



TOMASZ DOROŻYŃSKI

Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych



Wnioski dla Polski



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

TOMASZ DOROŻYŃSKI

**Rola polityki spójności
Unii Europejskiej
w usuwaniu
regionalnych
nierówności
gospodarczych
Wnioski dla Polski**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2012

Tomasz Dorożyński – Katedra Wymiany Międzynarodowej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT

Krystyna Gawlikowska-Hueckel

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Danuta Bąk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR – Piotr Mazur

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Barbara Grzejszczak

Publikacja została sfinansowana z dotacji na zadania służące rozwojowi młodych naukowców
i doktorantów oraz ze środków Dziekana Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego UŁ

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2012

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. 6025/2012

ISBN 978-83-7525-777-9

<https://doi.org/10.18778/7525-777-9>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Druk i oprawa: Quick Druk

Spis treści

Wstęp.....	7
------------	---

Rozdział 1

Wybrane aspekty rozwoju regionalnego.....	13
1.1. Klasyczne teorie lokalizacji.....	14
1.2. Efekty aglomeracyjne i proces urbanizacji.....	21
1.3. Teorie neoklasyczne.....	26
1.4. Teorie rozwoju „od góry”.....	28
1.5. Teorie polaryzacji.....	32
1.6. Koncepcje rozwoju „od dołu”.....	37
1.7. Nowe teorie wzrostu.....	39
1.8. Konkurencyjność lokalizacji.....	43
1.9. Podsumowanie.....	48

Rozdział 2

Wpływ integracji na nierówności regionalne.....	49
2.1. Liberalizacja obrotów handlowych w EWG.....	49
2.1.1. Krótkookresowe skutki integracji – teoria unii celnej.....	53
2.1.2. Dynamiczne efekty regionalnej liberalizacji handlu.....	56
2.1.3. Liberalizacja obrotów handlowych a dysproporcje gospodarcze.....	58
2.2. Wspólny rynek.....	61
2.2.1. Tworzenie jednolitego rynku wewnętrznego na obszarze WE.....	61
2.2.2. Program Europa 1992.....	64
2.2.3. Wpływ wspólnego rynku na dysproporcje gospodarcze.....	71
2.3. Unia gospodarcza i walutowa.....	74
2.3.1. Podstawy teoretyczne.....	74
2.3.2. Tworzenie unii gospodarczej i walutowej na obszarze WE.....	76
2.3.3. Opinia Komitetu Regionów w sprawie unii gospodarczej i walutowej.....	78
2.3.4. Wpływ integracji gospodarczej i walutowej na nierówności regionalne.....	80
2.4. Podsumowanie.....	85

Rozdział 3

Ewolucja unijnej polityki spójności.....	87
3.1. Etap I – narodowa polityka regionalna (1958–1974).....	88
3.2. Etap II – początki wspólnej polityki regionalnej (1975–1988).....	91

3.3. Etap III – reforma polityki regionalnej (1989–1993)	95
3.4. Etap IV– tworzenie unii gospodarczej i walutowej (1994–1999)	99
3.5. Etap V – polityka spójności w perspektywie rozszerzenia (2000–2006)	105
3.6. Etap VI – polityka spójności Unii Europejskiej (2007–2013)	115
3.7. Polityka spójności po 2013 r.	122
3.8. Podsumowanie	123

Rozdział 4

Zasady i instrumenty polityki spójności Unii Europejskiej	125
4.1. Zasady	125
4.2. Instrumenty	130
4.3. Podsumowanie	132

Rozdział 5

Efekty unijnej polityki spójności	135
5.1. Ocena polityki w latach 1989–1999	135
5.1.1. Główne obszary wykorzystania instrumentów w latach 1989–1993.....	137
5.1.2. Efekty polityki w latach 1989–1993.....	138
5.1.3. Główne obszary wykorzystania instrumentów w latach 1994–1999.....	144
5.1.4. Efekty polityki w latach 1994–1999.....	148
5.2. Doświadczenia wybranych państw członkowskich w realizacji polityki w latach 1989–1999	153
5.2.1. Hiszpania.....	153
5.2.2. Irlandia.....	159
5.2.3. Grecja.....	168
5.3. Efekty polityki spójności UE w latach 2000–2006	171
5.4. Wpływ funduszy strukturalnych na procesy konwergencji w Unii Europejskiej	172
5.5. Podsumowanie	180

Rozdział 6

Realizacja polityki spójności w Polsce	183
6.1. System programowania 2004–2006	183
6.2. Ocena systemu programowania 2004–2006	189
6.3. System instytucjonalny wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2007–2013	193
6.4. Znaczenie funduszy strukturalnych UE dla sytuacji społeczno-gospodarczej polskich regionów	198
6.4.1. Ocena efektów makroekonomicznych.....	198
6.4.2. Zróżnicowanie regionalne.....	199
6.4.3. Infrastruktura transportowa i ochrony środowiska.....	203
6.4.4. Infrastruktura społeczna.....	205
6.4.5. Zasoby ludzkie i gospodarka oparta na wiedzy.....	205

6.5. Rola funduszy strukturalnych UE w promocji zatrudnienia.....	206
6.5.1. Ocena wpływu funduszy europejskich na polską gospodarkę w kontekście rynku pracy.....	207
6.5.2. Wpływ funduszy strukturalnych na krajowy rynek pracy.....	209
6.5.3. Wpływ projektów systemowych powiatowych urzędów pracy na rynek pracy w świetle badań ewaluacyjnych.....	210
6.6. Podsumowanie.....	214
Zakończenie.....	215
Bibliografia.....	223
Wykaz skrótów.....	241
OdRedakcji.....	243

Wstęp

Proces międzynarodowej integracji gospodarczej po II wojnie światowej odgrywał i nadal odgrywa bardzo istotną rolę w życiu ekonomicznym, społecznym i politycznym Europy¹. W procesie tym można zauważyć wzrost znaczenia regionów i społeczności lokalnych w różnych dziedzinach. Jednocześnie występują duże międzyregionalne dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym i terytorialnym. W celu ich usuwania Unia Europejska (UE) realizuje politykę spójności. Koncepcja integracji europejskiej zakłada m. in. solidarność, subsydiarność i spójność. W związku z tym potrzebna jest ocena polityki spójności, która jest jednym z najistotniejszych i najbardziej kosztownych dla wspólnego budżetu aspektów funkcjonowania UE. W Polsce system wdrażania polityki spójności znajduje się w fazie rozwoju i zdobywania doświadczeń. Polska jest jednym z jej największych beneficjentów. Konieczne jest zatem stworzenie efektywnego systemu realizacji polityki spójności, w czym pomocne mogą być doświadczenia innych państw członkowskich. Podjęcie tych działań jest szczególnie ważne w ramach nowej perspektywy budżetowej na lata 2014–2020.

Złożoność problematyki regionalnej wynika przede wszystkim z jej wielowymiarowości i interdyscyplinarności, przy tym mamy do czynienia z istnieniem wielu różnych definicji regionu². Na wielowymiarowość składa się m. in. aspekt polityczno-administracyjny, ekonomiczny, społeczno-kulturowy i przestrzenny³.

¹ Jak podaje F. Machlup (za: *Oxford English Dictionary*), słowo integracja w znaczeniu 'połączenia części w pewną całość' po raz pierwszy pojawiło się w piśmiennictwie w 1620 r. Szerzej o zastosowaniu tego terminu w ekonomii w: F. Machlup, *Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei*, PWN, Warszawa 1986.

² Szersze omówienie pojęcia regionu znajdziemy m. in. w: T. Palmowski, *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji europejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2000; W. Kosiedowski, *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, red. W. Kosiedowski, Wyd. TNOiK, Toruń 2001; Z. Siłski, *Elementy ekonomiki regionalnej*, Wyd. Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 1997; Cz. Bielecki, *Ekonomika i planowanie regionów*, PWE, Warszawa 1974; B. Winiarski, *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976 i in.

³ Próbę syntezy różnych definicji regionu ekonomicznego znajdziemy m. in. w pracy K. Kućńskiego, *Podstawy teorii rozwoju ekonomicznego*, PWN, Warszawa 1990.

Wielostronne postrzeganie problematyki rozwoju regionalnego prowadzi do zainteresowania nią i zaangażowania do jej analizy różnych dyscyplin naukowych. Z punktu widzenia polityczno-administracyjnego wchodzi ona w obszar zainteresowań m. in. historii myśli politycznej, politologii, prawa i administracji oraz geografii politycznej. Kontekst ekonomiczny bada historia myśli ekonomicznej, ekonomika regionalna i lokalna, demografia, finanse publiczne, gospodarka przestrzenna, makro- i mikroekonomia oraz teoria organizacji i zarządzania. W związku ze społeczno-kulturowym aspektem rozwoju regionalnego należy wspomnieć o socjologii, polityce społecznej, kulturoznawstwie, etnologii i etnografii oraz innych naukach humanistycznych. Wymiar przestrzenny rozwoju regionalnego czerpie z dorobku takich dziedzin naukowych, jak: ochrona środowiska, geografia fizyczna i gospodarcza, nauki rolnicze i przyrodnicze oraz techniczne (transport, infrastruktura)⁴.

Pojęcie „region” ma wielorakie znaczenie, wyznaczające różne ilościowo i jakościowo zbiory elementów oraz jednostek przestrzennych. W związku z tym wyróżnia się regiony: ekonomiczne, planistyczne, administracyjne, urbanistyczne, krajobrazowe, społeczne, demograficzne itd. Prowadzi to do formułowania różnorodnych definicji regionu oraz różnych klasyfikacji. Obecnie najczęściej region jest postrzegany jako podsystem strefowy o charakterze przestrzennym. Ogólnie można więc przyjąć, że region to zespół obszarów graniczących ze sobą, wyróżnionych pod względem podobnych kryteriów w stosunku do obszarów przyległych⁵. Z punktu widzenia roli i miejsca regionu w polityce regionalnej najważniejsze znaczenie mają cztery czynniki: charakter polityki regionalnej, typ regionu, model organizacji terytorialnej państwa oraz wpływ instytucji i organizacji regionalnych. Ze względu na temat i zakres pracy przyjmuje się, że pojęcie regionu jest jednoznaczne z ujednoliconą nomenklaturą jednostek terytorialnych dla celów statystycznych – tzw. NUTS.

Z problematyką zróżnicowania międzyregionalnego związane jest pojęcie spójności. Spójność, wg Instytutu Badań Ekonomicznych i Społecznych w Londynie, to stopień nierówności pomiędzy regionami, który jest politycznie i społecznie akceptowalny. Można wyróżnić trzy aspekty spójności: ekonomiczny, społeczny i terytorialny.

Całokształt działań władz lokalnych, regionalnych i państwowych w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy regionów określany jest mianem polityki regionalnej. Mówimy zatem o polityce rozwoju gospodarczego realizowanej w wymiarze terytorialnym. Polityka regionalna zajmuje coraz ważniejsze miejsce w polityce ekonomicznej. Wynika to m. in.

⁴ D. Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2005, s. 17–31.

⁵ S. Korenik, *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 50.

z rosnącego znaczenia regionów (regionalizacja gospodarek narodowych), zachodzących procesów globalizacji i regionalizacji gospodarki światowej, rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych, zagrożeń środowiskowych oraz upowszechnienia wiedzy nt. dysproporcji rozwojowych i dążenia do spójności. W związku z procesem decentralizacji oraz wykorzystaniem endogenicznego potencjału regionów wzrasta znaczenie polityki intraregionalnej. Nie oznacza to oczywiście marginalizacji koordynacji interregionalnej, której zadaniem jest równoważenie rozwoju w skali całego państwa⁶.

Z pojęciem polityki regionalnej jest związany szerszy termin – polityki strukturalnej, obejmującej działania mające na celu przebudowę struktur gospodarczych, a tym samym ich modernizację ekonomiczną oraz optymalizację wykorzystania zasobów. Zatem polityka regionalna stanowi część polityki strukturalnej państwa lub ugrupowania integracyjnego.

Jednym z celów restrukturyzacji i modernizacji gospodarki jest zwiększanie spójności między poszczególnymi obszarami. Polityka spójności to działania władz publicznych zorientowane na pobudzanie rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach. Jej głównym celem jest ograniczanie ekonomicznych, społecznych i terytorialnych dysproporcji, zapewnienie trwałego i zrównoważonego wzrostu oraz podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności wszystkich regionów⁷. Jak już wspomniano, w celu usuwania regionalnych nierówności gospodarczych Unia Europejska realizuje politykę spójności. Do jej najważniejszych przesłanek należą efektywność i równość⁸.

Efektywność jest argumentem o charakterze ekonomicznym. Regionalne nierówności gospodarcze przyczyniają się do niewłaściwego wykorzystania czynników produkcji. Instrumenty polityki spójności, poprzez mechanizm redystrybucji, przyczyniają się do usuwania barier w rozwoju. Wówczas zasoby, które były niewykorzystane lub źle wykorzystane, mogą ponownie lub lepiej uczestniczyć w procesie produkcji. W ten sposób polityka spójności przyczynia się do efektywniejszej alokacji zasobów, a tym samym do wzrostu dobrobytu.

Równość jest przesłanką natury społecznej. Koncepcja integracji europejskiej zakłada m. in. solidarność i spójność społeczną, zgodnie z którymi dysproporcje nie są akceptowane. Można zatem przyjąć pewne minimalne, równe standardy dostępu do dóbr publicznych. Obszary, które nie są w stanie ich osiągnąć, otrzymują dodatkowe wsparcie poprzez mechanizm redystrybucji dochodów. Środki te mają przyczynić się do poprawy warunków życia oraz wyrównywania szans.

⁶ *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2006, s. 278–288.

⁷ M. Greta, W. Kasperkiewicz, *Podstawy integracji europejskiej – od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 1999, s. 135.

⁸ J. Pelkmans, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Longman 1997, s. 255–256.

W ten sposób uzasadnia się wydatki na realizację działań w celu usuwania nierówności pomiędzy grupami społecznymi, regionami i państwami⁹.

Polityka spójności znajduje zatem uzasadnienie ekonomiczne i społeczne. Jest to jednak uwarunkowane akceptacją dla aktywnej roli Unii Europejskiej i państw członkowskich w gospodarce, a tym samym zgodą na ponadnarodowy interwencjonizm. Mechanizm polityki spójności opiera się głównie na transferach, a zatem istotą polityki spójności jest redystrybucja dochodów w celu wspierania wybranych obszarów oraz defaworyzowanych grup społecznych.

Tematem do dyskusji pozostaje równowaga (*right balance*) pomiędzy równością a efektywnością. Kluczową kwestią jest odpowiedź na pytania: kogo i w jaki sposób wspierać, czy pomoc powinna być kierowana do obszarów, które gwarantują największą wartość dodaną, czy też priorytetem powinno być wyrównywanie szans i wspieranie najuboższych. Obecnie polityka spójności stara się łączyć oba cele. Jednak przy ograniczonych środkach i rosnących dysproporcjach społecznych, gospodarczych i terytorialnych działania te są nieskuteczne. Dodatkowym problemem wymagającym rozwiązania pozostaje coraz częstsze wykorzystywanie instrumentów polityki spójności do załatwiania spraw bieżących i wyręczanie w ten sposób budżetu i polityki krajowych.

Podstawowymi miernikami oceny poziomu rozwoju regionów oraz spójności społeczno-gospodarczej są: PKB na mieszkańca, stopa bezrobocia, wskaźnik zatrudnienia, poziom nakładów na B + R w relacji do PKB, mierniki jakości kapitału ludzkiego oraz poziom rozwoju infrastruktury podstawowej.

Głównym celem pracy jest ocena skuteczności unijnej polityki spójności z punktu widzenia eliminowania regionalnych nierówności gospodarczych, a w szczególności:

- identyfikacja przyczyn dysproporcji w rozwoju regionów w świetle wybranych teorii;
- ocena wpływu integracji na nierówności gospodarcze na obszarze UE;
- ocena wpływu zasad i instrumentów polityki spójności na funkcjonowanie systemu wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- ocena efektów polityki spójności na obszarze UE, a w szczególności w państwach kohezyjnych i regionach objętych celem nr 1;
- ocena realizacji polityki spójności w Polsce.

Metodą badawczą jest analiza literatury przedmiotu. Podstawą prowadzonych badań były pierwotne materiały źródłowe, takie jak: plany rozwoju, dokumenty programowe, raporty, badania oraz źródła wtórne prezentowane w różnych opracowaniach. Ponadto w pracy zostały wykorzystane akty prawne UE, w szczególności rozporządzenia Rady Unii Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, a także polskie ustawodawstwo.

⁹ W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000, s. 442–443; *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, red. A. Marszałek, PWE, Warszawa 2004, s. 226–227.

Ze względu na obszerność problematyki uwaga została skoncentrowana na teoretycznym wyjaśnieniu przyczyn występowania regionalnych nierówności gospodarczych, analizie wpływu integracji na nierówności regionalne, ewolucji unijnej polityki spójności, analizie zasad i instrumentów tej polityki oraz ocenie efektów jej wdrażania. Istotną częścią pracy jest analiza systemu wykorzystania polityki spójności w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych w Polsce.

Badanie obejmuje okres od powstania polityki regionalnej w 1958 r. Tak długi horyzont czasowy jest uzasadniony utworzeniem pierwszych funduszy strukturalnych na mocy Traktatu Rzymskiego. W ewolucji polityki spójności na szczególną uwagę zasługuje rok 1989, kiedy wprowadzono najważniejsze reformy w zakresie instrumentów, celów priorytetowych i zasad funkcjonowania. W wymiarze przestrzennym badanie zostało ograniczone do państw kohezyjnych oraz regionów objętych celem 1. polityki regionalnej. Wynika to z faktu, że wymienione obszary są lub były beneficjentami tych samych instrumentów, z których korzystają obecnie wszystkie regiony w Polsce. Analiza dotycząca polskiego systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności obejmuje lata 2004–2013. Ze względu na trwający okres programowania 2007–2013 odniesiono się jedynie częściowo do jego efektów. Stan prawny dotyczący zasad i instrumentów polityki spójności obejmuje lata 2000–2006 oraz 2007–2013.

Praca ma charakter teoretyczno-poznawczy, zachowując jednak charakter aplikacyjny. Wyniki badań mogą być pewnym wkładem w proces tworzenia dokumentów programowych, które określają obszary wsparcia oraz sposób wdrażania instrumentów polityki spójności. Wnioski mogą być również wykorzystane w procesie rozwoju systemu instytucjonalnego związanego z realizacją projektów w Polsce.

Struktura pracy wynika z postawionych celów oraz założeń badawczych. Praca składa się z sześciu rozdziałów.

Celem rozdziału 1 jest prezentacja teorii, próbujących wyjaśnić przyczyny występowania dysproporcji w rozwoju regionów. Przedstawione koncepcje znacznie różnią się od siebie. Jest to spowodowane ewolucją poglądów, wynikającą z chęci uwzględnienia nowych zjawisk, które w istotny sposób wpływają na przestrzeń ekonomiczną, procesy lokalizacji działalności gospodarczej oraz koncentrację lub dekoncentrację produkcji. W literaturze można bez trudu odnaleźć wiele klasyfikacji teorii rozwoju regionalnego. Na potrzeby tej pracy przyjęto podział na trzy grupy. Pierwsza – to teorie wyjaśniające pierwotne przyczyny działalności gospodarczej w przestrzeni. Druga grupa obejmuje koncepcje opisujące procesy i czynniki, które spowodowały przyspieszenie rozwoju jednych obszarów i stagnację innych. Trzecia grupa teorii związana jest z poszukiwaniem przyczyn zróżnicowania w kontekście czynników wzrostu gospodarczego.

Celem rozdziału 2 jest analiza wpływu międzynarodowej integracji na nierówności regionalne w krajach członkowskich, w oparciu o doświadczenia Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie mają tu zagadnienia związane z budową unii celnej, wspólnego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej.

W rozdziale 3 przedstawiono ewolucję wspólnotowej polityki spójności – od powstania Wspólnot Europejskich aż po obecnie realizowany budżet na lata 2007–2013. Jest to pierwszy okres programowania, w którym w pełni uczestniczą nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej, współdecydując jednocześnie o jego kształcie programowym i wymiarze finansowym.

Celem rozdziału 4 jest ocena czynników wpływających na kształt i efektywność polityki spójności. Zdaniem autora, najważniejsze znaczenie mają zasady i instrumenty tej polityki, bo to one określają dziedziny, do których będzie kierowana pomoc, i sposób realizacji projektów. Zasady polityki spójności stanowią jednocześnie podstawowe wytyczne dla państw członkowskich i ich regionów – beneficjentów pomocy strukturalnej. Do głównych instrumentów polityki spójności należą fundusze strukturalne.

Rozdział 5 zawiera ocenę efektów wdrażania instrumentów wspólnotowej polityki spójności w świetle badań empirycznych. Autor skoncentrował się na trzech okresach programowania, tj. latach 1989–1993, 1994–1999 oraz 2000–2006. Ważnym elementem tej części pracy jest próba oceny procesów realnej konwergencji w Unii Europejskiej oraz wpływu polityki spójności i funduszy strukturalnych na zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.

Rozdział 6 ma charakter aplikacyjny. Jego celem jest sformułowanie wniosków odnośnie do systemu wdrażania instrumentów polityki spójności w Polsce. Krótki okres badawczy nie pozwala na kompleksową ocenę efektów jego funkcjonowania, umożliwia jednak wyciągnięcie wniosków, które mogą być istotne w perspektywie tworzenia nowych dokumentów programowania na lata 2014–2020. Pracę kończy podsumowanie zawierające wnioski i rekomendacje.

Na zakończenie chciałbym podziękować Panu Profesorowi Januszowi Świerkockiemu za wsparcie merytoryczne przy pracy doktorskiej oraz we wszystkich projektach naukowych, które dotychczas wspólnie zrealizowaliśmy w Katedrze Wymiany Międzynarodowej UŁ. Dziękuję również Recenzentom – Pani Profesor Krystynie Gawlikowskiej-Hueckel i Pani Profesor Aleksandrze Jewtuchowicz za niezwykle cenne uwagi i wskazówki.

Rozdział 1

Wybrane aspekty rozwoju regionalnego

Celem rozdziału 1 jest prezentacja teorii, próbujących wyjaśnić przyczyny występowania dysproporcji w rozwoju regionów. W literaturze przedmiotu można bez trudu odnaleźć wiele różnych klasyfikacji teorii rozwoju regionalnego. Syntetyczny ich podział prezentuje m. in. K. Gawlikowska-Hueckel¹:

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

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

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

Powyższy podział wykorzystano też w niniejszym rozdziale.

Modele rozwoju regionalnego posiadają wymiar praktyczny. Mogą służyć wspieraniu procesów rozwoju oraz usprawnieniu organizacji działań na rzecz kształtowania przestrzeni, struktury i funkcjonowania terytorialnego systemu gospodarczo-społecznego². Jedne teorie wyraźnie akcentują czynniki rozwoju, inne uznają za naj-

¹ Szerzej w: K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.

² Prezentowanych poniżej teorii rozwoju regionalnego nie należy mylić z teoriami regionalizmu, które opisują przede wszystkim procesy kształtowania międzypaństwowej współpracy politycznej i gospodarczej. Wśród teorii regionalizmu można wymienić: regionalizm konserwatywny, progresywny, technokratyczny, populistyczny, separatystyczny oraz inne teorie politologiczne, m. in. federalizm, funkcjonalizm i neofunkcjonalizm. Szerzej w: T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 10–11.

ważniejsze problemy organizacji i zarządzania, a jeszcze inne skupiają swoją uwagę na ekologii oraz otoczeniu gospodarczym i społecznym. Warto podkreślić, że dorobek teoretyczny w zakresie rozwoju regionalnego jest podstawą prac przy konstruowaniu strategii rozwoju gospodarczego, wyjaśnianiu lokalnych i regionalnych dysproporcji w rozwoju, genezy ich powstawania oraz możliwości zmniejszania różnic³.

1.1. Klasyczne teorie lokalizacji

Teoria lokalizacji jest przede wszystkim geograficznym i ekonomicznym studium podejmującym zarówno historyczne, jak i współczesne problemy rozmieszczenia działalności. Pojęcie lokalizacji można rozumieć dwojako. Po pierwsze, statycznie, gdy opisujemy istniejące rozmieszczenie, gęstość, strukturę i powiązania podmiotów społeczno-gospodarczych w przestrzeni. Podejście dynamiczne dotyczy natomiast analizy rozwoju struktur i systemów przestrzennych, rozmieszczenia w przestrzeni nowych elementów oraz tworzenia i badania modeli służących podejmowaniu decyzji o lokalizacji tych elementów⁴.

Teorie lokalizacji skupiają się na wyjaśnianiu struktur przestrzennych. Celem teorii lokalizacji jest wskazanie optymalnego miejsca do usytuowania działalności gospodarczej. W tym celu wypracowany został obszerny katalog czynników lokalizacji, który obejmuje m. in.: czynniki warunkujące efektywność przedsiębiorstwa, decydujące o korzyściach z wydajności, czynniki aglomeracyjne oraz infrastrukturę.

Elementy teorii lokalizacji można już odnaleźć w pracach twórców ekonomii klasycznej – A. Smitha i D. Ricardo. Zagadnienie to podejmowali także fizjokraci, Ch. de Montesquieu oraz F. Quesnay. Korzyści wynikające z bliskiego położenia przedsiębiorstw dostrzegł również A. Marshall⁵. W sposób szczególny podkreślał on wpływ lokalizacji na postęp techniczny, podział pracy, tworzenie firm kooperujących i usługowych w stosunku do istniejących podmiotów, rozwój oferty asortymentowej przedsiębiorstw oraz kształtowanie się wyspecjalizowanego rynku pracy.

Szczytowy okres rozwoju teorii lokalizacji przypada na wiek XIX i 1. połowę wieku XX. Do głównych przedstawicieli klasycznych teorii lokalizacji należą: Johann Heinrich von Thünen, Alfred Weber, Walter Christaller i August Lösch.

Prekursorem teorii lokalizacji był von Thünen, który w 1826 r. stworzył koncepcję produktywności państwa w oparciu o model lokalizacji struktur. Przyjął w niej następujące założenia⁶:

³ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 35–36.

⁴ Szerzej w: K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 66.

⁵ A. Marshall, *Zasady ekonomii*, Warszawa 1925.

⁶ K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne – Polska, Czechy, Niemcy*, red. S. Golinowska, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1998, s. 36.

- przedmiotem badania jest wyizolowana, homogeniczna przestrzeń gospodarcza z jednym dominującym ośrodkiem (miasto);
- ośrodek ten jest jedynym rynkiem zbytu produkowanych w jego otoczeniu dóbr i jednocześnie miejscem koncentracji produkcji przemysłowej i rzemieślniczej;
- między miastem a otoczeniem funkcjonuje jednorodny system komunikacji, a koszty transportu zależą od odległości miejsca produkcji od miejsca konsumpcji oraz ilości przewożonych towarów i ich trwałości;
- producenci dążą do maksymalizacji zysku, biorąc pod uwagę fakt, że koszty transportu rosną wraz z oddaleniem miejsca produkcji od centrum;
- na rynku istnieje wolna konkurencja między sprzedawcami, którzy dążą do maksymalizacji zysku.

Badacz ten wprowadził pojęcie „renty położenia”, która różnicuje korzyści z lokalizacji produkcji i w efekcie prowadzi do zróżnicowanej struktury wykorzystania przestrzeni. W ujęciu matematycznym zależność między podstawowymi parametrami produkcji rozpatrywanymi przez von Thünera można wyrazić następującym wzorem⁷:

$$R = E(p_i - a_i) - (E_i f_i k),$$

gdzie:

- R – renta gruntowa z jednostki powierzchni,
- E_i – wydajność produktu „i” z jednostki powierzchni,
- p_i – cena rynkowa produktu „i” wyrażona w jednostce wielkości produkcji rolnej,
- a_i – koszty produkcji produktu „i” wyrażone w jednostce (wielkości) produkcji rolnej,
- f_i – koszty transportu dla produktu „i” w odległości „k”,
- k – oddalenie miejsca produkcji od miasta (miejsca konsumpcji).

Zgodnie z przyjętymi przez von Thünera założeniami, wielkości E, p, a, f są stałe. Wraz ze wzrostem odległości miejsca produkcji od miejsca konsumpcji (zmienna niezależna k) maleje renta położenia, która dąży do zera w punkcie krańcowym, gdy cena rynkowa pokrywa koszty produkcji i transportu. Renta położenia osiąga maksimum, gdy miejsce produkcji jest zbliżone do miejsca konsumpcji. Ponieważ w obszarze centralnym renta położenia jest najwyższa, to również popyt na ziemię jest największy. W efekcie powoduje to wzrost cen ziemi (lub opłat dzierżawnych).

Wniosek z rozważań von Thünera można sformułować w następujący sposób: przestrzenne zróżnicowanie renty położenia wpływa na przestrzenne

⁷ K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys...*, s. 72.

zróżnicowanie cen ziemi, a tym samym powoduje zwiększenie zróżnicowania w rozwoju społeczno-gospodarczym na danym obszarze, w szczególności w relacji centrum–peryferie.

Ponadto uważał on, że konieczne jest wykształcenie systemu przestrzennego wykorzystania ziemi jako jednego z podstawowych czynników produkcji. W jego koncepcji nie ma bezpośredniego odniesienia do problemu optymalnej lokalizacji przedsiębiorstwa⁸. Krytyka rozważań tego autora dotyczy założeń m. in. pominięcia naturalnego zróżnicowania przestrzeni i infrastruktury oraz przyjęcia tylko jednego, centralnego ośrodka konsumpcji.

Wprawdzie teoria von Thünera przedstawia jedynie hipotetyczne rozmieszczenie różnych rodzajów produkcji rolnej wokół centralnie zlokalizowanego rynku zbytu (miasta) oraz ma charakter wysoce abstrakcyjny, ale stanowi podstawę wyjaśnienia tzw. strefowego spadku intensywności produkcji rolnej wraz z odległością od ośrodka miejskiego (kręgi Thünera). Badania przeprowadzone m. in. w USA i w Europie potwierdziły zasadność tej teorii w skali lokalnej i regionalnej. Regularność kręgów może być zakłócona przez czynniki, które zostały świadomie pominięte przez von Thünera lub których z przyczyn obiektywnych nie brał on pod uwagę⁹. Zakłócenia mogą być spowodowane przez migracje i nierównomierny wzrost liczby ludności, nowe technologie w transporcie i zmiany w strukturze i organizacji rolnictwa¹⁰.

Istotny wkład w rozwój teorii lokalizacji wniósł Alfred Weber, który zakładał, że:

- lokalizacja surowców oraz przestrzenna dystrybucja popytu konsumpcyjnego jest znana i stała;
- koszty transportu są funkcją masy i odległości przy jednolitym systemie transportowym;
- siła robocza jest niemobilna, system gospodarczy, polityczny i kulturowy jest jednorodny, a konkurencja doskonała;
- popyt nie ma znaczenia.

Weber dowodził, że działanie firm polega na wyborze takiej lokalizacji przestrzennej, która zapewnia najwyższe zyski i najniższe koszty. Optymalną lokalizację określają trzy czynniki¹¹:

- indeks surowców (stosunek wagi użytych do produkcji surowców do wagi produktów finalnych);
- współczynnik pracy (stosunek kosztów pracy wytworzenia 1t produktu do łącznej ceny transportu tej tony do obszaru zbytu);
- korzyści aglomeracji i deaglomeracji.

⁸ *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, red. D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 62.

⁹ Teoria J. H. von Thünera powstała ponad 170 lat temu.

¹⁰ R. Domański, *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 1995, s. 106–107.

¹¹ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...*, s. 12.

Uwzględnienie czynników lokalizacyjnych może służyć obniżeniu kosztów produkcji. Weber formułuje je w trzech etapach¹²:

- etap I – określenie minimalnych kosztów transportu dla danej lokalizacji;
- etap II – badanie rzeczywistych kosztów transportu i ich odchylenia od kosztów minimalnych, a następnie skorygowanie tej wielkości o koszty pracy;
- etap III – badanie wpływu aglomeracji na daną lokalizację.

Zatem racjonalny wybór lokalizacji przez przedsiębiorstwo powinien zmierzać do osiągnięcia najniższej sumy kosztów produkcji i transportu. Koszty aglomeracji wpływają na decyzję o lokalizacji wtedy, gdy korzyści z wyboru określonego miejsca produkcji są wyższe niż dodatkowe koszty transportu.

Wkład Webera w tworzenie teorii lokalizacji jest niepodważalny. Należy jednak podkreślić krytyczne uwagi o jego koncepcji. Po pierwsze, dotyczą one restrykcyjnych założeń. Po drugie, Weber zbyt koncentrował się na geograficznych różnicach w kosztach wytwarzania, zaopatrzenia i zbytu produktów, ale nie uwzględniał lokalizacyjnego znaczenia popytu i jego przestrzennej zmienności. Ponadto w rozważaniach Webera nie odnajdziemy szerszej analizy przedsiębiorstw wielozakładowych i organizacji przemysłowych o złożonej strukturze¹³.

Weber odnosi się jedynie do trzech czynników lokalizacyjnych, abstrahując od wielu innych, które w obecnych, bardziej złożonych warunkach funkcjonowania podmiotów na rynku, mogą mieć większe znaczenie niż tzw. pierwotne czynniki lokalizacji.

Znaczący udział w rozwoju teorii lokalizacji miał W. Christaller. Głównym przedmiotem jego badań była teoria ośrodków centralnych (1933)¹⁴. Christaller zmierzał do ustalenia prawidłowości występujących w rozmieszczeniu ośrodków miejskich w celu wyjaśnienia ogólnej struktury krajobrazu gospodarczego. Zakładał, że dobra przemieszczają się od miejsc o wyższej centralizacji do miejsc o niższej centralizacji. Proces ten wprowadza hierarchię ważności miejsc w przestrzeni i powoduje, że rośnie liczba centrów różnych poziomów. Nowe centra powstają do momentu zagospodarowania najmniejszego obszaru rynkowego. Pomimo tego, że Christaller nie uwzględnił wielu ważnych elementów, m. in. efektów aglomeracyjnych i wewnątrzregionalnej wymiany dóbr, to jednak koncepcja hierarchicznej sieci miejsc centralnych stanowi do dnia dzisiejszego podstawę polityki regionalnej i planowania przestrzennego. Konstrukcja systemu miast opiera się na pojęciu zasięgu rynkowego dóbr centralnych i na założeniu, że poszczególne części kraju są zaopatrywane we wszystkie dobra przez możliwie najmniejszą liczbę ośrodków centralnych. Christaller podkreśla zatem rolę rynku w systemie. Badacz ten opracował również dwie odrębne odmiany systemu ośrodków centralnych. W pierwszej uwypuklił znaczenie transportu, w drugiej – znaczenie podzia-

¹² K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 32–33.

¹³ R. Domański, *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej...*, s. 110.

¹⁴ W. Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Jena 1933.

łu administracyjnego. Uwzględnienie roli transportu oraz podziału administracyjnego powoduje odkształcenie od regularności ośrodków centralnych, jaka ustaliła się w systemie opartym na zasadzie rynkowej¹⁵.

Rozwinięciem teorii Christallera i pierwotnej teorii lokalizacji Webera były badania prowadzone przez A. Löschę (1954). Twierdził on, że wybór właściwego miejsca do realizacji przedsięwzięć ma istotne znaczenie zarówno w życiu jednostki, jak i dla powodzenia przedsiębiorstwa, dla założenia trwałych osiedli ludzkich oraz dla egzystencji i osiągnięć grup społecznych. Jednocześnie wybór ten musi być związany z rodzajem prowadzonej działalności gospodarczej. Zdaniem Löschę, zasady optymalnego wyboru lokalizacji działalności różnią się w zależności od tego, czy rozpatrujemy ją z punktu widzenia jednostki gospodarczej (przedsiębiorcy), czy ogółu społeczeństwa (jako planiści przestrzenni)¹⁶.

Dążąc do maksymalizacji korzyści, przy wyborze miejsca prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorca bierze pod uwagę następujące czynniki: rozmieszczenie środków produkcji, konkurentów i rynków zbytu oraz odległość od innych ośrodków konsumpcji i od producentów (dostawców).

Znaczenie tych czynników różni się w zależności od rodzaju prowadzonej działalności. W przypadku gospodarstwa rolnego, produkcja lub hodowla wymaga znacznego obszaru, natomiast rynek może być zlokalizowany w jednym punkcie. Dla przedsiębiorstwa przemysłowego sytuacja jest odwrotna. Lösch podkreślał również znaczenie wpływu lokalizacji przedsiębiorstwa na konkurentów, którzy mogą zrewidować własne lokalizacje po wyborze miejsca przez nowe przedsiębiorstwo. Lokalizacja wpływa również na formę działalności gospodarczej oraz na jej treść¹⁷.

Lösch założył, że decyzje lokalizacyjne dotyczą szerokiej, jednolitej równiny o jednakowych warunkach transportowych we wszystkich kierunkach i równomiernie wyposażonej w surowce w ilościach wystarczających do produkcji. Równina jest zamieszkała przez ludność rolniczą, rozmieszczoną równomiernie i posiadającą jednakowe preferencje. Każde gospodarstwo rolne posiada umiejęt-

¹⁵ R. Domański, *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej...*, s. 114.

¹⁶ A. Lösch, *Gospodarka przestrzenna. Teoria lokalizacji*, PWE, Warszawa 1961, s. 9–11.

¹⁷ Lösch rozpatruje wpływ lokalizacji na formę działalności gospodarczej na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze analizuje formę konsumpcji (zużycia) jako funkcję odległości. Przyjmując określoną lokalizację produkcji, konsumpcja tego samego produktu może przybierać rozmaite formy, w zależności od miejsca produkcji. Dla nabywcy posiadającego swoją siedzibę w niewielkiej odległości, korzystne może być dostarczenie dużej maszyny, która została wcześniej zmontowana. Dodatkowy koszt przewozu może być zatem pokryty z nadwyżki oszczędności na kosztach montażu. Po drugie badacz omawia formę produkcji jako funkcję odległości. Przez formę produkcji można rozumieć intensywność, a więc np. metodę uprawy, albo też fazę, do której doprowadzony jest miejscowy proces produkcyjny. Wpływ lokalizacji na treść działalności gospodarczej Lösch rozważa podobnie w dwojaki sposób. Z jednej strony analizuje przedmiot konsumpcji jako funkcję odległości, z drugiej strony przedmiot produkcji jako funkcję odległości. Szerzej: A. Lösch, *Gospodarka przestrzenna. Teoria...*, s. 13–14.

ności produkcyjne i ma możliwość podjęcia produkcji. W przypadku zwiększenia produkcji ponad własne potrzeby, jego rynek zbytu przybierze kształt koła. Opłacalność produkcji będzie natomiast zdeterminowana przez dwie przeciwstawne wielkości: korzyści rosnące wraz ze skalą produkcji oraz koszty transportu redukujące te korzyści. Z chwilą, gdy pojedynczy rolnik zacznie osiągać zyski z prowadzonej działalności produkcyjnej, inni pójdą jego śladem. Proces ten wywoła, zdaniem Lösch, dwa skutki. Po pierwsze, konkurencja zredukuje obszar rynkowy pierwszego producenta i tym samym ograniczy jego nadzwyczajne zyski. Po drugie, zmieni się kształt obszaru rynkowego z kolistego na heksagonalny (sześcioboczny). Lösch z dwóch powodów uważał właśnie taki kształt obszaru rynkowego za idealny. Po pierwsze, sieć rynków o kształcie sześciobocznym w pełni pokrywa każdy obszar i w przeciwieństwie do rynków kolistych nie pozostawia niepokrytych narożników. Po drugie, ze wszystkich regularnych wieloboków, sześciobok w największym stopniu jest zbliżony do kształtu koła, w pewien sposób przejmując jego zalety związane z minimalizacją kosztów transportu przy zaspokojeniu popytu na danym obszarze¹⁸.

Lösch wyodrębnił szereg czynników deformujących regularne rynki i tworzących nierówności w rozwoju przestrzennym. Do najważniejszych zaliczył¹⁹:

- przestrzenne zróżnicowanie warunków naturalnych,
- różnice w dostępie do środków i punktów komunikacji,
- różnice między ludźmi, a w szczególności między przedsiębiorcami,
- różnice polityczne,
- położenie przygraniczne.

Istotnym elementem rozważań Lösch, jest założenie, że miejsce centralne stanowi źródło dóbr i usług świadczonych na rzecz otaczającego terenu. Strefy oddziaływania miejsc (ośrodków) centralnych, jak wcześniej wspomniano, tworzą układ w kształcie siatki heksagonalnej. Sytuacja taka zapewnia doskonałą konkurencję. Jednak różne dla poszczególnych przemysłów koszty transportu i korzyści skali powodują zmianę rozmiaru sześciobocznego rynku oraz jego zasięgu dla poszczególnych dóbr.

Badania na teoriach lokalizacji prowadzili również W. Isard (1956), L. Lefebvre (1958) oraz E. von Böventer (1962), którzy wskazali główne czynniki wpływające na zróżnicowanie przestrzeni gospodarczej. Szczególnie istotne są rozważania von Böventera, który starał się stworzyć teorię lokalizacji z uwzględnieniem dorobku poprzedników (Thüнена, Christallera, Lösch). Wyodrębnił on trzy grupy czynników, które w sposób bezpośredni wpływają na zróżnicowanie przestrzeni gospodarczej. Są to: uwarunkowania aglomeracyjne, koszty transportu oraz zależność gospodarki od zasobów ziemi²⁰.

¹⁸ R. Domański, *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej...*, s. 117.

¹⁹ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...*, s. 13–14.

²⁰ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 20.

Badania W. Isarda koncentrowały się natomiast na korzyściach i kosztach wynikających z lokalizacji, urbanizacji i koncentracji przestrzennej²¹. Wniósł on również istotny wkład w rozwój problematyki kompleksów przemysłowych. Wśród najważniejszych korzyści lokalizacji wskazywał m. in. na: efektywniejsze wykorzystanie zasobów pracy o odpowiednich kwalifikacjach, łatwiejszy dostęp do nabywców oraz lepsze wykorzystanie istniejącego parku maszynowego. Z korzyściami lokalizacji Isard wiązał korzyści (koszty) urbanizacji, która dokonuje się w efekcie przestrzennej koncentracji podmiotów gospodarczych różnych gałęzi i sektorów. Isard wnioskował, że korzyści lokalizacji i aglomeracji wiążą się z procesem rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i określał je wspólnym mianem korzyści urbanizacyjno-regionalizacyjnych²². Do najważniejszych zaliczał: oszczędność energii, zmniejszenie kosztów administracyjnych, specjalizację produkcji, wzrost jakości spowodowany m. in. wzmożoną kontrolą i konkurencją, większą wydajność pracy wynikającą z wyższych dochodów oraz wzrost dobrobytu społecznego. Należy zwrócić uwagę, że Isard dostrzegał problem metodologii rachunku korzyści wynikających z przestrzennej koncentracji, w szczególności wynikających z lepszej organizacji produkcji oraz płynących ze wzrostu dobrobytu. Podkreślał, że rezultaty takich analiz mogą być podstawą przygotowania przez władze lokalne i regionalne strategii dotyczących np. polityki podatkowej i subwencji dla kompleksów przemysłowych.

Z punktu widzenia formowania się i przekształcania ładu przestrzennego interesująca jest tzw. koncepcja samoorganizacji. Początkowo sformułowana na gruncie termodynamiki, z czasem rozprzestrzeniła się na inne dziedziny, w tym na nauki społeczne. Wzrost popularności zawdzięcza przede wszystkim pracom I. Prigoginea²³.

Idea przestrzennej samoorganizacji przedstawia sposób przechodzenia złożonych systemów od jednej struktury do innej. Teoria ta dotyczy systemów, które spełniają następujące warunki:

- są otwarte na przepływ dóbr, osób i informacji;
- znajdują się w stanie nierównowagi;
- odznaczają się występowaniem nieliniowości np. korzyści skali, korzyści lokalizacji i urbanizacji.

Impulsem do przekształcania się systemu jest zwykle perturbacja (szok), która przerywa okres względnie ustabilizowanego rozwoju. Zakłócenie może wywołać zmiana ekonomiczna, społeczna, demograficzna lub polityczna. W rozwoju regionu może być to np. wielka inwestycja przemysłowa, budowa połączenia komunikacyjnego (autostrada, port lotniczy), budowa zbiornika wodnego lub zało-

²¹ *Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauki o regionach*, red. W. Isard, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, PWN, Warszawa 1965, s. 257.

²² Tamże, s. 258.

²³ R. Domański, *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, PWN, Warszawa – Poznań 2005, s. 122.

zenie uczelni wyższej. Impulsy takie zwykle powodują zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, grup społecznych i zawodowych, instytucji i organizacji oraz administracji państwowej (regionalnej, samorządowej). Zmiany te są szczególnie silne w czasie trwania określonych inwestycji i projektów. Po zakończeniu obszar wchodzi w kolejny okres ustabilizowanego rozwoju, jednak jego struktura jest już inna (przekształcona). Procesy przestrzennej samoorganizacji mogą prowadzić do zmian zgodnych z oczekiwaniami społecznymi lub im przeciwnych. Zmiany negatywne mogą spowodować obniżenie efektywności gospodarki, pogorszyć stan środowiska naturalnego czy obniżyć poziom życia ludności. Dlatego procesy przestrzennej samoorganizacji mogą wymagać zewnętrznego sterowania przy pomocy przejrzystych regulacji prawno-administracyjnych i ekonomiczno-finansowych. Zwykle wyróżnia się trzy podstawowe motywacje, które sprawiają, że jednostki współdziałają w ramach takich systemów. Są to: zagrożenie, korzyści z wymiany i świadoma integracja²⁴.

1.2. Efekty aglomeracyjne i proces urbanizacji

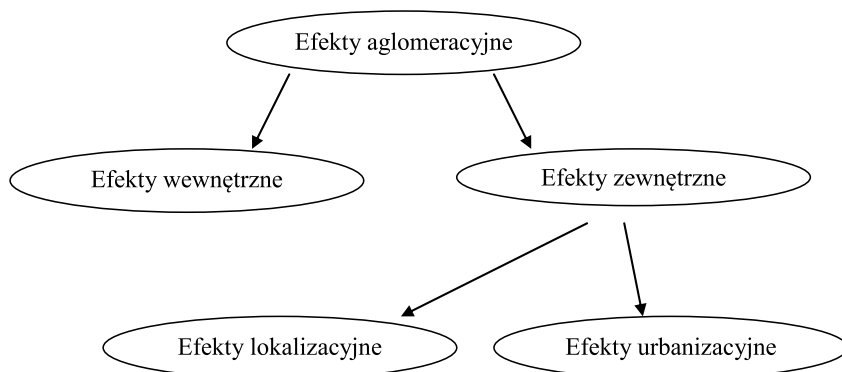
Na strukturę przestrzenną regionów wpływają efekty aglomeracyjne oraz proces urbanizacji. Z badań przeprowadzonych przez G. Maiera i F. Tödtlinga²⁵ wynika, że koncentracja w jednym regionie podmiotów gospodarczych o zbliżonym przedmiocie działalności umożliwia uzyskanie dodatkowych korzyści. Wynikają one ze specjalizacji, z koncentracji na danym terenie wysokospecjalistycznych usług, z rozwoju instytucji otoczenia biznesu oraz ze wzajemnych kontaktów między pracodawcami i pracownikami. Skoncentrowana struktura przestrzenna produkcji sprzyja także rozwojowi infrastruktury na danym obszarze. Maier i Tödtling słusznie podkreślają, że jednocześnie występowanie wymienionych czynników może spowodować swoistą „reakcję łańcuchową” i tym samym wpływać na decyzje lokalizacyjne kolejnych podmiotów gospodarczych. W dłuższym okresie proces ten wpływa na szybszy rozwój danego terytorium. Wśród głównych impulsów przestrzennej koncentracji aktywności gospodarczej badacze ci wymienili m. in. określony popyt oraz pierwotne powiązania pewnych przedsięwzięć gospodarczych i infrastrukturalnych. Jednym z najważniejszych aspektów koncentracji przestrzennej aktywności gospodarczej są efekty aglomeracyjne (rys. 1.1).

Efekty aglomeracyjne można podzielić na dwie kategorie: efekty wewnętrzne i zewnętrzne. Efekty wewnętrzne występują, gdy osiągnięte przez podmiot gospodarczy zyski pozwalają na uruchomienie niewykorzystanych wcześniej mocy produkcyjnych. Efekty zewnętrzne natomiast dotyczą wzajemnych powią-

²⁴ Tamże, s. 124–126.

²⁵ G. Maier, F. Tödtling, *International Division of Labour and Industrial Change in Austrian Regions*, [w:] *International Economic Restructuring and the Regional Community*, red. H. Muegge, W. B. Stöhr, International Institute for Urban and Regional Studies, UNIDO, 1987.

zań między przedsiębiorstwami i innymi podmiotami działającymi na rynku oraz między administracją państwową, regionalną i lokalną, instytucjami otoczenia biznesu oraz między podmiotami indywidualnymi i gospodarstwami domowymi. W. Isard wśród efektów zewnętrznych wyróżnił efekty lokalizacyjne i urbanizacyjne.



Rys. 1.1. Efekty aglomeracyjne przestrzennej koncentracji aktywności gospodarczej

Źródło: K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne – Polska, Czechy, Niemcy*, red. S. Golinowska, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1998, s. 49

Cechą charakterystyczną efektów lokalizacyjnych jest to, że dotyczą one podmiotów z tej samej branży. Korzyści wynikają przede wszystkim z możliwości wykorzystania takich samych lub podobnych surowców oraz komponentów, wytworzenia sieci wyspecjalizowanych podwykonawców i usługodawców, dostępu do wykwalifikowanej siły roboczej, korzystania z odpowiedniej infrastruktury fizycznej i instytucjonalnej (wspólnej dla wielu podmiotów) oraz instytucji doradczych, szkoleniowych i finansowych. Bliższa współpraca podmiotów jednej branży skoncentrowanych przestrzennie może również sprzyjać prowadzeniu wspólnych prac badawczo-rozwojowych, które przyczyniają się do rozwoju technologicznego i wdrażania rozwiązań innowacyjnych. Należy jednak podkreślić, że nadmierna eksploatacja, m. in. zasobów pracy, surowców i środowiska, może spowodować w dłuższym okresie niekorzystne skutki w postaci wzrostu cen czynników produkcji.

Efekty urbanizacyjne dotyczą różnych gałęzi skoncentrowanych na danym obszarze. Efekty te również mogą być różne. Korzystne efekty urbanizacyjne wynikają z²⁶:

- wielkości rynku,
- dostępności wykwalifikowanej siły roboczej,
- nasycenia instytucji otoczenia biznesu,

²⁶ Oprac. własne na podstawie: K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 50.

– dostępności do usług oraz podwykonawców niezbędnych w procesie produkcji,

- wsparcia doradczego, finansowego i edukacyjnego,
- ułatwionych kontaktów gospodarczych i społecznych z innymi podmiotami działającymi na rynku,
- bliskości organów administracji rządowej i samorządowej oraz instytucji i organów publicznych,
- dobrze rozwiniętej infrastruktury komunikacyjnej,
- możliwości nawiązania współpracy z ośrodkami naukowymi i jednostkami badawczo-rozwojowymi, m. in. w zakresie wdrażania nowoczesnych technologii oraz podnoszenia kwalifikacji pracowników i kadry zarządzającej,
- bliskości źródeł informacji i miejsc podejmowania decyzji,
- szerokiej gamy dostępnych usług konsumpcyjnych, które nie są bezpośrednio związane z działalnością gospodarczą, np. oferty mieszkaniowej, kulturalnej, edukacyjnej, sportowo-rekreacyjnej.

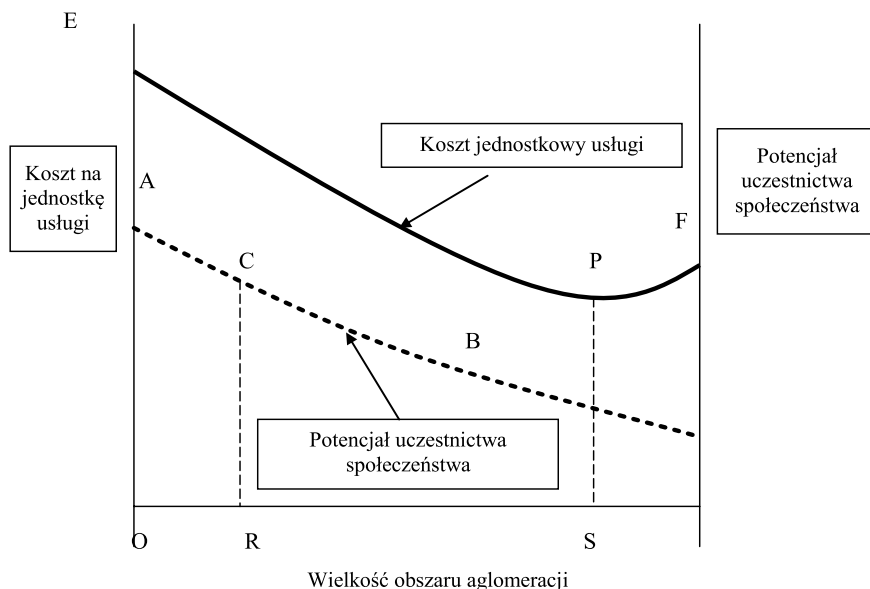
Efekty urbanizacyjne mogą mieć też wymiar negatywny. Zbyt duża koncentracja przestrzenna działalności gospodarczej może prowadzić do degradacji środowiska naturalnego, problemów komunikacyjnych i transportowych, pogorszenia stanu zdrowia mieszkańców (koszty leczenia i profilaktyki) oraz może powodować wzrost cen czynników produkcji.

Korzyści aglomeracyjne (zewnętrzne) dostrzegali również twórcy koncepcji lokalizacji, m. in. A. Weber i A. Lösch²⁷. Lösch wskazywał, że korzyści te powstają przede wszystkim dzięki skali produkcji, lepszym możliwościom sprzedaży, łatwiejszemu dostępowi do wykwalifikowanej siły roboczej, działalności w bliskim sąsiedztwie wielu podmiotów produkcyjnych i usługowych oraz dużemu rynkowi zbytu. Z kolei nagromadzenie przedsiębiorstw na danym obszarze sprzyja procesom specjalizacji, kooperacji, rozwoju techniki i technologii, obniżaniu kosztów energii oraz rozbudowie podstawowej infrastruktury służącej funkcjonowaniu przedsiębiorstw (komunikacja). Bardzo istotnym czynnikiem potęgującym korzyści wynikające z przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej jest reinwestowanie zysków. Kumulacja wymienionych czynników, zdaniem Löscha, sprzyja dynamicznemu rozwojowi aglomeracji, jednocześnie jednak utrwala przestrzenne zróżnicowanie w rozwoju społeczno-gospodarczym regionu lub państwa.

Cechą charakterystyczną korzyści zewnętrznych jest możliwość ich rozprzestrzeniania na inne gałęzie (efekt *spillover*). Zatem stają się one udziałem coraz większej liczby przedsiębiorstw. Jednak nakłady związane z funkcjonowaniem aglomeracji, po przekroczeniu pewnej wielkości, mogą przewyższać zyski. Nadmierny rozwój ośrodków miejskich może powodować wzrost kosztów pracy i transportu oraz stwarzać problemy środowiskowe. Jeśli nadmiernie zwiększa-

²⁷ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...*, s. 17.

ją się koszty obsługi, wówczas aglomeracja staje się nieefektywna. Graficznie zjawisko to przedstawił W. Isard (rys. 1.2). Z punktu widzenia kosztów funkcjonowania danego obszaru, wielkość optymalna znajduje się w punkcie (P), a najniższe koszty przedstawia prosta (PS), przy optymalnej wielkości obszaru aglomeracji (OS). Isard wskazuje na jeszcze jedno niekorzystne zjawisko związane z rozrastaniem się aglomeracji – potencjał uczestnictwa społeczeństwa (krzywa B), inaczej określany również jako zaangażowanie społeczne. Jest on mierzony różnymi wskaźnikami związanymi m. in. z poziomem edukacji w szkołach, studiami uniwersyteckimi, zakupami, rozmowami telefonicznymi itd. Zdaniem Isarda, zaangażowanie społeczne maleje w miarę wzrostu czasu, kosztów i odległości. Powoduje to zatem zwiększenie nakładów związanych z funkcjonowaniem aglomeracji i prowadzi do spadku ich atrakcyjności dla mieszkańców, przedsiębiorstw i potencjalnych inwestorów²⁸.



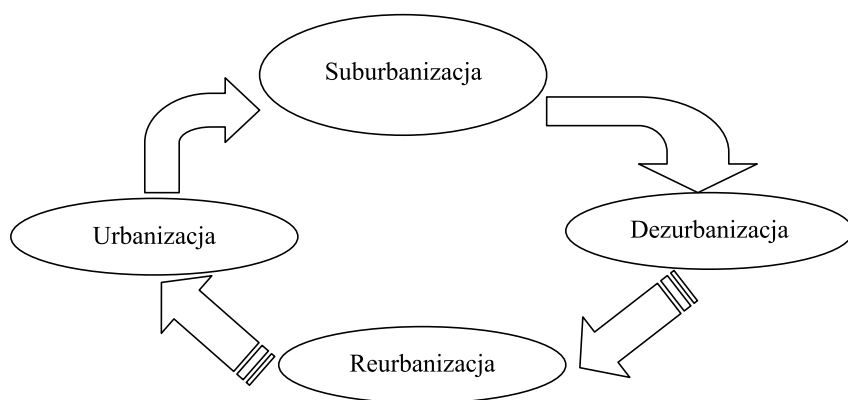
Rys. 1.2. Koszt jednostkowy i potencjał uczestnictwa społeczeństwa w zależności od wielkości obszaru aglomeracji

Źródło: K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 19, [za]: *Metody analizy regionalnej*, red. W. Isard, Warszawa 1965

Na strukturę zagospodarowania przestrzeni, obok czynników aglomeracyjnych, istotny wpływ ma proces urbanizacji, czyli kształtowania i rozwoju przestrzeni miejskiej. Można go podzielić na cztery etapy (rys. 1.3).

²⁸ Tamże, s. 18–19.

Pierwszy etap kształtowania przestrzeni miejskiej – urbanizacja – polega na stopniowym przejściu od agrarnego modelu zagospodarowania przestrzeni do przemysłowego. Zmiana ta wiąże się ze wzmożonym lokowaniem inwestycji w regionach miejskich. Dynamicznie rosnący popyt na siłę roboczą powoduje przyspieszenie procesów migracyjnych ze wsi do miast. Tym samym wzrasta zapotrzebowanie na podstawową infrastrukturę mieszkaniową, komunalną i transportową. Z biegiem czasu rośnie presja na rozbudowę infrastruktury poza centrum miasta. Tworzą się peryferie oraz miejscowości otaczające miasto główne, które razem stanowią obszar metropolitarny.



Rys. 1.3. Fazy rozwoju aglomeracji

Źródło: oprac. własne na podstawie: K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 51–53

Rozbudowa infrastruktury poza granicami miasta umożliwia przejście do drugiego etapu – suburbanizacji. Początkowo lepsza infrastruktura komunikacyjna i mieszkaniowa powoduje wzrost liczby osób osiedlających się na peryferiach. W efekcie rośnie zainteresowanie przedsiębiorstw lokowaniem inwestycji poza centrum aglomeracji. Powodem jest m. in. tańsza ziemia, dobra infrastruktura komunikacyjna oraz dostęp do siły roboczej. W obszarze centrum miasta uprzemysłowienie prowadzi do pojawiania się zjawisk negatywnych, czyli do dezurbanizacji przestrzeni miejskiej. Głównym powodem jest niewystarczający poziom rozwoju infrastruktury. Przeciążona aglomeracja nie jest w stanie przeciwdziałać temu zjawisku. Towarzyszy mu zwykle drastyczne pogorszenie warunków życia i pracy w obrębie miasta. Koszty aglomeracyjne zaczynają przewyższać korzyści. Przeciążone centra miast tracą na znaczeniu, a wraz z nimi obszary peryferyjne. Fazę dezurbanizacji charakteryzuje również nasilający się proces migracji z aglomeracji centralnej do innych miast. Zwykle są to tzw. miasta średnie, w których problemy infrastrukturalne, komunikacyjne i środowiskowe są znacznie mniejsze niż w obszarze centralnym.

Otwarte pozostaje pytanie o możliwość regeneracji przestrzeni miejskiej po fazie dezurbanizacji. W literaturze przedmiotu przeważa opinia, że proces dezurbanizacji jest nieodwracalny i prowadzi do upadku miasta. Niektórzy autorzy widzą jednak szanse na reurbanizację miast. Ich prace ograniczają się jednak do modeli teoretycznych i nie są poparte badaniami empirycznymi.

1.3. Teorie neoklasyczne

W 1776 r. Adam Smith w swoim dziele *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* wykazał, że o korzyściach z handlu decydują absolutne różnice w kosztach wytwarzania (lub wydajności pracy). Stąd teorię Smitha nazywa się teorią przewagi absolutnej²⁹. Teoria różnic absolutnych Smitha ilustruje jedynie korzyści z wymiany międzynarodowej określonych dóbr. Są to m.in. niektóre surowce naturalne oraz produkty rolno-spożywcze.

Ważną teorią zaliczaną do ekonomii klasycznej jest opublikowana w 1817 r. przez Davida Ricardo – teoria korzyści komparatywnych. Ricardo w pracy *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania* dowiódł, że przewaga absolutna nie jest warunkiem koniecznym rozwoju handlu. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku przewaga względna (komparatywna), czyli stosunek kosztów realnych poszczególnych towarów. W sytuacji, gdy nie jest on jednakowy, handel i specjalizacja przynoszą korzyści niezależnie od tego, czy produkujemy wszystkie towary taniej lub drożej od zagranicy³⁰. Istotą teorii Ricarda jest twierdzenie, że wymiana międzynarodowa może być korzystna dla obu partnerów, w sytuacji, gdy jeden wytwarza większość towarów taniej (lub drożej) niż drugi. Pomimo że teoria korzyści komparatywnych jest zaliczana do teorii handlu międzynarodowego, to jednak można ją odnieść do problematyki rozwoju regionalnego. Model ricardiański zakłada tylko mobilność towarów, natomiast nie uwzględnia transgranicznej mobilności czynników produkcji. Z tego powodu teoria ta wyjaśnia regionalną specjalizację produkcji w kierunku handlu. Krytycy podkreślają, że teoria Ricarda odnosi się do możliwości rozwoju (oba kraje są na pewnym poziomie rozwoju i stan ten jest stabilny). Dysproporcje regionalne (międzynarodowe) zależą natomiast od wzrostu potencjału produkcyjnego i jego międzynarodowego zróżnicowania. Teoria Ricarda koncentruje się na stronie podażowej, nie wspominając, że jej struktura jest powiązana z elastycznością popytu.

²⁹ A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2003, s. 39.

³⁰ J. Świerkocki, *Zarys międzynarodowych stosunków gospodarczych*, PWE, Warszawa 2004, s. 21–22.

Do rozwoju teorii korzyści komparatywnych przyczynili się dwaj szwedzcy ekonomiści – Eli Heckscher (1919 r.) i Bertil Ohlin (1924 r.)³¹. Istotą ich podejścia jest powiązanie kierunków specjalizacji poszczególnych krajów (regionów) z wielkością posiadanych zasobów czynników produkcji i wykazanie, że kraj powinien produkować i eksportować dobra zużywające szczególnie dużo czynników wytwórczych posiadanych w obfitości, a importować dobra zawierające szczególnie dużo czynników wytwórczych, które w jego gospodarce są rzadkie. Zatem handel i specjalizacja, zgodnie z przewagą względną, sprzyjają maksymalizacji dochodu realnego w gospodarce światowej i w krajach (regionach), które uczestniczą w handlu międzynarodowym³².

Odnosząc teorię Heckschera–Ohlina do problematyki rozwoju regionalnego, można stwierdzić, że podjęcie produkcji określonych dóbr przemysłowych nie jest uzależnione od specyficznych warunków klimatycznych, występowania na danym obszarze surowców naturalnych czy przewagi technologicznej; np. regiony o znacznym potencjale siły roboczej powinny specjalizować się w produkcji dóbr wymagających dużych nakładów pracy, podczas gdy regiony wyposażone w kapitał powinny specjalizować się w produkcji dóbr kapitałochłonnych. Podobna reguła dotyczy pozostałych czynników produkcji. Dobra powstałe w tak zlokalizowanej produkcji określa się mianem dóbr Heckschera–Ohlina³³.

Teorie neoklasyczne, wywodzące się ze szkoły Adama Smitha, zakładają, że rynek w sposób naturalny dąży do równowagi. Rozważając zatem problem zróżnicowania międzyregionalnego, w sytuacji konkurencji doskonałej oraz doskonałej mobilności czynników produkcji, można stwierdzić, że czynniki będą skupiać się tam, gdzie osiągną największą użyteczność krańcową. Ich migracje, a tym samym różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy poszczególnymi obszarami, będą trwać dopóty, dopóki nie ulegną wyrównaniu krańcowe użyteczności w obrębie całego obszaru³⁴. Mechanizm wyrównywania dysproporcji w rozwoju

³¹ Nowe podejście do klasycznej teorii handlu międzynarodowego zostało po raz pierwszy sformułowane przez E. Heckschera w artykule w 1919 r., a następnie rozwinięte przez B. Ohlina (laureata nagrody Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych w 1977 r.) – w pracy doktorskiej w 1924 r. Koncepcje w nich zawarte zostały szerzej upowszechnione dopiero w 2. poł. lat 30. XX w., po ukazaniu się ich angielskich edycji (szerzej w: A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze...*, s. 82).

³² J. Świerkocki, *Zarys międzynarodowych stosunków gospodarczych...*, s. 31.

³³ Warto dodać, że istnieje także pojęcie dóbr Schumpetera. Odnosi się ono do dóbr znajdujących się we wczesnej fazie procesu produkcyjnego. Zarówno sam produkt, jak i proces produkcyjny, nie są jeszcze ostatecznie określone. Produkcja dóbr Schumpetera wymaga specjalnej lokalizacji, tzn. dostępności know-how, wysoko wykwalifikowanej siły roboczej oraz możliwości wdrażania innowacyjnych rozwiązań technicznych i technologicznych. Z biegiem czasu proces produkcji i sam produkt podlegają standaryzacji, a tym samym i wymogi lokalizacyjne ulegają zmniejszeniu. Wówczas dobro Schumpetera staje się dobrem Heckschera–Ohlina i tym samym najkorzystniejsza lokalizacja jest określana przez wyposażenie regionu w czynniki produkcji – pracę i kapitał (szerzej w: K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 58).

³⁴ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna...*, s. 21.

między poszczególnymi regionami wynika z założenia o malejących przychodach od zastosowanego kapitału oraz z rosnącej akumulacji kapitału w regionach biedniejszych. W obszarach bogatszych, które dysponują znaczącym zasobem kapitału, wzrost produkcji następuje w tempie mniej niż proporcjonalnym w stosunku do przyrostu kapitału. Zależność ta powoduje zmniejszenie skłonności do oszczędzania, a tym samym do podejmowania inwestycji. Bezpośrednim rezultatem jest spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. W regionach biedniejszych, zwiększenie akumulacji kapitału powoduje dynamiczny wzrost produkcji i tym samym przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego w stosunku do regionów lepiej rozwiniętych. W efekcie następuje niwelowanie zróżnicowania w rozwoju społeczno-gospodarczym określonych obszarów. Prawidłowość ta dotyczy w równym stopniu państw i regionów³⁵.

Jeśli na danym obszarze (np. aglomeracji) zwiększa się liczba mieszkańców, to zmianie ulegają proporcje czynników produkcji, a tym samym ich produkcyjności krańcowe i ceny. Wraz z postępem urbanizacji wzrasta cena ziemi, natomiast rosnącym inwestycjom towarzyszy spadek ceny kapitału w porównaniu z innymi czynnikami produkcji. Jeśli mobilnym czynnikiem produkcji jest praca, to wzrost płac w wyniku urbanizacji przyciąga siłę roboczą z peryferii. Migracja powoduje, że krańcowa użyteczność pracy maleje na obszarze zurbanizowanym. Jednocześnie na obszarze peryferyjnym rośnie krańcowa użyteczność pracy i tym samym wysokość płac. Zatem, przy założeniu o doskonałej mobilności, dochodzi do konwergencji dochodów z pracy pomiędzy tymi regionami.

Przyjmując założenia modelu klasycznego, które nie uwzględniają m. in. kosztów transportu, ograniczonej mobilności czynników produkcji czy też występowania konkurencji niedoskonałej, można stwierdzić, że cały układ dąży do równowagi. Oznacza to zatem, że różnice międzyregionalne wyrównują się w perspektywie długoterminowej.

1.4. Teorie rozwoju „od góry”

Model J. M. Keynesa, w odróżnieniu od modeli neoklasycznych, zakłada, że mimo stanu równowagi gospodarczej może występować niepełne wykorzystanie czynników produkcji, w szczególności pracy³⁶. Keynes nie kładł też nacisku na aspekt podażowy, lecz koncentrował się na analizie strony popytowej procesów gospodarczych. Uznał, że całkowite wykorzystanie czynników produkcji zależy właśnie od tego czynnika³⁷. Rozważania Keynesa wykorzystuje

³⁵ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego ...*, s. 71.

³⁶ K. Głabicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna ...*, s. 22.

³⁷ J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, 1936 (wyd. pol.: 1956 i 1985), [w:] J. Bremond, M. Salort, *Odkrywanie ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 323–329.

economic base theory, która zakłada, że rozwój regionu zależy od popytu wewnętrznego, w powiązaniu z eksportem i importem dóbr. Zwiększenie popytu regionalnego może być stymulowane przez zwiększenie popytu zewnętrznego (wzrost eksportu). Jest to tzw. aktywność bazowa. Z dochodów uzyskanych z eksportu można finansować import oraz kupować lokalne towary i usługi, co wytwarza wewnątrzregionalny efekt mnożnikowy. W modelu tym obszar bazowy (obszar produkcji i eksportu) determinuje wielkość i zmiany popytu w obszarze niebazowym.

Mnożnik można przedstawić wzorem, w którym dochód całkowity regionu Y_R stanowi sumę dochodów uzyskiwanych z eksportu Y_x i wewnątrzregionalnej cyrkulacji dochodów Y_L :

$$Y_R = Y_x + Y_L \quad (1.1)$$

$$Y_L = [(1/1 - c + q) - 1] Y_x \quad (1.2)$$

$$Y_R = (1/1 - c + q) Y_x \quad (1.3)$$

gdzie:

c – krańcowa skłonność do konsumpcji,

q – krańcowa skłonność do importu.

Ze wzoru 1.3 wynika, że im większa jest krańcowa skłonność do konsumpcji i im mniejsza jest krańcowa skłonność do importu, tym większy jest efekt mnożnikowy wzrostu eksportu z danego regionu. Warto podkreślić, że Keynes nie wspomina o kilku istotnych czynnikach wpływających na rozwój regionu, tzn.³⁸:

- nie uzależnia wielkości sektora bazowego od wielkości regionu;
- nie odróżnia importu dóbr konsumpcyjnych od importu dóbr inwestycyjnych;
- nie bierze pod uwagę regionalnych strategii, mających na celu substytucję importu;
- pomija warunki cyrkulacji dochodu wewnątrz regionu;
- nie opisuje możliwych zmian popytu zewnętrznego.

Interesujące podejście do problematyki rozwoju regionalnego zawierają modele fazowe, w których uwzględnia się oddziaływanie trzech grup czynników, tj. społecznych, gospodarczych i politycznych³⁹.

³⁸ K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 60–61.

³⁹ Jednym z pierwszych przykładów takiego podejścia była koncepcja fazowego rozwoju społecznego K. Marksa. Historyczna weryfikacja powoduje jednak, że nie ma konieczności jej szerszego analizowania w aspekcie rozwoju regionalnego omawianego w tej pracy. Koncepcja K. Marksa zakłada rozwój społeczeństw według następującego schematu: prapoczeństwo – niewolnictwo – feudalizm i kapitalizm – socjalizm lub komunizm.

Wśród nich szczególnie ciekawy wydaje się model W. W. Rostowa⁴⁰. Rostow zakładał, że społeczeństwo przechodzi kolejne stadia rozwoju gospodarczego (por. tab. 1.1). Jednak najważniejszy dla zapoczątkowania wzrostu i rozwoju jest moment *take off*, czyli ten, w którym skala inwestycji zaczyna znacznie powiększać produkt realny i wymuszać nieustanne zmiany w technice wytwarzania, a powiększający się strumień dochodów finansuje kolejne inwestycje i powoduje dalszy wzrost dochodów regionu. Obserwacja ta może mieć znaczenie przede wszystkim dla zdynamizowania rozwoju regionów zacofanych gospodarczo. Opisany przez Rostowa moment „wielkiego pchnięcia” (*big push*) jest dla nich atrakcyjną metodą przerwania zamkniętego koła niskiego poziomu produkcji, małego rynku, niewielkich oszczędności i małych zasobów kapitałowych⁴¹. Słabością tego modelu jest to, że nie uwzględnia w swych receptach na modernizację faktu, że regiony o niskim poziomie dochodu i oszczędności nie są w stanie zaoferować korzystnych warunków inwestorom. Wyjątkiem mogą być regiony bogate w zasoby naturalne. Z tego powodu pojawiają się żądania interwencji państwa w celu dopasowania poziomu inwestycji do możliwości ich absorpcji w regionie. Rostow wychodzi z założenia, że wśród poszczególnych gałęzi można zauważyć tzw. sektory wiodące, które rozwijając się szybciej od pozostałych, pociągają za sobą rozwój pozostałych. Proces ten można przyspieszyć, jeśli zidentyfikuje się sektor wiodący i będzie go wspierać.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele uwag krytycznych wobec modelu Rostowa. Jednocześnie wskazuje się liczne przykłady gospodarek uprzemysłowionych, które nie przechodziły przez wszystkie wymienione fazy rozwoju. A jednak pewne wnioski wynikające z rozważań Rostowa mogą być interesujące z punktu widzenia rozwoju regionalnego. Przede wszystkim chodzi o koncepcję sektorów wiodących. Zdaniem Rostowa, ich wyodrębnienie oraz bezpośrednie wsparcie przez państwo lub władze regionalne może przyczynić się do szybszego rozwoju całego regionu. Nierozstrzygnięty natomiast pozostaje problem selekcjonowania sektorów gospodarki, które powinny być wspierane w pierwszej kolejności (obszary priorytetowe).

Z punktu widzenia rozwoju poszczególnych regionów interesujące wydaje się pokazanie związków między teorią cyklu życia produktu a lokalizacją i rozwojem przestrzeni gospodarczej⁴². Wraz ze „starzeniem się” produktu, zmianie ulega również proces produkcji. Tym samym inne stają się wymagania odnośnie do lokalizacji określonej działalności gospodarczej. Jest to przede wszystkim

⁴⁰ W 1960 r. W. W. Rostow sformułował teorię fazowego wzrostu gospodarczego, która była teorią opozycyjną w stosunku do koncepcji K. Marksa, uznając jednocześnie za wzór stopień rozwoju i poziom uprzemysłowienia oraz umiędzynarodowienia gospodarki amerykańskiej.

⁴¹ W. Szmyt, *Teorie rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem modelu rdzenia i peryferii*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, *Ekonomia* 6/1999, nr 2176, s. 53.

⁴² R. Vernon, *International Investment and International Trade in Product Cycle*, „Quarterly Journal of Economics” 1966, No 80, s. 190–207.

związane ze zmianą proporcji czynników produkcji (praca, kapitał itd.), czyli technologii. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że wraz z przechodzeniem produktu od fazy wdrożeniowej, poprzez standaryzację, do eliminacji z rynku, „starzeją” się również gałęzie przemysłu i tym samym regiony lub ich części (np. w fazie produkcji masowej, ze względu na ograniczenie kosztów przeciętnych, korzystniejsze może być przeniesienie działalności z aglomeracji do obszarów peryferyjnych). Zgadzając się, że teoria cyklu życia produktu pozostaje w związku z procesem rozwoju regionalnego, należy zwrócić uwagę na czynniki, które spowalniają lub hamują proces „starzenia się” regionów. Istnieją produkty, które nie podlegają opisanemu cyklowi, np. dobra inwestycyjne. Inne „starzeją się”, lecz ich produkcja nie zanika, a tylko jest modyfikowana, np. odzież. Przedsiębiorstwa poprzez wdrażanie rozwiązań innowacyjnych mogą także spowolnić proces „starzenia” lub „odmładzać” produkt przez innowacje. Nie są one natomiast skłonne do szybkiej zmiany lokalizacji.

Tabela 1.1. Model fazowy W. W. Rostowa

Wyszczególnienie	Faza I	Faza II	Faza III	Faza IV
Poziom rozwoju społeczeństwa	społeczeństwo tradycyjne	społeczeństwo okresu przejściowego	społeczeństwo rozwijające się	społeczeństwo dojrzałe
Cechy charakterystyczne	produkcja dóbr zaspokajających potrzeby podstawowe, brak wykorzystania dorobku naukowego i postępu technologicznego	wzrost inwestycji, do sektorów prowadzących zalicza się rolnictwo i przemysł oparte na surowcach naturalnych	rozwój przemysłu, rozwój inwestycji i oszczędności do poziomu 5–10% PKB, polityka pro-wzrostowa, rozwój przedsiębiorczości	inwestycje na poziomie 10–20% PKB, szeroka baza produkcyjna, zdolność do konkurencji na rynku międzynarodowym, wykorzystanie dorobku naukowego i postępu technologicznego*

* Ze względu na czas powstania modelu (1960 r.) Rostow podkreślał w fazie IV szczególne znaczenie przemysłów: stalowego, chemicznego, elektromaszynowego oraz przetwórczego.

Źródło: oprac. własne na podstawie: K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 62–63, [za:] L. Schätzl, *Wirtschaftsgeographie. Theorie*, Bd. 1, Paderborn 1978.

Ze względu na wybór strategii dla regionu, interesujące są dwa przeciwstawne podejścia – zwolenników rozwoju zrównoważonego oraz niezrównoważonego. W latach 50. XX w. toczyła się dyskusja, w jaki sposób strategię inwestycyjną mogą pokonać błędne koło niedorozwoju? Jak można – pozostając na gruncie teorii faz rozwoju Rostowa – możliwie szybko osiągnąć wyższe stadium rozwoju?

Zwolennicy rozwoju zrównoważonego (R. Nurkse, P. Rosenstein-Rodan) uważali, że postęp na wielu płaszczyznach może trwale zaistnieć tylko przy minimalnych inwestycjach w każdą z nich. Punktem wyjścia było tzw. błędne koło niedorozwoju, spowodowane niepełnym wykorzystaniem czynników produkcji w krajach (regionach) biedniejszych i jednocześnie brakiem kapitału. Teoretycy koncepcji rozwoju zrównoważonego podkreślali, że błędne koło niedorozwoju występuje nie tylko od strony podaży (niskie dochody realne – małe oszczędności – małe inwestycje – zatem mniejsze dochody realne), ale przede wszystkim od strony popytu. Za podstawową metodę pobudzenia rozwoju uważali rozbudowę rynku wewnętrznego poprzez podjęcie inwestycji w różnych gałęziach przemysłu, przy uwzględnieniu dochodowej elastyczności popytu. W ten sposób zwiększona zostanie produkcja regionalna zorientowana na preferencje miejscowych konsumentów. Rozbieżności wśród zwolenników tej koncepcji dotyczą roli inicjatora inwestycji. Część autorów jest zdania, że przypada ona inwestorom prywatnym (Nurkse), inni natomiast (Rosenstein-Rodan) oczekują zaangażowania państwa (władz regionalnych) w rozpoczęcie i koordynację procesu inwestycyjnego.

Zwolennicy strategii rozwoju niezrównoważonego (A. Hirschman, P. Streten) uważali, że tylko inwestycje usuwają wąskie gardła rozwoju i stwarzają nadwyżki, które mogą być następnie reinwestowane. W ten sposób, ich zdaniem, pobudzany jest wzrost. Krytykowali koncepcję rozwoju zrównoważonego głównie za to, że jest zbyt odległa od realiów rynku. Podstawowym zarzutem była obawa o możliwość jednoczesnej realizacji wielu inwestycji przez regiony, które dotychczas nie były do tego zdolne. Zwolennicy koncepcji rozwoju niezrównoważonego za główny problem uznają nieumiejętność podejmowania decyzji oraz brak zachęt do inwestowania. Stworzenie systemu takich zachęt spowoduje pobudzenie rozwoju gospodarczego w regionie. Utrzymanie jego wysokiego tempa jest uzależnione od tego, czy procesem inwestycyjnym zostaną objęte różne sektory działalności gospodarczej. Uruchomienie systemu stymulowania inwestycji może przełożyć się na rozwój gospodarczy całego regionu (reakcja łańcuchowa)⁴³. Z punktu widzenia realizacji polityki na danym obszarze najważniejsze kwestie sporne dotyczą wyboru kierunków działań przez władze regionalne i lokalne.

1.5. Teorie polaryzacji

Teorie klasyczne i neoklasyczne odnoszące się do problematyki rozwoju regionalnego opierały się na założeniu, że układ przestrzennie współzależny dąży do stanu równowagi. W latach 50. XX w. wielu ekonomistów dostrzegło, że rozwój regionalny nie prowadzi do stanu równowagi. Przeciwnie, zróżnicowania w rozwoju społeczno-gospodarczym pogłębiają się. Próbą opisu tego zjawiska były teorie polaryzacji.

⁴³ K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 59–68.

Wśród nich kluczowe znaczenie miały prace J. A. Schumpetera⁴⁴. Dotyczyły one pobudzania innowacji w formie tzw. fal, które pociągają za sobą rozwój gospodarczy. Ważną rolę Schumpeter przypisał tzw. innowacjom bazowym, które wywołując ciąg kolejnych mniej lub bardziej istotnych innowacji, podtrzymują wzrost gospodarczy i przyczyniają się do rozwoju określonego sektora. Do innowacji bazowych zaliczył m. in. wynalezienie maszyny parowej, silnika spalinyowego i elektrycznego, lampy elektrycznej, telegrafu i tranzystorów. Uważał też, że innowacje bazowe są obecne we wszystkich inwestycjach w nowo powstających gałęziach. Podnoszą przez to wartość zainwestowanego kapitału i kreują efekty mnożnikowe⁴⁵. Każda zmiana technologiczna ma z założenia charakter dynamiczny. Prowadzi więc do powstania nowej wiedzy o produktach, procesach wytwórczych, nakładach, usługach. Proces ten jest bezpośrednio związany z uczeniem się i zdobywaniem doświadczenia przez działanie (*learning by doing*), prowadzącym do dynamicznych korzyści skali oraz z uczeniem się zdobywania wiedzy (*learning to learn*). Cechą zmiany technologicznej, na którą zwrócił uwagę Schumpeter, jest nierównomierny rozkład w czasie i przestrzeni, prowadzący do powstawania luk technologicznych między firmami i państwami. Zmiany luk technologicznych, a więc konwergencja lub różnicowanie możliwości technologicznych zależą od zdolności innowacyjnej, a ta z kolei od następujących czynników⁴⁶:

- specyfiki procesu technologicznego, w tym źródła zmiany w technologii (endogeniczne czy egzogeniczne),
- bazy naukowo-badawczej,
- bodźców ekonomicznych stymulujących procesy technologiczne,
- charakteru polityki rządowej.

Relację między zmianą technologiczną a wzrostem gospodarczym opisuje od strony popytowej mechanizm keynesowski, od strony podażowej mechanizm Schumpetera. Mechanizm keynesowski działa poprzez mnożnik inwestycyjny i mnożnik handlu zagranicznego. Im wyższa zdolność danego kraju do innowacji, tym wyższa stopa aktywności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego. Mechanizm Schumpetera uzupełnia procesy popytowe o efekty podażowe, które towarzyszą działalności innowacyjnej: obniżka kosztów produkcji, wzrost efektywności w wyniku innowacji w procesach wytwórczych, rozszerzenie możliwości wytwarzania nowych produktów, dodatkowe zyski z bycia tzw. liderem innowacji. W wyniku działania obu tych mechanizmów mamy do czynienia z dwoma

⁴⁴ Szerzej w: S. Mikosik, *Teoria rozwoju gospodarczego Josepha A. Schumpetera*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

⁴⁵ P. Lisowski, *Innowacyjność w teoriach rozwoju regionów*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 309.

⁴⁶ A. Zielińska-Głębocka, *Handel krajów uprzemysłowionych w świetle teorii handlu międzynarodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s. 102.

rodzajami efektywności: popytową – określaną w literaturze efektywnością wzrostową (*growth efficiency*), oraz podażową – tzw. efektywność schumpeterowska (*Schumpeterian efficiency*)⁴⁷.

Jedną z pierwszych koncepcji polaryzacji sektorowej rozwinął F. Perroux na przełomie lat 50. i 60. XX w. (teoria rozwoju zharmonizowanego)⁴⁸. Perroux nowe branże powstające w wyniku innowacji określa mianem jednostek motorycznych (*unités motrices*). Odpowiadają one sektorowym biegunom wzrostu. Biegun taki może tworzyć pojedyncze przedsiębiorstwo, ale również zinstytucjonalizowana lub silnie powiązana ich grupa. Z drugiej strony, wdrażanie rozwiązań innowacyjnych powoduje, że wcześniej stosowane technologie starzeją się. Przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw, które funkcjonują w oparciu o takie technologie, tracą swoje poprzednie znaczenie, udział w rynku, kapitał i miejsca pracy. W rezultacie dochodzi do polaryzacji sektorowej w gospodarce i do powstania biegunów wzrostu (*growth poles*).

Teoria polaryzacji sektorowej nie odnosi się jednak do przestrzennej lokalizacji działalności gospodarczej. Za twórcę teorii polaryzacji regionalnej uważa się G. Myrdala. Twierdził on, że wszystkie cyklicznie skumulowane i odpowiednio intensywne procesy rozwoju lub kryzysy, spowodowane np. zmianą popytu, dochodów, inwestycji czy produkcji, prowadzą do wykształcenia się ośrodków wzrostu i obszarów słabiej rozwiniętych. Myrdal wskazywał, że najlepszym miernikiem zróżnicowania międzyregionalnego jest wskaźnik PKB na mieszkańca. Jego zdaniem, zjawisko polaryzacji w ujęciu przestrzennym może mieć wymiar regionalny, krajowy i międzynarodowy. Efekt polaryzacji potęguje się, gdy szybciej rozwijające się bieguny wzrostu absorbują czynniki produkcji z regionów peryferyjnych. Wówczas dochodzi do ruchów migracyjnych, skumulowania inwestycji w ośrodkach wzrostu oraz ich zaniechania na peryferiach. Proces zróżnicowania międzyregionalnego na danym obszarze pogłębia się⁴⁹.

Bieguny wzrostu stają się w regionie głównymi miejscami wytwarzania i wdrażania rozwiązań innowacyjnych. Jednocześnie pełnią rolę ośrodków handlu, centrów usługowych, ośrodków administracyjnych, węzłów komunikacyjnych, ośrodków wymiany informacji i nagromadzenia kapitału inwestycyjnego. Z drugiej strony, na obszarach peryferyjnych zaniedbywany jest proces inwestycyjny, nawet w zakresie podstawowych czynników produkcji. Myrdal określa to zjawisko jako efekt wypłukiwania przez centrum czynników produkcji z obszarów peryferyjnych (*back-wash effect*). Myrdal dostrzegł również zjawisko przeciwne – efekt rozprzestrzeniania się rozwoju z centrów na peryferie (*spread effect*). Polega on na przenoszeniu pewnych inwestycji na obszary peryferyjne,

⁴⁷ Tamże, s. 100–104.

⁴⁸ B. Winiarski, *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976, s. 259.

⁴⁹ Szerzej w: G. Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions*, University Paperbacks, London 1963.

upowszechnianiu miejskiego stylu życia oraz na wzroście popytu w centrum na produkty z peryferii. Czynniki te mogą stanowić impuls rozwoju, jednak nie są w stanie zrównoważyć efektu wypłukiwania. Tym samym utrwalane jest zjawisko polaryzacji⁵⁰. Bardzo interesujący opis przebiegu procesu polaryzacji na przykładzie dwóch regionów (rozwinęty region północny i zacofany region południowy) przedstawił A. Hirschman. Jego model ma dwa etapy (tab. 1.2).

Tabela 1.2. Etapy polaryzacji w modelu A. Hirschmana

Etapy polaryzacji	Cechy charakterystyczne	Region północny (wysoko rozwinięty)	Region południowy (słabo rozwinięty)
Etap I	nasilenie zróżnicowania przestrzennego	proces wzrostu, koncentracja inwestycji	negatywny efekt polaryzacji ogranicza efekt rozprzestrzeniania wzrostu w regionie południowym
Etap II	zmniejszenie zróżnicowania przestrzennego	koncentracja aktywności gospodarczej, negatywne skutki aglomeracyjne	pozytywny efekt rozszerzania rozwoju przewyższa negatywne skutki polaryzacji

Źródło: oprac. własne na podstawie: K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego*, s. 72.

Hirschman stwierdził, że polaryzacja jest naturalną cechą procesów wzrostu. Dominuje ona w pierwszej fazie, a zróżnicowanie regionalne i sektorowe pogłębia się. Z czasem jednak pojawiają się efekty rozprzestrzeniania się impulsów prorozwojowych (*trickle-down effect*). Hirschman był zdania, że główną przeszkodą wejścia regionu na ścieżkę rozwoju jest brak zdolności do wdrażania innowacji i podejmowania decyzji inwestycyjnych. Nie uważał natomiast, że brak kapitału jest decydującym czynnikiem – „wąskim gardłem”, które hamuje rozwój regionalny⁵¹. Udaną próbę syntezy prac wymienionych autorów podjął J. Paelinck (1965), który wyodrębnił efekty polaryzacji, wynikające z wcześniej przedstawionej koncepcji jednostek motorycznych Perrouxa (tab. 1.3).

Inne podejście przedstawił J. R. Boudeville (1966), który starał się połączyć koncepcję polaryzacji sektorowej (F. Perroux) z teorią polaryzacji regionalnej (G. Myrdala). Boudeville uważał, że polaryzacja sektorowa pociąga za sobą polaryzację regionalną. Za centra spolaryzowanego regionu uznawał aglomeracje, które dysponują jednostkami motorycznymi. Wśród najważniejszych przesłanek przestrzennej koncentracji zakładów przemysłowych wymieniał korzyści płynące z lokalizacji. Czerpał przy tym z teorii lokalizacji struktur Christallera i Löschera.

⁵⁰ P. Lisowski, *Innowacyjność w teoriach rozwoju regionów...*, s. 310.

⁵¹ Tamże, s. 311.

Tabela 1.3. Efekty polaryzacji wg J. Paelincka

Efekty polaryzacji			
techniczny	dochodowy	psychologiczny	geograficzny
powiązania techniczne, które uzależniają od siebie różne systemy produkcji	oddziaływanie regionalnego mnożnika dochodowego, jednostki motoryczne generując dodatkowe dochody, napędzają popyt konsumpcyjny, a to wpływa na wzrost inwestycji	wpływ jednostek motorycznych na inne przedsiębiorstwa, które mogą naśladować podobny rodzaj działalności i miejsce lokalizacji	koncentracja podmiotów gospodarczych na określonym obszarze

Źródło: oprac. własne na podstawie: K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 73.

Całkowicie odmienne podejście do koncepcji polaryzacji przestrzennej zaproponował P. Pottier (1963), który uważał, że w perspektywie długookresowej przestrzena koncentracja działalności gospodarczej ewoluuje od modelu punktowego (tzw. ogniska rozwoju) do modelu osiowego. Oś rozwoju tworzą się wzdłuż szlaków transportowych łączących ośrodki rozwoju. Zdaniem Pottiera, korzyści takiej sytuacji są podwójne. Po pierwsze, szybciej tworzy się infrastruktura komunikacyjna. Po drugie, dynamicznie rozwijają się obszary peryferyjne położone wzdłuż osi rozwoju, które łączą główne aglomeracje (centra przemysłowe).

Znaczący wkład w rozwój koncepcji biegunów wzrostu wniósł J. R. Lasuèn, który podkreślał znaczenie dwóch czynników: związku między wzrostem gospodarczym a procesem urbanizacji oraz roli innowacji w kreowaniu sektorowych i regionalnych biegunów wzrostu. Zdaniem Lasuèna, właśnie adaptacja innowacji determinuje postęp gospodarczy. Biegunem wzrostu są przedsiębiorstwa, które wdrażają innowacyjne rozwiązania technologiczne i rozwijają produkcję eksportową. Rozwój poszczególnych biegunów wzrostu odbywa się dzięki impulsom, mającym źródło w popycie krajowym i regionalnej aktywności eksportowej. Lasuèn uważa, że rozprzestrzenianie innowacji prowadzi do powstawania zróżnicowań międzyregionalnych. Bieguny wzrostu powstają przede wszystkim w obrębie aglomeracji. Zwrócił również uwagę, że stopień zurbanizowania określonej przestrzeni sprzyja rozwojowi innowacji m. in. poprzez infrastrukturę komunikacyjną i instytucjonalną, zasoby ludzkie, kapitał, dostęp do badań i wiedzy oraz zaplecze strukturalne. Według Lasuèna innowacja to taki wynalazek, który nie był wcześniej znany w żadnym innym miejscu. Upowszechnianie innowacji natomiast to proces dynamiczny, który składa się z trzech etapów⁵²:

⁵² Tamże, s. 312.

- etap inwencji – charakteryzuje się wysoką aktywnością naukową i pracą badawczo-rozwojową;
- etap innowacji – obejmuje pierwsze komercyjne wykorzystanie nowości i związane z tym procesy, tzn. zmiany organizacyjne, produktowe i produkcyjne;
- etap dyfuzji innowacji – nowość poprzez naśladownictwo upowszechnia się na danym obszarze.

Ostatnią grupą koncepcji zaliczanych do teorii polaryzacji są modele centrum–peryferie (*core-periphery models*). Wśród głównych przedstawicieli tej koncepcji należy wymienić R. Prebisha i J. Friedmanna. Rozważając problematykę pogłębiania się różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym między obszarem centralnym a peryferiami, Friedmann sformułował następujące tezy⁵³:

- centra uzależniają od siebie peryferie poprzez własne instytucje i organizacje, które funkcjonują na obszarze peryferyjnym i wywierają bezpośredni i pośredni wpływ na jego działalność;
- centra utwierdzają swoją przewagę nad peryferiami poprzez mechanizm polaryzacji, tzw. efekt *feedback*, który jest spowodowany przez dominację gospodarczą regionów centralnych, wpływ informacji, efekty psychologiczne (klimat sprzyjający inwestycjom innowacyjnym w centrum), skutki modernizacji, efekt sprzężenia innowacji (przepływ innowacji w regionie centralnym między przedsiębiorstwami i gałęziami) oraz wzrost wydajności.

Friedmann dostrzegł również konieczność podjęcia działań, które mają na celu łagodzenie skutków polaryzacji. Wspominał m. in. o tworzeniu na peryferiach „centrów subsydiarnych” jako etapu na drodze do decentralizacji i częściowego ich uniezależnienia od regionu centralnego. Ponadto wskazywał na konieczność wsparcia i przyspieszenia procesu rozprzestrzeniania innowacji na obszarach peryferyjnych w celu usamodzielnienia się i wkroczenia na przyspieszoną ścieżkę rozwoju. Jest to również szansa na złagodzenie społecznych następstw pogłębiających się dysproporcji w sytuacji społeczno-gospodarczej poszczególnych obszarów, a tym samym na złagodzenie różnic w standardzie życia i pracy. Wnioski sformułowane przez Friedmanna mogą stanowić rodzaj wytycznych w zakresie programowania celów i dziedzin wsparcia polityki regionalnej.

1.6. Koncepcje rozwoju „od dołu”

Istnieją liczne przykłady obszarów, w których rozwój społeczno-gospodarczy nie następował zgodnie z przyjętym i opisanym powyżej schematem centrum–peryferie, w którym dominują duże ośrodki centralne (aglomeracje). Historia badań regionalnych dostarcza dowodów na to, że możliwy jest proces rozwoju i unowocześnienia obszarów peryferyjnych. Ich mechanizm nie wynika jednak

⁵³ K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 83.

z działania sił zewnętrznych. Przeciwnie, stymulatorem rozwoju są czynniki wewnętrzne (endogeniczne). Identyfikacja tych procesów oraz wyodrębnienie endogenicznych czynników wzrostu w regionach może leżeć u podstaw programów rozwoju regionalnego. Jak twierdzi m. in. D. Wyszowska, polityka regionalna może tworzyć warunki do lepszego wykorzystania endogenicznego potencjału społeczno-gospodarczego regionów⁵⁴.

W. B. Stöhr (1981) umieścił koncepcję rozwoju „od dołu” w teorii cyklów koniunkturalnych N. Kondratiewa⁵⁵. Pierwszy cykl wywołany był przez skutki rewolucji przemysłowej (XVIII w.) oraz upowszechnienie doktryny wolnego handlu. Drugi cykl Kondratiewa (2. poł. XIX w.) jest związany ze wzrostem mobilności siły roboczej oraz rozwojem handlu międzynarodowego. Trzeci cykl Kondratiewa miał miejsce w okresie międzywojennym. Cechą charakterystyczną był wielki kryzys gospodarczy oraz załamanie gospodarki światowej i zahamowanie handlu międzynarodowego. Za początek czwartego cyklu uznaje się zakończenie II wojny światowej. Cykl ten charakteryzował się wysokim wzrostem gospodarczym i dynamicznym rozwojem handlu międzynarodowego. Trwał do końca lat 70., a jego koniec jest wiązany z kryzysem naftowym i recesją na rynku międzynarodowym. Zdaniem Stöhra, w latach 80. gospodarka światowa wkroczyła w kolejny okres rozwoju, który charakteryzuje się: rosnącą rolą czynników endogenicznych, a w szczególności postępu technologicznego; wzrostem znaczenia środowiska naturalnego i jego powiązań z człowiekiem, wzrostem roli potencjału wewnątrzregionalnego, powiązań gospodarczych o małym zasięgu przestrzennym i korzyści z międzyregionalnej kooperacji; aktywnym uczestnictwem organizacji o charakterze lokalnym i społecznym; rosnącą rolą nauki i wykształcenia⁵⁶.

W myśl endogenicznych teorii rozwoju regionalnego, działania ekonomiczne miały polegać przede wszystkim na aktywizacji i wykorzystaniu potencjału lokalnego oraz na tworzeniu wewnętrznych powiązań produkcyjnych i handlowych. Działania ekologiczne powinny zmierzać do optymalnego dopasowania kierunków rozwoju do naturalnych warunków środowiskowych. Działania socjokulturowe powinny być ukierunkowane na stworzenie wizerunku inwestycyjnego, którego podstawą jest tożsamość oraz tradycja regionu. Przez uwypuklenie ich

⁵⁴ D. Wyszowska, *Polityka regionalna jako instrument podwyższania konkurencyjności polskich regionów*, [w:] *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, red. J. Kaja, K. Piech, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 103.

⁵⁵ K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego...*, s. 87–88.

⁵⁶ Debatę nad nowymi koncepcjami rozwoju regionalnego wywołało pojawienie się problemu partycypowania obszarów peryferyjnych (m. in. w obrębie WE) w rozwoju społecznym i gospodarczym. Realizowany do połowy lat 70. model polityki regionalnej, oparty na zasadzie prostej redystrybucji środków budżetowych przeznaczanych na wsparcie poszczególnych gałęzi (przede wszystkim dużych zakładów przemysłowych), nie przynosił spodziewanych efektów. Pojawiały się również postulaty większego zaangażowania pomocy publicznej w celu zmniejszania dysproporcji. Prace nad nową koncepcją polityki regionalnej miały uwzględniać oprócz aspektu gospodarczego również ekologiczny, społeczny i kulturowy.

roli nie należy jednak rozumieć jedynie promocji folkloru. Przeciwnie, charakterystyczny wizerunek regionu powinien promować jego mocne strony w perspektywie pozyskiwania nowych inwestycji i nawiązywania kontaktów handlowych. Społeczeństwem wymienionych działań, w myśl koncepcji endogenicznego rozwoju regionów, powinien być zdecentralizowany system administracyjny (zasada subsydiarności). Jego rolą jest koordynacja działań na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej, ekologicznej i kulturalnej poprzez realizację kompleksowych programów rozwoju regionalnego opartych na wartościach tkwiących w regionie (potencjał endogeniczny). Wśród nich szczególną rolę przypisuje się innowacjom oraz kapitałowi ludzkiemu.

Potencjał endogeniczny można opisać za pomocą następujących cech⁵⁷:

- rozwój mobilności wewnątrzregionalnej,
- koncentracja na mocnych stronach regionu (aspekt gospodarczy, kulturalny, ekologiczny i polityczny),
- usieciowienie i organizacja regionalnych koalicji interesów,
- poprawa dynamiki przemian i innowacji przedsiębiorstw usytuowanych w regionie,
- koncentracja na silniejszych procesach rozwoju z dołu do góry,
- wiedza jako centralny zasób rozwoju endogenicznego,
- inicjowanie cykli wewnątrzregionalnych dla poszerzenia powiązań kooperacyjnych w regionie,
- impuls do komplementarnej polityki regionalnej.

1.7. Nowe teorie wzrostu

Zasadniczym czynnikiem, który bezpośrednio wpływa na procesy konwergencji i polaryzacji regionalnej, jest wzrost gospodarczy. Jego tempo i dynamika decydują o poziomie rozwoju poszczególnych obszarów, a tym samym o pogłębianiu lub niwelowaniu dysproporcji społeczno-gospodarczych w skali regionów i państw. Teoria wzrostu jest ważną częścią nauk ekonomicznych, która wydatnie zyskała na znaczeniu w ostatnich dwudziestu latach⁵⁸. Najważniejszą przyczyną wzmożonego zainteresowania ekonomistów problematyką wzrostu gospodarcze-

⁵⁷ E. Nowińska-Łaźniewska, *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, AE w Poznaniu, Prace Habilitacyjne, Poznań 2004, s. 30.

⁵⁸ We wstępie do podręcznika R. J. Barro, X. Sala-i-Martin *Economic Growth* (1995), G. Mankiw napisał: „Dziedzina wzrostu gospodarczego budzi się do życia. Kiedy zaczynałem studiowanie ekonomii, prawie dwadzieścia lata temu, problematyka ta była w stanie uśpienia [...]. Teraz wzrost gospodarczy zajmuje centralne miejsce w studiowaniu makroekonomii”, [w:] J. Wilkin, *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogenicznego, instytucjonalizm)*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, red. A. Bołtomiuk, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 44.

go było pogłębianie się dystansów rozwojowych między krajami, regionami i grupami społecznymi. Procesy zwiększania lub zmniejszania dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy poszczególnymi regionami należy rozpatrywać w perspektywie długookresowej. Chcąc wyjaśnić zjawisko wzrostu gospodarczego, należy zdefiniować funkcję produkcji, która obrazuje maksymalne rozmiary produkcji, jakie można osiągnąć dzięki wykorzystaniu określonych nakładów, przy danym poziomie wiedzy technicznej. Wzrost produkcji wynika ze zwiększenia nakładów czynników produkcji lub jest efektem postępu technicznego umożliwiającego podwyższenie produktywności czynników wytwórczych⁵⁹.

Do początków lat 80. dominowała teoria wzrostu, oparta na neoklasycznym modelu funkcjonowania gospodarki, z którego wynikała tendencja do konwergencji ekonomicznej i zmniejszania się dystansu w rozwoju pomiędzy krajami bogatymi i biednymi. Ekonomia neoklasyczna zakładała, że swobodnie działający rynek w skali lokalnej, regionalnej, narodowej i międzynarodowej prowadzi do efektywnej alokacji i wykorzystania czynników produkcji, a więc zapewnia wzrost gospodarczy i podnoszenie się poziomu dobrobytu oraz sprzyja konwergencji. Rozwój każdego kraju ma tendencję do zbieżności ze ścieżką wzrostu zrównoważonego, a stopa przychodu z kapitału jest wyższa w krajach biedniejszych, co powinno przyciągać kapitał do tych krajów i powodować zmniejszenie dystansu rozwojowego⁶⁰. Teoria ta uspokajała ekonomistów i utwierdzała wiarę w pozytywne skutki działania „niewidzialnej ręki rynku”.

Zgodnie z teorią neoklasyczną, prawo malejących przychodów dotyczy również kapitału technologicznego. Zatem następuje wyrównywanie się międzyregionalnego poziomu technicznego. Zwolennicy takiego podejścia uważają również, że prawo malejących przychodów dotyczy nie tylko wdrażania postępu technicznego, ale także jego tworzenia. Z modelu neoklasycznego zatem wynika, że postęp techniczny może być traktowany jako czynnik sprzyjający zmniejszaniu dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Istotnym wkładem do badań nad tą koncepcją był model R. Solowa oparty na następujących założeniach⁶¹:

- technologie produkcji są identyczne i zewnętrzne (egzogeniczne) dla krajów (regionów);
- w gospodarce istnieje pełne zatrudnienie;
- korzyści skali są stałe;
- czynniki produkcji mogą być zastępowane, ale ich substytuty są niedoskonałe.

⁵⁹ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, t. II, PWE, Warszawa 1994, s. 332–335.

⁶⁰ J. Wilkin, *Peryferyjność i marginalizacja...*, s. 48.

⁶¹ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...*, s. 73.

Model Solowa opisuje produkcję (Y) następującym wzorem:

$$Y = eT f(K, L) \quad (1.4)$$

gdzie:

eT – zmienna charakteryzująca produktywność i technologie zastosowane w gospodarce,

K – dana wielkość kapitału,

L – dana wielkość pracy.

Z modelu wynika, że tempo wzrostu na obszarach słabiej rozwiniętych jest wyższe niż w regionach rozwiniętych, co prowadzi do konwergencji międzyregionalnej. Model Solowa nie jest jednak w stanie wyjaśnić wielkiego zróżnicowania tempa wzrostu między krajami i regionami. Zjawisk tych nie można wytłumaczyć różnicami w nakładach kapitału, a potencjalnie ważny czynnik, jakim jest postęp technologiczny, ma w tym modelu charakter egzogeniczny.

Na początku lat 90. model Solowa został rozszerzony o nowe elementy. Wkład N. G. Mankiwa, D. Romera i D. N. Weila polegał na wprowadzeniu do modelu neoklasycznego elementów charakterystycznych dla nowych teorii wzrostu. Kapitał ludzki to ucieleśniona w ludziach wiedza i umiejętności. Wzrost poziomu wykształcenia, podnoszenie kwalifikacji poprzez szkolenie oraz coraz większe doświadczenie zawodowe pozwalają zwiększyć produkcję przy danym zasobie kapitału rzeczowego⁶². Równanie produkcji (Y), w którym zarówno wzrost zasobów pracy, jaki i przyrost technologii mają charakter zewnętrzny (egzogeniczny), przybrało następującą postać⁶³:

$$Y = f(K, H, AL) \quad (1.5)$$

gdzie:

K – kapitał fizyczny,

H – kapitał ludzki,

AL – wyposażenie pracy w kapitał ucieleśniający postęp techniczny.

Odmienny punkt widzenia na czynniki wzrostu gospodarczego mają zwolennicy tzw. nowych teorii wzrostu, które pojawiły się w latach 80. R. Barro, X. Sala-i-Martin, R. Lucas, P. Romer kluczową rolę przypisali akumulacji wiedzy i postępowi technologicznemu o charakterze endogenicznym. Tym samym uznali, że oba czynniki nie podlegają prawu malejących przychodów.

⁶² D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia...*, s. 336

⁶³ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...*, s. 77.

Zmiany technologiczne wynikają bezpośrednio z badań i rozwoju oraz z innowacji, których rezultaty są wdrażane w praktyce⁶⁴. Dla twórców nowej teorii trudny do zaakceptowania był fakt, że w modelach neoklasycznych źródło długotrwałego wzrostu, tzn. postęp techniczny, jest czynnikiem zewnętrznym. Wykazali zatem, że w neoklasycznym modelu wzrostu nie ma zachęt dla podmiotów działających racjonalnie do inwestowania zasobów w tworzenie postępu technicznego⁶⁵. Zdolność poszczególnych regionów do tworzenia i absorpcji nowych technologii może decydować o tempie wzrostu gospodarczego, a tym samym o pogłębianiu się lub niwelowaniu różnic międzyregionalnych.

W modelach wzrostu endogenicznego kapitał ludzki i akumulacja wiedzy zwiększają produktywność innych zasobów. Szczególne miejsce zajmuje postęp technologiczny. Takie podejście pozwala na przyjęcie określonych wytycznych pod adresem polityki ekonomicznej, w tym polityki regionalnej. Nowe teorie wzrostu sugerują oddziaływanie pozytywnych efektów zewnętrznych, które podlegają procesowi „rozlewania się” (*spillover*). Potencjalne podporządkowanie instrumentów i obszarów wsparcia polityki regionalnej czynnikom wskazanym przez nowe teorie może być szansą na rozwój gospodarczy w regionach. W świetle teorii wzrostu endogenicznego, instrumenty finansowego wsparcia polityki regionalnej mogą być ważnym elementem strategii rozwoju poszczególnych obszarów. W sposób znaczący rośnie również rola organów i instytucji odpowiedzialnych za proces programowania pomocy regionalnej w skali ponadnarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej. Jednym z najważniejszych czynników jest kapitał ludzki. Obszary, które inwestują w edukację, zasoby pracy, naukę, szkolenia, podnoszenie kwalifikacji i umiejętności, kształcenie ustawiczne i badania, osiągają wyższy wzrost gospodarczy, a tym samym charakteryzują się wyższym poziomem dochodu i rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zatem wzrost gospodarczy, przy założeniu o endogenicznym charakterze postępu technologicznego, jest wynikiem sprzężenia dwóch czynników: wiedzy (postęp techniczny) oraz inwestycji w kapitał trwały i ludzki.

W nowych teoriach wzrostu produkcja (Y) jest opisana następującym równaniem⁶⁶:

$$Y = AK \quad (1.6)$$

gdzie:

A – czynniki wpływające na postęp techniczny,

K – kapitał trwały i ludzki.

⁶⁴ R. G. Lipsey, K. A. Chrystal, *Principles of Economics*, Oxford University Press 1999, s. 554.

⁶⁵ R. Domański, *Nowe ujęcie koncepcji endogenicznego wzrostu regionów szansą dla regionów peryferyjnych*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej...*, s. 54.

⁶⁶ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...*, s. 83.

Skutkiem endogenicznego postępu technologicznego może być zarówno zwiększenie asortymentu wytwarzanych dóbr, jak i poprawa ich jakości. Korzyści te wynikają bezpośrednio z postępu i w długim okresie przyczyniają się do ograniczania kosztów w sektorze badawczo-rozwojowym. Można zatem odnieść wrażenie, że beneficjentami wzrostu opartego na postępie technologicznym są jedynie obszary dysponujące zasobami, które pozwalają na prowadzenie badań w zakresie produktu i procesu produkcyjnego. W rzeczywistości jednak, korzyści z endogenicznego postępu technologicznego odnoszą nie tylko kreatorzy (liderzy) postępu, ale również naśladowcy (imitatorzy). Wniosek ten ma ogromne znaczenie dla rozważań na temat zróżnicowania międzyregionalnego i procesu „doganiania” przez regiony uboższe. Liderzy odnoszą największe korzyści w pierwszej fazie zastosowania nowej technologii, co wynika z okresowej unikalności produktu lub procesu produkcyjnego. Wyższa efektywność skłania innych do naśladownictwa. Wówczas regiony uboższe dyskontują korzyści wynikające z zastosowania nowych technologii, ale jednocześnie nie ponoszą kosztów związanych z ich odkryciem i wdrożeniem. Oznacza to, że regiony uboższe mogą rozwijać się dynamicznie dzięki temu, że przyswajanie określonych rozwiązań produktowych i technologicznych jest tańsze niż ich samodzielne opracowanie. Proces ten może sprzyjać zjawisku konwergencji. Dodatkową korzyścią z endogenicznego postępu technologicznego jest zjawisko *spillover*. Tym samym nakłady na badania i rozwój oraz inwestycje w kapitał trwały i ludzki mogą zapewnić regionowi szybszy rozwój gospodarczy. Wniosek ten nie powinien pozostać obojętny dla instytucji odpowiedzialnych za długookresowe programowanie działań w zakresie polityki regionalnej.

1.8. Konkurencyjność lokalizacji

Rozwój regionalny jest uzależniony od wielu czynników ekonomicznych i pozaekonomicznych. W ostatnich latach jest on w dużej mierze związany z dwoma kluczowymi trendami w rozwoju gospodarki światowej: globalizacją i regionalizacją⁶⁷.

Regionalizacja może być rozważana na dwóch płaszczyznach o różnym zasięgu przestrzennym. Po pierwsze, wyróżniamy proces międzynarodowej integracji gospodarczej, tzn. powstawanie regionalnych ugrupowań i porozumień integracyjnych, które po II wojnie światowej odgrywają coraz większą rolę w życiu ekonomicznym, społecznym i politycznym na świecie (regionalizacja gospodarki światowej). Jednym z najbardziej zaawansowanych ugrupowań jest Unia Europejska, która utworzyła szereg instytucji, instrumentów finansowych, zasad

⁶⁷ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 9.

i programów, które wspierają rozwój regionów. Po drugie, obserwuje się obecnie wyodrębnianie i wzrost znaczenia regionów w ramach poszczególnych państw. Jest to zatem regionalizacja gospodarek narodowych.

Procesy globalizacji i regionalizacji mogą prowadzić do przejmowania licznych kompetencji w zakresie społeczno-gospodarczym, zarówno przez instytucje ponadnarodowe, jak i regionalne. Ponadto, proces globalizacji gospodarki światowej w kontekście rozwoju gospodarczego może prowadzić z jednej strony do zróżnicowania efektów globalizacyjnych i marginalizacji niektórych obszarów, z drugiej zaś, do wzrostu znaczenia terytorium i lokalizacji jako źródła przewagi konkurencyjnej. Do rangi obszarów wiodących urastają duże miasta. Istotną rolę zaczynają odgrywać władze niższego szczebla oraz instytucje i aktorzy lokalni. Mamy zatem do czynienia z dwoma pozornie przeciwstawnymi zjawiskami, tzn. wraz z globalizacją rośnie znaczenie terytorium w wymiarze regionalnym i lokalnym. W literaturze francuskiej wprowadzono na określenie tego zjawiska nazwę glocalizacja, będącą połączeniem słów globalizacja i lokalizacja. Należy podkreślić, że terytorium ma szersze znaczenie niż tylko określające przestrzeń fizyczną. Obejmuje ono również przestrzeń utworzoną przez określoną społeczność, nagromadzoną wiedzę i umiejętności, wraz z instytucjami, relacjami między nimi oraz aktorami życia społeczno-gospodarczego⁶⁸.

W świetle opisanych powyżej tendencji w rozwoju regionalnym największe korzyści odnoszą obszary generujące dwie podstawowe kategorie korzyści aglomeracji, tj. duże metropolie oraz terytorialne formy organizacji produkcji. W pierwszym przypadku są to przede wszystkim korzyści wynikające z koncentracji różnych rodzajów działalności, w drugim zaś, efekty geograficznej koncentracji zbliżonych (komplementarnych) rodzajów działalności⁶⁹.

Zmiany w gospodarce światowej w latach 70. XX w. i pojawienie się koncepcji rozwoju lokalnego przesunęło ciężar badań w kierunku odkrywania znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw oraz powiązań z innymi podmiotami. Spowodowało to również wzrost zainteresowania nauki, władz i praktyków życia gospodarczego terytorialnymi formami organizacji produkcji. Do najważniejszych zalicza się: dystrykty przemysłowe, mikrosystemy innowacji, kompleksy przemysłowe, skupiska przemysłowe (*clusters*), bieguny rozwoju, technopole i technopolie oraz lokalne i terytorialne systemy produkcyjne. Różnorodność pojęć i klasyfikacji terytorialnych form organizacji produkcji wynika przede wszystkim z ich licznych determinant, specyficznych cech i różnego zasięgu przestrzennego⁷⁰.

⁶⁸ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska...*, s. 9–13.

⁶⁹ Tamże, s. 14.

⁷⁰ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 72–73.

Koncepcja klastrów (gron)⁷¹ bierze swój początek w teorii dystryktu przemysłowego A. Marshalla, który opisywał proces tworzenia i rozwoju nowych przestrzeni produkcyjnych. Marshall wskazał trzy główne przyczyny koncentracji przestrzennej przedsiębiorstw⁷²:

- powstanie rynku wyspecjalizowanych dostawców i odbiorców,
- pozyskiwanie wykwalifikowanej i doświadczonej siły roboczej,
- efekt rozprzestrzeniania się wiedzy (*knowledge spillover*).

Główny wkład w rozwój badań nad koncepcją klastrów wniósł Michael E. Porter⁷³. W jego ujęciu, są to geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących ze sobą, ale także współpracujących. Grona, osiągające masę krytyczną i odnoszące sukcesy konkurencyjne w określonych dziedzinach, są cechą niemal każdej gospodarki narodowej, regionalnej i lokalnej, przede wszystkim w krajach rozwiniętych⁷⁴. Definicja Portera ujmuje klastry bardzo szeroko, uwzględniając udział przedsiębiorstw, instytucji wspierających (instytucje otoczenia biznesu oraz inne działające poza gronem), władz lokalnych (jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i regionalnym) oraz ośrodków naukowo-badawczych.

Zdaniem Portera, rozwój każdego przedsiębiorstwa jest stymulowany przez jego dalsze i bliższe otoczenie. W układzie tym występują powiązania o charakterze pionowym (dostawcy i odbiorcy współpracujący w łańcuchu wartości) i poziomym (wspólni klienci, technologie i kanały dystrybucji). Pierwszy typ powiązań ma cechy kooperacji, drugi konkurencji. Po osiągnięciu przez klastr mas krytycznej, specjalizacja i dyfuzja wiedzy pozwalają na osiągnięcie przez przedsiębiorstwa przewagi kosztowej i jakościowej. Przyczynia się to do wzrostu zapotrzebowania na produkty (usługi) wytwarzane w ramach układu i umożliwia jego dalszą ekspansję na rynku⁷⁵.

⁷¹ Termin *cluster* tłumaczony jest w różny sposób, m. in. jako – grona przedsiębiorczości, skupiska, lokalne systemy produkcji czy kompleksy przemysłowe. Oprac. na podstawie: A. Midera, A. Mikołajczyk, T. Dorożyński, *Klastry we współczesnej gospodarce światowej*, [w:] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, red. J. Rymarczyk, W. Michalczyk, AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 455–462 oraz A. Midera, A. Mikołajczyk, T. Dorożyński, *Innowacyjność jako czynnik konkurencyjności łódzkich przedsiębiorstw w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] B. Jeliński, E. Gostomski, *Polscy eksporterzy wobec wyzwań integracji gospodarczej z Unią Europejską*, Uniwersytet Gdański, Sopot 2004, s. 214–230.

⁷² A. Marshall, *Principles of Economics*, McMillan, London 1920, IV, X.3.

⁷³ M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York 1990.

⁷⁴ M. E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 246.

⁷⁵ A. Gryczuk, *Koncepcja gron w teorii i praktyce zarządzania*, „Organizacja i Kierowanie”, No 3(113), s. 11.

Ze względu na rodzaj transferu wiedzy rozróżnia się trzy typy klastrów⁷⁶:

- Marshalla–Arrowa–Romera – charakteryzujący się transferem wiedzy pomiędzy przedsiębiorstwami w ramach klastra, które w zasadzie ze sobą nie konkurują, np. Dolina Krzemowa w USA;

- Portera – charakteryzujący się transferem wiedzy pomiędzy przedsiębiorstwami w ramach klastra, które ze sobą konkurują, np. przemysł ceramiczny Sassuolo we Włoszech;

- Jacobsa – charakteryzujący się transferem wiedzy z pokrewnych branż przy ożywionej konkurencji pomiędzy innowatorami, np. mechanika precyzyjna w Badenii-Wirtembergii.

Opierając się na analizie funkcjonowania gron, można natomiast wyróżnić następujące typy⁷⁷:

- włoski – charakteryzujący się brakiem sformalizowanej struktury, brakiem powiązań kapitałowych i wyodrębnionego systemu zarządczego oraz związkami między firmami, które są zwykle inicjowane przez właścicieli;

- duński – charakteryzujący się programem rządowym, koordynacją działań na szczeblu centralnym oraz neutralnym brokerem sieciowym inspirującym i koordynującym działania klastra;

- holenderski – charakteryzujący się priorytetowym podejściem do innowacji i nowoczesnych technologii, aktywną polityką rządu oraz ścisłą współpracą z ośrodkami badawczo-rozwojowymi.

W literaturze przedmiotu można jednak wskazać inne nazwy, definicje i klasyfikacje klastrów⁷⁸. Analiza funkcjonowania różnych typów klastrów w gospodarce światowej pozwala na wyodrębnienie poszczególnych faz rozwoju klastrów. Są one w dużej mierze zbieżne z teorią cyklu życia produktu⁷⁹ (tab. 1.4).

Koncepcja skupisk przemysłowych, zapoczątkowana przez A. Marshalla i rozwinięta przez M. E. Portera, pokazuje istotny wpływ na rozwój regionalny ścisłej kooperacji przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, jednostek samorządu terytorialnego oraz instytutów badawczo-rozwojowych. Tym samym poprzez koncentrację i specjalizację działalności gospodarczej na danym obszarze, przez transfer i rozprzestrzenianie się wiedzy oraz przez wykorzystanie nowoczesnych technologii tworzy się warunki do wzrostu konkurencyjności lokalnej gospodarki. Ponadto koncentracja działalności gospodarczej pozwala przedsiębior-

⁷⁶ E. Nowińska-Łażniewska, *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji...*, s. 26.

⁷⁷ Tamże, s. 26.

⁷⁸ *Regional clusters in Europe*, „Observatory of European SMEs” 2002, No 3, European Commission, s. 14 oraz T. Brodzicki, S. Szultka, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4(110), Warszawa; A. Dorożyńska, T. Dorożyński, E. Karasiński, A. Midera, *Przesłanki rozwoju Łodzi jako ośrodka przemysłowego i centrum handlu międzynarodowego*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2004, s. 95.

⁷⁹ Zwykle wyróżnia się cztery podstawowe fazy życia produktu: narodziny, wzrost, dojrzałość oraz upadek lub rewitalizacja.

stwom, głównie z sektora MSP, na korzystanie ze wspólnej infrastruktury oraz, dzięki efektowi naśladownictwa, na wdrażanie nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych stosowanych przez konkurentów⁸⁰.

Tabela 1.4. Etapy rozwoju klastrów regionalnych

Etapy	Charakterystyka
Etap I	tworzenie podstawowej struktury klastra w oparciu o wartości endogeniczne, impulsy: koncentracja geograficzna, dostępność czynników produkcji, infrastruktura przemysłowa i techniczna, potencjał naukowo-badawczy, nasilanie się konkurencji prowadzące do wdrażania rozwiązań innowacyjnych
Etap II	pojawienie się wyspecjalizowanych dostawców, firm usługowych, tworzenie infrastruktury, prowadzenie badań i szkoleń, rozwój rynku wykwalifikowanej siły roboczej
Etap III	tworzenie się firm otoczenia klastra wspomagających ich rozwój w zakresie prowadzenia badań, wdrażania innowacji, szkoleń i doradztwa
Etap IV	identyfikacja klastra przez firmy i organizacje zewnętrzne powoduje przyciąganie nowych podmiotów z zewnątrz klastra oraz działających w jego obrębie geograficznym, ale niezaangażowanych w jego działalność
Etap V	intensyfikacja współpracy poprzez wzajemne udostępnianie rozwiązań technologicznych, baz danych, przepływ informacji, wymianę doświadczeń; w tym etapie często jest tworzona specjalna instytucja odpowiedzialna za promocję wspólnej działalności przedsiębiorstw w klastrze
Etap VI	okres schyłkowy, brak elastyczności niepozwalający na podnoszenie efektywności oraz wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych

Źródło: oprac. własne na podstawie: *Regional clusters in Europe*, „Observatory of European SMEs” 2002, No 3, European Commission, s. 15.

Zgodnie z koncepcją Portera, klastry są głównym źródłem przewagi konkurencyjnej z lokalizacji. Zapewniają ją cztery grupy wzajemnie powiązanych ze sobą czynników, wywierające wpływ na efektywność i wzrost grona, przedstawione w kształcie rombu (tab. 1.5).

Grona wpływają na podniesienie pozycji konkurencyjnej regionów na trzy sposoby⁸¹:

- poprzez zwiększanie efektywności przedsiębiorstw,
- poprzez zwiększanie zdolności przedsiębiorstw do wdrażania i wykorzystania innowacji,
- przez zachęcanie do tworzenia nowych firm i tym samym rozwoju grona.

Dynamiczny rozwój klastra, zarówno poprzez rosnącą liczbę podmiotów gospodujących w jego obrębie, jak i wzrost ich innowacyjności, powoduje poprawę pozycji konkurencyjnej grona i przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego całego regionu.

⁸⁰ A. Dorożyńska, T. Dorożyński, E. Karasiński, A. Midera, *Przesłanki rozwoju Łodzi...*, s. 90–91.

⁸¹ M. E. Porter, *Porter o konkurencji...*, s. 265–281.

Tabela 1.5. Źródła przewagi konkurencyjnej z lokalizacji

Warunki podażowe	Strategia i rywalizacja firm	Sektory pokrewne i wspomagające	Warunki popytowe
1. Jakość i koszt czynników produkcji (nakładów): – zasobów naturalnych – zasobów ludzkich – zasobów kapitałowych – infrastruktury materialnej – infrastruktury administracyjnej – infrastruktury naukowej i technicznej 2. Jakość czynników 3. Specjalizacja czynników	1. Miejskowy kontekst zachęcający do odpowiedzialnych rodzajów inwestycji i ciągłego podnoszenia poziomu 2. Nasiloną konkurencją między miejscowymi rywalami	1. Obecność na miejscu zdolnych dostawców 2. Obecność konkurencyjnych sektorów pokrewnych	1. Wyrafinowani i wymagający klienci miejscowi 2. Potrzeby klientów wyprzedzające takie, które pojawią się gdzie indziej 3. Niezwykły miejscowy popyt w sektorach wyspecjalizowanych, które można obsługiwać w skali globalnej

Źródło: M. E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 26.

Terytorialne formy organizacji produkcji jako systemy wzajemnie powiązanych przedsiębiorstw, instytucji i organizacji w całości stanowią większą wartość dla gospodarki niż każdy z ich elementów osobno. Odgrywają one istotną rolę w zwiększaniu pozycji konkurencyjnej gospodarki lokalnej, a współpraca firm, władz, uczelni i instytucji otoczenia biznesu przyczynia się do przyspieszenia tempa rozwoju społeczno-gospodarczego na danym obszarze.

1.9. Podsumowanie

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

Rozdział 2

Wpływ integracji na nierówności regionalne

Głównym celem rozdziału 2 jest analiza wpływu międzynarodowej integracji na nierówności regionalne w krajach członkowskich w oparciu o doświadczenia Unii Europejskiej. Integrację należy postrzegać jako proces, polegający na łączeniu odrębnych elementów w całość, która nie jest wyłącznie prostą sumą jej części składowych (ujęcie dynamiczne)¹.

2.1. Liberalizacja obrotów handlowych w EWG

Między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich eliminacja cel i innych opłat o tym samym skutku oraz ograniczeń ilościowych i środków o podobnym skutku we wzajemnym handlu była realizowana zgodnie z postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz według przyjętego harmonogramu. W praktyce znoszenie cel przebiegało szybciej niż założono w tym harmonogramie. W szczególności dotyczyło to artykułów przemysłowych². W rezultacie, od 1 lipca 1968 r. zostały zniesione cła w handlu między państwami członkowskimi niemal na wszystkie artykuły przemysłowe i produkty rolne.

Cła eksportowe zostały zniesione między państwami członkowskimi EWG w większości do końca 1961 r. Znacznie większe trudności występowały w procesie znoszenia opłat wywołujących podobne skutki do cel. Większość tych opłat została zniesiona do 1 lipca 1968 r. Jednak w wyniku rozbieżnych stanowisk

¹ W literaturze przedmiotu można również wskazać definicje, które określają integrację jako pewien stan osiągnięty w wyniku tego procesu (ujęcie statyczne). *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 9–10.

² Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Wydawnictwo Temida 2 i Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Białystok 2005, s. 485–486.

niektórych państw członkowskich, wiele opłat było nadal stosowanych w handlu produktami rolnymi. Można również wskazać przykłady nowych opłat w rolnictwie wprowadzanych w latach 70. Przypadki te były spowodowane okresową nadprodukcją artykułów rolnych lub utrzymującymi się przez dłuższy czas zbyt niskimi cenami na produkty pochodzące z innych państw członkowskich.

Ograniczenia ilościowe na artykuły przemysłowe zostały zniesione od 1 stycznia 1962 r., natomiast na artykuły rolne znoszono je stopniowo do 1 lipca 1968 r. W pojedynczych przypadkach, które wynikały z różnych stanowisk państw członkowskich EWG, ograniczenia ilościowe były stosowane jeszcze w latach 70.

W przypadku pierwszego rozszerzenia Wspólnot Europejskich 1 stycznia 1973 r. o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię, znoszenie cel we wzajemnych obrotach handlowych trwało od 1 kwietnia 1973 r. do 1 lipca 1977 r. W przypadku Grecji proces ten trwał 5 lat i zakończył się 1 stycznia 1986 r., natomiast w stosunku do Hiszpanii i Portugalii – 7 lat i zakończył się 1 stycznia 1993 r.³

Należy podkreślić, że art. 28 i 29 TWE, zakazujące stosowania ograniczeń ilościowych i wszelkich innych instrumentów o skutku równoważnym we wzajemnym handlu, mogły być zawieszone na mocy art. 30 TWE⁴. Państwa członkowskie wielokrotnie na tej podstawie wprowadzały inne środki, skutkujące podobnie jak ograniczenia ilościowe. Wśród prób uporządkowania tego obszaru można m. in. wymienić dyrektywy Rady, które klasyfikowały środki mające podobne skutki jak ograniczenia ilościowe (m. in. Dyrektywa Rady nr 70 z 22 grudnia 1969 r.) oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (TS) dotyczące dopuszczania towarów do swobodnego obrotu w pozostałych państwach członkowskich i możliwości wprowadzenia ograniczeń ze względu na tzw. ważny interes publiczny (sprawa Cassis de Dijon, nr 120/78 z 1979 r.⁵). Uzupełnieniem orzeczenia TS z 1979 r. była dyrektywa 83/189 w sprawie obligatoryjnej procedury notyfikowania informacji o normach i przepisach technicznych⁶.

W okresie ustanawiania unii celnej na obszarze WE wymiana handlowa między państwami członkowskimi zwiększała się znacznie szybciej niż z krajami

³ Tamże, s. 486–487.

⁴ Umożliwia on m. in. wprowadzenie zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy takie nie mogą jednakże stanowić środków samowolnej dyskryminacji lub ukrytej restrykcji w handlu między krajami członkowskimi WE.

⁵ Przedmiotem postępowania były przepisy niemieckie, które uzależniały możliwość wprowadzenia na rynek wyrobów spirytusowych od stopnia zawartości alkoholu. Trybunał uznał, że przepisy takie ograniczają handel wewnątrzspółnotowy, ponieważ uniemożliwiają sprzedaż w jednym kraju członkowskim towarów legalnie wprowadzanych na rynki innych państw członkowskich.

⁶ W 1998 r. dyrektywa 83/189 została zastąpiona dyrektywą 98/34, której treścią są nowe uregulowania procedur wymiany informacji dotyczących projektów nowych norm technicznych opracowywanych w krajach członkowskich WE.

trzecimi. W latach 1958–1972 wzajemna wymiana handlowa sześciu państw członkowskich EWG wzrosła dziewięciokrotnie, podczas gdy ich handel z krajami trzecimi – trzykrotnie⁷.

Tabela 2.1. Procentowy udział WE w handlu krajów członkowskich w latach 1960–1985

Kraj	1960 import/ eksport	1970 import/ eksport	1972 import/ eksport	1978/79 import/ eksport	1981 import/ eksport	1985 import/ eksport
RFN	31/32	44/41	54/47	50/48	48/47	53/50
Francja	32/34	49/49	56/56	51/53	48/48	59/54
Włochy	29/31	41/43	49/50	45/49	41/43	47/49
Holandia	49/48	56/62	62/74	57/73	53/71	56/76
Benelux	51/53	59/69	71/74	69/73	59/70	69/71
W. Brytania	15/17	20/22	32/30	41/42	39/41	48/49
Irlandia	11/8	17/12	69/78	75/78	75/70	72/70
Dania	39/29	33/23	45/43	50/49	48/47	51/48
Grecja	38/31	40/46	55/52	44/49	50/43	49/54
Hiszpania	26/38	33/36	42/46	36/48	29/43	38/54
Portugalia	38/22	33/18	46/47	42/57	38/54	47/64
EWG	36/38	45/47	54/55	50/54	49/53	54/55

Źródło: J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, s. 24, [za:]. W. Molle, *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*, Dartmouth 1990, s. 180,

Z danych przedstawionych w tab. 2.1 wynika, że w okresie budowy unii celnej w sposób znaczący zwiększył się udział państw członkowskich EWG w eksporcie Francji (z 34% do 56%), Holandii (z 48% do 74%), a także RFN, Belgii i Luksemburga. Przejściowe osłabienie dynamiki handlu wewnątrzspółnotowego nastąpiło w okresie kryzysów naftowych w latach 70. Kolejne ożywienie miało miejsce na początku lat 80. Na taką sytuację wpłynęło wiele czynników: wzrost udziału w handlu wewnątrzspółnotowym RFN, Francji i Włoch, przystąpienie do WE nowych państw członkowskich w 1973 r. (Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii) oraz dynamiczny rozwój stosunków handlowych z ówczesnymi państwami kandydującymi (Grecją, Hiszpanią i Portugalią) w oparciu o umowy o wolnym handlu⁸.

⁷ J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 23–25.

⁸ Grecja w 1961 r. podpisała umowę ustanawiającą stowarzyszenie z EWG (Traktat Ateński). Umowa została zamrożona przez EWG po puczu tzw. grupy Czarnych Pułkowników w 1976 r., reaktywowano ją po przywróceniu demokracji w lipcu 1974 r. Portugalia była członkiem OEEC i EFTA. W lipcu 1972 r. wraz z innymi członkami EFTA Portugalia podpisała układ o utworzeniu strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi z EWG. Po upadku dyktatury

Tabela 2.2. Efekty unii celnej EWG w zakresie obrotu przemysłowego

Autor / Metoda	Okres oceny	Efekt kreacji (mld USD) / efekt kreacji (jako % importu całkowitego)	Efekt przesunięcia (mld USD) / efekt przesunięcia (jako % importu zewnętrznego)
Aitken – metoda sektoralna	1967	9,2/14	0,6/2
Balassa – metoda dochodowa	1970	11,4/21	0,1/0
Kreinin – metoda normalizacji obrotami W. Brytanii	1969–1970	9,3/19	0,4/2
Prewo – analiza input-output	1970	18/34	3,1/15
Resnik–Truman – metoda regresyjna	1970	1,8/5	3/22
Truman – metoda udziałów	1969	9,2/26	0,9/7
Williamson–Botril – metoda sektoralna	1969	11,2/25	0/0
Verdoorn–Schwartz – metoda sektoralna	1968	10,1/29	1,1/8

Źródło: J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 32, [za:] B. Balassa, *Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market*, Baltimore 1974, s. 27; A. Czepurko, *Cło w handlu międzynarodowym*, Warszawa 1972, s. 147–176; W. E. Prewo, *Integration Effects in the EEC: an Attempt at Quantification in a General Equilibrium Framework*, „European Economics Review” 1974, vol. 5, s. 379–405.

Podsumowania osiągnięć pierwszych lat funkcjonowania Wspólnoty w porównaniu z innymi gospodarkami światowymi podjął się m. in. B. Ballasa⁹. Badając lata 1957–1961, wykazał, że w krajach Wspólnoty PNB wzrósł o 20,9%, podczas gdy w tym samym okresie w USA o 9,8% i w Wielkiej Brytanii o 11,3%. W rezultacie, w 1961 r. PNB WE osiągnął połowę PNB USA, podczas gdy w 1957 r. wynosił jedynie 45%. W badanym okresie (1957–1961) rozpoczęto proces obniżania cef, które na koniec 1961 r. stanowiły średnio 70% stanu wyjściowe-

w 1974 r. Europa Zachodnia skłonna była poczynić ustępstwa na rzecz portugalskich produktów eksportowych. Hiszpania była przez wiele lat izolowana z powodu rządów dyktatorskich w tym kraju, m. in. na forum ONZ, OEEC, Rady Europy i NATO. W 1962 r. Hiszpania złożyła wniosek o stowarzyszenie z EWG – nie został on jednak zaakceptowany. W 1970 r. podpisano preferencyjną umowę handlową, przewidującą możliwość wolnej wymiany, ale bez opcji przyszłego członkostwa we Wspólnotach. Punktem zwrotnym we wzajemnych stosunkach między Hiszpanią a EWG była śmierć generała Franco w listopadzie 1975 r. i ogłoszenie przez nowy rząd gotowości przystąpienia do Wspólnot.

⁹ B. Ballasa, *European Integration: Problems and Issues*, „The American Economic Review”, May 1963, No 2, s. 175–178.

go. W tym czasie całkowity import WE wzrastał rocznie średnio o 10,7%. Jednak import w ramach WE rósł o 14,8%, podczas gdy z krajów trzecich o 8,0%. Udział wymiany wewnątrz Wspólnoty w całkowitym imporcie wzrósł w tym okresie z 28,3% do 38,3%. Znaczenie utworzenia Wspólnoty i procesu obniżania cel można podkreślić, przytaczając wskaźniki z okresu poprzedzającego podpisanie Traktatu. W latach 1953–1957 roczny wzrost importu z krajów przyszłej EWG wynosił 14,0%, podczas gdy z krajów trzecich 11,6%. Jeszcze silniej wpływ ten widać w latach 1960–1961, gdy przyspieszono proces liberalizacji cel. Wówczas import w ramach państw członkowskich wzrastał o 15% rocznie, podczas gdy z krajów trzecich o 6% rocznie.

W literaturze przedmiotu podejmowano próby oszacowania efektów ustanowienia unii celnej EWG (tab. 2.2). Na ich podstawie można wyciągnąć trzy główne wnioski. Po pierwsze, wyniki dość znacznie różniły się od siebie. Po drugie, większość wskazywała, że korzyści były większe od kosztów. Po trzecie, efekt kreacji przeważał na efektem przesunięcia.

2.1.1. Krótkookresowe skutki integracji – teoria unii celnej

Efekty regionalnej liberalizacji obrotów towarowych prezentuje teoria unii celnej. Jej twórcą był Jacob Viner, który w 1950 r. zwrócił uwagę, że unia celna, jak i każda inna forma preferencyjnego handlu, powoduje wewnętrzną liberalizację handlu, ale jednocześnie wzrost protekcjonizmu w stosunku do państw trzecich¹⁰. Teoria Vinera wpłynęła na zmianę poglądów ekonomistów na efekty unii celnej. Wcześniej sądzono, że utworzenie unii celnej jest krokiem w kierunku zwiększenia ogólnego dobrobytu na świecie. Zdaniem Vinera, o efekcie netto utworzenia unii celnej decyduje przewaga jednej z dwóch tendencji, tzn. liberalizacji lub protekcjonizmu. Tym samym utworzenie unii celnej można uznać za rozwiązanie suboptymalne (*second best*)¹¹, tzn. takie, w którym nie są spełnione wszystkie warunki optymalności według Pareto¹². Niespełnienie tych warunków dotyczy zarówno sytuacji przed utworzeniem, jak i po utworzeniu unii celnej. Można przyjąć, że dodatni efekt wprowadzenia unii celnej pojawi się wówczas,

¹⁰ J. Viner, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950.

¹¹ Związana z tym teoria określana jest często jako „teoria gorszego optimum” lub „optimum drugiej klasy” (*theory of second-best*). Szerzej w: F. Machlup, *Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei*, PWN, Warszawa 1986.

¹² Pojęcie optimum Pareto oznacza taki stan równowagi systemu, w którym nie jest możliwe zwiększenie poziomu dobrobytu jakiegokolwiek uczestnika systemu bez równoczesnego obniżenia poziomu dobrobytu przynajmniej jednego uczestnika. Można wykazać, że osiągnięty stan równowagi gospodarczej systemu jest optymalny w sensie Pareto wówczas, gdy jednocześnie spełnione są cztery warunki: tzw. optimum techniczne, wymiany, produkcji i ogólne (D. Rosati, *Polityka proeksportowa*, PWE, Warszawa 1990, s. 51–52).

gdy zmiany w zakresie wolnego handlu będą silniejsze niż w zakresie protekcjonizmu. Aby je porównać, Viner wprowadził dwa kluczowe pojęcia: efekt kreacji handlu (*trade creation effect*) oraz efekt przesunięcia handlu (*trade diversion effect*)¹³.

Efekt kreacji handlu polega na zmianie w dobrobycie w wyniku zwiększenia obrotów handlowych w ramach krajów udzielających sobie preferencji celnych, tworzących strefę wolnego handlu lub unię celną. Korzyść z liberalizacji we wzajemnych obrotach handlowych może pojawić się w formie efektu produkcyjnego – związanego z zastępowaniem drogiej produkcji krajowej przez tańszy import z kraju partnerskiego, oraz efektu konsumpcyjnego – w postaci wzrostu rozmiarów konsumpcji dzięki obniżeniu cen krajowych do poziomu jednolitej ceny unii celnej. W przypadku efektu produkcyjnego korzyści z kreacji wynikają z oszczędności, jakie przynosi zwiększenie podziału pracy, specjalizacja oraz efektywniejsze wykorzystanie czynników produkcji. Efekt konsumpcyjny, związany z kreacją handlu, jest spowodowany tym, że konsumenci, dysponujący danym poziomem dochodów nominalnych, uzyskują możliwość zakupu większej ilości towarów. Wzrasta zatem poziom popytu efektywnego oraz dobrobytu konsumentów. Wzrostowi konsumpcji może towarzyszyć zmiana struktury zakupów. Występowanie efektu kreacji oraz jego siła zależą przede wszystkim od elastyczności cenowej popytu na dobra importowane oraz elastyczności cenowej podaży w kraju eksportera. Im elastyczność jest większa, tym efekt kreacji będzie silniejszy.

Efekt przesunięcia handlu polega na zmianie w dobrobycie w wyniku tego, że eliminacji ceł na obszarze unii celnej towarzyszy utrzymanie dyskryminacyjnych ceł wobec państw trzecich, co prowadzi do zróżnicowania pozycji konkurencyjnej dostawców wewnętrznych i zewnętrznych na niekorzyść tych ostatnich. Efekt ten jest określany jako koszt unii celnej i występuje w formie zastępowania tańszego importu od bardziej efektywnych dostawców z krajów trzecich droższymi dostawami z krajów tworzących unię celną. Oznacza to, że jednolity poziom cen w unii celnej jest wyższy od cen na rynku światowym. Efekt przesunięcia jest sprzeczny z zasadami wolnej wymiany, ponieważ oznacza przejęcie dostaw przez mniej efektywnych producentów z krajów należących do regionalnego porozumienia handlowego od bardziej efektywnych producentów z krajów trzecich¹⁴.

¹³ B. Ballassa, *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin Ltd, London 1973, s. 25–29.

¹⁴ Szerzej w: J. Świerkocki, *Zarys międzynarodowych stosunków gospodarczych...*, s. 155–158; M. Bijak-Kaszuba, *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego a zmiany strukturalne zagranicznych obrotów towarowych kraju uczestniczącego – na przykładzie Polski* (rozprawa habilitacyjna), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 78–82; K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 58; *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, PWE, Warszawa 2006, s. 295–297; A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2003, s. 251–253; W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Wydawnictwo Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000, s. 89; J. Michałek, *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 93–95.

W ramach efektu przesunięcia mogą pojawić się: efekt destrukcji handlu (*trade destruction*), który oznacza zastąpienie tańszych produktów importowanych przez krajowe w następstwie wzrostu protekcji celnej, lub efekt ograniczenia handlu (*trade contraction*), polegający na spadku konsumpcji z powodu wzrostu cen po podniesieniu stawek celnych¹⁵.

Efekt kreacji handlu jest uważany za pozytywny, natomiast efekt przesunięcia handlu za negatywny. Ich wzajemny bilans pozwala na ekonomiczną ocenę powstania strefy wolnego handlu i unii celnej. Następstwem tych efektów może być ekspansja lub ograniczenie handlu. Z ekspansją handlu mamy do czynienia, gdy wielkość światowego handlu rośnie w wyniku wystąpienia nowych możliwości wymiany w krajach należących do unii celnej i poza nią. Zatem efekt kreacji jest silniejszy od efektu przesunięcia. W sytuacji odwrotnej występuje zjawisko ograniczenia handlu, a zatem efekt przesunięcia przewyższa efekt kreacji handlu i tym samym następuje zmniejszenie handlu na świecie¹⁶.

Analizując korzyści dla rozwoju poszczególnych regionów, które wynikają z procesu integracji gospodarczej, należy zatem wskazać czynniki sprzyjające wzmocnieniu efektu kreacji handlu i tym samym osłabieniu efektu przesunięcia¹⁷:

- znacząca skala różnic w kosztach produkcji towarów wytwarzanych przed powstaniem strefy wolnego handlu lub unii celnej;
- wysokie cła przed utworzeniem porozumienia i znacząca skala ich obniżek między państwami uczestniczącymi oraz niski poziom ceł zewnętrznych;
- wielkość rynku mierzona dochodem narodowym oraz liczbą państw uczestniczących w porozumieniu oraz ich poziom rozwoju gospodarczego;
- bliskość geograficzna i kulturowa oraz niższe koszty transportu między państwami sąsiadującymi należącymi do ugrupowania integracyjnego.

Klasyczna teoria unii celnej Vinera opiera się na wielu upraszczających założeniach. Uchylenie założenia o stałych kosztach produkcji na rynkach światowych pozwala na rozważenie zmian cen w handlu międzynarodowym i analizę wpływu regionalnych porozumień integracyjnych na *terms of trade* krajów uczestniczących i krajów trzecich. Ocena wpływu unii celnej na *terms of trade* krajów uczestniczących jest niejednoznaczna. Z jednej strony, przesunięcie handlu powoduje pogorszenie *terms of trade*, ponieważ tańszy import z kraju trzeciego jest zastępowany droższym z kraju partnerskiego. Z drugiej strony, pogorszenie warunków konkurencji dla producentów z krajów trzecich w stosunku do

¹⁵ E. Jantoń-Drozdowska, *Regionalna integracja gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 1998, s. 61.

¹⁶ *Międzynarodowe stosunki gospodarcze...*, s. 297.

¹⁷ M. Bijak-Kaszuba, *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego...*, s. 83–85; J. Świerkocki, *Zarys międzynarodowych stosunków gospodarczych...*, s. 157–158; *Międzynarodowe stosunki gospodarcze...*, s. 297; A. Zielińska-Głębocka, *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 218–220.

państw–uczestników ugrupowania może ich skłonić do częściowego przejęcia ciężaru cel nałożonych przez regionalne ugrupowanie integracyjne i w efekcie spowodować obniżkę cen towarów eksportowanych. Wpłyne to korzystnie na *terms of trade* krajów należących do unii celnej.

W klasycznej (stacyjnej) wersji teorii Vinera analizowane są efekty preferencyjnego handlu w aspekcie produkcyjnym. Richard G. Lipsey uzupełnił teorię unii celnej o aspekt konsumpcyjny. Uważał, że dyskryminacyjna liberalizacja cel powoduje względną zmianę struktury cen, a to prowadzi do zastąpienia na rynku towaru droższego tańszym substytutem z importu. Według Lipseya, wpływ przesunięcia handlu na dobrobyt jest wypadkową dwóch tendencji: zastąpienia tańszego źródła dostaw przez droższe, co powoduje obniżenie dobrobytu, oraz poprawy struktury konsumpcji, co prowadzi do wzrostu dobrobytu¹⁸.

2.1.2. Dynamiczne efekty regionalnej liberalizacji handlu

Obok statycznych efektów regionalnych porozumień handlowych, w literaturze przedmiotu wyróżnia się tzw. dynamiczne (długookresowe) skutki regionalnej liberalizacji handlu. W. Molle określa je mianem długookresowych skutków restrukturyzacyjnych. Są one przede wszystkim wynikiem działań podejmowanych przez sektor prywatny i publiczny w odpowiedzi na nową sytuację i niezbędne dostosowania o charakterze trwałym, które wynikają z utworzenia lub przystąpienia do regionalnego porozumienia handlowego.

Wprowadzając do analizy efektów regionalnych porozumień handlowych założenie o malejących kosztach produkcji, można rozważyć korzyści, które wynikają z efektów skali i dotyczą przede wszystkim eksporterów z państw–uczestników układu preferencyjnego. Likwidacja cel i innych ograniczeń handlowych w ramach strefy wolnego handlu i unii celnej zwiększa rynek. Tym samym rośnie wymiana handlowa z najefektywniejszymi producentami i dostawcami z krajów partnerskich. Wraz ze wzrostem produkcji będą malały przeciętne koszty wytwarzania, a to spowoduje dodatkowe korzyści dla krajów uczestniczących w regionalnym porozumieniu integracyjnym – tzw. korzyści skali¹⁹.

Oszczędności ze wzrostu skali produkcji mogą przynieść tzw. efekt stłumienia handlu. Pojawia się on w sytuacji, gdy krajowi producenci, którzy nie byli zainteresowani wytwarzaniem określonych dóbr z powodu niskiej opłacalności, po utworzeniu unii celnej podejmują produkcję. Wzrost opłacalności wynika z możliwości wzrostu skali produkcji. Jednocześnie powodują one, że dotychczasowi dostawcy z państw tworzących unię celną oraz państw trzecich tracą rynek²⁰.

¹⁸ M. Bijak-Kaszuba, *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego...*, s. 79.

¹⁹ Tamże, s. 89–97.

²⁰ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, PWN, Warszawa–Łódź 2001, s. 46.

W odpowiedzi na rosnącą konkurencję po utworzeniu unii celnej (rynk krajowe stają się otwarte na towary i podmioty z pozostałych państw członkowskich), przedsiębiorstwa mogą podejmować działania zmierzające do podniesienia efektywności i tym samym obniżenia kosztów. Presja konkurencyjna zmusza zatem podmioty gospodarcze do wdrażania nowych rozwiązań technologicznych, produktów i procesów produkcyjnych w celu polepszenia pozycji rynkowej. Z tego punktu widzenia konkurencja może stać się istotnym czynnikiem poprawiającym wykorzystanie zasobów oraz sprzyjającym rozwojowi gospodarczemu kraju i poszczególnych regionów.

Regionalna liberalizacja obrotów handlowych może wpływać w sposób istotny na zwiększenie aktywności inwestycyjnej. Jest to spowodowane nie tylko rosnącą konkurencją, ale także większą stabilnością i ułatwieniami formalnymi we wzajemnych obrotach handlowych. Jednym z czynników, który sprzyja procesowi międzynarodowej integracji gospodarczej, jest rozwinięta infrastruktura transportowa, komunikacyjna i telekomunikacyjna. Stąd unii celnej towarzyszyć mogą inwestycje infrastrukturalne. Źródłem finansowania inwestycji są zarówno krajowe środki publiczne i prywatne, jak i kapitał zagraniczny. Szczególną rolę odgrywają bezpośrednie inwestycje zagraniczne, które wprowadzają na rynek w niektórych obszarach nowoczesne rozwiązania technologiczne i organizacyjne. W wielu przypadkach sama zapowiedź przystąpienia danego kraju do ugrupowania integracyjnego (lub rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych) wpływa na poprawę wizerunku państwa w ocenie zagranicznych inwestorów i międzynarodowych instytucji finansowych.

Do równie istotnych długookresowych efektów porozumień o preferencyjnym handlu zalicza się przepływ czynników produkcji. Chociaż teoria unii celnej ogranicza się do liberalizacji obrotów między państwami członkowskim na rynku towarowym, to teoria handlu międzynarodowego wskazuje na możliwość substitucji przepływu czynników produkcji poprzez międzynarodową wymianę towarową. Za jej pośrednictwem następuje międzynarodowa wymiana czynników produkcji, ucieleśnionych w tych towarach²¹.

Oprócz wymienionych powyżej efektów unii celnej, Molle wskazuje na dodatkowe korzyści, które mają wpływ na działanie przedsiębiorstw. Dotyczą one wielkości firmy, jej stopy zwrotu oraz krzywej uczenia się (*learning curve*)²². Po utworzeniu unii celnej, przeciętna wielkość firm może wzrosnąć. Rozszerzenie rynku może skłonić podmioty gospodarcze do łączenia się w celu uzyskania lepszej pozycji rynkowej i zwiększenia efektywności gospodarowania. Jeżeli rozwojowi i ekspansji przedsiębiorstw towarzyszy wdrażanie i wykorzystanie nowoczesnych technologii, wówczas można oczekiwać, że stopa zwrotu wzrośnie.

²¹ Szerzej: M. Bijak-Kaszuba, *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego...*, s. 103–115.

²² W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej...*, s. 106–107.

Wreszcie, wraz z rozwojem firmy i wzrostem skali produkcji rośnie znaczenie procesu uczenia się. Jego celem jest zwiększenie efektywności i zwykle dotyczy takich dziedzin, jak: sposoby wytwarzania, technologie, organizacja pracy, zarządzanie cyklem produkcyjnym i jakością.

Należy podkreślić, że pozytywne efekty mikroekonomiczne integracji rozprzestrzeniają się na inne podmioty gospodarcze (partnerów handlowych, kooperatorów, dostawców, podwykonawców, usługodawców). Efekt ten jest mocniejszy, gdy w gospodarce istnieją silne powiązania między przedsiębiorstwami. Sprzyja im tworzenie przez sektor prywatny i publiczny (przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego) odpowiednich ram organizacyjno-instytucjonalnych, np. regionalnych systemów produkcyjnych. Integracja rynków oraz jednoczesna integracja przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu sprzyja również wdrażaniu i upowszechnianiu nowoczesnych technologii oraz współfinansowaniu projektów badawczo-rozwojowych.

Dynamiczne ujęcie unii celnej wskazuje jeszcze na dwa bardzo istotne efekty. Po pierwsze, liberalizacja obrotów handlowych ogranicza niedoskonałości rynku poprzez przełamywanie struktur monopolistycznych i oligopolistycznych dzięki zwiększonej konkurencji na rynku krajowym. Drugim efektem wzrostu konkurencji jest podniesienie efektywności menedżerskiej (*X-efficiency*). Jest to spowodowane rosnącym zagrożeniem pozycji menedżerów i skutkuje wzrostem ich wydajności pracy oraz dążeniem do unowocześnienia i uatrakcyjnienia produktów oraz do redukcji kosztów ich wytwarzania²³.

2.1.3. Liberalizacja obrotów handlowych a dysproporcje gospodarcze

Redukcja cel, związana z tworzeniem porozumienia integracyjnego, może wpłynąć na wielkość i strukturę produkcji poszczególnych regionów. Z jednej strony może nastąpić zwiększenie importu tańszych produktów zagranicznych i równocześnie spadek produkcji regionalnej. Z drugiej jednak strony, zasoby wcześniej wykorzystywane do produkcji towarów objętych protekcją mogą znaleźć zastosowanie w innych sektorach gospodarki. Specjalizacja i wzrost korzyści skali mogą być korzystne zarówno dla danego regionu, jak i całego ugrupowania integracyjnego. W badaniach efektów integracji gospodarczej rozróżnia się krótki i długi okres oraz ocenia tzw. statyczne i dynamiczne skutki liberalizacji. Efekty statyczne występują w krótkim okresie i dotyczą zmian alokacji zasobów. Efekty dynamiczne uwzględniają wzrost ilości zasobów i wpływ liberalizacji na wzrost gospodarczy.

W krótkim okresie korzyści z liberalizacji handlu będą przede wszystkim odczuwać regiony mające nowoczesną, rozwiniętą i zaawansowaną technolo-

²³ J. Michałek, *Polityka handlowa...*, s. 97.

gicznie gospodarkę. Regiony te posiadają potencjał eksportowy mogący sprostać konkurencji na większym rynku oraz specjalizują się w produkcji dóbr nowoczesnych i wysoko przetworzonych. W krótkim okresie negatywne skutki liberalizacji handlu dotkną zatem regiony, które posiadają tradycyjną strukturę produkcji, ofertę niekonkurencyjną na rynku ponadregionalnym oraz sektor przedsiębiorstw uzależniony od zamówień rządowych. Okres realizacji unii celnej jest jednocześnie związany z nagromadzeniem negatywnych skutków liberalizacji. Wynika to przede wszystkim z zaniechania ochrony rynku i konieczności sprostania związanej z tym konkurencji²⁴. Jeżeli jednak tworzenie unii zakończy się, a następnie zostanie uwolniony przepływ czynników produkcji i usług w ramach wspólnego rynku, to w długim okresie może nastąpić szybszy rozwój społeczno-gospodarczy również w regionach słabiej rozwiniętych.

Zdaniem Ch. Kindlebergera, wpływ liberalizacji handlu na wzrost gospodarczy zależy od struktury obrotów. Produkcja różni się pod względem zapotrzebowania na technologię, kapitał, siłę roboczą. Jego zdaniem, pobudzanie wzrostu gospodarczego poprzez wzrost eksportu nie ma perspektyw w przypadku gałęzi o tradycyjnych procesach wytwórczych. Według B. Ballassy, wpływ integracji na wzrost gospodarczy dokonuje się poprzez oszczędności skali związane ze wzrostem rynków zbytu oraz autonomiczne zmiany technologiczne. Podobne czynniki dynamiczne, określające długookresowe efekty integracji, wyróżnia M. E. Kreinin. Jego zdaniem, wpływa ona na wzrost poprzez: oszczędności skali, oszczędności zewnętrzne obejmujące zwiększone zasoby wiedzy technicznej, umiejętności menedżerskie, specjalizację, transfer innowacji i wykorzystanie badań naukowych, konkurencyjne struktury rynkowe oraz zmniejszenie ryzyka przy transakcjach zagranicznych²⁵.

Chociaż regionalne porozumienia integracyjne umożliwiają przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego państw członkowskich, to jednak nie gwarantują równomiernego rozłożenia korzyści na wszystkie kraje uczestniczące i ich regiony. Powstaje zatem pytanie, czy jedne kraje nie przyspieszają tempa swojego rozwoju kosztem innych. Jest to szczególnie ważne w przypadku integracji partnerów o zróżnicowanej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Neoklasyczna teoria handlu międzynarodowego wskazuje, że w wyniku wymiany handlowej następuje wyrównywanie nie tylko cen towarów, ale i cen czynników produkcji. Proces ten ulega wzmocnieniu w przypadku zapewnienia swobodnego ich przepływu. Wolny handel, pogłębiając komplementarność gospodarek, powoduje, że rozwój ekonomiczny partnerów lepiej rozwiniętych pociąga za sobą wzrost państw i regionów uboższych. Dzięki liberalizacji handlu rośnie popyt na produkty z krajów słabiej rozwiniętych, następuje realokacja zasobów oraz przekazywanie wiedzy

²⁴ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...*, s. 131–132.

²⁵ J. Kundera, *Liberalizacja obrotów gospodarczych w strefach wolnego handlu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996, s. 92–96.

technicznej do obszarów o niższych kosztach (np. niższym poziomie płac). Zatem poprzez wolny handel i przepływ czynników produkcji pogłębia się specjalizacja i współzależności gospodarcze, co prowadzi do stopniowego wyrównywania poziomu rozwoju i dochodów czynników produkcji.

Z drugiej strony, m. in. w teoriach polaryzacji, mówi się o pogłębianiu dysproporcji w rozwoju państw i regionów, w szczególności, gdy w momencie utworzenia regionalnego ugrupowania integracyjnego były one znaczące. Proces podtrzymywania i wzmacniania przewagi regionu lepiej rozwiniętego jest określany jako tzw. efekt fali wstecznej lub efekt polaryzacji. Regiony lepiej rozwinięte przyciągają kapitał i pracowników o najwyższych kwalifikacjach, podczas gdy regiony słabo rozwinięte nie są w stanie niwelować dysproporcji, dysponując mniejszym zasobem oszczędności, mniejszymi inwestycjami i mniej wydajną siłą roboczą²⁶.

Przedstawione efekty utworzenia unii celnej są równie istotne dla krajów, jak i dla regionów. Procesy integracji mogą wpływać na pogłębianie lub niwelowanie różnic między poszczególnymi regionami. Regiony, które uczestniczą w wymianie handlowej, mogą stanąć w obliczu problemów, które zazwyczaj są udziałem państw. W tym sensie, problemy bilansu płatniczego dotyczą także regionów. Są one zazwyczaj spowodowane spadkiem zapotrzebowania na eksport regionu, wzrostem importu lub eksportem kapitału. W sytuacji, gdy przedsiębiorstwa nie są w stanie sprostać konkurencji z podmiotami gospodarczymi z innych regionów poprzez redukcję kosztów i cen, wówczas może to doprowadzić do spadku produkcji, a w konsekwencji do stagnacji gospodarczej w regionie i wzrostu bezrobocia. Utworzenie unii celnej wpływa na zmianę struktury i poziomu cen. Konsumenci decydują się na wybór tańszych, nieobciążonych cłem towarów. Gdy koszty w poszczególnych krajach członkowskich są różne, utworzenie unii celnej sprzyja ich wyrównywaniu, ponieważ mniej wydajni producenci są zmuszeni do redukcji cen. Większość przedsiębiorstw będzie podejmowała działania zmierzające do poprawy efektywności technicznej, którą S. Ładyka definiuje jako minimalizację nakładów na każdym poziomie produkcji, przy danej wielkości zatrudnienia dla najlepszej osiągalnej techniki. Po utworzeniu unii celnej, w krótkim okresie największe korzyści odniosą przedsiębiorstwa, regiony i państwa o najniższych kosztach wytwarzania i najwyższej efektywności technicznej. Wzrost sprzedaży oznacza dla tych firm dodatkowe korzyści skali, które mogą być udziałem nie tylko pojedynczych przedsiębiorstw, ale całych gałęzi zlokalizowanych w danym regionie. Zatem obniżka kosztów prowadzi do wzrostu dobrobytu, co wynika z przewagi efektu kreacji handlu nad efektem przesunięcia.

Są również badania próbujące wyjaśnić związek między utworzeniem unii celnej a lokalizacją inwestycji. Można z nich wyciągnąć wniosek, że integracja regionalna sprzyja intensyfikacji procesów aglomeracyjnych. Przedsiębiorstwa

²⁶ Tamże, s. 168–169.

planujące inwestycje poszukują nowych lokalizacji przede wszystkim w centrum. Wynika z tego, że po utworzeniu unii celnej największe korzyści uzyskują regiony centralne, najmniejsze zaś – regiony peryferyjne²⁷.

Podsumowując, efekty unii celnej uzależnione są od samych rozmiarów unii, czyli od potencjału ekonomicznego i udziału w handlu światowym. Im więcej państw jest włączonych do unii, tym większe prawdopodobieństwo, że efekt przesunięcia handlu będzie zminimalizowany. Istotny jest także udział krajów członkowskich we wzajemnej wymianie przed powstaniem unii celnej. Zatem osłabieniu negatywnych skutków unii celnej sprzyja łączenie się państw o ścisłych związkach handlowych, najczęściej zlokalizowanych w najbliższym sąsiedztwie lub w tym samym regionie geograficznym. Geograficzne sąsiedztwo to także korzyści wynikające z niższych kosztów transportu i kosztów transakcyjnych. Korzystne jest także integrowanie się państw pozostających w zbliżonym stadium rozwoju gospodarczego. W przeciwnej sytuacji, może to wpływać negatywnie na równowagę bilansów płatniczych, wymagając skomplikowanych procesów dostosowawczych i kompensacyjnych oraz stosowania bezpośrednich form pomocy gospodarczej²⁸.

2.2. Wspólny rynek

Podstawą wspólnego rynku jest liberalizacja przepływu czynników produkcji. Przemieszczają się one wtedy z obszarów o niskim poziomie produkcji do tych, w których jest on wyższy. Celem wspólnego rynku jest zatem optymalna alokacja zasobów pracy i kapitału w krajach członkowskich.

2.2.1. Tworzenie jednolitego rynku wewnętrznego na obszarze WE

Utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego na obszarze WE jest uważane za jedno z największych osiągnięć procesu integracyjnego w Europie. Projekt ten zabrał państwom członkowskim prawie 40 lat i umożliwił powstanie unii gospodarczej i walutowej.

Usuwanie barier w przepływie czynników produkcji w obrębie WE rozpoczęło się wraz z wejściem w życie Traktatów Rzymskich w 1958 r. Liberalizacja przepływu siły roboczej realizowana była etapami. Podstawy prawne przyjęto w czterech artykułach TWE (art. 48–51). Ustanowiono jednocześnie dwunastoletni okres przejściowy przed wprowadzeniem swobodnej migracji siły roboczej, który podzielono na trzy etapy. Częściową swobodę przepływu siły roboczej w obrębie WE osiągnięto dzięki zarządzeniu Rady WE nr 1612/68 i wytycznym

²⁷ Szerzej: K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...*, s. 133–137.

²⁸ S. Ładyka, *Z teorii integracji gospodarczej. Teoretyczne aspekty korzyści z międzynarodowej regionalnej integracji gospodarczej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001, s. 110–111.

nr 68/360 z 12 października 1968 r.²⁹ Jednocześnie zawierały one wiele wyłączeń, a ogólne zapisy Traktatu powodowały problemy z ich interpretacją, co wymagało angażowania Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto każdy kraj członkowski miał możliwość wprowadzania pewnych ograniczeń w dostępie do własnego rynku pracy. Najczęściej były one związane z nadmiernym napływem osób o określonym zawodzie lub przesyceniem rynku pracy na danym obszarze³⁰.

Rozdział IV Traktatu zobowiązywał również państwa członkowskie do stopniowej liberalizacji przepływu kapitału w zakresie niezbędnym do sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku oraz do wyeliminowania dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, miejsce zamieszkania oraz kraj lokaty kapitału. Punktem zwrotnym było przyjęcie dwóch dyrektyw Rady WE³¹. Wprowadzono wówczas podział na system bezwarunkowej liberalizacji, tzn. transakcje uznane za konieczne do sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku (lista A i B), system liberalizacji warunkowej (lista C) oraz przepływy kapitałowe nieobjęte ułatwieniami (lista D)³². Istotny wkład w proces liberalizacji przepływu kapitału wniosła dyrektywa z 1969 r. (kolejno modyfikowana w 1973 i 1974 r.) w sprawie podatków pośrednich od kapitału. Zniesiono w ten sposób dyskryminację wynikającą z podwójnego opodatkowania oraz opłaty stemplowe³³.

Liberalizacji przepływu usług poświęcono siedem artykułów Traktatu, pomijając usługi transportowe, które uregulowano odrębnymi przepisami. Zgodnie z art. 59 TWE, kraje zobowiązały się do stopniowego znoszenia ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług na terenie WE. Ponadto w art. 6 TWE zakazano wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, co oznaczało, że w stosunku do usługodawców nie należy stosować przepisów kraju usługobiorcy, jeśli uniemożliwiają one swobodne świadczenie usług. Warto podkreślić, że uregulowa-

²⁹ W dokumentach tych zniesiono ograniczenia w zakresie imigracji i pobytu na terytorium państw członkowskich pracowników i ich rodzin w celu podjęcia pracy. Ponadto zapewniono osobom poszukującym pracy przez trzy miesiące niezbędną opiekę medyczną, możliwość korzystania z pomocy urzędów pracy oraz po zatrudnieniu kartę stałego pobytu.

³⁰ J. Kundera, *Jednolity rynek europejski...*, s. 46–48.

³¹ Pierwsza Dyrektywa Rady WE z dnia 11.05.1960 r. (60/921/EWG) w sprawie wykonania art. 67 Traktatu Rzymskiego, ustanawiającego EWG. Druga Dyrektywa Rady WE z dnia 18.12.1962 r. (63/21/EWG) uzupełniająca i zmieniająca Pierwszą Dyrektywę w sprawie wykonania art. 67.

³² Na liście A znalazły się m. in. inwestycje bezpośrednie, inwestycje w nieruchomościach, ruchy kapitału o charakterze prywatnym, tzn. dary, spadki, posagi, transfery kontraktów ubezpieczeniowych, oszczędności pracowników w czasie pobytu za granicą i in. Na liście B znalazły się przede wszystkim obroty określonymi papierami wartościowymi, czyli ich nabywanie i sprzedawanie za granicą. Lista C objęła głównie emisje i umieszczenie papierów wartościowych przedsiębiorstw narodowych na rynku zagranicznym. Jednocześnie w przypadku zagrożenia stabilności sytuacji ekonomicznej państwa członkowskiego pozwalała przywrócić ograniczenia w obrocie kapitałowym. Celem listy D było zapobieganie transakcjom kapitałowym o charakterze spekulacyjnym. Stąd znalazły się na niej przede wszystkim krótkoterminowe inwestycje w bony skarbowe, zakładanie i zaopatrywanie kont bieżących oraz depozytów.

³³ J. Kundera, *Jednolity rynek europejski...*, s. 54–56.

nia wprowadzone na mocy Traktatu Rzymskiego nie w pełni liberalizowały rynek usług, a jego ogólne sformułowania wymagały wielokrotnego odwoływania się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości³⁴. Początkowo swobodę w świadczeniu usług transgranicznych łączono z ustawodawstwem w zakresie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej za granicą przez osoby fizyczne i prawne, co zostało uregulowane w art. 52–58 TWE. W art. 52 państwa członkowskie zobowiązały się do stopniowego znoszenia ograniczeń w wykonywaniu działalności gospodarczej przez obywateli jednego kraju na terytorium drugiego. Prawo to obejmowało zarówno samozatrudnienie, jak i zakładanie oraz prowadzenie przedsiębiorstw.

Działania zmierzające do liberalizacji przepływu towarów, osób, usług i kapitału okazały się niewystarczające. Nadal funkcjonowały przepisy ograniczające swobodną wymianę wewnętrzną, np. standardy, podatki, licencje, pozwolenia, zasady dokonywania zamówień publicznych i in. Ponadto w 1. połowie lat 80. nasiliły się niekorzystne tendencje w gospodarce europejskiej. Były one w znacznej mierze skutkiem globalnego kryzysu ekonomicznego, wywołanego m. in. przez załamanie światowego systemu monetarnego oraz poważne perturbacje na rynku naftowym w latach 70. Kraje EWG musiały stawić czoła rosnącej inflacji, bezrobociu, osłabieniu tempa wzrostu gospodarczego, zmniejszeniu dynamiki eksportu oraz stagnacji inwestycyjnej. Czynniki te powiększyły lukę technologiczną i obniżyły międzynarodową zdolność konkurencyjną EWG przede wszystkim w stosunku do USA i Japonii. Dodatkowe problemy stwarzało przyjęcie trzech nowych państw członkowskich o znacznie niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, czyli Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Zahamowanie procesu pogłębiania integracji było również spowodowane przez funkcjonujące wówczas rozwiązania instytucjonalne, m. in. zasadę jednomyślności przy podejmowaniu decyzji. Zespół zjawisk, które w tym czasie spowolniły rozwój WE, określano mianem „eurosclerosis”³⁵. W celu radykalnej zmiany tej sytuacji w połowie lat 80. rozpoczęto realizację koncepcji jednolitego rynku europejskiego. W 1984 r. W. Dekker, ówczesny prezes koncernu Philips, w odpowiedzi na słabnącą pozycję konkurencyjną producentów europejskich, przedstawił własny program „Plan dla Europy 1990”. Jak się powszechnie uważa, dokument ten zainspirował Komisję WE do zintensyfikowania prac związanych z pogłębianiem integracji na obszarze WE. Ich rezultatem był przedstawiony przez Komisję w 1985 r. w tzw. Białej Księdze program utworzenia jednolitego rynku europejskiego³⁶. Uznano w niej również, że wspólny rynek nie zmniejszy istniejących nierówności między regionami i zdecydowano przygotować regulacje mające na celu wzmocnienie spójności społeczno-ekonomicznej WE³⁷. Podstawowe regulacje prawne umożliwiające

³⁴ Tamże, s. 63–65.

³⁵ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1999, s. 6.

³⁶ Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council – 28–29 June 1985, Brussels 1985, COM Documents 1985/310 final.

³⁷ J. Borowiec, K. Wilk, *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1997, s. 76.

ureczywistnienie idei obszaru bez granic wewnętrznych zostały przyjęte w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE)³⁸. Podpisany przez przedstawicieli dziewięciu państw członkowskich 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu oraz przez trzy pozostałe kraje 28 lutego w Hadze³⁹, JAE wszedł w życie 1 lipca 1987 r. po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej.

2.2.2. Program Europa 1992

Zgodnie z przyjętym planem, ureczywistnienie idei jednolitego rynku wewnętrznego miało nastąpić do końca 1992 r., po zniesieniu barier administracyjnych, technicznych i fiskalnych (tab. 2.3).

Jak pisał ówczesny przewodniczący Komisji WE Jacques Delors, „[...] rynek bez granic, poprzez swój rozmiar oraz z powodu możliwości zacieśnienia współpracy naukowej, technologicznej i handlowej, stworzy niepowtarzalną szansę wzrostu konkurencyjności przemysłu. Ponadto przyczyni się do rozwoju gospodarczego, wzrostu zatrudnienia oraz równowagi w gospodarce światowej”⁴⁰. Potwierdzeniem tych słów był raport przygotowany przez grupę ekspertów pod kierownictwem P. Cecchiniego, opublikowany w 1988 r. na zlecenie Komisji WE. Zwrócono w nim uwagę na pozytywny wpływ zniesienia barier pozataryfowych na ograniczenie kosztów np. procedur granicznych, zamówień publicznych oraz standardów produktowych. Zdaniem autorów ważniejsze będzie jednak zakończenie budowy rynku wewnętrznego, które stworzy przedsiębiorstwom produkcyjnym i usługowym oraz konsumentom nowe możliwości wykorzystania zasobów. Za najważniejsze efekty eliminacji barier i wzrostu konkurencyjności na jednolitym rynku wewnętrznym uznano⁴¹:

- znaczące ograniczenie kosztów w wyniku wykorzystania przez przedsiębiorstwa korzyści skali w produkcji i organizacji;
- wzrost efektywności przedsiębiorstw i ograniczenie cen spowodowane presją konkurencyjną na rynku;
- nowy model konkurencji pomiędzy poszczególnymi sektorami gospodarki oraz realokacja zasobów;
- wzrost innowacyjności w zakresie produktów i procesów produkcyjnych.

³⁸ W JAE nie ograniczono się jedynie do budowy jednolitego rynku wewnętrznego. Przyjęto postanowienia zmierzające do podniesienia konkurencyjności przemysłów Wspólnot, zintensyfikowania wspólnych badań naukowych, powrotu do idei integracji walutowej, unifikacji prawa socjalnego, ochrony środowiska, reformy systemu podejmowania decyzji (m. in. wprowadzenie procedury współpracy oraz rozszerzenie obszaru podejmowania decyzji większością kwalifikowaną). Istotną zmianą wprowadzoną w JAE było traktatowe usankcjonowanie polityki regionalnej poprzez uzupełnienie Traktatu o nowy rozdział „Spójność Ekonomiczna i Społeczna”.

³⁹ 28 lutego 1986 JAE podpisały Grecja i Włochy oraz Dania, która uzależniała swoje stanowisko od wyników referendum.

⁴⁰ P. Cecchini, M. Catinat, A. Jacquemin, *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*, Research on the “Cost of Non-Europe” Steering Committee, Wildwood House 1988, s. xi.

⁴¹ Tamże, s. 73.

Tabela 2.3. Znoszenie barier w procesie budowy jednolitego rynku wewnętrznego*

Bariery	Dziedzina	Działania
Bariery administracyjne	Swobodny przepływ osób	1. Całkowite zniesienie kontroli celnych i paszportowych 2. Wprowadzenie jednolitego paszportu europejskiego 3. Zmiana prawa w zakresie posiadania broni, środków odurzających, azylu, ekstradycji, uchodźców, wspólnej polityki wizowej oraz wzmocnienia zewnętrznych granic 4. Zawarcie umowy o regulacji kontroli i osób na wspólnych granicach (tzw. Schengen I, Schengen II)
	Swobodny przepływ towarów	1. Wprowadzenie jednolitego dokumentu kontroli granicznej (SAD) 2. Likwidacja kontroli celnych na granicach wewnętrznych WE 3. Konsolidacja prawa w ramach Wspólnotowego Kodeksu Celnego 4. Liberalizacja rynku usług transportowych
Bariery techniczne	System standardów produktowych	1. Stworzenie wspólnotowego systemu standaryzacji i oceny zgodności wyrobów w oparciu o tzw. dyrektywy nowego podejścia 2. Harmonizacja wymagań związanych z bezpieczeństwem, zdrowiem i ochroną środowiska 3. Wprowadzenie znaku „CE” świadczącego o zgodności produktu ze standardami i dopuszczeniu do obrotu na jednolitym rynku europejskim 4. Wprowadzenie systemu monitorowania producentów żywności HACCP 5. Rozwój europejskich instytucji standaryzacyjnych (CENELEC, ETSI, CEN) oraz norm, m. in. serii EN, ISO 6. Przyjęcie standardów w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zasad etykietowania, reklamy produktów, ograniczenia akwizycji, norm zamówień, klauzul nadużycia oraz sprzedaży wysyłkowej
	Liberalizacja zasad zakupów publicznych	1. Przestrzeganie zasady niedyskryminacji dostawców z krajów członkowskich przy zakupach publicznych oraz kierowanie się wyłącznie względami ekonomicznymi 2. Konieczność publikowania określonych ofert w dzienniku urzędowym UE 3. Stopniowa harmonizacja prawa w zakresie zamówień publicznych, m. in. na roboty budowlane i dostawy
	Migracja ludności	1. Objęcie prawem swobodnego przepływu osób, które zaprzestały działalności zawodowej 2. Rozwój systemu publicznych służb zatrudnienia (EURES) 3. Wprowadzenie ogólnego systemu uznawania dyplomów
	Swobodny przepływ usług	1. Wzajemne uznawanie jakości działań kontrolnych w kraju macierzystym 2. Przyjęcie II Dyrektywy Bankowej, która umożliwiła otwieranie oddziałów i świadczenie usług finansowych na terytorium całej WE 3. Swoboda transgranicznego handlu usługami (częściowa)

Tabela 2.3. (c.d.)

Bariery	Dziedzina	Działania
Bariery fiskalne	Swobodny przepływ kapitału	1. Zobowiązanie do usunięcia wszelkich restrykcji w zakresie przepływu kapitału 2. Eliminacja dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania inwestora i miejsce inwestycji 3. Objęcie liberalizacją krótkoterminowych kredytów, instrumentów rynku pieniężnego oraz rachunków dewizowych 4. Prawo emitenta do dystrybucji papierów wartościowych na wszystkich giełdach WE 5. Prawo nabywania nieruchomości i ziemi
	Podatki	1. Częściowa harmonizacja podatku od wartości dodanej poprzez wprowadzenie dwóch poziomów stawek podatkowych VAT (podstawowej i zredukowanej) oraz ograniczenie ich rozpiętości w poszczególnych krajach 2. Początkowo objęcie podatku konsumpcyjnego (akcyzy) klauzulą <i>standstill</i>, a następnie w zależności od towarów – uchylenie, włączenie do VAT lub harmonizacja 3. Zniesienie stref beczłowych

*Przedstawione działania nie odnoszą się jedynie do podstawowego okresu budowy jednolitego rynku wewnętrznego i w wielu przypadkach były inicjowane lub kontynuowane po 1 stycznia 1993 r. Ponadto w niektórych obszarach proces liberalizacji trwa nadal, a poszczególne kraje używały okresy przejściowe lub wyłączenia.

Źródło: oprac. własne na podstawie: J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, s. 97–150.

W raporcie Cecchiniego całkowite korzyści ze zniesienia barier pozataryfowych w ramach jednolitego rynku wewnętrznego oszacowano na ok. 200 mld ECU, co stanowiło 4,3–6,4% PKB ówczesnych dwunastu państw członkowskich WE⁴² (tab. 2.4).

Potencjalne korzyści dla wzrostu gospodarczego WE można powiązać z etapami tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego. Etap I – zniesienie barier w wymianie handlowej – miał wpłynąć na intensyfikację wzajemnych obrotów handlowych, w szczególności dzięki zniesieniu formalności celnych i związanych z nimi opóźnień, np. w transporcie, które generują dodatkowe koszty. Etap II miał przynieść zniesienie barier produkcyjnych, które ograniczając konkurencję, wpływają na wzrost cen i kosztów. Wspominano w tym miejscu m. in. o konieczności liberalizacji rynku zamówień publicznych, ujednolicenia standardów krajowych oraz zniesieniu innych ograniczeń w sektorze usług i produkcji przemysłowej. Etap III związany był z wykorzystaniem przez przedsiębiorstwa korzyści skali i ograniczeniem kosztów funkcjonowania. W krótkim okresie wzrost wartości sprzedaży umożliwi pokrycie kosztów inwestycji. Jednak znacznie ważniejsze są efekty długoterminowe, które umożliwią restrukturyzację przedsiębiorstw i efektywniejsze wykorzystanie zasobów. Etap IV jest związany z korzyściami, które wynikają ze wzrostu konkurencji i zwiększenia efektywności przedsiębiorstw, np. ograniczenia kosztów administracyjnych i przero-

⁴² Wielkości w cenach z 1988 r.

stu zatrudnienia na różnych poziomach oraz lepsze zarządzanie zapasami. Ponadto, ograniczenie zysków monopolu, które funkcjonowały w wyniku protekcji na rynku, przyniesie wymierne korzyści dla konsumentów w postaci redukcji cen. W raporcie zwrócono również uwagę na inne elementy strategii konkurencyjnej przedsiębiorstw poza cenami i kosztami prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazano m. in. na rozwój nowych form organizacji pracy, zdobywanie nowych rynków oraz wdrażanie innowacji produktowych i procesowych.

Tabela 2.4. Potencjalne korzyści utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego

Etap	Korzyści	
	w mld ECU (ceny z 1988 r.)	jako % PKB
I – zniesienie barier w wymianie handlowej	8–9	0,2–0,3
II – zniesienie barier ograniczających produkcję	57–71	2,0–2,4
Całkowite korzyści zniesienia barier (I + II)	65–80	2,2–2,7
III – wykorzystanie korzyści skali	61	2,1
IV – wzrost konkurencji, efektywności przedsiębiorstw i ograniczenie zysków monopolu	46	1,6
Całkowite korzyści integracji rynków (III + IV)	62–107*	2,1–3,7
Dla 7 państw członkowskich**	127–187	4,3–6,4
Dla 12 państw członkowskich	174–258	4,3–6,4
Średnio	216	5,3

* Znaczne różnice w wynikach spowodowane są pochodzeniem danych z różnych źródeł stosujących różne metody badawcze.

** W cenach z 1985 r., dotyczy 7 państw członkowskich WE (RFN, Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii i Luksemburga), których PKB wynosiło ok. 88% PKB WE.

Źródło: P. Cecchini, M. Catinat, A. Jacquemin, *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*, Research on the „Cost of Non-Europe” Steering Committee, Wildwood House 1988, s. 84.

Tabela 2.5. Średniookresowe efekty utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego WE

Efekty	Barьеры celne	Zamówienia publiczne	Usługi finansowe	Efekt podażyowy	Razem
PKB (%)	0,4	0,5	1,5	2,1	4,5
Ceny konsumpcyjne (%)	-1,0	-1,4	-1,4	-2,3	-6,1
Zatrudnienie (tys.)	200	350	400	850	1800
Saldo budżetu (pkt % PKB)	0,2	0,3	1,1	0,6	2,2
Saldo zewnętrzne (pkt % PKB)	0,2	0,1	0,3	0,4	1,0

Źródło: P. Cecchini, M. Catinat, A. Jacquemin, *The European Challenge 1992...*, s. 98.

Zgodnie z przedstawionymi w tab. 2.5 szacunkami, utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego na obszarze WE miało przynieść następujące efekty średniookresowe:

- wzrost PKB Wspólnoty o 4,5%,
- spadek cen konsumpcyjnych o 6,1%,

- utworzenie 1,8 mln nowych miejsc pracy,
- poprawę salda finansów publicznych o 2,2% PKB oraz salda obrotów zewnętrznych o 1% PKB WE.

R. Baldwin zwracał uwagę, że raport Cecchiniego niemal pomijał efekty dynamiczne utworzenia wspólnego rynku ze względu na słabe zrozumienie problematyki oraz trudności w pomiarze tych efektów⁴³. Zdaniem Baldwina powoduje to znaczące niedoszacowanie potencjalnego wpływu utworzenia wspólnego rynku na PKB Wspólnoty⁴⁴. Według jego wyliczeń, program Europa 1992 mógł spowodować wzrost PKB Wspólnoty pomiędzy 3,1% a 25,4%⁴⁵. W latach 1996–97 opublikowano szereg badań i analiz *ex post* dotyczących skutków jednolitego rynku i programu Europa 1992⁴⁶.

Komisja Europejska przygotowała w 1996 r. raport dla Rady UE i Parlamentu Europejskiego⁴⁷. W dokumencie tym podkreślono, że jest zbyt wcześnie na pełną ocenę wpływu jednolitego rynku wewnętrznego na gospodarki państw członkowskich. Można jednak zauważyć wiele pozytywnych skutków budowy wspólnego rynku, m. in.:

- wzrost konkurencji między przedsiębiorstwami w sektorze produkcyjnym i usługowym;
 - przyspieszenie tempa restrukturyzacji przedsiębiorstw przemysłowych i wzrost ich konkurencyjności;
 - szerszy dostęp sektora publicznego, przemysłu i indywidualnych konsumentów do towarów i usług oferowanych po niższych cenach, w szczególności w zakresie liberalizowanych usług transportowych, finansowych, telekomunikacyjnych oraz medialnych;
 - szybsze i tańsze dostawy transgraniczne, będące rezultatem zniesienia kontroli granicznych;
 - większą mobilność mieszkańców państw członkowskich, zarówno aktywnych, jak i nieaktywnych zawodowo, np. studentów i osób w wieku emerytalnym.
- Szacunki dokonane przez autorów raportu *ex post* wskazują, że projekt budowy jednolitego rynku wewnętrznego przyniósł pozytywne, aczkolwiek słabsze efekty niż sądzono wcześniej⁴⁸:

⁴³ Medium-term growth effects of 1992.

⁴⁴ R. Baldwin, *On the Growth Effects of 1992*, NBER Working Paper, No 3119, Cambridge 1989, s. 36.

⁴⁵ R. Baldwin, *Measuring 1992's Medium-term Dynamic Effects*, NBER Working Paper, No 3166, Cambridge 1989, s. 18.

⁴⁶ Opracowania te, zlecone przez Komisję Europejską, obejmowały: 18 *case studies* dla poszczególnych sektorów przemysłu i usług, których celem było ustalenie stopnia implementacji celów przyjętych przez KE w Białej Księdze, 6 analiz oceniających postęp w znoszeniu poszczególnych typów barier związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku, 13 badań dotyczących społeczno-gospodarczych skutków programu 1992, raport nt. odbioru programu wśród przedsiębiorców opracowany na podstawie badań ankietowych 13 tys. firm w 12 państwach członkowskich. M. Czernielewska, *Wykorzystanie metod ilościowych w badaniu regionalnej integracji gospodarczej* (praca doktorska), Łódź 2001, s. 184.

⁴⁷ The impact and effectiveness of the Single Market. Communication from the Commission to the European Parliament and Council, COM(96) 520 final, 30 October 1996, European Commission, Luxembourg 1996.

⁴⁸ Tamże, s. 5.

- dodatkowy wzrost zatrudnienia o ok. 300 000–900 000 osób w porównaniu ze scenariuszem, w którym zaniechano by utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego;
- dodatkowy wzrost dochodu krajów WE o ok. 1,1–1,5% (tj. 60–80 mld ECU) w latach 1987–1993;
- obniżenie poziomu inflacji o 1,0–1,5% w porównaniu z sytuacją, gdy zaniechano by utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego.

Ponadto, wśród średniookresowych efektów utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego na obszarze WE, podkreślono stopniowe zbliżanie poziomu gospodarczego pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi oraz zwiększenie spójności między regionami UE. Krytyczne sformułowania w raporcie odnosiły się do wielu obszarów, w których proces aplikacji prawa wspólnotowego nie został zakończony lub jest przez poszczególne państwa członkowskie opóźniany. Sytuacja ta mogła spowodować zmniejszenie potencjalnych korzyści płynących z utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego.

Konieczność podjęcia dalszych działań zmierzających do usunięcia wszelkich barier w funkcjonowaniu jednolitego rynku wewnętrznego została dostrzeżona przez Komisję Europejską w kolejnych latach. Dokument zatytułowany *Action Plan for the Single Market*⁴⁹ został przedstawiony w 1997 r. jako konkluzja szczytu Rady Europejskiej w Dublinie. Przyjęto w nim cztery równoważne cele strategiczne, których realizacja pozwoli czerpać większe korzyści ze wspólnego rynku oraz umożliwi realizację unii gospodarczej i walutowej. W ramach każdego celu zaplanowano konkretne działania (tab. 2.6).

W dokumencie podkreślono kluczową rolę Rady UE oraz Komisji w realizacji przyjętych założeń. Uznano, że wdrożenie planu pozwoli w pełni wykorzystać potencjał jednolitego rynku wewnętrznego, poprawi konkurencyjność przedsiębiorstw oraz ułatwi tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym. Jednocześnie inicjatywy WE w obszarze wspólnego rynku powinny być bliższe potrzebom mieszkańców oraz zgodne z polityką równych szans, ochroną środowiska naturalnego, opieką zdrowotną i bezpieczeństwem. Dalszy rozwój wspólnego rynku powinien odbywać się z uwzględnieniem potrzeb socjalnych różnych grup społecznych i zawodowych oraz być równomiernie odczuwalny we wszystkich regionach państw członkowskich UE. Szczególnie ostatni z wymienionych postulatów wyraźnie wskazywał potrzebę intensyfikacji działań w obszarze polityki spójności UE. Z jednej strony dążono do ograniczenia dysproporcji międzyregionalnych w obrębie wspólnego rynku. Z drugiej strony dostrzeżono konieczność wsparcia najuboższych państw i regionów w wypełnieniu kryteriów zbieżności przyjętych w Protokole dodatkowym do Traktatu o UE z Maastricht⁵⁰. Cele te zostały uwzględnione w propozycji budżetowej na lata 1994–1999 (tzw. II Pakiet Delorsa). Po pierwsze, zwiększono w sposób istotny

⁴⁹ Action Plan for the Single Market. Communication of the Commission to the European Council, CSE(97)1 final, Luxembourg, 4 June 1997.

⁵⁰ Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 (ex Article 109j) of the Treaty establishing the European Community.

pakiet finansowy dla regionów najslabiej rozwiniętych (tzw. regiony celu 1)⁵¹ oraz ustanowiono nowe instrumenty wsparcia, np. Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa. Po drugie, najbiedniejsze państwa członkowskie (tzw. kraje kohezyjne)⁵² otrzymały możliwość uzyskania wsparcia finansowego w ramach nowego Funduszu Spójności na rozwój infrastruktury transportowej i ochrony środowiska.

Tabela 2.6. Cele strategiczne i działania w ramach jednolitego rynku wewnętrznego (JRW)

Cel I	Cel II	Cel III	Cel IV
Efektywniejsze wdrażanie przepisów	Ograniczenie niedoskonałości rynku	Usunięcie barier integracji rynkowej	Zbliżenie idei wspólnego rynku do obywateli UE
Działania	Działania	Działania	Działania
Wprowadzenie w życie uzgodnionych przepisów prawa	Usunięcie różnic podatkowych, ujednolicenie i zbliżenie systemów podatkowych	Zniesienie barier na rynku usług	Całkowite zniesienie kontroli granicznych
Przyjęcie ram w celu wdrożenia przepisów prawa w poszczególnych krajach członkowskich	Stworzenie wspólnego systemu w zakresie podatku VAT	Wzmocnienie kontroli produktów, w szczególności w sektorze spożywczym, farmaceutycznym i medycznym	Ułatwienia w zakresie zamieszkania w innym kraju członkowskim
Zapewnienie lepszego dostępu przedsiębiorców do informacji nt. korzyści i szans JRW	Ujednolicenie systemu podatkowego w zakresie surowców energetycznych	Wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu w celu intensyfikacji wymiany transgranicznej	Ochrona praw społecznych
Uproszczenie i poprawa jakości ustawodawstwa krajowego i wspólnotowego	Zaostrzenie rygorów odnośnie do polityki konkurencji	Wzmocnienie rozwiązań innowacyjnych i wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych	Promocja mobilności zawodowej na obszarze UE
Podjęcie dalszych prac m. in. w następujących dziedzinach: zamówienia publiczne, standardy, zgodność oznaczeń produktów, system patentowy i in.			Ochrona praw konsumentów, zdrowia i środowiska naturalnego
			Zbliżenie idei jednolitego rynku wewnętrznego dla obywateli poprzez informację i promocję

Źródło: Action Plan for the Single Market. Communication of the Commission to the European Council, CSE(97)1 final, Luxembourg, 4 June 1997, s. 2–11.

⁵¹ Regiony, w których PKB na mieszkańca nie przekraczał 75% średniego PKB na mieszkańca w UE.

⁵² Kraje, w których PKB na mieszkańca nie przekraczał 90% średniego PKB na mieszkańca w UE. Pomoc taką w latach 1994–1999 otrzymywały Hiszpania, Portugalia, Grecja i Irlandia.

Analiza makroekonomicznych efektów utworzenia wspólnego rynku po 10 latach jego funkcjonowania częściowo potwierdza pozytywne prognozy z wcześniejszych raportów. Z badań wynika, że wspólny rynek przyczynił się przede wszystkim do zintensyfikowania wymiany handlowej, zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i z krajami trzecimi. Ponadto wskazuje się na pozytywne efekty wzrostu produkcji przemysłowej. Zdaniem Komisji Europejskiej, program ten przyczynił się do wzrostu PKB UE-15 przeciętnie o 1,8% oraz do stworzenia 2,5 mln nowych miejsc pracy. Warto również podkreślić znaczenie wspólnego rynku dla liberalizacji rynków finansowych, która wg szacunków zwiększyła dochód narodowy państw członkowskich o 1,1% (ok. 100 mld EUR). Utworzenie jednolitego rynku europejskiego zintensyfikowało przepływ kapitału, ale nie pobudziło migracji ludzi. Brak jest natomiast kompleksowych badań odnoszących się do sektora usług.

Realizacja programu Europa 1992 wpłynęła na funkcjonowanie przedsiębiorstw (efekty mikroekonomiczne). Wspólny rynek sprzyjał poprawie efektywności firm, głównie przez redukcję kosztów, zwiększenie inwestycji i nakładów na badania i rozwój oraz wdrażanie nowych technologii. Utworzenie jednolitego rynku sprzyjało łączeniu przedsiębiorstw oraz tworzeniu powiązań sieciowych, co wiązało się zwykle z restrukturyzacją.

2.2.3. Wpływ wspólnego rynku na dysproporcje gospodarcze

Wspólny rynek umożliwia przyspieszenie rozwoju gospodarczego państw członkowskich, jednak nie przesądza, że korzyści w równym stopniu osiągną wszystkie regiony. Jest to szczególnie istotne, gdy liberalizacja dotyczy obszarów o znacznym zróżnicowaniu w poziomie rozwoju gospodarczego.

Liberalizacja przepływu czynników produkcji wpływa pozytywnie na dobrobyt. Poprzez utworzenie wspólnego rynku można przyspieszyć realizację dynamicznych efektów unii celnej. Po pierwsze, dzięki intensyfikacji procesu restrukturyzacji, który następuje w wyniku liberalizacji handlu w unii celnej. Efektywna alokacja zasobów w obrębie wspólnego rynku sprzyja pozytywnym zmianom w strukturze gospodarek państw tworzących regionalne ugrupowanie integracyjne. Po drugie, integracja rynku czynników wytwórczych zwiększa konkurencję między instytucjami i organizacjami finansowymi, powoduje osiąganie przez nie korzyści skali oraz podnoszenie jakości usług i produktów finansowych. W szczególności korzyści odniosą te podmioty, które do tej pory nie miały dostępu do rynków zagranicznych. Na liberalizacji może natomiast stracić sektor przemysłowy, bankowy i finansowy w krajach o znacznym stopniu protekcji. Po trzecie, może wystąpić efekt koncentracji przestrzennej. Na rynkach finansowych o zaawansowanych po-

ziomach rozwoju nie tylko nadwyżkowy popyt i podaż są transferowane do centrum finansowego, ale również przenosi się tam cała działalność pożyczkobiorców i pożyczkodawców⁵³.

Międzynarodowy przepływ czynników produkcji, a w szczególności pracy i kapitału, może być również rozważany jako jeden z aspektów przestrzennej organizacji produkcji. Ma to znaczenie ze względu na problem zróżnicowania regionalnego. Na decyzje lokalizacyjne podejmowane przez podmioty gospodarcze wpływ mogą mieć takie czynniki, jak: dostępność technologii, dostępność i cena czynników produkcji, rozmieszczenie popytu i struktura rynków oraz organizacja firmy. Wspólny rynek stwarza przedsiębiorstwom szansę optymalnego lokowania inwestycji ze względu na cele, funkcje i rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej. Na przykład firmy innowacyjne będą wybierały lokalizację, która ułatwi kontakt z instytucjami badawczo-rozwojowymi i jednocześnie zapewni dostęp do wykwalifikowanej kadry. Firmy logistyczne wybiorą obszar, który pozwoli na profesjonalną i szybką obsługę określonego rynku odbiorców. Interesująca z punktu widzenia problemu zróżnicowania międzyregionalnego jest koncepcja, która łączy czynniki lokalizacji produkcji z teorią cyklu życia produktu. Podstawy jej sformułował już w 1912 r. J. A. Schumpeter, a w sposób kompleksowy przedstawił w 1966 r. R. Vernon⁵⁴.

Podobnie jak teoria luki technologicznej, teoria cyklu życia produktu opiera się na założeniu, że wiedza techniczna nie jest dobrem wolnym i równomiernie rozprzestrzenionym na świecie. Przepływ informacji o technikach wytwarzania, produktach i procesach produkcyjnych jest ograniczony wieloma barierami (m. in. stosowaniem prawa patentowego). Rozwojowi handlu wewnętrznego i międzynarodowego towarzyszy przechodzenie danego produktu przez kolejne fazy (etapy) rozwoju: 1) wprowadzenie, 2) rozwój, 3) dojrzałość i 4) schyłek⁵⁵. Utworzenie wspólnego rynku może w zasadniczy sposób wpłynąć na cykle życia produktu. Po pierwsze, większy rynek stwarza lepsze możliwości wyspecjalizowanym producentom w zakresie wdrażania nowych produktów zaawansowanych technologicznie niż w przypadku mniejszych, podzielonych rynków krajowych. Po drugie, zwiększona konkurencja spowoduje szybsze przechodzenie produktów przez kolejne fazy rozwoju w wyniku pojawiania się nowych rozwiązań technologicznych. Wreszcie po trzecie, istnieje silny związek między teorią cyklu życia produktu i teorią lokalizacji produkcji. W pierwszej fazie rozwoju produkcja będzie zlokalizowana na obszarze wysoko rozwiniętym, który jest wyposażony w znaczący potencjał technologiczny oraz wysoko wykwalifikowane zasoby kapitału ludzkiego. W fazie drugiej, produkt będzie wymagał szczególnych umiejęt-

⁵³ W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej...*, s. 168–169.

⁵⁴ Teoria cyklu życia produktu była rozwijana i modyfikowana przez wielu wybitnych ekonomistów, m. in. przez S. Hirscha, L. T. Wellsa, J. M. Fingera, S. P. Magee oraz M. E. Portera.

⁵⁵ Szerzej w: J. Misala, *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 60–71.

ności zaawansowanej produkcji oraz znaczącego potencjału rynkowego dla sprzedaży. Ponieważ w fazie trzeciej zyski zmniejszają się, w celu ograniczania kosztów produkcja będzie przenoszona do obszarów o niższych płacach. Wspólny rynek może wreszcie ułatwić lokalizację produkcji towarów będących w fazie schyłkowej i odsunąć w czasie moment przeniesienia ich produkcji do krajów trzecich⁵⁶.

Czy zatem utworzenie wspólnego rynku sprzyja spójności społeczno-ekonomicznej? W rzeczywistości nie zawsze obserwujemy szybki proces dostosowań regionalnych. Wśród czynników opóźniających wyrównywanie poziomu rozwoju między regionami wymienia się: brak korzystnego środowiska gospodarczego, niską jakość zasobów ludzkich, brak podstawowej infrastruktury, słaby potencjał naukowo-badawczy oraz innowacyjny i in. Ponadto, w neoklasycznym modelu dużą rolę odgrywa mobilność siły roboczej. Jest ona ważna dla przywrócenia regionalnej równowagi na rynkach pracy. Odływ części zasobów pracy do regionów rozwiniętych może zmniejszyć nierówności regionalne. Może jednak doprowadzić do osłabienia potencjału rozwojowego, ponieważ najbardziej podatna na migrację jest wysoko wykwalifikowana kadra pracownicza. Otwarcie rynków prowadzi do zmian w regionalnej specjalizacji i koncentracji działalności gospodarczej. Zgodnie z tradycyjną teorią handlu, wydajność pracy i obfitość zasobów mają wpływ na kierunki specjalizacji regionów.

Nowa geografia ekonomiczna uzależnia lokalizację produkcji od oddziaływania czynników deglomeracji (koszty transakcyjne wymiany i różnice cen czynników produkcji) i czynników aglomeracji (korzyści skali). Nowe teorie wzrostu kładą zaś szczególny nacisk na nowoczesne technologie i kapitał ludzki. Badania P. Krugmana, dotyczące przemysłu przetwórczego w USA, dowodzą, że integracja gospodarcza sprzyja koncentracji działalności gospodarczej w regionach centralnych. Geograficznej koncentracji najbardziej sprzyjały: korzyści skali, wysoka technologia, kapitałochłonność produkcji, powiązania wewnątrzgałęziowe. Rozproszeniu natomiast: powiązania międzygałęziowe, wzrost kwalifikacji siły roboczej, niewielka rola kapitału oraz znacząca rola surowców pochodzenia rolniczego w produkcji przemysłowej. Zatem wyrównywaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów sprzyja głównie mobilność kapitału i siły roboczej, powiększaniu nierówności regionalnych – korzyści skali produkcji oraz specyficzne czynniki lokalizacji. Integracja państw i regionów zróżnicowanych gospodarczo sprzyja ekspansji handlu międzygałęziowego, którego źródłem są korzyści komparatywne⁵⁷.

Podsumowując, można stwierdzić, że wspólny rynek wpływa pozytywnie na spójność poprzez cztery główne mechanizmy⁵⁸: specjalizację produktową i procesową, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, wzmocnienie konkurencji oraz redukcję zakłóceń rynkowych.

⁵⁶ W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej...*, s. 182–183.

⁵⁷ J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja europejska*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 414–418.

⁵⁸ J. Pelkmans, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Longman 1997, s. 256.

2.3. Unia gospodarcza i walutowa

Według F. Machlupa, integracja walutowa jest częścią integracji gospodarczej, której istotą jest przenikanie się i współzależność wszystkich sektorów gospodarki, przemysłów, branż i wszelkich rodzajów działalności gospodarczej⁵⁹. Droga do tak rozumianej pełnej integracji jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej. Sprzyja temu system płatności międzynarodowych, który umożliwia realizację transakcji bez ograniczeń dewizowych. Stworzenie takiego systemu oznacza integrację walutową⁶⁰. Zdaniem P. Coffeya i J. Presleya, integracja walutowa jest procesem zmierzającym do osiągnięcia pełnej wymienialności walut, a w etapie końcowym do wprowadzenia wspólnej waluty w ramach porozumienia integracyjnego⁶¹.

2.3.1. Podstawy teoretyczne

Teoria optymalnego obszaru walutowego (OOW) została sformułowana przez R. Mundella w 1961 r.⁶² Starał się on rozwiązać dwa podstawowe problemy dotyczące⁶³:

- właściwego doboru instrumentów polityki gospodarczej;
- osiągnięcia przez państwa równowagi zewnętrznej, tzn. równowagi bilansu handlowego, tak aby ekspansja jednego kraju nie odbywała się kosztem drugiego.

Według R. Mundella optymalny obszar walutowy oznacza terytorium, na którym⁶⁴:

- cyrkulują różne waluty połączone sztywnymi i nieodwołalnymi kursami walutowymi lub też jedna wspólna waluta;
- prowadzona jest wspólna polityka monetarna koordynowana przez jedną instytucję (np. wspólny bank centralny);
- zapewniony jest wysoki stopień mobilności czynników produkcji i jej brak w stosunku do reszty świata;
- efektywność polityki gospodarczej jest wyższa, a tym samym możliwy jest do osiągnięcia stabilny poziom cen, niska stopa bezrobocia oraz równowaga zewnętrzna.

⁵⁹ K. Zabielski, *Finanse międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1998, s. 109, [za:] F. Machlup, *Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei...*, cz. I.

⁶⁰ K. Zabielski, *Finanse międzynarodowe...*, s. 109–110.

⁶¹ Tamże, s. 110, [za:] P. Coffey, J. R. Presley, *European Monetary Integration*, Macmillan Press, London 1976, s. 24.

⁶² R. A. Mundell, *International Economics*, The Macmillan Company, New York 1968, s. 177–186.

⁶³ J. Bilski, *Międzynarodowy system walutowy*, PWE, Warszawa 2006, s. 143.

⁶⁴ Tamże, s. 144.

R. Mundell twierdził również, że strefa walutowa, która nie gwarantuje większej efektywności polityki gospodarczej, jest wspólnym, lecz nie optymalnym obszarem walutowym.

W świetle teorii optymalnego obszaru walutowego, pozytywne efekty przystąpienia do strefy euro dla poszczególnych regionów będą zależały przede wszystkim od: struktury produkcji i stopnia specjalizacji, otwartości, struktury wymiany handlowej i zbieżności cykli koniunkturalnych. Ponadto, zgodnie z kryterium P. Kenena, optymalny obszar walutowy tworzą regiony o zdywersyfikowanej oraz podobnej strukturze produkcji i eksportu. Natomiast zgodnie z kryterium R. McKinnona, OOW musi charakteryzować się otwartością regionów i dużą intensywnością wzajemnych powiązań handlowych. Regionalna specjalizacja gospodarcza oraz w konsekwencji odmiennosc struktury gospodarczej wobec pozostałej części wspólnego obszaru walutowego sprzyjają występowaniu szoków asymetrycznych⁶⁵.

Istotnym zagadnieniem jest ocena zagrożeń optymalnego obszaru walutowego dla poszczególnych państw i regionów. Kluczowe znaczenie mają badania nad efektywnością mechanizmów wyrównawczych i możliwością absorpcji szoków asymetrycznych, które wynikają z eliminacji marż wahań kursów walutowych. „Szok”, tzn. gwałtowny przebieg procesów gospodarczych silnie zakłócających istniejącą równowagę gospodarczą, w przypadku gdy dany kraj nie jest uczestnikiem integracji walutowej, może być neutralizowany z wykorzystaniem instrumentów polityki monetarnej, czyli polityki kursu walutowego oraz polityki stopy procentowej. Charakter asymetryczny „szoku” oznacza, że nie dotyczy on wszystkich państw tworzących optymalny obszar walutowy lub nie oddziałuje na nie z taką samą intensywnością. Funkcjonowanie optymalnego obszaru walutowego jest zatem w dużej mierze uzależnione od efektywności innych czynników neutralizujących skutki szoków asymetrycznych. Należy tu wskazać m. in. zróżnicowaną strukturę produkcji krajów przystępujących do unii walutowej, niski, zbliżony poziom inflacji oraz wysoką elastyczność płac⁶⁶. Dla powodzenia procesu integracji walutowej ważne jest również wyrównywanie w czasie przebiegu faz cyklu koniunkturalnego. Wnioski płynące z opracowań wielu autorów są w tym względzie jednoznaczne i wskazują, że im wyższa korelacja cykli koniunkturalnych, tym lepsze warunki do wprowadzenia wspólnej waluty⁶⁷. Wśród innych warunków optymalnego obszaru walutowego można wymienić⁶⁸: integrację fiskalną, wysoki udział wzajemnego handlu oraz wysoki stopień dywersyfikacji produkcji.

⁶⁵ P. Gajewski, K. Gawlikowska-Hueckel, S. Umiński, *Szanse i zagrożenia związane z przyjęciem euro przez Polskę w ujęciu regionalnym*, [w:] *Raport na temat pełnego uczestnictwa RP w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Projekty badawcze cz. II, NBP, Warszawa 2009, s. 14.

⁶⁶ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku...*, s. 250.

⁶⁷ J. Bilski, *Międzynarodowy system walutowy...*, s. 148.

⁶⁸ J. Świerkocki, *Zarys międzynarodowych stosunków gospodarczych...*, s. 256.

Podkreślić należy, że przystąpienie do unii walutowej nie musi być poprzedzone pełnym spełnieniem wymogów wynikających z teorii OOW. Analizując koszty i korzyści wynikające z przystąpienia do unii monetarnej, należy brać pod uwagę nie tylko sytuację przed wprowadzeniem wspólnej waluty, ale także skutki tego członkostwa. Badania wskazują, że integracja monetarna przyspiesza rozwój powiązań ekonomicznych między gospodarkami wchodzącymi w skład unii walutowej. Zwiększa to synchronizację cyklu koniunkturalnego oraz poprawia skuteczność mechanizmów dostosowawczych na rynku pracy, obniżając koszty rezygnacji z autonomicznej polityki pieniężnej. Zjawisko to jest określane mianem endogeniczności kryteriów OOW⁶⁹.

Teoria OOW pozwala również na sformułowanie niezwykle interesujących wniosków dla regionów w świetle przystąpienia Polski i do Unii Gospodarczej, i Walutowej (UGiW). Jeżeli bowiem regionalna struktura gospodarki, w szczególności produkcja, zatrudnienie i wymiana międzynarodowa, różni się od struktury w strefie euro, a cykle koniunkturalne nie są w wystarczającym stopniu zsynchronizowane, to wówczas polityka Europejskiego Banku Centralnego może być dla tych regionów nieadekwatna. Zamiast łagodzenia szoków możemy mieć do czynienia z problemem procykliczności wspólnej polityki pieniężnej⁷⁰.

2.3.2. Tworzenie unii gospodarczej i walutowej na obszarze WE

Pierwsze próby zacieśnienia integracji walutowej na obszarze WE zostały podjęte pod koniec lat 60. XX w. Dominowały wówczas dwie koncepcje unii walutowej: „monetarystów” i „ekonomistów”. Monetarysty uważali, że unia walutowa powinna być impulsem do dalszej integracji gospodarczej. Z powodu słabej pozycji franka, to właśnie Francja była największym zwolennikiem tego modelu integracji. Na jego podstawie powstał plan R. Barre’a, pełniącego wówczas funkcję wiceprzewodniczącego Komisji EWG. „Ekonomiści” byli zdania, że unia walutowa powinna powstać w ostatniej fazie tworzenia unii gospodarczej. Projekt ten był popierany przez RFN i znalazł się w programie przedstawionym przez K. Schillera, ówczesnego ministra finansów RFN. Zarówno pierwsza, jak i druga koncepcja nie doczekały się realizacji. Pierwszym programem tworzenia unii walutowej, który został oficjalnie zaakceptowany przez WE, był plan P. Wernera. Zakładał tzw. paralelność postępów integracyjnych w sferze walutowej i tym samym był kompromisem między koncepcją monetarystów i ekonomistów. Plan Wernera⁷¹ przewidywał utworzenie unii walutowej w ciągu 10 lat, poczynając od 1 stycznia 1971 r. Z powodu kryzysu gospodarczego w 1. połowie lat 70. realiza-

⁶⁹ *Raport na temat korzyści i kosztów...*, s. 37–38.

⁷⁰ P. Gajewski, K. Gawlikowska-Hueckel, S. Umiński, *Szanse i zagrożenia...*, s. 13.

⁷¹ A. M. El-Agraa, *The European Union. Economics and Policies*, Pearson Education, 2001, s. 137.

cja planu została zawieszona już w 1974 r.⁷² Ponowna dyskusja nad zacieśnieniem współpracy walutowej zapoczątkowana została w październiku 1977 r. przez ówczesnego przewodniczącego Komisji EWG R. Jenkinsa. Politycy i ekonomiści byli jednak bliżsi przyjęcia koncepcji strefy stabilizacji walutowej niż pełnej unii walutowej. Zintensyfikowane prace pod kierownictwem ówczesnego prezydenta Francji Valerego Giscarda d'Estainga i kanclerza RFN Helmuta Schmidta pozwoliły wypracować projekt Europejskiego Systemu Walutowego (ESW). ESW został zatwierdzony przez Radę EWG w grudniu 1978 r. i zaczął funkcjonować od 13 marca 1979 r.

Wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) 1 lipca 1987 r. doprowadziło do powołania komitetu pod przewodnictwem J. Delorsa. Efektem prac tego zespołu był raport opublikowany w kwietniu 1989 r.

Raport Delorsa nie wskazywał na konieczność wprowadzenia wspólnej waluty. Podkreślano natomiast, że, w sensie ekonomicznym, ustanowienie sztywnych i nieodwracalnych parytetów daje podobne efekty jak wspólna waluta. Natomiast w Traktacie o Unii Europejskiej taki zapis się znalazł. Traktat z Maastricht przewidywał utworzenie unii gospodarczej i walutowej w trzech etapach (tab. 2.7).

W celu zapobieżenia w przyszłości znaczącym problemom w funkcjonowaniu strefy przyjęto warunki określone mianem kryteriów konwergencji (zbieżności). Zostały one zapisane w art. 121 (wcześniej 109j) Traktatu ustanawiającego WE i sprecyzowane w Protokole dodatkowym⁷³.

⁷² Sygnałem powrotu do integracji walutowej w drugiej połowie lat 70. były dwa raporty. Pierwszy z nich to tzw. Raport Marjolina, który został przygotowany przez grupę ekspertów na zlecenie Komisji EWG. W dokumencie tym jednoznacznie podkreślono, że warunkiem powodzenia unii walutowej jest przekazanie znacznych kompetencji decyzyjnych w obszarze gospodarczym instytucjom WE. Odnosząc ten postulat do ówczesnej sytuacji politycznej, można stwierdzić, że kraje członkowskie WE nie były jeszcze gotowe na tak daleko idące ograniczenie własnych kompetencji. Drugi projekt to plan dziewięciu ekonomistów, opublikowany pod tytułem „Manifest Dnia Wszystkich Świętych” (*The All Saint's Day Manifesto for European Monetary Union*, „The Economist”, November 1975). Cechą charakterystyczną projektu była idea równoczesnego funkcjonowania walut narodowych i nowego wspólnego pieniądza – „Euro”. Zaprezentowane koncepcje nigdy nie weszły w życie w swej pierwotnej postaci. Stanowiły jednak ważny element debaty nad przyszłym kształtem unii gospodarczej i walutowej. Szerzej: J. Bilski, *Międzynarodowy system walutowy...*, s. 157–167; K. Zabielski, *Finanse międzynarodowe...*, s. 114–133.

⁷³ Osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cen (wskaźnik inflacji nie może przekraczać więcej niż o 1,5 pkt% średniej trzech krajów członkowskich o najniższym poziomie cen), stabilna sytuacja finansów publicznych (deficyt budżetowy nie może przekraczać 3% PKB, natomiast dług publiczny 60% PKB); poszanowanie zwykłych marginesów wahań kursów przewidzianych mechanizmem ESW przez co najmniej dwa lata, bez dewaluacji w stosunku do waluty innego państwa członkowskiego, trwały charakter konwergencji, który odzwierciedla się w poziomie długoterminowych stóp procentowych (średnia nominalna długookresowa stopa procentowa nie może przekraczać więcej niż o 2 pkt% średniej w trzech krajach członkowskich o najniższym poziomie cen). Protocol on the convergence criteria...; szerzej w: E. Synowiec, *Ekonomiczne aspekty Traktatu o Unii Europejskiej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1995.

Zgodnie z art. 121 pkt. 2, 3, 4 Rada UE oceniała, czy poszczególne państwa spełniały kryteria zbieżności i rekomendowała je do trzeciego etapu budowy unii gospodarczej i walutowej, który rozpoczął się 1 stycznia 1999 r. Szczegółowa analiza danych statystycznych⁷⁴ branych pod uwagę przy kwalifikowaniu poszczególnych państw UE-15 do trzeciego etapu integracji wskazuje, że w wielu przypadkach przyjęte kryteria interpretowano na korzyść państwa ubiegającego się o przystąpienie do unii gospodarczej i walutowej. Ze względu na zbyt duże rozbieżności w stosunku do wartości referencyjnych początkowo jedynie Grecja nie uzyskała rekomendacji Rady UE⁷⁵.

Tabela 2.7. Etapy tworzenia unii gospodarczej i walutowej

Etap	Okres	Działania
Etap I	07.1990–12.1993	Utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego do końca 1993 r., liberalizacja w przepływie kapitału, liberalizacja rynku finansowego, koordynacja polityki pieniężnej i gospodarczej, wzmocnienie współpracy banków centralnych, przyjęcie w Traktacie o UE kryteriów uczestnictwa w UGiW.
Etap II	01.1994–12.1998	Powołanie Europejskiego Instytutu Monetarnego (EIM), dyscyplinowanie finansów publicznych państw członkowskich poprzez Pakt Stabilizacji i Wzrostu, wzmocnienie współpracy banków centralnych, eliminacja kontroli wymienialności walut i płatności transgranicznych, zamrożenie kursów wymiany walut krajów członkowskich, koordynacja narodowych polityk gospodarczych poprzez instrument ilościowy – tzw. kryteria konwergencji.
Etap III	01.1999–07.2002	Przekształcenie EIM w Europejski Bank Centralny oraz utworzenie Europejskiego Systemu Banków Centralnych, przekazanie EBC kompetencji w zakresie polityki pieniężno-walutowej, uruchomienie ERM II, wprowadzenie wspólnej waluty (Euro) oraz prowadzenie w tej walucie polityki pieniężnej i kursowej, pożyczek i płatności oraz obrotu na rynku międzybankowym, po okresie przejściowym (od 1.01.2002 r.) wprowadzenie EUR w formie fizycznej.

Źródło: J. Bilski, *Międzynarodowy system walutowy...*, s. 172–174; K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku...*, s. 264.

2.3.3. Opinia Komitetu Regionów w sprawie unii gospodarczej i walutowej

Korzyści wynikające z utworzenia unii gospodarczej i walutowej na obszarze WE i przejęcie znacznych kompetencji w tej dziedzinie przez organy wspólnotowe (m. in. Europejski System Banków Centralnych, którego cele i zadania zostały

⁷⁴ Report on progress towards convergence and the recommendation with a view to the transition to the third stage of economic and monetary union, European Commission, 25 march 1998.

⁷⁵ Ponadto, do strefy Euro nie przystąpiły Wielka Brytania, Szwecja i Dania.

określone w art. 105 TWE, oraz Komitet Ekonomiczno-Finansowy – art. 114(2) TWE) oznacza realizację polityki walutowej z punktu widzenia interesu całego ugrupowania. Jednak podejmowane decyzje nie zawsze muszą być korzystne dla poszczególnych krajów członkowskich, w szczególności dla obszarów relatywnie uboższych.

Do najważniejszych instytucji i organizacji regionalnych mających bezpośredni wpływ na realizację polityki spójności Unii Europejskiej należy Komitet Regionów. Głównym celem tej instytucji jest umożliwienie zabierania głosu przez przedstawicieli regionów i mniejszych jednostek terytorialnych na forum UE. Rada i Komisja są zobowiązane zasięgać opinii Komitetu, jeśli przewiduje to Traktat, mogą też występować o opinię w innych sprawach, o ile uznają to za stosowne. Szczególnie istotna wydaje się zatem opinia Komitetu Regionów odnośnie do utworzenia unii gospodarczej i walutowej, ponieważ została przygotowana i przyjęta przez przedstawicieli regionów państw członkowskich i odnosiła się do procesu, który ma związek z sytuacją gospodarczą większości regionów UE⁷⁶.

Komitet Regionów uznał za celowe utworzenie unii gospodarczej i walutowej oraz podkreślił jej pozytywny wpływ na gospodarkę WE, rozwój społeczno-gospodarczy oraz obniżenie kosztów transakcyjnych. Jednocześnie Komitet Regionów wskazywał, że wprowadzenie wspólnej waluty jest logiczną kontynuacją wcześniejszych etapów integracji, w szczególności utworzenia wspólnego rynku. Z drugiej strony jednak, członkowie Komitetu Regionów dostrzegali potencjalne zagrożenia wynikające z integracji walutowej dla regionów słabo rozwiniętych gospodarczo. Zalecając Komisji Europejskiej przeprowadzenie dodatkowych, pogłębionych analiz wpływu integracji walutowej na sytuację społeczno-gospodarczą regionów, Komitet Regionów zwrócił uwagę na to, że⁷⁷:

- Unia walutowa spowoduje wzrost konkurencji pomiędzy poszczególnymi regionami, a obszary, które do tej pory korzystały na różnicach kursowych, będą musiały sprostać rosnącej presji konkurencyjnej. Sytuacja ta może spowodować problemy lokalnych przedsiębiorstw spowodowane utratą udziału w rynku. Regiony charakteryzujące się wysokim udziałem sprzedaży zagranicznej w produkcji całkowitej osiągną korzyści wynikające z wyeliminowania ryzyka kursowego i ograniczenia kosztów transakcyjnych;

- Stabilizacja cen i wyeliminowanie ryzyka kursowego będzie sprzyjać napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w szczególności w regionach, które oferują korzystne warunki dla inwestorów i konkurencyjne ceny czynników produkcji;

⁷⁶ Effects of a monetary union on local area and regions. Opinion of the Committee of the Regions of 18 September 1996 on Economic and Monetary Union, Brussels, 3 October 1996.

⁷⁷ Tamże, p. 3.3 (a–j).

- Ograniczona mobilność siły roboczej może utrwalić szoki asymetryczne w poszczególnych regionach i pogłębić dysproporcje międzyregionalne na obszarze WE;
- Ważnym elementem wsparcia regionów w procesie integracji gospodarczej i walutowej powinny być fundusze strukturalne, które wymagają odpowiednich zmian odnośnie do obszarów i zasad udzielania pomocy. Zdaniem Komitetu Regionów nie powinny one być wykorzystywane przez państwa członkowskie w celu wypełnienia kryteriów konwergencji z Maastricht⁷⁸;
- Rosnące zróżnicowanie międzyregionalne i konieczność sprostania presji konkurencyjnej może spowodować konieczność prowadzenia polityki ograniczania wzrostu dochodów ludności. Dotyczyć to będzie w szczególności regionów o niskiej produktywności;
- Pogłębianie procesu integracji w ramach wspólnego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej stwarza nowe szanse i wyzwania dla aktywnej polityki zatrudnienia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Jednak dla ograniczenia bezrobocia działania te powinny być koordynowane na szczeblu Wspólnoty;
- Po utworzeniu unii gospodarczej i walutowej istnieje możliwość nakładania się cykli gospodarczych, co może negatywnie wpłynąć na przepływy kapitałowe i działalność przedsiębiorstw;
- Unia walutowa i wyeliminowanie kosztów transakcyjnych spowodują zmiany w popycie konsumpcyjnym, a regiony i obszary, w których obowiązują niższe podatki konsumpcyjne, staną się bardziej atrakcyjne. W szczególności siła nabywcza będzie się przemieszczać w obszarach przygranicznych;
- Konsolidacja finansów publicznych i konieczność spełnienia kryteriów konwergencji z Maastricht może wpłynąć na ograniczenie budżetów będących w dyspozycji władz regionalnych i lokalnych, a tym samym może spowodować ograniczenia wydatków na cele społeczne i socjalne;
- W przypadku, gdy budowa unii gospodarczej i walutowej zbiegnie się w czasie z rozszerzeniem WE o nowe kraje, konieczne będzie podjęcie dodatkowych działań osłonowych, współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE.

2.3.4. Wpływ integracji gospodarczej i walutowej na nierówności regionalne

Integracja walutowa stwarza możliwość lepszej alokacji zasobów, a tym samym może przyczyniać się do podniesienia dobrobytu. Kluczowe pozostaje pytanie, w jakim stopniu wzrost dobrobytu jest odczuwany przez poszczególne regiony, w tym obszary najuboższe⁷⁹.

⁷⁸ W tym celu utworzony został odrębny instrument wsparcia, tzn. Fundusz Spójności, który ze względu na kryteria udzielania pomocy oraz warunki formalne nie jest zaliczany do funduszy strukturalnych. Jest jednak jednym z najważniejszych instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej – szerzej różnice te zostały przedstawione w rozdz. 4, pkt 4.2.5.

⁷⁹ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...*, s. 165.

Zagrożenia związane z przystąpieniem do unii walutowej można podzielić na cztery główne kategorie⁸⁰:

1. Wzrost bezrobocia. Eliminacja kursu walutowego może spowodować spadek popytu na produkty regionalne, czego następstwem będzie upadek niekonkurencyjnych przedsiębiorstw i likwidacja miejsc pracy;

2. Spadek zapotrzebowania na eksport regionu, wzrost importu i eksport kapitału. Jeśli przedsiębiorstwa nie są w stanie obniżyć kosztów i cen w porównaniu z firmami z innych regionów, wówczas może to spowodować stagnację i redukcję zatrudnienia. Szansą na zachowanie równowagi całego obszaru jest przeprowadzenie zmian strukturalnych oraz zapewnienie swobodnego przepływu czynników produkcji. Jednak inwestycje strukturalne wymagają określonych nakładów i czasu, a ich mnożnikowe efekty dochodowe i zatrudnienia „odpływają” do innych regionów, gdzie realizowane są zakupy importowe z pomocy finansowej mającej na celu poprawę koniunktury obszarów słabiej rozwiniętych gospodarczo. Jednocześnie, pomimo swobody przemieszczania się czynników produkcji, istnieją bariery (m. in. językowe, kulturowe, społeczne), które powodują, że nie wszystkie nadwyżki siły roboczej są płynnie likwidowane przez migrację do regionów lepiej rozwiniętych gospodarczo;

3. Kształtowanie się przewag lokalizacyjnych. Gdy kraje tworzące unię monetarną znacznie różnią się pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, można oczekiwać wyraźnego wzrostu przewag lokalizacyjnych regionów zamożniejszych;

4. Możliwość wystąpienia szoków ekonomicznych. Zagrożenie takie rośnie z powodu eliminacji kursu walutowego, ponieważ jego zmiana może stanowić skuteczny sposób na neutralizację szoków asymetrycznych i powrót do stanu równowagi.

Opinie wśród ekonomistów na temat wpływu integracji walutowej w UE na rozwój poszczególnych regionów nie są jednoznaczne. I. Begg i D. Hodson⁸¹ uważają, że w obecnym stanie regulacji w unii gospodarczej i walutowej jest mało prawdopodobne, aby mechanizmy dostosowawcze mogły efektywnie przeciwdziałać regionalnym szokom ekonomicznym. Argumentują, że pogłębianie integracji na obszarze WE doprowadzi do specjalizacji, opartej zarówno na przewadze komparatywnej (zgodnie z teorią tradycyjną), jak i na osiąganiu korzyści skali. Proces ten zwiększy podatność poszczególnych regionów na szoki asymetryczne, które mogą być wywołane np. eliminacją jednego z ważnych partnerów handlowych. Wówczas kraj, który przystąpił do unii walutowej nie może wykorzystać instrumentów polityki kursowej i stóp procentowych (np. poprzez deprecjację własnej waluty) w celu neutralizowania skutków szoku.

⁸⁰ Tamże, s. 172–179.

⁸¹ R. Boschma, *The implications of the European monetary union for regional development: comments on the contribution of Begg & Hodson*, University of Utrecht, Utrecht 2000, s. 1, www.econ.geog.uu.nl/boschma.

Nie wszyscy ekonomiści zgadzają się z tą opinią. Polityka zmiany kursu własnej waluty, a w szczególności dewaluacja, jest często wykorzystywanym instrumentem polityki dostosowawczej. Dewaluacja i deprecjacja powodują, że ceny dóbr krajowych wyrażone w walucie obcej stają się niższe w porównaniu z cenami dóbr zagranicznych. Jednak dewaluacja nie zawsze okazuje się skutecznym sposobem przywracania równowagi, ponieważ wpływa na ceny różnych dóbr oraz na dochody. Skutki dewaluacji dla równowagi rachunku bieżącego zależą bowiem od sytuacji makroekonomicznej, stopnia wykorzystania mocy wytwórczych i od czasu, w jakim się je rozpatruje. W pierwszym etapie istnieje możliwość wystąpienia spirali wzrostu cen i płac (*wage-price devaluation spiral*). Inflacja spowodowana dewaluacją stopniowo pogarsza cenową konkurencyjność przedsiębiorstw, zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym. W dłuższym okresie, polepszenie konkurencyjności cenowej spowoduje wzrost eksportu, a wyższe koszty produkcji, spowodowane inflacją, mogą przyczynić się do zmniejszenia importu. Zatem skutkiem dewaluacji będzie poprawa salda rachunku bieżącego. W efekcie pogorszenia *terms of trade*, zwiększenia eksportu i ograniczenia importu, dewaluacja prowadzi do zmian w dochodach, które są jednak trudne do przewidzenia zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla gospodarstw domowych. Aby dewaluacja spowodowała poprawę bilansu handlowego i bilansu obrotów bieżących, muszą być spełnione warunki dotyczące elastyczności popytu na import i eksport, tzw. kryteria Marshalla–Lernera⁸². Podsumowując, dewaluacja (deprecjacja) może przyczyniać się do osiągnięcia równowagi wówczas, gdy⁸³:

- cenowe elastyczności popytu na eksport i import są wysokie;
- prowadzona jest polityka ograniczania wydatków publicznych;
- realizowana jest restrykcyjna polityka monetarna;
- prowadzona jest polityka ograniczania wzrostu dochodów ludności;
- prowadzona jest polityka ograniczania wzrostu konsumpcji;
- prowadzona jest polityka umożliwiająca swobodne funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Kraje posiadają inne mechanizmy absorpcji szoków, m. in. prowadzenie elastycznej polityki rynku pracy. Begg i Hodson odrzucają jednak ten argument. Ich zdaniem, unijny rynek pracy jest obciążony wieloma ograniczeniami zarówno w zakresie zatrudniania, jak i zwalniania pracowników. Co więcej, istnieją ograniczenia od strony popytowej, ponieważ na poziomie UE nie funkcjonuje efektywny mechanizm stabilizacyjny poprzez system podatkowy i wydatków publicznych. Budżet UE jest relatywnie niewielki, a wydatki publiczne państw członkowskich są dodatkowo objęte ograniczeniami, które nakłada Pakt Stabilizacji i Wzrostu.

⁸² Szerzej w: J. Świerkocki, *Zarys międzynarodowych stosunków...*, s. 225–231.

⁸³ Tamże, s. 231.

Wątpliwości ekonomistów budzi również pytanie, czy w rzeczywistości utrata przez poszczególne państwa instrumentów polityki monetarnej i kursowej może mieć konsekwencje dla pozycji konkurencyjnej regionów. Zdaniem wielu autorów, przeniesienie kompetencji w zakresie polityki walutowej na szczebel ponadnarodowy w sposób znaczący nie zmieni sytuacji regionów, w szczególności obszarów słabo rozwiniętych, ponieważ⁸⁴:

- polityka monetarna nie była wcześniej prowadzona na poziomie regionalnym;
- regiony nigdy nie posiadały autonomii w zakresie wykorzystania instrumentów polityki monetarnej celem absorpcji szoków ekonomicznych na poziomie lokalnym;

- trudno jest znaleźć przykłady wcześniejszego wykorzystania instrumentów polityki monetarnej w celu stymulowania rozwoju gospodarczego w regionach słabo rozwiniętych;

Europejski Bank Centralny, który jest odpowiedzialny za politykę monetarną, musi stawić czoło konfliktowi pomiędzy regionami lepiej rozwiniętymi – z niską stopą bezrobocia, preferującymi restrykcyjną politykę monetarną, a regionami biedniejszymi – z wysoką stopą bezrobocia; przed podobnym wyborem modelu polityki monetarnej stają poszczególne narodowe banki centralne i przeniesienie kompetencji na szczebel wspólnotowy nie zmienia wiele w tym zakresie.

Begg i Hodson uważają, że jest mało prawdopodobne, aby mechanizmy dostosowawcze mogły efektywnie przeciwdziałać regionalnym szokom ekonomicznym. Podkreślają jednocześnie, że w gestii poszczególnych państw pozostają szerokie kompetencje w zakresie m. in. polityki fiskalnej, dochodów budżetowych, innowacyjności oraz rynku pracy i polityki zatrudnienia. Można zatem wyciągnąć wniosek, że nie doceniają roli poszczególnych regionów w kreowaniu własnej polityki gospodarczej i realizacji strategii zorientowanych na czynniki konkurencyjne tkwiące w regionie, np. proces kształcenia i innowacyjność, które w długim okresie mogą spełniać rolę stabilizatorów szoków ekonomicznych. Sprzyjać temu procesowi może również rosnąca rola regionów w poszczególnych państwach członkowskich WE oraz wpływ przedstawicieli regionalnych instytucji i organizacji na forum UE.

Jak widać, istnieją rozbieżności wśród ekonomistów co do oceny wpływu integracji walutowej na rozwój regionów. Jedni uważają, że integracja walutowa powoduje zagrożenie dla regionów z powodu szoków ekonomicznych. Są jednak zdania, że samo utworzenie unii gospodarczej i walutowej niewiele tu zmienia. Natomiast skutecznym instrumentem absorpcji szoków asymetrycznych mogą być działania władz regionalnych i lokalnych zorientowane na pobudzenie czynników konkurencyjnych regionów. Ponieważ działania takie mają zwykle na celu rozwiązanie złożonych problemów strukturalnych, powinny mieć charakter dłu-

⁸⁴ R. Boschma, *The implications of the European monetary union...*, s. 3, www.econ.geog.uu.nl/boschma.

gookresowy. Zatem sposób oddziaływania na szoki ekonomiczne jest zasadniczo różny od interwencji z wykorzystaniem kursów walutowych i stóp procentowych.

Można jednak stwierdzić, że utworzenie unii gospodarczej i walutowej przyniesie korzyści regionom o gospodarce otwartej, zróżnicowanej strukturze produkcji, ograniczonej specjalizacji, zlokalizowanym w krajach o wysokiej elastyczności płacowej i mobilności zawodowej oraz posiadającym zdolności dostosowania się do warunków większego i bardziej konkurencyjnego rynku⁸⁵. Jeśli zatem integracja ma zapewnić stosunkowo równy podział korzyści, to należy podjąć działania – w skali międzynarodowej, narodowej i regionalnej – ułatwiające dostosowania strukturalne w regionach, w których o kierunkach specjalizacji decydują głównie korzyści komparatywne, związane z obfitą i taną siłą roboczą czy z występowaniem zasobów naturalnych. Muszą zatem funkcjonować mechanizmy redystrybucji dochodów wspomagające te dostosowania. Potrzeba takiej redystrybucji wynika nie tylko z konieczności zmniejszenia społecznych kosztów integracji w regionach najbardziej dotkniętych problemami strukturalnymi, lecz również z dążenia do poprawy podziału pracy w ramach wspólnego rynku. Lepsze wyposażenie regionów słabo rozwiniętych w inne czynniki produkcji stworzy nowe możliwości międzynarodowego podziału pracy, sprzyjając rozwojowi specjalizacji wewnątrzgałęziowej⁸⁶.

Przykład UE wskazuje jednak, że w procesie integracji występują czynniki, które prowadzą do różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów. Nie oznacza to, że są one dominujące. Z wyników badań opublikowanych np. w Trzecim Raporcie Spójności wynika, że nierówności regionalne są duże, jednak w niektórych przypadkach uległy zmniejszeniu. Zatem istnieją przykłady regionów, które zmniejszają dystans dzielący je od średniej w UE. Są także takie, w których tempo wzrostu jest niższe i nie można mówić o efekcie *catching up*.

Efekty skali powodują, że działalność gospodarcza w jeszcze większym zakresie koncentruje się w regionach centralnych. Jednocześnie czynniki aglomeracyjne sprzyjają lokowaniu się podmiotów na obszarach, które oferują infrastrukturę transportową, finansową oraz zabezpieczenie innych czynników produkcji. Rozwój handlu wewnątrzgałęziowego jest zdominowany przez przedsiębiorstwa zlokalizowane w regionach centralnych. Jednocześnie przedsiębiorstwa mieszczące się na obszarach peryferyjnych, ze względu na niską konkurencyjność, gorszą lokalizację, złą jakość infrastruktury (transportowej, telekomunikacyjnej), niższe kwalifikacje siły roboczej, nie są w stanie konkurować na rynku międzynarodowym. Sytuację regionów peryferyjnych może pogarszać emigracja siły roboczej. Głównym problemem jest fakt, że wśród pracowników mobilnych przeważają osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych.

⁸⁵ J. R. Cuadrado-Roura, M. Parellada, *Regional Convergence in the European union*, Springer-Verlag, New York 2002, s. 12.

⁸⁶ J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja europejska...*, s. 201–202.

Jednym ze skutków wprowadzenia wspólnej waluty są niższe koszty transakcyjne. O skali oszczędności na tych kosztach decydują jednak w większej mierze cechy właściwe dla gospodarki krajowej niż specyfika regionalna. Korzyści te powinny być wyższe w regionach, gdzie⁸⁷:

- zmienność kursów walut wobec walut strefy marki niemieckiej była silna (m. in. regiony Hiszpanii, Irlandii, Włoch, Portugalii i Finlandii);
- udział handlu zagranicznego z pozostałymi krajami Unii jest wysoki (regiony państw założycielskich EWG);
- produkty przetwórcze mają znaczący udział w produkcji (np. regiony południowej Portugalii i północno-zachodniej Hiszpanii).

Integracja walutowa w UE, poprzez zmniejszenie konkurencji podatkowej, wyeliminowanie ryzyka kursowego w strefie euro oraz ograniczenie dyskryminacji cenowej, zminimalizuje wpływ tych czynników na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw. Tym samym unia gospodarcza i walutowa może wzmocnić regionalne efekty integracji rynków.

2.4. Podsumowanie

Regionalne porozumienia integracyjne umożliwiają przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego państw członkowskich, jednak nie gwarantują równomiernego rozłożenia korzyści na wszystkie regiony. Korzyści z liberalizacji handlu będą najszybciej odczuwać te z nich, które posiadają nowoczesną, wysoko rozwiniętą i zaawansowaną technologicznie gospodarkę. Regiony te charakteryzują się potencjałem eksportowym, który może sprostać konkurencji na szerszym rynku oraz specjalizują się w produkcji dóbr nowoczesnych i wysoko przetworzonych. Wspólny rynek wpływa pozytywnie na spójność poprzez cztery główne mechanizmy: specjalizację produktową i procesową, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, wzmocnienie konkurencji oraz redukcję zakłóceń rynkowych. Integracja walutowa stwarza możliwość lepszej alokacji zasobów, a tym samym przyczynia się do podniesienia dobrobytu. Negatywne skutki procesów integracyjnych mogą być szczególnie odczuwalne przez regiony słabiej rozwinięte. W długim okresie, procesowi integracji może towarzyszyć zjawisko konwergencji, a zatem dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów państw członkowskich UE powinny się zmniejszać⁸⁸.

⁸⁷ M. Hallet, *The Regional Impact of the Single Currency* [w:] J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja europejska*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 419.

⁸⁸ A. M. El-Agraa, *The European Union...*, s. 393–399.

Rozdział 3

Ewolucja unijnej polityki spójności

Przedmiotem tego rozdziału jest ewolucja celów priorytetowych i głównych dziedzin wspieranych w ramach polityki regionalnej od powstania Wspólnot Europejskich, aż po obecny budżet na lata 2007–2013. Jest to pierwszy okres, w którym w pełni uczestniczą nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej, współdecydując jednocześnie o kształcie programowym i wymiarze finansowym funduszy strukturalnych. Celem analizy jest pokazanie zależności pomiędzy kształtem polityki spójności a jej rolą w usuwaniu nierówności regionalnych oraz ocena podstaw teoretycznych polityki. Dotychczasowe zmiany w polityce spójności związane były z trzema równocześnie przebiegającymi procesami:

- rozszerzaniem UE o nowe kraje członkowskie,
- rozszerzaniem integracji,
- pogłębianiem integracji.

Rozwój polityki spójności można podzielić na sześć etapów¹:

- Etap I – narodowa polityka regionalna (1958–1974),
- Etap II – początki wspólnej polityki regionalnej (1975–1988),
- Etap III – reforma polityki regionalnej (1989–1993),
- Etap IV – tworzenie unii gospodarczej i walutowej (1994–1999),
- Etap V – polityka spójności w perspektywie rozszerzenia (2000–2006),
- Etap VI – polityka spójności (2007–2013).

¹ W literaturze przedmiotu istnieje inny podział etapów rozwoju wspólnotowej polityki regionalnej. E. Happacher wyróżnia trzy etapy: do 1979 r. – pomoc w prowadzeniu krajowych polityk regionalnych; 1979–1984 – początek wspólnotowej polityki regionalnej, związany z tym, że 10% środków EFRR przeznaczono na autonomiczne działania Komisji EWG; od 1985 r. – dynamiczny rozwój polityki regionalnej poprzez rozwijanie podejścia programowego w miejsce projektowego (E. Happacher, *Wspólnotowa polityka w zakresie spójności ekonomicznej i społecznej: stymulator czy przeszkoda modernizacji?*, [w:] *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, red. M. Kozak, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 42).

3.1. Etap I – narodowa polityka regionalna (1958–1974)

Do połowy lat 70. XX w. w polityce regionalnej na obszarze Wspólnot Europejskich dominowała koncepcja scentralizowanego paradygmatu rozwoju regionalnego. Oparta była na zasadzie wyłącznych kompetencji poszczególnych państw członkowskich w kształtowaniu polityki regionalnej. Z tego względu to państwa były głównym podmiotem polityki regionalnej. Prowadzone działania skupiały się w trzech sferach interwencji²:

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

Najczęściej wykorzystywanymi w tym okresie instrumentami były dotacje i subwencje dla inwestorów oraz ulgi podatkowe. Ponadto finansowano z budżetów państw członkowskich duże inwestycje infrastrukturalne, szczególnie w regionach najsłabiej rozwiniętych. W Traktacie Rzymskim, który wszedł w życie 1 stycznia 1958 r., nie znalazły się szczegółowe zapisy, odnoszące się bezpośrednio do instrumentów lub zasad polityki regionalnej. Jednak w preambule Traktatu zapisano³: „Państwa członkowskie troszczą się o umocnienie jedności swoich gospodarek i zabezpieczenie ich harmonijnego rozwoju przez zmniejszanie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz usunięcie opóźnień w rozwoju regionów mniej uprzywilejowanych”.

Wśród prezentowanych przez Międzyrządowy Komitet pod przewodnictwem Paula Henriego Spaaka celów funkcjonowania Wspólnot Europejskich wskazywano m. in. na konieczność powiększania zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystanie siły roboczej pozostającej bez pracy. Potrzeba podjęcia działań w celu stworzenia instrumentów wspólnej polityki regionalnej w tym okresie została zauważona również przez członków Parlamentu Europejskiego. W przygotowanych na zlecenie Parlamentu raportach postulowano m. in.⁴:

- utworzenie komitetu konsultacyjnego ds. regionalnych (*Raport Motte’a*, 1960 r.),

² I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 16–17.

³ A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie*, Wydawnictwo Morspol, Lublin 1996, s. 43.

⁴ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 62–65.

– przekazanie do dyspozycji Komisji określonej puli środków finansowych przeznaczonych na wdrażanie działań w ramach polityki regionalnej (*Raport Birkelbacha*, 1963 r.),

– odejście od realizowanego wówczas modelu polityki regionalnej (scentralizowany paradygmat rozwoju regionalnego) na rzecz uruchomienia wspólnych i skoordynowanych działań w tym zakresie (*Raport Rossiego*, 1964 r.),

– utworzenie funduszu wspierającego finansowo rozwój regionalny oraz wzmocnienie służb Komisji zajmujących się problematyką regionalną (*Raport Bersaniego*, 1966 r.).

Pomimo że polityka regionalna w pierwszym okresie funkcjonowania Wspólnot Europejskich nie była uznawana za dziedzinę priorytetową, utworzono wówczas podmioty, które z powodzeniem pełnią swoje funkcje do dnia dzisiejszego. Należy do nich m. in. powołany do życia w 1959 r. Europejski Bank Inwestycyjny, którego celem jest wspieranie zrównoważonego rozwoju wspólnego rynku i współfinansowanie inicjatyw związanych z rozwojem regionalnym państw członkowskich⁵. Ponadto w 1968 r. utworzono Dyрекję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Powstała ona w wyniku fuzji instytucji wykonawczych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) – Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euroatom). Istotnym krokiem mającym na celu uporządkowanie wydatków w ramach polityki regionalnej i jednocześnie wyodrębnienie kluczowych dziedzin, którym zostanie udzielone wsparcie, było opracowanie ujednoliconej nomenklatury jednostek terytorialnych dla celów statystycznych – NUTS⁶ (tab. 3.1).

Ponadto na szczycie Wspólnot Europejskich w Paryżu w 1972 r. podjęto dwie decyzje kluczowe dla dalszego rozwoju wspólnej polityki regionalnej. Postanowiono utworzyć fundusz, który będzie współfinansował projekty w zakresie roz-

⁵ Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) udziela pożyczek i gwarancji na projekty w regionach słabo rozwiniętych oraz związane z restrukturyzacją i modernizacją przedsiębiorstw, finansuje również ponadnarodowe przedsięwzięcia w sektorze transportowym, telekomunikacyjnym, energetycznym, przemyśle i ochronie środowiska. Z EBI związany jest Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), który powstał w 1994 r., jako instytucja komercyjna. Głównym celem EFI jest stymulowanie inwestycji i wzrostu gospodarczego. EFI udziela gwarancji zabezpieczających pożyczki finansujące publiczne i prywatne projekty infrastrukturalne oraz wspierające dostęp do środków finansowych dla małych i średnich przedsiębiorstw.

⁶ NUTS – fr. *Niveaux d'Unités Territoriales Statistiques*. Wyróżnia się w niej 6 poziomów: NUTS 0, NUTS I, NUTS II, NUTS III, NUTS IV, NUTS V. Obecnie podstawową rolę w polityce regionalnej UE odgrywa poziom NUTS II; jednostki mniejsze NUTS IV i V nie mają znaczenia z punktu widzenia wdrażania instrumentów polityki regionalnej. W kwietniu 2003 r. podział został zmodyfikowany i nazwy jednostek NUTS IV i NUTS V zostały zastąpione określeniem LAU (*Local Administrative Unit*). LAU IV, tzw. *Upper Level*, wyróżnia się m. in. w Finlandii, Grecji, Irlandii, Luksemburgu, Portugalii i Wielkiej Brytanii, natomiast LAU 5 we wszystkich krajach członkowskich. W Polsce odpowiednio: NUTS I – makroregiony, NUTS II – województwa, NUTS III – grupy powiatów (44), NUTS IV – powiaty, NUTS V – gminy.

woju regionalnego oraz nadano charakter regionalny dwóm funduszom utworzonym już wcześniej na mocy Traktatu Rzymskiego, tj. Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) oraz sekcji orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EFOiGR).

Tabela 3.1. Ujednolicona nomenklatura jednostek terytorialnych dla celów statystycznych – NUTS

Poziom	Minimalna liczba mieszkańców	Maksymalna liczba mieszkańców
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Źródło: Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

Dotychczas realizowany model polityki regionalnej sprawdzał się w wyniku osiągnięcia przez państwa członkowskie po II wojnie światowej wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i nadwyżek budżetowych. W następstwie załamania gospodarek państw wysoko rozwiniętych oraz problemów strukturalnych, które w pełni ujawniły się po pierwszym kryzysie paliwowym, zmianie uległy również założenia odnoszące się do polityki ekonomicznej, w tym polityki regionalnej. Drastyczne podniesienie przez producentów cen ropy naftowej zapoczątkowało falę podwyżek innych surowców. Załamanie koniunktury w krajach rozwiniętych pogłębiało rosnące bezrobocie, wysoka inflacja, spadek produkcji oraz wysokie stopy procentowe⁷. Dodatkowym powodem, dla którego nie było możliwe dalsze realizowanie polityki regionalnej polegające jedynie na prostej redystrybucji środków budżetowych, było przystąpienie do Wspólnot Europejskich w 1973 r. trzech nowych państw: Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii.

Oceniając pierwszy etap rozwoju europejskiej polityki regionalnej można wyciągnąć następujące wnioski:

- polityka ta nie należała do priorytetowych obszarów działań Wspólnot Europejskich;
- generalną zasadą był zakaz udzielania wszelkiej pomocy przez władze publiczne, w tym również pomocy regionalnej, z uwzględnieniem wyjątków wymienionych w Traktacie;
- polityka regionalna była realizowana głównie na poziomie krajowym przez poszczególne państwa członkowskie;
- z powodu różnych stanowisk państw członkowskich odnośnie do prowadzenia wspólnej polityki regionalnej na szczeblu ponadnarodowym brak było jednoznacznego stanowiska w sprawie utworzenia funduszu regionalnego;

⁷ Okres współwystępowania wysokiej inflacji i wysokiego poziomu bezrobocia nazywany jest stagflacją. Szerzej m. in.: D. Begg, S. Fischer, R. Dornbush, *Ekonomia*, t. II, PWE, Warszawa 1994, s. 270–272; J. Świerkocki, *Zarys międzynarodowych stosunków gospodarczych*, PWE, Warszawa 2004, s. 117.

– pomocą sektorową objęto rolnictwo w ramach wspólnej polityki rolnej oraz sektor wydobywczy i hutnictwo ze środków EWWiS;

– środki przeznaczane w tym okresie na pomoc regionalną były niewielkie i według powszechnie panujących opinii przyznawane nie tym regionom, które jej wymagały w pierwszej kolejności.

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

3.2. Etap II – początki wspólnej polityki regionalnej (1975–1988)

Punktem zwrotnym w procesie kształtowania wspólnej polityki regionalnej stało się utworzenie 1 lipca 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Głównymi inicjatorami powołania funduszu były trzy państwa:

– Wielka Brytania, która dążyła do uzyskania częściowej rekompensaty składki wpłacanej do budżetu wspólnotowego z funduszu regionalnego;

– Włochy, które chciały pozyskać dodatkowe środki dla słabo rozwiniętych regionów położonych na południu kraju (Mezzogiorno);

– Irlandia, upatrująca szansy na pozyskanie dodatkowych funduszy ze względu na niski poziom rozwoju gospodarczego całego kraju.

Główny cel EFRR został zapisany w jego regulaminie i brzmiał następująco: „Podstawowym celem EFRR jest korygowanie dysproporcji regionalnych we Wspólnocie Europejskiej wynikających z dominacji rolnictwa oraz spowodowanych głębokimi przekształceniami w przemyśle i bezrobociem”.

Początkowo jednak wiele państw traktowało środki otrzymywane z funduszu jako formę rekompensaty składek płaconych do wspólnego budżetu i dysponowało nimi w dowolny sposób. Budżet funduszu był stosunkowo niewielki. Stąd efekty realizowanej w taki sposób polityki regionalnej stawiały pod znakiem zapytania sens jej dalszego finansowania. Nieskuteczność i nieefektywność EFRR skłoniły Komisję WE do wprowadzenia zmian. Pierwsze działania zostały podjęte w 1984 r. Celem reformy miało być przede wszystkim zwiększenie roli Komisji i ograniczenie automatyzmu w przyznawaniu środków. Miało to podnieść skuteczność polityki regionalnej. W rzeczywistości zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu funduszy strukturalnych przyniosło usankcjonowanie traktatowe polityki regionalnej poprzez wprowadzenie w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE) rozdziału „Spójność Ekonomiczna i Społeczna”.

W artykuł 130A TWE zapisano: „Celem wspierania wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmacniania swojej spójności ekonomicznej i społecznej. W szczególności dąży

do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym terenów wiejskich⁸”.

Konieczność zwiększenia skuteczności polityki regionalnej była spowodowana dwoma głównymi czynnikami. Po pierwsze, istniały obawy, że swobodny przepływ kapitału, osób, usług i towarów w ramach jednolitego rynku wewnętrznego może spowodować powiększenie istniejących różnic w rozwoju ekonomiczno-społecznym między regionami. Po drugie, intensyfikacja i koordynacja pomocy regionalnej były konieczne ze względu na przyjęcie w tym okresie do WE trzech państw o relatywnie niskim poziomie rozwoju gospodarczego⁹.

W pierwszych trzech latach funkcjonowania EFRR dysponował kwotą ok. 1,3 mld ECU¹⁰. Ponadto powołany został Komitet Polityki Regionalnej w celu opiniowania planów rozwoju regionalnego¹¹. Istotne znaczenie miało wejście w życie dwóch podstawowych zasad polityki regionalnej, które obowiązują do dnia dzisiejszego: zasady dodatkowości i zasady koordynacji.

Tabela 3.2. Kwoty krajowe przyznawane z EFRR w latach 1975–1984 (w %)

Państwo	1975–1978	1979–1980	1981–1984
Belgia	1,50	1,39	1,11
Dania	1,30	1,20	1,06
Francja	15,00	16,86	13,64
Grecja	–	–	13,00
Holandia	1,70	1,58	1,24
Irlandia	6,00	6,46	5,94
Luksemburg	0,10	0,09	0,07
RFN	6,40	6,00	4,65
Wielka Brytania	28,00	27,00	23,80
Włochy	40,00	39,39	35,49
Razem	100,00	100,00	100,00

Źródło: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 82.

W pierwszym okresie (1975–1984) podział środków EFRR oparty został na zasadzie tzw. kwot krajowych (tab. 3.2). Udział poszczególnych państw w korzystaniu ze środków pomocy regionalnej był proporcjonalny do wkładów wnoszonych do wspólnego budżetu. Kwoty zostały po raz pierwszy zmodyfikowane w 1979 r. w związku z objęciem pomocą regionalną departamentów zamorskich Francji, a następnie w 1981 r. po przyjęciu do WE Grecji. Do największych beneficjentów pomocy regio-

⁸ A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie...*, s. 115–116.

⁹ Grecja – 1981 r., Hiszpania i Portugalia – 1986 r.

¹⁰ 1975 – 300 mln ECU, 1976 – 500 mln ECU, 1977 – 500 mln ECU.

¹¹ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 39.

nalnej w tym okresie należały: Włochy, Wielka Brytania i Francja, które otrzymywały ponad 80% całości kwot krajowych z EFRR. Istotną zmianę spowodowało objęcie pomocą Grecji, która stała się jednym z głównych beneficjentów pomocy regionalnej, uzyskując środki porównywalne z wielkością alokacji dla Francji.

Od 1980 r. wydzielono 5% środków EFRR do wyłącznej dyspozycji Komisji. Umożliwiono w ten sposób objęcie pomocą również tych dziedzin, w których nie podejmowały interwencji kraje członkowskie¹².

Tabela 3.3. Zakres interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 1985–1988 (w %)

Państwo	1985		1986–1988	
	dolna granica	górna granica	dolna granica	górna granica
Belgia	0,90	1,20	0,61	0,82
Dania	0,51	0,67	0,34	0,46
Francja	11,05	14,74	7,48	9,96
Grecja	12,35	15,74	8,36	10,64
Hiszpania	–	–	17,97	23,93
Holandia	1,00	1,34	0,68	0,91
Irlandia	5,64	6,83	3,82	4,61
Luksemburg	0,06	0,08	0,04	0,06
Portugalia	–	–	10,66	14,20
RFN	3,76	4,81	2,55	3,40
Wielka Brytania	21,42	28,59	14,50	19,31
Włochy	31,94	42,59	21,62	28,79
Razem	88,63	116,56	88,63	117,09

Źródło: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 86.

Oceniając pierwszy okres funkcjonowania EFRR, należy podkreślić, że w większości państw środki traktowane były nadal jako rekompensata składki płaconej do budżetu. Ponadto prowadzono również politykę polegającą na pomniejszaniu własnych wydatków na cele regionalne o otrzymywaną kwotę. Było to oczywistym pogwałceniem generalnej zasady dodatkowości. Z drugiej strony należy podkreślić wydzielenie 5% środków do dyspozycji Komisji oraz wzrost udziału EFRR w budżecie WE z 4,8% w 1975 r. do 7,3% w 1984 r. Niska efektywność EFRR skłoniła Komisję do podjęcia zasadniczych zmian w sposobie przyznawania środków. Nowy regulamin EFRR wszedł w życie 1 stycznia 1985 r. Wkrótce potem został zmodyfikowany, tak aby uwzględnić w podziale funduszy dwa nowe kraje członkowskie: Hiszpanię i Portugalię. Warto dodać, że rozszerzenie

¹² K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 201.

Wspólnot Europejskich w 1986 r. w sposób znaczący zmieniło udział poszczególnych państw członkowskich w pomocy z EFRR. Wspólnie Hiszpania i Portugalia uzyskały ok. 1/3 środków z EFRR. Razem z tym, co otrzymała Grecja, była to niemal połowa wszystkich środków. Dla porównania podobną kwotą dysponowały Francja, Wielka Brytania i Włochy – wcześniej najwięksi beneficjenci pomocy regionalnej. System oparty na widełkach interwencji miał charakter motywacyjny, ponieważ nie gwarantował państwom członkowskim określonej wysokości wsparcia i wymagał przygotowania wysokiej jakości projektów.

Główne zmiany, wprowadzone 1 stycznia 1985 r., polegały na:

- zastąpieniu kwot krajowych przez system polegający na utworzeniu określonych procentowo widełek interwencji i zagwarantowaniu poszczególnym państwom tylko dolnej granicy udziału (tab. 3.3);
- uzależnieniu możliwości zwiększenia pomocy w ramach procentowo określonych widełek od oceny przez Komisję jakości i zgodności programów regionalnych z priorytetami EFRR;
- ograniczeniu automatyzmu w przyznawaniu subwencji;
- zwiększeniu roli Komisji poprzez przekazanie do jej dyspozycji większej części środków EFRR (11,37%);
- wprowadzeniu programów inicjowanych przez Wspólnoty, na których wzorowane są funkcjonujące obecnie Inicjatywy Wspólnotowe¹³;
- zmianie orientacji w podejściu do polityki regionalnej, w której dotychczas przeważało dążenie do współfinansowania dużych inwestycji infrastrukturalnych, na rzecz wsparcia endogenicznego rozwoju zasobów regionalnych i lokalnych, m. in. poprzez rozwój sektora MSP, instytucji otoczenia biznesu, inwestycji niematerialnych, badań i rozwoju, transferu technologii oraz zasobów ludzkich;
- skoncentrowaniu działań na określonych obszarach przechodzących kryzys strukturalny i uruchomieniu w sposób zintegrowany wszystkich możliwych źródeł współfinansowania inwestycji (środków wspólnotowych, krajowych środków publicznych i środków prywatnych) w celu pobudzenia potencjału endogenicznego regionu¹⁴.

W latach 1975–1988 stworzono prawne i instytucjonalne podstawy, które umożliwiły wprowadzenie zasadniczych zmian w funkcjonowaniu polityki regionalnej w Unii Europejskiej.

¹³ Pierwszymi programami tego typu były: STAR – współfinansujący działania w zakresie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w regionach słabo rozwiniętych, VALOREN – umożliwiający efektywniejsze wykorzystanie lokalnych źródeł energii, RESIDER – wspierający rekonwersję regionów objętych kryzysem przemysłu hutniczego oraz RENEVAL – umożliwiający udzielenie wsparcia obszarom uzależnionym od przemysłu stocznioowego.

¹⁴ Przykładem kompleksowego podejścia do pomocy regionalnej były zapoczątkowane w 1985 r. Zintegrowane Programy Śródziemnomorskie, których celem było wsparcie wszystkich sfer działalności gospodarczej (np. rolnictwa, rybołówstwa, przemysłu i usług) w regionach basenu Morza Śródziemnego.

3.3. Etap III – reforma polityki regionalnej (1989–1993)

Po zmianach formalnych przyjętych w Jednolitym Akcie Europejskim, kolejnym krokiem zmierzającym do wzmocnienia wspólnej polityki regionalnej była propozycja reformy budżetu Wspólnot Europejskich – tzw. pierwszy pakiet Delorsa (1987 r.). Zmierzala ona do osiągnięcia spójności między wydatkami budżetu a poziomem rozwoju państw członkowskich. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez:

- zmniejszenie udziału wydatków na rolnictwo z 60% do 50% budżetu,
- wzrost udziału wydatków na politykę regionalną z 16% do 25% budżetu, co w praktyce oznaczało podwojenie środków z 7,2 mld ECU w 1987 r. do 14,5 mld ECU w 1993 r.

Ostateczna decyzja o reformie budżetu i funduszy strukturalnych zapadła w 1988 r. na szczycie w Brukseli. Zakres wprowadzonych w latach 1989–1993 zmian w europejskiej polityce regionalnej był znaczący. Najważniejszą było skoncentrowanie interwencji na ściśle określonej liczbie celów priorytetowych (tab. 3.4). Największa pomoc trafiała do państw członkowskich w ramach celu nr 1 polityki regionalnej – dla regionów słabo rozwiniętych oraz w ramach celu nr 2 polityki regionalnej – dla regionów objętych kryzysem strukturalnym. Określenie celów priorytetowych polityki regionalnej spowodowało również zasadniczą zmianę orientacji w sposobie przyznawania pomocy – z krajowej na regionalną.

Pozostałe zmiany polegały na¹⁵:

- decentralizacji działań w procesie wdrażania instrumentów polityki regionalnej, polegającej m. in. na wzmocnieniu zasady partnerstwa przez włączenie do prac przygotowawczych w zakresie opracowywania programów i ich realizacji jednostek samorządu regionalnego i lokalnego, instytucji pozarządowych i organizacji społecznych;
- zwiększeniu koordynacji przyznawanej pomocy w ramach poszczególnych funduszy i programów pomocowych;
- wzmocnieniu procesów zarządzania, monitoringu i ewaluacji projektów w celu wyeliminowania nadużyć finansowych;
- planowaniu pomocy strukturalnej w kilkuletniej perspektywie, skoordynowanym czasowo z ramami finansowymi UE;
- określeniu jednoznacznych kryteriów wspólnotowych (w przeciwieństwie do wcześniej obowiązujących kryteriów krajowych) kwalifikujących poszczególne regiony do otrzymania pomocy w celu wyeliminowania powszechnie praktykowanej w tym procesie uznaniowości;
- wprowadzeniu do procedury przyznawania funduszy regionalnych dokumentu Podstawy Wsparcia Wspólnoty (CSF – *Community Support Framework*),

¹⁵ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 96–98.

określającego wielkość i zakres pomocy dla poszczególnych państw w danym okresie programowania¹⁶;

- wprowadzeniu zasady współfinansowania projektów przez beneficjenta pomocy;

- uruchomieniu pomocy w ramach programów specjalnych tzw. Inicjatyw Wspólnotowych (tab. 3.6);

- zwiększeniu środków przeznaczonych na finansowanie walki z bezrobociem i aktywne formy wspierania zatrudnienia;

- skoordynowaniu celów priorytetowych polityki regionalnej z innymi politykami wspólnotowymi, które podejmują interwencje w zbieżnych sferach;

- zwiększeniu elastyczności w procesie programowania pomocy;

- wzmocnieniu działań w zakresie rozwoju innowacji, nowoczesnych technologii i społeczeństwa informacyjnego;

- zwiększeniu kontroli w sprawie przestrzegania zasady dodatkowości w celu uniemożliwienia krajom członkowskim refinansowania wydatków własnych ponoszonych na politykę regionalną;

- uruchomieniu w ramach środków EFRR tzw. akcji innowacyjnych, które współfinansują działania o niewielkiej skali, zawierające elementy nowatorskie i akcje pilotażowe¹⁷.

W podziale środków strukturalnych na lata 1989–1993 wzrósł udział nowych państw członkowskich – Grecji, Hiszpanii i Portugalii, kosztem udziału Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii. Fundusze przeznaczone na realizację Inicjatyw Wspólnotowych były stosunkowo niewielkie i stanowiły jedynie około 8% całości środków strukturalnych (tab. 3.5). W ramach Inicjatyw Wspólnotowych w latach 1989–1993 zaplanowano realizację 14 programów, których zakres tematyczny był bardzo zróżnicowany i obejmował m. in.: rozwój zasobów ludzkich, ochronę środowiska, badania i rozwój, rekonwersję obszarów zależnych od przemysłu ciężkiego, rozwój obszarów wiejskich oraz pomoc dla osób niepełnosprawnych (tab. 3.6).

¹⁶ Dokument ten posiada charakter umowy ramowej między Komisją a krajem członkowskim.

¹⁷ W latach 1989–1993 za priorytetowe akcje innowacyjne Komisja uznała: zagospodarowanie przestrzeni europejskiej (programy Europa 2000, Europa 2000+), współpracę transgraniczną i międzyregionalną (programy RECITE, OUVERTURE, ECOS), rozwiązywanie problemów społeczno-środowiskowych w miastach, aktywizację centrów historycznych w miastach. Dobrze funkcjonujące akcje innowacyjne były wielokrotnie przeznaczane do szerszego zastosowania m. in. w ramach Inicjatyw Wspólnotowych. Przykładem są Inicjatywy Wspólnotowe Interreg i Urban, które były wcześniej wprowadzane eksperymentalnie, w ramach akcji innowacyjnych związanych ze współpracą transgraniczną i międzyregionalną (Interreg) oraz z rozwojem obszarów miejskich (Urban). Pomimo wielu zastrzeżeń odnośnie do ich wymiernych rezultatów, właśnie te dwa programy funkcjonują do dnia dzisiejszego.

Tabela 3.4. Cele priorytetowe polityki regionalnej w latach 1989–1993

Nr celu	Charakter celu	Opis celu	Główni beneficjenci (regiony)
1	regionalny	Promowanie zmian strukturalnych w regionach słabo rozwiniętych, w których wskaźnik PKB <i>per capita</i> jest niższy niż 75% średniego PKB <i>per capita</i> w krajach członkowskich WE	Grecja, Portugalia, Irlandia, Włochy (Mezzogiorno), większa część Hiszpanii oraz francuskie departamenty zamorskie
2	regionalny	Rekonwersja regionów objętych kryzysem strukturalnym tradycyjnych gałęzi przemysłu, w których występuje ponadprzeciętna stopa bezrobocia, wyższy od przeciętnego udział zatrudnienia w przemyśle przy jednoczesnym zmniejszaniu się miejsc pracy w tych sektorach	Wielka Brytania, Hiszpania, Francja, RFN, Włochy, Belgia
3	horyzontalny	Zwalczanie długotrwałego (trwającego pow. 1 roku) bezrobocia wśród osób pow. 25. roku życia	Wielka Brytania, Francja, RFN, Włochy, Hiszpania
4	horyzontalny	Aktywizacja zawodowa osób, które nie ukończyły 25. roku życia	Wielka Brytania, Francja, RFN, Włochy, Hiszpania
5a	horyzontalny	Wsparcie przekształceń strukturalnych w sektorze rolnym, rybołówstwie i leśnictwie oraz dofinansowanie projektów związanych z procesem produkcji, przetwarzania i komercjalizacji produktów tych sektorów w powiązaniu z ochroną środowiska naturalnego i rozwojem obszarów wiejskich	Francja, RFN, Włochy, Hiszpania
5b	regionalny	Rozwój obszarów wiejskich, które charakteryzują się jednym lub więcej z wymienionych czynników: przeludnieniem, peryferyjnym położeniem, niskim wskaźnikiem PKB <i>per capita</i> i poziomem dochodów oraz złym stanem środowiska naturalnego	regiony francuskie i niemieckie

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując okres budżetowy 1989–1993, należy podkreślić, że głównym impulsem do przeprowadzenia kompleksowej reformy funduszy strukturalnych i pozostałych instrumentów polityki regionalnej było przyjęcie Białej Księgi (1985 r.) i podjęcie decyzji o utworzeniu jednolitego rynku wewnętrznego, a w na-

stępsztwie, podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego, w którym polityka regionalna została usankcjonowana traktatowo. Ponadto podjęto działania zmierzające do zwiększenia efektywności projektów poprzez położenie szczególnego nacisku na respektowanie podstawowych zasad: koncentracji, koordynacji, zarządzania, monitoringu, ewaluacji, dodatkowości oraz współfinansowania. Zdecydowano również o skoncentrowaniu większych środków finansowych na projektach innowacyjnych, nowoczesnych technologiach, badaniach i rozwoju oraz aktywnych formach walki z bezrobociem, szczególnie wśród osób długotrwale pozostających bez pracy i młodzieży. Dodatkowo skierowano większą pomoc dla państw i regionów najuboższych, zgodnie z deklarowanym przez Komisję głównym celem – niwelowaniem dysproporcji regionalnych. Należy dodać, że cztery najuboższe wówczas kraje Wspólnot Europejskich (Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia) otrzymały w latach 1989–1993 ok. 54% wszystkich funduszy. Badania wykazały, że roczny dodatkowy wzrost gospodarczy spowodowany napływem środków z funduszy strukturalnych wyniósł w tych państwach odpowiednio¹⁸: w Grecji 0,5% PKB, w Hiszpanii 0,3% PKB, w Portugalii 0,7% PKB, w Irlandii 0,5% PKB oraz ok. 0,3% PKB w pozostałych krajach.

Tabela 3.5. Podział środków strukturalnych w latach 1989–1993 (w mln ECU, ceny bieżące)

Państwo	Cele 1,2,3,4,5a,5b (1)	Inicjatywy Wspólnotowe (2)	Razem (1) + (2)	Razem (%)
Belgia	740	124	864	1,27
Dania	402	28	430	0,63
Francja	5907	573	6480	9,49
Grecja	7528	705	8233	12,07
Hiszpania	13099	1128	14227	20,85
Holandia	725	89	814	1,19
Irlandia	4460	297	4757	6,97
Luksemburg	55	22	77	0,11
Portugalia	8451	725	9176	13,45
RFN	6015	416	6431	9,42
Wielka Brytania	4816	513	5329	7,81
Włochy	10753	667	11420	16,74
UE-12	54500	5287	59787	100,00

Źródło: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 104.

¹⁸ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 105.

Tabela 3.6. Inicjatywy Wspólnotowe w latach 1989–1993

Inicjatywy Wspólnotowe	Dziedziny interwencji
RECHAR	Rekonwersja obszarów zależnych od górnictwa węglowego
RETEX	Rekonwersja obszarów o dominacji przemysłu tekstylnego
KONVER	Rekonwersja obszarów o dominacji przemysłu zbrojeniowego
NOW	Promocja równych szans kobiet i mężczyzn w procesie kształcenia i na rynku pracy
EUROFORM	Wsparcie kształcenia i programów szkoleniowych umożliwiających zdobycie nowych kwalifikacji zawodowych
HORIZON	Działania na rzecz integracji społecznej osób niepełnosprawnych oraz pomocy tym osobom na rynku pracy
LEADER	Rozwój obszarów wiejskich
INTERREG	Współpraca międzyregionalna, transgraniczna i międzynarodowa
PRISMA	Wsparcie dla procesów certyfikacji oraz w zakresie zamówień publicznych
TELEMATIQUE	Rozwój usług telekomunikacyjnych opartych na zaawansowanych technologiach
REGIS	Wsparcie dla rozwoju regionów ultraperyferyjnych
REGEN	Działania na rzecz rozwoju rynku energetycznego
ENVIREG	Ochrona środowiska naturalnego w strefach nadbrzeżnych
STRIDE	Badania i rozwój

Źródło: K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna...*, s. 128–129.

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

3.4. Etap IV – tworzenie unii gospodarczej i walutowej (1994–1999)

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

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

– konieczności intensyfikacji pomocy dla landów wschodnich po zjednoczeniu Niemiec w 1991 r.

Wprowadzenie reformy było również spowodowane perspektywą kolejnego rozszerzenia Wspólnot Europejskich w 1995 r. Poziom rozwoju gospodarczego nowych krajów członkowskich był wysoki. Wobec tego pomocą regionalną miały zostać objęte przede wszystkim słabo zaludnione regiony w państwach skandynawskich oraz inwestycje w transporcie, rybołówstwie i ochronie środowiska. Ponadto wszystkie kraje mogły liczyć na wsparcie z EFS w celu poprawy sytuacji na rynku pracy.

Konieczność wypełnienia kryteriów konwergencji oraz większa dyscyplina finansów publicznych przy jednoczesnym utrzymywaniu niskiej inflacji i niskiego poziomu stóp procentowych budziły obawy związane ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego i rosnącym bezrobociem, szczególnie w krajach i regionach uboższych.

Odpowiedzią na nową sytuację były zmiany prawne i utworzenie nowych instrumentów finansowego wsparcia inwestycji, które miały przede wszystkim zwiększyć efektywność interwencji i w sposób pełniejszy realizować główny cel polityki regionalnej. Do najważniejszych zmian należało¹⁹:

- utworzenie Funduszu Spójności (Kohezji) – na podstawie art. 161 TUE
- w celu wsparcia państw najbiedniejszych;
- uruchomienie Finansowego Instrumentu Wsparcia Rybołówstwa – FIWR (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*);
- powołanie Komitetu Regionów – organu opiniotwórczego i doradczego, który reprezentuje interesy poszczególnych regionów na forum UE;
- utworzenie Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w celu finansowego wsparcia projektów zagrożonych większym ryzykiem niż inwestycje realizowane z udziałem środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb regionów peryferyjnych;
- wzmocnienie roli EBI w finansowaniu rozwoju regionów najsłabiej rozwiniętych.

Ponadto podjęte zostały przez Komisję Europejską dalsze działania, aby zwiększyć efektywność realizowanych projektów i podnieść poziom wykorzystania środków strukturalnych. W tym celu uproszczono zasady programowania pomocy, objęto zasadą partnerstwa podmioty społeczno-gospodarcze oraz zastrzeżono przepisy odnośnie do monitoringu i ewaluacji projektów. Środki funduszy strukturalnych w latach 1994–1999 zostały podzielone w sposób następujący:

- 90% Komisja przeznaczyła na wdrażanie programów operacyjnych zgodnie z celami priorytetowymi polityki regionalnej;
- 9% skierowano na finansowanie Inicjatyw Wspólnotowych;
- 1% zarezerwowano na tzw. akcje innowacyjne.

W porównaniu z poprzednim okresem programowania zmieniły się cele priorytetowe, które sformułowane zostały w sposób przedstawiony w tab. 3.7.

¹⁹ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna...*, s. 46.

Tabela 3.7. Cele priorytetowe polityki regionalnej w latach 1994–1999

Numer i charakter celu	Opis celu	Źródło finansowania*	Główni beneficjenci
1 (regionalny)	Promocja rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych. Uprawnione do pomocy w ramach celu 1. były regiony NUTS II, których PKB <i>per capita</i> nie przekraczał 75% średniego poziomu w UE.	EFRR EFS EFOiGR Sekcja Orientacji FIWR	Grecja, Irlandia, Portugalia, część Hiszpanii, wschodnie landy niemieckie, południowe Włochy oraz pojedyncze regiony w Belgii, Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii i Austrii. Celem tym objęto ok. 26% populacji UE.
2 (regionalny)	Przekształcenie regionów (w większości NUTS III) głęboko dotkniętych kryzysem przemysłowym. Aby uzyskać pomoc w ramach tego celu, obszar musiał charakteryzować się następującymi cechami: stopa bezrobocia wyższa niż średnia w UE, wyższy niż średnia udział zatrudnienia w sektorze przemysłowym oraz spadek w poziomie zatrudnienia w tym sektorze.	EFRR EFS	W latach 1994–1999 ok. 16% populacji objęte było pomocą w ramach celu 2.
3 (horyzontalny)	Zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz ułatwianie integracji zawodowej. Cel 3, który łączył dawne cele 3 i 4, skierowany był głównie do młodzieży, osób długotrwale pozostających bez pracy oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym (osób niepełnosprawnych, emigrantów, azylantów i osób uzależnionych).	EFS	Pomoc nie mogła być kierowana do regionów objętych celem 1.
4 (horyzontalny)	Przystosowanie siły roboczej do zmian w przemyśle. Pomoc kierowana była przede wszystkim do przedsiębiorstw z sektora MSP zagrożonych likwidacją oraz została skoncentrowana na realizacji programów doradztwa zawodowego. Prowadzone badania i analizy miały na celu wprowadzenie zmian w systemie edukacji zgodnie z potrzebami rynku pracy.	EFS	Pomoc nie mogła być kierowana do regionów objętych celem 1.

Tabela 3.7. (c.d.)

Numer i charakter celu	Opis celu	Źródło finansowania*	Główni beneficjenci
5a (horyzontalny)	Adaptacja struktur w zakresie rolnictwa i rybołówstwa. Projekty objęte tym celem miały poprawiać systemy produktywności w rolnictwie i rybołówstwie, przetwórstwie i sprzedaży produktów oraz zabezpieczać pomoc dla młodych farmerów uzyskujących niskie dochody.	EFOiGR Sekcja Orientacji FIWR	
5b (regionalny)	Rozwój obszarów wiejskich. Pomoc kierowana była do regionów charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, wysokim wskaźnikiem zatrudnienia w rolnictwie przy jednoczesnych niskich dochodach z tego sektora. Brano również pod uwagę niską gęstość zaludnienia lub występujące zjawisko odpływu ludności wiejskiej do miast.	EFOiGR Sekcja Orientacji EFRR EFS FIWR	
6 (regionalny)	Rozwój regionów o szczególnie niskim poziomie zaludnienia. Pomoc skierowana została do regionów na poziomie NUTS II.	EFRR EFS FIWR EFOiGR Sekcja Orientacji	Regiony, w których gęstość zaludnienia nie przekracza 8 osób/km ² . W Finlandii 16,6% ludności kraju zostało objęte celem 6., tj. 841 tys. mieszkańców, m. in. Laponia oraz prowincje Kainuu, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo. W Szwecji objęto pomocą ok. 5% populacji, tj. 451 tys. mieszkańców, m. in. w regionach: Jamtlands, Norrbotten, Västernorrland.

* EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego; EFS – Europejski Fundusz Społeczny; EFOiGR – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa; FIWR – Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa.

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w poprzednim okresie budżetowym (1989–1993), największa pomoc była kierowana do regionów najbiedniejszych (cel nr 1) oraz do regionów dotkniętych kryzysem strukturalnym (cel nr 2). W ramach tych dwóch celów objęto pomocą ok. 42% populacji UE. Warto również podkreślić rosnącą liczbę działań związanych ze zwalczaniem bezrobocia, które były współfinansowane z EFS²⁰. W latach 1994–1999 Komisja Europejska przeznaczyła 9% funduszy strukturalnych na projekty wdrażane w ramach Inicjatyw Wspólnotowych.

Tabela 3.8. Inicjatywy Wspólnotowe w latach 1994–1999 – kontynuacja

Inicjatywy Wspólnotowe	Dziedziny interwencji
RECHAR II	Rekonwersja obszarów zależnych od górnictwa węglowego
RETEX II	Rekonwersja obszarów o dominacji przemysłu tekstylnego
KONVER II	Rekonwersja obszarów o dominacji przemysłu zbrojeniowego
LEADER II	Rozwój obszarów wiejskich
INTERREG II	Współpraca międzyregionalna, transgraniczna i międzynarodowa
REGIS II	Wsparcie dla rozwoju regionów ultraperyferyjnych
RESIDER II	Rekonwersja hutnictwa

Źródło: K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna...*, s. 129–130.

Wśród 13 przyjętych programów, 7 było kontynuacją przedsięwzięć realizowanych w latach 1989–1993 (tab. 3.8), natomiast pozostałych 6 stanowiło nowe propozycje Komisji Europejskiej (tab. 3.9). Na finansowanie akcji innowacyjnych Komisja Europejska przeznaczyła 1% środków z funduszy strukturalnych. Podobnie jak w poprzednim okresie budżetowym, badania oraz programy eksperymentalne i pilotażowe zostały zorientowane na: tworzenie nowych miejsc pracy, ochronę kultury i dziedzictwa narodowego, rozwój społeczeństwa informacyjnego i innowacji technologicznych, rozwój obszarów miejskich, współpracę międzyregionalną.

²⁰ Wszystkie wspierane dziedziny oprócz objętych celem nr 5a – Adaptacja struktur w zakresie rolnictwa i rybołówstwa.

Tabela 3.9. Inicjatywy Wspólnotowe w latach 1994–1999 – nowe programy

Inicjatywy Wspólnotowe	Dziedziny interwencji
EMPLOYMENT	Rozwój zasobów ludzkich – pomoc osobom niepełnosprawnym, zagrożonym wykluczeniem społecznym i młodzieży poniżej 21. roku życia
ADAPT	Dostosowanie pracowników do zmian zachodzących w przemyśle
PME	Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw
URBAN	Rozwój zdegradowanych miast i dzielnic miejskich
PESCA	Rybołówstwo i przemysł przetwórczy
PEACE	Wsparcie procesu pokojowego w Irlandii Północnej

Źródło: K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna...*, s. 129–130.

Łącznie środki funduszy strukturalnych przeznaczone na finansowanie celów 1–6 oraz Inicjatyw Wspólnotowych i akcji innowacyjnych w latach 1994–1999 wynosiły ponad 150 mld ECU (tab. 3.10). Należy podkreślić, że rzeczywista kwota przeznaczona w tym okresie na pomoc regionalną była znacznie większa, jeśli uwzględnić ponad 15 mld z Funduszu Spójności²¹ oraz pożyczki udzielone przez Europejski Bank Inwestycyjny. Wzrósł również udział Niemiec w całości pomocy regionalnej z ok. 9,42% w latach 1989–1993 do 13,5% w latach 1994–1999, co było spowodowane rozszerzeniem o landy wschodnie²².

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

- utworzono Fundusz Spójności²³ i Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa²⁴;

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

²¹ Dla Grecji (ok. 18%), Portugalii (ok. 18%), Hiszpanii (ok. 56%), Irlandii (ok. 8%).

²² Wzrost ten będzie jeszcze bardziej wyraźny, gdy zauważymy, że we wcześniejszych okresach programowania pomocy regionalnej udział RFN zwykle nie przekraczał 5% (udział w środkach EFRR: 1975–1984 – ok. 5%, 1985–1988 – ok. 3%).

²³ Wzmocnienie polityki regionalnej, przez utworzenie Funduszu Spójności, spowodowało rozszerzenie zakresu realizowanego wsparcia oraz przeznaczenie na ten cel dodatkowych środków finansowych.

²⁴ Utworzenie Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa przyczyniło się przede wszystkim do skoncentrowania rozproszonych dotychczas środków wydawanych na wspólną politykę w zakresie rybołówstwa.

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

Tabela 3.10. Finansowanie celów priorytetowych i Inicjatyw Wspólnotowych (IW)
w latach 1994–1999 (w mln ECU, ceny z 1994 r.)

Kraje	Cel 1	Cel 2	Cele 3 i 4	Cel 5a	Cel 5b	Cel 6	IW
Belgia	730	160	465	192	77	0	233
Dania	0	56	301	262	54	0	89
Niemcy	13640	733	1942	1134	1227	0	1901
Grecja	13980	0	0	0	0	0	1083
Hiszpania	26300	1130	1843	432	664	0	2315
Francja	2190	1165	3203	1913	2238	0	1421
Irlandia	5620	0	0	0	0	0	304
Włochy	14860	684	1715	799	901	0	1703
Luksemburg	0	7	23	40	6	0	13
Holandia	160	300	1079	159	150	0	231
Portugalia	13980	0	0	0	0	0	1410
W. Brytania	2360	2142	3377	439	817	0	1102
Austria	162	99	389	386	403	0	748
Finlandia	0	179	336	347	190	450	749
Szwecja	0	157	512	127	135	267	749
UE-15	93972	15361	15180	6384	6862	697	14051

Źródło: Regional Policy – Inforegio, Brussels 2000.

3.5. Etap V – polityka spójności w perspektywie rozszerzenia (2000–2006)

Konieczność dalszej modyfikacji polityki regionalnej była spowodowana przez:

- niski poziom efektywności wcześniej wdrażanych programów;
- zbyt duże rozdrobnienie środków na poszczególne cele priorytetowe i programy;
- perspektywę przyjęcia do UE dziesięciu nowych państw, które, jak zakładano, w większości staną się beneficjentami pomocy regionalnej;
- konieczność wydzielenia dodatkowych środków na programy przedakcesyjne dla państw kandydujących do UE;

– potrzebę zabezpieczenia pomocy przejściowej dla regionów, które, w wyniku tzw. efektu statystycznego, stopniowo będą tracić prawo do otrzymywania środków strukturalnych.

Na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie 24–25 marca 1999 r. zaakceptowano ostateczny kształt polityki regionalnej na lata 2000–2006. Przyjęte zmiany były znaczące i polegały na:

– wydłużeniu okresu programowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty (CSF) i dokumentów operacyjnych z 6 lat (1994–1999) do 7 lat (2000–2006);

– przeprowadzeniu weryfikacji realizowanych programów w połowie okresu wdrażania w celu potwierdzenia ich skuteczności i uzasadnienia potrzeby ich kontynuowania w drugiej połowie okresu budżetowego (Agenda 2000);

– zróżnicowaniu maksymalnych progów współfinansowania projektów ze środków funduszy strukturalnych w zależności od celu priorytetowego polityki regionalnej i rodzaju beneficjenta;

– wzmocnieniu zasady koncentracji poprzez ograniczenie liczby celów i Inicjatyw Wspólnotowych;

– włączeniu do działań na rzecz rozwoju i restrukturyzacji obszarów wiejskich Sekcji Gwarancji EFOiGR, która dotychczas stanowiła jedynie instrument finansowania działań w ramach wspólnej polityki rolnej;

– nowym ukierunkowaniu działań w ramach programu przedakcesyjnego PHARE II w celu przygotowania państw kandydujących do członkostwa w UE oraz wykorzystania w przyszłości pomocy w ramach funduszy strukturalnych;

– utworzeniu dwóch nowych instrumentów wsparcia przedakcesyjnego: programu ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) wzorowanego na Funduszu Spójności oraz programu SAPARD (*Support for Pre-Accession Measure for Agriculture and Rural Development*) tożsamego z Sekcją Orientacji EFOiGR;

– zagwarantowaniu krajom kandydującym z dniem akcesji pełnego dostępu do instrumentów polityki regionalnej;

– wzmocnieniu zasady monitoringu i ewaluacji działań w celu zapobiegania rosnącej liczbie przypadków defraudacji środków strukturalnych;

– ograniczeniu liczby potencjalnych beneficjentów²⁵;

– przyjęciu nowych rozporządzeń oraz jednego regulaminu ogólnego określającego zasady wdrażania instrumentów polityki regionalnej UE;

– uznaniu FIWR za czwarty fundusz strukturalny UE²⁶.

W efekcie ograniczono liczbę ludności UE objętą pomocą, z 51,6% w poprzednim okresie budżetowym, do ok. 35–40% w latach 2000–2006. Jednocześnie określono górny pułap pomocy dla poszczególnych państw w wysokości 4%

²⁵ Było to spowodowane wzmocnieniem zasady koncentracji, odstąpieniem od zasady jedno-myślności przy tworzeniu listy regionów uprawnionych do pomocy oraz nadrabianiem zapóźnień przez regiony wcześniej objęte pomocą strukturalną i obecnie już niespełniające kryteriów brzegowych lub objęte tymczasowo nową formą wsparcia, tzw. pomocą przejściową.

²⁶ Jego zadaniem jest współfinansowanie projektów w regionach objętych celem nr 1 polityki regionalnej oraz modernizacja rybołówstwa na całym obszarze WE.

PKB rocznie. W rozporządzeniu Rady UE nr 1260/1999, wyznaczającym przepisy ogólne dotyczące wdrażania funduszy strukturalnych, zapisane zostały cele priorytetowe polityki na lata 2000–2006, dziedziny wspierane oraz kryteria przyznawania pomocy. Liczba celów zmniejszyła się z sześciu do trzech, z których dwa mają charakter regionalny, a jeden charakter horyzontalny (tab. 3.11). Sformułowano je w następujący sposób²⁷:

- cel nr 1 – promocja rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych;
- cel nr 2 – wspieranie gospodarczego i społecznego przekształcenia obszarów dotkniętych trudnościami strukturalnymi;
- cel nr 3 – wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów w ramach edukacji, szkolenia i zatrudnienia.

Tabela 3.11 Finansowanie celów priorytetowych polityki regionalnej w latach 2000–2006

Cel polityki regionalnej	Kryterium	Region	Źródło finansowania
Cel 1 (regionalny)	PKB <i>per capita</i> niższy niż 75% średniej w UE; regiony, gdzie gęstość zaludnienia jest mniejsza niż 8 osób/km ²	NUTS II	EFRR EFS EFOiGR FIWR
Cel 2 (regionalny)	Regiony objęte transformacją gospodarczą, w szczególności: 1. strefy przemysłowe o wysokim bezrobociu, wysokim udziale zatrudnionych w przemyśle i spadającym zatrudnieniu w tym sektorze; 2. strefy wiejskie charakteryzujące się niską gęstością zaludnienia lub ponadprzeciętnym udziałem zatrudnionych w rolnictwie lub wysokim bezrobociem lub trwałą tendencją w zmniejszaniu populacji na tym obszarze; 3. strefy miejskie charakteryzujące się wysokim bezrobociem lub wysokim poziomem ubóstwa lub złym stanem środowiska naturalnego lub wysokim poziomem przestępczości lub niskim poziomem wykształcenia mieszkańców i niską aktywnością w podejmowaniu działalności gospodarczej; 4. strefy zależne od rybołówstwa, przechodzące proces restrukturyzacji tego sektora związany ze zmniejszeniem zatrudnienia.	NUTS III	EFRR EFS
Cel 3 (horyzontalny)	Pomoc obejmuje obszar całego kraju i skoncentrowana jest przede wszystkim na rozwoju zasobów ludzkich, edukacji, kształceniu i promocji zatrudnienia oraz przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu i pomocy grupom szczególnie ryzyka.	NUTS I	EFS

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161.

²⁷ Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161, Article 1.

Na finansowanie celów priorytetowych przeznaczono ponad 183 mld EUR. Zgodnie z działaniami KE, które miały na celu zwiększenie koncentracji wdrażanych programów, główna część pomocy została skierowana do regionów NUTS II w ramach celu nr 1. Wraz z pomocą przejściową, udział działań celu nr 1 w całości finansowania celów priorytetowych wyniósł ok. 74% (tab. 3.12).

Tabela 3.12. Finansowanie celów priorytetowych w latach 2000–2006 (w mln euro, ceny z 1999 r.)

Państwo	Cel 1	Pomoc przejściowa dla regionów celu 1	Cel 2	Pomoc przejściowa dla regionów celów 2 i 5b	Cel 3	Instrument dla rybołówstwa (oprócz regionów celu 1)	Ogółem
Austria	261	0	578	102	528	4	1473
Belgia	0	625	368	65	737	34	1829
Dania	0	0	156	27	365	197	745
Finlandia	913	0	459	30	403	31	1836
Francja	3254	551	5437	613	4540	225	14620
Grecja	20961	0	0	0	0	0	20961
Hiszpania	37744	352	2553	98	2140	200	43087
Holandia	0	123	676	119	1686	31	2635
Irlandia	1315	1773	0	0	0	0	3088
Luksemburg	0	0	34	6	38	0	78
Portugalia	16124	2905	0	0	0	0	19029
Niemcy	19229	729	2984	526	4581	107	28156
Szwecja	722	0	354	52	720	60	1908
Wielka Brytania	5085	1166	3989	706	4568	121	15635
Włochy	21935	187	2145	377	3744	96	28484
EU-15	127543	8411	19733	2721	24050	1106	183564

Źródło: Structural Actions 2000–2006. Commentary and Regulations, European Commission, Luxembourg 2000, s.19.

Z dniem 1 lipca 1999 r. ostatecznie określono regiony zakwalifikowane do pomocy w ramach celu nr 1²⁸. Łącznie pomocą objętych zostało 22,2% mieszkań-

²⁸ Warto podkreślić, że oprócz regionów spełniających podstawowe kryterium tego celu (PKB poniżej 75% średniego PKB w UE), subsydiami zostały objęte: regiony korzystające z pomocy w ramach obowiązującego w latach 1994–1999 celu nr 6, regiony peryferyjne i terytoria zamorskie państw członkowskich. Ponadto w ramach środków przeznaczonych na cel nr 1 podjęto decyzję o finansowaniu specjalnego programu *Peace*, który wspomagał proces pokojowy w Irlandii Północnej.

ców UE-15. Największe środki przypadły Hiszpanii, Grecji, Portugalii, Niemcom i Francji. Hiszpania była również krajem członkowskim, w którym największa liczba regionów otrzymała pomoc w ramach celu nr 1 (tab. 3.13).

Tabela 3.13. Regiony objęte pomocą w ramach celu nr 1 w latach 2000–2006

Państwo	Regiony
Austria	Burgeland
Finlandia	wschodnia Finlandia, część centralnej i północnej Finlandii
Francja	Gwadelupa, Martynika, Gujana Francuska, Reunion
Grecja	obszar całego kraju
Hiszpania	Galicja, Asturia, Kastylia i Leon, Kastylia-La Mancha, Estremadura, Walencja, Andaluzja, Murcja, Ceuta, Melilla, Wyspy Kanaryjskie
Irlandia	region pogranicza, centrum i zachodu (Border Midlands & Western)
Portugalia	północ, centrum, Alentejo, Algarve, Azory i Madera
Niemcy	Brandenburgia, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Turyngia, Meklemburgia-Pomorze Zachodnie
Szwecja	część północno-centralnej Szwecji oraz Central Norrland i Upper Norrland
Wielka Brytania	South Yorkshire, West Wales & The Valleys, Kornwalia i Isles of Scilly, Merseyside
Włochy	Kampania, Apulia, Basilicata, Kalabria, Sycylia, Sardynia

Źródło: Structural Actions 2000–2006..., s. 11.

Zgodnie z rozporządzeniem (1260/1999), regiony, które utraciły prawo do otrzymywania pomocy strukturalnej w ramach celu nr 1, zostały zakwalifikowane do tzw. pomocy przejściowej (tab. 3.14).

Tabela 3.14. Regiony objęte pomocą przejściową w ramach celu nr 1 w latach 2000–2006

Państwo	Regiony
Belgia	Hainaut
Francja	Korsyka, Valenciennes, Douai, Avesnes
Holandia	Flevoland
Hiszpania	Kantabria
Irlandia	Region południowo-wschodni
Portugalia	Lizbona i Dolina Tagu
Niemcy	Berlin wschodni
Wielka Brytania	Irlandia Północna, Highlands & Islands
Włochy	Molise

Źródło: Structural Actions 2000–2006..., s. 11.

Do obszarów problemowych, objętych wsparciem w ramach celu nr 2, spełniających jednocześnie kryteria NUTS III, zaliczono w latach 2000–2006: obszary przemysłowe (m. in. w krajach Beneluxu, północnej Francji, zachodniej części Niemiec), rolnicze (m. in. we Francji, Hiszpanii i Finlandii), miejskie (m. in. Londyn, Bruksela, Rzym, Wiedeń oraz mniejsze ośrodki miejskie we Francji, Wielkiej Brytanii i Włoszech), zależne od rybołówstwa (we Francji, Wielkiej Brytanii, Danii i we Włoszech) oraz inne obszary²⁹.

Tabela 3.15 Maksymalne progi populacji objętej pomocą w ramach celu nr 2 polityki regionalnej w latach 2000–2006

Kraj członkowski	Populacja (w tys.)	Populacja (%)	Kraj członkowski	Populacja (w tys.)	Populacja (%)
Austria	1995	25	Irlandia	0	0
Belgia	1269	12	Luksemburg	118	28
Dania	538	10	Portugalia	0	0
Finlandia	1582	31	Szwecja	1223	14
Francja	18768	31	Niemcy	10296	13
Grecja	0	0	W. Brytania	13836	24
Hiszpania	8809	22	Włochy	7402	13
Holandia	2333	15	UE-15	68170	18

Źródło: Structural Actions 2000–2006..., s. 13.

Podobnie jak w przypadku celu nr 1, w ramach celu nr 2 została przewidziana forma malejącej pomocy przejściowej. Rozwiązanie to miało na celu:

- uniknięcie gwałtownego pozbawienia regionów funduszy strukturalnych na rzecz stopniowego i płynnego ich ograniczania;
- utrwalenie osiągnięć dokonanych w poprzednich okresach programowania i zapewnienie ciągłości wdrażania projektów.

Do pomocy przejściowej w ramach celu nr 2 zostały uprawnione regiony, które w poprzednim okresie 1994–1999 korzystały z pomocy w ramach celów nr 2 i 5b i nie spełniały kryteriów nowego celu nr 2.

Cel nr 3 miał wymiar horyzontalny, to znaczy nie był realizowany na określonym statystycznie poziomie regionalnym (NUTS). Projekty tego celu były skierowane do wszystkich państw członkowskich, z wyłączeniem obszarów korzystających z pomocy w ramach celu nr 1. Do głównych sfer wspieranych w ramach celu nr 3 zaliczono³⁰:

²⁹ P. Churski, *Obszary problemowe w Polsce z perspektywy celów polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 37–39.

³⁰ Structural Actions 2000–2006. Commentary and Regulations, European Commission, Luxembourg 2000, s. 14.

- promowanie aktywnej polityki na rynku pracy w celu ograniczania poziomu bezrobocia;
- ułatwianie dostępu do rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- zwiększanie szans na zatrudnienie poprzez programy nauczania i kształcenie przez całe życie;
- promowanie działań i badań prognozujących konieczne dostosowania, w celu przeprowadzenia zmian społeczno-gospodarczych z uwzględnieniem wymogów rynku pracy;
- promowanie równości szans kobiet i mężczyzn.

W zakresie rozwoju obszarów wiejskich wsparcie inwestycyjne udzielane było w ramach II filaru wspólnej polityki rolnej. Rozporządzenie dotyczące EFOiGR³¹ i rozwoju obszarów wiejskich grupowało szeroką gamę instrumentów skierowanych do wszystkich typów obszarów wiejskich oraz rodzajów działalności rolniczej w Unii Europejskiej³².

EFOiGR podzielony był na dwie sekcje: orientacji i gwarancji. Procedura przyznawania pomocy była następująca. W regionach objętych celem nr 1 polityki regionalnej Unii Europejskiej działania były finansowane przez sekcję orientacji, z wyłączeniem wparcia dla rolników zamieszkałych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, emerytur pomostowych dla rolników przechodzących na wcześniejszą emeryturę, działań proekologicznych oraz programów związanych z leśnictwem. Wszystkie wyłączone działania były finansowane przez sekcję gwarancji EFOiGR. W regionach, które nie były objęte pomocą w ramach celu nr 1 polityki regionalnej, wszystkie działania były finansowane przez sekcję gwarancji EFOiGR. W zakresie dostosowania strukturalnego w rybołówstwie, projekty wdrażane na obszarze UE były zorientowane na wsparcie w następujących dziedzinach³³:

- dostosowanie rybołówstwa do wymogów rynku,
- modernizację floty połowowej,
- rozwój obiektów akwakultury i ochronę akwenów morskich,
- rozwój infrastruktury portów rybackich,

³¹ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations, OJ L 160.

³² Wśród nich należy wymienić: inwestycje w gospodarstwach rolnych, wsparcie dla młodych rolników, szkolenia zawodowe, wsparcie dla rolników przechodzących na wcześniejszą emeryturę, wsparcie wyrównawcze dla rolników zamieszkałych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub stwarzających utrudnienia wynikające z naturalnych ograniczeń środowiskowych, wsparcie dla proekologicznej działalności rolniczej i pozarolniczej, przetwórstwo i marketing artykułów rolnych, rozwój i wykorzystanie zasobów leśnych, programy rozwoju i dostosowania obszarów wiejskich.

³³ Council Regulation (EC) No 1263/1999 of 21 June 1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance, OJ L 161.

- przetwórstwo i marketing produktów rybnych,
- promocję produktów rybnych.

Wymienione wyżej główne dziedziny uzyskiwały wsparcie finansowe z Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa.

Tabela 3.16. Podział funduszy strukturalnych na poszczególne dziedziny wsparcia w latach 2000–2006

Forma wsparcia	Udział (w %)	Całkowita suma (w mld EUR, ceny z 1999 r.)
Cel nr 1	69,7 (w tym 4,3 na pomoc przejściową)	135,90
Cel nr 2	11,5 (w tym 1,4 na pomoc przejściową)	22,50
Cel nr 3	12,30	24,05
Inicjatywy Wspólnotowe	5,35	10,44
Pomoc Techniczna Akcje Innowacyjne	0,65	1,11
FIWR (poza dziedzinami celu nr 1)	0,50	1,00
Razem (EFRR, EFS, EFOiGR, FIWR)	100,00	195,0

Źródło: Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999...,

Fundusze strukturalne były również źródłem finansowania Inicjatyw Wspólnotowych. W okresie budżetowym 2000–2006 funkcjonowały 4 programy (tab. 3.17).

Obok funduszy strukturalnych i Inicjatyw Wspólnotowych ważnym instrumentem finansowym był też Fundusz Spójności. Ze względu na specyfikę przyznawania pomocy nie był on zaliczany do funduszy strukturalnych. W literaturze przedmiotu można jednak znaleźć opinie przeciwne, że jest on funduszem strukturalnym, ale ograniczonym przestrzennie i czasowo. Z pewnością stanowi ważny instrument finansowy ukierunkowany na realizację głównego celu polityki regionalnej – poprawę spójności społeczno-gospodarczej na obszarze UE. Fundusz Spójności współfinansował inwestycje infrastrukturalne o wartości powyżej 10 mln EUR w dwóch dziedzinach: ochronie środowiska i transporcie (transeuropejskie sieci transportowe). Na realizację tych projektów w budżecie na lata 2000–2006 przeznaczono 18 mld EUR (ceny z 1999 r.).

Decyzja określająca budżet na lata 2000–2006 została podjęta na szczycie w Berlinie w marcu 1999 r. Górny pułap zasobów własnych budżetu UE określono na poziomie nieprzekraczającym 1,27% PKB UE i 213 mld EUR na politykę regionalną. W efekcie przyjętych decyzji zmniejszył się udział wydatków na tę politykę z 36% do około 26% budżetu Unii Europejskiej. Sytuacja ta została spowodowana głównie przez:

– brak porozumienia w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej;
 – brak zgody głównych płatników netto na zwiększenie wydatków budżetowych;
 – zarezerwowanie większych kwot od wcześniej zaproponowanych przez Komisję Europejską na programy przedakcesyjne i pomoc dla nowych państw członkowskich UE (od 2002 r.).

Ostateczny kształt perspektywy finansowej został zapisany w umowie dotyczącej dyscypliny i ulepszenia procedury budżetowej z 6 maja 1999 r. Polityka regionalna stanowiła, obok wspólnej polityki rolnej, największą pozycję w budżecie UE (tab. 3.18).

Tabela 3.17. Inicjatywy Wspólnotowe w latach 2000–2006

Inicjatywy Wspólnotowe	Źródło i kwota finansowania (w mln EUR, ceny z 1999 r.)	Zakres wsparcia
Interreg III	EFRR 4875,00	Współpraca przygraniczna, międzyregionalna i międzynarodowa w zakresie: rozwoju przedsiębiorczości, sektora MSP, ochrony środowiska, transportu, zasobów ludzkich, nowych technologii, badań naukowych, edukacji, kultury i tworzenia miejsc pracy.
Equal	EFS 2847,00	Zwalczanie wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy oraz pomoc osobom zatrudnionym i poszukującym pracy. Ponadto wsparcie na rzecz integracji społecznej i zawodowej osób ubiegających się o status uchodźcy. IW Equal wpisuje się w główne filary Europejskiej Strategii Zatrudnienia.
Urban II	EFRR 700,00	Tworzenie innowacyjnych strategii w celu rewitalizacji obszarów miejskich.
Leader +	EFOiGR 2020,00	Tworzenie strategii rozwoju obszarów wiejskich służących m. in. rozwojowi dziedzictwa kulturowego i naturalnego, zwalczaniu bezrobocia na obszarach wiejskich oraz poprawie zdolności organizacyjnych wspólnot wiejskich.

Źródło: oprac. własne na podstawie: Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999...

Wielkość maksymalnego udziału funduszy UE w projektach w zakresie poszczególnych celów priorytetowych została określona przez następujące wielkości³⁴:

- 75% całkowitych kosztów kwalifikowanych dla regionów wspieranych w ramach celu nr 1 polityki regionalnej;
- 50% całkowitych kosztów kwalifikowanych dla regionów wspieranych w ramach celów nr 2 i 3 polityki regionalnej;
- 80% do 85% całkowitych kosztów kwalifikowanych dla krajów otrzymujących środki z Funduszu Spójności.

³⁴ Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999...

Tabela 3.18. Ramy finansowe na lata 2000–2006 (mln EUR, ceny z 1999 r.)

Wydatki	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Razem 2000–2006
Rolnictwo:	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660	297 740
– CAP	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290	267 370
– rozwój obszarów wiejskich	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370	30 370
Pomoc strukturalna:	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170	213 000
– fundusze strukturalne	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660	195 000
– fundusz kohezji	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510	18 000
Pomoc przedakcesyjna	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	21 840
Płatności prze- widziane w związku z roz- szerzeniem UE	0	0	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220	45 400

Źródło: General budget of the EU for the financial year 2000, European Commission, Luxembourg 2000, s. 13.

Od 1 maja 2004 r. również większość regionów w 10 nowych krajach członkowskich UE objęto pomocą z funduszy unijnych (tab. 3.19). Były to głównie regiony zakwalifikowane do celu nr 1. Wartość pomocy z funduszy strukturalnych przekroczyła 15 mld EUR w latach 2004–2006. Zróżnicowany zakres tematyczny programów w poszczególnych państwach członkowskich wynikał z odmiennego charakteru priorytetów w narodowych planach rozwoju, które były głównymi dokumentami podczas negocjacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty (CSF) z Komisją Europejską. Warto jednak podkreślić wiele elementów wspólnych, które wynikały m. in. z wieloletnich, strategicznych dokumentów, określających priorytety Unii Europejskiej na najbliższe lata. Były to m. in.: rozwój zasobów ludzkich, ochrona środowiska, przedsiębiorczość i wsparcie sektora MSP oraz innowacyjność i rozwój nowoczesnych technologii.

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

Tabela 3.19. Programy finansowane z funduszy strukturalnych w nowych państwach członkowskich w latach 2004–2006

Kraj	Zakres wsparcia	Wartość pomocy (mln EUR)
Czechy	przedsiębiorczość, infrastruktura, rozwój zasobów wiejskich, rozwój obszarów miejskich (Praga)	1 580,0
Cypr	zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, wsparcie rynku pracy, rybołówstwo	53,4
Estonia	rozwój zasobów ludzkich, konkurencyjność, rolnictwo, rybołówstwo, rozwój obszarów wiejskich, infrastruktura regionalna i lokalna	371,0
Węgry	zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich, transport, ochrona środowiska, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	1 995,0
Łotwa	spójność terytorialna, przedsiębiorczość i innowacyjność, promocja zatrudnienia, rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo	626,0
Litwa	infrastruktura społeczna i gospodarcza, rozwój zasobów ludzkich, rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo	895,0
Malta	konkurencyjność przedsiębiorstw, rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo, specjalny program dla wyspy Gozo	63,2
Polska	konkurencyjność przedsiębiorstw, rozwój zasobów ludzkich, transport, rybołówstwo, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, rozwój regionalny	8 276,0
Słowenia	konkurencyjność przedsiębiorstw, rozwój zasobów ludzkich, rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo	237,5
Słowacja	przemysł i usługi, rozwój zasobów ludzkich, rozwój obszarów wiejskich oraz oddzielne programy dla Bratysławy	1 123,0

Źródło: Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion. Communication from the Commission, Brussels 2005, s. 30.

3.6. Etap VI – polityka spójności Unii Europejskiej (2007–2013)

10 lutego 2004 r. KE przyjęła propozycję budżetu na lata 2007–2013³⁵. W świetle rezultatów realizowanej od wielu lat polityki regionalnej uznano, że w znacznej części dziedzin, które podlegały interwencji, wymagane są zmiany lub

³⁵ Podstawą do opracowania podrozdziału były rozporządzenia określające ogólne i szczegółowe przepisy dla poszczególnych funduszy i dziedzin wsparcia wspólnotowej polityki spójności na lata 2007–2013: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz FS; Rozporządzenie (WE) 1080/2006 PE i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EFRR; Rozporządzenie 1081/2006 PE i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EFS oraz m. in. rozporządzenia nr 1082/2006, 1084/2006 i 1828/2006.

wzmocnienia, a polityka spójności powinna być kluczowym elementem pakietu finansowego na lata 2007–2013. Propozycje Komisji były efektem prac zapoczątkowanych w opublikowanym w 2001 r. II Raporcie Spójności. W III Raporcie Spójności z 2004 r. podkreślono, że polityka regionalna stanowi jeden z trzech głównych filarów UE, obok jednolitego rynku wewnętrznego oraz unii gospodarczej i walutowej. Jednocześnie jest jedyną polityką wspólnotową, która stawia sobie za cel niwelowanie nierówności w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów. Według Komisji, Unia Europejska stanęła przed czterema wyzwaniami związanymi z realizacją polityki regionalnej³⁶.

Pierwszym jest kontynuowanie działań wzmacniających spójność społeczno-gospodarczą w rozszerzonej UE, ponieważ przyjęcie nowych krajów członkowskich spowodowało powiększenie dysproporcji w rozwoju pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami.

Drugim wyzwaniem jest zmiana priorytetów UE na najbliższe lata. Główne cele nakreślone zostały w marcu 2000 r. na szczycie w Lizbonie. Jednym z nich miała być budowa gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwie informacyjnym. Chodzi tu m. in. o program *e-Europe*, rozwój rynku wewnętrznego, usługi finansowe, wspieranie przedsiębiorczości, Europejski Obszar Badawczy oraz dopasowanie instrumentów finansowych do potrzeb nowoczesnej gospodarki. Ponadto za kluczowe uznano intensyfikację edukacji, szkoleń i kształcenia ustawicznego oraz likwidację luk rozwojowych w dziedzinie zatrudnienia³⁷.

Trzecim wyzwaniem dla rozszerzonej UE było wzmocnienie regionów w celu promowania zrównoważonego wzrostu. Różnice w produkcji przemysłowej, wydajności oraz dostępie do pracy wywodzą się ze strukturalnych braków w kluczowych czynnikach konkurencyjności regionów. Do najważniejszych należą m. in. niewystarczające wyposażenie w kapitał ludzki i kapitał fizyczny, niska zdolność do innowacyjności oraz złe zarządzanie. Rolą polityki spójności jest wspieranie inwestycji i projektów bezpośrednio oddziałujących na te sfery.

Ostatnim zadaniem jest podniesienie efektywności i przejrzystości tej polityki. Równocześnie powinny zostać wdrożone reformy mające na celu uproszczenie systemu decyzyjnego i instytucjonalnego w strukturach UE, odpowiadającego za jej realizację. W wyniku publicznej debaty nad kształtem polityki spójności w latach 2007–2013, wyodrębniono trzy główne dziedziny, istotne z punktu wi-

³⁶ A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion, European Commission, 2004, s. 25–27.

³⁷ Strategia Lizbońska jako plan rozwoju UE została przyjęta w 2000 r. na okres 10 lat. Jej głównym celem było uczynienie Europy najbardziej rozwiniętym i konkurencyjnym regionem gospodarczym na świecie. Pierwsze efekty wdrażania planu nie były jednak satysfakcjonujące. Dlatego w 2005 r. odnowiono cele strategii i przyjęto zmodyfikowane założenia. Skoncentrowano się przede wszystkim na utworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez zwiększenie elastyczności na rynku pracy, poprawę jakości edukacji i szkoleń, budowę gospodarki opartej na wiedzy oraz wsparcie grup defaworyzowanych na rynku pracy.

dzenia całej Unii. Były to: konkurencyjność, zrównoważony rozwój oraz przemiany ekonomiczno-społeczne. Stały się one podstawą przedsięwzięć współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego (tab. 3.20 i 3.21).

Tabela 3.20. Tematy działań priorytetowych finansowanych z EFRR – lata 2007–2013

Priorytet I „Konwergencja”	Priorytet II „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” – sekcja I „Konkurencyjność regionalna”
Temat I „Rozwój gospodarki opartej na wiedzy i nowoczesnych technologiach”	
Inwestycje produkcyjne Rozwój potencjału endogenicznego Usługi dla przedsiębiorstw Wspieranie innowacyjności Badania i rozwój Promocja przedsiębiorczości Bezpośrednie wsparcie inwestycyjne Rozwój infrastruktury lokalnej Rozwój społeczeństwa informacyjnego Wsparcie kultury i turystyki	Promocja innowacyjności Badania i rozwój Wzmocnienie współpracy między sektorem MSP a sferą badawczo-wdrożeniową Wsparcie regionalnych sieci innowacyjności i powiązań typu <i>clusters</i> Promocja przedsiębiorczości Inkubatory przedsiębiorczości, inkubatory nowoczesnych technologii, parki przemysłowe, parki technologiczne, centra zaawansowanych technologii i centra doskonałości
Temat II „Ułatwienie dostępu do usług publicznych”	
Rozwój sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych, w szczególności sieci TEN (Trans-European Networks) Rozwój infrastruktury usług społecznych	Rozwój regionalnych sieci transportowych: drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i śródlądowych Rozwój transportu multimodalnego oraz połączeń lokalnych Rozwój usług społeczeństwa informacyjnego (publiczny dostęp do sieci ICT oraz usługi on-line dla MSP)
Temat III „Ochrona środowiska naturalnego”	
Pomoc krajom członkowskim w dostosowaniu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska do wymogów UE, rozwój przemysłu ekologicznego, rewitalizacja obszarów poprzemysłowych, wprowadzanie instrumentów zapobiegających naturalnym i technologicznym zagrożeniom dla środowiska, preferowanie ekologicznych metod transportu, efektywność wykorzystania energii, pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych	Inwestycje infrastrukturalne związane z programem Natura 2000 w celu promowania zrównoważonego rozwoju, promowanie czystych technologii i ochrony przed zanieczyszczeniami w MSP, rewitalizacja obszarów poprzemysłowych, wprowadzanie instrumentów zapobiegających naturalnym i technologicznym zagrożeniom dla środowiska, rozwój czystego transportu miejskiego, pozyskiwanie i wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych
Temat IV „Wsparcie instytucjonalne na szczeblu krajowym i regionalnym w celu lepszego wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności”	

Źródło: A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion, European Commission, 2004, s. 40–41.

Całość zaproponowana na lata 2007–2013 została zgrupowana w ramach trzech celów priorytetowych³⁸:

- cel nr 1 – „Konwergencja”;
- cel nr 2 – „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”;
- cel nr 3 – „Europejska współpraca terytorialna”.

Działania w ramach celu „Konwergencja” służyć mają przyspieszeniu konwergencji państw i regionów najslabiej rozwiniętych poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia, dzięki podniesieniu jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego oraz zdolności adaptacyjnej do zmian gospodarczych i społecznych oraz ochronie środowiska naturalnego.

Cel „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” zorientowany jest na wzmocnienie konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz poprawę zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych opartych na innowacyjności i promocji społeczeństwa informacyjnego, ochronie i poprawie środowiska naturalnego, rozwoju przedsiębiorczości oraz rynku pracy.

Realizacja celu „Europejska współpraca terytorialna” ma służyć wzmocnieniu współpracy transgranicznej i transnarodowej poprzez działania sprzyjające rozwojowi lokalnemu, łączenie obszarów w sieci i wymianę doświadczeń.

Tabela 3.21. Tematy działań priorytetowych finansowanych z EFS – lata 2007–2013

Priorytet I „Konwergencja”	Priorytet II „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” – sekcja II „Zatrudnienie”
Temat I „Wsparcie systemu pomocy społecznej, edukacji i zatrudnienia”	Temat I „Adaptacja pracowników do wymogów rynku pracy”
Wsparcie instytucji rynku pracy Rozwój systemów nauczania i szkolenia Wsparcie usług i systemu opieki społecznej	Promocja kształcenia przez całe życie System szkoleń pracowniczych w celu przystosowania do warunków rynku pracy
Temat II „Rozwój kapitału ludzkiego i instrumentów rynku pracy”	Temat IIa „Wsparcie rynku pracy” Temat IIb „Wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”
Rozwój systemu szkoleń i praktyk zawodowych Zapewnienie równych szans w dostępie do rynku pracy Wdrażanie instrumentów integracji społecznej	Wprowadzanie instrumentów zapobiegających wczesnemu wychodzeniu z rynku pracy Integracja zawodowa kobiet Integracja zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym
Temat III „Podnoszenie zdolności i dostosowanie struktur administracji publicznej”	

Źródło: A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation. Third report..., s. 40–41.

³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r..., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz FS i uchylające rozporządzenie 1260/1999.

Ponadto w ramach celu nr 1 realizowane są działania współfinansowane z Funduszu Spójności wspierające następujące dziedziny:

- transeuropejskie sieci transportowe, ze szczególnym uwzględnieniem projektów o zasięgu europejskim,
- infrastrukturę ochrony środowiska,
- rozwój transportu multimodalnego, połączenia krajowe, morskie i śródlądowe,
- zrównoważony rozwój transportu miejskiego oraz pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych.

Tabela 3.22. Porównanie zakresów interwencji polityki regionalnej UE w latach 2000–2006 i 2007–2013

2000–2006		2007–2013	
Cele	Instrumenty	Cele	Instrumenty
Rozwój infrastruktury transportowej i ochrona środowiska	Fundusz Spójności (Strategia wdrażania FS)	Konwergencja	Fundusz Spójności EFRR EFS
Cel nr 1 – promocja rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych	EFRR EFS EFOiGR (sekcja orientacji) FIWR		
Cel nr 2 – wspieranie gospodarczego i społecznego przekształcenia obszarów dotkniętych problemami strukturalnymi	EFRR EFS	Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR EFS
Cel nr 3 – wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów w ramach edukacji, szkolenia i zatrudnienia	EFS		
Interreg III	EFRR	Europejska współpraca terytorialna	EFRR
Urban	EFRR		
Equal	EFS		
Leader +	EFOiGR (sekcja orientacji)		
Wsparcie dla obszarów wiejskich i uzależnionych od rybołówstwa nieobjętych celem 1.	FIWR EFOiGR (sekcja gwarancji)		
9 celów	6 instrumentów	3 cele	3 instrumenty

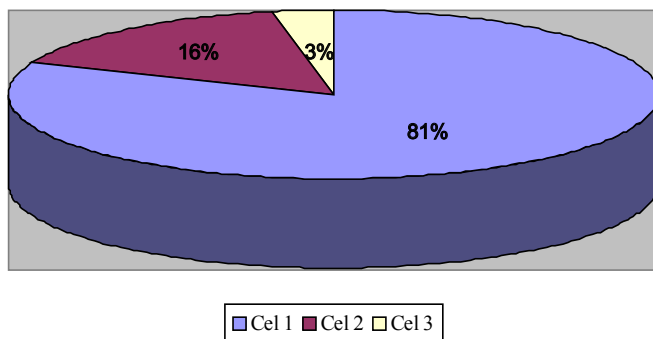
Źródło: A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation. Third report..., s. 42.

Dostępne zasoby przeznaczone na zobowiązania funduszy w okresie 2007–2013 wyniosą 308 041 mln EUR według cen z 2004 r., zgodnie z rocznym podziałem przedstawionym w tab. 3.23.

Tabela 3.23. Roczny podział zobowiązań z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013 (mln EUR, ceny z 2004 r.)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Suma
Kwota	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041

Źródło: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r...



Rys. 3.1. Procentowy podział środków na cele priorytetowe polityki regionalnej w latach 2007–2013

Źródło: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie 1260/1999

Na wdrażanie priorytetu 1 – „Konwergencja” – przeznaczono 81,54% tej kwoty, czyli ok. 251 mld EUR. Wsparcie obejmie m. in. regiony najsłabiej rozwinięte, regiony peryferyjne, regiony objęte tzw. efektem statystycznym. Na niezmiennym poziomie 4% PKB pozostanie maksymalny pułap pomocy udzielanej rocznie poszczególnym państwom członkowskim w ramach wszystkich instrumentów polityki regionalnej. Uznając, że inwestycje związane z rozwojem infrastruktury transportowej i ochrony środowiska są szczególnie ważne w nowych krajach członkowskich, zaproponowano, aby środki z Funduszu Spójności stanowiły 1/3 całkowitej alokacji w tych państwach. Natomiast wsparcie dla regionów objętych tzw. efektem statystycznym ma stopniowo maleć. Na realizację celu nr 2 planuje się przeznaczyć 15,95% środków strukturalnych (ok. 49 mld EUR). Priorytet 3 – „Europejska współpraca terytorialna” – utworzony m. in. w miejsce Inicjatyw Wspólnotowych, będzie dysponował 2,52% całości funduszy strukturalnych (rys. 3.1).

Z punktu widzenia beneficjentów programów strukturalnych, najważniejsze zmiany w nowym programowaniu polegają na³⁹:

- zastąpieniu Inicjatyw Wspólnotowych programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej;

- utworzeniu dwóch nowych funduszy: Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa;

- objęciu różnymi formami pomocy wszystkich obszarów WE (m. in. poprzez uruchomienie malejącej pomocy przejściowej dla regionów objętych tzw. efektem statystycznym;

- uproszczeniu ścieżki programowania poprzez likwidację uzupełnień programów operacyjnych oraz wprowadzenie monofunduszowości programów operacyjnych⁴⁰;

- ułatwieniu w zakresie realokacji środków poprzez zarządzanie na poziomie priorytetów, a nie działań, jak było dotychczas;

- wprowadzeniu w miejsce Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz Narodowego Planu Rozwoju nowej struktury programowania w postaci Strategicznych Wytycznych Wspólnoty oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia⁴¹;

- wprowadzeniu zasady tzw. elastycznego finansowania działań (*cross-financing*);

- podwyższeniu średniego poziomu dofinansowania środków WE z 75% do 85% kosztów kwalifikowalnych projektu;

- ograniczeniu negatywnych konsekwencji zasady refundacji kosztów przy finansowaniu projektów poprzez wzmocnienie systemu zaliczkowego;

- wprowadzeniu ułatwień w zakresie formalnych wymogów projektowych.

Przeznaczenie znacznych środków finansowych na poprawę konkurencyjności regionów jest korzystne również dla Polski. Słabością polskiej przestrzeni ekonomicznej jest bowiem nie tyle jej zróżnicowanie, ile ogólnie niska konkurencyjność⁴². W opracowaniu przygotowanym na zlecenie KE wyodrębniono cechy charakteryzujące najbardziej dynamiczne regiony UE, a mianowicie: nowoczesna struktura działalności gospodarczej, innowacyjność, dostępność regionu oraz kwalifikacje siły roboczej⁴³. Wyniki innych badań prowadzonych także w Polsce

³⁹ Oprac. własne na podstawie: Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe 2007–2013, Komunikat Komisji COM(2005)0299, Bruksela 05.07.2005.

⁴⁰ Monofunduszowość programów operacyjnych oznacza przypisanie każdemu programowi operacyjnemu jednego funduszu, z którego są współfinansowane wszystkie działania.

⁴¹ Dla potrzeb konsultacji społecznych w Polsce dokument ten jest przygotowany pod nazwą Narodowa Strategia Spójności 2007–2013.

⁴² W. Kosiedowski, *Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów*, [w:] *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, red. M. Klamut, L. Cybulski, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 84.

⁴³ Na podstawie: I. Pietrzyk, *Konkurencyjność regionów w ujęciu Komisji Europejskiej*, [za:] D. Pinelli, *Regional Competitiveness Indicators* (niepublikowane opracowanie na potrzeby Komisji Europejskiej), 1988, [w:] *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, red. M. Klamut, L. Cybulski, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 23.

pozwalają na uzupełnienie tej listy m. in. o: dobry stan infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej, obecność w regionie instytucji naukowo-badawczych i szkolnictwa wyższego, rozwiniętą strukturę instytucji otoczenia biznesu, dobre warunki środowiskowe, zasoby terenów pod inwestycje. Wymienione cechy regionów są zbieżne z czynnikami lokalizacji przedstawionymi m. in. w teorii A. Webera⁴⁴. Obszary wsparcia funduszy unijnych na lata 2007–2013 w dużej części odpowiadają wskazanym czynnikom.

3.7. Polityka spójności po 2013 r.

Debatę nad kształtem polityki spójności w latach 2014–2020 zainicjował raport F. Barcy *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*⁴⁵. Wskazano w nim na konieczność zmiany koncepcji polityki spójności w kolejnym okresie programowania.

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

F. Barca twierdzi, że mechanizm redystrybucji, na którym opiera się polityka spójności, nie gwarantuje zmniejszenia dysproporcji. Jego zdaniem, polityka spójności musi stymulować zmiany instytucjonalne i niedoskonałości związane z wykluczeniem społecznym i brakiem efektywności poprzez dostarczanie dóbr i usług publicznych. Zatem polityka spójności nie może sprowadzać się jedynie do redystrybucji finansowej między krajami „bogatymi” a „biednymi”.

Ponadto, wsparcie powinno być skierowane zarówno do regionów „ubogich”, jak i do „bogatych”. Uważa bowiem, że w każdym regionie mogą wystąpić problemy, a interwencja z zewnątrz ułatwi ich rozwiązanie. Jako przykład podaje bogate regiony miejskie, które borykają się z problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego.

F. Barca podkreśla zatem, że głównym celem polityki spójności nie może być konwergencja, zwłaszcza mierzona dochodem na mieszkańca. Nie jest bowiem

⁴⁴ B. Winiarski, *Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne*, [w:] *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, red. A. Klasik, Z. Ziolo, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2002, s. 15–16.

⁴⁵ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, April 2009.

gwarancją wzrostu gospodarczego oraz rozwoju państw i regionów. Głównymi celami polityki spójności powinny być efektywne wykorzystanie zasobów i włączenie społeczne.

W raporcie zwrócono uwagę na mocne i słabe strony polityki spójności. Do zalet zaliczono m. in.: system wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*), wkład w rozwój instytucjonalny państw i regionów, wsparcie kapitału ludzkiego i społecznego, rozwój partnerstwa oraz stworzenie ogółouropejskiej sieci wymiany doświadczeń.

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

3.8. Podsumowanie

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

- polityka ta została wprowadzona jako główny instrument mający zapewnić spójność społeczno-gospodarczą państw i regionów UE;
- wiele podjętych działań sprzyjało budowie efektywnego systemu pomocy regionalnej, np.: wprowadzenie zasad koncentracji i dodatkowości, zwiększenie kompetencji regionów oraz priorytetowe podejście do tzw. nowych dziedzin, w ramach których udzielono wsparcia (m. in. innowacyjność, nowe technologie, przedsiębiorczość, badania i rozwój, nauka i edukacja);
- nadal system programowania pomocy jest zbyt skomplikowany i kosztowny, a zasady zarządzania projektami, rozliczania i monitorowania działań obniżają jego efektywność i tym samym ograniczają wpływ funduszy strukturalnych na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionów w UE;
- zmiany polityki spójności w latach 2007–2013 świadczą o stopniowym odejściu od tradycyjnych działań o charakterze wyrównawczym, wzmocnieniu priorytetów ukierunkowanych na poprawę konkurencyjności regionów, wsparciu trzech wymiarów: gospodarczego, społecznego i terytorialnego oraz podniesieniu rangi współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

Rozdział 4

Zasady i instrumenty polityki spójności Unii Europejskiej

Przedmiotem rozdziału 4 jest analiza zasad i instrumentów unijnej polityki spójności. Zasady stanowią zbiór wytycznych dla podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektów unijnych na wszystkich etapach. Do głównych instrumentów polityki spójności należą fundusze strukturalne. Analiza dziedzin przez nie wspieranych pozwala ocenić kierunki pomocy udzielanej państwom członkowskim w ramach polityki spójności. Funkcjonują również inne instrumenty finansowania inwestycji, które w sposób bezpośredni lub pośredni mogą przyczyniać się do realizacji głównego celu polityki regionalnej – zmniejszania dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów w Unii Europejskiej.

4.1. Zasady

Celem tej części rozdziału jest ocena wybranych zasad polityki spójności w świetle wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zasady te stanowią podstawowe wytyczne dla państw członkowskich i ich regionów – beneficjentów polityki spójności. Regulują one wszystkie kwestie związane z wdrażaniem programów operacyjnych i projektów, począwszy od planowania i programowania pomocy, poprzez realizację działań i wydatkowanie środków, kończąc na monitoringu, ewaluacji i kontroli finansowej.

Zasady unijnej polityki spójności w większości zostały sformułowane w wyniku reformy funduszy strukturalnych oraz reformy budżetowej w 1988 r. Główną przesłanką wzmocnienia tej polityki była perspektywa utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego. W licznych raportach i analizach podkreślano groźbę pogorszenia sytuacji ekonomicznej regionów najuboższych w wyniku wzrostu konkurencji. Uznano ponadto, że powiększenie dysproporcji regionalnych może stanowić istotną przeszkodę dla dalszego pogłębiania integracji. Za główne przyczyny braku efektów w zakresie zmniejszania dysproporcji między regionami

uznano relatywnie niewielki budżet polityki regionalnej, rozproszenie środków na liczne cele i programy, brak komplementarności polityki europejskiej i polityk krajowych oraz niedostateczną koordynację działań. Należało zatem opracować koncepcję kompleksowej i skutecznej pomocy usuwającej nierówności społeczne, gospodarcze i terytorialne¹.

Polityka spójności dąży zarówno do ugruntowania pozycji konkurencyjnej regionów wiodących, jak i do poprawy sytuacji oraz pobudzenia czynników wzrostu regionów peryferyjnych. Wymaga to sprzężenia interregionalnej polityki państwa, realizowanej na szczeblu centralnym, z intraregionalną polityką rozwoju gospodarczego, prowadzoną przez administrację rządową i samorządową szczebla regionalnego i lokalnego. Sprzężenie to powinno dotyczyć zarówno poziomu koncepcyjnego, jak i realizacyjnego. Czynnikiem regulującym system wdrażania projektów unijnych oraz wspierającym efekty systemu wydatkowania funduszy w ramach polityki spójności są zatem jej zasady².

Treść i forma zasad nie wynikają z teorii ekonomii, lecz są głównie wynikiem doświadczeń zdobytych przez Komisję, kraje członkowskie i regiony oraz efektem licznych analiz, badań i ekspertyz poświęconych ocenie skutków unijnej polityki spójności.

Fundusze unijne są uzupełnieniem programów krajowych i regionalnych. Wskazują na to zasady dodatkowości, partnerstwa i komplementarności.

Zasada dodatkowości stanowi fundamentalną regułę finansowania polityki rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Fundusze strukturalne i pozostałe instrumenty polityki regionalnej pełnią rolę uzupełniającą w stosunku do działań realizowanych przez państwa członkowskie. Fundusze unijne nie zastępują publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych ponoszonych przez państwa członkowskie. Zasada dodatkowości przyczynia się zatem do lepszej kontroli nad funduszami oraz zapobiega refinansowaniu kosztów krajowej polityki regionalnej ze środków unijnych. Należy podkreślić, że przyjęcie zasady dodatkowości w 1988 r. było odpowiedzią Komisji na powszechną praktykę państw członkowskich, która polegała na refinansowaniu krajowych wydatków regionalnych z funduszy strukturalnych.

Zasada partnerstwa tworzy ramy współpracy na płaszczyźnie instytucjonalnej i publiczno-prywatnej. Głównym jej celem jest przeprowadzenie poszczególnych faz polityki regionalnej, począwszy od etapu przygotowania programów, poprzez finansowanie, nadzór, monitoring i kontrolę, aż do końcowej ewaluacji działań, we współpracy wszystkich zaangażowanych stron, w tym m. in. Komisji Europejskiej, władz krajowych na szczeblu centralnym, reprezentantów poszcze-

¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2002, s. 92–96.

² K. Kuciński, *Konkurencyjność jako zagadnienie regionalne*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 1998, s. 16.

gólnych regionów, władz lokalnych i innych właściwych władz publicznych oraz lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych. Zasada partnerstwa sprzyja tworzeniu sieci powiązań, wymianie doświadczeń, współpracy władz krajowych i samorządów oraz poprawie funkcjonowania administracji publicznej.

Wprowadzenie zasady partnerstwa wymagało czasu. Analizując raporty Komisji Europejskiej, można zauważyć poprawę poczynając od 2. połowy lat 90. Wówczas odnotowano m. in. wzrost udziału przedstawicieli władz regionalnych w instytucjach i organach odpowiedzialnych za realizację polityki regionalnej w poszczególnych krajach. Nadal natomiast w sposób niewystarczający reprezentowane są podstawowe szczeble samorządu terytorialnego. Praktyczna realizacja zasady partnerstwa wpływa bezpośrednio na poprawę wykorzystania funduszy strukturalnych przez kraj członkowski, w szczególności na szczeblu regionalnych programów operacyjnych. Zaangażowanie partnerów już na etapie programowania pozwala na przygotowanie priorytetów i działań, które będą odpowiadały potrzebom lokalnych i regionalnych beneficjentów, choć jednocześnie wydłuża czas potrzebny na opracowanie tych dokumentów.

Rozwinięciem zasad dodatkowości i partnerstwa jest zasada komplementarności. Zgodnie z jej treścią rola funduszy powinna polegać na łączeniu inicjatyw krajowych i unijnych. Jej realizacji służą procedury uzgodnień między władzami unijnymi, krajowymi i regionalnymi oraz przyjęcie określonych pułapów współfinansowania projektów z funduszy strukturalnych.

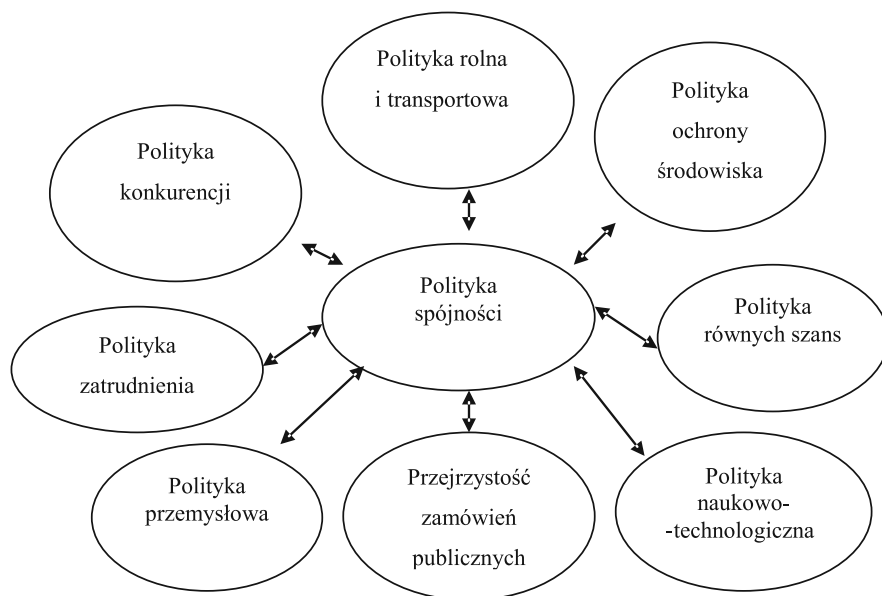
Istnieje silna zależność pomiędzy polityką spójności a innymi sferami funkcjonowania UE. Świadczą o tym zasady spójności, zgodności (kompatybilności) i koordynacji.

Zasada spójności odnosi się do związku polityki regionalnej z działaniami, politykami i priorytetami UE, wskazanymi w strategicznych wytycznych oraz w poszczególnych narodowych strategicznych ramach odniesienia i programach operacyjnych. W szczególności działania te powinny wspierać promowanie konkurencyjności i tworzenie miejsc pracy oraz być spójne z polityką makroekonomiczną prowadzoną przez poszczególne państwa.

Zasada zgodności (kompatybilności) wskazuje na bezpośrednią zgodność operacji współfinansowanych z funduszy z prawem unijnym (*acquis communautaire*). Z praktycznego punktu widzenia niezwykle ważne są zapisy odnoszące się do zgodności projektów z polityką konkurencji, zamówieniami publicznymi, a także z ochroną i poprawą jakości środowiska naturalnego oraz równością i niedyskryminacją.

Zgodnie z zasadą koordynacji Komisja i państwa członkowskie powinny w sposób zintegrowany i spójny łączyć możliwości finansowania z różnych źródeł, w szczególności z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności. Zasadzie koordynacji powinny również podlegać wydatki powiązane, m. in. z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W szerszym ujęciu za-

sada ta dotyczy również wspólnych działań na rzecz zagospodarowania przestrzeni europejskiej oraz koordynowania przez Komisję krajowych polityk regionalnych państw członkowskich. Zasada koordynacji umożliwia zatem zintegrowane wykorzystanie wszystkich dostępnych instrumentów pomocy regionalnej³.



Rys. 4.1. Powiązanie polityki regionalnej z innymi politykami UE

Źródło: opracowanie własne

Wydatkowanie środków unijnych podlega licznym regulacjom, których celem jest uporządkowanie organizacji polityki spójności. Określają to zasady programowania, koncentracji i elastyczności.

Zasada programowania polega na tworzeniu wieloletnich, spójnych i zintegrowanych programów rozwoju regionalnego, w których ustalony zostaje harmonogram realizacji działań oraz alokacja środków finansowych. Podejście zintegrowane oznacza przede wszystkim odejście od finansowania przez Komisję pojedynczych projektów na rzecz rozbudowanych programów operacyjnych. Zatem istotą i jednocześnie zaletą zasady programowania są podejście długookresowe oraz konstruowanie kompleksowych dokumentów programowych. System programowania polityki regionalnej UE został opracowany w latach 1986–1988 na wzór francuskiego mechanizmu planowania wsparcia strukturalnego. Począwszy od reformy polityki regionalnej z 1988 r., okres programowania pomocy jest stopniowo wydłużany i obecnie wynosi 7 lat, jednocześnie pokrywając się z realizacją budżetu wspólnotowego (tab. 4.1).

³ Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 158–165.

Tabela 4.1. Okresy programowania pomocy regionalnej w latach 1989–2013

Program budżetowy	Okres wdrażania funduszy strukturalnych	Czas
I pakiet Delorsa	1989–1993	5 lat
II pakiet Delorsa	1994–1999	6 lat
Agenda 2000 (pakiet Santera)	2000–2006	7 lat
Aktualny budżet	2007–2013	7 lat
Nowa perspektywa budżetowa	2014–2020	7 lat

Źródło: opracowanie własne.

Wprowadzenie zasady programowania do wspólnotowej polityki regionalnej zapewniło wieloletnią stabilność jej celów oraz trwałość źródeł finansowania. Przyjęte przez Komisję procedury zachęcają poszczególne ministerstwa do współpracy i koordynacji działań w zakresie rozwoju regionalnego, tym samym przyczyniając się do zwiększenia efektów prowadzonych działań. Zasada programowania wpływa na poprawę efektywności wspólnotowej polityki spójności, zapobiegając rozproszeniu środków na finansowanie pojedynczych projektów, których niepowiązane ze sobą działania dublowałyby się lub prowadziły do sprzecznych efektów. Ponadto wprowadzenie zasady programowania poprzez zagwarantowanie krajowych środków publicznych oraz dofinansowania wspólnotowego przyczyniło się do zwiększenia efektywności prowadzonych działań w wyniku zapewnienia stabilności i pewności ich realizacji w długim okresie. Jednocześnie stabilne źródła zewnętrznego finansowania pobudzają kapitał prywatny i zwiększają jego zaangażowanie w projektach komercyjnych i społecznych. Wprowadzenie przez Komisję szczegółowych wytycznych odnośnie do programowania rozwoju regionalnego przyczyniło się również do rozwoju długookresowego planowania strategicznego w wielu państwach członkowskich na poziomie krajowym i regionalnym. Szczegółowa ewaluacja dokumentów programowych dokonywana przez Komisję doprowadziła do stopniowej poprawy ich jakości oraz do lepszego alokowania funduszy strukturalnych i sprawniejszego ich wykorzystywania.

Istotą zasady koncentracji jest kierowanie wsparcia jedynie na ściśle określone cele i wyłącznie do wyselekcjonowanych dziedzin, które spełniają wyznaczone kryteria. Rygorystyczne przestrzeganie zasady koncentracji może zapobiec rozproszeniu środków na zbyt dużą liczbę celów priorytetowych, regionów i podmiotów objętych wsparciem.

Zasada elastyczności umożliwia natomiast respektowanie czynników i warunków specyficznych dla poszczególnych obszarów. W ten sposób Komisja pozostawia częściową swobodę państwom i regionom w zakresie organizacji polityki spójności.

Kolejną grupą są zasady związane bezpośrednio z realizacją i wdrażaniem programów unijnych. Do najważniejszych należą monitorowanie, ewaluacja i kontrola. Ich wspólnym celem jest nadzór nad procesem realizacji programów i projektów na wszystkich etapach oraz wsparcie efektywnego wydatkowania środków publicznych. Zasady monitoringu, ewaluacji i kontroli projektów pozwalają na stałe doskonalenie prowadzonych działań oraz wyselekcjonowanie i upowszechnianie tzw. dobrych praktyk (*best practices*), czyli rozwiązań wzorcowych. Uważa się, że właśnie wymóg prowadzenia systematycznego monitorowania, oceny i kontroli programów przyczynił się w największym stopniu do zwiększenia efektów wykorzystania instrumentów polityki spójności.

Podsumowując, zasady w znacznym stopniu wpływają na kształt polityki regionalnej. Ich wypracowanie umożliwiło państwom członkowskim i regionom wykorzystanie funduszy strukturalnych w sposób bardziej skuteczny i efektywny, m. in. poprzez koncentrację środków w wybranych regionach, zwiększenie kontroli, dyscyplinowanie beneficjentów, lepszą koordynację oraz poprawę spójności działań. Choć zasady te często postrzegane są jako bariery w szybkim dostępie do funduszy unijnych, to jednak porządkują system programowania, realizacji i rozliczania projektów. Jednocześnie pozwalają na wybór dobrych projektów i lepsze wykorzystanie środków finansowych. Są zatem uzasadnione ekonomicznie i zgodne z regułami racjonalnego postępowania.

4.2. Instrumenty

Przegląd instrumentów wsparcia unijnej polityki spójności wymaga na wstępie pewnych wyjaśnień. W literaturze różnie interpretuje się pojęcie instrumentów polityki spójności (polityki regionalnej) Unii Europejskiej. W szerszym ujęciu do instrumentów polityki spójności zalicza się m. in. instrumenty finansowe, prawne i statystyczne. Ze względu na ścisły związek polityk unijnych z krajowymi, niektórzy autorzy uwzględniają również instrumenty polityki regionalnej stosowane przez poszczególne państwa członkowskie UE. Wówczas do instrumentów polityki regionalnej zalicza się także tworzenie i rozwój infrastruktury, niematerialne instrumenty rozwoju regionalnego oraz programy rozwoju regionalnego. Na potrzeby tego opracowania przyjęto interpretację zawężoną, tzn. pojęcie instrumentów jest tożsame ze źródłami finansowania polityki spójności UE. Ponadto skoncentrowano się jedynie na głównych źródłach finansowania, które funkcjonują w bieżącym okresie programowania (2007–2013). Oceniając jednak dotychczasowe efekty polityki spójności, uwzględniono obowiązujące wcześniej fundusze, inicjatywy i programy.

Zatem do głównych źródeł finansowania polityki spójności zalicza się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (Kohezji). Dwa pierwsze nazywane są funduszami strukturalnymi.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej poprzez korygowanie dysproporcji regionalnych, wspieranie rozwoju, dostosowania strukturalne gospodarek regionalnych, przekształcenia upadających regionów przemysłowych i regionów opóźnionych w rozwoju oraz wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. W szczególny sposób działania EFRR mają przyczyniać się do zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności, tworzenia i ochrony miejsc pracy oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju. EFRR współfinansuje kilkadziesiąt różnych typów działań i priorytetów, w każdym z trzech celów: 1) konwergencja, 2) konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, 3) europejska współpraca terytorialna. Do najważniejszych należą inwestycje produkcyjne, inwestycje w infrastrukturę, rozwój lokalnego i regionalnego potencjału endogenicznego, w tym wsparcie i usługi dla przedsiębiorstw oraz tworzenie i wspieranie instrumentów finansowych, tworzenie sieci, współpraca i wymiana doświadczeń między regionami i miastami oraz pomoc techniczna. Ponadto do zadań EFRR należy finansowe wsparcie m. in. badań i rozwoju, powiązań gospodarczych, partnerstwa publiczno-prywatnego, klastrów, innowacji, technologii informacyjnych i komunikacyjnych, ochrony środowiska, turystyki, kultury, inwestycji transportowych i energetycznych oraz infrastruktury edukacyjnej i ochrony zdrowia⁴.

Ze względu na szczególne znaczenie problematyki zatrudnienia i bezrobocia dla gospodarki oraz ich skutki ekonomiczne i społeczne, Wspólnota ustanowiła Europejski Fundusz Społeczny. Do jego najważniejszych zadań należy obecnie wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej poprzez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie liczniejszych i lepszych miejsc pracy. Ponadto warto wymienić wspieranie integracji społecznej, w tym poprawy dostępu do zatrudnienia osób defaworyzowanych na rynku pracy oraz zmniejszenia dysproporcji w zatrudnieniu na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. EFS wspiera regiony objęte celami: 1) konwergencja oraz 2) konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Podobnie jak w przypadku EFRR, katalog działań objętych pomocą jest bardzo obszerny i obejmuje: zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, kształcenie, zwiększanie dostępu do zatrudnienia, wsparcie dla instytucji rynku pracy, inicjowanie współpracy ośrodków badawczo-rozwojowych, szkół wyższych i przedsiębiorstw oraz rozwój potencjału ludzkiego w dziedzinie badań i innowacji⁵.

⁴ Oprac. na podstawie Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

⁵ Oprac. na podstawie Rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

Trzecim źródłem finansowania unijnej polityki spójności jest Fundusz Spójności. Pomoc przyznawana jest dla poszczególnych państw na inwestycje w zakresie transeuropejskich sieci transportowych oraz ochrony środowiska. W ramach Funduszu Spójności istnieje możliwość współfinansowania inwestycji w celu poprawy efektywności energetycznej, w tym pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych⁶.

Trzy powyższe instrumenty nie wyczerpują pełnego katalogu zewnętrznych źródeł finansowania, które związane są z członkostwem Polski w UE. Beneficjenci mogą ubiegać się o dofinansowanie m. in. z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Inicjatyw JASPERS, JESSICA, JEREMIE⁷. Ponadto do dyspozycji są środki z dwóch mechanizmów finansowych: EOG i Norweskiego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, których cele i instrumenty są zbliżone do unijnych funduszy strukturalnych.

Nie sposób też nie wspomnieć o licznych programach inicjowanych i współfinansowanych przez Unię, których celem jest wspieranie badań, innowacji, przedsiębiorczości, edukacji, wymiany międzynarodowej i współpracy. Ich budżet i skala oddziaływania są znacznie mniejsze niż wskazanych wcześniej instrumentów. Mają one jednak często charakter bardziej innowacyjny i pilotażowy, umożliwiając realizację skomplikowanych, międzynarodowych i wielowymiarowych projektów, które mogą przyczynić się do poprawy zdolności konkurencyjnej regionów. Do najważniejszych należą Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji⁸ oraz 7. Program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego, który jest obecnie największym mechanizmem finansowania badań naukowych na poziomie europejskim.

4.3. Podsumowanie

Polityka spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej to długofalowe działania władz publicznych różnego szczebla administracyjnego, zorientowane na pobudzenie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach. Ich zasadniczym celem jest zmniejszenie różnicowań rozwojowych między poszczególnymi częściami Unii Europejskiej, a także zwiększenie konkurencyjności regionów oraz rozwiązywanie strukturalnych problemów ekonomicznych i społecznych. Polityka ta jest zatem częścią polityki rozwoju. Dlatego też jej cele, instrumenty

⁶ Oprac. na podstawie Rozporządzenia (WE) nr 1084/2006 Rady z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1164/1999.

⁷ JASPERS – Joint Assistance to Support Projects in European Regions. JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. JEREMIE – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises.

⁸ CIP – Competitiveness and Innovation Framework Programme.

i zasady muszą być spójne z mechanizmami rozwoju. We współczesnej gospodarce rysuje się prymat czynników endogenicznych w rozwoju regionalnym i lokalnym nad czynnikami egzogenicznymi. Zasady wprowadzone w 1988 r. w znacznym stopniu zmieniły jej kształt. Wypracowanie tych mechanizmów umożliwiło państwom członkowskim i ich regionom wykorzystanie funduszy strukturalnych w sposób bardziej skuteczny i efektywny, m. in. poprzez: koncentrację środków w regionach o najniższym poziomie rozwoju, zwiększenie kontroli nad wydatkami, lepszą koordynację oraz spójność działań. Choć zasady te często postrzegane są jako bariery w szybkim dostępie do środków unijnych, to jednak porządkują system programowania działań, realizacji projektów i rozliczania dotacji. Analiza zasad wspólnotowej polityki spójności prowadzi do następujących wniosków szczegółowych:

- Przyjęcie zasady koncentracji oraz określenie kryteriów kwalifikacji regionów uprawnionych do otrzymywania pomocy zapobiegało rozproszaniu środków na zbyt dużą liczbę celów priorytetowych, regionów i osób objętych dofinansowaniem (największym wsparciem objęto regiony najbiedniejsze);

- Wprowadzenie zasady programowania pozwoliło zapewnić wieloletnią stabilność jej celów oraz trwałość źródeł finansowania. Przyjęte przez Komisję procedury programowania zachęcają poszczególne instytucje do współpracy i koordynacji działań w zakresie rozwoju regionalnego, tym samym przyczyniając się do zwiększenia efektów prowadzonych działań. Zasada programowania wpływa na poprawę efektywności wspólnotowej polityki spójności, zapobiegając rozproszaniu środków;

- Zasada partnerstwa sprzyja tworzeniu sieci powiązań, wymianie doświadczeń, współpracy władz krajowych i samorządów oraz poprawie funkcjonowania administracji publicznej;

- Zasada dodatkowości przyczynia się do lepszej kontroli nad funduszami oraz zapobiega refinansowaniu kosztów krajowej polityki regionalnej ze środków unijnych;

- Zasada koordynacji umożliwia zintegrowane wykorzystanie wszystkich dostępnych instrumentów pomocy regionalnej;

- Zasady monitoringu, ewaluacji i kontroli projektów pozwalają na stałe doskonalenie prowadzonych działań oraz wyselekcjonowanie i upowszechnianie tzw. dobrych praktyk (*best practices*), czyli rozwiązań wzorcowych. Uważa się, że właśnie wymóg prowadzenia systematycznego monitorowania, oceny i kontroli programów przyczynił się w największym stopniu do zwiększenia efektywności wykorzystania instrumentów wspólnotowej polityki spójności;

- Zasada zgodności zobowiązuje beneficjentów do realizacji projektów zgodnie z wymogami ochrony środowiska, polityki konkurencji, zamówień publicznych i in.

Fundusze strukturalne pozwalają na opracowanie kompleksowych projektów w wielu dziedzinach. Ich ważnym uzupełnieniem są programy wspólnotowe oraz

fundusze przedakcesyjne, które pozwalają lepiej przygotować się do absorpcji środków strukturalnych oraz realizacji projektów partnerskich i międzynarodowych.

Z analizy dokumentów programów i raportów ewaluacyjnych wynika również, że system pomocy regionalnej jest nadmiernie skomplikowany i rozbudowany. Procedury aplikacyjne trwają zbyt długo, a beneficjenci często potrzebują wsparcia instytucji doradczych i szkoleniowych. Tym samym rosną koszty związane z uzyskaniem dofinansowania. Ponadto na etapie przygotowania programów dominują władze centralne, a marginalizowane są samorządy regionalne i lokalne. Rola jednostek samorządu terytorialnego powinna być wzmocniona. Zapewnienie najwyższej jakości dokumentów programowych oraz ich sprawne wdrażanie zależy w decydującym stopniu od jakości kapitału ludzkiego. Niezbędne jest zatem wykształcenie specjalistów z dziedziny gospodarki przestrzennej i regionalnej, administracji publicznej oraz zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Jest to bezpośrednio związane z administracyjnym wymiarem zdolności absorpcyjnej danego regionu, który obejmuje: wiedzę i umiejętności kadr administracyjnych, sprawność agencji zarządzających i płatniczych, przejrzystość i przestrzeganie procedur, skuteczność kontroli i monitoringu oraz dostępność krajowych środków publicznych.

Rozdział 5

Efekty unijnej polityki spójności

Celem rozdziału 5 jest ocena efektów polityki spójności na podstawie doświadczeń wybranych państw członkowskich UE, które wcześniej korzystały z podobnych form wsparcia jak obecnie Polska. Do analizy wybrano lata 1989–2006, co pozwoliło na kompletną ocenę trzech pełnych okresów programowania (1989–1993, 1994–1999 oraz 2000–2006), po reformie przeprowadzonej w 1988 r. Podstawą oceny są wybrane parametry ilościowe i jakościowe.

5.1. Ocena polityki w latach 1989–1999

Okres budżetowy 1989–1993 był pierwszym, w którym zastosowano wieloletnie programowanie działań. Wcześniej, tj. do połowy lat 80., Komisja posiadała niewielką kontrolę nad wydatkowaniem funduszy. Rządy poszczególnych państw członkowskich niechętnie udzielały informacji o faktycznym wykorzystaniu środków, a tym bardziej o wymiernych efektach realizowanych projektów. Polityka regionalna była wówczas współfinansowana z trzech funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz sekcji orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EFOiGR). Budżet WE nie był jedynym źródłem finansowania działań wspierających rozwój regionalny. Poszczególne projekty realizowano z wykorzystaniem środków pozabudżetowych. Między innymi Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) udzielała krajom członkowskim kredytów na modernizację kopalń i hut oraz rozwój nowych branż przemysłu w celu ograniczenia bezrobocia i tworzenia dodatkowych miejsc pracy w regionach górniczo-hutniczych. Regiony, w których realizowane były duże projekty infrastrukturalne, mogły liczyć na wsparcie Europejskiego Banku Inwestycyjnego, przede wszystkim w formie kredytów preferencyjnych. Europejski Fundusz Walutowy przyznawał środki, które umożliwiały obniżenie stopy procentowej od

kredytów udzielanych m. in. we Włoszech i w Irlandii. Ponadto ze środków EFS przy wsparciu EWWiS realizowano projekty, których celem było ograniczanie bezrobocia poprzez kształcenie zawodowe¹. Różne źródła finansowania projektów oraz instytucje udzielające wsparcia nie sprzyjały koordynacji działań i ich zgodności z programami rozwoju regionalnego. Brak partnerstwa powodował, że efekty polityki regionalnej nie satysfakcjonowały tak instytucji finansujących, jak i beneficjentów. Szczególne nadzieje pokładano w powołaniu EFRR, który został utworzony już w 1975 r. i miał stać się głównym instrumentem finansowego wsparcia regionów państw członkowskich WE. Jednak skromne środki finansowe, niespójne procedury i brak przejrzystych zasad regulujących wydatkowanie tego funduszu ograniczały jego efekty. Udział funduszy strukturalnych w wydatkach budżetowych EWG stopniowo się zwiększał z 6,4% w 1975 r. do 11,4% w 1980 r. i 15,6% w 1988 r.² Były one jednak znacznie mniejsze niż środki przeznaczane na finansowanie wspólnej polityki rolnej EWG³. Jednocześnie utrzymywały się, a niejednokrotnie pogłębiały różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów, mierzone wielkością PKB na mieszkańca, poziomem bezrobocia oraz innymi wskaźnikami istotnymi z punktu widzenia rozwoju regionalnego, np. stanem infrastruktury, poziomem inwestycji, wykształceniem, zastosowaniem i wdrażaniem nowoczesnych technologii. W 1985 r. PKB na mieszkańca w 25 najbardziej rozwiniętych regionach WE był niemal trzykrotnie wyższy niż w 25 najsłabiej rozwiniętych (wskaźniki wynosiły, odpowiednio, 138 i 59). Natomiast stopa bezrobocia była ponadczterokrotnie niższa i osiągnęła poziom 5,2% w regionach najbogatszych i 22,7% w najbiedniejszych. Do ograniczenia efektów polityki regionalnej w 1. połowie lat 80. przyczyniło się również przystąpienie do EWG Grecji (1981 r.) oraz Hiszpanii i Portugalii (1986 r.). Stopień wyposażenia w elementy infrastruktury, standardowe w państwach rozwiniętych, tj. transport, komunikację, energię i szkolnictwo był znacznie mniejszy niż przeciętna wielkość dla siedmiu najbogatszych państw członkowskich (WE-7 = 100, Portugalia 35,3, Grecja 43,4, Hiszpania 60,5). Podczas gdy wskaźnik wydatków na badania i rozwój wyniósł w Niemczech 167 (WE-12 = 100), w Grecji i Portugalii osiągał wartość 13⁴.

¹ D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, TWIGGER, Warszawa 2003, s. 37.

² Tamże, s. 38.

³ W 1975r. wydatki budżetu WE na fundusz rolny stanowiły 73,3% wydatków ogółem, w 1980 r. 79,8% i w 1986 r. 65,1%. *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1996, s. 352, [za:] M. Ciepielewska, *Integracja rynku rolnego i gospodarki żywnościowej EWG*, PISM, Warszawa 1991, s. 202.

⁴ *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, s. 353, [za:] Community Structural Policies. Assessment and Outlook, COM(92)84 final, Brussels, 18.03.1992, s. 3–7.

Rozdrobnienie środków, brak koordynacji działań i spójnych programów doprowadziły do gruntownej reformy polityki regionalnej WE, której celem było zwiększenie jej efektywności w perspektywie utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego. Reforma została przeprowadzona w 1988 r. Jednocześnie wprowadzono szereg zmian w budżecie EWG w zakresie kształtowania dochodów i struktury wydatków. Koncepcja ta została przedstawiona przez Komisję w 1987 r. jako tzw. I Pakiet Delorsa. Na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli 11–12 lutego 1988 r. podjęto decyzję o realizacji reformy budżetowej, której celem było⁵: zwiększenie dochodów budżetowych, priorytetowe traktowanie wydatków strukturalnych, zwiększenie dyscypliny budżetowej i większa kontrola nad płatnościami w rolnictwie, zastosowanie mechanizmu, który umożliwiłby bardziej równomierne rozłożenie ciężaru finansowania polityk wspólnotowych poprzez powiązanie wysokości składek budżetowych z zamożnością państwa członkowskiego. Istotnym elementem reformy budżetowej z 1988 r. było podwojenie środków przeznaczonych na finansowanie funduszy strukturalnych w latach 1989–1993, z 7,2 mld ECU do 14,5 mld ECU.

5.1.1. Główne dziedziny wykorzystania instrumentów w latach 1989–1993

Fundusze strukturalne w latach 1989–1993 były wykorzystywane w ramach sześciu celów priorytetowych (1, 2, 3, 4, 5a i 5b). Ponad 80% środków z funduszy strukturalnych zostało przeznaczone na projekty w ramach celów 1, 2 i 5b. Pozostałe działania koncentrowały się przede wszystkim na wspieraniu zmian strukturalnych w rolnictwie oraz promocji zatrudnienia. Zgodnie z zasadą koncentracji, większość środków skierowano do regionów najuboższych, tzn. objętych celem nr 1 polityki regionalnej (regiony – NUTS II, których PKB na mieszkańca był niższy niż 75% średniego PKB WE). W latach 1989–1993 wsparciem w ramach celu nr 1 polityki regionalnej objęto regiony w 8 państwach członkowskich. Do największych beneficjentów należały kraje kohezyjne, tzn. Grecja, Irlandia, Portugalia i Hiszpania. Ponadto znaczącą pomoc przyznano południowym Włochom (Mezzogiorno), Korsyce i terytoriom zamorskim Francji oraz niektórym regionom w RFN i Wielkiej Brytanii.

Głównym źródłem współfinansowania projektów w tym okresie był EFRR, z którego pochodziło ok. 56% środków przeznaczonych na realizację celu nr 1 polityki regionalnej. Wśród projektów dominowały inwestycje produkcyjne oraz infrastrukturalne. Środki przeznaczone na inwestycje produkcyjne stanowiły 32,2% całkowitej pomocy w ramach celu nr 1. Do projektów, które najczęściej uzyskiwały dofinansowanie, należały: inwestycje przedsiębiorstw, w szczególności

⁵ D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej...*, s. 44.

małych i średnich, podnoszenie kwalifikacji kadr, modernizacja przedsiębiorstw w sektorze rolno-spożywczym i rybnym oraz wspieranie działalności gospodarczej wśród mieszkańców obszarów wiejskich w celu uzyskania dodatkowych źródeł dochodów. 29% środków w ramach celu nr 1 zostało skierowane na rozwój infrastruktury w regionach.

Pomimo że całkowite środki przeznaczone na infrastrukturę były mniejsze niż na inwestycje produkcyjne, to jednak w niektórych krajach rozwój infrastruktury był priorytetem, jak w Hiszpanii i Grecji, gdzie w tę sferę alokowano odpowiednio 40,4% i 32,6% całości pomocy. Dominowały projekty związane z budową, rozbudową i modernizacją sieci kolejowych, drogowych, komunikacji miejskiej, lotniczej i morskiej. Ponadto projekty obejmowały sieci energetyczne i telekomunikacyjne w regionach najuboższych.

Trzecim priorytetem w ramach celu nr 1 polityki regionalnej w latach 1989–1993 był rozwój zasobów ludzkich (26,4%). Działania zostały ukierunkowane przede wszystkim na podnoszenie kwalifikacji i doskonalenie zawodowe osób pracujących oraz kompleksową pomoc dla osób bezrobotnych. Ponadto w ówczesnych nowych państwach członkowskich, tj. w Grecji, Hiszpanii i Portugalii, realizowano projekty związane z tworzeniem i modernizacją infrastruktury edukacyjnej na poziomie podstawowym, średnim i wyższym. Warto podkreślić, że Wielka Brytania i Irlandia przeznaczyły największą część funduszy w ramach celu nr 1 polityki regionalnej właśnie na rozwój zasobów ludzkich. W Wielkiej Brytanii było to 46%, a w Irlandii 38%.

Czwartą największą sferą dofinansowywaną w ramach celu nr 1 była ochrona środowiska (9,4%). Środki przeznaczone na ochronę środowiska zwiększyły się w 1993 r., ponieważ uruchomiono współfinansowanie z Funduszu Spójności dla Hiszpanii, Grecji, Portugalii i Irlandii. Kraje te otrzymały z Funduszu Spójności w 1993 r. odpowiednio 859 mln ECU, 280 mln ECU, 285 mln ECU i 144 mln ECU. Zainwestowano je w infrastrukturę ochrony środowiska oraz rozwój trans-europejskich sieci transportowych⁶.

5.1.2. Efekty polityki w latach 1989–1993

W latach 1989–1993 w ramach celu nr 1 największą pomoc otrzymały Hiszpania, Włochy, Portugalia i Grecja. W znacznej części fundusze zostały przeznaczone na budowę i modernizację infrastruktury transportowej, w tym autostrad i dróg krajowych. Najwięcej autostrad i dróg zbudowano w Hiszpanii, wykorzystując również pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Równocześnie inwestowano w inne rodzaje transportu, np. kolejowy i morski. Znaczne dofinansowanie z funduszy strukturalnych w ramach celu nr 1 polityki regionalnej prze-

⁶ Tamże, s. 52–53.

znaczono też na: telekomunikację, przedsiębiorczość, czynnik ludzki, ochronę środowiska oraz badania i rozwój (tab. 5.1).

Tabela 5.1. Efekty projektów zrealizowanych w ramach celu nr 1 polityki regionalnej w latach 1989–1993⁷

Projekty	Hiszpania	Grecja	Irlandia	Włochy	Portugalia	W. Brytania	RFN	Francja
Autostrady (km)	1100	210	0	0	144	22	0	0
Drogi (km)	2000	0	1700	0	195	0	0	0
Modernizacja dróg (km)	3000	0	307	0	990	0	0	0
Linie kolejowe (km)	1063	0	0	0	640	0	0	0
Tamy (szt.)	68	0	0	0	0	0	0	0
Telefony (tys. szt.)	239,8	280,0	0	444,6	180,0	0	0	0
Kable światłowodowe (km)	3914	0	0	3000	0	0	0	0
Hotele (szt.)	0	0	39	0	11	0	0	0
Muzea (szt.)	0	0	0	0	33	0	0	0
Wodociągi (km)	5000	0	0	0	0	0	0	0
Szpitala (szt.)	0	19	0	0	5	0	0	0
Przedsiębiorstwa (szt.)	0	45000	0	2753	7075	4890	0	75
Gospodarstwa rolne (szt.)	107000	45000	0	0	0	19600	0	0
Zalesione grunty (ha)	14000	0	60000	0	132000	0	0	0
Melioracja (ha)	34236	10000	0	0	0	0	0	790
Dokształcanie (tys. os.)	2693	460	500	378,9	250	282,3	0	5
Szkoły (szt.)	20	35	0	0	540	0	0	0
Ośrodki badawcze (szt.)	0	0	0	0	42	0	0	0
Uniwersytety (szt.)	20	0	0	0	7	0	0	2
Miejsca pracy (szt.)	115000	130000	18000	9900	80000	34000	100000	0

Źródło: D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2003, s. 67, [za:] Die Auswirkungen der Strukturpolitik auf die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der Union 1989–1999, Europäische Kommission, Brüssel–Luxemburg 1997, s. 44–142; Die Strukturfonds in 1994, Schuster Jahresbericht, Europäische Kommission, Brüssel–Luxemburg 1996, s. 168–170.

⁷ Zestawienie obejmuje tylko te kraje, których regiony zostały objęte celem nr 1 polityki regionalnej w latach 1989–1993.

Uzupełnieniem pomocy strukturalnej udzielanej państwom członkowskim w ramach celu nr 1 polityki regionalnej było wsparcie w zakresie restrukturyzacji zacofanych regionów przemysłowych (cel nr 2), np. związanych z przemysłem stalowym, stoczniowym, włókienniczym, zbrojeniowym i górniczym. Projekty w ramach celu nr 2 polityki regionalnej w latach 1989–1993 były współfinansowane z EFRR i EFS i obejmowały działania tzw. „twarde”, czyli inwestycyjne, oraz „miękkie” – dotyczące edukacji, nauki, badań i rynku pracy. Dofinansowanie uzyskało 9 państw. Największe środki przyznano regionom przemysłowym w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Francji. Kraje te otrzymały razem 78% środków. Projekty miały doprowadzić do dywersyfikacji działalności gospodarczej w tych regionach, a w konsekwencji zmiany ich struktury gospodarczej. Fundusze strukturalne w ramach celu nr 2 zostały wykorzystane na: inwestycje produkcyjne (33,6%), ochronę środowiska (23,9%), rozwój infrastruktury (21,5%), rozwój zasobów ludzkich (20,4%) oraz pomoc techniczną (0,6%)⁸ (tab. 5.2).

Do oceny efektów wdrażania instrumentów polityki regionalnej w państwach członkowskich WE wykorzystano modele ekonometryczne. Wyniki estymacji zostały przedstawione przez Komisję i Dyрекcję Generalną ds. polityki regionalnej w Szóstym okresowym raporcie nt. sytuacji społeczno-gospodarczej i rozwoju regionów w Unii Europejskiej⁹.

Modele BEUTEL, HERMIN i QUEST znajdują zastosowanie w krajach, w których wszystkie lub większość regionów zostało objętych pomocą w ramach celu nr 1 i jednocześnie wsparciem z Funduszu Spójności.

Makroekonomiczne efekty wdrażania funduszy unijnych w poszczególnych krajach i regionach można podzielić na popytowe i podażowe. Efekty popytowe – krótkookresowe – (BEUTEL, HERMIN, QUEST) wynikają ze zwiększenia całkowitego dochodu w analizowanych regionach, co jest konsekwencją transferu funduszy strukturalnych (zasada dodatkowości). Dodatkowe dochody wpływają na wzrost wydatków na dobra i usługi.

Efekty podażowe (HERMIN i QUEST) są długookresowe i wynikają ze zwiększenia możliwości produkcyjnych regionu w wyniku realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych, przede wszystkim inwestycji produkcyjnych i infrastrukturalnych oraz związanych z kapitałem ludzkim (tab. 5.3).

Analizując wyniki estymacji modelu BEUTEL, należy wziąć pod uwagę fakt, że skupia się on jedynie na efektach popytowych i szacuje dodatkowy wzrost gospodarczy będący wynikiem wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty w państwach kohezyjnych. Znacznie mniejszy wpływ funduszy strukturalnych

⁸ D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej...*, s. 57.

⁹ Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development Regions in the European Union. Commission of the European Communities, Brussels–Luxembourg 1988.

na gospodarkę Hiszpanii wynika z tego, że dotacje dla tego kraju stanowiły ok. 1,1% PKB, natomiast w przypadku Grecji i Portugalii odpowiednio 3,4% PKB oraz 3,2% PKB.

Tabela 5.2. Efekty projektów zrealizowanych w ramach celu nr 2 polityki regionalnej w latach 1989–1993¹⁰

Projekty	Belgia	Dania	Niemcy	Hiszpania	Fran-cja	Wło-chy	Luksem-burg	Holan-dia	W. Bry-tania
Drogi (km)	0	0	0	3000	0	0	0	0	47
Linie kolejowe (km)	0	0	0	0	0	0	0	0	119,5
Telefony (szt.)	0	0	0	235000	0	0	0	0	0
Kable światłowodowe (km)	0	0	0	1075	0	0	0	0	0
Dworce kolejowe (szt.)	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Łóżka hotelowe (szt.)	0	0	0	10200	0	0	0	0	0
Przedsiębiorstwa (szt.)	400	178	0	22000	3700	3000	0	3625	151000
Ośrodki doradcze (szt.)	0	0	1350	0	0	0	0	0	0
Szkoły (szt.)	0	0	0	0	0	21	0	0	0
Dokształcanie (os.)	48582	7500	26306	530000	257000	35000	50	7405	266407
Ośrodki badawcze (szt.)	0	0	0	15	0	0	0	0	5
Miejsca pracy (szt.)	35000	1000	28449	71000	106000	48000	1682	22000	84511

Źródło: D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej...*, s. 68, [za:] Die Auswirkungen der Strukturpolitik...; Die Strukturfonds in 1994..., s. 168–172.

Model HERMIN łączy efekty popytowe i podażowe. W modelu tym podkreśla się znaczenie długotrwałych efektów podażowych, które są rezultatem wzrostu produktywności i konkurencyjności poszczególnych sektorów gospodarki, a w szczególności przedsiębiorstw. Wyniki wskazują na znacznie większe efekty wykorzystania funduszy strukturalnych w Irlandii i Portugalii niż w Hiszpanii i Grecji.

Model QUEST uwzględnia również efekty popytowe i podażowe. W tym przypadku wyniki estymacji wskazują na niewielki wpływ funduszy struktural-

¹⁰ Zestawienie obejmuje tylko te kraje, których regiony zostały objęte celem nr 1 polityki regionalnej w latach 1989–1993.

nych na gospodarki poszczególnych państw kohezyjnych. Efekt pomocy strukturalnej w Hiszpanii nie przekroczył poziomu 0,1% PKB rocznie w latach 1989–1993. W pozostałych trzech krajach wartość ta wyniosła 0,3% PKB. Znaczna rozbieżność w stosunku do wyników dwóch pozostałych estymacji może wynikać z założeń. W modelu QUEST przyjęto ekspansywną politykę fiskalną, która powoduje wy tłumienie wzrostu gospodarczego poprzez wyższą stopę procentową i efekt wypierania wydatków prywatnych. Tym samym wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarczy jest słabszy.

Tabela 5.3. Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost PKB w państwach kohezyjnych w latach 1989–1993

Państwa kohezyjne	Modele makroekonomiczne		
	BEUTEL (zmiana średnioroczna)	HERMIN 4 (1994 ogółem) [tylko efekty popytowe]	QUEST II (zmiana średnioroczna)
	1989–1993	1994	1989–1993
Hiszpania	0,3	1,9 [1,9]	0,1
Grecja	0,8	1,2 [1,1]	0,3
Irlandia	0,9	6,2 [6,2]	0,3
Portugalia	0,9	7,0 [7,0]	0,3

Źródło: Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development Regions in the European Union. Commission of the European Communities, Brussels–Luxembourg 1988, s. 229.

Analizując efekty wspólnotowej polityki regionalnej w latach 1989–1993, w szczególności w krajach kohezyjnych, nie można abstrahować od ówczesnej sytuacji gospodarczej. Obniżenie tempa wzrostu gospodarczego dotknęło w szczególności najbiedniejsze kraje członkowskie, w tym Hiszpanię, Grecję i Portugalię. Z problemem tym pierwsza poradziła sobie Irlandia, która po przezwyciężeniu kryzysu rozwijała się szybciej niż pozostałe państwa Wspólnoty. Rola funduszy strukturalnych w tym okresie była tym ważniejsza, że kraje członkowskie WE, podejmując próbę ograniczenia deficytu budżetowego, musiały zmniejszyć wydatki m. in. na cele inwestycyjne w regionach najbiedniejszych, czyli objętych wsparciem strukturalnym w ramach celu nr 1 polityki regionalnej. Szacuje się, że w latach 1989–1993 pomoc europejska w tych regionach przyczyniła się do utworzenia lub utrzymania ok. 500 tys. miejsc pracy¹¹ i pociągnęła za sobą dodatkowy roczny wzrost gospodarczy w wysokości 0,7% w Portugalii, 0,5% w Grecji i Irlandii oraz 0,3% w hiszpańskich i włoskich regionach objętych celem nr 1 (tab. 5.4).

¹¹ Stanowiło to ok. 2,5% ogólnego poziomu zatrudnienia.

Tabela 5.4. Wpływ pomocy regionalnej na tempo wzrostu PKB w regionach objętych celem nr 1 w latach 1989–1993 (przeciętne roczne tempo wzrostu w %)

Kraje (regiony) objęte celem nr 1	Stopa wzrostu z uwzględnieniem wpływu pomocy regionalnej	Stopa wzrostu bez pomocy regionalnej	Dodatkowa stopa wzrostu uzyskana dzięki pomocy regionalnej
Portugalia	4,1	3,4	0,7
Irlandia	4,0	3,5	0,5
Hiszpania (regiony celu nr 1)	3,5	3,2	0,3
Włochy (regiony celu nr 1)	2,6	2,4	0,3
Grecja	1,6	1,1	0,5

Źródło: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2002, s. 105, [za:] J. Ch. Leygues, *Les politiques internes de l'Union Européenne*, L.G.D.J., Paris 1994, s. 107.

Istotny wpływ funduszy strukturalnych na tempo wzrostu gospodarczego wynika ze znacznego udziału instrumentów polityki regionalnej w całkowitych nakładach inwestycyjnych, który wynosił: w Irlandii – 7,5%, w Portugalii – 7,7%, w Grecji – 9,7%, w Hiszpanii – 2,9%¹². Pomimo wdrażania wielu programów mających na celu ograniczanie bezrobocia i tworzenie miejsc pracy, w szczególności w regionach najbiedniejszych (cel nr 1), restrukturyzowanych regionach przemysłowych (cel nr 2) oraz na obszarach wiejskich (cel nr 5b), głównym problemem dla państw członkowskich było rosnące bezrobocie. Projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych (głównie EFS) nie zrekomensowały likwidacji miejsc pracy, spowodowanej głównie spadkiem tempa wzrostu gospodarczego na początku lat 90. (tab. 5.5).

Tabela 5.5. Stopy bezrobocia w wybranych państwach WE w latach 1989 i 1993

Kraj WE	Stopa bezrobocia 1989 (%)	Stopa bezrobocia 1993 (%)	Kraj WE	Stopa bezrobocia 1989 (%)	Stopa bezrobocia 1993 (%)
Belgia	8,6	9,4	Francja	9,4	10,8
Dania	7,7	10,3	Irlandia	15,7	18,4
Niemcy	5,6	7,2	Włochy	10,6	11,1
Hiszpania	17,0	21,8	Wielka Brytania	7,1	10,4

Źródło: D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej...*, s. 72.

¹² D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej...*, s. 72, [za:] Die Strukturfonds in 1994, Schuster Jahresbericht, Europäische Kommission, Brüssel–Luxemburg 1996, s. 163.

Pomimo wskazanych problemów związanych z recesją i bezrobociem, nominalny PKB na mieszkańca w państwach członkowskich w latach 1989–1993 stopniowo wzrastał (tab. 5.6).

Tabela 5.6. PKB na mieszkańca w państwach członkowskich WE w latach 1989 i 1993

Kraje WE	PKB na mieszkańca w 1989 r.		PKB na mieszkańca w 1993 r.	
	(w ECU)	(w %)	(w ECU)	(w %)
Belgia	14 092	103,3	17 946	113,3
Dania	14 431	105,8	17 815	112,5
Niemcy	15 720	115,2	17 147	108,3
Grecja	8 204	60,1	9 998	63,1
Hiszpania	10 098	74,0	12 330	77,9
Francja	15 191	111,4	17 434	110,1
Irlandia	9 145	67,0	12 826	81,0
Włochy	13 967	102,4	16 229	102,5
Luksemburg	19 973	146,4	25 422	160,5
Holandia	13 717	100,5	16 308	103,0
Portugalia	8 233	60,4	10 935	69,0
W. Brytania	13 908	101,9	15 717	99,3
UE-12	13 641	100,0	15 835	100,0

Źródło: D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej...*, s. 74.

Analizując dane zawarte w tab. 5.6, można wyciągnąć dwa zasadnicze wnioski:

– Na początku, jak i na końcu okresu programowania, do grupy krajów najsłabiej rozwiniętych należały: Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia, jednak Irlandia i Portugalia zanotowały większy wzrost PKB na mieszkańca w porównaniu z pozostałymi państwami;

– W przypadku Grecji dysproporcje PKB na mieszkańca w stosunku do pozostałych państw członkowskich nie zmniejszyły się, pomimo znaczących dotacji z funduszy strukturalnych.

5.1.3. Główne dziedziny wykorzystania instrumentów w latach 1994–1999

Polityka spójności w latach 1989–1993 nie przyniosła efektów, które mogłyby usatysfakcjonować państwa członkowskie WE. Było to przesłanką do podjęcia decyzji o kolejnej modyfikacji instrumentów i celów polityki spójności. Istotna rola w nowej perspektywie budżetowej (1994–1999) miała przypaść dwóm nowym, tj. Funduszowi Spójności i Finansowemu Instrumentowi Wspierania Rybo-

łówstwa. Pierwszy skierowany został do państw najbiedniejszych, których PNB na mieszkańca był niższy niż 90% średniego poziomu we Wspólnocie, i miał wspierać realizację głównego celu przyjętego w Traktacie o UE z Maastricht. Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa, jako czwarty fundusz strukturalny, miał dofinansować regiony zacofane w ramach celu nr 1, ułatwić modernizację i restrukturyzację rybołówstwa w ramach celów 5a i 5b oraz zapewnić specjalną pomoc dla obszarów zagrożonych wyludnieniem (cel nr 6).

Cechą charakterystyczną pomocy z funduszy unijnych w latach 1994–1999 była znaczna koncentracja środków w regionach celu nr 1. Świadczyło o tym¹³:

- przeznaczenie na cel pierwszy 93,972 mld ECU (ceny z 1994 r.), tj. średnio 67,9% całości pomocy dla wszystkich siedmiu celów priorytetowych¹⁴;

- znaczący udział funduszy strukturalnych w PKB państw objętych celem nr 1, np. Portugalia – 3,2%, Grecja – 3,4%, Irlandia 2,1%, Hiszpania 2,2%¹⁵;

- duża wartość pomocy w przeliczeniu na 1 mieszkańca, która średnio w regionach celu nr 1 wyniosła 1028 ECU (ceny z 1994 r.), jeszcze większą wartość uzyskiwały kraje kohezyjne: Irlandia – 1604 ECU, Portugalia – 1417 ECU, Grecja 1369 ECU, Hiszpania – 1130 ECU;

- wzrost liczby mieszkańców WE objętych pomocą regionalną celu nr 1 z 21,7% w latach 1989–1993 do 26,6% w latach 1994–1999;

- zwiększenie terytorium UE zakwalifikowanego do pomocy regionalnej celu nr 1 z 38% w latach 1989–1993 do 45,5% w latach 1994–1999.

W latach 1994–1999 największą pomoc w ramach celu nr 1 otrzymały 3 państwa kohezyjne: Hiszpania (28%), Grecja (14,9%) i Portugalia (14,9%). Ponadto znaczne środki zostały skierowane do regionów włoskiego południa (15%) i, po raz pierwszy w takiej skali, do niemieckich landów wschodnich (14,5%). Głównym źródłem finansowania był EFRR (60%). W mniejszym zakresie projekty celu nr 1 były współfinansowane z EFS (23,5%) oraz sekcji orientacji EFOiGR (14,6%). Udział funduszy strukturalnych w finansowaniu celu nr 1 był zatem spójny z głównymi dziedzinami wspieranymi w tym okresie programowania, wśród których dominowały projekty związane z: infrastrukturą (31,2%), rozwojem zasobów ludzkich (28,5%) oraz rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich (38,1%). W infrastrukturze dominowały projekty związane z transportem, telekomunikacją, energetyką, ochroną środowiska i zdrowiem.

Z EFS współfinansowaniem objęto głównie szkolnictwo podstawowe i zawodowe oraz badania naukowe. Na obszarach wiejskich położono szczególny nacisk na wsparcie przemysłu i usług, infrastruktury i turystyki. Dodatkowe środki

¹³ D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej...*, s. 87.

¹⁴ W 1989 r. udział środków przeznaczonych na cel 1 wynosił 62,2%, w 1994 r. – 65,7%, w 1999 – 70,4%. Dla porównania średni udział funduszy w ramach poszczególnych celów priorytetowych w latach 1994–1999 wynosił odpowiednio: dla celu 2 – 11,1%, dla celów 3 i 4 – 10,1%, dla celu 5a – 4,6%, dla celu 5b – 4,9%, dla celu 6 – 0,5%.

¹⁵ Średnio dla państw objętych wsparciem w ramach celu 1 – 1,8%.

przekazano na rozwój rybołówstwa w ramach nowo utworzonego FIWR. Warto podkreślić, że najwięksi beneficjenci pomocy regionalnej w ramach celu nr 1 oraz Irlandia (ok. 6% środków), którzy razem w postaci zobowiązań dysponowali ok. 64% wszystkich funduszy strukturalnych w ramach tego celu, otrzymali dodatkowe wsparcie z Funduszu Spójności – 15,1 mld ECU (w cenach z 1992 r.), podzielone w sposób następujący: Hiszpania – 52–58%, Grecja – 16–20%, Portugalia – 16–20%, Irlandia – 7–10%. Przy podziale środków z Funduszu Spójności decydowały następujące wskaźniki: liczba ludności, powierzchnia kraju oraz PKB na jednego mieszkańca. Dodatkowym warunkiem była konieczność prowadzenia polityki gospodarczej zmierzającej do wypełnienia kryteriów konwergencji z Maastricht. Konsekwencją jego niespełnienia mogło być czasowe zawieszenie dofinansowania lub nieudzielanie wsparcia na nowe projekty.

W latach 1994–1999 ważnym elementem pomocy regionalnej były działania realizowane w ramach celu nr 2. Na realizację tego celu w latach 1994–1999 przeznaczono 16,5 mld EUR, co stanowiło 11% wszystkich funduszy strukturalnych. Ogółem wsparciem objęto 82 regiony, które zamieszkiwało 61,4 mln ludności (17% obywateli WE). Największą pomoc uzyskały: Wielka Brytania, Francja, Hiszpania i Niemcy. Źródłem finansowania projektów w regionach celu nr 2 był EFRR (77%) i EFS (23%) (tab. 5.7).

Wsparcie dotyczyło restrukturyzacji zacofanych regionów przemysłowych i obejmowało: dywersyfikację działalności gospodarczej, rozwój zasobów ludzkich, rewitalizację obszarów poprzemysłowych i miejskich oraz ochronę środowiska. Niemal połowę wszystkich środków (ok. 45%) przeznaczono na finansowanie dywersyfikacji działalności gospodarczej, a w szczególności na rozwój przemysłu i usług, turystyki oraz infrastruktury gospodarczej. Drugim, pod względem wartości projektów, kierunkiem był rozwój zasobów ludzkich. Wydatki na jego realizację stanowiły ok. 34% środków celu nr 2 i obejmowały projekty w zakresie kształcenia, instytucji edukacyjnych i rozwoju badań. Inwestycje związane z rewitalizacją obszarów miejskich i poprzemysłowych stanowiły ok. 14% wartości finansowania celu nr 2 i były wdrażane głównie w regionach Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Hiszpanii. Ich głównym celem było przywrócenie aktywności ekonomicznej obszarom zagrożonym strukturalnym bezrobociem poprzez rekultywację tych terenów, odbudowę zniszczonej substancji mieszkaniowej oraz zwalczanie wszelkich patologii, m. in. przestępczości i narkomanii. Jednocześnie realizowano projekty związane z rozwojem edukacji, przedsiębiorczością i ochroną środowiska.

Istotnym uzupełnieniem były projekty wdrażane w ramach celu 5b – wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Regiony uprawnione do pomocy charakteryzowały się wysokim udziałem zatrudnienia w rolnictwie w ogólnym zatrudnieniu, niskim poziomem dochodów i niskim PKB na mieszkańca. Na realizację celu 5b w latach 1994–1999 przeznaczono 6,859 mld ECU z EFRR (43%), z sekcji orientacji EFOiGR (41,8%) i z EFS (15,2%). Ponad 90% tych środków trafiło

do obszarów wiejskich znajdujących się na terenie 5 państw: Francji (36,5%), Niemiec (20%), Włoch (14,8%), Wielkiej Brytanii (13,3%) i Hiszpanii (10,8%). Projekty celu 5b dotyczyły głównie: dywersyfikacji produkcji rolnej i leśnej, rozwoju sektorów nierolniczych, agroturystyki, ochrony środowiska oraz zasobów ludzkich na obszarach wiejskich. Przystąpienie w 1995 r. do WE dwóch krajów skandynawskich, tj. Finlandii i Szwecji, wiązało się z uruchomieniem specjalnej pomocy dla obszarów o szczególnie trudnych warunkach gospodarowania.

Tabela 5.7. Wsparcie z funduszy strukturalnych dla regionów celu nr 2 w latach 1994–1999

Kraje	Zakres pomocy			Wartość pomocy (w mln EUR)		
	liczba regionów	ludność (w tys. osób)	średnia liczba mieszkańców w regionie (w tys. osób)	EFRR	EFS	razem
Austria	4	637	159,2	74,4	31,9	106,3
Belgia	4	1485	371,2	295,6	69,4	365,0
Dania	2	442	799,4	93,3	27,2	123,5
Finlandia	2	860	430,0	144,8	40,8	185,6
Francja	19	14827	780,4	3230,0	662,0	3892,0
Hiszpania	7	7949	1135,6	1956,1	551,7	2507,8
Holandia	5	2651	530,2	445,0	229,3	674,3
Luksemburg	1	133	133	12,4	2,9	15,3
Niemcy	9	7195	799,4	1144,2	490,4	1634,6
Szwecja	5	1013	202,6	135,4	42,8	178,2
W. Brytania	13	18075	1390,4	3980,2	1326,7	5306,9
Włochy	11	6146	558,7	1322,5	330,6	1653,1
Ogółem	82	61413	748,9	12814,8	3827,8	16642,6

Źródło: D. Czykier-Wierzba, *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w regionach objętych celem 2 w latach 1994–1999*, „Bank i Kredyt”, styczeń 2005, s. 37–38.

W ramach celu nr 6 wsparciem objęto obszary słabo zaludnione (poniżej 8 osób/km²) oraz usytuowane na północ od 62. równoleżnika. W przypadku Szwecji pomoc w latach 1995–1999 wyniosła 252 mln ECU (5% ludności, 49% terytorium), a Finlandii – 459,9 mln ECU (16,6% ludności, 60% terytorium). Źródłem finansowania były wszystkie cztery fundusze strukturalne (EFRR, EFS, EFOiGR, FIWR). Działania zostały ukierunkowane na: rozwój obszarów wiejskich, promocję przedsiębiorczości (w szczególności MSP), ochronę środowiska, zwalczanie bezrobocia poprzez aktywną politykę rynku pracy (m. in. podnoszenie kwalifikacji, szkolenia i doradztwo zawodowe), rozwój nowoczesnych technologii dla przedsiębiorstw.

W latach 1994–1999 ponaddwukrotnie wzrósł udział Inicjatyw Wspólnotowych w ogólnym budżecie funduszy strukturalnych w stosunku do programowania 1989–1993 i stanowił ok. 9% tych środków. Komisja Europejska zaakceptowała 13 Inicjatyw Wspólnotowych i przeznaczyła na ich realizację 13,5 mld ECU. Znaczną część tej kwoty uzyskały regiony celu nr 1 (8,3 mld ECU, tj. 61,7%) na uzupełnianie działań w ramach sektorowych i regionalnych programów operacyjnych. Bezpośrednim źródłem finansowania IW były fundusze strukturalne. Jednak procedury ich wykorzystania różniły się. W przypadku IW kluczowe znaczenie miały priorytety przyjęte przez KE, a realizacja projektów opierała się na zasadzie partnerstwa międzynarodowego i międzyregionalnego. Wśród 13 realizowanych programów najwięcej środków przeznaczono na 5 z nich (68,2%): Interreg II – wsparcie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej (24,4%), Leader II – rozwój obszarów wiejskich (11,8%), Zatrudnienie i zasoby ludzkie – zwiększenie zatrudnienia i ograniczenia wykluczenia społecznego (11,8%), Adapt – szkolenia zawodowe, doradztwo i tworzenie nowych możliwości zatrudnienia (11,8%) oraz Małe i średnie przedsiębiorstwa – wsparcie w zakresie racjonalnego wykorzystania energii i ochrony środowiska oraz współpracy przedsiębiorstw z ośrodkami badawczo-rozwojowymi (8,4%)¹⁶.

5.1.4. Efekty polityki w latach 1994–1999

Największą pomoc z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności w latach 1994–1999 uzyskiwały regiony celu nr 1. Badania przeprowadzone przez KE wskazują na jej pozytywne efekty. Szacuje się, że dodatkowy przyrost PKB w regionach celu 1 wyniósł 2–5,1 pkt.% w latach 1994–1999 (w stosunku do poziomu bez transferów z UE). Na te wyniki wpłynął znaczący udział funduszy strukturalnych w nakładach inwestycyjnych. W regionach objętych pomocą celu 1 wyniósł on średnio 4,7%. Jednak w państwach kohezyjnych był wyższy: w Grecji 11,9%, Portugalii 8,3%, Irlandii 7,1% oraz w Hiszpanii 6,4%. Szeroki zakres projektów, zarówno inwestycyjnych (głównie EFRR), jak i tzw. „miękkich” (współfinansowanych z EFS), przyczynił się do stworzenia nowych miejsc pracy. Przyrost ten wahał się w regionach celu nr 1 od 1,0 pkt.% we Włoszech do 3,7 pkt.% w Portugalii (tab. 5.8)¹⁷.

Poprawa sytuacji na rynku pracy, w szczególności w regionach najuboższych, wynikała z innych działań, które pośrednio przyczyniały się do ograniczenia bezrobocia i rozwoju zasobów ludzkich. Dotyczyły one m. in. utrzymania miejsc pracy poprzez unowocześnienie poszczególnych gałęzi, rozwój infrastruktury tech-

¹⁶ D. Czykier-Wierzbą, *Finansowanie polityki regionalnej...*, s. 105.

¹⁷ Tamże, s. 115–116, [za:] Die Strukturfonds in 1998, Zehnter Jahresbericht, Europäische Kommission, Luxemburg 1999, s. 121–124.

nicznej służącej inwestorom, upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia, które przyczyniły się do ograniczenia bezrobocia wśród kobiet, oraz wzrost nakładów na edukację. Warto podkreślić, że z funduszy strukturalnych finansowano znaczną część projektów z dziedziny nowoczesnych technologii, budowy społeczeństwa informacyjnego oraz współpracy pomiędzy sferą produkcyjną a badawczo-rozwojową. Różnice w wydatkach publicznych poszczególnych państw oraz wydatkach sektora prywatnego spowodowały jednak utrzymanie się dużych dysproporcji w rozwoju sfery badawczo-rozwojowej. Wśród państw o najniższym poziomie technologicznym były: Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia. Najwyższy poziom miały Szwecja i Finlandia. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na ponadprzeciętny udział wydatków na B + R w PKB w tych państwach, zaangażowanie sektora prywatnego oraz liczbę zgłaszanych patentów (tab. 5.9).

Tabela 5.8. Wpływ funduszy strukturalnych na PKB oraz na miejsca pracy w regionach celu nr 1 w latach 1994–1999 (w pkt. %)

Parametry ekonomiczne	Grecja	Hiszpania	Irlandia	Portugalia	Niemcy	Włochy
Przyrost PKB	4,8	5,1	3,8	4,4	3,2	2,0
Dodatkowe miejsca pracy	2,9	2,4	3,2	3,7	1,5	1,0

Źródło: D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej...*, s. 115–116, [za:] Die Strukturfonds in 1998. Zehnter Jahresbericht, Europäische Kommission, Luxemburg 1999, s. 121–124.

W latach 1994–1999 ok. 11% funduszy strukturalnych (16,5 mld EUR) przeznaczono na wsparcie zacofanych regionów przemysłowych w ramach celu nr 2¹⁸. Źródłem finansowania był EFRR i EFS. Badania przeprowadzone przez KE pokazują, podobnie jak w przypadku celu nr 1, pozytywny wpływ funduszy na sytuację społeczno-gospodarczą tych regionów. W 12 państwach objętych tą formą pomocy, w 9 odnotowano wzrost PKB na 1 mieszkańca w stosunku do średniej. Jedynie w pojedynczych regionach w Belgii, Niemczech i Francji PKB na 1 mieszkańca w stosunku do średniej obniżył się. Według szacunków Komisji Europejskiej realizacja projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w regionach celu nr 2 przyczyniła się do zachowania 529 tys. miejsc pracy oraz utworzenia 700 tys. nowych. Szczególną rolę odegrały inwestycje wspierające badania i rozwój, innowacje i transfer technologii. Ponieważ 90% środków z EFRR i EFS w ramach celu nr 2 wykorzystały Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Niemcy i Włochy, w tych regionach efekty w zakresie interwencji na rynku pracy były największe. W tych pięciu krajach utworzono lub utrzymano 87% ogółu miejsc pracy objętych wsparciem w regionach celu nr 2 (w Wielkiej Brytanii 386 tys., we Francji 221,5 tys., w Hiszpanii 174 tys., w Niemczech 147 tys. i we Włoszech 139 tys.).

¹⁸ D. Czykier-Wierzba, *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych...*, s. 40–46.

Warto podkreślić, że w regionach objętych celem nr 2 polityki regionalnej obniżenie stopy bezrobocia było większe niż ogółem w krajach członkowskich. Znaczące rezultaty osiągnięto w Danii, Holandii i Wielkiej Brytanii (tab. 5.10).

Tabela 5.9. Charakterystyka sfery badawczo-rozwojowej w wybranych krajach członkowskich UE w 1998 r.

Parametry ekonomiczne	Grecja	Hiszpania	Irlandia	Portugalia	Niemcy	Finlandia	Szwecja
PKB na 1 mieszkańca UE-15 = 100	66	81	108	75	108	102	102
Wydatki na B + R (% PKB)	0,51	0,9	1,4	0,63	2,29	2,89	3,77
Wydatki na B + R UE-15 = 100	27	48	75	34	123	155	203
Wydatki na B + R przedsiębiorstw (% PKB)	0,13	0,47	1,03	0,14	1,55	1,94	2,87
Wydatki na B + R przedsiębiorstw UE-15 = 100	11	40	85	12	131	164	243
Wydatki przedsiębiorstw jako % wydatków całkowitych na B + R	25,5	52,1	73,7	22,5	67,8	67,2	76,2
Zatrudnienie w sferze B + R jako % ogółu zatrudnionych	0,75	1,02	1,17	0,61	1,48	2,43	2,35
Zatrudnienie w sferze B + R jako % ogółu zatrudnionych UE-15 = 100	59	80	92	48	117	191	185
Zgłoszone patenty na 1 mln mieszkańców, średnio w latach 1997–1999	6	14	52	3	227	222	269

Źródło: Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg 2001, s. 47.

Na poprawę sytuacji na rynku pracy w regionach celu 2 miały wpływ również inne działania, które nie wiązały się bezpośrednio z podażą miejsc pracy. Z EFRR realizowano projekty, które polegały na modernizacji infrastruktury edukacyjnej. Jednocześnie w ramach EFS dostosowano programy nauczania do potrzeb rynku pracy oraz wdrażano programy podnoszenia kwalifikacji nauczycieli. Zatem stopniowo rósł udział osób z wyższym wykształceniem w regionach celu

2 (1997 – 18,5%, 1999 – 20,4%). Jednocześnie szkoleniami objęto pracowników przedsiębiorstw oraz osoby bezrobotne, w szczególności długotrwale bezrobotne i zagrożone wykluczeniem społecznym. W sumie było to 3,7 mln osób, w tym 1,8 mln stanowiły osoby bezrobotne. Według szacunków KE, 1,1 mln osób, czyli 61% bezrobotnych objętych szkoleniami otrzymało pracę. Brak danych nie pozwala jednak w pełni ocenić tych wyjątkowo dobrych efektów, ponieważ badanie nie brało pod uwagę trwałości zatrudnienia. Niedoszacowanie mogło dotyczyć przede wszystkim nowo utworzonych miejsc pracy w oparciu o staże, subsydjowane zatrudnienie oraz dotacje na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej.

Tabela 5.10. PKB na 1 mieszkańca oraz sytuacja na rynku pracy w regionach objętych wsparciem w ramach celu nr 2 polityki regionalnej UE w latach 1994–1999

Kraje	PKB na 1 mieszkańca (UE-15 = 100)		Liczba utworzonych, utrzymanych miejsc pracy (w tys.)	Stopa bezrobocia w krajach UE, których regiony objęte były pomocą w ramach celu nr 2 (w %)		Stopa bezrobocia w regionach objętych celem nr 2 (w %)	
	1994	1999	1994–1999	1994	1999	1994	1999
Austria	99,9	102,0	6,7	4,5	4,0	7,0	6,4
Belgia	112,2	93,0	30,7	9,7	8,8	10,7	9,3
Dania	114,4	119,0	6,9	10,7	5,6	16,7	8,4
Finlandia	82,8	88,0	9,7	19,4	7,9	22,8	17,0
Francja	95,2	87,8	221,5	12,2	11,4	12,6	11,4
Hiszpania	91,4	100,0	174,0	7,6	3,3	9,6	4,2
Holandia	98,9	103,6	86,5	24,4	16,1	19,4	10,3
Luksemburg	168,6	186,0	0,7	3,4	2,4	2,6	2,4
Niemcy	113,4	105,9	147,0	8,6	8,9	9,7	9,2
Szwecja	93,2	94,1	21,0	9,6	7,6	10,6	8,7
W. Brytania	94,2	100,0	386,0	9,7	6,1	,9	6,4
Włochy	117,4	118,2	139,0	11,4	11,7	7,8	6,8
Razem	102,0	101,1	1229,7	11,4	9,5	11,3	8,7

Źródło: D. Czykier-Wierzba, *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych...*, s. 41–42.

Istotnym czynnikiem mającym ograniczyć bezrobocie w regionach celu nr 2 było wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Ogółem, w latach 1994–1999, różnymi formami pomocy z funduszy strukturalnych objęto 793 tys. małych i średnich firm, z czego 37,2% z nich (295 tys.) otrzymało pomoc w ramach celu 2. Największą grupę stanowiły przedsiębiorstwa brytyjskie (150 tys.), niemieckie (47 tys.) i hiszpańskie (32 tys.). Pomoc ta umożliwiła przede wszyst-

kim wdrażanie rozwiązań innowacyjnych w zakresie produktów, usług i procesów produkcyjnych oraz rozwój tych przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych. Warto również odnotować, że w regionach celu 2 stopa zatrudnienia wzrosła z 57,4% w 1993 r. do 63,9% w 1999 r. i była wyższa niż średnia stopa zatrudnienia w krajach członkowskich, których regiony objęte były celem 2 (odpowiednio 55,1% w 1993 r. i 62,4% w 1999 r.). Ponadto we Francji, Holandii, Hiszpanii i we Włoszech stopa zatrudnienia w regionach celu 2 rosła szybciej niż stopa przeciętna. Może to świadczyć o efektywności projektów unijnych związanych z restrukturyzacją i modernizacją tradycyjnych regionów przemysłowych, ograniczaniem bezrobocia i dywersyfikacją działalności gospodarczej na tych obszarach.

Podobnie jak w okresie 1989–1993, ocena efektów wdrażania instrumentów polityki regionalnej UE w latach 1994–1999 została przeprowadzona przez Komisję z wykorzystaniem modeli ekonometrycznych. Badanie dotyczyło: Hiszpanii, Grecji, Irlandii i Portugalii. Kraje te, podobnie jak Polska w bieżącym (2004–2006) i kolejnym okresie programowania (2007–2013), objęte były w latach 1994–1999 pomocą w ramach celu 1 (prawie wszystkie regiony NUTS II) oraz otrzymywały wsparcie z Funduszu Spójności (tab. 5.11).

Tabela 5.11. Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost PKB w państwach kohezyjnych w latach 1994–1999

Państwa kohezyjne	Modele makroekonomiczne		
	BEUTEL (zmiana średnioroczna)	HERMIN 4 (1999 ogółem) [tylko efekty popytowe]	QUEST II (zmiana średnioroczna)
	1994–1999	1999	1994–1999
Hiszpania	0,5	4,3 [2,9]	0,1
Grecja	1,0	9,4 [4,8]	0,1
Irlandia	0,6	9,3 [5,9]	0,3
Portugalia	1,1	9,2 [8,1]	0,3

Źródło: Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development Regions in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels–Luxembourg 1988, s. 229.

Z estymacji modelu BEUTEL wynika, że najwyższy roczny wzrost PKB zanotowały Portugalia i Grecja (odpowiednio 1,1% oraz 1,0%). Należy jednak podkreślić, że udział transferów unijnych w stosunku do PKB był w tych krajach wyższy i wyniósł odpowiednio 3,2% PKB w Portugalii i 3,4% PKB w Grecji. W tym samym okresie w Hiszpanii pomoc unijna wynosiła ok. 1,1% PKB rocznie. Model HERMIN, jak wcześniej wspomniano, łączy w sobie zarówno efekty popytowe, jak i podażowe pomocy unijnej. Podobnie jak w modelu BEUTEL, mniejszy wpływ instrumentów polityki regionalnej na wzrost PKB w Hiszpanii

był spowodowany relatywnie niższą wartością transferów w stosunku do PKB. W pozostałych trzech państwach kohezyjnych wyniki uzyskane w wyniku estymacji modelu HERMIN wskazują na znaczący wpływ instrumentów polityki regionalnej na wzrost PKB. W rezultacie założeń przyjętych w modelu QUEST, wpływ funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności był najmniejszy i nie przekroczył 0,3% PKB rocznie w latach 1994–1999.

O wzroście roli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w rozwoju państw kohezyjnych świadczy również znaczący udział instrumentów wsparcia (średnio 8,9% w latach 1994–1999) w nakładach inwestycyjnych (tab. 5.12).

Tabela 5.12. Udział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ogólnych nakładach inwestycyjnych państw kohezyjnych w latach 1989–1999

Państwa kohezyjne	1989–1993	1994–1999
Hiszpania	2,9	6,7
Grecja	11,8	14,6
Irlandia	15,0	9,6
Portugalia	12,4	14,2
Razem państwa kohezyjne	5,0	8,9

Źródło: Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg 2001, s. 122.

5.2. Doświadczenia wybranych państw członkowskich w realizacji polityki w latach 1989–1999

Do analizy doświadczeń państw członkowskich UE we wdrażaniu instrumentów polityki spójności wybrano Hiszpanię, Irlandię i Grecję. Państwa te, podobnie jak Polska, należą lub należały do grupy krajów kohezyjnych, tzn. korzystających z pomocy Funduszu Spójności. Ponadto większość ich regionów została zakwalifikowana do celu nr 1 polityki regionalnej i objęta wsparciem wszystkich funduszy strukturalnych. Identyczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do 16 polskich województw.

5.2.1. Hiszpania¹⁹

Największym beneficjentem funduszy strukturalnych w ramach celu nr 1 polityki regionalnej w latach 1989–1993 była Hiszpania (ponad 10 mld ECU dla

¹⁹ Oprac. na podstawie: J. Piecuch, *Hiszpania w Unii Europejskiej. Aspekty rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2004.

9 wspólnot autonomicznych oraz 2 miast autonomicznych)²⁰. Należy jednak dodać, że w przeliczeniu na jednego mieszkańca wartość pomocy była znacznie niższa niż średnia dla wszystkich krajów członkowskich WE. Wartość dotacji unijnych w Hiszpanii na mieszkańca nieznacznie przekraczała 91 ECU, podczas gdy w Irlandii wynosiła 253 ECU, w Portugalii 171 ECU, w Grecji 150 ECU, we Francji 120 ECU, a średnia dla Wspólnoty wynosiła 123,3 ECU²¹. Jedynie regiony włoskie uzyskały niższe wsparcie, które wyniosło 82 ECU. Znacznie większa pomoc trafiła natomiast do nowych landów niemieckich – 945 ECU. W wyniku negocjacji pomiędzy rządem Hiszpanii a Komisją WE przyjęto dokument Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*), w którym określono dwa cele priorytetowe na lata 1989–1993. Sformułowano je następująco²²:

– Cel 1 – integracja regionów objętych celem nr 1 z regionami europejskimi oraz przyspieszenie tempa ich rozwoju gospodarczego, co ma przyczynić się do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju regionalnym w Hiszpanii;

– Cel 2 – stworzenie niezbędnej dla rozwoju gospodarczego infrastruktury technicznej oraz udoskonalenie już istniejącej.

Zgodnie z przyjętymi programami operacyjnymi, które były realizowane na poziomie krajowym i regionalnym, ponad połowę funduszy w ramach celu 1 przeznaczono na budowę i modernizację infrastruktury (54%), rozwój zasobów ludzkich (24,2%) oraz środowisko produkcyjne (21,5%)²³. W ujęciu regionalnym największym beneficjentem pomocy unijnej w tym okresie była Andaluzja (21,32%), Kastylija i Leon (10,09%) oraz Kastylija-La Mancha (7,65%)²⁴. W sumie w okresie planistycznym 1989–1993 Hiszpania otrzymała pomoc równą 0,7% PKB, która stanowiła 3% jej globalnych nakładów inwestycyjnych.

Szacunki wskazują, że w regionach objętych pomocą w ramach celu 1 liczba miejsc pracy zwiększyła się o ok. 115 tys. W latach 1987–1994 w efekcie projektów związanych z infrastrukturą drogową potroiła się liczba autostrad i dróg szybkiego ruchu. Jednocześnie nastąpiła znacząca poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. W latach 1989–1993 liczba wypadków z ofiarami śmiertelnymi spadła o 27,2%. Równocześnie realizowano projekty dotyczące transportu kolejowego. W rezultacie działań, które polegały m. in. na modernizacji dotychcza-

²⁰ Razem regiony celu 1 polityki regionalnej w Hiszpanii w latach 1989–1993 stanowiły ponad 80% powierzchni kraju. Wspólnoty autonomiczne objęte pomocą to: Andaluzja, Asturia, Kastylija i Leon, Kastylija-La Mancha, Walencja, Estremadura, Galicja, Murcia i Wyspy Kanaryjskie. Miasta autonomiczne, które uzyskały wsparcie w ramach celu 1 polityki regionalnej, to Ceuta i Melilla.

²¹ First European Cohesion Report, Commission of the European Communities, Brussels–Luxembourg 1996, s. 151.

²² J. Piecuch, *Hiszpania w Unii Europejskiej. Aspekty rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2004, s. 128.

²³ First European Cohesion Report..., s. 147–149.

²⁴ J. Piecuch, *Hiszpania w Unii Europejskiej...*, s. 133.

sowej infrastruktury oraz budowie sieci szybkiej kolei, liczba pasażerów wzrosła z 321 mln w 1987 r. do 452 mln w 1993 r. Kolejne zmiany dotyczyły telekomunikacji i pozwoliły na zwiększenie liczby użytkowników, skrócenie czasu oczekiwania na podłączenie aparatu telefonicznego oraz stopniowe zastępowanie technologii analogowej przez centrale cyfrowe. Za sukces można uznać również szkolenia i inne instrumenty aktywizacji zatrudnienia, które stopniowo przyczyniały się do poprawy sytuacji na rynku pracy. Fundusze strukturalne umożliwiły wzrost nakładów na projekty badawczo-rozwojowe i tym samym rozwój infrastruktury technicznej uniwersytetów, instytutów badawczych, parków przemysłowych i technologicznych. Aktywizując kapitał prywatny, współfinansowano projekty związane z otoczeniem produkcyjnym i przedsiębiorczością. Dzięki temu udało się stworzyć dodatkowe 9 tys. miejsc pracy. Podobnie inwestycje w rolnictwie oraz w rozwój obszarów wiejskich sprzyjały wdrażaniu innowacyjnych metod produkcji i gospodarowania. Działania te umożliwiały zachowanie dotychczasowych miejsc pracy oraz tworzenie nowych, na obszarach wiejskich.

Uzupełnieniem pomocy w ramach celu nr 1 polityki regionalnej były projekty realizowane w dziedzinach wspieranych przez pozostałe cele priorytetowe przyjęte na lata 1989–1993. Wśród rezultatów warto wspomnieć o projektach infrastrukturalnych, wsparciu przedsiębiorczości oraz tworzeniu nowych miejsc pracy w ramach celu nr 2. Pomoc uzyskało m. in. 2 tys. nowo powstających firm oraz 20 tys. już istniejących. W wyniku kompleksowych projektów współfinansowanych z EFS w ramach celów 3 i 4, szkoleniami objęto 2 mln osób oraz udzielono 768 tys. dotacji do tworzonych miejsc pracy. Za sukces można uznać to, że 33% osób przeszkolonych podjęło pracę w przeciągu 15 miesięcy od ukończenia projektu²⁵.

W okresie planistycznym 1994–1999 Hiszpania nadal należała do największych beneficjentów wspólnotowej polityki spójności. W sumie w tym okresie uzyskała ok. 35 mld ECU. W Podstawach Wsparcia Wspólnoty 1994–1999, podobnie jak w poprzednim okresie programowania, położono główny nacisk na rozwój infrastruktury fizycznej (transport, energetykę, telekomunikację, ochronę środowiska). Ponadto znacznym wsparciem objęto projekty dotyczące rozwoju zasobów ludzkich oraz bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw. Porównując jednak pomoc dla regionów celu nr 1, wsparcie na 1 mieszkańca w Hiszpanii wyniosło 188 ECU i było mniejsze niż w pozostałych krajach kohezyjnych. W Irlandii wyniosło 262 ECU, w Portugalii 232 ECU, a w Grecji 225 ECU.

W wyniku realizacji projektów w regionach najbiedniejszych, objętych celem nr 1, utworzono w latach 1994–1999 ok. 150–200 tys. nowych miejsc pracy. W znaczący sposób poprawiła się jakość infrastruktury transportowej. Ze środków UE wybudowano m. in. 1329 km nowych dróg i zmodernizowano 2326 km już istniejących. Inwestycje te przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, o czym świadczy m. in. zmniejszenie liczby wypadków

²⁵ Tamże, s. 194–198.

z ofiarami śmiertelnymi o ok. 40% w badanym okresie. Równolegle realizowano projekty związane z unowocześnianiem sieci kolejowych. Z EFRR sfinansowano inwestycje telekomunikacyjne, które polegały na rozbudowie istniejących sieci analogowych oraz rozwoju technologii cyfrowej. Projekty te zwiększyły dostępność usług telekomunikacyjnych, w szczególności na obszarach peryferyjnych, skróciły czas oczekiwania na podłączenie telefonu oraz poprawiły jakość usług²⁶.

W Hiszpanii priorytetowo potraktowano rozwój zasobów ludzkich. Na ten cel w latach 1994–1999 przeznaczono 28,4% funduszy unijnych. Działania koncentrowały się na organizowaniu szkoleń dla osób bezrobotnych, pracowników przedsiębiorstw, kształceniu ustawicznym oraz zwiększaniu poziomu i jakości wykształcenia wśród młodzieży. Uzupełnieniem działań współfinansowanych z EFS w zakresie edukacji były projekty związane z unowocześnianiem infrastruktury edukacyjnej, w szczególności na poziomie wyższym. Inwestycje te zmierzały także do rozwoju sfery badawczo-rozwojowej i jej powiązania z przedsiębiorstwami. Bezpośrednim celem zwiększenia nakładów na sferę badawczo-rozwojową był poprawa konkurencyjności gospodarki hiszpańskiej. Jednocześnie wzmocniano instytucje otoczenia biznesu. Stworzono m. in. wiele parków przemysłowych, instytucji doradczych i szkoleniowych. Istotnym uzupełnieniem pomocy strukturalnej w ramach celu 1 były środki z EFOiGR (sekcja orientacji). Zostały one przeznaczone przede wszystkim na modernizację infrastruktury i rozwój obszarów wiejskich oraz inwestycje w sektorze rolno-spożywczym.

W przypadku regionów objętych pomocą w ramach celu nr 2 priorytetowo potraktowano rozwój infrastruktury (głównie komunikacyjnej i telekomunikacyjnej – ok. 50% środków). Z pozostałych środków, wsparcie otrzymali m. in. mali i średni przedsiębiorcy oraz osoby rozpoczynające własną działalność gospodarczą (głównie mikroprzedsiębiorstwa). Uzupełnieniem tych działań były projekty współfinansowane z EFS i mające na celu ograniczanie bezrobocia w regionach restrukturyzowanych. Szacuje się, że w hiszpańskich regionach objętych celem nr 2 polityki regionalnej w okresie programowania 1994–1999 utrzymano lub utworzono 115 tys. miejsc pracy. W ramach celu 2 wdrażano również działania mające za zadanie poprawę stanu środowiska naturalnego.

Hiszpania w latach 1994–1999 była również beneficjentem pomocy w ramach celów horyzontalnych nr 3 i 4. W ramach celu 3 udzielano wsparcia z EFS na zwalczanie długotrwałego bezrobocia i ułatwianie integracji zawodowej. Pomoc, głównie w formie szkoleń, skierowana została do młodzieży, osób długotrwale bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Na realizację celu nr 3

²⁶ W latach 1994–1999 zwiększono liczbę zakładanych telefonów z 31,8 w 1993 r. do 38 w 1999 r. na 100 mieszkańców, skrócono okres oczekiwania na instalację w tym samym okresie z 3 miesięcy do 30 dni oraz doprowadzono do stanu, w którym 60% sieci analogowych przekształcono na cyfrowe.

w Hiszpanii przeznaczono 1 474,4 mln ECU w latach 1994–1999. W ramach celu nr 4 polityki regionalnej (EFS) wsparciem objęto przede wszystkim pracowników przedsiębiorstw, w tym małych i średnich firm zagrożonych restrukturyzacją. Na jego realizację Hiszpania otrzymała 368,6 mln ECU. Działania polegały na organizacji szkoleń i doradztwa zawodowego dla pracowników przedsiębiorstw objętych restrukturyzacją. Ich celem było podniesienie kwalifikacji zawodowych, zdobycie nowych umiejętności i przekwalifikowanie zgodnie z potrzebami rynku pracy. Ważnym uzupełnieniem działań realizowanych w ramach celów 1 i 2 polityki regionalnej oraz rozwoju zasobów ludzkich były projekty wdrażane w dziedzinach wspieranych w ramach celów 5a i 5b. Należały do nich poprawa konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, rybołówstwa oraz rozwój obszarów wiejskich. W latach 1994–1999 działania współfinansowane z funduszy strukturalnych przyczyniły się do znacznego wzrostu produkcji w sektorze połowowym i przetwórstwa rybnego. Przy ograniczeniu zatrudnienia o ok. 30% produktywność wzrosła o 65%. Udało się również zmodernizować infrastrukturę na obszarach wiejskich²⁷, stworzyć 14,2 tys. nowych miejsc pracy oraz zrealizować projekty inwestycyjne w 4 tys. przedsiębiorstw.

Bardzo ważnym źródłem pomocy dla Hiszpanii w latach 1994–1999 był Fundusz Spójności. Hiszpania była jego największym beneficjentem, korzystając ze środków na projekty inwestycyjne w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska. Wśród inwestycji drogowych dominowały projekty, których celem była poprawa komunikacji Hiszpanii z innymi krajami członkowskimi UE, np. autostrada Madryt–Lizbona oraz korytarz transportowy Walencja–Sargossa–Francja. Projekty środowiskowe polegały głównie na poprawie jakości wody w dużych aglomeracjach miejskich (m. in. Guadalajara, Murcja, Malaga) oraz zapewnieniu lepszego zaopatrzenia w wodę obszarów dotkniętych suszami lub częstym niedoborem wody.

Podsumowując, należy stwierdzić, że fundusze unijne w Hiszpanii były przeznaczane przede wszystkim na poprawę stanu infrastruktury. Jednak ważnym uzupełnieniem tych działań było wsparcie dla inwestycji produkcyjnych, w szczególności w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, oraz rozwój zasobów ludzkich. Zmiana priorytetów jest zauważalna przy porównaniu działań wdrażanych w latach 1989–1993, kiedy bezsprzecznie dominowały duże projekty infrastrukturalne, z programowaniem 1994–1999, gdy znaczna część środków została przeznaczona na rozwój zasobów ludzkich, wsparcie przedsiębiorczości, instytucje otoczenia biznesu oraz sferę badawczo-rozwojową. Hiszpania podjęła znaczny wysiłek, którego efektem miało być lepsze wykorzystanie funduszy unijnych. W tym celu starano się sprostać wymogom reformy funduszy strukturalnych, zapoczątkowanej w 1988 r. Za sukces Hiszpanii należy uznać zaangażowanie do realizacji działań władz regionalnych i lokalnych, partnerów społecznych

²⁷ Elektryfikacja 500 miejscowości i budowa wodociągów w 550 gminach.

oraz organizacji pozarządowych we współpracy z instytucjami centralnymi. An gażując we wdrażanie funduszy unijnych krajowe środki publiczne oraz beneficjentów prywatnych, Hiszpania zgodnie z zasadą dodatkowości traktowała fundusze strukturalne jako uzupełnienie działań finansowanych ze środków własnych. Stopniowe wdrażanie zasad priorytetowych polityki regionalnej UE przyczyniło się do podniesienia poziomu absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Hiszpanii. Wśród negatywnych elementów systemu wdrażania podkreśla się skomplikowane procedury, brak spójnego programu wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz brak wystarczającej synergii pomiędzy poszczególnymi komponentami programów²⁸.

W pierwszych latach członkostwa Hiszpania znacznie odbiegała poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego od pozostałych państw Wspólnoty. Niższy był m. in. poziom wydajności pracy (100 w Hiszpanii – 141 w krajach WE), stan infrastruktury drogowej (38,3% średniego poziomu WE) oraz edukacji (szkoły średnie kończyło 11,9% ludności, wyższe – 9,8%, średnia dla WE to odpowiednio – 30,9% oraz 15,0%). Środki z funduszy strukturalnych wydawkowano na trzy główne cele: infrastrukturę, zasoby ludzkie i otoczenie produkcyjne. Inwestycje publiczne za sprawą pozytywnych efektów mnożnikowych stymulowały blisko sześciokrotny wzrost inwestycji prywatnych. Jako jeden z czterech najsłabiej rozwiniętych krajów Wspólnoty, Hiszpania otrzymała również wsparcie z Funduszu Spójności. Ocenia się, że fundusz ten uzupełnił w 11% wydatki Hiszpanii na ochronę środowiska, a w 12% na transport, podnosząc poziom dochodu o 0,4% i tworząc dodatkowo 70 tys. miejsc pracy²⁹.

Hiszpania uzyskała największe korzyści z pomocy regionalnej UE, głównie za sprawą rozwoju instytucjonalnego i zwiększenia inwestycji publicznych. Fundusze unijne odegrały w tym przypadku rolę stymulatora zmian, ponieważ do 1989 r. nie funkcjonował w Hiszpanii system planowania i koordynacji publicznych wydatków inwestycyjnych, obejmujących wszystkie regiony. Pomoc strukturalna wymusiła na Hiszpanii prowadzenie bardziej racjonalnej polityki regionalnej i przyjęcie obowiązujących w Unii zasad jej finansowania. Zgodnie z zasadą koncentracji, środki kierowano przede wszystkim do regionów najuboższych, wspierając projekty infrastrukturalne. Postępowanie władz zgodnie z zasadą partnerstwa i subsydiarności przyczyniło się do wzmocnienia współpracy na linii KE–rząd Hiszpanii, ale również pomiędzy regionami, władzami różnych szczebli administracji samorządowej oraz instytucjami i organizacjami pozarządowymi. Wprowadzenie zasady programowania zwiększyło efektywność polityki regionalnej w Hiszpanii, ponieważ realizowane działania wynikały z analizy potrzeb i szczegółowych celów w określonym horyzoncie czasowym³⁰.

²⁸ J. Piecuch, *Hiszpania w Unii Europejskiej...*, s. 194–199.

²⁹ J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 226–227.

³⁰ Tamże, s. 229.

5.2.2. Irlandia³¹

Przystępując do WE, Irlandia była jednym z najslabiej rozwiniętych państw członkowskich. PKB na mieszkańca niewiele przekraczał 60% średniego PKB WE (1973 r.). Główne problemy strukturalne Irlandii były następujące³²:

- peryferyjne położenie w stosunku do pozostałych krajów Wspólnoty,
- znaczny udział rolnictwa w gospodarce,
- niski poziom rozwoju przemysłu,
- duże różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy poszczególnymi częściami kraju.

Pewne elementy polityki regionalnej były realizowane w Irlandii jeszcze przed przystąpieniem do WE. Działania koncentrowały się przede wszystkim na tworzeniu nowych miejsc pracy w przemyśle. Nie uwzględniały jednak znaczących różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów. Celem władz Irlandii był wzrost gospodarczy całego kraju, a nie zmniejszanie dysproporcji i kierowanie pomocy do obszarów najuboższych. Po przystąpieniu Irlandii do WE cel ten pozostał niezmienny, a w efekcie utworzenia w 1975 r. EFRR, środki dla Irlandii były przede wszystkim przeznaczane na rozwój infrastruktury. W mniejszym zakresie Irlandia korzystała z EFS i sekcji orientacji EFOiGR. Szacuje się, że wpływ wspólnotowej polityki regionalnej na gospodarkę Irlandii w latach 1975–1988 był niewielki, co wynikało głównie z ograniczonych środków. Irlandia otrzymywała rocznie ok. 1% PNB, a poziom PKB na mieszkańca w stosunku do średniego PKB WE wzrósł z 60,8% w 1973 r. do 67,5% w 1988 r.³³ Uważa się jednak, że wzrost ten miał częściowo wymiar statystyczny i wynikał z przystąpienia w latach 80. do WE trzech relatywnie uboższych państw (Grecji – w 1981 r., Hiszpanii i Portugalii – w 1986 r.). Istotną zmianę przyniosła reforma wspólnotowej polityki regionalnej przeprowadzona w 1988 r. Jej podstawowym efektem było zakwalifikowanie Irlandii jako regionu NUTS II i tym samym objęcie całego kraju celem nr 1. Zmiana ta spowodowała istotne zwiększenie środków finansowych. Ogółem w latach 1989–1993 Irlandia uzyskała 4,5 mld ECU (tj. średnio 2,66% PKB rocznie)³⁴ z funduszy strukturalnych oraz ponad 144 mln ECU z Funduszu Spójności w pierwszym roku jego funkcjonowania (1993 r.)³⁵.

³¹ Oprac. na podstawie: A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna w procesie integracji europejskiej. Doświadczenia Irlandii*, „Biuletyn Europejski” 2002, nr 8, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.

³² Tamże, s. 179–180.

³³ The EU Economy: 2000 Review, European Commission, s. 232.

³⁴ Unity, solidarity, diversity for Europe..., s. 122; First Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, s. 144, 151.

³⁵ The impact of structural policies on economic and social cohesion..., s. 74.

Realizacja Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Irlandii w latach 1989–1993 charakteryzowała się następującymi cechami³⁶:

- wysokim udziałem EFS w całości pomocy,
- priorytetowym traktowaniem programów na rzecz rozwoju zasobów ludzkich,
- wysokim udziałem środków niepublicznych w finansowaniu polityki regionalnej,
- tworzeniem spójnych i kompleksowych programów rozwoju i ich konsekwentną realizacją.

W finansowaniu polityki regionalnej w Irlandii największy udział, podobnie jak w pozostałych krajach członkowskich, miał EFRR (45% w latach 1989–1993). Jednak w innych krajach kohezyjnych był on znacznie większy i przekraczał 50%³⁷. Z kolei udział EFS w całości programowania w Irlandii był wyższy niż w pozostałych państwach i wynosił w latach 1989–1993 35%³⁸ (tab. 5.13).

Tabela 5.13. Podział środków dla Irlandii w latach 1989–1993 według źródeł finansowania (w mln ECU, ceny bieżące)

Źródła finansowania	EFRR	EFS	EFOiGR	FS	Razem
Cel nr 1	1966	1681	762	51	4460
FS	–	–	–	144	144
IW	242	41	13	–	195
Razem	2208	1722	775	195	4901
Razem (%)	45,05	35,14	15,81	4,0	100

Źródło: The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union 1989–1999, European Commission, Brussels 1997, s. 74.

Duży udział EFS w całości pomocy strukturalnej dla Irlandii w tym okresie znalazł odzwierciedlenie w kształcie dokumentów programowych, tzn. w Narodowym Planie Rozwoju i Podstawach Wsparcia Wspólnoty. Szczególne znaczenie miał ostatni z tych dokumentów, ponieważ stanowił podstawę do podziału funduszy w ramach poszczególnych programów operacyjnych, priorytetów i działań. Najwięcej, tj. ok. 40% środków skierowano na rozwój zasobów ludzkich. Środki te zostały przeznaczone na edukację i szkolnictwo zawodowe (45%), szkolenia na rynku pracy (43%) oraz na bezpośrednie dotowanie nowych miejsc pracy (12%). Należy podkreślić, że programy edukacyjne i szkoleniowe realizowane w Irlandii

³⁶ A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna...*, s. 188–189.

³⁷ W Hiszpanii 55%, w Grecji 52%, w Portugalii 53%.

³⁸ W Hiszpanii 24%, w Grecji 19%, w Portugalii 24%.

pozwołyły znacznej grupie osób³⁹ nabyć praktyczne umiejętności w strategicznych dla ówczesnej gospodarki dziedzinach, do których należały: zarządzanie, marketing, informatyka, elektronika, przemysł spożywczy, farmaceutyka, turystyka, przemysł chemiczny, inżynieria i budownictwo, finanse. Ponadto w wyniku monitoringu i ewaluacji projektów odnotowano wysoką skuteczność realizowanych działań, w szczególności w przypadku osób bezrobotnych, absolwentów i rozpoczynających własną działalność gospodarczą⁴⁰.

Cechą charakterystyczną struktury finansowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Irlandii był wysoki udział środków niepublicznych, które są uzupełnieniem funduszy strukturalnych i krajowych środków publicznych, zgodnie z zasadą współfinansowania. Świadczy to o zainteresowaniu sektora prywatnego dotacjami wspólnotowymi, dopasowaniu działań do potrzeb potencjalnych beneficjentów oraz stosunkowo nieskomplikowanym systemie wdrażania. W latach 1989–1993 udział finansowania prywatnego w całości środków strukturalnych wyniósł 26,6%.

Należy również podkreślić, że irlandzki system wdrażania instrumentów polityki regionalnej cechowała spójność i kompleksowość. Przyjęcie określonych priorytetów zostało poprzedzone szczegółową analizą sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Konsekwencją takiego podejścia było położenie nacisku na rozwój zasobów ludzkich oraz infrastrukturę sprzyjającą zagranicznym inwestycjom. W sumie, działania zostały skoncentrowane w obrębie czterech priorytetowych dziedzin⁴¹, z wykorzystaniem stosunkowo niewielkiej liczby programów operacyjnych⁴². Trudno jest rozważać natomiast wymiar regionalny Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Irlandii w latach 1989–1993, ponieważ programy operacyjne miały charakter sektorowy i były opracowane na poziomie krajowym. Było to konsekwencją zakwalifikowania Irlandii jako pojedynczego regionu NUTS II do pomocy w ramach celu nr 1 polityki regionalnej⁴³.

³⁹ Ogółem z projektów realizowanych w ramach programu rozwoju zasobów ludzkich skorzystało ponad 200 tys. osób, w tym prawie 90 tys. w ramach największego pod względem finansowym podprogramu dla przemysłu i usług, którego celem było utworzenie dodatkowych 20 tys. miejsc pracy. Program umożliwiał zdobycie kwalifikacji zawodowych przez techników średniego szczebla, oraz wyższych kwalifikacji technicznych i biznesowych. Oferowano ponadto dotacje szkoleniowe, szkolenia dla MSP, wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy, dotacje na zatrudnienie.

⁴⁰ Ewaluacja programów „Technicy średniego szczebla” (*Middle Level Technicians*) oraz „Wyższe kwalifikacje techniczne i biznesowe” (*Higher Technical & Business Skills*) wykazała, że średnio ok. 80% uczestników znalazło zatrudnienie w okresie 9 miesięcy po zakończeniu kursów oraz znaczna część z nich podjęła dalszą naukę.

⁴¹ Są to: 1) rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo i turystyka (25% środków), 2) przemysł i usługi (15%), 3) peryferyjność kraju – inwestycje infrastrukturalne (20%), 4) zasoby ludzkie (40%).

⁴² W latach 1989–1993 fundusze strukturalne w Irlandii były wdrażane poprzez 14 programów operacyjnych. W tym samym czasie w Portugalii funkcjonowało ok. 50 programów operacyjnych.

⁴³ Dla celów statystycznych wydzielono 7 subregionów: Dublin, South-East, South-West, Mid-west, West, North-West, Midland-East.

W latach 1994–1999 Irlandia uzyskała ponownie status regionu NUTS II i w całości została objęta pomocą w ramach celu 1 polityki regionalnej. Jednocześnie korzystała ze wsparcia w ramach Funduszu Spójności (tab. 5.14).

Tabela 5.14. Źródła finansowania działań strukturalnych w Irlandii w latach 1994–1999
(w mln ECU, ceny z 1994 r.)

Źródła finansowania	Wkład UE (1)	Krajowe środki publiczne (2)	Środki prywatne (3)	Razem (1 + 2 + 3)
Cel 1	5620	2335	2428	10383
Fundusz Spójności	1301	229	0	1530
Inicjatywy Wspólnotowe	482	537	145	1164
Razem	7403	3101	2573	13077

Źródło: The impact of structural policies on economic and social cohesion..., s. 74.

W latach 1994–1999 Irlandia uzyskała 5,6 mld ECU z funduszy strukturalnych, tj. 1,9% PKB rocznie. Środki te zostały zwiększone o blisko 0,5 mld ECU z Inicjatyw Wspólnotowych. Dodatkowo Irlandia uzyskała 1,3 mld ECU z Funduszu Spójności. Środki unijne zgodnie z zasadą montażu finansowego były uzupełniane przez krajowe środki publiczne oraz wkład beneficjentów prywatnych. Największa część środków strukturalnych skierowanych do Irlandii pochodziła z EFRR (34,6%, tj. 2,5 mld ECU) oraz z EFS (26,4%, tj. 1,9 mld ECU). Znacznie niższy udział miał EFOiGR (14,3%, tj. 1,1 mld ECU), Fundusz Spójności (17,5%, tj. 1,3 mld ECU) oraz FIWR (0,6%, tj. 47 mln ECU). Pozostałe 6,6% (tj. 482 mln ECU) funduszy strukturalnych stanowiło źródło finansowania Inicjatyw Wspólnotowych.

Cechą charakterystyczną programowania funduszy strukturalnych w Irlandii w latach 1994–1999 był znaczny udział środków niepublicznych (zasada partnerstwa) oraz EFS w całości alokacji. Udział środków prywatnych w latach 1994–1999 wyniósł 0,98% PKB. Głównym priorytetem w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych przez Irlandię był rozwój zasobów ludzkich. Na ten cel przeznaczono w latach 1994–1999 ok. 35–40% środków strukturalnych, czyli znacznie więcej niż w pozostałych państwach kohezyjnych (Grecja 24%, Hiszpania 25%, Portugalia 28%). Tym samym wyższy był również udział EFS, jako podstawowego źródła współfinansowania projektów związanych z rozwojem zasobów ludzkich. W Irlandii, w latach 1994–1999, wyniósł on ponad 26%, podczas gdy w tym samym okresie w Hiszpanii 20%, w Grecji 14%, a w Portugalii 18%. Niższy był natomiast udział EFRR i projektów infrastrukturalnych. W tym samym czasie wyniósł on 35%, podczas gdy w Hiszpanii 42%, w Grecji 54%, w Portugalii 54%. Odzwierciedleniem przyjętych przez Irlandię priorytetów w wykorzystaniu funduszy strukturalnych była konstrukcja głównego dokumen-

tu programowego, tzn. Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 1994–1999. Środki strukturalne miały przyczynić się do osiągnięcia dwóch zasadniczych celów⁴⁴:

- zapewnienia długookresowego rozwoju gospodarczego poprzez zwiększenie produkcji, potencjału gospodarczego i tworzenie trwałych miejsc pracy,
- przeciwdziałania długookresowemu bezrobociu.

Celom tym służyło dziewięć programów operacyjnych mających wspierać cztery priorytetowe dziedziny⁴⁵:

- sektor produkcyjny (39% środków),
- infrastruktura gospodarcza (20% środków),
- zasoby ludzkie (37% środków),
- rozwój lokalny na terenach rolniczych i miejskich (4% środków).

Programy operacyjne skierowane do sektora produkcyjnego obejmowały m. in. pomoc w zakresie marketingu, nowych technologii, podnoszenia kwalifikacji pracowników, stworzenia programu rozwoju inwestycji zagranicznych w Irlandii, transferu nowych technologii do przedsiębiorstw krajowych, rozwoju działalności badawczo-rozwojowej, rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego, tworzenia nowych miejsc pracy, szkolenia i usług doradczych, przygotowania terenów i infrastruktury pod inwestycje, rozwoju rybołówstwa oraz programu rozwoju turystyki w Irlandii. Wśród efektów zwraca uwagę powstanie rocznie średnio 11 tys. nowych miejsc pracy, rozwój sfery badawczo-rozwojowej, zwiększenie wydajności produkcji rolnej o 50%, zwiększenie połowów ryb o 30% oraz podniesienie o 50% dochodów z turystyki.

W ramach rozbudowy infrastruktury gospodarczej realizowano trzy programy operacyjne. Program Operacyjny dla Transportu obejmował inwestycje w zakresie infrastruktury drogowej, kolejowej, morskiej i lotniczej. W wyniku jego realizacji podwyższono m. in. jakość 57% głównych dróg krajowych. Drugi program – Program Operacyjny Infrastruktury Gospodarczej – miał na celu rozwój sektora energetycznego w Irlandii oraz infrastruktury telekomunikacyjnej i pocztowej. Znaczna część środków przeznaczona została na inwestycje na obszarach wiejskich. Trzeci program związany był z ochroną środowiska. Działania skoncentrowano na budowie oczyszczalni ścieków, składowaniu odpadów, budowie wysypisk śmieci oraz tworzeniu systemu monitoringu stanu środowiska naturalnego.

W ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty 37% środków przeznaczono na rozwój zasobów ludzkich. Mimo sugestii KE, która proponowała zwiększenie dofinansowania inwestycji przedsiębiorstw oraz badań i rozwoju, Economic and Social Research Institute rekomendował rozwój zasobów ludzkich jako główny element realizacji CSF w Irlandii. Środki skoncentrowane zostały wokół dwóch

⁴⁴ A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna...*, s. 202–203, [za:] Ireland – National Development Plan 1994–1999, s. 31.

⁴⁵ Tamże, s. 203, [za:] Ireland – CSF 1994–1999, Office for Official Publications of the EC, European Commission, Brussels 1994.

zasadniczych celów: 1) przygotowania młodzieży do wejścia na rynek pracy poprzez edukację i szkolenia oraz 2) podnoszenia kwalifikacji siły roboczej. Działania wdrażane w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich podzielone były na pięć podprogramów: szkolenia i edukacja początkowa (m. in. praktyki i szkolenia zawodowe, przeciwdziałanie wczesnemu kończeniu edukacji, nabywanie kwalifikacji technicznych i biznesowych – 34% środków); kontynuacja szkoleń dla bezrobotnych (m. in. szkolenia w przemyśle i przedsiębiorstwach lokalnych – 7,3%); przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (m. in. wsparcie osób niepełnosprawnych, szkolenia zawodowe, ograniczanie zjawiska analfabetyzmu, pomoc w powrocie na rynek pracy osobom długotrwale bezrobotnym – 49,5%); adaptacja do zmian w przemyśle (1,8%) oraz podniesienie jakości szkoleń (7,4%)⁴⁶.

Badania przeprowadzone w Irlandii, które miały ocenić skuteczność tych programów, pokazały, że zwiększały one dwukrotnie szansę osób na zatrudnienie w porównaniu z osobami nieobjętymi wsparciem⁴⁷. Do najbardziej efektywnych należały programy subsydiowania zatrudnienia (*Enterprise Allowance Scheme*, *Enterprise Subsidy Scheme*) oraz programy szkoleniowe (*Specific Skills Training*, *Job Training*). Raport wskazał również na komponenty programu Rozwój Zasobów Ludzkich, które nie przyniosły spodziewanych efektów. Przykładem może być program *Community Employment*, który polegał na finansowaniu czasowego zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych (głównie starszych) w sektorze społecznym. Badania pokazały, że program ten w niewielkim stopniu zwiększał jedynie szanse kobiet na rynku pracy. W przypadku mężczyzn efekty takich działań były marginalne. Warto podkreślić, że na finansowanie tego komponentu przeznaczono 1485,4 mln funtów irlandzkich, tj. 35% wszystkich środków Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich.

W ramach czwartego priorytetu – rozwój lokalny na terenach miejskich i wiejskich – realizowano projekty, których celem było pobudzenie aktywności środowisk lokalnych oraz stworzenie spójnych lokalnych programów rozwoju. Działania koncentrowały się na świadczeniu usług doradczych dla małych i średnich przedsiębiorstw, akcjach edukacyjnych, finansowaniu zatrudnienia, pomocy dla bezrobotnych, promocji przedsiębiorczości oraz ochronie środowiska. Dodatkową formą wsparcia były programy rewitalizacji obszarów miejskich, m. in. w Dublinie, Limerick, Cork, Galway i Waterford. Działania te przyczyniły się do powstania 17 tys. miejsc pracy, 12 tys. osób uzyskało dotacje na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, a 11 tys. osób okresowe zatrudnienie⁴⁸.

Cechą charakterystyczną systemu administracyjnego w Irlandii jest jego centralizacja. Tym samym instytucjonalna struktura zarządzania i wdrażania fundu-

⁴⁶ A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna...*, s. 207.

⁴⁷ Tamże, s. 208–209, [za:] K. Denny, C. Hormon, P. J. O'Connell, *Investing in People*, s. 60.

⁴⁸ Tamże, s. 203–210.

szy strukturalnych jest skoncentrowana wokół poszczególnych ministerstw (*government departments*). Reforma funduszy strukturalnych (1988 r.) i przyjęcie zasady partnerstwa wymusiły na Irlandii wyodrębnienie struktur regionalnych i zaangażowanie ich w proces programowania i zarządzania instrumentami polityki spójności UE. W praktyce jednak, udział ten ograniczał się do opiniowania, konsultacji i oceny realizowanych programów. Scentralizowanemu podejściu do funduszy strukturalnych w Irlandii sprzyjało zakwalifikowanie całego kraju jako jednego regionu NUTS II do pomocy w ramach celu nr 1. Charakterystycznym podejściem do zasady partnerstwa było stworzenie lokalnego partnerstwa publiczno-prywatnego. W skład tych struktur wchodzili przedstawiciele władz lokalnych, instytucji rozwoju gospodarczego, organizacji społecznych, związków zawodowych oraz związków pracodawców. Należy podkreślić, że działalność partnerstwa lokalnego, jako elementu systemu wdrażania funduszy strukturalnych w Irlandii, została oceniona pozytywnie, choć pewne zastrzeżenia budził brak nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych ze strony administracji państwowej⁴⁹.

W latach 1994–1999 nastąpiło w Irlandii znaczne wzmocnienie zasady monitoringu i ewaluacji projektów. Wynikało to z nowych rozporządzeń przygotowanych przez KE w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych. Irlandia zbudowała jednak system, który przewyższał standardy unijne. Rozbudowany system monitoringu i ewaluacji na różnych poziomach wdrażania przyczynił się do podniesienia efektywności i skuteczności realizowanych projektów. Irlandia należała do grupy państw, w których po raz pierwszy powszechnie zastosowano bieżącą ewaluację (*on-going evaluation*). Celem jej była poprawa wykorzystania funduszy strukturalnych oraz lepsza alokacja środków w ramach poszczególnych programów operacyjnych, priorytetów i działań. Szczególnie ważna była ocena przeprowadzana w połowie okresu wdrażania. W jej wyniku zmniejszano dotacje do programów, które nie przynosiły spodziewanych rezultatów oraz realokowano fundusze do programów, których efekty były zadowalające. Wdrażanie instrumentów polityki regionalnej w Irlandii, ze szczególnym uwzględnieniem zasad programowania, monitoringu, kontroli i ewaluacji, przyczyniło się do stworzenia skutecznego systemu absorpcji i wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Świadczy o tym wysoki poziom wykorzystania przyznanych środków, w szczególności w porównaniu z krajami o najniższym poziomie rozwoju. (tab. 5.15).

Sprawny i skuteczny system wdrażania instrumentów polityki spójności w Irlandii wzmocnił pozytywne efekty oddziaływania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na sytuację społeczno-gospodarczą tego kraju. Napływ środków z budżetu UE spowodował znaczący wzrost inwestycji. W latach 80. inwestycje

⁴⁹ Tamże, s. 221–222, [za:] *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris 1996, s. 10.

ogółem stopniowo zmniejszały swoją wartość, osiągając w 1988 r. najniższy poziom od prawie 30 lat – 15,9% PKB. Znaczące zwiększenie środków strukturalnych po 1989 r. przyczyniło się do zwiększenia krajowych inwestycji publicznych (zgodnie z zasadą współfinansowania i dodatkowości). Jednocześnie wzrosło zaangażowanie kapitału prywatnego, w szczególności w pierwszym okresie programowania. Poziom inwestycji systematycznie rósł, osiągając 24% PKB w 2000 r.⁵⁰

Tabela 5.15. Poziom zakontraktowanych zobowiązań i dokonanych płatności w ramach poszczególnych celów polityki regionalnej w latach 1994–1999 (w %)

Kraj	Cel nr 1		Cel nr 2		Cel nr 3		Cel nr 4	
	zobowiązania	płatności	zobowiązania	płatności	zobowiązania	płatności	zobowiązania	płatności
Belgia	100	72	100	51	100	86	99	60
Dania	–	–	101	63	100	91	99	87
Niemcy	100	81	94	61	99	81	100	73
Grecja	99	73	–	–	–	–	–	–
Hiszpania	99	82	94	68	100	89	100	89
Francja	98	67	100	64	99	79	100	71
Irlandia	99	87	–	–	–	–	–	–
Włochy	100	67	101	51	100	63	100	52
Luksemburg	–	–	102	67	98	94	100	77
Holandia	99	67	100	51	100	71	100	77
Austria	100	77	100	70	100	85	100	87
Portugalia	99	89	–	–	–	–	–	–
Finlandia	–	–	100	64	100	76	100	74
Szwecja	–	–	100	69	100	82	100	73
W. Brytania	94	67	95	57	100	84	100	46
UE-15	99	78	97	60	100	80	100	69

Źródło: A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna...*, s. 231, [za:] Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second Report on Economic and Social Cohesion – Statistical Annex, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxembourg 2001, s. 55.

Irlandia w latach 1994–1999 nadal zmniejszała dystans dzielący ją od najlepiej rozwiniętych państw członkowskich UE. W efekcie stała się liderem wśród państw kohezyjnych. W 1988 r. PKB na mieszkańca w Irlandii wynosił 67,5% średniego PKB na mieszkańca w WE. W ostatnim roku programowania 1994–1999 był wyższy niż średnia unijna. Pozostaje jednak pytanie, jaki był wpływ instrumentów polityki spójności UE na tak spektakularny postęp w rozwoju

⁵⁰ *The EU Economy: 2000 Review*, European Commission, s. 252.

społeczno-gospodarczym w Irlandii. Według badań wykorzystujących modele ekonometryczne szacuje się, że wpływ środków strukturalnych na wzrost PNB był istotny i wahał się od 3,5 pkt.% w latach 1989–1993 do 2–3 pkt.% w latach 1994–1999. Sumując obydwa okresy programowania, transfer w ramach funduszy strukturalnych miał wpływ na wzrost PKB w wysokości 0,5 pkt.% rocznie⁵¹.

Jednym z głównych celów NPR na lata 1989–1993 i 1994–1999 było ograniczenie bezrobocia. W latach 90. podaż siły roboczej rosła średnio o ok. 30 tys. osób rocznie. Był to m. in. efekt wyżu demograficznego, ograniczenia migracji siły roboczej z Irlandii oraz wzrostu udziału kobiet w rynku pracy. Sytuację na rynku pracy zmieniał rozwój systemu kształcenia. Znacząca poprawa w zakresie ograniczania bezrobocia dokonała się od 1993 r. W latach 1993–1999 zatrudnienie wzrosło o ok. 33%, natomiast bezrobocie spadło z 15,7% w 1993 r. do 5,7% w 1999 r. W 1993 r. liczba bezrobotnych wyniosła ok. 220 tys., następnie systematycznie zmniejszała się do 96,9 tys. w 1999 r. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na sukcesy w ograniczeniu bezrobocia wśród osób długotrwale pozostających bez pracy. Zazwyczaj w okresie szybkiego rozwoju łatwiej ograniczyć bezrobocie krótkookresowe. Natomiast w Irlandii w 2. połowie lat 90. liczba bezrobotnych ogółem zmniejszyła się o 45%, krótkotrwale bezrobotnych o 25%, a długotrwale bezrobotnych o 60%. Nie można ocenić całkowitego wpływu funduszy strukturalnych na ograniczenie bezrobocia w Irlandii. Warto jednak podkreślić kilka faktów, które mogą świadczyć o roli funduszy strukturalnych w zmniejszaniu liczby bezrobotnych, w tym osób długotrwale pozostających bez pracy. Po pierwsze, w latach 1989–1997 inwestycje współfinansowane z funduszy strukturalnych przyczyniły się do utworzenia ok. 30 tys. miejsc pracy. Po drugie, na rozwój zasobów ludzkich przeznaczono 35–40% wszystkich środków strukturalnych w latach 1989–1999. Po trzecie, w latach 1994–1999 w programach unijnych związanych z rynkiem pracy uczestniczyło rocznie ok. 7% ludności (tj. 250 tys. osób w porównaniu ze średnią liczbą bezrobotnych w tym okresie – 160 tys.). Ponadto znaczna część środków została przeznaczona na pomoc dla długotrwale bezrobotnych. Jednocześnie duży udział w całkowitym finansowaniu NPR miały programy aktywnej polityki rynku pracy. W 1997 r. na tego rodzaju instrumenty przeznaczono 1,75% PKB, przy średniej w krajach OECD ok. 1% PKB.

Irlandia jest przykładem państwa, które w ostatnich 20 latach całkowicie zmieniło swoje oblicze społeczno-gospodarcze. Jej sukces ekonomiczny jest nierozdzielnie związany z członkostwem w UE i korzyściami wynikającymi z jednolitego rynku wewnętrznego. Do wysokiego tempa konwergencji w stosunku do silniejszych gospodarek państw członkowskich UE przyczyniła się również

⁵¹ A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna ...*, s. 232–233, [za:] J. Bradley, J. Fitzgerald, I. Kearney, *The Role of the Structural Funds. Analysis of Consequences for Ireland in the Context of 1992*, „Policy Research”, Series No 13, Economic and Social Research Institute, Dublin 1992; *EU Structural Funds in Ireland. A Mid-term Evaluation of the CSF 1994–1999*, red. P. Honohan, „Policy Research”, Series No 31, Economic and Social Research Institute, Dublin 1997.

polityka regionalna. W literaturze wskazuje się jednak na znacznie więcej czynników, które spowodowały sukces. Spośród nich należy wymienić przede wszystkim: inwestycje zagraniczne, rozwój zasobów ludzkich oraz restrykcyjną politykę budżetową prowadzoną w latach 80. Szczególne znaczenie dla poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej Irlandii miała jej atrakcyjność dla inwestorów zagranicznych. Były to przede wszystkim inwestycje amerykańskie.

5.2.3. Grecja

Ocena efektów wspólnotowej polityki regionalnej w Grecji jest niejednoznaczna. Z jednej strony, kraj ten dążył do uzyskania jak największych środków. Z drugiej strony, nie miał spójnej i przemyślanej koncepcji ich wykorzystania. Zarzuty kierowane do administracji publicznej dotyczyły braku kompetencji oraz braku koordynacji polityki regionalnej rządu z polityką gospodarczą⁵². Wśród głównych wad systemu wdrażania funduszy unijnych w Grecji należy wymienić⁵³:

- niski poziom uczestnictwa społeczności lokalnych i regionalnych we wdrażaniu instrumentów wspólnotowej polityki spójności oraz zły system finansowania samorządów lokalnych;
- niewielki udział sektora prywatnego, zarówno na etapie programowania, jak i realizacji projektów;
- brak wykwalifikowanej kadry w administracji rządowej, która była odpowiedzialna za programowanie i wdrażanie instrumentów wspólnotowej polityki spójności;
- liczne przypadki korupcji i nieformalnych powiązań w sferze polityki, biznesu i administracji⁵⁴;
- zły sposób konstruowania programów rozwoju regionalnego;
- brak efektywnych działań, w szczególności do 1993 r., które mogły pobudzić regiony peryferyjne i przyciągnąć inwestycje;
- niską efektywność programów edukacyjnych i programów przeciwdziałających bezrobociu.

Przy wprowadzaniu w życie I Pakietu Delorsa (1989–1993) przeważały w Grecji tendencje centralistyczne. Pomimo że reforma funduszy unijnych wzmocniła zasady partnerstwa i subsydiarności, to o ostatecznym kształcie dokumentów programowych zdecydowały władze centralne. Zasadnicza część Narodowego Planu Rozwoju została przygotowana w Ministerstwie Gospodarki. Zdaniem ekspertów, programowanie na poziomie regionalnym miało charakter symboliczny,

⁵² T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 113–115.

⁵³ Tamże, s. 136–139.

⁵⁴ Grecja należy do państw, w których doszło do największej liczby dochodzeń w sprawie defraudacji funduszy unijnych.

a propozycje samorządów zostały w znacznej części odrzucone. Pomoc unijna była wdrażana poprzez programy horyzontalne (inwestycje transportowe, telekomunikacyjne i energetyczne) oraz 13 regionalnych programów rozwoju. Około 60% środków przekazano na programy sektorowe. Programy regionalne, jak wcześniej wspomniano, zarządzane były również przez resort gospodarki.

W latach 1994–1999 system wdrażania funduszy strukturalnych był zorganizowany podobnie. Projekt Narodowego Planu Rozwoju został przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki i skierowany do konsultacji społecznych. Uwagi wysunięte przez Rady Regionalne, samorządy i organizacje społeczne zostały w znikomym stopniu wzięte pod uwagę przy tworzeniu ostatecznej wersji NPR. Rząd położył szczególny nacisk na realizację projektów infrastrukturalnych. Wielu ekspertów krytykowało również sposób podziału środków dla poszczególnych regionów. Decyzje podejmowane arbitralnie przez władzę centralną preferowały regiony najlepiej rozwinięte. Do czterech z nich, tj. Attyki, Macedonii Centralnej, Macedonii Wschodniej i Tracji, w latach 1989–1999 trafiło ponad 40% wszystkich środków z funduszy strukturalnych⁵⁵.

Mimo zarzutów stawianych władzom w związku z wykorzystaniem funduszy strukturalnych, można jednak wskazać pozytywne przykłady wykorzystania tych środków w latach 1989–1993. Grecja uzyskała pomoc w wysokości 20% ogółu inwestycji w kapitał trwały, a udział inwestycji finansowanych przez WE w PNB wzrósł z 2,5% do 3,3%. Szacuje się, że wspólnotowa polityka regionalna doprowadziła w latach 1989–1993 do podwyższenia rocznej stopy wzrostu gospodarczego o 0,5%, utworzenia 50 tys. miejsc pracy i zachowania 80 tys. już istniejących stanowisk pracy⁵⁶. Warto zwrócić uwagę na projekty, które zakończyły się w tym okresie powodzeniem, np. wybudowanie 210 km autostrad, budowa lotniska i rozbudowa metra w Atenach, rozwój sieci telekomunikacyjnej i infrastruktury służby zdrowia oraz realizacja znacznej liczby projektów badawczych (350) i inwestycyjnych (400) w małych i średnich przedsiębiorstwach.

W latach 1994–1999 pomoc dla Grecji wzrosła dwukrotnie i wyniosła ponad 17 mld ECU. 82% środków z funduszy strukturalnych przeznaczono na współfinansowanie projektów w ramach celu nr 1 polityki regionalnej. Działania dotyczyły infrastruktury, rozwoju zasobów ludzkich oraz otoczenia przemysłu. Wśród najważniejszych efektów rzeczowych projektów zrealizowanych w latach 1994–1999 należy wymienić powstanie: 890 km autostrad, 260 tys. nowych linii telefonicznych, 811 km rurociągów oraz 2700 nowych miejsc szpitalnych. W wyniku zwiększenia nakładów na oświatę i kształcenie ustawiczne utworzono 7200 dodatkowych klas w szkołach podstawowych i średnich oraz przeszkolono

⁵⁵ T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 134–136.

⁵⁶ The Structural Funds: Initial Assessment of the 1989–1993 Programming Period. Summary of the 1993 Report, Brussels, 30.07.1995.

na kursach o różnych profilach blisko 0,5 mln osób. Znaczną pomocą objęte zostały obszary wiejskie oraz sektor rybołówstwa. Dofinansowanie przeznaczono m. in. na inwestycje w agroturystyce i rzemiośle, modernizację systemu dostaw wody oraz zrestrukturyzowano ok. 8500 ha winnic. Zmiany w rybołówstwie polegały przede wszystkim na zmniejszeniu liczby jednostek połowowych o blisko 800 w latach 1994–1999⁵⁷.

Podsumowując doświadczenia trzech państw kohezyjnych w wykorzystaniu wspólnotowej polityki spójności, można wyciągnąć następujące wnioski:

- Członkostwo Hiszpanii w UE dało impuls do przyspieszonego rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju. Hiszpania była największym beneficjentem wspólnotowej polityki spójności. Można sądzić, że stopniowy wzrost PKB oraz znaczące ograniczenie bezrobocia były także efektem wykorzystania funduszy strukturalnych;

- Fundusze strukturalne w Irlandii wpłynęły na zwiększenie dyscypliny budżetowej i wprowadzenie lepszych warunków dla przedsiębiorstw oraz zwiększyły nakłady na infrastrukturę i edukację. Wysoka efektywność projektów realizowanych w Irlandii jest wiązana z właściwym doбором priorytetów rozwojowych oraz dobrym przygotowaniem i organizacją urzędników administracji publicznej. W Irlandii działania zostały w dużej mierze skoncentrowane na edukacji zawodowej i wspieraniu przedsiębiorczości. Rozbudowa podstawowej infrastruktury odgrywała zdecydowanie mniejszą rolę. Dodatkowo, niewielkie terytorium kraju sprzyjało sprawnemu zarządzaniu funduszami unijnymi. Nie bez znaczenia dla sukcesu gospodarczego Irlandii były inne czynniki, niezwiązane z wykorzystaniem funduszy unijnych. Należy wspomnieć m. in. o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych (głównie z USA), systemie podatkowym przyjaznym przedsiębiorcom oraz o różnych formach wsparcia dla podmiotów prywatnych;

- Utrzymujące się od wielu lat znaczące dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym między Grecją a pozostałymi krajami UE-15 mogą świadczyć o braku skuteczności wspólnotowej polityki spójności. Niewielkie efekty projektów współfinansowanych z funduszy europejskich wynikają przede wszystkim z błędów administracji publicznej oraz braku koordynacji polityki regionalnej;

- Aktualne problemy gospodarcze w analizowanych krajach świadczą, że dodatkowe wsparcie w ramach unijnej polityki spójności nie jest gwarancją sukcesu ekonomicznego i społecznego. Nawet rozsądne wydatkowanie środków publicznych musi być powiązane z polityką gospodarczą państwa. Polityka spójności może ułatwiać i uzupełniać działania krajowe, ale nie może ich zastępować.

⁵⁷ J. Kundera, *Jednolity rynek europejski...*, s. 223–225.

5.3. Efekty polityki spójności UE w latach 2000–2006⁵⁸

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

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

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

Fundusze unijne, a zwłaszcza EFRR i Fundusz Spójności, miały istotny wkład w rozwój infrastruktury transportowej na obszarze UE. Niemal 1/4 wszystkich wybudowanych wówczas autostrad była współfinansowana ze środków UE. Były to przede wszystkim inwestycje w regionach najuboższych, objętych celem nr 1. Pomoc skierowano także na budowę i modernizację linii szybkich kolei, portów lotniczych i morskich. W nowych krajach członkowskich były to głównie podstawowe inwestycje infrastrukturalne. W krajach lepiej rozwiniętych dominowały projekty bardziej skomplikowane, związane z unowocześnianiem sieci, transportem multimodalnym, nowoczesną komunikacją miejską oraz transportem zrównoważonym.

Kolejną dziedziną ważną z punktu widzenia rozwoju całej UE jest środowisko naturalne. Zapóźnienia w tym zakresie były ogromne, zwłaszcza w no-

⁵⁸ Oprac. na podstawie raportu: Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000–2006 co-financed by the ERDF (Objective 1 & 2), EU, Brussels 2010.

wych krajach członkowskich. Projekty polegały przede wszystkim na budowie, rozbudowie i modernizacji infrastruktury dotyczącej gospodarki wodnej i odpadów. Współfinansowano podłączenia do źródeł wody pitnej i oczyszczalnie ścieków na obszarach wiejskich. Szacuje się, że do sieci wodociągowych podłączono ok. 14 mln ludzi, a do urządzeń uzdatniania odpadów ponad 20 mln osób. Projekty te, poza wymiarem ekologicznym i ekonomicznym, sprzyjały poprawie jakości życia mieszkańców, w szczególności na obszarach zacofanych gospodarczo oraz w regionach peryferyjnych.

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

Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2000–2006 przyniosła wiele innych, być może mniej spektakularnych, efektów, które jednak miały znaczenie dla podniesienia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Unii Europejskiej. Należy w tym miejscu wspomnieć o procesie restrukturyzacji regionów objętych celem nr 2, projektach związanych ze zmianami klimatycznymi, pomocy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym dla osób starszych, o poprawie funkcjonowania administracji publicznej, lepszym zarządzaniu środkami publicznymi, wspieraniu nauki i badań, innowacjach, a także o wielu formach pomocy dla obszarów wiejskich.

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

5.4. Wpływ funduszy strukturalnych na procesy konwergencji w Unii Europejskiej

Na gruncie teorii nie ma zgody co do rozkładu korzyści wynikających z procesu integracji. W neoklasycznym modelu wzrostu konwergencja gospodarcza występuje pod warunkiem, że zapewniony zostanie swobodny przepływ czynni-

ków produkcji. Trwałe różnice w dochodzie na mieszkańca oraz stopie bezrobocia świadczą o braku lub niepełnej mobilności czynników produkcji. W modelach wzrostu endogenicznego przyjmuje się, że procesy integracji gospodarczej prowadzą do pogłębiania różnic w rozwoju pomiędzy krajami i regionami. Głównym powodem są zewnętrzne korzyści skali, które sprzyjają koncentracji czynników produkcji w regionach wysoko rozwiniętych. Zgodnie z neoklasycznym modelem wzrostu i wynikającej z niego konwergencji można uznać, że system finansowego wsparcia regionów stworzony przez WE jest niepotrzebny. Znajduje on jednak swoje uzasadnienie na gruncie teorii wzrostu endogenicznego, ponieważ siły rynkowe nie prowadzą do zmniejszania dysproporcji międzyregionalnych, potwierdzając tym samym konieczność funkcjonowania systemu wsparcia słabiej rozwiniętych obszarów.

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

M. Boldrin i F. Canova, wykorzystując model regresji, przeprowadzili badanie na 185 regionach NUTS II w latach 1980–1996. Wyniki nie pozwoliły na stwierdzenie, że dysproporcje w rozwoju między regionami maleją. Co więcej, autorzy podkreślają, że ich badanie wskazuje na bardzo niewielki wpływ polityki regionalnej na wzrost gospodarczy w państwach członkowskich. Wyniki modelu dla Grecji i Hiszpanii, a zatem dla głównych beneficjentów funduszy strukturalnych, nie potwierdzają pozytywnego wpływu pomocy regionalnej na tempo wzrostu gospodarczego w najbiedniejszych regionach. Boldrin i Canova konkludują, że wspólnotowa polityka spójności pełni głównie rolę redystrybucyjną i opiera się przede wszystkim na przesłankach politycznych, a nie ekonomicznych. Podkreślają ponadto jeszcze jeden interesujący wniosek. Z ich analizy wynika bowiem, że w latach 1950–1973, kiedy trudno mówić o wspólnej polityce regionalnej, można było zaobserwować zmniejszanie się różnic nie tylko między państwami członkowskimi, ale również między regionami, choć dostępne dane są ograniczone. W kolejnych dekadach, wraz z rozwojem polityki spójności, procesy konwergencji, zdaniem autorów, zostały zahamowane. Warto jednak podkreślić, że badanie przeprowadzone przez Boldrina i Canovę obejmuje lata 1980–1996, czyli okres istotnych zmian we wspólnotowej polityce regionalnej, których pierwsze efekty pojawiły się dopiero w 2. połowie lat 90.

Podobnie badanie F. Canovy i A. Marcet, obejmujące 144 regiony NUTS II w latach 1980–1992, nie pozwoliło bezsprzecznie potwierdzić tezy o konwergencji. Autorzy podkreślają jednak, że nie ma jednoznacznych dowodów na to, że brak polityki regionalnej mógłby spowodować dalsze pogłębianie się dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym między regionami państw członkowskich⁵⁹.

⁵⁹ M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, „Economic Policy”, April 2001, No 32, Centre for Economic Policy Research.

W. M. Orłowski podkreśla ograniczoną rolę transferów strukturalnych w rozwoju gospodarczym, zwracając uwagę na aspekt absorpcji. Uważa bowiem, że istnieją wyraźne granice zdolności absorpcyjnych gospodarki w odniesieniu do funduszy strukturalnych. Przekroczenie tej granicy prowadzi do obniżania się krańcowej efektywności inwestycji współfinansowanych ze środków pomocowych. Orłowski twierdzi, że nie jest prawdą opinia, że uzyskanie maksymalnej skali wsparcia z funduszy strukturalnych jest najlepszą formą zdyskontowania członkostwa w UE. Nie neguje jednak wyników badań opartych na modelach ekonometrycznych, które potwierdzają pozytywny wpływ polityki regionalnej na procesy konwergencji⁶⁰.

R. Barro i X. Sala-I-Martin opublikowali w 1995 r. wyniki badań dla 90 regionów w latach 1950–1990. Wskazują one, że w długim okresie można zaobserwować proces konwergencji między regionami. Podobne rezultaty otrzymali C. Brasili i L. Gutierrez. Są zatem potwierdzeniem tezy, że regiony peryferyjne i ubogie mogą w długim okresie zbliżyć się do średniego poziomu PKB na mieszkańca w WE⁶¹.

J. Bosca, R. Domenech i D. Taguas (1999 r.) stwierdzili, że wspólnotowa polityka spójności sprzyja niwelowaniu dysproporcji międzyregionalnych⁶². Podobnie Komisja Europejska (1997 r.), analizując alokacje funduszy strukturalnych i ich wpływ na regiony objęte wsparciem, wskazała, że istnieje wpływ polityki strukturalnej na spójność społeczno-gospodarczą na obszarze UE⁶³. Komisja Europejska w Szóstym okresowym raporcie nt. sytuacji społeczno-gospodarczej i rozwoju regionów WE przedstawiła wnioski z badań przeprowadzonych z wykorzystaniem modeli makroekonomicznych i metod statystycznych⁶⁴. Świadczą one o wpływie pomocy strukturalnej na wzrost PKB w państwach kohezyjnych, tj. w Grecji, Portugalii i Irlandii (0,4–0,9 pkt.%) oraz w Hiszpanii (0,3–0,5 pkt.%).

Analizując wpływ funduszy strukturalnych na procesy konwergencji w UE, warto zwrócić uwagę na badanie przeprowadzone przez J. G. Solanes i R. Maria-Dolores⁶⁵. Jest ono szczególnie istotne, ponieważ autorzy koncentrują się na wpływie funduszy strukturalnych na procesy konwergencji na poziomie krajowym i regionalnym. Co więcej, badanie obejmuje lata 1989–1999, tj. dwa zakończone dotychczas okresy programowania po wprowadzeniu reformy wspólnotowej polityki spójności (1989–1993 oraz 1994–1999).

⁶⁰ W. M. Orłowski, *Droga do Europy*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 141.

⁶¹ C. Brasili, L. Gutierrez, *Regional convergence across European Union*, <http://europa.eu.int>, 2004, s. 2–8.

⁶² J. Bosca, R. Domenech, D. Taguas, *La Política Fiscal en la Unión Económica y Monetaria*, „Moneda y Crédito” 1999(206), s. 267–324.

⁶³ The impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion...

⁶⁴ Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community, European Commission, Brussels 1999.

⁶⁵ Oprac. na podstawie: J. G. Solanes, R. Maria-Dolores, *The Impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions*, www.celpe.unisa.it.

W pierwszej części badania autorzy analizują udział poszczególnych państw i regionów w dotacjach strukturalnych w latach 1989–1999. Największą pomoc w przeliczeniu na jednego mieszkańca w obu okresach programowania otrzymały państwa kohezyjne i Włochy. We wszystkich krajach członkowskich (z wyjątkiem Portugalii) pomoc ta wzrosła w drugim okresie programowania. Wyniki analizy wskazują również na korelację pomiędzy dochodem na mieszkańca w poszczególnych krajach a wysokością otrzymanego wsparcia. Zarówno w latach 1989–1993, jak i 1994–1999, największym dofinansowaniem z funduszy strukturalnych objęto państwa o najniższym PKB na jednego mieszkańca. Ten sam wniosek można wyciągnąć, analizując wartości dla poszczególnych regionów. Jest to przede wszystkim rezultat zmian przyjętych w systemie wdrażania instrumentów polityki spójności w 1989 r. i kontynuowanych w kolejnym okresie programowania (1994–1999). Zostały one ujęte w zasadach priorytetowych polityki regionalnej i usankcjonowane rozporządzeniami.

W drugiej części autorzy przeprowadzili testy ekonometryczne na podstawie danych obejmujących państwa i regiony w latach 1989–1999. Na poziomie państw członkowskich (UE-12) badaniem objęto dwa okresy programowania, wyróżniając dwa typy konwergencji β : absolutną i warunkową, które różnią się skutkami.

Absolutna konwergencja β ma miejsce w przypadku wyrównywania dochodu na mieszkańca między krajami lub regionami. Zatem obszary uboższe wykazują tendencję do wzrostu do momentu wyrównania się dochodu w badanej grupie. W przypadku konwergencji absolutnej β , w długim okresie dochód na mieszkańca na określonym obszarze będzie taki sam niezależnie od jego wartości początkowej. Im wyższy jest współczynnik β , tym szybsze jest tempo konwergencji. Aby można było jednak mówić o absolutnej β -konwergencji, zgodnie z założeniami modelu R. Solowa, porównywane obszary powinno cechować podobieństwo strukturalne. Muszą zatem posiadać zbliżone parametry m. in. w zakresie stopy oszczędności, wzrostu ludności oraz produktywności. W gospodarce założenia przyjęte w tym modelu są trudne do spełnienia.

Konwergencja warunkowa ma miejsce w przypadku osiągnięcia przez gospodarkę stanu zrównoważonego, który jest różny dla poszczególnych obszarów. Dysproporcje są zatem trwałe, a pozycje państw w rankingu dochodu na mieszkańca pozostają niezmiennione. Do równań konwergencji wprowadza się wiele dodatkowych zmiennych. Świadczy to o tym, że stan zrównoważony różni się między krajami i regionami, a zatem konwergencja może mieć jedynie charakter warunkowy. Jednak w procesie wzrostu te warunkowe parametry zmieniają się, a różnice między nimi maleją. Stąd dysproporcje w dochodzie na mieszkańca pomiędzy poszczególnymi obszarami mogą się zmniejszać w przypadku warunkowej β -konwergencji⁶⁶.

⁶⁶ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 99–100.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się jeszcze jeden typ konwergencji, określany jako σ -konwergencja. Opisuje on zmniejszanie się rozpiętości dochodów na mieszkańca pomiędzy poszczególnymi krajami lub regionami w określonym czasie. Można zatem wskazać na zależność charakteryzującą wymienione dwa rodzaje konwergencji (β i σ). Jeśli różnice w poziomie dochodu na mieszkańca zmniejszają się (σ -konwergencja), musi być to spowodowane szybszym tempem wzrostu obszarów biedniejszych (β -konwergencja)⁶⁷.

Do estymacji parametru β -konwergencji Solanes i Dolores wykorzystali metodologię znaną wcześniej z badań Barro oraz Sala-i-Martin⁶⁸. Równanie miało następującą postać:

$$\Delta \log (y_t^i) = \alpha - \beta \log (y_{t-T}^i) + \varepsilon_t^i, \quad (5.1)$$

gdzie:

y_t^i – PKB (PPS) na jednego mieszkańca w kraju i w roku t ,

T – długość okresu programowania,

α – wielkość stała,

β – roczna stopa konwergencji PKB na mieszkańca w odniesieniu do poziomu wyjściowego,

ε^i – wskaźnik błędu.

W pierwszej części badania przyjęto założenie, że 12 państw członkowskich charakteryzuje stały długookresowy poziom PKB na mieszkańca. Ponadto związek pomiędzy stopą wzrostu tej zmiennej (lewa strona równania 5.1) a jej wartością początkową nie jest uwarunkowany innymi parametrami (absolutna β -konwergencja). W wyniku estymacji równania regresji otrzymano wynik statystycznie istotny, który wskazywał, że w 12 krajach UE roczna stopa konwergencji PKB na mieszkańca wynosiła 8,6% w badanym okresie. W dalszej części badania zniesiono założenie o homogeniczności parametrów strukturalnych poszczególnych gospodarek. Wynika to z faktu, że wartości PKB na mieszkańca w długim okresie nie wyrównują się, a zatem nie są spełnione warunki modelu neoklasycznego. Tym samym model uzupełniono zmienną różnicującą strukturalne parametry poszczególnych gospodarek państw członkowskich. Równanie przyjęło następującą postać:

$$(Y_{i,t} - Y_{i,t-T})/T = \alpha_i - \beta Y_{i,t-T} + U_{i,t}, \quad (5.2)$$

gdzie:

$Y_{i,t}$ – logarytm PKB na mieszkańca kraju i w stosunku do średniego poziomu UE,

α_i – wielkość stałych efektów określonych przez strukturalne parametry kraju i (np. preferencje, technologie, stopa wzrostu ludności).

⁶⁷ Tamże, s. 100.

⁶⁸ R. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence Across States and Regions*, „Brooking Papers on Economic Activity” 1991; R. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence*, „Journal of Political Economy” 1992, 100(2).

Estymacja równania (5.2), w którym przyjęto zróżnicowany poziom długo-okresowego dochodu na mieszkańca oraz wprowadzono wskaźnik określający parametry strukturalne poszczególnych gospodarek, wskazała, że można oczekiwać wyższego tempa, w którym kraje UE-12 będą dążyły do stanu równowagi. Otrzymany rezultat badania jest poprawny ze statystycznego punktu widzenia i określa roczną stopę konwergencji w 12 krajach członkowskich UE na poziomie 16,9%. Jest jednocześnie znacznie wyższy niż w przypadku estymacji pierwszego równania (5.1), gdzie pominięto parametry strukturalne poszczególnych państw. Ponieważ wyniki estymacji są statystycznie satysfakcjonujące, można również wnioskować, że kraje UE-12 cechuje różny długookresowy stan równowagi gospodarek mierzony wielkością PKB na mieszkańca. Przyjmując 100 jako średnią dla UE-12, najwyższy szacowany poziom otrzymano dla Luksemburga (168), natomiast najniższy dla Grecji (63). Porównując te wyniki z wartościami PKB na mieszkańca w 1989 r. w krajach początkowo najbiedniejszych (Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia), można zauważyć poprawę, zwłaszcza w przypadku Irlandii (tab. 5.16).

Tabela 5.16. Związek pomiędzy funduszami strukturalnymi a PKB na 1 mieszkańca w UE-12

Kraj UE-12 (1)	Fundusze strukturalne na mieszkańca (UE-12 = 100) (2)	PKB na mieszkańca 1989 (UE-12 = 100) (3)	Długookresowy szacowany poziom PKB na mieszkańca (UE-12 = 100) (4)	Różnica (5) = (4) – (3)
Belgia	66	105	110	5
Dania	50	105	113	8
Niemcy	59	117	111	-6
Grecja	150	60	63	3
Hiszpania	202	76	79	3
Francja	73	111	107	-4
Irlandia	688	69	90	21
Włochy	187	102	102	0
Luksemburg	88	150	168	18
Holandia	45	100	106	6
Portugalia	416	62	69	7
W. Brytania	44	100	99	-1
Odchylenie standardowe (3) = 26,88				
Odchylenie standardowe (4) = 25,92				
Szacowana korelacja pomiędzy (2) i (5) = 0,5803				

Źródło: J. G. Solanes, R. Maria-Dolores, *The Impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions*, www.celpe.unisa.il.

Z pierwszej części badania przeprowadzonego przez J. G. Solanes i R. Maria-Dolores wynika, że proces konwergencji jest szybszy (16,9%) w przypadku, gdy gospodarki państw członkowskich dążą do własnego długookresowego stanu równowagi, a nie do wspólnego poziomu (8,6%).

Drugim etapem badania było określenie ewentualnego związku pomiędzy funduszami strukturalnymi a procesami konwergencji w UE-12. Z poprzednich części pracy wynika, że znaczna część pomocy w postaci grantów oraz rekompensaty poniesionych przez beneficjentów kosztów kwalifikowalnych jest przeznaczana na subsydiowanie czynników produkcji oraz modernizację krajów i regionów słabiej rozwiniętych. Ponadto ważną dziedziną, do której kierowane są fundusze strukturalne, jest rozwój zasobów ludzkich. Badania przeprowadzone na przykładzie regionów hiszpańskich wskazują na związek między wsparciem kapitału ludzkiego a procesami konwergencji. Można zatem wnioskować, że instrumenty polityki regionalnej, przyczyniając się do poprawy produktywności gospodarki i sprzyjając zmianom strukturalnym, przyczyniają się do przyspieszenia procesów konwergencji. Warto również podkreślić, że częściowym potwierdzeniem tej tezy są wyniki przedstawione w tab. 5.17.

Po pierwsze, wyniki estymacji wskazują, że wielkość pomocy z funduszy strukturalnych (2) jest skorelowana z różnicą (5), która odzwierciedla postępowanie gospodarcze poszczególnych państw. Może to świadczyć o wpływie tych funduszy na osiągnięcie przez poszczególne kraje stanu długookresowej równowagi gospodarczej.

Po drugie, wartość odchylenia standardowego, która określa zróżnicowanie pomiędzy państwami UE-12, jest mniejsza w przypadku szacowanej wielkości PKB (4) niż PKB na mieszkańca (1989 r.) (3).

Bezpośrednim dowodem na istnienie zależności między wsparciem strukturalnym a konwergencją były wyniki kolejnej części tego badania, w której autorzy oszacowali wskaźnik warunkowej β -konwergencji. Zmiennymi warunkowymi włączonymi do równania regresji były wartości dofinansowania na mieszkańca z trzech funduszy strukturalnych, tj. EFRR, EFS oraz EFOiGR. Otrzymane wyniki wskazują na istotny wpływ funduszy strukturalnych na tempo konwergencji. Wskaźnik warunkowej β -konwergencji dla UE-12 (1989–1999) wyniósł dla trzech funduszy strukturalnych razem 15,18% (EFRR 15,25%, EFS 15,29%, EFOiGR 14,98%). Wyniki estymacji wskazują jednocześnie, że konwergencja prowadzi do długookresowej równowagi różnej dla poszczególnych państw, mierzonej wielkością PKB na mieszkańca, a fundusze strukturalne mają wpływ na ten poziom. Jednocześnie prowadzi do osiągnięcia wspólnej długookresowej równowagi (absolutna β -konwergencja).

J. G. Solanes i R. Maria-Dolores przeprowadzili analogiczne badania dla poszczególnych regionów UE-12 (1989–1996). Otrzymane wyniki potwierdzają wcześniejsze wnioski z badań na poziomie państw. Ich zdaniem, fundusze strukturalne mają istotny wpływ na procesy konwergencji w krajach członkowskich

i tym samym na zmniejszanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym między regionami WE.

Głównym celem badania Solanes i Maria-Dolores była weryfikacja hipotezy o wpływie głównych instrumentów polityki spójności, tj. trzech funduszy strukturalnych (EFRR, EFS, EFOiGR), na procesy konwergencji w krajach członkowskich UE-12 i ich regionach w dwóch okresach programowania 1989–1993 oraz 1994–1999. Główną przesłanką badania były niejednoznaczne opinie, zwłaszcza w środowiskach akademickich, odnośnie do polityki regionalnej.

Badanie parametrów absolutnej β -konwergencji dla państw UE-12 i ich regionów wskazało jednoznacznie, że następuje proces stopniowej konwergencji na obszarze WE. Jednocześnie istotną rolę w tym procesie odgrywają fundusze strukturalne, ponieważ stopniowo modyfikują parametry strukturalne poszczególnych gospodarek, które określają długookresowy poziom równowagi mierzony wielkością PKB na mieszkańca. Wpływają tym samym na produktywność poprzez rozwój infrastruktury, wsparcie zasobów ludzkich oraz przedsiębiorczości i biznesu.

Również badanie warunkowej β -konwergencji i wykorzystanie w równaniu regresji zmiennych określających wartość dofinansowania z funduszy strukturalnych na mieszkańca dało pozytywny i poprawny statystycznie wynik. Wskazuje on na znaczący wpływ instrumentów polityki spójności na procesy konwergencji na obszarze WE oraz tempo wzrostu gospodarczego.

Warto również pamiętać, że otrzymane wyniki odnoszą się do stosunkowo krótkiego okresu (10 lat dla państw i 7 lat dla regionów). Podstawowe zasady polityki spójności (np. zasada $N + 2$, zasada trwałości) uzasadniają stwierdzenie, że długookresowe efekty prowadzonych interwencji strukturalnych mogą być silniejsze niż otrzymane wyniki estymacji przedstawionych równań modelu regresji.

Solanes i Maria-Dolores stoją na stanowisku, że polityka spójności UE powinna być nadal realizowana i stanowić ważną pozycję budżetu, nie tylko z powodów politycznych i społecznych, ale przede wszystkim dlatego, że wpływa na równość regionalną i wzrost gospodarczy. Otwarta pozostaje natomiast dyskusja co do kierunków i sposobów wykorzystania przez beneficjentów środków strukturalnych, które powinny odpowiadać potrzebom poszczególnych państw i regionów (zasada programowania). Zarządzanie projektami⁶⁹ oraz monitoring i ewaluacja pozwalają promować działania najbardziej efektywne z punktu widzenia konkurencyjności regionów i państw członkowskich WE (zasada monitoringu i ewaluacji).

⁶⁹ Zarządzanie cyklem projektowym (PCM – *Project Cycle Management*) jest to model realizacji przedsięwzięć przyjęty przez KE w 1992 r. Umożliwia sprecyzowanie celów, zadań i efektów projektu przy jednoczesnym zminimalizowaniu ryzyka niepowodzenia. Opiera się na założeniu, że projekty mają charakter cykliczny, tzn. są zamkniętymi całościami składającymi się z powtarzalnych faz i etapów, a zatem można wskazać dla nich ogólne wytyczne. (Szerzej w: Podręcznik zarządzania projektami miękkimi w kontekście EFS, MRR, Warszawa 2006).

5.5. Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że:

- W Hiszpanii, Irlandii i Grecji największą część środków przeznaczono na infrastrukturę, rozwój zasobów ludzkich oraz otoczenie przemysłowe. Różne były natomiast proporcje podziału funduszy na te dziedziny;

- W krajach tych rządy i jednostki samorządowe wywodzą się z odmiennych tradycji instytucjonalnych i osiągają różną skuteczność. Charakteryzuje je zróżnicowany zakres kompetencji. Ponadto odmienne są sposoby koordynowania pracy administracji publicznej oraz poziom profesjonalizmu urzędników i programów rozwoju gospodarczego. Wszystkie te czynniki wpływają na wykorzystanie funduszy strukturalnych UE;

- Doświadczenia państw kohezyjnych wskazują na brak wyraźnego związku pomiędzy skalą wsparcia z funduszy strukturalnych a wynikami gospodarczymi krajów – beneficjentów wspólnotowej polityki spójności. Może to oznaczać, że wewnętrzna polityka gospodarcza jest ważniejsza od subsydiów z UE. Zatem fundusze strukturalne winny być raczej traktowane jako źródło dodatkowych inwestycji, a nie jako samoistny czynnik przyspieszający rozwój kraju i regionu;

- Z doświadczeń Irlandii wynika, że efektywność pomocy unijnej jest związana przede wszystkim z trzema czynnikami: właściwym doбором priorytetów rozwojowych, połączeniem inwestycji strukturalnych z odpowiedzialną polityką finansów publicznych oraz intensywnym rozwojem kwalifikacji zawodowych pracowników administracji publicznej;

- Przykład państw kohezyjnych pokazuje, że dla rozwoju regionów główne znaczenie ma sposób wydatkowania funduszy, a nie ich wielkość. W Irlandii, w której odnotowano najwyższą stopę wzrostu, największe środki skierowano na edukację i wspieranie przedsiębiorczości. Ukierunkowanie strategicznych programów rozwojowych powinno zmierzać do pobudzenia trwałego rozwoju, opartego na wewnętrznych czynnikach wzrostu;

- Rozwiązania polegające jedynie na redystrybucji środków z centrum do regionów, dofinansowanie przedsięwzięć o charakterze socjalnym lub ekologicznym przynosi poprawę warunków życia obywateli, ale niekonieczne przyczynia się do wzrostu gospodarczego;

- Doświadczenia państw członkowskich wskazują, że inwestycje infrastrukturalne wprawdzie poprawiają warunki życia mieszkańców oraz ułatwiają wzrost gospodarczy, jednak powinny być łączone z innymi projektami prorozwojowymi w zakresie zasobów ludzkich, instytucji otoczenia biznesu, przedsiębiorczości oraz jednostek badawczo-rozwojowych;

- Część badań przeprowadzonych z wykorzystaniem modeli ekonometrycznych potwierdza tezę, że fundusze strukturalne przyczyniły się do wzro-

stu PKB na mieszkańca oraz ograniczenia bezrobocia. Pozytywne rezultaty makroekonomiczne projektów unijnych były największe w państwach kohezyjnych i w regionach objętych celem nr 1;

– Część badań potwierdza tezę, że wspólnotowa polityka spójności ma pozytywny wpływ na procesy konwergencji na obszarze WE.

Rozdział 6

Realizacja polityki spójności w Polsce

W programowaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2004–2006 Polska mogła wykorzystać (do końca 2008 r.) ponad 12,8 mld EUR z budżetu UE. W ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 Polska uzyska ponad 67 mld EUR, stając się jednocześnie największym beneficjentem polityki spójności w UE. Łącznie ze środkami krajowymi, średnioroczny poziom nakładów na politykę spójności wyniesie ok. 5% PKB. Przy tak dużych środkach finansowych należy postawić kilka zasadniczych pytań. Po pierwsze, czy strategię, programy i projekty wsparte tymi środkami są zorientowane na wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy, zmiany strukturalne i modernizację kraju, a także na rozwój poszczególnych regionów? Po drugie, czy będą one sprzyjać zwiększaniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej między Polską a UE i wewnątrz między regionami kraju? Celem rozdziału 6 jest próba odpowiedzi na te pytania¹.

6.1. System programowania 2004–2006

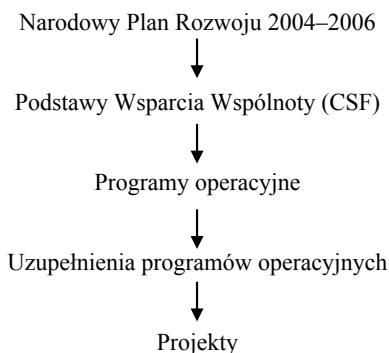
Po przystąpieniu do UE Polska uzyskała znacznie większy dostęp do instrumentów unijnej polityki spójności². Głównymi kryteriami, które zadecydowały o przydziale środków dla poszczególnych regionów NUTS II (województwa), był poziom PKB na mieszkańca oraz stopa bezrobocia. Ponieważ we wszystkich województwach poziom ten nie sięgał 75% średniej w UE, cały obszar kraju został zakwalifikowany do celu nr 1 polityki regionalnej w latach 2004–2006 i został

¹ W rozdziale wykorzystano fragmenty wyników badań opublikowanych w: *Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w regionie łódzkim*, red. J. Świerkocki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012 (fragmenty rozdz. 1 i 5 autorstwa T. Dorożyńskiego).

² Polska była beneficjentem trzech programów przedakcesyjnych: Phare, Ispa i Sapard.

objęty dofinansowaniem z czterech funduszy strukturalnych. Ponadto polski PNB na mieszkańca na poziomie całego kraju był niższy niż 90% średniej w UE, stąd Polskę objęto pomocą z Funduszu Spójności. Uzupełnieniem wymienionych instrumentów były dwie Inicjatywy Wspólnotowe: Interreg III i Equal.

Fundusze strukturalne działały w Polsce na podstawie dokumentów programowych, zgodnie z przyjętą w Rozporządzeniu Rady UE nr 1260/1999/WE zasadą programowania. Najważniejszym elementem systemu były programy operacyjne (rys. 6.1).



Rys. 6.1. System wdrażania instrumentów wspólnotowej polityki spójności w Polsce
Źródło: opracowanie własne

Każdy program operacyjny podzielony był na priorytety i działania (ewentualnie poddziałania, schematy i operacje) oraz posiadał dokument uszczegóławiający – tzw. uzupełnienie programu operacyjnego. Pięć programów operacyjnych miało zasięg sektorowy (SPO – sektorowe programy operacyjne) i zakładało udział finansowy tylko jednego funduszu strukturalnego. Jeden z przyjętych dokumentów realizowany był na poziomie regionalnym i współfinansowany z dwóch funduszy strukturalnych (ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego). Siódmy program stanowił organizacyjne uzupełnienie pozostałych i zawierał działania umożliwiające obsługę administracyjną całego systemu w Polsce (PO PT – Program Operacyjny Pomoc Techniczna) (tab. 6.1).

Do kluczowych czynników określających konkurencyjność współczesnej gospodarki i stopień jej rozwoju należy zaliczyć kapitał ludzki oraz innowacyjność. W nowoczesnej gospodarce rośnie nieustannie rola kapitału ludzkiego, ponieważ działalność gospodarcza staje się coraz bardziej skomplikowana i zdominowana przez nowoczesne technologie³. Na czynniki te zwracają również uwagę nowe teorie wzrostu.

³ *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, red. D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 206–207.

Tabela 6.1. Struktura programów operacyjnych

Program Operacyjny	Priorytety	Działania
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (EFRR)	Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu	Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw. Poprawa dostępności do zewnętrznego finansowania przedsiębiorstw. Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm. Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką. Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych <i>on-line</i>
	Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw	Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo. Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw. Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje. Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowywania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich (EFS)	Aktywna polityka dotycząca rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej	Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy. Zwiększenie perspektyw dla młodzieży. Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka. Integracja i reintegracja zawodowa kobiet
	Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy	Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie. Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy. Rozwój kadr dla nowoczesnej gospodarki. Wzmocnienie zdolności administracyjnych
SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (EFOiGR)	Wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie	Inwestycje w gospodarstwach rolnych. Ułatwianie startu młodym rolnikom. Szkolenia. Wsparcie doradztwa rolniczego. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych
	Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich	Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą i/lub pożarem lasu oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych. Scalanie gruntów. Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego. Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów. Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi. Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem. Program pilotażowy Leader +

Tabela 6.1. (c.d.)

Program Operacyjny	Priorytety	Działania
SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (FIWR)	Dostosowanie zasobów połowowych	Złomowanie. Przeniesienie do działalności innej niż rybołówstwo. Tworzenie przedsiębiorstwa
	Odnowa i modernizacja floty rybackiej	Budowa nowych statków. Modernizacja statków rybackich. Wycofanie statku z eksploatacji
	Wspieranie i rozwój rybołówstwa poprzez m.in. ochronę zasobów, chów i hodowlę ryb oraz inwestycje w rybackie urządzenia portowe, przetwórstwo i rynek rybny	Działania na rzecz ochrony i rozwoju zasobów wodnych. Wspieranie chowu i hodowli ryb. Modernizacja rybackiej infrastruktury portowej. Rozwój przetwórstwa i rynku rybnego oraz rybołówstwa śródlądowego
	Inne działania	Działania społeczno-ekonomiczne. Promocja /znajdowanie nowych rynków zbytu. Działania organizacji obrotu rynkowego. Czasowe zawieszenie działalności i inne rekompensaty finansowe. Działania innowacyjne i in.
	Bezpieczniejsza infrastruktura drogowa	Budowa i przebudowa dróg krajowych. Usprawnienie przejazdów drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu. Wdrażanie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (EFRR i EFS)	Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego. Rozwój infrastruktury ochrony środowiska, regionalnej infrastruktury społecznej. Rozwój turystyki i kultury oraz infrastruktury społeczeństwa informacyjnego. Inwestycje w transport publiczny w aglomeracjach
	Wspieranie regionalnej bazy ekonomicznej i zasobów ludzkich	Rozwój umiejętności powiązanych z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi. Promocja przedsiębiorczości. Wspieranie regionalnej strategii innowacyjności oraz transferu wiedzy
	Rozwój lokalny	Inwestycje na obszarach wiejskich, podlegających restrukturyzacji, zdegradowanych obszarach miejskich, poprzemysłowych i powojaskowych. Rozwój mikroprzedsiębiorstw i lokalnej infrastruktury społecznej

Źródło: oprac. własne na podstawie dokumentów programowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

W programach operacyjnych 2004–2006 można wskazać działania, które wpisują się w owe teorie i przyczyniają do podnoszenia konkurencyjności regionów. Ich udział w całości zaprojektowanych działań był znaczący. W ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)⁴ na szczególną uwagę zasługiwały przedsięwzięcia umożliwiające modernizację i wyposażenie szkół wyższych prowadzących działalność dydaktyczną, naukową i badawczo-rozwojową⁵, rozwój regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, m. in. w zakresie usług publicznych, poprawy efektywności administracji i tworzenia publicznych punktów dostępu do Internetu⁶, podniesienie potencjału regionalnego w zakresie innowacji poprzez wzmocnienie współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym a gospodarką, tworzenie regionalnych strategii innowacyjnych oraz programów stypendialnych dla doktorantów prowadzących badania przyczyniające się do rozwoju klastrów przemysłowych w regionach⁷. Należy również podkreślić, że w ramach ZPORR zaprojektowane zostały działania wspierające przedsiębiorczość, a w szczególności sektor MSP, w tym mikroprzedsiębiorstwa. Dofinansowaniem objęte były projekty wspierające osoby rozpoczynające własną działalność gospodarczą⁸, przedsiębiorców inwestujących w rozwój i unowocześnianie własnych firm⁹, a także jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty realizujące projekty, które miały na celu kompleksowe zagospodarowanie terenów pod inwestycje oraz tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości¹⁰.

Szerszy zakres działań bezpośrednio związanych ze sferą przedsiębiorczości znajdował się w SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (WKP)¹¹. Oprócz działań inwestycyjnych i doradczych bezpośrednio skierowanych do przedsiębiorstw¹², warto wskazać te, które pośrednio przyczyniały się do rozwoju przedsiębiorczości, jednocześnie wpływając na wzrost innowacyjności i wykorzystanie nowoczesnych technologii. Wsparcie mogło zostać przyznane projektom polegającym na: tworzeniu parków przemysłowych i parków techno-

⁴ Oprac. na podstawie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., Dz. U. Nr 166, poz. 1745.

⁵ ZPORR 1.3.1 Regionalna infrastruktura edukacyjna.

⁶ ZPORR 1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego.

⁷ ZPORR 2.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy.

⁸ ZPORR 2.5 Promocja przedsiębiorczości.

⁹ ZPORR 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa.

¹⁰ ZPORR 3.1 Obszary wiejskie, 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji, 3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne.

¹¹ Opracowano na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004–2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., Dz. U. Nr 166, poz. 1744.

¹² SPO-WKP II Priorytet Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw.

logicznych; promowaniu współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami i ośrodkami badawczo-naukowymi¹³; poprawie konkurencyjności gospodarki poprzez podnoszenie poziomu innowacyjności w efekcie współpracy i transferu technologii w ramach konsorcjów naukowo-przemysłowych, tzw. centrów (doskonalenia) doskonałości, centrów zaawansowanych technologii, laboratoriów badawczych, instytutów badawczo-wdrożeniowych¹⁴. Celem innego działania była poprawa jakości usług świadczonych *on-line* przez instytucje sektora publicznego na rzecz przedsiębiorstw z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych¹⁵.

Działaniami związanymi ze wzmocnieniem potencjału kapitału ludzkiego zajmował się przede wszystkim SPO Rozwój Zasobów Ludzkich (RZL)¹⁶. W ramach pierwszego priorytetu¹⁷ realizowane były projekty zorientowane na zwalczanie bezrobocia wśród osób długotrwale pozostających bez pracy, młodzieży, osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz kobiet. Natomiast w ramach priorytetu drugiego¹⁸ wdrażane były działania promujące edukację, kształcenie ustawiczne, podnoszenie kwalifikacji, doskonalenie zawodowe oraz nowoczesne formy kształcenia¹⁹.

Wymienione działania są jedynie przykładami i nie wyczerpują wszystkich możliwości. Również w pozostałych SPO²⁰, choć w mniejszej skali, planowane były działania umożliwiające rozwój zasobów ludzkich, wprowadzanie nowoczesnych technologii i wspieranie rozwiązań innowacyjnych, które mogły przyczynić się do rozwoju całej gospodarki i podnoszenia konkurencyjności regionów, zgodnie z zaprezentowanym wcześniej podejściem teoretycznym.

¹³ SPO-WKP 1.3 Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm.

¹⁴ SPO-WKP 1.4 Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką.

¹⁵ SPO-WKP 1.5 Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych *on-line*.

¹⁶ Opracowano na podstawie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., Dz. U. Nr 166, poz. 1743.

¹⁷ Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej.

¹⁸ Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy.

¹⁹ Podkreślić należy możliwość realizacji projektów polegających na opracowaniu metodologii, programów i materiałów dydaktycznych do kształcenia na odległość (*e-learning*), tworzenie internetowych ośrodków informacji multimedialnej w bibliotekach, wyposażenie w sprzęt komputerowy, zakup nowoczesnego sprzętu specjalistycznego (SPO-RZL 2.1 Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie), zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia oraz przygotowanie kadry dydaktycznej do prowadzenia zajęć „na odległość” z wykorzystaniem nowoczesnych technologii i języków obcych (SPO-RZL 2.2 Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy). W zakresie przedsiębiorczości istnieje możliwość realizacji projektów mających na celu doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr zarządzających i pracowników, rozwijanie nowych form pracy oraz wzmacnianie transferu wiedzy (SPO-RZL 2.3 Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki).

²⁰ SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb, SPO Transport, PO Pomoc Techniczna.

6.2. Ocena systemu programowania 2004–2006

Analizując dokumenty programowe w Polsce na lata 2004–2006, można wyciągnąć następujące wnioski.

Blisko 60% wszystkich wydatków zostało skierowane na rozwój podstawowej infrastruktury (głównie na drogi i ochronę środowiska), a na wspieranie przedsiębiorczości jedynie kilkanaście procent funduszy, w tym na finansowanie nowoczesnych technologii ok. 9%. Priorytety i działania poszczególnych programów wskazują, że działania sektorowe przeważały w stosunku do programu regionalnego. Widać również niewystarczający poziom komplementarności tych dokumentów. Dominacja polityki sektorowej nad podejściem zintegrowanym może doprowadzić do dalszego pogłębienia zróżnicowania między regionami w Polsce. Przyjęte w Podstawach Wsparcia Wspólnoty (CSF) priorytety były zbieżne z NPR oraz NSRR. Jednak w stosunku do NPR zwiększono wydatki na podstawową infrastrukturę oraz przeciwdziałanie skutkom bezrobocia kosztem wydatków na rozwój przedsiębiorczości i ZPORR. Zmniejszenie nakładów na ZPORR z ok. 39% do 36% zwiększyło przewagę podejścia sektorowego nad regionalnym.

ZPORR oferował bardzo szeroki zakres instrumentów wsparcia i obejmował interwencję wiele dziedzin, począwszy od infrastruktury regionalnej i lokalnej, przez rynek pracy, systemy stypendialne, a kończąc na pomocy dla mikroprzedsiębiorstw. Wydaje się, że priorytety zostały rozproszone na zbyt wiele celów, z których większość ma znaczenie ogólnospołeczne (ochrona zdrowia, kultura, szkolnictwo podstawowe). Równocześnie w marginalny sposób wspierana była regionalna przedsiębiorczość oraz konkurencyjność regionalnej gospodarki opartej na badaniach i rozwoju lub innowacyjności technologicznej. W rezultacie działania ZPORR służyły przede wszystkim poprawie warunków życia mieszkańców i zwiększeniu ich dochodów, zamiast tworzyć warunki dla rozwoju endogenicznego lokalnych i regionalnych gospodarek. Ponadto w większej skali wsparcie kierowane było do sektora publicznego. Sytuację pogarszał fakt, że sektor prywatny, który tym samym objęty był pomocą w mniejszej liczbie programów, otrzymywał niższą refundację poniesionych kosztów²¹. Ujemnie na końcową ocenę programu wpływa także brak zróżnicowania priorytetów w zależności od potrzeb regionu. Projekty ZPORR miały pozytywny, ale niewielki wpływ na przyszłą sytuację społeczno-gospodarczą regionów. Ważnym zadaniem ZPORR było wspieranie regionalnych strategii innowacyjności, które tworzą wewnątrzregionalne porozumienia wokół innowacji.

SPO Rozwój Zasobów Ludzkich (RZL) w sposób kompleksowy odpowiadał aktualnym potrzebom rynku pracy. W wyniku diagnozy nakreślone zostały

²¹ Średnio sektor publiczny otrzymywał refundację 75% kosztów kwalifikowanych, sektor prywatny 50% kosztów kwalifikowanych.

priorytety, skierowane do osób niepełnosprawnych, kobiet, absolwentów, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz długotrwale bezrobotnych i biernych zawodowo. Wśród pozytywnych efektów programu należy podkreślić rozwój systemu nauczania. Barięą w skutecznej realizacji celów SPO RZL był zbyt rozbudowany system sprawozdawczości i rozliczania projektów oraz mała świadomość beneficjentów programu co do potrzeby kształcenia ustawicznego oraz podnoszenia własnych kwalifikacji zawodowych. Ponadto część instytucji nie była w stanie skutecznie aplikować o środki z EFS ze względu na niedostateczne zasoby, przede wszystkim finansowe i kadrowe, oraz zbyt małe doświadczenie w przygotowaniu i realizowaniu projektów. Powodem nieskorzystania z EFS były również rozbieżności pomiędzy profilem działalności i potrzebami beneficjenta a założeniami programów operacyjnych²². Jednocześnie stworzony został instytucjonalny system wspierania beneficjentów, którego przykładem może być sieć Regionalnych Ośrodków Szkoleniowych EFS. Specyfika działań EFS wskazuje na istotną rolę tzw. rezultatów miękkich; do nich zalicza się np. podniesienie samooceny uczestników projektu, integracja społeczna oraz zwalczanie wykluczenia społecznego. Nie są to efekty, które bezpośrednio przyczyniają się do zmniejszenia zróżnicowania międzyregionalnego. Jednak w długim okresie mogą przynieść pozytywne efekty, zwłaszcza w sferze społecznej. Przeprowadzone w Polsce badania potwierdzają tezę, że EFS przyczynił się do przezwyciężania indywidualnych trudności w integracji społecznej i zawodowej uczestników projektów²³. Jednocześnie udział w projektach jest pozytywnie oceniany przez samych beneficjentów. Zaledwie co dwudziesty badany ocenił swój udział w działaniach współfinansowanych z EFS zdecydowanie negatywnie²⁴.

W SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (WKP) uwzględniono potrzeby sektora badawczo-rozwojowego oraz jego powiązania ze sferą produkcji. Poszczególne działania zapewniały możliwość współfinansowania projektów innowacyjnych i zaawansowanych technologicznie. Jednak obawy mogła budzić zbyt mała liczba działań bezpośrednio skierowanych do sektora prywatnego oraz liczne procedury zabezpieczające, które warunkowały udzielenie wsparcia finansowego. W efekcie kryteria te powodowały, że przedsiębiorstwo nie było w stanie elastycznie reagować na wymogi rynku (długotrwałe procedury) oraz stawało się zagrożone utratą płynności finansowej (brak prefinansowania, konieczność kredytowania projektu, refundacja kosztów po zakończeniu i rozliczeniu inwestycji). Ponadto system aplikowania, realizacji i rozliczania projektów powodował, że

²² Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków EFS. Raport dla Instytucji Zarządzającej PWW w MGiP, Warszawa, wrzesień 2005, s. 4.

²³ Badanie ścieżek prowadzących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym do zatrudnienia w ramach działania 1.5 SPO RZL 2004–2006. Raport końcowy dla Departamentu Zarządzania EFS w MRR, PAG Uniconsult, Warszawa 2006.

²⁴ A. Chrościcka, Badanie beneficjentów ostatecznych pomocy udzielonej w ramach SPO RZL 2004–2006. Raport dla Departamentu Zarządzania EFS w MGiP, Warszawa, październik 2005.

przedsiębiorstwa (w szczególności MSP) były zmuszone do korzystania z usług firm doradczych i konsultingowych. Przyczyniało się to do zwiększenia kosztów inwestycji. Wśród innych barier wskazywanych przez beneficjentów programu były: nadmierny formalizm procesu aplikacji, słaba komunikacja i informacja, zbyt duża liczba wymaganych załączników, wysoki poziom trudności w zgromadzeniu dokumentów, częste zmiany wytycznych i procedur oraz niski poziom przygotowania pracowników instytucji wdrażających²⁵. Ostatnim elementem, który mógł wpływać na mniejszą wartość programu, jest niedopasowanie charakteru wsparcia do potrzeb wskazywanych przez przedsiębiorców. W SPO WKP przeważały tzw. działania „miękkie” – nieinwestycyjne. Tymczasem analiza liczby składanych wniosków w ramach programu Phare MSP oraz SPO WKP wskazywała na zainteresowanie przedsiębiorców przede wszystkim działaniami o charakterze inwestycyjnym²⁶.

SPO Transport (T) wpisywał się w założenia „Białej Księgi” Unii Europejskiej, która wyznacza kierunki rozwoju polityki transportowej. SPO T był komplementarny z Funduszem Spójności. Ograniczona liczba wspieranych dziedzin dawała szansę, że środki finansowe nie zostaną nadmiernie rozproszone. Sprzyjało temu finansowanie dużych projektów o znaczeniu ponadregionalnym. Ważnym elementem SPO T były działania zmierzające do zrównoważonego gałęziowo rozwoju transportu, a w szczególności modernizacja linii kolejowych, poprawa infrastruktury i dostępu do portów morskich oraz rozwój systemów intermodalnych. Warte podkreślenia było wsparcie finansowe projektów, które miały na celu wdrożenie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego m. in. poprzez rozbudowę systemu ratownictwa drogowego. Główny zarzut stawiany wobec SPO T to nieznaczny udział finansowy w całości NPR, a więc i mniejsze efekty programu w stosunku do potrzeb i oczekiwań w tym sektorze. Poważną barierą proceduralną stanowiły wymogi ustawy o zamówieniach publicznych, które spowalniały proces wykorzystania środków z tego programu.

Szeroki zakres interwencji przewidzianych w ramach sektorowego programu rolnego²⁷ łączył go w merytoryczną całość z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zaletą programu operacyjnego była równowaga między podejściem sektorowym (rolnictwo) a działaniami wspierającymi rozwój obszarów wiejskich. Regionalizacja, poprzez powiatowe oddziały ARiMR²⁸, ułatwiała dostęp do niego

²⁵ Ocena uzupełniająca: Problemy i bariery w postępie realizacji SPO WKP 2004–2006 w ocenie ostatecznych odbiorców programu. ECORYS Polska. Raport dla MGİP, Warszawa, 17 października 2005, s. 3–6.

²⁶ Na podstawie danych zamieszczanych na stronie internetowej Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (www.parp.gov.pl) oraz Łódzkiej Agencji Rozwoju Regionalnego (www.larr.lodz.pl).

²⁷ SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich

²⁸ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

beneficjentom. Zaletą programu był również jego inwestycyjny i prorozwojowy charakter, przy ograniczonych działaniach socjalnych. Realizacja tych projektów mogła przyczynić się do poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich, wzrostu ich atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej, poprawy warunków dla rozwoju działalności gospodarczej, a także do zachowania dziedzictwa kulturowego i rozwoju tożsamości społeczności wiejskich. Wytyczne dla wnioskodawców wymuszały spełnienie wielu warunków, zarówno finansowych, jak i środowiskowych. Stawiało to na uprzywilejowanej pozycji gospodarstwa o dużym potencjale ekonomicznym, ograniczając szanse rozwoju gospodarstwom niskotowarowym lub przechodzącym okresowe trudności. Wadą programu był zbyt szeroki krąg beneficjentów oraz nieuwzględnianie zróżnicowania międzyregionalnego. Brakowało również odniesienia do problemu ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich.

Ocena SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (RiPR) nie jest jednoznaczna. Z jednej strony zaprojektowany został dość przejrzysty i zdecentralizowany system wdrażania, oparty w większości na regionalnych oddziałach ARiMR. Ponadto szeroki wachlarz działań obejmował m. in. projekty innowacyjne, ochronę środowiska, rozwój przetwórczości oraz promocję przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych. Z drugiej strony zaproponowano wiele działań o charakterze doraźnym i socjalnym, które miały na celu znaczną redukcję wielkości floty połowowej. Należy dodać, że relatywnie niewielkie środki finansowe przeznaczone na SPO RiPR oraz duża liczba działań mogły spowodować rozdrobnienie funduszy.

Ponadto, podsumowując funkcjonowanie unijnej polityki spójności w Polsce w latach 2004–2006, można sformułować następujące wnioski:

- Programy i cele były zbieżne z zasadami polityki wspólnotowej, jednak procedury aplikacyjne zbyt skomplikowane i długotrwałe. Przyczyniało się to do wzrostu kosztów obsługi całego systemu.

- System zarządzania funduszami strukturalnymi był scentralizowany. Większością programów operacyjnych administrowano w układzie sektorowym.

- System przepływu środków finansowych został nadmiernie rozbudowany. Główną przyczyną niskiego poziomu wydatkowania środków było nieterminowe rozliczanie projektów, a tym samym opóźnienia w płatnościach.

- Za sukces pierwszego okresu wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce należy uznać dużą liczbę projektów poprawnie przygotowanych, zrealizowanych i rozliczonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

- Przedsiębiorstwa (szczególnie małe i średnie) wykorzystywały fundusze strukturalne wolniej niż zakładano. Opóźnienia występowały również w projektach z zakresu informatyzacji oraz w dużych inwestycjach infrastrukturalnych o kluczowym znaczeniu dla poprawy pozycji konkurencyjnej poszczególnych regionów i aglomeracji.

- Środki unijne stworzyły szansę na zmniejszenie dysproporcji między Polską a Wspólnotą. W latach 1997–2006 Polska zmniejszyła dystans do UE. Jednocześnie nadal występowały znaczne nierówności regionalne w Polsce.

Wśród słabych stron polskiego systemu wdrażania funduszy unijnych należy podkreślić: kosztowny, niewydolny i skomplikowany system płatniczy, nadmierne skomplikowane procedury, niedostosowane do charakteru i wielkości projektów, brak przejrzystości decyzji o przyznaniu dotacji, niejednoznaczność pojęć i terminów dotyczących składanych wniosków i brak klarownych wytycznych odnośnie do ich interpretacji.

6.3. System instytucjonalny wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2007–2013²⁹

Kolejny okres programowania (2007–2013) przyniósł zmiany w systemie instytucjonalno-prawnym w Polsce. Wynikały one przede wszystkim ze znacznie większej wartości alokacji funduszy strukturalnych dla Polski oraz z przyznania dużych kompetencji samorządom regionalnym.

Obecnie zarządzaniem funduszami strukturalnymi w Polsce zajmują się władze centralne i regionalne. Częściowo funkcje te pełnią już istniejące instytucje, częściowo utworzono nowe jednostki administracji publicznej. Ponadto istotną rolę odgrywają podmioty niepubliczne, w tym instytucje wspierające projektodawców.

Tabela 6.2. Wykaz programów operacyjnych i priorytetów (2007–2013)

Program operacyjny	Priorytetowe dziedziny wsparcia	Źródło finansowania
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	Badania i rozwój technologiczny Innowacje i przedsiębiorczość Społeczeństwo informacyjne Środowisko Turystyka Inwestycje w kulturę Inwestycje w transport Inwestycje energetyczne Inwestycje w kształcenie (zwłaszcza zawodowe) Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz w infrastrukturę społeczną Zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych Inicjatywy lokalne w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcie dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy	EFRR

²⁹ Oprac. na podstawie: A. Dorożyńska, *Ocena systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie łódzkim*, [w:] *Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w regionie łódzkim*, red. J. Świerkocki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

Tabela 6.2. (c.d.)

Program operacyjny	Priorytetowe dziedziny wsparcia	Źródło finansowania
PO Rozwój Polski Wschodniej	Nowoczesna gospodarka (infrastruktura uczelni wyższych, infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, innowacje i rozwój przedsiębiorczości) Wsparcie rozwoju potencjalnych metropolii oraz miast wojewódzkich i powiatowych Polski Wschodniej Projekty sieciowe w zakresie dróg wojewódzkich poprawiające wewnętrzne powiązania komunikacyjne	EFRR
Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej	Programy współpracy przygranicznej, której celem jest wspieranie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju w sferze gospodarczej, społecznej i kulturalnej, zmierzające do zwiększenia konkurencyjności obszarów przygranicznych oraz poprawy jakości życia mieszkańców Programy współpracy transnarodowej w zakresie gospodarki wodnej, poprawy dostępności regionów i wspierania zaawansowanych technologii komunikacyjno-informatycznych, przeciwdziałania katastrofom naturalnym i technologicznym, rozwoju sieci współpracy naukowej i technologicznej Programy współpracy międzyregionalnej, której celem jest poprawa efektywności polityki regionalnej przez wspieranie sieci współpracy oraz wymianę doświadczeń między regionami UE; współpraca dotyczyć będzie innowacyjności, technologii, środowiska, odnowy zasobów miejskich	EFRR
PO Infrastruktura i Środowisko	Gospodarka wodno-ściekowa Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi Bezpieczeństwo przeciwpowodziowe Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych Transeuropejskie sieci transportowe TEN-T Transport przyjazny środowisku Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe Infrastruktura drogowa Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku Bezpieczeństwo energetyczne Kultura i dziedzictwo narodowe Infrastruktura szkolnictwa wyższego i ochrony zdrowia	EFRR FS

Tabela 6.2. (c.d.)

Program operacyjny	Priorytetowe dziedziny wsparcia	Źródło finansowania
PO Innowacyjna Gospodarka	Badania i rozwój nowoczesnych technologii Infrastruktura sfery B + R Kapitał dla innowacji Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia Dyfuzja innowacji Polska gospodarka na rynku międzynarodowym Informatyzacja administracji na rzecz przedsiębiorstw	EFRR
PO Kapitał Ludzki	Zatrudnienie i integracja społeczna Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw Wysoka jakość systemu oświaty Szkolnictwo wyższe i nauka Dobre rządzenie Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej Regionalne kadry gospodarki Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	EFS
PO Pomoc Techniczna	Zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO ² oraz osiągnięcie pełnej absorpcji środków strukturalnych	EFRR

Źródło: oprac. na podstawie informacji MRR.

System instytucjonalny przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na okres programowania 2007–2013 został opracowany na podstawie Rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006 z 11.07.2006 r.³⁰ W celu efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych wyodrębnione zostały trzy poziomy systemu (rys. 6.2).

Poziom I systemu to koordynacja Narodowej Strategii Spójności (NSS). Nadzór sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Odpowiada on za przygotowanie, organizację oraz nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu realizacji NSS, a także za realizację programów operacyjnych, w tym za zarządzanie, monitorowanie, kontrolę i audyt.

Na poziomie regionalnym Zarząd Województwa, wykorzystując Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny (KM RPO), odpowiada za realizację celów strategii rozwoju danego województwa i programów operacyjnych w kontekście założeń polityki spójności.

³⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz Ustawa z 06.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658).

Poziom II to zarządzanie. Instytucją zarządzającą dla programów operacyjnych realizowanych na poziomie centralnym jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, natomiast dla regionalnych programów operacyjnych – zarząd województwa.

III poziom systemu instytucjonalnego funduszy strukturalnych to wdrażanie. Na tej płaszczyźnie znajdują się instytucje pośredniczące pierwszego (IP 1) i drugiego stopnia (IP 2). Instytucja zarządzająca przekazuje część swoich zadań instytucji pośredniczącej na podstawie zawartego porozumienia. W przypadku instytucji pośredniczących pierwszego stopnia w krajowych programach operacyjnych funkcje te zostały zazwyczaj powierzone różnym ministerstwom, a w przypadku regionalnego komponentu PO Kapitał Ludzki są to najczęściej wojewódzkie urzędy pracy i urzędy marszałkowskie. W przypadku niektórych osi priorytetowych instytucja pośrednicząca może delegować część zadań związanych z wdrażaniem działań do innych instytucji, tzw. instytucji pośredniczących drugiego stopnia. Instytucje pośredniczące drugiego stopnia, zwane także instytucjami wdrażającymi, są odpowiedzialne m. in. za:

- realizację działań w ramach priorytetów programów operacyjnych,
- obsługę beneficjentów,
- nadzór nad realizacją pojedynczych projektów,
- ocenę wniosków o płatność i na tej podstawie wydawanie poleceń zapłaty.

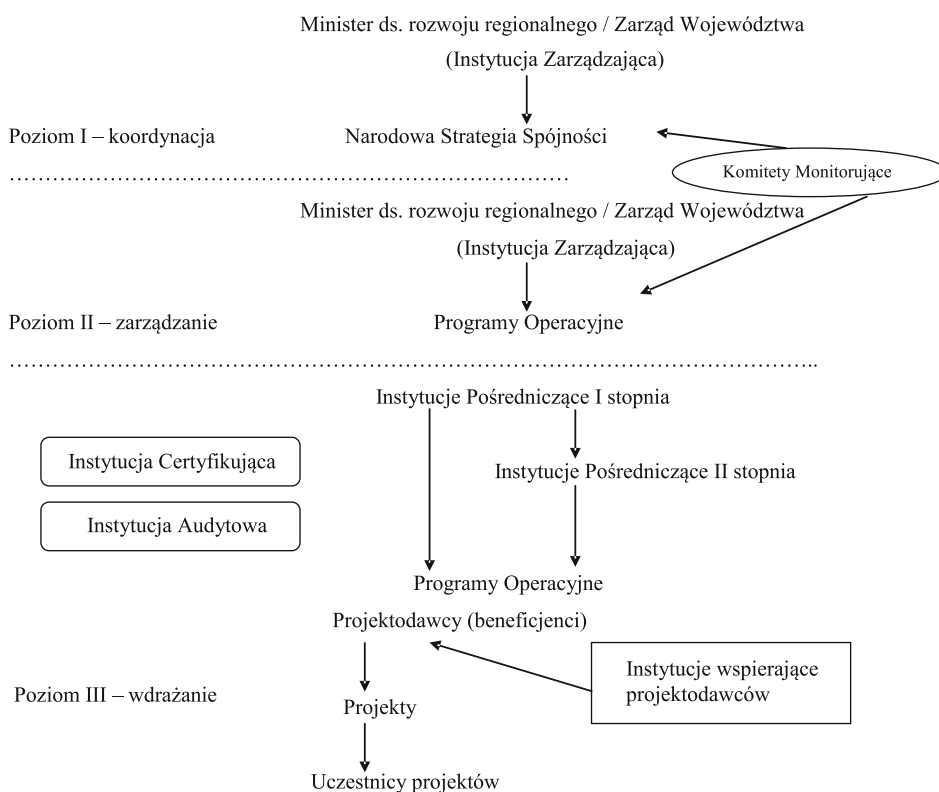
Ważną rolę na poziomie wdrażania odgrywa Instytucja Certyfikująca. Jest ona niezależna od instytucji zarządzających. Funkcje Instytucji Certyfikującej pełni wybrany departament Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Odpowiada za certyfikację płatności wobec Komisji Europejskiej, utrzymywanie w formie elektronicznej zapisów księgowych dotyczących wydatków zadeklarowanych oraz prowadzenie ewidencji kwot podlegających procedurze odzyskiwania i kwot wycofanych po anulowaniu całości lub części wkładu dla operacji. W przypadku regionalnych programów operacyjnych, Instytucja Certyfikująca, na podstawie zawartego porozumienia, deleguje część funkcji związanych z certyfikacją do urzędów wojewódzkich.

W celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych utworzona została Instytucja Audytowa. Tę funkcję sprawuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej.

Ponadto, jakość realizacji programu operacyjnego jest zapewniona dzięki Komitetowi Monitorującemu i Instytucji Zarządzającej. Dla każdego programu operacyjnego tworzony jest odrębny Komitet Monitorujący. Do głównych zadań Komitetu należą m. in. analiza i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów oraz przegląd postępów w osiągnięciu celów w ramach programu operacyjnego.

Adresatami całego systemu są beneficjenci. W okresie programowania 2007–2013 definicja beneficjenta została uproszczona w stosunku do obowiązującej w okresie 2004–2006 i rozszerzona o zamknięty katalog podmiotów (prywatnych lub publicznych) mogących ubiegać się o dofinansowanie z funduszy struktural-

nych. Zgodnie z zapisem ustawy z 06.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, beneficjentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną do realizowania projektów finansowanych z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu. Zatem beneficjent jest odpowiedzialny za inicjowanie i realizowanie projektu.



Rys. 6.2. System instytucjonalny wykorzystania funduszy strukturalnych
Źródło: opracowanie własne

Na szczeblu wdrażania znajdują się także instytucje wspierające projektodawców. Ich działalność koncentruje się na udzielaniu informacji, doradztwie w przygotowaniu i realizacji projektów. Chociaż funkcjonowanie tych instytucji nie zostało formalnie ujęte w dokumentach opisujących system instytucjonalny w Polsce, to odgrywają one ważną rolę w procesie aplikowania i realizacji projektów.

6.4. Znaczenie funduszy strukturalnych UE dla sytuacji społeczno-gospodarczej polskich regionów³¹

6.4.1. Ocena efektów makroekonomicznych

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

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

Pozytywnie przedstawiają się również efekty gospodarcze na podstawie modeli ekonometrycznych³². Szacuje się, że średnio w latach 2004–2009 dzięki wykorzystaniu funduszy europejskich dynamika PKB była wyższa o ok. 0,5 pkt.% rocznie, natomiast w latach 2004–2015 wskaźnik ten powinien osiągnąć wartość 0,6 pkt.% rocznie. W latach 2004–2015 Polska uzyskała z funduszy unijnych łącznie ponad 80 mld EUR, co przyczyniło się m. in. do corocznego wzrostu tempa nakładów brutto na środki trwałe o ok. 4–5 pkt.% w latach 2010–2014 oraz do zwiększenia poziomu inwestycji w 2014 r. o ponad 30% w porównaniu ze scenariuszem bez funduszy. Fundusze unijne przyczyniają się również do poprawy sytuacji na rynku pracy. Oczekuje się, że stopa zatrudnienia w 2014 r. w populacji wiekowej 15–64 lata osiągnie poziom 64% i będzie ok. 3,5 pkt.% wyższa niż w scenariuszu bez funduszy.

³¹ Oprac. na podstawie danych MRR oraz raportów: Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE, MRR, Warszawa 2010; Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony, MRR, Warszawa 2011. Dane i raporty dostępne na stronie internetowej MRR, www.mrr.gov.pl.

³² Na podstawie badań ewaluacyjnych z wykorzystaniem trzech modeli ekonometrycznych: MaMor3 (IBnGR), EuImpactMod III (Instytut Badań Strukturalnych), Hermin HPL5 (DG Regio/WARR), opracowanych na zlecenie MRR.

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

6.4.2. Zróżnicowanie regionalne

Wykorzystanie funduszy europejskich może przyczyniać się do nadrobienia dystansu społeczno-gospodarczego pomiędzy regionami w Polsce i w Unii Europejskiej. W latach 2004–2009 polskie regiony zbliżyły się do średniego poziomu PKB na mieszkańca w Unii Europejskiej. Proces ten jednak zachodził nierównomiernie. Najszybszy wzrost zanotowały województwa, na obszarze których znajdują się największe aglomeracje. Procesowi realnej konwergencji wszystkich regionów towarzyszyło jednak zjawisko ich polaryzacji. Zwiększały się różnice przede wszystkim między liderami wzrostu gospodarczego (województwa mazowieckie i śląskie) a Polską Wschodnią.

Dane o wykorzystaniu środków unijnych w poszczególnych regionach wskazują, że w ujęciu nominalnym największymi beneficjentami będą województwa mazowieckie i śląskie.

Tabela 6.3. Rozkład udzielonego wsparcia w ramach NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2009^a

Województwo	NPR 2004–2006			NSRO 2007–2009		
	wartość projektów (w mln zł)	wartość dofinansowania (w mln zł)	udział (w %)	wartość dotacji ogółem (w mln zł)	wartość dofinansowania UE (w mln zł)	udział (w %)
Dolnośląskie	7 997	4 968	8,5	7 581	4 213	5,85
Kujawsko-Pomorskie	4 712	2 389	4,1	3 859	2 007	2,79
Lubelskie	4 096	2 155	3,7	4 255	2 584	3,59
Lubuskie	2 321	1 335	2,3	4 204	2 413	3,35
Łódzkie	6 585	3 334	5,7	5 981	3 620	5,03
Małopolskie	5 300	2 951	5,1	7 893	4 759	6,61
Mazowieckie	16 784	9 282	15,9	14 109	8 859	12,30

Tabela 6.3. (c.d.)

Województwo	NPR 2004–2006			NSRO 2007–2009		
	wartość projektów (w mln zł)	wartość dofinansowania (w mln zł)	udział (w %)	wartość dotacji ogółem (w mln zł)	wartość dofinansowania UE (w mln zł)	udział (w %)
Opolskie	1 810	1 037	1,8	2 535	1 237	1,72
Podkarpackie	3 410	1 983	3,4	4 924	3 125	4,34
Podlaskie	2 450	1 199	2,1	3 267	1 985	2,76
Pomorskie	5 907	3 204	5,5	6 152	3 584	4,98
Śląskie	12 656	7 237	12,4	16 248	10 513	14,60
Świętokrzyskie	2 467	1 189	2,0	3 230	1 858	2,58
Warmińsko-Mazurskie	3 679	2 006	3,4	4 751	2 775	3,85
Wielkopolskie	7 874	4 401	7,6	6 528	3 769	5,23
Zachodniopomorskie	5 337	3 233	5,6	4 952	3 107	4,31
Poziom krajowy	8 509	6 312	10,8	14 476	11 617	16,13
Razem	102 095	58 218	100,0	114 944	72 025	100,00

^a NPR – Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, NSRO – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013.

Źródło: oprac. na podstawie raportu: Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE, MRR, Warszawa 2010.

Natomiast biorąc pod uwagę relację wartości pomocy do PKB, liderem zostanie województwo warmińsko-mazurskie, które w latach 2004–2015 ma dysponować środkami o wartości 4,2% PKB. W przypadku Mazowsza będzie to 1,5% PKB, a dla województwa łódzkiego wielkość ta wyniesie 2,3%.

Tabela 6.4. Relacja wielkości funduszy unijnych do PKB w latach 2004–2015 (w %)

Województwo	Krajowe i unijne środki publiczne w relacji do PKB regionu		
	2004–2006	2007–2015	2004–2015
Dolnośląskie	0,8	2,5	2,3
Kujawsko-Pomorskie	0,8	2,4	2,2
Lubelskie	0,9	3,7	3,3
Lubuskie	1,1	4,0	3,3
Łódzkie	0,7	2,6	2,3
Małopolskie	0,7	1,9	1,7
Mazowieckie	0,4	1,7	1,5
Opolskie	0,7	2,1	1,8
Podkarpackie	0,9	3,7	3,3

Tabela 6.4. (c.d.)

Województwo	Krajowe i unijne środki publiczne w relacji do PKB regionu		
	2004–2006	2007–2015	2004–2015
Podlaskie	1,1	4,4	3,9
Pomorskie	0,9	2,5	2,2
Śląskie	0,6	2,2	1,9
Świętokrzyskie	1,0	4,2	3,7
Warmińsko-Mazurskie	1,1	4,8	4,2
Wielkopolskie	1,0	1,8	1,6
Zachodniopomorskie	1,1	2,8	2,4

Źródło: jak w tab. 6.3.

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

Tabela 6.5. Alokacja środków NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2015 (*per capita* w zł)

Województwo	NPR 2004–2006	NSRO 2007–2015
Dolnośląskie	1 653,80	7 444,66
Kujawsko-Pomorskie	1 168,26	7 179,24
Lubelskie	1 045,19	7 857,60
Lubuskie	1 521,79	10 091,01
Łódzkie	1 312,74	6 858,96
Małopolskie	879,52	5 232,93
Mazowieckie	1 670,44	7 456,23
Opolskie	1 095,09	4 920,55
Podkarpackie	952,14	7 669,16
Podlaskie	1 084,05	9 849,89
Pomorskie	2 174,21	6 443,25
Śląskie	1 546,66	5 964,69
Świętokrzyskie	937,86	9 249,16
Warmińsko-Mazurskie	1 351,50	10 050,26
Wielkopolskie	1 340,38	5 332,46
Zachodniopomorskie	1 995,94	7 431,80

Źródło: jak w tab. 6.3.

W latach 2008–2010 jedynie w województwie mazowieckim PKB *per capita* znajdował się na poziomie zbliżonym do wartości średniej dla UE. Pozostałe regiony, w szczególności położone we wschodniej części kraju, miały ten wskaźnik ponaddwukrotnie niższy.

Tabela 6.6. PKB w regionach w relacji do średniej UE-27 w latach 2008–2010

Województwo	PKB <i>per capita</i> w PPS, UE-27 = 100	
	2008	2010
Dolnośląskie	60	66
Kujawsko-Pomorskie	49	52
Lubelskie	39	40
Lubuskie	48	50
Łódzkie	52	56
Małopolskie	49	53
Mazowieckie	89	96
Opolskie	48	49
Podkarpackie	39	39
Podlaskie	41	44
Pomorskie	53	56
Śląskie	61	63
Świętokrzyskie	45	48
Warmińsko-Mazurskie	42	45
Wielkopolskie	59	63
Zachodniopomorskie	51	52

Źródło: oprac. na podstawie raportu: Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony, MRR, Warszawa 2011.

Środki unijne mogą przyczynić się do nadrobienia dystansu rozwojowego wobec UE, a także do ograniczenia dysproporcji regionalnych w kraju. Symulacje z wykorzystaniem modeli ekonometrycznych pokazują, że PKB *per capita* w Polsce Wschodniej osiągnie w 2015 r. poziom o ponad 4 pkt. % wyższy niż w scenariuszu bez polityki spójności. Można zatem oczekiwać, że oddziaływanie funduszy spowolni tempo wewnętrznej polaryzacji kraju³³.

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

³³ Według modelu MaMor3. Według modelu EuImpactMod III wpływ ten może być jeszcze większy.

Tabela 6.7. Wpływ funduszy unijnych na wskaźnik zatrudnienia

Województwo	Przeciętnie w roku w grupie wiekowej 15–64 (w pkt.%)	
	2010	2004–2015
Dolnośląskie	0,6	0,5
Kujawsko-Pomorskie	0,5	0,6
Lubelskie	0,6	0,9
Lubuskie	1,4	1,1
Łódzkie	1,0	0,9
Małopolskie	0,6	0,7
Mazowieckie	0,4	0,3
Opolskie	0,7	0,7
Podkarpackie	0,7	0,8
Podlaskie	0,7	0,9
Pomorskie	1,0	0,8
Śląskie	0,8	0,7
Świętokrzyskie	0,6	0,8
Warmińsko-Mazurskie	0,7	0,9
Wielkopolskie	0,8	0,6
Zachodniopomorskie	1,2	0,8

Źródło: jak w tab. 6.3.

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

Zakres interwencji funduszy unijnych jest jednak ograniczony czasowo i kwotowo, a impulsy rozwojowe, które wynikają z redystrybucji środków, nie mogą zastępować czynników rozwoju endogenicznego. Istotne jest zatem tworzenie korzystnych warunków do dalszego samoistnego rozwoju obszarów defaworyzowanych. Dane statystyczne wskazują jednoznacznie, że regiony o niskiej wydajności pracy nie nadrobiły dystansu do najbardziej konkurencyjnych. Zatem istnieje obawa, że po 2015 r. procesy dywergencji będą się nasilać, zwłaszcza gdy zmniejszy się napływ łatwych środków unijnych.

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

6.4.3. Infrastruktura transportowa i ochrony środowiska

Dotychczas ponad 1/3 środków unijnych w Polsce przeznaczono na projekty infrastruktury transportowej – w ramach NPR 2004–2006 – 36,8%, w ramach NSRO w latach 2007–2009 – 31,5%. W całym budżecie 2007–2013 zarezerwowano na ten cel 34,8% środków.

Ocena wykorzystania tych funduszy powinna uwzględniać dwa istotne aspekty, tj. olbrzymią skalę potrzeb inwestycyjnych w Polsce oraz czasochłonność projektów. W związku z tym efekty pierwszego okresu programowania były znikome i ograniczyły się do realizacji punktowych (lokalnych) inwestycji, które jednak nie poprawiły ogólnego poziomu infrastruktury transportowej w Polsce. Największymi odbiorcami pomocy były obszary położone w pasie centralno-wschodnim, Dolny Śląsk, Pomorze Wschodnie oraz region górnośląsko-krakowski. Dominowały inwestycje realizowane w ramach transeuropejskich korytarzy transportowych (TEN T).

W przypadku infrastruktury kolejowej koncentrowano się przede wszystkim na modernizacji istniejącej infrastruktury, podejmując w niewielkim zakresie nowe projekty. Zrealizowano również sporo inwestycji związanych z rozwojem komunikacji miejskiej. Niestety, w większości polegały one na zakupie nowego taboru i nie przyczyniły się do stworzenia nowych systemów transportowych o dużej przepustowości w miastach i wielkich aglomeracjach.

Projekty z budżetu 2007–2013 związane z infrastrukturą transportową są w większości w fazie realizacji. Priorytetowo potraktowano ukończenie budowy spójnej sieci drogowej obejmującej autostrady i drogi ekspresowe, a także sieci kolejowej łączącej największe miasta, oraz wybrane elementy infrastruktury transportu lotniczego. Znajdują się one na różnych etapach zaawansowania.

Ważną częścią programów unijnych jest ochrona środowiska. Projekty te sprzyjają rozwojowi gmin i regionów oraz poprawiają ich zdolność do konkutowania. Przyczyniają się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw, poprawy atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej obszarów, poprawy jakości życia i zdrowia mieszkańców. Ponadto stymulują popyt na materiały inwestycyjne, kreują nowe miejsca pracy, inicjują badania nad nowymi technologiami, sprzyjają rozwojowi gospodarek lokalnych i regionalnych, generują oszczędności dla konsumentów, np. odbiorców usług komunalnych.

W bieżącym okresie programowania działania w zakresie ochrony środowiska koncentrują się na uporządkowaniu gospodarki ściekowej w aglomeracjach, zagospodarowaniu odpadów komunalnych, zwiększeniu udziału energii odnawialnej, ograniczeniu emisji niskiej i przemysłowej.

W ramach NSRO przeznaczono na infrastrukturę ochrony środowiska ok. 8,8 mld EUR, tj. 13,5% alokacji na lata 2007–2013. Środki te nie są w stanie zlikwidować wszystkich zapóźnień w tym zakresie, aczkolwiek powinny przyczynić się do znacznie szybszego nadrobienia zaległości inwestycyjnych, co niewątpliwie poprawi stan środowiska naturalnego w Polsce oraz warunki życia i gospodarowania w poszczególnych regionach.

6.4.4. Infrastruktura społeczna

Środki przeznaczone na infrastrukturę społeczną łącznie w NPR 2004–2006 stanowiły 2,9% udzielonego wsparcia, zaś w NSRO 2007–2009 – 4,3% płatności ogółem. Podobny udział przewiduje się dla całego okresu programowania.

Badania ewaluacyjne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego potwierdzają, że w wielu regionach odnotowano pozytywną zmianę wskaźników wchodzących w skład tzw. syntetycznych mierników rozwoju. Zanotowano m. in. łatwiejszy dostęp do opieki medycznej, wzrost liczby komputerów w szkołach, lepsze wskaźniki w zakresie sportu i rekreacji. Ocena mierników wykazała najlepsze wyniki w Małopolsce, która jest liderem w dziedzinie edukacji, kultury, turystyki i sportu. W przypadku dostępności i jakości opieki zdrowotnej liderem jest województwo śląskie. Warto też podkreślić, że regiony o najgorszym dotychczas poziomie rozwoju infrastruktury społecznej znalazły się w czołówce inwestorów. Przykładem jest Świętokrzyskie i Zachodniopomorskie.

Inwestycje w infrastrukturę społeczną przynoszą wymierne korzyści dla rozwoju gospodarek lokalnych i regionalnych. Powstała infrastruktura przyczynia się do wzrostu aktywności lokalnych liderów, mobilizuje i integruje społeczność, kreuje inicjatywy związane z dodatkowym wykorzystaniem powstałych obiektów. W skali regionalnej największe znaczenie miały duże inwestycje w infrastrukturę szkół wyższych, które stworzyły lepsze warunki do prowadzenia badań oraz nauczania. W wyniku realizacji projektów unijnych zwiększyła się dostępność do nowoczesnego sprzętu diagnostycznego i terapeutycznego, jak również wprowadzono udogodnienia związane z zarządzaniem placówkami ochrony zdrowia. Inwestycje oraz projekty towarzyszące, w tym programy stypendialne oraz wspomagające proces kształcenia, zwiększyły dostępność do edukacji, w tym do edukacji pozaszkolnej i nieformalnej.

Sferą, która w najmniejszym stopniu uległa poprawie, jest kultura. W tym zakresie zrealizowano niewiele projektów. Dominowały niewielkie inwestycje lokalne, które nie miały istotnego znaczenia dla poziomu rozwoju poszczególnych regionów i sprowadzały się przede wszystkim do modernizacji lub rozbudowy już istniejących zasobów.

6.4.5. Zasoby ludzkie i gospodarka oparta na wiedzy

Środki na rozwój zasobów ludzkich stanowią istotną część budżetu NSRO (14,3%). Projekty z zakresu aktywnej polityki odnoszącej się do rynku pracy, integracji zawodowej i społecznej oraz rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy miały wpływ na wzrost zatrudnienia, poprawę jego jakości, ograniczenie bezrobocia oraz zmianę struktury sektorowej.

Polityka spójności przyczyniła się do zahamowania spadku, a w ostatnim okresie do wzrostu współczynnika aktywności zawodowej. Zmianie uległa także struktura zatrudnienia. Spadek odnotowano w rolnictwie, a wzrost w usługach. Pozytywne zmiany zaobserwowano w zakresie zbieżności wojewódzkich rynków pracy w zatrudnieniu ogółem i w podziale na płeć.

Mimo że wskaźniki rynku pracy nie są w pełni zadowalające, to można w ostatnich latach odnotować kilka sukcesów. Po pierwsze, w latach 2004–2009 w Polsce był najszybszy spadek stopy bezrobocia w UE (o 11,5 pkt.%) oraz największy spadek odsetka osób długotrwale bezrobotnych. Udało się również ograniczyć odsetek bezrobotnej młodzieży.

Pozytywne tendencje odnotowano także w zakresie oddziaływania funduszy unijnych na budowę gospodarki opartej na wiedzy. Wprawdzie największymi beneficjentami są województwa o największym potencjale gospodarczym i badawczo-rozwojowym, jednak stopniowo rośnie udział ilościowy, wartościowy i jakościowy projektów z Polski Wschodniej.

Beneficjenci po zaspokojeniu potrzeb podstawowych (głównie JST i przedsiębiorcy) coraz częściej aplikują o środki na tzw. projekty trudne. Chodzi m. in. o wsparcie instytucji otoczenia biznesu, dyfuzję innowacji i technologii, tworzenie powiązań między nauką i biznesem, rozwój sfery B + R, wdrażanie nowych technologii, rozwój klastrów, stymulowanie transferu wiedzy, rozwój e-usług, przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu.

Zwłaszcza ten ostatni temat jest niezwykle istotny dla niwelowania regionalnych dysproporcji gospodarczych. Informatyzacja i cyfryzacja regionów najsłabiej rozwiniętych oraz gmin peryferyjnych jest obecnie możliwa niemal wyłącznie dzięki dotacjom unijnym. Rynek nie był bowiem zainteresowany realizacją tych inwestycji w wymiarze komercyjnym, a samorządy i administracja rządowa nie były w stanie udźwignąć ich kosztów samodzielnie.

Zatem fundusze unijne mają ważny udział w przewyżnianiu niektórych barier i wąskich gardeł rozwoju oraz w skracaniu dystansu rozwojowego wobec innych krajów UE. Są także ważnym czynnikiem zmniejszania wewnętrznych dysproporcji w wymiarze przestrzennym poprzez celową interwencję nakierowaną na obszary wiejskie i Polskę Wschodnią.

6.5. Rola funduszy strukturalnych UE w promocji zatrudnienia

Fundusze strukturalne UE mają m. in. promować zatrudnienie i przeciwdziałać bezrobociu. Szczególna rola przypada Europejskiemu Funduszowi Społecznemu, który jest głównym źródłem finansowania projektów wspierających rynek pracy. Adresatami pomocy są przede wszystkim osoby fizyczne, defaworyzowane na rynku pracy oraz zagrożone wykluczeniem społecznym.

Beneficjentami Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce są głównie jednostki sektora finansów publicznych, podmioty niepubliczne, organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorcy. Jednak kluczową rolę w kreowaniu polityki zatrudnienia na poziomie regionalnym i lokalnym odgrywają publiczne służby zatrudnienia.

Stąd w podrozdziale skoncentrowano się na charakterystyce i ocenie funkcjonowania instytucji rynku pracy w świetle wykorzystania funduszy strukturalnych UE. Przesłanką do podjęcia tej problematyki były niejednoznaczne opinie co do skuteczności i efektywności wykorzystania środków unijnych na rynku pracy, w szczególności w ramach projektów systemowych powiatowych urzędów pracy.

Analiza obejmuje dwa okresy programowania Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce, tj. Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2004–2006 oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007–2013. Jednak szczególna uwaga została poświęcona bieżącemu budżetowi.

6.5.1. Ocena wpływu funduszy europejskich na polską gospodarkę w kontekście rynku pracy

Polska jest w latach 2007–2013 największym beneficjentem polityki spójności UE (ok. 20% jej budżetu), zastępując na tym miejscu Hiszpanię, która od 1989 r. była liderem w wykorzystaniu dotacji unijnych. W programowaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2004–2006 kraj nasz mógł wykorzystać (do końca 2008 r.) ponad 12,8 mld EUR. W ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 Polska uzyska ponad 67 mld EUR. Oznacza to, że łącznie ze środkami krajowymi, średnioroczny poziom nakładów na politykę spójności wyniesie ok. 5% PKB³⁴.

Z raportów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że w latach 2004–2008 wpływ polityki spójności na sytuację społeczno-gospodarczą regionów w Polsce był stosunkowo niewielki, głównie ze względu na szczupłość środków oraz harmonogram ich wydatkowania. Od 2008 r. zwiększyło się jej oddziaływanie na wzrost gospodarczy, aktywność inwestycyjną i rynek pracy w Polsce. Największe efekty są oczekiwane dopiero w latach 2013–2015. Ponadto w najbliższych kilku latach efekt popytowy zostanie wzmocniony efektem podażowym. Przyczyni się to do zwiększenia siły oddziaływania polityki spójności na tempo wzrostu gospodarczego. W 2013 r. dynamika PKB ma być o 0,8–1,1 pkt.% wyższa dzięki wykorzystaniu środków unijnych.

Inwestycje infrastrukturalne oraz bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw przyczyniają się do ożywienia aktywności inwestycyjnej w Polsce. Szacuje się, że w latach 2013–2014 nakłady brutto na środki trwałe mogą być większe nawet

³⁴ Na podstawie informacji MRR (www.mrr.gov.pl).

o ok. 23%. Polityka spójności może przyczynić się również do zmian strukturalnych w gospodarce. Oczekiwany jest przede wszystkim wzrost udziału sektora II (przemysł i budownictwo) w tworzeniu wartości dodanej brutto w relacji do sektora I (rolnictwo) i sektora III (usługi). Pod koniec bieżącego okresu programowania można oczekiwać wzrostu wskaźnika zatrudnienia o ok. 1,4–1,6 pkt.% oraz redukcji stopy bezrobocia o 2,1–2,5 pkt.% w wyniku wydatkowania funduszy unijnych³⁵. Do czerwca 2009 r. ponad 400 tys. osób podjęło zatrudnienie wyłącznie w wyniku realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego³⁶.

Analizy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pokazują również pozytywny wpływ dotychczas realizowanych projektów na innowacyjność polskiej gospodarki, konkurencyjność przedsiębiorstw, w szczególności mikro, małych i średnich, edukację, w tym wyrównywanie szans oraz na rozwój infrastruktury transportowej. Warto również wspomnieć o pozytywnych trendach w strukturze zatrudnienia, skokowym zwiększeniu rozmiarów inwestycji publicznych, decentralizacji oraz wzmocnieniu finansowym i organizacyjnym jednostek samorządu terytorialnego. Projekty unijne realizowane w Polsce generują również korzyści dla podmiotów zagranicznych, głównie z państw członkowskich UE³⁷.

W latach 2004–2008 ze środków UE zrealizowano w Polsce ponad 20 tys. projektów innowacyjnych o wartości ok. 20 mld PLN. Do 2009 r. pomocą objęto ponad 13 tys. mikroprzedsiębiorstw. W 80% z nich odnotowano wzrost zatrudnienia, a w 60% wzrost przychodów. Większość przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia unijnego poprawiła wskaźniki ekonomiczne, np. zyskowność. Prawie 40% projektów w obszarze zasobów ludzkich i rynku pracy związanych było z podnoszeniem kwalifikacji³⁸.

Doświadczenia okresu przedakcesyjnego oraz programowania 2004–2006 pozwoliły na wypracowanie dość sprawnego systemu wykorzystywania instrumentów polityki spójności. Główne jego niedoskonałości dotyczą procedur, które są skomplikowane i długotrwałe. Przyczyniają się zatem do wzrostu kosztów obsługi całego systemu. Problemem polityki spójności jest również prymat kontroli nad efektywnością. Bariery w dostępie do środków unijnych związane są z przepisami, które nie wynikają z zasad polityki spójności, lecz z uregulowań prawnych dotyczących np. ochrony środowiska, zamówień publicznych, pomocy publicznej. Prowadzi to do sytuacji, w których często prawidłowość zastosowanych procedur jest istotniejsza od merytorycznego zakresu projektu.

³⁵ Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle wyników badań ekonometrycznych, MRR, Warszawa 2010, www.mrr.gov.pl.

³⁶ Efekty polityki spójności UE w Polsce, MRR, Warszawa 2009, s. 16., www.mrr.gov.pl.

³⁷ Tamże, s. 3–5.

³⁸ Tamże, s. 7–13.

6.5.2. Wpływ funduszy strukturalnych na krajowy rynek pracy

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z ośrodkami naukowymi prowadzi badania nad wpływem wykorzystania funduszy europejskich na sytuację społeczno-gospodarczą w Polsce³⁹.

Brane są pod uwagę środki wydatkowane w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013. Prezentowane oceny i prognozy opierają się na wynikach badań ekonomicznych.

Jak wspomniano wcześniej, w latach 2004–2010 wpływ funduszy unijnych na polską gospodarkę był stosunkowo niewielki. Pewną poprawę zaobserwowano w latach 2009–2010 i wiązało się to przede wszystkim z kumulacją płatności w ramach NPR oraz ze stopniowym uruchamianiem nowych programów. Zgodnie z wynikami prognoz, największy wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarczy, aktywność inwestycyjną i rynek pracy oczekiwany jest w latach 2013–2015.

Wykorzystanie funduszy europejskich doprowadziło w 2010 r. według modeli MaMoR3 i Hermin do wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15–64 lata o 0,7–1,2 pkt.%, zwiększenia liczby pracujących o 188–315 tys. osób i spadku stopy bezrobocia o 1,1–1,8 pkt.% w stosunku do scenariusza bez wykorzystania funduszy UE. W latach 2013–2015 wskaźniki te mają kształtować się zdecydowanie lepiej. Zatrudnienie powinno wzrosnąć o 1,6–1,7 pkt.%, bezrobocie natomiast zmniejszyć się o 2,4–2,7 pkt.%. Szacuje się, że liczba pracujących może być większa nawet o 450 tys. osób w porównaniu do scenariusza bez dotacji unijnych.

Prognozy oparte na modelu EuImpactModIII są jeszcze bardziej optymistyczne. Wynika z nich, że pozytywne efekty wpływu funduszy unijnych na rynek pracy będą największe w 2013 r. Wówczas stopa zatrudnienia powinna być wyższa o 5,2 pkt.%, bezrobocie niższe o 3,5 pkt.%, a liczba pracujących o 1356 tys. osób.

Obserwując dynamikę wykorzystania funduszy unijnych w Polsce, należy przychylić się do opinii autorów trzeciego z prezentowanych modeli, którzy twierdzą, że kumulacji pozytywnych efektów wydatkowania środków unijnych można spodziewać się raczej w roku 2013 niż w latach kolejnych. Niemniej prezentowana skala oddziaływania wydaje się zbyt optymistyczna, zwłaszcza w świetle bieżących problemów gospodarczych. Ponadto liczne badania ewaluacyjne, mające wymiar mikroekonomiczny, wskazują na mniejsze niż można było oczekiwać efekty unijnych projektów w zakresie promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia.

³⁹ Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle wyników badań makroekonomicznych, MRR, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2011, www.mrr.gov.pl.

6.5.3. Wpływ projektów systemowych powiatowych urzędów pracy na rynek pracy w świetle badań ewaluacyjnych⁴⁰

Na początku należy podkreślić, iż dość powszechna bardzo negatywna ocena skuteczności projektów systemowych powiatowych urzędów pracy (PUP) wydaje się nieuzasadniona. Świadczy o tym m. in. jeden ze wskaźników, tj. udział osób bezrobotnych i poszukujących pracy, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. W 2010 r. wyniósł on dla działania systemowego 6.1.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) 47% i był wyższy niż w całym VI prioryecie (45%). Warto również dodać, że w 2010 r. pracowało lub prowadziło własną działalność gospodarczą 54% osób, które w 2009 r. wzięły udział w projektach systemowych powiatowych urzędów pracy. Jednak jedynie 41% z nich uważa, że podjęcie zatrudnienia lub założenie firmy było wynikiem udziału w projekcie.

Odbiorcami projektów systemowych nie są jednak wszyscy bezrobotni. Dodatkowe wsparcie łącznie w latach 2009 i 2010 otrzymało blisko 315 tys. osób, tj. 7,08% bezrobotnych w 2009 r. i 9,26% w 2010 r. W województwie łódzkim było to odpowiednio 8,97% i 10,13%⁴¹. Projekty systemowe nie różnią się jednak zasadniczo od normalnej aktywności PUP w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Wsparcie jest bowiem ograniczone do instrumentów wskazanych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jedyną zatem zasadniczą różnicą, którą wprowadziły projekty systemowe, jest zwiększenie skali prowadzonych działań aktywizujących dzięki większym środkom dostępnym w powiatach.

Urzędy pracy, realizując projekty systemowe, są zatem niezwykle ograniczone w porównaniu do beneficjentów projektów konkursowych, którzy mogą elastycznie dobierać formy i metody wsparcia oraz kształtować przebieg projektu. Projekty systemowe sprowadzają się właściwie do realizacji zadań ustawowych w nieco innej formule i z dodatkowymi obowiązkami formalnymi, które wynikają ze specyfiki projektów unijnych, co dotyczy np. wniosków o płatność, sprawozdawczości, informacji i promocji, kwalifikowalności.

Urzędy pracy mogą oczywiście realizować projekty konkursowe na zasadach ogólnych (podobnie jak każdy inny legalnie działający podmiot na rynku). Niektóre z nich robią to, z różnym powodzeniem, aczkolwiek nie jest to ich obowiązkiem i wynika jedynie z zainteresowania pozyskiwaniem dodatkowych środków przez władze powiatu i dyрекcję urzędu.

⁴⁰ Podrozdział 6.5.3. opracowano na podstawie Raportu końcowego z badania ewaluacyjnego: Ocena jakości projektów systemowych realizowanych w ramach poddziałania 6.1.3 PO KL, GHK Polska Sp. z o.o., Departament Zarządzania EFS w MRR, Warszawa 2011 oraz innych badań ewaluacyjnych opracowanych dla MRR

⁴¹ Część z tych osób może występować w statystykach podwójnie, ponieważ po raz kolejny bierze udział w projekcie systemowym.

Projekty współfinansowane z EFS wyróżnia od pozostałych działań PUP niewątpliwie większe ukierunkowanie wsparcia na wybrane grupy docelowe, tj. na osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy⁴². Obecnie są to przede wszystkim osoby do 25. roku życia, często z wyższym wykształceniem. Pewnym problemem jest tutaj dobór konkretnych osób do projektów. Urzędy pracy, mając na względzie konieczność spełnienia określonych wskaźników rezultatu, zazwyczaj kierują do udziału w projektach klientów, którzy stwarzają największe szanse na podjęcie zatrudnienia w krótkim okresie, natomiast osobom w rzeczywistości trudnej sytuacji oferują podstawową pomoc w ramach Funduszu Pracy. Ponadto w ramach projektów systemowych stosuje się jedynie tzw. aktywne instrumenty. Zatem nie są to np. zasiłki dla bezrobotnych. Wszystko to może powodować, że statystycznie skuteczność interwencji w ramach projektów systemowych jest większa niż średnia dla ogólnej działalności powiatowych służb zatrudnienia.

Kolejnym kryterium oceny skuteczności projektów systemowych PO KL w porównaniu z innymi działaniami w tym programie jest podział środków. Warto zwrócić uwagę, że na działanie 6.1.3 przeznaczono ok. 12% alokacji całego PO KL. Z tych środków realizuje się obecnie 346 umów ramowych. Jest to znaczący udział, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że PO KL obejmuje ok. 70 działań skierowanych do różnych beneficjentów na różne cele.

Na ocenę efektywności wpływa zarządzanie projektami systemowymi. W odniesieniu do specyfiki projektów systemowych PUP należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, powiatowe urzędy pracy w większości dysponują wykwalifikowaną i doświadczoną kadrą, która zna zarówno specyfikę funkcjonowania i obowiązki publicznych służb zatrudnienia, jak i zasady przygotowywania i realizacji projektów unijnych. Wynika to m. in. ze standardów obowiązujących w publicznych służbach zatrudnienia oraz z tego, że jako jedne z pierwszych realizowały one podobne projekty w ramach SPO Rozwój Zasobów Ludzkich od 2004 r. Z drugiej strony, ze względu na ograniczenia wynikające z zasad finansowania projektów systemowych, dodatkowe obowiązki nie są zazwyczaj dodatkowo wynagradzane, a znaczną część kosztów zarządzania projektem ponosi samorząd. Zatem pracownicy realizujący te projekty są w trudniejszej sytuacji niż kadra projektów komercyjnych (niższe wynagrodzenia, gorsze warunki pracy, mniejsze zespoły projektowe, gorsze wyposażenie), przy podobnym zakresie obowiązków. Stąd wynika duża rotacja pracowników i odpływ doświadczonych osób do sektora prywatnego.

Na jakość i efektywność projektów systemowych ma wpływ współpraca z podmiotami zewnętrznymi. Badania ewaluacyjne wskazują pewne niedostatki w tym zakresie. Powiatowe urzędy pracy w większości przygotowują i realizu-

⁴² Art. 49 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity), Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001.

ją projekty oparte na własnych danych, analizach i wiedzy. Wydaje się jednak uzasadnione zintensyfikowanie współpracy z innymi instytucjami. Po pierwsze, istnieje potrzeba zacieśnienia współpracy z uczelniami wyższymi i ośrodkami badawczymi, które analizują i monitorują podaż i popyt na pracę oraz inne wskaźniki ekonomiczne i społeczne. Po drugie, należy wzmocnić kooperację z lokalnymi instytucjami edukacyjnymi, aby lepiej przeciwdziałać bezrobociu wśród młodych oraz przygotować ich do funkcjonowania na rynku pracy. Po trzecie, powiatowe urzędy pracy w niewystarczający sposób współpracują z przedsiębiorcami, zwłaszcza w powiatach najbardziej oddalonych od stolicy regionu. Po czwarte, potrzebna jest lepsza koordynacja pomocy pomiędzy urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej, które również świadczą usługi w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej osób bezrobotnych i niepełnosprawnych, będących w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Po piąte, niezbędna jest lepsza współpraca i pomoc ze strony jednostek nadzorujących i bezpośrednio kontrolujących projekty systemowe, zwłaszcza wojewódzkich urzędów pracy. Pozwoli to wyeliminować liczne problemy formalne związane z realizacją i rozliczeniem projektów.

Lista utrudnień wskazywanych przez beneficjentów projektów systemowych jest długa. Ich wyeliminowanie może przyczynić się do poprawy efektywności projektów i ich większej skuteczności. Największe problemy wynikają z wytycznych i procedur projektowych, a nie z przepisów prawa czy też specyfiki rynku pracy. Zatem ich zmiana nie jest kosztowna ani trudna. Wymaga jedynie doprecyzowania niektórych wytycznych, a przede wszystkim ich uproszczenia lub całkowitego zniesienia. W zgodnej opinii ekspertów obecna sytuacja nie sprzyja osiąganiu wymiernych efektów. Istnieje bowiem prymat procedur i kontroli nad merytorycznym wymiarem projektów. Bezwarunkowo dąży się do głównego celu, którym jest wydatkowanie 100% alokacji.

Do najważniejszych problemów formalnych należy zaliczyć:

- brak spójności wytycznych oraz ich częste zmiany,
- niejednoznaczne zapisy i zmieniające się interpretacje,
- skomplikowaną i długotrwałą procedurę przekazywania i rozliczania środków,
- nieadekwatne do potrzeb i praktyki zasady kwalifikowania wydatków,
- niedopasowanie wielkości wsparcia do potrzeb,
- nieodpowiednie wskaźniki oraz kryteria doboru uczestników,
- techniczne i merytoryczne elementy systemu sprawozdawczości,
- zasady finansowania kosztów zarządzania oraz dodatkowe obowiązki z nich wynikające,
- liczne dodatkowe wymogi formalne niezwiązane z merytoryczną częścią projektu,
- nie zawsze kompetentną pomoc opiekunów projektów w instytucjach pośredniczących,

– niewystarczające zasoby kadrowe instytucji pośredniczących w stosunku do potrzeb obsługi projektów systemowych,

– brak specjalistycznego wsparcia dla zespołów projektowych, zwłaszcza w zakresie prawa UE, prawa podatkowego, pomocy publicznej i zamówień publicznych oraz specyfiki tych zagadnień w kontekście projektów systemowych.

Efekty projektów systemowych zależą nie tylko od realizatorów, ale również od uczestników. W latach 2007–2011 ponad 538 tys. osób skorzystało z projektów systemowych PUP, z czego ok. 472 tys. osób zakończyło udział zgodnie z zaplanowanym programem.

Wśród uczestników dominowały osoby do 25. roku życia (44%). Wykształcenie przeciętnego uczestnika również było zdecydowanie wyższe niż przeciętne w całej populacji bezrobotnych w Polsce. Wśród mieszkańców miast 17% uczestników posiadało wykształcenie wyższe, natomiast wśród mieszkańców wsi – 13%. Wśród wszystkich bezrobotnych jedynie ok. 10% posiada wyższe wykształcenie. Jednocześnie w projektach wyjątkowo rzadko biorą udział osoby słabo wykształcone lub bez kwalifikacji. Jak wspomniano wcześniej, może to wynikać z obawy przed tzw. „trudnym klientem” w projekcie i jego dyscyplinowaniem co do określonych wymagań formalnych (obecność, egzaminy, kontynuowanie udziału w poszczególnych etapach projektu, trwałość efektów). Należy również podkreślić, że osoby długotrwale bezrobotne mają zbyt mały udział w projektach w stosunku do ich udziału w całej populacji bezrobotnych w Polsce. Relacja ta w Polsce wynosiła średnio 50%.

Ważnym problemem jest dostępność projektów systemowych dla potencjalnych zainteresowanych. Można tutaj zauważyć dwie podstawowe bariery. Po pierwsze, wśród uczestników przeważają mieszkańcy miast (57%). Należy zatem podjąć działania ułatwiające udział osobom zamieszkującym obszary wiejskie, np. poprzez informację i promocję oraz ułatwienia komunikacyjne. Po drugie, istnieje problem osób bezrobotnych, które trwale opiekują się osobami zależnymi (dzieci, osoby starsze). Należy zatem zwiększyć środki na opiekę nad ich podopiecznymi podczas trwania projektu. Istnieje również potrzeba dofinansowania takiej pomocy w pierwszym okresie po rozpoczęciu pracy, np. przez pierwszych 6 miesięcy.

Wady projektów systemowych wynikają również z winy uczestników. Obecnie największym problemem jest rotacja grupy docelowej. W latach 2007–2011 odsetek osób, które nie ukończyły udziału w projekcie zgodnie z zaplanowanym programem i harmonogramem, wyniósł 7%. Najczęściej wycofują się osoby młode oraz osoby z niskim wykształceniem. Bardzo często rezygnują uczestnicy staży, którzy podejmują prace dorywcze i sezonowe.

Przedstawione powyżej wyniki analiz, przeprowadzonych m. in. na podstawie badań ewaluacyjnych projektów systemowych PUP w Polsce, znajdują potwierdzenie w badaniach bezpośrednich zrealizowanych w regionie łódzkim. Badania kwestionariuszowe przeprowadzone we wszystkich powiatach w woje-

wództwie utwierdzają w przekonaniu o pozytywnym wpływie środków unijnych na rynek pracy, aczkolwiek wskazują na wady systemu związane m. in. z organizacją, zarządzaniem i finansowaniem projektów systemowych wspierających zatrudnienie⁴³.

6.6. Podsumowanie

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

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

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

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

⁴³ T. Dorożyński, W. Urbaniak, *Rola funduszy strukturalnych UE w promocji zatrudnienia w świetle doświadczeń powiatowych urzędów pracy w województwie łódzkim*, [w:] *Rola funduszy strukturalnych UE w rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w województwie łódzkim*, red. J. Świerkocki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

Zakończenie

Głównym celem pracy była ocena unijnej polityki spójności z punktu widzenia eliminowania regionalnych nierówności gospodarczych.

Rozwój unijnej polityki spójności następuje na drodze ewolucji. Początkowo inicjatywy Komisji zmierzały do ograniczenia pełnej swobody państw członkowskich w wydatkowaniu środków strukturalnych. Niska efektywność realizowanych w pierwszym okresie projektów była spowodowana podejściem kompensacyjnym do polityki regionalnej. Państwa członkowskie traktowały fundusze jako formę rekompensaty składki płaconej do budżetu wspólnotowego. Drugoplanowa rola polityki regionalnej wynikała też z braku umocowania prawnego w zapisach traktatowych. Kluczowym zadaniem stało się zatem wypracowanie procedur, pozwalających na zmianę podejścia do polityki regionalnej.

Kryzys gospodarczy, który pojawił się w połowie lat 70., podważył dominujące po II wojnie światowej teoretyczne koncepcje dotyczące polityki gospodarczej, inspirowane rozważaniami J. M. Keynesa. Tym samym stopniowej zmianie zaczęły podlegać podstawy polityki regionalnej, która utożsamiana była z tzw. koncepcją scentralizowanego paradygmatu rozwoju regionalnego. W modelu tym wyłącznym podmiotem polityki regionalnej było państwo, które realizowało określone działania w zakresie interwencjonizmu gospodarczego. Polegały one przede wszystkim na współfinansowaniu dużych inwestycji infrastrukturalnych oraz przyznawaniu subwencji na inwestycje przemysłowe. Niska efektywność takich działań oraz pogłębiające się różnice międzyregionalne doprowadziły do zakwestionowania tego modelu. Ponadto zaobserwowano wysoką dynamikę gospodarczą w niektórych tradycyjnie zacofanych regionach peryferyjnych. Świadczyło to o istnieniu wewnętrznych (endogenicznych) czynników wzrostu.

Stopniowe zmiany w kształcie wspólnotowej polityki regionalnej zaczęły być wprowadzane w latach 80. XX w. Podstawowa zmiana polegała na odejściu od monopolu państwa w zakresie kreowania polityki regionalnej na rzecz samorządów terytorialnych oraz innych podmiotów regionalnych i lokalnych. Stopniowy wzrost roli jednostek samorządu terytorialnego w kreowaniu polityki re-

gionalnej umożliwił tworzenie struktury partnerstwa z innymi podmiotami, m. in. administracją państwową, przedsiębiorstwami, stowarzyszeniami, fundacjami, izbami przemysłowo-handlowymi i innymi aktorami lokalnego życia społeczno-gospodarczego.

Przeformułowane zostały również główne cele polityki regionalnej. Miały umożliwiać regionom wzrost poprzez wspieranie ich konkurencyjności, a tym samym przyczyniać się do rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju. W ten sposób rozwój gospodarczy państwa jest wypadkową rozwoju jego regionów, a nie, jak wcześniej sądzono, rozwój regionalny jest pochodną dynamiki rozwoju gospodarczego państwa. Rola państwa została natomiast sprowadzona do koordynacji działań pomiędzy władzami, instytucjami i organizacjami szczebla centralnego (koordynacja pozioma) oraz koordynacji działań między poszczególnymi szczeblami władz publicznych (np. UE, władze krajowe, regionalne, lokalne) i przedsiębiorstwami (koordynacja pionowa).

Za początek wspólnej polityki regionalnej można uznać utworzenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w 1975 r., a następnie usankcjonowanie traktatowe polityki regionalnej w Jednolitym Akcie Europejskim, wprowadzenie zasad koordynacji i dodatkowości, ograniczenie automatyzmu w przyznawaniu pomocy strukturalnej oraz zwiększenie roli Komisji poprzez wydzielenie środków do jej wyłącznej dyspozycji. Szereg zmian w zasadach funkcjonowania wspólnej polityki regionalnej było związanych z reformą budżetu na lata 1989–1993. Wśród najważniejszych należy wymienić skoncentrowanie udzielanego wsparcia wokół dziedzin odpowiadających ściśle określonej liczbie celów priorytetowych. Przyjęcie celów priorytetowych polityki regionalnej spowodowało również zasadniczą zmianę w sposobie przyznawania pomocy – z krajowej na regionalną. Wprowadzono zasady, które stanowią obecnie filary polityki spójności Unii Europejskiej. Są to m. in.: partnerstwo, koordynacja, zarządzanie, monitoring, ewaluacja, programowanie oraz współfinansowanie. Znacznie większe środki zostały przekazane na wspieranie innowacji, rozwój nowoczesnych technologii, zasobów ludzkich oraz budowę społeczeństwa informacyjnego.

Kolejna reforma europejskiej polityki spójności została przeprowadzona w 1993 r. Polegała ona przede wszystkim na rozbudowie systemu pomocy regionalnej o nowe instrumenty finansowego wsparcia inwestycji oraz nowe cele priorytetowe. Wraz z okresem budżetowym 2000–2006 można było zauważyć zasadniczą zmianę w podejściu do polityki regionalnej. Komisja Europejska zdecydowała się wprowadzić uproszczenia proceduralne, ograniczyć liczbę programów i przeznaczyć większe środki na mniej celów priorytetowych.

W nowym podejściu do polityki regionalnej kluczową rolę przypisuje się środowisku społeczno-kulturowemu, które jest określane jako zasoby instytucjonalne regionu powstałe w wyniku powiązań wewnątrzregionalnych. Polityka regionalna jest oparta na uterytorialnionych koncepcjach rozwoju. Są one nakierowane przede wszystkim na otoczenie niematerialne. Pojęcie terytorium,

w odróżnieniu od przestrzeni fizycznej, jest rozumiane nie tylko jako miejsce lokalizacji działalności gospodarczej (często rozpatrywane w kategoriach kosztów transportu, siły roboczej, wykorzystania terenów pod inwestycje, jakości infrastruktury), ale również jako obszar zamieszkiwany przez społeczność posiadającą własną specyfikę, bogactwa i zasoby oraz instytucje i podmioty połączone wzajemnie siecią powiązań i zależności¹. Kluczowa rola przypada kapitałowi społecznemu, tzn. powiązaniom sieciowym między aktorami lokalnymi lub regionalnymi, dyfuzji wiedzy, umiejętności i innowacji oraz procesowi uczenia się. Szczególną rolę przypisuje się małym i średnim przedsiębiorstwom, które poprzez własną elastyczność są w stanie odpowiadać na zmieniające się wymogi rynku i być ważnym elementem w łańcuchu innowacyjności.

Dynamicznie rozwijająca się sieć MSP w regionie może być podstawowym czynnikiem jego konkurencyjności. Cechą charakterystyczną nowego podejścia do innowacyjności w polityce regionalnej jest nacisk na kreację nowych zasobów w regionie, a nie jak dotychczas, na promocję działań zmierzających do optymalnej alokacji zasobów już istniejących. W bezpośrednim związku z innowacyjnością pozostaje jakość kapitału ludzkiego, czyli poziom wykształcenia, posiadane kwalifikacje, umiejętności oraz zaplecze dydaktyczne i naukowo-badawcze. Stąd dla poziomu konkurencyjności regionu coraz większe znaczenie posiada lokalna i regionalna sieć uniwersytetów, uczelni technicznych i zawodowych. Podsumowując, można stwierdzić, że nowe poglądy na politykę regionalną w sposób szczególny akcentują rolę rozwoju oddolnego (*bottom-up*), następującego poprzez mobilizowanie endogenicznego potencjału tkwiącego w regionie w celu zapewnienia trwałego i dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego na danym obszarze.

Z dotychczasowych rozważań można również wyciągnąć wnioski, że niektóre regiony mogą stać się centralnym punktem tworzenia wiedzy i uczenia się. Przekształcenie się regionów w uczące się (*learning region*) jest warunkiem koniecznym rozwoju terytorialnych systemów produkcyjnych (*clusters*). Powodem jest konieczność konkurowania z innymi podmiotami i obszarami poprzez rozwój czynników stymulujących innowacje. Tym samym główny nacisk jest skierowany na rozwój kwalifikacji, wiedzy, umiejętności i kompetencji². Podstawową ideą regionu uczącego się jest koncentracja na endogenicznych czynnikach rozwoju oraz powiązaniu podmiotów funkcjonujących w obrębie regionu. Zasadniczym celem jest natomiast dążenie do utrzymania konkurencyjności poprzez rozwój nowoczesnych technologii i wdrażanie rozwiązań innowacyjnych.

U podstaw rozwoju regionalnego można wymienić obecnie trzy wzajemnie powiązane zjawiska: globalizację, konkurencję i innowacyjność. Do regio-

¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 20–27.

² E. Łązniewska, *Uczący się region, terytorialne systemy produkcyjne a procesy globalizacji. Synteza współczesnych teorii*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 45.

nów, które są w stanie odpowiedzieć na wyzwania związane z tymi zjawiskami, należą wspomniane wcześniej aglomeracje oraz terytorialne systemy produkcyjne. Rozwój obu tych struktur przestrzennych w ogromnym stopniu zależy od kapitału ludzkiego. Zarówno terytorialne systemy produkcyjne i ich różne odmiany (m. in. dystrykty przemysłowe, klastry), jak i aglomeracje posiadają infrastrukturę i wzajemne powiązania, które sprzyjają rozwojowi innowacji i procesom uczenia się. Są zatem podstawą do tworzenia regionów uczących się. Tym samym stanowią bazę do budowy nowoczesnej gospodarki regionalnej, której rozwój oparty jest na endogenicznym potencjale tkwiącym w regionie³.

Unia może poszczycić się wieloma sukcesami, m.in. utworzeniem jednolitego rynku i unii walutowej. Choć poziom życia jej obywateli należy do najwyższych na świecie, to jednak regionalne zróżnicowanie społeczno-gospodarcze jest nadal znaczące. W celu jego zmniejszania Wspólnota realizuje politykę spójności. Jej istotą jest redystrybucja dochodów. Kraje członkowskie współfinansują fundusze, których środki zgodnie z zasadą solidarności kierowane są przede wszystkim do regionów najuboższych. Jednak budżet UE przekracza jedynie 1% jej całkowitego dochodu, z czego dotychczas niewiele ponad 30% stanowiło źródło finansowania polityki regionalnej. Nieuzasadnione jest zatem twierdzenie, że fundusze unijne mają decydujący wpływ na poziom spójności społeczno-gospodarczej na obszarze Wspólnot, oraz że są w stanie zniwelować różnice wynikające z alokacji zasobów, uwarunkowań naturalnych czy niedostatecznego poziomu integracji. Fundusze nie mogą również zastępować polityki gospodarczej państwa. Mogą jednak być jej ważnym uzupełnieniem.

Polityka spójności jest jedynie szansą, a nie zbiorem prostych rozwiązań, które spowodują zmniejszenie regionalnych dysproporcji gospodarczych. Nie wszyscy potrafią to wykorzystać. Wspólnota Europejska, zgodnie z zasadą subsydiarności, pozostawia krajom-beneficjentom duży zakres swobody, który umożliwia wypracowanie własnego sposobu zarządzania środkami unijnymi. Zatem skuteczność tych działań nie zawsze jest taka sama. Zależy od wielu czynników, które w większości występują po stronie państw i regionów-beneficjentów polityki spójności. Dotychczasowe doświadczenia Polski w zakresie wykorzystania funduszy unijnych nie pozwalają na jednoznaczną ocenę ich wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą. Z jednej strony można wskazać wiele dobrych projektów związanych m. in. z unowocześnieniem przedsiębiorstw, edukacją, nauką i ograniczaniem bezrobocia. Potwierdzają to liczne badania, ekspertyzy i publikacje.

Z drugiej strony, system posiada wady, które umniejszają efekty jego stosowania i wspierają argumenty przeciwników regionalnych programów pomocowych. Wystarczy wspomnieć o niejasnych kryteriach podziału środków na programy i priorytety, pozakonkursowych trybach wyboru projektów, nieprzestrzeganiu zasady dodatkowości, marginalizowaniu roli regionów, zbyt skomplikowanych

³ Tamże, s. 49–50.

i kosztownych procedurach aplikacyjnych oraz stale rosnącej liczbie pracowników administracji rządowej i samorządowej obsługujących te programy. Ramy prawne i organizacyjne stworzone przez KE umożliwiają różnorodne wykorzystanie pomocy. Zasada subsydiarności pozwala przekazać na szczebel krajowy i regionalny znaczne kompetencje. Warto jednak pamiętać także o obowiązkach wynikających z zarządzania funduszami unijnymi. Odpowiedzialność jest tym większa, im niższy jest poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Wszelkie błędy popełnione na etapie programowania pomocy oraz zaniechania w okresie realizacji programów mogą bowiem znacząco ograniczyć efekty wykorzystania funduszy unijnych.

Ocena unijnej polityki spójności nie jest łatwa. Trzeba bowiem oddzielić jej wpływ od innych czynników, oddziałujących na sytuację społeczno-gospodarczą regionów. Większość badań i analiz wskazuje na pozytywny wpływ programów polityki spójności na wzrost gospodarczy, sytuację na rynku pracy oraz na inne wskaźniki ekonomiczne. Polityka ta ma jednak wiele niedoskonałości.

Zmiany wprowadzone do polityki spójności w 2005 r. nie przyniosły spodziewanych efektów. W obecnym kształcie polityka spójności nie może sprostać najważniejszym problemom, przed którymi stoją regiony europejskie. Priorytety polityki spójności wymagają zmian w kontekście globalizacji, problemów społeczno-gospodarczych, zmian klimatycznych i demograficznych. Do rozwiązania pozostaje kwestia poprawy efektów działań oraz zdefiniowania funkcji polityki spójności. Czy ma ona mieć charakter redystrybucyjny, czy też wspierać długookresowy wzrost i rozwój gospodarczy Unii i regionów? Próbę odpowiedzi na te pytania podjęto w debacie na temat kształtu polityki spójności po 2013 r.

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

Polityka spójności UE jest ogromną, zapewne niepowtarzalną szansą dla regionów w Polsce. Jej wykorzystanie zależy w dużej mierze od władz centralnych (administracji rządowej) i regionalnych (samorządu terytorialnego). Pełnią one funkcje instytucji zarządzających i pośredniczących w dysponowaniu funduszami europejskimi w Polsce. Aby wzmocnić ich wpływ na rozwój regionów i jednostek niższego szczebla, należy:

- skoncentrować środki na kilku (3–5) priorytetach (np. badania i rozwój, edukacja, przedsiębiorczość, infrastruktura);
- wzmocnić rolę regionów w kształtowaniu polityki spójności, szczególnie na etapie planowania i tworzenia programów operacyjnych;

– zwiększyć alokację na programy regionalne oraz zróżnicować formy wsparcia w zależności od potrzeb i specyfiki poszczególnych regionów;

– zwiększyć kompetencje władz regionalnych na wszystkich etapach wdrażania funduszy unijnych. Instytucje zarządzające i pośredniczące na szczeblu województw powinny samodzielnie tworzyć system instytucjonalno-organizacyjny związany z wydatkowaniem środków europejskich;

– skoordynować działania w ramach poszczególnych instrumentów finansowych, czemu sprzyja ujednolicenie zasad realizacji projektów w ramach różnych źródeł finansowania oraz współpraca instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie tymi środkami;

– przy ocenie projektów w większym stopniu brać pod uwagę ich wartość merytoryczną i zakładane rezultaty, a nie tylko poprawność formalną oraz prawidłowość zastosowanych procedur i wytycznych; ocena efektów nie może opierać się wyłącznie na weryfikacji procedur i osiągnięciu maksymalnego poziomu absorpcji;

– poprawić sposób oceny i wyboru projektów. W tym celu należy przede wszystkim ograniczyć pozakonkursowe tryby wyboru projektów, wzmocnić system szkoleń członków komisji oceny projektów oraz uzależnić przyznanie dofinansowania od niezależnej opinii ekspertów właściwych dla tematu projektu, a także skrócić czas oceny oraz ograniczyć uznaniowość w ocenie poszczególnych części projektów poprzez doprecyzowanie kryteriów i zasad wyboru;

– uprościć procedury dotyczące dokumentowania przebiegu projektu i rozliczania wydatków, co przyczyni się do zmniejszenia kosztów realizacji (zarządzania projektem);

– wprowadzić system wsparcia dla wybranych projektodawców. Powinien on objąć podmioty, które przygotowały innowacyjne i ważne z punktu widzenia rozwoju regionu i kraju projekty, a nie posiadają odpowiedniego zaplecza organizacyjnego i zasobów finansowych niezbędnych do ich realizacji. Wsparcie to powinno mieć wymiar merytoryczny (np. pomoc prawna) oraz finansowy (np. zabezpieczenie środków na prefinansowanie);

– utworzyć system motywacyjny dla najlepszych beneficjentów. Powinien on polegać na utworzeniu specjalnej rezerwy finansowej, a następnie podziale tych środków w drodze konkursu wśród projektodawców, którzy osiągnęli dotychczas najlepsze rezultaty.

Władze samorządowe na szczeblu lokalnym nie biorą bezpośredniego udziału w zarządzaniu środkami unijnymi. Mogą jednak pośrednio wpływać na sposób ich wydatkowania poprzez oddziaływanie na władze centralne i regionalne, realizację własnych projektów oraz wsparcie merytoryczne i organizacyjne dla innych projektodawców. Zwiększenie roli funduszy europejskich w rozwoju wymaga od władz lokalnych przede wszystkim:

– większego powiązania inwestycji publicznych z potrzebami przedsiębiorstw, np. poprzez przygotowanie terenów pod inwestycje, zapewnienie niezbędnej infrastruktury;

– lepszego dopasowania projektów dotyczących rynku pracy do potrzeb pracodawców oraz zdecydowanego zwiększenia nadzoru nad ich przebiegiem i rezultatami;

– wsparcia dla projektów obejmujących całą aglomerację oraz lokalnych (regionalnych) systemów produkcyjnych;

– inicjowania współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego z gmin i powiatów ościennych w celu wspólnego aplikowania i realizowania projektów;

– udzielania wsparcia merytorycznego i organizacyjnego dla lokalnych podmiotów. Wsparcie to powinno mieć przede wszystkim wymiar merytoryczny i dotyczyć tematów, z którymi projektodawcy mają największe trudności, np. zasad finansowania projektów, pomocy publicznej i zamówień publicznych;

– inicjowania współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej, w szczególności w ramach projektów partnerskich. Umożliwi to wymianę doświadczeń i poznanie tzw. dobrych praktyk w zakresie projektów unijnych;

– utworzenia lokalnego forum polityki spójności z udziałem ekspertów, przedstawicieli świata nauki, przedsiębiorców, samorządowców i organizacji samorządowych. Jego celem powinno być wypracowanie wspólnych priorytetów oraz przygotowanie strategicznych projektów dla rozwoju miasta i aglomeracji;

– wzmocnienia współpracy przedsiębiorstw oraz jednostek naukowo-badawczych w zakresie wspólnych projektów, np. poprzez utworzenie systemu kojarzenia lokalnych partnerów projektowych. Koordynacja władz lokalnych pozwoli również uniknąć powielania podobnych projektów przez różne instytucje oraz zapobiegnie rozdrobnieniu środków;

– zapewnienia stabilności i profesjonalizmu kadr lokalnej administracji publicznej poprzez realizację programów na rzecz poprawy kwalifikacji zawodowych i warunków pracy. Służyć temu mogą m. in. środki unijne na rozwój zasobów ludzkich.

Podjęcie powyższych inicjatyw może przyczynić się do lepszego wykorzystania funduszy europejskich, a tym samym wzmocnić działania na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Pomimo krytycznych ocen polityki spójności Unii Europejskiej, przede wszystkim w odniesieniu do jej skuteczności, może być ona szansą na rozwój. Beneficjenci funduszy unijnych muszą dołożyć wszelkich starań, aby tę szansę w pełni wykorzystać. Wiele regionów nie posiada bowiem wystarczających zasobów własnych, które umożliwiłyby usunięcie barier rozwoju.

Bibliografia

- Baldwin R., *Measuring 1992's Medium-term Dynamic Effects*, NBER Working Paper, No 3166, Cambridge 1989.
- Baldwin R., *On the Growth Effects of 1992*, NBER Working Paper, No 3119, Cambridge 1989.
- Ballasa B., *European Integration: Problems and Issues*, „The American Economic Review”, May 1963, No 2.
- Ballassa B., *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin Ltd, London 1973.
- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, April 2009.
- Barcz J., *Traktat z Nicei – zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Barkley D. L., Henry M. S., *Advantages and Disadvantages of Targeting Industry Clusters*, Clemson University Public Service Activities, REDRL Research Report 2001.
- Barro R., Sala-i-Martin X., *Convergence*, „Journal of Political Economy” 1992, 100(2).
- Bąk M., *Środki finansowe Unii Europejskiej jako czynnik przyspieszający zakończenie procesów transformacji gospodarczej w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Fundusze Unii Europejskiej a rozwój gospodarczy Polski*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003.
- Begg D., Fischer S., Dornbush R., *Ekonomia*, t. 2, PWE, Warszawa 1994.
- Bielecki C., *Ekonomika i planowanie regionów*, PWE, Warszawa 1974.
- Bijak-Kaszuba M., *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego a zmiany strukturalne zagranicznych obrotów towarowych kraju uczestniczącego – na przykładzie Polski* (rozprawa habilitacyjna), Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Bilski J., *Międzynarodowy system walutowy*, PWE, Warszawa 2006.
- Boldrin M., Canova F., *Inequality and Convergence: reconsidering European Regional Policies*, Mimeo, University of Minnesota and University of Pompeu Fabra, 2000.
- Borowiec J., Wilk K., *Integracja europejska*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Borowiec J., Wilk K., *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1997.

- Bosca J., Domenech R., Taguas D., *La Política Fiscal en la Unión Económica y Monetaria*, „Moneda y Crédito” 1999(206).
- Boschma R., *The implications of the European monetary union for regional development: comments on the contribution of Begg & Hodson*, University of Utrecht, Utrecht 2000, www.econ.geog.uu.nl/boschma.
- Bożyk P., Misala J., *Integracja ekonomiczna*, PWE, Warszawa 2003.
- Bradley J., Zaleski J., *Modelling EU accession and Structural Fund impacts using the new Polish HERMIN model*, Materiały z konferencji „Macromodels’ 2002 and Modelling Economies in Transition”, Cedzyna 2002, Association for Modelling and Forecasting Economies in Transition AMFET.
- Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., *Przedstawienie wyników oceny efektu makroekonomicznego WNPR Polski na lata 2007–2013 przeprowadzonej za pomocą modelu HERMIN*, spotkanie Podzespołu ds. Ewaluacji NPR 2007–2013, MGiP, Warszawa 2005.
- Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., *Ocena łącznego wpływu makroekonomicznego realizacji NPR 2004–2006 i NSS 2007–2013*, WARR, Wrocław, 31 marca 2006.
- Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., *Ocena wpływu wstępnego projektu NSRO (NSS) na lata 2007–2013 na polską gospodarkę za pomocą modelu makroekonomicznego HERMIN*, WARR, Wrocław, 26 maja 2006.
- Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., Wojtasiak A., *Ocena wpływu NSRO (NSS) i wybranych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 na gospodarkę polskich województw przy pomocy modeli regionalnych HERMIN*, WARR, Wrocław, grudzień 2006.
- Bradley J., Zaleski J., *Wyniki modelowania wpływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę polską przy zastosowaniu polskiej implementacji modelu HERMIN*, www.fundusze-strukturalne.gov.pl.
- Brasili C., Gutierrez L., *Regional convergence across European Union*, <http://europa.eu.int>, 2004.
- Bremond J., Salort M., *Odkrywanie ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, [za:] Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, 1936, wyd. pol. 1956 i 1985,
- Brodzicki T., Szultka S., *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 4(110), Warszawa 2002.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2003.
- Cecchini P., Catinat M., Jacquemin A., *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*, Research on the “Cost of Non-Europe” Steering Committee, Wildwood House 1988.
- Chałas M., *Unia Europejska w liczbach*, Instytut Europejski, Łódź 2005.
- Christaller W., *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Jena 1933.
- Chrościcka A., *Badanie beneficjentów ostatecznych pomocy udzielonej w ramach SPO RZL 2004–2006*. Raport dla Departamentu Zarządzania EFS w MGiP, Warszawa, październik 2005.
- Churski P., *Obszary problemowe w Polsce z perspektywy celów polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek 2004.

- Cieślukowski M., *Budżet Unii Europejskiej*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004.
- P. Coffey, J. R. Presley, *European Monetary Integration*, Macmillan Press, London 1976.
- Cuadrado-Roura J. R., Parellada M., *Regional Convergence in the European Union*, Springer Verlag, New York 2002.
- Czykier-Wierzbą D., *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2003.
- Czepurko A., *Cło w handlu międzynarodowym*, Warszawa 1972.
- Czernielewska M., *Wykorzystanie metod ilościowych w badaniu regionalnej integracji gospodarczej* (praca doktorska), Łódź 2001.
- Czykier-Wierzbą D., *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w regionach objętych celem 2. w latach 1994–1999*, „Bank i Kredyt”, styczeń 2005.
- Długosz D., *Regiony wobec integracji europejskiej*, [w:] *Integracja Europejska. Implikacje dla Polski*, red. J. Czaputowicz, Wyd. WAM, Kraków 1999.
- Doliwa-Klepacki Z. M., *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Wydawnictwo Temida 2 i Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Białystok 2005.
- Dołowiec M., *Kierunki i tendencje w wykorzystywaniu środków strukturalnych na podstawie raportu dot. wstępnej oceny pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2004–2005*, MRR, 29 czerwca 2006.
- Domański R., *Nowe ujęcie koncepcji endogennego wzrostu regionów szansą dla regionów peryferyjnych*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, red. A. Bołtomiuk, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
- Domański R., *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 1995.
- Domański R., *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 2005.
- Dorożyńska A., *Ocena systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie łódzkim*, [w:] *Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w regionie łódzkim*, red. J. Świerkocki, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Dorożyńska A., Dorożyński T., Karasiński E., Midera A., *Przesłanki rozwoju Łodzi jako ośrodka przemysłowego i centrum handlu międzynarodowego*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2004.
- Dorożyński T., Urbaniak W., *Rola funduszy strukturalnych UE w promocji zatrudnienia w świetle doświadczeń powiatowych urzędów pracy w województwie łódzkim*, [w:] *Rola funduszy strukturalnych UE w rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w województwie łódzkim*, red. J. Świerkocki, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Dunn R., *Stanowisko rządu Wielkiej Brytanii wobec nowej polityki spójności UE*, [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Ebel J. C., *Reforma polityki spójności Unii Europejskiej – punkt widzenia Francji*, [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

- Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, red. D. Stawasz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- El-Agraa A. M., *The European Union. Economics and Policies*, Pearson Education, Harlow 2001.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Gajewski P., Gawlikowska-Hueckel K., Umiński S., *Szanse i zagrożenia związane z przyjęciem Euro przez Polskę w ujęciu regionalnym*, [w:] *Raport na temat pełnego uczestnictwa RP w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, cz. II, NBP, Warszawa 2009.
- Galiński P., *Finansowanie polityki regionalnej w Republice Irlandii i w Wielkiej Brytanii*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004.
- Geografia ekonomiczna Unii Europejskiej*, red. I. Fierla, PWE, Warszawa 2007.
- Gęsicka G., *Efekty realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce*, MRR, Warszawa, 30 czerwca 2006.
- Gęsicka G., *Polityka spójności UE szansą dla Polski*, MRR, Krynica, 6 września 2006.
- Głębicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.
- Greta M., Kasperkiewicz W., *Podstawy integracji europejskiej – od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Wyd. Absolwent, Łódź 1999.
- Grosse T. G., Olbrycht J., *Third Cohesion Report of the EC – conclusions for Poland*, Analizy i Opinie, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Grosse T. G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej – przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Grosse T. G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Gruszczyński M., *Kryzysy walutowe a liberalizacja obrotów kapitałowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Grycuk A., *Koncepcja gromadzenia w teorii i praktyce zarządzania*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 3(113), 2003.
- Hallet M., *The Regional Impact of the Single Currency*, [w:] J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja europejska*, Wyd. AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Happacher E., *Wspólnotowa polityka w zakresie spójności ekonomicznej i społecznej: stymulator czy przeszkoda modernizacji?*, [w:] *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, red. M. Kozak, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, red. J. Brdulak, t. V, DW Bellona, Warszawa 2001.
- Hoekman B., Kostecki M. M., *Ekonomia światowego systemu handlu*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Hubner D., *Regiony Europy powinny inwestować w nowoczesność*, „Gazeta Wyborcza”, 28 grudnia 2006.

- Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, red. A. Marszałek, PWE, Warszawa 2004.
- Integracja europejska. Wybrane polityki wspólnotowe*, red. A. Maciaszczyk, Instytut Europejski, Łódź 2001.
- Jantón-Drozdowska E., *Regionalna integracja gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Poznań 1998.
- Jasiński P., *Europa jako szansa. Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1999.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Polska w Unii Europejskiej*, t. 2, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
- Kienzler I., *Leksykon Unii Europejskiej*, Wyd. Świat Książki, Warszawa 2003.
- Kierzkowski T., *Zarządzanie funduszami strukturalnymi w Anglii na przykładzie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001.
- Klasik A., *Strategie regionalne. Doświadczenia polskie*, [w:] *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Uniwersytet Opolski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000.
- Korenik S., *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Kosiedowski W., *Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów*, [w:] *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, red. M. Klamut, L. Cybulski, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Kosiedowski W., *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wyd. TNOiK, Toruń 2001.
- Kozak M. W., *System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji*, „Studia Regionalne i Lokalne EUROREG i RSA”. Sekcja Polska, 2006, nr 2.
- Kozak M., *Polityka strukturalna UE i jej główne instrumenty*, www.ukie.gov.pl.
- Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.
- Kuciński K., *Konkurencyjność jako zagadnienie regionalne*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 1998.
- Kuciński K., *Podstawy teorii regionu ekonomicznego*, PWN, Warszawa 1990.
- Kundera J., *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Kundera J., *Liberalizacja obrotów gospodarczych w strefach wolnego handlu*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996.
- Lipsey R. G., Chrystal K. A., *Principles of Economics*, Oxford University Press, 1999.
- Lisowski P., *Innowacyjność w teoriach rozwoju regionów*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Lösch A., *Gospodarka przestrzenna. Teoria lokalizacji*, PWE, Warszawa 1961.

- Lubińska T., *Program Wędką Technologiczną. Strategiczne zadania w ramach budżetu zadaniowego*, Międzyresortowy Zespół ds. Rozwoju Sektorów Wysoko Zaawansowanych Technologii, www.kprm.gov.pl.
- Ładyka S., *Z teorii integracji gospodarczej. Teoretyczne aspekty korzyści z międzynarodowej regionalnej integracji gospodarczej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001.
- Łązniewska E., *Uczący się region, terytorialne systemy produkcyjne a procesy globalizacji. Synteza współczesnych teorii*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Machlup F., *Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1986.
- Maciaszczyk A., *Polityka regionalna w procesie integracji europejskiej. Doświadczenia Irlandii*, „Biuletyn Europejski” 2002, nr 8, Wyd. UMCS, Lublin 2004.
- Maier G., Tödtling F., *International Division of Labour and Industrial Change in Austrian Regions*, [w:] *International Economic Restructuring and the Regional Community*, red. H. Muegge, W. B. Stöhr, Aldershot, Avebury 1987.
- Makulska D., *Instrumenty polityki regionalnej w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
- Marshall A., *Principles of Economics*, McMillan, London 1920.
- Marshall A., *Zasady ekonomiki*, Warszawa 1925.
- Matusiak K. B., *Instytucje wspierania rozwoju gospodarczego w regionie łódzkim*, [w:] *Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej*, red. A. Jewtuchowicz, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001.
- Mertl J., Gorzkiewicz Ł., *Analiza istniejącej infrastruktury wspierania przedsiębiorczości i innowacji – raport z badań*, Regionalna Strategia Innowacji Województwa Łódzkiego, Łódź 2004.
- Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauki o regionach*, red. W. Isard, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, PWN, Warszawa 1965.
- Michalek J., *Polityka handlowa. Mechanizmy ekonomiczne i regulacje międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Midera A., Mikołajczyk A., Dorożyński T., *Innowacyjność jako czynnik konkurencyjności łódzkich przedsiębiorstw w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] B. Jeliński, E. Gostomski, *Polscy eksporterzy wobec wyzwań integracji gospodarczej z Unią Europejską*, Uniwersytet Gdański, Sopot 2004.
- Midera A., Mikołajczyk A., Dorożyński T., *Klasy w współczesnej gospodarce światowej*, [w:] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, red. J. Rymarczyk, W. Michalczyk, AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, Warszawa 2006.
- Mikosik S., *Teoria rozwoju gospodarczego Josepha A. Schumpetera*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Misala J., *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Misala J., *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizmy funkcjonowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

- Molle W., *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Wydawnictwo Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000.
- Mundell R. A., *International Economics*, Macmillan Company, New York 1968.
- Myrdal G., *Economic Theory and Under-Developed Regions*, University Paperbacks, London 1963.
- Nicoll W., Salmon T. C., *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002.
- Niklewicz K., *Unia Europejska w końcu ma budżet*, „Gazeta Wyborcza”, 6 kwietnia 2006.
- Nowa Europa – raport z transformacji*, red. D. Rosati, www.forum-ekonomiczne.pl.
- Nowińska-Łaźniewska E., *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, AE w Poznaniu, Prace Habilitacyjne, Poznań 2004.
- Orłowski W. M., *Droga do Europy*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
- Orłowski W. M., *Ocena możliwych skutków gospodarczych udziału Polski w polityce strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Orłowski W. M., *Polskie regiony na tle wyzwań integracyjnych*, [w:] *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, red. J. Szomburg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Palmowski T., *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Pelkmans J., *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Longman 1997.
- Piecuch J., *Hiszpania w Unii Europejskiej. Aspekty rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2004.
- Pietrzyk J., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Pietrzyk I., *Konkurencyjność regionów w ujęciu Komisji Europejskiej*, [w:] *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, red. M. Klamut, L. Cybulski, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Pietrzyk I., *Rola i miejsce regionów w strukturach instytucjonalnych Unii Europejskiej*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, red. J. Brdulak, t. V, DW Bellona, Warszawa 2001.
- Planowanie rozwoju regionalnego w krajach europejskich*, red. A. Kukliński, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, PWN, Warszawa 1976.
- Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2006.
- Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, red. M. Kozak, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
- Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, red. M. Klamut, L. Cybulski, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Polityka regionalna UE w praktyce krajów członkowskich*, red. I. Pietrzyk, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1999.
- Polityka regionalna Unii Europejskiej i Polski. Materiały i studia*, red. W. Toczyński, A. Mikołajczyk, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2001.
- Polska w Unii Europejskiej – uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, red. G. Wojtkowska-Łodej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.

- Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Porter M. E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Porter M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York 1990.
- Prewo W. E., *Integration Effects in the EEC an Attempt Quantification in a General Equilibrium Framework*, „European Economic Review” 1974, vol. 5.
- Problemy rozwoju regionalnego*, red. J. Brdulak, t. V, DW Bellona, Warszawa 2001.
- Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, red. A. Klasik, Z. Ziolo, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2002.
- Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty europejskie*, Wydawnictwo Mopol, Lublin 1996.
- Radło M. J., *Wyzwanie konkurencyjności: Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Regional clusters in Europe*, „Observatory of European SMEs” 2002, No 3, European Commission.
- Regionalizm, polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, red. A. Adamczyk, J. Borkowski, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, red. A. Bołtromiuk, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
- Rodriguez Laso A., *Stanowisko Hiszpanii wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w kształtowaniu aktualnego i przyszłego profilu gospodarczego województwa łódzkiego*, red. J. Świerkocki, ŁTN, Łódź 2011.
- Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w regionie łódzkim*, red. J. Świerkocki, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Rosati D., *Polityka proeksploatacyjna*, PWE, Warszawa 1990.
- Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, red. J. Kaja, K. Piech, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
- Rozwój regionalny a wzrost gospodarczy*, red. A. F. Bocian, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
- Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, red. J. Rymarczyk, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Prace naukowe nr 1066, Wrocław 2005.
- Ryszkiewicz A., *Przygotowanie Polski do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej – uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, red. G. Wojtkowska-Lodej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Secomski K., *Ekonomika regionalna*, PWE, Warszawa 1982.
- Secomski K., *Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii*, PWE, Warszawa 1978.
- Secomski K., *Teoria regionalnego rozwoju i planowania*, PWE, Warszawa 1987.

- Silski Z., *Elementy ekonomiki regionalnej*, Wyd. Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 1997.
- Solanes J. G., Maria-Dolores R., *The Impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions*, www.celpe.unisa.it.
- Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej*, red. A. Jewtuchowicz, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001.
- Synowiec E., *Ekonomiczne aspekty Traktatu o Unii Europejskiej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1995.
- Szlachta J., *Propozycje dotyczące stanowiska Polski w sprawie polityki spójności UE w latach 2007–2013*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGiP, Warszawa 2003.
- Szlachta J., *Wnioski dla Polski wynikające z raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej „Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej”*. Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa, maj 2004, www.mrr.gov.pl.
- Szlachta J., *Wyzwania stojące przed Polską związane z nowym okresem programowania polityki spójności*, MRR, Warszawa, 30 czerwca 2006.
- Szlachta J., *Zasady i instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej*, www.mgip.gov.pl.
- Szmyt W., *Teorie rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem modelu rdzenia i peryferii*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, *Ekonomia*, 6/1999, nr 2176.
- Świerkocki J., *Zarys międzynarodowych stosunków gospodarczych*, PWE, Warszawa 2004.
- Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1996.
- Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, PWE, Warszawa 2007.
- Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Uniwersytet Opolski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000.
- Vernon R., *International Investment and International Trade in Product Cycle*, „Quarterly Journal of Economics” 1966, No 80.
- Viner J., *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950.
- Von Stackelberg K., Hahne U., *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne – Polska, Czechy, Niemcy*, red. S. Golińska, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1998.
- Waldziński D., *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2005.
- Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Wilkin J., *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, red. A. Bołtomiuk, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.

- Winiarski B., *Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne*, [w:] *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, red. A. Klasik, Z. Ziolo, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2002.
- Winiarski B., *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976.
- Wolińska A., Jurkowska A., *Polityka regionalna w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2002.
- Woś B., *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005.
- Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja Europejska. Dostosowania w Polsce w dziedzinie polityk*, PWE, Warszawa 2004.
- Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2001.
- Wysokińska Z., Witkowska J., *Tendencje popytu na wybranych rynkach zagranicznych. Szanse eksportowe polskich przedsiębiorstw jako warunek restrukturyzacji regionalnej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.
- Wyszkowska D., *Polityka regionalna jako instrument podwyższania konkurencyjności polskich regionów*, [w:] *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, red. J. Kaja, K. Piech, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
- Zabielski K., *Finanse międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Zaleski J., Tomaszewski P., *Makroekonomiczne konsekwencje instrumentów nowej polityki spójności dla Polski w latach 2007–2013*, [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Zielińska-Głębocka A., *Handel krajów uprzemysłowionych w świetle teorii handlu międzynarodowego*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.
- Zielińska-Głębocka A., *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.
- Zielińska-Głębocka A., *Z rozważań nad teorią integracji europejskiej*, [w:] *Fundusze Unii Europejskiej a rozwój gospodarczy Polski*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003.
- Żuber P., *Przyszłość polityki spójności Unii Europejskiej. Komentarz do polskiego stanowiska*, [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

Akty prawne, dokumenty, raporty

- A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion, European Commission, 2004.
- Action Plan for the Single Market. Communication of the Commission to the European Council, CSE(97)1 final, Luxembourg, 4 June 1997.
- Analiza kierunków wspierania rozwoju kapitału ludzkiego przedsiębiorstw z wykorzystaniem środków EFS, MRR, Warszawa, kwiecień 2006.

- Analiza pt. Przewidywany wpływ inwestycji infrastrukturalnych realizowanych na obszarach wiejskich i wiejsko-miejskich w ramach działań 3.1 i 3.2 ZPORR oraz 2.3 i 2.6 SPO RiMSŻoROW 2004–2006, Agrotec Sp. z o.o. dla MRR, Warszawa 2006.
- Badanie ocen i opinii wnioskodawców działania 2.1 SPO WKP, PARP, Warszawa, maj 2006.
- Badanie ścieżek prowadzących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym do zatrudnienia w ramach działania 1.5 SPO RZL 2004–2006. Raport końcowy dla Departamentu Zarządzania EFS w MRR, PAG Uniconsult, Warszawa 2006.
- Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków EFS. Raport dla Instytucji Zarządzającej PWW w MGiP, Warszawa, wrzesień 2005.
- Biuletyn Informacyjny Departamentu Zarządzania EFS, MRR, Warszawa 2006.
- Charakterystyka projektów szkoleniowych realizowanych w ramach I i II priorytetu SPO RZL, MGiP, Warszawa, sierpień 2005.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financial Perspective 2007–2013, Commission of the European Communities, Brussels, 17.07.2004, COM(2004) 487 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the results of the eligibility mid-term review in accordance with article 2 of the Council Regulation (EC) No 1164/1999 establishing a Cohesion Fund, Commission of the European Communities, Brussels, 24.03.2004, COM(2004) 191 final.
- Communication from the Commission. Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion, Commission of the European Communities, Brussels 2005.
- Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council – 28–29 June 1985, Brussels 1985, COM Documents 1985/310 final.
- Contribution of the Structural Funds to the Lisbon Objectives, European Commission 2005.
- Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations, OJ L 160.
- Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161.
- Council Regulation (EC) No 1263/1999 of 21 June 1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance, OJ L 161.
- Council Regulation (EC) No 1264/1999 of 21 June 1999 amending Regulation (EC) No 1164/94 establishing a Cohesion Fund, OJ L 161.
- Council Regulation (EC) No 1265/1999 of 21 June 1999 amending Annex II to Regulation (EC) No 1164/94 establishing a Cohesion Fund, OJ L 161.
- Decyzja Komisji z dnia 22 czerwca 2004 r. zatwierdzająca PWW dla pomocy strukturalnej WE w regionach spełniających kryteria celu 1 w Polsce, Bruksela, 22 czerwca 2004, C(2004)2092 final.
- Druga Dyrektywa Rady WE z dnia 18.12.1962 r. (63/21/EWG) uzupełniająca i zmieniająca Pierwszą Dyrektywę w sprawie wykonania art. 67.
- Efekty polityki spójności UE w Polsce, MRR, Warszawa 2009.

- Effects of a monetary union on local area and regions. Opinion of the Committee of the Regions of 18 September 1996 on Economic and Monetary Union, Brussels, 3 October 1996.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego wzrostu i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komunikat Komisji KOM(2010) 2020 (wersja ostateczna), Bruksela, 3.03.2010.
- Ex-post Evaluation of 1994–1999. Objective 2 Programmes. Synthesis Report, Centre for Strategy & Evaluation Services, European Commission, June 2003.
- Ex-post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 Cofinanced by the ERDF (Objective 1 and 2), EU, Brussels 2010.
- Finansowanie kultury z funduszy europejskich w Polsce w latach 2004–2006, MKiDN, Warszawa 2006.
- First European Cohesion Report, Commission of the European Communities, Brussels–Luxembourg 1996.
- First Report on Economic and Social Cohesion, European Commission.
- General budget of the EU for the financial year 2000, European Commission, Luxembourg 2000.
- Growing Regions – growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg 2007.
- Human Development Report 2004. Cultural liberty in today's diverse world, United Nations Development Programme, New York 2004.
- Informacja MRR z dnia 19 stycznia 2007 r. Rekordowe płatności z funduszy strukturalnych w grudniu 2006 r., MRR, Warszawa 2007.
- Informacja o realizacji Funduszu Spójności w IV kwartale 2004 r., stan na 31 grudnia 2004 r., MGiP, Warszawa 2005.
- Informacja o realizacji Programu Wsparcia na rok 2004, MGiP, kwiecień 2005.
- Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE za okres od 1 do 31 października 2006 r., MRR, Warszawa 2006.
- Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE za okres od 1 do 30 września 2006 r., MRR, Warszawa 2006.
- Ireland: Local Partnerships and Social Innovation. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris 1996.
- Komunikat Komisji do Rady i PE: Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Wspólnotowy program lizboński, Komisja WE, Bruksela, 20 lipca 2005, COM(2005) 330 final.
- Komunikat Komisji: Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne wytyczne wspólnotowe 2007–2013, Komisja WE, Bruksela, 5 lipca 2005, COM(2005) 0299.
- Komunikat na szczyt Rady Europejskiej: Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – nowy początek Strategii Lizbońskiej, COM (2005) 24, 2 lutego 2005.
- Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013, MRR, Warszawa, 16.11.2006.
- Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, Warszawa, grudzień 2005.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 1 sierpnia 2006 r., MRR, Warszawa 2006.

- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r., Warszawa 2003.
- Non-Papers of New Cohesion Countries on EU Cohesion Policy 2007–2013. Structural Actions Working Party, December 2004, www.mrr.gov.pl.
- Ocena uzupełniająca: Problemy i bariery w postępie realizacji SPO WKP 2004–2006 w ocenie ostatecznych odbiorców programu, ECORYS Polska, raport dla MGiP, Warszawa, 17 października 2005.
- Ocena wpływu makroekonomicznego NSRO na lata 2007–2013 sporządzona przez WARR, MRR, Warszawa 2006.
- Ocena wpływu makroekonomicznego NSRO na lata 2007–2013 sporządzona przez IBnGR, MRR, Warszawa 2006.
- OECD Territorial Reviews: Poland, OECD 2008.
- Opinion of the Committee of the Regions of 18 September 1996 on Economic and Monetary Union, Brussels, 3 October 1996.
- Pierwsza Dyrektywa Rady WE z dnia 11.05.1960 r. (60/921/EWG) w sprawie wykonania art. 67 Traktatu Rzymskiego ustanawiającego WE.
- Plan działań w zakresie pomocy państwa: Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009. Dokument konsultacyjny przedstawiony przez KE, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005)107 final, Bruksela, 7 czerwca 2005.
- PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i przybrzeżnych obszarów rybackich na lata 2007–2013, MRiRW, Warszawa, listopad 2006.
- Podręcznik zarządzania projektami miękkimi w kontekście EFS, MRR, Warszawa 2006.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia. (Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 r. oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską 22 czerwca 2004 r.), Bruksela–Warszawa, grudzień 2003.
- Polityka spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości polityki spójności po 2013 r. Dokument przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich 30 lipca 2010 r., MRR, Warszawa 2010.
- Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy, MRR, Warszawa 2008.
- Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe 2007–2013, Komunikat Komisji COM(2005)0299, Bruksela 05.07.2005.
- Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony, MRR, Warszawa 2011.
- Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Polskie Regionalne Strategie Innowacji. Ocena i wnioski dla dalszych działań, MRR, Warszawa 2006.
- Poziom wykorzystania środków z funduszy strukturalnych. Polska na tle państw członkowskich, które wstąpiły do UE w 2004 r. Informacja MRR z 8 lutego 2007 r., MRR, Warszawa 2007.
- Praktyczny poradnik w zakresie równego traktowania kobiet i mężczyzn w funduszach strukturalnych, MPiPS, Warszawa 2006.

- Prawo Zamówień Publicznych. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Dz. U. Nr 19, poz. 117, z późn. zm.
- Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006, MRR, Warszawa, 6 grudnia 2005.
- Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, MRR, Warszawa 2005.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MRR, Warszawa 2006.
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MRR, Warszawa 2011.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MRR, Warszawa 2011.
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., Dz. U. Nr 166, poz. 1742.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MRR, Warszawa 2006.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, MRiRW, Warszawa 2011.
- Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, MGİP, Warszawa, czerwiec 2005.
- Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 of the Treaty establishing the European Community.
- Raport końcowy z ewaluacji: Identyfikacja barier w realizacji działań współfinansowanych ze środków EFS w ramach ZPORR, MRR, Warszawa 2006.
- Raport końcowy z ewaluacji: Ocena jakości projektów systemowych realizowanych w ramach poddziałania 6.1.3 PO KL, GHK Polska Sp. z o.o., Departament Zarządzania EFS w MRR, Warszawa 2011.
- Raport końcowy z ewaluacji: Ocena przewidywanego wpływu wybieranych projektów z zakresu modernizacji i rozbudowy infrastruktury społecznej na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, w tym na osiągnięcie celów zapisanych w dokumentach programowych, ECORYS Polska dla MGİP, Warszawa 2005.
- Raport końcowy z ewaluacji: Typy projektów realizowanych przez uczelnie wyższe w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE oraz ich znaczenie dla wzmocnienia roli szkół wyższych i przygotowania ich do odgrywania kluczowej roli w procesie tworzenia konkurencyjnej gospodarki regionalnej, CASE–Doradcy Sp. z o.o., Warszawa, 15 grudnia 2005.
- Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy Euro, NBP, Warszawa 2004.
- Raport o polityce regionalnej, MGİP, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2004.
- Regional clusters in Europe, “Observatory of European SMEs”, No 3, 2002, European Commission.
- Regional Trade Agreements Notified to the GATT/WTO and in Force (by date of entry into force), as of 22 November 2005, www.wto.org.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013, Łódź, listopad 2011, Załącznik do Uchwały nr 2264/11 Zarządu Województwa Łódzkiego z 27.12.2011 r.

- Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions, Commission Staff Working Document, Commission of the EC, Brussels 2008.
- Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).
- Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and the Council of 12 July 1999 on the European Regional Development Fund, OJ L 213.
- Regulation (EC) No 1784/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Social Fund, OJ L 213.
- Report on progress towards convergence and the recommendation with a view to the transition to the third stage of economic and monetary union, European Commission, 25 March 1998.
- Rozporządzenia (WE) nr 1084/2006 Rady z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/1999.
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.
- Rozporządzenie 448/2004 z 10 marca 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzania rozporządzenia 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 16/2003 z dnia 6 stycznia 2003 r. ustanawiające specjalne szczegółowe zasady dla wykonania rozporządzenia Rady nr 1164/1994 w zakresie kwalifikowania wydatków w kontekście środków częściowo finansowanych przez FS.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.
- Rozporządzenie Komisji WE nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa w ramach zasady *de minimis* (Dz. Urz. WE L Nr 10 z 13.01. 2001 r.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009, MRR, Warszawa 2009.
- Second Progress Report on Economic and Social Cohesion, COM(2003)/4, Commission of the European Community, Brussels, 30.01.1003.
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., Dz. U. Nr 166, poz. 1743.
- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004–2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., Dz. U. Nr 166, poz. 1744.

- Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development Regions in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels–Luxembourg 1988.
- Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community, European Commission, Brussels 1999.
- Skutki przyjęcia przez Polskę preferencji celnych UE dla krajów rozwijających się, IKiCHZ, Problemy Handlu Zagranicznego, nr 19, Warszawa 1998.
- Solanes J. G., Maria-Dolores R., The impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions, www.celpe.unisa.it
- Sprawozdanie z realizacji w 2004 r. Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, MGIP, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, czerwiec 2005.
- Stanowisko Polski w sprawie polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 kwietnia 2004 r., www.mgip.gov.pl.
- State Aid Scoreboard. Report, Commission of the EC, Brussels, 11.12.2006, COM(2006) 761 final.
- Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności. Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności. Komunikat Komisji (wersja ostateczna), Bruksela, 12.06.2006 r., COM(2006) 281.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015. Projekt wstępnie zaakceptowany przez Radę Ministrów 27 czerwca 2006 r., MRR, Warszawa, 27 czerwca 2006.
- Strategia wykorzystania Funduszu Spójności, MGPIPS, Warszawa 2003.
- Structural Actions 2000–2006. Commentary and Regulations, European Commission, Luxembourg 2000.
- Szczegółowe założenia programu naprawczego, MRR, Warszawa, 8 grudnia 2005.
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, MRR, Warszawa 2010.
- The All Saint's Day Manifesto for European Monetary Union, „The Economist”, November 1975.
- The EU Economy: 2000 Review, European Commission.
- The impact and effectiveness of the Single Market. Communication from the Commission to the European Parliament and Council, COM(96) 520 final, 30 October 1996, European Commission, Luxembourg 1996.
- The impact of economic and monetary union on cohesion, European Commission 2000.
- The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union 1989–1999, European Commission, Brussels 1997.
- The Lifelong Learning Programme: education and training opportunities for all 2007–2013, European Commission.
- The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe, DOC/00/7, Brussels 2000.
- The Structural Funds. Initial Assessment of the 1989–1993 Programming Period. Summary of the 1993 Report, Inforegio, Brussels, 30.07.1995.
- Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion, Communication from the Commission, Brussels 2005.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz Traktat o Unii Europejskiej. Tekst skonsolidowany, uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.

- Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności: W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności, Komunikat Komisji (wersja ostateczna), Bruksela, 17 maja 2005, COM(2005) 192.
- Umowa dotycząca udziału Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej w EOG. Memorandum of Understanding wdrażania NMF 2004–2009 ustanowionego zgodnie z umową z dnia 14 października 2003 r. pomiędzy Królestwem Norwegii a WE o NMF na okres 2004–2009, Memorandum of Understanding wdrażania MF EOG 2004–2009 pomiędzy Republiką Islandii, Księstwem Lichtenstein, Królestwem Norwegii a Rzeczpospolitą Polską, www.mrr.gov.pl.
- Umowa dotycząca udziału Rzeczypospolitej Polskiej (i innych państw) w Europejskim Obszarze Gospodarczym, www.mgip.gov.pl.
- Umowa pomiędzy Królestwem Norwegii i Wspólnotą Europejską dotycząca Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2004–2009, www.mgip.gov.pl.
- Unia Europejska, Fundacja Prawo Europejskie, nr 5(52), maj 2004.
- Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second Report on Economic and Social Cohesion. Statistical Annex, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxembourg 2001.
- Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. Nr 116, poz. 1206, z późn. zm.
- Ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity), Dz. U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.
- Uzupełnienie SPO Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006 (wersja scalona uwzględniająca zmiany wprowadzone rozporządzeniem MGIP z dnia 22 lutego 2005 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL), Dz. U. Nr 40, poz. 382.
- Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (tekst jednolity uwzględniający zmiany przyjęte przez Komitet Monitorujący ZPORR), MRR, Warszawa 2005.
- Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport, MRR, Warszawa 2010, www.mrr.gov.pl.
- Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle wyników badań ekonometrycznych, MRR, Warszawa 2010.
- Wspólnoty Europejskie, IKiCHZ, Nr 7/8 (164/165), lipiec/sierpień 2005.
- Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce 2004–2005, Instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, MRR, Warszawa, czerwiec 2006.
- Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013, Dz. Urz. UE C 54/13, 04.03.2006.
- Założenia do opracowania Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Podstawowe Informacje, MRR, zaakceptowane przez Radę Ministrów 31 stycznia 2006 r.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., Dz. U. Nr 166, poz. 1745.

Wykaz skrótów

EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
EFI	– Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFOiGR	– Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa
EFR	– Europejski Fundusz Rybacki
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW	– Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
Euroatom	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
FIWR	– Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa
FP	– Fundusz Pracy
FS	– Fundusz Spójności
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
IA	– Instytucja Audytowa
IC	– Instytucja Certyfikująca
IP	– Instytucja Pośrednicząca
IP 2	– Instytucja Pośrednicząca Drugiego Stopnia
IW	– Instytucja Wdrażająca
IZ	– Instytucja Zarządzająca
JAE	– Jednolity Akt Europejski
KE	– Komisja Europejska
KM	– Komitet Monitorujący
MRR	– Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NPR	– Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006
NSRO	– Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013
NSS	– Narodowa Strategia Spójności 2007–2013
NUTS	– (fr. Niveaux d’Unites Territoriales Statistiques) ujednolicona nomenklatura jednostek terytorialnych dla celów statystycznych
PFON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

PKB	– Produkt Krajowy Brutto
PO	– Program Operacyjny
PO IG	– Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013
PO IiŚ	– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013
PO KL	– Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013
PO PT	– Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PO RPW	– Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013
PSZ	– Publiczne Służby Zatrudnienia
PUP	– Powiatowy Urząd Pracy
RPO WL	– Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego
SPO RiMSŻoROW	– Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004–2006
SPO RiRP	– Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004–2006
SPO RZL	– Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006
SPO T	– Sektorowy Program Operacyjny Transport 2004–2006
SPO WKP	– Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004–2006
UE	– Unia Europejska
UKIE	– Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
WUP	– Wojewódzki Urząd Pracy
ZPORR	– Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006

Od Redakcji

Doktor Tomasz Dorożyński jest absolwentem kierunku Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze i Polityczne na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Od 2008 r. pracuje jako adiunkt w Katedrze Wymiany Międzynarodowej tejże uczelni. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół tematyki rozwoju regionalnego, polityki spójności, regionalnych nierówności gospodarczych, integracji europejskiej, finansów publicznych, pomocy publicznej, a także badań rynkowych. Jest autorem ok. 60 publikacji naukowych. Był koordynatorem i współautorem kilku krajowych i międzynarodowych projektów badawczych. Prezentował ich wyniki na wielu konferencjach krajowych i zagranicznych. Zdobył doświadczenie praktyczne związane z realizacją projektów unijnych, współpracując m.in. z przedsiębiorstwami, instytucjami otoczenia biznesu i jednostkami samorządu terytorialnego w regionie łódzkim.