

Dominika Wojtowicz, Tomasz Kupiec

Akademia Leona Koźmińskiego, Sustainable Development Center, Katedra Ekonomii,
ul. Jagiellońska 57/59, 03-301 Warszawa; email: dominika.wojtowicz@kozminski.edu.pl;
t.kupiec@evaluation.pl

FUNDUSZE UNIJNE SZANSĄ NA WZROST GOSPODARCZY? STUDIUM PRZYPADKU WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Streszczenie: Artykuł odpowiada na pytanie, czy wsparcie unijne w województwie lubelskim może wzmocnić rozwój na poziomie lokalnym i regionu. Odpowiedzi udzielamy, porównując faktyczną strukturę wsparcia w latach 2007–2013 z wynikającymi z literatury warunkami, których spełnienie jest nieodzowne, aby móc mówić o trwałym, pozytywnym efekcie wykorzystania pomocy finansowej. Dodatkowo zrealizowano studia przypadku badające mechanizmy wykorzystania wsparcia na poziomie lokalnym. Przeprowadzona analiza pokazała, że w województwie dominują wydatki na inwestycje infrastrukturalne i wsparcie obszarów wiejskich przy niewielkich wydatkach na kapitał wiedzy i gospodarczy oraz praktycznie przy braku wsparcia kapitału społecznego i jakości administracji. Fundusze wykorzystywane na poziomie lokalnym sprowadzają się często do roli środków o charakterze socjalnym. Zaobserwowane kierunki wsparcia mogą prowadzić do petryfikacji niekorzystnej struktury gospodarczej regionu, nie zapewniając wzrostu ogólnej produktywności czynników produkcji.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, fundusze strukturalne, rozwój lokalny, rozwój regionalny, województwo lubelskie.

ARE EUROPEAN UNION FUNDS A CHANCE FOR ECONOMIC GROWTH? A CASE STUDY OF THE LUBELSKIE VOIVODSHIP

Abstract: The paper examines whether EU funds may encourage local and regional development in the Lubelskie voivodship. The authors compare the actual structure of support in 2007–2013 with the necessary conditions of a positive and sustainable result of financial assistance found in the literature. In addition, six case studies were carried out to explore the mechanisms of support at the local level. The analysis shows the dominance of infrastructure spending and support for rural areas. Low expenditure on economic and knowledge capital is accompanied by virtually no support for social capital and administration quality improvement. Funds at the local level are often used purely as social aid. The observed ways of spending the funds may lead to petrification of an unfavourable regional economic structure, and do not ensure growth of production factors productivity.

Keywords: EU funds, structural funds, local development, regional development, Lubelskie voivodship.

Pomoc powinna spełniać rolę katalizatora wzrostu – sama w sobie nie zapewnia rozwoju, ale pomaga w poszukiwaniu, odnajdywaniu, wyborze i podążaniu właściwą ścieżką rozwoju.
(Pronk 2001, s. 627)

Wstęp

Zewnętrzna pomoc finansowa może stanowić istotny bodziec rozwojowy dla regionów zacofanych. Przede wszystkim taka pomoc wspiera inwestycje sektora publicznego, które – jak głosi teoria J.M. Keynesa – mają przełożenie na poziom produkcji, zatrudnienia i dochodów regionu. Utrzymanie stabilnego poziomu inwestycji publicznych, również w okresie spowolnienia gospodarczego, jest szczególnie ważne dla wzrostu słabiej rozwiniętych gospodarek. Zewnętrzny zastrzyk kapitału pozwala na finansowanie inwestycji ponad poziom dostępnych w danej gospodarce oszczędności (Chenery, McEvan 1966, za: Pronk 2001). Nie brakuje publikacji dowodzących pozytywnego wpływu pomocy zewnętrznej na wzrost gospodarczy słabszych gospodarek (np. Hansen, Tarp 2000; Lima, Cardenete 2008). Jednak wielu autorów podkreśla, że zapewnienie środków inwestycyjnych nie przesądza o pozytywnym wpływie pomocy zewnętrznej na rozwój jednostek, którym jest ona przyznawana, co więcej, może nawet przynosić odwrotny do planowanego skutek (Griffin, Enos 1970; Mosley et al. 1992; Boone 1995; Pronk 2001).

Szczególną formą pomocy zewnętrznej są fundusze asygnowane w ramach polityki spójności. Od ponad dekady stanowią one najważniejsze źródło pomocy zewnętrznej dla Polski i powszechnie są postrzegane jako główny katalizator wzrostu regionów. Wśród pozytywnych aspektów ich dostępności wymienia się fakt, że mają one duże znaczenie dla mniej zamożnych gmin i powiatów, których możliwości inwestycyjne w przypadku braku funduszy byłyby bardzo ograniczone (Swianiewicz et al. 2008; Olechnicka, Wojtowicz 2014). Nie można też zaprzeczyć, że w Polsce fundusze pomocowe przyczyniły się do podtrzymania poziomu inwestycji sektora publicznego i prywatnego, co odsunęło w czasie i złagodziło skutki światowego kryzysu gospodarczego (Wojtowicz 2011). Niemniej wraz ze wzrostem znaczenia polityki spójności, wyrażającym się w zwiększaniu nakładów na realizację jej celów, intensyfikuje się dyskusja na temat jej zasadności i skuteczności. Jak zaznaczają Manzella i Mendez (2009), wielu analityków, profesorów akademickich, a także członków rządów państw członkowskich kwestionuje obecnie przesłanki tej polityki oraz jej skuteczność, punktując niejasną misję polityki, jej niedostateczną koncentrację na wzroście, brak odpowiednich instrumentów politycznych, złożoność jej celów oraz nadmierną biurokrację. W debacie wykorzystuje się wyniki licznych badań prowadzonych w państwach europejskich, ale należy wyraźnie podkreślić, że nie dają one jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o rolę polityki spójności we wzroście i konwergencji regionów biedniejszych. Część autorów wskazuje na zdecydowanie pozytywny wpływ polityki spójności na wzrost i proces konwergencji (np. Sosvilla, Murillo 2005; Baehr 2008; Becker et al. 2010; Beugelsdijk, Eijffinger 2005; Cappelen et al. 2003), inni dowodzą, że środki pomocowe przekazywane regionom w jej

ramach nie spełniają swoich prorozwojowych funkcji lub funkcje te są ograniczone do wybranych obszarów wsparcia (np. Bachtler, Gorzelak 2007; Ederveen et al. 2006; Mohl, Hagen 2010; Puigcerver-Peñalver 2007; Rodriguez-Pose, Fratesi 2004). Istnieją także badania wskazujące na negatywny wpływ funduszy (Fagerberg, Verspagen 1996; Dall’erba et al. 2009; Marina 2007). W części tych analiz dowodzi się, że skuteczność funduszy jest uwarunkowana zdolnościami absorpcyjnymi regionów, które w większości państw beneficjentów są odpowiedzialne za zaprogramowanie i wdrożenie działań współfinansowanych ze środków unijnych.

Oczywiście nie ma jednej recepty, której zastosowanie gwarantowałoby, że zewnętrzne środki pomocowe przyspieszą rozwój społeczno-gospodarczy. Istnieją jednak co najmniej trzy warunki, których spełnienie jest nieodzowne, aby móc mówić o trwałym, pozytywnym efekcie wykorzystania pomocy finansowej. Po pierwsze, środki powinny finansować działania wspierające pozytywne zmiany trzech czynników, które wpływają na niskie dochody regionów zacofanych. Programy czy projekty muszą więc przyczyniać się do wzrostu ogólnej produktywności czynników produkcji, zwiększania zatrudnienia i zmniejszania udziału rolnictwa w dochodach gospodarki (Boldrin, Canova 2001; Gorzelak 2009, s. 18). Po drugie, skuteczność pomocy zewnętrznej jest uwarunkowana zastąpieniem krótkookresowych efektów popytowych (przypadających na okres realizacji projektów dofinansowanych ze środków pomocowych) efektami podażowymi, trwale wzmacniającymi potencjał gospodarki regionalnej. Efekty popytowe występują wraz z przejściowym wzrostem potencjału produkcyjnego gospodarki, który wynika z konieczności zaspokojenia dodatkowego popytu wywołanego przez transfery w ramach pomocy zewnętrznej, i znikają z chwilą zaprzestania wydatkowania środków UE. Natomiast efekty podażowe – bardziej pożądane w kontekście długookresowego rozwoju regionów – występują wtedy, gdy wydatkowanie funduszy podnosi zdolności produkcyjne gospodarki w sposób trwały (poprzez wzrost jej produktywności), czyli taki, jaki gwarantuje utrzymanie się pozytywnych efektów nawet po zaprzestaniu wydatkowania środków pomocowych. Efekty podażowe są bowiem wynikiem poprawy infrastruktury technicznej regionów, podwyższenia jakości kapitału ludzkiego oraz „zwrotów” z inwestycji w obszary B+R (zob. Bradley et al. 2007). Wreszcie po trzecie, wykorzystaniu środków pomocowych muszą towarzyszyć działania własne, podejmowane w innych sferach. W tym przypadku niezmiernie ważne jest otoczenie instytucjonalne: jakość administracji, stanowione przez nią prawa i prowadzonych polityk (towarzyszących działaniom finansowanym w ramach pomocy zewnętrznej) (Burnside, Dollar 2000; Cox, Healey 2000; Pronk 2001), jak również istnienie funkcjonalnych sieci współpracy między instytucjami (Ramalingam 2013).

Lata 2007–2013 to pierwsza perspektywa finansowa UE, w której Polska w pełni uczestniczy, a polskie województwa są największymi beneficjentami funduszy unijnych. Choć z funduszy korzystają wszystkie regiony, to wydaje się, że największe nadzieje na skuteczne wsparcie rozwoju dzięki dostępnym środkom mają najbiedniejsze, wschodnie regiony Polski. To one mają do dyspozycji największe kwoty w przeliczeniu na mieszkańca i to na ich terytorium

wdrażany jest specjalny, adresowany tylko do nich Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Dlatego tak istotne pozostaje pytanie o to, czy regiony te odpowiednio rozporządzają funduszami unijnymi i czy – jak zakłada donor Unia Europejska – owe fundusze przyczynią się do przyspieszenia procesów rozwojowych i wzmocnienia konkurencyjności polskich regionów. Warto zaznaczyć, że modelowanie makroekonomiczne z wykorzystaniem modelu HERMIN pokazuje, że implementacja samych Regionalnych Programów Operacyjnych będzie miała istotnie korzystny wpływ na poziom regionalnego PKB oraz wzrost liczby nowych miejsc pracy w stosunku do scenariusza bez realizacji RPO (Zaleski et al. 2007). Należy jednak brać pod uwagę podkreślany w literaturze fakt „nie-doskonałości” tego rodzaju analiz, wynikających ze zbyt ogólnych (Cappelen et al. 2003; Ederveen et al. 2006) i tautologicznych założeń modeli (Gorzelałak 2009), które podają w wątpliwość szczególnie popytowe elementy wnioskowania (Bachtler, Gorzelałak 2007). Sam twórca modelu J. Bradley (2006) zaznacza, że choć modele ekonometryczne potencjalnie są w stanie uchwycić wpływ netto funduszy strukturalnych na gospodarkę, to wyniki modelowania nie są precyzyjne i trzeba je uzupełniać analizami na poziomie mikro.

W niniejszym artykule koncentrujemy się na analizach związanych z wykorzystaniem funduszy unijnych w najbiedniejszym z polskich regionów: województwie lubelskim¹, którego PKB *per capita* w momencie wstąpienia Polski do UE wynosiło jedynie 44% średniej unijnej. Ze względu na strukturę gospodarczą regionu nasze rozważania nie ograniczają się jedynie do analizy wsparcia w ramach polityki spójności – pod uwagę wzięliśmy także pomoc, na jaką mogło liczyć województwo z tytułu wspólnej polityki rolnej UE.

Artykuł nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy sposób wykorzystania pomocy unijnej w województwie lubelskim wpłynął na wzmocnienie trendów rozwojowych obserwowanych na poziomie lokalnym i regionalnym, ponieważ udzielenie takiej odpowiedzi jest w praktyce niemożliwe z kilku powodów. Po pierwsze, jak zaznaczył J.P. Pronk (2001, s. 614), teoretyk i praktyk zajmujący się efektywnością programów pomocowych, choć niezmiernie pożądane byłoby dokładne określenie wpływu udzielanej pomocy na wzrost gospodarczy, wiąże się to ze zbyt wieloma trudnościami metodycznymi. Porównywany powinien bowiem być obecny poziom rozwoju (uwzględniający realizowane programy pomocowe) i hipotetyczny stan gospodarki, która nie korzystała z takiej pomocy (por. Riddell 2008). Podobnie uważa P. Holden (2009, s. 29), który pisze, że „ocena pomocy jest zawsze problematyczna, nawet w czysto ekonomicznym wymiarze, ponieważ niemiernie trudno jest oddzielić rolę pomocy od endogennych i egzogenych czynników”. Po drugie, skuteczność projektów i programów finansowanych z pomocy zewnętrznej w dużej mierze zależy od postaw i szerszych, podejmowanych przez władze regionalne działań własnych (Pronk 2001; Ramalingam 2014, s. 11), które ze względu na zakres naszych badań nie

¹ Badania zostały przeprowadzone w ramach ekspertyzy pt. *Ocena wykorzystania środków UE w rozwoju regionu 2004–2013* przygotowanej na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego.

zostały uwzględnione w niniejszym opracowaniu. Po trzecie, moment realizacji badania uniemożliwia uchwycenie efektów wszystkich projektów perspektywy 2007–2013, których realizacja skończy się dopiero w 2015 roku.

W związku z tym podjęte tu rozważania mają na celu krytyczną refleksję nad dotychczasowym wykorzystaniem znaczących środków pomocy zewnętrznej dla Lubelszczyzny w kontekście wymienionych wcześniej warunków niezbędnych do zaistnienia trwałych, pozytywnych efektów wykorzystania pomocy finansowej oraz wcześniejszych badań nad skutecznością wybranych obszarów interwencji publicznych. Analiza służy zatem odpowiedzi na pytanie, **w jakim stopniu dotychczasowa struktura wsparcia unijnego w województwie lubelskim daje perspektywy osiągnięcia prorozwojowych efektów dla gospodarki regionu.**

Dodatkowo, zgodnie z zaleceniem Bradleya (2006), podejmujemy próbę określenia roli funduszy w rozwoju lokalnym (poziom gmin). Dostarczając dowodów, mamy nadzieję wnieść wkład w dyskusję na temat sposobów wykorzystania pomocy unijnej przez region w rozpoczynającym się okresie programowania 2014–2020.

Artykuł podzielony został na kilka części. W pierwszej analizujemy obszary wsparte funduszami unijnymi w województwie (okres 2007–2013) w ujęciu ilościowym na tle całego kraju. Następnie staramy się przedstawić strukturę wsparcia przez pryzmat czynników rozwoju lokalnego i regionalnego oraz występowanie efektów popytowych i podażowych. Kolejna część tekstu poświęcona jest wykorzystaniu funduszy na poziomie lokalnym. W ramach sześciu studiów przypadku pogłębiany kwestie związane ze skalą i kierunkami wydatkowanych funduszy, starając się zrozumieć, czy w badanych jednostkach napływ środków stworzył potencjał dla wzmocnienia wzrostu gospodarczego. Na zakończenie przedstawiamy konkluzje i rekomendacje.

Fundusze unijne dla Lubelszczyzny na tle Polski

W badaniach nad wykorzystaniem funduszy unijnych przeanalizowano dane dotyczące programów i projektów realizowanych w województwie lubelskim w perspektywie finansowej 2007–2013. Wykorzystano dane ilościowe pochodzące z baz danych instytucji wdrażających poszczególne programy operacyjne, m.in.: dane dotyczące projektów realizowanych w ramach następujących Programów Operacyjnych (PO): Infrastruktura i Środowisko (POIS), Innowacyjna Gospodarka (POIG), Kapitał Ludzki (POKL), Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW), Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich (PO RYBY), a także w Programie Rozwój Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego (RPO WL). Por. tab. 1, s. 29.

Do połowy 2012 r. realizacja Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO)² oraz PROW i PO RYBY spowodowała, że do województwa trafiło

² Bez programów EWT.

17 892 mln złotych wsparcia (dofinansowanie UE i krajowe)³. Jest to 6,4% kwoty rozdysponowanej w całym kraju. Kwota ta stanowi ok. 8,8% PKB województwa lubelskiego wypracowanego w porównywalnym okresie⁴. W przeliczeniu na głowę mieszkańca do województwa trafiło 8286 złotych i jest to kwota wyraźnie wyższa od średniej krajowej – 6802 złotych.

Pomijając zarządzany na poziomie województwa RPO, z programów krajowych województwo lubelskie uzyskało dotychczas 9 617 mln złotych, co stanowi 5,5% kwoty na cały kraj. Trzeba jednak pamiętać, że wśród programów zarządzanych na poziomie kraju jest PO RPW, przeznaczony jedynie dla pięciu województw „Polski wschodniej”, oraz POKL, którego znaczną część stanowią komponenty regionalne z alokacjami przypisanymi na etapie programowania do poszczególnych województw. Toteż miarą faktycznej konkurencyjności województwa (beneficjentów z jego obszaru) w staraniach o dofinansowanie dostępne dla podmiotów z całego kraju jest udział w wykorzystaniu środków POIG, POIS i komponentu centralnego POKL. Z tak określonej puli województwo lubelskie w badanym okresie otrzymało 6 087 mln złotych, co stanowi 4,3% kwoty na cały kraj. Oznacza to, że do **województwa lubelskiego trafia zdecydowanie mniej środków z programów krajowych niż średnio do innych województw**. Najmniej korzystna sytuacja dotyczy POIG, ponieważ w tym przypadku województwo lubelskie osiągnęło jedynie 47% średniej krajowej kwoty dofinansowania. W przeliczeniu na jednego mieszkańca do Lubelskiego z POIG trafiło dotychczas 422 złotych, podczas gdy w całym kraju jest to 820 złotych (dla POIS te kwoty wynoszą odpowiednio 2222 złotych i 2609 złotych, a dla komponentu centralnego POKL 176 złotych i 289 złotych).

Do połowy 2012 r. najwięcej środków unijnych, 4798 mln złotych, trafiło do województwa lubelskiego za pośrednictwem POIS. Nieco mniejszą kwotę dofinansowania zapewnił PROW, a dopiero na trzecim miejscu plasuje się RPO z 3814 mln złotych. RPO zapewnia jedynie 21% środków unijnych, co pokazuje, jak ograniczona jest swoboda samorządu województwa w kształtowaniu polityki rozwoju na swoim terytorium⁵. Zaledwie na szóstej, ostatniej wśród liczących się programów operacyjnych pozycji, uplasował się POIG, z kwotą poniżej 1 mld złotych. To ostatnie jest miarą aktywności i konkurencyjności podmiotów działających w sferze innowacyjności, B+R⁶.

Analiza przestrzennego wykorzystania środków polityki spójności i polityki rolnej wskazuje, że ponad połowa wartości wsparcia unijnego w województwie

³ Wartość dofinansowania w podpisanych umowach. Dane NSRO na 30 czerwca 2012 r., PROW na 31 maja 2012 r., PO RYBY na 18 maja 2012 r.

⁴ Faktyczna realizacja polityki spójności w obecnym okresie programowania rozpoczęła się w 2008 r. a więc trwa ok. 4 lata. Dla porównania jako kwotę PKB przyjęto produkt wypracowany w 2009 r. pomnożony przez cztery.

⁵ Wprawdzie komponent regionalny POKL jest również wdrażany w województwie, ale samorząd nie miał swobody formułowania priorytetów tego programu na etapie programowania, a także w fazie wdrażania, ponieważ to w dużej mierze zależy od decyzji centralnie ulokowanej IZ.

⁶ Trzeba zauważyć jednak, że przynajmniej część projektów, które mogłyby konkurować w POIG, została zrealizowana w ramach PO RPW.

– w badanym okresie ok. 7,3 mld złotych – trafia do podregionu lubelskiego⁷. Podregion, w którym zlokalizowana jest stolica województwa wyróżnia się również wyraźnie pod względem kwoty dofinansowania przypadającą na jednego mieszkańca, wynoszącej 10 412 złotych. Mimo że województwo lubelskie ma trzeci najniższy wskaźnik urbanizacji w kraju i jest jednym z czterech województw, w których liczba mieszkańców wsi przewyższa liczbę mieszkańców miast, z zestawienia projektów dofinansowanych w ramach polityki spójności wynika, iż jedynie co piąta złotówka trafia do gmin wiejskich, a prawie połowa środków wspiera obszary miejskie. Jednak proporcje znacząco się zmieniają po uwzględnieniu środków w ramach polityk rolnej i rybackiej, niemal zrównując wydatki na obszary wiejskie i miejskie (odpowiednio 47% i 53%).

Jedna czwarta wsparcia udzielonego beneficjentom z województwa lubelskiego pochodzi z PROW i PO RYBY i została skierowana na rozwój sektorów rolnego, leśnego i rybackiego – 19% oraz rozwój obszarów wiejskich⁸ – 6%. Jest to znacznie wyższy udział niż na poziomie kraju ogółem, gdzie na ten typ interwencji wykorzystano 17% dofinansowania⁹. Na tle kraju województwo lubelskie wyróżnia się stosunkowo wysokimi wydatkami na infrastrukturę społeczną (6%, przy 4% w kraju) oraz niewielkim udziałem projektów w zakresie ochrony środowiska (5%, przy 11% w skali kraju).

Tab. 1. Wartość dofinansowania dla województwa lubelskiego w podziale na kierunki interwencji (%)

Kierunki interwencji	Lubelskie	Polska
Transport	30	29
Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo	19	13
B+R, innowacje i przedsiębiorczość	13	15
Infrastruktura społeczna	6	4
Rozwój obszarów wiejskich	6	4
Ochrona środowiska	5	11
Poprawa dostępu do zatrudnienia	4	4
Społeczeństwo informacyjne	4	4
Poprawa jakości kapitału ludzkiego	3	4
Inne	10	13

(Inne: turystyka – 2%; zwiększanie zdolności adaptacyjnych – 2%; integracja społeczna – 1%; kultura – 1%; energia – 1%; rewitalizacja miast i wsi – 1%; pomoc techniczna – 1%; wzmacnianie zdolności instytucjonalnych – 0%; stymulowanie reform w zakresie zatrudnienia oraz integracji – 0%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KSI i ARIMR.

⁷ Dalsze akapity są oparte na danych dotyczących NSRO oraz 3 i 4 osi priorytetowej PROW, dla których pozyskano dane na poziomie gmin i powiatów.

⁸ Celem uzyskania większej przejrzystości zdecydowano się na wydzielenie tej kategorii, mimo iż w jej ramach realizowane są również projekty o zakresie zbieżnym z innymi kierunkami wsparcia, m.in.: infrastruktura turystyki, kultury, wsparcie przedsiębiorczości.

⁹ Katalog kierunków interwencji został opracowany na podstawie grup kategorii interwencji tematycznych polityki spójności wskazanych w Rozporządzeniu Komisji (WE) 1828/2006, uzupełnionych o dwa typy interwencji charakterystycznych dla filaru rozwojowego WPR.

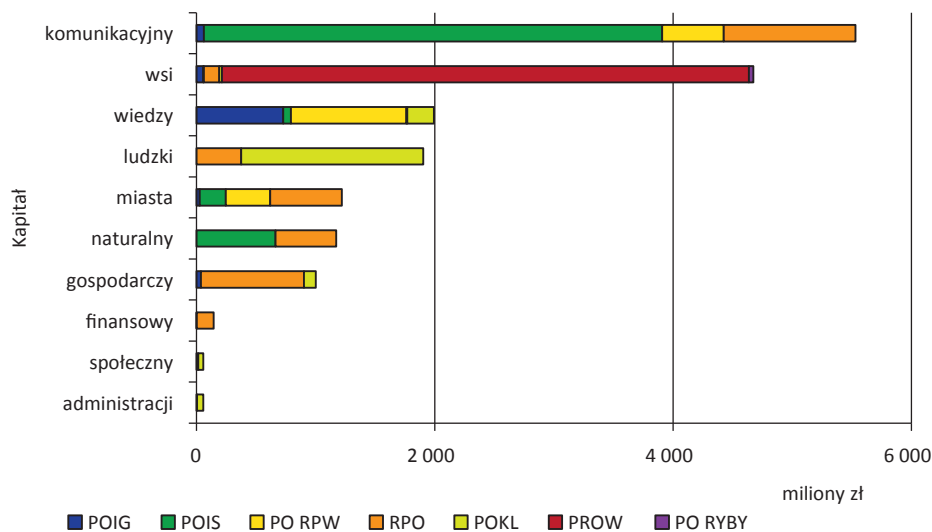
Warto też zwrócić uwagę na to, do jakich podmiotów trafiają środki. Wsparcie w ramach polityki spójności w lubelskim ma trzech podstawowych odbiorców. Jednostki samorządu terytorialnego wraz ze swoimi jednostkami organizacyjnymi konsumują prawie jedną trzecią środków, natomiast administracja rządowa kolejne 26%. W sumie podmioty administracji absorbują ponad 57% środków (realizując projekty przede wszystkim w obszarze transportu – 63%, społeczeństwa informacyjnego – 7%, ochrony środowiska – 5%). Kolejną kluczową grupą odbiorców to przedsiębiorcy, do których trafia 27% dofinansowania. Na poziomie kraju te same trzy typy podmiotów pozyskują najwięcej środków, ale to przedsiębiorcy są największym beneficjentem, absorbując aż 37% dofinansowania, o 10 p.p. więcej niż w Lubelskiem. Jednostki samorządu terytorialnego i administracja rządowa uzyskują wyraźnie mniej niż połowę środków, a – niejako ich kosztem – więcej dofinansowania trafia do przedsiębiorców i organizacji pozarządowych.

Wykorzystanie funduszy a wybrane czynniki rozwoju regionalnego

Jak wspomniano we wstępie, sukces polityki spójności i filaru rozwojowego WPR wymaga ukierunkowania wsparcia na odpowiednią kombinację czynników warunkujących możliwości trwałego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zapewnienie zastąpienia efektów popytowych efektami podażowymi. Dalej przedstawiamy analizę wykorzystania funduszy w podziale na czynniki, które są istotne dla rozwoju regionów, choć ich wpływ jest mocno zróżnicowany (zob. ryc. 1). Tymi czynnikami są: kapitał gospodarczy, kapitał ludzki, kapitał innowacji, kapitał społeczny, kapitał finansowy, zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich, rozwój infrastruktury komunikacyjnej, rozwój miast, jakość administracji publicznej (*good governance*) oraz kapitał naturalny (za: Mackiewicz et al. 2011). Aby sprowadzić czynniki rozwoju i działania realizowane w ramach polityki spójności i WPR do wspólnego mianownika, postrzegamy czynniki jako obszary wsparcia. W każdym z obszarów zidentyfikowano typy interwencji¹⁰, które przynajmniej w założeniach powinny służyć zwiększeniu potencjału rozwojowego województwa. Dopasowując typy interwencji do czynników rozwoju, zastosowano podejście dyskretne i wyczerpujące, tzn. zadbano, by poszczególne typy interwencji zostały przypisane tylko do jednego czynnika rozwoju oraz by każdy typ interwencji został przypisany do któregoś z czynników (poza działaniami pomocy technicznej).

W obrębie tak skonstruowanej klasyfikacji najwięcej środków unijnych – ponad 5,5 mld złotych – jest przeznaczane na rozwój infrastruktury komunikacyjnej, co potwierdza, że region „postawił” na rozwój sieci transportowych. Jest to założenie co do zasady słuszne, ponieważ odpowiednio zaplanowane inwestycje w infrastrukturę transportową powinny pozytywnie oddziaływać na rozwój spo-

¹⁰ Przez typ interwencji rozumiano działanie programu operacyjnego. Jednak aby uzyskać jak największą zgodność, w uzasadnionych przypadkach dodatkowo dzielono typy interwencji ze względu na kategorie tematyczne wsparcia – zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) 1828/2006 – oraz obszar realizacji (miejski/wiejski).



Ryc. 1. Wsparcie czynników rozwoju regionalnego i lokalnego przez projekty realizowane w województwie lubelskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z KSI i ARiMR.

łeczno-gospodarczy (w tym trendy demograficzne, rozwój przestrzenny działalności gospodarczej, wzrost produktywności sektorów gospodarki i mobilności gospodarczej i indywidualnej) (zob. np. Álvarez-Herranz, Martínez-Ruiz 2012). Jednakże skuteczność ponoszonych wydatków na rozwój infrastruktury komunikacyjnej obwarowana jest wieloma warunkami. Przede wszystkim ukierunkowanie inwestycji w tym zakresie powinno bazować na rozpoznaniu przyszłych potrzeb regionu, nie powinno zaś być determinowane jego bieżącymi trendami (Spoehr et al. 2012). Ponadto istnieje ryzyko, że rozwój infrastruktury transportowej będzie prowadzić do pogłębiania różnic między regionami centralnymi a peryferyjnymi (jakim jest Lubelskie) z powodu pogorszenia się pozycji konkurencyjnej firm z regionów peryferyjnych (Puga 2002). Dlatego warto zastanowić się nad rozwojem sieci wewnątrzregionalnej. Nasze analizy pokazują, że wartość projektów związanych z rozwojem sieci transportowych o charakterze międzyregionalnym niemal pięciokrotnie przekracza wartość projektów rozwijających sieć wewnątrzregionalną (odpowiednio 4 113 079 633 i 839 705 950 złotych). Wynika to z faktu, że do tej pierwszej grupy kwalifikują się najbardziej kosztochłonne inwestycje budowy autostrady (w sieci TEN-T). Warto również wziąć pod uwagę fakt, że w przypadku zapewnienia podstawowego poziomu sieci transportowych dalsze inwestycje w tym obszarze nie będą spełniały funkcji katalizatora rozwoju (Crescenzi, Rodriguez 2012).

Drugim najmocniej wspieranym obszarem jest zintegrowany rozwój obszarów wiejskich. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowany w ramach Wspólnej Polityki Rolnej odpowiada za niespełną 95% dofinansowania UE wspierającego rozwój rolnictwa, leśnictwa oraz przekształcenia obszarów wiej-

skich. W tym kontekście bardzo skromnie wyglądają wydatki na rozwój miast: kwota 1,2 mld złotych stanowi jedynie 26% wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Wsparcie rozwoju miast jest finansowane głównie jako element RPO. Tak istotna nierównowaga wydatków na rozwój wsi i miast może niekorzystnie oddziaływać na możliwości rozwojowe tych drugich i obniżać konkurencyjność województwa. Dodatkowo, można się spodziewać, że sytuacja ta nie będzie pociągała za sobą pożądaných zmian w strukturze gospodarczej, tj. nie doprowadzi do zmniejszenia udziału rolnictwa w wartości dodanej brutto województwa oraz udziału zatrudnionych w rolnictwie, co – jak wskazaliśmy we wstępie – jest istotne z punktu widzenia trwałego wzmocnienia rozwoju regionalnego przy wykorzystaniu środków zewnętrznych.

Kapitał wiedzy zajmuje trzecie miejsce w rankingu z kwotą dofinansowania ok. 2 mld złotych. Wydatki w tym zakresie, szczególnie na działania B+RT, mają pozytywny wpływ na wzrost tempa rozwoju gospodarczego regionów peryferyjnych (Rodriguez-Pose 2001), generowanie i ułatwianie absorpcji innowacji oraz wzrost produktywności (Crescenzi, Rodriguez 2012). Istotny dla wzrostu gospodarczego jest także rozwój technologii teleinformatycznych na rzecz innowacji (Olechnicka, Smętkowski 2007). Coraz częściej podważana jest argumentacja sugerująca, że inwestycje w infrastrukturę B+RT oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego powinny być poprzedzone inwestycjami w infrastrukturę podstawową (zob. Smętkowski, Gorzelak 2005; Olechnicka 2004). W przypadku Lubelszczyzny zrealizowano ok. 250 projektów klasyfikujących się do tej kategorii. Większość środków (prawie 90%) wykorzystanych na wsparcie tego obszaru jest zapewniana przez programy zarządzane na poziomie kraju. Znaczącą część projektów przypisanych tej kategorii kapitału stanowią inwestycje o charakterze innowacyjnym i projekty B+R w przedsiębiorstwach oraz projekty współpracy sektora prywatnego z nauką (w ramach działania 8.2 POKL). Niestety, należy zwrócić uwagę na niefortunne – z perspektywy widzenia potencjalnego pozytywnego wpływu na trwały rozwój regionu rozwoju – założenia wytycznych dotyczących uzyskania wsparcia przez wyższe uczelnie i jednostki badawcze w ramach PO RWP. O ile środki RPO WL wspierały projekty dotyczące rozwoju specjalistycznej bazy laboratoryjnej wykorzystywane były wyłącznie do badań komercyjnych prowadzonych na rzecz przedsiębiorstw zainteresowanych pozyskaniem nowych rozwiązań technologicznych oraz do świadczenia usług specjalistycznych o udokumentowanym popycie rynkowym, o tyle takiego wymogu nie przewidywał PO RWP, który dodatkowo oferował większy pułap wsparcia (85% w porównaniu z 50% w obrębie RPO WL). W większości uczelnie wyższe i jednostki badawcze skorzystały z funduszy PO RWP, nie realizując projektów wzmocniających sieci uczelnie–sektor prywatny, których dofinansowanie przewidziano w ramach RPO WL. Dodatkowo, pozytywne efekty wsparcia, jakie w tym obszarze może w przyszłości uzyskać region, będą zależeć od co najmniej dwóch kwestii. Po pierwsze, rodzaj wsparcia sfery B+RT powinien być dostosowany do poziomu rozwoju, ilości i jakości kapitału ludzkiego oraz możliwości absorpcyjnych podmiotów zlokalizowanych na terenie danego regionu (Gorzelak 2009). Po drugie, podobnie jak w przypadku wszystkich działań finansowanych

w ramach otrzymywanej pomocy zewnętrznej, wsparcie sfery B+RT powinno stanowić część działań ukierunkowanych na zmiany strukturalne i instytucjonalne (Cappelen et al. 1999).

Stosunkowo mocno wsparty został obszar związany ze zwiększeniem kapitału ludzkiego (czwarte miejsce w rankingu), kluczowym czynnikiem trwałości – choć odroczonego w czasie – wzrostu regionów (Rodrigues-Poze, Fratezi 2004). Wysoka pozycja udziału wydatków w tym zakresie napawa optymizmem, tonowanym jednak przez kilka faktów. Znaczne wsparcie kapitału ludzkiego – co oczywiste – jest zapewnione przez funkcjonowanie dedykowanego temu czynnikowi programu POKL. Po pierwsze, wsparcie kapitału ludzkiego nie jest wyrazem determinacji i przekonania aktorów regionalnych, a przede wszystkim odgórnych decyzji podjętych na poziomie centralnym i europejskim. Po drugie, choć potencjalnie większość działań POKL wspiera kapitał ludzki, dotychczasowe doświadczenia pokazują, że w rzeczywistości efektywność dofinansowanych projektów jest wątpliwa.

Ostatnie dwa czynniki rozwoju wsparte znaczącą kwotą to kapitał naturalny i kapitał gospodarczy. W kapitale naturalnym kluczowymi (przynajmniej w sensie finansowym) projektami są inwestycje w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, ciepłowniczą i zakłady zagospodarowania odpadów finansowane z RPO i POIS. Największym projektem jest *Rozbudowa i modernizacja systemu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w Lublinie* z dofinansowaniem ponad 200 mln złotych. Wśród projektów o znaczącym dofinansowaniu (dofinansowanie ok. 20 mln złotych) znaleźć można również przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska. Wsparcie kapitału gospodarczego ma postać dotacji inwestycyjnych dla nowo powstałych i funkcjonujących przedsiębiorstw oraz wsparcia doradczego. Uwagę zwraca fakt, iż jedynie 3% wsparcia kapitału gospodarczego w województwie pochodzi z POIG, co może świadczyć o niewielkiej zdolności oraz motywacji podmiotów z województwa lubelskiego do konkurowania o wsparcie na poziomie kraju.

Znikome wsparcie kapitału finansowego stanowi odzwierciedlenie przyjętego w perspektywie finansowej 2007–2013 podejścia do finansowania rozwoju przedsiębiorczości w ramach funduszy strukturalnych, tzn. skoncentrowanie zdecydowanej większości środków na wsparciu bezzwrotnym – dotacyjnym. Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w ramach inicjatywy JEREMIE i poza nią, choć promowane przez KE i obecne w większości województw – także w województwie lubelskim – zarządzają niewielką pulą środków. Nie jest to korzystna sytuacja z punktu widzenia efektywności wsparcia przedsiębiorstw i należy oczekiwać, że proporcje wsparcia dotacyjnego i zwrotnego odwrócą się w nadchodzącej perspektywie finansowej UE¹¹.

Martwić może niskie wsparcie kapitału społecznego i jakości administracji, a są to przecież jedne z ważniejszych – jeśli nie najważniejszych – czynniki wpły-

¹¹ Mowa o tym m.in. w: *Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, Bruksela, COM(2010) 642/3

wające na rozwój regionu w dłuższej perspektywie czasowej (zob. np. Acemoglu et al. 2005; Putnam et al. 1995). Jak zaznacza Pronk (2001), jakość administracji powinna być postrzegana nie tylko jako warunek wstępny rozwoju i wykorzystania pomocy zewnętrznej, ale też jako cel rozwojowy sam w sobie. Kapitał społeczny i jakość administracji publicznej to czynniki, których rozwój w zasadzie nie jest finansowany z funduszy unijnych w województwie lubelskim (dofinansowanie poniżej 0,5% kwoty ogółem). Tylko częściowo można to wyjaśnić faktem, iż koszty realizacji tego typu projektów są stosunkowo małe w porównaniu z kosztownymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Można przypuszczać, że nieświadomość konieczności podnoszenia potencjału w tych obszarach negatywnie wpływa na efektywność prowadzenia publicznych polityk rozwojowych w województwie lubelskim.

Wykorzystanie funduszy w wybranych gminach – wnioski z badań pogłębionych

Podczas badań przeprowadzono pogłębione badania jakościowe w sześciu wybranych gminach. Studia przypadków opracowano na podstawie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami władz samorządowych (wójtami i burmistrzami) oraz rolnikami z wybranych do badań gmin, oraz analizy wybranych wskaźników BDL GUS dotyczących kondycji gospodarki lokalnej. Metoda pozwoliła na zbadanie opinii władz lokalnych oraz mechanizmów stojących za decyzjami o ubieganie się o fundusze unijne, a także na ocenę, na ile realizowane w danych gminach przedsięwzięcia w sposób trwały i znaczący mogą przyczynić się do wzmocnienia rozwoju lokalnego. Kryterium doboru jednostek samorządu terytorialnego do studiów pogłębionych była stosunkowo wysoka liczba zrealizowanych projektów (do 2012 r.) oraz ich znacząca wartość, przy czym uwzględniono wszystkie projekty realizowane na terenie danej gminy (bez względu na rodzaj beneficjenta). Jednostki biorące udział w badaniu zostały zróżnicowane ze względu na typ (miejskie, miejsko-wiejskie, gminy wiejskie) i położenie (peryferyjne lub nieperyferyjne). Przy rozstrzygnięciu kryterium peryferyjności posłużono się bliskością (mierzoną średnim czasem dojazdu) miast spełniających ważne funkcje usługowe o znaczeniu subregionalnym oraz Lublina.

Wnioski z opracowanych studiów przypadku wskazują, że zdecydowana większość inwestycji majątkowych w badanych gminach (szczególnie tych mniejszych) jest realizowana przy wsparciu funduszy zewnętrznych, przede wszystkim unijnych. W znacznie mniejszym stopniu gminy korzystają też ze środków funduszy szwajcarskich, EOG/NMF, Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, a także Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013. Co istotne, realizacja konkretnych przedsięwzięć jest warunkowana bieżącą dostępnością funduszy – władze samorządowe podejmują decyzje o realizacji kolejnych inwestycji w zależności od możliwości uzyskania dofinansowania z funduszy zewnętrznych (nie tylko unijnych). Badane samorządy realizują wyłącznie projekty poprawiające stan infrastruktury podstawowej – przeważają projekty związane z modernizacją dróg, rozwojem kanalizacji, wodociągów. Gminy decy-

dużą się również na inwestycje w infrastrukturę społeczną: domy kultury, świetlice. Brakuje działań bezpośrednio przekładających się na wzmocnienie sektora gospodarczego. W dużej mierze wynika to z jednego z najniższych w kraju poziomu rozwoju infrastruktury podstawowej i chęci „nadrobienia” przez władze samorządowe dystansu między gminami Lubelszczyzny a innymi województwami. Podejmowaniu bardziej innowacyjnych przedsięwzięć (związanych głównie ze sferą gospodarczą) nie sprzyjają także ograniczone budżety gmin oraz nieprzychylna takim przedsięwzięciom postawa mieszkańców, którzy od swoich władz oczekują, w pierwszej kolejności, inwestycji związanych właśnie z infrastrukturą podstawową.

Realizowane w badanych gminach projekty nie wywołują efektów podażowych. Samorządy nie realizują inwestycji przekładających się bezpośrednio na rozwój sfery produkcyjnej. Efekty podażowe inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych są pośrednie: znaczna poprawa infrastruktury podstawowej, w szczególności transportowej, może zwiększać atrakcyjność gmin dla przedsiębiorców. Jednakże wzrost inwestycji bezpośrednich oraz liczby nowo zakładanych przedsiębiorstw nie stanowi bezpośredniej konsekwencji tego typu przedsięwzięć. Warunkiem koniecznym jest tu aktywna postawa władz samorządowych w poszukiwaniu inwestorów oraz korzystne położenie gminy, na co może wskazywać przykład gminy Piaski, w której nawiązywane są kontakty z potencjalnymi inwestorami i sukcesywnie przygotowuje się tereny pod nowe inwestycje. Innym sposobem na kreowanie efektów podażowych przy wsparciu środków unijnych może być realizowanie przez samorządy lokalne tzw. projektów hybrydowych, a więc w ramach PPP. W planach inwestycyjnych niektórych badanych gmin przewiduje się tego typu przedsięwzięcia, zwłaszcza w zakresie inwestycji w bioenergię, co jest kierunkiem jak najbardziej pożądanym.

Efekty podażowe są generowane dzięki projektom realizowanym przez przedsiębiorców prywatnych. Jednak ich skala, a więc i szersze oddziaływanie na gospodarkę lokalną są mało znaczące, co potwierdzają wyniki analizy korelacji wartości projektów i zmian w udziale w dochodach z podatku od osób prawnych w budżetach gmin. Głównym problemem wydaje się tu niski poziom kapitału własnego większości przedsiębiorców zlokalizowanych w regionie, których kondycja finansowa nie pozwala na realizację dużych, innowacyjnych przedsięwzięć, wywierających większy wpływ na gospodarkę lokalną czy regionalną.

Dopłaty bezpośrednie i renty strukturalne traktowane są przez gminy jako **fundusze o charakterze socjalnym**, odciążające je finansowo w obowiązku zapewnienia opieki społecznej najuboższym mieszkańcom, z których większość to właściciele gospodarstw małorolnych. W opinii władz samorządowych ustanie tego typu pomocy spowodowałoby wzrost wydatków samorządowych na wsparcie dla najbiedniejszych. Dotacje uzyskiwane przez rolników w ogromnej większości **przeznaczone są przez nich na cele konsumpcyjne**. Wyjątki stanowią gospodarstwa wielkoobszarowe, których produkcja jest dochodowa. Są to najczęściej wyspecjalizowane przedsiębiorstwa rolne zaopatrujące nie tylko rynek lokalny, ale także regionalny, krajowy i zagraniczny. Ich właściciele systematycznie inwestują część wypracowanego zysku, fundusze uzyskane z dotacji (inwestycyjnych

i dopłat bezpośrednich) oraz kredytów w modernizację podnoszącą wydajność pracy. Gospodarstw takich jest jednak niewiele – w badanych gminach ich liczba nie przekraczała trzech. W tym przypadku rola funduszy pokrywa się z rolą wskazaną przez Griffina (1970) i Levy'ego (1987), mianowicie jest to pomoc, która nie generuje inwestycji, zastępuje oszczędności i powoduje zwiększenie konsumpcji. Potwierdza to również uwagi Boldrina i Canovy (2001) o socjalnym, a nie pro wzrostowym charakterze wsparcia uzyskiwanego z funduszy unijnych.

Władze samorządowe realizują projekty unijne w przekonaniu o konieczności podwyższania jakości życia mieszkańców. W badanych przypadkach znikomy jest procent inwestycji bezpośrednio wspierających rozwój gospodarczy (tylko jeden z badanych samorządów zdecydował się na realizację projektu przygotowania terenów pod inwestycje w ramach działania 6.2.2 PO IG, choć wszyscy respondenci podkreślali, że tego typu wsparcie jest istotne w kontekście tworzenia warunków dla rozwoju gospodarczego, szczególnie przyciągania inwestycji bezpośrednich). Taka sytuacja częściowo wynika z przyjętych przez władze gmin priorytetów inwestycyjnych (w znacznej mierze wynikających z dostępności funduszy w danym momencie) oraz uwarunkowań lokalnych (pewne gminy nie posiadają gruntów, które mogłyby przeznaczyć pod tego typu inwestycje).

Wśród badanych przedstawiciele władz samorządowych istniało przekonanie o konieczności koncentracji działań podejmowanych na rzecz rozwoju lokalnego na rozwoju funkcji turystycznych, co wynika z potencjału naturalnego (część terenów badanych gmin jest objęta obszarami NATURY 2000). W planach inwestycyjnych (mniej lub bardziej sprecyzowanych) zakłada się m.in. budowę zbiorników retencyjnych, wsparcie rozwoju agroturystyki, promocję turystyczną gmin. Jednak poziom infrastruktury turystycznej (obiekty zbiorowego zakwaterowania, baza gastronomiczna, infrastruktura okołoturystyczna) na Lubelszczyźnie jest najniższy w kraju. Niski jest także potencjał turystyczny województwa na tle konkurencji krajowej i międzynarodowej (zob. Kozak 2005), dlatego można przypuszczać, że podejmowane przez gminy inwestycje w infrastrukturę turystyczną i okołoturystyczną (tym bardziej gdy mają one charakter małych, rozproszonych przedsięwzięć) służyć będą jedynie społeczności lokalnej i nie wpłyną na zwiększenie ruchu turystycznego (turystyki zewnętrznej, całorocznej, a więc generującej dochody), nie staną się motorem rozwoju gospodarek lokalnych.

Podsumowanie i wnioski końcowe

Wsparcie finansowe UE trafiające tak na Lubelszczyznę, jak i do innych polskich województw za pośrednictwem polityk spójności, rolnej i rybackiej, stanowi najważniejszy instrument realizacji rozwoju regionu. Znaczenie wsparcia UE dla rozwoju regionów istotnie wzrosło w perspektywie 2007–2013 zarówno za sprawą zwiększonego strumienia środków, jak i przede wszystkim ze względu na zmianę systemu wdrażania poszczególnych polityk, gwarantującą samorządom województw znaczącą swobodę w zakresie wdrażania niektórych programów, faktyczną możliwość zarządzania rozwojem regionu. Zwiększony strumień środków trafiający do województwa lubelskiego nie jest efektem jedynie większej

alokacji przypadającej Polsce, ale przede wszystkim wynika z korzystniejszego podziału środków w kraju – tzn. koncentracji dodatkowego wsparcia na regionach „Polski wschodniej”. Można uznać, że tak jak Polska w obecnej perspektywie traktowana jest jako swoisty poligon, na którym sprawdza się zasadność realizacji polityki spójności, tak Lubelskie¹² będzie obserwowane pod kątem uzyskania dowodów potwierdzających skuteczność ukierunkowania wsparcia na obszary problemowe.

To, co zwraca uwagę w kontekście wsparcia UE w województwie lubelskim, to ponadprzeciętny udział wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich oraz niższe od średniej dla kraju dofinansowanie z Funduszu Spójności. Do Lubelskiego trafia zdecydowanie mniej środków niż średnio do innych województw z programów krajowych, w których trzeba konkurować z wnioskodawcami z całej Polski (dysproporcja ta jest najbardziej widoczna w przypadku POIG), co może świadczyć o niewielkiej zdolności i/lub motywacji podmiotów z województwa do konkurowania o wsparcie na poziomie kraju. Odzwierciedla to rolniczy charakter Lubelszczyzny z niekorzystną strukturą wartości dodanej brutto oraz jej peryferyjność (tak w rzeczywistości, jak i w świadomości osób decydujących o kształcie list projektów indywidualnych). Także w ujęciu przyjętych czynników rozwoju lokalnego i regionalnego najwięcej środków w województwie (zaraz po rozwoju infrastruktury komunikacyjnej) jest przeznaczana na zintegrowany rozwój obszarów wiejskich. Na drugim biegunie, ze znikomym dofinansowaniem, znajdują się: kapitał finansowy, kapitał społeczny i jakość administracji.

Analiza wykorzystania środków w podziale na wybrane czynniki rozwoju regionalnego nie może napawać nadmiernym optymizmem. Przeznaczanie największych sum na rozwój infrastruktury komunikacyjnej może być uzasadnione koniecznością odrobienia zapóźnień (region charakteryzuje się najniższym w kraju poziomem rozwoju w tym zakresie) oraz znaczącymi kosztami takich inwestycji. Jednak, jak wskazują eksperci, w dłuższym okresie należy odejść od inwestycji infrastrukturalnych i skoncentrować na rozwoju kapitału ludzkiego i wiedzy (Bachtler, Gorzelak 2007). Choć obecnie trudno ocenić prorozwojowy wpływ projektów inwestycji transportowych, w świetle literatury przedmiotu można spodziewać się niższych niż zakładane zwrotów z tego typu inwestycji. W kontekście wspierania trwałego wzrostu zdecydowanie negatywnie należy ocenić stosunkowo wysokie nakłady w sferze „zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich”, które będą powodowały petryfikację niekorzystnej struktury gospodarczej regionu. Praktyczny brak wsparcia kapitału społecznego i jakości administracji również nie może być przesłanką do twierdzenia, że fundusze unijne wpłyną na trwały rozwój regionu. Choć wydatki na kapitał wiedzy i gospodarczy nie są niskie, to wynoszą wspólnie wyraźnie mniej niż wsparcie obszarów wiejskich, co zapewne nie prowadzi do wzrostu ogólnej produktywności czynników produkcji, zwiększania zatrudnienia, czyli warunków osiągnięcia pozytywnych efektów pomocy zewnętrznej (Boldrin, Canova 2001; Gorzelak 2009, s. 18).

¹² A także pozostałe województwa „Polski wschodniej”.

Fundusze unijne wykorzystywane na poziomie lokalnym sprowadzają się praktycznie do roli środków o charakterze socjalnym. Choć są one istotnym bodźcem do realizacji inwestycji przez gminy, to jednak służą przede wszystkim rozwojowi infrastruktury społecznej oraz podstawowej. W kwestii przyczyn tego zjawiska można wysunąć szereg hipotez. Pierwszym „winnym” może być w dużej mierze transakcyjny proces decyzyjny związany z zakresem programów operacyjnych, w którym priorytetem była konieczność uwzględnienia szerokiego wachlarza interesów różnych środowisk, a nie racjonalne decyzje, prowadzące np. do tematycznej koncentracji wsparcia na czynnikach rozwoju. Popularność inwestycji w infrastrukturę społeczną wynika również z ich politycznej opłacalności, którą kierować będzie się każdy racjonalny wójt, burmistrz i prezydent, myślący o kolejnej kadencji. Ostatnim problemem, na który warto zwrócić uwagę, jest sposób oceny projektów – z mocy przepisów w oderwaniu od innych projektów – co nie pozwala na myślenie w kategoriach portfela inwestycji, sekwencji działań. Ocena projektów także koncentruje się głównie na kryteriach technicznych oraz uzasadnieniu projektu przez pryzmat lokalnych potrzeb, a dokonywana jest w oderwaniu od strategicznych potrzeb województwa.

Również fundusze trafiające do społeczności lokalnych w postaci dopłat bezpośrednich i rent strukturalnych zdają się niekorzystnie wpływać na rozwój regionu i w znikomym stopniu przyczyniają się do modernizacji sektora rolnego. Są traktowane jako pomoc o charakterze socjalnym, odciążającym finansowo władze samorządowe w obowiązku zapewniania wsparcia najuboższym właścicielom gospodarstw małorolnych. Dotacje bezpośrednie uzyskiwane przez rolników w ogromnej większości są przeznaczane na cele konsumpcyjne. Zmianę takiej sytuacji (niskiego przełożenia się środków, które trafiają do rolników, na modernizację i restrukturalizację sektora rolnego) można by uzyskać poprzez zastępowanie transferów bezpośrednich oraz subsydiów obszarowych bardziej efektywnymi instrumentami, takimi jak dotacje inwestycyjne. Jak pokazują badania, płatności bezpośrednie są mało efektywną formą wsparcia, a przeznaczając te same fundusze na subsydia inwestycyjne, można byłoby osiągnąć wyższy wzrost gospodarczy, wyższe zatrudnienie, mniejszą inflację i poprawę w bilansie handlowym (Zawalińska 2009, s. 237). Dodatkowo, władze samorządowe (lokalne i regionalne) powinny wspierać projekty wzmacniające efekty mnożnikowe w przedsięwzięciach ukierunkowanych na zawody, w których ludność wiejska może łatwiej znaleźć zatrudnienie. Tylko w dwóch sektorach efekty mnożnikowe pokrywają się ze znaczącym zatrudnieniem ludności wiejskiej: w budownictwie i transporcie. Należałoby przewidzieć realizację działań współfinansowanych ze środków UE w taki sposób, aby efekty pośrednie tych działań przejawiały się jeszcze wyraźniej w tych sektorach, w których ludność wiejska tradycyjnie znajduje większe zatrudnienie: w sektorze przetwórstwa przemysłowego, w usługach handlowych i naprawczych czy w edukacji (ibidem, s. 240).

Uwagi do zastosowanej metodyki analiz

Szacunki wykorzystania funduszy unijnych w województwie lubelskim w okresie 2007–2013 poczyniono w odniesieniu do polityki spójności na podstawie raportu z Krajowego Systemu Informatycznego, przyjmując założenia pozwalające na rzetelną analizę zjawiska. Na potrzeby obliczenia strumienia środków, który trafił do województwa lubelskiego z przeznaczeniem na projekty, których obszar realizacji znajduje się w tym województwie, dodano również projekty, których obszar realizacji określono jako „cały kraj”, ale ich beneficjent ma siedzibę w województwie lubelskim. Takie podejście w większym stopniu odzwierciedla rzeczywistość, gdyż w przypadku większości projektów, których obszar realizacji określono jako cały kraj, faktyczne korzyści, pozytywne efekty realizacji pojawiają się w województwie będącym siedzibą beneficjenta (dotyczy to np. przedsiębiorców, którzy w ramach POIG/RPO otrzymali wsparcie na ochronę patentową, realizację projektów badawczo-rozwojowych, udział w targach, wystawach).

W obliczeniach nie uwzględniono pojedynczych projektów, które jako obszar realizacji mają wskazane województwo lubelskie, ale są finansowane z innych RPO (RPO WiM), ponieważ wskazany w nich obszar realizacji budzi wątpliwości. Poza tym jest to zjawisko o bardzo małej skali, którą można zignorować.

W bazie KSI, zwłaszcza w przypadku programów krajowych, często jako obszar realizacji wskazuje się kod 00 – „nie dotyczy”. Na potrzeby analizy wszędzie tam, gdzie to możliwe (szczególnie wtedy, gdy wskazano gminę miejską bądź wiejską jako lokalizację projektu), zamieniano kod 00 na 01 – obszary miejskie bądź 05 – obszary wiejskie.

W odniesieniu do WPR oparto się na danych pozyskanych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego i ARiMR.

Literatura

- Acemoglu D., Johnos S., Robinson J.A., 2005, „Institutions as the fundamental cause of long-run growth”, w: P. Aghion, S. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland: Elsevier.
- Álvarez-Herranz A., Martínez-Ruiz M.P., 2012, „Evaluating the economic and regional impact on national transport and infrastructure policies with accessibility variables”, *TRANSPORT*, nr 27(4), s. 414–427.
- Bachtler J., Gorzelak G., 2007, „Reforming EU cohesion policy. a reappraisal of the performance of the structural funds”, *Policy Studies*, nr 28(4), s. 309–326.
- Baehr C., 2008, „How does sub-national autonomy affect the effectiveness of structural funds”, *Kyklos*, nr 61, s. 3–18.
- Becker S.O., Egger P., von Ehrlich M., Fenge R., 2010, „Going NUTS – the effect of EU structural funds on regional performance”, *Journal of Public Economics*, nr 94(9–10), s. 578–590.
- Beugelsdijk M., Eijffinger S., 2005, „The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the EU-15 in 1995–2001”, *Journal of Common Market Studies*, nr 43, s. 37–51.

- Boldrin M., Canova F., 2001, „Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies”, *Economic Policy*, nr 16(32), s. 205–253.
- Boone P., 1995, *Politics and the Effectiveness of Foreign Aid*, Centre for Economic Performance Discussion Paper nr 272.
- Bradley J., 2006, „Evaluating the impact of European Union Cohesion policy in less-developed countries and regions”, *Regional Studies*, nr 40, s. 189–199.
- Bradley J., Untiedt G., Mitze T., 2007, *Analysis of the impact of cohesion policy: A note explaining the HERMIN-based simulations*, report to the European Commission (DG Regional Policy), Dublin.
- Burnside C., Dollar D., 2000, „Aid, policies, and growth”, *American Economic Review*, nr 90(4), s. 847–868.
- Cappelen A., Castellacci F., Fagerberg J., Verspagen B., 2003, „The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, nr 41, s. 621–644.
- Chenery H., McEvan, 1966, „Optimal patterns of growth: the case of Pakistan”, w: I. Adelman, E. Thorbecke (red.), *The Theory and Design of Development*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cox A., Healey J., 2000, *European Development Cooperation and the Poor*. London: Macmillan Press Ltd.
- Crescenzi R., Rodríguez-Pose A., 2012, „Infrastructure and regional growth in the European Union”, *Papers in Regional Science*, nr 91, s. 487–513.
- Dall'erba S., Guillain R., Le Gallo J., 2009, „Impact of structural funds on regional growth: how to reconsider a 9-year-old black box”, *Région et Développement*, nr 2009-30, s. 77–100.
- Ederveen S., Gorter J., de Mooij R., Nahuis R., 2006, „Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy”, *Kyklos*, nr 59, s. 17–42.
- Fagerberg J., Verspagen B., 1996, „Heading for divergence? Regional growth in Europe reconsidered”, *Journal of Common Market Studies*, nr 34, s. 431–448.
- Gorzela G., 2009, „Fakty i mity rozwoju regionalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(36), s. 5–27
- Gorzela G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Griffin, K., 1970, „Foreign capital, domestic savings and economic development”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, nr 32, s. 99–112.
- Griffin K., Enos J., 1970, „Foreign assistance: objectives and consequences”, *Economic Development and Cultural Change*, nr 18(3), s. 313–327.
- Hansen H., Tarp F., 2000, „The aid effectiveness disputed”, *Journal of International Development*, nr 12(3), s. 375–398.
- Holden P., 2009, *In Search of Structural Power: EU Aid Policy as a Global Political Instrument*, Farnham: Ashgate.
- Kozak M., 2005, *Szanse polskich regionów na światowym rynku turystycznym*, Warszawa: RCSS.
- Levy V., 1987, „Anticipated development assistance and temporary relief aid”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 97, s. 446–458.
- Lima C.M., Cardenete A.M., 2008, „The impact of European Structural Funds in the south of Spain”, *European Planning Studies*, t. 16, nr 10, s. 1446–1457.

- Mackiewicz M., Fabrowska P., Grosse G.T., Skrobol M., 2011, *Ocena wykorzystania projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jako czynnika rozwoju lokalnego i regionalnego*, Warszawa: Ecorys.
- Manzella G.P., Mendez C., 2009, *The turning points of EU Cohesion policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf [dostęp: 05.08.2015].
- Marina M.C., 2007, „The role of cohesion policy in the decision to adhere to the euro area”, *Theoretical and Applied Economics*, nr 4, s. 61–64.
- Mohl P., Hagen T., 2010, „Does EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches”, *Regional Science and Urban Economics*, nr 40(5), s. 353–365
- Mosley P., Hudson J., Horrell S., 1992, „Aid, the public sector and the market in developing countries: a return to the scene of the crime”, *Journal of International Development*, nr 4(2), s. 139–150.
- Olechnicka A., 2004, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Olechnicka A., Smętkowski M., 2007, „Wpływ technologii teleinformacyjnych na rozwój regionu peryferyjnego (na przykładzie województwa podlaskiego)”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(30), s. 48–65.
- Olechnicka A., Wojtowicz D., 2014, „Poland”, w: S. Milio et al., *Impact of the Economic Crisis on Social, Economic and Territorial Cohesion*, t. 1, Brussels: Directorate-General for Internal Policies Policy Department B: Structural and Cohesion Policies Regional Development.
- Pronk J.P., 2001, „Aid as a catalyst”, *Development and Change*, nr 321, s. 611–629.
- Puga D., 2002, „European regional policies in the light of recent location theories”, *Journal of Economic Geography*, nr 2, s. 373–406.
- Puigcerver-Peñalver M.-C., 2007, „The impact of structural funds policy on European regions’ growth: a theoretical and empirical approach”, *European Journal of Comparative Economics*, nr 4, s. 179–208.
- Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., 1995, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Kraków: Znak.
- Ramalingam B., 2014, *Aid on the Edge of Chaos. Rethinking International Cooperation in a Complex World*, Oxford: Oxford University Press.
- Ramalingam B., 2013, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford: Oxford University Press.
- Riddell R.C., 2008, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez-Pose A., 2001, „Is R&D investment in lagging areas of Europe worthwhile? Theory and empirical evidence”, *Papers in Regional Sciences*, t. 80, nr 3, s. 275–295.
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Between development and social policies: The impact of European structural funds in objective 1 regions”, *Regional Studies*, nr 38, s. 97–113.
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Between development and social policies: The impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions”, *Regional Studies*, t. 8, nr 1, s. 97–113.
- Smętkowski M., Grzegorz G., 2005, „Rozwój metropolii w gospodarce informacyjnej: znaczenie układu globalnego i regionalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 5–23.

- Sosvilla S., Murillo E., 2005, „Efectos a largo plazo sobre la economía andaluza de las ayudas procedentes de los fondos estructurales destinadas a infraestructuras: el Marco de Apoyo Comunitario 1994–1999”, *Investigaciones Regionales*, nr 6, s. 91–124.
- Spoehr J., Burgan B., Molloy S., 2012, *Public Investment, Productivity and Economic Growth – the Role and Contribution of Debt Funding*, Adelaide: Australian Institute for Social Research.
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A., 2008, *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wojtowicz D., 2011, „Ogólnoświatowy kryzys gospodarczy a wdrażanie funduszy unijnych w Polsce, w: D. Siwiński, D. Wojtowicz (red.), *Globalny kryzys a jednocząca się Europa*, Warszawa: Poltext.
- Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., Bradley J., 2007, *Wskaźniki realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 – ocena makroekonomicznego wpływu 16 RPO na gospodarki regionalne przy użyciu modeli HERMIN*, raport, Wrocław: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego
- Zawalińska K., 2009, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.