

## Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce

### Wstęp

Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, stoi przed licznymi wyzwaniem związanymi z dopasowaniem polskiego rynku do wymogów stawianych przez Unię Europejską. W sprostaniu tym wyzwaniom integracji Polska ma możliwość korzystania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Środki finansowe, które pochodzą z tego źródła, mogą wpłynąć na szybszy rozwój regionalny, społeczny i gospodarczy kraju. Jednak efektywne wykorzystanie oferowanych środków stanowi jeden z problemów integracji, przed którym stoi Polska.

Przedmiotem pracy jest próba przedstawienia problemów związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków finansowych z Unii Europejskiej, a głównym celem pokazanie podstawowych barier utrudniających efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych.

W funkcjonowaniu funduszy strukturalnych w Polsce można zauważyć wiele nieprawidłowości i problemów w systemie ich wdrażania, zagrażających ich skutecznej absorpcji.

W pierwszych dwóch latach członkostwa w Unii Europejskiej Polska z otrzymanej kwoty funduszy strukturalnych w wysokości 8,2 mld euro na lata 2004–2006 wykorzystwała tylko 11,6%<sup>1</sup>.

W okresie programowania 2004–2006 funkcjonowały cztery fundusze strukturalne, a mianowicie: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa oraz Fundusz Spójności.

---

<sup>1</sup> *Organizacje pozarządowe proponują usprawniony system wdrażania funduszy strukturalnych*, Rekomendacja dla TI Polska w zakresie usprawniania systemu dystrybucji funduszy strukturalnych, Rekomendacja w ramach projektu Transparency Through Awareness (TTA), Transparency International Polska, 2 maja 2006 r. <http://www.transparency.pl/www/pliki/REKOMENDACJE%2002%20%205%20%202006%20DO%20WYS%A3ANIA.doc> [dostęp 26.11.2007]

W aktualnym okresie programowania na lata 2007–2013 działa nadal Fundusz Spójności oraz dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny.

Tymi instrumentami polityki regionalnej rządzi pięć zasad: koordynacji, koncentracji, programowania, partnerstwa i dodatkowości<sup>2</sup>. Określone zostały także trzy cele, na które zacofane regiony mogły uzyskiwać fundusze. Cel pierwszy dotyczył wspierania rozwoju zacofanych gospodarczo regionów, cel drugi wspierał gospodarczą i społeczną zmianę profilu obszarów, które mają trudności strukturalne, cel trzeci opierał się na wspieraniu modernizacji i adaptacji polityki i systemów szkoleń, edukacji i zatrudnienia oraz promocji zasobów ludzkich<sup>3</sup>.

Wymienione fundusze są podstawowymi instrumentami w dążeniu do osiągnięcia spójności w ramach integracji z Unią Europejską. Stanowią narzędzie polityki regionalnej Unii Europejskiej, której podstawą jest redystrybucja środków finansowych z regionów, które są lepiej rozwinięte, do obszarów o niższym poziomie rozwoju<sup>4</sup>. Celem polityki regionalnej jest zmniejszanie nierówności w rozwoju gospodarczym. Pomoc dla regionów zacofanych ze strony Unii Europejskiej pochodzi właśnie ze środków zgromadzonych w funduszach strukturalnych i udzielana jest w formie zbliżonej do subsydiów. Dotyczy ona wcześniej wynegocjowanych kilkuletnich planów, które są wdrażane w życie we współpracy z odpowiednimi władzami regionalnymi lub lokalnymi. Państwa członkowskie zgłaszają programy restrukturyzacji danych obszarów lub sfer działalności do Komisji Unii Europejskiej. W celu uzyskania akceptacji tych programów i otrzymania dofinansowania ze wspólnego budżetu programy te muszą być zbieżne z priorytetami określonymi przez Unię Europejską, a także powinny zawierać informacje, które są niezbędne do ich oceny przez Komisję Unii Europejskiej. Instytucja ta dokonuje wyboru najlepszych programów i po ich zatwierdzeniu władze państwowe informują o przyznanych środkach finansowych oraz proszą o przedstawienie indywidualnych projektów, których selekcji dokonują kompetentne władze narodowe lub regionalne<sup>5</sup>.

Według zasady współfinansowania pomoc Unii Europejskiej musi stanowić jedynie dopełnienie działań krajowych, dlatego 89% środków z funduszy strukturalnych jest przeznaczanych na dofinansowanie regionalnych programów państw członkowskich, a na wspólne inicjatywy, w których państwom członkowskim Komisja Europejska proponuje realizację istotnych dla całej Unii Europejskiej projektów, przeznacza się jedynie 9% środków<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 402.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 403.

<sup>4</sup> J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 207.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 209.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 210.

Problemem, który wiąże się z funduszami unijnymi, jest pozyskanie i efektywne wykorzystanie tych środków. Komisja Europejska, przyznając środki finansowe, wymaga oceny wykorzystania przyznanego wsparcia oraz jego skuteczności.

Efektywność przyznawanej pomocy należy rozumieć jako kryterium oceny programów przez porównanie wielkości nakładów poniesionych na ich realizację z rzeczywistymi efektami tych programów na poziomie rezultatu, produktu oraz oddziaływania. Ponadto mierząc efektywność pomocy, należy wziąć pod uwagę inne sposoby osiągnięcia tych samych rezultatów<sup>7</sup>.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, jednym ze sposobów wpływających na skuteczność działań funduszy strukturalnych jest ich sprawne monitorowanie<sup>8</sup>. Za pomocą wskaźnika monitorowania można zmierzyć między innymi cele, jakie mają zostać osiągnięte w stosunku do programów operacyjnych czy wybranych priorytetów.

Według art. 47 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 przeprowadza się ocenę skuteczności wykorzystania funduszy unijnych w celu poprawy spójności i jakości pomocy z tych funduszy<sup>9</sup>. Ocena taka określana także jako ewaluacja przeprowadzana jest przed okresem programowania, podczas niego oraz po jego zakończeniu.

Jednym z kryteriów ewaluacji jest kryterium efektywności wykorzystania środków pomocowych, które porównuje wielkość poniesionych nakładów na realizację programów operacyjnych z rzeczywistymi osiągnięciami. Można je między innymi zmierzyć za pomocą wskaźnika produktu, który jest liczony w jednostkach monetarnych lub materialnych (np. długość wybudowanej drogi), oraz wskaźnika rezultatu, który pokazuje bezpośrednie efekty wynikające z realizacji danego programu operacyjnego (np. skrócenie czasu podróży).

W Polsce trudności sprawia fakt, że nie mamy wystarczającego doświadczenia w zakresie pozyskiwania środków unijnych.

<sup>7</sup> J. Kundera, W. Szmyt, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2008, s. 25.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U.L 161/1 z 26.06.1999 r., s. 31).

<sup>9</sup> 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 (Dz.U.L 210/25 z 31.07.2006 r.).

Do podstawowych barier w wykorzystaniu funduszy strukturalnych należą<sup>10</sup>:

- trudności proceduralne,
- działanie administracji nastawionej na sam proces administrowania, a nie na realizację celu,
- polskie regulacje prawne.

Bariery w wykorzystaniu środków strukturalnych można także podzielić na następujące typy<sup>11</sup>:

- bariery finansowe,
- bariery proceduralne,
- bariery ekonomiczne (rynkowe),
- bariery prawne,
- problemy związane ze zdolnością instytucjonalną jednostek uczestniczących w systemie wdrażania,
- problemy związane z beneficjentami,
- inne bariery.

Wyzwaniem dla Polski w celu zmniejszenia tych barier jest skoncentrowanie funkcji zarządzania programami operacyjnymi, zmiany ustawowe i proceduralne oraz ustabilizowanie i rozbudowa kadry zaangażowanej w realizację programów związanych z pozyskiwaniem środków unijnych<sup>12</sup>.

Duże znaczenie dla efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych ma budowa sprawnej i nowoczesnej administracji publicznej. Analizując działanie polskiej administracji, można stwierdzić, że dla skutecznego wykorzystania środków unijnych duże znaczenie ma sprawnie działający system instytucjonalny, który jest odpowiedzialny za wykorzystanie tych środków.

Główne problemy skutecznej absorpcji funduszy strukturalnych to m.in. brak dostatecznej wiedzy z zakresu planowania, zarządzania i kierowania projektami europejskimi oraz niedobór kadry zaangażowanej we wdrażanie środków strukturalnych<sup>13</sup>.

Analizując bariery prawne, można stwierdzić, że system polskich finansów publicznych nie odpowiada w pełni potrzebom rozliczania i finansowania projektów uzyskujących dotacje z funduszy unijnych. Rozwiązania w zakresie budżetu państwa oraz finansów publicznych nie są dostatecznie dostosowane do wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> *Identyfikacja i ocena barier w wykorzystaniu środków strukturalnych*, PSDB, Warszawa 2007, s. 3.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>13</sup> *Raport roczny z realizacji przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego działań służących poprawie absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (za okres od 1 listopada 2005 r. do 31 października 2006 r.)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 19.

<sup>14</sup> *Identyfikacja i ocena barier...*, s. 17.

Istniejąca klasyfikacja wydatków budżetowych jest zbyt szczegółowa w odniesieniu do specyfiki wydatków na projekty współfinansowane z funduszy unijnych.

Problemy pojawiają się także w związku z regulacjami dotyczącymi ochrony środowiska oraz w związku z brakiem regulacji, które skutecznie umożliwiałyby przekazywanie informacji o nieprawidłowościach wynikających z postępowań prowadzonych przez organy ścigania do odpowiednich jednostek zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych, a także w zakresie dotyczącym tajemnicy skarbowej. Brakuje też odpowiednich przepisów związanych z zasadami udzielania wsparcia w dziedzinach, które są objęte pomocą publiczną<sup>15</sup>.

Przy rozpatrywaniu barier proceduralnych pojawiają się problemy związane z systemem wyboru i oceny projektu europejskiego oraz utrudnienia w dostępie do środków strukturalnych spowodowane dużymi wymogami związanymi z wnioskami o dofinansowanie. Problemy pojawiają się także w obszarze zbyt wąskiego określenia projektodawców projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz przy realizacji umów o dofinansowanie, dotyczą również zdolności instytucjonalnej jednostek, które należą do systemu wdrażania środków strukturalnych. Pojawiają się takie trudności, jak niedobór kadry obsługującej wdrażanie funduszy strukturalnych, niedostateczne doświadczenie w zakresie wdrażania i zarządzania tymi funduszami, a także dotyczące monitoringu i kontroli procesu wdrażania funduszy unijnych oraz brak wymiany informacji i współpracy między instytucjami zajmującymi się systemem wdrażania unijnych środków.

Analizując trudności związane z barierami finansowymi, należy wymienić utrudnienia w pokryciu wydatków z budżetu państwa związanych z realizacją projektów unijnych oraz wzrastające zadłużenie samorządów lokalnych<sup>16</sup>.

Do barier po stronie beneficjenta należą słabości instytucjonalne na każdym z etapów korzystania z funduszy strukturalnych. Dotyczą one<sup>17</sup>:

- prawidłowego przygotowania projektów,
- przygotowania dokumentacji,
- prawidłowego udokumentowania realizowanych działań,
- właściwego przygotowania wniosku o płatność oraz rozliczenie projektu.

Ponadto do tego typu barier można zaliczyć niewypełnienie zobowiązań, które wynikają z umowy o dofinansowanie.

Rozpatrując bariery rynkowe wpływające na zmniejszenie efektywności wykorzystania funduszy strukturalnych, można zauważyć ograniczony popyt na szkolenia zwłaszcza w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Utrudnia to zgodną z założonymi wskaźnikami realizację projektów szkoleniowych, które są finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 20–21.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 41.

Na przykładzie organizacji pozarządowych jako jednych z beneficjentów korzystających z Europejskiego Funduszu Społecznego można stwierdzić, że napotykają one ograniczenia w postaci niezgodności obszarów działania tych organizacji z typami projektów finansowanych z unijnych środków. Cele programów, które mogą być finansowane w ramach tego funduszu, zostały zbyt wąsko określone. Ponadto część organizacji pozarządowych ze względu na brak odpowiedniej kadry nie występuje o środki unijne w obawie, że nie poradzą sobie z niezbędną dokumentacją przy przygotowaniu wniosku aplikacyjnego o środki unijne.

Dla organizacji pozarządowych barierą w procesie starania się o fundusze strukturalne jest uzależnienie wielkości finansowania, jakie ewentualnie mogą otrzymać, od wysokości przychodów, który te organizacje uzyskują. Sprawia to, że część organizacji znajduje się poza gronem potencjalnych beneficjentów<sup>18</sup>. W przypadku organizacji pozarządowych największym utrudnieniem jest ryzyko utraty płynności finansowej w związku z realizacją projektu unijnego.

O niewielkim poziomie wykorzystania funduszy strukturalnych świadczą dane Ministerstwa Gospodarki i Pracy. Od początku okresu programowania aż do końca lipca 2005 r. umowami o dofinansowanie ze środków unijnych objęto 281 projektów złożonych przez organizacje pozarządowe. W odniesieniu do wszystkich środków przyznanych Polsce na cały okres programowania 2004–2006 wsparcie dla tych organizacji wyniosło 2,3% dostępnych środków<sup>19</sup>.

Kolejny problem związany z efektywnym wykorzystaniem funduszy strukturalnych wynika z przepływu informacji. Na efektywne korzystanie z funduszy strukturalnych ma wpływ poziom wiedzy organizacji na ich temat. W mniejszych ośrodkach dostęp do informacji jest znacznie utrudniony. Ponadto pracownicy organizacji pozarządowych częstą spotykają się z wymogami formalnymi na etapie aplikowania o fundusze strukturalne, w czasie prowadzenia projektu oraz podczas jego kontroli<sup>20</sup>.

Na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego można stwierdzić, że Polska stała przed problemem zagrożenia wykorzystania środków z Funduszu

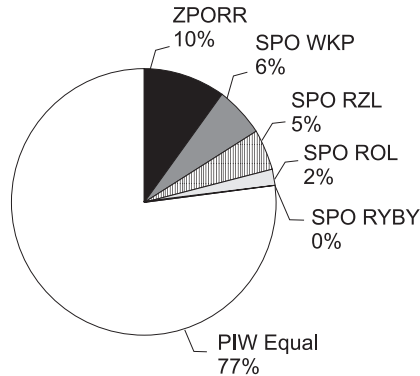
---

<sup>18</sup> A. Chrościcka, T. Płachecki, A. Sternik, *Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, Raport dla Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 22.

<sup>19</sup> *Pierwszy okres wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Raport IZ PWW. Rodzaje projektów, typy beneficjentów, rozkład przestrzenny udzielonej pomocy UE*, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 44.

<sup>20</sup> A. Chrościcka, T. Płachecki, A. Sternik, *Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, Raport dla Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 28.





Rys. 1. Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych przez organizacje pozarządowe według programów operacyjnych, stan na koniec lipca 2005 r.

Źródło: *Pierwszy okres wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Raport IZ PWW. Rodzaje projektów, typy beneficjentów, rozkład przestrzenny udzielonej pomocy UE*, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 45.

Spójności oraz z funduszy strukturalnych<sup>21</sup>. Problem ten wynikał z niedostatecznego tempa wydatkowania środków wspólnotowych przez poszczególne instytucje. W celu ich zmobilizowania do zwiększenia tempa wydatkowania unijnych środków Rada Ministrów (RM) w marcu 2006 r.<sup>22</sup> przyjęła dokument „Prognoza wydatkowania środków z funduszy strukturalnych w 2006 r.”, w którym został określony poziom wydatkowania środków unijnych w 2006 r. na ok. 3 mld euro.

Według stanu na koniec października 2006 r. realizacja prognozy Rady Ministrów dla wszystkich programów operacyjnych wyniosła ogółem około 49%<sup>23</sup>.

Zgodnie z informacjami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w okresie programowania 2004–2006 instytucjami osiągającymi najniższy wskaźnik wydatkowania środków z funduszy unijnych w ramach programów i działań, które realizują, były m.in.<sup>24</sup>:

– Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które wykorzystało zaledwie 5% alokacji unijnych środków finansowych przeznaczonych na lata 2004–2006, a jednocześnie 13% prognozy Rady Ministrów (RM).

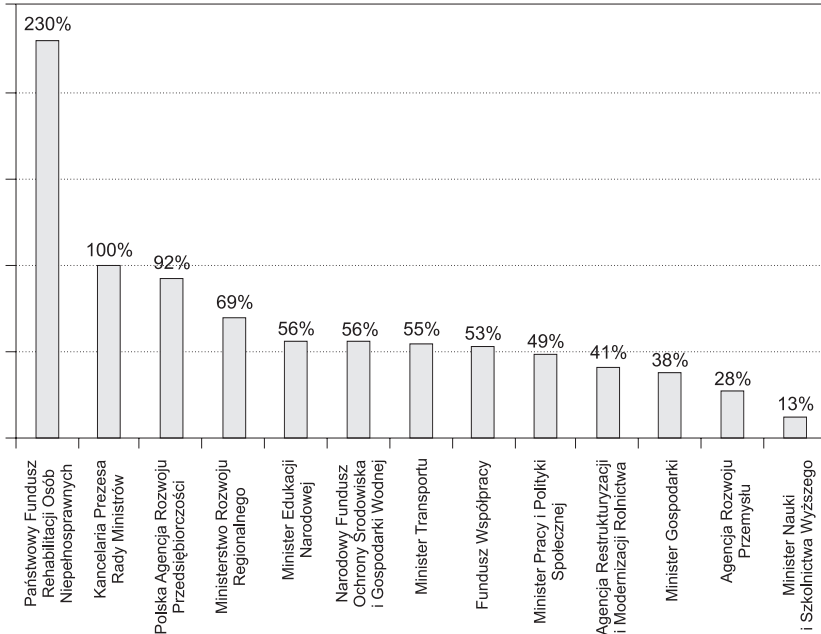
– Ministerstwo Gospodarki, które wydatkowało 9% alokacji środków wspólnotowych na lata 2004–2006 i jednocześnie zrealizowało jedynie 38% prognozy RM.

<sup>21</sup> *Raport roczny z realizacji przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego działań służących poprawie absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (za okres od 1 listopada 2005 r. do 31 października 2006 r.)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 8.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 8

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 9–10.



Rys. 2. Wykorzystanie płatności dokonanych z funduszy strukturalnych w 2006 r. jako procent realizacji prognozy Rady Ministrów na 2006 r. (wg stanu na koniec października 2006 r.)

Źródło: *Raport roczny z realizacji przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego działań służących poprawie absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (za okres od 1 listopada 2005 r. do 31 października 2006 r.)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 9.

– Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dokonało 13,6% alokacji na lata 2004–2006. Prognozę RM zrealizowało w 49%.

– Ministerstwo Transportu, które dokonało alokacji środków na lata 2004–2006 w 15,7%.

Utrudnieniem związanym z efektywnym wykorzystaniem funduszy strukturalnych jest zagrożenie realizowanych w ich ramach projektów ze względu na częsty brak odpowiednich regulacji prawnych.

Problem efektywności wykorzystania funduszy strukturalnych można rozpatrywać z perspektywy sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Podstawowym obowiązkiem przedsiębiorstwa, które ubiega się o pomoc unijną, jest informowanie instytucji udzielającej wsparcia o przyznanych dotychczas funduszach. Informacje powinny zawierać dane na temat wartości przyznanej dotychczas pomocy, przeznaczenia otrzymanego wsparcia i formy przyznanej pomocy. Objęte obowiązkiem sprawozdawczym są trzy lata wstecz od daty złożenia wniosku o wsparcie<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> A. Tokaj-Krzewska, A. Żołnierska, *Pomoc publiczna. Poradnik przedsiębiorcy*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003, s. 10.



Można stwierdzić, że system przyznawania pomocy ze środków unijnych jest sformalizowany. Pozwala to na dokładną kontrolę przyznawanego wsparcia. Jednocześnie może utrudniać wielu przedsiębiorstwom staranie się o wsparcie i zmniejsza efektywność jego wykorzystania. Gdyby jednak nie stosowano jakichkolwiek form kontroli, to mogłoby to doprowadzić do nadużyć przez przyszłych beneficjentów, czego doświadczyła Unia Europejska między innymi w przypadku Hiszpanii, Grecji czy Austrii.

W latach 2000–2006 to właśnie takie kraje, jak Hiszpania (43 087 mln euro), Grecja (20 961 mln) czy Portugalia (19 029 mln), otrzymały najwięcej środków finansowych z funduszy strukturalnych<sup>26</sup>. Ponadto państwa te należały do najsłabiej rozwiniętych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Warto zwrócić uwagę, w jakim stopniu wsparcie z funduszy strukturalnych przyczyniło się do rzeczywistego rozwoju regionów w tych krajach.

Grecja jest jednym z najbiedniejszych krajów Unii Europejskiej i jest jej członkiem od 1981 r.<sup>27</sup> Stale korzysta ona z dofinansowania inwestycji w ramach funduszy strukturalnych. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w 67% wspiera greckie inwestycje m.in. na transport i edukację. Corocznie Grecja otrzymuje bezzwrotne wsparcie z Unii Europejskiej w wysokości ponad 4 mld euro<sup>28</sup>. W porównaniu z okresem 1989–1993 w latach 1994–1999 dwukrotnie wzrosła pomoc Unii Europejskiej dla Grecji i ukształtowała się ona na poziomie 17 136 mln euro<sup>29</sup>.

Wsparcie z funduszy strukturalnych Grecji pozytywnie wpłynęło na jej rozwój gospodarczy. Zgodnie z oceną Komisji Unii Europejskiej pomoc strukturalna pozwoliła podnieść o 0,8–0,9% PKB roczny wzrost gospodarczy Grecji, a także wpłynęła na wzrost zatrudnienia o 130 tys. osób<sup>30</sup>. Ponadto finansowe wsparcie ze środków Unii Europejskiej zaktywizowało część greckich instytucji oraz wpłynęło na zmianę formułowania przez nie polityki społecznej oraz gospodarczej. Tworzono także *ad hoc* organizacje i agencje w celu realizacji dużych projektów. Jednocześnie zwraca się uwagę, że Grecja z powodu niewłaściwej polityki makroekonomicznej nie wykorzystwała we właściwy sposób wsparcia z funduszy strukturalnych, gdyż napływowi środków zagranicznych towarzyszyła wysoka inflacja, deficyt budżetowy oraz wystąpiła nierównowaga strukturalna. Przeszkodą na drodze do szybkiego wzrostu gospodarczego była także niesprawna administracja, która działała bez jasno określonej strategii<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> J. Kundera, *op. cit.*, s. 219.

<sup>27</sup> K. Głębicka, M. Grewiński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005, s. 210.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 209.

<sup>29</sup> J. Kundera, *op. cit.*, s. 223.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 225.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

W przypadku Hiszpanii, która jest od 1986 r. członkiem Unii Europejskiej, z pomocy strukturalnej korzystały głównie trzy regiony: Kastylija-Leon, Andaluzja i Galicja<sup>32</sup>. Gdy kraj ten przystępował do Wspólnoty Europejskiej, odbiegał pod względem rozwoju gospodarczego od pozostałych państw członkowskich.

W Hiszpanii środki z funduszy strukturalnych wydatkowane były na trzy główne cele: infrastrukturę, otoczenie produkcyjne i zasoby ludzkie<sup>33</sup>.

Za sprawą wzrostu efektywności inwestycji publicznych oraz rozwoju instytucjonalnego Hiszpania uzyskała największe korzyści ze wsparcia strukturalnego Unii Europejskiej. Do 1989 r. w kraju tym nie funkcjonowało planowanie publicznych wydatków inwestycyjnych, które obejmowałyby wszystkie regiony kraju. W obszarze tym fundusze strukturalne odegrały rolę katalizatora zmian. Ponadto w Hiszpanii wsparcie Unii Europejskiej wpłynęło na prowadzenie bardziej racjonalnej polityki regionalnej. Zasada programowania przyczyniła się do wzrostu skuteczności unijnego wsparcia, gdyż musiano poszerzyć horyzont czasowy określonych działań, określić priorytety oraz promować współdziałanie. Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych w Hiszpanii gwarantowała także zasada współfinansowania, ponieważ środki pomocowe rozdzielane były łącznie z wydatkami publicznymi<sup>34</sup>.

W związku z wieloma inwestycjami finansowanymi z funduszy strukturalnych istotnym zagadnieniem jest to, jak wpłynęły one na gospodarki krajów, które wykorzystywały tę formę wsparcia. W Hiszpanii i Portugalii przedsięwzięcia finansowane ze środków strukturalnych wpłynęły korzystnie na wzrost zatrudnienia. Inwestycje infrastrukturalne oddziaływały w Hiszpanii bezpośrednio i pośrednio na jej gospodarkę. W latach 1989–1993, zgodnie z oceną Komisji Europejskiej, wsparcie ze środków strukturalnych podwyższyło roczną stopę wzrostu gospodarczego Grecji, Hiszpanii i Portugalii o około 0,5% PKB oraz wpłynęło na wiele czynników wzrostu. Pomoc finansowa z funduszy strukturalnych przyczyniła się nie tylko do wzrostu poziomu globalnego popytu w danych krajach członkowskich, lecz także wpłynęła na możliwości rozwoju gospodarczego tych państw. Ponadto wsparcie ze środków Unii Europejskiej ułatwiło zmniejszenie dystansu rozwojowego regionów zacofanych w stosunku do obszarów lepiej rozwiniętych. Pomoc strukturalna stanowiła również dla sektora prywatnego ważne źródło korzyści zewnętrznych i wpływała na wzrost działalności badawczo-rozwojowej<sup>35</sup>. Można stwierdzić, iż efekty inwestycji pomocowych oddziałują nie tylko na redystrybucję dochodów, lecz także na zwiększenie alokacyjnej efektywności na obszarze jednolitego rynku europejskiego.

<sup>32</sup> K. Głębicka, M. Grewiński, *op. cit.*, s. 211.

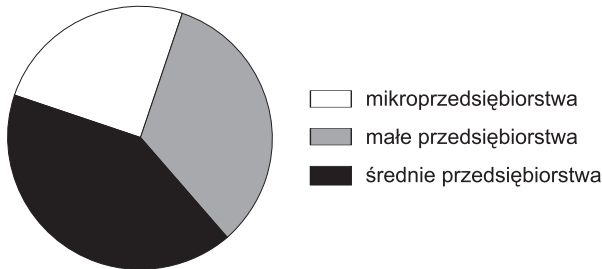
<sup>33</sup> J. Kundera, *op. cit.*, s. 226.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 229.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 233–253.

Na przełomie marca i kwietnia 2007 r. zostało przeprowadzone anonimowe badanie ankietowe wśród przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na Dolnym Śląsku. Celem badania była ocena programów pomocowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w tym regionie. Polegało ono na weryfikacji wiedzy i opinii przedsiębiorców o programach pomocowych oraz o możliwości pozyskania środków wsparcia.

Ankietowane były przedsiębiorstwa, które korzystały z programów pomocowych w latach 2004–2006. Rozesłanych zostało łącznie 50 kwestionariuszy ankietowych, na które odpowiedziało 30 respondentów. Wielkość próby wynosiła 20 poprawnie wypełnionych ankiet przez przedsiębiorstwa województwa dolnośląskiego. Biorąc pod uwagę niewielką liczebność próby, można te badania traktować jako sondażowe.



Rys. 3. Niedostateczna ocena dostępu do otrzymania pomocy publicznej w opinii badanych przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Analizując możliwość dostępu przedsiębiorstw w latach 2004–2006 do programów pomocowych na podstawie wyników z przeprowadzonych badań, można stwierdzić, że w ocenie ogółu przedsiębiorstw dostęp do środków wsparcia jest niedostateczny (60% wskazań). Na taki wynik mógł mieć wpływ fakt, iż przedsiębiorstwa często mają problem z dotarciem do informacji na temat programów pomocowych, nie wiedzą, gdzie ich szukać. Trudność sprawia im także poprawne wypełnienie wniosku o odpowiednie środki wsparcia. Przeszkodą w dotarciu do tego typu pomocy były też w opinii badanych przedsiębiorstw wymagania i skomplikowane procedury związane ze pozyskiwaniem środków z Unii Europejskiej. Istotne jest, że trudny dostęp do programów pomocowych wynika z takich przeszkód, jak biurokracja, skomplikowane przepisy, a także brak odpowiednich informacji na temat dostępnych form pomocy z funduszy strukturalnych dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Jak pokazują wyniki przeprowadzonej ankiety, wśród małych i średnich przedsiębiorstw dostęp do unijnych środków wsparcia w ich ocenie jest wyraźnie niedostateczny, wpływ zaś pozyskanych środków na działalność przedsiębiorstw, które skorzystały z tego źródła wsparcia, przeciętny.

Analizując wyniki badań ankietowych, można stwierdzić, iż negatywnie na wykorzystanie funduszy strukturalnych wpłynął także długi czas oczekiwania na wsparcie oraz utrudnienia w dostępie do informacji na temat programów pomocowych.

Z oferowanych form wsparcia badane przedsiębiorstwa korzystały najczęściej z funduszy Unii Europejskiej, a otrzymane środki były przeznaczane najczęściej na działalność bieżącą oraz inwestycje w przedsiębiorstwie.

## Wnioski

Można stwierdzić, że dla skutecznego i efektywnego wykorzystania środków z funduszy strukturalnych niezbędne jest zbudowanie nowoczesnej i sprawnie działającej administracji. Duże znaczenie ma także sprawnie działający system instytucjonalny, który jest odpowiedzialny za wykorzystanie środków unijnych. Problemem, który się z tym wiąże, jest m.in. niewystarczająca liczba wykwalifikowanych pracowników w zakresie pozyskiwania funduszy strukturalnych.

Wyzwaniem integracji w zakresie efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych jest zmniejszenie barier prawnych dotyczących finansów publicznych i budżetowych oraz procesu postępowań o zamówienie publiczne. Utrudnieniem są także wymogi związane z ochroną środowiska.

Dla sprawnego funkcjonowania funduszy unijnych istotny jest skutecznie funkcjonujący system przepływu informacji, system kontroli i zwalczania nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków strukturalnych.

Starania o pomoc publiczną utrudniał też brak informacji na temat możliwości skorzystania oraz rodzajów programów wsparcia, a także skomplikowane procedury dotyczące pomocy z Unii Europejskiej.

Należy zatem stwierdzić, że dla efektywnego funkcjonowania funduszy strukturalnych ważne jest działanie zmniejszające i likwidujące bariery występujące we wszystkich obszarach, których niesprawne działanie może negatywnie wpłynąć na wydatkowanie finansowych środków Unii Europejskiej.

## Bibliografia

Chrościcka A., Płachecki T., Sternik A., *Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, Raport dla Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.

Cini M., *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

Głębicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005.

*Identyfikacja i ocena barier w wykorzystaniu środków strukturalnych*, PSDB, Warszawa 2007.

- Kundera J., *Jednolity Rynek Europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Kundera J., Szmyt W., *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2008.
- Tokaj-Krzewska A., Żołnierska A., *Pomoc publiczna. Poradnik przedsiębiorcy*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003.
- Pierwszy okres wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Raport IZ PWW. Rodzaje projektów, typy beneficjentów, rozkład przestrzenny udzielonej pomocy UE*, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
- Raport roczny z realizacji przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego działań służących poprawie absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (za okres od 1 listopada 2005 r. do 31 października 2006 r.)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

### Akty prawne

- Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U.L 161/1 z 26.06.1999 r., s. 31).
- 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 (Dz.U.L 210/25 z 31.07.2006 r.).

### Źródło internetowe

- Organizacje pozarządowe proponują usprawniony system wdrażania funduszy strukturalnych*, Rekomendacja dla TI Polska w zakresie usprawniania systemu dystrybucji funduszy strukturalnych, Rekomendacja w ramach projektu Transparency Through Awareness (TTA), Transparency International Polska, 2 maja 2006, <http://www.transparency.pl/www/pliki/REKOMENDACJE-%2002%20%2005%20%202006%20DO%20WYS%A3ANIA.doc> [dostęp 26.11.2007]