

*Tomasz Dorożyński\**

## **OCENA EFEKTÓW UNIJNEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI. WYZWANIA DLA POLSKI W ŚWIELE NOWEGO BUDŻETU**

### **1. Wprowadzenie**

Międzynarodowa integracja gospodarcza po II wojnie światowej odgrywała i nadal odgrywa bardzo istotną rolę w życiu ekonomicznym, społecznym i politycznym Europy. W procesie tym można zauważyć wzrost znaczenia regionów i społeczności lokalnych w różnych dziedzinach. Jednocześnie występują duże, międzyregionalne dysproporcje w rozwoju społecznym, gospodarczym i terytorialnym. W celu ich usuwania Unia Europejska (UE) realizuje politykę spójności.

Koncepcja integracji europejskiej zakłada m. in. solidarność, subsydiarność i spójność. W związku z tym potrzebna jest ocena polityki spójności, która jest jednym z najistotniejszych i najbardziej kosztownych dla wspólnego budżetu aspektów funkcjonowania UE. W Polsce system realizacji polityki spójności znajduje się w fazie rozwoju. Jednocześnie Polska jest jednym z największych beneficjentów środków unijnych. Konieczne jest zatem stworzenie efektywnego systemu wykorzystania instrumentów polityki spójności. Podjęcie tych działań jest szczególnie ważne w przededniu uruchomienia nowego budżetu na lata 2014–2020. Dlatego głównym celem artykułu jest ocena efektów polityki spójności UE oraz sformułowanie wniosków dla Polski, w kontekście nowej perspektywy finansowej.

Metodą badawczą jest analiza literatury przedmiotu. Podstawą prowadzonych badań były pierwotne materiały źródłowe oraz źródła wtórne prezentowane w różnych opracowaniach. W pracy wykorzystano krajowe i zagraniczne publikacje naukowe.

---

\* Doktor, Katedra Wymiany Międzynarodowej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

## 2. Wybrane aspekty rozwoju regionalnego

W literaturze przedmiotu można bez trudu odnaleźć wiele różnych klasyfikacji teorii rozwoju regionalnego. Syntetyczny ich podział prezentuje m. in. K. Gawlikowska-Hueckel: [Gawlikowska-Hueckel, 2003]

1) pierwsza grupa teorii wyjaśnia pierwotne przyczyny działalności gospodarczej w przestrzeni; należą do nich m. in. teorie lokalizacji oraz teorie opisujące efekty aglomeracyjne i proces urbanizacji;

2) druga grupa teorii opisuje procesy i czynniki, które spowodowały przyspieszenie rozwoju jednych obszarów i stagnację innych; należą do nich teorie polaryzacji, w tym m. in. polaryzacji sektorowej (F. Perroux), polaryzacji regionalnej (G. Myrdal) oraz model centrum–peryferie (R. Prebisch i J. Friedmann);

3) trzecia grupa teorii związana jest z poszukiwaniem przyczyn zróżnicowania w kontekście wzrostu gospodarczego; należą do nich m. in. neoklasyczny model wzrostu i tzw. nowe teorie wzrostu.

Modele rozwoju regionalnego posiadają również wymiar praktyczny. Mogą służyć wspieraniu procesów rozwoju oraz usprawnieniu organizacji działań na rzecz kształtowania przestrzeni, struktury i funkcjonowania terytorialnego systemu gospodarczo-społecznego. Jedne teorie wyraźnie akcentują czynniki rozwoju, inne uznają za najważniejsze problemy organizacji i zarządzania, a jeszcze inne skupiają swoją uwagę na ekologii oraz otoczeniu gospodarczym i społecznym. Warto podkreślić, że dorobek teoretyczny w zakresie rozwoju regionalnego jest podstawą prac przy konstruowaniu strategii rozwoju gospodarczego, wyjaśnianiu lokalnych i regionalnych dysproporcji w rozwoju, genezy ich powstawania oraz możliwości zmniejszania różnic.

Nie ma jednak jednej teorii, która wyjaśnia występowanie dysproporcji w rozwoju regionów. Teorie w przeciwstawnym sposób interpretują rzeczywistość, np. teorie neoklasyczne a teorie polaryzacji. Czy istnieją zatem mechanizmy gospodarcze, które mogą prowadzić do zmniejszania dysproporcji w rozwoju między regionami? Zdaniem zwolenników teorii wzrostu endogenicznego, która stanowi obecnie wiodącą szkołę rozważań nad problematyką wzrostu gospodarczego, odpowiedź jest twierdząca. Modele endogeniczne uzależniają tempo wzrostu od dwóch czynników: postępu technicznego i zasobów kapitału (fizycznego i ludzkiego). Wzrost gospodarczy zależy zatem od zdolności gospodarki do uczenia się, a polityka gospodarcza, służąca wzrostowi zasobów kapitału fizycznego, ludzkiego i wiedzy, prowadzi do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i zmniejszania różnic między obszarami.

Istotny wpływ na konwergencję i polaryzację może mieć integracja regionalna. Regionalne porozumienia integracyjne umożliwiają przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego państw członkowskich, jednak nie gwarantują równomiernego rozłożenia korzyści na wszystkie regiony. Korzyści z liberalizacji

handlu będą najszybciej odczuwać te z nich, które posiadają nowoczesną, wysoko rozwiniętą i zaawansowaną technologicznie gospodarkę. Regiony te charakteryzują się potencjałem eksportowym, który może sprostać konkurencji na większym rynku oraz specjalizują się w produkcji dóbr nowoczesnych i wysoko przetworzonych. Wspólny rynek wpływa pozytywnie na spójność poprzez cztery główne mechanizmy: specjalizację produktową i procesową, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, wzmocnienie konkurencji oraz redukcję zakłóceń rynkowych. [Pelkmans, 1997, s. 256] Integracja walutowa stwarza możliwość lepszej alokacji zasobów, a tym samym przyczynia się do podniesienia dobrobytu. Negatywne skutki procesów integracyjnych mogą być szczególnie odczuwalne przez regiony słabiej rozwinięte.

### 3. Unijna polityka spójności

Wzrost znaczenia i zainteresowania problematyką rozwoju regionalnego w ostatnich latach jest w dużej mierze związany z dwoma kluczowymi trendami w rozwoju gospodarki światowej: globalizacją i regionalizacją. Regionalizacja może być rozważana na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, wyróżniamy proces międzynarodowej integracji gospodarczej, tzn. powstawanie regionalnych ugrupowań integracyjnych (regionalizacja gospodarki światowej). Po drugie, obserwuje się obecnie zjawisko wyodrębniania i wzrostu znaczenia regionów, w ramach poszczególnych państw (regionalizacja gospodarek narodowych). Globalizacja, w kontekście rozwoju gospodarczego, może prowadzić z jednej strony do zróżnicowania jej efektów i marginalizacji niektórych obszarów, z drugiej zaś, do wzrostu znaczenia terytorium i lokalizacji jako źródła przewagi konkurencyjnej. Mamy zatem do czynienia z dwoma pozornie przeciwstawnymi zjawiskami, tzn. wraz z globalizacją rośnie znaczenie terytorium w wymiarze regionalnym i lokalnym<sup>1</sup> [Pietrzyk, 2004, s. 9–12].

Dotychczasowe zmiany w unijnej polityce spójności związane były jednak przede wszystkim z dwoma równocześnie przebiegającymi procesami:

- 1) rozszerzaniem Wspólnoty / UE o nowe kraje członkowskie,
- 2) pogłębianiem integracji.

Biorąc to pod uwagę, rozwój polityki spójności można podzielić na sześć etapów :

- 1) Etap I – narodowa polityka regionalna (1958–1974),
- 2) Etap II – początki wspólnej polityki regionalnej (1975–1988),
- 3) Etap III – reforma polityki regionalnej (1989–1993),
- 4) Etap IV – tworzenie unii gospodarczej i walutowej (1994–1999),

---

<sup>1</sup> W literaturze wprowadzono na określenie tego zjawiska nazwę globalizacja.

- 5) Etap V – polityka spójności w perspektywie rozszerzenia (2000–2006),
- 6) Etap VI – polityka spójności (2007–2013).

Do połowy lat 70. XX w. w polityce regionalnej na obszarze Wspólnot Europejskich dominowała koncepcja określana jako scentralizowany paradygmat rozwoju regionalnego. Oparta była na zasadzie wyłącznych kompetencji poszczególnych państw członkowskich w kształtowaniu polityki regionalnej. Z tego względu, to państwa były głównym podmiotem polityki regionalnej. Prowadzone działania skupiały się w trzech sferach interwencji: [Pietrzyk, 2002, s. 16–17]

- 1) finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych w regionach najslabiej rozwiniętych,
- 2) tworzeniu lub współfinansowaniu w ramach pomocy publicznej dużych ośrodków przemysłowych na obszarach zacofanych gospodarczo, które miały pełnić rolę centrów wzrostu,
- 3) finansowaniu delokalizacji dużych ośrodków przemysłowych i instytucji (tzw. zjawisko deglomeracji).

W pierwszym okresie rozwoju Wspólnot Europejskich polityka regionalna miała znaczenie marginalne. Jej niewielką efektywność pogłębiała dodatkowo pełna swoboda państw członkowskich, w dysponowaniu stosunkowo niewielkimi środkami oraz brak prawnych możliwości monitorowania i ewaluacji projektów realizowanych przez Komisję.

Punktem zwrotnym w procesie kształtowania wspólnej polityki regionalnej stało się utworzenie 1 lipca 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W latach 1975–1988 stworzono prawne i instytucjonalne podstawy, które umożliwiły wprowadzenie zasadniczych zmian w funkcjonowaniu polityki regionalnej w Unii Europejskiej. Po zmianach formalnych przyjętych w Jednolitym Akcie Europejskim, kolejnym krokiem zmierzającym do wzmocnienia wspólnej polityki regionalnej była propozycja reformy budżetu Wspólnot Europejskich – tzw. pierwszy pakiet Delorsa (1987 r.). W ramach pakietu znacznie zwiększono środki przeznaczone na politykę regionalną.

Podsumowując okres budżetowy 1989–1993, należy podkreślić, że głównym impulsem do przeprowadzenia kompleksowej reformy funduszy strukturalnych i pozostałych instrumentów polityki regionalnej, było przyjęcie Białej Księgi (1985 r.) i podjęcie decyzji o utworzeniu jednolitego rynku wewnętrznego, a w następstwie, podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego, w którym polityka regionalna została usankcjonowana traktatowo. Ponadto podjęto działania, zmierzające do zwiększenia efektywności projektów, poprzez położenie szczególnego nacisku na respektowanie podstawowych zasad: koncentracji, koordynacji, zarządzania, monitoringu, ewaluacji, dodatkowości oraz współfinansowania. Zdecydowano również o skoncentrowaniu większych środków finansowych na projektach innowacyjnych, nowoczesnych technologiach, badaniach i rozwo-

ju. Dodatkowo skierowano większą pomoc dla państw i regionów najuboższych, zgodnie z deklarowanym przez Komisję głównym celem – niwelowaniem dysproporcji regionalnych.

Należy dodać, że cztery najuboższe wówczas kraje Wspólnot Europejskich (Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia) otrzymały w latach 1989–1993 ok. 54% wszystkich funduszy. Badania wykazały, że roczny dodatkowy wzrost gospodarczy spowodowany napływem środków z funduszy strukturalnych wyniósł w tych państwach odpowiednio: w Grecji 0,5% PKB, w Hiszpanii 0,3% PKB, w Portugalii 0,7% PKB, w Irlandii 0,5% PKB oraz ok. 0,3% PKB w pozostałych krajach. [Pietrzyk, 2002, s. 105]

Pomimo podjętych działań nie udało się zrealizować głównego celu polityki regionalnej – zapewnienia większej spójności społeczno-gospodarczej na obszarze WE. Nadal zróżnicowanie międzyregionalne było znaczące i wzrosło po przyjęciu w 1986 r. do WE Hiszpanii i Portugalii.

Kolejna reforma europejskiej polityki regionalnej została przeprowadzona w 1993 r. wskutek:

- podpisania w 1992 r. i wejścia w życie w 1993 r. Traktatu z Maastricht;
- przyjęcia kryteriów konwergencji określających warunki przystąpienia państw członkowskich UE do kolejnego etapu integracji – budowy unii gospodarczej i walutowej;
- konieczności wzmocnienia działań zwiększających spójność społeczno-gospodarczą oraz podniesienia konkurencyjności regionów;
- konieczności intensyfikacji pomocy dla landów wschodnich po zjednoczeniu Niemiec w 1991 r.

Oceniając zmiany wprowadzone w polityce regionalnej w latach 1994–1999, należy podkreślić, że:

1) utworzono Fundusz Spójności<sup>2</sup> i Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa ;

2) pomimo stopniowego zwiększania wydatków na wspólną politykę regionalną, nie udało się osiągnąć wymiernych efektów zmniejszenia dysproporcji międzyregionalnych, a w szczególności zmniejszenia stopy bezrobocia w regionach najuboższych;

3) Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do ograniczenia liczby programów i skoncentrowania większych środków na mniejszej liczbie celów priorytetowych.

Konieczność dalszej modyfikacji polityki regionalnej była spowodowana przez:

---

<sup>2</sup> Wzmocnienie polityki regionalnej, przez utworzenie Funduszu Spójności, spowodowało rozszerzenie zakresu realizowanego wsparcia oraz przeznaczenie na ten cel dodatkowych środków finansowych.

- 1) niski poziom efektywności programów;
- 2) zbyt duże rozdrobnienie środków na poszczególne cele priorytetowe i programy;
- 3) perspektywę przyjęcia do UE dziesięciu nowych państw, które, jak zakładano, w większości staną się beneficjentami pomocy regionalnej;
- 4) konieczność wydzielenia dodatkowych środków na programy przedakcesyjne dla państw kandydujących do UE;
- 5) potrzebę zabezpieczenia pomocy przejściowej dla regionów, które, w wyniku tzw. efektu statystycznego, stopniowo będą tracić prawo do otrzymywania środków strukturalnych.

Zmiany wprowadzone we wspólnej polityce regionalnej w latach 2000–2006 zostały zdominowane przez proces rozszerzenia Unii Europejskiej o 10 nowych państw członkowskich. Komisja Europejska podjęła próbę uproszczenia procedur. Jednak przeważały opinie o konieczności zagwarantowania sprawnego funkcjonowania systemu kontroli i oceny, który wprowadzał dodatkowe utrudnienia dla odbiorców pomocy. Niezbędne było również zabezpieczenie środków finansowych na programy przedakcesyjne, pomoc strukturalną dla nowych państw członkowskich oraz pomoc przejściową dla regionów UE-15 objętych efektem statystycznym.

Szansą na poprawę efektywności był budżet 2007–2013. Z punktu widzenia beneficjentów programów strukturalnych, najważniejsze zmiany polegały na: [Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie, 2005]

- 1) zasadniczym przeorientowaniu celów priorytetowych unijnej polityki spójności;
- 2) zastąpieniu Inicjatyw Wspólnotowych programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej;
- 3) objęciu różnymi formami pomocy wszystkich obszarów WE (m. in. poprzez uruchomienie malejącej pomocy przejściowej dla regionów objętych tzw. efektem statystycznym);
- 4) uproszczeniu ścieżki programowania poprzez likwidację uzupełnień programów operacyjnych oraz wprowadzenie monofunduszowości programów operacyjnych<sup>3</sup>;
- 5) ułatwieniu w zakresie realokacji środków, poprzez zarządzanie na poziomie priorytetów, a nie działań, jak było dotychczas;
- 6) wprowadzeniu zasady tzw. elastycznego finansowania działań (*cross-financing*);

---

<sup>3</sup> Monofunduszowość programów operacyjnych oznacza przypisanie każdemu programowi operacyjnemu jednego funduszu, z którego są współfinansowane wszystkie działania.

- 7) podwyższeniu średniego poziomu dofinansowania środków WE z 75% do 85% kosztów kwalifikowalnych projektu;
- 8) wprowadzeniu różnych ułatwień w zakresie formalnych wymogów projektowych.

#### 4. Polityka spójności UE po 2013 roku

Debatę nad kształtem polityki spójności w latach 2014–2020 zainicjował raport F. Barca *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy* [Barca, 2009]. Wskazano w nim na konieczność zmiany koncepcji polityki spójności w kolejnym okresie programowania.

Odpowiedzią na problemy UE ma być polityka ukierunkowana terytorialnie (*place-based policy*). F. Barca definiuje ją jako długoterminową strategię nakierowaną na przezwycięzenie niewykorzystanego potencjału i ograniczenie wykluczenia społecznego w regionach poprzez zewnętrzne interwencje i wielopoziomowe zarządzanie. Ponadto podkreśla potrzebę wyraźnego podziału między działaniami wspierającymi wzrost dochodu i rozwój (*efficiency*) a mającymi na celu zmniejszenie nierówności (*social inclusion*). Polityka spójności ma zatem przyczyniać się do ograniczenia nieefektywności (niepełnego wykorzystania zasobów) oraz do przeciwdziałania trwałemu wykluczeniu społecznemu.

F. Barca twierdzi, że mechanizm redystrybucji, na którym opiera się polityka spójności, nie gwarantuje zmniejszenia dysproporcji. Jego zdaniem polityka spójności musi stymulować zmiany instytucjonalne i niedoskonałości związane z wykluczeniem społecznym i brakiem efektywności poprzez dostarczanie dóbr i usług publicznych. Zatem polityka spójności nie może sprowadzać się jedynie do redystrybucji finansowej między krajami „bogatymi” a „biednymi”. Ponadto, wsparcie powinno być skierowane zarówno do regionów „ubogich”, jak i do „bogatych”. Uważa bowiem, że w każdym regionie mogą wystąpić problemy, a interwencja z zewnątrz ułatwi ich rozwiązanie. Jako przykład podaje bogate regiony miejskie, które borykają się z problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego.

F. Barca podkreśla zatem, że głównym celem polityki spójności nie może być konwergencja, zwłaszcza mierzona dochodem na mieszkańca. Nie jest bowiem gwarancją wzrostu gospodarczego oraz rozwoju państw i regionów. Głównymi celami polityki spójności powinny być efektywne wykorzystanie zasobów i włączenie społeczne.

W raporcie zwrócono uwagę na mocne i słabe strony polityki spójności. Do zalet zaliczono m. in.: system wielopozomowego zarządzania (*multi-level governance*), wkład w rozwój instytucjonalny państw i regionów, wsparcie kapi-

tału ludzkiego i społecznego, rozwój partnerstwa oraz stworzenie ogólnoeuropejskiej sieci wymiany doświadczeń.

Polityka spójności, zdaniem F. Barca, posiada również słabe strony, które uzasadniają konieczność jej zreformowania. Do najważniejszych zalicza: niedoskonałości planowania strategicznego, niedostateczną koncentrację na wybranych priorytetach (rozdrobienie celów), brak zróżnicowania działań na rzecz wzrostu efektywności i na rzecz włączenia społecznego, brak odpowiednich rozwiązań proceduralnych umożliwiających rozliczanie rezultatów oraz brak debaty publicznej na temat roli polityki spójności w rozwoju UE (koncentrowanie uwagi na procedurach i problemach z absorpcją).

Podsumowując, w obecnym kształcie polityka spójności nie może sprostać najważniejszym problemom, przed którymi stoją regiony europejskie. Priorytety polityki spójności wymagają zmian w kontekście globalizacji, problemów społeczno-gospodarczych, zmian klimatycznych i demograficznych. Do rozwiązania pozostaje kwestia poprawy efektów działań oraz zdefiniowania funkcji polityki spójności. Czy ma ona mieć charakter redystrybucyjny, czy też wspierać długookresowy wzrost i rozwój gospodarczy Unii i regionów?

Dotychczasowy przebieg debaty pozwala sądzić, że nowy model polityki spójności będzie polegał przede wszystkim na wsparciu wszystkich regionów, bez względu na poziom ich zamożności. Wsparcie to zostanie ukierunkowane terytorialnie i będzie polegało na wzmacnianiu przewag i potencjałów konkurencyjnych regionów. W opinii Komisji Europejskiej polityka spójności należy do najistotniejszych mechanizmów realizacji celów strategii *Europa 2020*. Fundusze strukturalne oraz inne instrumenty finansowe mogą wspierać strategię, jednak przy stosunkowo niewielkim budżecie unijnym niezbędne będzie zaangażowanie środków prywatnych.

Analizując przemiany polityki spójności w procesie usuwania regionalnych nierówności gospodarczych, można stwierdzić, że:

1) polityka ta została wprowadzona jako główny instrument mający zapewnić spójność społeczno-gospodarczą państw i regionów UE;

2) wiele podjętych dotychczas działań sprzyjało budowie efektywnego systemu pomocy regionalnej, np.: wprowadzenie zasad koncentracji i dodatkowości, zwiększenie kompetencji regionów oraz priorytetowe podejście do tzw. nowych dziedzin wsparcia (m. in. innowacyjność, nowe technologie, przedsiębiorczość, badania i rozwój, nauka i edukacja);

3) nadal system programowania pomocy jest zbyt skomplikowany i kosztowny, a zasady zarządzania projektami, rozliczania i monitorowania działań obniżają jego efektywność i tym samym ograniczają wpływ funduszy strukturalnych na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionów w UE;

4) zmiany polityki spójności w latach 2007–2013 świadczą o stopniowym odejściu od tradycyjnych działań o charakterze wyrównawczym, wzmocnieniu



priorytetów zorientowanych na poprawę konkurencyjności regionów, wsparciu trzech wymiarów: gospodarczego, społecznego i terytorialnego oraz podniesieniu rangi współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

## 5. Efekty polityki spójności UE w latach 2000–2006<sup>4</sup>

Polityka spójności pochłonęła w latach 2000–2006 ok. 30% budżetu UE. Realizowana była w specyficznych warunkach, które wynikały z rozszerzenia Unii o 10 relatywnie uboższych państw. Przyjęcie nowych krajów do Wspólnoty pogłębiło dysproporcje w rozwoju społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Należało zatem powiązać cele kohezyjne z dalszym wspieraniem państw lepiej rozwiniętych, które były jednocześnie największymi płatnikami netto do wspólnego budżetu.

W latach 2000–2006 zrealizowano we wszystkich regionach objętych wsparciem ponad 230 programów operacyjnych. Były one podzielone na niezliczoną ilość priorytetów, działań, operacji itd. Należy jednak przyjrzeć się ich efektom w nieco szerszym kontekście, zwracając uwagę na rezultaty osiągnięte w ramach celu nr 1, który był adresowany do obszarów najuboższych oraz w ramach celu nr 2, który skierowany był do regionów restrukturyzowanych. Istotnym elementem całości było podporządkowanie dużej części działań Strategii Lizbońskiej.

Jako najważniejsze efekty unijnej polityki spójności w latach 2000–2006 należy podkreślić, że zmalały różnice w PKB *per capita*, zarówno pomiędzy państwami członkowskimi, jak i regionami. Kluczowe znaczenie odegrał wzrost gospodarczy w nowych krajach członkowskich. Pozostaje jednak wątpliwość związana z oceną roli samej polityki w zmniejszeniu dysproporcji. Z analiz przeprowadzonych z wykorzystaniem instrumentów ekonometrycznych wynika, że pewien udział w sukcesie można przypisać polityce spójności. Przyczyniła się ona m. in. do wzrostu PKB na mieszkańca, zwiększenia wydajności gospodarek oraz poprawy sytuacji na rynku pracy. Z modeli wynika także, że w scenariuszu bez tej pomocy, osiągnięte wskaźniki byłyby z pewnością mniej korzystne dla całej UE.

Fundusze unijne, a zwłaszcza EFRR i Fundusz Spójności, miały istotny wkład w rozwój infrastruktury transportowej na obszarze UE. Niemal 1/4 wszystkich wybudowanych wówczas autostrad była współfinansowana ze środków UE. Były to przede wszystkim inwestycje w regionach najuboższych, objętych celem 1. Pomoc skierowano także na budowę i modernizację linii szybkich

---

<sup>4</sup> Opracowano na podstawie raportu: [Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000–2006 co-financed by the ERDF (Objective 1 & 2), 2010].

kolei, portów lotniczych i morskich. W nowych krajach członkowskich były to głównie podstawowe inwestycje infrastrukturalne. W krajach lepiej rozwiniętych dominowały projekty bardziej skomplikowane, związane z unowocześnianiem sieci, transportem multimodalnym, nowoczesną komunikacją miejską oraz transportem zrównoważonym.

Kolejną dziedziną ważną z punktu widzenia rozwoju całej UE jest środowisko naturalne. Zapóźnienia w tym zakresie były ogromne, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich. Projekty polegały przede wszystkim na budowie, rozbudowie i modernizacji infrastruktury dotyczącej gospodarki wodnej i odpadów. Współfinansowano podłączenia do źródeł wody pitnej i oczyszczalnie ścieków na obszarach wiejskich. Szacuje się, że do sieci wodociągowych podłączono ok. 14 mln ludzi, a do urządzeń uzdatniania odpadów ponad 20 mln osób. Projekty te, poza wymiarem ekologicznym i ekonomicznym, sprzyjały poprawie jakości życia mieszkańców, w szczególności na obszarach zacofanych gospodarczo oraz w regionach peryferyjnych.

Fundusze europejskie w latach 2000–2006 odegrały ważną rolę we wspieraniu przedsiębiorców. Pomoc adresowana była głównie do małych i średnich firm (ok. 83% wartości dotacji w obszarze – przedsiębiorczość). Były to przede wszystkim instrumenty wsparcia bezpośredniego, np. dotacje na inwestycje i na zakładanie własnej działalności gospodarczej. Rosnącym zainteresowaniem cieszyły się pośrednie formy pomocy, w tym m. in. ułatwiające opracowanie i zastosowanie innowacyjnych technologii, ułatwiające obsługę finansowo-administracyjną przedsiębiorstw, organizację sieci współpracy, klastrów oraz wspomagające transfer wiedzy. Wśród wymiernych efektów wspierania przedsiębiorczości warto wymienić utworzenie blisko 650 tys. nowych miejsc pracy.

Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2000–2006 przyniosła wiele innych, być może mniej spektakularnych, efektów, które jednak miały znaczenie dla podniesienia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Unii Europejskiej. Należy w tym miejscu wspomnieć o procesie restrukturyzacji regionów objętych celem nr 2, projektach związanych ze zmianami klimatycznymi, pomocy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym dla osób starszych, o poprawie funkcjonowania administracji publicznej, wspieraniu nauki i badań oraz wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych w gospodarce.

Podsumowując, można zaryzykować stwierdzenie, że unijna polityka spójności w latach 2000–2006 przyniosła pewne korzyści związane m. in. z niwelowaniem regionalnych dysproporcji gospodarczych, wzrostem gospodarczym, poprawą sytuacji na rynku pracy, ochroną środowiska, rozwojem infrastruktury w regionach, poprawą jakości życia, rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego. Badania ewaluacyjne wskazują również na niedoskonałości. Dotyczyły one przede wszystkim skomplikowanej i rozbudowanej struktury formalno-administracyjnej związanej z zarządzaniem środkami unijnymi.

## 6. Efekty w zakresie konwergencji

Dotychczasowe badania empiryczne nie pozwalają na jednoznaczną ocenę wpływu instrumentów polityki regionalnej na zmniejszanie zróżnicowania w poziomie rozwoju państw i regionów w UE.

M. Boldrin i F. Canova, wykorzystując model regresji, przeprowadzili badanie na 185 regionach NUTS II w latach 1980–1996. Wyniki nie pozwoliły na stwierdzenie, że dysproporcje w rozwoju między regionami maleją. Co więcej, autorzy podkreślają, że ich badanie wskazuje na bardzo niewielki wpływ polityki regionalnej na wzrost gospodarczy w państwach członkowskich.

Podobnie badanie F. Canova i A. Marcet, obejmujące 144 regiony NUTS II w latach 1980–1992, nie pozwoliło bezsprzecznie potwierdzić tezy o konwergencji. Autorzy podkreślają jednak, że nie ma jednoznacznych dowodów na to, że brak polityki regionalnej mógłby spowodować dalsze pogłębianie się dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym między regionami państw członkowskich [Boldrin, Canova, 2001].

W. M. Orłowski podkreśla ograniczoną rolę transferów strukturalnych w rozwoju gospodarczym, zwracając uwagę na aspekt absorpcji. Uważa bowiem, że istnieją wyraźne granice zdolności absorpcyjnych gospodarki, w odniesieniu do funduszy strukturalnych. Przekroczenie tej granicy prowadzi do obniżania się krańcowej efektywności inwestycji współfinansowanych ze środków pomocowych. Orłowski twierdzi, że nie jest prawdą opinia, że uzyskanie maksymalnej skali wsparcia z funduszy strukturalnych jest najlepszą formą zdyskontowania członkostwa w UE. Nie neguje jednak wyników badań opartych na modelach ekonometrycznych, które potwierdzają pozytywny wpływ polityki regionalnej na procesy konwergencji [Orłowski, 1998, s. 141].

R. Barro i X. Sala-I-Martin opublikowali w 1995 r. wyniki badań dla 90 regionów w latach 1950–1990 [Barro, Sala-I-Martin, 1995]. Wskazują one, że w długim okresie można zaobserwować proces konwergencji między regionami. Podobne rezultaty otrzymali C. Brasili i L. Gutierrez. Są zatem potwierdzeniem tezy, że regiony peryferyjne i ubogie mogą w długim okresie zbliżyć się do średniego poziomu PKB na mieszkańca w WE [Brasili, Gutierrez, 2004, s. 2–8].

J. Bosca, R. Domenech i D. Taguas (1999 r.) stwierdzili, że wspólnotowa polityka spójności sprzyja niwelowaniu dysproporcji międzyregionalnych [Bosca, Domenech, Taguas, 1999, s. 267–324]. Podobnie Komisja Europejska (1997 r.), analizując alokacje funduszy strukturalnych i ich wpływ na regiony objęte wsparciem, wskazała, że istnieje wpływ polityki strukturalnej na spójność społeczno-gospodarczą na obszarze UE [The impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989–99, 1997]. Komisja Europejska w *Szóstym okresowym raporcie nt. sytuacji społeczno-gospodarczej i rozwoju regionów WE* przedstawiła wnioski z badań przeprowadzonych z wykorzysta-

niem modeli makroekonomicznych i metod statystycznych [Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community, 1999]. Świadczą one o wpływie pomocy strukturalnej na wzrost PKB w państwach kohezyjnych, tj. w Grecji, Portugalii i Irlandii (0,4–0,9 pkt.%) oraz w Hiszpanii (0,3–0,5 pkt.%).

Analizując wpływ funduszy strukturalnych na procesy konwergencji w UE, warto zwrócić uwagę na badanie przeprowadzone przez J. G. Solanes i R. Maria-Dolores [Solanes J. G., Maria-Dolores, 2001]. Jest ono szczególnie istotne, ponieważ autorzy koncentrują się na wpływie funduszy strukturalnych, na procesy konwergencji, na poziomie krajowym i regionalnym. Co więcej, badanie obejmuje lata 1989–1999, tj. dwa zakończone dotychczas okresy programowania po wprowadzeniu reformy wspólnotowej polityki spójności (1989–1993 oraz 1994–1999).

G. Solanes i R. Maria-Dolores przeprowadzili analogiczne badania dla poszczególnych regionów UE-12 (1989–1996). Otrzymane wyniki potwierdzają wcześniejsze wnioski z badań na poziomie państw. Ich zdaniem, fundusze strukturalne mają istotny wpływ na procesy konwergencji w krajach członkowskich i tym samym na zmniejszanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym między regionami WE. Solanes i Maria-Dolores stoją na stanowisku, że polityka spójności UE powinna być nadal realizowana i stanowić ważną pozycję budżetu, nie tylko z powodów politycznych i społecznych, ale przede wszystkim dlatego, że wpływa na równość regionalną i wzrost gospodarczy.

## 7. Doświadczenia Polski<sup>5</sup>

Lata 2004–2009 to okres intensywnego wykorzystania środków unijnych w Polsce. Fundusze strukturalne UE przyczyniły się do zwiększenia poziomu konwergencji Polski z krajami UE. W pierwszym okresie programowania (2004–2006) efekty były niewielkie. Wynikało to ze szczupłości dostępnych środków oraz z harmonogramu ich wykorzystania. Jednak ostatecznie postęp w konwergencji Polski z krajami UE mierzony zmniejszającym się dystansem do średniego poziomu PKB na mieszkańca (PPS) wyniósł 11,9 pkt. % (wzrost z poziomu 48,9% w 2003 r. do 60,8% w 2009 r.) i należał do jednych z największych w UE. Część tego wyniku można przypisać wykorzystaniu funduszy unijnych w Polsce.

---

<sup>5</sup> Opracowano na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz raportów: [Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencje z krajami UE, 2010; Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony, 2011].

W analizowanym okresie tempo wzrostu gospodarczego w Polsce znacznie przewyższało średnie tempo w UE, przy czym w latach 2004–2008 wzrost ten wynosił średniorocznie 5,4%, natomiast w 2009 r. uległ spowolnieniu do 1,7% – przede wszystkim w efekcie globalnego kryzysu finansowego. Warto jednak zauważyć, że Polskę ominęła recesja w latach 2008–2009. Fundusze unijne miały w tym częściowy udział. Ocenia się, że ponad połowa wzrostu gospodarczego w 2009 r. została osiągnięta właśnie dzięki programom współfinansowanym z funduszy strukturalnych i z innych zewnętrznych instrumentów wsparcia.

Pozytywnie przedstawiają się również efekty gospodarcze na podstawie modeli ekonometrycznych<sup>6</sup>. Szacuje się, że średnio w latach 2004–2009 dzięki wykorzystaniu funduszy europejskich dynamika PKB była wyższa o ok. 0,5 pkt. % rocznie, natomiast w latach 2004–2015 wskaźnik ten powinien osiągnąć wartość 0,6 pkt. % rocznie. W latach 2004–2015 Polska uzyska z funduszy unijnych łącznie ponad 80 mld EUR, co przyczyni się m. in. do corocznego wzrostu tempa nakładów brutto na środki trwałe o ok. 4–5 pkt. % w latach 2010–2014 oraz do zwiększenia poziomu inwestycji w 2014 r. o ponad 30% w porównaniu ze scenariuszem bez funduszy. Fundusze unijne przyczyniają się również do poprawy sytuacji na rynku pracy. Oczekuje się, że stopa zatrudnienia w 2014 r. w populacji wiekowej 15–64 lata osiągnie poziom 64% i będzie ok. 3,5 pkt.% wyższa niż w scenariuszu bez funduszy.

Programy unijne mają również pewien wpływ na strukturę sektorową polskiej gospodarki. Odnotowano dotychczas niewielkie oddziaływanie funduszy na wzrost udziału dominującego sektora usługowego oraz na znaczące zmniejszenie udziału rolnictwa. W kolejnych latach należy spodziewać się wzmocnienia sektora przemysłowego. Wynika to przede wszystkim z przyjętego planu wydatkowania środków i kumulacji inwestycji, w szczególności zaś z wysokich nakładów na infrastrukturę podstawową, co stymuluje popyt m.in. na usługi firm budowlanych. Ponadto istotną częścią realizowanych właśnie projektów jest bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorców, głównie dla firm produkcyjnych i przetwórczych.

Wykorzystanie funduszy europejskich może przyczynić się do nadrobienia dystansu społeczno-gospodarczego pomiędzy regionami w Polsce i w Unii Europejskiej. W latach 2004–2009 polskie regiony zbliżyły się do średniego poziomu PKB na mieszkańca w Unii Europejskiej. Proces ten jednak zachodził nierównomiernie. Najszybszy wzrost zanotowały województwa, na obszarze których znajdują się największe aglomeracje. Procesowi realnej konwergencji

---

<sup>6</sup> Na podstawie badań ewaluacyjnych z wykorzystaniem trzech modeli ekonometrycznych: MaMor3 (IBnGR), EuImpactMod III (Instytut Badań Strukturalnych), Hermin HPL5 (DG Regio / WARR), opracowanych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

wszystkich regionów towarzyszyło jednak zjawisko ich polaryzacji. Zwiększały się różnice przede wszystkim między liderami wzrostu gospodarczego (województwa: mazowieckie i śląskie) a Polską Wschodnią.

Dane o wykorzystaniu środków unijnych w poszczególnych regionach wskazują, że w ujęciu nominalnym największymi beneficjentami będą województwa mazowieckie i śląskie. Natomiast biorąc pod uwagę relację wartości pomocy do PKB, liderem zostanie województwo warmińsko-mazurskie, które w latach 2004–2015 ma dysponować środkami o wartości 4,2% PKB. W przypadku Mazowsza będzie to 1,5% PKB, a dla województwa łódzkiego wielkość ta wyniesie 2,3%.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2004–2015 największy strumień wsparcia otrzymają najsłabsze gospodarczo regiony Polski Wschodniej (województwa świętokrzyskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie). Wynika to przede wszystkim z przyjętego algorytmu podziału środków oraz z dodatkowego Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

Środki unijne mogą przyczynić się do nadrobienia dystansu rozwojowego wobec UE, a także do ograniczenia dysproporcji regionalnych w kraju. Symulacje z wykorzystaniem modeli ekonometrycznych pokazują, że PKB *per capita* w Polsce Wschodniej osiągnie w 2015 r. poziom o ponad 4 pkt. % wyższy niż w scenariuszu bez polityki spójności. Można zatem oczekiwać, że oddziaływanie funduszy spowoduje tempo wewnętrznej polaryzacji kraju<sup>7</sup>.

Pozytywne efekty wykorzystania funduszy unijnych będą także dotyczyć wzrostu wskaźnika zatrudnienia. Największych pozytywnych rezultatów można oczekiwać w województwie lubuskim oraz w regionach Polski Wschodniej ze względu na wartość dotacji celowych w tych regionach. Niewiele mniejszych efektów spodziewamy się w województwie łódzkim.

Podsumowując, można spodziewać się, że fundusze unijne, a zwłaszcza skumulowanie efektów popytowych i podaźowych projektów inwestycyjnych w latach 2010–2015 będzie sprzyjało spowolnieniu procesów dywergencji w Polsce, choć regionalne dysproporcje będą rosły. Planowe i kierunkowe inwestowanie, z priorytetem dla obszarów najuboższych, powinno częściowo ograniczyć naturalne tendencje do polaryzacji wewnętrznej w Polsce, w szczególności zmniejszyć tempo wzrostu dysproporcji w podziale dochodu.

Zakres interwencji funduszy unijnych jest jednak ograniczony czasowo i kwotowo, a impulsy rozwojowe, które wynikają z redystrybucji środków, nie mogą zastępować czynników rozwoju endogenicznego. Istotne jest zatem tworzenie korzystnych warunków do dalszego samoistnego rozwoju obszarów defaworyzowanych. Dane statystyczne wskazują jednoznacznie, że regiony

---

<sup>7</sup> Według modelu MaMor3, natomiast według modelu EuImpactMod III wpływ ten może być jeszcze większy.

o niskiej wydajności pracy nie nadrobiły dystansu do najbardziej konkurencyjnych. Zatem istnieje obawa, że po 2015 r. procesy dywergencji będą się nasilać, zwłaszcza gdy zmniejszy się napływ łatwych środków unijnych.

Zróżnicowanie międzyregionalne wpływu polityki spójności na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne jest w dużej mierze uzależnione od wielkości alokacji. Nie jest to jednak czynnik przesądzający. Istotne są bowiem: struktura wykorzystania środków oraz poziom rozwoju gospodarczego i potencjał regionu.

## 8. Podsumowanie

Dotychczasowe doświadczenia Polski w zakresie wykorzystania funduszy unijnych nie pozwalają na jednoznaczną ocenę ich wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą. Z jednej strony można wskazać wiele dobrych projektów, związanych m. in. z unowocześnieniem przedsiębiorstw, edukacją, nauką i ograniczaniem bezrobocia. Potwierdzają to liczne badania, ekspertyzy i publikacje. Z drugiej strony, system posiada wady, które ograniczają efekty jego stosowania i wspierają argumenty przeciwników regionalnych programów pomocowych.

Z punktu widzenia interesów Polski niezwykle ważne jest, aby polityka spójności stanowiła istotną część pakietu finansowego na lata 2014–2020, jednocześnie umożliwiając w większym zakresie współfinansowanie projektów prorozwojowych, w miejsce działań wyrównawczych i kompensacyjnych. Przeznaczenie znacznych środków finansowych na poprawę konkurencyjności regionów jest korzystne dla Polski, bowiem słabością polskiej przestrzeni ekonomicznej jest nie tyle zróżnicowanie dochodowe, ile niska konkurencyjność.

Należy zatem definitywnie odejść od podejścia redystrybucyjnego i kompensacyjnego, na rzecz ukierunkowanego terytorialnie wspierania potencjału rozwojowego i przewag konkurencyjnych wszystkich obszarów Unii Europejskiej.

Większe niż przeciętne w UE tempo wzrostu gospodarczego w ostatnich latach w Polsce przyczyniło się do nadrobienia części dystansu rozwojowego względem pozostałych państw członkowskich, w tym również w odniesieniu do sytuacji na rynku pracy. Pewien udział w tym procesie miała unijna polityka spójności. Jednak, co warto podkreślić, napływ funduszy strukturalnych i innych instrumentów nie był w stanie zahamować pogłębiania się różnic między regionami w Polsce. W tym świetle niezwykle ważne jest podjęcie pogłębionych badań nad efektywnością wydatkowania środków unijnych, w szczególności na poziomie regionalnym.

## Bibliografia

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, April.
- Barro, R., Sala-i-Martin X., 1995, *Economic growth*, The MIT Press, London.
- Boldrin M., Canova F., 2001, *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, „Economic Policy”, No 32, Centre for Economic Policy Research.
- Brasili C., Gutierrez L., 2004, *Regional convergence across European Union*, <http://europa.eu.int>.
- Bosca J., Domenech R., Taguas D., 1999, *La Política Fiscal en la Unión Económica y Monetaria*, „Moneda y Crédito” No 206.
- Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000–2006 co-financed by the ERDF (Objective 1 & 2), 2010, EU, Brussels.
- Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego.
- Orłowski W. M., 1998, *Droga do Europy*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź.
- Pelkmans J., 1997, *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Longman.
- Pietrzyk I., 2002, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Pietrzyk I., 2004, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny [w:] Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe 2007–2013, 2005, Komunikat Komisji COM(2005)0299, Bruksela.
- Polska 2011. *Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community, 1999, European Commission, Brussels.
- Solanes J. G., Maria-Dolores R., 2001, *The Impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions*, [www.celpe.unisa.it](http://www.celpe.unisa.it).
- The impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989–99*, 1997, European Commission, Brussels.
- Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.



*Tomasz Dorożyński*

## **THE EVALUATION OF EU COHESION POLICY THE CHALLENGES FOR POLAND IN THE LIGHT OF A NEW BUDGET**

In order to remove regional economic disparities, the EU realizes a cohesion policy. The evaluation of the cohesion policy from the point of view of experiences of individual member states and the EU is not explicit.

What is especially controversial here, are unsuccessful attempts to reach the main goal, which is social, economic and territorial cohesion. It does not mean the negation of outcomes of numerous researches which confirm a positive influence of the cohesion policy on the economic growth.

The subject for a discussion is the right balance between the equality and effectiveness. The key issue is an answer to the question who and how to support. The question is whether the aid should be directed at areas which guarantee the highest added value? Should it be the priority to give equal opportunity to the poorest and to support them? At present the cohesion policy is trying to combine both those goals. However with the limited measures and rising social, economic and territorial disparities, those actions are ineffective.

The main aim of the paper is an evaluation of the role of the EU cohesion policy in the stimulation of social-economic development, in particular in the light of a new EU budget.