

Grzegorz Gorzelak

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ DLA ROZWOJU KRAJU — WSTĘPNE ANALIZY¹

Streszczenie: Artykuł analizuje statystyczne zależności między wielkością napływu środków z Unii Europejskiej do Polski a procesami wzrostu gospodarczego jednostek terytorialnych (województw, NUTS3 oraz powiatów). Analiza korelacji wskazuje, że jednostki słabiej rozwinięte, które otrzymały relatywnie więcej środków UE w przeliczeniu na mieszkańca, rozwijały się wolniej niż wyżej rozwinięte, co powoduje, że korelacje te są ujemne (w skali województw) lub też bliskie zeru (dla NUTS3 i powiatów). Taki obraz sugeruje, że jak dotychczas wykorzystanie środków UE prowadzi do silniejszego efektu popytowego niż podażowego. Należy postulować, by w kolejnym okresie programowania (2014–2020) środki UE w większym stopniu przyczyniały się do stymulowania rozwoju kraju i jego regionów niż – jak to było dotychczas – do poprawy warunków życia.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Polityka Spójności.

THE USE OF THE EUROPEAN UNION FINANCIAL RESOURCES FOR THE DEVELOPMENT OF THE COUNTRY: PRELIMINARY ANALYSES

Abstract: The paper analyzes statistical relationships between the inflow of EU financial resources to Polish territorial units (voivodeships, NUTS3 and poviats) and the pace of their economic growth. Correlation analysis reveals that the less developed units which enjoyed relatively more massive inflows per capita grew more slowly than the better developed ones – the correlation coefficients are negative (for the voivodeships) or close to zero (for NUTS3 and poviats). This suggests that until now, the EU funds have led to a stronger demand effect than the supply effect in the Polish economy. It may therefore be claimed that in the next programming period 2014–2020, more funds received from the EU should be devoted to the support of economic development than to the improvement of living conditions.

Keywords: European Union, Cohesion Policy.

1. Makroproporcje

Mija 10 lat od początku polskiego członkostwa w Unii Europejskiej – wydarzenia, które z krótkiej perspektywy czasowej można – z ogromną oczywiście przesadą, ale niepozbawioną pewnej racji – porównać z włączeniem Polski do strefy Zachodu w 966 r. Jesteśmy u końca drugiej perspektywy finansowej lat 2007–2013, która będzie trwała jeszcze – zazębiając się z następną – do 2015,

¹ Artykuł został przygotowany na Kongres Ekonomistów Polskich i ukazuje się także w tomie pokongresowym *Polska w Unii Europejskiej i globalnej gospodarce* pod redakcją Mariana Goryni i Stanisława Rudolfa, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.

a nawet 2016 roku. Warto więc pokusić się o wskazanie osiągnięć i niedociągnięć realizacji strategii związanych z naszym członkostwem, a szczególnie z wykorzystaniem środków płynących z Unii Europejskiej.

Ograniczenie się do analiz sposobu wykorzystania środków UE, głównie tych pochodzących z Polityki Spójności, jest podyktowane dwoma powodami. Po pierwsze, dostępne są dane na temat finansowania poszczególnych przedsięwzięć ze środków tej polityki, a jednocześnie można uzyskać informacje o dynamice rozwoju jednostek przestrzennych, w których środki te są lokowane: województwach, podregionach i powiatach (choć nie wykraczają one poza lata 2011–2012). Po drugie, jasno zostały określone cele wydatkowania tych środków – są one zawarte w rządowych i wojewódzkich dokumentach strategicznych².

Poniższa tabela zawiera zestawienie środków płynących z UE do Polski w ramach Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie finansowej 2007–2013.

Tab. 1. Zestawienie środków z UE dla Polski w ramach Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie finansowej 2007–2013

Program	Alokacja w mld euro	Udział w alokacji (w %)
Polityka Spójności razem	67,9	70,0
Rozwój Obszarów Wiejskich	13,2	13,6
Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nabrzeżnych obszarów rybackich	0,7	0,7
Dopłaty bezpośrednie	15,1	15,6
Razem	96,9	100,0

Źródło: obliczenia własne.

Owe około 97 mld euro to kwota brutto, w której zawierają się także nasze wpłaty do budżetu UE. Są one szacowane na około 25% całości wypłat, czyli netto środki z UE w okresie 2007–2013³ stanowią około 73 mld euro. Ponadto szacuje się, że pokaźna część tych pieniędzy „wraca” do krajów płatników netto, z których pochodzą firmy wykonujące prace budowlane w Polsce czy też sprzedające licencje, maszyny itd. Owa „wracająca” część środków płynących z UE

² Narodowa Strategia Spójności – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013, Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2007–2013 i Programy Operacyjne 2007–2013. Dodatkowo na podstawie powyższych dokumentów samorządy wojewódzkie tworzą kolejne dokumenty strategiczne o mniejszej lub większej przydatności. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 przygotowuje Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³ Jak już wspomniano, środki te były i będą *de facto* wydawane w latach 2008–2015/2016. W latach 2007–2008 wydawano jeszcze fundusze z perspektywy 2004–2006, a w latach 2014–2015 dostępne będą środki z perspektywy 2014–2020 – choć w pierwszym jej roku będą one znikome. Trudno jest więc, nie dysponując szczegółowymi danymi z Ministerstwa Finansów, określić rzeczywiste wpływy w poszczególnych latach, choć można założyć, że operowanie wielkością uzgodnionego napływu w poszczególnych perspektywach finansowych jest dla naszych potrzeb wystarczające.

jest trudna do ustalenia. Z jednej strony finansują one przedsięwzięcia, których efekty pozostają w Polsce. Z drugiej zaś owe firmy, realizujące kontrakty budowlane (np. dotyczące dróg), zatrudniają polskich wykonawców, kupują polskie surowce i materiały, tworzą zatem miejscowy popyt, przyczyniając się jednocześnie (przynajmniej w założeniu) do zwiększenia efektywności gospodarowania dzięki poprawie infrastruktury czy postępowi technologicznemu. Tak więc owe około 70 mld euro należałoby jeszcze pomniejszyć o trudną do oszacowania kwotę – przyjmijmy ostrożnie, że jest to około 10 mld euro, co daje wartość napływu netto na poziomie około 60 mld euro w latach 2007–2013 (a realnie do 2015 r.).

Czy to dużo, czy mało?

Odnieśmy tę wielkość do innych kategorii. W okresie 2007–2013 łączny PKB Polski wyniósł około 2500 mld euro. 97 mld stanowi więc 3,8% tej sumy, ale w wyrażeniu netto udział ten spada do 2,4%. Wkład netto środków bezpośrednio pochodzących z UE do polskiej gospodarki można więc określić na ok. 2,5% PKB.

W okresie 2007–2013 napłynęło do Polski około 104 mld USD w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W okresie 2007–2012 Polska zainwestowała za granicą około 24 mld USD⁴ (brak danych za 2013 r.). Porównanie tych wielkości wskazuje, że napływ środków z UE to około dwie trzecie napływu netto kapitału inwestycyjnego z zewnątrz do polskiej gospodarki. Należy jednak zauważyć, iż kapitał zagraniczny napływa w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych w drodze tworzenia miejsc pracy i podejmowania produkcji lub świadczenia usług, nie ma więc charakteru jednoznacznie prorozwojowego.

Środki UE w założeniu mają przyczyniać się do rozwoju kraju – warto je więc odnieść do wielkości inwestycji. Wyniosły one w okresie 2007–2013 około 1600 mld zł, a więc około 400 mld euro. Odnieśmy do tej wielkości tę część środków płynących z UE, którą rzeczywiście można uznać za finansującą inwestycje (zob. tabelę 2 pokazującą strukturę funduszy europejskich).

Tab. 2. Fundusze europejskie w rozbiciu na programy w latach 2007–2013

Program	Alokacja (w mld euro)	Udział w alokacji (w %)
Infrastruktura i Środowisko	28,3	41,8
Kapitał Ludzki	10,0	14,7
Innowacyjna Gospodarka	8,7	12,7
Rozwój Polski Wschodniej	2,4	3,5
Pomoc Techniczna	0,5	0,8
Europejska Współpraca Terytorialna	0,7	1,1
16 programów regionalnych	17,3	25,4
Razem	67,9	100,0

Źródło: MRR.

⁴ Zob. http://nbp.pl/publikacje/pib/pib_2012_n.pdf; także: https://www.google.pl/search?q=polskie+inwestycje+za+granica+2012&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pl:official&client=firefox-a&channel=sb&gfe_rd=cr&ei=5jIfU4zRLOyI8QeI4oDgBA [dostęp: 2014].

Inwestycyjny charakter mają w największym stopniu środki wydawane w programach Infrastruktura i Środowisko oraz Innowacyjna Gospodarka, a także – choć w mniejszym stopniu – w programach Rozwój Polski Wschodniej i Regionalnych Programach Operacyjnych. Razem stanowią one ok. 57 mld euro. Nie są niestety znane proporcje, w jakich środki Wspólnej Polityki Rolnej są przeznaczane na inwestycje i na konsumpcję. Ponadto nie wszystkie fundusze płynące ze wspomnianych wyżej programów Polityki Spójności są wydatkowane w celach inwestycyjnych. Ponieważ więc posługujemy się bardzo przybliżonymi szacunkami, stosując szerokie granice błędu, możemy założyć, że wartość inwestycji finansowanych ze środków UE nie przekracza 60 mld euro (co jest prawdopodobnie wielkością znacznie zawyżoną), co stanowi około 15% całości nakładów inwestycyjnych ponoszonych w polskiej gospodarce, a w odniesieniu do nakładów w sferze publicznej około 35–40%.

Jest to oczywiście kwota bardzo pokaźna i o ile wydano by ją na cele rozwojowe – a jak to zostanie wykazane w dalszej części tekstu, tak się nie stało w wystarczającym stopniu – powinna w trwały sposób przyczyniać się do wzrostu polskiej gospodarki.

2. Ewolucja Polityki Spójności UE i jej ocen⁵

2.1. Polityka Spójności

Polityka Spójności Unii Europejskiej (wcześniej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Wspólnot Europejskich) jest zakorzeniona w pierwszym traktacie stanowiącym źródło integracji europejskiej – Traktacie Rzymskim z 1957 r. Stwierdza się w nim, iż celem EWG jest: „wzmocnienie jedności ich [krajów członkowskich – dop. G.G.] gospodarek i zapewnienie harmonijnego rozwoju w drodze zmniejszania różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz [zmniejszania – dop. G.G.] poziomu zacofania regionów niżej rozwiniętych”. Mimo tego sformułowania dopiero w 1972 r. cele polityki regionalnej EWG zostały bliżej określone i wyposażono ją w środki finansowe. Ważnym momentem było uruchomienie w 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, którego zadaniem było „poprawienie głównych nierówności regionalnych w obrębie Wspólnoty, w szczególności tych, które są rezultatem nierówności w warunkach produkcji rolniczej, zmian w przemyśle i strukturalnego niepełnego zatrudnienia”. Zintegrowanie go z pozostałymi funduszami strukturalnymi w 1988 r. stanowiło ważne wzmocnienie polityki strukturalnej Wspólnoty, a stworzenie Funduszu Spójności w 1994 r. zwiększyło zakres interwencji w krajach najuboższych.

Termin „spójność” (*cohesion*) został po raz pierwszy wprowadzony do prawodawstwa Wspólnot Europejskich w Jednolitym Akcie Europejskim (*Single European Act*) z 1986 r., choć wcześniej był użyty w zapytaniach kierowanych

⁵ Wykorzystałem tu swój artykuł „Polityka Spójności UE: od entuzjazmu do wątpliwości” (Gorzela 2007).

do Komisji⁶. Artykuł 138a Aktu wskazywał potrzebę zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej Wspólnoty Europejskiej w celu niwelowania nadmiernych zróżnicowań w rozwoju regionów oraz ich potencjalnego wzrostu, którego spodziewano się w wyniku wprowadzenia jednolitego rynku. Już w III raporcie na temat polityki regionalnej (*The Regions of the Enlarged Community*) z 1987 r. wskazano na osiągnięcie spójności wewnątrz Wspólnoty jako na zadanie, którego realizacja jest jeszcze odległa.

W materiale studialnym *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community Territory*, opublikowanym w 1991 r., częściej stosuje jednak termin *coherence* niż *cohesion* (który jest przywołany na ostatnich stronach raportu w sposób jedynie deklaracyjny), co świadczy o tym, że ten ostatni był ciągle jeszcze słabo ugruntowany w świadomości osób zajmujących się polityką regionalną Wspólnoty i w praktyce Komisji.

Dopiero Traktat z Maastricht, ustanawiający Unię Europejską, zakorzenił pojęcie spójności. Od tej pory – szczególnie po utworzeniu Funduszu Spójności – termin ten stał się jedną z podstawowych dyrektyw polityki Unii Europejskiej.

Mimo tego, iż „spójność” weszła do słownika zintegrowanej Europy dość późno, znaczenie tego terminu można wywieść z początków procesu integracji. Traktat z Maastricht wskazuje, iż osiąganie „harmonijnego rozwoju” w drodze wzmacniania spójności społecznej i ekonomicznej będzie „w szczególności” realizowane dzięki „zmniejszaniu dysproporcji (*disparities*) w poziomach rozwoju poszczególnych regionów oraz zacofania regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (*less favoured regions*), w tym obszarów wiejskich” (art. 130a). Znajdujemy tu więc bezpośrednie odniesienia do Traktatu Rzymskiego, zawartego 25 lat wcześniej.

Należy podkreślić, iż w oficjalnym języku Unii do pojęć spójności ekonomicznej i społecznej – i to bez formalnego potwierdzenia traktatowego – dopiero niedawno dodano pojęcie spójności terytorialnej. Stało się to w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, w którym cytowany wcześniej passus z Traktatu z Maastricht został *in extenso* powtórzony, z dodaniem wymiaru „terytorialnego” do dwóch już wspomnianych wymiarów opisujących spójność oraz poszerzeniem zakresu regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji także o regiony przechodzące przez restrukturyzację przemysłową, upośledzone demograficznie lub przyrodniczo, słabo zaludnione oraz o wyspy (art. III–116). Od tego momentu spójność terytorialna stała się pełnoprawnym terminem stosowanym w dokumentach Unii, uczyniono z niej także przedmiot badań skoncentrowanych w programie ESPON (European Spatial Planning Observation Network).

Jak widać z tego krótkiego przeglądu, spójność jest jednoznacznie ujmowana w kategoriach wyrównawczych. Uzyskanie spójności oznacza wyeliminowanie terytorialnych zróżnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego (spójność ekonomiczna) oraz w dostępie do pracy i dochodu (spójność społeczna). Takie ujęcie spójności jest zbieżne z polityką regionalną Unii Europejskiej (wcześniej

⁶ Question no. 49 by Mrs Salisch (h-685/81) to the Commission: Community cohesion in the face of possible future divergences, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/Result.do?idReq=1&page=81>.

Wspólnoty), która około 60% środków przeznacza na wspomaganie regionów o niskim poziomie rozwoju (poniżej 75% średniego dla całej Unii Europejskiej poziomu PKB na mieszkańca w przeliczeniu według siły nabywczej walut).

2.2. Oceny Polityki Spójności

2.2.1. Model HERMIN

Unia Europejska powoli, choć wyraźnie, rozwija praktykę ewaluacji. Jedną z najważniejszych dziedzin powadzenia ewaluacji jest dokonywanie stałych ocen efektów Polityki Spójności. Pierwszym kompleksowym podejściem do tych ocen było zastosowanie modeli ekonometrycznych w celu określenia, w jakim stopniu tempo rozwoju poszczególnych krajów ulegało przyspieszeniu, a rynek pracy poprawie w wyniku kierowania do nich środków w ramach polityki strukturalnej. Badaniom poddawano głównie tzw. kraje kohezyjne, czyli takie, których PKB na mieszkańca był niższy o 90% od średniej całej Unii (były to najpierw cztery kraje: Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia, potem wyłączono z tej grupy Irlandię, a po 2004 r. włączono wszystkie nowe kraje członkowskie).

Po pewnym czasie stosowania modelu QUEST największą popularność w ewaluacjach *ex ante* i *ex post* uzyskał tzw. model HERMIN (Bradley et al. 2003). Pozwala on na oszacowanie roli środków zewnętrznych w rozwoju kraju. Jak piszą autorzy, „konwencjonalne mechanizmy Keynesowskie stanowią istotę modelu” (s. 6).

Model analizuje trzy rodzaje wydatków na: „twardą” infrastrukturę, kapitał ludzki oraz wsparcie dla przedsiębiorstw. W krótkim okresie nakłady te przyczyniają się do wzrostu popytu, co w teorii Keynesowskiej uruchamia efekty mnożnikowe. W okresie średnim i długim nakłady te pobudzają efekty podażowe dzięki zwiększonej efektywności czynników produkcji, a także przyczyniają się do napływu kapitału zewnętrznego, zachęconego lepszymi warunkami działalności gospodarczej. Intensywność tych procesów jest określana przez elastyczności „wkładane” do modelu na podstawie zewnętrznych oszacowań.

Miarą efektywności środków zewnętrznych jest przyspieszenie wzrostu PKB danego kraju uzyskane w wyniku napływu do niego tych środków. Wskaźnikiem tego przyspieszenia są tzw. skumulowane mnożniki (*cumulative multipliers*), mierzące stosunek skumulowanego procentowego wzrostu PKB do skumulowanego udziału środków zewnętrznych (w omawianym przypadku Funduszy Strukturalnych) w PKB. Korzystne efekty oddziaływania Funduszy Strukturalnych na gospodarkę danego kraju czy regionu są – w myśl założeń modelu – wynikiem przynajmniej dwóch czynników: działania mnożników popytowych oraz założonych dodatnich elastyczności mierzących działanie efektów napływu środków na efektywność czynników produkcji. O ile pierwsze założenie jest słuszne, o tyle drugie bywa wątpliwe, niewłaściwe wykorzystanie zasileń zewnętrznych może bowiem – jak wskazują badania omawiane w dalszym ciągu niniejszego artykułu – prowadzić nawet do obniżenia długofalowej konkurencyjności danej gospodarki w układzie globalnym.

Tabela 3 przedstawia wyniki modelu HERMIN dla czterech krajów kohezyjnych w okresie 1994–2010.

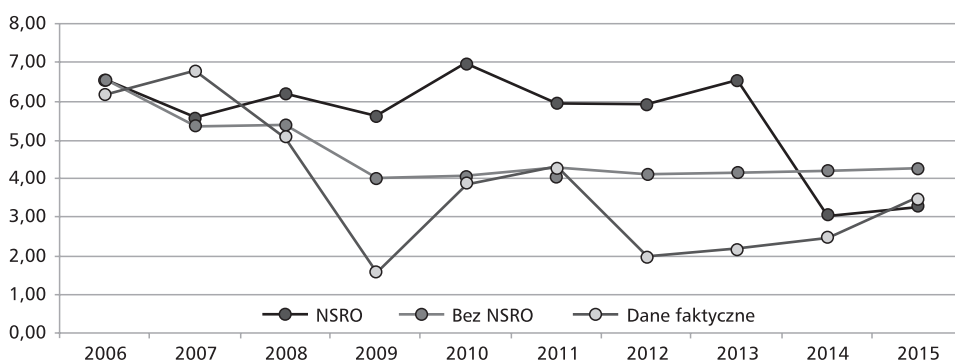
Tab. 3. Syntetyczny wpływ Funduszy Strukturalnych w krajach kohezyjnych (wartości skumulowanych mnożników)

Lata/Kraj	Irlandia	Portugalia	Hiszpania	Grecja	Była NRD	Irlandia Północna
1994–1999	1,44	1,12	1,07	0,67	1,69	1,24
1994–2002	1,88	1,53	1,23	0,76	2,11	1,33
1994–2010	2,83	2,55	1,77	1,07	4,44	1,48

Źródło: Bradley et al. (2003), s. 22, 25.

Z danych zestawionych w powyższej tabeli wynika, że wszystkie kraje uzyskały przyspieszenie wzrostu gospodarczego w efekcie skorzystania z Funduszy Strukturalnych – najwięcej była NRD, ale także Irlandia i Hiszpania, najmniej zaś Grecja. Jednak rzeczywiste procesy gospodarcze i społeczne, jakie zachodziły w tych krajach w latach 2008–2014, okazały się znacznie mniej korzystne, niż przewidywały to wyniki modelu.

Także w wypadku Polski kolejne prognozy były się coraz mniej optymistyczne. Jak wynika z ostatnich oszacowań modelu HERMIN dla Polski, wyniki nie są aż tak korzystne, jak to pierwotnie zakładano (zob. rycina 1).



Ryc. 1. Ocena wpływu wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na tempo wzrostu PKB

Źródło: wyniki z modelu HERMIN (Misiąg et al. 2013).

Rzeczywiste tempo wzrostu PKB okazało się niższe zarówno od przewidywanego przy założeniu, że będzie możliwe wykorzystanie środków z UE, jak i przy założeniu, że nie zasilą one polskiej gospodarki.

2.2.2. *Pierwsze wątpliwości: raport Canovy i Boldrina*

Raport Canovy i Boldrina (2000) zasiał pierwsze wątpliwości co do skuteczności zewnętrznej interwencji w rozwój krajów relatywnie słabiej rozwiniętych. Główne tezy tego raportu brzmiały następująco:

- W Unii Europejskiej nie zachodzą procesy ani konwergencji, ani też dywergencji; „większość regionów wzrasta w zbliżonych tempach, niezależnie od warunków wyjściowych”.
- Regiony biedniejsze rozwijają się szybciej w okresach ekspansji gospodarczej, wolniej podczas recesji.
- Zwiększanie zakresu wolnego handlu między krajami UE może być źródłem szybszego wzrostu regionów biedniejszych.
- Trzy czynniki są odpowiedzialne za niski dochód regionu: niska ogólna produktywność czynników produkcji, niski wskaźnik zatrudnienia i wysoki udział rolnictwa;
- Polityki regionalne i strukturalne służą głównie celom redystrybucyjnym, które są wynikiem dążenia do politycznej równowagi (stabilności), „mają one niewielki związek z dążeniami do przyspieszenia wzrostu gospodarczego”.

Przesłanie raportu było jednoznaczne: fundusze kierowane do słabiej rozwiniętych krajów i regionów mają głównie znaczenie socjalne, nie zaś rozwojowe. Analizy statystyczne nie potwierdziły, by środki zewnętrzne mogły spowodować trwałe i znaczące przyspieszenie ich rozwoju.

2.2.3. *Raport Sapira*

Przygotowując się do dyskusji nad kształtem budżetu na lata 2007–2013, Komisja Europejska podjęła studia nad pożądanymi kierunkami reform swoich wspólnych polityk. Najgłębsza krytyczna analiza dotychczasowych praktyk została zawarta w tzw. raporcie Sapira – efekcie pracy kilku wybitnych ekspertów koordynowanej przez belgijskiego ekonomistę André Sapira (Sapir Report, 2003).

Raport ukazał się w lipcu 2003 r. Jego podstawowe tezy można przedstawić następująco:

- Unia Europejska notuje słaby rozwój, niższy niż tempo wzrostu gospodarki USA oraz szybko rozwijających się krajów postsocjalistycznych, w tym szczególnie Chin.
- Unia ma niskie wskaźniki zatrudnienia, co powoduje, że znaczne zasoby pracy, które mogą i powinny być wykorzystane dla dobra gospodarki, stanowią jej obciążenie.
- Jednocześnie wysoka produktywność pracy wskazuje, że wykorzystanie tych zasobów, dotychczas będących poza rynkiem pracy, przyniosłoby znaczące efekty.
- Powodem wolnego tempa wzrostu jest niekorzystne środowisko dla przedsiębiorczości – przeregulowane warunki prowadzenia działalności gospodarczej, wysokie obciążenie podatkowe, w tym obciążenia płac.

- Unia ciągle prezentuje niską innowacyjność, co wynika z niewystarczających nakładów na badania i rozwój, nieatrakcyjne warunki pracy w nauce (skłaniające uczonych do ucieczki do USA) i co jednocześnie zmniejsza szanse gospodarek europejskich na wygraną konkurencji w gospodarce opartej na wiedzy.
- Raport potwierdza, że choć obserwujemy konwergencję między krajami, to w skali regionalnej w większości państw zachodzi dywergencja, co wynika z metropolizacji procesów rozwoju.

Raport zawiera rekomendacje dla polityki Unii Europejskiej:

- Więcej funduszy powinno się przeznaczać na wspomaganie innowacji i wzrostu.
- Mniej środków powinno iść na Wspólną Politykę Rolną i tradycyjnie pojmowane polityki strukturalne.

Te rekomendacje okazały się nie do przyjęcia z powodów politycznych, wiele krajów członkowskich Unii jest bowiem znaczącymi beneficjentami tych polityk i ograniczenie środków przez nie dystrybuowanych byłoby dla nich niekorzystne.

2.2.4. *Studia regionalne*

Jednym z najbardziej wartościowych opracowań na temat rzeczywistych efektów polityki regionalnej jest artykuł Rodrigueza-Pose i Fratesiego (2004). Badania prowadzone przy wykorzystaniu wyczerpujących zbiorów danych oraz metod ekonometrycznych prowadziły do następujących obserwacji:

- Fundusze Strukturalne nie są zdolne do spowodowania trwałego rozwoju regionów zapóźnionych.
- Strategie rozwoju tych regionów są skrzywione w kierunku budowania infrastruktury i wspomagania przedsiębiorczości, co ma znikomy efekt w regionach Celu 1.
- Interwencja w rolnictwie ma skutki raczej socjalne niż rozwojowe, a może prowadzić nawet do spowolnienia wzrostu.
- Tylko fundusze przeznaczone na edukację i kapitał ludzki w średniookresowym horyzoncie przyczyniają się do przyspieszenia rozwoju.
- W długim horyzoncie tradycyjne podejście może mieć wręcz negatywny wpływ na regiony słabo rozwinięte, ponieważ osłabia ich konkurencyjność.
- Być może jednak Fundusze Strukturalne nie dopuściły jednak do wzrostu nierówności w rozwoju regionalnym.

Obserwacje te są w pełni zgodne z przytaczanymi wyżej spostrzeżeniami Canovy i Boldrina oraz zespołu Sapira. Są też zgodne z dość krytycznymi analizami niemożności zapoczątkowania rozwoju w regionach zacofanych, poczynionymi na przykładach wielu krajów borykających się z istnieniem znacznych wewnętrznych (np. Appalachy w USA) czy zewnętrznych (Włochy, Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania, Polska, ostatnio Niemcy) peryferii.

2.2.5. Instytucje

Wiosną 2006 r. ukazał się artykuł trzech autorów holenderskich (Erdeveen et al. 2006) otwierając kwestionujący dokonania polityki strukturalnej Unii Europejskiej na podstawie ekonometrycznych analiz danych dla trzynastu krajów „starej” Unii (bez Niemiec i Luksemburga) za lata 1960–1995 (w okresach pięcioletnich). Rezultaty analiz można streścić następująco:

- Pomoc europejska nie wspomogła zdolności rozwojowej słabiej rozwiniętych krajów członkowskich.
- Pomoc ta wspomaga wzrost krajów wyposażonych we „właściwą” strukturę instytucjonalną.
- Europejska polityka wspierania rozwoju jest efektywna tylko wtedy, gdy są spełnione pewne warunki, takie jak brak korupcji, istnienie sprawnych instytucji oraz otwartość gospodarki.
- Fundusze powinny być w pierwszej kolejności przeznaczane na tworzenie instytucji. Dopiero wtedy, kiedy uzyskają one odpowiedni potencjał, wspieranie wzrostu może okazać się skuteczne.

Autorzy stwierdzają wręcz, iż w niektórych przypadkach – szczególnie w odniesieniu do krajów słabiej rozwiniętych – Fundusze Strukturalne mogą przyczynić się do spowolnienia wzrostu (a więc odwrotnie, niż wskazują wyniki modelu HERMIN). Z drugiej strony kraje wysoko rozwinięte, o otwartych gospodarkach i wysokim poziomie rozwoju instytucji, uzyskują przyspieszenia dzięki napływowi do nich środków zewnętrznych.

Badanie Erdeveena et al. (2006) było otwartą krytyką dotychczasowego podejścia do Polityki Spójności. Jego wyniki sugerowały nieskuteczność bezwarunkowego rozdawnictwa znaczących często środków terytorialnym układom społecznym, które nie wykazują zdolności do ich prorozwojowego wykorzystania. Tezy tych autorów dobrze wpisują się w znaczący nurt badań wskazujących na nieefektywność pomocy publicznej udzielanej jedynie dlatego, iż dany kraj czy region są biedne i zacofane i nie mogą poradzić sobie własnymi siłami z niedorozwojem (zob. np. Pronk 2004).

Nikła odporność na kryzys, jaką wykazały kraje południa Europy, zdaje się potwierdzać tezy badaczy holenderskich. Można wręcz powiedzieć, iż były one prorocze, wskazywały bowiem na instytucjonalne i polityczne czynniki ograniczające korzyści wynikające z otrzymywania pomocy (a nawet powstanie niekorzyści z niej wynikających), co – jak obecnie wiemy – było rzeczywistą przyczyną zapaści gospodarczej Grecji, Portugalii, Hiszpanii i południa Włoch. Jak również obecnie wiadomo, nadmierna ufność i niezakłócony przebieg korzystnych procesów gospodarczych, uruchamiające niekontrolowaną spiralę kredytową i przerost banków, stały się przyczyną tak głębokich strat, jakie kryzys przyniósł w republikach bałtyckich i Irlandii. Jednak wyższa sprawność instytucjonalna tych krajów w porównaniu z południowymi członkami UE umożliwiła szybsze i sprawniejsze wydobywanie się z kryzysu i wstąpienie na ścieżkę wzrostu, czego kraje południowe nie są w stanie uczynić do dzisiaj.

Teza o podstawowym znaczeniu instytucji dla pełniejszego wykorzystania szans rozwojowych Polski stała się kluczowym twierdzeniem raportu *Kurs na innowacje* (Geodecki et al. 2012).

2.2.6. Infrastruktura

Tradycyjna interwencja polityki regionalnej w regionie słabo rozwiniętym koncentruje się na „twardej” infrastrukturze, głównie transportowej. Tego też z reguły domagają się władze regionów uzyskujące pomoc. Powszechne jest przekonanie, że wyposażenie regionu w dobre drogi i koleje, a jeszcze lepiej lotnisko, w sposób bezpośredni przyczyni się do dynamizacji jego rozwoju. W konsekwencji nakłady na budowę infrastruktury, w tym głównie transportowej, pochłaniają w krajach i regionach słabiej rozwiniętych około dwóch trzecich kierowanych do nich środków. Proporcja ta wydaje się uniwersalna, bowiem występuje ona także w USA – np. w programie appalaskim, największym w historii programie pomocy regionalnej w tym kraju (zob. Gorzelak 1997).

Badania porównawcze nie potwierdzają tych powszechnych przekonań. Infrastruktura transportowa okazuje się warunkiem koniecznym, ale daleko niewystarczającym dla rozwoju regionów względnie zapóźnionych w rozwoju i peryferyjnie położonych (charakterystyki te często występują łącznie). Przegląd wyników badań dokonany przez Komornickiego (2014) wskazuje, że nie można wykazać jednoznacznie pozytywnego statystycznego związku między nakładami na infrastrukturę a dynamiką rozwoju regionów. Wcześniejsze badania de la Fuente (1995) sugerują, że regiony peryferyjne powinny raczej otrzymywać wsparcie na rozwój edukacji, a regiony centralne, lepiej już zagospodarowane, na infrastrukturę – w obydwu przypadkach nakłady te powinny usuwać bariery rozwojowe. Badania Komornickiego (2014) prowadzone dla nowych krajów członkowskich UE wskazują, że rozwój infrastruktury transportowej bardziej przyczynia się do rozwoju węzłów wielkomiejskich, lepiej ze sobą połączonych dzięki budowie dróg ekspresowych i autostrad, niż regionów zewnętrznych i wewnętrznych peryferii, przez które drogi te przebiegają.

Doświadczenia południowych krajów członkowskich UE sugerują, iż niektóre z ich gospodarczych trudności po 2008 r. mogą być konsekwencją przeinwestowania w infrastrukturę, w tym transportową (linie TGV, autostrady, lotniska), ale też i kulturalną czy komunalną. Teza ta stała się przesłanką do sformułowania przestrogi, w myśl której inwestycje infrastrukturalne, które nie przyczyniają się do dynamizacji wzrostu gospodarczego, mogą stać się w przyszłości obciążeniem dla gospodarki kraju czy regionu, brak będzie bowiem środków nie tylko na rozwijanie wybudowanych obiektów, ale nawet na ich bieżące utrzymanie (Geodecki et al. 2012). Tym samym wzmacniane są stwierdzenia, iż tradycyjne proporcje niekontrolowanego wydawania środków zewnętrznych w słabiej rozwiniętych układach terytorialnych mogą wręcz negatywnie oddziaływać na ich długofalową konkurencyjność gospodarczą.

2.2.7. Innowacje

Innowacje stały się najważniejszym czynnikiem rozwoju w zglobalizowanej gospodarce, w której konkurencję wygrywa się jakością i nowoczesnością (technologicznym zaawansowaniem) produktu lub usługi. Ta prawda prowadzi do umiejscowienia wzrostu innowacyjności w centrum interwencji polityk publicznych, w tym Polityki Spójności. Mają służyć temu znane – lecz nieprowadzące niestety do sukcesu – strategie: lizbońska oraz Europa 2020.

Wspomaganiu innowacyjności regionów ma służyć dążenie do inteligentnej specjalizacji (*smart specialisation*) jako elementu strategii rozwoju regionów. Pojęcie to uzyskało status twardej dyrektywy, od spełnienia której zależy przyznanie środków dla programów regionalnych a nawet dla poszczególnych kraju członkowskich.

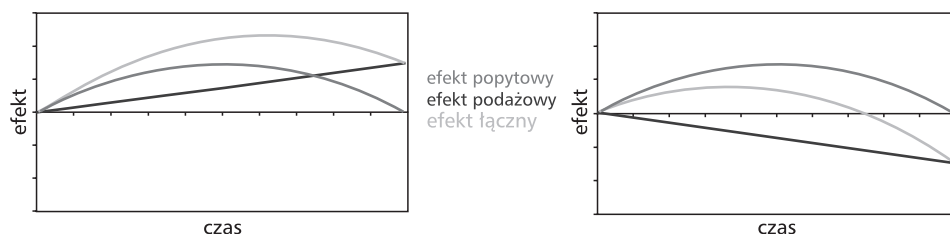
Inteligentna specjalizacja to dążenie do takiego ukierunkowanie zarówno badań naukowych, jak i strategii rozwoju gospodarczego, które wspomagają te kierunki badań i sektory gospodarki, które w danych uwarunkowaniach regionalnych mogą okazać się najbardziej konkurencyjne dzięki wykorzystaniu potencjału badawczego w powiększaniu poziomu innowacyjności gospodarki regionalnej. Regiony mają obowiązek zbudowania regionalnych strategii innowacji według modelu RIS3, które to strategie są oceniane przez właściwe organy Komisji Europejskiej. Istotnym elementem budowy strategii jest „przedsiębiorcze odkrywanie”, czyli proces wzajemnego dochodzenia do wspólnych uzgodnień przez partnerów pochodzących ze sfer biznesu, nauki i władz publicznych.

Koncepcja inteligentnej specjalizacji jest oparta na założeniu liniowej, powszechnej zależności obrazowanej sekwencją: badania podstawowe – badania wdrożeniowe – transfer technologii do gospodarki – poprawa innowacyjności – uzyskanie większej konkurencyjności. Jak jednak wskazują badania (np. ESPON KIT 2012), założenie o uniwersalnym występowaniu tej sekwencji nie jest poprawne. Wskazuje się, że do uzyskania realnego wpływu wyników badań na gospodarkę konieczne jest dysponowanie wystarczająco dużym potencjałem tych badań, a jednocześnie gospodarka musi wykazywać wystarczającą zdolność ich absorpcji – ta z kolei jest uzależniona od osiągniętego już stopnia zaawansowania technologicznego, kwalifikacji pracowników, wsparcia instytucjonalnego itp. (warto nawiązać w tym kontekście do tzw. diamentu Portera). W rezultacie zwiększanie nakładów na badania w regionach o niskim potencjale naukowo-badawczym, mających słabo technologicznie zaawansowaną gospodarkę, nie prowadzi do poprawy sytuacji, a środki te w znacznym stopniu są marnotrawione (np. ponosi się nakłady na laboratoria, w których nie pracują wybitni uczeni, bo ich po prostu brak, a więc i rezultaty badań są mierne). W regionach tych należy raczej zwiększać zdolność do absorpcji relatywnie nowych technologii, z reguły przynoszonych przez kapitał zewnętrzny, a owa niby powszechnie obowiązująca sekwencja jest właściwa dla niewielkiej liczby układów terytorialnych mających zarówno wysoki potencjał badawczy, jak i wysoko kwalifikowaną siłę roboczą oraz technologicznie zaawansowaną gospodarkę. Tezy te udowadnia także A. Olechnicka (2012).

3. Analiza statystyczna efektów wparcia polskich regionów – wstępne wnioski

3.1. Efekty podażowe czy także popytowe?

Jak już wspomniano, na łączny efekt napływu i wykorzystania środków zewnętrznych składają się dwa czynniki: efekt popytowy oraz efekt podażowy (są one uwzględniane np. w modelu HERMIN). Zobrazujmy je na schematycznych wykresach (rycina 2).



Ryc. 2. Efekty popytowe i podażowe wykorzystania środków zewnętrznych

Źródło: wyniki z modelu HERMIN (Misiąg et al. 2013).

Efekt popytowy jest zawsze – ale tylko przez pewien czas – dodatni, co wynika z faktu, iż mnożniki popytowe są dodatnie, lecz mniejsze od 1. Natomiast efekt podażowy może być albo dodatni, albo zerowy, albo też – w skrajnie niekorzystnej sytuacji – wręcz ujemny⁷ (pomijam tu możliwe jego zmiany w czasie). Tak więc ostateczny efekt, będący rezultatem napływu środków zewnętrznych i ich miejscowego wykorzystania, jest sumą efektów popytowego i podażowego, sumą, której ostateczna wielkość jest zależna od sposobu wykorzystania tych środków.

3.2. Dane, hipotezy

Interesujące jest pytanie, jak ewentualne korzyści wynikające z napływu środków zewnętrznych rozkładają się na terytorium kraju. Czy w skali kraju i w poszczególnych regionach dominują efekty popytowe, czy też istotne są także efekty podażowe? Ponadto, jeżeli konwergencyjne rozumienie spójności ma być wcielane w życie, to regiony słabiej rozwinięte powinny otrzymywać więcej środków, które mają służyć przyspieszeniu ich rozwoju. Jak jednak pamiętamy

⁷ W artykule Gorzelak (2007) przedstawiłem hipotetyczny przykład: założmy, że wszystkie środki z UE zostały przeznaczone na wybudowanie bloku z betonu o boku 1/3 km, na który potrzeba by zużyć obecną 20-letnią produkcję cementu (dzięki inwestycjom w przemysł cementowy można by zwiększyć jego produkcję i wybudować ten blok do 2015 r.). Niewątpliwie spowolniłoby to rozwój całej polskiej gospodarki. Nie można by podejmować żadnych innych inwestycji, transport pracowałby prawie wyłącznie na potrzeby tej budowy itd. Jest to oczywiście przykład zupełnie nierealny, ale wskazuje on, na zasadzie dowodu przez doprowadzenie do absurdu, że efekt podażowy może być wręcz ujemny.

z krótkiego przeglądu analiz skuteczności Polityki Spójności, dotychczas tak się w Unii Europejskiej nie działo. Czy być może zależność taka zaszła w Polsce w okresie po 2004 r.?

Dostępne dane na temat terytorialnego rozdziału środków płynących z UE są fragmentaryczne. Wynika to z kilku faktów:

1. Perspektywa finansowa 2007–2013 nie została jeszcze zamknięta i znaczące środki finansowe będą przekazywane do 2015/2016 roku.
2. Środki płynące w ramach Wspólnej Polityki Rolnej są dostępne jedynie w rozbiu na województwa, nie była dostępna ich dezagregacja na NUTS3, a tym bardziej na powiaty.
3. Dezagregacja wielu znaczących przedsięwzięć (koleje, autostrady, systemy informatyczne obsługujące instytucje mające wiele oddziałów terenowych itp.) na mniejsze układy terytorialne jest trudna, czasem wręcz niemożliwa.
4. Podobnie niemożliwa jest dezagregacja terytorialna wielu mniejszych przedsięwzięć podejmowanych w sferze szkoleń, doradztwa itp. – z reguły są one świadczone w wielu miejscach.

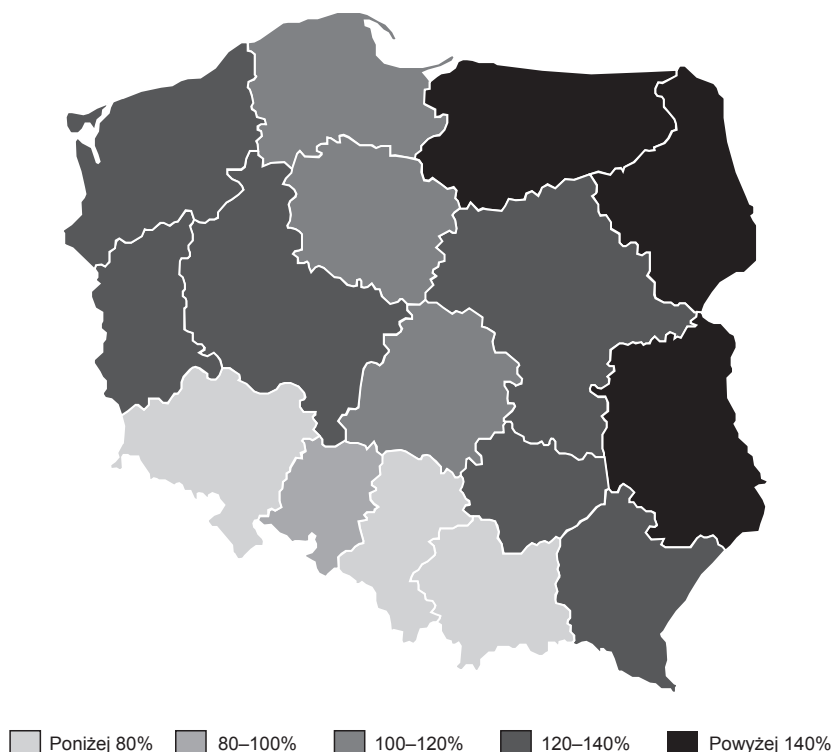
W konsekwencji możemy operować jedynie wielkościami przybliżonymi: w skali województw nieobejmującymi znaczącej części środków jeszcze niewydatkowanych, w skalach mniejszych także dodatkowo bez uwzględnienia wydatków ponoszonych na „wielką”, ponadlokalną infrastrukturę, szkolenia i doradztwo oraz na rolnictwo i obszary wiejskie.

Dodatkową trudność stwarza ograniczona możliwość pomiaru kategorii mierzących wzrost gospodarczy czy szerzej – rozwój. W przypadku województw i NUTS3 kategoriami takimi są PKB i sytuacja na rynku pracy, choć najnowsze dane dla PKB w układzie NUTS2 (województwa) i NUTS3 są dostępne jedynie za 2011 r. Natomiast w przypadku powiatów dysponujemy tylko wielkością sumy dochodów własnych i udziałów w podatkach krajowych powiatów i gmin w ich skład wchodzących, co jest kategorią dobrze aproksymującą PKB w skali NUTS3, lecz prawdopodobnie już słabiej w przypadku powiatów (dla których PKB nie ma sensu szacować).

3.3. Skala wojewódzka

Wyczerpujący obraz zależności między napływem środków UE (łącznie ze wszystkich źródeł) daje opracowanie zespołu W. Misiąga et al. (2013). Rycina 3 przedstawia wojewódzki rozkład napływu środków UE w latach 2004–2011 w przeliczeniu na mieszkańca.

Województwa najsłabiej rozwinięte otrzymały relatywnie więcej środków niż województwa o wyższym poziomie rozwoju. Natomiast analiza korelacji wskazuje, że mimo tego napływu nie były one w stanie osiągnąć tempa wzrostu wyższego niż regiony wyżej rozwinięte, co powodowało dalsze tracenie dystansu do średnich krajowych PKB na mieszkańca i tym samym powiększanie się różnic międzyregionalnych w kraju (tabela 4).



Ryc. 3. Wydatki finansowane środkami budżetu UE w latach 2004–2011 według województw (na jednego mieszkańca, Polska = 100)

Źródło: Misiąg et al. (2013).

Tab. 4. Korelacje tempa wzrostu PKB województw i napływem środków unijnych (2004–2012)

Środki unijne na mieszkańca	Dynamika PKB
Środki ogółem	–0,59
Środki Wspólnej Polityki Rolnej	–0,67
Środki na infrastrukturę z EFRR i FS	–0,38

Źródło: Misiąg et al., 2013.

Ujemne korelacje między wielkością środków napływających z UE do województw a dynamiką wzrostu ich PKB świadczą o tym – co było zresztą do przewidzenia, biorąc pod uwagę powszechne, międzynarodowe prawidłowości – że interwencja zewnętrzna nie zdołała zdynamizować wzrostu najsłabszych regionów Polski do poziomu wyższego niż średnia krajowa. Regiony te w dalszym ciągu rozwijają się wolniej niż regiony zawierające wielkie miasta (a nawet w niektórych latach notują bezwzględny regres), co wynika z procesów metropolizacji rozwoju regionalnego, dość dobrze opisanych w literaturze (por. np. Jałowiecki 1999; Gorzelak, Smętkowski 2005).

Dodatnia korelacja między tempem wzrostu regionalnego PKB a nakładami na infrastrukturę wynika z tego, iż regiony lepiej rozwinięte otrzymały więcej tych środków. Jest to zgodne z tezą zespołu Misiąga mówiącą, że o wpływie na procesy rozwojowe w większym stopniu decyduje bezwzględna wartość napływających funduszy niż ich intensywność odnoszona do liczby mieszkańców.

3.4. Skala NUTS⁸

Rycina 4 przedstawia rozkład części środków⁹ (wraz z wkładem krajowym, o ogólnej wartości projektów około 101 mld zł, czyli 87% wartości projektów zrealizowanych w latach 2007–2012 w uwzględnionych programach), które napłynęły z UE w okresie 2007–2013, w układzie NUTS3.

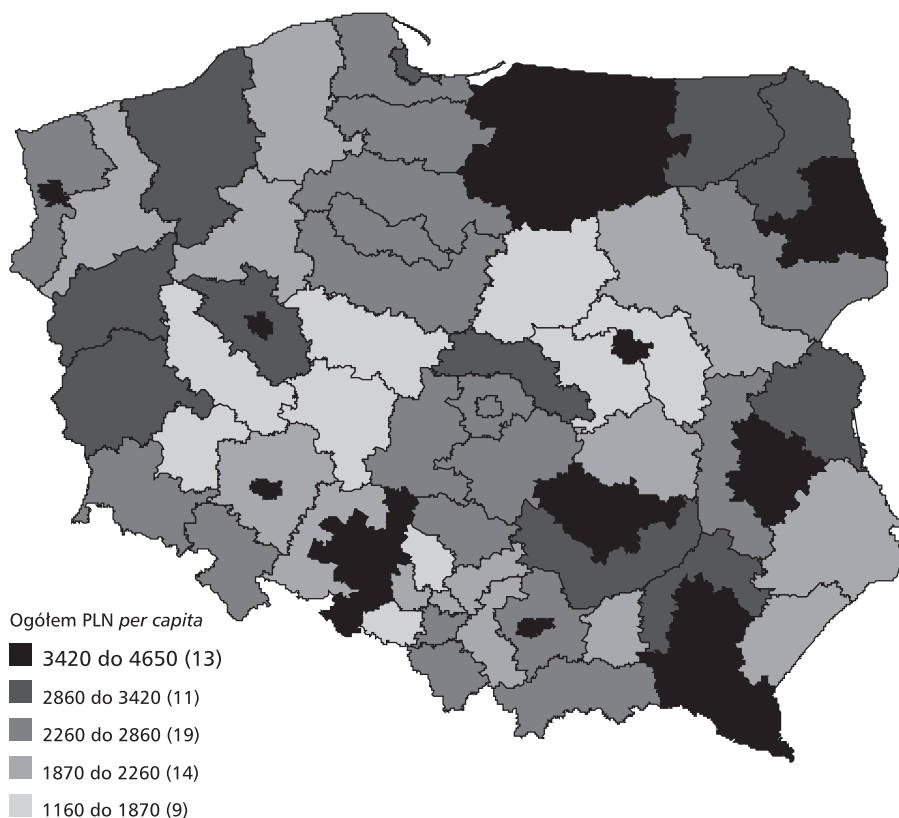
Jak wynika z ryciny 4, środki płynące do kraju w programach Polityki Spójności koncentrowały się głównie w miastach. We wszystkich NUTS3 ograniczonych do dużego miasta oraz we wszystkich tych, w których miasto wojewódzkie zostało włączone do otaczającego go NUTS, wielkości na mieszkańca są istotnie wyższe niż w przypadku jednostek położonych peryferyjnie względem stolic wojewódzkich. Rozkład taki można interpretować dwojako (nie są to interpretacje wykluczające się): po pierwsze, duże miasta wykazują większy potencjał absorpcyjny niż słabiej rozwinięte obszary ich pozbawione; po drugie, nie jest wykluczone, że – jak to działo się w okresie socjalizmu – władza silniej inwestowała „wokół siebie” niż na terenach położonych dalej od jej siedziby (zob. Gorzelak 1980).

Rozkład środków przeznaczonych na wspieranie przedsiębiorczości był podobny do ogólnego, natomiast środki na rozwój kapitału ludzkiego w relatywnie mniejszym stopniu napłynęły do regionów południowo-zachodnich, w większym zaś do wschodnich. Interesujące jest, że dwa najwyżej zurbanizowane regiony Polski – Warszawa oraz konurbacja śląska otrzymały relatywnie mniej środków w przeliczeniu na mieszkańca na rozwój transportu niż regiony słabiej zurbanizowane. Stoi to w sprzeczności ze wspomnianymi już zaleceniami, jakie zostały sformułowane na podstawie badań struktury nakładów z Polityki Spójności w Hiszpanii i ich efektywności (de la Fuente, Vives 1995).

Rycina 5 przedstawia relacje między wielkością nakładów z Polityki Spójności na mieszkańca w NUTS3 a tempem wzrostu w tych jednostkach w okresie 2007–2012. Zależność jest ujemna, choć słaba (współczynnik korelacji wynosi $-0,28$; dla okresu 2008–2012, a więc obrazującego spowolnienie wzrostu w wyniku

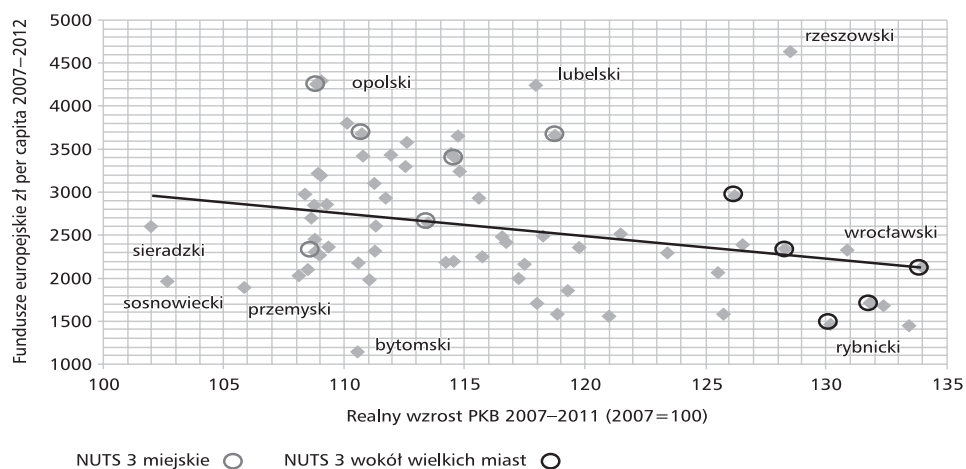
⁸ Dane w skalach NUTS3 i powiatów zebrali oraz obliczenia przeprowadzili Adam Płoszaj i Maciej Smetkowski.

⁹ Do obliczeń wykorzystano dane z KSI (wersja z października 2013 r.). W perspektywie 2007–2013 uwzględniono programy: POKL, POiŚ, POIG, PRPW, programy regionalne. Uwzględniono tylko te projekty, których realizacja zakończyła się w 2012 r. Wykluczono projekty o charakterze ogólnokrajowym i ponadregionalnym; kategorie interwencji: 12, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 49, 85, 86 (zakupy taboru, infrastruktura TEN-T i TEN-TIC, drogi krajowe, wewnętrzne szlaki żeglowne regionalne i lokalne, pomoc techniczna); wykluczono projekty POKL o charakterze ogólnokrajowym, przypisane do Warszawy (informatyzacja administracji itp.).



Ryc. 4. Rozkład środków z Polityki Spójności 2007–2013 według NUTS3 na mieszkańca

Źródło: opracowanie EUROREG.



Ryc. 5. Wielkość nakładów z Polityki Spójności na mieszkańca w NUTS3 a tempo wzrostu PKB (2007–2012)

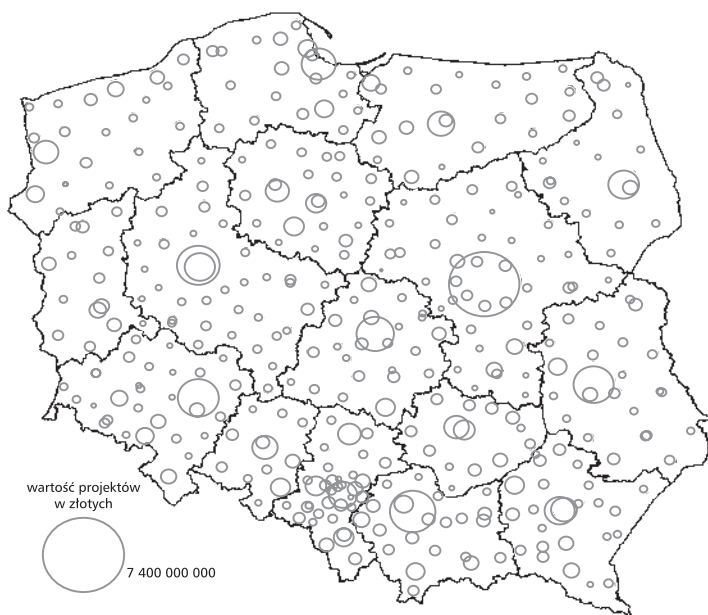
Źródło: opracowanie EUROREG.

kryzysu, zależność ta jest silniejsza, równa $-0,35$). Świadczy to o tym, że środki płynące z UE (bez uwzględnienia Wspólnej Polityki Rolnej) nie były w stanie zdynamizować wzrostu w regionach najsłabiej rozwiniętych na tyle, by ich tempo wzrostu było szybsze od średniej krajowej i by tym samym nadganiały one dystans do regionów wyżej rozwiniętych. Oczywiście nie wiemy, jak wyglądałyby wzajemne relacje temp wzrostu jednostek przestrzennych, gdyby nie zyskiwały one żadnego wsparcia – być może byłyby jeszcze silniej zróżnicowane.

3.5. Skala powiatowa

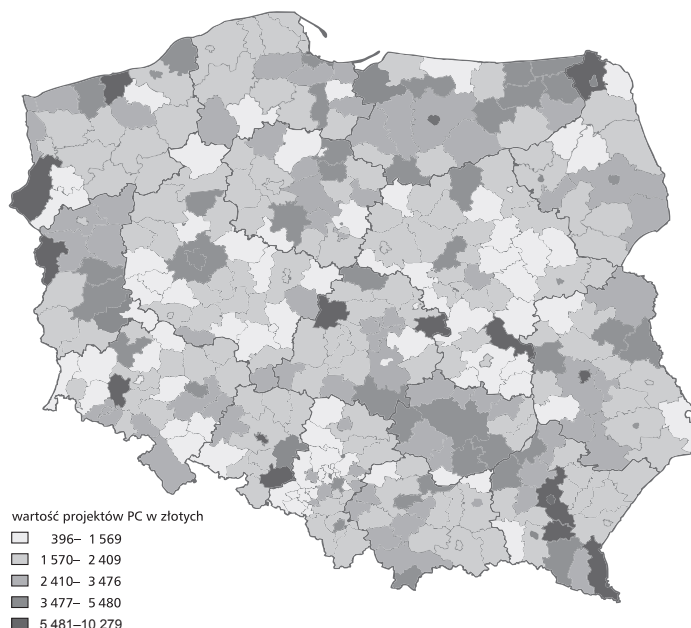
Ryciny 6 i 7 przedstawiają wielkość środków płynących z Polityki Spójności do poszczególnych powiatów.

Nakłady programów finansowanych ze środków UE w przeliczeniu *per capita* są bardzo słabo skorelowane ze zmianą dochodów własnych gmin i powiatów (tabela 5). Jeszcze słabsze są korelacje między wydatkami ze środków UE a zmianą na powiatowych rykach pracy.



Ryc. 6. Wartość projektów Polityki Spójności 2007–2012 w powiatach

Źródło: opracowanie EUROREG.



Ryc. 7. Wartość projektów Polityki Spójności 2007–2012 na mieszkańca w powiatach

Źródło: opracowanie EUROREG.

Tab. 5. Korelacje między wartością nakładów w programach finansowanych ze środków UE w przeliczeniu *per capita* a dynamiką dochodów własnych i udziałów w podatkach państwowych powiatów i gmin w nie wchodzących (2007–2012)

Kategoria wydatków	Wszystkie powiaty	Bez miast wojewódzkich	Bez miast na prawach powiatu
B + R	–0,079	–0,084	–0,026
Energetyka	0,133**	0,137**	0,137*
Infrastruktura społeczna i rewitalizacja	0,047	0,078	0,135*
Kapitał ludzki	0,141**	0,247**	0,269**
Kultura	0,008	0,017	0,054
Przedsiębiorczość	0,005	0,005	0,024
Rynek pracy	–0,018	0,056	0,173**
Społeczeństwo informacyjne	–0,182**	–0,163**	–0,038
Środowisko	0,049	0,058	0,040
Transport	0,178**	0,173**	0,122*
Turystyka	0,050	0,062	0,133*
Ogółem	0,089	0,137**	0,156**

* istotność na poziomie 0.02

** istotność na poziomie 0.01.

Źródło: opracowanie EUROREG.

Korelacje te potwierdzają brak statystycznych związków między intensywnością napływu środków UE (mierzona wielkością tych środków przypadającą na jednego mieszkańca) a tempem poprawy sytuacji w jednostkach lokalnych.

Jednocześnie rycina 6 wskazuje, że istnieje korelacja między wielkością absolutną tych środków a dynamiką gospodarczą – regiony i układy lokalne, które otrzymały więcej funduszy unijnych, to z jednej strony układy terytorialne już najwyżej rozwinięte, a z drugiej najszybciej rozwijające się. Podobną obserwację czynią autorzy raportu Misiąg et al. (2013).

4. Konkluzje

Pytanie o prymat jednego z dwóch efektów – podażowego czy popytowego – należy rozstrzygnąć na rzecz tego drugiego. Brak dynamizacji rozwoju jednostek terytorialnych, do których napływ środków z UE był bardziej intensywny (w odniesieniu do liczby mieszkańców), świadczy o ich mniejszym niż zakładano znaczeniu prorozwojowym. Podobny wniosek wysnuwają autorzy raportu Misiąg et al. (2013), którzy wskazują na relatywnie większe znaczenie tych środków dla poprawy warunków życia niż dla rozwoju gospodarczego. Sytuacja taka jest zbieżna z doświadczeniami innych krajów członkowskich, które przechodziły przez fazę znacznego uzależnienia od napływu funduszy unijnych dla finansowania inwestycji publicznych, w tym infrastrukturalnych. Znając ich obecne doświadczenia, wątpliwości co do sensowności takiego kierunku wykorzystywania zasilania zewnętrznego, wyrażone m.in. w raporcie Geodecki et al. (2012), nie stety się uprawdopodobniają.

Czynione są ostatnio zapowiedzi silniejszego ukierunkowania sposobu spożytkowania funduszy płynących z UE na zwiększenie poziomu innowacyjności polskiej gospodarki i stopnia jej technologicznego zaawansowania. Czy tak się stanie, jest kwestią przyszłości, którą będziemy mogli całościowo ocenić dopiero około 2023–2024 r. – podobnie jak efekty obecnego okresu poddadzą się pełnej ewaluacji w latach 2017–2018.

Niniejsze opracowanie miało na celu wskazanie kierunków potrzebnych analiz i należy je traktować jedynie jako zapoczątkowanie statystycznych badań nad efektami programów i projektów współfinansowanych dzięki naszemu członkostwu w Unii Europejskiej.

Literatura

- Boldrin M., Canova F., 2000, „Europe's regions: Income disparities and regional policies”, *Economic Policy*, t. 16, nr 32, s. 207–253.
- Bradley J., Morgenroth E., Untiedt G., 2003, „Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework”, <http://www.gov.si/umar/conference/2004/papers/Gerhard.pdf> [dostęp: 2004].
- Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R., 2006, „Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy”, „Kyklos”, t. 59, nr 1, s. 17–42.

- ESPON KIT, 2012, *Knowledge, Innovation, Territory*, Luxembourg.
- De la Fuente A., Vives X., 1995, „Infrastructure and education as instruments of regional policy: Evidence from Spain”, *Economic Policy*, t. 10, nr 20.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Kraków: Fundacja GAP.
- Gorzelak G., 1980, „Przestrzenne zróżnicowanie poziomu życia”, w: A. Kukliński (red.), *Problemy gospodarki przestrzennej*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Gorzelak G., 1997, „Polityka pomocy regionalnej w liberalnej gospodarce – Appalachee”, w: A. Dobroczyńska (red.), *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*, Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych UW.
- Gorzelak G., 2007, „Polityka Spójności UE: od entuzjazmu do wątpliwości”, *Opolskie Roczniki Ekonomiczne*, t. 17, s. 51–60.
- Gorzelak G., 2009, „Fakty i mity rozwoju regionalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–27.
- Gorzelak G., 2010, „The (non-existing?) Polish crisis”, w: G. Gorzelak, Chor-Ching Goh (red.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania.
- Komornicki T., 2014, Assessment of infrastructure construction, its role in regional development, FP7 GRINCOH, Warszawa.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2013, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Olechnicka A., 2012, *Potencjał nauki a innowacyjność regionów*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pronk J.P. (red.), 2004, *Catalysing Development? A Debate on Aid*, Malden/Oxford: Blackwell Publishing.
- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., „Między rozwojem a polityką społeczną – europejskie fundusze strukturalne w regionach Celu 1”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–32.
- Sapir Report, 2003, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, <http://www.euractiv.com/ndbrext/innovation/sapirreport.pdf> [dostęp: 2003].