

Janusz Heller, Alicja Joanna Szczepaniak**

REGIONALNE UWARUNKOWANIA I EFEKTY PODZIAŁU FUNDUSZY Z UNII EUROPEJSKIEJ

Celem opracowania była syntetyczna ocena podziału środków z UE na 16 województw. Stwierdzono, że regionalny podział funduszy z Unii Europejskiej w latach 2000–2005 jest efektem przyjętej metody, która premiuje województwa o większej liczbie mieszkańców. W liczbach bezwzględnych największymi beneficjentami okazały się: Mazowsze, Śląsk i Małopolska, a więc regiony o wysokim stopniu urbanizacji, wyposażone w szerokie otoczenie biznesu i posiadające stosunkowo bogate zaplecze naukowe. Równocześnie pozyskują one najwięcej bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Mamy więc do czynienia z podwójnym uprzywilejowaniem tych województw w stosunku do pozostałych regionów. W liczbach względnych, które opisano indeksem pozyskanych środków w stosunku do udziału w tworzonej PKB, dominują natomiast: Warmia i Mazury, Podlasie oraz Pomorze Zachodnie. Nie oznacza to jednak, że w ten sposób następuje niwelowanie istniejącego dystansu między wymienionymi regionami a województwami o najwyższym poziomie rozwoju. Badania nie potwierdziły też zależności pomiędzy PKB *per capita* a kwotami pomocy przypadającymi na jednego mieszkańca. Brak jakiegokolwiek zależności (dodatniej lub ujemnej) jest logicznym efektem przyjętego założenia, iż regionalny podział środków z Unii Europejskiej jest uwarunkowany głównie liczbą mieszkańców; wskazuje też na to, że przyjęte kryteria nie różnicują województw pod kątem oczekiwanych efektów ekonomicznych. Przyjmują natomiast egalitarne podejście, czyli przydział na każdego mieszkańca kraju statystycznie „po równo”.

Fundusze z Unii Europejskiej, zarówno te z okresu przedakcesyjnego (Phare, SAPARD oraz ISPA), jak i pozyskiwane obecnie, czyli już w trakcie pełnego członkostwa, to w przeważającej części środki o charakterze inwestycyjnym. Początkową ich rolę – oprócz niewątpliwego wsparcia materialnego – było jednak głównie przygotowanie od strony instytucjonalnej do prawidłowego i efektywnego wykorzystania znacznie wyższych kwot przewidzianych w budżecie UE na lata 2007–2013. Tak krótki dystans czasowy, który upływa od początków implementacji funduszy europejskich, a także ich główny cel (szkoleniowy poligon doświadczalny) nie pozwalają jeszcze na pełną i obiektywną ocenę efektywności ekonomicznej tych przedsięwzięć. Można jednak już obecnie poszukiwać prawidłowości o charakterze ekonomicznym, które towarzyszą pozyskiwaniu i absorpcji funduszy europejskich, i na tej podstawie formułować pierwsze wnioski.

Jednym z takich ważnych problemów jest podział funduszy europejskich na 16 regionów. Wprawdzie cała Polska stanowi obszar objęty pomocą strukturalną Unii Europejskiej, jednak ze względu na dość znaczne zróżnicowanie międzyregional-

* Katedra Makroekonomii Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

ne warto zbadać uwarunkowania i efekty podziału tych środków na poszczególne województwa. Takie analizy są już w Polsce prowadzone. Przykładem tego są m.in. badania D. Bieleckiej, w których podjęto próbę udowodnienia następującej hipotezy, a później pozytywnie ją zweryfikowano: „(...) gminy, które są położone w regionach o dłuższych tradycjach samorządności, wyższym poziomie kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego, jako lepiej przygotowane do korzystania z nowych możliwości, okażą się sprawniejsze w zdobywaniu środków pomocowych UE” (Bielecka 2006, s. 87).

Środki pozyskane przez poszczególne województwa w ramach funduszu przedakcesyjnego SAPARD oraz funduszu strukturalnego ZPORR (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego) to sumy podzielone centralnie na każde województwo według precyzyjnych algorytmów. Z kolei Phare, ISPA oraz Fundusz Spójności nie były limitowane w regionach kwotowo, ale miały zasięg krajowy. Niezależnie jednak od zasad przyznania, do każdego województwa co roku wpływa określona suma funduszy europejskich. Z jednej strony będzie to wynik decyzji administracyjnej, a z drugiej efekt regionalnej lub lokalnej aktywności wspartej istniejącym potencjałem gospodarczym. Potencjał ten, mierzony m.in. możliwościami budżetowymi samorządów, jest niezbędny do uzupełnienia jako wkład własny w przedsięwzięcie finansowane przez Unię Europejską.

Efekty takiego podziału funduszy europejskich stają się zatem istotnym problemem ekonomicznym. Z jednej strony są to nakłady inwestycyjne, które mogą wspierać procesy rozwojowe w regionie, a z drugiej – jeśli rozpatrujemy relacje międzyregionalne – możemy przewidywać tempo zmniejszania dysproporcji lub powiększania istniejącego dystansu między województwami.

Ramy prezentowanego opracowania oraz dystans czasowy, który upływa od początków napływu funduszy europejskich do wszystkich 16 regionów w kraju, nie pozwalają na tak kompleksowe potraktowanie problemu. W tej sytuacji ograniczono się do zbadania regionalnych uwarunkowań oraz efektów podziału tych funduszy.

1. Cel opracowania i hipotezy badawcze

Z tak ogólnie sformułowanego problemu badawczego wynika, że celem opracowania jest syntetyczna ocena efektów podziału funduszy europejskich w Polsce na 16 regionów. Podstawą tej oceny jest analiza napływu środków, początkowo wyłącznie przedakcesyjnych (Phare, SAPARD oraz ISPA), a następnie również funduszy strukturalnych (ZPORR oraz związana z ochroną środowiska część Funduszu Spójności). Analiza ma charakter kompleksowy i makroekonomiczny, obejmuje więc łączne sumy środków przypadające na poszczególne województwa.

Na wstępnym etapie badań przyjęto założenie, że fundusze europejskie to w istocie środki kapitałowe przeznaczone w dominującej części na inwestycje. W związku z tym ich regionalne rozdysponowanie w Polsce – niezależnie od prezentowanych deklaracji oraz przyjętych metod podziału – w syntetycznym uję-

ciu przyjmie formę alokacji biznesowej. Innymi słowy, podział ten w znacznym stopniu może być zbliżony do warunków pełnej mobilności kapitału, co w praktyce polskiej sprowadza się do tego, że fundusze pomocowe z Unii Europejskiej, pomimo innego ich celu i charakteru, w dominującej części trafiają do regionów bardziej rozwiniętych, zgodnie z zasadą dodatkowego uprzywilejowania terenów już zasobniejszych.

Gdyby hipoteza ta została pozytywnie zweryfikowana, to okazałoby się, że w stosunkowo krótkim czasie – na przestrzeni lat 2000–2005 – byłyby to drugi dodatkowy zastrzyk inwestycyjny, który pogłębia dysproporcje regionalne w Polsce. Pierwszym jest napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Z przeprowadzonych na ten temat badań wynika, że Polska jest importerem netto bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ale ich przestrzenna alokacja jest istotnie zróżnicowana. Inwestycje te skupiają się głównie w obrębie stolicy, w silnych ośrodkach przemysłowych (Śląsk, Wielkopolska, Trójmiasto), wokół głównych szlaków komunikacyjnych, a także wzdłuż zachodniej granicy kraju. W efekcie występują pod tym względem duże różnice między województwami. Okazało się, że najbardziej ogólnym wyznacznikiem napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do regionu jest poziom i etap rozwoju ekonomicznego województwa. Absorpcja tych inwestycji – w ujęciu regionalnym – przebiega w Polsce według identycznych prawidłowości, jakie charakteryzują ów przepływ pomiędzy państwami, czyli zgodnie z teoriami przepływu kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych M.E. Portera i T. Ozawy oraz J.H. Dunninga (Heller, Warzała 2005, s. 785–799).

Jeśli w praktyce fundusze europejskie były i nadal będą rozdysponowane zgodnie z przyjętą w tych badaniach hipotezą, to wraz z postępującym napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (co już udokumentowano w badaniach) będą tworzyły dwa bardzo ważne ogniwa rozwoju województw, być może zgodnie z zasadą, którą J. Kulawik obszernie uzasadnia w swoim artykule *Kapitał lubi bogatych* (Kulawik 2006, s. 24–25). Efekty narastających dysproporcji nie ujawniają się jednak od razu. Inwestycje mają taki charakter, że ich wpływ na poziom rozwoju jest wieloletni i stopniowy, a więc staje się szczególnie widoczny dopiero w miarę upływu kolejnych lat, ale rozpoczyna się już na tym wstępnym etapie.

2. Przedmiot, zakres i metody badań

Podstawą prowadzonych badań jest ujęcie makroekonomiczne, czyli łączna suma funduszy unijnych zakontraktowanych przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie z wszystkich 16 województw w kraju. Łączna suma obejmuje lata 2000–2005. Rok 2000 wiąże się bowiem ze zmianą priorytetów jedyne go wówczas programu przedakcesyjnego (Phare) pod kątem dostosowania do wymagań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej. W programie Phare, funkcjonującym już od 1989 r., wyodrębniono wówczas trzy nowe elementy (*Wytyczne...* 1999, s. 5–6):

- rozwój instytucjonalny, w ramach którego możliwe jest finansowanie przedsięwzięć w zakresie budowy instytucji oraz wzmocnienia administracyjnego i kadrowego, umiejętności programowania, monitorowania i kontroli finansowej,
- inwestycje w zakresie osiągania standardów unijnych w dziedzinach wspieranych w ramach programów rozwoju instytucjonalnego oraz pokrycie części składki na uczestnictwo w programach wspólnotowych,
- inwestycje na rzecz spójności społeczno-gospodarczej, ukierunkowane na zmniejszenie opóźnień i nierówności w poziomie rozwoju regionów poprzez promowanie aktywności gospodarczej, rozwiązywanie problemów społecznych oraz działania związane ze sprawami zatrudnienia, a także rozwój infrastruktury warunkującej prowadzenie działalności gospodarczej.

W 2000 r. wprowadzone zostały ponadto dwa nowe, ważne programy pomocy dla Polski, będące kolejnymi instrumentami promującymi przygotowanie do członkostwa, tj. ISPA i SAPARD. Był to więc pierwszy rok, w którym przy udziale funduszy przedakcesyjnych rozpoczęto przygotowania do przyszłej realizacji polityki już w ramach funduszy strukturalnych.

Do syntetycznej oceny regionalnego zróżnicowania absorpcji środków z Unii Europejskiej, poza funduszami przedakcesyjnymi, włączono też dwa instrumenty polityki strukturalnej: ZPORR oraz Fundusz Spójności w części dotyczącej ochrony środowiska. Adresatem tych środków jest przede wszystkim samorząd lokalny, występujący bezpośrednio jako beneficjent, lub też formalnym ich beneficjentem są jednostki mu podległe bądź od niego zależne. Włączenie pierwszych funduszy strukturalnych spowodowało objęcie oceną również roku 2005.

Badania mają charakter makroekonomiczny, stąd wyodrębniono grupy województw o podobnym poziomie absorpcji funduszy unijnych w wartościach bezwzględnych i w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Tak pogrupowane województwa zostały skonfrontowane z grupami regionów o zróżnicowanym napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Całość efektów napływu środków z Unii Europejskiej zestawiono też z potencjałem gospodarczym regionów – mierzonym poziomem PKB.

3. Ocena regionalnego zróżnicowania absorpcji funduszy pomocowych z Unii Europejskiej

W okresie objętym badaniami, czyli w latach 2000–2005, jednostki samorządów terytorialnych wszystkich regionów podejmowały starania o pozyskanie funduszy unijnych. Odbywało się to w ramach centralnie rozdzielonej puli na poszczególne województwa (SAPARD, ZPORR) lub środków dostępnych centralnie (Phare, ISPA, Fundusz Spójności w części dotyczącej ochrony środowiska). Z przeprowadzonych badań wynika, że do końca 2005 r. łączna kwota środków zakontraktowanych przez samorządy przekroczyła 7,2 mld euro (tabela 1). Z danych tej tabeli wynika ponadto, że dwa województwa: podlaskie i lubelskie, nie skorzystały ze środków Funduszu Spójności. Rozmowy przeprowadzone z włą-

dzami samorządu województwa podlaskiego ujawniają, że nie był on w stanie zrealizować samodzielnie tak dużych projektów inwestycyjnych.

Na podstawie danych z tabeli 1 województwa podzielono na cztery skupiska, uwzględniając kwoty wynikające z zawartych umów. Do końca 2005 r. dwa województwa, mazowieckie i śląskie, zawarły umowy na kwoty przekraczające 900 mln euro dofinansowania. Zakwalifikowano je do grupy I. Kolejna grupa województw pozyskała dużo niższe środki, bo poniżej 600 mln euro.

Podział na grupy jest następujący:

- grupa II – powyżej 500 mln euro pozyskały Małopolska, Pomorze i Pomorze Zachodnie,
- grupa III – od 300 do 499 mln euro: województwa podkarpackie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, dolnośląskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie,
- grupa IV – poniżej 300 mln euro: województwa lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie, lubuskie i opolskie.

Badania wykazały silną dodatnią korelację między ogólną wartością pozyskanych środków z Unii Europejskiej a łączną wartością PKB w województwie. Współczynnik korelacji Pearsona wyniósł 0,90. Oznacza to, że w tych regionach, w których uzyskuje się wyższą wartość PKB, zaabsorbowano również większe kwoty dofinansowania z UE. Regiony o wyższym PKB dysponują też większymi dochodami, które mogą wykorzystać jako udział w realizowanych projektach. Potwierdza to także opinie władz województw lubelskiego i podlaskiego o motywach rezygnacji z udziału w przedsięwzięciach objętych Funduszem Spójności w części dotyczącej ochrony środowiska. Wydaje się ponadto, że tylko częściowym wytłumaczeniem jest tu wielkość województwa (mierzona liczbą ludności lub jego obszarem). Uzasadnionym wyjaśnieniem tych relacji, pomimo że operujemy wielkościami bezwzględными, będzie tu raczej potencjał gospodarczy regionu, stopień urbanizacji czy zasoby wynikające z poziomu rozwoju. Ważną rolę mogą też odgrywać uwarunkowania geograficzne i historyczne.

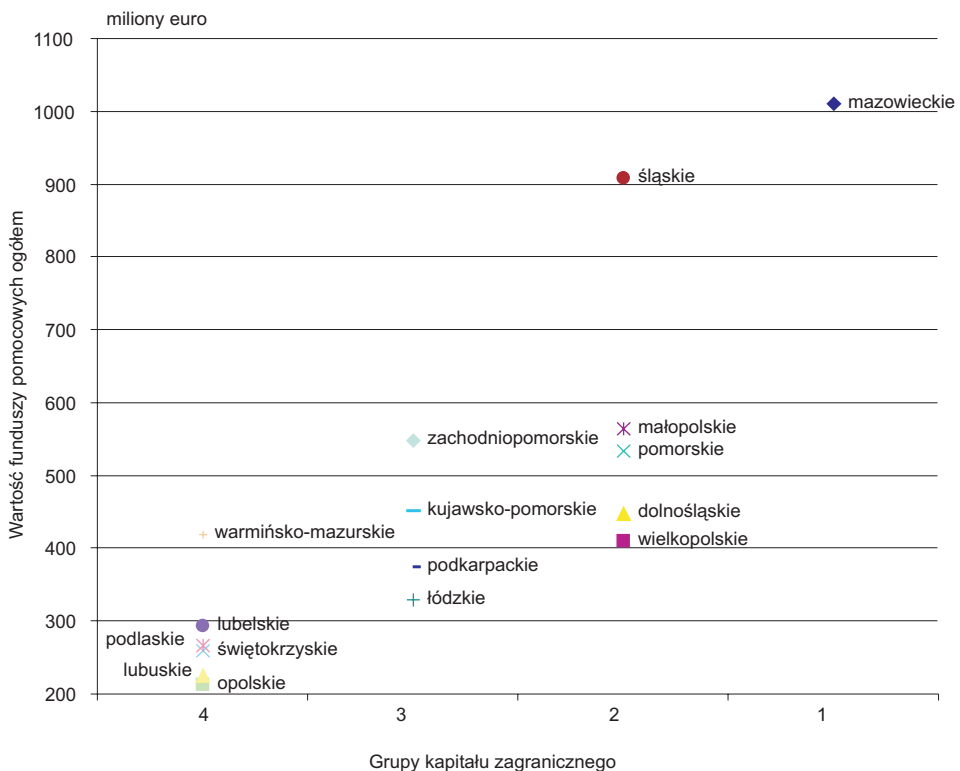
Tab. 1. Wartość zawartych umów do końca 2005 r. w poszczególnych grupach funduszy pomocowych (w tysiącach euro)

Województwo	Fundusze przedakcesyjne razem	ZPORR	Fundusz Spójności (ochrona środowiska)	Ogółem fundusze z UE (ranking)	Ogółem na 1 mieszkańca w euro (ranking)
Dolnośląskie	310 001	106 049	3 1156	447 206 (7)	154 (13)
Kujawsko-pomorskie	254 610	86 354	11 0186	451 150 (6)	218 (6)
Lubelskie	204 030	89 163	–	293 193 (12)	133 (14)
Lubuskie	133 060	52 049	40 253	225 362 (15)	223 (4)
Łódzkie	172 331	62 761	94 783	329 874 (11)	126 (15)
Małopolskie	283 921	132 665	148 108	564 693 (3)	175 (12)
Mazowieckie	320 980	172 918	515 680	1 009 578 (1)	197 (9)

Tab. 1 – cd.

Opolskie	154 497	42 960	15 389	212 846	(16)	200	(7)
Podkarpackie	247 113	107 592	20 063	374 768	(10)	178	(11)
Podlaskie	191 859	75 316	–	267 175	(13)	221	(5)
Pomorskie	166 365	130 076	237 922	534 362	(5)	245	(3)
Śląskie	413 948	196 169	297 919	908 035	(2)	191	(10)
Świętokrzyskie	128 651	73 100	57 495	259 245	(14)	200	(8)
Warmińsko- -mazurskie	182 789	101 927	133 146	417 862	(8)	293	(2)
Wielkopolskie	228 536	154 686	26 592	409 814	(9)	122	(16)
Zachodnio- pomorskie	331 322	65 322	150 463	547 107	(4)	322	(1)
Razem	3 724 012	1 649 105	1 879 153	7 252 270		190	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Phare, SAPARD, ISPA, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego – alokacja i zakontraktowanie do końca 2005 r.



Ryc. 1. Udział województw w strumieniu funduszy z UE w latach 2000–2005 (według grup udziału kapitału zagranicznego)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W badanym okresie łączna kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski wyniosła 190 euro. W takim ujęciu wśród 16 województw dominuje Pomorze Zachodnie z sumą 322 euro na mieszkańca. Wpływ na to miały jedno z wyższych wpłat uzyskanych w ramach funduszy przedakcesyjnych oraz Funduszu Spójności w części odnoszącej się do ochrony środowiska. Większość województw (10) otrzymała ponadprzeciętną kwotę dofinansowania środkami z UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Najniższe dofinansowanie przypadło Wielkopolsce (122 euro), na Podlasiu (126 euro) oraz w regionie lubelskim (133 euro). Jednak korelacja pomiędzy kwotami pomocy przypadającymi na jednego mieszkańca a PKB *per capita* była bliska zeru i wyniosła $(-0,03)$. Oznacza to, że wartości te są od siebie niezależne.

Pomimo innego celu i charakteru środków pomocowych z UE w efekcie trafiają one do tych samych regionów, do których kierowany jest też kapitał zagraniczny w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (rycyna 1). Korelacja między wyodrębnionymi czterema grupami województw pozyskującymi zróżnicowane kwoty funduszy unijnych a czterema regionami zróżnicowanymi pod względem napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosła aż 0,84. Wynika to z faktu, iż głównymi odbiorcami BIZ są regiony o względnie wysokim poziomie rozwoju przemysłu i dobrej dostępności komunikacyjnej. Województwa tworzące I i II grupę funduszy unijnych mają również tę zaletę, że posiadają na swoim terenie duże aglomeracje miejskie. Umożliwiło to im wykorzystanie środków ukierunkowanych na duże inwestycje. Inwestycje zlokalizowane w tych regionach są korzystne również ze względu na szerokie otoczenie biznesu, bogate zaplecze naukowe oraz niższą stopę bezrobocia.

Szczególnie niekorzystny układ powstaje po zestawieniu województw z grupy IV funduszy unijnych (najmniejsze dotacje: lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie, lubuskie i opolskie) z czwartą grupą w pozyskiwaniu BIZ (najmniej inwestycji). Z zestawienia na rycinie 1 wynika, że do tego grona dołącza jeszcze region Warmii i Mazur; także Podkarpacie może wkrótce znaleźć się w tej grupie. Jest tu więc cała „piątka” z tzw. ściany wschodniej plus dwa małe województwa z zachodniej części kraju (opolskie i lubuskie), które zakwalifikowały się raczej ze względu na wielkość i stopień urbanizacji. Z jednej strony mamy więc do czynienia, biorąc jednak pod uwagę wyłącznie wielkości bezwzględne, z kumulacją pozytywnych efektów związanych z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz dotacjami w ramach funduszy europejskich. Sytuacja ta jest szczególnie widoczna w takich regionach jak Mazowsze, Śląsk i Małopolska. Z drugiej strony obserwujemy kumulację relatywnych niedoborów, tak charakterystyczną dla całej ściany wschodniej naszego kraju.

Ocena poziomu absorpcji funduszy unijnych wyłącznie na podstawie liczb bezwzględnych jest jednak dalece niepełna. Stąd do oceny skali pozyskania funduszy pomocowych z UE w poszczególnych województwach wykorzystano indeks nasycenia funduszami danego regionu. Jest on definiowany jako stosunek udziału danego województwa w PKB kraju do jego udziału w zasobach funduszy unijnych:

$$IND_R = (FUE_R / FUE_K) : (PKB_R / PKB_K),$$

gdzie:

IND_R – indeks nasycenia funduszami z UE w danym województwie,

FUE_R – wartość strumienia funduszy z UE napływającego do danego województwa,

FUE_K – wartość krajowego strumienia funduszy z UE,

PKB_R – PKB danego województwa,

PKB_K – PKB kraju.

Wartość indeksu większa od 1 wskazuje, że dany region charakteryzuje się wyższym udziałem w zasobach funduszy pomocowych z UE w porównaniu z jego udziałem w łącznej wartości PKB, wartość mniejsza od 1 – informuje o sytuacji odwrotnej. Rezultaty pomiaru przedstawiono w tabeli 2.

Tab. 2. Klasyfikacja województw według stopnia nasycenia funduszami europejskimi

Klasyfikacja	Województwo	Udział w BIZ (%)	Udział w PKB (%)	Udział w funduszach (%)	Indeks nasycenia funduszami z UE
1	Warmińsko-mazurskie	0,9	2,90	5,76	1,99
2	Zachodniopomorskie	2,2	4,34	7,54	1,74
3	Podlaskie	0,4	2,40	3,68	1,54
4	Świętokrzyskie	1,9	2,62	3,57	1,36
5	Podkarpackie	1,1	3,87	5,17	1,34
6	Lubuskie	1,2	2,34	3,11	1,33
7	Pomorskie	2,8	5,64	7,37	1,31
8	Opolskie	1,1	2,30	2,93	1,27
9	Kujawsko-pomorskie	1,7	4,89	6,22	1,27
10	Małopolskie	7,2	7,25	7,79	1,07
11	Lubelskie	0,5	4,05	4,04	1,00
12	Śląskie	6,2	13,53	12,52	0,93
13	Dolnośląskie	4,1	7,83	6,17	0,79
14	Łódzkie	2,2	6,23	4,55	0,73
15	Mazowieckie	59,8	20,55	13,92	0,68
16	Wielkopolskie	7,4	9,25	5,65	0,61

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik statystyczny województw*, 2005, Warszawa: GUS; Heller, Warzała 2005; *PKB województw w latach 1999–2004*.

Otrzymane wartości indeksu nasycenia funduszami unijnymi dla poszczególnych regionów potwierdzają, że polskie regiony są zróżnicowane pod względem poziomu PKB, a poprzez napływ funduszy unijnych chociaż częściowo próbuje się łagodzić te dysproporcje. Aż 10 województw cechowało się przewagą udziału

w łącznych kwotach funduszy unijnych nad wartością PKB. Największą, prawie dwukrotną przewagą, odznacza się województwo warmińsko-mazurskie. Kolejne miejsca zajmują województwa zachodniopomorskie i podlaskie z ponadpięćdziesięcioprocentową przewagą udziału łącznych kwot środków z UE nad PKB.

Przewaga nie wynika jednak z wysokiego udziału tych województw w funduszach unijnych, ale z bardzo niskiego udziału w krajowym PKB. Wymienione regiony stanowią czołówkę najbiedniejszych województw w kraju. Ewenementem jest w tej grupie województwo pomorskie. Osiągnęło ono siódmą pozycję, jeżeli chodzi o udział w PKB, i piątą w zakresie udziałów w funduszach pomocowych z UE. W rezultacie indeks nasycenia dotacjami unijnymi wyniósł 1,31. Udział w PKB województwa małopolskiego był porównywalny z udziałem w środkach unijnych. Jest to jeden z zamożniejszych regionów, który pozyskał prawie 8% tych środków.

Dla pozostałych regionów indeks nasycenia funduszami unijnymi przyjmuje wartości mniejsze od 1. Są to regiony o silnej pozycji pod względem udziału w PKB kraju (od ponad 6 do prawie 21%), które charakteryzują niższe wartości wskaźnika nasycenia niż najbiedniejsze województwa Polski. Należy więc wyraźnie podkreślić, że taki rozkład nasycenia funduszami może w przyszłości wpływać na zmniejszenie dysproporcji w rozwoju gospodarek poszczególnych województw kraju.

Odnosząc się do porównania z kapitałem zagranicznym, należy zauważyć silną korelację między udziałem w BIZ i udziałem w dotacjach unijnych. Współczynnik korelacji Pearsona dla wszystkich zaabsorbowanych funduszy unijnych w latach 2000–2005 wyniósł 0,67, co oznacza, że większą część środków pozyskały te regiony Polski, w których lokowany jest również kapitał zagraniczny.

Dokonana ocena regionalnych uwarunkowań i efektów podziału funduszy z Unii Europejskiej otwiera kolejne obszary badawcze, które nie wchodziły jednak w zakres tego opracowania. Do ważnych czynników, którymi można również tłumaczyć uzyskane wyniki, należą niewątpliwie pochodne wewnętrznych różnicowań polskich województw. Bardziej szczegółowe badania wskazują bowiem na istotnie zróżnicowaną aktywność samorządów lokalnych w pozyskiwaniu funduszy europejskich. Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego do końca pierwszego kwartału 2004 r., a więc jeszcze tuż przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, aż 22% gmin w ogóle nie składało wniosków o dofinansowanie ze środków przedakcesyjnych. Przedstawiciele tych samorządów tłumaczyli to głównie brakiem wystarczających środków na pokrycie udziału własnego (Szczepaniak 2006, s. 62). W opinii D. Bieleckiej lepiej przygotowane do korzystania ze środków pomocowych UE są te samorzady, które są położone w regionach o dłuższych tradycjach samorządności, wyższym poziomie kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego (Bielecka 2006, s. 87). Ze środków pomocowych korzystały przede wszystkim miasta na prawach powiatu, a więc średnie i duże pod względem liczby mieszkańców. Na jednego mieszkańca w Elblągu i w Olsztynie w latach 2000–2005 przypadła pomoc w wysokości 1196 zł, podczas gdy wysokość uzyskanej pomocy unijnej na mieszkańca gmin

miejsko-wiejskich i wiejskich wahała się od 217 do 282 zł (Szczepaniak 2006, s. 101). Wynika z tego, że w regionach bardziej zurbanizowanych jest wyższy poziom implementacji funduszy z Unii Europejskiej.

4. Podsumowanie i wnioski

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że regionalny rozkład środków z Unii Europejskiej jest efektem przyjętej metody podziału, która premiuje województwa o większej liczbie mieszkańców. Tak się składa, że w konsekwencji fundusze trafiają głównie do tych regionów, które są najbardziej zurbanizowane, gdyż to właśnie miasta pochłaniają główną część środków. Istnieją tam bowiem naturalne warunki do skuteczniejszej absorpcji, a lokalne potrzeby są bardziej widoczne, a więc łatwiej je prezentować i efektywniej realizować. Należy pamiętać, że omawiany tu obszar (Polska) w całości podlega celowi nr 1 z okresu programowania funduszy strukturalnych 2004–2006. Tak więc wszystkie fundusze ujęte w obliczeniach trafiły do regionów bardzo ich potrzebujących. Rozpatrujemy tu jedynie różnice między słabymi gospodarczo i bardzo słabymi gospodarczo częściami Polski. Mimo wyraźnego ukierunkowania kontrakcji funduszy pomocowych na tereny zamożniejsze (preferowane również przez BIZ), zapoczątkowany został też proces wyrównywania dysproporcji gospodarczych na terenach biednych (relatywnie większe udziały województw w środkach pomocowych niż w tworzeniu PKB). Najbardziej ogólną konstatacją jest jednak opinia, że brak jakiegokolwiek zależności pomiędzy PKB *per capita* a kwotami pomocy przypadającymi na jednego mieszkańca, który jest logicznym efektem przyjętego założenia, iż regionalny podział środków z Unii Europejskiej jest uwarunkowany głównie liczbą ludności, wskazuje też na to, że przyjęte kryteria nie różnicują województw pod kątem oczekiwanych efektów ekonomicznych. Przyjmują natomiast egalitarne podejście, czyli równy podział statystycznie na każdego mieszkańca kraju.

Te najbardziej syntetyczne uwarunkowania i efekty wynikają jednak z bardziej szczegółowych analiz, które ujawniono w toku przeprowadzonych badań.

Badania wykazały silną dodatnią korelację pomiędzy napływem funduszy europejskich do polskich regionów a skalą pozyskiwanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Oznacza to dodatkowe wsparcie przez środki unijne województw, które ze względu na swoje cechy są równocześnie uprzywilejowane przez napływ kapitału zewnętrznego w formie BIZ. Okazało się, że w liczbach bezwzględnych największymi adresatami funduszy z UE oraz BIZ były takie regiony jak: Mazowsze, Śląsk i Małopolska, a więc województwa o wysokim stopniu urbanizacji, wyposażone w szerokie otoczenie biznesu i posiadające stosunkowo bogate zaplecze naukowe. Charakteryzują się one też relatywnie niskim bezrobociem i – co jest szczególnie ważne – ich samorządy dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi niezbędnymi do uzupełnienia funduszy z Unii Europejskiej.

Główną przyczyną takiego rozdysponowania funduszy europejskich były przyjęte kryteria podziału środków na regiony w dwóch dużych programach:

SAPARD i ZPORR. Przydzielone kwoty obu programów były w dużej mierze zależne od liczby mieszkańców (odpowiednio 85 i 80%). Sytuacja społeczno-ekonomiczna, której wyrazem były wskaźniki poziomu bezrobocia i PKB, była uwzględniona tylko w programie ZPORR, i to w sposób marginalny. Fundusze te z góry zostały więc przydzielone do najbardziej zaludnionych regionów. Ponadto fundusz ISPA i Fundusz Spójności (część dotycząca ochrony środowiska) także trafiły do dużych skupisk miejskich. W wyniku tak przyjętych założeń dotacje unijne wzmocniły najbardziej rozwinięte i atrakcyjne kapitałowo regiony Polski. W latach 2007–2013 programy regionalne nadal będą wzmacniały taką tendencję, gdyż zasady podziału środków na województwa są bardzo podobne do poprzedniego okresu programowania.

Skalę pozyskania środków z UE zbadano też za pomocą indeksu nasycenia funduszami danego regionu w stosunku do udziału tworzonego PKB. Aż 10 województw cechowała przewaga udziału w łącznych funduszach unijnych nad udziałem w wartości PKB. Trzy województwa (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, podlaskie) osiągnęły nawet przewagę sięgającą ponad 50%. Przewaga ta, mierzona w liczbach względnych, nie wynikała jednak z wysokiego stopnia pozyskania dotacji z UE przez te województwa, ale raczej była efektem niskiego udziału w krajowym PKB. Regiony te są jednymi z biedniejszych nie tylko w Polsce, lecz także w całej Unii Europejskiej. Taki rozkład nasycenia funduszy z UE wpływałby skuteczniej na zmniejszenie dysproporcji w rozwoju poszczególnych województw, gdyby chociaż w dostatecznym stopniu zaspokajał istniejące potrzeby w tych regionach, które charakteryzują się najniższym udziałem w tworzeniu PKB w Polsce. Na przeszkodzie takiemu rozdysponowaniu stają jednak dwie bariery. Pierwszą z nich jest przyjęta metoda centralnego podziału, która wyraźnie premiuje regiony o większej liczbie mieszkańców, natomiast druga bariera to brak w budżetach samorządów środków, które są niezbędne jako wkład własny do uzupełnienia funduszy z UE.

Badania nie potwierdziły zależności pomiędzy PKB *per capita* a kwotami pomocy przypadającymi na jednego mieszkańca. Oznacza to, że do końca 2005 r. środki unijne trafiały zarówno do regionów o przeciętnie wyższym, jak i o relatywnie niższym poziomie życia. Brak jakiegokolwiek zależności (dodatniej lub ujemnej), który jest logicznym efektem przyjętego założenia, iż regionalny podział środków z Unii Europejskiej jest uwarunkowany głównie liczbą mieszkańców, wskazuje też na to, że przyjęte kryteria nie różnicują województw pod kątem oczekiwanych efektów ekonomicznych. Przyjmują natomiast egalitarne podejście, zgodnie z którym każdemu mieszkańcowi należy się statystycznie „po równo”.

Literatura

Bielecka D., 2006, „Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (23), s. 63–85.

- Heller J., Warząła R., 2005, „Regionalne uwarunkowania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski”, *Ekonomista*, nr 6, s. 785–799.
- Info regio 2004*, Biuletyn Informacyjny Komisji Europejskiej.
- Kulawik J., 2006, „Kapitał lubi bogatych”, *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 5, s. 24–25.
- Szczepaniak A., 2004, „Ocena procesu pozyskiwania środków z programu SAPARD”, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 4, s. 52–63.
- Szczepaniak A., 2006, „Czynniki różnicujące poziom absorpcji funduszy europejskich przez samorzady gmin wiejskich w regionie Warmii i Mazur”, w: J. Rowiński (red.), *SAPARD – wyniki badań regionalnych*, Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Raport nr 49, s. 60–105.
- Wytyczne dotyczące wdrażania programu Phare w krajach kandydujących w latach 2000–2006*, 13 września 1999 r., Warszawa: Komitet Integracji Europejskiej.

REGIONAL CONDITIONINGS AND EFFECTS OF EU FUNDS' DISTRIBUTION

The aim of this study was a synthetic evaluation of EU funds' distribution between 16 voivodships. It was found out that the regional EU funds' distribution in the years 2000–2005 is an effect of a method, according to which the voivodships that more populated are privileged. In absolute numbers the biggest recipients were: Masovia, Silesia and Malopolska – regions with a high level of urbanization, equipped with a broad business environment and with a relatively rich scientific background. At the same time, these voivodships win the most direct foreign investments. Thus we deal with a double privilege of these voivodships in relation to other regions. In relative numbers, described by an index of received funds in relation to the share of produced GDP, the dominating regions are: Warmia and Mazury, Podlasie and Western Pomerania. But it does not mean that in this way the distance between these voivodships and the most developed regions is reduced. The research did not prove that there is a connection between GDP *per capita* and the amount of aid per one inhabitant. The lack of any connection (positive or negative), which is a logic effect of the assumption that the regional distribution of EU funds is conditioned mainly by the number of inhabitants, indicates that the criteria do not differentiate voivodships according to the anticipated economic effects. They take an egalitarian approach – every inhabitant should receive statistically equally.