

# **Bezpośrednie inwestycje zagraniczne i fundusze unijne – słabo wykorzystywane źródła finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce na przykładzie województwa lubelskiego**

*Ewa Bojar*

*Niedostatek własnego kapitału stanowi poważną barierę w finansowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego. W okresie transformacji otworzono gospodarkę na wpływy kapitału zagranicznego, ale ani województwo lubelskie, a tym bardziej jego gminy nie potrafiły wykorzystać tej szansy. Obecnie w związku z integracją naszego kraju z Unią Europejską pojawiła się nowa szansa pozyskania środków pomocowych – funduszy unijnych w celu finansowania działalności inwestycyjnej. Ważne jest, by nie zostało to zmarnowane.*

## **1. Wstęp**

Niedostatek własnego kapitału stanowi poważną barierę w finansowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego. W okresie transformacji otworzono gospodarkę na wpływy kapitału zagranicznego, ale ani województwo lubelskie, a tym bardziej jego gminy nie potrafiły wykorzystać tej szansy. Obecnie w związku z integracją naszego kraju z Unią Europejską pojawiła się nowa szansa pozyskania środków pomocowych – funduszy unijnych w celu finansowania działalności inwestycyjnej. Ważne jest, by nie zostało to zmarnowane.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie nowych źródeł finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania funduszy europejskich<sup>1</sup>.

## **2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako źródło finansowania i rozwoju**

Aktualne potrzeby i warunki rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce wymagają zdynamizowania wzrostu gospodarczego na wszystkich poziomach trójstopniowej struktury państwa. Dążenie do osiągnięcia tego w pierwszym okresie spowoduje uruchomienie „płytkich” rezerw tkwiących w niewykorzystanych zdolnościach produkcyjnych, a po ich zagospodarowaniu skłoni

do uruchomienia nowych inwestycji, które uważane są przez wszystkie kierunki nauk ekonomicznych za czynniki przyspieszające wzrost gospodarczy. Wzrost inwestycji wywołuje efekty mnożnikowe, polegające na przyrostach dochodów znacznie większych od poniesionych nakładów, dające impuls do rozwoju gospodarczego oraz stanowiące jego „koło zamachowe”.

Finansowanie wzrostu nakładów inwestycyjnych w regionach i gminach ze środków centralnych w przeszłości było i jest obecnie niemożliwe głównie z powodu niskiego poziomu PKB, jak również niskiej dynamiki jego wzrostu. W Polsce w 2002 r. PKB wyniósł 198 mld dolarów. Dla porównania Niemcy osiągnęły poziom 2 392 mld dolarów, Francja 1 677 mld dolarów, Norwegia 222 mld dolarów, Włochy 1 422 mld dolarów (Świat w liczbach 2003).

W 2005 r. w Polsce PKB kształtował się na poziomie 312 mld dolarów, a dla porównania w Niemczech wyniósł 2 906 mld dolarów, we Francji – 2 216 mld dolarów, Norwegii – 285 mld dolarów, a we Włoszech – 1 836 mld dolarów (World Economic Outlook Database 2005).

PKB *per capita* w 2002 r. wyniósł w Polsce 5 120 dolarów, w Niemczech 29 210 dolarów, we Francji 27 890 dolarów, we Włoszech 24 700 dolarów, a w Norwegii aż 48 710 dolarów (Świat w liczbach 2003).

PKB *per capita* w tych samych krajach w 2005 r. ukształtował się na znacznie wyższym poziomie i wyniósł w Polsce 8 260 dolarów, w Niemczech 39 290 dolarów, we Francji 37 500 dolarów, we Włoszech 30 630 dolarów, natomiast w Norwegii aż 70 400 dolarów (World Economic Outlook Database 2005).

Dodatkowo utrzymujące się w Polsce wahania tempa wzrostu PKB sprzyjają kształtowaniu klimatu niepewności dla podejmowania działalności inwestycyjnej. Amplituda wahań w ostatnim okresie była znacząca – od 1,0% w 2001 r. poprzez 1,3% w 2002 r., 3,8% w 2003 r., 5,3% w 2004 r. do 4,1% w 2005 r.

Proporcje podziału PKB w Polsce na inwestycje i konsumpcje, przy niskim poziomie PKB, nie ulegną zmianie na korzyść inwestycji bez protestów społecznych. Zwiększenie nakładów na inwestycje wymaga więc napływu kapitału z zewnątrz kraju. Źródła jego pochodzenia są w zasadzie obojętne. W całym okresie transformacji zarówno władze centralne, jak i niższych szczebli zarządzania gospodarką próbowały przyciągnąć kapitał zagraniczny. W efekcie jego skumulowana wartość, która na koniec 2002 r. wyniosła 65,1 mld dolarów, wzrosła do 84,5 mld dolarów w 2004 r. i przekroczyła poziom 91 mld dolarów w 2005 r. (PAIiIZ, 2006).

Największy napływ inwestycji zagranicznych zaobserwowano w Polsce w 2000 r. – 10 mld dolarów. W latach następnych nastąpił ich spadek, w 2001 r. wyniósł 7,1 mld dolarów, w 2002 r. – 6,0 mld dolarów, w 2003 r. – 6,4 mld dolarów, w 2004 r. – 7,8 mld dolarów, a w 2005 r. – 7,7 mld dolarów.

Analiza struktury napływu BIZ do Polski w 2004 r. wskazuje, iż zwiększa się zainteresowanie inwestycjami od podstaw, tzw. *greenfield*. W 2002 r.

PAiIZ odnotował 37% udział inwestycji *greenfield* w rocznym napływie BIZ. Rok później udział ten wyniósł 51%. Najnowsze dane pokazują, że 58% napływających inwestycji zagranicznych w 2004 r. stanowią inwestycje zrealizowane właśnie w tej formie, zarówno przez inwestorów, którzy rozpoczęli działalność w Polsce w 2004 r., jak i przez przedsiębiorców, którzy w formie *greenfield* inwestowali zyski z poprzednich lat. To właśnie dzięki tym inwestycjom powstały nowe miejsca pracy zarówno w całej Polsce, jak i w regionie lubelskim. Tym bardziej należy ocenić ten stan pozytywnie wobec faktu, że w całym okresie transformacji zaledwie 1,5% spośród całkowitej liczby przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym zlokalizowanych na terenie Polski znalazło się na terenie województwa lubelskiego.

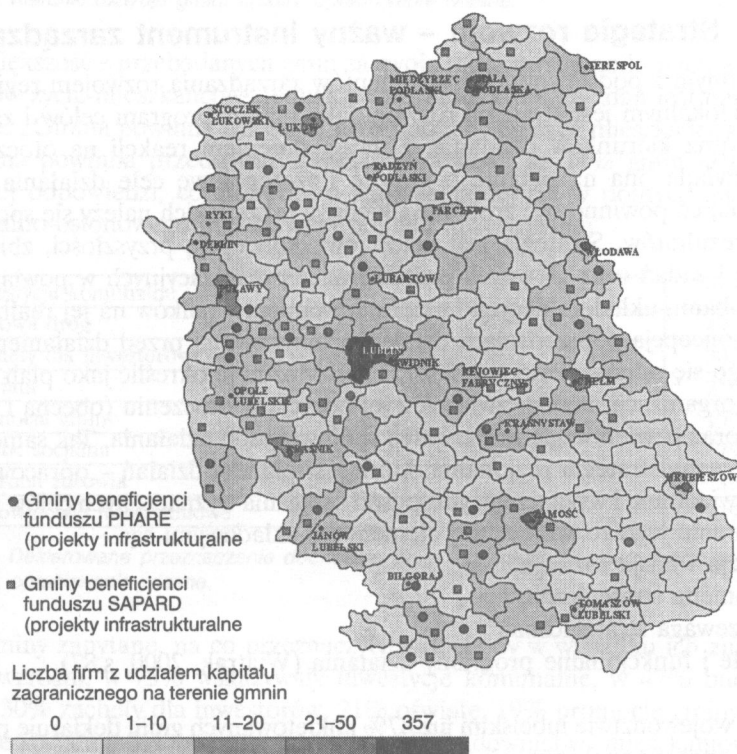
Mimo że liczba przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym była niewielka w porównaniu do stanu krajowego, efekty ekonomiczne i społeczne można było zaobserwować w postaci utworzenia przeszło 30 tys. nowych lub utrzymania starych miejsc pracy. Pozytywny wpływ inwestycji zagranicznych na rozwój regionu był widoczny także przez zwiększenie ilości nowych technologii i nowoczesnej techniki. Wyniki przeprowadzonej ankiety wśród przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym potwierdziły napływ techniki nie starszej niż 3,5-letniej wśród 62% respondentów i technologii młodszej niż 4-letnia w ponad połowie badanych firm (Bojar 2001: 81).

Badania powtórzone w 2005 r. potwierdziły tę tendencję. Najwięcej inwestorów (34%) wchodzących do spółek wprowadza nowe technologie, kolejne 18% wprowadza technologie 2–3 letnie, na trzecim miejscu (18%) technologie 4–6 letnie. Oznacza to, że wprowadzane przez inwestorów zagranicznych technologie są najczęściej nowe i jak najbardziej przyczyniają się do rozwoju regionu. Wprowadzenie do przedsiębiorstwa nowych technologii jest bardzo korzystne nie tylko w skali samego przedsiębiorstwa, ale również dla całego regionu. Maszyny wprowadzane przez inwestorów są najczęściej nowe (aż 43% spółek tak uważa), 19% wniesionych maszyn było 4–6 letnich, a 18% miało wiek 2–3 lata. Żadna ze spółek nie wskazała na wiek powyżej 31 lat. Inwestorzy zagraniczni, którzy lokują swój kapitał na terenie województwa lubelskiego, wprowadzają nowe maszyny i wnoszą nowoczesne technologie. Następuje więc zakrojony na szerszą skalę transfer techniki i technologii, który w ogromnym stopniu wpływa na poziom rozwoju tego obszaru. Częsty brak środków finansowych powoduje, że większość przedsiębiorstw pozbawionych możliwości skorzystania z napływu inwestycji z zewnątrz nie przeznaczają większych środków na rozwój technologii. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne są więc najbardziej pewnym, a jednocześnie zupełnie bezpiecznym źródłem transferu nowej techniki i technologii. Transferowi techniki i technologii towarzyszy transfer wiedzy. Jest to zarówno wiedza pracownicza, jak i wiedza przeznaczona dla kadry kierowniczej.

Stwierdzono również stosowanie przez firmy *joint ventures* regionu lubelskiego nowoczesnych metod zarządzania. Stanowi to bardzo pozytywny efekt napływu zagranicznego kapitału dla regionu lubelskiego. Skłania również do

refleksji, że w ciągu całego okresu transformacji region próbował pozyskać kapitał zagraniczny jako źródło rozwoju. Ze względu na występujące w regionie potrzeby zjawisko to powinno wystąpić z większą siłą. Szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że mimo niewielkiej liczby inwestorów zagranicznych, odegrali oni bardzo pozytywną rolę w regionie. Znacznie mniejszą w gminach, ponieważ większość inwestorów zagranicznych wybrało na mniejsze lokalizacje swoich przedsiębiorstw Lublin, a nie teren gmin (por. rys. 1).

Aktualnie 21% gmin posiadających strategię rozwoju deklaruje zrozumienie dla idei przyciągnięcia inwestorów zagranicznych w celu osiągania ich rozwoju. Na terenie województwa lubelskiego 87 gmin posiada na swoim terenie firmy z udziałem kapitału zagranicznego, 93 gminy uzyskały fundusze ze środków PHARE lub SAPARD (PHARE 32 gminy, SAPARD 81 gmin), 45 gmin posiada na swoim terenie firmy z udziałem kapitału zagranicznego i otrzymały środki z funduszu PHARE lub SAPARD. Ten kierunek pozyskiwania inwestycji powinien być utrzymany, a nawet intensyfikowany.



Rys. 1. Gminy województwa lubelskiego – wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych oraz lokalizacja firm z udziałem kapitału zagranicznego. Źródło: opracowanie własne.

Obok tej formy napływu inwestycji do Polski i jej poszczególnych regionów oraz gmin w ostatnim okresie pojawiły się możliwości skorzystania z funduszy Unii Europejskiej. Należy potraktować to jako szczególną szansę finansowania działalności inwestycyjnej dla wszystkich szczebli administracji państwowej, której żaden szczebel władzy zarządzającej rozwojem nie powinien zignorować.

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej przeprowadzono badania ankietowe wśród gmin województwa lubelskiego. Na ankietę „Gminy wschodniego pogranicza w perspektywie Unii Europejskiej”, składającej się z pytań otwartych i zamkniętych, do dnia 15 maja 2005 r. odpowiedziało 69% badanych, to jest 147 (125 gminy wiejskie, 12 miejsko-wiejskie, 10 miejskich) gmin z 213 gmin województwa lubelskiego. Celem badań było określenie stopnia przygotowania samorządów do funkcjonowania w nowych strukturach Unii Europejskiej oraz zarządzania rozwojem lokalnym przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej do finansowania inwestycji.

### **3. Strategia rozwoju – ważny instrument zarządzania**

Jednym z podstawowych instrumentów zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym jest strategia rozwoju jako ogólny program celów i zamierzeń oraz kierunków działania, z uwzględnieniem reakcji na otoczenie. Odpowiada ona na pytanie o główne i szczegółowe cele działania oraz określa, co powinno być zrobione i kiedy, a także jakich należy się spodziewać rezultatów. Strategia jest jakościową koncepcją przyszłości, zbiorem celów i zadań oraz głównych przedsięwzięć organizacyjnych w powiązaniu z zasobami, układem decyzji i ukierunkowaniem wysiłków na jej realizację. Jest koncepcją poprzedzającą działanie, opracowaną przed działaniem, do którego się odnosi (Potoczek 2001: 151). Można ją określić jako plan działania organizacji, mający związek z jej pozycją w otoczeniu (obecną i przyszłą) oraz pewien względnie trwały i spójny sposób działania. Tak samo jest pojmowana strategia regionalna, która jest planem działań – opracowywanym świadomie i wyznaczającym sposób osiągania wyznaczonych celów przez sterowanie jego rozwojem. Jej elementami składowymi są:

- wizja i misja rozwoju,
- domena strategiczna,
- przewaga strategiczna,
- cele i funkcjonalne programy działania (Wiatrak, 2000, s.87).

W województwie lubelskim już 87% ankietowanych gmin deklaruje posiadanie opracowanej strategii, z czego większość to strategie długookresowe. Jako swoją misję gminy podają podnoszenie standardów życia mieszkańców. Gminy w 87% wymieniają rolnictwo jako główny z kierunków rozwoju. Związane jest to z położeniem geograficzno-przyrodniczym województwa. Rozwój turystyki, ze szczególnym uwzględnieniem agroturystyki, wskazuje

34% gmin. Nieco ponad 20% procent gmin podaje produkcję surowcowo-przetwórczą, roślinną, zwierzęcą, produkcję roślin przemysłowych. Tylko 9% gmin wskazuje przemysł jako kierunek rozwoju. Są to głównie gminy skoncentrowane wokół dużych miast: Lublina, Chełm, Zamość. Wyjątek stanowi Biłgoraj, na którego obszarze w ciągu ostatnich lat powstało kilka dużych zakładów produkcyjnych.

Rolnictwo	87%
Turystyka	34%
Handel	28%
Produkcja surowcowa roślinna	24%
Produkcja surowcowa zwierzęca	23%
Produkcja surowcowo-przetwórcza	22%
Produkcja roślin przemysłowych	16%
Przemysł	9%

Tab. 1. Kierunki rozwoju gmin. Źródło: opracowanie własne.

Większość z przebadanych gmin za swoją misję uważa podnoszenie standardów życia mieszkańców. Jednakże zapytane, które ze zdań jest bardziej trafne: „Gmina powinna troszczyć się o potrzeby bieżące mieszkańców” czy „Gmina powinna przede wszystkim inwestować”, aż 74% gmin udzieliło drugiej odpowiedzi, co świadczy o zmianie podejścia w polityce gminnej z socjalno-osłonowego do aktywnej polityki inwestycyjnej.

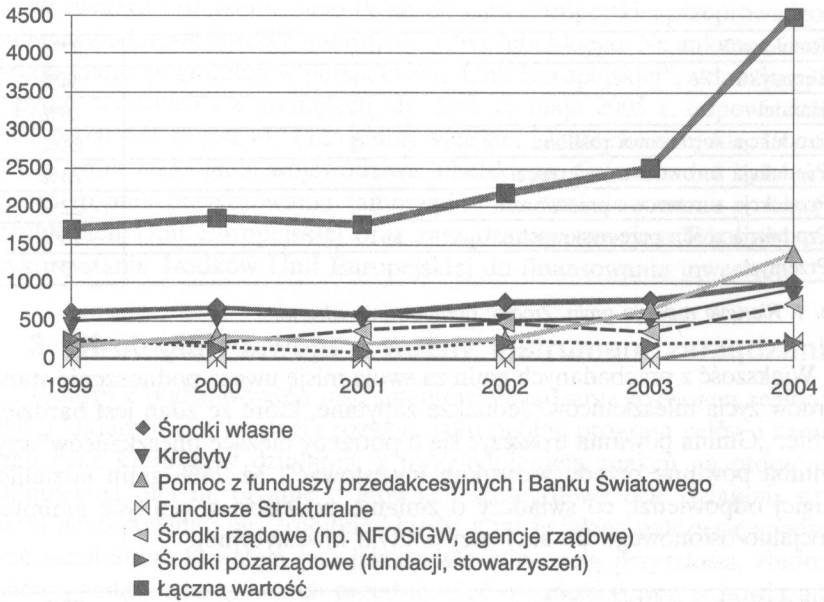
Inwestycje komunalne	75%
Budowa dróg	47%
Zachęty dla inwestorów	30%
Oświata	21%
Promocja gminy	19%
Pomoc socjalna	7%
Ochrona zdrowia	5%
Budownictwo mieszkaniowe	3%

Tab. 2. Deklarowane przeznaczenie dochodów gmin w sytuacji ich znaczącego wzrostu. Źródło: opracowanie własne.

Gminy zapytane, na co przeznaczyłyby dochody w wypadku ich znaczącego wzrostu, w 75% wskazywały inwestycje komunalne, w 47% budowę dróg, 30% zachęty dla inwestorów, 21% oświatę, 19% promocję gminy, 7% pomoc socjalną, 5% ochronę zdrowia i 3% budownictwo mieszkaniowe.

Rozwój infrastruktury postrzegany jest więc przez samorządy jako warunek konieczny dla rozwoju działalności gospodarczej i innego typu aktywności społecznej. Uznaje się go za czynnik zwiększający atrakcyjność gmin jako miejsca zamieszkania oraz przyciągający inwestorów. Słabo rozwinięta infra-

struktura techniczna na wsi stanowi jedną z najpoważniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich. Poprawa jakości i rozbudowa sieci komunikacyjnej na obszarach wiejskich warunkuje dostęp do rynku pracy, jak i edukacji. Rozwój sieci komunikacyjnej przyczyni się więc, zdaniem samorządów, do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej (Kałuża 2003: 5).



Rys. 2. Źródła finansowania inwestycji gminnych w latach 1999–2004 średnio dla jednej badanej gminy (tys. zł). Źródło: opracowanie własne.

Tradycyjnie najbardziej deficytowym czynnikiem rozwoju regionalnego jest zasób kapitału, a jego przyciąganie zależy od ilości i jakości innych zasobów będących w dyspozycji regionu. Wzrasta znaczenie przemysłów o lokalizacji niezwiązanej z lokalnymi zasobami, co jest skutkiem spadku relatywnego znaczenia czynnika transportu. Zyskują na znaczeniu jakościowe czynniki lokalizacji, kosztem czynników ilościowych. Czynniki jakościowe, takie jak m.in. dostęp do rynku, jakość kapitału ludzkiego i możliwość jego podnoszenia, jakość infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, obecność instytucji, tzw. *Business Environment*, nastawienie władz lokalnych i regionalnych (Miszcuk 2003: 24).

W związku ze słabą konkurencyjnością regionu w przyciąganiu inwestycji zagranicznych, gminy potrzebują coraz większych środków własnych na rozwój infrastruktury.

W badanym okresie, w wyniku zwiększonego udziału środków własnych, rządowych oraz z funduszy przedakcesyjnych i kredytów, występuje trend wzrostowy wydatków inwestycyjnych w województwie lubelskim. Podobna

tendencja występuje w przypadku udziału wydatków inwestycyjnych w budżetach gminnych (od 2001 r.).

Łączna wartość inwestycji w województwie lubelskim przypadająca na 1 ankietowaną gminę w latach 1999–2004 wzrosła o około 2,8 mln złotych (z 1,7 mln w 1999 r. do około 4,5 mln w 2004 r.).

#### 4. Fundusze europejskie – nowe źródła finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego

Unia Europejska stosuje politykę strukturalną, której głównym zadaniem jest osiągnięcie tzw. spójności społecznej i gospodarczej, czyli doprowadzenie do zminimalizowania różnic rozwojowych między poszczególnymi krajami członkowskimi. Prowadzona jest ona wspólnie z krajami członkowskimi. Oznacza to, że państwa razem z Komisją Europejską opracowują plany i zakres pomocy, realizowanej przy wykorzystaniu tzw. funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. System oparty tylko na transferze środków nie jest wystarczający, a Unia musi wspierać działania, które odgrywają decydującą rolę w promowaniu konkurencyjności. Musi pomagać w zmniejszaniu głębokich nierówności występujących na jej terytorium. Innymi słowy, wspieranie inwestycji w infrastrukturę i zasoby ludzkie, ale również w coraz większym stopniu w innowacyjność musi pozostać głównym celem wspólnotowej polityki spójności zarówno przed, jak i po rozszerzeniu (Sadownik 2003).

Wyszczególnienie	Składanie wniosków		Skutek	
	Nie	Tak	Pozytywny	Negatywny
PHARE	72%	28%	72%	28%
SAPARD	29%	71%	93%	7%
ISPA	97%	3%	50%	50%
Bank Światowy	39%	61%	85%	15%
EBOR	98%	2%	100%	0%
Fundusze strukturalne	50%	50%	33%	67%
Inne	74%	26%	90%	10%

Tab. 3. Realizacja pomocy finansowej. Źródło: opracowanie własne.

Powstały w 1989 r. program PHARE (*Poland and Hungary: Assistance in Restructuring Economies*) miał na celu pomoc finansową reformującym się państwom Europy Środkowej i Wschodniej w przekształcaniu ich systemów gospodarczo-politycznych do zdecentralizowanej gospodarki rynkowej i demokratycznego państwa oraz w ich reintegracji z gospodarkami i społeczeństwami Europy Zachodniej i reszty świata. Z chwilą rozpoczęcia był on przeznaczony dla Polski i Węgier, następnie został rozszerzony na inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej.



Od roku 1998 (wraz z wejściem Nowej Orientacji PHARE) wprowadzono indykatywny podział budżetu:

- 30% jego rocznej alokacji przeznaczono na projekty wspierające rozwój instytucjonalny,
- 70% na projekty typu inwestycyjnego (taki podział budżetu będzie obowiązywał w latach 2000–2006).

Dane ankietowe zebrane w województwie lubelskim pokazały, że o pomoc z programu Phare do 2005 r. ubiegało się 28% gmin, z czego 72% gmin ją uzyskało.

Program SAPARD – Przedakcesyjny Instrument Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) – przeznaczony jest dla krajów kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej na pomoc w stymulowaniu rozwoju obszarów wiejskich, ułatwienie procesu integracji sektora rolnego z UE oraz płynne włączenie rolnictwa krajów kandydujących w system Wspólnej Polityki Rolnej i Strukturalnej UE. Celem programu jest wsparcie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w okresie przedakcesyjnym. O dotacje z programu ubiegało się do 2005 r. 71% gmin z czego 93% uzyskało akceptację komisji.

Program ISPA wzorowany jest na Funduszu Spójności istniejącym w ramach Unii Europejskiej. Celem jego jest pomoc krajom kandydującym w likwidacji opóźnień w dwóch dziedzinach: ochronie środowiska oraz transporcie. W ramach programu mogą być dofinansowywane następujące sektory środowiska: woda do picia, ścieki, odpady i ochrona powietrza. O dofinansowanie z funduszu ISPA dla przedsięwzięć w wybranym sektorze mogą ubiegać się:

- samorząd terytorialny,
- organizacja samorządowa,
- inne podmioty publiczne.

W województwie lubelskim dofinansowanie z funduszu ISPA otrzymał tylko Lublin (na budowę oczyszczalni ścieków).

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju – EBOR (*European Bank for Reconstruction and Development – EBRD*) – jest międzynarodową organizacją finansową utworzoną w 1991 r. Celem EBOR jest finansowe wspieranie przemian gospodarczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (także w państwach byłego ZSRR). Warunkiem udzielenia pomocy jest rozwój demokracji i poszanowanie praw człowieka w danym państwie. Kredyty EBOR mogą być przekazane zarówno rządowi, jak i podmiotom prywatnym. O dofinansowanie ze środków EBOR ubiegały się 2 gminy, które nie otrzymały dotacji.

Inwestycje realizowane z wymienionych funduszy to przede wszystkim budowa dróg i sieci wodociągowych. Za główną przyczynę niewystępowania o środki pomocowe lub ich nie uzyskania 58% gmin podało brak środków

własnych, 38% wskazało na brak odpowiednich projektów, 6% gmin odpowiedziało, iż nie miało takiej potrzeby. Udział samorządów we współfinansowaniu inwestycji w Polsce ocenia się na blisko 1 mld euro (4,3 mld zł). Tymczasem duże metropolie są zadłużone, a małe gminy – mają trudności z zaciągnięciem kredytów komercyjnych (Niklewicz 2003).

Badania ankietowe gmin województwa lubelskiego potwierdzają również, że podstawową barierą w pozyskiwaniu funduszy unijnych jest brak środków własnych, będących niezbędnym warunkiem pozyskiwania pomocy zewnętrznej, którą ankietowani wskazują jako podstawowe źródło finansowania przyszłych inwestycji.

Prawo do unijnych pieniędzy z puli funduszy strukturalnych (największej, poza środkami dla rolnictwa) mają tylko te regiony, w których poziom dochodów na mieszkańca mierzony siłą nabywczą wynosi mniej niż 75% unijnej średniej. Wszystkie polskie województwa osiągają średnio zaledwie około 41% poziomu regionów „starej” Europy, wiele z nich, np. świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie czy podkarpackie, osiąga jedynie w granicach 30–31%. Wśród dziesięciu nowych krajów unijnych biedniejsze od Polski są tylko Litwa, Łotwa czy Estonia. Energia samorządów powinna się więc dziś skupiać na tym, by pieniądze z funduszy strukturalnych jak najlepiej wykorzystać (Zagrodzka 2003).

Spośród gmin województwa lubelskiego 78% ma już przygotowane projekty do finansowania przez UE, 80% jest w trakcie opracowywania (po raz pierwszy i kolejny), wiele z nich (82%) ma zamiar przystąpić do przygotowywania nowych projektów.

Gminy mają przygotowane projekty do finansowania przez UE	78%
Gminy są w trakcie przygotowywania projektów do finansowania przez UE	80%
Gminy mają zamiar przystąpić do przygotowywania projektów dofinansowania przez UE	82%

Projekty przygotowują:

Odpowiednio przygotowani pracownicy urzędu	61%
Zewnętrzne firmy konsultingowe	30%
Gmina ma zamiar zatrudnić/przeszkolić pracownika	9%

Tab. 4. Przygotowanie gmin do pozyskiwania środków zewnętrznych. Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z ekspertyzą Instytutu Spraw Publicznych zainteresowane instytucje (zwłaszcza samorzady) generują za mało pomysłów na wykorzystanie unijnych funduszy, częściowo dlatego, że brakuje im odpowiedniego zaplecza administracyjnego – dobrze wyszkolonych urzędników. Jak dotąd w bazie danych utworzonej przez Ministerstwo Gospodarki znajduje się około 600 projektów, lecz – w ocenie samego resortu – tylko co trzeci jest dobrze przygotowany (Niklewicz 2003).

Potwierdza się to w województwie lubelskim, gdzie tylko 55% ankietowanych gmin województwa lubelskiego posiada utworzone stanowisko do współpracy z UE, w 78 % jest to stanowisko jednoosobowe, a w 22% wieloosobowe.

W gminie jest utworzone stanowisko ds. współpracy z UE	55%
w tym:	
Stanowisko jednoosobowe	78%
Stanowisko wieloosobowe	22%

Tab. 5. Przygotowanie gmin do pozyskiwania funduszy z UE. Źródło: opracowanie własne.

Polityka strukturalna przechodzi pewne zmiany programowe wraz ze zmieniającą się sytuacją gospodarczą i społeczną, ale również pod wpływem doświadczeń zdobytych w trakcie realizacji programów w poprzednich okresach budżetowych. Na podstawie analizy dotychczasowych efektów pomocy strukturalnej oraz tendencji rozwojowych w gospodarce światowej można stwierdzić, że najkorzystniejszym oddziaływaniem na sytuację regionów jest wspieranie ich wewnętrznych (endogenicznych) czynników rozwojowych. Dokonać tego można poprzez stymulowanie i umacnianie lokalnego potencjału, a więc poprzez inwestowanie w jakość kapitału ludzkiego, inwestowanie w infrastrukturę transportową, infrastrukturę związaną z ochroną środowiska i telekomunikacją, lokalną przedsiębiorczość, innowacyjność oraz lokalną sieć instytucjonalną (Sadownik 2003).

## 5. Podsumowanie

Warunkiem rozwoju są niewątpliwie inwestycje. Proces akumulacji własnego kapitału w celu przeprowadzenia procesów inwestycyjnych koniecznych do osiągnięcia rozwoju regionu wymagałby długiego okresu. Szansą na szybki rozwój w okresie transformacji było przyciągnięcie kapitału zagranicznego.

W początkowym okresie transformacji możliwymi do wykorzystania w finansowaniu inwestycji przedsiębiorstw były BIZ, a w 2004 r. obok nich, pojawiły się, na większą skalę niż przed przystąpieniem Polski do UE, również fundusze unijne. Rola zarówno BIZ, jak i funduszy unijnych jest niewątpliwie trudna do oceny, ale mamy pierwsze oznaki, że reforma samorządowa wyzwoliła w samorządach wiele dynamizmu. Gminy zdają sobie sprawę z konieczności niwelowania zapóźnień cywilizacyjnych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że szczególnie inwestycje infrastrukturalne są postrzegane przez samorządy jako podstawowy czynnik rozwoju regionów i pozostają drogą do wyrównania szans we wspólnej Europie. Budowa i modernizacja infrastruktury to podstawa i początek procesu efektywnego rozwoju samorządów, które zdobyły już doświadczenie w pozyskiwaniu unij-

nych funduszy. Zbyt często jednak działania samorządów były nieefektywne. Wskazuje to, iż przede wszystkim należy stworzyć sprawny system organizacyjny i inwestować na poziomie gmin w rozwój kadr odpowiedzialnych za opracowanie i wdrażanie programów oraz opracowywać długofalowe strategie rozwoju, tworzące przemyślaną rozwojową całość. Należy również umożliwić gminom pozyskiwanie tanich kredytów komercyjnych, mających zapewnić obowiązkowy wkład własny.

Region lubelski, jeśli nawet nie zmarnował pierwszej szansy w postaci przyciągnięcia przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym, to na pewno nie zrobił wszystkiego, by pod tym względem nie znaleźć się na jednym z ostatnich miejsc w kraju.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają wyrazić przypuszczenie, że druga szansa zasilenia regionu ze źródeł zagranicznych nie zostanie zmarnowana, a środki inwestycyjne pochodzące tym razem z funduszy EU pozwolą na pełniejsze ich wykorzystanie w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym.

#### Informacje o autorce

**Prof. dr hab. Ewa Bojar** – Politechnika Lubelska, Katedra Ekonomii i Zarządzania Gospodarką. E-mail: e.bojar@pollub.pl.

#### Przypis

<sup>1</sup> Opracowanie stanowi fragment większej całości i jest wynikiem badań przeprowadzonych przez Katedrę Ekonomii i Zarządzania w Gospodarce Politechniki Lubelskiej na przełomie 2002 r. i 2003 r., a następnie w 2004 r. i 2005 r. w ramach grantu PB 0729/H02/2004/26.

#### Bibliografia

- Bojar, E. 2001. *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w obszarach słabo rozwiniętych*, Warszawa: WN PWN.
- Kałuża, H. 2003. Wsparcie finansowe inwestycji z programu SAPARD przez organizacje samorządowe. w: Bojar, E. *Przedsiębiorstwa i organizacje publiczne w warunkach zaostarzającej się konkurencji*, Lublin: Politechnika Lubelska – Tonik.
- Marazm inwestycyjny. *Businessman*, nr 6/2003.
- Miszczuk, A. 2003. *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej – koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin: UMCS.
- Niklewicz, K. 2003. *Jak Polska wykorzysta fundusze strukturalne i spójnościowe?* Gazeta Wyborcza.
- Potoczek, A. 2001. Strategia rozwoju jako podstawowy instrument zarządzania regionalnego i lokalnego. w: Adamiak, J., Kosiedowski, W., Potoczek, A., Słowińska, B. *Zarządzanie Rozwojem Regionalnym i Lokalnym*, Toruń: TNOiK.
- Sadownik, A. 2003. *Integracja europejska jako czynnik rozwoju regionalnego*. Świat w liczbach. w: *Świat i Polska 2003*, wyd. Polityka.
- The Economist*, nr 1/2002, s. 74–80 (wydanie specjalne).

- Wiatrak, A. 2000. Zarządzanie gospodarką regionalną i lokalną. w: Bojar, E., Plago, B. (red.) *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Warszawa: Nauka i Edukacja.
- World Economic Outlook Database*. 2005. International Monetary Fund.
- Zagrodzka, D. 2003. Europolska ABC. *Gazeta Wyborcza*, 5 maj.