

Dorota Jegorow

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: dorotajegorow@kulpl

**ODMIENNOŚĆ REGIONALNA ALOKACJI
FUNDUSZY EUROPEJSKICH W POLSCE
W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI
W PERSPEKTYWIE 2007-2013**

**REGIONAL VARIATION OF ALLOCATION
OF EUROPEAN FUNDS IN POLAND
IN COHESION POLICY IN 2007-2013**

DOI: 10.15611/pn.2017.466.12

JEL Classification: E61, F36, O29, O47, R10

Streszczenie: Celem artykułu jest prezentacja ilościowego wymiaru alokacji środków wpisanych w politykę spójności w perspektywie 2007-2013 w Polsce. Układ regionalny analizy tworzą województwa, a rzeczowy kluczowe programy rozwojowe. Relacyjnej analizie statystycznej poddane zostały dane pochodzące z baz Głównego Urzędu Statystycznego. Kontekst jakościowy analizy wpisany został w studia literaturowe. Zidentyfikowana w procesie badawczym wysoka dyspersja w poziomie absorpcji funduszy europejskich świadczy o istotnie zróżnicowanym oddolnym potencjale rozwojowym regionów na niekorzyść województwa lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, polityka spójności, rozwój regionalny, Unia Europejska, zróżnicowanie regionalne.

Summary: The aim of the article is to present a quantitative dimension of the allocation of European funds entered in the cohesion policy in the period 2007-2013 in Poland. Adopted analysis system takes into account the breakdown by province and operational programs. The research was based on relational analysis of statistical data of the Central Statistical Office. In turn, the qualitative analysis was based on desk research studies. The high dispersion in the level of absorption of European funds shows significantly different grassroots development potential of regions (the disadvantage of the province of Lubelskie, Podlaskie and Świętokrzyskie).

Keywords: European funds, cohesion policy, regional development, European Union, regional differentiation.

1. Wstęp

Wraz z dynamicznym postępowaniem cywilizacyjnym nie znikają dylematy dotyczące wyborów usprawniających mechanizmy gospodarowania. Wciąż jednymi z najważniejszych zagadnień ekonomii są problemy podziału zasobów i poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego różne gospodarki rozwijają się w różnym tempie. Kwestia ta jest coraz częściej podnoszona w świetle rosnącej krytyki polityki spójności Unii Europejskiej (UE), której jednym z podstawowych instrumentów są fundusze pochodzące ze wspólnego budżetu państw członkowskich. Zakładane wyrównywanie warunków ekonomicznych i społecznych regionów UE w zderzeniu z empiryczną weryfikacją ulega jednak sukcesywnej falsyfikacji. Fundamentalny problem tkwi w tym, że regiony klasyfikowane jako najslabiej rozwinięte nader często rezygnują z dostępnych środków lub nie podejmują należytych starań w ich kontraktacji, a zwłaszcza tych przeznaczonych na przedsięwzięcia infrastrukturalne i innowacyjne. Za to są liderami projektów zorientowanych na rzecz kapitału ludzkiego.

Celem artykułu jest prezentacja ilościowego wymiaru alokacji funduszy europejskich polityki spójności w układzie wieloletnich ram finansowania (WRF) 2007-2013 w Polsce. Układ regionalny analizy opartej na ekonomii porównawczej tworzą województwa, a rzeczowy kluczowe programy rozwojowe. Ogół danych ilościowych poddanych relacyjnej analizie statystycznej to zasoby Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS). Kontekst jakościowy analizy wpisany został w studia literaturowe.

2. Polityka spójności w rozwoju regionalnym

Przywoływana aktualnie dość często reforma polskiego samorządu połączona z decentralizacją władzy publicznej i podziału jej kompetencji przeniosła na poziom lokalny również ciężar związany z włączeniem się w nowe wyzwania rozwojowe wynikające z akcesji Polski do UE. Konieczność harmonizowania działań podejmowanych we wszystkich państwach członkowskich UE wymusiła stworzenie struktur przestrzenno-administracyjnych klasyfikowanych pod wspólnym szyldem, jakim jest region. Pojęcie to nie jest jednak jednoznacznie interpretowalne. W praktyce jest to bowiem kategoria sztuczna wpisana w umowny system podziału terytorialnego [Kieżun 2013]. Na potrzeby niniejszego opracowania wymiar regionalny sprowadzony został do poziomu województw zgodnie z klasyfikacją przyjętą w ramach statystyki publicznej przyjętej przez Komisję Europejską i zaimplementowaną na grunt Polski.

2.1. Efekty polityki spójności

Złożony system instytucji tworzący strukturę organizacyjną i system wdrażania Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (NSS) nadmiernie sformalizował, a przez to zbagatelizował efekty realizowanych projektów. Sprawozdawczość w wymiarze

ogólnym nader często sprowadzała się dotychczas wyłącznie do kwestii poziomu wydanych środków, której towarzyszyła skwantyfikowana prezentacja sfinansowanych produktów. Rozpoznanie istoty sprawy nie ułatwia rozbudowany system ewaluacji, który liczy obecnie 1129 raportów [MR 2015]. Zrealizowane badania miały bowiem w większości charakter punktowy i rozłączny, tym samym nietworzący spójnej płaszczyzny poznawczej. Sprawy nie ułatwia również system monitorowania projektów oparty na rozbudowanym układzie wskaźników o istocie i zakresie z założenia podważających możliwość prowadzenia logicznej syntezy [Szlachta, Zaleski 2010]. Obiektywizacja prezentowanych wyników może również budzić wątpliwości, co wynika z faktu, że zamawiającymi poszczególnych ekspertyz były kolejno Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), później Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR), obecnie zastąpione Ministerstwem Rozwoju (MR), oraz pozostałe instytucje niższego szczebla zaangażowane w NSS. W praktyce podmioty te zamawiały ekspertyzy w swojej sprawie i były decyzyjne w kwestiach metodologicznych oraz przyjęcia lub odrzucenia sporządzanych raportów.

Poszukiwanie jednoznacznych korzyści rozwojowych leżących u podłoża wydatkowania środków w ramach NSS zmierza się z dychotomią poznawczą. W kontrze niemal do bezdyskusyjnej akceptacji stworzonego systemu, głównie jednak przez jego architektów i wiernych zwolenników, liczne badania dostarczają dowodów, że o ile w Polsce zachodzą procesy konwergencji zewnętrznej, o tyle jednocześnie nie ma potwierdzenia na występowanie konwergencji wewnętrznej. Jednocześnie nasila się dywergencja regionalna i wewnątrzregionalna [Kozak 2014; Kusideł 2013]. Różnice rozwoju zamiast maleć, systematycznie pogłębiają się [Rybiński 2014]. W końcu nie brakuje porównań funduszy europejskich do „świata niezwykłej ułudy”, a ich oddziaływanie do „ułudy racjonalnego rozwoju” [Zybertowicz i in. 2015].

Odrębną kwestią jest ocena efektywności stosowanych mechanizmów podziału środków polityki spójności. Trafność alokacji zakładająca *a priori* więcej funduszy dla regionów o największych problemach rozwojowych jest oceniana zarówno pozytywnie [Kusideł 2013], jak i negatywnie. Wśród krytycznych uwag dominuje pogląd, że fundusze wykorzystywane są głównie na cele konsumpcyjne, często wręcz marnotrawione, a przez to nie mają większego wpływu na niwelowanie różnic rozwojowych między regionami [Kozak 2014, Pastuszka 2012]. Kult absorpcji zdominował politykę rozwojową, co wkrótce może przynieść efekty antyrozwojowe [Słodowa-Hępa 2013]. Wysoka absorpcja funduszy europejskich nie przesądza w żaden sposób o realnym sukcesie gospodarczym, daje jednak realny asumpt do rozwoju. Kontraktacja funduszy nie jest celem, a jedynie środkiem do osiągnięcia założonych rezultatów. Rezygnacja z egzogenicznych środków mających z założenia charakter prorozwojowy jest istotnie problemowa, ale równie ważny jest wybór działań zaplanowanych do realizacji i poziom ich dofinansowania ze środków zewnętrznych.

2.2. Środki polityki spójności

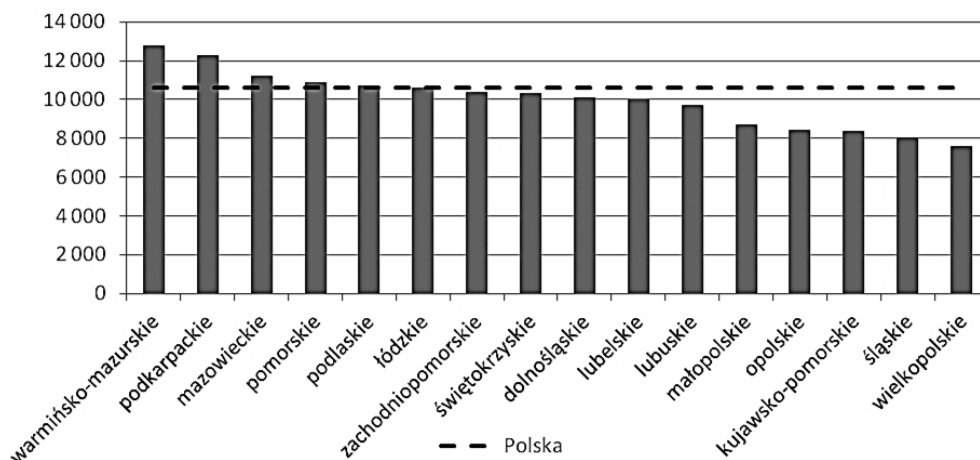
Kluczowym narzędziem w realizacji założonych celów rozwojowych polityki spójności są fundusze europejskie, a w szczególności Fundusz Spójności i fundusze strukturalne, tj. Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Programowanie rozwoju opiera się na podziale środków finansowych wg określonych programów w perspektywie WRF. Założona projekcja WRF 2007-2013 to pula 67,3 mld euro środków europejskich. W szczególności 25% środków przypadło na regionalne programy operacyjne (RPO) ogólnie przeznaczone na działania realizowane na terenie poszczególnych województw, 3% to alokacja na Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) będący celową konfiguracją obejmującą pięć województw o najniższych wskaźnikach rozwojowych: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, 68% alokacji to programy mające w większości charakter centralny: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – 42%, Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) – 14% i Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – 12% [MRR 2009].

Założenia do kolejnych WRF 2014-2020 zorientowane zostały priorytetowo na wymiar regionalny. Samorządy województw zarządzają mają pulą środków sięgającą już 40% ogólnej alokacji polityki spójności. Według MIR środki polityki spójności mają sięgnąć 82,5 mld euro [MIR 2015], choć z bazy danych Komisji Europejskiej wynika, że jest to kwota 77,5 mld euro [European Commission 2015]. Niezależnie od różnic, które jednak nie powinny się pojawiać, dotychczasowa praktyka aplikacyjna zostanie w znacznym zakresie przeniesiona na poziom województw, czemu towarzyszyć mogą zarówno szanse, jak i zagrożenia.

3. Kontraktacja środków finansowych w ramach polityki spójności w WRF 2007-2013

Ogólny podział środków finansowych w ramach kolejnych WRF w sposób dość precyzyjny pozwala oszacować wzajemne transfery między poszczególnymi państwami członkowskimi i UE. Jednak gdy chodzi o regiony, kwestia nie jest już taka oczywista. W grę bowiem wchodzi oddolna aktywność aplikacyjna. Pod tym względem polskie województwa różnią się między sobą dość istotnie. Oczywiście na sukces województw składa się aktywność wszystkich jednostek terytorialnych je tworzących, a w zasadzie społeczności zamieszkujących dany obszar. Również i w tym względzie zróżnicowanie jest wyraźne.

Liderem w absorpcji środków finansowych w ramach perspektywy 2007-2013 było województwo warmińsko-mazurskie z kwotą przekraczającą 12,8 tys. zł na mieszkańca, co wobec wyniku krajowego plasującego się na poziomie 10,6 tys. zł dało istotną przewagę. Najniższy wynik zanotowany został dla województwa wielkopolskiego: 7,6 tys. zł.



Rys. 1. Wartość projektów zrealizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 na 1 mieszkańca (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS wg stanu na dzień 30 czerwca 2015 r.

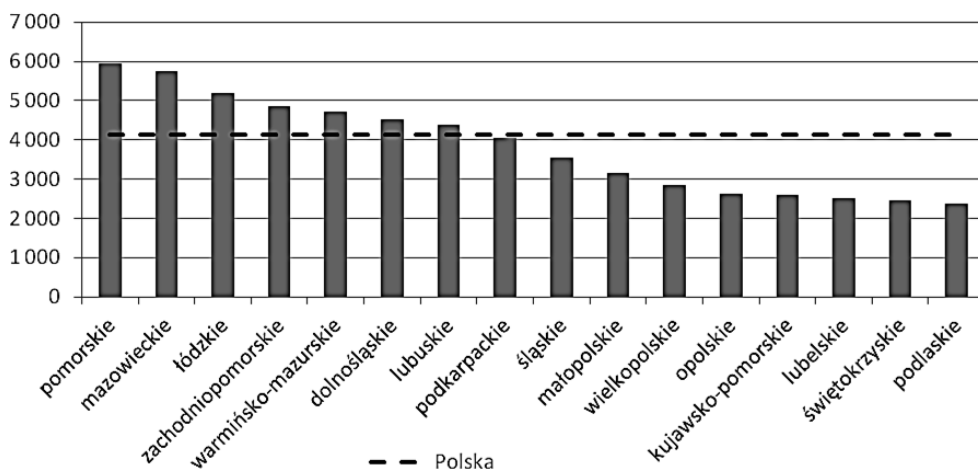
Trzy pierwsze miejsca w prezentowanym rankingu przypadły dla dwóch województw Polski Wschodniej klasyfikowanych wg wskaźników gospodarczych jako najslabiej rozwinięte w kraju. Formalnie jest to zgodne z założeniem. Pozostałe trzy województwa tego regionu również sklasyfikowane zostały dość wysoko. Należy jednocześnie zaznaczyć, że województwa te zostały dodatkowo objęte PO RPW. Jednak nawet gdyby z zestawienia wykluczyć środki pochodzące z tego pomocniczego instrumentu, nadal pozycji lidera nie straciłoby województwo warmińsko-mazurskie, a pozostałe województwa Polski Wschodniej nadal klasyfikowane byłyby relatywnie wysoko¹. Kluczowy wpływ na prezentowane wyniki ma bowiem alokacja wpisana w RPO, która w przypadku lidera prezentowanego rankingu w ujęciu wskaźnikowym jest najwyższa w kraju i wynosi 4,8 tys. zł. Projekty zrealizowane w ramach RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego to prawie 38% kosztów kwalifikowalnych ogółu projektów, gdy tymczasem analogiczny program dla województwa mazowieckiego zwraca wartość 18%.

3.1. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013

PO IiŚ, wartościowo najkosztowniejszy program perspektywy finansowej 2007-2013, z alokacją krajową na poziomie 4,1 tys. zł na mieszkańca, w sposób wyraźnie zróżnicowany został podzielony pomiędzy poszczególne województwa. Najwyższa alokacja zanotowana w przypadku województwa pomorskiego, przekraczająca

¹ Wskaźniki alokacji w ramach PO RPW (w zł): świętokrzyskie: 1280, warmińsko-mazurskie: 1295, lubelskie: 1740, podkarpackie: 1653, podlaskie: 1945.

5,9 tys. zł, istotnie zdystansowała województwo podlaskie z wynikiem niespełna 2,4 tys. zł. Przewaga lidera rankingu sięgająca w tym przypadku 150% w kontekście założonej spójności procesów rozwojowych nie powinna mieć miejsca. Istotą nierównowagi jest nie tylko wyraźna dyspersja wielkości absorpcji, ale wyraźny asumpt do pogłębienia się dywergencji wewnętrznej Polski. Biorąc pod uwagę znaczenie i wagę PO IiŚ, uplasowanie się na ostatnich trzech miejscach w prezentowanym rankingu trzech województw z Polski Wschodniej: podlaskie, świętokrzyskie i lubelskie wskazuje na niemoc rozwiązań wpisanych w stosowany mechanizm finansowania.



Rys. 2. Wartość projektów zrealizowanych w ramach PO IiŚ 2007-2013 na 1 mieszkańca (w zł)

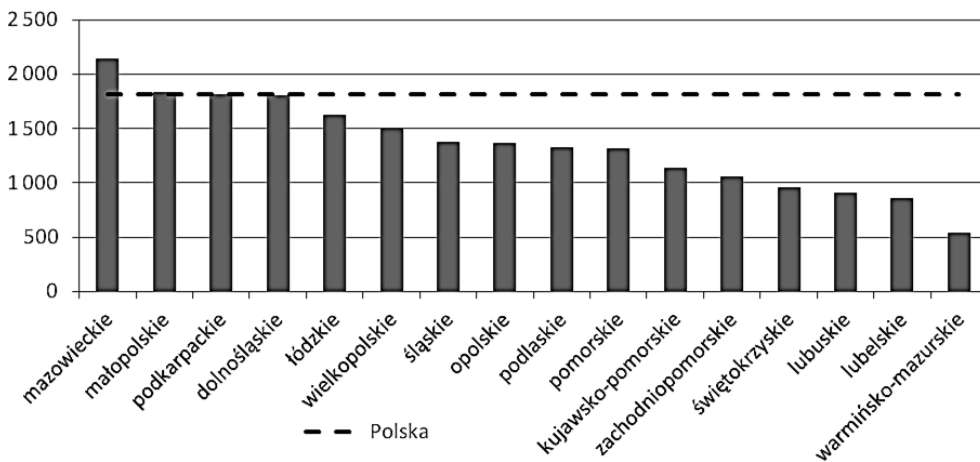
Źródło: jak pod rys. 1.

Analiza korelacji potwierdza występowanie ujemnej zależności statystycznej poziomu alokacji PO IiŚ i RPO: korelacja istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie); współczynnik korelacji Tau b Kendalla: $-0,417$, istotność: 0,024; współczynnik korelacji Rho Spearmana: $-0,506$, istotność: 0,046; nie potwierdzona wskaźnikiem korelacji Pearsona.

3.2. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013

Niezwykle ważny dla budowania realnie konkurencyjnej gospodarki w latach 2007-2013 był PO IG. Podobnie jak w przypadku PO IiŚ również i tym razem doszło do wyraźnego regionalnego zróżnicowania absorpcji środków wpisanych w ten program. Liderem rankingu było w tym przypadku województwo mazowieckie (2,1 tys. zł), a ostatnie miejsce przypadło dla województwa warmińsko-mazurskiego (500 zł) – lidera całościowej klasyfikacji. Relatywnie niekorzystnie sklasyfikowane zostały również dwa inne województwa Polski Wschodniej: lubelskie i świętokrzyskie, zresztą podobnie jak w przypadku PO IiŚ.

Tym razem przewaga lidera rankingu nad województwem sklasyfikowanym na ostatniej pozycji sięgnęła 300%. Powstała nierównowaga jest przytłaczająca w kontekście potencjalnych szans wpisanych w program. Problem niskiej aktywności aplikacyjnej w ramach PO IG regionów najsłabiej rozwiniętych nie dotyczy województwa podkarpackiego, co należy uznać w tym miejscu za sukces rodzący potencjalne szanse rozwojowe.



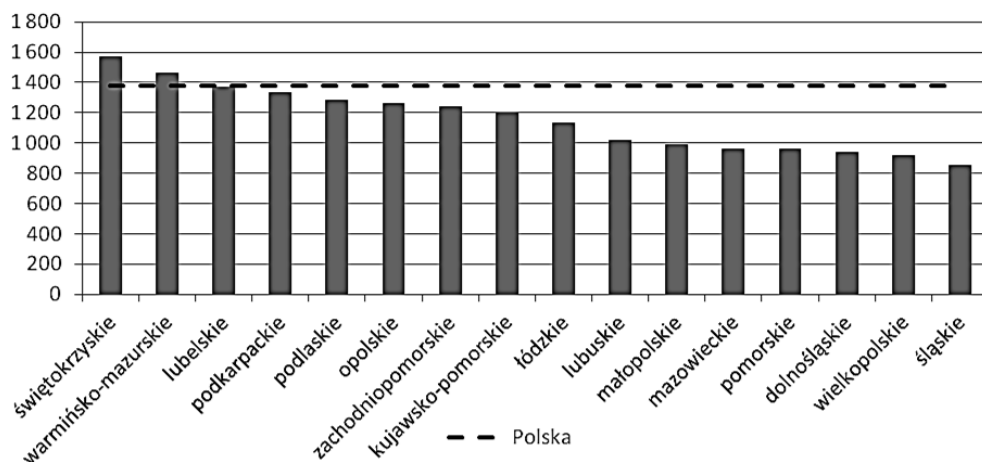
Rys. 3. Wartość projektów zrealizowanych PO IG 2007-2013 na 1 mieszkańca (w zł)

Źródło: jak pod rys. 1.

Analiza korelacji wskazuje również i tym razem na wyraźną ujemną zależność pomiędzy poziomem alokacji w ramach PO IG i RPO: korelacja istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie); współczynnik korelacji Pearsona: $-0,740$, istotność: 0,001; współczynnik korelacji Tau b Kendalla: $-0,483$, istotność: 0,009; współczynnik korelacji Rho Spearmana: $-0,674$, istotność: 0,004. To nie jedyna ujemna zależność w przypadku PO IG. Ma ona również miejsce w odniesieniu do PO KL: korelacja istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie); współczynnik korelacji Pearsona: $-0,567$, istotność: 0,022; współczynnik korelacji Tau b Kendalla: $-0,367$, istotność: 0,048; współczynnik korelacji Rho Spearmana: $-0,535$, istotność: 0,033.

3.3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013

Czołówkę rankingu opartego na absorpcji środków w ramach PO KL stanowią wszystkie województwa Polski Wschodniej, na czele z liderem, jakim jest województwo świętokrzyskie (1,3 tys. zł). W tym przypadku przewaga lidera rankingu nad województwem śląskim (800 zł) sklasyfikowanym na ostatniej pozycji wyniosła 83%. Należy w tym miejscu podkreślić, że charakter projektów realizowanych



Rys. 4. Wartość projektów zrealizowanych w ramach PO KL 2007-2013 na 1 mieszkańca (w zł)

Źródło: jak pod rys. 1.

w ramach PO KL był istotnie inny od PO IiŚ i PO IG. Również zazwyczaj niższy był poziom skomplikowania zadań wpisanych w prace projektowe.

Działania proinnowacyjne są domeną dojrzałych gospodarek, nie oznacza to jednak, że regiony polskie o niższym poziomie rozwoju powinny skupiać się przede wszystkim na inwestycjach w kapitał ludzki. Odrębną, choć równie istotną kwestią jest chociażby jakość zrealizowanych dotychczas szkoleń często ocenianych jednoznacznie negatywnie. Rozdźwięk pomiędzy intensyfikacją aplikacyjną w ramach PO KL i pozostałych programów, a zwłaszcza PO IG, w praktyce prowadzi do narastania niebezpiecznej polaryzacji regionalnej.

4. Zakończenie

Założenia leżące u podłoża polityki spójności zorientowane na osiągnięcie równowagi rozwojowej nadal nie doczekały się sprawnych mechanizmów pomiaru przedsięwziętych działań. Rozproszone analizy o charakterze ilościowym, jakościowym i mieszanym przynoszą skrajnie odmienne wyniki. W praktyce nie jest zatem wcale jednoznaczne, czy założenia formułowane na etapie programowania rozwoju poddają się pozytywnej weryfikacji empirycznej. Biorąc jednak pod uwagę źródło formułowanych ocen, należy zaznaczyć, że świat nauki coraz częściej wnosi rzeczowe obiekcje wobec obowiązujących mechanizmów wpisanych w politykę spójności.

Ilościowe analizy dotyczące poziomu absorpcji funduszy europejskich są ważnym wymiarem analitycznym. Jednak mylenie celów działania z wydatkowaniem funduszy europejskich, które stało się immanentną cechą WRF 2007-2013, zasługuje

je na krytykę. Wydatkowane środki w żaden sposób nie przesądzają o sukcesie rozwojowym. Jednak niezwykle ważne jest poznanie struktury pozyskanych dotacji w układzie regionalnym i programowym. Punktem wyjścia w takiej analizie jest identyfikacja poziomu absorpcji środków przez poszczególne regiony. Doświadczenia minionej perspektywy wskazują, że województwa klasyfikowane jako najslabiej rozwinięte zorientowały swoją aktywność aplikacyjną na PO KL, jednocześnie sięgając relatywnie najrzadziej po środki w ramach PO IiŚ i PO IG. Powstałych dysproporcji nie tłumaczy wysoka absorpcja w ramach RPO. Nie wnikając w istotę zrealizowanych projektów, wysoka dyspersja w poziomie absorpcji środków w ramach poszczególnych programów świadczy o istotnie zróżnicowanym oddolnym potencjale rozwojowym regionów na niekorzyść województwa lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego. Mniejsza skuteczność, a być może rezygnacja z pozyskiwania środków w kluczowych strategicznie obszarach rozwojowych regionów pozostaje w sprzeczności z ideą spójności gospodarczej.

Obowiązujące mechanizmy finansowania w przypadku WRF 2007-2013 nie sprawdziły się w zakresie założonych poziomów kontraktacji w układzie regionalnym. WRF 2014-2020 zostały zaprojektowane wg zbliżonych procedur. Należy zatem jak najszybciej zrewidować istniejące rozwiązania aplikacyjne, tak by presji na maksymalizację pozyskanych dotacji towarzyszyła korelacja międzyprogramowa, dająca realne podwaliny pod spójność rozwoju.

Literatura

- European Commission: European Structural and Investment Funds. Data, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (23.12.2015).
- Kieżun W., 2013, *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Kozak M.W., 2014, *Konflikty wokół nowego paradygmatu a rozwój regionalny Polski po 1990 roku*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 37, z. 1, s. 163-180.
- Kusideł E., 2013, *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiągnięciu celów polityki spójności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- MIR, 2015, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Start Funduszy Europejskich 2014-2020 - miliardy na rozwój, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/start-funduszy-europejskich-2014-2020-miliardy-na-rozwoj/> (28.12.2015).
- MR, 2015, Ministerstwo Rozwoju, Portal funduszy europejskich: Ewaluacja. Wyniki badań, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/07102015_baza.xls (28.12.2015).
- MRR, 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Przewodnik po Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2004-2013).
- Pastuszka S., 2012, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Rybiński K., 2014, *Ekonomia w Matriksie*, Wydawnictwo Słowa i Myśli, Lublin.
- Słodowa-Helpa M., 2013, *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, CeDeWu, Warszawa.
- Szlachta J., Zaleski J., 2010, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, Gospodarka Narodowa, nr 10, s. 37-56.
- Zybertowicz A., Gurtowski M., Sojak R., 2015, *Państwo Platformy. Bilans zamknięcia*, Wydawnictwo Fronda, Warszawa.