

MAŁGORZATA SŁODOWA-HELPA
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

ZRÓŻNICOWANIE ZDOLNOŚCI ABSORPCYJNYCH POLSKICH GMIN I REGIONÓW DO KORZYSTANIA Z FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

Uwagi wstępne

Im bliższa jest perspektywa integracji, tym częściej w dyskusjach naukowych i publicystycznych przewijają się nie tylko pytania dotyczące skali i charakteru możliwej pomocy finansowej, stanowiącej przecież dla polskich samorządów niepowtarzalną szansą na zmniejszenie dystansu rozwojowego, lecz także uzasadnione obawy czy uda się w pełni z tej pomocy skorzystać, czy czasem polski wkład do wspólnej unijnej kasy nie okaże się większy niż pula otrzymanych środków. Obecne trudności z zagospodarowaniem kilkakrotnie mniejszych kwot środków przedakcesyjnych nie mogą napawać optymizmem. Dlatego nie dziwi fakt, że zdolności absorpcyjne stały się przedmiotem tak ożywionej dyskusji, że coraz częściej pojawiają się opracowania i doniesienia prasowe opatrzone między innymi tytułami: *Przybywa pieniędzy i kłopotów* [Bielecki i inni 2002], *Unijna pomoc, polska niemoc* [Guz-Vetter 2002]. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo zderzenia olbrzymich środków europejskich z niedostatecznym potencjałem absorpcyjnym.

Nie wszystkie województwa, powiaty i gminy w równym stopniu uczestniczyły w dotychczasowych formach pomocy, ich doświadczenia na tym polu są zatem różne. Podobnie, jak różna jest jakość opracowanych lub tworzonych strategii, możliwości zapewnienia niezbędnego wkładu własnego. Nadal dość duża jest liczba polskich gmin, które jeszcze nie korzystały z transferów rozwojowych UE, ani nawet nie zabiegały o takie wsparcie. W tych warunkach niezwykle ważne pozostaje ciągle poszukiwanie odpowiedzi na zasadnicze pytanie: jak zwiększyć ich zdolności absorpcyjne?

Nie chodzi zatem o roztaczanie katastroficznych wizji płatnika netto, lecz o zainspirowanie przedstawicieli środowiska samorządowego i naukowego do szerszej dyskusji nad zintensyfikowaniem działań na rzecz efektywnego wyko-

rzystania oferowanej przez UE pomocy finansowej, do szukania, tam gdzie to jest możliwe, sposobów na pogłębienie wiedzy i umiejętności, usprawnienie procedury tworzenia i wdrażania strategii, zarządzania projektami, czyli na poprawę obecnego stanu rzeczy. Taki jest cel tego opracowania.

Na tle czynników decydujących o zdolnościach absorpcyjnych polskich regionów i wspólnot lokalnych, ich dotychczasowych doświadczeń w zakresie wykorzystania funduszy UE oraz skali i charakteru przewidywanego wsparcia finansowego, podjęta została próba oceny zróżnicowanych przestrzennie barier utrudniających pozyskanie i efektywne wykorzystanie tych znaczących środków.

Czym są zdolności absorpcyjne?

Zdolności absorpcyjne, są to możliwości efektywnego wykorzystania napływających z zewnątrz środków finansowych (pomocowych i kredytów). Ujmując się je w kategoriach:

- finansowych (w przypadku UE, zdolność do wymaganego współfinansowania projektów);
- organizacyjnych i administracyjnych (zdolność do efektywnego programowania, zarządzania, monitorowania i ewaluacji);
- makroekonomicznych (zdolność do zachowania równowagi makroekonomicznej).

Nie chodzi jednak o jakiekolwiek zagospodarowanie tych środków, lecz o takie ich wykorzystanie, które stymulować będzie rozwój polskich regionów, uruchamiać tak pożądany mechanizm mnożnikowy. Nierzadko bowiem przytacza się przykłady zachodnie wskazujące jednoznacznie, że jeżeli środki zewnętrzne nie trafiały na podatny grunt lokalny i regionalny, to z reguły były zmarnotrawione. Podkreśla się też jak niebezpieczny może być syndrom uzależnienia od takiego wsparcia, zwłaszcza gdy poszukiwanie środków finansowych staje się głównym celem strategicznym i nie idzie w parze z rozwijaniem własnego potencjału społeczno-gospodarczego.

Jakie czynniki decydują o możliwościach absorpcji funduszy UE?

Możliwości absorpcji środków UE są funkcją szeregu wzajemnie powiązanych czynników. Najogólniej rzecz biorąc zależą one od: warunków, na jakich środki te są udostępnione, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego oraz od umiejętności efektywnego pozyskiwania przyznanych funduszy. Decyduje o tym w dużej mierze:

- właściwe przygotowanie odpowiednich dokumentów planistycznych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym oraz respektowanie wymogu ich spójności;

- uruchomienie sprawnych mechanizmów identyfikacji potencjalnych projektów, ich przygotowania w formie odpowiadającej standardom UE;
- odpowiedni montaż środków finansowych zapewniający niezbędny wkład własny;
- utworzenie i sprawne funkcjonowanie odpowiednich struktur instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, określenie ich uprawnień, zadań i wzajemnych powiązań;
- właściwe przygotowanie administracji rządowej i samorządowej oraz wszystkich potencjalnych beneficjentów tej pomocy.

Czynniki determinujące w największym stopniu możliwości pozyskania środków unijnych, zostały już dostrzeżone we *Wstępnym Narodowym Planie Rozwoju*, określającym - zgodne z celem 1 aktualnej polityki strukturalnej UE oraz z ogólną perspektywą finansową działań o charakterze strukturalnym, współfinansowanych przy udziale środków przedakcesyjnych - najważniejsze priorytety w dziedzinie spójności społeczno-ekonomicznej w okresie poprzedzającym akcesję [WNPR 1999]. Znalazł się tam zapis, że główne zagrożenia dla realizacji tego planu oraz *Narodowego Planu Rozwoju* mogą wynikać zarówno z niemożności wygenerowania odpowiednich krajowych środków publicznych na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem funduszy unijnych, jak i ze zbyt powolnej budowy systemu programowania, monitorowania oraz kontroli finansowej operacji strukturalnych.

Od kilku lat w wielu opracowaniach wyraźnie akcentowano, że środki dostępne na realizację polityki spójności będą zależne od kilku powiązanych ze sobą procesów:

- zwiększania środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji publicznych i prywatnych związanych z realizacją programu rozwoju kraju zgodnie z zapisami opracowanych strategii;
- efektywnie przeprowadzonej reorientacji wydatków z działań o charakterze socjalnym i sektorowym na działania ukierunkowane regionalnie, pozwalającej na zapewnienie znacznej części wymaganego współfinansowania programów pomocowych UE z budżetu państwa;
- stopniowego zwiększania udziału samorządów w strukturze dochodów i wydatków publicznych umożliwiającego wzrost ilości środków przeznaczonych na samodzielną lub realizowaną w powiązaniu ze środkami krajowymi i środkami UE politykę spójności;
- zwiększenia umiejętności administracji publicznej w zakresie programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli środków przeznaczonych na realizację polityki spójności.

Niestety te czynniki w niedostatecznym stopniu były respektowane i nie zostały podjęte istotne działania, które w zasadniczy sposób przyczyniłyby się do

zaistnienia takich warunków, nie widać też szybkich i klarownych perspektyw poprawy obecnego stanu rzeczy. Nie można więc samorządów obarczać wyłączną odpowiedzialnością za kłopoty z zagospodarowaniem oferowanej pomocy UE. Podłoże tych trudności jest znacznie szersze. Zdolności absorpcyjne zależą przecież w dużej mierze od odpowiednich działań państwa. Na nim spoczywa bowiem nie tylko odpowiedzialność za przygotowanie i przedłożenie Komisji Europejskiej odpowiednich dokumentów planistycznych, za realizację programów, ale także za zapewnienie wymaganego wkładu finansowego do realizowanych projektów. Ono decyduje nie tylko o mapie regionów wspomaganych oraz środkach dla nich przeznaczanych, ale także czuwać powinno nad spójnością wszystkich planów, nad ich kompatybilnością z politykami wspólnotowymi.

Jaka jest skala regionalnego zróżnicowania potencjalnych zdolności absorpcyjnych?

Pozycję regionów w zakresie potencjalnych możliwości do przyjęcia pomocy europejskiej ukazuje zaprezentowany w tabeli 1 ranking województw, sporządzony na podstawie tzw. czynników obiektywnych, wpływających w największym stopniu na zdolności absorpcyjne.

Jak wynika z tego rankingu potencjalnie największe możliwości korzystania z transferów UE ma województwo mazowieckie. Wysoką pozycję zajmują też województwa: dolnośląskie, pomorskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. Województwami mogącymi sprawnie wchłaniać środki pomocowe są zatem te, które uznaje się za najbardziej rozwinięte w skali kraju. Trzeba jednak podkreślić, że głównie ze względu na przyjętą zasadę stopniowego włączania wytypowanych centralnie województw i kierowanie środków do regionów uznanych za najbardziej potrzebujące, dotychczasowe doświadczenia tych województw w zakresie korzystania z unijnej pomocy są znacznie skromniejsze niż województw znajdujących się na końcu zaprezentowanego rankingu, zwłaszcza podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego. Najniżej zaszerogowane tu województwo świętokrzyskie, mimo słabego potencjału nie znalazło się bowiem w grupie pięciu województw wytypowanych do korzystania z Phare 2000.

W tabeli 1 województwa uszeregowane zostały według każdej z pięciu następujących grup czynników:

- A – jakość struktury gospodarki,
- B – jakość zasobów ludzkich,
- C – rozwój sfery instytucjonalnej (administracji i okołobiznesowej),
- D – polityka władz lokalnych i regionalnych (proinwestycyjna lub konsumpcyjna),
- E – czynniki niezależne (tj. renta lokalizacyjna, szczególne zasoby).

Tabela 1

Ranking województw według czynników wpływających na zdolność do przyjęcia pomocy UE

Województwa	A	B	C	D	E	Średnia rang	Lokata w kraju
Dolnośląskie	5	4	7	2	1	3,8	2
Kujawsko-pomorskie	9	14	8	11	11	10,6	10
Lubelskie	15	6	12	15	14	12,4	13
Lubuskie	7	12	1	6	8	6,8	8
Łódzkie	12	10	11	10	12	11	11
Małopolskie	8	2	8	7	2	5,4	7
Mazowieckie	2	1	8	1	6	3,6	1
Opolskie	10	16	3	7	10	9,2	9
Podkarpackie	13	12	12	13	13	12,6	14
Podlaskie	14	8	14	14	16	13,2	15
Pomorskie	1	2	6	5	7	4,2	3
Śląskie	3	8	5	4	5	5	6
Świętokrzyskie	15	15	10	12	15	13,4	16
Warmińsko-Mazurskie	11	11	14	16	9	12,2	12
Wielkopolskie	5	7	4	3	3	4,4	4
Zachodniopomorskie	3	5	2	9	4	4,6	5

Uwaga: Porównanie to nie uwzględnia jednak zróżnicowanej liczby ludności w województwach, nie jest więc klasycznym rankingiem. Wyróżnione wyżej grupy czynników opisane zostały przez następujące wskaźniki:

A – PKB *per capita*, liczba aktywnych MSP na 1000 mieszkańców, zatrudnienie w usługach rynkowych, liczba przedsiębiorstw państwowych na 10 tys. ludności (tu wyjątkowo im mniej tym wyższa ranga),

B – odsetek osób z wyższym wykształceniem,

C – sprawność samorządów gminnych, firmy otoczenia biznesu,

D – nakłady na inwestycje,

E – renta lokalizacyjna (dostępność rynku UE), atrakcyjność turystyczna.

Źródło: M. Kozak (2001): „Zdolność absorpcyjna” województw. Wspólnota, nr 49, s. 30.

Jaka pula środków Phare kierowana jest obecnie do poszczególnych województw?

Wprawdzie za wcześnie jeszcze na pełną ocenę transferu funduszy przedakcesyjnych i nie jest możliwe pełne zestawienie kwot absorbowanych przez poszczególne województwa, tabela 2 obrazuje jednak najlepiej, jak dalece w latach 2000-2003 zróżnicowany jest w skali kraju poziom oferowanej pomocy przedakcesyjnej Phare. Przy średniej krajowej 22,5 euro na 1 mieszkańca, poziom możliwych do wykorzystania funduszy Phare waha się w województwach

od 307,4 do 16,4 euro. Wystarczy porównać wartość przewidywanej pomocy przypadającej na 1 mieszkańca w województwach lubuskim czy podlaskim z kwotami w województwach mazowieckim i wielkopolskim. W tych ostatnich doświadczenia wspólnot lokalnych w zakresie korzystania z funduszy unijnych są więc siłą rzeczy znacznie mniejsze i tym samym mogą one z większym trudem sięgać po środki UE, niż „zaprawione już w bojach” województwa.

Największe środki w kwotach nominalnych alokowane są obecnie w województwach: lubelskim, podlaskim, śląskim, podkarpackim oraz lubuskim i zachodniopomorskim. W przeliczeniu na 1 mieszkańca największymi beneficjentami Programu Phare w latach 2000-2003 są województwa: lubelskie, lubuskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie, najmniejszymi zaś wielkopolskie i mazowieckie.

Tabela 2

Przewidywana alokacja środków funduszu Phare w latach 2000-2003

Lp.	Województwo	Phare spójność społeczno-gospodarcza w latach 2000-2003			
		Phare ogółem		Phare na 1 mieszkańca	
		w mln Euro	w %	w Euro	Polska=100
1.	Dolnośląskie	67,1	7,7	22,6	100,3
2.	Kujawsko-Pomorskie	35,6	4,1	17,0	75,4
3.	Lubelskie	128,2	14,7	57,4	255,3
4.	Lubuskie	70,8	8,1	69,1	307,4
5.	Łódzkie	43,2	5,0	16,3	72,6
6.	Małopolskie	40,1	4,6	12,4	55,2
7.	Mazowieckie	19,2	2,2	3,8	16,8
8.	Opolskie	20,9	2,4	19,2	85,6
9.	Podkarpackie	78,3	9,0	36,8	163,6
10.	Podlaskie	82,5	9,5	67,5	300,3
11.	Pomorskie	24,9	2,9	11,3	50,3
12.	Śląskie	79,3	9,1	16,4	72,8
13.	Świętokrzyskie	30,9	3,6	23,4	103,8
14.	Warmińsko-Mazurskie	59,4	6,8	40,4	179,8
15.	Wielkopolskie	12,4	1,4	3,7	16,4
16.	Zachodnio-pomorskie	76,4	8,8	44,1	196,0
	Polska	869,0	100,0	22,5	100,0

Uwaga: Phare ogółem obejmuje: ESC - środki na realizację programu spójności społeczno-gospodarczej,

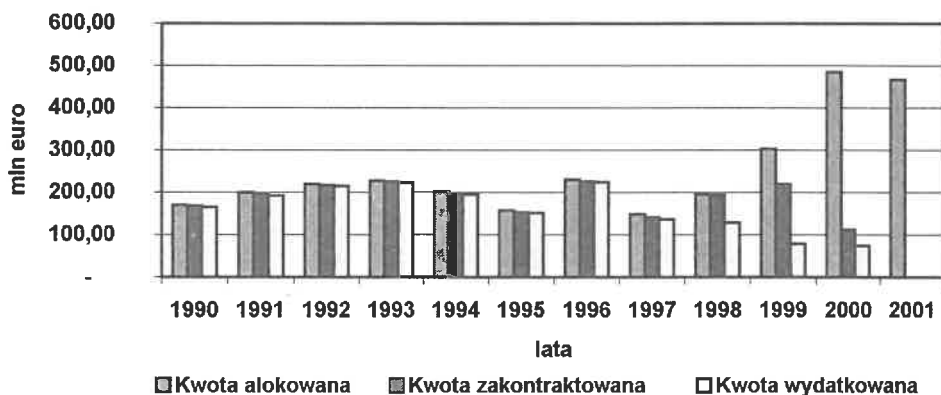
CBC - środki na realizację programu współpracy przygranicznej, Phare Crossborder oraz zintegrowanego programu granica wschodnia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004-2006. Projekt, Wersja Robocza Nr 4.1 Warszawa, wrzesień 2002.

Tezę o niedostatecznych zdolnościach absorpcyjnych i rosnących trudnościach na tym polu najlepiej potwierdza rysunek 1 obrazujący dotychczasowe wykorzystanie funduszy Phare. Pod tym względem można wyróżnić przynajmniej dwa okresy.

Rysunek 1

Wykorzystanie środków z programu Phare w latach 1990-2001



Źródło: J. Bielecki, A. Myczkowska, P. Apanowicz, A. Burak, M. Piskorski: *Przybywa pieniędzy i kłopotów*, op.cit., s. A2.

Do 1997 r., gdy strumień środków był relatywnie niski, stopień zakontraktowania nigdy nie spadał poniżej 97%, a wielkość wypłacanych środków była niewiele mniejsza. W latach 1998-2000, gdy UE przyznała Polsce w ramach Phare 980 mln euro, nastąpiło już wyraźne pogorszenie sytuacji. W tym okresie zakontraktowano 610 mln, a wypłacono 315 mln euro. Największe trudności zaczęły się jednak w 2000 r., kiedy z roku na rok Fundusz Phare urósł z 250 mln euro do prawie 500 mln euro. Zmieniły się także reguły gry. Odpowiedzialność za wykorzystanie funduszy Phare Komisja Europejska przekazała władzom polskim. Z przyznanej w 2000 r. kwoty 484 mln euro do listopada 2002 r. zakontraktowano jedynie 30%, a wypłacono 16% środków¹.

Jaka alokacja funduszy strukturalnych przewidziana jest w latach 2004-2006?

Tabela 3 ukazują najlepiej z jak wielkim wyzwaniem, w stosunku do dotychczasowej skali pomocy UE, przyjdzie zmierzyć się już niebawem (w latach 2004-2006) polskim regionom.

¹ Od chwili zatwierdzenia projektów Polska ma 2 lata na wykorzystanie środków, później przyznane kwoty przepadają. Z raportu UKIE wynika, że nieumiejętne gospodarowanie może prowadzić do utraty ich części. Polska utraciła już bowiem 20 mln euro. Premier zobowiązał nawet Minister D. Hübner do opracowania planu bardziej efektywnego ich wykorzystywania [Bielecki i inni 2002].

Tabela 3

**Przewidywana alokacja funduszy strukturalnych przeznaczonych
na rozwój regionalny w latach 2004-2006**

Lp.	Województwo	Fundusze strukturalne w latach 2004-2006		
		w mln Euro	w %	na 1 mieszkańca Polska =100
1.	Dolnośląskie	227,30	8,1	105,4
2.	Kujawsko-Pomorskie	144,44	5,1	94,7
3.	Lubelskie	204,25	7,3	126,2
4.	Lubuskie	83,93	3,0	112,8
5.	Łódzkie	159,59	5,7	83,4
6.	Małopolskie	188,24	6,7	80,0
7.	Mazowieckie	304,76	10,9	82,7
8.	Opolskie	78,00	2,8	99,3
9.	Podkarpackie	195,18	6,9	126,2
10.	Podlaskie	111,79	4,0	126,2
11.	Pomorskie	162,24	5,8	101,4
12.	Śląskie	284,33	10,1	81,0
13.	Świętokrzyskie	135,32	4,8	141,1
14.	Warmińsko-Mazurskie	185,07	6,6	173,5
15.	Wielkopolskie	199,12	7,1	81,5
16.	Zachodnio-pomorskie	142,30	5,1	113,0
Polska		2805,85	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004-2006 op. cit.

Wiadomo, że Polska uznawana jest za jednego z największych potencjalnych beneficjentów UE. Aktualny poziom PKB na 1 mieszkańca (ok. 40% średniego poziomu krajów UE) sprawia bowiem, że od momentu akcesji cały kraj zaliczony będzie do obszarów objętych zasięgiem oddziaływania celu 1 wspólnotowej polityki spójności społeczno-gospodarczej, na realizację którego przeznaczonych jest najwięcej środków. Na podstawie postanowień Agendy 2000 szacowano, że w ramach pomocy z funduszy strukturalnych i funduszu spójności kraj nasz może więc otrzymać od 3,6 mld euro w 2003 r. do 7,4 mld euro w 2006 r.².

² Z pierwotnej kwoty zobowiązań zakładano, że ponad 4,2 mld zostanie zaangażowanych w realizację projektów Funduszu Spójności, 9,3 mld w realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty, a pozostała kwota w wysokości 340 mln w realizację dwóch Inicjatyw Wspólnoty: Współpracy Przygranicznej INTERREG oraz promowania równości szans EQUAL. W styczniu 2002 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję skorygowania tych założeń. Nastąpiło ograniczenie kwot przewidywanych w trakcie Szczytu w Berlinie wynikające z: ograniczenia wydatków planowanych pierwotnie na lata 2002-2003, uwzględnienia płatności bezpośrednich w rolnictwie przesuniętych ze środków pierwotnie przewidywanych na fundusze strukturalne i Fundusz Spójności [Szlachta 2002, Zintegrowany Program 2002].

Mimo, że w stosunku do ustaleń szczytu w Berlinie kwota zobowiązań UE na lata 2004-2006 została ostatnio nieco zmniejszona, skala spodziewanych transfery finansowych z zasobów funduszy strukturalnych jest bardzo duża. Oznacza to jednak, że respektowane muszą być obowiązujące procedury przyznawania tych środków, że priorytety rozwoju regionalnego muszą być realizowane w sposób zgodny z zasadami i celami polityki strukturalnej UE³.

Jakie bariery najbardziej utrudniają polskim samorządom absorpcję środków UE?

Liczne są różnej natury przyczyny słabego wykorzystania funduszy UE. Ich pozyskanie i efektywne wykorzystanie wymaga sprawnego programowania, finansowania i monitorowania. Nie bez podstaw podkreśla się, że obecnie występuje deficyt umiejętności w każdej z tych trzech sfer. Największy wpływ mają zatem trzy grypy barier:

- finansowa,
- organizacyjno-kwalifikacyjna,
- systemowa, wynikająca z założeń polityki rozwoju regionalnego.

Wprawdzie nie miejsce tu na szeroką analizę tej ostatniej bariery, zwłaszcza że pewne kwestie zostały już zasygnalizowane, ze względu jednak na jej silny wpływ na finansowe i organizacyjne możliwości absorpcyjne samorządów lokalnych i regionalnych, zasadne wydawało się jej wyeksponowanie i rozwinięcie wybranych aspektów tej problematyki.

Bariera systemowa wynikająca z polityki rozwoju regionalnego

Wprowadzenie do organizacji terytorialnej nowych struktur samorządu terytorialnego miało na celu zmianę warunków realizacji polityki regionalnej oraz

³ Kilkuletnie doświadczenia wprowadzania w życie Agendy 2000 wyraźnie pokazują, iż nie w pełni osiągnięto zamierzone w niej cele w zakresie uproszczenia procedur, zwiększenia ich przejrzystości. Dyskusja nad przyszłością polityki regionalnej i spójności UE uwidacznia istniejącą od lat rozbieżność poglądów między beneficjentami polityki strukturalnej a urzędnikami i instytucjami europejskimi. Pierwsi dostrzegają konieczność zdecydowanego uproszczenia procedur biurokratycznych, aby możliwe było zwiększenie efektywności interwencji strukturalnych, między innymi właśnie przez zmniejszenie kosztów szeroko rozumianej administracji. Komisja Europejska oraz inne instytucje europejskie, biorąc pod uwagę nadużycia w poprzednich okresach, zwracają uwagę na konieczność zwiększenia efektywności kontroli wydatkowania publicznych środków. Autorzy najnowszego raportu, zawierającego stanowisko władz polskich regionów wsparte ocenami eksperckimi, będącego wkładem do toczącej się obecnie debaty publicznej nad przyszłością polityki regionalnej i spójności UE zapoczątkowanej publikacją Drugiego Raportu o Spójności Społecznej i Gospodarczej UE, podkreślają, że wspomniana rozbieżność jest pozorna. Słuszny postulat podniesienia jakości kontroli nie wymaga bowiem zwiększania gąszczu przepisów, a właśnie ich uproszczenia i ujednolicenia. Potrzebna jest jednak zmiana filozofii budowania efektywnego systemu kontroli [Polityka spójności 2002].

dotychczasowego rozkładu władzy. Jest bowiem oczywiste, że rozwój regionalny powinien być integralnie związany z decentralizacją. Aktualne regulacje prawne wyraźnie jednak ograniczają możliwości stosowania nowoczesnych, zintegrowanych metod planowania i zarządzania regionalnego. Przeprowadzona w 1998 r. reforma administracyjna ani więc nie przełamała znaczącego centralizmu polskiej administracji, ani też nie skoordynowała należycie prac rządowych na rzecz polityki rozwoju regionalnego. W toczących się dyskusjach nie bez podstaw więc podkreśla się, że w naszym kraju mamy do czynienia z *decentralizacją na krótkim sznurku*, a problematyka wspierania rozwoju regionalnego staje się obecnie probierzem rzeczywistych intencji elit politycznych, gdy chodzi o decentralizację państwa [Kulesza 2000]. Coraz częściej w publikacjach pojawia się nawet teza o „zmierzchu decentralizacji” [Grosse 2003]. Wykazuje się narastające tendencje administracji rządowej do swego rodzaju recentralizacji, polegającej na wzmocnieniu sektorowo pojmowanej polityki regionalnej prowadzonej ze szczebla ogólnokrajowego [Guz-Vetter 1999, 2002]. Recentralizacja polityki regionalnej i nieadekwatność systemu finansów publicznych do założeń reformy zagrażają jej najbardziej.

Aktualnie więc wszystko wskazuje na to, że model polskiej polityki rozwoju regionalnego będzie oparty na silnej pozycji rządu i słabej roli władz samorządowych. Potwierdza to wyraźnie nie tylko logika systemu finansowania samorządów terytorialnych i programowania wydatków ze środków pomocowych UE, lecz przede wszystkim zapis ustawy o zasadach wspierania polityki regionalnej, która została skonstruowana tak, że zamiast ograniczać się jedynie do stworzenia systemu montażu finansowego zadań obejmuje bardzo szeroki zakres, próbuje koordynować „wszystko ze wszystkim” [Warda 2001]. Powszechnie krytykowana jest jej wewnętrzna niespójność. Podkreśla się, że może wręcz mieć skutek paraliżujący dla działań podejmowanych w regionach i zmniejszyć efektywność wykorzystania środków unijnych. Zamiast więc przekazywać samorządom przewidywane reformą uprawnienia, ustawa ta jeszcze bardziej je ograniczyła [Surażska 1999] naruszając zasadę subsydiarności.

W obliczu niedostatku środków własnych, samorząd województwa jest skazany na uzyskiwanie relatywnie znacznych środków na działania inwestycyjne, a nawet bieżące, w ramach kontraktu, który w tych warunkach musi obejmować wiele, nawet niewielkich zadań i przedsięwzięć. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby organicznie kontraktów wojewódzkich do spraw o znaczeniu ogólnokrajowym, znajdujących się jednocześnie w obrębie zainteresowania rządu, województwa lub zespołu województw.

Podstawą aplikacji regionów o środki rządowe i pomocowe oraz zawierania kontraktów rząd - region jest zgodność celów strategii rozwoju województw z celami *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* uchwalonej przez Radę Ministrów dnia 28 grudnia 2000 r. [Słodowa-Helpa 2002]. Chociaż w części

określającej najważniejsze uwarunkowania rozwoju kraju oraz wyzwania, jakie przed nim stoją, NSRR jest to dokumentem progresywnym, nowoczesnym, wskazującym na konieczność modernizacji gospodarki, podniesienia jej konkurencyjności w drodze zwiększenia poziomu technologicznego i innowacyjności, to w części precyzującej kierunki realnych działań (wyznaczone przez sposób rozdziału środków na poszczególne zadania) kieruje się w stronę tradycyjnie rozumianej polityki regionalnej, dążącej do wyrównywania różnic, wspierania regionów najsłabszych. Z tego też względu NSRR uznawana jest za dokument wymagający udoskonalenia i nie będący jeszcze wystarczająco precyzyjną wskazówką dla polityki rozwoju regionalnego państwa.

Obecnie rząd polski we współpracy z Komisją Europejską tworzy system obsługi funduszy strukturalnych. Z Narodowego Planu Rozwoju wynika, że główną instytucją zarządzającą Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR) będzie Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej⁴. Oznacza to, że system zarządzania komponentem regionalnym funduszy strukturalnych będzie wysoce scentralizowany⁵.

Takie scentralizowane podejście we wdrażaniu polityki spójności społeczno-gospodarczej, wyraźnie koncentrujące odpowiedzialność, usprawni z pewnością Komisji Europejskiej zarządzanie środkami strukturalnymi i w pierwszych latach zwiększyć nawet może możliwości absorpcyjne Polski, ale niewątpliwie ułatwia też zapędy resortowe [Polityka spójności 2002]. Podkreśla się, że przygotowywany obecnie system obsługi funduszy strukturalnych może więc mieć decydujący wpływ na ustrojową pozycję samorządu województwa, ukształtowanie się stosunków politycznych w regionach, a także relacji między województwami a centrum. Z dokumentów dotyczących systemu zarządzania komponentem regionalnym przyszłych funduszy strukturalnych wynika bowiem, że rola samorządów zostanie praktycznie ograniczona, że mogą być pozbawione nie tylko własnych funduszy, ale także decydującego głosu w zakresie wyboru projektów. Należy przy tym zwrócić uwagę na poważne wzmocnienie roli wojewody w polityce rozwoju regionalnego. Będzie on w imieniu Ministra Gospodarki, Pracy

⁴ Będzie ono ponadto odpowiedzialne za wyznaczanie podstawowych kierunków działań w zakresie rozwoju w województwach, a także głównych kryteriów merytorycznych wyboru projektów w regionach. Resort ten pełni dodatkowo trzy kluczowe dla funduszy strukturalnych funkcje: zarządzającą w zakresie Podstaw Wsparcia Wspólnoty, koordynacji sektorowej programu operacyjnego dla sektora produkcyjnego oraz koordynacji krajowego Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. Rodzą się zatem obawy, że zadania w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, będącego najbogatszym funduszem strukturalnym i w latach 2004-2006 dysponującego ponad 5 mld euro (uruchamianych w ramach pięciu różnych programów) mogą być traktowane drugoplanowo [Grosse 2002].

⁵ Decydująca dla centralizacji omawianego systemu była decyzja o powstaniu jednego zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego, zarządzanego centralnie, a nie 16 wojewódzkich jak zakładano wcześniej.

i Polityki Społecznej wypełniał główne funkcje zarządzające programem na poziomie województwa, w tym przede wszystkim będzie koordynował wdrażanie poszczególnych komponentów ZPORR. Będzie sprawował kontrolę nad procesem realizacji poszczególnych działań, uczestniczył w przekazywaniu funduszy finansowych pochodzących z UE i z budżetu państwa do samorządów lokalnych oraz brał udział w pracach programowych prowadzonych przez samorządy województw. Ze względu na jego rolę w zarządzaniu programem regionalnym, należy przypuszczać, że będzie miał istotny wpływ na decyzje podejmowane przez komitety sterujące, a więc na wybór projektów zgłaszanych przez beneficjentów. Jako przedstawiciel administracji rządowej nie tylko będzie podpisywał umowy finansowe, ale także weryfikował i zatwierdzał wszystkie projekty zgłaszane przez samorządy [Grosse 2003]. Tym samym kompetencje wojewody będą znacznie większe niż w obecnym systemie zarządzania regionalnym funduszem Phare, gdzie ostatnie słowo przy wyborze projektów należy jednak do marszałka [Guz-Vetter 2002].

Dlatego władze polskich regionów, przedstawiając swoją opinię w debacie nad przyszłością polityki regionalnej i spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej, mimo iż wyraziły zrozumienie wobec praktyczności wprowadzenia scentralizowanego modelu polityki regionalnej w pierwszym okresie członkostwa, stanowczo podkreśliły, że w przyszłym okresie budżetowym należy w Polsce bezwzględnie odejść od scentralizowanego modelu wdrażania tej polityki. Uzasadniły, że celem nadrzędnym polityki regionalnej UE, obok wymiernego efektu w postaci zwiększania konkurencyjności biedniejszych regionów i krajów, musi być wzmocnienie lokalnego i regionalnego poczucia odpowiedzialności za własny los, ponieważ tylko wtedy możliwy jest długookresowy zrównoważony rozwój takiego regionu. Bez zaangażowania społeczności lokalnych w proces określania i realizowania swoich strategii rozwoju pomoc strukturalna może mieć charakter „zaleczania” skutków zapóźnienia rozwojowego, a nie trwałego usuwania ich przyczyn. Władze samorządowe polskich województw, doceniając znaczenie tej polityki dla przyszłego rozwoju regionów i realnej konwergencji Polski z UE, wyraziły jednocześnie głębokie przekonanie, że najważniejszą determinantą szybkiego rozwoju jest właściwa polityka wewnętrzna – na szczeblu krajowym i regionalnym. Dlatego też środki strukturalne UE powinny być traktowane jako niezwykle ważny, ale tylko dodatkowy impuls rozwojowy.

Bariera organizacyjno-kwalifikacyjna

Poważną barierę absorpcji środków stanowi nadal brak odpowiedniej koordynacji, zamęt kompetencyjny na linii rząd – wojewoda – marszałek województwa, a nade wszystko brak harmonii pomiędzy kompetencjami merytorycznymi a źródłami finansowania [Guz-Vetter 2002]. Interdyscyplinarny charakter polityki rozwoju regionalnego wymaga sprawnych mechanizmów koordynacji mię-

dzyresortowej. Zagrożeniem jest brak przejrzystej struktury dotyczącej odpowiedzialności za poszczególne fundusze, zwłaszcza w sytuacji koalicyjnego lub mniejszościowego charakteru rządów, nakładania się obszarów kompetencji i działań poszczególnych ministerstw oraz upolitycznienia dokonywanych wyborów. Może to bowiem generować pojawianie się różnych nieregularności i nieprawidłowości w uruchamianiu środków europejskich.

Przeszkodę w administracyjnej absorpcji funduszy UE stanowi też niska sprawność administracji, zdeterminowana zarówno zbyt wolnym przepływem informacji między różnymi szczeblami, jak i częstymi zmianami organizacyjnymi i kadrowymi [Schimanek 2002, Warda 2001]. Z pewnością duży wpływ na taki stan rzeczy oraz na poziom wiedzy i umiejętności urzędników wywiera ich częsta rotacja wynikająca z reorganizacji urzędów, nadmiernego upolitycznienia samorządów. Te niedostatki profesjonalnej, doświadczonej, apolitycznej i stabilnej administracji zaangażowanej w procesy przystosowawcze, jej niewielkie umiejętności programowania operacyjnego dostrzega Komisja Europejska i uznaje je za jedną z największych barier i słabych stron przyszłej absorpcji. Zespoły zarządzające programami nie muszą być liczne, lecz powinny być nade wszystko stabilne, kompetentne, dobrze wyposażone i motywowane.

Bariera finansowa

Zgodnie z zasadą dodawalności, współudział finansowy UE w realizacji projektów warunkowany jest rozszerzeniem wsparcia prowadzonego dotychczas na poziomie państwa. Musi ono zagwarantować odpowiedni wkład finansowy⁶. Dotychczasowe niezwykle skromne nakłady na rozwój regionalny, obecne trudności budżetowe oraz opóźnienia w realizacji transferów finansowych wynikających z kontraktów regionalnych nie mogą napawać optymizmem.

Problem jest tym większy, że samorządy wojewódzkie, ustawowo upoważnione i zobowiązane do samodzielnego określania strategii rozwojowych, nie zostały jednak wyposażone w odpowiednie środki dla realizacji powierzonych im zadań⁷. Niezwykle skromne są też zasoby powiatów samorządowych. Nadal nie zostały sfinalizowane prace nad ustawą o dochodach samorządów, która przecież w założeniach reformy miała mieć tylko tymczasowy charakter. W rezultacie źródła finansowania powiatów i województw są ciągle bardzo płytkie

⁶ Skala potencjalnie dostępnych funduszy europejskich w warunkach członkostwa i zasada montażu finansowego na poziomie 25% oznacza, że Polska będzie musiała przeznaczyć na potrzeby rozwoju regionalnego znaczenie więcej środków niż dotąd było uruchamiane. Relacje te są obecnie wyjątkowo niekorzystne. Dlatego w latach 2004-2006 może stać się niezbędne przeznaczenie nawet do 10-12% całości wydatków budżetowych państwa na przedsięwzięcia związane z rozwojem regionalnym (w latach 1997-1999 było to odpowiednio: 1,44%, 2,12% i 1,44%).

⁷ Stan faktyczny dalece zatem odbiega od zaleceń Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (art.9 ust. 3) oraz od systemu finansowania i możliwości w tym zakresie regionów zachodnich [Bury 2000].

i znajdują się pod ścisłą kontrolą rządu, co jest sprzeczne zarówno z pozycją prawną i statusem nowych samorządów, jak i zakresem przydzielanych im obowiązków. W tym kontekście wielu krytyków reformy nazywa ją *decentralizacją kłopotów*. Jedynie więc konsolidacja finansów publicznych i ich dalsza decentralizacja umożliwiłaby samorządom decydowanie o sposobach wykorzystania środków na rozwój regionalny. Za takim rozwiązaniem przemawiają wieloletnie doświadczenia krajów UE, z których wynika, że wykorzystywanie Funduszy Strukturalnych jest zazwyczaj bardziej efektywne i racjonalne, jeżeli o podziale tych środków decydują władze w regionie, a nie instytucje centralne. Nie przypadkowo bowiem podkreśla się, że główny warunek sukcesu stanowi umiejętność sporządzenia „ubrania na miarę”, czyli jak najlepszego doboru i wykorzystania wypracowanych reguł i zasad oraz otrzymanych środków do konkretnych przedsięwzięć.

W tym miejscu jeszcze jeden aspekt wymaga choćby zasygnalizowania. Jest nim wpływ kondycji finansowej gmin na możliwość zapewnienia niezbędnego wkładu własnego. Wystarczy przytoczyć, że w 2001 r. różnica między dochodami budżetowymi przypadającymi na 1 mieszkańca w najuboższej i najzamożniejszej gminie była aż 44-krotna. Tylko 10% ogółu polskiej gmin dysponowało ponad 50% dochodów [Mackiewicz i inni 2003]. W tym stanie rzeczy istnieją uzasadnione obawy, że właśnie najbardziej potrzebujące gminy nie znajdą środków na niezbędny 25% wkład własny, zwłaszcza że do tego należy dodać koszty przygotowania dokumentacji projektowej, koszty podatku VAT oraz rezerwę na zachowanie płynności realizacji projektu. Przedstawiciele części samorządów lokalnych podkreślają równocześnie, że decyzja o poniesieniu relatywnie wysokich kosztów na przygotowanie niezbędnej dokumentacji obciążona jest dużym ryzykiem, ponieważ w przypadku nieotrzymania pomocy UE gmina nie jest w stanie samodzielnie realizować przedsięwzięcia [Programy Rozwoju Regionalnego 2003]. Trudno się dziwić skoro w większości przypadków środki, które może samorząd przeznaczyć na inwestycje, są zbyt małe w stosunku do potrzeb zaniedbanej przez lata infrastruktury technicznej i społecznej. Sytuacja, w której z kolei znaczące środki byłyby absorbowane przez gminy zamożne, współfinansujące oraz realizujące wiele projektów, może doprowadzić do wieloletniej marginalizacji społeczno-ekonomicznej obszarów słabszych [Szlachta 2002]. Wówczas zamiast zmniejszania dystansu dzielącego wspólnoty lokalne może nastąpić nawet jego pogłębienie⁸.

⁸ Istnieją też uzasadnione obawy, że w polskich warunkach reformowania ustroju terytorialnego oraz poszukiwania autonomii regionalnej i lokalnej na różnych poziomach samorządu terytorialnego mogą występować silne tendencje do tworzenia sprzecznych hierarchicznie systemów mogących działać bardziej restrykcyjnie niż pobudzająco.

Błędy strategiczne utrudniające skuteczną absorpcję

Wprawdzie od czasu opracowania pierwszych strategii odnotować można w Polsce niewątpliwy postęp w zakresie planowania i zarządzania strategicznego, m.in. doskonalenia umiejętności przygotowywania lokalnych i regionalnych strategii rozwoju, projektów przedsięwzięć, wniosków o dofinansowanie działań z funduszy pomocowych, nadal nie jest on jednak wystarczający. Podobnie, jak niewystarczające jest spełnienie formalnego warunku pozyskania funduszy UE, jakim jest spójność realizowanego przedsięwzięcia z opracowaną strategią. Choć i tak bowiem w Polsce planowanie strategiczne na poziomie lokalnym nadal nie jest obligatoryjne, respektowanie zasady programowania rozwoju obowiązuje wszystkich beneficjentów funduszy europejskich.

Jakkolwiek nie zamierzam, bo i nie sposób, szczegółowo oceniać strategię lokalne, zidentyfikowane tam warunki i czynniki rozwojowe, w niektórych przypadkach niezwykle oryginalne i rokujące nadzieję na sukces pomysły na lokalne i regionalne produkty, to jednak nie można tu pominąć milczeniem powtarzających się dość często niedostatków tych dokumentów, rzutujących na trudności absorpcyjne⁹. Niemala ich część ogranicza się bowiem do nakreślenia dość ogólnych, lepiej lub gorzej zdiagnozowanych, wizji przyszłości, celów i kierunków rozwoju. Na ogół brakuje zaś sposobów ich osiągnięcia, harmonogramów zadań, zasad ich finansowania i monitorowania, organizacji wdrażania, programów i projektów. Brak zatem prób odpowiedzi na zasadnicze pytanie: jak wspólnota lokalna zamierza dojść do zamierzonego celu, zrealizować wyartykułowane w tych dokumentach zmiany, przezwyciężyć bariery, ograniczyć ryzyko związane z planowanymi zamierzeniami. Tymczasem wiadomo, że niezwykle pożądana racjonalizacja działań jest możliwa tylko wtedy, gdy strategię rozwoju posiadają odpowiednią programową strukturę przekładalną na konkretne działania i mechanizmy finansowania, gdy znajdują w nich miejsce nie tylko próby odpowiedzi dokąd zmierzać, ale jak osiągnąć nakreśloną wizję. To drugie pytanie jest bowiem znacznie trudniejsze. W tym zakresie doświadczenia samorządów regionalnych i lokalnych są znacznie skromniejsze i dlatego właśnie obecnie niebywale trudne okazuje się przygotowanie programów operacyjnych, projektów, wymaganych przez UE w procesie przydziału środków finansowych. Paradozem jest zatem, że mimo opracowania strategii tak wielką udrękę wielu gmin stanowi opracowanie fiszek projektowych wraz z odpowiednimi załącznikami.

Trudno nie zgodzić się z faktem, że większość wymogów stawianych przez Komisję Europejską w procesie przydziału środków zmusza m.in. do:

- wyboru priorytetów rozwojowych,
- wariantowego budowania scenariuszy rozwojowych,

⁹ Ta niezwykle ważna problematyka wymaga znacznie szerszego spojrzenia i z powodzeniem może stanowić przedmiot osobnego opracowania.

- wewnętrznej spójności programów,
- współdziałania, czyli partnerstwa w ich wyznaczaniu i wdrażaniu,
- współfinansowania projektów,
- wymierności ich częściowych i całkowitych efektów,

Widzenie już na wstępie wymiernych wyników projektowanych i wdrażanych przedsięwzięć, stanowi podstawowe zasady „zdrowego”, skutecznego planowania strategicznego. Ich respektowanie wraz z wykorzystaniem doświadczeń UE oraz oferowanej pomocy edukacyjnej w budowaniu struktur instytucjonalnych sterujących rozwojem powinno umożliwić przewyżczenie lub zmniejszenie szeregu barier na tym polu.

Zakończenie

Odwołując się do tak popularnego obecnie skrótu WWW, przypominającego równocześnie o potrzebie sięgania w procesie tworzenia strategii, jej monitorowania, promocji, jak i pozyskiwania środków do nowoczesnych metod komunikacji, dotychczas prezentowane treści ująć można metaforycznie. Jeżeli WWW zinterpretujemy jako wybrane wymogi wspólnoty, to zabiegając o pozyskanie dofinansowania należy przede wszystkim:

- widzieć wymierne wyniki,
- wyeksponować walory wniosku,
- wykazać ich wyjątkowe właściwości,
- wyartykułować wkład do wspólnotowych priorytetów,
- wnieść wkład własny
- wykazać wiarygodność wnioskodawcy.

Działania mające na celu zwiększenie zdolności absorpcyjnej powinny objąć wszystkie województwa i wszystkie poziomy administracji publicznej, a także najważniejszych partnerów społecznych. Konieczne jest zatem:

- współdziałanie wszystkich wokół wielozadaniowych programów,
- wspieranie ich (wewnętrzne i zewnętrzne) przez władze,
- wmontowanie umiejętne własnej wizji w wizję wielopodmiotowej wspólnoty ponadlokalnej.

Nie trzeba szeroko uzasadniać, jak niezwykle pomocna i pożądana byłaby wymiana doświadczeń, zwłaszcza że przecież ogólnie przewidziane limity dla województw nie powinny rodzić obaw o rywalizację w przejęciu części kwot. Od zdrowej konkurencji tylko niewielki jest jednak krok do jej negatywnych skutków. Niektóre formy bezpośredniego konkurowania gmin czy regionów oraz immanentnie z nimi związaną politykę bezpośredniej konkurencji władz publicznych, rozumianą jako rywalizowanie upodmiotowionych jednostek terytorial-

nych zabiegających o różnego typu korzyści, np. dostęp do środków finansowych, trudno jest dziś oceniać w pełni pozytywnie. Coraz częściej też wskazuje się na potencjalne negatywne skutki konkurencji między gminami wewnątrz regionu oraz na potrzebę takiej polityki, która będzie skierowana na kreowanie współpracy regionalnej i eliminowanie niezdrowej konkurencji o charakterze dywersyjnym. Dlatego podkreśla się, że aby zapobiec tendencjom do niosącej ze sobą negatywne skutki hiperkonkurencji, będzie potrzebny kodeks zasad konkurowania między gminami i regionami [Markowski 2000].

Klarowne procedury tworzenia programów, jasne kryteria na wszystkich poziomach, koncepcje wypracowane na drodze kompromisów, kooperacji, komplementarności, a nade wszystko kompetencje wsparte sprawną komunikacją stanowią więc będą podstawę sukcesu. Do jego osiągnięcia potrzebna jest jeszcze nade wszystko wiara we własne wartości.

LITERATURA

1. Analiza procesu wdrażania i skutków reformy terytorialnej organizacji kraju. Raport końcowy. Red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki (2000–2001). Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
2. Bielecki J., Myczkowska A., Apanowicz P., Burak A., Piskorski M. (2002): Przybywa pieniędzy i kłopotów. *Rzeczpospolita* nr 151, s. A2.
3. Bury A. (2000): Dochody powiatów i województw w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Samorząd Terytorialny nr 3.
4. Grosse T. G. (2000): Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski. ISP, Warszawa.
5. Grosse T. G. (2002): Wybory samorządowe 2002 w perspektywie wykorzystania przez Polskę funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Analizy i Opinie. ISP Warszawa.
6. Guz-Vetter M. (1999): Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystywania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Warszawa.
7. Guz-Vetter M. (2002): Unijna pomoc, polska niemoc. *Gazeta Wyborcza*, nr 268.
8. Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV (2000): Red. J. Hauzniera i M. Marody, Kraków.
9. Kozak M. (2001): „Zdolność absorpcyjna” województw. *Wspólnota*, nr 49.
10. Kulesza M. (2000): „Imperium kontratakuje”. *Wspólnota*, nr 46, s.11.
11. Kulesza M. (2002): Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną. Samorząd Terytorialny, nr 9.
12. Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M. (2003): Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach powiatach i województwach. Alinex, Warszawa.

13. Markowski T. (2000): Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki. Samorząd Terytorialny, nr 3.
14. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (2003). MGPiPS, Departament Programowania Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
15. Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013 - głos polskich regionów (2002). Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
16. Programy Rozwoju Regionalnego - przygotowanie polskich regionów do korzystania z funduszy strukturalnych (2003). Materiały z konferencji organizowanej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
17. Szlachta J. (2002): Strategiczne uwarunkowania rozwoju regionalnego obszarów wiejskich w kontekście polityki regionalnej Unii Europejskiej. [w:] Rolnicza Polska wobec wyzwań współczesności. Red. T. Hunek, Warszawa.
18. Słodowa-Helpa M. (2002): Dylematy i możliwości rozwoju polskich regionów w świetle europejskiej polityki regionalnej. [w:] Problemy przestrzeni w integracji europejskiej. Red. B. Gruchman. Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 23, Poznań.
19. Słodowa-Helpa M. (1999): Wpływ zadeklarowanej pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej na aktywizację społeczno-gospodarczą wspólnot lokalnych i regionalnych. [w:] Rolnictwo polskie w obliczu integracji z Unią Europejską. Red. M. Walowski. Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań.
20. Surażska W. (1999): Komu fundusze strukturalne. Rzeczpospolita, nr 231, s. A8.
21. Warda J. (2001): Bariery w wykorzystaniu funduszy pomocowych. Rozwój Regionalny, nr 9/10.
22. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju (1999). Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
23. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006. Projekt wersja robocza nr 4.1. Warszawa, wrzesień 2002.

MAŁGORZATA SŁODOWA-HELPA

ZRÓŻNICOWANIE ZDOLNOŚCI ABSORPCYJNYCH REGIONÓW I GMIN DO KORZYSTANIA Z FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

STRESZCZENIE

W artykule podjęta została próba oceny zróżnicowanych przestrzennie barier utrudniających pozyskanie i efektywne wykorzystanie znaczących środków Unii Europejskiej. Problem został zaprezentowany na tle: czynników decydujących o zdolnościach absorpcyjnych polskich regionów, dotychczasowych doświadczeń tych regionów w wykorzystywaniu funduszy unijnych, skali i charakteru przewidywanego wsparcia finansowego. W artykule zaprezentowano również najbardziej potrzebne działania na tym polu.

MAŁGORZATA SŁODOWA-HELPA

**DIVERSIFICATION OF THE ABSORPTION CAPACITY OF REGIONS
AND COMMUNES IN ORDER TO USE THE EUROPEAN UNION FUNDS**

SUMMARY

In this article there is an attempt to judge the spatial diversity barriers which make many difficulties in getting and using effectively the significant finances from funds. This problem is presented against a background of the factors deciding about absorption capacity of the polish regions experiences of these regions in using the European Union funds, scale and character of the financial assistance which Poland is expected to receive. In article there are also presented the most needed actions on this field.