

Anna Tomaszewicz

8. Fundusze unijne a rozwój regionalny w Polsce

Streszczenie

W opracowaniu przeanalizowano wpływ funduszy unijnych na rozwój regionalny w Polsce. Jego pierwsza część dotyczy polityki regionalnej i funduszy unijnych oraz ich rosnącej roli w budżecie unijnym. Następnie opisano proces dostosowania polskiej polityki regionalnej do wymogów przed i poakcesyjnych. Przedstawiono również efekty wykorzystania funduszy unijnych w rozwoju regionalnym Polski. Podkreślona została rola lokalnych czynników politycznych, ekonomicznych i instytucjonalnych, które mają największy wpływ na politykę regionalną. Fundusze unijne miały pełnić rolę narzędzia ułatwiającego realizację zaplanowanych programów operacyjnych, których celem był stabilny rozwój gospodarczy oraz zmniejszenie dywergencji między regionami.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, fundusze unijne, konwergencja, dywergencja, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Fundusz Kohezyjny, fundusze przedakcesyjne, NUTS, polityka interregionalna, polityka intraregionalna, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Podstawy Wsparcia Unii Europejskiej (PWW), rozwój endogeniczny, rozwój egzogeniczny, innowacyjność.

European Funds and regional development in Poland

Abstract

This study analyzed the impact of EU funds on regional development in Poland. The first part of the paper concerns regional and EU funds and their growing role in the EU budget. Next it describes the process of adapting Polish regional policy to the requirements of pre-accession and post-accession. It also presents the effects of the utilization of EU funds on Polish regional development. The study emphasizes the role of local political, economic and institutional issues with the largest impact on the regional policy. The EU funds were intended as a tool to facilitate the implementation of planned operational programs, which aimed to stabilize economic growth and reduce divergence between regions.

Key words: regional policy, European funds, convergence, divergence, European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund, pre-access funds,

NUTS, interregional policy, intraregional policy, National Strategy for Regional Development, Community Support Framework, endogenous development, exogenous development, innovation.

Wstęp

Głównym celem współczesnej polityki regionalnej jest kontynuacja wyrównywania różnic rozwoju w regionach oraz inicjowanie działań zmierzających do wzrostu gospodarczego w regionach. Pojawia się dylemat, czy wspierać bogate regiony, które mają lepszy potencjał rozwojowy, czy biedne, które są na ogół mniej efektywne. Według Unii Europejskiej (Strategia Lizbońska) polityka regionalna to polityka konwergencji (zmniejszenia różnic między regionami). Wzmocnienie słabszych regionów i krajów ma być drogą do wzrostu konkurencyjności i potencjału gospodarczego Unii. Regiony mają konkurować ze sobą. Obserwuje się konwergencję między krajami (biedniejsze kraje stopniowo zmniejszą dysproporcje), ale za to występuje dywergencja między regionami w poszczególnych krajach.

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku nastąpiła w Polsce zmiana ustroju gospodarczego. Towarzyszyły temu zmiany w polityce regionalnej. Początkowo zrezygnowano z obligatoryjnej polityki regionalnej. Dopiero w połowie lat 90. zaczęto wdrażać politykę regionalną jako narzędzie do zwiększenia konkurencyjności gospodarki i przygotowania kraju do wejścia w strukturę Unii Europejskiej. Dużą rolę odegrały fundusze przedakcesyjne, które Polska otrzymywała w tym czasie. Najistotniejszym był program PHARE, który przekazał w drugiej połowie lat 90. do Polski ponad 700 mln euro.

Polska jako beneficjent funduszy unijnych dostosowała swoją strukturę administracyjną do wymogów unijnych, wprowadzono system NUTS oraz szereg instytucji i podmiotów monitorujących i zarządzających funduszami unijnymi na poziomie województwa. Zdecentralizowano politykę regionalną, a lokalne władze zaczęły mieć wpływ na rozwój swojego regionu i planowane inwestycje.

Fundusze unijne miały przyczynić się do dynamizmu regionalnego i wiązano z nimi wielkie nadzieje. Pierwsze badania (model HERMIN) sugerowały, że wpływ na gospodarkę będzie istotny, ale najnowsze badania pokazują, że te efekty są znacznie mniejsze od spodziewanych.

W przeciągu 20 lat kwota środków przeznaczonych na fundusze unijne wzrosła ponad 6-krotnie z kwoty 11 mld do kwoty prawie 67 mld euro rocznie¹ (bez

¹ http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm, dostęp 21.03.2013.

uwzględnienia inflacji). To obrazuje jak wielką rolę fundusze unijne zaczęły odgrywać w polityce europejskiej. Podstawowym źródłem finansowania funduszy są wpłaty własne państw członkowskich. Natomiast obecny kryzys finansowo-gospodarczy w Unii Europejskiej wymusił reorganizację polityki unijnej. Coraz więcej państw domaga się zmniejszenia budżetu funduszy unijnych, co wpłynęłoby na zmniejszenie obciążeń tych państw². Takie podejście wynika m.in. z tego, że planowane efekty wpływu funduszy unijnych na rozwój gospodarczy są znacznie poniżej oczekiwań. Dodatkowo cele postawione przez Strategię Lizbońską nie zostały zrealizowane, a gospodarka europejska zamiast stać się najbardziej konkurencyjną na świecie boryka się z upadającymi gospodarkami państw członkowskich.

Punktem wyjścia analizy jest przedstawienie polityki regionalnej w Unii Europejskiej oraz funduszy unijnych. Następnie omówiono politykę regionalną w Polsce oraz efekty wykorzystania funduszy unijnych w polskich regionach. Zasadniczym celem analizy jest przedstawienie wpływu funduszy unijnych na rozwój regionalny w Polsce. Najważniejsze wnioski zaprezentowano w zakończeniu.

1. Polityka regionalna w Unii Europejskiej

Proces rozwoju regionalnego jest powiązany z etapami rozwoju gospodarki, która od gospodarki kapitału rzeczowego przeszła do gospodarki kapitału ludzkiego³. Struktura gospodarki zmieniała się z produkcji masowej, a więc zmniejszenia zapotrzebowania na siłę roboczą, na gospodarkę elastyczną działającą według zasady *just in time*.⁴

Zmiany w gospodarce przyczyniły się do zakwestionowania teorii rozwoju regionalnego Williamsona⁵, iż wysoko rozwinięte gospodarki sprzyjają zmniejszeniu różnic regionalnych. Dynamiczny rozwój technologii informatycznych, globalizacja produkcji, zmiany behawioralne w społeczeństwach przyczyniły się do zróżnicowania wewnętrznego państw. Coraz ostrzej pojawiały się konflikty na tle regionalnym, spadło społeczne zaufanie do interwencji polityki regionalnej. Sprzyjała temu również doktryna neoliberalna, która zanegowała interwencjonizm państwowy, uważając takie

² Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia i Finlandia.

³ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej* Tom CV, Warszawa 1997, s. 8.

⁴ Ibidem, s. 9.

⁵ J. Williamson, *Regional Inequality and the Process of National Development. A Description of the Patterns*, w: *Regional Policy. Readings in Theory and Applications*, red. J. Friedmann, W. Alonso, MIT Press, Cambridge 1975, s. 158-200.

działania za nieefektywne, hamujące rozwój przedsiębiorczości. Według tej doktryny swoboda przepływu kapitału i siły roboczej jest najlepszym sposobem na rozwój regionalny. Degradacja danych regionów przyczyni się do obniżenia ceny poszczególnych zasobów, a co za tym idzie obszar ten stanie się konkurencyjny. Mobilność kapitału ludzkiego pozwoli na rozwój regionów, które mają sprzyjający klimat gospodarczy. Drogą neoliberalizmu poszły m.in. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Wielka Brytania, gdzie polityka regionalna uległa istotnemu ograniczeniu.

Inny pogląd na politykę regionalną ma doktryna neokeynesowska, zgodnie z którą rynek nie jest doskonały i trzeba stymulować zmiany strukturalne w regionach⁶. Trzeba nie tylko uwzględniać rachunek zysków i strat w okresie krótkoterminowym, ale także brać pod uwagę czynniki społeczne, polityczne i ekologiczne. Szczególnym zainteresowaniem powinny być objęte regiony problematyczne, aby nie powstał obszar marginalizacji i zacofania społeczno-ekonomicznego.

Główne kierunki rozwoju regionalnego Europy w latach 90. były nastawione na trzy obszary: rozwijanie szeroko rozumianej infrastruktury technicznej, wspieranie inwestycji oraz małych i średnich przedsiębiorstw za pomocą bezzwrotnych dotacji lub preferencyjnych kredytów oraz wspieranie rozwoju środowiska biznesowego poprzez szkolenia, edukację, konsulting i doradztwo. Zmieniona sytuacja makroekonomiczna wymusiła monitoring efektów podejmowanych działań. Domagano się wzrostu produktu krajowego brutto w regionie, zmniejszenia bezrobocia i zróżnicowania regionalnego oraz przyspieszenia zmian strukturalnych.

Współcześnie polityka działań interwencyjnych składa się z polityki interregionalnej (kierowana centralnie do regionów) i polityki intraregionalnej (prowadzona w regionach).⁷ Ta druga staje się głównym graczem w polityce regionalnej. Dodatkowo państwa wysokorozwinięte przesuwają środki interwencji z regionów zacofanych w kierunku regionów wymagających odbudowania struktur społeczno-gospodarczych.

Według M. Portera coraz bardziej zwiększa się rola klastrów (clusters), czyli grup podmiotów z różnych dziedzin, od środowiska uniwersyteckiego oraz instytutów badawczych do wyspecjalizowanej infrastruktury i specjalistów⁸. Porter uważał, że najlepsza polityka regionalna, to budowanie potencjału rozwoju na wcześniej

⁶ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej* Tom CV, Warszawa 1997, s. 18.

⁷ Ibidem, s. 21.

⁸ M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The MacMillan Press, Londyn - Basingstoke, 1990, s. 656-657.

wymienionych grupach, które ze sobą współpracują gospodarczo i tworzą naturalnie efekty mnożnikowe, czyli jedna branża gospodarki wywołuje popyt lub podaż ze strony innych branż, będących w danym regionie.

Unia Europejska jako wspólnota państw członkowskich zainteresowana była zmniejszeniem różnic regionalnych na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i społecznej. Już w Traktacie Rzymskim z 1958 roku jest zapis, że państwa członkowskie chcą wzmocnić jedność swoich gospodarek przez redukcję zróżnicowania występującego między regionami. W praktyce dopiero zapis w Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 roku sprecyzował działania polityki regionalnej.

W 1975 roku powstał Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), którego podstawowym celem było zmniejszenie różnic regionalnych, a w praktyce środki z tego funduszu szły na wsparcie polityk poszczególnych państw. Czynnikiem decydującym o powstaniu tego funduszu było przystąpienie Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej. Ponad 80% środków EFRR wydane zostały na pojedyncze inwestycje strukturalne, a pozostałe 20% na przedsiębiorstwa zlokalizowane w strefach wymagających wsparcia państwa⁹. Dopiero wyodrębnienie 5% tego Funduszu na politykę rozwoju regionalnego stało się fundamentem rozwoju tej polityki¹⁰.

W 1957 roku powstał Europejski Fundusz Społeczny (EFS)¹¹, którego środki miały być przeznaczone na długofalowe bezrobocie wynikające z zacofania danego regionu. Kolejnym funduszem był Europejski Fundusz Rolny (EFR) utworzony w 1962 roku¹².

Najważniejszymi zmianami w polityce regionalnej Unii Europejskiej były nowe zasady na lata 1988-1993. Spróbowano skoordynować działania tych trzech funduszy (EFRR, EFS i EFR). Istotnym powodem zmian w polityce regionalnej było włączenie trzech krajów (Grecja, Hiszpania i Portugalia) do Unii Europejskiej. Państwa te istotnie różniły się gospodarczo od pozostałych członków wspólnoty. Podjęto decyzje, które wpłynęły na obecny kształt polityki regionalnej. Najistotniejszym był znaczący wzrost środków na ten fundusz. Jedynie Wspólna Polityka Rolna miała większe środki do dyspozycji. Połączono wszystkie trzy fundusze (EFRR, EFS i EFR), wprowadzono wieloletnie budżetowanie środków na rozwój regionalny, przyjęto okres pięcioletni, co

⁹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2006, s. 81.

¹⁰ Reforma miała miejsce w 1979 roku.

¹¹ Od 1971 roku stał się też częściowo funduszem regionalnym.

¹² W 1964 roku powstała sekcja EFR, której zadaniem było wspieranie przedsięwzięć społeczno-strukturalnych w rolnictwie.

pozwoili na wieloletnie planowanie srodkow na rozwij regionalny¹³, wprowadzono piec typow obszarow (NUTS) ze wzgledu na polityke regionalna, okreslono precyzyjnie kryteria tych obszarow oraz procedury planowania rozwoju regionalnego. Dla potrzeb polityki regionalnej UE wprowadzila jednolita Nomenklature Jednostek dla Statystyki Terytorialnej (Nomenclature of Units for Territorial Statistics – NUTS).

Istnieja nastepujace typy NUTS:

- NUTS 1: wielkosc obszarow zblizona jest do wielkosci niemieckich landow, niektore male kraje tworza w calosci dany NUTS 1 (np. Dania, Irlandia);
- NUTS 2: odpowiednik francuskich „Regions”, przecietna wielkosc powierzchni 15 tys. km z liczba ludnosci 1,8 mln.
- NUTS 3: srednia wielkosc powierzchni wynosi 2,9 tys. km z liczba ludnosci 345 tys. mieszkancow.
- NUTS 4: odpowiada wielkoscia kilku gmin (wystepuje tylko w niektorych krajach UE).
- NUTS 5: odpowiada wielkoscia gminy.

W praktyce stosuje sie glownie trzy obszary¹⁴:

- NUTS 1 – glowne ekonomiczno-spoleczne regiony UE
- NUTS 2 – zasadnicze regiony, ktore ubiegaja sie o wsparcie polityki regionalnej
- NUTS 3 – male regiony wymagajace specjalnego podejscia.

Celem takiej klasyfikacji bylo ujednoczenie metod zbierania informacji dot. sytuacji spoleczno-ekonomicznej oraz analizy danych statystycznych dotyczacych rozwoju regionow. Ten podzial jest bardzo wazny, gdzy dzieki niemu mozliwe jest zestawienie danych statystycznych i porownanie wynikow w roznych krajach (np. wskaznikow bezrobocia, poziomu zycia, itp.). Poza tym, to wlasnie NUTS wykorzystywane sa do okreslenia obszarow problemowych, czyli tych, ktore moga otrzymac wsparcie finansowe Unii.

Klasyfikacja NUTS dokonywana jest co trzy lata. Obecnie klasyfikacja NUTS 2010 obejmuje lata 2012-2014 i przedstawia sie nastepujaco:

- NUTS 1 to 97 regionow
- NUTS 2 to 270 regionow

¹³ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej* Tom CV, Warszawa 1997, s. 28.

¹⁴ dane z http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction, dostep 24.11.2012.

- NUTS 3 to 1 294 regionów.

Wiodącym funduszem był Fundusz Rozwoju Regionalnego, który miał jasno określony cel zmniejszenia nierównowagi występującej w Unii oraz jej wzmocnienie przez społeczną i ekonomiczną spójność. EFR mógł finansować m.in.¹⁵:

- inwestycje tworzące nowe miejsca pracy,
- inwestycje infrastrukturalne,
- przedsięwzięcia służące pomocy rozwoju sektora usług dla firm, poprawie dostępu firm do rynku kapitałowego, finansowanie transferu technologicznego,
- inwestycje produkcyjne i infrastrukturalne w zakresie ochrony środowiska.

Kolejnym etapem w rozwoju funduszy regionalnych była reforma z 1993 roku, która tylko pogłębiła i utrwaliła rozwiązania z 1988 roku. W 1994 roku stworzono Fundusz Kohezyjny, a w 1995 roku kolejne trzy państwa (Austria, Finlandia i Szwecja) wstąpiły do Unii Europejskiej. Bardzo ważną z punktu widzenia rozwoju regionalnego była kontynuacja programu INTERREG, który od 1993 roku nazwany został INTERREG II. Celem tego programu było ograniczenie peryferyjności obszarów przygranicznych oraz wspieranie rozwoju współpracy transgranicznej.

Przy tworzeniu polityki regionalnej wypracowano cztery zasady: koncentracji, partnerstwa, programowania i dodatkowości¹⁶. Zasada koncentracji oznacza alokację zasobów na precyzyjnie określone cele oraz w ściśle określonym obszarze geograficznym (głównie są to NUTS I – regiony celu pierwszego). Zasada programowania polega na finansowaniu całych programów rozwojowych regionów, czyli nie jest ważne jedno przedsięwzięcie, ale szereg działań zmierzających do zaplanowanych efektów w określonym czasie (perspektywa średnio i długoterminowa). Zasada partnerstwa polega na relacji między podmiotami publicznymi różnego szczebla, a władzami publicznymi, organizacjami społecznymi i podmiotami gospodarczymi. Chodzi tutaj o wspólne porozumienie i dialog przy programowaniu rozwoju regionalnego. Zasada dodatkowości oznacza, że finansowanie ze środków unijnych nie zastępuje środków krajowych na rozwój regionalny. Państwa zobowiązane są nie zmniejszać nakładów regionalnych w porównaniu z okresem, gdzie nie było wsparcia unijnego.

Od 1988 roku planowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej odbywało się na podstawie szczegółowych rozwiązań prawnych obowiązujących w wieloletnich

¹⁵ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Tom CV, Warszawa 1997, s. 31.

¹⁶ *Ibidem*, s. 48.

okresach czasowych. Przyjęta regulacja prawna określała zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych, które miały finansować programy, a nie pojedyncze projekty. Programowanie funduszy składało się z trzech etapów¹⁷:

1. W pierwszym etapie państwa były zobowiązane do przygotowania kompleksowego dokumentu dotyczącego rozwoju regionalnego, sytuacji przed planowanym wsparciem i strategii rządu w tym obszarze.
2. W drugim etapie Komisja Europejska i państwo członkowskie wspólnie tworzyły dokument Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*), w którym opisane zostały priorytety, zakres źródeł finansowania rozwoju, czas trwania pomocy¹⁸.
3. Trzeci Etap to przedstawienie konkretnych działań do realizacji postawionych celów poprzez programy operacyjne.

Duże znaczenie miało również wprowadzenie kontroli i monitoringu realizacji planowanej strategii, zarówno w trakcie trwania programów operacyjnych jak i po zakończeniu. Z planowaniem regionalnym wiąże się również planowanie przestrzennego zagospodarowania, którego założeniem jest poprawa konkurencyjności państwa przez stworzenie korzystnego otoczenia biznesowego. Pierwszym efektem współpracy w obszarze planowania regionalnego państw UE i Komisji Europejskiej było stworzenie dokumentu *Europa 2000. Perspektywy rozwoju terytorium Wspólnoty*¹⁹. Studium to miało raczej wartość informacyjną, choć w zamierzeniach miało być obowiązującym planem rozwoju przestrzennego. Stworzono wytyczne dla Unii Europejskiej dotyczący interwencji w rozwój obszarów przygranicznych, współpracy między regionami i miastami, między centrum miast a peryferiami oraz o problemach rozwoju dużych miast²⁰. W 1994 roku został zaakceptowany kolejny dokument *Europa 2000 plus. Współpraca dla rozwoju terytorialnego Europy*, który

¹⁷ Ibidem, s. 63.

¹⁸ W celu przyśpieszenia procesu planowania dopuszczono tzw. Jednolity Dokument Programujący (*Single Programming Document*), który dodatkowo zawierał aplikację o ubieganie się o pomoc związaną z planowanym rozwojem regionalnym.

¹⁹ *Europa 2000. Outlook for the Development for the Community's Territory*, European Commission, Bruksela – Luksemburg 1991.

²⁰ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Tom CV, Warszawa 1997, s. 108.

cechował się dużymi brakami metodologicznymi i faktograficznymi w kwestii Polski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej²¹.

Krytyczna ocena obu dokumentów przyczyniła się do zmiany w podejściu do polityki rozwoju przestrzennego. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (ESDP), to podejście polegające na tym, że to poszczególne kraje tworzą dokument według określonej metodologii. Państwa członkowskie ustaliły, że ESDP będzie składała się z sześciu zasadniczych celów politycznych²²:

- społecznej spójności (kohezja),
- ESDP może wpływać na realizację polityk w zakresie rozwoju przestrzennego, ale w taki sposób, że odpowiedzialność podmiotów za tą politykę nie jest ograniczona,
- osiągnięcie zrównoważonego rozwoju przestrzennego (nie ograniczającego się tylko do ochrony środowiska),
- ESDP będzie uwzględniać istniejące struktury i nie będzie obowiązująca dla krajów członkowskich,
- ESDP będzie respektować subsydiarność;
- poszczególne państwa będą wprowadzać ESDP w zakresie jakim mu będzie odpowiadał.

ESDP stała się dokumentem niewiążącym, raczej wizją rozwoju regionalnego o długim horyzoncie czasowym.

W 2000 roku nastąpiła modyfikacja celów polityki regionalnej składająca się tym razem z trzech głównych celów:

- cel I obejmował wsparcie dla regionów zacofanych w rozwoju społeczno-gospodarczym, w których poziom PKB na mieszkańca wynosił poniżej 75% średniej unijnej oraz dla regionów słabo zaludnionych i położonych przy zewnętrznej granicy UE;
- cel II obejmował regiony, w których występował przemysł tradycyjny schyłkowy oraz regres społeczno-ekonomiczny;
- cel III wspierał systemy oświaty, szkolenia zawodowe, działania zmierzające do zmniejszenia bezrobocia lub przekwalifikowania siły roboczej.

²¹ *Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development*, European Commission, Bruksela – Luksemburg 1994.

²² J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Tom CV, Warszawa 1997, s. 122.

Przyjęta na szczycie w 2000 roku Strategia Lizbońska zakładała, że w ciągu 10 lat Unia Europejska stanie się najbardziej nowoczesną gospodarką na świecie, której hasłem przewodnim będzie społeczeństwo oparte na wiedzy (*knowledge society*)²³. W praktyce nie miało to żadnego wpływu na europejską politykę spójności. W 2005 roku przyjęto odnowioną Strategię Lizbońską, która tym razem miała istotny wpływ na politykę spójności, gdyż zmieniono myślenie o roli takiej polityki. Zamiast wdrażać działania wyrównujące dysproporcje gospodarczo-społeczne między regionami, skoncentrowano się na rozwoju przez wspieranie konkurencyjności przy wykorzystaniu endogenicznego (wewnętrznego) potencjału danego regionu²⁴.

W 2010 roku przyjęto kolejny dokument „Strategia 2020”, który przedstawiał podstawowe założenia polityki Unii, w tym polityki spójności na najbliższe 10 lat.

2. Ogólna charakterystyka funduszy unijnych oraz źródła ich pozyskiwania

Fundusze unijne to środki pieniężne jakie Unia Europejska (na dzień 1 stycznia 2013 jest to 27 krajów) przekazuje poszczególnym członkom wspólnoty według ściśle określonych kryteriów w celu wspierania i restrukturyzacji poszczególnych gospodarek państw unijnych.

W założeniach działalność Unii Europejskiej opierała się na dwóch zasadach: pomocniczości (subsidiarność) i solidarności. Stąd powstały fundusze unijne mające określone cele i założenia. Fundusze unijne nazywa się funduszami strukturalnymi, gdyż są narzędziami do realizowania polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Są to działania mające na celu zmniejszenie dysproporcji w rozwoju poszczególnych krajów.

Obecnie (lata 2007-2013) są to dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Powstał jeszcze Fundusz Spójności, który podlega podobnym zasadom jak dwa powyższe. Jednak podstawową różnicą jest to, że środki z tego funduszu nie są przyznawane dla danego regionu ale przeznaczane są na ogólnokrajowe programy²⁵.

²³ *The Lisbon Strategy 2000-2010. An analysis and evaluation of the methods used and results achieved. Final report*, 2010, s. 11.

²⁴ J. Szlachta, *Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, J. Stacewicz (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2012, s. 236.

²⁵ Produkt Narodowy Brutto (PNB) na jednego mieszkańca musi być niższy niż 90 proc. średniej w państwach Unii Europejskiej, aby dane państwo mogło otrzymać środki z tego funduszu.

Poniżej przedstawiona jest charakterystyka trzech rodzajów Funduszy Europejskich:

- Europejski Fundusz Społeczny (EFS): jego podstawowym celem jest wspieranie działań mających poprawić jakość i dostępność miejsc pracy i możliwości zatrudnienia w Unii Europejskiej.
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR): największy fundusz; jego podstawowym celem jest zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej. Z tego funduszu finansowane są wszystkie programy, które pomagają opóźnionym w rozwoju regionom.
- Europejski Fundusz Spójności (FS): jego podstawowym celem jest wspieranie działań mających wyrównać warunki ekonomiczne i społeczne we wszystkich regionach Unii Europejskiej. Ma zasięg krajowy i wspiera duże projekty w zakresie ochrony środowiska i infrastruktury transportowej.

Europejski Fundusz Społeczny (*European Social Fund*) jest funduszem strukturalnym. Utworzono go na podstawie postanowień Traktatów Rzymskich z 1957 roku. Fundusz ten skierowany jest do konkretnych grup społecznych, a nie do instytucji. Od 2000 roku ma za zadanie realizować założenia Strategii Lizbońskiej dotyczącej poprawy dostępu do zatrudnienia, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia, tworzenie większej liczby miejsc pracy²⁶. EFS finansuje te obszary, które realizują politykę spójności Unii Europejskiej. Projekty (programy operacyjne) mogą być sfinansowane do 85% ze środków EFS, a pozostała kwota jest wymagana ze środków krajowych. Projekty finansowe przez EFS są realizowane zarówno przez instytucje jak i podmioty prywatne.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund*) powołany został w 1975 roku w celu zwalczania skutków światowego kryzysu gospodarczego i paliwowego z roku 1972 oraz rozszerzenia Unii o dwa państwa Wielką Brytanie i Danię. Wraz z przyjmowaniem do Unii państw ze słabymi gospodarkami wzrastała rola EFRR, aż stał się on podstawowym narzędziem realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej. Fundusz ten wspiera endogeniczny rozwój regionów przez promowanie lokalnych inicjatyw rozwojowych oraz zachęcanie do rozwoju małych i średnich firm.

²⁶ J.W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszu europejskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 119.

Fundusz Spójności (*Cohesion Fund*), zwany również Funduszem Kohezji²⁷ powstał w 1992 roku na mocy zapisów Traktatu z Maastricht. Od 1994 roku konkretne państwa otrzymywały wsparcie finansowe na zredukowanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego w stosunku do reszty państw członkowskich. Na początku z tej pomocy korzystały cztery państwa (Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia), ale od 2004 i 2007 roku pozostałe państwa, które dołączyły do Unii Europejskiej. Od 2006 roku obowiązują nowe regulacje dotyczące Funduszu Spójności²⁸. Najistotniejszą zmianą jest ujednoczenie zasad stosowanych dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zwiększono kompetencje decyzyjne państw dla większości projektów, nadal pozostała zasada, że fundusz wspiera projekty i programy tylko o zasięgu ogólnokrajowym. Jako podstawowy cel Funduszu Spójności wyznaczono ułatwienie przygotowania do Unii Gospodarczej dla biedniejszych państw członkowskich poprzez wspieranie sektora środowiska i infrastruktury. Projekty te miały znacząco wpływać na rozwój sieci transportu transeuropejskiego i poprawy ochrony środowiska. Fundusz ten ograniczony został do państw, których PKB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniego PKB na mieszkańca Unii. Dodatkowo państwa muszą realizować taki program gospodarczy, który spełnia wymogi konwergencji dotyczące długu publicznego, deficytu budżetowego, inflacji, stóp procentowych oraz kursu walutowego.

Fundusze są ściśle powiązane z polityką regionalną, polityką strukturalną i polityką spójności²⁹. Teoretycznie te pojęcia różnią się, w praktyce często są używane zamiennie. Ich nadrzędnym celem jest wyrównywanie różnic poszczególnych regionów, a co za tym idzie poprawy życia ich mieszkańców.

Środki na fundusze europejskie pozyskiwane są z budżetu Unii Europejskiej. Na budżet ten składają się cła pobierane od towarów importowanych z państw, które nie są członkami UE, opłaty nakładane na import artykułów rolnych, dochody z podatku VAT³⁰ i wpłaty uzależnione od dochodu narodowego każdego państwa członkowskiego³¹.

²⁷ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 69.

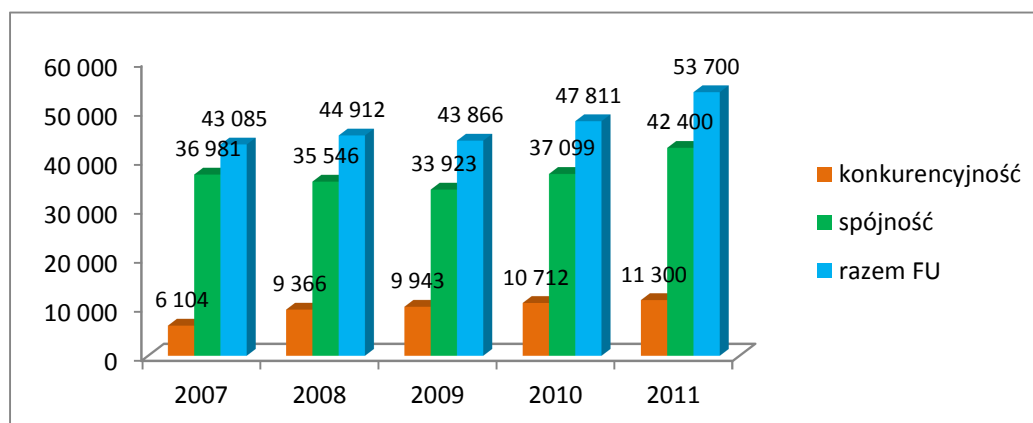
²⁸ J.W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszu europejskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 147.

²⁹ Polityka strukturalna to tradycyjne pojęcie interwencji Wspólnoty Europejskiej. Polityka strukturalna zorientowana jest na stworzeniu spójności między poszczególnymi regionami i mieszkańcami poprzez wsparcie finansowe. Polityka spójności to przede wszystkim zmniejszenie zróżnicowania w całej Unii Europejskiej.

³⁰ Jest to określony procent, który dane państwo ma zapłacić UE od wpływów z podatku VAT.

W latach 2007-2011 do unijnego budżetu wpłynęło ponad 493,5 mld euro, z czego 84,1% stanowiły wpłaty państw członkowskich.

W latach 2007-2011 udział funduszy unijnych w wydatkach budżetu unijnego stanowiły średniorocznie 47,3%.



Rysunek 1. Środki budżetowe Unii Europejskiej przeznaczone na fundusze unijne w latach 2007-2011.

Źródło: opracowanie własne; dane z

http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm, dostęp 24.11.2012.

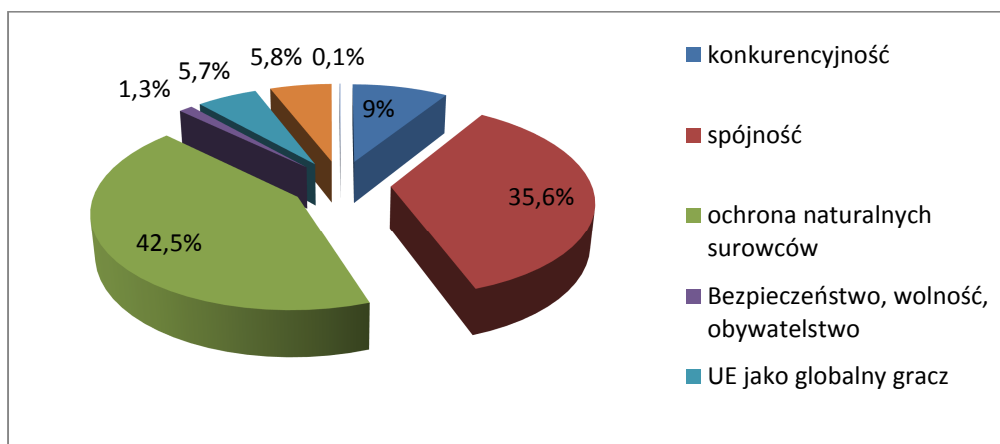
Ponad połowa budżetu Unii Europejskiej przeznaczona jest na finansowanie dwóch funduszy unijnych: rozwoju regionalnego (konkurencyjności) i spójności.

Budżet Unii na lata 2007-2013 jako najważniejsze priorytety określił trwały wzrost gospodarczy i zatrudnienie zgodnie z wytycznymi Strategii Lizbońskiej. Kwota 382,1 mld Euro została przeznaczona na trwały wzrost (konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz spójność na rzecz wzrostu gospodarczego) i stanowiła 44,2% całego budżetu unijnego. Państwa członkowskie przyjęte w 2004 roku otrzymały ponad 52% wszystkich środków, co oznacza, że środki te zostały skierowane do 27% ludności Unii Europejskiej. Taka dysproporcja wynikała z tego, że nowo przyjęte państwa wymagały dużych dostosowań strukturalnych.

W budżecie Unii na lata 2007-2013 dokonano redukcji planowanych wydatków w obszarze wspólnych celów działania w wyniku sprzeciwu największych płatników

³¹ Każde państwo płaci 0,73% swojego PKB; składka polska w 2007 roku wyniosła 2,5 mld euro, a w 2011 roku 3,7 mld euro. W sumie od maja 2004 roku do września 2012 roku Polska wpłaciła 26 mld euro.

netto. Największa redukcja objęła program dot. konkurencyjności, badań naukowych, kształcenia ustawicznego (z kwoty 132 mld euro obniżono do poziomu 72 mld euro). Wydatki na politykę spójności również zostały obcięte (z 345 mld euro do 308 mld euro)³². W poszerzonej Unii znacznie zwiększyły się dysproporcje społeczno-gospodarcze. Liczba ludności wzrosła o 20%, a PKB Unii urósł jedynie o 5%³³. Znacznie wzrosła liczba regionów klasyfikująca się do wsparcia z funduszy strukturalnych. Dodatkowo gospodarka europejska znacznie odbiegała od najbardziej dynamicznie rozwijających się państw. W 2006 roku gospodarka światowa rozwijała się w tempie 5,1%, Chiny 10,5%, USA 3,4%, a UE zaledwie 2,9%³⁴. W 2011 roku odpowiednio: gospodarka światowa 4%, Chiny 9,5%, USA 1,5%, UE 2,5%. To wszystko przyczyniło się do podjęcia decyzji o ograniczeniu planowanych wydatków na fundusze unijne.



Rysunek 2. Roczny podział budżetu Unii Europejskiej w latach 2007-2013.

Źródło: opracowanie własne; dane z

http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fw0713_en.cfm, dostęp 24.11.2012.

Należy zauważyć stały wzrost środków przeznaczonych na realizację polityki spójności w Unii Europejskiej. W latach 1988-1993 było to 85 mld Euro, w latach

³² J. Olbrycht, *Polityka spójności i/lub wzrostu*, w: *Przyszłość europy – wyzwania globalne – wybory strategiczne*, A. Kukliński, Pawłowski (red.), Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 2006, s. 174.

³³ W. Pełka, *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, L. Oręziak (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa i. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 178.

³⁴ *Ibidem*, s. 173.

1994-1999 to 170 mld Euro, w kolejnym cyklu 2000-2006 było to 213 mld Euro, a w latach 2007-2013 to 308 mld Euro³⁵. Uzgodniona na szczycie w Brukseli kwota na lata 2014-2020 wyniesie 325 mld euro.

Podstawowa idea solidarności państw członkowskich coraz częściej jest negowana przez bogate państwa, które nie chcą partycypować w idei solidarnej pomocy. Mówią o zbyt niskiej skuteczności ekonomicznej polityki strukturalnej Unii, jak również zaniepokojone są sytuacją regionów, które uzależniły się od systematycznego pozyskiwania funduszy unijnych³⁶.

3. Polityka regionalna w Polsce

Początki polityki regionalnej w Polsce sięgają lat okresu międzywojennego, kiedy rozpoczęto łączyć kraj po zaborach i istotnym stało się zmniejszenie dużych dysproporcji wewnątrz kraju. Takim sztandarowym przykładem polityki regionalnej było utworzenie Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP). Wybrano region, w którym były najdogodniejsze perspektywy rozwoju przemysłu ciężkiego i militarnego.

Okres PRL-u to czas centralnego planowania przestrzennego, a plany regionalne utożsamiane były z planami zagospodarowania województw. Początki lat 90.XX wieku, to przede wszystkim działania zmierzające do zrównoważenia i stabilizacji gospodarki rynkowej. Silna presja na zmniejszenie deficytu budżetowego obciążonego sztywnymi płatnościami (m.in. spłata długu publicznego) nie sprzyjała stworzeniu polityki regionalnej. W pierwszych latach transformacji najważniejszymi celami makroekonomicznymi było równoważenie gospodarki oraz zamykanie lub restrukturyzacja nieefektywnych gałęzi gospodarki³⁷. Rolą polityki regionalnej było jedynie zapewnienie osłony socjalnej w regionach, gdzie najdotkliwsze były efekty przemian gospodarczych. W 1992 roku w „Programie polityki społeczno-gospodarczej do 1994 roku” umieszczono aneks „Polityka regionalna w latach 1992-1994”, w którym przedstawiono priorytety polityki regionalnej rządu. W 1995 roku program „Strategia dla Polski” zaktualizowano o rozdział „Polityka regionalna” z priorytetami

³⁵ Ibidem, s. 184.

³⁶ T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 18.

³⁷ A. Lodkowska-Skoneczna, A. Pyszkowski, J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski 1990-1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996, s. 26.

na lata 1995-1998. Środkami do realizacji tych priorytetów miały być regionalne programy restrukturyzacji i rozwoju. Sytuacja zaczęła zmieniać się w połowie lat 90., kiedy to polityka regionalna stała się istotnym narzędziem do osiągnięcia większej konkurencyjności gospodarki i stworzenia otoczenia do osiągnięcia wysokiej stopy wzrostu gospodarczego.

Tabela 1. Zróżnicowanie regionalne w latach 90.

Województwa	Średnioroczne tempo wzrostu		PKB/mieszkańca, Polska = 100		
	1993-1998	1993-1997	1992	1997	1998
warszawskie	1,08	1,10	155	200	183
poznańskie	1,08	1,05	141	139	167
krakowskie	1,06	1,05	126	125	133
szczecińskie	1,07	1,03	123	108	138
łódzkie	1,03	1,03	107	98	95
katowickie	1,02	1,07	109	119	92
legnickie	1,02	1,06	118	122	99
zamojskie	1,03	1,01	69	58	61
ostrołęckie	1,02	1,05	67	66	56
nowosądeckie	1,04	1,04	66	63	62
suwalskie	1,02	1,07	65	74	55

Źródło: G. Gorzelak, Szanse polskich regionów (założenia długofalowej strategii rozwoju regionalnego Polski), w: tom V. Problemy Rozwoju regionalnego, J. Brdulak (red.), VII Kongres ekonomistów Polskich, Bellona, Warszawa 2001, s. 57.

Polska na początku lat 90. była krajem o dużym zróżnicowaniu w rozwoju gospodarczo-społecznym w poszczególnych województwach. Wpływ na to miał również kontekst historyczny. Polska przez 123 lat była pod trzema różnymi zaborami: austriackimi, pruskim i rosyjskim, co istotnie wpłynęło na sferę zarówno społeczną jak i gospodarczą. Lata okresu międzywojennego oraz komunizmu nie były w stanie zmniejszyć tych różnic. Rozwój struktur gospodarki wolnorynkowej również wpłynął na dywergencję między regionami. Dynamicznie zaczęły rozwijać się obszary przygraniczne z Unią Europejską oraz aglomeracje. Regiony z uspołecznionym rolnictwem, przestarzałym sektorem obronnym oraz niższym poziomem gospodarczo-społecznym nie nadążały za zmianami. Polityka regionalna w Polsce musiała być również dostosowana do zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej. Dlatego też koniecznością stało się stworzenie zasad nowoczesnej polityki regionalnej, czyli

upodmiotowienie regionów (stworzenie struktur administracyjnych) oraz stworzenie budżetów regionalnych.

W pierwszym okresie transformacji regiony silne dokonały znaczącej restrukturyzacji gospodarczej, gdy w tym samym czasie w słabych regionach nastąpiły nieznaczne zmiany w gospodarce regionalnej. To wpłynęło na nasilenie się dywergencji. Silną pozycję uzyskały metropolie i regiony zachodnie, i taka tendencja utrzymuje się nadal.

16 grudnia 1991 roku Polska podpisała Układ Europejski (układ o stowarzyszeniu pomiędzy Polską a Unią Europejską i jej państwami członkowskim). Z punktu widzenia polityki regionalnej istotnym był artykuł 86 zawierający zapisy dotyczące rozwoju regionalnego. Również w artykułach 80 (ochrona środowiska), 81 (transport), 87 (sfera socjalna) oraz 91 (cła) odnoszono się do działań regionalnych. Podpisanie tego dokumentu umożliwiło Polsce korzystanie z funduszy unijnych wspierających politykę regionalną.

W 1991 roku Unia Europejska uruchomiła program Uwertura (*Ouverture*), którego celem było wspieranie współpracy między regionami i miastami UE, a regionami i miastami Europy Środkowo-Wschodniej. Był to program o bardzo niskim budżecie, ale najważniejszą kwestią był transfer nowoczesnej wiedzy dotyczącej rozwoju regionalnego i lokalnego z krajów UE do krajów postkomunistycznych.

Istotną rolę w kształtowaniu polityki regionalnej Polski w latach 90. odegrała pomoc zagraniczna, głównie z UE. Udzielona pomoc była częścią programu PHARE (*Poland Hungary Assistance to Restructuring their Economics*) wspierającego transformację i zmiany gospodarcze w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Kwoty te stanowiły istotną pulę środków na rozwój regionalny na tle kwot pochodzących z budżetu państwa. Ważną kwestią było również dostosowanie procedur i instytucji polskiej polityki regionalnej do standardów europejskich oraz kształcenie kadr administracji publicznej. Instrumentami pośrednimi wspierającymi rozwój regionalny w tych latach były ulgi podatkowe dla podmiotów gospodarczych, ulgi z tytułu szkolenia uczniów i pracowników, przyspieszone odpisy amortyzacyjne i inne. Kolejnym mechanizmem polityki regionalnej było również tworzenie specjalnych stref ekonomicznych (SSE) w regionach o konieczności restrukturyzacji lub aktywizacji lokalnej gospodarki.

W latach 1995-1999 Polska otrzymała 1/3 środków z funduszu PHARE (ok. 700 mln euro)³⁸. Dodatkowo korzystała z funduszu ISPA, odpowiednika Funduszu Spójności w krajach kandydujących (rocznie ok. 350 mln euro) wspierającego duże projekty w obszarze infrastruktury i ochrony środowiska oraz programu SAPARD (rocznie ok. 170 mln euro) wspierającego rozwój obszarów wiejskich i modernizację rolnictwa.

Proces integracji z Unią Europejską oraz zmiany w układzie administracyjnym (nowy podział województw) wymagały od Polski stworzenia nowego programu rozwoju społeczno-gospodarczego, nazwanego Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego (NSRR)³⁹. Dodatkowo rozpoczęły się prace nad strategiami sektorowymi, czyli: Narodowa Strategia Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich, Narodowa Strategia Rolnictwa i Rozwoju Terenów Wiejskich, Narodowa Strategia Rybołówstwa, Narodowa Strategia Ochrony Środowiska Przyrodniczego, Narodowa Strategia Transportowa⁴⁰. Wszystkie te dokumenty stały się podstawową do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju, zawierającego średnioterminową strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski. Dokument ten był niezbędny do stworzenia wspólnie z Komisją Europejską Podstawy Wsparcia Wspólnoty, dokumentu zawierającego założenia finansowania rozwoju regionalnego Polski w okresie długoterminowym. NSRR jest także dokumentem, który regulował przygotowania Polski do akcesji z Unią Europejską w obszarze rozwoju regionalnego oraz korzystania z funduszy strukturalnych już po wejściu w struktury unijne. Podstawowym dokumentem programowym NSRR był Plan Rozwoju Regionalnego (PRR), który wskazywał cele, kierunki działań oraz źródła finansowania rozwoju regionalnego w podziale na województwa. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej dokumentem realizującym NSRR stał się Narodowy Plan Rozwoju (NPR).

Po reformie administracyjnej w 1999 roku Polska podzielona została na 16 województw, 373 powiaty i 2 489 gmin. Województwa są regionami rządowo-samorządowymi, a powiaty i gminy są jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego. Województwa są zróżnicowane pod względem terytorialnym i gęstości zaludnienia, a także są silnie zróżnicowane pod względem rozwoju gospodarczego i stopy życia mieszkańców. Najsłabiej rozwiniętymi województwami są lubelskie,

³⁸ J. Kaja i K. Piech (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 162.

³⁹ Obejmowała zakres czasowy 2000-2006.

⁴⁰ J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, studia KPZK PAN, tom CIII, PWN, Warszawa 2000, s. 11.

podlaskie i podkarpackie. Są to obszary w dużej mierze rolnicze. Województwem z przemysłem schyłkowym jest śląskie, a z największym bezrobociem strukturalnym jest województwo kujawskie-pomorskie (dawne obszary upaństwowionych gospodarstw rolnych). Wdrożona reforma administracyjna umożliwiła wprowadzenie samodzielnej polityki intraregionalnej. Zostały utworzone budżety województw oraz zostały znacznie zdecentralizowane wydatki sektora publicznego na rzecz budżetów samorządowych. Polska, aby mogła korzystać z funduszy strukturalnych, sama musiała najpierw stworzyć mechanizm polityki strukturalnej, a w tym szczególnie politykę regionalną. Według Komisji Europejskiej wsparcie finansowe Unii miało być uzupełnieniem krajowej polityki strukturalnej, a nie odwrotnie⁴¹. Po akcesji do Unii Europejskiej podstawową pomocą dla Polski były fundusze strukturalne. Przed transferem tych środków Polska musiała przygotować odpowiedni układ instytucjonalny polityki interregionalnej i intraregionalnej oraz mechanizmy ich działania. Dodatkowo musiała nauczyć się programowania rozwoju regionalnego na każdym poziomie, przygotowywać wnioski inwestycyjne według standardów unijnych i uruchamiać środki z funduszy strukturalnych, które wymagały zaangażowania lokalnych, publicznych i prywatnych środków finansowych⁴². Na początku XXI wieku najistotniejszymi zadaniami polityki regionalnej było wspomaganie procesu zmian strukturalnych w gospodarce oraz modernizacja rolnictwa i wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Tabela 2. Liczba NUTS w Polsce.

Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych w Polsce (NUTS)		Liczba jednostek
NTS 1	terytorium całego kraju	1
NTS 2	województwa	16
NTS 3	podregiony (utworzone z powiatów)	44
NTS 4	powiaty (308) i miasta na prawach powiatów (65)	373
NTS 5	gminy	2 498

Źródło: J. Kaja J. i K. Piech (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 15.

NSRR stała się podstawowym dokumentem polityki regionalnej w okresie średnioterminowym. Nadrzędnym celem było określenie priorytetów polityki

⁴¹Ibidem, s. 26.

⁴²Ibidem, s. 38.

regionalnej, które skupiały się na konkretyzacji celów rozwoju regionalnego w Polsce, zapewnienie spójności polityki regionalnej rządu z polityką makroekonomiczną i politykami sektorowymi, zapewnienie spójności działań rządu z Narodowym Planem Rozwoju, pobudzenie lokalnych podmiotów samorządowych do efektywnej współpracy w realizacji rozwoju regionalnego⁴³.

Polska w ramach przygotowań przedakcesyjnych musiała również dostosować system terytorialny do systemu NUTS. Wprowadzono go na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 2000 i 2001 roku. Terytorium Polski zostało przypisane do NUTS 1, województwa do NUTS 2, grupa powiatów do NUTS 3, powiaty do NUTS 4 oraz gminy do NUTS 5. Polska zgodnie ze strategią polityki regionalnej UE została zakwalifikowana do celu I, czyli PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej unijnej. To pozwoliło Polsce zostać beneficjentem funduszy strukturalnych UE.

Od 2000 roku do Polski co roku było transferowanych 920 mln euro⁴⁴. Pieniądze te były wypłacane aż do momentu wejścia do Unii Europejskiej i przeznaczone były na trzy główne cele: dostosowanie polskiego prawa do unijnego, przygotowanie polskiej administracji do korzystania z pomocy unijnej (procedury funduszy strukturalnych), wzmocnienie spójności gospodarczo-społecznej kraju i zmniejszenie dywergencji pomiędzy członkami Unii a Polską.

Wykorzystanie pomocy z programu PHARE przez wielu specjalistów zostało ocenianych bardzo negatywnie⁴⁵. Podstawowym zarzutem był brak monitoringu i oceny efektywności projektów przez stronę polską. Brakowało również strategii dotyczącej wydatkowania otrzymanej pomocy, wykwalifikowanej kadry urzędniczej i stabilnej polityki regionalnej rządu.

Fundusze unijne były najważniejszą pozycją w budżecie polityki regionalnej Polski. W latach 1997-1999 w Polsce na politykę regionalną wydatkowano: 1,44%, 2,25%⁴⁶

⁴³ Ibidem, s. 50.

⁴⁴ T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 109.

⁴⁵ Ibidem, s. 111.

⁴⁶ Są to wydatki związane z usuwaniem skutków powodzi, stąd taki drastyczny wzrost w 1998 roku.

i 1,44 % PKB⁴⁷. Wydatki budżetowe krajowe były niższe niż alokacje funduszy przedakcesyjnych dla Polski.

Po wejściu do UE Polska została beneficjentem funduszy strukturalnych. Pierwszy okres pomocy obejmował lata 2004-2006, drugi to lata 2007-2013 (tzw. Nowa Perspektywa Finansowa)⁴⁸. Dla drugiego okresu pomocowego został stworzony dokument nazwany Narodowe Strategiczne Ramy Odniesień (NSRO), przedstawiający kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego przy wykorzystaniu wsparcia ze środków unijnych. Przedstawiono opis programów operacyjnych, które będą realizować zakładane cele NSRO.

W latach 2004-2006 w Polsce przeznaczono na realizację polityki regionalnej następujące kwoty⁴⁹:

- 8,3 mld euro z funduszy strukturalnych
- 0,35 mld euro z INTERREG⁵⁰ i EQUAL⁵¹
- 4,2 mld euro z Funduszu Spójności⁵²
- 4 mld euro z publicznych środków krajowych

Oznaczało to, że ponad połowa środków (54,4%) przeznaczonych dla nowych państw członkowskich została skierowana na rozwój regionalny w Polsce.

Na lata 2004-2006 założono w celach makroekonomicznych NSR wzrost PKB i zmniejszenie bezrobocia w wyniku wykorzystania funduszy unijnych. W 2004 roku osiągnięto poziom 44,7% PKB na mieszkańca Unii Europejskiej, bezrobocie spadło o 0,01%. W kolejnym roku bezrobocie zmniejszyło się o kolejne 0,5% i wyniosło 17,6% na koniec roku⁵³.

⁴⁷ J. Szlachta, *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, w: tom V. *Problemy Rozwoju regionalnego*, J. Brdulak (red.), VII Kongres ekonomistów Polskich, Bellona, Warszawa 2001, s. 53.

⁴⁸ P. Solarz, *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004-2010*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Vizja Press & IT, Warszawa 2011, s. 183.

⁴⁹ Ibidem, s. 184.

⁵⁰ INTERREG – działania wspierające rozwój transgraniczny, transnarodowy i międzyregionalny.

⁵¹ EQUAL – działania wspierające współpracę międzynarodową w obszarze zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.

⁵² Nie należy do Funduszy Strukturalnych, ale przeznaczony jest dla państw, a nie regionów; celem jest budowanie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska o szerokim obszarze działania.

⁵³ P. Solarz, *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004-2010*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Vizja Press & IT, Warszawa 2011, s. 185.

Pierwsze lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej to okres niskiego wydatkowania środków unijnych, wynikający głównie ze zbyt skomplikowanego i rozbudowanego systemu zarządzania i kontroli, asekuracji, sformalizowania, zbyt rygorystycznych reguł i braku wiedzy⁵⁴. Na koniec 2007 roku zdolność absorpcyjna funduszy strukturalnych przyznanych Polsce na lata 2004-2006 wyniosła 69,8 %.

Przystąpienie Polski do UE stworzyło możliwość pozyskania wsparcia funduszy strukturalnych na ok. 4%, czyli ok. 8% krajowych środków publicznych. Z drugiej strony Unia Europejska stawia wymóg współfinansowania programów pomocowych w wysokości 25% kosztów ich realizacji. W praktyce oznacza to, że ponad 1% PKB (2% wszystkich środków publicznych państwa) należy przeznaczyć na rozwój regionalny, czyli znacznie więcej niż wydawano zanim zaczęły wpływać fundusze strukturalne po akcesji Polski⁵⁵.

Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2013 jest podstawowym dokumentem przedstawiającym kierunki rozwoju Polski w tym okresie. Zgodnie z nią największą i najbardziej efektywną grupą beneficjentów są jednostki samorządu terytorialnego, co jest zgodne z koncepcją decentralizacji polityki regionalnej. Środki są wykorzystywane głównie na poprawienie infrastruktury podstawowej (ok. 92% całkowitej wartości projektów)⁵⁶.

W związku z nowym podejściem Unii Europejskiej do finansowania celów na lata 2007-2013 Polska przygotowała 22 programy operacyjne, z czego 6 ma zasięg krajowy, a 16 ma zasięg regionalny, po jednym na województwo. Jest to inne podejście niż w poprzednich latach 2004-2006. Każde województwo realizuje swój własny program operacyjny zarządzany przez samorząd województwa. W latach 2007-2013 przyznano Polsce na realizację polityki regionalnej środki unijne w wysokości 67,3 mld euro: 45,1 mld euro z funduszy strukturalnych i 22,2 mld euro z Funduszu Spójności. Dodatkowo 11,9 mld euro pochodziło z publicznych środków krajowych (w tym 6,4 mld euro ze strony podmiotów prywatnych). Łączna suma środków na realizację Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia wyniosła 85,6 mld euro⁵⁷. Jest to istotny wzrost w stosunku do lat 2004-2006. Średniorocznie wzrost dotacji wyniósł ponad 45% w stosunku do średniorocznej wartości dotacji w 2004-2006. Na

⁵⁴ Ibidem, s. 189.

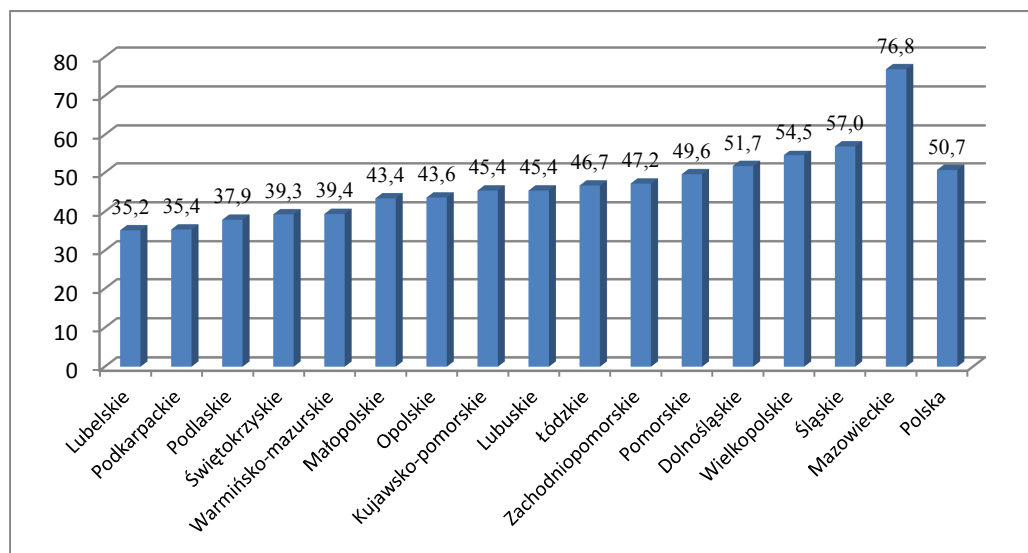
⁵⁵ J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, studia KPZK PAN, tom CIII, PWN, Warszawa 2000, s. 64.

⁵⁶ Ibidem, s. 189.

⁵⁷ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 111.

cały okres programowania wzrost był ponad 5-krotny. Kwota przyznanych dotacji stanowi aż 25% wydatków na inwestycje w Polsce. Ważnym krokiem do efektywnego wykorzystania takiej puli środków była decentralizacja zarządzania programami współfinansowanymi przez Unię oraz wdrożenie oddzielnych programów regionalnych dla poszczególnych województw.

Polska przed uzyskaniem środków z funduszy unijnych była zobowiązana przygotować dokument dotyczący programowania budżetowego zwanym Podstawy Wsparcia Unii Europejskiej (PWW). Jest on akceptowany zarówno przez Komisję Europejską jak i dane państwo członkowskie po przedstawieniu przez ten kraj programu rozwoju. PWW zawierały strategię działania państwa, priorytety funduszy strukturalnych, ich wielkość oraz inne środki do finansowania założonych celów.



Rysunek 3. PKB na 1 mieszkańca w 2005 w poszczególnych województwach a średnia Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne; dane: W. Pełka *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, L. Oręziak (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 168.

Polska przystępując do Unii Europejskiej charakteryzowała się dużą luką w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego, której odzwierciedleniem były: niski wskaźnik PKB na 1 mieszkańca, duże bezrobocie, brak rozwiniętej infrastruktury, niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki, zacofanie

w rozwoju obszarów wiejskich. W 2004 roku wszystkie polskie województwa były poniżej 75% średniej PKB na 1 mieszkańca w Unii Europejskiej, poza województwem mazowieckim, które dorównywało najslabiej rozwiniętym regionom Niemiec Wschodnich i Południowych Włoch .

Według Komisji Europejskiej osiągnięcie przez Polskę poziomu rozwoju średniej Unii Europejskiej będzie wymagało przynajmniej dwóch pokoleń. W 2008 roku poziom konwergencji wyniósł 56,4% średniej dla całej Unii, co klasyfikowało nasze państwo na ostatniej pozycji wśród nowo przyjętych państw członkowskich. Utrzymanie tempa wzrostu PKB na poziomie 5,4% pozwoliłoby osiągnąć Polsce średni poziom wzrostu dla Unii w 2029 roku.⁵⁸ Tak wysokie tempo wzrostu PKB nie jest jednak osiągalne w ostatnich latach, a z drugiej strony nastąpiło również zubożenie w całej Unii. W 2011 roku poziom konwergencji wyniósł 64%⁵⁹.

W pierwszych latach członkostwa Polski, pomimo zmian zachodzących w gospodarce, nadal występowała i występuje mało efektywna struktura zatrudnienia, w tym najwyższe w Europie zatrudnienie w rolnictwie. Jakość kapitału ludzkiego jest dość niska w porównaniu z krajami UE. Słaba infrastruktura transportowa i społeczna przekłada się również na opóźnienia w rozwoju gospodarczym, zbyt małą mobilności mieszkańców i na wielkość wymiany zagranicznej. W obecnych czasach najistotniejszym staje się tworzenie społeczeństwa innowacyjnego i informacyjnego. W 2006 roku Polska była na 24 pozycji na 25 państw członkowskich, gdy chodzi o wskaźnik innowacyjności SII⁶⁰.

4. Efektywność wykorzystania funduszy unijnych w regionach na przykładzie Polski

Realizacja programów finansowanych z funduszy unijnych podlega ocenie. Składa się z następujących etapów⁶¹:

- ocena ex-ante (analiza mocnych i słabych stron potencjału regionu, który ma dostać finansowanie),

⁵⁸ Ibidem, s. 186.

⁵⁹ http://inwestor.msp.gov.pl/portal/si/337/25120/Analiza_makroekonomiczna_polskiej_gospodarki.html, dostęp 3.02.2013.

⁶⁰ SII – wskaźnik Summary Innovation Index opracowany przez Komisję Europejską do badania innowacyjności w państwach członkowskich UE.

⁶¹ P. Pachura, M. Kozak, *Elementy metod oceny programów rozwoju regionalnego w aspekcie wykorzystania funduszy strukturalnych*, w: *Rola projektów Europejskich w rozwoju lokalnym i regionalnym*, Adamowicz M. (red.), Wydawnictw SGGW 2004, s. 305.

- ocena mid-term (ocena w trakcie trwania programu i dokonanie niezbędnych korekt),
- ocena ex-post (analiza zakończonego projektu, ze szczególnym uwzględnieniem rezultatów).

Dodatkowo występuje jeszcze kontrola (audyt) i monitoring udzielanych funduszy unijnych. Kontrola jest przeprowadzana głównie przez administrację Komisji Europejskiej. Monitoring opiera się na zbieraniu danych finansowych i statystycznych, koncentrując się głównie na prawidłowościach operacji finansowych.

W krótkim okresie potencjalne korzyści płynące z wykorzystania funduszy unijnych to większa skala inwestycji, poprawa koniunktury gospodarczej i zatrudnienia, zwiększenie dochodów ludności i wzrost popytu konsumpcyjnego. Do efektów długoterminowych zalicza się poprawę jakości kapitału ludzkiego oraz lepszy stan infrastruktury prowadzący do wzrostu efektywności małych i średnich przedsiębiorstw.

W krótkim okresie należy się liczyć z negatywnymi skutkami wynikającymi z wykorzystania funduszy unijnych. Może pojawić się przegrzanie gospodarki, gdyż fundusze zwiększają stronę popytową (np. budownictwo), rosną płace i ceny, co przyczynia się do inflacji, a w konsekwencji do podniesienia stóp procentowych przez Bank Centralny. To zmniejsza atrakcyjność kraju dla inwestorów. Kolejnym negatywnym efektem może być aprecjacja krajowej waluty. Długoterminowe transfery funduszy unijnych powodują wzmocnienie waluty danego kraju, co powoduje zmniejszenie atrakcyjności gospodarki i mniejszego napływu inwestycji zagranicznych. Dodatkowo wzrost wartości krajowej waluty powoduje, że faktycznie wypłaty z funduszy unijnych zmniejszą się, gdyż wypłacane są w walucie euro. Prognozy dla złotego mówią, że do 2015 roku polska waluta umocni się o 25%, a więc aż taki procent wypłat zostanie skonsumowany przez aprecjację złotego⁶². Najistotniejszym chyba negatywnym efektem jest problem współfinansowania. Wsparcie unijne ma uzupełniać krajowe inwestycje na rozwój, czyli władze państwowe i lokalne muszą mieć udział w realizowanych projektach. Polska, aby korzystać z funduszy unijnych na poziomie 3,5-4% PKB, musi przeznaczyć 1% PKB na współfinansowanie funduszy. Zatem musi nastąpić zwiększenie wydatków publicznych w jednych obszarach, a w innych zredukowanie lub zwiększenie zadłużenia publicznego. Podobną sytuację mają województwa, które muszą szukać

⁶² W. Pełka, *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Oręziak L. (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa i. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 220.

finansowania zewnętrznego, aby móc korzystać z funduszy unijnych. Najłatwiejszym sposobem jest zaciąganie kredytów lub wyemitowanie obligacji komunalnych. Źródła tego finansowania generują dodatkowe koszty związane ze spłatą odsetek. To wszystko przyczynia się do istotnego zadłużenia zaczynając od małej gminy, kończąc na całym państwie.

Wejście do Unii Europejskiej wymusiło na Polsce większe zaangażowanie finansowe w politykę regionalną. Zaangażowanie własnych środków na poziomie 25% oznaczało w praktyce finansowanie na wyższym poziomie, gdyż środki funduszy strukturalnych nie są uruchamiane zaliczkowo, własne środki są obciążone VAT-em, a europejskie nie. Przygotowanie projektów wymaga również poniesienie kosztów nie rekompensowanych przez fundusze unijne. W sumie współfinansowanie ze strony Polski mogło osiągnąć poziom 40%⁶³.

Istotną kwestią związaną z wykorzystaniem funduszy unijnych jest monitorowanie sytuacji finansowej regionów. Ministerstwo Finansów przygotowało grupy wskaźników, z których najistotniejsze wydają się wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca i wskaźniki dla zobowiązań.

Do analizowania wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę regionów wykorzystuje się model HERMIN oraz inne modele ekonometryczne: model QUEST, model E3ME, model REMI, model ECOMOD.

Model HERMIN oparty jest na wielosektorowym modelu HERMES, opracowanym przez Komisję Europejską w latach 80. W związku ze zbyt małą ilością danych w krajach biedniejszych stworzono model HERMIN, który zawiera cechy minimalnego rozwoju. Składa się on ze strony popytu i podaży, a głównymi wskaźnikami są: PKB, inwestycje, zatrudnienie, płace, deficyt budżetowy, import i eksport. Uwzględniono różne scenariusze finansowania (przez samą UE, UE i finansowanie krajowe, oba z finansowaniem prywatnym). Model składa się z czterech sektorów: przemysł, usługi rynkowe, rolnictwo i usługi nierynkowe.

Model QUEST II analizuje cykle koniunkturalne, długoterminowy wzrost gospodarczy krajów UE, a także interakcję tych państw z resztą świata, głównie z USA i Japonią. Model opisuje zachowania trzech głównych sektorów: gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i sektora publicznego.

⁶³ J. Szlachta, *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji w Unię Europejską*, w: tom V. *Problemy Rozwoju regionalnego*, J. Brdulak (red.), VII Kongres ekonomistów Polskich, Bellona, Warszawa 2001, s. 57.

Model REMI (*Regional Economic Model*) stosowany jest do analizy oddziaływania interwencji realizowanych w ramach funduszy strukturalnych (zwłaszcza na poziomie regionalnym).

Według modeli ekonometrycznych fundusze unijne przyczyniły się do szybszego rozwoju gospodarki, w tym wzrostu poziomu PKB. W modelu HERMIN maksimum będzie w 2013 roku, kiedy poziom PKB wzrośnie o 10% w stosunku do roku poprzedniego⁶⁴. Również tempo wzrostu PKB wskutek realizacji projektów finansowanych z funduszy unijnych będzie wyższe ok. 1,4% rocznie.

Zarówno w modelu HERMIN jak i w modelu QUEST zakłada się pozytywny i rosnący wpływ funduszy unijnych na PKB aż do 2015 roku. Po tym czasie poziom PKB będzie małał. Gdy chodzi o zatrudnienie w modelu QUEST pokazany jest nieznaczny wpływ polityki spójności w tym obszarze. Natomiast w modelu HERMIN jest duży wpływ funduszy na zatrudnienie w okresie implementacji, który zmniejsza się drastycznie po zakończeniu ich realizacji. Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej pojawiły się symulacje dotyczące absorpcji i efektów gospodarczych wynikających z napływu funduszy unijnych. Według modelu HERMIN wpływ funduszy unijnych na rozwój gospodarczy w latach 2007-2013 został oszacowany jako 1% dodatkowego wzrostu PKB i powinien przynieść ok. 600 tys. dodatkowych miejsc pracy, co przyczyni się do obniżenia bezrobocia o 3,5% w stosunku do sytuacji, gdyby nie było wsparcia funduszy unijnych⁶⁵.

Wpływ funduszy unijnych można badać również według efektu redystrybucji i efektu wzrostu.⁶⁶

Efekt redystrybucji pokazuje wpływ pomocy funduszy unijnych na zmniejszenie zróżnicowania między poszczególnymi regionami i krajami. Efekt ten mierzy się poprzez takie wskaźniki, jak PKB na mieszkańca, stopa bezrobocia, zatrudnienie.

Efekt wzrostu pokazuje wpływ funduszy unijnych na wzrost danego regionu i jego konkurencyjność. Wzrost gospodarczy zależy przede wszystkim od odpowiedniej polityki wewnętrznej, inwestowania w rozwój czynników produkcji i efektywnego ich wykorzystania. Przykład Grecji pokazuje, że wsparcie ze strony funduszy unijnych nie przyczyniło się do wzrostu, a nawet zauważalny jest spadek PKB na mieszkańca.

⁶⁴ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 198.

⁶⁵ J. Zaleski, P. Tomaszewski, *Makroekonomiczne konsekwencje instrumentów nowej polityki spójności dla Polski w latach 2007-2013*, w: T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 209.

⁶⁶ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 156.

Wykorzystanie funduszy unijnych rozpatrywane jest nie tylko w obszarze efektów makroekonomicznych i zmniejszenia dywergencji do Unii. Analizuje się również efekty rzeczowe i efekty niemierzalne (efekty społeczne)⁶⁷. Największą grupą finansowanych projektów są projekty realizowane w sektorze produkcyjnym (83%), następnie w obszarze zasobów ludzkich (9%) i infrastruktury podstawowej (4,5%)⁶⁸. Inaczej wygląda sytuacja, gdy uwzględnimy kwoty. Największe środki są skierowane na rozbudowę infrastruktury (54,3% ogółu płatności).

Efekty pomocy strukturalnej są krótkoterminowe i długoterminowe. Te pierwsze obejmują przede wszystkim inwestycje, zamówienia, zatrudnienie, dochody pracowników i popyt konsumpcyjny. Długoterminowe efekty interwencji to lepszy kapitał ludzki, lepsza infrastruktura, lepsza efektywność małych i średnich przedsiębiorstw oraz podniesienie konkurencyjności regionu.

Pomimo stałego wzrostu PKB na 1 mieszkańca obserwuje się pogłębiające różnice występujące między regionami. Najniższy PKB na 1 mieszkańca obserwuje się w lubelskim, podkarpackim i podlaskim, gdzie wskaźnik ten stanowi między 35%, a 40% PKB na 1 mieszkańca w Unii. Obserwuje się także duże zróżnicowanie wynikające z podziału na aglomeracje resztę kraju oraz trudności na obszarach, gdzie był przestarzały przemysł.

W Polsce występują znaczące różnice regionalne w zakresie jakości kapitału ludzkiego. Zachodnia część kraju charakteryzuje się wyższą jakością kapitału niż część wschodnia kraju. Najwyższa jakość kapitału ludzkiego występuje w aglomeracji warszawskiej, która wchłania kapitał ludzki z innych części kraju. Nastąpiła polaryzacja wynikająca z szybszego rozwoju regionów z metropoliami w porównaniu z resztą kraju. Regiony bez dużych miast stają się automatycznie peryferyjne. Nic nie wskazuje, aby w najbliższych latach nastąpiła konwergencja regionów uboższych, mimo przeznaczenia funduszy unijnych (np. program operacyjny Polska Wschodnia) na wzrost w tych regionach.

Polska jest beneficjentem netto budżetu Unii⁶⁹. Napływ środków z funduszy strukturalnych stanowi średniorocznie niecałe 3% PKB. Bazując na doświadczeniach innych państw członkowskich trudno stwierdzić, że jest zależność między wsparciem z funduszy unijnych a wynikami gospodarczymi krajów członkowskich. Jest to raczej narzędzie wspomagające inwestycje, a nie czynnik, który sam z siebie może

⁶⁷ Ibidem, s. 204.

⁶⁸ Ibidem, s. 205.

⁶⁹ Beneficjent netto: transfery środków unijnych są większe od wpłat danego państwa.

przyczynić się do wzrostu gospodarczego regionów. Ważniejszym wydaje się właściwa polityka regionalna i efektywne wykorzystanie środków unijnych.

Doświadczenia niektórych państw europejskich wskazują, że to nie wielkość środków unijnych decyduje o sukcesie gospodarczym w regionach. Mezzogiorno (południowe Włochy) i wschodnie Niemcy to przykład stracenia miliardów euro i marek niemieckich. Regiony te zostały biedne, skorumpowane, a mieszkańcy masowo opuszczali te tereny. I nie pomogła ani dobra infrastruktura drogowa ani udogodnienia dla mieszkańców. Dlatego też wydaje się trafne stwierdzenie Krzysztofa Rybińskiego, który uważa, że dopóki Polska nie zmieni radykalnie mechanizmów wydawania środków unijnych, tym lepiej dla kraju, aby dostać ich jak najmniej.⁷⁰

Dodatkowe pieniądze ze środków unijnych nie przełożą się zatem automatycznie na większy dobrobyt i szybsze tempo wzrostu gospodarczego⁷¹. Potrzebne są deregulacje, które umożliwią działanie konkurencji oraz reformy, które zachęcą ludzi do pracy. Był czas na budowanie podstawowej infrastruktury transportowej, poprawę standardu życia mieszkańców, ale przyszedł czas by skoncentrować wysiłki na konkurencyjności gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb sektora prywatnego. Priorytetem jest rozwój innowacyjności. W latach 2007-2013 zostało przeznaczonych na ten cel ponad 40 mld złotych, a efekty są bardzo słabe. Według GUS w ciągu 5 lat (2006-2011) odsetek liczby innowacyjnych firm w przemyśle spadł z 23% do 17%, a w usługach z 21% do 12%⁷². Innowacyjność polskich firm była badana w trzech obszarach: odsetek firm wdrażających innowacje produktowe lub procesowe, udział przychodów z nowych lub ulepszonych produktów w produktach ogółem, oraz nakłady na działalność B+R. Pozycja Polski jako kraju innowacyjnego również znacznie się pogorszyła. W 2006 roku było to 44. miejsce, a w 2012 jest to 63⁷³. W rankingu innowacyjności organizowanym przez Komisję Europejską Polska jest na końcu, a dystans rozwojowy stale się powiększa. Wydatkowane środki unijne zamiast wspierać innowacyjność przyczyniły się do istotnego spadku. I problem nie leży w tym, że środki unijne przeznaczane są na innowacyjność, bo są przykłady państw, gdzie wykorzystano efektywnie te pieniądze⁷⁴. Problem leży w systemie dystrybucji

⁷⁰ A. Fandrejewska, *Więcej dla gospodarki, mniej dla statystyk*, „Rzeczpospolita”, 11.02.2013, s. A4.

⁷¹ Ibidem, s. A4.

⁷² K. Rybiński, *Przeigrana innowacyjność*, „Rzeczpospolita”, 16-17.02.2013, s. P15.

⁷³ ranking innowacyjności Światowego Forum Ekonomicznego.

⁷⁴ Czechy oraz Portugalia, która mimo przeżywania kryzysu i recesji zwiększyła innowacyjność.

środków unijnych, stworzonym przez polityków i biurokrację. Niestety nic nie wskazuje, aby w nowej perspektywie finansowej nastąpiły zmiany w obszarze wspierania innowacyjności.

Zmiany w innowacyjności polskich firm zostały przeanalizowane na podstawie trzech miar: odsetka firm wdrażających innowacje produktowe lub procesowe, udziału przychodów z nowych lub ulepszonych produktów w produktach ogółem, oraz na podstawie nakładów na działalność B+R. W latach 2004-2011 występował trwały trend spadkowy innowacyjności polskich firm. O ile średnio w latach 2004-2006 ponad 23 proc. firm przemysłowych wdrażało nowe innowacje produktowe i procesowe, to sześć lat później taką działalność prowadziło tylko 17 proc. firm przemysłowych i 12 proc. firm usługowych. Mimo obowiązywania strategii Europa 2020 i obowiązku przeznaczania na innowacyjność 1,7% PKB, Polska przeznacza zaledwie 0,77% PKB. Trzeba dodać, że nie było recesji w Polsce, dodatkowe środki pochodziły z funduszy unijnych, a wzrost wydatków był minimalny. Dla porównania trzy inne kraje: Czechy, Słowenia i Estonia wykorzystały szansę i istotnie zwiększyły środki na badania i rozwój. Współcześnie o potęgę kraju świadczy między innymi rozwój przemysłu wysokich technologii (wykorzystanie kapitału ludzkiego posiadającego dużą wiedzę teoretyczną i umiejętności jej zastosowania), w których wdraża się odkrycia i wynalazki w produkcję⁷⁵.

Na podstawie doświadczeń krajów, które otrzymywały wsparcie strukturalne i na spójność w latach 1989-2006 można wnioskować, że efekty w postaci zwiększenia PKB są większe niż udział funduszy strukturalnych w PKB. Dla przykładu Irlandia otrzymywała fundusze unijne jako 2,5% PKB, co przyczyniło się do wzrostu o 3,2% w latach 1989-1993, w kolejnym okresie 1994-1999 było to odpowiednio 1,9% oraz 3,7%, a w latach 2000-2006 było to 0,6% i 2,8%⁷⁶.

Ciekawe badanie dot. oceny skutków interwencji strukturalnej przeprowadzili Andrzej Cieślak i Bartłomiej Rokicki⁷⁷. Zastosowali oni podejście podażowe, czyli wykorzystanie zmodyfikowanej regionalnej funkcji produkcji. Dodatkowo podzielili oni województwa na trzy różne grupy, a kryterium był poziom dochodu na głowę. Pierwsza grupa o największych dochodach, to najbogatsze województwa: dolnośląskie,

⁷⁵ G. Kostrzewa-Zorbas, *Wysokie technologie przeszłości są zastępowane wysokimi technologiami przyszłości. Ale nie w Polsce*, „W sieci”, 31.12-6.01.2013, s. 88.

⁷⁶ G. Gorzelak, *Polska polityka regionalna – cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty*, w: *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, T.G. Grosse (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 255.

⁷⁷ A. Cieślak, B. Rokicki, *Wpływ unijnej polityki spójności na wielkość produktu i zatrudnienia w polskich regionach*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 3, s. 61.

mazowieckie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie. Drugą o średnich dochodach są: kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie i zachodniopomorskie. Ostatnią reprezentują najbiedniejsze województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Przeprowadzone badania objęły lata 2004-2006 i pokazują, że fundusze europejskie miały znikomy wpływ na rozwój regionów najbardziej zamożnych. Dla regionów średniozamożnych i ubogich była to dobra okazja na wzrost PKB i zatrudnienia. Dotyczy to okresu krótkoterminowego, co w perspektywie może się okazać, że najbiedniejsze regiony nie wytrzymają konkurencji, a dodatkowy brak zainteresowania inwestorów zagranicznych (gospodarcze peryferia) przyczyni się do zwiększenia dywergencji. Dlatego też fundusze strukturalne powinny być kierowane na rozwój infrastruktury transportowej w tych regionach. Natomiast w regionach najbogatszych pomoc powinna być skierowana na akumulację środków trwałych w sektorze prywatnym⁷⁸.

Badania polskich miast i wsi pokazują, że zewnętrzne wsparcie przynosi efekty tylko wtedy, gdy wspiera, a nie zastępuje lokalny wysiłek w kierunku rozwoju danego regionu.

* * *

W Polsce obserwuje się stały wzrost konwergencji z gospodarkami krajów członkowskich Unii. Równocześnie obserwuje się silny wzrost zróżnicowania w poszczególnych regionach. Najszybciej rozwijają się regiony/województwa silne gospodarczo. Wzrasta nierówność między regionami, dodatkowo dochodzi element koncentracji w aglomeracjach, które są najistotniejszym elementem kreowania wzrostu gospodarczego. Wydaje się zatem, że problem nierówności regionalnej nigdy nie zostanie rozwiązany, a dobrą drogą do zmniejszenia tych nierówności jest liberalizacja wymiany międzynarodowej.

We współczesnej gospodarce dominuje podejście endogeniczne w rozwoju regionalnym nad rozwojem egzogenicznym. Region, który nie posiada własnego potencjału, nawet przy dużej pomocy zewnętrznej nie jest w stanie go stworzyć i przyspieszyć procesu zmniejszania dywergencji z regionami lepiej rozwiniętymi. Dodatkowo dochodzi tutaj polityka globalna, która przyczynia się do dużej polaryzacji regionów. Również wstąpienie Polski do Unii w pierwszych latach przyczyniło się do dużej polaryzacji regionów. W pierwszej kolejności skorzystały z efektów

⁷⁸ Ibidem, s. 74.

członkostwa regiony zachodnie i metropolie. Na uboczu pozostały regiony wschodnie i tereny poza metropoliami.

Składka własna Polski wpłacana z budżetu do Unii wraca do kraju w formie funduszy unijnych, które kierowane są do konkretnych regionów. Następuje redystrybucja pieniędzy polskich podatników. Jest to korzystne o tyle, że środki przeznaczone są na cele rozwojowe, a nie na potrzeby bieżące⁷⁹. I to jest jedną z najważniejszych zalet funduszy unijnych. Trzeba pamiętać, że Polska otrzymuje wsparcie unijne składające się w części z własnej regularnie wpłacanej składki członkowskiej.

Z punktu widzenia polskiej gospodarki nie jest ważne ile środków unijnych wpłynie do budżetu Polski. Dużo ważniejsze jest w jaki sposób te pieniądze zostaną wykorzystane. Witold M. Orłowski⁸⁰ napisał: „Kluczowe autostrady, dobre szkolenia, modernizacja kolei, starannie zaprojektowane laboratoria badawcze – w porządku. Ale (w najlepszym razie) jestem pełen wątpliwości, czy stać nas dziś na wszystkie finansowane z funduszy europejskich aquaparki i parki technologiczne, żyjące często głównie z wynajmowania powierzchni biurowej niekoniecznie innowacyjnym firmom. Czy nie jest absurdem, że każde polskie miasto walczy o regionalne lotnisko, które nie będzie miało szansy nawet zarobić na swoje utrzymanie? Czy nie były częściowo wyrzuceniem pieniędzy realizowane w szampowy sposób tysiące mało użytecznych kursów i szkoleń – na których oczywiście znakomicie skorzystały nędzne firmy szkoleniowe i dostarczyciele obowiązkowego cateringu”⁸¹. Słowa bardzo ostre, ale skłaniają do zastanowienia, bo może się okazać, że nadchodząca siedmioletnia perspektywa (2014-2020) będzie ostatnim okresem tak dużego napływu środków unijnych do polskiej gospodarki.

Dla Polski najważniejsze jest efektywne gospodarowanie środkami z unijnych funduszy. Nie powinno się ulegać presji, by skorzystać z całej puli dostępnych środków za cenę zmarnowania w nietrafionych przedsięwzięciach, albo w usilnym wyrównywaniu różnic między regionami. Środki unijne powinny jednoznacznie przyczyniać się do rozwoju, a nie niszczenia gospodarki. Wiele wskazuje na to, że cały system wydawania środków unijnych w Polsce powoduje duże straty dla gospodarki w długim okresie. Kluczowym przykładem jest innowacyjność, która istotnie decyduje

⁷⁹ G. Gorzelak, *Polska polityka regionalna – cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty*, w: *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, T.G. Grosse (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 255.

⁸⁰ Witold M. Orłowski - główny ekonomista w firmie PriceWaterhouseCoopers Polska .

⁸¹ W.M. Orłowski, *300 albo śmierć*, „Rzeczpospolita”, 26.10.2012, s. B11.

o rozwoju gospodarczym kraju⁸². Korzystanie ze środków unijnych może przyczynić się do poprawy infrastruktury sprzyjającej wzrostowi, ale nie zastąpi najważniejszego, czyli reform gospodarczych.

Literatura cytowana

- Bradley J., Zaleski J., *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004-2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 7-8.
- Brdulak J. (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Bellona, Warszawa 2001, tom V.
- Cieślak A., Rokicki B., *Wpływ unijnej polityki spójności na wielkość produktu i zatrudnienia w polskich regionach*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 3.
- Fandrejewska A., *Więcej dla gospodarki, mniej dla statystyk*, „Rzeczpospolita”, 11.02.2013.
- Gorzela G. (red.), *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, w: *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Grosse T.G. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Grosse T.G. (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2004.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Instytucjonalne warunki restrukturyzacji regionalnej Polski*, Studia KPZK PAN, tom CIII, PWN, Warszawa 1995.
- Kaja J. i Piech K. (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Kostrzewa-Zorbas G., *Wysokie technologie przeszłości są zastępowane wysokimi technologiami przyszłości. Ale nie w Polsce*, „W sieci”, 31.12-6.01.2013.
- Klasik A., Szlachta J., Zawadzki S. M., *Polityka regionalna Polski w warunkach stowarzyszenia i integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, Urząd Rady Ministrów, Biała Księga Polska - Unia Europejska, 1993.
- Kukliński A., Pawłowski (red.), *Przyszłość Europy – wyzwania globalne – wybory strategiczne*, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 2006.
- Lodkowska-Skoneczna A., Pyszkowski A., Szlachta J., *Rozwój regionalny Polski 1990-1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996.
- Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Ocena makroekonomiczna wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 przy użyciu modelu Hermin dla polskiej gospodarki*, WGRR, Wrocław lipiec 2007.

⁸² <http://www.stefczyk.info/publicystyka/opinie/prof-rybinski-srodki-unijne-zabijaja-polska-gospodarke,6658150950>, dostęp 10.05.2013.

- Oręziak L. (red.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008.
- Piech K., *Programowanie i prognozowanie makroekonomiczne w Polsce. Podręcznik użytkownika modelu Hermin*, Warszawa 2007.
- Pietrzyk I. (red.), *Polityka regionalna w Polsce w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*, *Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 1995.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2006.
- Orłowski W.M., *300 albo śmierć*, „Rzeczpospolita”, 26.10.2012.
- Rybiński K., *Przebrana innowacyjność*, „Rzeczpospolita”, 16-17.02.2013.
- Słojewska A., *Ciszej o tych funduszach*, „Rzeczpospolita”, 25.03.2013.
- Solarz P., *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004-2010*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Vizja Press & IT, Warszawa 2011.
- Stacewicz J. (red.), *Polityka gospodarcza: wyzwania, dylematy, priorytety*, „Prace i Materiały IRG” SGH, nr 83, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Stacewicz J. (red.), *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, „Prace i Materiały IRG” SGH, nr 88, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2011.
- Szlachta J., *Rozwój regionalny w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993.
- Szlachta J., *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Studia KPZK PAN, tom CV, PWN, Warszawa 1997.
- Szlachta J. (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, Studia KPZK PAN, tom CIII, PWN, Warszawa 2000.
- Szlachta J., Woźniak J. (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Biuletyn, Zeszyt 231, Warszawa 2007.
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006-2008*, Ministerstwo Finansów, 2009.
- http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm, dostęp 24.11.2012.
- http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm, dostęp 21.03.2013.
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction, dostęp 24.11.2012.
- http://inwestor.msp.gov.pl/portal/si/337/25120/Analiza_makroekonomiczna_polskiej_gospodarki.html, dostęp 3.02.2013.
- <http://www.stefczyk.info/publicystyka/opinie/prof-rybinski-srodki-unijne-zabijaja-polska-gospodarke,6658150950>, dostęp 10.05.2013.