

Jarosław Filip Czub

Instytut Europeistyki WDiNP, Uniwersytet Warszawski

## Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców w ramach europejskiej polityki spójności

Fundusze Unii Europejskiej coraz częściej stają się kluczowym elementem mającym wpływ na finansowanie i rozwój polskich przedsiębiorstw lub określonych organizacji. Fundusze UE (dotacje, subwencje) to środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, mające na celu pomoc w modernizacji i restrukturyzacji gospodarek krajów UE<sup>1</sup>. Są narzędziem realizacji polityki regionalnej<sup>2</sup> (strukturalnej, spójności). Fundusze UE, skierowane do przedsiębiorców<sup>3</sup>, mają na celu pomoc w rozwoju technologii, szeroko rozumianej innowacji (tworzeniu innowacyjnych rozwiązań), poprawić konkurencyjność, zapewnić spójność wewnątrz Polski oraz przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> [http://www.ipo.pl/dotacje\\_unijne/artykuly/czym\\_sa\\_fundusze\\_unijne\\_\\_592458.html](http://www.ipo.pl/dotacje_unijne/artykuly/czym_sa_fundusze_unijne__592458.html) (16.12.2012).

<sup>2</sup> Polityka regionalna ma na celu: „zapewnienie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju całej Unii, a także zwiększenie stopnia spójności gospodarczej i społecznej”. B. Rogoda, *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej wspierające przedsiębiorczość*, Kraków 2009, s. 7.

<sup>3</sup> Nowa definicja przedsiębiorstw (od 1 stycznia 2005 r.)

Kryterium	Mikro	Małe	Średnie	Duże
<b>Liczba zatrudnionych</b>	Poniżej 10 osób	10–49 osób	50–250 osób	Powyżej 250 osób
<b>Roczny obrót lub suma bilansowa</b>	Do 2 mln euro	2–10 mln euro	10–50 mln euro 20–43 mln euro	Ponad 50 mln euro

Do sektora MŚP nie są zaliczane przedsiębiorstwa, w których duże firmy, Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają 25% lub więcej udziałów albo dysponują prawem do 25% lub więcej głosów w ich organach. Ograniczenie nie dotyczy gmin, których liczba mieszkańców nie przekracza 5000, a dochody budżetu nie przekraczają 10 mln euro. Zobacz: B. Izdebska, *Teraz dotacje. Fundusze unijne dla Ciebie na rozwój Twojej firmy*, Warszawa 2009, s. 28, Zalecenie Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 124 z 20.5.2003, s. 36.

<sup>4</sup> A. Szymańska, *Fundusze UE 2007–2013 dla mikro, małych i średnich firm*, Warszawa 2008, s. 26.

Uwzględniając powyższe należałoby postawić tezę, że fundusze unijne kierowane dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) mają znaczący wpływ na ich rozwój, poprzez dedykowane bezzwrotne subwencje podnoszą atrakcyjność i konkurencyjność polskich przedsiębiorstw na forum europejskim i międzynarodowym. Ma to także znaczące przełożenie na rozwój poszczególnych regionów oraz kraju jako całości.

Środki pochodzące z funduszy UE mogą być przydatne przy zakupie nowego sprzętu lub nowego programu, jak również stanowią znaczącą pomoc w otwarciu własnej działalności gospodarczej. Obecnie dzięki funduszom strukturalnym „Polska ma szansę na rozwój m.in. ochrony zdrowia, turystyki i kultury, działalności badawczo-rozwojowej, informatyzacji, a także odnawialnych źródeł energii”<sup>5</sup>. To właśnie głównie w tych sektorach polscy przedsiębiorcy mają możliwość ubiegania się o środki do sfinansowania określonego celu. Poza przedsiębiorcami prawo do korzystania z dotacji mają organizacje takie jak: centra rozwoju czy parki przemysłowe. Polityka regionalna dzięki funduszom UE dąży do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej, a środki pochodzące z funduszy mają wpłynąć na zmniejszenie różnic w poziomie ich rozwoju – w szczególności przy unowocześnianiu regionów biedniejszych powodując wzrost zatrudnienia.

W Polsce elementarnym dokumentem określającym zakres wykorzystania środków w latach 2007–2013, a także ich priorytety oraz kierunek wsparcia ze środków UE jest Narodowa Strategia Spójności (NSS) – nazwa urzędowa to Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO, *National Strategic Reference Framework*). Dokument ten określa kierunki wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (FS) w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–2013<sup>6</sup>.

Poddając analizie szczegółowy przebieg powstawania i rozwoju funduszy UE, należy wnikliwie prześledzić ewolucję europejskiej polityki regionalnej. Od początku jej istnienia, zakładała ona m.in. finansowe wsparcie dla rozwoju regionów problemowych<sup>7</sup> (najmniej rozwiniętych na terenie ówczesnej Wspólnoty Europejskiej — dzisiejszej Unii Europejskiej). Precyzyjne informacje na temat podziału i funkcjonowania funduszy w przeszłości można odnaleźć analizując reformy funduszy strukturalnych. W skład historycznego rozwoju reform funduszy UE zalicza się perspektywy finansowe Wspólnot Europejskich<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Materiały informacyjne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: *Fundusze Europejskie na informatyzację*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 5.

<sup>6</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Narodowa Strategia Spójności, maj 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

<sup>7</sup> Oprócz przytoczonego założenia, europejska polityka regionalna wykreowała jeszcze dwa kierunki: „regionalne ukierunkowanie» pozostałych polityk wspólnotowych (rolnej, energetycznej, przemysłowej, badawczej itp.), koordynowanie polityk regionalnych krajów członkowskich”. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 76.

<sup>8</sup> I–IV Perspektywy finansowe – Wspólnoty Europejskie, V Perspektywa finansowa – Unia Europejska.

Tabela 1

## Perspektywy finansowe Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich)

I Międzyinstytucjonalne porozumienie	I Perspektywa finansowa – pakiet Delorsa I	1988–1992
II Międzyinstytucjonalne porozumienie	II Perspektywa finansowa – pakiet Delorsa II	1993–1999
III Międzyinstytucjonalne porozumienie	III Perspektywa finansowa – pakiet Santera (Agenda 2000)	2000–2006
IV Międzyinstytucjonalne porozumienie	IV Perspektywa finansowa	2007–2013
V Międzyinstytucjonalne porozumienie	V Perspektywa finansowa	2014–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Filipek, *Fundusze Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 50.

Dofinansowanie polskiej przedsiębiorczości z puli środków pochodzących z funduszy UE rozpoczęło się stosunkowo niedawno. Polska w pełni mogła korzystać z subwencji od momentu akcesji w maju 2004 r. Przed przystąpieniem korzystała z szeregu rodzaju funduszy przedakcesyjnych (ang. *pre-accession funds* – środki przyznawane państwom kandydującym do UE na podejmowanie działań przygotowujących do wypełniania warunków członkostwa, w ramach trzech funduszy: Phare, Sapard i Ispa)<sup>9</sup>. Wraz z wstąpieniem Polski do UE fundusze przedakcesyjne zostały zastąpione przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Podczas ówczesnej perspektywy finansowej (2000–2006) polscy przedsiębiorcy mieli do dyspozycji cztery fundusze strukturalne<sup>10</sup>:

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
2. Europejski Fundusz Społeczny;
3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej;
4. Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Ponadto Polska miała możliwość korzystania z Funduszu Spójności (FS), należącego do funduszy strukturalnych, ale będącego odrębnym instrumentem oraz

<sup>9</sup> **Phare** – powstał w 1989 r. Początkowo skierowany był tylko do Polski i Węgier (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*). Pomoc dla Polski została przeznaczona na wzmocnienie infrastruktury, restrukturyzację przedsiębiorstw, rozwój regionalny, edukację i szkolenia, rolnictwo, ochronę środowiska oraz wsparcie administracji. **Sapard** (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) – wspiera gospodarstwa rolne, zakłady przetwórcze sektora rolno-spożywczego i rozwój obszarów wiejskich. **Isa** (ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) – wspiera projekty inwestycyjne z dziedziny ochrony środowiska i transportu. *VADEMECUM – źródła informacji o Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 180–183, K. CholaŃska-Sosnowska, K. Karbowska, A. Wnukowska, *Unia Europejska: słownik terminów i pojęć*, Warszawa 2004, s. 62.

<sup>10</sup> *Rozporządzenie Rady (WE) NR 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych*, Dz. Urz. UE L 161/1 z 26.6.1999.

z szerokiego wyboru tzw. Inicjatyw Wspólnoty. Dokumentem regulującym wydatkowanie środków z funduszy UE na narodowe (Polski) projekty w latach 2000–2006 były Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW).

Kolejna, a zarazem obecna perspektywa finansowa na lata 2007–2013 ilustruje już nieco przekształcony podział funduszy UE. Znajduje się w niej mniej funduszy strukturalnych, ale więcej pieniędzy dla polskiego przedsiębiorcy. Komisja Europejska (KE) zaproponowała, aby w polityce spójności źródłami finansowania zostały trzy fundusze, w tym<sup>11</sup>:

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR);
2. Europejski Fundusz Społeczny (EFS);
3. Fundusz Spójności (FS).

W perspektywie 2007–2013 nie znajdują się już Inicjatywy Wspólnoty. Poniżej przedstawione zostały cząstkowe informacje dotyczące historii powstania funduszy strukturalnych UE.

**Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego EFRR** (*European Regional Development Fund – ERDF*) został założony w 1975 r. i sprecyzowany przez Traktat z Maastricht. Ma on na celu wyrównanie dysproporcji między regionami. W latach 1988 i 1993 przyjęto, że w ramach pomocy dla regionów, w których upadł „tradycyjny przemysł” (węglowy, stoczniowy, stalowy itd.) przyznane środki na restrukturyzację nie mogą być mniejsze niż 50% całkowitego kosztu przedsięwzięcia i nie mogą przekraczać 75%<sup>12</sup>. Utworzenie tego funduszu jest historycznym wydarzeniem, które kojarzy się z narodzinami aktywnej europejskiej polityki regionalnej.

**Europejski Fundusz Społeczny EFS** (*European Social Fund – ESF*) został powołany w 1957 r. (funkcjonuje od 1960 r.). Środki wykorzystywane są przede wszystkim do realizacji priorytetów w zakresie wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej przez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy. Promuje również równość szans na rynku pracy (chodzi tu głównie o walkę z dyskryminacją)<sup>13</sup>.

**Fundusz Spójności FS** (ang. *Cohesion Fund – CF*, inaczej nazywany Funduszem Kohezji lub Europejskim Funduszem Kohezji) został utworzony w 1993 r. i dedykowany na 7 lat<sup>14</sup> na mocy Traktatu z Maastricht. W 1999 r. przedłużono jego okres funkcjonowania do 2006 (cyklicznie przedłużany). Beneficjentami FS są państwa, a nie regiony.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE L 210/25 z 31.7.2006.

<sup>12</sup> M. Borucki, *Słownik Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 49.

<sup>13</sup> B. Rogoda, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 12.

<sup>14</sup> *Encyklopedia Unii Europejskiej*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa 2004, s. 137.

## Specyfika funduszy Unii Europejskiej

Perspektywa uzyskania środków pomocowych w celu dofinansowania prowadzonego przedsięwzięcia cieszy się coraz większą popularnością. Wraz z upływem czasu widać poprawę poziomu wiedzy polskich przedsiębiorców na temat pozyskiwania dotacji. Polscy przedsiębiorcy nadal uczą się wykorzystywać dane im możliwości, co odzwierciedla efektywny sposób finalizowania projektów. Autor na tym etapie przedstawi charakterystyczne cechy funduszy UE, które odróżniają je od innych zewnętrznych form finansowania przedsiębiorstwa (takich jak kredyty, fundusze pożyczkowe, leasing, emisja krótkoterminowych papierów dłużnych i dotacje z budżetu państwa), stając się tym samym najbardziej atrakcyjnym zewnętrznym źródłem finansowania realizowanych projektów.

Podstawową cechą, która wyróżnia fundusze UE od innych źródeł finansowania i przyciąga uwagę potencjalnych beneficjentów, jest ich bezzwrotny charakter (oczywiście uwzględniając również kwestie prawidłowej ewaluacji – mianowicie, czy te fundusze zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem dla wytyczonego celu, który był zaznaczony na początku realizacji projektu). Sekwencja oznacza, że środki pozyskane z funduszy UE nie podlegają zwrotowi. Bezzwrotny charakter funduszy jest oczywiście uwarunkowany wieloma rozporządzeniami, które mają zapewniać, że pieniądze pochodzące z funduszy zostaną dobrze rozdysponowane.

Kolejną cechą charakterystyczną funduszy UE jest ich kwalifikowalność (zarówno projektów, jak i wydatków). Środki pochodzące z funduszy UE, dzięki którym realizuje się programy pomocowe, pokrywają koszty projektów zgodne z wymogami danego funduszu i z politykami unijnymi (dotyczy to zakresu innowacyjności, konkurencji, ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, udzielania zamówień publicznych, jak i równego traktowania kobiet i mężczyzn) oraz spójne z zatwierdzonym programem operacyjnym (poruszana jest kwestia spełnienia szczegółowych kryteriów określonych dla danego działania w programie operacyjnym)<sup>15</sup>.

Uwzględniając cechy funduszy UE, autor przedstawi również regionalny podział, pozwalający zilustrować regiony wchodzące w skład UE i mogące korzystać z jej środków pomocowych. Nie wszystkie państwa wchodzące w skład UE mają możliwość korzystania z pomocy UE na takich samych warunkach. Istnieje geograficzny podział obszaru UE na regiony tzw. NUTSy<sup>16</sup>. Jest to system opracowany przez Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat)<sup>17</sup>. System ten pozwala na pokazanie różnic między poszczególnymi regionami UE dotyczących bezrobocia, poziomu życia itp. Na podstawie regionalnego podziału można określić obszary mniej rozwinięte, czyli te, które potrzebują najbardziej wsparcia ze środków UE. NUTS stanowi zatem podstawę do podziału środków z wdrażanych funduszy strukturalnych.

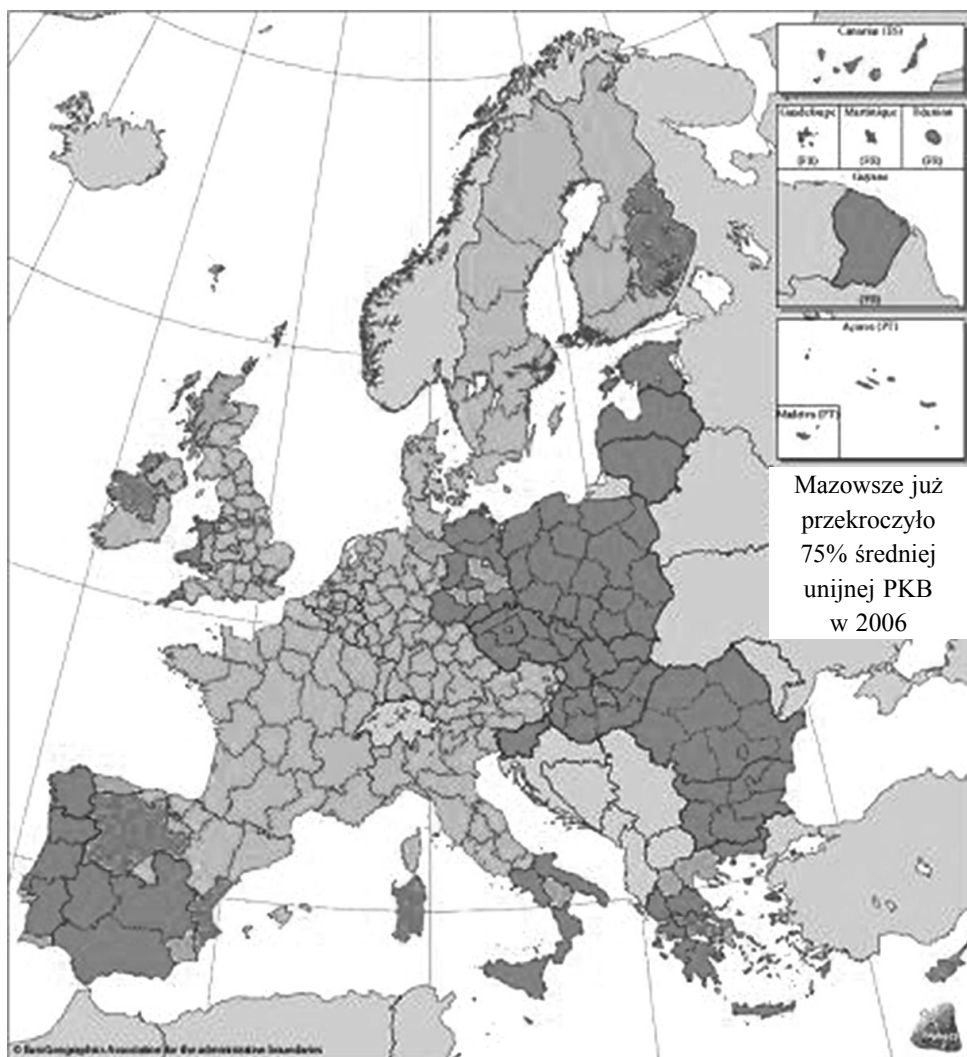
<sup>15</sup> A. Szymańska, *Fundusze UE 2007–2013 dla...*, op. cit., s. 224.




<sup>16</sup> Klasyfikacja NUTS – Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS*).

<sup>17</sup> A. Filippek, *Fundusze Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 70.

## Mapa nr 1

## Podział regionalny Unii Europejskiej



-  regiony najbiedniejsze
-  regiony, które nie kwalifikują się w ramach celu konwergencji, ale mogą otrzymać wsparcie zgodnie z celem „Podnoszenie konkurencyjności regionów i zatrudnienia”
-  regiony, które nie kwalifikują się do dofinansowania

Źródło: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Cele-PolitykiSpojnosci.aspx> (21.12.2012).

Na mapie nr 1 przedstawiono graficznie regiony, do których skierowana jest największa pomoc. Charakteryzują się one niskim poziomem produktu krajowego brutto *per capita* (PKB na jednego mieszkańca) oraz wysokim bezrobociem w stosunku do średniej unijnej. Wskazane są regiony, których poziom PKB *per capita* jest niższy od 75% średniego PKB UE w składzie 27 państw członkowskich. Oznaczono je na mapie barwą ciemną. Pozostałe jaśniejsze odcienie przedstawiają regiony, które uzyskują nieznaczną pomoc z budżetu Unii Europejskiej. Jak zostało zobrazowane powyżej w Polsce wszystkie regiony oprócz województwa mazowieckiego uznane są za opóźnione w stosunku do średniej unijnej<sup>18</sup>, dlatego też przedsiębiorcy na terenie całego kraju mogą starać się o dofinansowanie.

Następnym poruszonym aspektem na tym etapie jest to, że fundusze UE „kierują się” określonymi *Zadami pomocy* zawartymi w art. 9 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. Podstawowymi zasadami są: zasada **komplementarności**<sup>19</sup>, która stanowi, że pomoc funduszy ma uzupełniać działania krajowe, a nie zastępować ich. Zasada **spójności**<sup>20</sup> oznacza, że fundusze strukturalne muszą funkcjonować zgodnie z założeniami dokumentów strategicznych i z wytyczonymi w tych dokumentach priorytetami. Pomoc uzyskana z funduszy musi być spójna z działaniami krajowymi i całej UE. Zasada **koordynacji**<sup>21</sup> nakłada obowiązek koordynacji pomocy udzielanej z funduszy na Komisję Europejską i poszczególne państwa członkowskie. Zasada **zgodności**<sup>22</sup> zakłada wymóg zgodności operacji finansowanych z funduszy z prawem UE. Rozporządzenie zawiera jeszcze kilka zasad pomocy, które nie zostały poddane analizie w treści. Pomoc pochodząca z funduszy

<sup>18</sup> Mazowsze, które przekroczyło już 75% unijnej średniej PKB w 2006 roku funkcjonuje jako region przejściowy. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego chce ustanowienia mechanizmu przejściowego dla regionów wychodzących z Celu 1 (Konwergencja), bez względu na ich poziom PKB *per capita* w tym dla województwa Mazowieckiego w nowym okresie programowania 2014–2020. Mazowsze jako pierwsze polskie województwo, opuści grupę najbiedniejszych regionów UE, objętych najintensywniejszą pomocą funduszy unijnych w ramach celu 1 polityki spójności (Konwergencja) – „*Zależy nam by w budżecie UE po 2013 roku Mazowsze, które przekroczyło już 75 % unijnej średniej PKB na mieszkańca, uzyskało status regionu przejściowego*”, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_spojnosci/Polityka\\_spojnosci\\_po\\_2013/Debata/Strony/MiejsceMazowszawnowejpolitycespojnosci\\_270412.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Debata/Strony/MiejsceMazowszawnowejpolitycespojnosci_270412.aspx) (21.12.2012).

<sup>19</sup> art. 9 ust. 1: „Fundusze zapewniają pomoc, która uzupełnia działania krajowe, w tym działania na poziomie regionalnym i lokalnym, włączając do nich priorytety Wspólnoty”, *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006...*, *op. cit.*

<sup>20</sup> Art. 9 ust. 2: „Komisja i państwa członkowskie zapewniają zachowanie spójności pomocy funduszy z działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty oraz jej komplementarności z innymi wspólnotowymi instrumentami finansowymi. Ta spójność i komplementarność jest przede wszystkim wskazana w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, w narodowych strategicznych ramach odniesienia i w programach operacyjnych”, *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006...*, *op. cit.*

<sup>21</sup> Art. 9 ust. 4: „Zgodnie ze swoim zakresem obowiązków Komisja i państwa członkowskie zapewniają koordynację pomocy z funduszy, EFRROW, EFR oraz interwencji EBI i innych istniejących instrumentów finansowych”, *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006...*, *op. cit.*

<sup>22</sup> Art. 9 ust. 5: „Operacje finansowane z funduszy są zgodne z postanowieniami Traktatu i aktów przyjętych na jego podstawie”, *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006...*, *op. cit.*

UE oparta jest o wieloletnie programowanie, a wszystkie podejmowane działania są planowane z wyprzedzeniem. Fundusze nie mają charakteru działań *ad hoc*<sup>23</sup>. Zasady pomocy uzyskanej z funduszy ściśle określają również to, że ich funkcjonowanie jest właściwe, jeżeli nie dochodzi do przejawów dyskryminacji (pod względem płci) oraz poszanowania środowiska naturalnego.

Innowacyjność (ang. *innovation*) z biegiem lat wzmacniała się i stawała najistotniejszym czynnikiem mającym wpływ na uzyskanie pozytywnej oceny projektu dla pozyskania funduszy UE. Innowacyjność nieodrodnie kojarzy się z podstawowym elementem wdrażanego projektu, jednocześnie stając się tym samym podstawą do uzyskania środków z UE. Innowacyjność kojarzy się z nowatorstwem, wprowadzeniem czegoś nowego, reformą lub ulepszeniem – kolokwialnie ujmując z „czymś nowym”. Pomimo funkcjonowania wielu definicji określających terminologię innowacyjności, przedsiębiorcy starający się o uzyskanie dotacji muszą zrozumieć jej meritum. Według podręcznika *Oslo Manual* innowacyjność przedstawia się jako „wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem”<sup>24</sup>.

Innowacyjność gospodarki to nic innego jak umiejętność podmiotów gospodarczych nieustannego poszukiwania i wykorzystania w praktyce nowych inicjatyw, koncepcji, wyników badań naukowych, przedsięwzięć czy wynalazków<sup>25</sup>. Innowacja to działalność kreatywna, w której istotne jest wdrożenie twórczego pomysłu. Jak się wydaje, jest to nieustanny proces, który się rozpoczyna od dostrzeżenia okazji, potrzeby do zaspokojenia lub problemu do rozwiązania. Proces ten zmierza podjęcia decyzji o wdrożeniu określonego pomysłu, wybranego spośród wielu rozważanych i przystąpienia do jego realizacji<sup>26</sup>. Podsumowując innowacja jest działaniem nowatorskim, odzwierciedlającym produkt (przez stworzenie nowego) oraz proces produkcyjny (przez udoskonalenie). Przedsiębiorstwa, które stawiają na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań są bardziej rentowne. Wraz ze wzrostem zamożności obywateli poprawia się stan ich życia oraz dostępność do nowych usług i produktów. Innowacyjność przyczynia się również do zmniejszenia bezrobocia. Widzimy zatem jak pojemnym pojęciem jest innowacyjność. Wszystkie wymienione czynniki zdecydowały, że fundusze UE w pierwszej kolejności będą finansować projekty tych potencjalnych beneficjentów, którzy wykażą inicjatywę innowacyjności.

Ostatnia przytoczona charakterystyczna cecha dla funduszy UE to idea określająca, że dofinansowanie ma służyć człowiekowi. Należy zgodzić się z autorką książki *Fundusze UE 2007–2013 dla mikro, małych i średnich firm* Anną Szymańską, która jednoznacznie podkreśliła, że wszelka pomoc płynąca z funduszy UE w ramach programów operacyjnych (PO) musi dotyczyć potrzeb człowieka. Co to oznacza? Jeżeli

<sup>23</sup> M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców 2007–2013*, Warszawa 2008, s. 17.

<sup>24</sup> [http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/43/46/43464/20081117\\_OSLO.pdf](http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/43/46/43464/20081117_OSLO.pdf) (18.6.2013).

<sup>25</sup> A. Szymańska, *Fundusze UE 2007–2013 dla...*, *op. cit.*, s. 83.

<sup>26</sup> <http://www.abc-ekonomii.net.pl/s/innowacja.html> (21.12.2012).



przedsiębiorstwo chce nabyć nową linię technologiczną, nowe narzędzia, program komputerowy albo zbudować kolejną halę produkcyjną to nie w celu modernizacji zakładu, ale głównie w celu poprawy warunków pracy, minimalizacji zanieczyszczeń środowiska naturalnego czy zmniejszenia zużycia energii elektrycznej. Podsumowując wszystkie podjęte działania przez przedsiębiorców muszą służyć człowiekowi i jego dobru, zarówno pracownikom przedsiębiorstwa, ich rodzinom, klientom i innym.

W Perspektywie Finansowej 2007–2013 Polska jest największym beneficjentem unijnej pomocy. Łączna wartość unijnej pomocy wyniesie około 85,6 mld euro. Ponad 59,5 mld euro będzie pochodziło z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Szacowany publiczny wkład krajowy to ok. 9,7 mld euro, a szacowana wartość wkładu podmiotów prywatnych to ok. 16,3 mld euro<sup>27</sup>. Polityka spójności realizowana jest poprzez cele<sup>28</sup> za pomocą dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz trzeciego instrumentu – Funduszu Spójności (FS). Podstawowym kryterium pozwalającym odróżnić fundusze strukturalne (EFRR i EFS) od Funduszu Spójności to zakres oddziaływań. Fundusz Spójności ma zasięg krajowy (czyli interweniuje na terenie całego kraju), a fundusze strukturalne mają charakter regionalny. Do wykorzystania środków z funduszy służą narzędzia w postaci programów operacyjnych (PO), które będą zawierać informacje o tym, kto i na co może otrzymać dotacje. Powołano 6 programów operacyjnych „centralnych” (o charakterze horyzontalnym) oraz 16 Regionalnych programów operacyjnych (tu mały i średni polski przedsiębiorca poszukuje pomocy), które mają odpowiadać planom rozwoju poszczególnych województw. Ideą takiego rozczłonkowania jest wzajemne uzupełnianie się programów, nie zaś konkurencja. Poniżej omówiono zakres działań funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

**Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)** finansuje następujące dziedziny:

<sup>27</sup> A. Filipek, *Fundusze Unii Europejskiej*, op. cit., s. 106.

<sup>28</sup> **Cel I. Konwergencja** – jest skierowany na pobudzenie rozwoju, czyli przyśpieszenie konwergencji regionów tych najslabiej rozwiniętych w UE poprzez zwiększenie ilości i poprawę jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwój innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zwiększenie wydajności administracji oraz poprawę jakości środowiska naturalnego. **Cel II. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie** – skierowany na zwiększenie atrakcyjności regionów oraz zatrudnienia poprzez: przewidywania zmian gospodarczych i społecznych, zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, rozwój rynków pracy, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych. **Cel III. Europejska współpraca terytorialna** – umacnia współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną. Udział funduszy w finansowaniu celów: Cel I. Konwergencja: EFRR, EFS i FS, Cel II. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie: EFRR, EFS, Cel III. Europejska współpraca terytorialna: EFRR. Szerzej w: M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej dla...*, op. cit., s. 13–14 oraz B. Rogoda, *Fundusze pomocowe...*, op. cit., s. 8–13.

- inwestycje w infrastrukturę;
- inwestycje produkcyjne, które mają wpływ na tworzenie i ochronę trwałych miejsc pracy, mowa tu głównie o bezpośrednim wsparciu inwestycji w MŚP;
- rozwój potencjału endogenicznego poprzez rozwój regionalny i lokalny (wsparcie i usługi w szczególności dla przedsiębiorstw MŚP, tworzenie i rozwój instrumentów mających na celu poprawę dostępu dla przedsiębiorstw do finansowania)<sup>29</sup>;
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury;
- ochrona i poprawa stanu środowiska;
- rozwój społeczeństwa informacyjnego<sup>30</sup>.

W dużym uogólnieniu EFFF dąży do zwiększenia liczby nowych miejsc pracy i zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju regionów należących do Unii Europejskiej.

**Europejski Fundusz Społeczny (EFS)** finansuje następujące dziedziny:

- przystosowanie pracowników i przedsiębiorstw: systemy nauki przez całe życie, opracowanie i rozpowszechnienie nowatorskich organizacji pracy;
- dostęp do zatrudnienia dla poszukujących pracy, osób nieaktywnych, kobiet i emigrantów;
- integracja społeczna osób pokrzywdzonych przez los i walka z dyskryminacją na rynku pracy;
- wzmocnienie kapitału ludzkiego poprzez reformę systemów kształcenia oraz utworzenie sieci placówek edukacyjnych<sup>31</sup>.

EFS powstał, aby ulepszyć jakość i dostępność miejsc pracy oraz możliwość zatrudnienia w UE. Jest podstawowym instrumentem dla realizacji Europejskiej strategii zatrudnienia<sup>32</sup>.

**Fundusz Spójności (FS)** realizuje priorytety wspierające:

- transeuropejskie sieci transportowe;
- infrastrukturę ochrony środowiska;
- połączenia kolejowe, morskie, śródlądowe;
- zrównoważony rozwój transportu miejskiego;
- inwestycje środowiskowe<sup>33</sup>;
- racjonalizację gospodarki odpadami i ochronę powierzchni ziemi;
- poprawę jakości powietrza;
- zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego<sup>34</sup>.

FS może wspierać tylko projekty dotyczące środowiska lub transeuropejskich sieci transportowych.

<sup>29</sup> A. Filipek, *Fundusze Unii Europejskiej*, op. cit., s. 30.

<sup>30</sup> <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CelePolityki-Spojnosci.aspx> (1.03.2011).

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/fse/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/fse/index_pl.htm) (1.03.2011).

<sup>32</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=pl> (18.06.2013).

<sup>33</sup> A. Szymańska, *Fundusze UE 2007–2013 dla...*, op. cit., s. 20.

<sup>34</sup> <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CelePolityki-Spojnosci.aspx> (1.03.2011).

Jak już wcześniej wspomniano, instrumentami do realizacji Funduszy UE są programy operacyjne. Schemat nr 2 przedstawia ich aktualny podział.

## Schemat 2



Źródło: opracowanie własne.

Poniżej znajduje się krótka charakterystyka wybranych programów operacyjnych.

**PO Innowacyjna Gospodarka (PO IG)** charakteryzuje się określonymi celami.

Wśród nich wskazać należy:

- zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw;
- wzrost konkurencyjności polskiej nauki;
- zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym;
- zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym;
- tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy;
- wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce<sup>35</sup>.

Podsumowując PO IG ma na celu wspieranie inwestycji, która polega na wdrożeniu innowacyjnej technologii, stosowanej na świecie nie dłużej niż 3 lata.

**PO Kapitał Ludzki (PO KL)** zakłada następujące cele:

- poprawa przystosowania przedsiębiorstw i pracowników do zmian zachodzących w gospodarce;

<sup>35</sup> Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 6.

- pomoc w rozwoju zawodowym i uzyskaniu pracy osobom bezrobotnym i biernym zawodowo;
- zwiększenie jakości usług edukacyjnych oraz upowszechnianie jakości usług edukacyjnych;
- zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego;
- wzrost spójności terytorialnej.

PO Kapitał Ludzki zakłada pełne wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich przez wzrost poziomu zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz ich pracowników, wzrost poziomu wykształcenia oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych<sup>36</sup>.

**PO Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ)** postawiono następujące cele:

- budowę infrastruktury (przy czym rozwój Polski zachowa a nawet poprawi stan środowiska naturalnego);
- ulepszenie łączności między głównymi ośrodkami gospodarczymi poprzez połączenie ich siecią autostrad i dróg ekspresowych i innymi środkami transportu;
- zagwarantowanie długookresowego bezpieczeństwa energetycznego Polski, np. rozwój odnawialnych źródeł energii czy dywersyfikacja dostaw;
- wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego;
- wspieranie utrzymania dobrego stanu zdrowia pracowników;
- rozwój ośrodków akademickich.

Priorytetowym celem PO Infrastruktura i Środowisko jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski<sup>37</sup>.

**PO Rozwój Polski Wschodniej** dotyczy tylko województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego. Szczegółowe cele tego programu są następujące:

- poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych;
- ożywienie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy;
- zwiększenie roli zrównoważonej turystyki;
- rozszerzenie dostępu do Internetu szerokopasmowego.

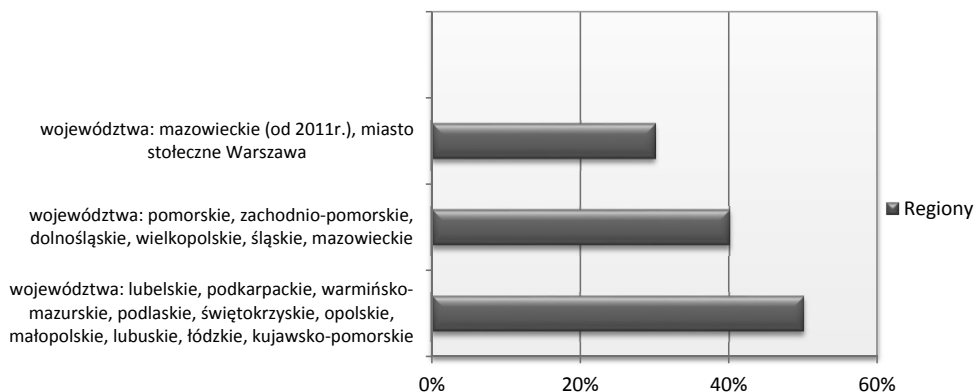
PO Rozwój Polski Wschodniej ma na celu przyśpieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej<sup>38</sup>.

Największą pomoc dla sektora MŚP, samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich, szkół, szpitali, organizacji pozarządowych, instytucji kultury itd. niosą Regionalne programy operacyjne. Wysokość przyznawanych środków na dofinansowanie przedsiębiorstw z funduszy różni się w poszczególnych województwach.

<sup>36</sup> M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej dla...*, op. cit., s. 61.

<sup>37</sup> Materiały informacyjne: *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013*, Publikacja współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu operacyjnego: Pomoc Techniczna na lata 2007–2013 oraz z budżetu państwa, Główny Punkt Informacyjny o Funduszach Europejskich przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego, Główny Punkt Informacyjny o Funduszach Europejskich delegatura Urzędu Marszałkowskiego w Gorzowie Wielkopolskim, Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski 2011.

<sup>38</sup> M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej dla...*, op. cit., s. 77.

**Wykres nr 1****Stopień sfinansowania inwestycji przez dotacje w poszczególnych województwach**

Uwaga: podane poziomy dofinansowania są zwiększane o 10% dla średnich i o 20% dla małych firm.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Teraz dotacje. Fundusze unijne dla Ciebie na rozwój Twojej firmy*, Warszawa 2009, s. 30.

Artykuł to próba analizy europejskiej polityki spójności oraz instrumentów finansowych, za pomocą których realizowana jest polityka spójności Unii Europejskiej. Uwzględniono także analizy poszczególnych środków finansowych pochodzących z funduszy UE w wymiarze obecnie funkcjonującej perspektywy. Informacje zawarte w artykule pozwalają na zrozumienie istoty europejskiej polityki spójności (EPS) oraz funkcjonowania w jej ramach funduszy UE. W pracy przedstawiono znaczenie funduszy UE. Ukazano, że EPS ma za zadanie służyć rozwojowi przedsiębiorstw, a w tym technologii, jak i szeroko rozumianej innowacyjności. Istotą instrumentów realizujących politykę spójności jest „niesienie” pomocy w modernizacji i restrukturyzacji gospodarek krajów członkowskich Unii Europejskiej poprzez rozwój poszczególnych regionów w państwach członkowskich. W konsekwencji jest realizowany cel europejskiej polityki spójności – jest nim minimalizowanie zacofania regionów słabo rozwiniętych. W artykule ukazano najważniejsze cechy funduszy, a zarazem elementy różniące je od innych istniejących zewnętrznych form finansowania przedsiębiorstw. Stwierdzono, że fundusze cechuje bezzwrotność, gwarantująca refundację poniesionych kosztów bez konieczności zwrotu, stając się przy tym cechą najbardziej przyciągającą potencjalnych beneficjentów. Priorytetem w przyznawaniu funduszy jest innowacyjność przedsięwzięcia, wsparcie uzyskać mogą więc projekty, które przyczyniają się w największym stopniu do rozwoju firmy, pracujących w niej ludzi, jak i całego regionu. W artykule przedstawiono typologię proponowanych funduszy i programów UE realizujących politykę spójności.

Uwzględniając tezę artykułu starano się wykazać, że fundusze unijne kierowane dla sektora MŚP mają znaczący wpływ na ich rozwój. Poprzez dedykowane

bezzwrotne subwencje podnoszą bowiem atrakcyjność i konkurencyjność polskich przedsiębiorstw na forum europejskim i międzynarodowym. Podniesienie konkurencyjności poszczególnych polskich przedsiębiorstw ma także kluczowe znaczenie dla rozwoju poszczególnych regionów oraz kraju jako całości.

W najbliższym czasie zostanie wprowadzona nowa perspektywa finansowa na lata 2014–2020. Do zrealizowania tejże perspektywy została opracowana m. in. strategia „Europa 2020”<sup>39</sup> („zrewitalizowana” strategia lizbońska z 2000 r.), której celem jest wyjście z kryzysu (szczególnie w wymiarze gospodarczo-finansowym i przygotowanie gospodarki krajów UE na nowe wyzwania, jakie wykrystalizują się do 2020 r.). Priorytetowe i jednocześnie współzależne działania będą kierowane na rozwój gospodarki w szczególności opartej na wiedzy i innowacjach (np. nowoczesnych technologach), przy czym wspierane będą gospodarki o charakterze niskoemisyjnym i takie, które efektywniej korzystają z zasobów naturalnych oraz charakteryzujące się wysokim poziomem zatrudnienia, zapewniającej jednocześnie spójność gospodarczą, terytorialną i społeczną. Należy przypuszczać, że po 2013 r. Polska będzie największym beneficjentem pozyskiwanych funduszy dwóch polityk unijnych w tym polityki spójności UE oraz wsparcia dla obszarów wiejskich<sup>40</sup> (jak ma to miejsce również w przypadku obecnie funkcjonującej perspektywy 2007–2013).

Informacje zawarte w niniejszym artykule służą ukazaniu specyfiki europejskiej polityki spójności oraz funduszy UE. Niewątpliwie usystematyzowanie wiedzy na ten temat pozwoli na lepsze zrozumienie zasad funkcjonowania zarówno polityki spójności 2014–2020, jak i powiązanych z tą polityką funduszy w Unii Europejskiej i możliwości uzyskania dofinansowania sektora MŚP, który ma istotny wpływ na koniunkturę gospodarczą Polski oraz odgrywa w niej kluczową rolę.

## **European Union Funds for Entrepreneurs in the Framework of the European Cohesion Policy**

### **Abstract**

The article is an attempt to present external sources of funding from European Union funds intended to support Polish entrepreneurs. It analyses funds, their origins and specific character which illustrates the essential characteristics of this form of financing for entrepreneurs and presents a typology of EU funds and their functioning in the Operational Programmes. The purpose of the article is to illustrate the Polish entrepreneurs' analytical capabilities to obtain funds under the IV Financial Perspectives 2007–2013.

<sup>39</sup> J.F. Czub, *Lobbying grup biznesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 174–176.

<sup>40</sup> P.F. Borowski, *Unia: Nowa perspektywa finansowa 2014–2020: Zmiana priorytetów w samorządach*, „Europejski Doradca Samorządowy” 2011, nr 1 (16), s. 47–49.

**Key words:** *European Union funds, Operational Programmes, European Union, The Financial Perspective 2007–2013, SMEs*

### Streszczenie

Artykuł jest próbą przedstawienia zewnętrznych źródeł finansowania pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, przeznaczonych na wsparcie polskich przedsiębiorców. Analizie poddano istotę funduszy, genezę oraz specyfikę, która ilustruje cechy charakterystyczne dla tej formy dofinansowania przedsiębiorców. Przedstawiono typologię funduszy UE i funkcjonujących w ich zakresie programów operacyjnych. Cel artykułu sprowadza się do analitycznego zobrazowania możliwości uzyskania dofinansowania polskiego przedsiębiorcy w ramach IV Perspektywy Finansowej 2007–2013 r.

**Słowa kluczowe:** *fundusze Unii Europejskiej, programy operacyjne, Unia Europejska, perspektywa finansowa 2007–2013, MŚP*