesie polska gospodarka z członkostwa w UE, będzie jednak uzależniona od skuteczności absorpcji środków, m.in. z tytułu funduszy strukturalnych (i Funduszu Spójności), środków związanych ze Wspólną Polityką Rolną (WPR) i funduszy przedakcesyjnych przez beneficjentów końcowych. Znaczna część środków z UE będzie wpływać do Polski na zasadzie refundacji **wydatków** poniesionych przez stronę polską, instytucje pośredniczące lub beneficjentów końcowych. Dlatego też m.in. w budżecie państwa zaplanowano znaczne środki na prefinansowanie działań. Prefinansowanie wydatków, które będą zwracane przez UE w ramach refundacji, dotyczy w szczególności działań związanych ze Wspólną Polityką Rolną oraz funduszami strukturalnymi. Prefinansowanie wydatków wspólnotowych oraz ich refundacja są uwzględniane w rachunku przychodów i rozchodów budżetu państwa. Polska będzie także zobowiązana do ponoszenia kosztów związanych ze współfinansowaniem programów, z uzupełnieniem płatności bezpośrednich dla rolników, z opracowaniem odpowiednich projektów oraz ich wdrożeniem (koszty operacyjne). Absorpcja środków z budżetu UE wymaga wygenerowania znacznych środków przez jednostki sektora finansów publicznych. Podstawowym źródłem współfinansowania zadań powiązanych ze środkami z UE powinny być środki zaplanowane na ten cel w poszczególnych częściach budżetowych przez dysponentów części (w budżetach resortów) [15, s. 23].

Środki z UE należy zatem traktować jako uzupełnienie wydatków krajowych poszczególnych beneficjentów. Chcąc wykorzystać zaoferowane przez UE środki, należy liczyć się od 2004 r. z realokacją części środków jednostek sektora publicznego na nowe cele i ograniczeniem zakresu zadań nie związanych z celami wspieranymi przez UE, jednocześnie członkostwo w UE traktując jako okazję do dokonania restrukturyzacji finansów publicznych.

Na potrzeby absorpcji środków wspólnotowych będą także wykorzystywane następujące rezerwy celowe:

- Rezerwa celowa – część 83, poz. 10 – wydatki na integrację z UE. Rezerwa ta gwałtownie wzrosła i wynosiła 3602, 4 mln zł (w 2003 r. 423 mln zł) ze względu na gwałtowny wzrost transferów środków z UE, a także inne wydatki akcesyjne. Z rezerwy tej sfinansowane będą wydatki związane ze Wspólną Polityką Rolną, programy operacyjne, inicjatywy wspólnotowe (Equal, Interreg), Instrument

Schengen, współfinansowanie funduszy przedakcesyjnych, zmiany kursowe oraz inne wydatki.

- Rezerwa celowa – poz. 5 (kredyty na infrastrukturę drogową i portową) – 1095,3 mln zł, powinna umożliwić finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, w tym zwłaszcza związanych z programem ISPA.

- Rezerwa celowa – poz. 11 (kontrakty wojewódzkie oraz współfinansowanie programów rozwoju regionalnego) – 880 mln zł pozwoli na finansowanie niektórych z działań związanych z funduszami strukturalnymi i inicjatywami wspólnotowymi [7, s. 12]

Środki budżetu państwa nie mogą stanowić jedyne źródła współfinansowania programów i projektów realizowanych z udziałem środków z UE. Niezbędne jest również wykorzystanie środków państwowych funduszy celowych (Fundusz Pracy, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i inne). Znaczne środki powinny być wygenerowane przez jednostki samorządu terytorialnego, jednego z głównych beneficjentów transferów z UE. Zgodnie z analizą MGPIPS jednostki samorządu terytorialnego powinny przeznaczyć rocznie na współfinansowanie operacji strukturalnych ok. 333 mln zł (bez kosztów operacyjnych) [10].

Mimo tego, że dotychczasowy poziom wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego jest wystarczający do zapewnienia absorpcji transferów z UE i planowany jest znaczny wzrost dochodów tych jednostek, nie można wykluczyć trudności w przypadku gmin najuboższych lub najbardziej zadłużonych. Gminy zadłużone mogą mieć także problem z pozyskaniem obcych źródeł finansowania ze względu na wątplą kondycję finansową i związane z tym duże ryzyko dla pożyczkodawców. W związku z tym niezbędne wydaje się wygospodarowanie dodatkowych środków finansowych, m.in. przez wykorzystanie środków sektora bankowego. Wykorzystanie kredytów sektora bankowego jako uzupełniającego źródła współfinansowania programów wspólnotowych wymusza konieczność zintensyfikowania prac związanych z przygotowaniem sektora bankowego do uczestnictwa w systemie absorpcji środków (m.in. planowane jest utworzenie Funduszu Poręczeń Unijnych), a jednocześnie konieczność przygotowania przedsiębiorstw i gmin do pozyskiwania kredytów na realizację dofinansowywanych projektów. Zasada dofinansowania projektów po ich realizacji powoduje, że o realnym zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych przez przedsiębiorstwa (zwłaszcza w sektorze prywatnym) i gminy będzie decydować m.in. umiejętność pozyskiwania przez beneficjenta kredytów. Wkład początkowy beneficjenta wynosi zaledwie 15-20%. Większość środków finansowych niezbędnych do podjęcia i realizacji inwestycji współfinansowanych z UE musi zatem pochodzić z kredytu pomostowego i inwestycyjnego (odpowiednio 50 i 30% wartości przedsięwzięcia). Fakt ten oznacza, że zarówno firmy, jak i samorządy muszą zaciągać miliony kredytów rocznie, co przy zadłużeniu i ograniczonej wartości majątku dyspozycyjnego „pod zastaw” urasta do wielkiego problemu i podstawowej bariery wykorzystania funduszy strukturalnych.

5. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004-2006

Fundusze strukturalne w Polsce w latach 2004-2006 wdrażane są za pomocą **siedmiu programów operacyjnych** wyżej opisanych (składających się na Podstawy Wsparcie Wspólnoty) i **dwóch inicjatyw wspólnotowych Equal i Interreg**, w ramach których do wykorzystania przewidziano łącznie 8,631 mln euro (ok. 33,6 mld zł) [25].

Proces naboru wniosków został uruchomiony w I połowie 2004 r. i już po kilku miesiącach stało się jasne, że zapotrzebowanie potencjalnych beneficjentów na środki UE przekroczy wartość oferowanej pomocy. Według danych na koniec lipca 2005 r. zbieranych w systemie monitorowania PWW/NPR⁴ zainteresowanie środkami strukturalnymi ze strony beneficjentów utrzymuje się wciąż na wysokim poziomie.

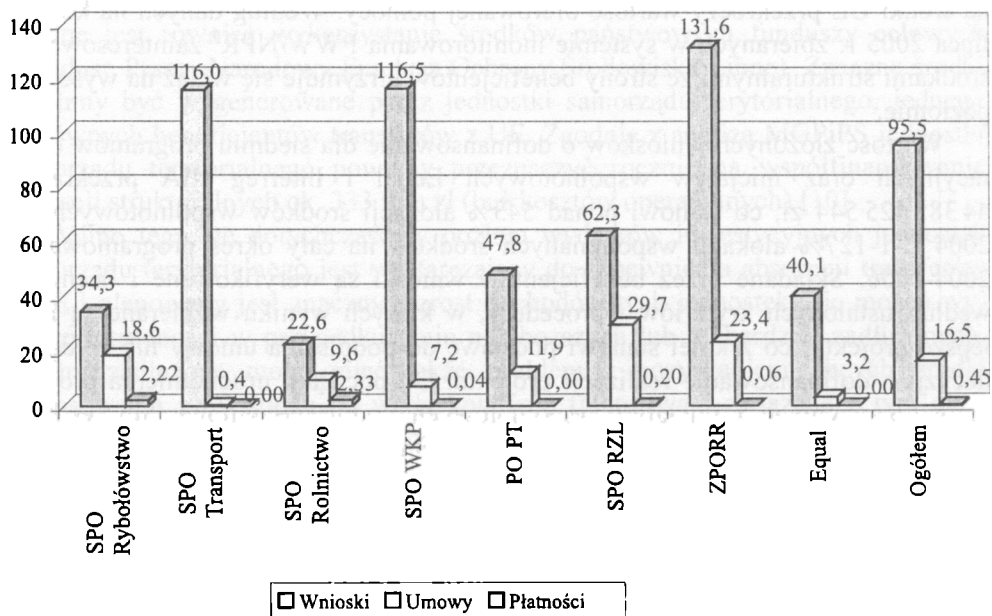
Wartość złożonych wniosków o dofinansowanie dla siedmiu programów operacyjnych oraz inicjatyw wspólnotowych Equal i Interreg IIIA przekracza 44 385 425 544 zł, co stanowi ponad 543% alokacji środków wspólnotowych na 2004 r. i 127% alokacji wspomnianych środków na cały okres programowania 2004-2006. Składane przez beneficjentów wnioski są weryfikowane i oceniane według ustalonych kryteriów i procedury, w których wyniku wybierane są najlepsze projekty, co z kolei stanowi podstawę do podpisania umowy lub wydania decyzji o dofinansowanie realizacji projektu. Od początku uruchomienia programów operacyjnych i inicjatyw wspólnotowych podpisano umowy lub wydano decyzje o dofinansowanie realizacji projektów angażujące środki wspólnotowe na łączną kwotę sięgającą blisko 12,9 mld zł, co stanowi 154,7% alokacji środków wspólnotowych na rok 2004 i 36,3% na cały okres programowania 2004-2006. Do końca lipca 2005 r. wydatkowano z kont programowych 605 920 123 zł, co stanowi 7,42% środków wspólnotowych na rok 2004 oraz 1,74% alokacji środków na cały okres programowania [11, s. 6].

Wartość dotychczas zakontraktowanych środków wzrosła w ciągu lipca 2005 r. z 57,25 do 70,5% (względem alokacji na 2004 r.). Zaawansowanie procesu zawierania umów jest jednak silnie zróżnicowane między programami, a w ramach poszczególnych programów pomiędzy priorytetami i działaniami. Nadal najwięcej

⁴ System monitorowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty/Narodowego Planu Rozwoju (PWW/NPR) zbiera dane statystyczne dotyczące realizacji środków strukturalnych w Polsce w ujęciu miesięcznym, kwartalnym i rocznym. Analizowane są trzy rodzaje danych:

- wartość złożonych wniosków – odsetek złożonych wniosków o dofinansowanie względem ogólnej kwoty (alokacji) ze środków strukturalnych w latach 2004-2006,
- wartość podpisanych umów – odsetek podpisanych umów/decyzji o dofinansowanie ze środków funduszy strukturalnych względem ogólnej kwoty (alokacji) ze środków strukturalnych w latach 2004-2006,
- wartość zrealizowanych płatności – odsetek zrealizowanych refundacji ze środków funduszy strukturalnych względem ogólnej kwoty (alokacji) ze środków strukturalnych w latach 2004-2006.

proporcjonalnie umów o dofinansowanie zostało podpisanych w ramach SPO RZL (29,7% alokacji na 2004-2006), natomiast w marcu największy przyrost podpisanych umów nastąpił w ZPORR (wzrost o 5,5 pkt. procentowego), SPO Rolnictwo (5,3), SPO WKP (1,9). Rozpoczęcie realizacji kolejnych projektów przyczyniło się do wzrostu płatności z kont programowych na rzecz beneficjentów. Obecnie płatności pojawiły się już w większości programów (oprócz SPO Transport, PO PT i Equal) na kwotę przekraczającą 153,2 mln zł, co stanowi 1,91% alokacji środków wspólnotowych na 2004 r.). W marcu dokonano refundacji na kwotę 105,8 mln zł, czyli niemal 3-krotnie więcej niż miesiąc wcześniej.



Rys. 1. Wartość wniosków, podpisanych umów i dokonanych płatności w programach operacyjnych i inicjatywach wspólnoty Equal względem całości alokacji na lata 2004-2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9].

Pierwsze płatności pojawiły się np. w SPO Rybołówstwo – ponad 18 mln zł. Kwota ta nie jest duża, jednak na skalę programu jest to prawie 10% alokacji na 2004 r. Proces ten pokazuje, że należy spodziewać się dalszego przyrostu płatności, które spływają z kont programowych w NBP. Wciąż jednak istnieje spora kwota nie zgłoszonych płatności na poziomie beneficjentów. Widać to również w programie SPO Rolnictwo, gdzie suma dokonanych płatności zwiększyła się 4-krotnie względem poprzedzającego miesiąca.

Zaawansowanie procesu zawierania umów i decyzji o dofinansowanie w ujęciu poszczególnych funduszy przedstawiono w tab. 3.

Tabela 3. Wartość podpisanych umów/decyzji o dofinansowanie w relacji do alokacji funduszy strukturalnych UE, stan na koniec lipca 2005 r.

Fundusz strukturalny	Alokacja na fundusz na lata 2004-2006	Udział danego funduszu w całości wsparcia (%)	Wartość podpisanych umów (zł)	Relacja podpisanych umów dla funduszu do całości podpisanych umów w ramach PWW i IW (%)
EFRR	20 150 236 617	60,1	8 224 275 822	65,1
EFS	7 733 443 997	23,1	3 061 802 550	24,2
EFOIGR	4 832 896 01	14,4	1 099 695 666	8,7
FIWR	817 843 707	2,4	248 267 355	2,0
Łącznie	33 534 420 382	100,0	12 634 041 393	100,0

Źródło: Informacja miesięczna Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005.

6. Podsumowanie

Fundusze strukturalne mające stopniowo zmniejszać różnice dzielące nasze regiony od rozwiniętych regionów Europy Zachodniej są niewątpliwie wielką szansą na rozwój dla naszych gmin i powiatów. Jednak poziom absorpcji funduszy strukturalnych jest niski. Istnieje zagrożenie niewykorzystania alokacji na lata 2004-2006, co będzie miało poważne implikacje gospodarcze i polityczne.

Do tej pory z kwoty 8,6 mld euro przekazano na konta odbiorców pomocy unijnej ok. 370 mln euro (tj. ok. 1,45 mld zł), co stanowi zaledwie 4,3% całkowitej wartości pieniędzy przeznaczonych na realizację NPR 2004-2006 [24].

Jeśli chodzi o poziom zakontraktowania, do tej pory podpisane umowy z beneficjentami obejmują mniej więcej połowę wszystkich środków przyznanych Polsce na lata 2004-2006. Duża dysproporcja występująca między poziomem wydatkowania funduszy a poziomem ich zakontraktowania wskazuje na to, że zainteresowanie pomocą unijną jest, jednak cały system jej udzielania nie funkcjonuje dobrze, tzn. nie jest „drożny”. Aby przeciwdziałać tej sytuacji, minister rozwoju regionalnego przygotowała program naprawczy, który przyczyni się do udrożnienia systemu udzielania wsparcia (m.in. chodzi o to, aby podpisane umowy były sprawnie realizowane i rozliczane, aby w rezultacie doszło do zwiększenia poziomu absorpcji funduszy strukturalnych). Analiza przyczyn niskiego poziomu absorpcji środków unijnych wskazuje, że głównym powodem tej sytuacji jest zbyt skomplikowane i mało elastyczne prawodawstwo polskie, które często jest bardziej rygorystyczne niż unijne.

Poważnym problemem jest zapewnienie koniecznego współfinansowania projektów. Minimalny, krajowy wkład własny w większości projektów, przede wszystkim infrastrukturalnych, wynosi 25%. Gdy beneficjentem jest podmiot komercyjny (np. przedsiębiorca), trzeba wyłożyć jeszcze więcej, z reguły minimum 50% wartości projektu. Kolejny istotny problem mający wpływ na absorpcję

funduszy strukturalnych i wynikający wyłącznie z błędów konstrukcyjnych systemu, to wymóg na poziomie poszczególnych projektów, łączenia środków krajowych w postaci prefinansowania (odpowiedniego wkładu środków unijnych) oraz współfinansowania (zarezerwowanych przez Ministerstwo Finansów), a następnie dopiero refundowania z dostępnej zaliczki. Powoduje to, że każdy z tych podsystemów wymaga zapewnienia odpowiedniej ilości środków. Dla przykładu, projekt realizowany przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy o wartości 1 mln zł wymaga uruchomienia w odrębnych procedurach: prefinansowania w wysokości 750 tys. zł, współfinansowania w wysokości 250 tys. zł (z rezerwy celowej), zarezerwowania na tzw. koncie programowym równowartości 750 tys. zł w euro. Do tego trzeba doliczyć jeszcze trudne do ustalenia koszty administracyjne związane z obsługą trzech wspomnianych odrębnych podsystemów finansowych.

Inna polska anomalia to posługiwanie się euro, a nie złotówkami w rozliczeniach zarówno krajowych, jak i tych z Komisją Europejską. We wszystkich innych państwach członkowskich, które nie weszły do strefy euro, rozliczenia wewnątrz kraju odbywają się w walutach narodowych. To oznacza, że proces przeliczania złotych na euro odbywa się w sposób ciągły, w miarę realizacji kolejnych płatności na rzecz beneficjenta, dlatego też siłą rzeczy zmienia się wysokość dostępnych środków na realizację projektów w zależności od kursu euro. Zatem nie można dziś jednoznacznie stwierdzić, czy otrzymana z Brukseli zaliczka będzie miała taką samą wartość, kiedy będziemy się z niej rozliczać.

Potrzebne jest również wzmocnienie administracji regionalnej i innych instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrażanie projektów. Wielu urzędników gminnych zajmujących się rozwojem lokalnym wciąż słabo zna procedury korzystania z pomocy UE. Instytucje otoczenia biznesu, odpowiedzialne za wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, są u nas nieporównanie słabsze niż w Niemczech i innych krajach Unii.

Na straży unijnych środków w Polsce stoją dwie instytucje: tzw. płatnicza, w naszym przypadku jest Ministerstwo Finansów, i zarządzająca, którą jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Pierwsza odpowiada za przepływy finansowe, druga zajmuje się systemem koordynacji zarządzania i kontrolą programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Nie zadbano o instytucję odpowiedzialną za wszystkie środki. Proces finansowania projektów inwestycyjnych jest bardzo złożony. Żeby go pokrótce omówić, dokonam sporego uproszczenia. Najpierw na konto naszego płatnika komisja europejska przelewa zaliczkę, wspomnianą wyżej pierwszą transzę w wysokości 820 mln euro. Żeby po nie sięgnąć, strona polska musi zarezerwować na specjalnym koncie dokładnie taką samą kwotę. Dopiero w tym momencie instytucja zarządzająca ogłasza konkurs na poszczególne projekty. Pierwszej selekcji wniosków dokonują krajowe instytucje wdrażające, a następnie sprawdza je instytucja zarządzająca. Jeśli wszystko się zgadza, wnioskodawcy – organizacje pozarządowe, szkoły wyższe, przedsiębiorcy, instytucje centralne lub samorządowe – zgłaszają się po środki do krajowego płatnika. Kiedy wnioskodawca je wyda, plik dokumentów potwierdzających prze-

znaczenie środków' łąduje z powrotem w instytucji wdrażającej. Ostatnim weryfikatorem jest Komisja Europejska. Tam po raz kolejny pochylają się nad papierami brukselscy urzędnicy i kiedy uznają, że wszystko jest w porządku, wydają zezwolenie krajowym urzędnikom na uruchomienie procedury refundacyjnej.

Wydatki beneficjentów pokrywane są wyłącznie ze źródeł krajowych, a następnie refundowane. Stąd też wysokość posiadanych środków na rachunkach instytucji płatniczej (MF) nigdy nie będzie wyższa niż pierwotna wysokość zaliczki. Inaczej mówiąc, dopiero wtedy, kiedy beneficjent wykorzysta otrzymaną w ramach funduszy strukturalnych zaliczkę, Polska może wystąpić o płatność okresową maksymalnie sięgającą wysokości zaliczki. Oznacza to, że nigdy w systemie nie będzie więcej środków niż początkowa wysokość zaliczki.

Dodatkowo zafundowaliśmy sobie dwa odrębne tzw. podsystemy finansowania wydatków ze środków krajowych, dla każdego z nich określono odrębne procedury związane z dostępem do środków i zasadami rozliczeń. Każdy z podsystemów obwarowany jest siecią dodatkowych procedur nie spotykanych nigdzie indziej poza Polską, m.in. koniecznością przedstawiania kwartalnych sprawozdań z realizacji projektu, miesięcznych prognoz wykorzystania, wniosków o kolejne transze itp. Wszystko to powoduje, że uzyskanie środków krajowych, niezbędne do uruchomienia projektów, odbywa się z dużym opóźnieniem. Nie dość na tym, uzyskanie pierwszej transzy obwarowane jest jeszcze wymogiem zatwierdzenia tzw. podręczników procedur przez instytucję płatniczą. Jest to zupełnie niepotrzebnym utrudnieniem administracyjnym w dostępie do środków, niezgodnym z regułami wspólnotowymi, które nakazują jak najszybsze przekazanie pieniędzy przedsiębiorcom.

Również procedura rozdziału środków w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006 nie gwarantuje sprawiedliwego podziału środków, wedle jawnych i obiektywnych kryteriów. Okazuje się, że walka o sprawiedliwy podział funduszy unijnych nie kończy się na forum międzynarodowym. Również polskie władze samorządowe często nie potrafią, a może raczej nie chcą zagwarantować tego, aby środki pomocowe UE trafiły wszędzie tam, gdzie są najbardziej potrzebne.

Właściwe instytucje UE, pozostawiając państwom członkowskim znaczną swobodę co do sposobu przekazywania środków z funduszy strukturalnych, w sposób szczególny akcentowały, że przyjęte procedury muszą zapewniać zachowanie elementarnych zasad podziału środków publicznych. Powinny one gwarantować przede wszystkim jawność i obiektywizm przy podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu wybranych projektów. Jak wskazuje jednak praktyka, zasady te są często naruszane w skandaliczny sposób. Wybór projektów bowiem opiera się często nie na merytorycznej ocenie wniosków, lecz na ocenie ich przez pryzmat władzy politycznej rządzącej w gminie, której realizacja projektu za pomocą środków unijnych ma zapewnić sukces w przyszłych wyborach. Przykładem tego jest ignorowanie oceny niezależnego panelu ekspertów i odmowa przyznania środków niektórym projektom, mimo ich wysokiej oceny merytorycznej.

Literatura

- [1] Głębicka K., Brewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.
- [2] *Interreg and Urban: Budgets and guidelines for 2000-2006*, „Inforegio News” 1999 No 69.
- [3] *Interreg and Urban 1994-1999: Drawing the first lessons*, „Inforegio News” 2000 No 72.
- [4] *Interreg III and Urban II: Guidelines finalised*, „Inforegio News” 2000 No 74.
- [5] Materiały Międzyresortowego Zespołu ds. Wykorzystania Instrumentów Strukturalnych Unii Europejskiej, *Struktura przepływów finansowych RP UE oraz źródeł ich finansowania* (1.12.2003).
- [6] *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006*, Monitor Polski 2000 nr 43, poz. 851.
- [7] *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2003 r., Warszawa.
- [8] Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2002.
- [9] *Polityka regionalna i fundusze strukturalne Unii Europejskiej, ABC Unii Europejskiej, Materiały Punktu Informacyjnego UE*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa, czerwiec 2003.
- [10] *Raport o polityce regionalnej, Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy*, Warszawa 2004.
- [11] *Raport Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005 r.
- [12] Szlachta J., *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w standardach Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2002 nr 11.
- [13] *Structural funds for the 10 accession countries: European Commission gives the green light, 2004*, „Inforegio News” 2004 No 118.
- [14] *Structural Actions 2000-2006. Commentary and regulations*, European Commission, Luxembourg 2000.
- [15] *Struktura przepływów finansowych RP-UE oraz źródła ich finansowania*, Materiały UKIE 1/12/03.
- [16] Ustawa z dnia 12 maja 2000 r., o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, DzU z 2003 r. nr 48, poz. 550.
- [17] *Working document of the Commission services*, Commission Work Programme No 97/20.
- [18] *Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2004 r., Warszawa.
- [19] *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., DzU z 2004 r. nr 166, poz. 1745.
- [20] <http://europa.edu.pl>
- [21] http://europa.eu.int/como/regional_policy/index_en.htm
- [22] <http://www.ukie.gov.pl>
- [23] <http://www.arimr.gov.pl>
- [24] <http://www.mgip.gov.pl/wiadomosci>
- [25] <http://www.fs.ffmpeg.pl>

THE POTENTIAL OF STRUCTURAL FUNDS ABSORPTION IN THE FIRST YEARS OF EU MEMBERSHIP

Summary

The Poland's EU membership and our right to use structural funds create a chance of economic and social activation. But the scale of benefits depends on effectiveness of funds absorption by final users of funds. One should be aware of the fact that part of funds cannot be the used without proper preparation of administrative structures and achieving sufficient absorption abilities.

The article presents the goals and rules of using the EU aid resources for decreasing regional inequality. The level of structural help for member countries between 2000 and 2006 is compared and described. In the last part the absorption potential and scale of structural funds use in Poland 2004 are described.

Mgr Katarzyna Więznowska jest pracownikiem Katedry Ekonomii i Gospodarowania Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.