

[Lech Pałasz]

Polityka regionalna Unii Europejskiej szansą polskich regionów

Regional policy of the European Union as the chance of Polish regions

Genezą napisania artykułu były znaczące środki finansowe z Unii Europejskiej przeznaczone na rozwój poszczególnych regionów Polski. Stały się one coraz bardziej zauważalną szansą społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Celem opracowania jest przedstawienie poziomu rozwoju regionów, różnych form i wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację polityki regionalnej w umacnianiu integracji europejskiej. Zakres opracowania dotyczy głównie poziomu wykorzystania funduszy strukturalnych, zwłaszcza w okresie poakcesyjnym Polski i woj. zachodniopomorskiego. W opracowaniu wykorzystano literaturę oraz materiały z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zastosowano metodę analizy i syntezy. Wyniki przedstawiono techniką tabelaryczną oraz graficzną. Artykuł zakończono wnioskami o charakterze praktycznym.

Wstęp

Polska stając się członkiem Unii Europejskiej zapoczątkowała istotne zmiany w polityce społecznej i gospodarczej państwa. Szczególne znaczenie ma ona dla obszarów wiejskich, które są wyraźnie zróżnicowane w rozwoju regionalnym. Ponadto mało jest publikacji przedstawiających politykę regionalną UE, jako szansę dla rozwoju zróżnicowanych społecznie i gospodarczo obszarów Polski. Stało się to podstawą dla przygotowania niniejszego opracowania.

Celem opracowania jest przedstawienie polityki regionalnej UE, poziomu rozwoju poszczególnych województw (wyrażonych w wielkości PKB), a także najbogatszych i najbiedniejszych regionów 25 krajów Unii Europejskiej. Zaprezentowany jest podział i wykorzystanie środków z różnych rodzajów funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Zakres przedmiotowy pracy dotyczy głównie polityki regionalnej oraz środków finansowych z funduszy strukturalnych. Zakres terytorialny obejmuje niektóre państwa członkowskie UE, województwa w Polsce, a zwłaszcza woj. zachodniopomorskie. Analiza polityki regionalnej obejmuje lata 2004-2006 oraz 2007-2013. W opracowaniu wykorzystano technikę tabelaryczną, graficzną i kartograficzną. Zastosowano metodę analizy i syntezy. Podstawowym źródłem materiałów była literatura oraz instytucje związane z gospodarowaniem środkami finansowymi Unii Europejskiej.

Charakterystyka regionów Polski i Unii Europejskiej

Województwo zachodniopomorskie, pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, jest mocno zróżnicowane. Utworzone zostało na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu podziału terytorialnego państwa na gminy, powiaty i województwa. W ten sposób zostało utworzone z województw szczecińskiego, z części woj. koszalińskiego, gorzowskiego, pilskiego i słupskiego. Powstały dwa podregiony: szczeciński i koszaliński. Przyłączone powierzchnie do woj. szczecińskiego są typowo rolnicze, popegeerowskie, o niskim potencjale społeczno-gospodarczym. Wymagają więc dodatkowego wsparcia ze środków finansowych UE.

Najkorzystniejsze warunki rolnicze występują w południowo-zachodniej części województwa (powiaty – pyrzycki, gryfiński, choszczeński i południowa część stargardzkiego oraz częściowo – kamieński, gryficki, kołobrzeski, koszaliński i sławieński). Najsłabsze zaś gleby mają gminy położone w południowo-wschodniej części województwa - Kalisz Pomorski, Mirosławiec, Wierzchowo, Czaplinek, Borne Sulinowo, Szczecinek, Biały Bór.

Specyfika położenia woj. zachodniopomorskiego oraz wynikająca z tego różnorodność walorów przyrodniczo-krajobrazowych wpływa na wysoką atrakcyjność turystyczną. Badania wykazują¹, że obszary bardzo atrakcyjne na terenie woj. zachodniopomorskiego zgrupowane są na wybrzeżu Morza Bałtyckiego oraz pojezierzu. Pozostały teren województwa jest średnio atrakcyjny.

Obszary wiejskie woj. zachodniopomorskiego mają głównie charakter rolniczy oraz turystyczny. Jednak warunki te nie są jeszcze właściwie wykorzystane zarówno dla rozwoju rolnictwa, pozarolniczych działalności, jak i turystyki.

Przed 1945 r. Pomorze Zachodnie wchodziło w skład Rzeszy i stanowiło obszary peryferyjne, o niskim potencjale produkcyjnym. Z tych terenów kapitał najczęściej był wywożony w głąb Niemiec. Efektem tego była narastająca migracja ludności, głównie w głąb Rzeszy, aby znaleźć pracę i lepsze warunki życia. Dotyczyło to przede wszystkim Pomorza Środkowego, które stanowiło jeden z najuboższych obszarów Niemiec, o charakterze wybitnie rolniczym. Ta sytuacja była również poważną przyczyną trudności w rozwoju tego regionu w okresie powojennym.²

Mimo wiekowego zaniedbania gospodarczego Pomorza Zachodniego poprzez wykorzystanie potencjału morskiego i dogodnego położenia geograficznego, region szczeciński może stać się szansą ważnego obszaru w Unii Europejskiej. Region zachodniopomorski leży na skrzyżowaniu międzynarodowych ciągów komunikacyjnych o kierunkach: północ-południe (Skandynawia – Europa Południowa) oraz wschód-zachód (Europa Zachodnia – Europa Wschodnia i Azja). Województwo zachodniopomorskie ma największą liczbę przejść granicznych w Polsce (drogowe, morskie, kolejowe i lotnicze). Na rozwój regionu szczecińskiego ma wpływ przemysł stoczniowy, który ostatnio przechodzi głęboki kryzys. Rozwinięty też jest przemysł drzewny, meblarski, produkcja łodzi i jachtów, chemiczny, energetyczny oraz przetwórstwa rolno-spożywczego. W strukturze gospodarczej coraz większego

¹ T. Borkowski: Metodyka oceny atrakcyjności terenu dla rekreacji na przykładzie oceny obszarów pojeziernych Polski zachodniej i północnej. Monografie nr 111. Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu, Poznań 1997.

² M. Jasiulewicz: Przekształcenia strukturalne i przestrzenne obszarów wiejskich Pomorza Środkowego w okresie transformacji systemowej. Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 1998.

znaczenia nabierają małe i średnie przedsiębiorstwa. Stanowią one ponad 99 podmiotów gospodarczych w województwie.

O poziomie rozwoju regionów w kraju świadczy wielkość dochodu narodowego na jednego mieszkańca. Województwo zachodniopomorskie zajmuje 9 miejsce wśród pozostałych województw w kraju.

Najbiedniejsze regiony w UE występują w Polsce. Do nich należą: woj. lubelskie (33% PKB na jednego mieszkańca w stosunku do średniej 25 krajów UE), podkarpackie (33%), podlaskie (36%), świętokrzyskie (37%), warmińsko-mazurskie (37%), opolskie (37%). O dużej dysproporcji w rozwoju regionów UE niech świadczą najbogatsze regiony. Do nich zalicza się: Londyn – Wielka Brytania (278%), Luksemburg – Luksemburg (234%), Bruxelles-Capitale – Belgia (238%), Hamburg – Niemcy (184%).

Polska w stosunku do średniej krajowej, poprawiła dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym w latach 2004-2005 w stosunku do UE. W ten sposób PKB obecnie wynosi ok. 50 % średniej unijnej. Szczególnie dynamicznie rozwijają się takie państwa jak: Estonia, Litwa, Łotwa i Węgry. Każdy region UE ma silne i słabe strony swego rozwoju. Jednak region woj. zachodniopomorskiego ma szanse dynamiczniejszego rozwoju. Świadczą o tym jego silne strony jak: posiadanie portów, atrakcyjne położenie, dogodna komunikacja z sąsiednimi państwami oraz odpowiedni potencjał gospodarczy, polityczny i turystyczny.³

Możliwości korzystania z funduszy strukturalnych w rozwoju regionów

Od początku funkcjonowania Unii Europejskiej stwierdzono, że istnieją poważne różnice w rozwoju jego regionów. Dlatego też w preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 r. zapisano: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukcję różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”.

Początkiem wysiłków Unii w celu zmniejszenia dysproporcji w rozwoju regionów były lata 60 ubiegłego wieku. W tym okresie utworzono Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Drugim działaniem w tym względzie były lata 70, w których wystąpił kryzys gospodarczy a Wielka Brytania i Irlandia przystąpiły do EWG. W 1975 r. utworzono już Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Państwa członkowskie Unii pracując nad Jednolitym Aktem Europejskim, w połowie lat 80, podjęły decyzję o największej dotychczas reformie unijnej polityki regionalnej. Podstawą tej polityki była koncentracja środków finansowych i partnerstwa w działaniu. Traktat o utworzeniu Unii Europejskiej w 1992 r. wzmocnił rangę polityki regionalnej. Toteż w 1999 r. w przyjętej Agendzie 2000 państwa członkowskie Unii znacznie powiększyły wkład nakładów na rozwój regionów. W latach 1994-1999 wzrosły one z 28,6 mld euro rocznie do 39,3 mld w latach 2000-2006.⁴

³ Polskie regiony województwa zachodniopomorskiego. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Warszawa 2007.

⁴ Polskie regiony ... op.cit.

Początkowo panował sceptycyzm i nieufność, zwłaszcza wśród rolników do Unii Europejskiej oraz jej funduszy. Jednak bardzo szybko przerodziły się w wyścig w walce o fundusze unijne. Najwięcej wniosków złożono np. przez rolników w Sektorowym Programie Operacyjnym w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach” – 29244, w działaniu „Ułatwianie startu młodym rolnikom” – 18856, a w „Różnicowaniu działalności” – 7160. Różnica w liczbie złożonych wniosków, a planowanych w poszczególnych działaniach, była większa od 11% do 72%. Tylko w zadaniu „Rozwój i ulepszenie infrastruktury” różnica była ujemna w liczbie planowanych i złożonych wniosków (tab. 1).

TABELA 1. ZESTAWIENIE PLANOWANEJ LICZBY ZŁOŻONYCH WNIOSKÓW ORAZ FAKTYCZNEJ LICZBY ZŁOŻONYCH W RAMACH WYBRANYCH DZIAŁAŃ SPO

Nazwa działania	Planowana liczba złożonych wniosków	Liczba złożonych wniosków	Różnica w liczbie złożonych wniosków w %
Inwestycje w gospodarstwach	17000	29244	+72
Ułatwianie startu młodym rolnikom	14500	18856	+30
Różnicowanie działalności	6450	7160	+11
Rozwój i ulepszenie infrastruktury	12000	4945	-41

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR oraz Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2004” Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, MRiRW, Załącznik do Rozporządzenia MRiRW z dnia 13 września 2004 r. (poz.2032).

Poszczególne zadania w ramach programu SPO różnie cieszyły się powodzeniem w poszczególnych regionach kraju. Największe uznanie działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” mało w województwach mazowieckim, lubelskim oraz wielkopolskim. W tych województwach na zadanie to złożono najwięcej wniosków (na koniec 30.11.2006 r.).

Na ten fakt miała wpływ zamożność rolników z tego regionu. Inwestowali własną gotówkę lub też zaciągali kredyty pomostowe. Tymczasem woj. zachodniopomorskie, podobnie jak lubelskie, znalazło się na jednym z ostatnich miejsc (tab. 2).

Działanie „Ułatwienie startu młodym rolnikom” podjęto w mniejszej liczbie gospodarstw rolnych. Podobnie, jak w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” największe zainteresowanie okazali rolnicy z Mazowsza i Wielkopolski a następnie z Lubelskiego. I w tym przypadku woj. zachodniopomorskie znalazło się na jednym z ostatnich miejsc (tab. 2).

„Różnicowanie działalności rolniczej” skierowano głównie do najmniejszych gospodarstw rolnych. Na to działanie, w stosunku do dwóch poprzednich złożono, jeszcze mniej wniosków. Ono rozwinęło się najbardziej na Lubelszczyźnie. Podobnie, jak w dwóch poprzednich działaniach, duże powodzenie miało na Mazowszu i w Wielkopolsce. Chodzi tu o to, aby i w małych gospodarstwach było zróżnicowanie w działalności rolniczej (tab. 2).

Działanie „Rozwój i ulepszenie infrastruktury” miało najmniejsze powodzenie wśród rolników. Jednak najpowszechniejsze było w woj. Lubelskim, a następnie w łódzkim, mazowieckim oraz podlaskim (tab. 2).

TABELA 2. LICZBA ZŁOŻONYCH WNIOSKÓW DOFINANSOWANYCH W RAMACH SPO WEDŁUG WOJEWÓDZTW NA DZIEŃ 30.11.2006

Województwa	Inwestycje w gospodarstwach rolnych	Ustawienie startu młodym rolnikom	Zróżnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa	Rozwój i ulepszenie infrastruktury
Dolnośląskie	1045	839	306	93
Kujawsko-Pomorskie	2383	1458	395	341
Lubelskie	3596	2086	1273	941
Lubuskie	340	307	100	53
Łódzkie	3068	1774	507	464
Małopolskie	1537	723	724	232
Mazowieckie	4730	3040	768	685
Opolski	734	531	165	233
Podkarpackie	739	525	488	152
Podlaskie	2166	1516	480	548
Pomorskie	1079	774	241	269
Śląskie	668	424	257	105
Świętokrzyskie	1861	747	523	308
Warmińsko-Mazurskie	1102	962	225	114
Wielkopolski	3507	2564	572	342
Zachodniopomorskie	669	586	144	65
<i>Razem</i>	<i>29224</i>	<i>18856</i>	<i>7168</i>	<i>4945</i>

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Programów dotyczących regionalnego wymiaru Wspólnej Polityki Rolnej jest wiele. Za tym przekazuje się niemałe środki finansowe. Jednak z ich wykorzystaniem najczęściej są problemy.

Wykorzystanie funduszy strukturalnych w rozwoju regionów

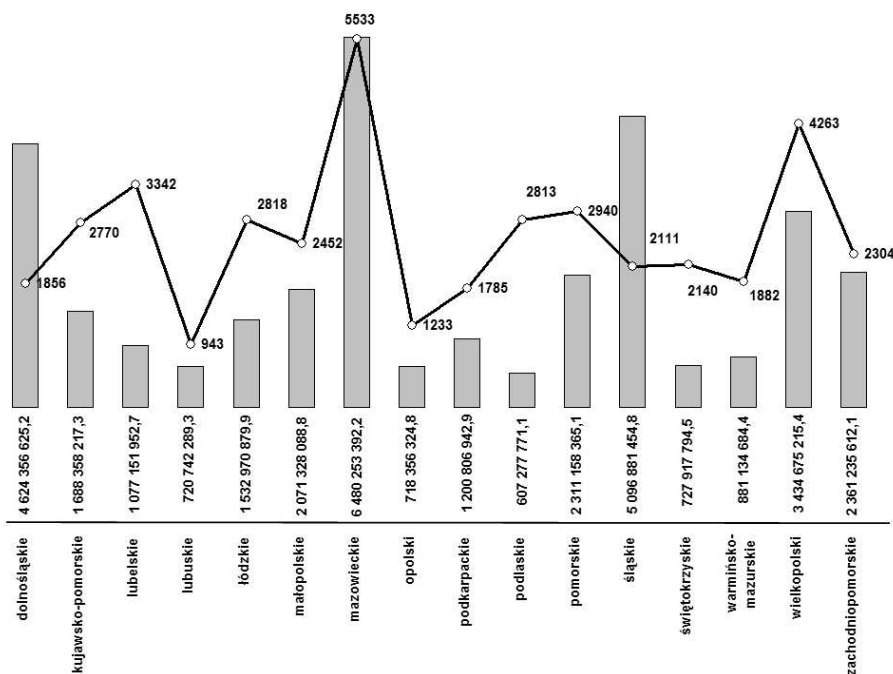
Z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej korzystano już w okresie przedakcesyjnym. Do najwcześniejszych programów należały: SAPARD, ISPA, PHARE, CBC (współpraca przygraniczna) oraz PHARE (-Spójność Społeczno-Gospodarcza). W latach 2000-2004, np. w woj. zachodniopomorskim, tylko z budżetu PHARE skorzystano z 188 mln zł.

W woj. zachodniopomorskim, np. w działaniach programu SAPARD, zawarto 517 umów na kwotę 169 mln zł. Największy udział środków finansowych miał program ISPA (Fundusz Spójności). Wśród funduszy strukturalnych w woj. zachodniopomorskim na lata 2004-2013 należy głównie wymienić:

1. Fundusz Strukturalny i Fundusz Spójności. Na koniec 2005 r. podpisano 2304 umów o dofinansowanie wsparcia na kwotę 2,4 mld zł. W ten sposób na jednego mieszkańca przypadło 1393 zł. Stanowi to 131% średniego poziomu dla Polski.
2. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Na lata 2004-2006 w woj. zachodniopomorskim przeznaczono 140 mln euro. Do końca 2005 roku dofinansowano 335 projektów, na sumę 321 mln zł, głównie z zakresu infrastruktury drogowej, komunalnej i uspołecznionej.
3. Europejski Fundusz Społeczny. W tym programie podpisano 231 umowy projektów na 98,4 mln zł.

4. SPO. Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich. Ten program jest wdrażany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Urząd Marszałkowski i Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA). Razem w woj. zachodniopomorskim zrealizowano 1000 projektów na sumę 76 mln zł.
5. Inne programy również realizowano w województwie. Można tu dla przykładu wymienić: SPO-Ryby, projekty realizowane przez przedsiębiorców, Interreg, Fundusz Spójności. Programy te różne miały uznanie w poszczególnych województwach (rys. 1).

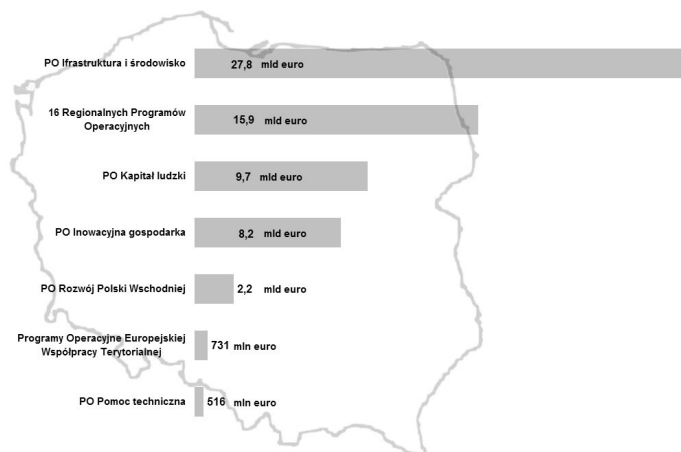
RYSUNEK 1. LICZBA PODPISANYCH UMÓW O DOFINANSOWANIE I OGÓLNA WARTOŚĆ WSPARCIA WSPÓLNOTOWEGO WYNIKAJĄCA Z PODPISANYCH UMÓW W REGIONACH W LATACH 2004-2006



Źródło: Polskie regiony ...op.cit.

Najwięcej umów podpisano w województwach: mazowieckim, wielkopolskim i lubelskim a najmniej w lubelskim oraz opolskim. Natomiast wartość realizowanych projektów najwyższa była w woj. mazowieckim, śląskim oraz dolnośląskim. Liczba umów i na jaką wartość je podpisano zależała głównie od zaangażowania władz lokalnych w pozyskiwaniu środków finansowych z Unii oraz trafność określenia zadań do realizacji (rys. 2).

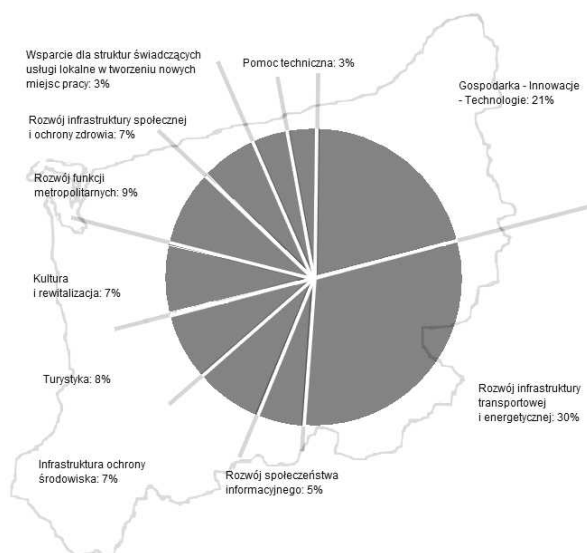
RYСУNEK 2. PODZIAŁ ŚRODKÓW FINANSOWYCH POMIĘDZY PROGRAMY OPERACYJNE W LATACH 2007-2013



Źródło: Polskie regiony ... op.cit.

Analizując podział środków finansowych pomiędzy programy operacyjne Unii na lata 2007-2013 dochodzi się do wniosku, że Polska należy do szczególnie uznanych państw. Z tego wynika, że co piąte euro dla Polski będzie przeznaczone na programy regionalne i operacyjne. Planuje się także, że jedna czwarta budżetu przewidziana jest na realizację inwestycji w regionie (rys. 3).

RYСУNEK 3. PODZIAŁ ŚRODKÓW Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO W RAMACH POSZCZEGÓLNYCH PRIORYTETÓW W LATACH 2007-2013



Źródło: Polskie regiony ...op.cit.

Regionalny Program Operacyjny w skali kraju w latach 2007-2013 wynosi 1,16 mld euro, z czego najwięcej (835,4 mln euro) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z jednostek terytorialnych i budżetu państwa przewiduje się przeznaczyć 147,7 mln euro (rys. 3). Celem Regionalnego Programu Operacyjnego woj. zachodniopomorskiego jest rozwój społeczno-gospodarczy dla wzmocnienia konkurencyjności, poprawy warunków życia mieszkańców oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej⁵.

Wnioski

1. Przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej znaczna część społeczeństwa nieufnie patrzyła na tę integrację, jednak wraz z upływem czasu opinie te znacznie zmieniły się na pozytywne, zwłaszcza się w środowisku wiejskim.

2. O coraz pozytywniejszym nastawieniu społeczeństwa do integracji Polski z UE niech świadczy chociażby fakt olbrzymiej liczby składanych wniosków o wsparcie unijne.

3. Ilość przyznanych środków finansowych z Unii dla poszczególnych działań zależy od aktywności samych ubiegających się o pieniądze, a także władz lokalnych oraz trafności wybieranych do finansowania zadań.

4. Ogólna wartość wsparcia wspólnotowego poszczególnych zadań w Polsce jest widoczna w poszczególnych regionach, jednak nadal są problemy z pełnym ich wykorzystaniem ze względu na dość skomplikowane procedury ubiegania się o środki unijne.

5. Objęcie polskiego rolnictwa Wspólną Politykę Rolną stało się szczególnie korzystne dla gospodarstw rolnych, bo np. w latach 2001-2003, w porównaniu z latami 2004-2006, dochód rolników wzrósł 2-krotnie (do 20 mld zł) a eksport produktów rolno-spożywczych w 2004 r., w porównaniu z 2003, wzrósł 2,5-krotnie (do ok. 10 mld euro).

6. Polityka regionalna Unii Europejskiej w woj. zachodniopomorskim w latach 2007-2013 ukierunkowana została na gospodarkę, innowację, technologię, rozwój infrastruktury transportowej, energetycznej, społecznej, społeczeństwo informatyczne, ochronę środowiska, turystykę, funkcję metropolitarne, ochronę zdrowia, nowe miejsca pracy.

Literatura

1. Borkowski T.: Metodyka oceny atrakcyjności terenu dla rekreacji na przykładzie oceny obszarów pojeziernych Polski zachodniej i północnej. Monografie nr 111, Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu, Poznań 1997.
2. Jasiulewicz M.: Przekształcenia strukturalne i przestrzenne obszarów wiejskich Pomorza Środkowego w okresie transformacji systemowej. Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 1998.
3. Pałasz L.: Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Rolnictwo w rozwój obszarów wiejskich.

⁵ Pałasz L.: Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Rolnictwo w rozwój obszarów wiejskich. Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Wydział Ekonomiczno-Rolniczy, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu. Prace naukowe nr 35. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005.

Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Wydział Ekonomiczno-Rolniczy, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu. Prace naukowe nr 35. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005.

4. Polskie regiony województwa zachodniopomorskiego. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Warszawa 2007.

Summary

Genesis of preparing this article is connected with the significant financial Support for Polish regions development in European Union Structural Policy. This support is visible determinant of social and economic development of the country. The aim of the paper is the presentation of the different regions level of development and volume and types of financial support directed for Common Policy in the area of integration.

The range of elaboration refers mainly to Poland and westernpomeranian region. Analysis is connected with Regional Policy dimension and intensions and level of structural funds usage, especially in the post-accession period. The paper was prepared with the use of material from Regional Development Ministry and Agency of Restructuring and Modernization of the Agriculture. The methods of analysis and synthesis were used. The article is finished with conclusions of the practical character.

Informacje o autorze

[prof. zw. dr hab. Lech Pałasz]
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny
Katedra Polityki Gospodarczej i Rynku
ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin

