

DARIUSZ WIELGÓRKA

WALDEMAR SZCZEPANIAK

## ANALIZA WPLYWU FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ NA ROZWÓJ REGIONALNY NA PRZYKŁADZIE MIASTA CZĘSTOCHOWY

### Istota i pojęcie polityki regionalnej

Polityka regionalna jest dziś jednym z kluczowych obszarów polityki gospodarczej. Jest ona bardzo istotnym fragmentem działalności interwencyjnej państwa w warunkach gospodarki rynkowej. Musimy również pamiętać, że działalność państwa w innych sferach ma także istotne, choć pośrednie konsekwencje regionalne, jak np. polityka rolna czy obronność<sup>1</sup>.

Pojęcie „polityka regionalna” Unii Europejskiej doczekało się wielu definicji. Jedna z nich mówi, że „polityka regionalna UE jest tematycznie uporządkowanym, wytyczanym przez ośrodek decyzji, działaniem mającym na celu, za pomocą zespołu instrumentów prawnych i finansowych, usunięcie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów w UE oraz zapewnienie zrównoważonego wzrostu wszystkich jej obszarów z zachowaniem jej wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej”<sup>2</sup>. Musimy mieć jednak na uwadze, iż na gruncie przepisów traktatowych nie istnieje żadna definicja legalna polityki regionalnej. Termin „polityka regionalna” nie został użyty wprost w żadnym z trzech traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie (WE), Jednolitym Akcie Europejskim (JAE), traktacie o Unii Europejskiej ani też w traktacie amsterdamskim. Jednak już na początku procesu integracji dostrzeżono dysproporcje regionalne oraz ich negatywne konsekwencje występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Dlatego też w preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 roku przyjęto następujący zapis: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukcję różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”<sup>3</sup>. Można więc powiedzieć, że polityka regionalna UE oparta jest na finansowej solidarności pomiędzy krajami człon-

<sup>1</sup> R. Wawrzyniec: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Kielce 2002, s. 62.

<sup>2</sup> M. Rudnicki: *Polityka regionalna UE*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 46.

<sup>3</sup> [www.ppr.pl](http://www.ppr.pl) (stan na dzień 30.01.2011 r.).

kowskimi, polegającym na tym, że państwa bogatsze przeznaczają środki z własnych budżetów na pomoc regionom biedniejszym<sup>4</sup>.

Unia Europejska obejmuje zarówno kraje, jak i regiony, które są znacznie zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Różnicom w PKB towarzyszy zróżnicowanie stopy bezrobocia, dochodów, poziomu życia itp. Dlatego też sytuacja taka jest bardzo niepokojąca z wielu powodów, przede wszystkim dlatego że zagraża stabilności jednolitego rynku europejskiego. W związku z tym Unia Europejska jest bardzo zainteresowana możliwością częściowego wyrównania zaistniałych dysproporcji i w tym celu prowadzi coraz bardziej rozbudowaną politykę regionalną o charakterze wyrównawczym.

Wspólnota Europejska przyjmując program walki z nierównościami w rozwoju regionalnym wyznaczyła ściśle ramy działania oraz grupy regionów, które powinny być objęte pomocą. W ramach polityki regionalnej w okresie 1994–1999 określonych zostało sześć celów. Natomiast w ramach reformy polityki strukturalnej na lata 2000–2006 zdecydowano się na zmniejszenie liczby priorytetowych celów tej polityki do trzech. W obecnym okresie programowania 2007–2013 polityka regionalna Unii Europejskiej podporządkowana została nowym priorytetom wyznaczonym przez wzmocnioną Strategię Lizbońską. Zgodnie z którą utrzymany został szczególny charakter i wysoki udział środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej. Działania zostały skoncentrowane na trzech nowych celach: „Konwergencja”, „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” oraz „Europejska współpraca terytorialna”.

### **Rodzaje funduszy unijnych**

Aby sprostować wyzwaniom polityki regionalnej, Wspólnota wspiera działania państw członkowskich w tym zakresie poprzez fundusze strukturalne. Ich podstawowym zadaniem jest przyczynianie się do gospodarczej i społecznej spójności UE poprzez łagodzenie dysproporcji w zakresie poziomu życia ludności, infrastruktury regionalnej i zatrudnienia.

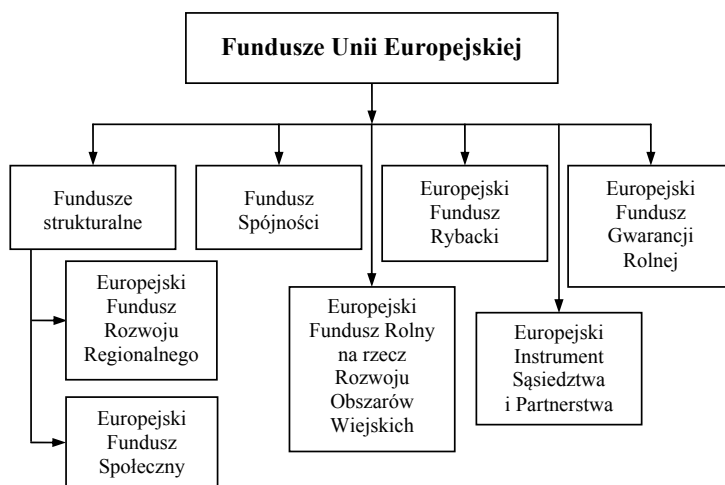
Fundusze strukturalne są najistotniejszym źródłem wsparcia finansowego o charakterze strukturalnym, przeznaczonego dla uboższych państw i regionów UE w celu osiągnięcia takiego poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego, aby na całym obszarze Wspólnoty mogły być spełnione wymogi stabilności jednolitego wspólnego rynku. Dlatego też, aby osiągnąć powyższe założenia, m.in. łagodzenie dysproporcji w rozwoju regionów, trzeba było zwiększać źródła funduszy unijnych. Do roku 1988 dysponowały one kwotą 58 mld, w latach 1989–1993 osiągnęły sumę 64 mld (w cenach z 1989 r.), w okresie 1994–1999 (w cenach z 1994 r.) obejmowały 155 mld EUR. W latach 2000–2006 fundusze strukturalne

---

<sup>4</sup> J. Malais, H. Haegeman: *Analysis on the European Union Regional Policy*, School of Doctoral Studies (European Union) Journal, July 2009, No. 1, s. 80; K. Fiedorowicz, J. Duda: *Zwiększanie znaczenia aspektu terytorialnego w polityce rozwoju Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej*, red. D. Kopycińska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 51.

(w cenach z 1999 r.) dysponowały kwotą 195 mld EUR, natomiast w obecnym okresie programowania jest to już kwota 308 mld EUR (w cenach z 2004 r.)<sup>5</sup>.

Realizacja polityki regionalnej nie byłaby możliwa bez odpowiednich środków finansowych. Dlatego tak ważną rolę w realizacji każdej z polityk Unii odgrywają fundusze europejskie. Samo pojęcie „fundusz” rozumiane jest jako „powołany na stałe lub na określony czas instrument finansowy, za pomocą którego następuje pośrednie finansowanie i realizowanie we współpracy Komisji Europejskiej z państwami członkowskimi celu wsparcia harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty”<sup>6</sup>. Tak więc fundusze te stanowią jedynie narzędzie w realizacji celów Unii Europejskiej. Podstawowy podział funduszy UE zaprezentowano na rysunku 1.



Rys. 1. Podział Funduszy UE

Źródło: A. Szymańska: *Fundusze UE 2007-2013 dla mikro, małych i średnich firm*, PLACET, Warszawa 2007, s. 19.

Fundusze strukturalne, tworzone w budżecie Unii Europejskiej, skierowane są na zmniejszenie dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych występujących w niektórych regionach Wspólnoty. W latach 2007–2013 w ramach funduszy strukturalnych funkcjonują dwa fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejski Fundusz Społeczny (EFS)<sup>7</sup>. Najważniejsze cechy funduszy strukturalnych przedstawiono w tabeli 1.

<sup>5</sup> S. Naruszewicz: *Polityka spójności Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2004, s. 286.

<sup>6</sup> J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świsłak: *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 113.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 122.

Tabela 1

## Fundusze strukturalne UE

Nazwa funduszu	Charakterystyka
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	<p>Założony w 1975 r., największy z trzech istniejących funduszy. Środki przeznaczone są na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– wsparcie inwestycji bezpośrednich w przedsiębiorstwach, skierowanych na tworzenie nowych i ochronę istniejących miejsc pracy, głównie poprzez wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw,</li> <li>– wspieranie innowacyjności i przedsiębiorczości,</li> <li>– inwestycje w infrastrukturę, głównie poprzez rozbudowę sieci transportowych, teleinformatycznych,</li> <li>– wspieranie inicjatyw lokalnych w zakresie rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy,</li> <li>– pomoc techniczną.</li> </ul>
Europejski Fundusz Społeczny	<p>Funkcjonuje od 1958 r. i stanowi podstawowe narzędzie skierowane na rozwój kapitału ludzkiego w ramach Wspólnoty. Przeznaczony jest na finansowanie programów i projektów skierowanych na rozwój kapitału ludzkiego, w tym m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– promocję zatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy,</li> <li>– rozwój zawodowy poprzez zdobywanie wykształcenia i nowych umiejętności (zmiany w systemie kształcenia, wprowadzenie wymogu stałego podnoszenia kwalifikacji personelu szkoleniowego),</li> <li>– zwiększenie szans na rynku pracy obywateli Wspólnoty,</li> <li>– wspieranie różnych inicjatyw skierowanych na kapitał ludzki poprzez mobilizowanie organizacji pozarządowych i partnerów społecznych,</li> <li>– wspieranie integracji społecznej.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Union Committee: *The Future of EU Regional Policy*, House of Lords, 16 July 2008, s. 13; M. Dylewski, B. Filipiak, A. Guranowski, J. Hołub-Iwan: *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 25, 26.

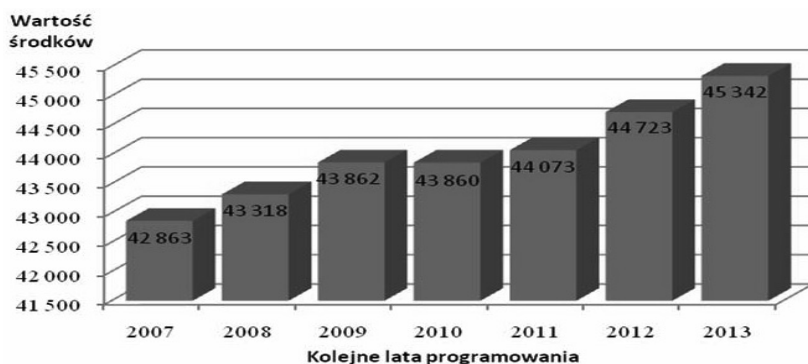
Kolejnym kluczowym funduszem pomocowych jest Fundusz Spójności (FS), który nie jest typowym funduszem strukturalnym z uwagi na jego ogólnokrajowy charakter, w przeciwieństwie do funduszy strukturalnych, które z założenia są instrumentami regionalnymi. Fundusz Spójności utworzony został w 1993 roku na mocy Traktatu z Maastricht i jest przeznaczony wyłącznie dla słabiej rozwiniętych państw UE, w których PKB per capita jest niższy od 90% średniej unijnej (m.in. Grecja, Portugalia)<sup>8</sup>.

Fundusz Spójności został powołany w celu zmniejszania różnic w poziomie gospodarczo-społecznym krajów i regionów Unii Europejskiej. Różnice w poziomie ekonomicznym pojawiły się wraz z przyjęciem do Unii kolejnych państw członkowskich, których wyniki gospodarcze odbiegały od państw najbardziej rozwiniętych. W dalszej perspektywie zapewnienie równowagi gospodarczej i społecznej krajów członkowskich wiązało się z plana-

<sup>8</sup> L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak: *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 121.

mi wprowadzenia unii gospodarczo-walutowej. Fundusz Spójności miał dostarczyć wsparcia finansowego na realizację dużych inwestycji związanych z rozwojem lub modernizacją infrastruktury transportowej i ochrony środowiska<sup>9</sup>.

W okresie programowania 2007–2013 łączne środki przeznaczone na zobowiązania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności wyniosą 308 mld euro (wg cen z 2004 r.). Każdego roku środki te będą wydatkowane zgodnie z harmonogramem przedstawionym na rysunku 2.



Rys. 2. Wielkość środków przeznaczonych na zobowiązania funduszy (w mln euro)

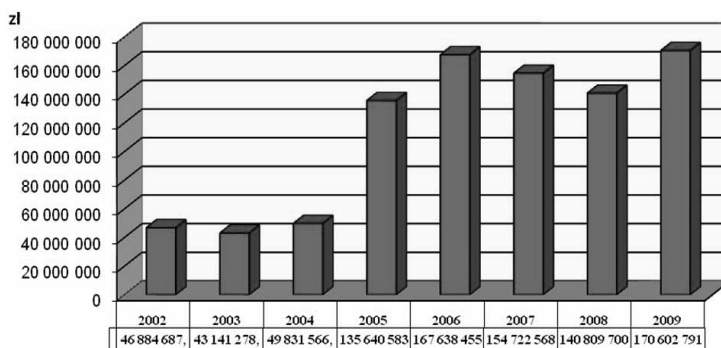
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy dotyczące EFRR, EFS oraz FS i uchylające Rozporządzenie nr 1260/1999, DzU UE nr L 210 z 31 lipca 2006, Załącznik 1.

### **Analiza działalności inwestycyjnej miasta Częstochowy, finansowanej z funduszy strukturalnych**

W jednostkach samorządu terytorialnego działalność inwestycyjna wiąże się przede wszystkim z możliwością rozwoju oraz świadczy o jej sytuacji finansowej.

Inwestycje to wydatki przeznaczane na zakup lub wytwarzanie materialnych składników majątku niezbędnych dla jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych jak i ustawowych. Działalność inwestycyjna polega zatem na zwiększaniu lub modernizacji istniejących już środków trwałych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zgodnie z prawem realizować programy inwestycyjne zaspokajające podstawowe potrzeby społeczności lokalnej, takie jak ochrona środowiska, rozbudowa infrastruktury czy też utrzymanie obiektów sportowych. Przygotowanie planu inwestycyjnego jest procesem długoterminowym, ale musi być chociaż w części sporządzany w ramach budżetu.

<sup>9</sup> [www.funduszspojnosci.gov.pl](http://www.funduszspojnosci.gov.pl) (stan na dzień 8.01.2011 r.).



Rys. 3. Wydatki majątkowe miasta Częstochowy w latach 2002–2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Częstochowy.

Analizując sprawozdania budżetowe miasta Częstochowy na przestrzeni lat 2002–2009 można zauważyć, że władze miasta sporo przeznaczają środków pieniężnych na nowe inwestycje oraz dofinansowują już istniejące. Na podstawie danych zawartych na rysunku 3 wynika fakt, iż miasto przeznacza znaczące środki na inwestycje. Uwidocznione jest to szczególnie w porównaniu nakładów inwestycyjnych miasta w latach sprzed akcesji do UE oraz po akcesji. Możliwość z korzystania z bezzwrotnych środków finansowych z funduszy strukturalnych cieszy się dużym zainteresowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te stanowią podstawową grupę beneficjentów unijnej pomocy strukturalnej. Uzyskanie bezzwrotnego dofinansowania realizowane jest z przedsięwzięć rozwojowych, finansowanych z jednego z poniższych funduszy europejskich:

- Funduszu Spójności (FS),
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR),
- Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Miasto Częstochowa na przestrzeni lat 2009–2011 również korzystała z bezzwrotnych środków dofinansowania inwestycji. Władze miasta wielokrotnie składały wnioski o dofinansowanie, choć z różnymi skutkami. Nie mniej jednak Częstochowa może pochwalić się kilkoma istotnymi projektami. W latach 2009–2011 realizowany był tylko jeden projekt finansowany z Funduszu Spójności o łącznych nakładach 1,07 mln zł, jego realizacja zakończyła się w 2009 roku. Realizowane projekty z EFRR o łącznych nakładach powyżej 5 mln zł zaprezentowano w tabeli 2.

Analizując powyższe dane, należy zwrócić uwagę, iż łącznie duże projekty, to 133 mln złotych, w tym największy projekt dotyczy budowy hali sportowej. Największe wydatki do chwili obecnej poniesiono na projekt modernizacji alei NMP. W tabeli 3 przedstawiono projekty realizowane z EFS.

Tabela 2

Projekty o wartości powyżej 5 mln zł realizowane przez miasto Częstochowę z EFRR

Zadania realizowane ze środków EFRR w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013					
Lp.	Nazwa zadania	Łączne nakłady 2009–2011	2009	2010	2011
1.	Poprawa stanu dróg kluczem do poprawy stanu gospodarki subregionu północnego	31 129 000	10 591 000	12 302 000	8 236 000
2.	Wzmocnienie znaczenia Centrum Pielgrzymkowego poprzez modernizację al. NMP w Częstochowie	38 165 000	12 250 000	14 428 000	11 487 000
3.	Hala sportowa wielofunkcyjna przy ul. Żużlowej w Częstochowie	47 886 675	2 631 658	10 024 894	35 230 123
4.	Budowa infrastruktury informacyjnej dla subregionu północnego – „E-Region Częstochowski”	7 269 000	1 000 000	2 200 000	4 069 000
5.	E-usługi dla mieszkańców Częstochowy	9 690 000	2 490 000	4 700 000	2 500 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Częstochowy.

Tabela 3

Projekty realizowane przez miasto Częstochowę z EFS

Zadania realizowane ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013					
Lp	Nazwa zadania	Łączne nakłady 2009–2011	2009	2010	2011
1.	Tytuł projektu: „ Aktywność–jakość–praca”	611 075	575 075	36 000	
2.	Zainwestuj w siebie – program aktywnej integracji w Częstochowie	2 207 200	2 207 200		
3.	Potencjał organizacji – to ludzie	1 688 624	1 326 323	362 301	
4.	Idziemy w parze – ja i mój zawód	1 012 535	544 976	467 559	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Częstochowy.

Wśród projektów inwestujących w kapitał ludzki – największy dotyczył programu aktywnej integracji w mieście. Projekt został już rozliczony.

Z powyższych danych wynika fakt, iż miasto Częstochowa korzysta z bezzwrotnych środków pochodzących z funduszy unijnych. Pozyskane środki w pełni przeznaczone są na inwestycje rzeczowe oraz inwestycje w „kapitał ludzki”. Wiele spośród projektów reali-

zowanych jest przez Powiatowy Urząd Pracy i te projekty zazwyczaj dotyczą: aktywizacji osób długo pozostających bez pracy czy też szkoleń umożliwiających podjęcie nowej pracy. Projekty podjęte przez Agencję Rozwoju Regionalnego dotyczą innej gałęzi gospodarki, a mianowicie: przemysłu; ich głównym celem jest stymulowanie rozwoju gospodarczego Częstochowy. Projekty tego typu łączą działania związane z modernizacją istniejącego już majątku trwałego z budową nowej infrastruktury i nowego obiektu. Podkreślić należy, iż wiele projektów dotyczy administracji publicznej, tym samym dąży się do ulepszania pracy w urzędach poprzez np. informatyzację. Podsumowując, fundusze unijne są istotnym źródłem kapitału wpływającego na rozwój badanego miasta.

### Literatura

- Ciamaga L., Latoszek E., Michałowska-Gorywoda K., Oręziak L.: *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Dylewski M., Filipiak B., Guranowski A., Hołub-Iwan J.: *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- European Union Committee: *The Future of EU Regional Policy*, House of Lords, 16 July 2008.
- Fiedorowicz K., Duda J.: *Zwiększanie znaczenia aspektu terytorialnego w polityce rozwoju Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej*, red. D. Kopycińska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Malais J., Haegeman H.: *Analysis on the European Union Regional Policy*, School of Doctoral Studies (European Union) Journal July 2009, No. 1.
- Naruszewicz S.: *Polityka spójności Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2004.
- Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy dotyczące EFRR, EFS oraz FS i uchylające Rozporządzenie nr 1260/1999, DzU UE nr L 210 z 31 lipca 2006, Załącznik 1.
- Rudnicki M.: *Polityka regionalna UE*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.
- Szymańska A.: *Fundusze UE 2007–2013 dla mikro, małych i średnich firm*, PLACET, Warszawa 2007.
- Tkaczyński J.W., Willa R., Świstak M.: *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Wawrzyniec R.: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Kielce 2002.
- [www.funduszspojnosci.gov.pl](http://www.funduszspojnosci.gov.pl).
- [www.ppr.pl](http://www.ppr.pl).

dr inż. Dariusz Wielgórka  
mgr Waldemar Szczepaniak  
Politechnika Częstochowska



### **Streszczenie**

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku wpłynęło na możliwość wykorzystywania funduszy strukturalnych. Fundusze strukturalne są instrumentami polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Ich zadaniem jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE, co wpływa na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Samorządy terytorialne, jako jeden z głównych beneficjentów, wykorzystują środki unijne w realizacji koncepcji rozwoju poprzez inwestycje. Częstochowa, jako jedno z większymi miast w Polsce, realizuje wiele projektów finansowanych z UE i dzięki tym środkom poprawia rozwój regionu.

### **ANALYSIS OF INFLUENCE OF FUND UE ON REGIONAL DEVELOPMENT ON EXAMPLE OF THE CITY CZESTOCHOWA**

#### **Summary**

Approaching Poland for European Union in 2004 has effected capability to taking advantage structural fund. Structural funds are instruments of politics of structural European Union. Advancement of restructuring is task and modernization of economy of country UE, that effects boost of economic cohesion and social union. Local governments as means take advantage one of main assign in realization of concept of development through investments union. Czestochowa as one of great cities in Poland realizes many projects financing from UE and thanks it development of region.

