

Agata Miazga*, Iwona Sagan**

WSPARCIE UNIJNE A KIERUNKI POLITYKI ROZWOJU W POLSCE WSCHODNIEJ

Artykuł stanowi próbę uchwycenia różnic dynamiki i kierunków rozwoju powiatów Polski Wschodniej w stosunku do pozostałej części kraju. Przeanalizowano strukturę i wartość inwestycji realizowanych przy wsparciu funduszy UE w latach 2004–2006, co pozwoliło dostrzec występowanie określonych prawidłowości. Terytorialne rozproszenie inwestycji, brak koncentracji finansowej, czyli niska wartość i mniejsza skala realizowanych projektów, a także mniejsza łączna wartość wszystkich inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych mogą stanowić zagrożenie dla realizacji polityki zwiększenia spójności w regionie. Przeważają projekty utrwalające istniejącą już strukturę i kierunki rozwoju, więc nie dochodzi do zmiany jakościowej lokalnej i regionalnej polityki rozwoju Polski Wschodniej.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, fundusze europejskie, Polska Wschodnia.

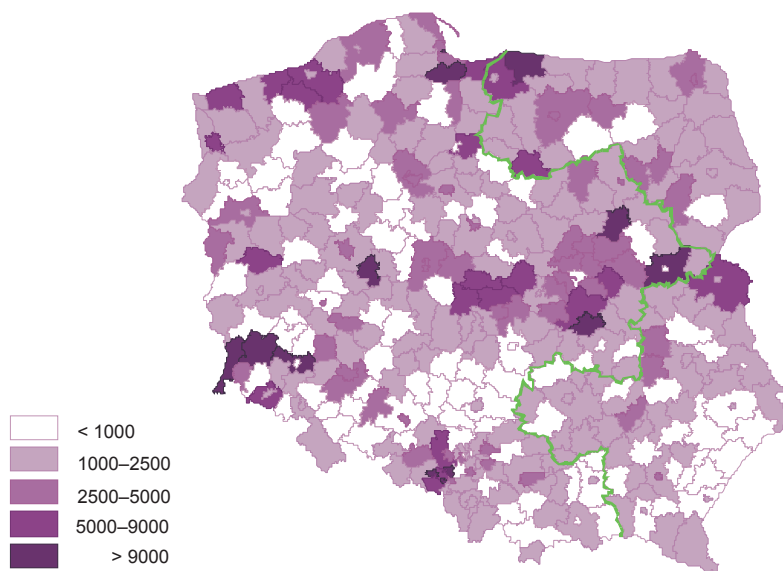
Przedstawiona poniżej analiza porównawcza kierunków i skali wydatków współfinansowanych ze środków unijnych¹ służy uchwyceniu zróżnicowania w tym zakresie między powiatami wschodniej Polski a resztą kraju. Dane dotyczące struktury i wartości inwestycji realizowanych przy wsparciu funduszy UE w latach 2004–2006 w Polsce Wschodniej świadczą o występowaniu w jej polityce lokalnej i regionalnej określonych prawidłowości. Jako Polskę Wschodnią rozumie się tutaj obszar województw lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Przyjęcie takiej delimitacji na podstawie dokumentów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika przede wszystkim z dostępności danych, które dotyczą projektów współfinansowanych z funduszy unijnych. Analiza obejmuje projekty realizowane w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006.

Należy zauważyć, że średnia całkowita wartość dofinansowanych z UE projektów na mieszkańca w Polsce Wschodniej wynosi 1916 zł, więc jest o 1/3 niższa niż w pozostałych regionach kraju (2532 zł). Co charakterystyczne, również na poziomie powiatów wartość projektów *per capita* cechuje się tam mniejszym zróżnicowaniem niż na innych obszarach (zob. ryc. 1).

* Katedra Geografii Ekonomicznej, Uniwersytet Gdański, ul. Bażyńskiego 4, 80-952 Gdańsk; e-mail: agata.miazga@o2.pl.

** Katedra Geografii Ekonomicznej, Uniwersytet Gdański, ul. Bażyńskiego 4, 80-952 Gdańsk; e-mail: geois@univ.gda.pl.

¹ Analizę przeprowadzono na podstawie poprawionej i uzupełnionej przez autorów bazy umów o dofinansowanie projektów z funduszy unijnych: System rozliczania projektów (stan na 30 września 2009 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.



Ryc. 1. Wartość *per capita* projektów dofinansowanych z funduszy UE w latach 2004–2006 w powiatach (w zł)

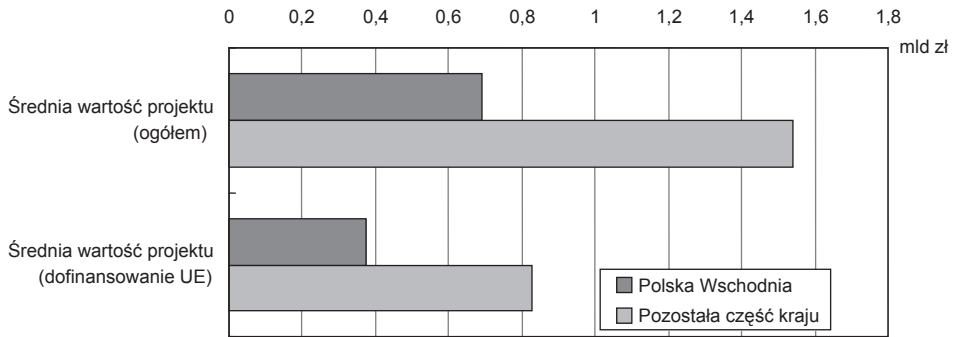
Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

W Polsce Wschodniej zdecydowanie mniej ośrodków pozytywnie się wyróżnia. Odsetek powiatów, w których wartość projektów przekroczyła dwukrotność średniej krajowej, wyniósł tam 5%, a w pozostałej części kraju – 11,2%. Warto przy tym podkreślić, że do nielicznych powiatów Polski Wschodniej o najwyższych wartościach projektów *per capita* zaliczają się jedynie te, w których realizowano duże inwestycje drogowe. Co więcej, aż trzy z pięciu stolic województw na wyróżnionym obszarze, mianowicie Kielce, Białystok i Lublin, nie osiągnęły nawet średniej krajowej. W tych miastach wartość *per capita* wspomaganych z funduszy europejskich projektów waha się od 1400 do 1700 zł. Z kolei niemal wszystkie stolice województw z pozostałej części kraju² należały do powiatów o najwyższym dofinansowaniu, sięgającym od 2595 zł na mieszkańca Krakowa do 5056 zł na mieszkańca Szczecina. Jednocześnie w Polsce Wschodniej dwukrotnie mniejszy był odsetek powiatów o bardzo niskich wartościach projektów *per capita*, czyli poniżej 1/4 średniej krajowej. Może to świadczyć o dosyć wyrównanym poziomie aktywności w zabiegach o środki unijne na całym obszarze.

Ponadto dla Polski Wschodniej charakterystyczna jest znacznie niższa wartość pojedynczych projektów (zob. ryc. 2) – średnio 691 tys. zł, czyli niespełna połowa wartości, jaką mają one w pozostałej części kraju. Podobnie proporcje te kształ-

² Nie dotyczyło to Katowic, ale wysokie wartości występowały w przypadku innych miast konurbacji górnośląskiej.

tują się w przypadku dofinansowania UE do przeciętnego projektu – 376 tys. zł w Polsce Wschodniej, a 829 tys. zł w innych regionach kraju.



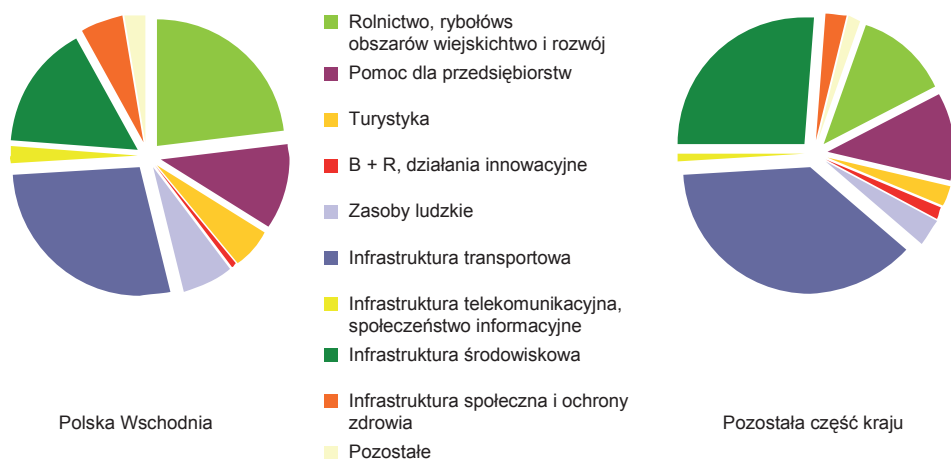
Ryc. 2. Średnia wartość projektu w Polsce Wschodniej i pozostałej części kraju (ogółem oraz dofinansowanie UE)

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Opisane zjawisko można wyjaśnić ograniczoną zdolnością współfinansowania projektów przez beneficjentów³, która prowadzi do rezygnacji z dużych inwestycji i koncentracji na projektach o stosunkowo niskiej wartości. Pewną rolę mogło także odegrać występowanie w wielu dziedzinach potrzeb niewspółmiernych do dostępnych środków finansowych. Dotyczyło to przede wszystkim szeroko rozumianej infrastruktury. Zapewne nie bez znaczenia była również – obserwowana częściej wśród mieszkańców województw Polski Wschodniej niż w pozostałych regionach kraju – postawa egalitarystyczna, a zwłaszcza przywiązanie do równomiernego rozkładu dochodów w społeczeństwie (Czapiński, Panek 2005, s. 203). Skłonność do „sprawiedliwego” podziału przyznanych funduszy, w myśl zasady „mniej, ale wszystkim”, mogła wpływać na decyzje o częściowym, ale równomiernym zaspokajaniu potrzeb. W efekcie inwestycje realizowane w powiatach wschodniej Polski często były bardziej rozproszone i cząstkowe niż w pozostałej części kraju.

Przestrzennemu rozproszeniu inwestycji współfinansowanych z funduszy europejskich w Polsce Wschodniej towarzyszyło także stosunkowo duże zróżnicowanie tematyczne realizowanych projektów. Jak ilustruje rycina 3, poza wschodnią Polską dominują inwestycje w obszarach infrastruktury transportowej (37% wartości wszystkich projektów) oraz środowiskowej (26% wartości wszystkich projektów). We wschodniej Polsce relatywnie większy był udział inwestycji w rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (23% wobec 12% w pozostałej części kraju), rozwój zasobów ludzkich (odpowiednio: 6% i 4%), a także infrastrukturę społeczną, ochronę zdrowia i turystykę (5% i 3%).

³ Obowiązek współfinansowania projektów przez beneficjentów wynika z unijnej zasady dodatkowości.



Ryc. 3. Struktura tematyczna projektów dofinansowanych z funduszy UE w latach 2004–2006 w Polsce Wschodniej i w pozostałej części kraju

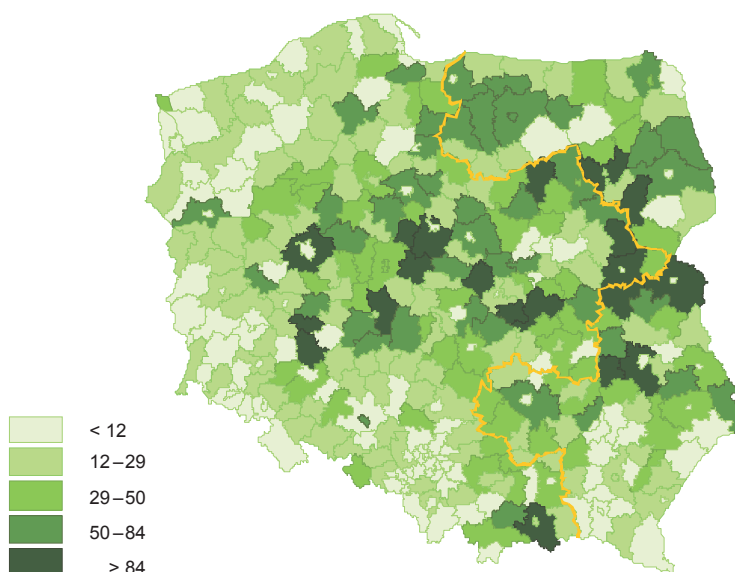
Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

W tym miejscu należy jednak poczynić dwie istotne uwagi. Po pierwsze, na przedstawione na powyższym wykresie różnice struktury tematycznej inwestycji pomiędzy Polską Wschodnią a pozostałą częścią kraju wpływa odgórny, przeprowadzony na poziomie centralnym (rządowym), podział środków z Funduszu Spójności, które finansują większość projektów infrastrukturalnych. Kluczowe dla rozwoju i modernizacji infrastruktury transportowej i środowiskowej, a zarazem zgodne ze wspólną polityką transportową i ekologiczną UE projekty wskazano w dokumencie *Strategia wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006*. W rezultacie wartość przedsięwzięć współfinansowanych z Funduszu Spójności w przeliczeniu na mieszkańca Polski Wschodniej była trzyipółkrotnie, a w przeliczeniu na powiat czteroipółkrotnie niższa niż dla reszty kraju. Po drugie, stosowane w oficjalnej nomenklaturze funduszy unijnych i wykorzystywane w niniejszej analizie nazwy „kategorii interwencji”, czyli obszarów wsparcia, mogą być nieco mylące. Na przykład inwestycje związane z ochroną środowiska zalicza się do pomocy dla przedsiębiorstw, co zostanie uwzględnione przy opisie poszczególnych kategorii.

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

Średnia wartość projektów wspierających rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w powiatach Polski Wschodniej przekroczyła 35 mln zł, a w powiatach spoza tego obszaru wyniosła ok. 28 mln zł. Jak przedstawia ryc. 4, na poziomie powiatów w całym kraju występowało dość duże zróżnicowanie wartości oma-

wianych projektów. Była ona skorelowana dodatnio, choć niezbyt silnie, z udziałem osób zatrudnionych w rolnictwie i udziałem gruntów ornych w powiecie.

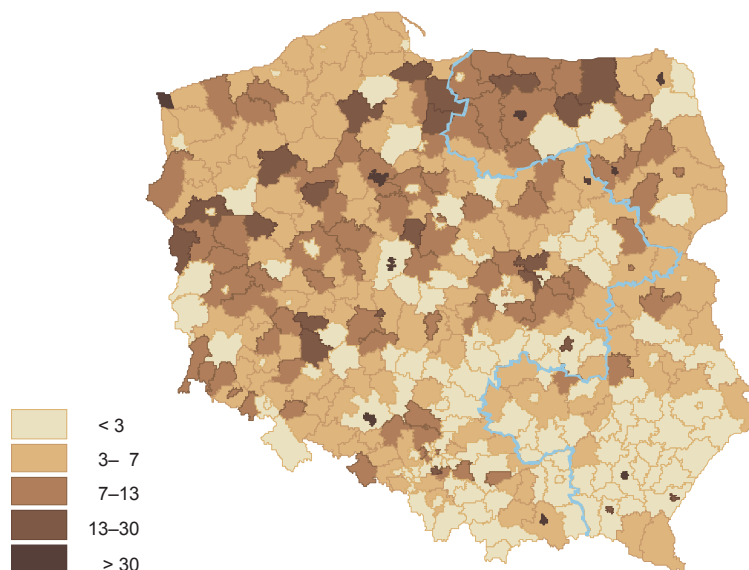


Ryc. 4. Wartość projektów z zakresu rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich dofinansowanych z funduszy UE w latach 2004–2006 według powiatów (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Wartość inwestycji w przeliczeniu na osobę zatrudnioną w rolnictwie w Polsce Wschodniej była niższa niż na pozostałym obszarze (ryc. 5). Kształtowała się na poziomie średnio ok. 4300 zł wobec 5400 zł w pozostałej części kraju. Wynikało to przede wszystkim ze stosunkowo wysokiego zatrudnienia w rolnictwie, jak również ze struktury wielkości gospodarstw rolnych. Województwa podkarpackie, świętokrzyskie i lubelskie, w których występuje znaczne rozdrobnienie gospodarstw rolnych⁴, nieprzypadkowo cechowały się najniższymi wartościami projektów w przeliczeniu na zatrudnioną osobę oraz na gospodarstwo rolne. Według oceny przedstawionej w jednej z ewaluacji unijnego wsparcia: „gospodarstwa małe nie dysponują, co jest oczywiste, wystarczającym potencjałem ekonomicznym, kapitałem własnym czy zdolnościami kredytowymi, aby sprostać wymogom współfinansowania programów strukturalnych” (*Analiza struktury...* 2007, s. 5).

⁴ Udział gospodarstw rolnych do 8 ESU (*European Size Unit*) w tych województwach wynosił od 93% do 99%, przy średniej 87% w pozostałych województwach (obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS 2007).



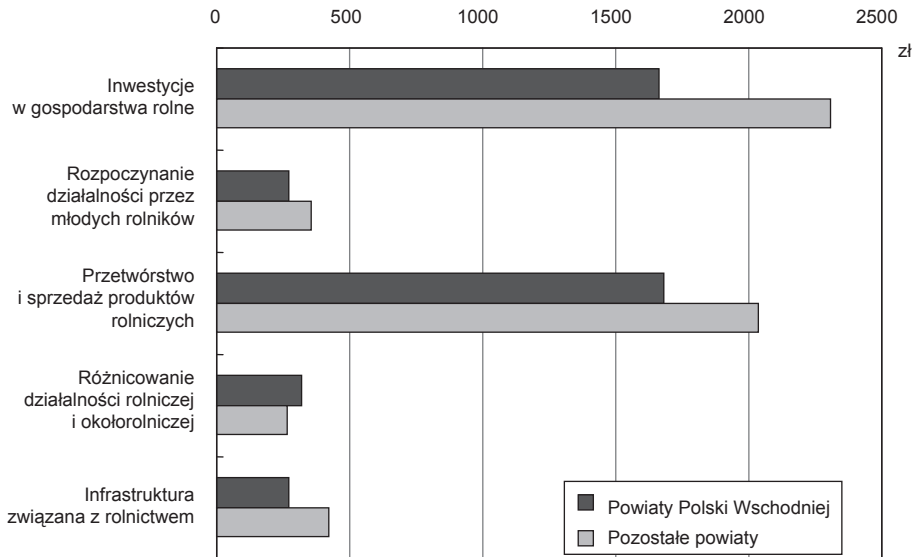
Ryc. 5. Wartość projektów z zakresu rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich dofinansowanych z funduszy UE w latach 2004–2006 w przeliczeniu na osobę zatrudnioną w rolnictwie według powiatów (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

W obszarze wspomagania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich tak w powiatach Polski Wschodniej, jak w pozostałej części kraju dominowały proste inwestycje w gospodarstwa rolne o niewielkiej wartości (średnio – 180 tys. zł). W zdecydowanej większości przypadków chodziło o zakup nowych lub używanych maszyn rolniczych. Niemal taką samą część środków przeznaczono na projekty wspierające przetwórstwo i sprzedaż produktów rolnych. W tej kategorii zrealizowano mniejszą liczbę projektów, ale o znacznie wyższej przeciętnej wartości na poziomie 3,8 mln zł.

Warto zwrócić uwagę na wyższą niż w pozostałej części kraju wartość projektów różnicujących działalność rolniczą i okołorolniczą. Takie przedsięwzięcia o najwyższej w przeliczeniu na osobę zatrudnioną w rolnictwie wartości zrealizowano w województwach lubelskim i świętokrzyskim. Zjawisko to należy ocenić pozytywnie, szczególnie wobec występowania nadzatrudnienia czy „ukrytego zatrudnienia” w sektorze rolnym. Według Jerzego Bańskiego, podstawowym warunkiem rozwoju obszarów wiejskich jest wzrost ich różnorodności i dbałość o pozarolnicze funkcje gospodarstw rolnych (Bański 2005, s. 79). Niepokoić może przeznaczenie mniejszych niż w pozostałej części kraju środków na rozpoczynanie działalności przez młodych rolników. Warto jednak zauważyć, że w województwach Polski Wschodniej o najwyższym udziale gospodarstw rolnych użytkowanych przez osoby w wieku poprodukcyjnym, czyli lubelskim i warmiń-

sko-mazurskim, projekty przeznaczone dla młodych rolników osiągnęły wartości powyżej średniej krajowej.



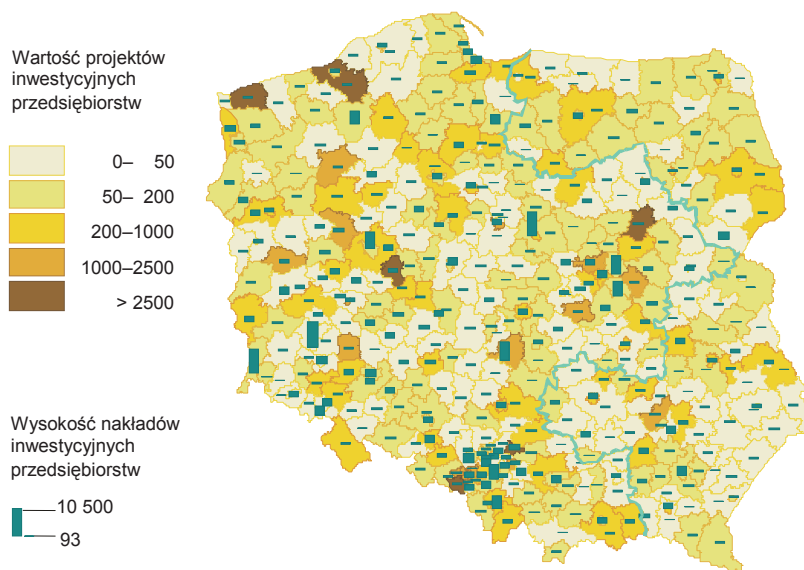
Ryc. 6. Wartość projektów z zakresu rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w przeliczeniu na osobę zatrudnioną w rolnictwie według kierunków wsparcia

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Przedsiębiorstwa

Wartość inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych, które realizowały przedsiębiorstwa, była w Polsce Wschodniej znacznie niższa niż w pozostałej części kraju – średnio 16,3 mln zł w stosunku do 30,7 mln zł w przeliczeniu na powiat. Co więcej, dla Polski Wschodniej charakterystyczny był brak ośrodków, w których koncentrowałyby się inwestycje, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na mieszkańca (zob. ryc. 7) czy przedsiębiorstwo.

Warto w tym miejscu postawić pytanie, czy projekty realizowano przede wszystkim w powiatach, które już wcześniej miały wysoką stopę inwestycji. Okazuje się, że w skali kraju nie występuje jakakolwiek zależność pomiędzy wysokością inwestycji przedsiębiorstw w latach poprzedzających wsparcie z funduszy unijnych a wartością projektów. Słaby dodatni związek występuje tylko w przypadku powiatów Polski Wschodniej. Zatem można postawić tezę, że pojawienie się szansy na dofinansowanie przedsięwzięć na poziomie 50% pobudziło inwestycje w powiatach, które poprzednio cechowała mniejsza aktywność i ograniczone możliwości inwestycyjne.



Ryc. 7. Wartość *per capita* projektów inwestycyjnych przedsiębiorstw dofinansowanych z funduszy UE w latach 2004–2006, a także wartość nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw w latach 2002–2004 (w zł) według powiatów

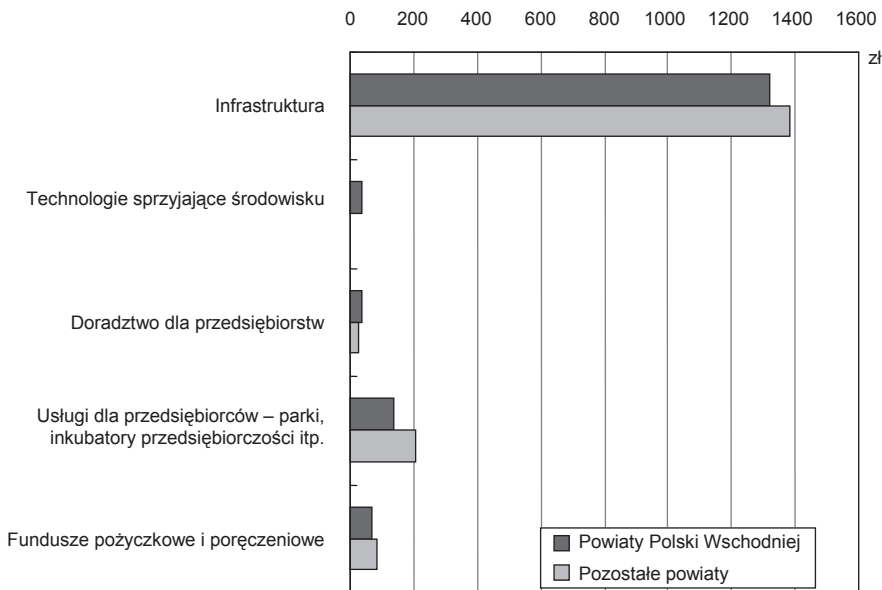
Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Zdecydowanie mniejsze różnice dofinansowania z funduszy unijnych inwestycji przedsiębiorstw w Polsce Wschodniej i pozostałych regionach występują w przypadku wartości projektów inwestycyjnych w przeliczeniu na przedsiębiorstwo. Przeciętnie bowiem na małe lub średnie przedsiębiorstwo (MŚP) działające na terenie Polski Wschodniej przypadało ok. 1600 zł na inwestycje, podczas gdy na MŚP z pozostałej części kraju – zaledwie 100 zł więcej. Jedynie w niewielkim stopniu różniły się także kierunki przeprowadzanych inwestycji, które z góry determinował kształt dostępnych dla przedsiębiorców programów operacyjnych – zdecydowanie dominowały projekty dotyczące infrastruktury przedsiębiorstw (ryc. 8).

Dwie istotne cechy odróżniają przedsiębiorstwa z Polski Wschodniej od przedsiębiorstw z pozostałych regionów. Chętniej niż inne sięgały one po środki przeznaczone na technologie prośrodowiskowe, a przy tym zdecydowanie rzadziej realizowały projekty tworzenia parków przemysłowych, technologicznych czy inkubatorów przedsiębiorczości. Świadczy to niewątpliwie o mniejszym niż odnotowywane w pozostałej części kraju zapotrzebowaniu na nowe instytucje tego typu. Wynika to nie tylko z niskiego poziomu przedsiębiorczości⁵ oraz innowa-

⁵ Wskaźnik liczby osób prowadzących działalność gospodarczą w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców był w Polsce Wschodniej w 2004 r. niższy o ok. 1/4 niż w pozostałej części kraju (obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS 2004).

cyjności⁶, lecz także z większej dostępności już działających w tym regionie ośrodków wsparcia innowacyjności i przedsiębiorczości, którą mierzy się liczbą aktywnych lub nowo utworzonych firm przypadających na ośrodek wsparcia. Warto odnotować, że bezwzględne liczby takich ośrodków w województwach Polski Wschodniej osiągają co najwyżej średnią krajową (Matusiak 2007, s. 28). Zwiększona dostępność wynika więc z ograniczonej liczby i aktywności przedsiębiorstw, a nie z ponadprzeciętnego nasycenia ośrodkami wsparcia i stymulacji przedsiębiorczości. Jak podkreślają autorzy Raportu o ośrodkach innowacyjności i przedsiębiorczości w Polsce, „podmioty w regionach peryferyjnych dysponują z reguły znacznie słabszym zapleczem kadrowym i technicznym”, a „rozwijany w Polsce system wsparcia aktywizuje obszary, które są już dynamiczne, prowadząc tym samym do dalszego pogłębienia dysproporcji rozwojowych w ujęciu przestrzennym” (Matusiak 2007, s. 29). Mniejsze niż w pozostałej części kraju zainteresowanie tego typu funduszami potwierdza tezę o ograniczonej efektywności istniejących już ośrodków wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce Wschodniej.



Ryc. 8. Wartość projektów inwestycyjnych przedsiębiorstw w przeliczeniu na MŚP według kierunków wsparcia

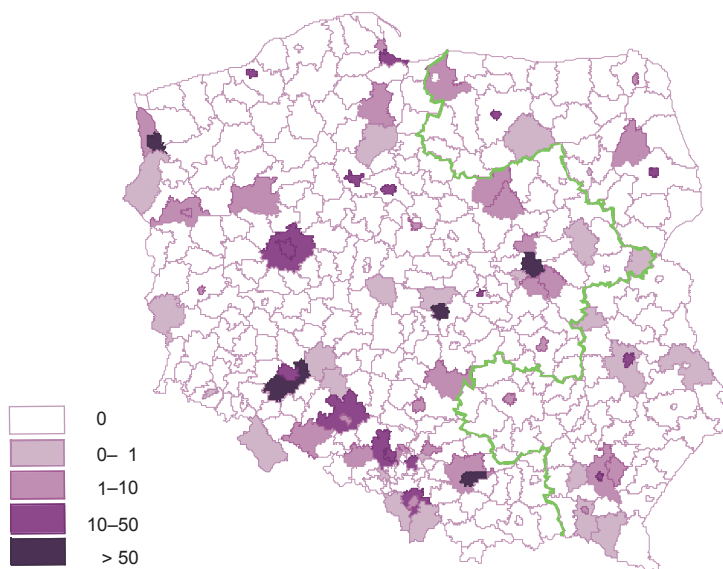
Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

⁶ Województwa Polski Wschodniej (z wyjątkiem podkarpackiego) pod względem wartości nakładów na działalność innowacyjną w przeliczeniu na przedsiębiorstwo należą do pięciu najsłabszych w kraju (obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS 2004).

Przeciętne duże przedsiębiorstwo działające w Polsce Wschodniej zrealizowało projekty o łącznej wartości wynoszącej średnio 921,5 tys. zł, czyli o ok. 90 tys. zł większej niż wartość, jaką osiągnęły duże przedsiębiorstwa na pozostałym obszarze kraju. Inwestycje w Polsce Wschodniej polegały przede wszystkim na wdrażaniu technologii sprzyjających środowisku (60% projektów), podczas gdy w pozostałej części kraju duże przedsiębiorstwa chętniej inwestowały w infrastrukturę (55% projektów).

Badania i rozwój (B + R)

W Polsce Wschodniej w przeliczeniu na powiat projekty wspierające badania i rozwój osiągnęły średnio wartość 1,1 mln zł, na pozostałym zaś obszarze kraju średnia wartość projektu wyniosła 4 mln zł. Należy zauważyć, że różnica między Polską Wschodnią a resztą kraju w wydatkach na B + R przypadających na powiat była jeszcze większa, bo aż czteroipółkrotna (odpowiednio: 3,9 mln zł i 17,1 mln zł)⁷.



Ryc. 9. Wartość projektów z zakresu B + R dofinansowanych z funduszy UE w latach 2004–2006 według powiatów (w mln zł)

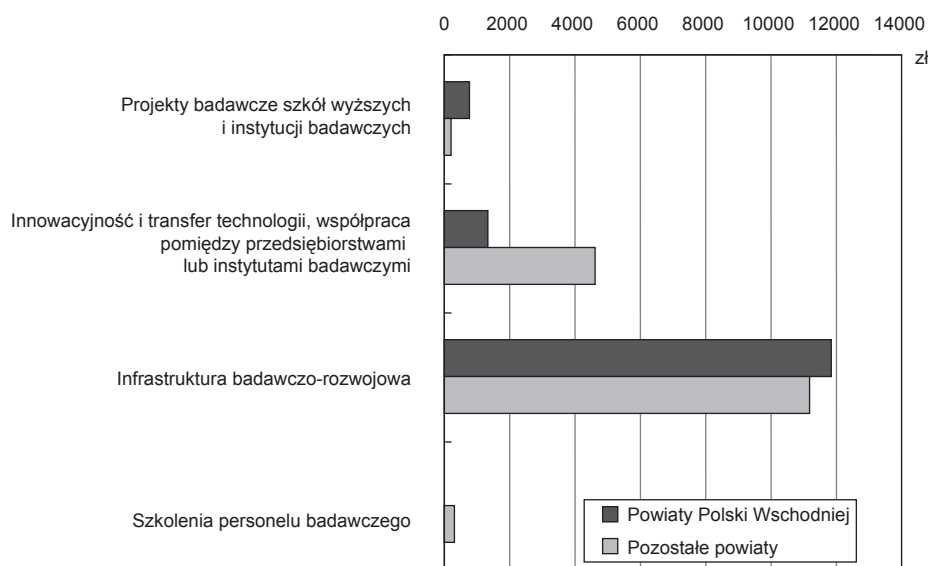
Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Jak pokazuje rycina 9, w całym kraju inwestycje w omawianym sektorze miały charakter punktowy i realizowano je przede wszystkim w naturalnych ośrodkach rozwoju innowacyjności, czyli w największych miastach. Wprawdzie w 2004 r.

⁷ Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS, dane za 2004 r.

wydatki na B + R w przeliczeniu na zatrudnionego w tym sektorze w Polsce Wschodniej były o ponad 30% niższe niż w pozostałej części kraju, ale wartości projektów na zatrudnionego w B + R były bardziej wyrównane: 14 tys. zł w Polsce Wschodniej i 16,3 tys. zł na pozostałym obszarze.

Jakkolwiek na terenie wszystkich powiatów najczęściej funduszy przeznaczono na budowę lub modernizację infrastruktury badawczo-rozwojowej, to w powiatach Polski Wschodniej znacznie mniej inwestowano w innowacyjność, transfer technologii oraz współpracę przedsiębiorstw i instytutów badawczych (ryc. 10).



Ryc. 10. Wartość projektów z zakresu B + R na osobę zatrudnioną w tym sektorze według kierunków wsparcia

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Przyczyn takiego stanu rzeczy należy się doszukiwać w niższej innowacyjności przedsiębiorstw (*Strategia...* 2008, s. 31), mniejszej liczbie dużych przedsiębiorstw (ogranicza to skalę innowacji⁸), a także częstszych deklaracjach przedsiębiorców występowania przeszkód w procesie innowacyjnym⁹. Nieco więcej środków pozyskano w Polsce Wschodniej na projekty badawcze szkół wyższych i instytucji badawczych. Może to świadczyć o stosunkowo dużym potencjale i aktywności placówek naukowo-badawczych w tej części kraju. Jednak zdecydowa-

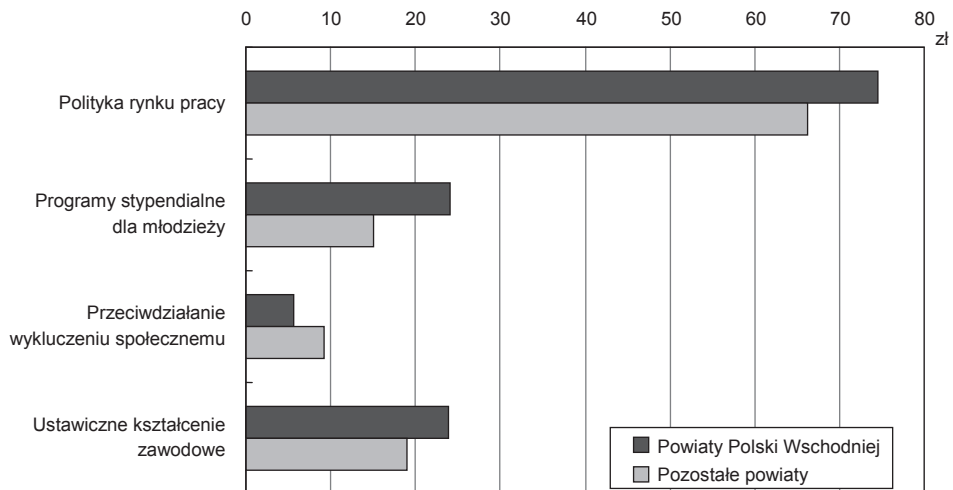
⁸ „W sektorze małych i średnich firm w Polsce mniej jest zazwyczaj przedsiębiorstw wprowadzających innowacje niż w gronie dużych. Wynika to z samego zakresu działania małych przedsiębiorstw, które częściej opierają się na jednym rodzaju produktu czy usługi, więc prawdopodobieństwo wprowadzania zmian jest tam mniejsze niż w przedsiębiorstwach o zróżnicowanej ofercie i rozbudowanych procesach jak w większości dużych firm” (Żołnierski 2006, s. 9–10).

⁹ Z wyjątkiem województwa podlaskiego (Żołnierski 2006, s. 19).

na przewagę wydatków na budowę i modernizację infrastruktury wskazuje raczej na ewolucyjny, a nie rewolucyjny charakter zmian w sektorze badań i usług.

Rozwój zasobów ludzkich

W przypadku projektów, które mają pobudzać rozwój zasobów ludzkich, na mieszkańca Polski Wschodniej przypadało średnio ok. 19 zł więcej niż na mieszkańca pozostałej części kraju (odpowiednio: 128 zł i 109 zł). Jak przedstawia rycina 11, projekty realizowane na omawianym terenie miały większą wartość *per capita* w niemal wszystkich podkategorjach. Znaczący udział projektów finansujących stypendia dla młodzieży znajduje uzasadnienie w wynikach *Diagnozy społecznej*, które wyraźnie wskazują, że w Polsce Wschodniej sytuacja materialna była najważniejszą przyczyną zaniechania kształcenia przez młodzież po ukończeniu szkoły średniej¹⁰. Jednocześnie w trzech z pięciu województw Polski Wschodniej aspiracje rodziców w zakresie kształcenia dzieci na poziomie wyższym należały do najwyższych w kraju¹¹. Trzeba również zauważyć, że w tym regionie przeznaczono kwotę *per capita* o 1/4 większą na wsparcie ustawicznego kształcenia zawodowego niż w pozostałej części kraju. Ma to szczególnie duże znaczenie w kontekście odnotowanego tu niższego od średniej krajowej odset-



Ryc. 11. Wartość projektów z zakresu rozwoju zasobów ludzkich *per capita* według kierunków wsparcia

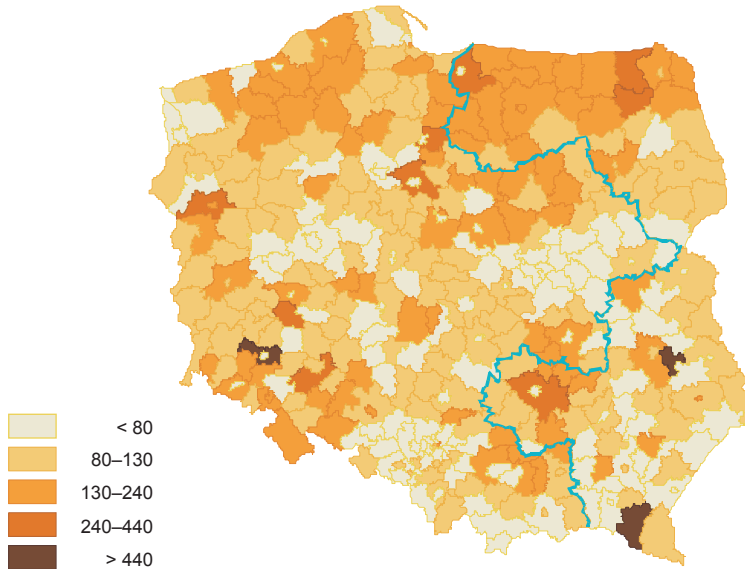
Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

¹⁰ Nie dotyczyło to województwa lubelskiego. Szczególnie wysokie odsetki (ponad 41%) gospodarstw domowych uzasadniających względami materialnymi zaniechanie kształcenia dzieci po ukończeniu przez nie szkoły średniej występowały w województwach podlaskim, świętokrzyskim i podkarpackim (średnia krajowa wynosi 26%). Zob. Czapiński, Panek 2005, s. 108.

¹¹ W województwach świętokrzyskim, lubelskim i podlaskim (Czapiński, Panek 2005, s. 123).

ka osób zdobywających nowe kwalifikacje lub umiejętności w nadziei uzyskania wyższych zarobków¹².

Analiza na niższym poziomie agregacji – w przekroju powiatowym – dowodzi, jak bardzo wartości uśrednione zniekształcają obraz rzeczywistości. O ile w województwach warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim czy podlaskim wartości projektów realizowanych w poszczególnych powiatach były wyrównane i dość wysokie, o tyle w województwach lubelskim i podkarpackim dochodziło do koncentracji inwestycji w kilku powiatach (ryc. 12). Szczegółowa analiza wykazuje, że wynikało to m.in. z wysokiej aktywności niektórych Powiatowych Urzędów Pracy lub instytucji szkoleniowych.



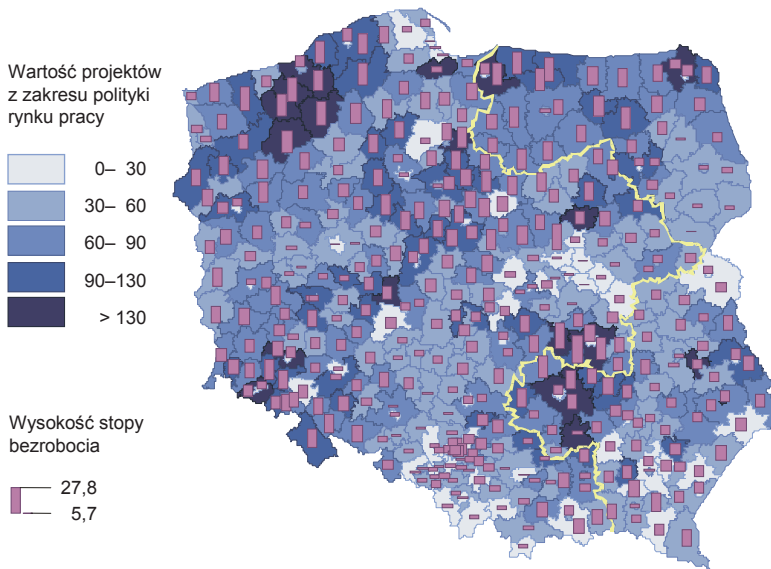
Ryc. 12. Wartość *per capita* projektów z zakresu rozwoju zasobów ludzkich dofinansowanych z funduszy UE w latach 2004–2006 według powiatów (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Porównanie wielkości przedstawionych na rycinie 13 pozwala zauważyć koncentrację projektów aktywnych polityk rynku pracy na obszarach o wysokim bezrobociu. W Polsce Wschodniej w przeliczeniu na mieszkańca przeznaczono średnio o 8 zł więcej na tę kategorię, przy czym notowano tu także wyższą średnią stopę bezrobocia – 15,4% wobec 14,2% w pozostałej części kraju¹³. Należy podkreślić, że zarówno w powiatach Polski Wschodniej, jak i w pozostałej części kraju zachodzi dość silna dodatnia zależność między stopą bezrobocia w latach poprzedzających akcesję a wydatkami na projekty z zakresu polityki rynku pracy (w przeliczeniu na mieszkańca).

¹² Z wyjątkiem województwa podkarpackiego (Czapiński, Panek 2005, *Zal. 1*, s. 46).

¹³ Bank Danych Regionalnych GUS, średnia z lat 2003–2004.



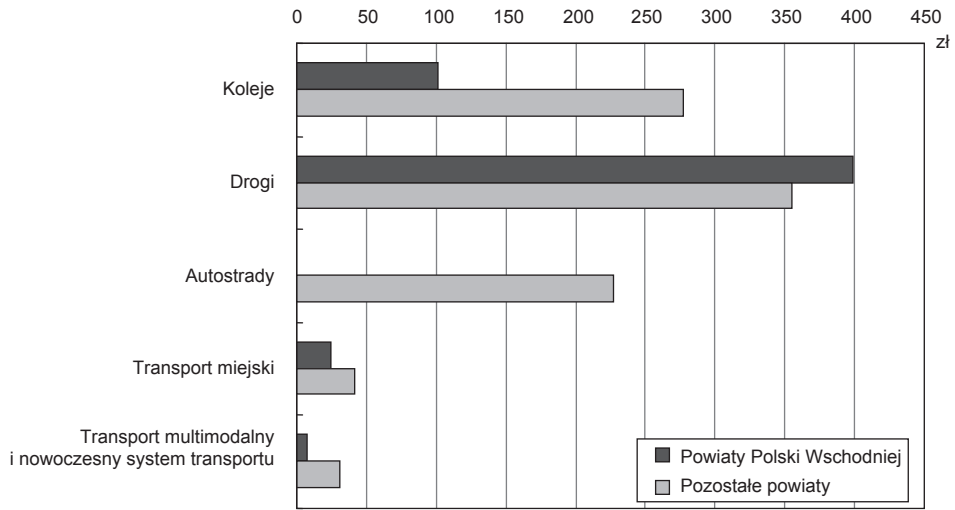
Ryc. 13. Wartość *per capita* projektów z zakresu aktywnych polityk rynku pracy, które zostały dofinansowane z funduszy UE w latach 2004–2006 (w zł), oraz wysokość stopy bezrobocia w latach 2003–2004 według powiatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Infrastruktura transportowa

Średnia wartość projektów transportowych zrealizowanych na terenie Polski Wschodniej w przeliczeniu na mieszkańca była niemal dwukrotnie niższa niż w pozostałej części kraju (odpowiednio: 533 zł i 950 zł). W przeliczeniu na powiat – ze względu na mniejszą gęstość zaludnienia na omawianym obszarze – różnica ta była dwuipółkrotna (44 tys. zł wobec 102,3 tys. zł). Niższe wydatki na infrastrukturę transportową w Polsce Wschodniej stanowiły skutek braku inwestycji w autostrady i znacznie niższych nakładów na sieć kolejową, co należy wiązać ze wspomnianym już, niekorzystnym dla tego regionu podziałem środków z Funduszu Spójności. W powiatach Polski Wschodniej pozyskano nieco więcej funduszy *per capita* niż w pozostałych regionach na budowę i modernizację dróg (zob. ryc. 14). Jeśli weźmie się pod uwagę wskaźniki takie jak długość dróg publicznych na 100 km² (106 km w Polsce Wschodniej, 128 km w pozostałej części kraju) czy udział dróg o ulepszonej nawierzchni w ogóle tras samochodowych (odpowiednio: 56% i 60%¹⁴), nie będzie to zaskoczeniem.

¹⁴ Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS, 2004 r.



Ryc. 14. Wartość projektów z zakresu infrastruktury transportowej *per capita* według kierunków wsparcia

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

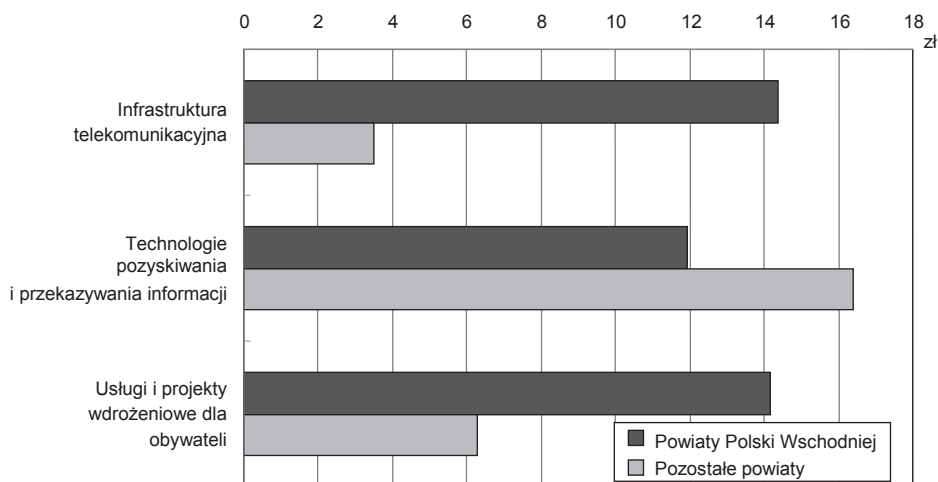
Na mieszkańca przeciętnego miasta Polski Wschodniej przypadało 49,3 zł inwestycji przeznaczonych na rozwój miejskiej infrastruktury transportowej, podczas gdy w pozostałych miastach w kraju wydatki te były o ok. 1/3 wyższe. Trudno ocenić, w jakim stopniu na decyzje samorządów miast miał wpływ znany już w 2007 r.¹⁵ przyszły kształt Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Dla stolic województw Polski Wschodniej (Białegostoku, Olsztyna, Lublina, Kielc oraz Rzeszowa) przewidziano w nim środki finansowe na projekty w ramach działania systemu miejskiego transportu zbiorowego. Przedstawiona struktura wydatków wyraźnie wskazuje na zachowawczo-naprawczy kierunek działań na rzecz poprawy stanu infrastruktury transportowej w regionie. Ich wpływ na rozwój sieci, a przede wszystkim na jej gęstość, będzie niewielki.

Infrastruktura telekomunikacyjna

Wartość *per capita* projektów związanych z infrastrukturą telekomunikacyjną w Polsce Wschodniej wyniosła średnio 40,5 zł, a w pozostałej części kraju – 26,2 zł. W Polsce Wschodniej zdecydowanie więcej środków przeznaczono na rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej i e-usług dla obywateli (odpowiednio: czterokrotnie i ponad dwukrotnie więcej), natomiast mniej wydano na technologie pozyskiwania i przekazywania informacji. Warto wspomnieć, że w 2005 r.

¹⁵ Ostateczne negocjacje Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej odbyły się w październiku 2007 r., przy czym prace nad nim prowadzone były wcześniej.

odsetek gospodarstw domowych nieposiadających w domu dostępu do Internetu w województwach Polski Wschodniej należał do najwyższych w kraju¹⁶.



Ryc. 15. Wartość projektów z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej *per capita* według kierunków wsparcia

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

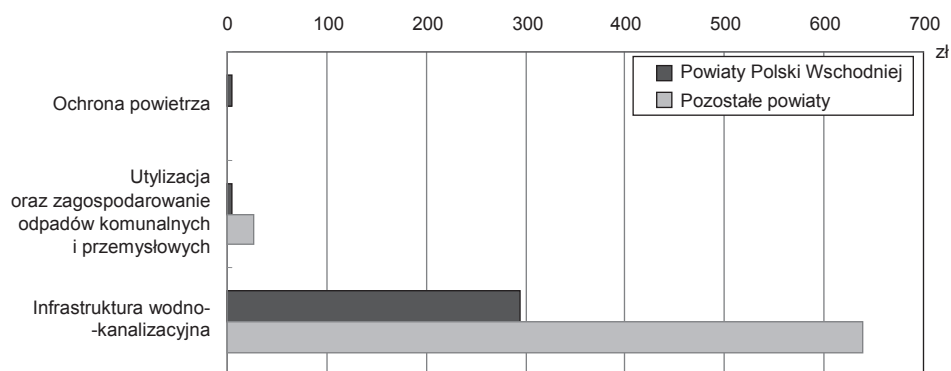
Różnice wartości inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną między Polską Wschodnią a pozostałą częścią kraju stanowią odzwierciedlenie występujących potrzeb i wynikają z tzw. opóźnionej konwergencji rozwojowej. Świadczy to o początku procesu wyrównywania poziomu rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w zakresie wyposażenia w sieci internetowe oraz świadczone za ich pomocą usługi.

Infrastruktura środowiskowa

Projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej realizowane w powiatach Polski Wschodniej miały niemal trzykrotnie mniejszą wartość niż w pozostałej części kraju. Średnia wartość inwestycji w powiecie tego regionu wyniosła 24,6 mln zł wobec 71,9 mln zł przypadających na każdy powiat poza tym obszarem. Podobnie jak w przypadku inwestycji transportowych, przyczyną były zasady podziału środków Funduszu Spójności, z którego dofinansowano największe inwestycje środowiskowe. Spośród 34 projektów o wartości przekraczającej 100 mln zł tylko pięć dotyczyło Polski Wschodniej. W całym kraju niemal wszystkie dostępne fundusze w kategorii infrastruktury środowiskowej przeznaczo-

¹⁶ Jedynie w województwie podlaskim był zbliżony do średniej krajowej i wynosił 72%. W pozostałych województwach wahał się od 77% do 85%, przy średniej krajowej 74% (Czapiński, Panek 2005, s. 60).

no na inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej. W Polsce Wschodniej w przeliczeniu na mieszkańca wydano na ten cel fundusze w wysokości 295 zł, a w pozostałej części kraju na mieszkańca przypadało 639 zł. Z kolei wartość *per capita* nieliczonych projektów dotyczących gospodarki odpadami była przeciętnie sześćiopakrotnie wyższa w powiatach poza Polską Wschodnią. Należy jednak zauważyć, że żadna z największych inwestycji w tym zakresie (powyżej 30 mln zł) dofinansowanych ze środków Funduszu Spójności nie została przeprowadzona na interesującym nas tutaj obszarze.

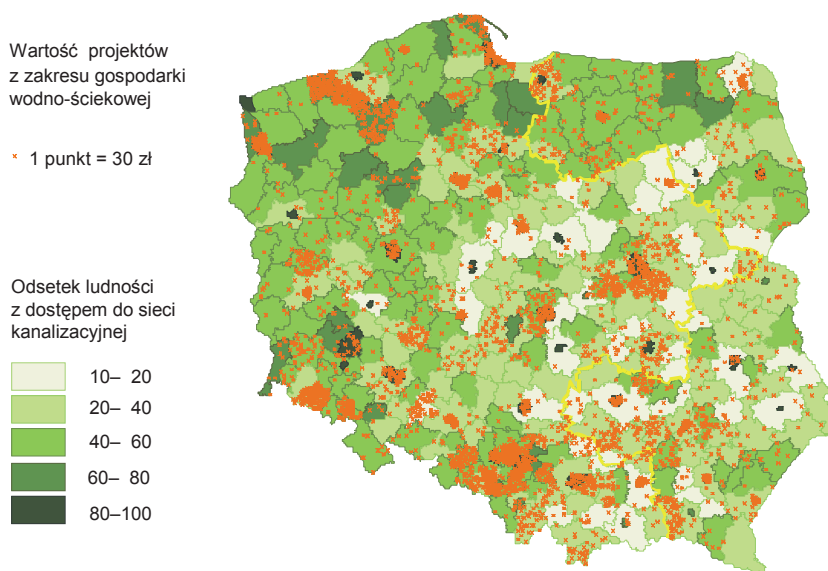


Ryc. 16. Wartość projektów z zakresu rozwoju infrastruktury środowiskowej *per capita* wg kierunków wsparcia

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Jak ilustruje rycina 17, na poziomie powiatów można odnotować dość silną pozytywną zależność między wartością projektów wodno-ściekowych ogółem a odsetkiem mieszkańców posiadających dostęp do sieci kanalizacyjnej. Największe inwestycje w infrastrukturę wodno-ściekową prowadzono w powiatach, w których sieć już istniała i obejmowała wysoki odsetek gospodarstw. Zatem dotyczyło to przede wszystkim dużych ośrodków miejskich. Co ciekawe, zależność, której występowanie potwierdzają analizy korelacji dla powiatów całego kraju, w Polsce Wschodniej nie występuje. Ma to związek z mniejszą liczbą i wartością projektów wspieranych z Funduszu Spójności. Zwróćmy uwagę, że odsetek ludności miejskiej z dostępem do kanalizacji w Polsce Wschodniej nie odbiegał od średniej krajowej¹⁷. Niewystępowanie związku wartości projektów wodno-ściekowych w tym regionie z odsetkiem mieszkańców posiadających dostęp do sieci kanalizacyjnej wyjaśnić można również znaczącym udziałem inwestycji realizowanych w powiatach o relatywnie niskim stopniu skanalizowania.

¹⁷ Średnia krajowa w 2004 r. wyniosła 84%, w Polsce Wschodniej średnia wartość wahała się od 82,2% w województwie świętokrzyskim do 91,8% w warmińsko-mazurskim (obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS).



Ryc. 17. Wartość *per capita* projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, które zostały dofinansowane z funduszy UE w latach 2004–2006 (w zł), oraz odsetek ludności z dostępem do sieci kanalizacyjnej w 2004 r. według powiatów

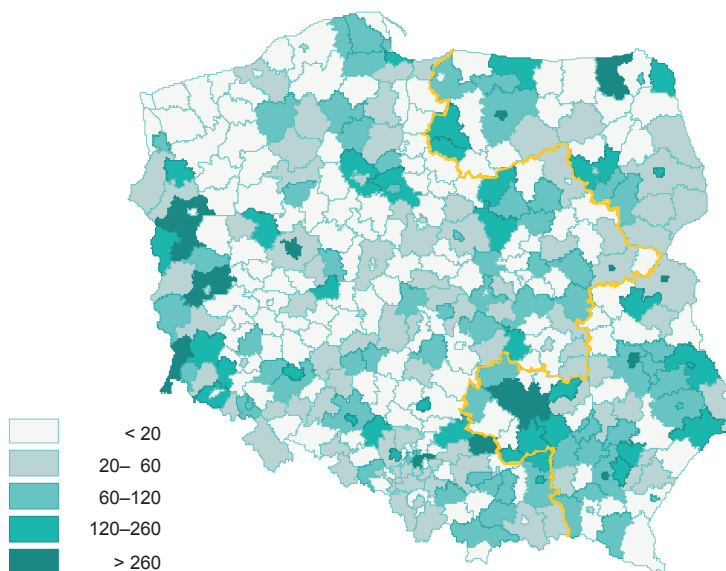
Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Infrastruktura społeczna i ochrony zdrowia

Należy podkreślić, że omawiana kategoria określona jest nieprecyzyjnie, obejmuje bowiem tylko projekty dotyczące obiektów ochrony zdrowia i placówek edukacyjnych lub innych instytucji użyteczności publicznej. Nie należą do niej inwestycje w infrastrukturę kultury czy turystyki¹⁸. Projekty związane z tak definiowaną infrastrukturą społeczną w Polsce Wschodniej osiągnęły zdecydowanie wyższą wartość niż realizowane w pozostałej części kraju, zarówno w przeliczeniu na powiat (odpowiednio: 8,3 mln zł wobec 6,9 mln zł), jak i na mieszkańca (103,1 zł wobec 64,8 zł). Jak przedstawia rycina 9, na terenie Polski Wschodniej wystąpiło większe zróżnicowanie wartości projektów pomiędzy powiatami. Jednocześnie mniejszy był odsetek powiatów, w których nie prowadzono żadnych inwestycji w infrastrukturę społeczną (16% w porównaniu z 22% w pozostałej części kraju), i tych realizujących projekty o najniższej wartości, czyli poniżej 20 zł *per capita* (odpowiednio 18% w stosunku do 24%). Za autorami jednego

¹⁸ Projekty tego typu (w tym część przedsięwzięć dotyczących infrastruktury kultury), zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 438/2001 z 2 marca 2001 r. w sprawie ustanowienia sposobów zastosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w sprawie systemów zarządzania i kontroli w zakresie pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych, włączono do opisanej poniżej kategorii „turystyka”.

z raportów ewaluacyjnych należy jednak podkreślić, że „ogromna większość projektów [dotyczących infrastruktury społecznej] to projekty niewielkie, o lokalnym zasięgu oddziaływania, odpowiadające na bieżące potrzeby i w konsekwencji niemające widocznego wpływu na realizację celów rozwojowych regionów” (*Ocena wpływu...* 2009, s. 5).



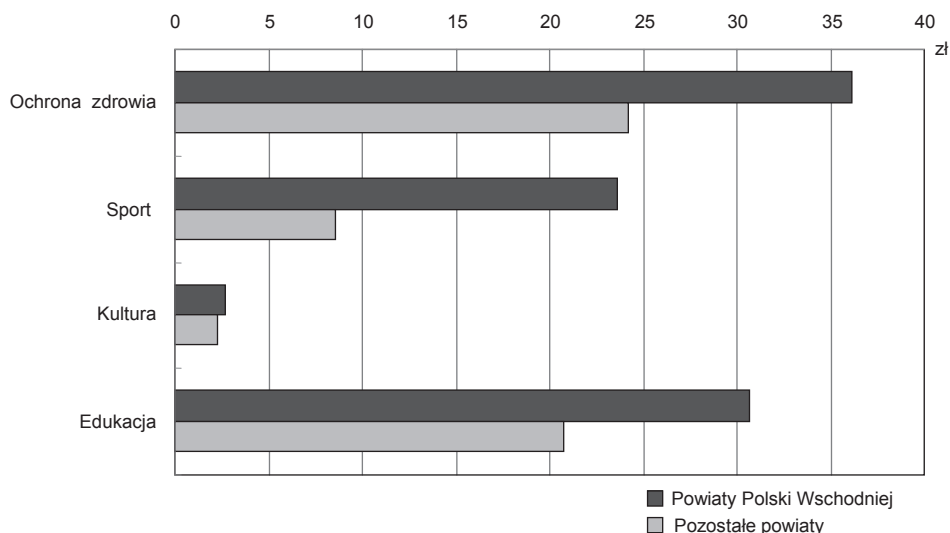
Ryc. 18. Wartość *per capita* projektów z zakresu infrastruktury społecznej dofinansowanych z funduszy UE w latach 2004–2006 (w zł) według powiatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Jakkolwiek wskaźniki dostępności opieki zdrowotnej, takie jak liczba łóżek szpitalnych przypadających na 10 tys. ludności lub liczba przychodni, nie odbiegały w roku poprzedzającym akcesję od średnich krajowych¹⁹, to wydatki na infrastrukturę ochrony zdrowia były w powiatach Polski Wschodniej znacznie większe niż w pozostałych (ryc. 19). Należy jednak zaznaczyć, że głównym celem inwestycji była modernizacja i wyposażenie placówek służby zdrowia w nowoczesny sprzęt diagnostyczny, a nie ich budowa czy rozbudowa. Co ciekawe, nie da się wykazać związku, zwłaszcza w przypadku województw Polski Wschodniej, między stopniem zadowolenia ludności z opieki zdrowotnej a wartością realizowanych projektów. W województwie podkarpackim, w którym odnotowano wysoki stopień zadowolenia mieszkańców ze służby zdrowia, prowadzono inwestycje o wysokiej wartości *per capita*. Z kolei w województwie podlaskim, w którym

¹⁹ Średnio w 2003 r. w powiatach Polski Wschodniej wartości wskaźników były następujące: liczba łóżek szpitalnych na 10 tys. mieszkańców to 43,2 (średnia krajowa – 41,2), liczba zaś przychodni na 10 tys. mieszkańców to 3 (średnia krajowa – 2,9).

oceniano opiekę medyczną najbardziej krytycznie, analogiczne inwestycje realizowano w niewielkim zakresie (Czapiński, Panek 2005, s. 145).



Ryc. 19. Wartość projektów z zakresu rozwoju infrastruktury społecznej *per capita* według kierunków wsparcia

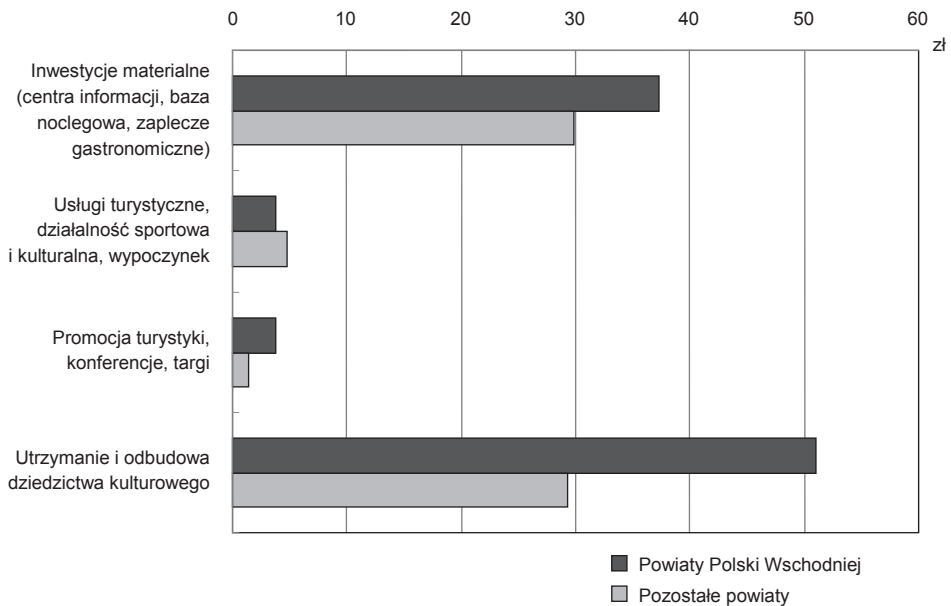
Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

W drugiej pod względem wartości projektów podkategorii „infrastruktura edukacyjna”, do której należały przede wszystkim przedsięwzięcia rozbudowy i modernizacji szkół, nakłady na mieszkańca Polski Wschodniej wyniosły ponad 30 zł, czyli o ok. 1/3 więcej niż w pozostałej części kraju. Trudno stwierdzić, w jakim stopniu owa różnica była zbieżna z dysproporcjami w jakości istniejącej infrastruktury edukacyjnej, a w jakim stopniu wynikała z różnic w priorytetach inwestycyjnych samorządów. Wskaźnik, który może odzwierciedlać jakość wyposażenia szkół, czyli liczba komputerów na 100 uczniów, choć zróżnicowany pomiędzy powiatami, średnio kształtował się na podobnym poziomie w powiatach Polski Wschodniej i w pozostałej części kraju²⁰. Jak przedstawia rycina 19, największa dysproporcja w wartości projektów z zakresu infrastruktury społecznej pomiędzy Polską Wschodnią a resztą kraju wystąpiła w przypadku infrastruktury sportowej. Warto jednak dodać, że do tej kategorii należą, stanowiąc jej większość, projekty budowy sal gimnastycznych, boisk szkolnych, a także hal sportowych i pływalni przy uczelniach.

²⁰ W 2004 r. liczba komputerów na 100 uczniów wynosiła od 2,8 do 10 – w powiecie Polski Wschodniej średnio 6,1, a w pozostałej części kraju – 5,8 (obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS).

Turystyka

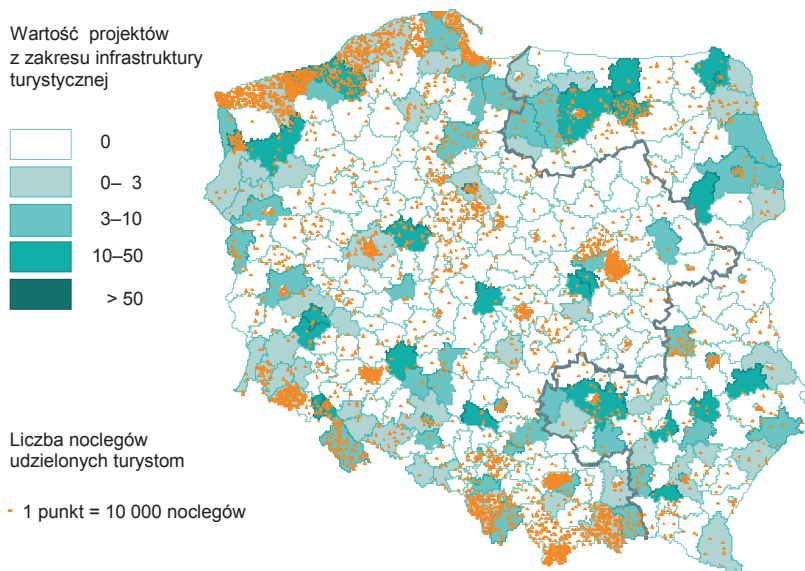
Wartość projektów związanych z turystyką w przeliczeniu na powiat w Polsce Wschodniej wyniosła 7,7 mln zł, a w pozostałej części kraju niewiele mniej – 7,0 mln zł. Jednakże w przeliczeniu na mieszkańca wartość projektów turystycznych w omawianym regionie okazała się o połowę większa niż w pozostałej części kraju, gdyż wynosiła odpowiednio: 95,8 zł i 65,2 zł. Różnica wynika przede wszystkim z niemal dwukrotnie większych inwestycji w Polsce Wschodniej w tzw. odbudowę dziedzictwa kulturowego, czyli restaurację i konserwację zabytków (zob. ryc. 20). Wskazane odmienności nabierają dodatkowego znaczenia, jeśli weźmie się pod uwagę znacznie mniejszą liczbę turystów odwiedzających Polskę wschodnią. Powiat tego regionu w latach 2004–2005 odwiedzało rocznie średnio 61,6 tys. osób, a powiat w pozostałej części kraju – 145,4 tys.



Ryc. 20. Wartość projektów z zakresu turystyki *per capita* według kierunków wsparcia

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

W przypadku Polski Wschodniej występuje słaba pozytywna zależność między wartością inwestycji w infrastrukturę turystyczną a liczbą noclegów udzielonych turystom odwiedzającym dany powiat w 2004 r. W pozostałej części kraju nie istnieje między tymi wielkościami istotny związek (zob. ryc. 21). W całej Polsce można wykazać względnie silną dodatnią zależność między liczbą turystycznych noclegów a wartością inwestycji w zabytki.



Ryc. 21. Wartość projektów z zakresu infrastruktury turystyki, które zostały dofinansowane z funduszy UE w latach 2004–2006 (w mln zł), oraz liczba noclegów udzielonych turystom w obiektach zbiorowego zakwaterowania w 2004 r. według powiatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie elektronicznej bazy danych: System rozliczania projektów MRR (stan na 30 września 2009 r.).

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wysunąć hipotezę, że wydatki na utrzymanie i odbudowę dziedzictwa kulturowego przynajmniej w pewnym stopniu odpowiadają istniejącej atrakcyjności turystycznej powiatów, ale inwestycje w pozostałych kategoriach mają dopiero ożywić ruch turystyczny. Warto rozważyć zasadność przedsięwzięć, które polegają na rozbudowie bazy noclegowej i gastronomicznej w powiatach niecieszących się na razie popularnością wśród turystów. Otwarte pozostaje też pytanie, czy można uznać je za inwestycje w niedoceniany potencjał czy raczej wyraz braku innych pomysłów na rozwój i przecenianie własnej atrakcyjności turystycznej. Wskazywanie w analizach SWOT na turystykę lub przynajmniej agroturystykę jako szansę rozwojową – dotyczy to niemal wszystkich regionalnych programów operacyjnych i strategii rozwoju gmin – budzi uzasadnione obawy o brak głębszej refleksji nad własnymi walmi turystycznymi i realnymi możliwościami ich stworzenia.

Wnioski

Przeprowadzona analiza dostarczyła interesujących danych na temat statystycznie uchwytnej prawidłowości w wydatkowaniu funduszy unijnych w regionach Polski Wschodniej na tle tendencji obserwowanych w skali całego kraju. Na podstawie zebranych informacji można stwierdzić, że łączna wysoka wartość projektów w polskim powiecie wykazywała niewielką zbieżność z parametra-

mi społeczno-ekonomicznymi jednostek, które można uznać za istotne dla właściwego wykorzystania wsparcia unijnego. Należą do nich wysokie nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw, poziom wykształcenia ludności, niskie bezrobocie, duża liczba przedsiębiorstw, wysoka wartość dodana w podregionie oraz poziom urbanizacji wyrażony odsetkiem ludności zamieszkałej w mieście. W Polsce Wschodniej zależność pomiędzy wybranymi wskaźnikami społeczno-ekonomicznymi a wartością zrealizowanych projektów jest jeszcze słabsza niż średnio w kraju. Szczególnie wyraźny jest brak związku między wartością wszystkich projektów a udziałem mieszkańców miast w ludności powiatu. Okazuje się, że jedną z najważniejszych cech wpływających na rozwój regionów wschodniej Polski jest niski poziom urbanizacji. Brak silnych ośrodków miejskich niewątpliwie sprzyja znacznemu rozproszeniu, zarówno przestrzennemu, jak i finansowemu, wdrażanych projektów. Niewiele powiatów realizuje projekty o stosunkowo wysokiej wartości. Szczególnie duże znaczenie ma to w przypadku wsparcia dla przedsiębiorstw, zwłaszcza w kontekście utrzymujących się na niskim poziomie nakładów inwestycyjnych w Polsce Wschodniej²¹.

Należy zwrócić uwagę na niską wartość, a tym samym mniejszą skalę pojedynczych projektów i niższą łączną wartość wszystkich inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych w powiatach omawianego regionu. Nie można oczekiwać, że prowadzona w taki sposób polityka regionalna państwa przyczyni się do osiągnięcia sformułowanej w Narodowym Planie Rozwoju jako cel strategiczny „poprawy spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym” (Narodowy Plan... 2003, s. 63). Jako przykład porażki polityki regionalnej wskazuje się przypadek południowych Włoch, który wykazuje wiele podobieństw do sytuacji w Polsce Wschodniej. W literaturze przedmiotu południową Italię traktuje się jako typowy przykład peryferyjnego obszaru wymagającego wsparcia. W latach 1994–1999 otrzymał on mniej środków niż bogatsza północna część kraju (Basile, de Nardis, Girardi, 2001, s. 30). W Polsce Wschodniej większe znaczenie niż wysokość pozyskanych czy przydzielonych funduszy ma brak koncentracji inwestycji. Stanowi ona konieczny warunek zainicjowania lub przyspieszenia endogenicznego rozwoju. Jak zauważa Tomasz Grosse, w przypadku regionów peryferyjnych „ogromną wagę ma wyrażnie ukierunkowana i długofalowa polityka rządu krajowego [...]. Brak tego typu wsparcia publicznego osłabia ewentualne działania ze strony władz regionalnych lub prowadzi do kształtowania spontanicznych procesów rozwojowych na obszarach peryferyjnych” (Grosse 2007, s. 43).

Analiza struktury wydatków na projekty w Polsce Wschodniej pozwala dostrzec wyższą niż średnia w kraju aktywność w zakresie polityki socjalnej, której przejawem jest koncentracja wydatków na infrastrukturę społeczną. Uzyskany obraz statystyczny odpowiada m.in. wynikom szczegółowych badań nad politykami

²¹ Średnia wysokość nakładów inwestycyjnych i wartości brutto środków trwałych na mieszkańca w powiatach Polski Wschodniej wynosiła w latach 2002–2007 mniej więcej 60% średniej wartości tego wskaźnika dla powiatów z pozostałej części kraju (obliczenia własne na podstawie Bank Danych Regionalnych GUS).

lokalnymi w gminach podmiejskiej strefy Trójmiasta (Masik 2010). W gminach, które charakteryzowały się najniższymi dochodami własnymi i dużą przewagą wydatków bieżących nad inwestycyjnymi, dominował model polityki redystrybucji i rozwoju infrastruktury społecznej. Zaspokajanie bieżących potrzeb poprzez redystrybucję środków z budżetu państwa i wspieranie przede wszystkim inwestycji w infrastrukturę społeczną oznacza realizację jedynie doraźnych celów. Krótkookresowe planowanie nie pobudza trwałego rozwoju. Politykę przedsiębiorczości i inwestowania, której towarzyszyły niższe nakłady na infrastrukturę społeczną, prowadziły gminy najbogatsze, o największych dochodach własnych. Analogiczna sytuacja w regionach Polski Wschodniej i na pozostałym obszarze kraju potwierdza występowanie tych samych mechanizmów prowadzenia polityki w różnych układach terytorialnych. Na wschodzie kraju we wszystkich obszarach zdecydowanie dominują projekty, które wspierają istniejącą strukturę i kierunki rozwoju.

Warto zwrócić uwagę, że także inwestycje w infrastrukturę społeczną nie sprzyjają innowacyjności i przedsiębiorczości. Świadczy o tym m.in. fakt, że wiele projektów związanych z obiektami sportowymi polega na uzupełnianiu infrastruktury szkolnej, a nie na budowie bądź rozbudowie obiektów wielkoskalowych, takich jak hale sportowo-widowiskowe. Nie ulega wątpliwości, że poprawa jakości istniejącej infrastruktury społecznej jest konieczna. Jednak wydaje się, że tej skali inwestycje znacznie łatwiej finansować z bieżących dochodów jednostek przy wsparciu funduszy regionalnych lub krajowych. Wyjątkowa szansa, którą stwarza znaczna wartość funduszy unijnych, powinna zostać wykorzystana do realizacji najkosztowniejszych inwestycji. Pomoże to w tworzeniu nowej jakości systemu społeczno-ekonomicznego regionu.

Ożywienie gospodarcze regionów peryferyjnych stanowi niezwykle trudne wyzwanie, wymaga bowiem konsekwentnych i często wizjonerskich działań długofalowych. Unijna polityka spójności niewątpliwie stwarza niespotykane możliwości w zakresie aktywizacji społecznej i restrukturyzacji gospodarczej. Pozwala regionom, które z różnych powodów znajdowały się wcześniej na straconej pozycji, zwiększyć swoją konkurencyjność. Optymalne wykorzystanie pojawiających się szans wymaga przeprowadzenia krytycznej analizy dotychczasowych działań. Przedstawiciele władz odpowiedzialnych za politykę terytorialną na wszystkich szczeblach muszą zdawać sobie sprawę, że tylko dobrze zainwestowane fundusze przynioszą oczekiwane korzyści.

Literatura

- Analiza struktury projektów i charakterystyki beneficjentów Działań 1.1, 1.5 i 2.4. Raport końcowy*, 2007, [b.m.]: Konsorcjum projektowe Agrotec, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
- Bank Danych Regionalnych GUS.
- Bański J., 2005, *Przestrzenny wymiar współczesnych procesów na wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 9.

- Basile R., de Nardis S., Girardi A., 2001, „Regional inequalities and cohesion policies in the European Union”, ISAE Working Papers, nr 23.
- Czapiński J., Panek T. (red.), 2005, *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa: Vizja Press&IT.
- Grosse T.G., 2007, „Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(27), s. 27–49.
- Masik G., 2010, *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia. Przykład strefy suburbanizacji Trójmiasta*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Matusiak K. (red.), 2007, *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. SOOIPP Report – 2007*, Łódź, Kielce, Poznań: Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, 2003, Warszawa.
- Ocena wpływu wsparcia z funduszy strukturalnych w zakresie modernizacji i rozbudowy infrastruktury społecznej na realizację celów rozwojowych regionów. Raport z badania ewaluacyjnego*, 2009, Warszawa: Policy & Action Group Uniconsult.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. w sprawie ustanowienia sposobów zastosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w sprawie systemów zarządzania i kontroli w zakresie pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, 2008, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- System rozliczania projektów (stan na 30 września 2009 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Żołąński A. (red.), 2006, *Innowacyjność 2006. Stan innowacyjności, metody wspierania, programy badawcze. Raport*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

EUROPEAN FUNDS SUPPORT AND DEVELOPMENT POLICY IN EASTERN POLAND

The main purpose of this article is the analysis of differences in dynamics and directions of development policy between Eastern Poland and the rest of the country. The authors analyze the structure and value of investments supported by EU structural funds in the years 2004–2006. The results obtained allow to identify some regularities characteristic for this region, namely high territorial and capital dispersion of the investments and a lower general financial value of all EU-supported projects. The tendencies may have a negative impact on the expected results of the cohesion policy. There is no significant qualitative change in development policy in Eastern Poland. Most of the investment projects entrench the existing socio-economic structures.

Key words: regional policy, European funds, Eastern Poland.