

Andrzej Jaki, Tomasz Rojek

Rola funduszy europejskich w kreowaniu rozwoju i innowacyjności regionów w Polsce

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 52/2, 53-70

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Andrzej Jaki*
Tomasz Rojek**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ROLA FUNDUSZY EUROPEJSKICH W KREOWANIU ROZWOJU I INNOWACYJNOŚCI REGIONÓW W POLSCE¹

Streszczenie

Unia Europejska jest organizacją dysponującą własnym budżetem, zgodnie z którym finansowane są działania dążące do rozwiązywania wspólnych problemów krajów członkowskich. Dzięki środkom budżetowym Unia prowadzi między innymi aktywną politykę rozwoju regionalnego, której najważniejszym celem jest zmniejszenie rozbieżności w rozwoju krajów i regionów, a co za tym idzie – zwiększenie atrakcyjności krajów członkowskich oraz samej Wspólnoty na rynku globalnym. Polityka ta jest realizowana i finansowana za pośrednictwem Funduszy Europejskich (funduszy unijnych), które poprzez właściwe instrumenty finansowania są relokowane w poszczególnych regionach krajów członkowskich z zachowaniem określonych zasad i warunków. Fundusze te odgrywają często wiodącą rolę w kształtowaniu rozwoju i innowacyjności tych regionów. Artykuł podejmuje tę problematykę w odniesieniu do regionów Polski, ukazując skalę i efekty wykorzystania funduszy unijnych. Celem autorów był opis roli, jaką pełnią Fundusze Europejskie w procesie kreowania rozwoju i innowacyjności regionów w Polsce. Jako tezę artykułu przyjęto, że fundusze te istotnie przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności, podniesienia stopy ży-

* Adres e-mail: jakia@uek.krakow.pl.

** Adres e-mail: rojekt@uek.krakow.pl.

¹ Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

ciowej i standardu życia oraz rozwoju innowacji w poszczególnych regionach Polski. Hipotezą badawczą jest założenie, że pozytywne oddziaływanie Funduszy Europejskich jest uwarunkowane właściwym wsparciem ze strony władz regionalnych oraz państwowych struktur odpowiedzialnych za ich wykorzystanie. Analizę mającą zweryfikować przyjętą hipotezę przeprowadzono na podstawie danych statystycznych charakteryzujących badaną problematykę, jak również badań własnych autorów. Przeprowadzone badania wskazały, że skala pozyskanych środków unijnych w Polsce jest znacząca. Pamiętać jednak należy, że uzyskiwane w ten sposób pieniądze nie przełożą się automatycznie na rozwój polskich regionów i w konsekwencji szybsze tempo wzrostu gospodarczego. Te cele są możliwe do wsparcia z wykorzystaniem funduszy unijnych, jednak o skali ich absorpcji oraz przeznaczeniu decydują autonomicznie władze poszczególnych regionów. Pozytywne oddziaływanie Funduszy Europejskich powinno być zatem poparte właściwym wsparciem ze strony władz regionalnych oraz państwowych struktur odpowiedzialnych za ich wykorzystanie.

Słowa kluczowe: Fundusze Europejskie, innowacyjność regionów, polityka regionalna

Wprowadzenie

Unia Europejska jest zaliczana do obszarów rozwiniętych i stabilnych ekonomicznie, jednak wewnątrz jej terytorium poziom życia mieszkańców jest zróżnicowany i wynika z dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego w poszczególnych państwach członkowskich i ich regionach. Rozbieżności te, zależnie od regionu, są rezultatem niekorzystnego położenia, niesprzyjających warunków środowiskowych, niskiego stopnia zaludnienia, dużej zależności regionów od upadających sektorów przemysłu, słabego rozwoju infrastruktury, w tym zaplecza komunikacyjnego i transportowego, oraz utrudnień w dostępie do współczesnych technik i technologii. Istnienie tych dysproporcji postrzega się jako zjawisko niekorzystne, które ogranicza możliwości realizacji zasady swobodnej konkurencji, co prowadzi do utrudnień w stabilnym i harmonijnym rozwoju całej Unii. Dlatego też w ramach realizowanych polityk podejmowanych jest wiele działań zmierzających do poprawy sytuacji społecznej i gospodarczej w najuboższych regionach (Ciupek, Znanięcka, 2010, s. 123).

Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa dysponuje własnym budżetem. Zgodnie z nim finansowane są działania dążące do rozwiązywania wspólnych problemów krajów członkowskich. Dzięki jednemu budżetowi działania te są tań-

sze i skuteczniejsze od działań jednostkowych realizowanych przez każde państwo samodzielnie. W ten sposób Unia Europejska od ponad 40 lat prowadzi aktywną politykę rozwoju regionalnego (nazywaną również polityką spójności albo polityką strukturalną), której najważniejszym celem jest zmniejszenie rozbieżności w rozwoju krajów i regionów, a co za tym idzie – zwiększenie atrakcyjności krajów członkowskich oraz samej Wspólnoty na rynku globalnym (Fundusze Europejskie, 2017).

W tym kontekście celem autorów jest wskazanie roli, jaką pełnią Fundusze Europejskie w procesie kreowania rozwoju i innowacyjności regionów w Polsce. Jako tezę artykułu przyjęto, że fundusze te istotnie przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności, podniesienia stopy życiowej i standardu życia oraz rozwoju innowacji w poszczególnych regionach Polski. Hipotezą badawczą jest założenie, że pozytywne oddziaływanie Funduszy Europejskich jest uwarunkowane właściwym wsparciem ze strony władz regionalnych oraz państwowych struktur odpowiedzialnych za ich wykorzystanie. Analizę mającą zweryfikować przyjętą hipotezę przeprowadzono na podstawie danych statystycznych charakteryzujących badaną problematykę, jak również badań własnych autorów.

1. Fundusze Europejskie w strukturze strategii Unii Europejskiej

Cele, na które Unia Europejska przeznaczająca swoje fundusze, są powiązane ściśle ze strategią jej rozwoju. Obecna strategia określona jest w dokumencie „Europa 2020”. Ponadto tworzone są szczegółowe plany rozdysponowania środków unijnych, Wieloletnie Ramy Finansowe, na okres co najmniej 5 lat (Fundusze Europejskie, 2017).

Strategia „Europa 2020” została przyjęta przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 roku na lata 2010–2020. Jest ona następcą strategii lizbońskiej obowiązującej do końca 2010 roku, której cele nie zostały w pełni osiągnięte, a jej skuteczność została uznana za niewielką. „Europa 2020” stanowi zatem odpowiedź na słabości gospodarki europejskiej, które ujawniły się podczas kryzysu gospodarczego 2007–2009. Strategia zajęła się wyzwaniem, jakim była zmiana ukierunkowania polityk z zarządzania kryzysowego na wdrożenie zarówno w średnim, jak i długim okresie, reform w kwestii wzrostu i zatrudnienia oraz zagwarantowania stabilności finansów publicznych (Tracz-Krupa, 2015, s. 59).

Program strategii „Europa 2020” obejmuje trzy kluczowe priorytety (Tracz-Krupa, 2015, s. 59):

- a) rozwój inteligentny – rozwój oparty na wiedzy i innowacjach;
- b) rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywnie czerpiącej z zasobów oraz bardziej konkurencyjnej;
- c) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki z wysokim poziomem zatrudnienia, umożliwiającej rozwój spójności społecznej i terytorialnej.

„Europa 2020” koncentruje się na pięciu celach rozwojowych, które mają być zrealizowane do 2020 roku (Komisja Europejska, 2017):

- a) zatrudnienie – 75% osób w przedziale wiekowym 20–64 lata powinno być czynnych zawodowo;
- b) badania i rozwój – na tę sferę powinno zostać przeznaczony 3% PKB krajów Unii;
- c) zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii – emisje gazów cieplarnianych powinny zostać ograniczone o 20% (w przypadku sprzyjających warunków o 30%) w stosunku do poziomu z 1990 roku;
- d) edukacja – liczba osób kończących edukację przedwcześnie powinna wynosić poniżej 10% oraz nie mniej niż 40% osób w przedziale wiekowym 30–34 lata powinno mieć wyższe wykształcenie;
- e) walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym – o co najmniej 20 mln powinna się zmniejszyć liczba osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym i ubóstwem.

W celu realizacji założeń i postulatów strategii zostały opracowane Wieloletnie Ramy Finansowe (WRF), które są narzędziem nadania unijnym priorytetom politycznym wymiaru finansowego. WRF ustalają podstawy dla rocznych budżetów i nie są tak szczegółowe jak one: ustanawiane są jedynie maksymalne roczne kwoty (pułapy) dla wydatków Unii Europejskiej jako całości oraz dla wiodących kategorii wydatków (Unia Europejska, 2017). WRF zwane są też perspektywami finansowymi, a ich głównym celem jest kontrola wydatków Unii w celu uzyskania równowagi jej budżetu (Fundusze Europejskie, 2017). WRF określane są na co najmniej 5 lat, w praktyce najczęściej na 7, i funkcjonują w Unii od 1988 roku (Unia Europejska, 2017):

- a) perspektywa finansowa 1988–1992 – skoncentrowana była na ustanowieniu rynku wewnętrznego oraz scaleniu wieloletniego programu ramowego badań i rozwoju;

- b) perspektywa finansowa 1993–1999 – skupiała się na polityce społecznej i spójności oraz wprowadzeniu euro;
- c) perspektywa finansowa 2000–2006 – poświęcona była rozszerzeniu Unii;
- d) perspektywa finansowa 2007–2013 – nadawała priorytet trwałemu rozwojowi gospodarstwu oraz konkurencyjności w celu tworzenia nowych miejsc pracy;
- e) perspektywa finansowa 2014–2020 – koncentrowała się na przejściu na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, promowaniu dostosowania się do zmian klimatu, ochronie środowiska naturalnego oraz promowaniu zrównoważonego transportu i usuwaniu niedoborów przepustowości w funkcjonowaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych.

W praktyce Unia Europejska wydaje zaplanowane w budżecie pieniądze za pomocą różnego rodzaju funduszy, programów oraz instrumentów finansowych. Obecnie na podstawie celów strategii „Europa 2020” rozwój gospodarczy krajów członkowskich wspiera pięć głównych funduszy:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- Europejski Fundusz Społeczny,
- Fundusz Spójności,
- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Oprócz wyżej wymienionych funduszy we Wspólnocie funkcjonują fundusze inwestycyjne: Fundusz Solidarności Unii Europejskiej i Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, instrumenty finansowe: JASPER, JASMINE, JEREMIE i JESSICA oraz różne inicjatywy Wspólnoty (Fundusze Europejskie, 2017). Do absorpcji środków z funduszy unijnych służą krajowe i regionalne programy operacyjne. Przepisy dotyczące działania funduszy są wspólne dla wszystkich państw i mają być gwarancją wykorzystywania środków zgodnie ze strategią „Europa 2020”, jak również synchronizacji i spójnego wykonywania przedsięwzięć oraz jak najmniej skomplikowanego dostępu do funduszy dla potencjalnych beneficjentów.

Zasady funkcjonowania funduszy odnoszą się jednocześnie do zasad polityki regionalnej:

- a) zasady partnerstwa – wszystkie zainteresowane strony powinny ze sobą współpracować na każdym etapie realizacji funduszy, począwszy od przygotowania projektów przedsięwzięć, aż po wydatkowanie środków;

- b) zasady dodatkowości (współfinansowania i uzupełniania) – fundusze powinny być uzupełnieniem środków własnych poszczególnych państw członkowskich, a nie ich zamiennikiem;
- c) zasady subsydiarności – władze wyższego szczebla nie ingerują w proces realizacji celów dopóki, dopóty jest możliwa realizacja ich w stopniu wystarczającym przez władze szczebla niższego;
- d) zasady decentralizacji – samorządy lokalne i regionalne zajmują się realizacją funduszu, gdyż znają potrzeby i problemy lokalne, a co za tym idzie – ich działania są efektywniejsze;
- e) zasady koncentracji – środki unijne wspierają konkretne, priorytetowe sfery;
- f) zasady programowania – funkcjonowanie funduszy opiera się na wieloletnich programach rozwoju gospodarczego opracowywanych zgodnie z partnerskim procesem decyzyjnym przez podmioty, których dotyczą;
- g) wymiaru terytorialnego polityki regionalnej – fundusze wspierają terytoria nie tylko administracyjne, ale i powiązane ze sobą funkcjonalnie, to znaczy posiadające podobne cechy społeczno-gospodarczo-przestrzenne oraz jednakowe cele rozwoju².

Podsumowując, państwa członkowskie Unii Europejskiej mają możliwość korzystania z pomocy finansowej. Jednocześnie zobowiązane są one do stosowania wytycznych przy wydatkowaniu tych środków. Środki ze wspólnego budżetu Unii wydawane są za pośrednictwem różnorodnych funduszy, których cele muszą być spójne ze strategią rozwoju Unii. Państwa członkowskie są zobowiązane przenieść cele strategiczne Wspólnoty na grunt krajowy.

2. Wykorzystanie Funduszy Europejskich w procesie finansowania rozwoju i wzrostu innowacyjności regionów

Polityka spójności (regionalna, strukturalna) należy do podstawowych polityk wspólnotowych. Zgodnie z nią Unia Europejska stara się propagować harmonijny

² Więcej informacji dotyczących uwarunkowań oraz reguł funkcjonowania i możliwości wykorzystania funduszy unijnych, jak również programów wsparcia przedsiębiorczości, w szczególności w odniesieniu do mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, można znaleźć w oficjalnym Serwisie Informacyjnym MŚP: <http://msp.katowice.eu/DotacjeUE/ABCFunduszyUE/Pages/ZasadyDzialaniaFunduszy.aspx>.

rozwój oraz innowacyjność na obszarze całego terytorium Wspólnoty za pomocą działań ukierunkowanych na zmniejszenie nierówności w poziomach rozwoju poszczególnych jej regionów, a przez to wzmocnić jej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną (Poździk, 2008, s. 13).

Cele polityki spójności podlegają modyfikacji każdorazowo w kolejnych okresach budżetowych (Fundusze Europejskie, 2017):

a) 2000–2006:

- wsparcie regionów opóźnionych w rozwoju,
- odbudowa terenów zależnych od upadających gałęzi gospodarki,
- modernizacja rynku pracy;

b) 2007–2013:

- konwergencja,
- konkurencyjność regionalna i zatrudnienie,
- europejska współpraca terytorialna;

c) 2014–2020:

- inwestowanie dla wzrostu i zatrudnienia,
- europejska współpraca terytorialna.

Rozwój regionalny w nomenklaturze Unii Europejskiej jest rozumiany jako proces wszelkich zmian, które zachodzą w regionie. Może on polegać na zmianach pozytywnych (rozwój progresywny), ale i negatywnych (rozwój regresywny) (Kosiedowski, 2005, s. 20). Rozwój regionalny jest zjawiskiem o charakterze złożonym, dynamicznym i długotrwałym. Wymaga on zaangażowania czynników zarówno wewnętrznych, będących w dyspozycji regionu, jak i zewnętrznych, które wynikają na przykład ze stylu prowadzenia polityki rozwoju państwa czy też polityki regionalnej Wspólnoty. Rozwój regionalny obejmuje (Stahl, Jaworska-Dębska, 2010, s. 204):

a) rozwój trwały;

b) rozwój gospodarczy (kapitał ludzki, zaplecze innowacyjne, potencjał do kreowania i absorpcji innowacji, wystrój regionu, jakość infrastruktury transportowej, warunki instytucjonalne, korzyści aglomeracyjne);

c) rozwój społeczny (poprawa warunków życia mieszkańców regionu, likwidacja stref ubóstwa, poprawa stanu zdrowia mieszkańców i warunków zamieszkania);

d) rozwój zrównoważony.

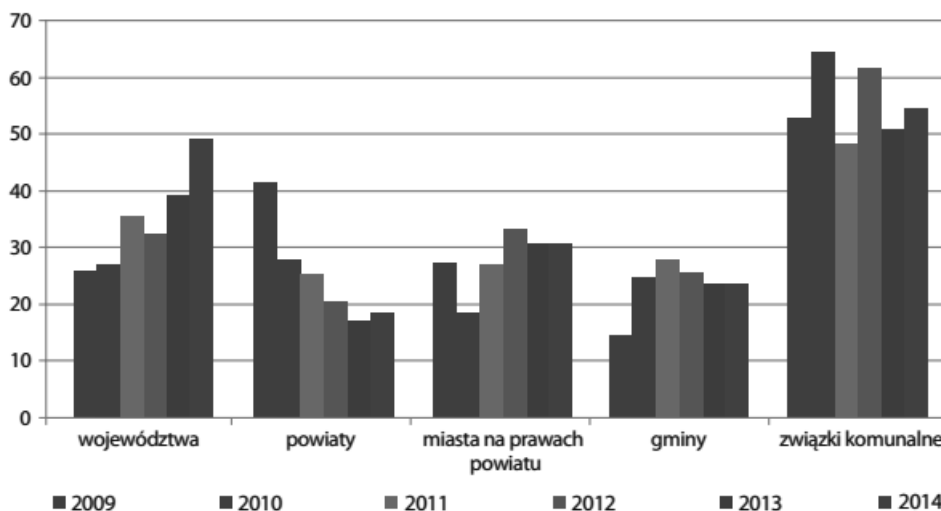
Działalnością innowacyjną w regionie są z kolei prace związane z przygotowaniem i uruchomieniem wytwarzania nowych lub udoskonalonych materiałów, wyrobów, urządzeń, usług, procesów lub metod przeznaczonych do wprowadzenia na rynek albo do innego ich wykorzystania w praktyce. Działalność innowacyjna to także podnoszenie poziomu organizacji i zarządzania, efektywności przedsięwzięć gospodarczych i jakości ich wyników. Przez działania innowacyjne lub wspierające innowacyjność rozumie się również podnoszenie poziomu edukacji i kształcenia, rozwój infrastruktury, zwłaszcza informatycznej, działalność standaryzacyjną, normalizacyjną oraz działalność na rzecz ochrony własności przemysłowej i intelektualnej, podnoszenie sprawności i jakości działania służb publicznych, w szczególności działających na rzecz ochrony zdrowia i środowiska naturalnego, zapobiegających skutkom zjawisk i wydarzeń stwarzających zagrożenia dla życia i mienia. W innym ujęciu to spojrzenie na innowacje jako twórcze zmiany w systemie społecznym, strukturze gospodarczej, technice oraz przyrodzie (Popławski, Polak, 2011, s. 108).

Zgodnie z przytoczoną powyżej nomenklaturą odnoszącą się do rozwoju oraz innowacyjności w regionach Unia Europejska precyzuje ściśle, który region może uzyskać unijne fundusze na te cele. Podział tych funduszy odbywa się na podstawie wartości PKB w danym regionie. Regiony, w których PKB na jednego mieszkańca jest niższy niż 75% średniej w Unii, kwalifikują się do wsparcia. Poza tym kryterium wysokość środków przyznanych poszczególnym państwom zależy również od innych czynników oraz zawsze stanowi przedmiot negocjacji z Komisją Europejską (Ministerstwo Rozwoju, 2017). Warunkiem otrzymania przez poszczególne kraje pomocy unijnej jest podpisanie z Komisją Umowy Partnerstwa, która jest najistotniejszym dokumentem określającym strategię lokowania środków w danym państwie. Jest to wyznacznik celów strategicznych oraz priorytetów inwestycyjnych kraju, który łączy je równocześnie z celami strategii „Europa 2020” (Fundusze Europejskie, 2017). Polska w latach 2004–2006 otrzymała 12,8 mld euro, w latach perspektywy finansowej 2007–2013 była to kwota 67,3 mld euro, z kolei na lata 2014–2020 przyznano 82,4 mld euro (Tomaszewska, 2017, s. 236).

Alokacja otrzymanych środków odbywa się za pomocą programów operacyjnych, które wspierają rozwój przede wszystkim województw, powiatów i gmin, finansując inwestycje z zakresu między innymi infrastruktury drogowej, ochrony zdrowia, kultury, edukacji, turystyki, ochrony środowiska czy sportu, a także badań i rozwoju technologicznego oraz innowacji i przedsiębiorczości (Imiołczyk, 2010,

s. 44). Do grupy głównych beneficjentów należą zatem samorządy terytorialne, które traktują środki unijne jako możliwość przyspieszenia procesu rozwoju w różnych sferach swojej działalności (Rajca, 2014, s. 36). Na rysunku 1 przedstawiony został udział Funduszy Europejskich w finansowaniu inwestycji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz związków komunalnych w latach 2009–2014.

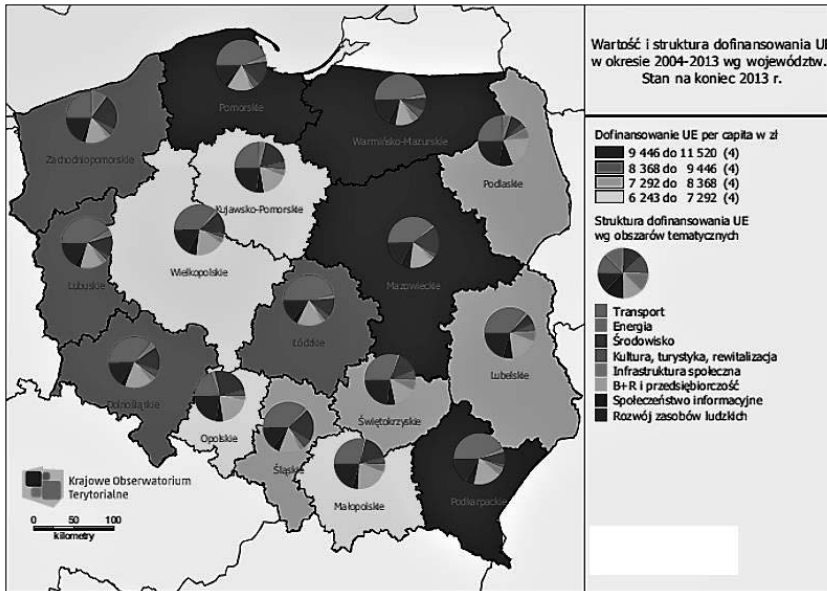
Rysunek 1. Udział Funduszy Europejskich w wydatkach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce



Źródło: Swianewicz, Łakomska (2017).

Wspomniane powyżej programy operacyjne (PO) dążą do realizacji Narodowego Planu Rozwoju. Ich zasięg może być zróżnicowany: mogą one obejmować cały kraj (programy krajowe), poszczególne województwa (programy regionalne) lub określony sektor gospodarki (programy sektorowe). W każdym z programów określone są rodzaje przedsięwzięć, które mogą zostać dofinansowane, oraz podmioty mogące ubiegać się o wsparcie finansowe (Sejm RP, 2017). W programach operacyjnych określona zostaje strategia rozwoju i spójny komplet priorytetów, które mają zostać osiągnięte za sprawą Funduszy Europejskich (Szuszman, 2017). Na rysunku 2 przedstawiono wartość i strukturę tych funduszy w podziale na poszczególne województwa w Polsce.

Rysunek 2. Wartość i struktura dofinansowania Unii Europejskiej w latach 2004–2013 według województw



Źródło: Churski (2016).

Programy wdrażane są na podstawie dotacji pochodzących z jednego lub kilku funduszy strukturalnych, poprzez finansowanie za pośrednictwem instrumentów finansowych lub pochodzące z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Program finansowany przez więcej niż jeden fundusz strukturalny określa się mianem zintegrowanego programu operacyjnego (Ryszkiewicz, 2000, s. 48).

Dla każdej perspektywy finansowej tworzone są odrębne programy operacyjne. Mogą one stanowić zupełnie nowe kierunki wsparcia lub być kontynuacją kierunków z poprzedniej perspektywy (PARP, 2017).

W ramach perspektywy na lata 2004–2006 funkcjonowało siedem programów (Fundusze Europejskie, 2017):

- Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego (2,97 mld euro);
- Sektorowy PO Rozwój Zasobów Ludzkich (1,47 mld euro);
- Sektorowy PO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (1,25 mld euro);

- d) Sektorowy PO Transport (1,16 mld euro);
- e) Sektorowy PO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (1,19 mld euro);
- f) Sektorowy PO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (0,2 mld euro);
- g) PO Pomoc Techniczna (0,03 mld euro).

W okresie programowania 2007–2013 utworzonych było szesnaście regionalnych programów (po jednym dla każdego województwa; 17,3 mld euro), cztery krajowe i jeden ponadregionalny, a ponadto dostępne były środki z Europejskiej Współpracy Terytorialnej:

- a) PO Infrastruktura i Środowisko (28,3 mld euro) – jego celem była poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów dzięki rozwojowi infrastruktury technicznej przy jednoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej;
- b) PO Kapitał Ludzki (10 mld euro) – dążył do wzrostu poziomu zatrudnienia i spójności społecznej przez zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego, aktywizację zawodową, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, rozwijanie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników oraz wsparcie mechanizmów skutecznego zarządzania w administracji publicznej;
- c) PO Innowacyjna Gospodarka (8,7 mld euro) – wspierał szeroko rozumianą innowacyjność (w skali krajowej i międzynarodowej) prowadzącą do rozwoju polskiej gospodarki, działania mające na celu zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, roli nauki w rozwoju gospodarczym oraz udziału innowacyjnych polskich produktów w rynku międzynarodowym, wzrost konkurencyjności polskiej nauki oraz wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce, a także tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy;
- d) PO Rozwój Polski Wschodniej (2,4 mld euro) – miał charakter ponadregionalny, skierowany był do 5 województw Wschodniej Polski: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego jako do terenów słabiej rozwiniętych od pozostałej części kraju; w ramach tego programu realizowano projekty o istotnym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego tych regionów;
- e) PO Pomoc Techniczna (0,5 mld euro) – odpowiadał za sprawną realizację założeń wydatkowania środków unijnych, brak opóźnień w ich wypłacie, a także udzielanie rzetelnych informacji odnośnie do wymogów dofinansowania;

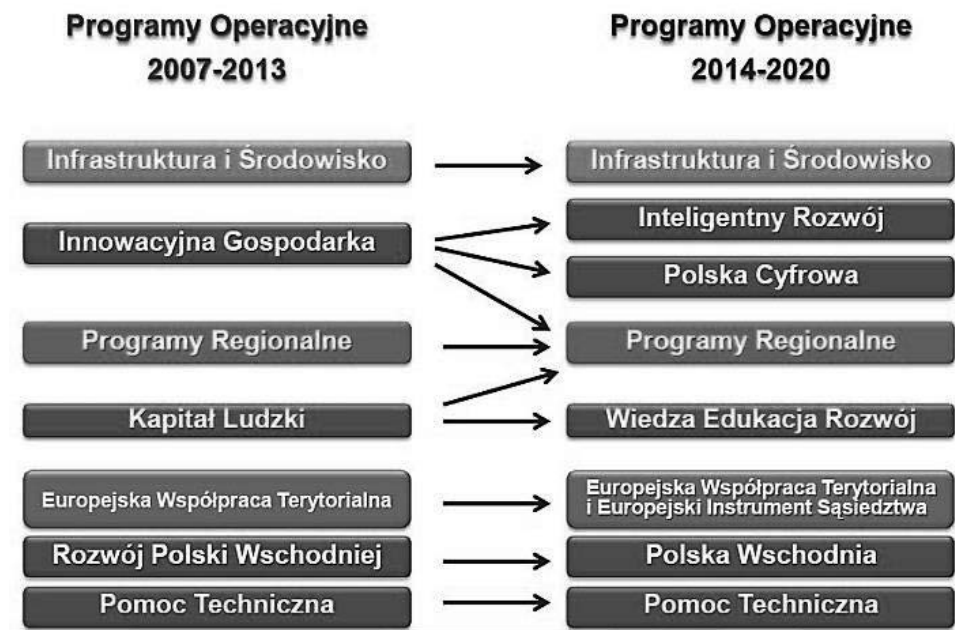
f) Europejska Współpraca Terytorialna (0,7 mld euro) – zawierała w sobie wiele programów, które można było podzielić na trzy typy: programy współpracy transgranicznej, programy współpracy transnarodowej oraz programy współpracy międzyregionalnej; istotną kwestią było, by partner przedsięwzięcia pochodził z zagranicy.

Na lata 2014–2020 uruchomiono szesnaście programów regionalnych (31,15 mld euro), pięć programów krajowych i jeden ponadregionalny oraz podobnie jak we wcześniejszych latach udostępniono środki w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (Fundusze Europejskie, 2017):

- a) PO Infrastruktura i Środowisko (27,4 mld euro) – wspiera gospodarkę niskoemisyjną, bezpieczeństwo energetyczne, rozwój infrastruktury technicznej oraz ochronę środowiska;
- b) PO Inteligentny Rozwój (8,6 mld euro) – skupia się na badaniach naukowych, innowacyjnych technologiach oraz podnoszeniu konkurencyjności MSP;
- c) PO Wiedza Edukacja Rozwój (4,7 mld euro) – dofinansowuje działania z zakresu edukacji, zdrowia, szkolnictwa wyższego, aktywizacji zawodowej osób w wieku poniżej 30 lat oraz włączania społecznego;
- d) PO Polska Cyfrowa (2,2 mld euro) – dąży do zwiększenia dostępności do internetu, rozwoju technologii IT, upowszechnienia umiejętności korzystania z komputera i internetu oraz zwiększenia roli e-usług w administracji;
- e) PO Polska Wschodnia (2 mld euro);
- f) PO Pomoc Techniczna (0,7 mld euro);
- g) Europejska Współpraca Terytorialna.

Część programów uruchomionych w latach 2014–2020 jest przedłużeniem programów z wcześniejszej perspektywy 2007–2013. Zależności te przedstawiono na rysunku 3.

Rysunek 3. Nowe oraz kontynuowane programy operacyjne w perspektywach 2007–2013 oraz 2014–2020



Źródło: Churski (2016).

Programy regionalne w obu perspektywach odpowiadają za rozwój poszczególnych regionów. Funduszami w ich przypadku zarządzają instytucje samorządowe, czyli zarządy województw (Fundusze Europejskie, 2017). Oprócz wcześniej wymienionych programów operacyjnych w Polsce funkcjonuje w każdej z perspektyw Program Rozwoju Obszarów Wiejskich działający w zakresie sektora rolnego, leśnego i obszarów wiejskich, a także programy wspierające politykę morską i rybołówstwo (2007–2013: PO RYBY; 2014–2020: PO Rybactwo i Morze).

Podsumowanie

Pod pojęciem *Fundusze Europejskie* funkcjonuje kilka rodzajów instrumentów finansowania, jednak wszystkie one służą do realizacji unijnej polityki spójności. Większość przeznaczona jest dla członków Unii Europejskiej, choć niektóre skierowane były do państw dopiero ubiegających się o członkostwo. Wśród wspomnianych

instrumentów finansowania można wyróżnić: fundusze przedakcesyjne (PHARE, SAPARD, ISPA), fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Rybacki. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami największym źródłem finansowania unijnego są dla państw członkowskich fundusze strukturalne. Ich celem jest restrukturyzacja i modernizacja gospodarek państw-członków Unii, a kierowane są nie do państw, lecz bezpośrednio do regionów, wspierając ich rozwój i innowacyjność, na podstawie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W ramach Funduszy Europejskich sfinansowano w Polsce szereg działań i inwestycji. Większość z nich dotyczyła rozwoju regionów oraz wzrostu ich potencjału innowacyjnego. W tabeli 1 przedstawiono efekty wykorzystania tych funduszy w latach 2004–2006 oraz 2007–2013.

Tabela 1. Efekty wykorzystania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2004–2006 i 2007–2013

2004–2006	
Przedsiębiorczość i otoczenie biznesu	<ul style="list-style-type: none"> – 18 500 inwestycji w przedsiębiorstwa – 74 instytucje otoczenia biznesu – 98 funduszy mikropożyczkowych i poręczeniowych – 63 parki przemysłowe naukowo-technologiczne i inkubatory przedsiębiorczości
Transport	<ul style="list-style-type: none"> – 5081 km dróg – 636 km torów kolejowych
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> – 200 tys stanowisk komputerowych w szkołach – 693 tys uczniów i studentów którzy skorzystali z unijnych stypendiów – 231 wspartych obiektów dydaktycznych i badawczych – 571 nowych obiektów sportowych
Zdrowie	<ul style="list-style-type: none"> – 551 wspartych zakładów opieki zdrowotnej – 9 tys sztuk zakupionego sprzętu medycznego dla zakładów opieki zdrowotnej
Ochrona środowiska	<ul style="list-style-type: none"> – 10 787 km sieci kanalizacyjnej – 5014 km sieci wodociągowej – 169 oczyszczalni ścieków
Kultura	<ul style="list-style-type: none"> – 122 odrestaurowane obiekty historyczne i zabytkowe – 296 nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury kulturalnej i rekreacyjnej

2007–2013	
Praca i przedsiębiorczość	<ul style="list-style-type: none"> – 409 752 nowe miejsca pracy – 30 703 wsparte przedsiębiorstwa – 247 wspartych instytucji otoczenia biznesowego
Badania i rozwój, innowacje	<ul style="list-style-type: none"> – 1412 wspartych uczelni i jednostek naukowych – 653 ośrodki badawcze – 1 949 laboratoriów – 2921 wspartych pomysłów innowacyjnych – 3685 wdrożonych technologii
Społeczeństwo informacyjne	<ul style="list-style-type: none"> – 56 752 km sieci internetu szerokopasmowego – 234 650 gospodarstw domowych które otrzymały dostęp do internetu – 5647 nowych e-usług
Transport	<ul style="list-style-type: none"> – 12 005 km autostrad dróg ekspresowych krajowych wojewódzkich powiatowych gminnych – 1566 km zbudowanych/zmodernizowanych linii kolejowych – 2947 zakupionych/zmodernizowanych jednostek taboru komunikacji miejskiej
Ochrona środowiska	<ul style="list-style-type: none"> – 522 oczyszczalnie ścieków – 24 646 km wybudowanej/zmodernizowanej sieci kanalizacyjnej – 7188 km wybudowanej/zmodernizowanej sieci wodociągowej – 710 inwestycji w zakresie odnawialnych źródeł energii – 1811 inwestycji związanych z podnoszeniem efektywności energetycznej

Źródło: opracowanie na podstawie Ministerstwo Rozwoju (2017).

Podsumowując, można stwierdzić, iż skala pozyskanych środków unijnych jest znacząca. Pamiętać jednak należy, że uzyskiwane w ten sposób pieniądze nie przełożą się automatycznie na rozwój polskich regionów i w konsekwencji szybsze tempo wzrostu gospodarczego. Potrzebne są uwarunkowania, które umożliwią działanie konkurencji oraz działania proefektywnościowe. Był czas na budowanie podstawowej infrastruktury, poprawę standardu życia mieszkańców, ale przyszedł czas, by skoncentrować wysiłki na konkurencyjności, efektywności i innowacyjności. Te cele są możliwe do wsparcia z wykorzystaniem funduszy unijnych, jednak o skali ich absorpcji oraz przeznaczeniu decydują autonomicznie władze poszczególnych regionów. Pozytywne oddziaływanie Funduszy Europejskich powinno być zatem poparte właściwym wsparciem ze strony władz regionalnych oraz państwowych struktur odpowiedzialnych za ich wykorzystanie.

Literatura

- Churski, P. (2016). *Geneza i przemiany europejskiej polityki spójności: Wnioski dla Polski*, Poznań: UAM. Pobrane z: http://lublin.stat.gov.pl/files/gfx/lublin/pl/defaultstronaopisowa/1220/1/1/p_churski.pdf (15.07.2017).
- Ciupek, B., Znaniecka, K. (2010). Fundusze Unii Europejskiej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W: T. Famulska (red.), *Zasilanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej* (s. 120–128). Katowice: Wyd. UE w Katowicach.
- Fundusze Europejskie (2017). Portal Funduszy Europejskich Ministerstwa Rozwoju. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl (10.07.2017).
- Imiołczyk, B. (2010). Samorząd a fundusze unijne. W: B. Imiołczyk (red.), *ABC samorządu terytorialnego (poradnik nie tylko dla radnych)* (s. 41–49). Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Komisja Europejska (2017). Pobrane z: www.ec.europa.eu (11.07.2017).
- Kosiedowski, W. (2005). Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego. W: W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego* (s. 17–24). Toruń: TNOiK.
- Ministerstwo Rozwoju (2017). Pobrane z: www.mr.gov.pl (5.07.2017).
- PARP (2017). Pobrane z: www.pi.gov.pl/PARP/ (21.07.2017).
- Popławski, Ł., Polak, M. (2011). Innowacyjność w rozwoju regionalnym – wybrane problemy. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 2 (19), 107–116.
- Poździk, R. (2008). *Fundusze unijne: zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007–2013*. Lublin: Verba.
- Rajca, L. (2014). *Integracja Polski z Unią Europejską a funkcjonowanie polskiego samorządu terytorialnego. Wybrane aspekty*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek.
- Ryszkiewicz, A. (2000). *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Sejm RP (2017). Pobrane z: www.sejm.gov.pl (11.07.2017).
- Stahl, M., Jaworska-Dębska, B. (red.) (2010). *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*. Cz. 1. *Ustrój*. Warszawa: Difin.
- Swianewicz, P., Łakomska, J. (2017). *Fundusze Europejskie: ranking wykorzystania środków z UE w latach 2004–2014*. Pobrane z: <http://www.wspolnota.org.pl/> (6.07.2017).
- Szuszman, M. (2017). *Fundusze unijne od podstaw: programy operacyjne 2007–2013*. Pobrane z: <http://slideplayer.pl/slide/88618/> (10.07.2017).

- Tomaszewska, A. (2017). Fundusze unijne a rozwój regionalny w Polsce. W: J. Stacewicz (red.), *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe* (s. 234–239). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Tracz-Krupa, K. (2015). Program operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) w nowej perspektywie unijnej 2014–2020 jako instrument realizacji strategii Europa 2020. W: K. Głębocki, A. Bazan-Bulanda, A. Czernecka, K. Kowalska (red.), *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania gospodarką lokalną. Doświadczenia i wyzwania współczesności* (s. 55–63). Częstochowa: Wyd. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej.
- Unia Europejska (2017). Pobrane z: www.europa.eu (11–20.07.2017).

THE ROLE OF EUROPEAN FUNDS IN THE CREATING THE DEVELOPMENT AND INNOVATIVES OF THE REGIONS IN POLAND

Abstract

The European Union is an organization with its own budget, under which actions aiming at solving common problems of member states are financed. Thanks to budgetary resources, the Union is pursuing, among other things, an active regional development policy, the main objective of which is to reduce divergences in the development of countries and regions and thereby to increase the attractiveness of the Member States and the Community itself on the global market. This policy is implemented and financed through European Funds (EU Funds), which, through appropriate funding instruments, are relocated in individual regions of the Member States, subject to certain rules and conditions. These funds often play a leading role in shaping the development and innovation of these regions. The article deals with this issue in relation to the regions of Poland, showing the scale and effects of the use of EU Funds. The aim of the authors was to describe the role of European Funds, which they play in the process of creating development and innovation of regions in Poland. As the thesis of the article, it was assumed that these funds significantly contribute to the growth of competitiveness, raising the standard of living and the development of innovation in individual regions of Poland. The hypothesis is the assumption that the positive impact of European Funds is conditioned by proper support from regional authorities and state structures responsible for their use. The analysis to verify the adopted hypothesis was based on statistical data characterizing the studied issues as well as on the authors' own research. The

conducted research indicated that the scale of obtained EU funds in Poland is significant. It should be remembered, however, that the money obtained in this way will not automatically translate into the development of Polish regions and, consequently, faster economic growth. These goals are possible to support with the use of EU funds. However, the scale of their absorption and their destiny are determined autonomously by the authorities of individual regions. The positive impact of European Funds should therefore be supported by proper support from regional authorities and state structures responsible for their use.

Translated by Andrzej Jaki and Tomasz Rojek

Keywords: European Funds, regional innovation, regional policy

JEL Codes: O11, O19, O31