



Jacek Szlachta



Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności Unii Europejskiej szansą dla Polski

1. Dążenie do spójności jako podstawowa przyczyna interwencji strukturalnej w Unii Europejskiej

Podstawową przyczyną zainteresowania polityką rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej były różnicowania regionalne oraz ich negatywne konsekwencje występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Dlatego już w preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 roku przyjęto następujący zapis: "Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukcję różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych". Deklaracja ta zobowiązywała do podejmowania działań przez kraje członkowskie i przez wiele lat nie przekładała się na konkretne przedsięwzięcia na poziomie całej organizacji.

Znacznie bardziej precyzyjny zapis został przyjęty w roku 1987 w Jednolitym Akcie Europejskim, którego artykuł 130A stwierdza: "W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów". W artykule 130B stwierdzono, że osiąganie tych celów jest wspomaganie działaniami podejmowanymi przez Fundusze Strukturalne (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji

Rolnej - Sekcja Orientacji, Europejski Fundusz Społeczny - czasem nazywany Europejskim Funduszem Społecznym, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), Europejski Bank Inwestycyjny i inne istniejące instrumenty finansowe.

Podstawową misją polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej jest wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji.¹

Zbyt duże różnicowania regionalne są bowiem niekorzystne nie tylko dla obszarów biednych, ale także dla obszarów bogatych, nie wspominając o interesach całej organizacji. Spójność (kohezja) rozumiana jest w ujęciu ekonomicznym, społecznym i przestrzennym (terytorialnym). Spójność ekonomiczna oceniana jest za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca weryfikowanego parytetem siły nabywczej, co trochę poprawia sytuację obszarów najbiedniejszych. Spójność społeczna charakteryzowana jest różnicowaniami stopy bezrobocia. Spójność przestrzenna (terytorialna) oceniana jest najczęściej miernikiem ilości konsumentów osiąganych w danym czasie.

Ocena sytuacji w tym zakresie jest przedmiotem przygotowywanych co trzy lata dla całej Unii Europejskiej raportów na temat spójności społeczno-ekonomicznej, które są akceptowane przez Komisję Europejską i wszystkie kraje członkowskie; ostatnie pięć zostało przyjęte w latach: 1991, 1993, 1996, 1999 i 2001². W raporcie kohezyjnym z 1999 roku po raz pierwszy specjalny rozdział poświęcono problemom spójności w krajach kandydackich.

Wyrazem znaczenia polityki rozwoju regionalnego są m. in. : funkcje koordynacyjne Dyrekcji Generalnej



¹ Ponieważ około 90% środków przeznaczanych przez Unię Europejską na politykę strukturalną jest adresowane regionalnie, dlatego bardzo często pojęcia polityka rozwoju regionalnego i polityka strukturalna są używane w Unii Europejskiej niemal zamiennie.

² (The) Regions in the 1990s. Fourth Periodic Report on Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community, 1991, European Commission, Bruksela-Luksemburg.
Fifth Competitiveness and Cohesion Report, 1993, European Commission, Bruksela-Luksemburg.
First Report on Economic and Social Cohesion, 1996, European Commission, Bruksela-Luksemburg.
Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union, 1999, European Commission, Bruksela-Luksemburg.
Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second Report on Economic and Social Cohesion, 2001, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

Regio ds. Polityki Regionalnej (poprzednio DG XVI) oraz zarządzanie przez nią najważniejszym funduszem strukturalnym - Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, uczestniczenie w polityce regionalnej wielu innych dyrekcji generalnych oraz systematycznie rosnący udział środków przeznaczanych na wspieranie rozwoju regionalnego w całości wydatków Wspólnoty. Obecnie jest to druga co do wielkości pozycja wydatków budżetowych Unii Europejskiej.

Przedmiotem zainteresowania polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej są obszary lub sektory problemowe określane Celami. Obecnie instrumentami polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej są cztery fundusze strukturalne, z których najwięcej środków koncentruje Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Pozostałe fundusze to: Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcja Orientacji, Instrument Finansowy dotyczący Rybołówstwa.

Po reformie wynikającej z pakietu Delorsa Unia Europejska programuje swoje działania w horyzoncie wieloletnim. Ostatnie dwa dotyczyły okresów: 1989-1993 (5 lat) oraz 1994-1999 (6 lat). Obecny okres programowania dotyczy siedmiu lat - 2000-2006. Środki europejskie są przeznaczane od kilkunastu już lat przede wszystkim dla obszarów o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego (Cel 1) oraz w znacznie mniejszej skali dla obszarów wymagających restrukturyzacji regionalnej (Cel 2).

2. Założenia polityki strukturalnej Unii Europejskiej w latach 2000-2006

W latach 2000-2006 w Unii Europejskiej funkcjonują cztery wspomniane wcześniej fundusze strukturalne i fundusz spójności.

Zakres finansowania ze strony Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dotyczy:

- ➔ środowiska produkcyjnego zwłaszcza w celu podniesienia konkurencyjności firm (przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw poprzez rozwój ich potencjału produkcyjnego) oraz wzrost atrakcyjności regionów poprzez poprawę standardu infrastruktury,
- ➔ postępu w dziedzinie badań i technologii (promocja wdrożeń oraz wzmocnienie potencjału rozwojowego badań i technologii),
- ➔ rozwoju społeczeństwa informacyjnego,

- ➔ rozwoju turystyki i inwestycji w dziedzinie kultury, w tym ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego,
 - ➔ ochrony i poprawy stanu środowiska przyrodniczego,
 - ➔ równouprawnienia kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia,
 - ➔ transnarodowej, transgranicznej i międzyregionalnej współpracy mającej na celu trwały regionalny i lokalny rozwój.
- Obszary wsparcia ze strony Europejskiego Funduszu Społecznego są następujące:
- ➔ aktywizacja zawodowa bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem,
 - ➔ przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu,
 - ➔ kształcenie ustawiczne,
 - ➔ doskonalenie kadry pracowniczej i rozwój przedsiębiorczości,
 - ➔ aktywizacja zawodowa kobiet.

Zakres wsparcia ze strony Europejskiego ***Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcja Orientacji obejmuje:***

- ➔ poprawę funkcjonowania gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw rolno-spożywczych,
- ➔ pobudzanie produkcji żywnościowej,
- ➔ trwały rozwój lasów,
- ➔ polepszanie warunków pracy na wsi,
- ➔ tworzenie nowych miejsc pracy pozarolniczej na obszarach wiejskich,
- ➔ dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi,
- ➔ zachowanie i promocję walorów naturalnych obszarów wiejskich.

Zakres finansowania za pomocą Instrumentu Finansowego dotyczącego Rybołówstwa jest następujący:

- ➔ odnowienie floty rybackiej i modernizacja kutrów,
- ➔ pomoc w dostosowaniu połowów do wymogów rynku,
- ➔ tworzenie małych jednostek rybołówstwa przybrzeżnego,
- ➔ rekompensowanie czasowego zaprzestania działalności,
- ➔ pomoc w zachowaniu fauny i flory przybrzeżnej,
- ➔ ulepszenia wyposażenia portów rybackich,
- ➔ poprawa przetwórstwa i marketingu owoców morza.



Fundusz Spójności przysługuje krajom, których produkt narodowy brutto na mieszkańca nie przekracza 90% średniej Unii Europejskiej. Aktualnie cztery kraje są beneficjentami tego instrumentu - Grecja, Hiszpania, Irlandia oraz Portugalia. Wskaźnik pomocy udzielanej przez Fundusz - od 80 do 85% całości przewidywanych wydatków publicznych. Kierunki finansowania są następujące:

- ➔ projekty dotyczące środowiska, a w szczególności projekty zgodne z priorytetami polityki wspólnotowej w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego,
- ➔ transportowe projekty infrastrukturalne zidentyfikowane w ramach wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.

Polityka rozwoju regionalnego, tak jak cała polityka Wspólnoty planowana jest w okresach wieloletnich, obecny dotyczy lat 2000-2006 (siedmiu lat). Przedmiotem koncentracji zainteresowania i środków ze strony polityki regionalnej Unii Europejskiej są Cele. Lista Celów tej polityki została ograniczona do trzech, dwu zorientowanych regionalnie, trzeciego z nich horyzontalnie.

Podstawowy pozostaje w dalszym ciągu Cel 1, czyli oddziaływanie na obszarach zacofanych w rozwoju społeczno-ekonomicznym, przy stosowaniu, jako podstawowego kryterium ich identyfikacji poziomu produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca mierzonego parytetem siły nabywczej poniżej 75% w stosunku do średniego poziomu Unii Europejskiej. Regiony tego celu powinny pozostać podstawowym obszarem koncentracji uwagi i środków polityki strukturalnej tej organizacji, skupiając około 70% całości nakładów przeznaczanych na interwencję w tej sferze. Wynika to z priorytetu dla działań służących umocnieniu spójności (kohezji) wewnętrznej w ramach całej Unii Europejskiej. Dodatkowo przewiduje się zastosowanie w ramach tego Celu specyficznych rozwiązań dla obszarów cechujących się wyjątkowo niską gęstością zaludnienia, wynoszącą poniżej 8 osób na kilometr kwadratowy, co dotyczy dwu państw skandynawskich - Finlandii i Szwecji.

W odniesieniu do wszystkich regionów stojących przed wyzwaniem (potrzebami) głębokiej restrukturyzacji społeczno-ekonomicznej zaproponowano "nowy" Cel 2. Jego zakres dotyczy obszarów dotkniętych zmianami w sferze przemysłu, usług i rybołówstwa oraz obszarów wiejskich i wysoko zurbanizowanych dotkniętych regresem społeczno-ekono-

micznym oraz przeżywających problemy związane z adaptacją do zmienionych warunków. W przypadku tego Celu powinna nastąpić koncentracja przestrzenna środków na obszarach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz ograniczenie zasięgu przestrzennego w porównaniu ze "starym" Celem 2, dlatego udział ludności zamieszkałej na tych obszarach nie może przekroczyć 18% ludności Wspólnoty. Zakłada się, że na restrukturyzację regionalną tych obszarów przeznaczony zostanie niecałe 12% całego budżetu polityki strukturalnej.

Komisja Europejska zaproponowała kreowanie nowego Celu 3, jedyne go zorientowanego horyzontalnie, służącego wspieraniu działań w regionach nie uwzględnionych w zakresie Celu 1 i 2, a dotyczących adaptacji i modernizacji ich systemów edukacyjnych, szkoleniowych oraz zatrudnienia. Oznacza to koncentrację uwagi i środków na problemach modernizacji rynków pracy. Podstawą działań ma być, tak jak na innych obszarach problemowych, wieloletni plan przedsięwzięć podejmowanych w regionie w sferze zatrudnienia. Cel 3 ma promować działalność prowadzoną w czterech sferach dotyczących:

- ➔ wspierania pozytywnych dostosowań społeczno-ekonomicznych,
- ➔ tworzenia systemów szkolenia i edukacji obejmujących cały okres życia zawodowego,
- ➔ rozwijania aktywnych polityk na rynku pracy skierowanych przeciwko wysokiemu bezrobociu,
- ➔ ograniczania sytuacji wykluczenia z rynku pracy znaczących grup społeczeństwa oraz dyskryminacji różnych grup ludności.

Na realizację zadań Celu 3 przewidziano około 12% ogółu środków przeznaczanych na politykę strukturalną.

Pewna istotna zmiana została zaproponowana w odniesieniu do Inicjatyw Wspólnoty, których zamiast trzynastu, jak w latach 1994-1999, pozostało tylko cztery. Dotyczą one:

- ➔ współpracy przygranicznej i międzyregionalnej, służącej wzmocnieniu harmonijnego i trwałego rozwoju całego obszaru Wspólnoty (INTER-REG),
- ➔ rozwoju obszarów wiejskich (LEADER),
- ➔ współpracy międzynarodowej, służącej promowaniu nowych form zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy (EQUAL),

- ➔ gospodarcza i społeczna regeneracja miast i obszarów miejskich znajdujących się w kryzysie, w celu promowania trwałego rozwoju obszarów miejskich (URBAN).

Środki przeznaczone na Inicjatywy Wspólnoty zostały ograniczone w porównaniu z latami 1994-1999 z 9% do 4% całego budżetu polityki strukturalnej. Najważniejszą, ze względu na wielkość środków i znaczenie dla rozwoju regionalnego jest Inicjatywa INTERREG.

Regulacje prawne dotyczące Inicjatywy Wspólnoty INTERREG pozwalają na finansowanie ze środków europejskich następujących przedsięwzięć:

- ➔ studiów związanych z planami rozwoju traktującymi obszary przygraniczne jako jedną jednostkę geograficzną,
- ➔ wsparcia dla transgranicznej współpracy w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw,
- ➔ rozwoju turystyki, w tym na terenach wiejskich,
- ➔ lokalnych zintegrowanych systemów infrastrukturalnych,
- ➔ przedsięwzięć ochrony środowiska przyrodniczego,
- ➔ rozwoju społeczno-ekonomicznego terenów wiejskich,
- ➔ wzrostu produktywności rolnictwa i transgranicznego handlu produktami rolnymi,
- ➔ założenia i rozwoju organizacji handlowych, stowarzyszeń profesjonalnych oraz transgranicznych grup planistycznych,
- ➔ poprawy infrastruktury komunikacyjnej,
- ➔ współpracy na polu edukacji i kultury,
- ➔ wsparcia dla szkoleń zawodowych,
- ➔ współpracy w zakresie ochrony zdrowia,
- ➔ przedsięwzięć w zakresie energetyki, telekomunikacji i transportu uzupełniających transeuropejskie sieci infrastrukturalne,
- ➔ specjalnych przedsięwzięć osłabiających konsekwencje różnic językowych, w zakresie procedur administracyjnych oraz systemów prawnych,
- ➔ prac przygotowawczych dla uruchomienia transeuropejskich przedsięwzięć planistycznych.

Istotne znaczenie w polityce strukturalnej Unii Europejskiej odgrywa Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Jego funkcją jest oddziaływanie na trwały roz-

wój społeczno-ekonomiczny Wspólnoty poprzez udzielanie pożyczek oraz gwarancji kredytowych dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. EBI działa jednocześnie jako bank i jako instytucja Wspólnoty, wspierając rozwój słabiej rozwiniętych regionów. EBI udziela pożyczek z własnych środków. Podstawowymi ich kierunkami są: obszary zacofane w rozwoju oraz przeżywające regres przemysłu, polityka energetyczna Wspólnoty, przedsięwzięcia infrastrukturalne w zakresie transportu i telekomunikacji, ochrona środowiska przyrodniczego, wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz międzynarodowa konkurencyjność przemysłu Wspólnoty. Finansowanie rozwoju regionalnego stało się od wielu już lat najważniejszym priorytetem EBI. Obecnie wspieranie przedsięwzięć związanych z rozwojem regionalnym stanowi około 60% finansowania ze środków własnych tej instytucji. EBI może finansować także przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane poza obszarem Wspólnoty, czego wynikiem jest duża aktywność na obszarze Polski, która dotyczy w szczególności transeuropejskich sieci infrastrukturalnych.

Na Szczycie Unii Europejskiej, jaki odbył się w Berlinie w dniach 24-25 marca 1999 roku przyjęto budżet tej organizacji w latach 2000-2006. Przewiduje się dalsze ograniczenie udziału środków przeznaczanych na Wspólną Politykę Rolną (Common Agriculture Policy) oraz pewne zwiększenie udziału nakładów przeznaczanych na politykę strukturalną. W okresie tym planuje się wzrost budżetu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności z 28,6 mld euro średniorocznie w latach 1994-1999 do 39,3 mld euro średniorocznie w latach 2000-2006 (w cenach stałych z 1997 roku), co stanowi wzrost w ujęciu realnym o ponad 37%. Uwzględniając środki dla krajów kandydackich Europy Środkowej i Wschodniej, oznacza to dalszy wzrost udziału nakładów na politykę rozwoju regionalnego, do około 0,46% produktu krajowego brutto całej Unii Europejskiej. Wydatki na rzecz polityki strukturalnej będą w związku z tymi zmianami stanowiły około 37% budżetu tej organizacji. Dodatkowo, w ramach tytułu „rolnictwo”, przewiduje się wydatkowanie 5% budżetu na wspieranie rozwoju terenów wiejskich. W sumie więc nakłady na wspieranie rozwoju regionalnego i terenów wiejskich będą stanowiły w latach 2000-2006 około 42% wydatków budżetowych Unii Europejskiej.



Inne istotne ustalenia proponowane w dokumencie "Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza", które zostały zaakceptowane na Szczycie w Berlinie dotyczą:

- ➔ maksymalnej wielkości transferów środków europejskich na rzecz starych i nowych krajów członkowskich, które nie mogą przekraczać 4% produktu krajowego brutto w skali rocznej. Pułap ten w relacji do budżetu państw aktualnych i przyszłych beneficjentów wynosi nawet 15-20%, czyli są to potencjalnie olbrzymie strumienie środków;
- ➔ minimalnego poziomu montażu finansowego środków europejskich ze strony państw beneficjentów, który został utrzymany na poziomie 25%. Oznacza to, że każde 3 euro z Unii Europejskiej musi zostać uzupełnione 1 euro z strony kraju beneficjenta. Uwzględniając koszty związane z przygotowaniem projektów, obciążenie środków krajowych VATem podczas gdy środki europejskie są z tego zwolnione oraz konieczność wyprzedzającego finansowania, które jest następnie refundowane przez Unię Europejską faktyczny poziom montażu jest znacznie wyższy. Jest to bardzo ostre obciążenie dla państw i regionów słabszych ekonomicznie,
- ➔ wyboru obszarów problemowych Celu 1 na poziomie regionów typu NUTS II (Nomenclature of Units for Territorial Statistics - nomenklatura jednostek dla statystyki terytorialnej), natomiast obszarów problemowych Celu 2 i obszarów będących beneficjentami Inicjatywy Wspólnoty INTERREG na poziomie regionów typu NUTS III.³
- ➔ zdecydowanego priorytetu ze względu na alokowane środki europejskie dla obszarów Celu 1, charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego.

W latach 2000-2006 polityka regionalna Unii Europejskiej ma się kierować następującymi zasadami:

- ➔ koncentracji - środki są przeznaczone przede

wszystkim dla obszarów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (Cel 1 i Cel 2),

- ➔ partnerstwa - współpraca układu europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego (wertykalne) oraz z partnerami gospodarczymi i społecznymi (horyzontalne),
- ➔ programowania - proces organizowania, podejmowania decyzji i finansowania odbywa się w kilku szczegółowo określonych etapach,
- ➔ koordynacji - pomiędzy poszczególnymi funduszami poprzez: dokumenty programowe, monitorowanie i ocenę pomocy, indykatywne wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie polityk Wspólnoty,
- ➔ dodatkowości - środki europejskie muszą uzupełniać finansowanie krajowe, a nie mogą go zastępować,
- ➔ zgodności - operacje finansowane z funduszy europejskich muszą być zgodne z innymi politykami Wspólnoty i prawodawstwem wspólnotowym.

3. Przewidywane transfery finansowe z tytułu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rzecz nowych państw członkowskich, Polski i województwa lubelskiego po akcesji

Zbliżająca się perspektywa członkostwa Polski w Unii Europejskiej oznacza, że kraj nasz stanowiący po akcesji w całości obszar Celu 1, będzie mógł korzystać już wkrótce z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W przedstawionych rozważaniach przyjmuje, że najbliższe rozszerzenie Wspólnot Europejskich nastąpi w roku 2004 i weźmie w nim udział dziesięć państw: Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia oraz Węgry.

Perspektywa finansowa przyjęta w trakcie Szczycie w Berlinie w marcu 1999 roku zakładała, że kraje grupy Luksemburskiej (Czechy, Cypr, Estonia, Polska, Słowenia oraz Węgry) mogą przystąpić do Unii Europejskiej już w roku 2002, a transfery na ich rzecz

³ W Unii Europejskiej klasyfikacja ta jest podstawą identyfikacji obszarów problemowych oraz przygotowywania podstawowych dokumentów programowych. Istnieje pięć poziomów klasyfikacji, istotne dla polityki regionalnej są dwa poziomy: NUTS II na którym istnieje 206 regionów oraz NUTS III na którym istnieje 1031 regionów. W krajach kandydackich są to regiony typu NTS. W Polsce zidentyfikowano 16 regionów typu NTS II oraz 44 regiony typu NTS III. Obecnie Unia Europejska zaproponowała, aby minimalną i maksymalną liczbę ludności mieszkającej w przeciętnym regionie typu NUTS wyznaczały regulacje europejskie. Gdyby przyjęto regulacje w proponowanym obecnie kształcie, to Polska powinna zwiększyć liczbę regionów typu NUTS III do przynajmniej 49 jednostek.

z tytułu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2002-2006 mogą wynieść około 39,5 mld euro (w cenach z 1999 roku). Oznaczało to, że z tytułu polityki spójności przewidywano największe transfery finansowe z Unii Europejskiej na rzecz nowych państw członkowskich, znacznie większe niż płatności, jakie mogą nastąpić z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej.

Komisja Europejska w dniu 30 stycznia 2002 roku przedstawiła zmodyfikowaną perspektywę finansową na lata 2004-2006, która uwzględnia fakt, że w pierwszym rozszerzeniu najprawdopodobniej weźmie udział dziesięć wymienionych wcześniej państw, a niezbędne środki alokowane w nowych krajach członkowskich dotyczą jedynie trzech zamiast pięciu lat. Budżet polityki spójności został dodatkowo ograniczony w porównaniu z pierwotnymi zamierzeniami, bowiem wydzielono z niego środki na płatności bezpośrednie w rolnictwie, których w ustaleniach Szczytu w Berlinie po prostu nie przewidywano.

Proponowane przez Komisję Europejską alokacje funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla nowych państw członkowskich wynoszą: 7067 mln euro w roku 2004, 8150 mln euro w roku 2005 i 10350 mln euro w roku 2006, czyli w sumie 25567 mln euro. Dodatkowo w ramach tytułu „rolnictwo” pojawiły się środki przeznaczone na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w wysokości: 1532 mln euro w roku 2004, 1674 mln euro w roku 2005 i 1781 mln euro w roku 2006, czyli w sumie 4987 mln euro. W wyniku tego rozszerzenia o dziesięć nowych państw ludność Unii Europejskiej zwiększy się o niecałe 75 milionów osób, z czego 38,6 milionów to mieszkańcy Polski, a 36 milionów to mieszkańcy pozostałych dziewięciu państw. Wielkość Polski w porównaniu z innymi krajami kandydackimi została uwzględniona przez Komisję Europejską w jej propozycji, bowiem przewidywana alokacja dla Polski to ponad 53% całości środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W sumie Polska ma otrzymać w latach 2004-2006 z tytułu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności 13862 mln euro. Jest to najważniejsza pozycja transferów finansowych z UE na rzecz Polski będąca średniorocznym ekwiwalentem 2,8% PKB naszego kraju. Dodatkowo środki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich w Polsce to: 766 mln euro w roku 2004, 837 mln euro w roku 2005 i 890 mln euro w roku 2006, czyli w sumie 2493 mln euro.

Struktura transferów na rzecz Polski ma być następująca:

**Fundusz Spójności 30,3% (4201 mln euro),
fundusze strukturalne 69,7% (9661 mln euro),
z czego:**

- ➔ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego - 5569,4 mln euro,
- ➔ Europejski Fundusz Społeczny - 2234,4 mln euro,
- ➔ Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnictwa - Sekcja Orientacji - 1677,9 mln euro,
- ➔ Instrument Finansowy wspierania Rybołówstwa - 179,3 mln euro.

Środki Unii Europejskiej będą uruchamiane w ramach jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, sześciu sektorowych programów operacyjnych oraz jednego zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego. Alokacje funduszy strukturalnych w ramach poszczególnych programów operacyjnych będą następujące:

- ➔ SPO wzrost konkurencyjności gospodarki - 19% (1790 mln euro),
- ➔ SPO rozwój zasobów ludzkich - 18,2% (1701 mln euro),
- ➔ SPO - restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich - 16,9% (1575,4 mln euro),
- ➔ SPO rybołówstwo i przetwórstwo ryb - 1,9% (178,8 mln euro),
- ➔ SPO transport - 7,9% (740 mln euro),
- ➔ SPO ochrona środowiska i gospodarka wodna - 5,5% (516 mln euro),
- ➔ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego - 30,3% (2805,8 mln euro),
- ➔ PO pomoc techniczna 0,17% (15 mln euro).

Fundusz Spójności zostanie wydatkowany na:

- ➔ infrastrukturę transportu - 52,4%,
- ➔ ochrona środowiska 47,6%.

W ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) przewidziano alokowanie w latach 2004-2006 na rzecz województwa lubelskiego wynoszącą 7,28% całej kwoty, czyli 204,26 mln euro. Dodatkowo Lubelszczyzna będzie korzystała z Inicjatywy Wspólnoty INTERREG w dwu położonych wzdłuż granicy subregionach (bialskopodlaskim oraz chełmsko-zamojskim). Ponieważ alokacje na mieszkańca w województwie lubelskim są znacznie wyższe niż przeciętnie w kraju, może powstać



wrażenie, że wykorzystując środki europejskie będą one w stanie niwelować dystans rozwojowy wobec obszarów lepiej rozwiniętych. Jest to pogląd niesłuszny przynajmniej z trzech powodów. Po pierwsze alokacja w ramach ZPORR to zaledwie 20,2% całości środków europejskich, jakie będą uruchamiane w Polsce w latach 2004-2006. Po drugie, największymi beneficjentami sektorowych programów operacyjnych (49,3%) i Funduszu Spójności (30,3%) będą przede wszystkim obszary o wysokim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, czyli duże aglomeracje miejskie oraz Polska zachodnia. Wreszcie po trzecie, ograniczony potencjał absorpcyjny obszarów wiejskich i wschodniej części Polski oznacza, że województwo lubelskie może mieć największe trudności w efektywnym pozyskaniu przyznanych środków europejskich.

4. Konsekwencje uruchomienia środków europejskich

Z przedstawionych informacji wynika, że fundusze europejskie wkrótce po akcesji powinny stać się w Polsce drugim co do wielkości (po ZUS-ie) wydzielonym segmentem finansów publicznych. Dlatego bardzo istotne jest stwierdzenie, jakie będą konsekwencje tych olbrzymich transferów dla rozwoju regionalnego Polski. Oczywiście przedstawiane w tym punkcie opracowania tezy są raczej hipotezami, które wymagałyby weryfikacji i uściślenia w trakcie dalszych prac badawczych.

Bardzo istotny dla rozważań jest oczekiwany efekt makroekonomiczny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dla analizy potencjalnych efektów środków europejskich w Polsce istotne jest odniesienie się do doświadczeń krajów członkowskich Unii Europejskiej korzystających z tego wsparcia w najszerzej skali oraz krajów w całości będących przedmiotem oddziaływania ze strony Unii Europejskiej. Ze względu na skalę wsparcia, najbardziej interesujące są doświadczenia Hiszpanii (ponad 34 mld euro otrzymanych z tytułu funduszy europejskich w latach 1994-1999), Niemiec i Włoch (po ponad 21 mld euro otrzymanych z tytułu funduszy europejskich w latach 1994-1999) oraz Grecji, Francji i Portugalii (po około 15 mld euro otrzymanych z tytułu funduszy europejskich w latach 1994-1999). Ze względu na zasięg wsparcia są to kraje w całości będące obszarami Celu 1. W

aktualnym i dwu poprzednich okresach programowania status ten mają trzy kraje: Grecja, Irlandia i Portugalia.⁴

Ocena poziomu spójności w Unii Europejskiej i efektów korzystania z funduszy europejskich jest przedmiotem systematycznej oceny w ramach raportów kohezyjnych sporządzanych przez Komisję Europejską. Szczególne zainteresowanie budzi sytuacja krajów o poziomie produktu narodowego brutto na mieszkańca poniżej 90% średniej Unii Europejskiej będących beneficjentami Funduszu Spójności, czyli Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii. W szóstym raporcie okresowym z 1999 roku i w drugim raporcie kohezyjnym z 2001 roku, stosując różne modele makroekonomiczne wyznaczano, dodatkowy efekt wzrostu produktu krajowego brutto wynikający z transferów w ramach Funduszy Strukturalnych w latach 1994-1999 na około 1% średniorocznie w Grecji i Portugalii, 0,6% w Irlandii i 0,5% w Hiszpanii. Można to porównać z wielkością średniorocznych transferów odniesionych do produktu krajowego brutto: 3,2% w Portugalii, 3,4% w Grecji, 2,1% w Irlandii oraz 1,1% w Hiszpanii.

Ostatnie dwa raporty kohezyjne dokumentują powolny proces zmniejszania się różnicowań regionalnych w zakresie poziomu rozwoju ekonomicznego, co wskazuje na wzrastającą spójność ekonomiczną Unii Europejskiej. Niestety, w ramach państw kohezyjnych obserwuje się wzrost różnicowań ekonomicznych w układzie regionalnym. W przypadku spójności społecznej brak jest poważniejszych osiągnięć w ostatnich kilkunastu latach, pomimo znaczącego ograniczenia poziomu bezrobocia w całej Unii Europejskiej. Natomiast w przypadku spójności przestrzennej rejestruje się systematyczną poprawę sytuacji obszarów peryferyjnych. Wynika to z jednej strony z braku postępu w warunkach podróżowania w obszarach centralnych Unii Europejskiej ze względu na rosnące natężenie ruchu. Z drugiej strony Unia Europejska poprzez wspieranie rozwoju transeuropejskich sieci infrastrukturalnych systematycznie poprawia sytuację obszarów o niekorzystnym położeniu geograficznym.

Doświadczenia trzech krajów będących w całości przedmiotem wsparcia ze strony Unii Europejskiej jako obszary Celu 1 wskazuje, że przyjęły one w latach

⁴ Irlandia jest przykładem kraju, gdzie pomimo utraty statusu obszaru Celu 1 przez jeden z dwu regionów kraju jest on w dalszym ciągu beneficjentem pomocy przejściowej.

1994-1999 bardzo zróżnicowane strategie rozwojowe. Irlandia jako priorytetowe potraktowała działania zorientowane na doskonalenie jakości zasobów ludzkich. Portugalia jako najważniejszy priorytet przyjęła rozwój infrastruktury technicznej, w tym transeuropejskich sieci infrastrukturalnych. Obydwa te kraje osiągnęły niewątpliwy sukces, co dokumentują przytoczone wcześniej raporty kohezyjne.

W Grecji efekty wykorzystania funduszy europejskich nie są tak jednoznaczne. Raporty kohezyjne wskazują, że w Grecji w ostatniej dekadzie obniża się poziom spójności zarówno w odniesieniu do Unii Europejskiej, jak też wewnątrz kraju. Twierdzi się, że transferowanie znaczących środków do nieprzygotowanej gospodarki sprzyjało inflacji. Uruchamianiu środków europejskich towarzyszyły liczne "nieregularności" (korupcja i marnotrawstwo środków). Uważa się, że podstawową przyczyną niepowodzeń była jakość administracji publicznej: słabo opłacanej, nisko wykwalifikowanej i źle wyształconej. Z drugiej strony wskazuje się na odłożone w czasie oddziaływanie funduszy europejskich. Bardzo korzystnie ocenia się fakt podjęcia przez układ lokalny i regionalny Grecji dialogu na temat wyboru priorytetów rozwojowych oraz wyboru projektów inwestycyjnych generujących rozwój. Nowoczesne finansowanie rozwoju regionalnego (montaż finansowy środków europejskich i greckich, partnerstwo układu publicznego i prywatnego) stało się możliwe w ramach europejskiej polityki regionalnej. Równocześnie wskazuje się na wyjątkowo niekorzystne i bardzo peryferyjne położenie Grecji w stosunku do całej Unii Europejskiej, co generalnie nie sprzyjało dynamicznemu rozwojowi społeczno-ekonomicznemu.

Dlatego ważne jest, aby w Polsce zastosować najbardziej skuteczny zestaw celów i instrumentów polityki. Wybór celów, priorytetów i alokacji finansowych powinien wynikać z założeń polityki strukturalnej dla Polski oraz z możliwości finansowania różnych kierunków działań ze środków europejskich. Negatywne doświadczenia Grecji z funduszami europejskimi wskazują, że nieprzygotowane społeczeństwo i gospodarka mogą mieć problemy z efektywną absorpcją znaczących środków zewnętrznych, a ich rezultaty mogą być bardzo ograniczone.

5. Przewidywane kierunki wykorzystania środków europejskich w Polsce

Podstawowym celem polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej jest spójność zewnętrzna i wewnętrzna. Produkt krajowy brutto na mieszkańca Polski według paritetu siły nabywczej wynosił w roku 1998 około 40% średniej dla Unii Europejskiej. Uwzględniając nawet fakt, że akcesja pięciu biednych krajów Europy Środkowej spowoduje obniżenie PKB w Unii Europejskiej do około 93% aktualnego poziomu oraz zakładając szybki wzrost PKB w Polsce do czasu przystąpienia do tej organizacji (około 5% średniorocznie) trudno jest przyjąć założenie, że w momencie akcesji produkt ten w ujęciu per capita będzie większy niż 50% średniego poziomu w rozszerzonej Unii Europejskiej. Oznacza to, że cała Polska, wszystkie województwa, a także wszystkie miasta i gminy mogą i powinny stać się beneficjentami środków europejskich. Dlatego kreowanie potencjału absorpcyjnego dotyczy zarówno poziomu centralnego, jak też regionalnego i lokalnego. Skala rozpiętości pomiędzy Polską a Unią Europejską wskazuje jednoznacznie na fakt, że podstawowym priorytetem polityki ekonomicznej państwa będzie w nadchodzących latach zmniejszenie dystansu rozwojowego Polski i jej regionów do Europy Zachodniej.

Skala zróżnicowań regionalnych w Polsce jest obecnie zbliżona do rejestrowanej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Istnieją jednak bardzo zróżnicowane poglądy na temat oceny rozwoju sytuacji w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Część badaczy sądzi, że zróżnicowania regionalne narastają, część że zmniejszają się. Te rozbieżności poglądów są między innymi wynikiem niedostatków bazy statystyki w układach terytorialnych. Niewątpliwie w sytuacji podziału administracyjnego Polski na 16 dużych województw, zróżnicowania międzywojewódzkie stały się w istotnej części zróżnicowaniami wewnątrzwojewódzkimi. Prawdopodobnie konsekwencją znaczących transferów finansowych ze strony Unii Europejskiej będzie wzrost zróżnicowań regionalnych w Polsce. Obszary silne będą bowiem w stanie przygotować dokumenty programowe wyższej jakości, łatwiej będzie tam zapewnić niezbędne dla montażu finansowego środki własne oraz zidentyfikować i przygotować w formie europejskim wielką ilość wniosków



inwestycyjnych. Oczywiście oznacza to, że uzupełniające działania, służące budowaniu potencjału absorpcyjnego w zakresie środków europejskich, powinny zostać ukierunkowane na obszary słabe, a szczególne znaczenie ma oddziaływanie na jakość kapitału ludzkiego. W najgorszej sytuacji znajdują się obszary wiejskie i małe miasta, a w układzie geograficznym wschodnia część kraju.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej umożliwi Polsce, oczywiście pod warunkiem przeprowadzenia niezbędnych działań dostosowawczych, pełne korzystanie z dobrodziejstw polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej. Potencjalne korzyści i niekorzyści można rozpatrywać na różnych płaszczyznach. Właściwe wydaje się wskazanie na podstawowe kierunki wsparcia modernizacji gospodarki Polski ze środków europejskich oraz korzyści, jakie mogą odnieść podmioty gospodarcze i samorządy terytorialne.

Fundusze europejskie będą najważniejszą pozycją na liście transferów środków ze strony Unii Europejskiej na rzecz Polski, znacznie bogatszą niż wynikające ze Wspólnej Polityki Rolnej (CAP). Skala tych transferów może wynieść, jak już wspomniano wcześniej, nawet kilka miliardów euro rocznie. Doświadczenia opisanych wcześniej krajów członkowskich wskazują na szeroki zakres możliwych do finansowania przedsięwzięć. Dla przyspieszenia modernizacji kraju za pomocą funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności największe znaczenie mogą mieć następujące działania:

- ➔ Wsparcie realizacji transeuropejskich sieci infrastrukturalnych.

Cztery takie osie zostały już obecnie zidentyfikowane przez Unię Europejską na obszarze Polski. Dotyczy to dwu głównych osi komunikacyjnych Polski w układzie wschód-zachód, które przechodzą przez: Frankfurt nad Odrą-Poznań-Warszawę-Terespol oraz Zgorzelec-Wrocław-Katowice-Kraków-Przemyśl, a także dwu osi przebiegających przez Polskę w układzie północ-południe, co dotyczy Via Baltica, łączącej kraje bałtyckie z Europą Zachodnią przez Polskę, jak też powiązanie Gdańsk-Łódź-Katowice-granica z Czechami i Słowacją. Dwie pierwsze osie komunikacyjne nie mają niestety kontynuacji na wschód od naszego kraju. Oznacza to, że Unia Europejska będzie współfinansowała modernizację powi-

zań drogowych i kolejowych w Polsce. W zakresie dróg dotyczy to przede wszystkim odcinków miejskich autostrad. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej będzie prawdopodobnie możliwe dopisanie nowych powiązań do tej listy, być może także wiążących Lubelszczyznę z resztą kraju. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w Europie szczególnym zainteresowaniem Komisji Europejskiej cieszą się przede wszystkim przebiegające przez Polskę osie komunikacyjne w układzie wschód-zachód. Równocześnie istotne dla rozwoju regionalnego jest to, że w pierwszej kolejności będą realizowane zachodnie odcinki tych sieci. Dlatego w najbliższych latach w największym stopniu będzie się poprawiała pozycja konkurencyjna miast i regionów położonych w zachodniej części kraju.

- ➔ Wsparcie przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska przyrodniczego.

Kilka dekad gospodarki centralnie planowanej przyczyniło się do olbrzymiej dewastacji środowiska przyrodniczego w naszym kraju, co dotyczyło w szczególności stopniu tzw. obszarów ekologicznego zagrożenia. Problem ten dotyczy przede wszystkim miejsc koncentracji przemysłu wydobywczego. W związku z transformacją ustroju gospodarczego następuje systematyczna poprawa stanu czystości wód, powietrza atmosferycznego oraz powierzchni ziemi. Zobowiązania Polski w skali całego kontynentu oraz procesy integracji europejskiej oznaczają konieczność konsekwentnego oddziaływania na rzecz redukcji poziomu zanieczyszczeń środowiska przyrodniczego oraz stopniowej likwidacji zanieczyszczeń nagromadzonych w latach gospodarki centralnie planowanej. Działania w tym zakresie są wyjątkowo kosztowne. Potrzeby inwestycyjne dziesięciu krajów kandydackich Europy Środkowej, umożliwiające im stopniowe dostosowanie stanu środowiska przyrodniczego do standardów Unii Europejskiej, ocenia się na 100 mld euro. Te szacunki nie uwzględniają kosztów działań zorientowanych na środowisko przyrodnicze które są warunkiem rozwoju społeczno-ekonomicznego, a które nie są przedmiotem legislacji Wspólnoty. Unia Europejska przywiązuje szczególne znaczenie do poprawy stanu czystości wód. Wyjątkowo trudna i wymagająca wielu lat

konsekwentnej polityki i realizacji wynikających z niej działań jest sytuacja na obszarze Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Efektem zbliżenia standar-

dów ekologicznych w Polsce do poziomu Unii Europejskiej powinno być m.in. przyspieszenie rozwoju regionalnego obszarów "czystych" ze względu na standardy ekologiczne.

- ➔ Wsparcie rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej.

Komentarza wymaga także problem znaczenia rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej, co powinno prowadzić do wzrostu walorów lokalizacyjnych wielu miast i gmin Polski. Oznacza to, że jednostki osadnicze podejmujące takie przedsięwzięcia inwestycyjne ze środków europejskich poprawią swoją pozycję konkurencyjną, stając się dzięki temu bardziej atrakcyjnymi miejscami dla lokalizacji przedsięwzięć kapitału zagranicznego. Działania te przyczyniają się także do poprawy sytuacji rodzimych podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w danym ośrodku. Generalnie należy sądzić, że takie przedsięwzięcia zostaną w pierwszej kolejności podjęte w silniejszych ekonomicznie miastach.

- ➔ Wsparcie rozwoju środowiska biznesowego.

Istotny wpływ na konkurencyjność regionów ma istnienie bogatego środowiska biznesowego. Instytucje te umożliwiają efektywne funkcjonowanie podmiotów gospodarczych. Szczególne znaczenie ma to w regionach słabych, gdzie deficyt tego typu instytucji jest często barierą rozwoju społeczno-ekonomicznego. Działania te będą dotyczyły, ze względu na specyfikę tego sektora, przede wszystkim średnich i wielkich miast.

- ➔ Wsparcie zmian struktury wielkościowej podmiotów gospodarczych poprzez rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Dziedzictwem gospodarki centralnie planowanej były patologiczne zniekształcenia struktur produkcyjnych, w tym także własnościowych i wielkościowych. Charakterystyczny dla gospodarki centralnie planowanej był niedorozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Transformacja ustroju gospodarczego i przedsiębiorczość społeczeństwa polskiego doprowadziły do bardzo szybkiej ekspansji tego sektora gospodarki w ostatnich kilku latach. Silny sektor małych i średnich przedsiębiorstw generuje korzystne skutki społeczne, polityczne, ekonomiczne i cywilizacyjne, a równocześnie umożliwia efektywne funkcjonowanie większych podmiotów gospodarczych. W niektórych przy-

padkach prowadzi to do powstania bardzo efektywnych terytorialnych związków produkcyjnych (clusters), które są wyjątkowo korzystne dla stymulowania procesów rozwoju regionalnego. Unia Europejska uruchamia w ramach polityki rozwoju regionalnego znaczące środki na rzecz rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Przewagę w absorpcji środków europejskich przeznaczonych na ten cel zyskują ośrodki, które potrafią dotrzeć z informacją i doradctwem do potencjalnych beneficjentów.

- ➔ Wsparcie procesów restrukturyzacji regionalnej na obszarach problemowych.

Polityka regionalna Unii Europejskiej zorientowana jest na tego typu obszary m.in.: o niskim poziomie rozwoju, koncentracji starych przemysłów, dominacji gospodarki żywnościowej, koncentracji wysokiego strukturalnego bezrobocia, peryferyjnego i niekorzystnego położenia geograficznego. Transformacja ustroju gospodarczego Polski doprowadziła do pojawienia się rozległych przestrzennie obszarów problemowych. Na ogół na obszarach tych występuje nałożenie się różnorodnych negatywnych procesów społeczno-ekonomicznych, takich jak: wysokiego bezrobocia i niekorzystnych zmian na rynku pracy, powolnego tempa rozwoju sektora prywatnego, niskiego poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz niedorozwoju środowiska biznesowego. W sytuacji występowania niekorzystnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz trudności pobudzenia rozwoju regionalnego bogate, doświadczenia Unii Europejskiej mogą okazać się wyjątkowo przydatne. Realizacja tego priorytetu będzie korzystna dla zmniejszania różnicowań regionalnych, bowiem obszary wymagające restrukturyzacji regionalnej są z wymienionych wcześniej powodów problemowe.

- ➔ Doskonalenie jakości kapitału ludzkiego.

Pomimo znacznego zwiększenia liczby miejsc w szkołach średnich i wyższych, wzmocnienia wymaga potencjał edukacyjny, tak aby możliwe stało się upowszechnienie wykształcenia średniego oraz dokonanie ilościowego i jakościowego postępu w zakresie kształcenia na poziomie wyższym. Wzmocnienia wymaga proces szkolenia zawodowego i doksztalcenia. Kształcenie ustawiczne powinno stać się regułą, strukturalnym składnikiem podnoszenia kwalifikacji i umiejętności zawodowych. Duże znaczenie ma wzmacnianie potencjału przedsiębiorczości oraz wspieranie



samozatrudnienia. Niezbędne jest także zwiększenie mobilności przestrzennej zasobów ludzkich. Regiony dysponujące potencjałem ludzkim o wysokich kwalifikacjach będą mogły rozwijać się szybciej. Te priorytety są zgodne z założeniami Europejskiego Funduszu Społecznego Unii Europejskiej. Działania te potencjalnie mogą i powinny objąć wszystkie regiony kraju. Statystyki jednoznacznie pokazują, że obszary wiejskie, regiony Polski wschodniej cechuje bardzo niska jakość kapitału ludzkiego, co jest jedną z barier rozwoju tych obszarów.

➔ Wsparcie rozwoju obszarów przygranicznych.

Unia Europejska przywiązuje wielką wagę do pobudzania współpracy transgranicznej i do przełamania syndromu peryferyjnego położenia takich obszarów. Służy temu przede wszystkim Inicjatywa Wspólnoty INTERREG. Wsparcie dotyczy regionów typu NUTS III, położonych wzdłuż granic. Sytuacja będzie zasadniczo korzystniejsza na obszarach położonych wzdłuż wewnętrznych granic UE, czyli z Niemcami, Czechami, a prawdopodobnie także ze Słowacją i Litwą, gdzie partnerzy po drugiej stronie granicy będą dysponowali także środkami europejskimi. Wzdłuż zewnętrznych granic UE, czyli na granicach z Rosją, Białorusią i Ukrainą, środki te, mimo że znacznie mniejsze, będą sprzyjały pogłębianiu asymetrii rozwojowych.

W sytuacji niedostatecznych umiejętności efektywnego wykorzystania w naszym kraju środków europejskich część z wymienionych priorytetów może pozostać zbiorem pobożnych życzeń. Wówczas buforem dla absorpcji środków europejskich będzie najprawdopodobniej infrastruktura techniczna. Zaległości w zakresie infrastruktury komunikacyjnej i ochrony środowiska przyrodniczego, powstałe w okresie gospodarki centralnie planowanej są olbrzymie. Oznacza to, że jest możliwe, a równocześnie niezbędne, zrealizowanie wielu przedsięwzięć inwestycyjnych w tych dwu sferach, które będą poprawiały konkurencyjność gospodarki całej Polski i jej regionów.

6. Zakończenie

Sprawne i efektywne uruchomienie środków europejskich w Polsce daje możliwość zmniejszenia dystansu rozwojowego Polski do państw Unii Europejskiej. Dlatego niezbędne jest podjęcie wymienio-

nych wcześniej działań, tak aby uzyskać dzięki funduszom strukturalnym i Funduszowi Spójności dodatkowy przyrost produktu krajowego brutto o jeden punkt procentowy średniorocznie. Im wcześniej Polska zostanie przyjeta do Unii Europejskiej, tym możliwości te są większe.

Niemniej ważny jest jednak drugi wymiar spójności - czyli oddziaływanie na poziom zróżnicowań regionalnych w Polsce. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że środki funduszy strukturalnych będą generowały wzrost zróżnicowań między- i wewnątrzregionalnych, utrwalając podział na Polskę A i B. Dlatego przygotowanie obszarów słabszych ekonomicznie do absorpcji środków europejskich powinno stać się przedmiotem specjalnego pakietu działań. Dotyczyć one powinny między innymi: szkoleń i działań edukacyjnych, pomocy w przygotowaniu niezbędnych europejskich dokumentów strategicznych na poziomie wojewódzkim, kreowania niezbędnego potencjału w zakresie identyfikacji, a następnie przygotowania w odpowiednim formacie przedsięwzięć inwestycyjnych oraz rozwiązania problemu współfinansowania funduszy europejskich środkami własnymi przez słabe ekonomicznie miasta i gminy.

Aktualne rozpiętości regionalne w Polsce są olbrzymie, bowiem na poziomie regionów typu NUTS II (województwa) wynoszą prawie jak 2 do 1 (Mazowsze i Lubelszczyzna), natomiast w układzie regionów typu NUTS III (44 subregiony) wynoszą jak 4,5 do 1 (Warszawa i Łomża). Lubelszczyzna będzie najbiedniejszym regionem Unii Europejskiej po najbliższym jej rozszerzeniu o dziesięć państw. Marginalizacja społeczno-ekonomiczna rozległych przestrzennie obszarów stanowiłaby dla Polski olbrzymie zagrożenie polityczne, społeczne, ekonomiczne i kulturowe, dlatego pozytywny program absorbowania funduszy europejskich na obszarach ekonomicznie najsłabszych jest niezbędny.

