

Spis treści

Wstęp	9
Dariusz Waldziński , Spójność ekonomiczna Unii Europejskiej w świetle współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych	11
Urszula Kalina-Prasznic , Ekonomiczne kontrowersje wokół europejskiego modelu socjalnego	25
Giuseppe Calzoni , Współczesne wyzwania wobec polityki społecznej	33
Andrzej Prusek , Spójność płac w warunkach integracji europejskiej jako wyzwanie rozwojowe dla Polski	39
Filip Chybalski , Reforma systemu emerytalnego w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej	48
Grażyna Węgrzyn , Innowacyjność gospodarki Unii Europejskiej a sytuacja na rynku pracy	58
Iwona Kukulak-Dolata , Kształcenie jako instrument rozwoju kapitału ludzkiego w firmie.....	67
Zofia Hasińska, Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka , Wpływ Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na lokalne rynki pracy.....	82
Elżbieta Siek , Bezrobocie w wybranych krajach Unii Europejskiej w świetle migracji zagranicznych.....	100
Anna Szymczak, Małgorzata Gawrycka , Wybrane aspekty rynku pracy w krajach Grupy Wyszehradzkiej po przystąpieniu do UE	115
Жанна Цауркубуле , Проблемы рынка труда Латвии в контексте европейской интеграции.....	127
Алебина Вишневская , Развитие маркетинговой макросреды латвийского рынка после вступления в ЕС.....	137
Krzysztof Piech , Weryfikacja trafności wybranych prognoz makroekonomicznych w Polsce	152
Joanna Jahn , Wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej w przekroju regionalnym	166
Krzysztof Opolski, Piotr Modzelewski , Teoretyczne podstawy oceny absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – zarys ujęcia systemowego.....	195
Magdalena Wojarska , Fundusze strukturalne jako instrument konwergencji regionalnej na przykładzie Polski.....	209
Piotr Nowak , Rola współpracy terytorialnej w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych Unii Europejskiej	222

Jerzy Ładysz , Wspieranie współpracy transgranicznej i rozwoju regionalnego w Polsce przez mechanizmy finansowe europejskiego obszaru gospodarczego	231
Sylwia Dolzblasz , Rozwój współpracy międzynarodowej na poziomie regionalnym i lokalnym w Europie jako element polityki spójności	243
Piotr Misztal , Wykorzystanie funduszy strukturalnych i efekty polityki regionalnej w nowych krajach członkowskich UE w okresie 2004-2006	253
Katarzyna Surygala , Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako instrument realizacji prorozwojowej funkcji budżetów wybranych gmin województwa dolnośląskiego	265
Anita Richert-Kaźmierska , Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego a konkurencyjność polskich regionów na przykładzie województwa pomorskiego	280
Andrzej Raczyk, Helena Dobrowolska-Kaniewska , Wstępna ocena realizacji działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na obszarze województwa dolnośląskiego.....	291
Marcin Sobiecki , Wdrażanie SPO ROL na przykładzie działania 2.3 „Odnawia wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”	302
Grzegorz Salwa , Problemy koordynacji przedsięwzięć zgłaszanych do współfinansowania w ramach Funduszu Spójności na przykładzie „Programu ochrony wód zlewni rzek Ślezy i Oławy” oraz zarządzanie nimi	316
Marek Angowski , Znaczenie środków pomocowych UE w podnoszeniu konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego w województwie lubelskim	329
Małgorzata Dziembała , Konkurencyjność regionów południowego pogranicza Polski	338
Jolanta Taraszkiewicz , Pomoc publiczna a spójność gospodarcza i społeczna Unii Europejskiej	351
Alina Walenia , Rola budżetu samorządu województwa podkarpackiego w finansowaniu rozwoju regionalnego w warunkach członkostwa w UE.....	361
Iwo Augustyński , Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w realizacji celów polityki spójności społeczno-gospodarczej	375
Andrzej Kras , Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej dla usług o charakterze powszechnym w prawie Unii Europejskiej	382

Summaries

Dariusz Waldziński , Economic Cohesion of the European Union in the Light of the Modern Cultural and Civilization Transformations	24
Urszula Kalina-Prasznic , Economic Controversies over the European Social Model	32

Giuseppe Calzoni , Contemporary Challenges for Social Policy.....	38
Andrzej Prusek , Cohesion of Wages in Conditions of European Integration as Development Challenge for Poland	47
Filip Chybalski , Pension Reform in CEE Countries	57
Grażyna Węgrzyn , Innovation in European Economies and the Situation in Labour Markets.....	66
Iwona Kukulak-Dolata , Education as the Main Tool of the Development of the Human's Capital in the Company	81
Zofia Hasińska, Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka , Wałbrzych Special Economic Zone and its Impact on Local Labour Markets	99
Elżbieta Siek , Unemployment in Selected Countries of the European Union in the Light of Migration Abroad.....	114
Anna Szymczak, Małgorzata Gawrycka , The Chosen Aspects of the Labour Market of The Wysehrad Group Countries after the Accession to EU.....	126
Zhanna Caurkubule , Problems of Labour Market in Latvia in the Context of European Integration	136
Alevtina Vishnevskaja , The Changes of Macroeconomic Conditions in Latvia after European Union's Accession.....	151
Krzysztof Piech , The Verification of Selected Macroeconomic Forecasts Ac- curacy in Poland	165
Joanna Jahn , Economic Growth in the European Union in Regional Section	186
Krzysztof Opolski, Piotr Modzelewski , Appraisal of Absorption of the Structural Funds of the European Union – Theoretical and Systemic Back- ground.....	207
Magdalena Wojarska , Structural Funds as the Instrument of the Regional Convergence on the Example of Poland.....	221
Piotr Nowak , The Role of the Territorial Cooperation in Decreasing of Devel- opment Disproportion in the European Union.....	230
Jerzy Ładysz , Fostering Cross-border Co-operation and Regional Develop- ment in Poland by the European Economic Area Financial Mechanisms	242
Sylvia Dolzblasz , Development of International Co-operation on a Regional and Local Level in Europe as an Element of Cohesion Policy.....	252
Piotr Misztal , Structural Funds' Usage and Regional Policy Effects in the New European Union Member States in Years 2004-2006	264
Katarzyna Surygala , European Funds as an Element of Budgets in Chosen Communities of Lower Silesia and their Influence on Region's Develop- ment	279
Anita Richert-Kaźmierska , Financial Support of European Regional Devel- opment Found and Competitiveness of Polish Regions – on the Example of Pomorskie Voivodeship	290
Andrzej Raczyk, Helena Dobrowolska-Kaniewska , Preliminary Assess- ment of Measure 3.4 Implementation under Integrated Regional Oper- ational Programme in Lower Silesia Voivodeship.....	301

Marcin Sobiecki , Implementation of SPO ROL on the Example of the 2.3 Measure „Development of Rural Regions and Preservation and Protection of Cultural Heritage”	315
Grzegorz Salwa , Problems of Coordination and Management of Undertakings Proposed for Cofinancing within Cohesion Fund on the Example of Protection of Water of the Sleza and Olava Rivers Programme	328
Marek Angowski , The Importance of EU Supporting Funds in Competitiveness Improvement of Agri-Food Sector’s S&M Enterprises in Lublin Region	337
Małgorzata Dziembala , Competitiveness of the Regions of Poland’s Southern Borderland	350
Jolanta Taraszkiewicz , State Aid and Social-Economic Cohesion in the European Union	360
Alina Walenia , The Role of the Budget of the Podkarpackie Region in Financing Regional Development in the Scope of EU Membership	374
Iwo Augustyński , Role of State Aid in Cohesion Policy	381
Andrzej Kras , The Admissibility of State Aid for Services of General Interest in European Law	392

Magdalena Wojarska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

FUNDUSZE STRUKTURALNE JAKO INSTRUMENT KONWERGENCJI REGIONALNEJ NA PRZYKŁADZIE POLSKI

1. Wstęp

Polska, wstępując do Unii Europejskiej (UE) w maju 2004 r., włączyła się w realizację jednej z ważniejszych wspólnotowej polityki – polityki spójności, mającej na celu promowanie harmonijnego rozwoju całego terytorium UE przez działania prowadzące do zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju jej regionów, a tym samym wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Wspólnoty [Narodowe... 2007, s. 4]. Jednymi z ważniejszych instrumentów, za pomocą których Wspólnota wspiera osiągnięcie tych celów, są fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, a także inne istniejące instrumenty finansowe.

W rozważaniach na temat modelu krajowej polityki regionalnej¹ przewijają się dwa odmienne poglądy. Pierwszy odnosi się do założeń teorii rozwoju endogenego (wewnętrznego, oddolnego) i podkreśla znaczenie wewnętrznych czynników rozwoju, upatrując rolę polityki regionalnej we wspieraniu tych regionów, które są w stanie najefektywniej wykorzystać udzielone im wsparcie. Innymi słowy, wynikający z takich założeń skrajny model polityki proefektywnościowej polega na wspieraniu środkami publicznymi tylko najbardziej konkurencyjnych regionów – tzw. lokomotyw wzrostu. Drugi pogląd natomiast, związany z wyrównywaniem różnic, opiera się na założeniach teorii rozwoju egzogenego (indukowanego, odgórnego), podkreślającej wagę czynników zewnętrznych (m.in. interwencji rządowych, inwestycji zewnętrznego przedsiębiorcy) w tworzeniu impulsów rozwojowych pobudzających regiony. Podkreśla się konieczność zaindukowania pierwszego bodźca, który uruchomi proces rozwoju. Podejście takie implikuje konieczność bieżącej redystrybucji

¹ W niniejszej publikacji pojęcia „polityka spójności” oraz „polityka regionalna” traktowane są jako synonimy.

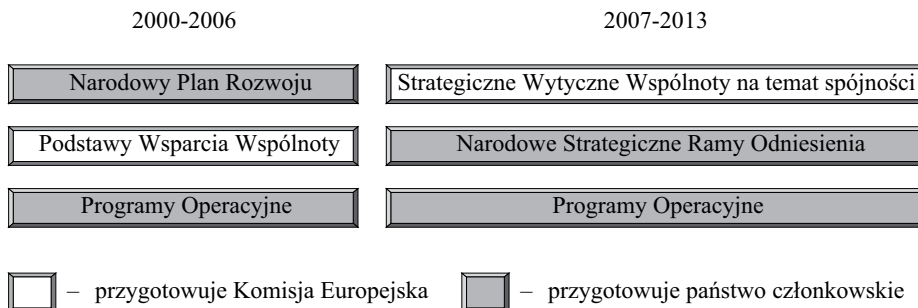
środków na rzecz obszarów problemowych w celu przeciwdziałania ich marginalizacji [*Raport...* 2007, s. 6].

Mając na względzie powyższe uwagi, w ramach rozważań podejmowanych w publikacji postanowiono zbadać, które z zaprezentowanych podejść jest faktycznie realizowane w naszym kraju. Zatem, jako główny cel badań przyjęto określenie związku między rozwojem społeczno-gospodarczym regionów Polski a wielkością środków z funduszy strukturalnych zarezerwowanych i faktycznie wykorzystanych przez poszczególne województwa. Zmierząc do realizacji celu badawczego założono, że największa alokacja i absorpcja dotyczy regionów charakteryzujących się najniższym poziomem rozwoju.

Osiągnięcie celu badawczego oraz weryfikacja postawionej hipotezy wymagały zgromadzenia niezbędnych informacji, które następnie poddano analizie ilościowej, korzystając z metody wzorca rozwoju autorstwa Z. Hellwiga oraz współczynnika korelacji liniowej Pearsona.

2. Fundusze strukturalne w procesie realizacji polityki spójności

Punktem odniesienia dla projektowania polityki regionalnej są przyjmowane przez Komisję Europejską na każdy okres programowania regulacje w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych. Określają one m.in. zadania poszczególnych instytucji w systemie pozyskiwania i zarządzania funduszami strukturalnymi, finansowy wkład funduszy, a także definiują podstawowe pojęcia oraz zasady, jakimi należy się kierować w procesie prognozowania i wdrażania środków wspólnotowych. Jedną z nich jest zasada programowania, oznaczająca, iż środki pochodzące z funduszy strukturalnych mogą finansować tylko działania zawarte w ramach wieloletnich programów rozwoju, co wiąże się z obowiązkiem przygotowania stosownych dokumentów, tzw. dokumentów programowych [Jankowska i in. 2004, s. 17]. Proces programowania polityki regionalnej w latach 2000-2006 oraz 2007-2013 przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Dokumenty programowe polityki spójności UE w latach 2000-2006 i 2007-2013

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2000-2006 zasoby finansowe umożliwiające pomoc w restrukturyzacji i modernizacji gospodarki krajów członkowskich drogą interwencji w kluczowych sektorach i regionach pochodziły z czterech funduszy strukturalnych, tj.: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIWR).

Z ogólnej sumy 11 368,6 mln euro wkładu Wspólnoty w realizację Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 67,2% pochodziło z wymienionych powyżej źródeł, z czego na realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty zarezerwowano 7 320,7 mln euro, natomiast 314,6 mln euro na realizację programów Inicjatyw Wspólnotowych: INTERREG oraz EQUAL. Pozostałe 32,8% to środki pochodzące z Funduszu Spójności (FS), przeznaczone na projekty transportowe i projekty infrastruktury środowiska [*Narodowy... 2003*, s. 105].

Działalność funduszy w państwach członkowskich przyjmuje formę programów operacyjnych, czyli dokumentów składających się z zestawienia priorytetów oraz wieloletnich działań [*Załączniki...2005*, s. 25; *Rozporządzenie...2006*, s. 45]. W układzie poszczególnych programów operacyjnych realizujących Podstawy Wsparcia Wspólnoty środki z zasobów funduszy strukturalnych zostały rozdysponowane w sposób zaprezentowany w tab. 1 [*Narodowy... 2003*, s. 105].

Tabela 1. Finansowanie Podstaw Wsparcia Wspólnoty w latach 2004-2006

Program operacyjny	Ogółem		EFRR	EFS	EFOiGR	FIWR
	mln euro	%	mln euro	mln euro	mln euro	mln euro
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	1251,1	15,1	1251,1			
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	1470,0	17,8		1470,0		
SPO Transport	1163,4	14,1	1163,4			
SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	1192,7	14,4			1192,7	
SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb	201,8	2,4				201,8
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	2968,5	35,9	2530,0	438,5		
PO Pomoc Techniczna	28,3	0,3	28,3			
Ogółem	8275,8	100,0	4972,8	1908,5	1192,7	201,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Podstawy... 2004*, s. 126].

Wśród siedmiu programów operacyjnych realizowanych w Polsce w latach 2004-2006 znalazło się pięć sektorowych, jeden regionalny oraz jeden obejmujący pomoc techniczną. Najważniejszym programem operacyjnym z punktu widzenia samorządu wojewódzkiego był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), którego realizacja miała przyczynić się do tworzenia warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałania marginalizacji niektórych obsza-

rów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, a także integracji z Unią Europejską [Patrzałek 2005, s. 151]. Zaproponowane w dokumencie cele, priorytety i działania dotyczyły terytoriom całego kraju, jednakże wielkość środków finansowych przeznaczonych na ich realizację zróżnicowano przestrzennie i uzależniono od sytuacji i struktury społeczno-gospodarczej województw oraz realizowanej strategii rozwoju. Sposób podziału środków ZPORR między regiony to kontynuacja algorytmu zastosowanego w pracach nad Narodową strategią rozwoju regionalnego oraz w Programie Wsparcia na lata 2000-2003. Jest on wypadkową trzech kryteriów, tzn. 80% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych regionach, 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 1997-1999 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca kraju, 10% środków przeznaczono dla powiatów, w których średnia stopa bezrobocia w latach 1999-2001 przekraczała 150% średniej krajowej [Zintegrowany... 2004, s. 4, 53] (tab. 2).

Tabela 2. Indykatywny podział funduszy strukturalnych na województwa w ramach ZPORR w latach 2004-2006

Województwo	Alokacja		Województwo	Alokacja	
	mln euro	%		mln euro	%
Mazowieckie	290,0	10,9	pomorskie	154,3	5,8
Śląskie	270,6	10,1	łódzkie	152,0	5,7
Dolnośląskie	216,3	8,1	kujawsko-pomorskie	137,3	5,1
Lubelskie	194,3	7,3	zachodniopomorskie	135,4	5,1
Wielkopolskie	189,5	7,1	świętokrzyskie	128,7	4,8
Podkarpackie	185,7	7,0	podlaskie	106,4	4,0
Małopolskie	179,1	6,7	lubuskie	79,8	3,0
Warmińsko-mazurskie	176,1	6,6	opolskie	74,2	2,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Zintegrowany... 2004, s. 54].

Z kolei, w okresie programowania 2007-2013 podstawowymi instrumentami finansowymi polityki spójności są dwa fundusze strukturalne, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny, a także Fundusz Spójności, zaś głównym (krajowym) dokumentem programowym – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (NSRO). NSRO jest punktem odniesienia dla przygotowywanych programów operacyjnych, uwzględniając jednocześnie zapisy Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 (SRK) oraz Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 (KPR), odpowiadającego na wyzwania zawarte w strategii lizbońskiej [Narodowe... 2006, s. 4].

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSRO wyniesie około 85,6 mld euro, z czego 78,6% pochodzić będzie z budżetu Wspólnoty, 13,9% to krajowe środki publiczne, natomiast pozostałe 7,5% stanowią będą zasoby podmiotów prywatnych.

Z ogólnej kwoty 67,3 mld euro, które Polska otrzyma na realizację NSRO z budżetu Wspólnoty, ponad 66,5 mld euro (tj. 98,8%) przeznaczonych zostanie na współfinansowanie programów operacyjnych (PO) celu Konwergencja, reszta natomiast (ponad 557,7 mln euro) na programy celu Europejska współpraca terytorialna. Dodatkowo, ponad 173,3 mln euro przeznaczono na realizację programów współpracy terytorialnej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z udziałem Polski. W ramach celu Konwergencja ponad połowa środków (67%) będzie pochodzić z zasobów funduszy strukturalnych, a pozostałe 33% to zasoby Funduszu Spójności [Narodowe... 2006, s. 116].

Szczegółowy podział środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w układzie poszczególnych programów operacyjnych celu Konwergencja i programów celu Europejska współpraca terytorialna (EWT) przedstawiono w tab. 3.

Tabela 3. Indykatorywna alokacja środków UE w podziale na fundusze oraz programy operacyjne 2007-2013

Cel	Program operacyjny	EFRR	EFS	FS	Ogółem %
		mld euro			
Konwergencja	16 Regionalnych Programów Operacyjnych	16,56			24,61
	PO Rozwój Polski Wschodniej	2,27			3,38
	PO Infrastruktura i Środowisko	5,74		22,18	41,49
	PO Innowacyjna Gospodarka	8,25			12,27
	PO Kapitał Ludzki		9,71		14,43
	PO Pomoc Techniczna	0,52			0,77
	rezerwa wykonania	1,03	0,30		1,98
EWT	PO Europejskiej współpracy terytorialnej	0,73			1,09
Ogółem		35,10	10,01	22,18	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Narodowe... 2006, s. 122-123].

Podział środków między programy operacyjne wynika z diagnozy sytuacji zawartej w NSRO oraz proponowanej strategii rozwojowej, a także z dążenia do decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi, w tym środkami UE. Efektem tego jest przyjęcie 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz dwóch programów operacyjnych zarządzanych na szczeblu centralnym, ale ukierunkowanych regionalnie, tj. PO Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) oraz cztery priorytety (VI, VII, VIII, IX) PO Kapitał Ludzki (PO KL).

Kwoty finansowe przyporządkowane poszczególnym RPO są konsekwencją przyjętej w naszym kraju (od początku XXI w.) strategii polityki regionalnej. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku ZPORR 2004-2006, tak i teraz główną rolę odegrały trzy kryteria: ludnościowe, poziomu zamożności (za okres 2001-2003) oraz poziomu bezrobocia w danym województwie (w latach 2003-2005). Przy zastosowaniu tak skonstruowanego algorytmu (tzw. 80/10/10) preferowane są wojewódz-

twą Polski Wschodniej, które należą do najbiedniejszych regionów UE, oraz obszary charakteryzujące się wysokim bezrobociem. Obszary te są mniej konkurencyjne, przyciągają mniej inwestycji bezpośrednich, wolniej się rozwijają i reformują swoje gospodarki. Trafia do nich także mniej środków pochodzących z funduszy pomocowych. W celu przezwyciężenia trudności strukturalnych niezbędne jest więc ich uprzywilejowanie względem innych obszarów przy podziale środków pomocowych oraz właściwe ukształtowanie strategii rozwojowej realizowanej na tych obszarach [Narodowe... 2006, s. 118]. Alokację środków dla poszczególnych województw przedstawiono w tab. 4.

Tabela 4. Indykatorywny podział funduszy między RPO 2007-2013

Województwo	Alokacja		Województwo	Alokacja	
	mld euro	%		mld euro	%
Mazowieckie	1831,5	11,1	łódzkie	1006,4	6,1
Śląskie	1713,0	10,3	kujawsko-pomorskie	951,0	5,7
Małopolskie	1290,3	7,8	pomorskie	885,1	5,3
Wielkopolskie	1272,8	7,7	zachodniopomorskie	835,4	5,0
Dolnośląskie	1213,1	7,3	świętokrzyskie	725,8	4,4
Lubelskie	1155,9	7,0	podlaskie	636,2	3,8
Podkarpackie	1136,3	6,9	lubuskie	439,2	2,7
Warmińsko-mazurskie	1036,5	6,3	opolskie	427,1	2,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Narodowe... 2007, s. 122].

Dysproporcje rozwojowe regionów Polski spowodowały, że prezydencja luksemburska zaproponowała w 2005 r. utworzenie na lata 2007-2013, w ramach zasady solidarności, specjalnego funduszu dla pięciu najbiedniejszych regionów, wykazujących się najniższym poziomem PKB na mieszkańca w poszerzonej Unii Europejskiej (UE-25). Regiony te to pięć województw Polski Wschodniej: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. W grudniu 2005 r. Rada Europejska podjęła decyzję o przyznaniu Polsce dodatkowej kwoty z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 882 mln euro w ramach EFRR. W wyniku indeksacji cen kwota ta wzrosła do 992 mln euro, tj. 120 euro na mieszkańca.

Kierując się tymi przesłankami Rząd RP w Programie „Solidarne Państwo” wystąpił z inicjatywą opracowania PO RPW na lata 2007-2013, jako szczególnego instrumentu wsparcia procesów rozwojowych w województwach Polski Wschodniej. Oprócz specjalnych środków finansowych skierowanych na ten cel przez Radę Europejską (które podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców), Rząd RP zasilił Program środkami finansowymi z przeznaczonej dla Polski części EFRR w wysokości 1 281,6 mln euro [Program Operacyjny RPW... 2007, s. 5]. Z kwoty tej wydzielono sumę 68,21 mln euro przewidzianą na realizację Priorytetu VI *Pomoc techniczna*, resztę natomiast podzielono według zasady 20/20/30/30, co oznacza, że:

20% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców, 20% środków podzielono odwrotnie proporcjonalnie do wartości PKB na mieszkańca, 30% środków podzielono odwrotnie proporcjonalnie do gęstości zaludnienia, 30% środków podzielono wprost proporcjonalnie do wielkości stopy bezrobocia według danych badania BAEL (tab. 5).

Tabela 5. Indykatywny podział funduszy między regiony objęte PO RPW 2007-2013

Województwo	Podział kwoty		Łączna kwota z EFRR (w mln euro)
	992,19 mln euro	1213,39 mln euro	
Lubelskie	264,85	243,72	508,57
Podkarpackie	253,41	234,07	487,48
Podlaskie	145,61	241,25	386,86
Świętokrzyskie	156,21	219,09	375,30
Warmińsko-mazurskie	172,11	275,26	447,37
Polska Wschodnia	992,19	1 213,39	2 205,58

Źródło: <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NSS/programy/krajowe/PORPW/srodki/>.

Ostatnim programem operacyjnym, częściowo rozdysponowywanym na szczeblu regionalnym, jest PO KL. Łącznie na jego realizację wyasygnowano kwotę 11 420,21 mln euro, z czego wkład EFS stanowi 9 707,18 mln euro, a wkład krajowy to 1 713,03 mln euro. W ramach Programu około 60% środków zarezerwowano na wsparcie dla regionów, zaś pozostałe 40% są wdrażane sektorowo przez odpowiednie resorty. W ramach komponentu regionalnego wspierane są osoby i grupy społeczne, natomiast w ramach komponentu centralnego – struktury i systemy [*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007*, s. 6].

Fundusze przypadające na województwo podzielone zostały na dwie części, z których 97% rozdzielono między 16 regionów według specjalnie opracowanego algorytmu, natomiast pozostałe 3% potraktowano jako dodatkowy instrument wsparcia procesów rozwojowych pięciu najuboższych regionów, tj. lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Te dodatkowe środki finansowe pozwolą na wykorzystanie potencjału mieszkańców i będą stanowiły uzupełnienie (w formie „miękkiego” wsparcia) działań zaplanowanych w ramach RPO tych województw, a zwłaszcza PO RPW, w szczególności w odniesieniu do budowy nowoczesnej, opartej na wiedzy gospodarki oraz wspierania innowacji i regionalnych ośrodków wzrostu [*Program Operacyjny RPW 2007*, s. 225].

Fundusze pieniądze przeznaczone dla wszystkich regionów dzielono, biorąc pod uwagę: stosunek liczby ludności w województwie do całkowitej liczby ludności w kraju (waga 0,4), stosunek liczby małych i średnich przedsiębiorstw (według liczby pracujących od 10 do 249 osób) w województwie do całkowitej liczby tych przedsiębiorstw w kraju (waga 0,15), stosunek liczby bezrobotnych zarejestrowanych w województwie do całkowitej liczby bezrobotnych w kraju (waga 0,25),

wskaźnik liczby osób utrzymujących się z rolnictwa na 100 ha ziem uprawnych, korygowany liczbą osób utrzymujących się z rolnictwa w regionie (waga 0,1), wskaźnik zróżnicowania regionalnego poziomu PKB na 1 mieszkańca (waga 0,1).

Z kolei alokacja 3% środków EFS została dokonana na podstawie współczynnika liczby ludności, który wyznaczony został jako iloraz liczby ludności w danym województwie Polski Wschodniej oraz całkowitej liczby ludności w pięciu województwach analizowanego obszaru.

Alokację środków dla poszczególnych województw przedstawiono w tab. 6.

Tabela 6. Indykatywny podział funduszy między województwa w ramach Priorytetów VI-IX PO KL w latach 2007-2013

Województwo	Alokacja		Województwo	Alokacja	
	mln euro	%		mln euro	%
Mazowieckie	771,0	12,8	kujawsko-pomorskie	340,4	5,6
Śląskie	627,4	10,4	pomorskie	319,2	5,3
Wielkopolskie	515,0	8,5	świętokrzyskie	269,9	4,5
Małopolskie	502,0	8,3	warmińsko-mazurskie	265,9	4,4
Lubelskie	435,2	7,2	zachodniopomorskie	260,5	4,3
Łódzkie	428,5	7,1	podlaskie	221,3	3,7
Dolnośląskie	412,6	6,8	lubuskie	152,0	2,5
Podkarpackie	367,5	6,1	opolskie	148,2	2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/regionalne/>.

Podsumowując, w latach 2007-2013 w ramach RPO, PO RPW oraz regionalnego komponentu PO KL polskie województwa otrzymają łącznie 24 797,77 mln euro, co stanowi 717,5% środków alokowanych w ramach ZPORR 2004-2006 (tab. 7).

Tabela 7. Indykatywny podział funduszy między województwa w ramach RPO, PO RPW, PO KL w latach 2007-2013

Województwo	Alokacja		Województwo	Alokacja	
	mln euro	%		mln euro	%
Mazowieckie	2602,5	10,5	łódzkie	1434,9	5,8
Śląskie	2340,3	9,4	świętokrzyskie	1371,0	5,5
Lubelskie	2099,7	8,5	kujawsko-pomorskie	1291,4	5,2
Podkarpackie	1991,2	8,0	podlaskie	1244,4	5,0
Małopolskie	1792,3	7,2	pomorskie	1204,2	4,9
Wielkopolskie	1787,8	7,2	zachodniopomorskie	1096,0	4,4
Warmińsko-mazurskie	1749,8	7,1	lubuskie	591,2	2,4
Dolnośląskie	1625,7	6,6	opolskie	575,3	2,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/regionalne/>.

3. Regionalne zróżnicowanie funduszy – konwergencja czy polaryzacja?

Zmierzając do oceny rozdysponowania funduszy UE w Polsce w układzie regionalnym, w pierwszej kolejności podjęto próbę określenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów. W tym celu, bazując na taksonomicznej metodzie wyboru wzorca rozwoju gospodarczego WGR autorstwa Z. Hellwiga [1968], skonstruowano syntetyczny wskaźnik (D_i), a następnie uporządkowano rozpatrywane obszary według tego kryterium. Analizując tempo rozwoju społeczno-gospodarczego na podstawie syntetycznych miar, należy pamiętać, że wyrażają one jedynie wzajemne relacje rozpatrywanych regionów w czasie. Tempo ich wzrostu nie wyraża natomiast bezpośredniego tempa rzeczywistego rozwoju danego województwa, lecz tylko tempo zmian jego położenia względem innych. Miara D_i dla poszczególnych obszarów przyjmuje wartości z przedziału (0, 1) – region jest tym bardziej rozwinięty, im obliczone dla niego D_i jest bliższe 1 – jednak w przypadku bardzo szybko rozwijających się obiektów wartości miary mogą wykraczać poza wskazany przedział [Grabiński i in. 1989, s. 202, 205].

Na potrzeby hierarchizacji wykorzystano 27² zmiennych diagnostycznych opisujących sytuację społeczno-ekonomiczną regionów w latach 1999-2006. Mając na uwadze fakt, że właściwy pomiar rozwoju poszczególnych regionów wymaga starannego doboru zbioru odpowiednich atrybutów, co podporządkowane winno być celowi analizy [Obrębalski 2006, s. 26], kompletując mierniki starano się, by uwzględniły one kwestie ekonomiczne (X_1, X_{13}, X_{14}) i społeczne (X_2, X_3, X_6, X_7) oraz takie elementy, jak: struktura gospodarki regionalnej ($X_4, X_5, X_8, X_9, X_{10}$), innowacyjność podmiotów gospodarczych (X_{11}, X_{12}), sytuacja finansów publicznych (X_{22} - X_{27}) oraz zagospodarowanie infrastrukturalne (X_{15} - X_{21}).

² X_1 – PKB na mieszkańca (oprócz 2006 r., dla którego nie uzyskano danych); X_2 – gęstość zaludnienia; X_3 – saldo migracji międzywojewódzkich na pobyt stały; X_4 – odsetek użytków rolnych; X_5 – odsetek gruntów leśnych; X_6 – dochód do dyspozycji na osobę; X_7 – bezrobocie na tysiąc osób w wieku produkcyjnym; X_8 – odsetek osób zatrudnionych w usługach; X_9 – odsetek osób zatrudnionych w przemyśle; X_{10} – odsetek osób zatrudnionych w rolnictwie; X_{11} – pracownicy naukowo-badawczy zatrudnieni w jednostkach B+R na tysiąc osób aktywnych zawodowo; X_{12} – nakłady na B+R na przedsiębiorstwo; X_{13} – nakłady inwestycyjne na przedsiębiorstwo; X_{14} – przyrost liczby podmiotów gospodarczych; X_{15} – odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg; X_{16} – odsetek mieszkań z centralnym ogrzewaniem; X_{17} – liczba studentów szkół państwowych przypadająca na nauczyciela akademickiego (bez asystentów); X_{18} – liczba mieszkańców przypadająca na lekarza lub dentystę; X_{19} – gęstość dróg wojewódzkich (ze względu na brak danych w latach 2005 i 2006 wskaźnik ten został zastąpiony innym, tj.: drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km²); X_{20} – gęstość eksploatowanych linii kolejowych; X_{21} – telefoniczne łącza główne wszystkich operatorów na tysiąc mieszkańców; X_{22} – dochody samorządu województwa na mieszkańca; X_{23} – wydatki samorządu województwa na mieszkańca; X_{24} – dochody powiatów na mieszkańca; X_{25} – wydatki powiatów na mieszkańca; X_{26} – dochody gmin na mieszkańca; X_{27} – wydatki gmin na mieszkańca.

Wytypowane wskaźniki są obiektywne, mierzalne, wyrażone w jednostkach naturalnych i reprezentują najważniejsze elementy krajobrazu społeczno-gospodarczego, a ich wybór dokonany został z uwzględnieniem dostępności wiarygodnych danych statystycznych (głównym źródłem informacji były opracowania Głównego Urzędu Statystycznego – Bank Danych Regionalnych).

Rezultaty przeprowadzonej procedury badawczej przedstawiono w tabeli 8, przy czym kolejność regionów wynika z uśrednienia miary D_1 za lata 1999-2006.

Tabela 8. Hierarchizacja liniowa polskich regionów oraz jej zmiany

Lp.	Województwo	Miejsce zajmowane przez województwo w roku:							
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	mazowieckie	3	4	4	2	1	1	1	1
2	śląskie	1	1	1	1	2	2	3	2
3	dolnośląskie	2	3	2	3	4	4	2	3
4	pomorskie	4	2	3	4	3	5	4	4
5	małopolskie	6	7	6	5	5	3	5	5
6	wielkopolskie	7	6	5	6	6	6	6	6
7	zachodniopomorskie	5	5	7	8	7	8	7	7
8	kujawsko-pomorskie	8	8	8	7	8	9	9	11
9	lubuskie	10	9	9	10	12	12	8	8
10	łódzkie	11	11	11	9	9	7	12	10
11	opolskie	9	10	10	11	13	10	10	9
12	warmińsko-mazurskie	13	12	13	12	10	13	11	12
13	podlaskie	12	13	12	13	13	11	14	13
14	podkarpackie	14	16	14	16	15	15	13	14
15	świętokrzyskie	15	14	15	14	16	16	15	15
16	lubelskie	16	15	16	15	14	14	16	16

Źródło: opracowanie własne.

Jak już zaznaczono, celem polityki spójności jest eliminowanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między regionami m.in. przez finansowe wspieranie regionów najuboższych. Wynika z tego, że środki powinny trafiać przede wszystkim do regionów, dla których wyznaczona miara rozwoju gospodarczego przyjmowała w latach 1999-2006 najmniejsze wartości. Biorąc pod uwagę indykatorywny podział środków zaproponowany w dokumentach programowych, można odnieść wrażenie, że cel ten jest realizowany, zwłaszcza jeśli przyznane poszczególnym regionom kwoty przeliczy się na przeciętną (w latach 1999-2006) liczbę mieszkańców. Potwierdzeniem tego jest wartość współczynnika korelacji liniowej Pearsona między średnią wartością miary D_1 a wielkością środków przyznanych poszczególnym województwom w ramach programów operacyjnych opisanych w poprzedniej części pracy. Wyniosła ona odpowiednio:

- $-0,076444$ w przypadku alokacji ZPORR 2004-2006 w przeliczeniu na mieszkańca,
- $-0,692038$ w przypadku alokacji RPO 2007-2013 w przeliczeniu na mieszkańca,
- $-0,728567$ w przypadku alokacji PO RPW 2007-2013 w przeliczeniu na mieszkańca,
- $-0,808491$ w przypadku alokacji PO KL 2007-2013 w przeliczeniu na mieszkańca.

Uzyskane wyniki świadczą o tym, że związek między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego regionu a wielkością funduszy przeznaczonych na ich wsparcie jest odwrotnie proporcjonalny – im biedniejszy region tym wyższa alokacja.

Współczynnik korelacji Pearsona przybrał również wartość ujemną ($-0,194209$) po uwzględnieniu w wartości alokacji kwot przeznaczonych na planowane przez poszczególne regiony w latach 2007-2013 tzw. indywidualne projekty kluczowe. Z powyższego wynika, że nie zachodzi sytuacja uzupełniania różnicy w wartości przyznanych środków w ramach programów operacyjnych funduszami przeznaczonymi na duże inwestycje regionalne znajdujące się na liście podstawowej dwóch programów operacyjnych, tj. PO Infrastruktura i Środowisko oraz PO Innowacyjna Gospodarka.

Ciekawe wyniki otrzymano, analizując rzeczywisty napływ środków do regionów – tu z uwagi na dostępność danych rozważania ograniczono do lat 2005 i 2006³. Okazało się bowiem, że o ile realizacja ZPORR była faktycznie instrumentem wspierającym regiony słabo rozwinięte (związek między średnią wartością D_i a wielkością środków w przeliczeniu na mieszkańca, przeznaczoną na realizację projektów wyniósł $-0,502864$), o tyle realizacja projektów w ramach programów sektorowych już takiego celu nie realizowała.

W dalszych analizach zrezygnowano z odnoszenia wartości uzyskanych środków do liczby mieszkańców, ponieważ w programach sektorowych kryterium ludnościowe nie jest brane pod uwagę.

Z przeprowadzonych obliczeń wynika wprost proporcjonalna zależność między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego regionu a wielkością środków, które był on w stanie przyjąć w związku z realizacją przedsięwzięć finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla poszczególnych sytuacji kształtowały się następująco:

- $0,690217$ w przypadku środków przeznaczonych na realizację pięciu programów sektorowych oraz dwóch inicjatyw wspólnotowych,
- $0,872527$ w przypadku środków pochodzących z Funduszu Spójności,
- $0,853805$ w przypadku absorpcji ogółem (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności).

Powyższe wyliczenia dowodzą, że, wbrew przyjętym założeniom, środki wspierają przede wszystkim te regiony, których poziom rozwoju jest relatywnie wysoki.

³ Dane do analiz pochodzą z dwóch raportów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, tj. *Sprawozdania z realizacji w 2005 r. Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006* oraz *Sprawozdania z realizacji w 2006 r. Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*.

4. Podsumowanie

Jako główny cel analiz podjętych w niniejszej publikacji przyjęto określenie związku między rozwojem społeczno-gospodarczym regionów Polski a wielkością środków z funduszy strukturalnych zarezerwowanych i faktycznie wykorzystanych przez poszczególne województwa.

Studia dedukcyjne treści dokumentów programowych polityki spójności w latach 2004-2006 i 2007-2013 oraz analiza danych wtórnych doprowadziły do konkluzji, że istnieje odwrotnie proporcjonalna zależność (potwierdzona ujemną wartością współczynnika korelacji liniowej Pearsona) między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego regionów a wielkością alokacji środków w ramach programów operacyjnych ukierunkowanych regionalnie (ZPORR, RPO, PO RPW, PO KL). Z powyższego wynika, że realizowana w naszym kraju polityka regionalna oparta jest na teoriach rozwoju egzogenego, a w jej ramach występuje redystrybucja środków finansowych na rzecz obszarów problemowych w celu przeciwdziałania ich marginalizacji. Dowodem weryfikującym tę tezę pozytywnie są dane dotyczące realizacji ZPORR w latach 2005-2006, z których wynika, że największe wykorzystanie środków w przeliczeniu na mieszkańca zanotowano w regionach słabiej rozwiniętych.

Z przeprowadzonych obliczeń wynika także wprost proporcjonalna zależność między rozwojem społeczno-gospodarczym województw a wartością projektów realizowanych w ramach sektorowych programów operacyjnych. Otrzymane wyniki mogą sygnalizować niebezpieczeństwo pogłębiania się dysproporcji w poziomie rozwoju i zamożności regionów w sytuacji braku instrumentów terytorialnego ukierunkowania funduszy. Wydaje się, że przyjęty w tym przypadku zakres czasowy analizy jest zbyt krótki, by można było formułować generalne wnioski, w dalszej perspektywie czasowej warto jednak zjawiska te poddać głębszej analizie.

Literatura

- Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989.
- Jankowska A., Kierkowski T., Knopik R., *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, PARP, Warszawa 2004 (http://www.parp.gov.pl/files/74/81/104/fundusze_pomocowe.pdf).
- Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” 1968, z. 4.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2003.
- Obębalski M., *Mierniki rozwoju regionalnego*, [w:] *Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, AE, Wrocław 2006, s. 26-36.

- Patrzalek L., *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty*, 2004: http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/3FA-E9823-CD76-4125-A6E2-D7D340AB5E50/22278/pww_pl300805.pdf.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Sprawozdania z realizacji w 2005 r. Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*. <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/PODSTAWY+WSPARCIA+WSPOLNOTY/Stan+realizacji+PWW/>.
- Sprawozdania z realizacji w 2006 r. Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*. <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/PODSTAWY+WSPARCIA+WSPOLNOTY/Stan+realizacji+PWW/>.
- Załączniki do Wstępnego Projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*, DzU z 2004 r. nr 166, poz. 1745.

Źródła internetowe

- <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.
<http://www.mr.gov.pl>.

STRUCTURAL FUNDS AS THE INSTRUMENT OF THE REGIONAL CONVERGENCE ON THE EXAMPLE OF POLAND

Summary

The main aim of this article is to determine the connection between the social-economic development of Poland's regions and the sum of money from structural funds reserved and indeed used by individual provinces. Making the way towards the realization of the research purpose it was assumed that the biggest allocation and the absorption concerned the regions being characterized by the lowest level of development. The article is divided in two parts. In the first the author concentrates on the analysis of programme documents of both identifications of financial amounts directed in 2004-2006 years and 2007-2013 to individual provinces. However, in the second part, relying on secondary data coming from the Bank of Regional Data and reports of the ministry of the Regional Development, a connection between the level of the social-economic development of regions and the size of the allocation and the absorption of means are determined. It results from examinations carried out that inversely proportional relations exist between the level of development of regions and the allocation of funds and directly proportional relations between the level of development of regions and the real absorption of money.