

DOROTA JEGOROW

POLITYKA SPÓJNOŚCI W POLSCE
– ZAŁOŻENIA VS EFEKTY
(WYBRANE ASPEKTY ILOŚCIOWE)

WPROWADZENIE

Polityka spójności Unii Europejskiej (UE) budzi coraz więcej kontrowersji zarówno wśród rządów państw członkowskich, jak i ogółu obywateli Wspólnoty Europejskiej. W toczących się dyskusjach wymiar ekonomiczny został głęboko zakorzeniony w bieżącej polityce realizowanej zarówno przez władze krajowe, jak i wspólnotowe. Główna oś dyskursu osadzona została wokół zasad podziału środków oraz ewaluacji efektów realizowanych projektów. Racjonalność gospodarowania winna być podporządkowana skuteczności wdrażanych mechanizmów, co wymaga systematycznego monitoringu ilościowo-jakościowego osiągniętych rezultatów. Choć powstały liczne opracowania wpisujące się w ten obszar poznawczy, jego powiązanie z dynamicznym układem uwarunkowań i narastającym w czasie materiałem empirycznym czyni przedmiotową analizę uzasadnioną.

Polska będąca beneficjentem funduszy pomocowych UE już od półtorej dekady korzysta ze znaczących środków, w ramach których największy udział stanowi polityka spójności. Zasadne jest zatem formułowanie pytań dotyczących efektywności tego instrumentu pomocowego w kontekście osiągnięcia założonych rezultatów, z których kluczowa jest konwergencja, oraz relacji poniesionych nakładów do uzyskanych rezultatów.

Ogólnym celem przeprowadzonej analizy, opartej na doświadczeniach Polski we wdrażaniu polityki spójności UE, jest identyfikacja zależności poniesionych nakładów do uzyskanych efektów, wyrażonych wybranymi wskaźnikami makroekonomicznymi. Jakościowy wymiar opracowania został oparty na formalnym wymiarze polityki spójności, w tym obejmującym działania wymuszone przez system realizacji programów pomocowych. Przeprowadzona analiza łączy studia literaturowe z analizą danych ilościowych, pochodzących z zasobów publicznych obejmujących bazy i opracowania Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Finansów.

1. POLITYKA SPÓJNOŚCI – MONITORING I PERCEPCJA SPOŁECZNA

Mnogość i różnorodność tematyczna oraz poznawcza opracowań naukowych powstałych w obszarze problematyki polityki spójności są wyrazem dużego zainteresowania – zarówno poznawczego, jak i praktycznego – przedmiotową tematyką. Przeprowadzone analizy wskazują na jednoznacznie pozytywny wpływ polityki spójności na krajową gospodarkę, ale jednocześnie nie brakuje analiz negujących ten instrument, jak i opracowań o charakterze wyraźnie ambiwalentnym¹. Zasadniczy problem poznawczy obejmuje identyfikację efektów polityki spójności, nader często sprowadzanych wyłącznie do wymiaru ilościowego, pozbawionego analizy relacyjnej². O ile każda kwantyfikacja jest wysoce pożądana, o tyle sprowadzanie polityki spójności do kwot wydanych środków nie jest akceptowalne. Nie kwestionując wielu pozytywnych efektów integracji europejskiej i polityki spójności, nie można pomijać poważnych mankamentów towarzyszących tym procesom i licznych wątpliwych efektów w kontekście ponoszonych nakładów³.

¹ D. JEGOROW, *Fundusze europejskie – stymulanta i destymulanta rozwoju Polski*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2015, nr 43, s. 7-20.

² J. BARCZ, E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA, K. MICHAŁOWSKA-GORYWODA, *Integracja europejska w okresie przemian*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016; D. JEGOROW, *Ewaluacja polityki spójności: ilość versus jakość*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2016, nr 46(2), s. 255-264.

³ E. KUSIDEL, *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiąganiu celów polityki spójności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013; S. PASTUSZKA, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012; M. SŁODOWA-HELPA, *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013.

Podstawowym narzędziem, które zostało utworzone do programowania i monitorowania polityki rozwoju w Polsce, w tym działań realizowanych w ramach polityki spójności, jest system STRATEG. Zgromadzone w aplikacji wskaźniki są wykorzystywane w szczególności do monitorowania realizacji strategii regionalnych i krajowych oraz strategii Europa 2020⁴. Ocena prawidłowości rozwoju sprowadza się do możliwości porównywania prezentowanych wskaźników do założonych wartości docelowych, wpisanych w dokumenty strategiczne. Logice tej podporządkowany został system funduszy pomocowych dedykowanych zdefiniowanym obszarom wymagającym publicznego wsparcia. Podstawowym problemem skonstruowanego mechanizmu jest podporządkowanie myślenia strategicznego do wymiaru *stricte* ilościowego, a interwencji publicznej do absorpcji funduszy egzogenicznych. Sytuacja ta doprowadziła do wykreowania przekazu o nadrzędności funduszy europejskich nad fundamentalnymi zasadami funkcjonowania UE⁵. Argument ten jest wykorzystywany zarówno w krajowej, jak i międzynarodowej walce politycznej, w ramach której środki pomocowe stają się główną osią sporu, niekoniecznie osadzoną na gruncie ekonomicznym. Narracja ta marginalizuje istotę polityki spójności w każdym jej wymiarze, poczynając od mechanizmu podziału środków, kończąc na naczelnym celu, jakim jest konwergencja.

Nie kwestionując istoty polityki spójności jako potencjalnego narzędzia pozwalającego usprawnić procesy gospodarcze w stworzonym bloku państw, należy precyzyjnie i otwarcie definiować wszystkie sytuacje zagrażające integracji europejskiej. Wymowną egzemplifikacją problemów wspólnoty europejskiej jest Brexit⁶. Oczywiście nie bez znaczenia pozostają egzogeniczne i endogeniczne uwarunkowania funkcjonowania Wielkiej Brytanii, osadzone w licznych międzynarodowych relacjach, ze znaczącą spuścizną ekspansji kolonialnej. Demokratyczny wybór obywateli jest jednak marginalizowany przez władze UE, które przesuwając akcenty z integracji na monarchię administracyjną, podejmowanymi działaniami politycznymi podważają fundamenty polityki spójności. Pojawiały się także opinie, że po ewentualnym wyjściu Wielkiej Brytanii z UE wspólnota europejska nie będzie już tak silna, ale na pewno bardziej spójna⁷. Otwarte mówienie o kryzysie

⁴ STRATEG, 2018, <https://strateg.stat.gov.pl/> [dostęp: 30.05.2018].

⁵ D. JEGOROW, *Poglądy studentów ekonomii na wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na polską gospodarkę*, w: *Prawno-ekonomiczne szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce i Europie*, red. M. Stefański, WSEI, Lublin 2017, s. 7-19.

⁶ D. JEGOROW, *Źródła finansowania projektów europejskich w wymiarze transferów finansowych Polska – Unia Europejska*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2017, nr 17 (66), s. 63-72.

⁷ M. STOLARCZYK, *Główne przyczyny i przejawy kryzysów w Unii Europejskiej oraz ich implikacje dla dalszego procesu integracji europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych” 8(44)(2016), nr 3, s. 11-44.

w Europie nie jest powszechnie akceptowalne. A fakty są takie, że wystrzają się dotychczas nie ujawniane podziały, które zmuszają do głębokiej refleksji, m.in. nad tym, co spaja Europę oraz jak należy kształtować projekt europejski⁸. Tymczasem UE brakuje strategicznej wizji rozwoju⁹, co przekłada się na postępującą jej dezintegrację¹⁰. Problematyka kryzysu finansowo-ekonomicznego współczesnej UE, wpisana w bogaty dorobek naukowy¹¹, wyraźnie rozmija się z operacyjnym wymiarem wspólnoty europejskiej.

2. WYBRANE ASPEKTY FORMALNO-INSTYTUCJONALNEGO WYMIARU POLITYKI SPÓJNOŚCI

Uruchamianie programów pomocowych, wpisanych w fundusze polityki spójności, zostało oparte na rozbudowanym systemie instytucjonalnym, obejmującym w szczególności planowanie, otrzymywanie płatności z Komisji Europejskiej (KE), kontraktowanie środków, wdrażanie projektów oraz ich monitoring i kontrolę realizowaną przez administrację publiczną. Poza rozbudową aparatu administracyjnego, łącznie z towarzyszącą temu infrastrukturą, realizacja projektów europejskich nałożyła na beneficjentów konieczność realizacji dodatkowych zadań, związanych m.in. z nowymi obciążeniami sprawozdawczymi, organizowaniem kosztochłonnych działań marketingowych zorientowanych na promocję UE czy działaniami „równościowymi”.

2.1. OBSŁUGA ADMINISTRACYJNA PROJEKTÓW EUROPEJSKICH

Realizacja projektów współfinansowanych z funduszy europejskich pociągnęła za sobą konieczność rozbudowy obsługi administracyjnej, połączonej ze sprawoz-

⁸ J. SARYUSZ-WOLSKI, *Unia Europejska wobec kryzysu*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2013, nr 2(15), s. 3-9.

⁹ T. ALEKSANDROWICZ, *Kryzys w Unii – Unia w kryzysie. Europa ucieka od pytań najważniejszych? Wszystko co jest najważniejsze 2015*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/tomasz-aleksandrowicz-kryzys-w-unii-unia-w-kryzysie-europa-uciek-a-od-pytan-najwazniejszych/> [dostęp: 16.09.2018]; J. ZIELONKA, *Koniec Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.

¹⁰ M. STOLARCZYK, *Główne przyczyny i przejawy kryzysów w Unii Europejskiej*.

¹¹ P. ALBIŃSKI (red.), *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2014; T. KUBIN, M. STOLARCZYK, *Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania – przebieg – implikacje*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2018.

dawczością finansową znacznie wykraczającą poza zadania realizowane w ramach podstawowej działalności zarówno podmiotów prywatnych, jak i instytucji publicznych. Obecnie w systemie Umowy Partnerstwa (UP)¹² funkcjonuje 116 instytucji. W zbiorze tym znajdują się 23 Instytucje Zarządzające (IZ), 88 Instytucji Pośredniczących (IP) oraz 5 Instytucji Wdrażających (IW). Zatrudnienie w tych instytucjach wynosi 14,5 tys. osób, pracujących na 11,6 tys. etatach (odpowiednio 3,3% i 2,7% zasobów krajowej administracji publicznej). Należy przy tym zauważyć, że chociaż kluczową rolę w finansowaniu zatrudnienia odgrywają środki pomocy technicznej, to nie każdy etat czy osoba przypisana do realizacji zadań związanych z obsługą programów pomocowych współfinansowane są z funduszy UE. W praktyce środki pomocowe pokrywają 13,3 tys. (91,4%) zasobów kadrowych wpisanych w 10,4 tys. (89,8%) etatów. Na zasoby te składają się również stanowiska pracy związane z zamknięciem poprzednich wieloletnich ram finansowych, obejmujących lata 2007-2013 (2,9 tys. osób zatrudnionych na 1,1 tys. etatów). Fakt ten należy łączyć z wysokim poziomem skomplikowania i zbiurokratyzowania procedur związanych z rozliczaniem funduszy pomocowych. Należy ponadto podkreślić, że wysokość średniego wynagrodzenia w systemie realizacji UP wynosi 5253 zł brutto, przewyższając o 608 zł przeciętne wynagrodzenie w krajowej administracji publicznej¹³. Należy ponadto dodać, że znaczące są również wydatki związane z tworzeniem i zagospodarowaniem obiektów biurowych, jak również działaniami operacyjnymi związanymi z gromadzeniem, przetwarzaniem i archiwizowaniem dokumentacji projektowej.

2.2. CELOWOŚĆ REALIZACJI WYBRANYCH DZIAŁAŃ PROJEKTOWYCH

Finansowanie inwestycji prorozwojowych wpisanych w fundusze europejskie jest podporządkowane wielu ściśle określonym zasadom. Część z nich, choć jest zbędna, to w praktyce zwiększa koszty realizowanych przedsięwzięć, jednocześnie stanowiąc warunek konieczny uzyskania dofinansowania. Nie podejmując rozważań nad ich zasadnością lub brakiem potrzeby ich ponoszenia faktem jest, że projektodawcy

¹² Dokument określa strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej (WPR) i wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) w Polsce w latach 2014-2020.

¹³ *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017; *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności (stan na 31 marca 2017 r.)*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017.

związani regułami systemu wsparcia planują wiele takich wydatków. Można do nich zaliczyć m.in.: obowiązkowe szkolenia (zbędne w przypadku profesjonalnej kadry nie wymagającej doksztalcania w ramach projektu, związane jednak wnioskodawcą na etapie ubiegania się o dotację, stanowiące obligatoryjny element projektu); działania promocyjne związane z uświadamianiem społeczeństwa o dofinansowaniu projektu przez UE; koszty związane ze sporządzaniem dokumentów aplikacyjnych, w tym m.in. obszernych studiów wykonalności, zarówno tych pokrywających się w znacznej części z zapisami zawartymi we wnioskach aplikacyjnych, jak i ich zbędnych elementów nie związanych z istotą projektu lub służących uzasadnieniu „rzeczy oczywistych”; realizacja zasad horyzontalnych, obejmujących m.in. kwestie równości płci.

Powyższy katalog jest tylko przykładowym wykazem działań, których realizacja podwyższa koszty projektów, choć w wielu przypadkach jest zbędna w odniesieniu do założonych celów. Oszacowanie poniesionych już w wyżej wymienionych obszarach wydatków nie jest obecnie możliwe. Wynika to wprost z istoty projektów europejskich, z których każdy jest inny, a sprawozdawczość publiczna została oparta na wydatkowanych kwotach i osiągniętych wskaźnikach.

2.3. NIEKWALIFIKOWANIE PONIESIONYCH WYDATKÓW

Kolejnym ważnym aspektem obniżającym realny poziom otrzymywanego wsparcia finansowego w odniesieniu do indywidualnego projektodawcy, jak i ogólnych rozliczeń dokonywanych na poziomie budżetu krajowego i budżetu UE są koszty uznane za niekwalifikowane. Problem obejmuje zarówno zwroty środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem do instytucji finansującej, jak również zwroty do budżetu UE. Pod uwagę należy wziąć również procedurę certyfikacji wydatków, tj. środków zweryfikowanych jako prawidłowo poniesione i zgłoszonych do refundacji do KE, co nie jest tożsame z uznaniem ich za kwalifikowane. Złożoność, zmiennicość, a niejednokrotnie również uznaniowość stosowanych procedur ma swoje konsekwencje w sporach rozstrzyganych na drodze prawnej, co niejedną stratę połączyło już z czasochłonnymi i kosztochłonnymi procesami sądowymi¹⁴. Nie bez znaczenia pozostaje nieszablonowość wpisana w oryginalność każdego projektu, który jest realizowany według wizji autora w wymiarze merytorycznym

¹⁴ D. JEGOROW, *Deprecjacja roli zarządczej w projektach współfinansowanych z funduszy europejskich*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 17(2016), z. 4, cz. 3, s. 331-343; P. KRZYKOWSKI, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, Olsztyn 2016.

i finansowym, nie zawsze rozumiałym na etapie oceny, a następnie weryfikacji. Sytuacja ta rodzi wiele problemów, kończących się niejednokrotnie uznaniem poniesionych wydatków za niekwalifikowane.

3. POLITYKA SPÓJNOŚCI – WYBRANE ASPEKTY ILOŚCIOWE

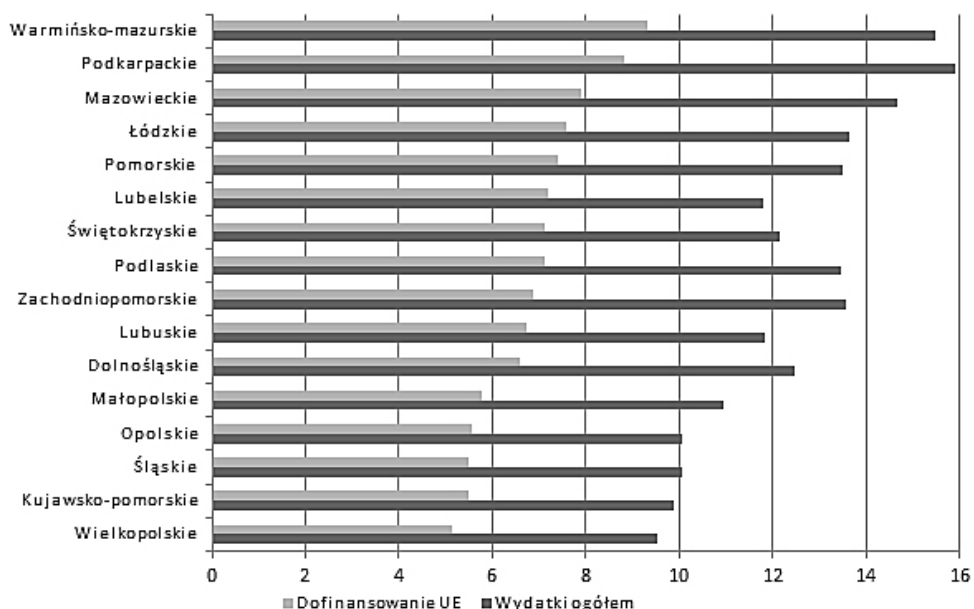
Bilans wzajemnych transferów finansowych pomiędzy budżetem Polski i UE jest w ogólnym rozliczeniu korzystny dla Polski. Rozliczenia sięgające roku 2004 wskazują na dodatni wynik wzajemnych transferów, wynoszący 99,3 mld euro: 47,6 mld euro wpłaconych zostało przez Polskę do budżetu UE, a krajowy budżet zasilony został kwotą 146,9 mld euro. Największy udział w transferach finansowych pochodzących z budżetu UE stanowi polityka spójności, tj. prawie 63% funduszy (92,0 mld euro). Z puli tej najwięcej środków pochłonęły projekty zrealizowane w ramach funduszy strukturalnych, tj. prawie 65% środków (59,6 mld euro)¹⁵.

W praktyce to sprawność projektodawców w zakresie pozyskania dotacji oraz prawidłowego jej zagospodarowania i rozliczenia przesądzają o sukcesie projektu. Podejmowanie się aplikowania o fundusze pomocowe ma wielorakie podłoże. Wprawdzie klasyka zarządzania projektami wskazuje na potrzebę dostrzeżenia problemu, który można dzięki wsparciu finansowemu rozwiązać, to w praktyce środki te bardzo często podporządkowane są regułom dostosowywania problemu do potencjalnego źródła finansowania.

3.1. WARTOŚĆ ZREALIZOWANYCH PROJEKTÓW W UKŁADZIE REGIONALNYM

Wieloletnie ramy finansowe 2007-2013 pozwoliły na zagospodarowanie znaczących środków w ramach funduszy strukturalnych. Liderem absorpcji, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, było województwo warmińsko-mazurskie (9,32 tys.), a najmniej środków trafiło do województwa wielkopolskiego (5,13 tys. zł) (Rysunek 1). W układzie rocznym środki przypadające przeciętnie na jednego mieszkańca Polski wyniosły 1051 zł.

¹⁵ *Transfery finansowe Polska–Unia Europejska (stan na koniec stycznia 2018 r.)*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2018.



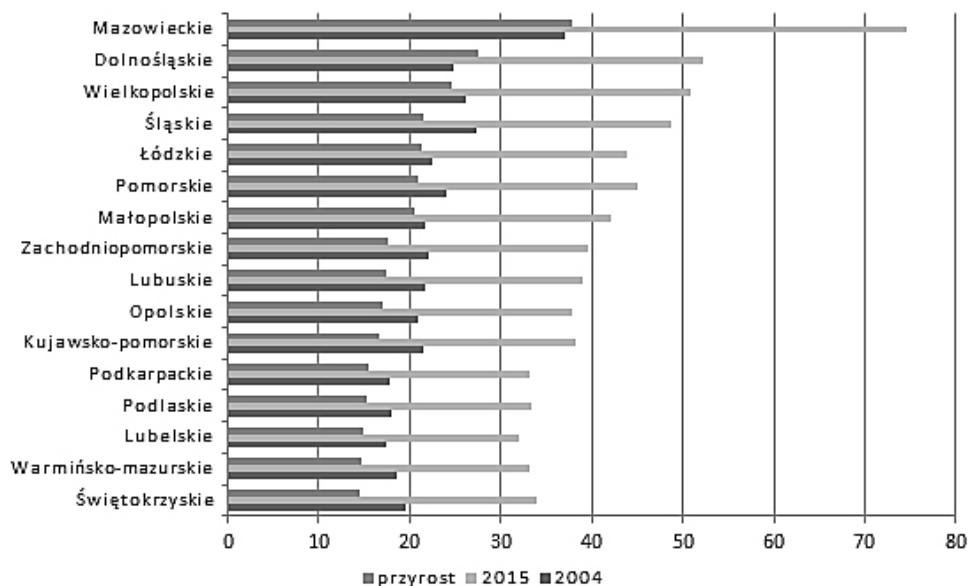
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07-13.

Rysunek 1. Wartość projektów zrealizowanych w ramach funduszy strukturalnych polityki spójności 2007-2013 w tys. zł na jednego mieszkańca województwa.

3.2. PKB *PER CAPITA* W UKŁADZIE REGIONALNYM I PODREGIONALNYM

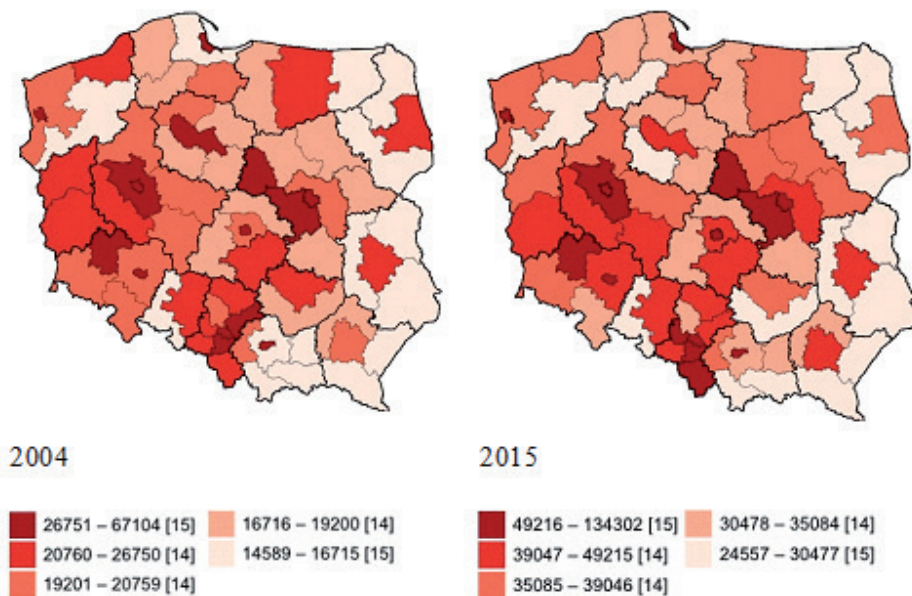
Zgodnie z założeniem polityki spójności najwięcej środków powinno trafiać do najbardziej ubogich regionów. Powyższe zestawienie nie potwierdza jednak tego zjawiska, plasując jako liderów absorpcji funduszy europejskich m.in. województwa: mazowieckie, łódzkie i pomorskie. W efekcie projekty zrealizowane dzięki funduszom strukturalnym nie zmieniły istotnie sytuacji społeczno-gospodarczej poszczególnych regionów, mierzonych wskaźnikiem PKB *per capita* (Rysunek 2).

Różnice w wielkości PKB *per capita* według poszczególnych podregionów w układzie lat 2004-2015 wskazują na ich względną stałość (Rysunek 3). Niezmiennie od lat w mniej korzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej znajdują się wschodnie tereny kraju, z wyłączeniem stolic poszczególnych województw.



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

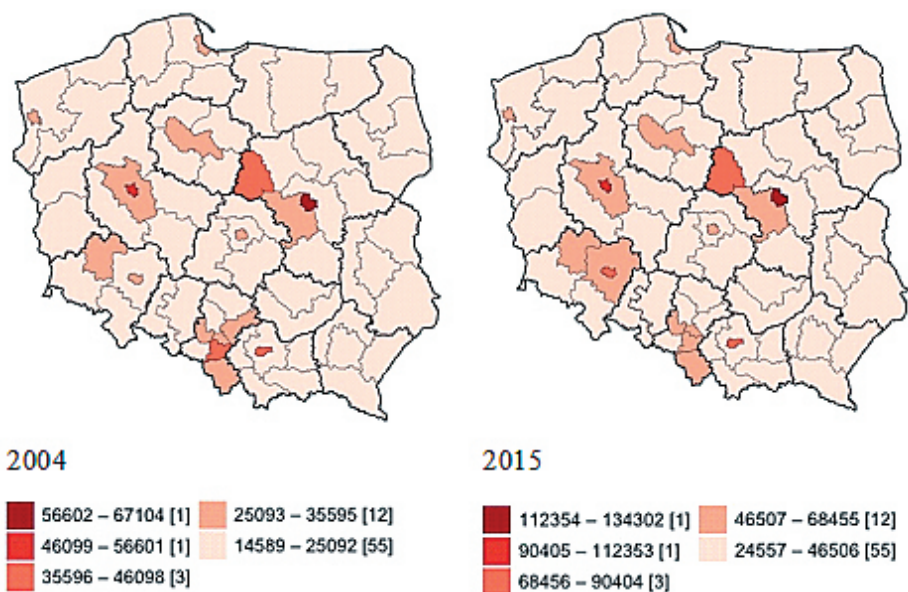
Rysunek 2. PKB *per capita* (ceny bieżące w tys. zł) według województw.



Źródło: opracowanie w systemie STRATEG.

Rysunek 3. PKB *per capita* (ceny bieżące w tys. zł) w układzie podregionów według kwantyli (równe liczebności).

Wyraźny podział terytorialny Polski, wyznaczony poziomem PKB *per capita*, potwierdza analiza przeprowadzona według równych rozpiętości badanej cechy (Rysunek 4). Niewielkie zmiany, jakie zaszły w tym obszarze w latach 2004-2015, rozpatrywane w układzie relacyjnym, wskazują na niezmienniczość analizowanego zjawiska, co w kontekście dedykowanych subsydiów należy łączyć z brakiem ich przekładalności na osiągnięcie założonych rezultatów.

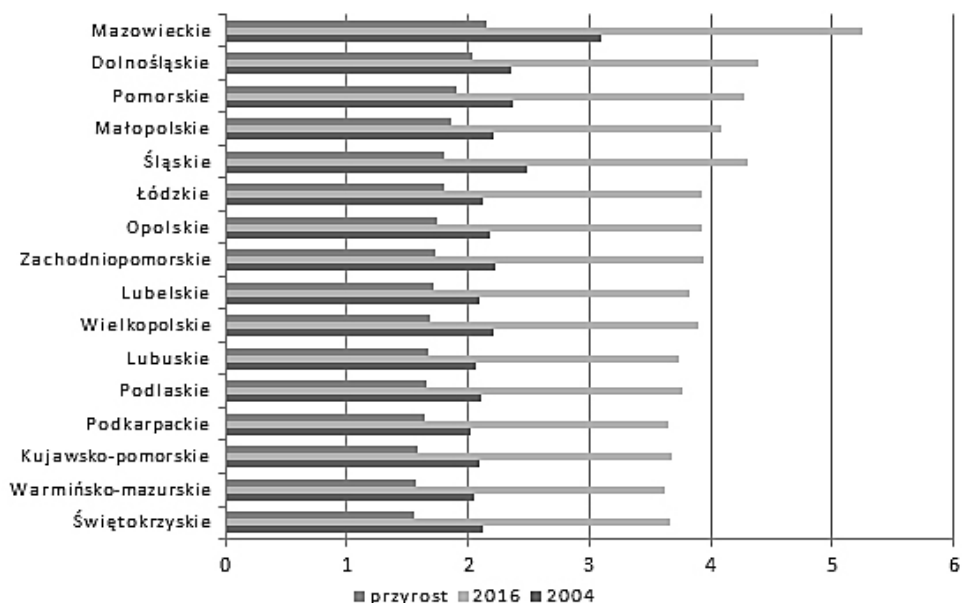


Źródło: opracowanie w systemie STRATEG.

Rysunek 4. PKB *per capita* (ceny bieżące w tys. zł) w układzie podregionów według równych rozpiętości.

3.3. WYNAGRODZENIA W UKŁADZIE REGIONALNYM

Nie tylko praca, ale przede wszystkim godna płaca gwarantuje porównywalne warunki życia. Przestrzenne zróżnicowanie Polski pod względem tej cechy nie zmienia się od lat (Rysunek 5). Zdecydowanie w mniej korzystnej sytuacji, analogicznie jak w przypadku PKB *per capita*, znajdują się województwa Polski Wschodniej.



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Rysunek 5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (w tys. zł).

4. DYSKUSJA WYNIKÓW

Polityka spójności UE jest instrumentem politycznym o charakterze ekonomicznym, który jest podrzędny wobec wizji rozwoju wspólnoty europejskiej. Kreacja tego narzędzia – jako bezwarunkowo pomocowego – okazała się z perspektywy czasu nieprawdziwa. Złożoność relacji łączących państwa członkowskie UE, jak i tych sięgających poza granice wspólnoty wyodrębnia się w ostatnich latach, co rzuca się cieniem na wykreowaną bezwarunkowość darczyńców.

Niezależnie od wątpliwości dotyczących strukturalnego i systemowego wymiaru polityki spójności UE, to z punktu widzenia ekonomii naczelną rolę należy przypisać mechanizmom alokacji funduszy pomocowych. Wszelkie rozważania prowadzone w tym zakresie powinny prowadzić do oceny relacji ponoszonych nakładów do osiągniętych efektów. Należy przy tym pamiętać, że polityka spójności jest określana zamiennie jako polityka regionalna, co wymaga, by analizy porównawcze uwzględniały ten poziom.

Przeprowadzona na podstawie poszczególnych zbiorów danych analiza korelacji w układzie poszczególnych województw wskazuje na wyraźną zbieżność trendów

rozwojowych. Okazuje się bowiem, że większe środki pochodzące z budżetu UE trafiły do regionów relatywnie lepiej rozwiniętych, niestety zwiększając tym samym dystanse rozwojowe. Biorąc pod uwagę zaprezentowane wcześniej wyniki, efekt doganiania wpisany w konwergencję wydaje się na tym tle nieistotny.

Tabela 1. Analiza korelacji PKB, dofinansowania UE oraz wynagrodzeń w układzie lat bazowych 2004, 2015 i 2016

Cechy statystyczne	Dofinansowanie UE (2007-2013)				PKB 2004	PKB 2015
	PKB 2004	PKB 2015	Wynagrodzenie 2004	Wynagrodzenie 2016	Wynagrodzenie 2004	Wynagrodzenie 2016
WKP*	0,817	0,844	0,853	0,848	0,933	0,918
Istotność**	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

*współczynnik korelacji Pearsona; ** efekt istotny dla $p < 0,01$ (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne.

Polityka służąca wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej nadal jest postrzegana jako najważniejsza i najbardziej kompleksowa polityka UE, a jej podstawową wartością z założenia jest wnoszenie istotnego solidarnego wkładu we wzmocnienie całej wspólnoty. Biorąc pod uwagę, że organ doradczy UE, jakim jest Europejski Komitet Regionów (EKR), jest zdania, że podstawowa struktura polityki spójności z trzema kategoriami obszarów – regiony lepiej rozwinięte, regiony w okresie przejściowym i regiony słabiej rozwinięte – sprawdza się i dlatego powinna zostać zachowana, nie należy oczekiwać radykalnych zmian w obowiązujących obecnie zasadach. Poza wprowadzeniem gwarancji wielopoziomowego systemu rządzenia i podejścia oddolnego za pośrednictwem zarządzania dzielonego, z pełnym poszanowaniem zasady pomocniczości, EKR rekomenduje przegląd wymogów stawianych systemom zarządzania i kontroli funduszy europejskich oraz wzmocnienie działań komunikacyjnych zorientowanych w zakresie widoczności interwencji polityki spójności dla obywateli, zwłaszcza na poziomie lokalnym¹⁶. O efektywności mówi się jednak niewiele.

¹⁶ Opinia: *Przyszłość polityki spójności po 2020 r. Ku silnej i skutecznej europejskiej polityce spójności po 2020 r. COTER-VI/015 123*, Europejski Komitet Regionów, Bruksela 2017.

PODSUMOWANIE

Gospodarka jest wypadkową wielu czynników, wśród których naczelną rolę zajmują historia i tradycja. Oczywiście kapitał jest bardzo ważny, zarówno w stymulowaniu rozwoju, jak i jego hamowaniu, ale pozostałe czynniki tworzą równie ważne otoczenie. Polityka spójności UE, która została zbudowana na bazie wielkiego projektu integracyjnego i została wpisana w wizję gospodarczego i politycznego modelu europejskiego, okazuje się obecnie jednym z ważniejszych obszarów spornych wspólnoty europejskiej. Z jednej strony podnoszone są kwestie dotyczące podziału funduszy pomocowych, a z drugiej strony brakuje merytorycznej dyskusji nad efektywnością zrealizowanych projektów, beneficjentami wsparcia i beneficjentami systemu. Tymczasem wysokie subsydia skierowane do Polski z budżetu KE nie przyniosły dotychczas znaczących zmian w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów. Sytuacja Polski nie jest wyjątkowa, a niechlubne przykłady nieprzemysłanych, a często jednoznacznie błędnych decyzji dotyczących alokacji środków publicznych można odnaleźć w każdym kraju członkowskim UE.

Istotą polityki spójności, której podstawowym narzędziem są środki finansowe, jest niwelowanie zapóźnień i wyrównywanie warunków życia i gospodarowania mieszkańców UE. Zaprezentowana analiza nie daje podstaw do twierdzenia o realnych efektach założonej koherencji. Utrzymujące się od lat różnice w warunkach życia i gospodarowania w poszczególnych województwach Polski utrzymują się na zbliżonym poziomie. Przyjęta koncepcja rozwoju, osadzona w publicznych środkach finansowych, wydaje się mieć charakter doraźny. Brak holistycznego mechanizmu wykorzystania funduszy pomocowych nie pozostaje bez związku z krajową polityką rozwoju. Złożoność współczesnych gospodarek i mechanizmów gospodarowania wymaga na nowo przemyślenia koncepcji rozwoju wspólnoty europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- ALBIŃSKI P. (red.), Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2014.
- ALEKSANDROWICZ T., Kryzys w Unii – Unia w kryzysie. Europa ucieka od pytań najważniejszych? Wszystko co jest najważniejsze 2015, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/tomasz-aleksandrowicz-kryzys-w-unii-unia-w-kryzysie-europa-ucieka-od-pytan-najwazniejszych/> [dostęp: 16.09.2018].
- BARCZ J., KAWECKA-WYRZYKOWSKA E., MICHAŁOWSKA-GORYWODA K., Integracja europejska w okresie przemian, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016.
- GUS, 2017, Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- JEGOROW D., Deprecjacja roli zarządczej w projektach współfinansowanych z funduszy europejskich, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 17(2016), z. 4, cz. 3, s. 331-343.

- JEGOROW D., Ewaluacja polityki spójności: ilość versus jakość, „Studia i Prace WNEiZ US” 2016, nr 46(2), s. 255-264.
- JEGOROW D., Fundusze europejskie – stymulanta i destymulanta rozwoju Polski, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2015, nr 43, s. 7-20.
- JEGOROW D., Poglądy studentów ekonomii na wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na polską gospodarkę, w: Prawno-ekonomiczne szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce i Europie, red. M. Stefański, WSEI, Lublin 2017, s. 7-19.
- JEGOROW D., Źródła finansowania projektów europejskich w wymiarze transferów finansowych Polska – Unia Europejska, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2017, nr 17 (66), s. 63-72.
- KRZYKOWSKI P., Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020, Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, Olsztyn 2016.
- KUBIN T., STOLARCZYK M., Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania – przebieg – implikacje, Uniwersytet Śląski, Katowice 2018.
- KUSIDEL E., Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiągnięciu celów polityki spójności, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- PASTUSZKA S., Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności (stan na 31 marca 2017 r.), Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017.
- Przyszłość polityki spójności po 2020 r. Ku silnej i skutecznej europejskiej polityce spójności po 2020 r. COTER-VI/015 123, Europejski Komitet Regionów, Bruksela 2017.
- SARYUSZ-WOLSKI J., Unia Europejska wobec kryzysu, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2013, nr 2(15), s. 3-9.
- SŁODOWA-HELPA M., Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013.
- STOLARCZYK M., Główne przyczyny i przejawy kryzysów w Unii Europejskiej oraz ich implikacje dla dalszego procesu integracji europejskiej, „Roczniki Nauk Społecznych” 8(44)(2016), nr 3, s. 11-44.
- Transfery finansowe Polska – Unia Europejska (stan na koniec stycznia 2018 r.), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2018.
- ZIELONKA J., Koniec Unii Europejskiej, Wydawnictwo Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.

POLITYKA SPÓJNOŚCI W POLSCE – ZAŁOŻENIA VS EFEKTY (WYBRANE ASPEKTY ILOŚCIOWE)

Streszczenie

Artykuł podejmuje rozważania nad ilościowymi efektami polityki spójności w Polsce, mierzonymi poziomem PKB *per capita* oraz wielkością pozyskanych funduszy pochodzących z budżetu UE w podstawowym układzie NUTS 2. Przeprowadzona analiza, bazująca na publicznych danych statystycznych sięgających 2004 roku, wykazała, że dystans rozwojowy poszczególnych regionów i podregionów jest względnie stały, a ponadto pozostaje w silnej pozytywnej zależności z wielkością pozyskanych dotacji. Najwięcej funduszy europejskich trafiło dotychczas do województw o najwyższym PKB *per capita*.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie; konwergencja; nierówności rozwojowe; polityka spójności; Unia Europejska.

COHESION POLICY IN POLAND – ASSUMPTIONS VS EFFECTS
(SELECTED QUANTITATIVE ASPECTS)

S u m m a r y

The article discusses the quantitative effects of cohesion policy in Poland, measured among others level of GDP *per capita* and the amount of funds raised from the EU budget (in the basic NUTS 2 system). The analysis, based on public statistics dating back to 2004, showed that the development distance of individual regions and subregions is relatively stable, and it remains in a strong positive relation with the amount of subsidies received. The largest amount of European funds has hit voivodships with the highest GDP *per capita* so far.

Key words: the EU funding; convergence; development inequalities; cohesion policy; European Union.