

**PRACE NAUKOWE**

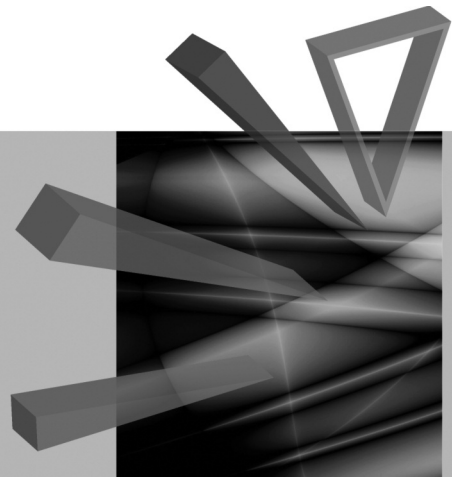
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**227**

# **Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy**



pod redakcją

**Ewy Pancer-Cybulskiej**

**Ewy Szostak**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-151-5**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	9
-------------	---

---

### Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

---

<b>Marek W. Kozak:</b> Polska polityka spójności – wyzwania .....	13
<b>Stanisław Korenik:</b> Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań .....	25
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce .....	36
<b>Magdalena Pronobis:</b> Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności .....	53
<b>Urszula Kalina-Prasznic:</b> Systemy emerytalne a spójność społeczna .....	65
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Znaczenie kultury w polityce spójności UE .....	75
<b>Danuta Legucka:</b> Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej .....	84
<b>Monika Słupińska:</b> Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020 .....	96
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020 .....	107
<b>Ewa Szostak:</b> Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i> .....	117

---

### Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

---

<b>Barbara Kryk, Beata Skubiak:</b> Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008 .....	131
<b>Joanna Kenc:</b> Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska .....	143
<b>Iwona Kukulak-Dolata:</b> Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych .....	154
<b>Wioletta Czemieli-Grzybowska:</b> Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności .....	163
<b>Alicja Małgorzata Graczyk:</b> Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce .....	174
<b>Andrzej Graczyk:</b> Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej .....	182
<b>Dorota Rynio:</b> Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce .....	192

<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
<b>Anna Nowak:</b> Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów .....	212
<b>Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach:</b> Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy .....	223
<b>Maria Bucka:</b> Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce .....	233

## Summaries

---

### Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

---

<b>Marek W. Kozak:</b> Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
<b>Stanisław Korenik:</b> Economic region towards new challenges .....	35
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
<b>Magdalena Pronobis:</b> Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness .....	64
<b>Urszula Kalina-Prasznic:</b> Pension systems and social cohesion.....	74
<b>Małgorzata Rogowska:</b> The importance of culture in the EU cohesion policy	83
<b>Danuta Legucka:</b> Determinants of rural development and the European Union cohesion policy .....	95
<b>Monika Słupińska:</b> Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020 .....	106
<b>Alicja Zakrzewska-Póltorak:</b> Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020 ....	116
<b>Ewa Szostak:</b> Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy .....	127

---

### Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

---

<b>Barbara Kryk, Beata Skubiak:</b> Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
<b>Joanna Kenc:</b> The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
<b>Iwona Kukulak-Dolata:</b> Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions .....	162
<b>Wioletta Czemieli-Grzybowska:</b> Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

---

<b>Alicja Małgorzata Graczyk:</b> Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland .....	181
<b>Andrzej Graczyk:</b> Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
<b>Dorota Rynio:</b> Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland .....	201
<b>Anna Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
<b>Anna Nowak:</b> The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
<b>Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch:</b> Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective .....	232
<b>Maria Bucka:</b> Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland .....	241

**Magdalena Pronobis**

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

---

## **POLITYKA REGIONALNA UNII EUROPEJSKIEJ: ŹRÓDŁA NIEEFEKTYWNOŚCI**

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych wad, które są na stałe wpisane w stosowane narzędzia i które implikują obniżoną efektywność europejskiej polityki regionalnej. Bez względu na to, jak duże możliwości absorpcyjne cechują gospodarkę-beneficjenta pomocy i jak bardzo system kontroli wydaje się szczelny, pewnych problemów nie można wyeliminować. Zachowanie dzisiejszego kształtu polityki regionalnej oznacza konieczność pogodzenia się z istnieniem takich zjawisk, jak efekt wypierania, pokusa do nadużyć oraz pogoń za rentą, których działanie zostało opisane w artykule. Ich skala pozostaje nieznana m.in. ze względu na nierejestrowany charakter powyższych działań.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, nieefektywność, *crowding-out*, *rent-seeking*.

### **1. Wstęp**

Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej zdefiniowane są poprzez kierunki wsparcia, które udzielane jest za pośrednictwem dostępnych instrumentów finansowych; w okresie 2007–2013 są to:

Cel 1: Konwergencja,

Cel 2: Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach,

Cel 3: Europejska współpraca terytorialna.

Instrumenty wykorzystywane do realizacji powyższych celów to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (Cele 1–3), Europejski Fundusz Społeczny (Cele 1 i 2) oraz Fundusz Spójności (Cel 1).

W skali całej perspektywy finansowej 2007–2013 łączna alokacja finansowa na Cele 1–3 wynosi 347,41 mld euro (tj. 35,7%, nieco ponad 49 mld euro rocznie<sup>1</sup>), z czego na wzmocnienie spójności między regionami (Cel 1) przeznaczono 282,8 mld euro, a więc 81,5% wszystkich środków polityki regionalnej.

Czy środki te rzeczywiście służą osiągnięciu spójności społeczno-gospodarczej UE? Czy europejska polityka regionalna w jej obecnym kształcie jest efektywna? Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie kwestii bardzo rzadko poruszanych:

---

<sup>1</sup> Środki zarezerwowane dla Polski to 67,28 mld euro, z czego 99% w ramach celu 1 i 1% w ramach Celu 3.

negatywnych zjawisk, które są nieodłączną częścią realizacji polityki spójności. Tezą artykułu jest stwierdzenie, iż nie tylko problemy z absorpcją funduszy stoją na przeszkodzie zwiększeniu efektywności ich działania, ale także, a może nawet przede wszystkim, to immanentne cechy wykorzystywanych instrumentów powodują, iż efektywność polityki regionalnej wciąż pozostawia wiele do życzenia.

Artykuł, oprócz przywołania istniejących już badań i rozważań literaturowych, opiera się na doświadczeniach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń polskich. Zamierzeniem autorki jest przedstawienie negatywnych zjawisk towarzyszących wykorzystaniu środków unijnych i próba wskazania kierunku zmian, które mogą je ograniczyć (abstrahując od interesu Polski, który zwyczajowo postrzegany jest jako proste zwiększenie puli środków Celu 1)<sup>2</sup>.

## 2. Konwergencja czy dywergencja?

Ekonomiści wielokrotnie podejmowali temat skuteczności polityki regionalnej UE w odniesieniu do celów, jakie jej przyświecają. Transfery unijne mają służyć: 1) niwelowaniu różnic pomiędzy regionami i 2) przyspieszeniu rozwoju regionów. Wyniki wybranych badań dotyczących procesu *catching-up* (doganiania) prezentuje tabela 1. Ocena działań unijnych skoncentrowanych na niwelowaniu różnic rozwojowych pomiędzy regionami jest surowa.

Wszystkie badania łączy jedna ogólna konkluzja: szybki wzrost gospodarczy całego kraju nie idzie w parze z osiągnięciem jednolitego poziomu rozwoju pomiędzy jego regionami. Dodatkowo, konwergencja między regionami europejskimi nie postępuje w tempie adekwatnym do wolumenu funduszy unijnych Celu 1.

## 3. Czy regiony podlegające wsparciu rozwijają się szybciej?

W świetle dotychczasowych badań, pytanie, czy fundusze unijne przyczyniają się do przyspieszonego wzrostu jest wciąż otwarte. Oceny są bardzo zróżnicowane: od całkowicie i częściowo negatywnych<sup>3</sup> do jednoznacznie pozytywnych<sup>4</sup>.

Ogólnie rzecz ujmując, badania potwierdzają pewien wpływ wykorzystania funduszy unijnych na tempo rozwoju krajów i regionów, które z nich korzystają – w tab. 2

<sup>2</sup> Autorka podkreśla, iż nie reprezentuje poglądów skierowanych przeciwko idei wspierania rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, a w niniejszym artykule koncentruje się na negatywnych aspektach związanych z wydatkowaniem funduszy unijnych z uwagi na odczuwalny brak opracowań w tym temacie.

<sup>3</sup> S. Dall'Erba, R. Guillain, J. Le Gallo, *Impact of Structural Funds on Regional Growth: How to Reconsider a 7-year old black-box*, European Study Group Discussion Paper 2007, University of Arizona; S. Ederveen, H. de Groot, R. Nahujs, *Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, *Kyklos* 2006, vol. 59, no. 1.

<sup>4</sup> J. Bradley, G. Untiedt, *Do economic models tell us anything useful about cohesion policy impacts?*, GEFRA Working Paper 2007, no. 3; W. Schmidt, U. Brunnhuber, D. Gloster, R. Guerrero, A. Berger, *Economic and Social Cohesion*, European Investment Bank Operations Evaluation, 2007.

**Tabela 1.** Ocena procesu konwergencji: wyniki wybranych badań

Publikacja	Kraj/region poddany badaniu	Okres analizy	Wyniki badania/konkluzje
1	2	3	4
W. Eggert et al., 2007	Niemcy	1995–2004	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. W badanym okresie nastąpiła konwergencja na poziomie unijnym, jednak towarzyszyły jej zjawiska dywergencji wewnątrz krajów.</li> <li>2. Niektóre wschodnie landy dogoniły landy zachodnie, jednak luka dzieląca je od regionów najbogatszych zwiększyła się.</li> <li>3. Nie jest jasne, do jakiego stopnia zaobserwowana konwergencja jest wynikiem transferów unijnych.</li> <li>4. Osiągnięcie konwergencji i jednocześnie szybkiego wzrostu w Niemczech nie było możliwe – wymagany jest kompromis.</li> </ol>
<i>Regional Disparities...</i> 2007	EU 27	1995–2004	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawie wszystkie kraje EU 27 doświadczyły wzrostu różnic między regionami wewnątrz kraju (wyjątek stanowią Niemcy i Francja), ten proces ma więc charakter ogólnoeuropejski.</li> <li>2. W krajach UE 15 również istnieje „dychotomia” terytorialna: Włochy (Północ-Południe), Belgia (Flandria-Walonia), Niemcy (Wschód-Zachód).</li> <li>2. Obecny charakter polityki regionalnej UE nie jest odpowiedni dla niwelowania różnic między regionami poszczególnych krajów – konieczna jest zmiana podejścia stosowanego przy alokowaniu środków unijnych.</li> </ol>
J. Gorter, S. Ederveen 2002	183 regiony NUTS2	1981–1996	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Polityka kohezji powinna wspierać proces konwergencji pomiędzy europejskimi regionami. Dowody na jej skuteczność są jednak mieszane.</li> <li>2. Jeśli przyjąć, że wzrost w poszczególnych regionach będzie następować do momentu, kiedy dany region osiągnie własny poziom PKB <i>per capita</i>, wpływ działań europejskich jest znaczący – jednak oznacza to, że różnice będą istnieć zawsze.</li> <li>3. Jeśli przyjąć, iż zjawisko konwergencji ma doprowadzić do osiągnięcia przez wszystkie regiony tego samego poziomu PKB <i>per capita</i> – polityka spójności jest bezproduktywna, a niekiedy odnosi odwrotny skutek do zamierzonego.</li> </ol>
A. Rodríguez-Posea, U. Fratesib 2002	UE 15	1989–2000	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. UE jest nie tylko daleka od osiągnięcia gospodarczej i społecznej spójności; pod znakiem zapytania stoi również jej zdolność do zniwelowania różnic pomiędzy regionami centralnymi a peryferiami.</li> <li>2. W całym badanym okresie tylko jeden region (Abruzzo, Włochy) zdołał przejść powyżej poziomu PKB uprawniającego do otrzymywania wsparcia w ramach celu 1.</li> </ol>



Tabela 1, cd.

1	2	3	4
			3. Mimo postępującej konwergencji między krajami, różnice pomiędzy regionami w ramach poszczególnych krajów (z wyłączeniem Irlandii oraz Portugalii w latach 90.) utrzymują się na stałym poziomie.
<i>Economic Survey...</i> 2007			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ogólnie różnice regionalne w Europie nie zmniejszają się. Jeżeli zjawisko konwergencji między regionami europejskimi w ogóle występuje, to jego tempo jest bardzo wolne.</li> <li>2. Przy obecnym tempie konwergencji, obniżenie różnic w poziomie PKB <i>per capita</i> o połowę zajmie Europie 170 lat.</li> <li>3. Powyższa sytuacja każe postawić wielki znak zapytania przy funduszach strukturalnych i spójności.</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Eggert, M. von Ehrlich, R. Fenge, G. König, *Convergence and Growth Effects of the European Regional Policy in Germany*, 31 maja 2007, [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=IIPF63&paper\\_id=296](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIPF63&paper_id=296); J. Gorter, S. Ederveen, *Does European cohesion policy reduce regional disparities? An empirical analysis*, CPB Discussion Paper 2002, no. 15; *Economic Survey of the European Union 2007*, OECD, Paris 2007; *Regional Disparities and Cohesion: What Strategies for the Future*, European Parliament, Study IP/B/REGI/IC/ 2006\_201, Brussels 2007; A. Rodriguez-Posea, U. Fratesib, *Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU*, ERSA Conference Papers, Dortmund 2002.

zestawione zostały wyniki badań dotyczące Polski, pozostałych nowych członków UE oraz „starych” krajów kohezyjnych.

Na podstawie przytoczonych badań warto zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie:

1) badania *ex ante* oparte na modelach symulacyjnych sugerują stosunkowo duże znaczenie wykorzystania funduszy dla wzrostu PKB *per capita*, podczas gdy badania *ex post* stale wskazują, iż efekt ten – chociaż istnieje – nie odpowiada poziomowi prognozowanemu,

2) istnieją regiony, w których mimo wzmoczonych wysiłków finansowych (po stronie zarówno unijnej, jak i krajowej), tempo wzrostu w ogóle nie przyspiesza.

Zjawisko trwałego niedorozwoju społeczno-gospodarczego wybranych regionów (najczęściej peryferyjnych) jest powszechnie znane jako efekt *Mezzogiorno* – właśnie ten region, południowych Włoch, to jaskrawy przykład zakorzenionego uzależnienia wynikającego ze struktur społeczno-gospodarczych, historii i kultury tego obszaru<sup>5</sup>. Podobne znamiona można zauważyć we wschodnich landach w Niemczech i w Polsce Wschodniej.

<sup>5</sup> Na przykład: jeśli dzięki transferom unijnym powstanie w takim regionie fabryka, wyspecjalizowana siła robocza musi zostać „ściągnięta” spoza regionu – lokalnie jest to bowiem zasób bardzo rzadki; jeśli powstanie autostrada, nie spowoduje ona napływu kapitału do regionu, ale przede wszystkim zwiększy odpływ ludzi – szczególnie młodych. Taka pomoc może mieć więc skutek odwrotny od zamierzonego.

Tabela 2. Ocena efektywności polityki regionalnej: wyniki wybranych badań

Publikacja	Kraj/region poddany badaniu	Okres analizy	Wyniki badania/konkluzje
T. Kaczor, K. Soszyński 2010	Polska	2004–2020 (prognoza)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. W latach 2004–2006 wpływ funduszy unijnych na zmianę poziomu produktu krajowego brutto jest ograniczony (PKB wyższy średnio o 0,4 pkt. proc. od scenariusza bazowego).</li> <li>2. Systematyczny wzrost oddziaływania funduszy unijnych ma doprowadzić do poziomu PKB wyższego o 8,4 pkt. proc. niż poziom bez wsparcia funduszy.</li> <li>3. W kolejnych latach siła wpływu ma spadać.</li> </ol>
C. Allard et al. 2008	Nowe państwa członkowskie	2003–2040 (prognoza)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. W krajach o stałym kursie walutowym PKB wzrasta od 0,8 do 2,3 pkt. proc. w stosunku do scenariusza bazowego (brak wsparcia). W krajach ze strategią bezpośredniego celu inflacyjnego: 1,5–3,2 pkt. proc.</li> </ol>
S. Ederveen et al. 2003	Grecja, Irlandia, Portugalia, Hiszpania + pozostałe	Zestawienie badań z lat 1994–2002	<p>W opracowaniu przedstawiono 17 badań symulacyjnych oraz 11 badań ekonometrycznych różnych autorów – wyniki owych badań zostały zestandaryzowane, aby umożliwić porównania wykorzystano wskaźnik elastyczności wpływu wsparcia unijnego.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Według symulacji (badań <i>ex ante</i>): wsparcie o wartości 1% PKB generowało: w Grecji od 0,01 do 0,33% wzrostu; w Irlandii: 0,03–0,43%; Portugali: 0,06–0,34%; Hiszpanii: 0,09–0,45. Średni współczynnik elastyczności: 0,18.</li> <li>2. Na podstawie modeli ekonometrycznych opracowanych dla dużych prób NUTS2, wpływ ten oszacowano na poziomie od –0,42 do 0,25%.</li> </ol> <p>Średni współczynnik elastyczności: 0, co oznacza, iż przeciętnie rzecz biorąc, fundusze unijne nie mają wpływu na wzrost gospodarczy w regionach.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Kaczor, K. Soszyński, *Analiza konsekwencji napływu środków UE na sytuację makroekonomiczną, poziom kursu walutowego i perspektywy wypełnienia kryteriów konwergencji*, Prevision dla MRR, Warszawa 2010; C. Allard, N. Choueiri, S. Schandler, R. Van Elkan, *Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States*, IMF Working Paper WP/08/223, 2008; S. Ederveen, J. Gorter, R. de Mooij, R. Nahuis, *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper no. 3, 2003.

Podsumowując: wnioski z istniejących badań, które stawiają za cel ocenę skuteczności pomocy unijnej, nie są jednoznacznie negatywne. Niemniej jednak zwracają uwagę na znaczącą nieefektywność, a niekiedy wręcz niemoc polityki regionalnej. Odpowiedzi, dlaczego nie prowadzi ona w sposób bezsporny do osiągnięcia założonych celów, zwykle upatruje się w niskiej zdolności do absorpcji środków unijnych (ekonomicznej, finansowej, instytucjonalnej). W przekonaniu autorki nie mniej ważne są jednak wewnętrzne wady systemu, a więc immamentne cechy narzędzi polityki regionalnej, których nie można „naprawić”.

Jedną z przyczyn nieefektywności systemu, której nie da się wyeliminować jest to, że podmioty, które rozpatrują zasadność danego przedsięwzięcia, kierują się zaburzoną analizą korzyści i kosztów. Nie biorą pod uwagę wszystkich kosztów projektu, a zaledwie tę część, której nie pokrywa dotacja przy jednoczesnym internalizowaniu wszystkich korzyści. To powoduje, że dotowane są projekty nieefektywne, które w przeciwnym wypadku nie byłyby podjęte ze względu na brak odpowiedniej stopy zwrotu. Dofinansowanie takich przedsięwzięć może mieć swoje uzasadnienie, jeśli dotyczą rozbudowy infrastruktury czy też inwestycji w kapitał ludzki, jednak w przypadku transferów trafiających do sektora przedsiębiorstw należy uznać, iż jest to poważna, ale nie jedyna wada narzędzi, które są do dyspozycji europejskiej polityki regionalnej.

#### 4. Obecność efektu *crowding-out*

Efekt wypierania (*crowding-out*) w kontekście polityki regionalnej, który może doprowadzić do suboptymalnej alokacji środków w ramach całej gospodarki, jest obecny na trzech płaszczyznach:

- 1) całkowitego wypierania przez fundusze unijne wsparcia krajowego dla regionów lub przesunięcia wsparcia krajowego do regionów rozwiniętych niekwalifikujących się do otrzymania środków unijnych,

- 2) wypierania inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne z finansowaniem unijnym, będące bliskimi substytutami dla kapitału prywatnego,

- 3) wypierania miejsc pracy w sektorze prywatnym przez etaty finansowane ze środków unijnych.

Podejście przyjęte w ramach polityki regionalnej polega na dofinansowaniu konkretnych przedsięwzięć (w przypadku tradycyjnych form pomocy zagranicznej jest to zwykle bezwarunkowe przekazywanie wsparcia finansowego). Zagrożenie wypierania finansowania krajowego wynika z tego, że – o ile dotacje unijne przeznaczane są na konkretne inwestycje – rządy zarządzają krajowymi środkami budżetowymi w sposób swobodny i mogą je wycofać ze sfer i obszarów wspieranych w ramach europejskiej polityki regionalnej. Szacuje się, że tylko 60% trafiających do danego kraju funduszy strukturalnych służy wzrostowi inwestycji publicznych

w tym kraju. Pozostałe 40% jest wypychanych w kierunku alternatywnego wykorzystania, m.in. bieżących wydatków rządowych<sup>6</sup>.

Kraj-beneficjent może przekierować te środki do regionów bogatszych, które nie są uprawnione do ubiegania się o środki europejskie. Może być to dodatkową przyczyną utrzymujących się różnic między regionami wewnątrz kraju: obszar słabiej rozwinięty nigdy nie dogoni regionów najbogatszych, skoro również i ich rozwój opiera się na interwencji, a nie na mechanizmach rynkowych.

Z drugiej strony, istnieje niebezpieczeństwo, iż żadne działania na rzecz rozwoju regionów danego kraju nie będą występować bez udziału finansowania unijnego. W przypadku beneficjentów Celu 1 jest to w zasadzie przesądzone – znacząca wielkość środków, które napływają i które wymagają uzupełnienia o wkład krajowy, może spowodować, iż narodowa polityka wspierania rozwoju regionalnego przestaje istnieć lub jest w całości podporządkowana priorytetom unijnym. Inwestycje, które nie są zgodne ze zdefiniowanymi na danym obszarze kierunkami wsparcia (a mogą mieć krytyczne znaczenie dla lokalnej społeczności), nie są realizowane. W tym sensie realizacja zasady dodatkowości i komplementarności jest sporna – konieczność współfinansowania projektów ze środków krajowych nie jest wystarczającym zabezpieczeniem wykonania wymienionych zasad.

Ten sam mechanizm można zaobserwować u podmiotów prywatnych, które są skłonne do reorientowania procesu inwestycyjnego w zależności od możliwości pozyskania dofinansowania ze środków unijnych. Inwestycje uzasadnione mogą nie być realizowane, natomiast podejmowane są projekty, które mają szansę zdobyć finansowanie zewnętrzne. Obserwację tę można wytłumaczyć kolejnym zjawiskiem nierozzerwalnie związanym ze środkami unijnymi – tzw. pogonią za rentą.

## 5. Powszechność strategii *rent-seeking*

Renta, zgodnie z pierwotnym znaczeniem tego pojęcia<sup>7</sup>, stanowi różnicę w produkcji z dwóch obszarów (pól uprawnych), jaka powstaje mimo tych samych wydatków na pracę i kapitał. W kontekście polityki regionalnej UE dodatkową korzyścią (rentą) będzie ta część dochodu z działalności (zwrotu z inwestycji), która trafiła do beneficjenta dzięki otrzymanemu wsparciu i właśnie o nią firmy zabiegają.

Dążenie do uzyskania renty, które:

- następuje poprzez poszukiwanie zasobów dających przewagę na rynku,
- następuje za pomocą mechanizmów rynkowych,
- służy podniesieniu ogólnego dobrobytu,

jest w zasadzie nieodłącznym elementem aktywności gospodarczej, niepodlegającym ocenom etycznym czy moralnym. Tymczasem udostępnienie sektorowi przedsię-

---

<sup>6</sup> Posłużono się danymi UE 15 z lat 1993–2005, G.J. Alegre, *An evaluation of EU regional policy. Do structural actions crowd out public spending?*, „Public Choice” 2012, vol. 151, no. 1, Springer Netherlands, s. 1–21.

<sup>7</sup> D. Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London 1817.

biorstw środków pomocowych (w szczególności unijnych, ze względu na znaczący wolumen tego rodzaju wsparcia), spowodowało, iż poszukiwanie renty ekonomicznej zachodzi poza rynkiem i sprowadza się do pozyskania dotacji. Konkurencja między firmami może przybrać formę rywalizacji nie o status najlepszego/najtańszego produktu lub usługi oferowanych na tym rynku, ale o najwyższą dotację. Firmy, które nie otrzymały wsparcia, a swoje inwestycje finansują komercyjnym kredytem, są stawiane w sytuacji ewidentnie niekorzystnej<sup>8</sup>.

Poszukiwanie renty (*rent-seeking*), pojęcie stworzone przez Anne Krueger<sup>9</sup>, ma jednak znaczenie odmienne od wcześniej przyjętego i oznacza dążenie do uzyskania korzyści przez wywieranie wpływu na aparat polityczny. Pogoń za rentą polityczną jest zjawiskiem dużo poważniejszym od mechanizmów opisanych wcześniej – wiąże się z zaangażowaniem konkretnych zasobów, które w przeciwnym wypadku mogłyby być przez ich właścicieli przeznaczone do wzmocnienia możliwości wytwórczych danego podmiotu/kraju.

Alokowanie środków unijnych zachodzi poprzez mechanizm polityczny i administracyjny. Klasyczny *rent-seeking* pojawia się już na etapie planowania budżetu unijnego (wysiłek krajów, aby pozyskać jak największą część funduszy strukturalnych) i jest obecny na każdym kolejnym szczeblu systemu (centrala a regiony, sektor prywatny a sektor publiczny). Największe zagrożenie pogoni za rentą występuje jednak na etapie:

- 1) kontraktowania środków na konkretne przedsięwzięcia,
- 2) poszukiwania partnerów w systemie wdrażania polityki regionalnej, czyli mówiąc wprost: przy realizacji zamówień, o których również decydują politycy lub administracja (m.in. doradztwo, szkolenia, kontrola i audyt).

W skrajnym przypadku może dojść do wytworzenia się swoistego rynku, na którym podaż tworzą urzędnicy i politycy, oferujący usługę przyznania dotacji lub złożenia zamówienia ze środków unijnych, podczas gdy popyt tworzą podmioty gotowe zakupić ową usługę (zapłata będzie mieć postać łapówki, płatnej protekcji itp.)<sup>10</sup>.

Mechanizm transferów unijnych wiąże się więc z pogonią za polityczną i ekonomiczną rentą: nie tylko środki unijne zostają wykorzystane suboptymalnie<sup>11</sup>, ale tak-

---

<sup>8</sup> Zakłócenie konkurencji wynikające z dofinansowania tylko wybranych podmiotów ma miejsce przede wszystkim w skali lokalnej i regionalnej. Dużo rzadziej jest to oddziaływanie w skali europejskiej, które – poprzez wzmocnienie wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi – mogłoby rzeczywiście doprowadzić do zwiększenia ogólnego dobrobytu w UE.

<sup>9</sup> A. Krueger, *The political economy of the rent-seeking society*, „The American Economic Review” 1974, vol. 64, no. 3, s. 291–303.

<sup>10</sup> Skala zjawisk korupcyjnych jest zróżnicowana w poszczególnych krajach i zależy od przesłanek nie tylko politycznych, ale i kulturowych. Niemniej jednak, w większości krajów objętych wsparciem w ramach Celu 1 zjawisko to jest stosunkowo powszechne; według wskaźnika percepcji korupcji Transparency International za 2010 r., w skali 0–10, wskaźnik poniżej 5,0 w 2010 r. miało osiem krajów, w tym Włochy (3,9) oraz Grecja (3,5), najwyższy wskaźnik (a więc najlepszy) osiągnęła Estonia (6,5).

<sup>11</sup> Wynika to z domniemania, iż inwestycja efektywna gospodarczo lub uzasadniona społecznie nie wymagałaby działań o charakterze korupcyjnym dla pozyskania wsparcia.

że sam wysiłek (najczęściej finansowy) nakierowany na pozyskanie renty – a więc zwiększający dochód wybranych jednostek odpowiedzialnych za przyznanie dofinansowania – może spowodować ograniczenie wytwarzania dóbr i usług w gospodarce. Występowanie powyższych zjawisk jest niezaprzeczalne, natomiast skala i intensywność praktyk, które prowadzą do zdobycia owej renty, są w zasadzie nieznanne ze względu na ich przestępczy charakter.

## 6. *Moral hazard* w dwóch odsłonach

W związku z istnieniem europejskiej polityki regionalnej, na której realizację środki dostarczają *de facto* najbogatsze państwa członkowskie UE, istnieje ryzyko, iż kraj będący beneficjentem pomocy nie będzie zainteresowany wsparciem rozwoju regionów o najniższym poziomie PKB *per capita*, gdyż ich istnienie zapewnia stały dopływ środków unijnych do danego kraju. W ten sposób pojawia się klasyczne zjawisko *moral hazard* – pokusy do nadużycia. Ochrona, która polega na otrzymywaniu pomocy unijnej na rozwój wybranych regionów, ogranicza ekspozycję na ryzyko, jakim jest ich trwałe zacofanie.

Dodatkowo, wykorzystywane obecnie narzędzia polityki regionalnej powodują zachowania dwuznaczne etycznie na poziomie mikroekonomicznym (u odbiorców pomocy), również wynikające z pokusy do nadużycia, chociaż nie w pierwotnym, a dosłownym znaczeniu tego pojęcia. Po pierwsze, efektywność prowadzonej polityki regionalnej zmniejsza m.in. częstotliwość pojawiania się przedsięwzięć uzasadnionych wyłącznie możliwością pozyskania środków – w sektorze zarówno prywatnym, jak i publicznym. Przykładowo: za nadużycie można uznać stosunkowo powszechną praktykę, jaką jest otwieranie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, których celem jest wyłącznie działalność związana z pozyskaną dotacją (procedura jest stosunkowo prosta i nie wymaga zbyt dużych nakładów finansowych). Z chwilą, gdy dofinansowania nie uda się pozyskać, firma przestaje istnieć, natomiast gdy dotacja zostanie przyznana, firmy takie bywają oferowane na sprzedaż<sup>12</sup>.

Inną praktyką dwuznaczną moralnie i jednocześnie powodującą obniżenie efektywności polityki regionalnej UE jest nadużycie związane z deklarowaną liczbą otwieranych nowych miejsc pracy. Weryfikacja deklarowanego przyrostu miejsc pracy w sektorze prywatnym odbywa się najczęściej w ujęciu brutto, tj. opiera się na informacji, ile nowych miejsc pracy stworzono bez skorygowania wskaźnika o liczbę zamkniętych miejsc pracy. W wielu przypadkach następuje bilansowanie zatrudnienia w ujęciu netto. Pojawiają się sytuacje patologiczne: zwalnianie dotychczasowych pracowników i w ich miejsce zatrudnianie osób nowych na nowo tworzone etaty lub zafalszowanie godzin pracy, które kwalifikują się do dofinansowania i w ten sposób obniżanie kosztów działalności odrębnej od przedsięwzięcia wspieranego ze środków unijnych.

<sup>12</sup> Można zaobserwować ukazywanie się ogłoszeń: „sprzedam firmę z dotacją”.

Katalog nadużyć związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych ze środków unijnych jest obszerny – wiele z nich powoduje osłabienie skuteczności polityki spójności dla rozwoju regionów. Chociaż pozornie owe nieuczciwe działania można wyeliminować, uszczelniając system wdrażania pomocy unijnej, w przekonaniu autorki to sama konstrukcja systemu rodzi pokusę do nadużyć – nie można ich zatem oddzielić i wyeliminować przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowego kształtu polityki regionalnej.

## 7. Podsumowanie

Fundusze strukturalne, w szczególności te alokowane w ramach Celu 1, można uznać za wykorzystane w sposób właściwy wyłącznie wtedy, gdy uznamy, iż prosta redystrybucja – a więc: zabieranie bogatym i rozdawanie biednym – jest działaniem wystarczającym. Tymczasem transfery zastępujące i uzupełniające dochód, które na stałe wpisane są w narodową politykę budżetową (co również na poziomie jednego kraju może wywoływać niezadowolenie<sup>13</sup>), nie są narzędziem realizacji budżetu UE, Europejczycy bowiem nie są gotowi na solidarność ponadnarodową opiewającą na 50 mld euro rocznie.

Polityczna zgoda na takie postrzeganie roli funduszy unijnych nie jest możliwa, stąd stałe poszukiwanie sposobów na wzmocnienie efektywności narzędzi polityki regionalnej. Potwierdzeniem powyższej diagnozy jest również to, że pewna część środków polityki regionalnej trafia do regionów najbogatszych – usytuowanych w krajach będących płatnikami netto: chociaż jest to sprzeczne z zasadą koncentracji, pozwala utrzymać politykę spójności.

O ile stwierdzenie, iż cele polityki regionalnej nie są w ogóle realizowane, nie jest uprawnione, o tyle fakt niewykorzystywania ich efektywnie jest niepodważalny. Sensem istnienia pomocy strukturalnej dla regionów jest reorientacja ich struktury w kierunku coraz to szybszego wewnętrznego rozwoju – co udało się w przypadku Irlandii, a okazało klęską na południu Włoch. W Polsce do dziś, a więc po siedmiu latach pełnej przynależności do europejskiego systemu wspierania regionów, najbardziej widocznym tego efektem jest bodziec popytowy: transfery unijne pomogły gospodarce polskiej utrzymać stabilne tempo wzrostu gospodarczego w czasach, kiedy inne kraje zanotowały recesję. Natomiast badanie efektywności pomocy unijnej w pobudzeniu siły endogenicznej regionów, do których jest ona kierowana, nie jest jeszcze możliwe.

Bez względu na to, jak duże możliwości absorpcyjne cechują gospodarkę-beneficjenta pomocy i jak bardzo system kontroli wydaje się szczelny, pewnych problemów nie można wyeliminować. Zachowanie dzisiejszego kształtu polityki regional-

---

<sup>13</sup> Najbardziej wyrazistym przykładem niezadowolenia „płatników netto” w obrębie kraju na taki stan rzeczy są postulaty włoskiej Ligii Północnej żądającej podzielenia kraju na północ i południe, aby w ten sposób uniknąć konieczności dotowania słabiej rozwiniętej części kraju.

nej oznacza konieczność pogodzenia się z istnieniem zjawisk określonych w teorii ekonomii jako: efekt wypierania, pokusa nadużycia oraz pogoń za rentą.

Zdaniem autorki występowanie powyższych zjawisk jest niezaprzeczalne, jednak ich skala jest i pozostanie nieznana ze względu na ogromne trudności z ich badaniem, a nawet szacowaniem. Odpowiedź na pytanie, w jaki sposób zreformować sposób działania polityki regionalnej, aby zniwelować wspomniane wady, jest poza zakresem niniejszego artykułu, jednak w świetle poczynionych analiz, widoczne jest, iż nasilenie negatywnych zjawisk zachodzi przy wsparciu przedsiębiorstw. W przekonaniu autorki powinno to dać asumpt do debaty nad rezygnacją ze wsparcia przedsięwzięć w sektorze prywatnym oraz taką modyfikacją kierunków wsparcia, aby fundusze przez wszystkim wzmacniały podażowy potencjał gospodarek, a nie stronę popytową, jak to jest obecnie – temat ten wymaga dalszych badań.

## Literatura

- Alegre G.J., *An evaluation of EU regional policy. Do structural actions crowd out public spending?*, „Public Choice” 2012, vol. 151, no. 1, Springer Netherlands, s. 1–21.
- Allard C., Choueiri N., Schandler S., Van Elkan R., *Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States*, IMF Working Paper WP/08/223, 2008.
- Bradley J., Untiedt G., *Do economic models tell us anything useful about cohesion policy impacts?*, GEFRA Working Paper 2007, no. 3.
- Dall’erba S., Guillaun R., Le Gallo J., *Impact of Structural Funds on Regional Growth: How to Reconsider a 7-year old black-box*, European Study Group Discussion Paper 2007, University of Arizona.
- Economic Survey of the European Union 2007*, OECD, Paris 2007.
- Ederveen S., de Groot H., Nahuis R., *Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, Kyklos 2006, vol. 59, no. 1.
- Ederveen S., Gorter J., de Mooij R., Nahuis R., *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper no. 3, 2003.
- Eggert W., Ehrlich von M., Fenge R., König G., *Convergence and Growth Effects of the European Regional Policy in Germany*, 31 maja 2007, [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=IIPF63&paper\\_id=296](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIPF63&paper_id=296).
- Gorter J., Ederveen S., *Does European cohesion policy reduce regional disparities? An empirical analysis*, CPB Discussion Paper 2002, no. 15.
- Kaczor T., Soszyński K., *Analiza konsekwencji napływu środków UE na sytuację makroekonomiczną, poziom kursu walutowego i perspektywy wypełnienia kryteriów konwergencji*, Prevision dla MRR, Warszawa 2010.
- Krueger A., *The political economy of the rent-seeking society*, „The American Economic Review” 1974, vol. 64, no. 3, s. 291–303.
- Regional Disparities and Cohesion: What Strategies for the Future*, European Parliament, Study IP/B/REGI/IC/ 2006\_201, Brussels 2007.
- Ricardo D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London 1817.
- Rodríguez-Posea A., Fratesib U., *Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU*, ERSA Conference Papers, Dortmund 2002.
- Schmidt W., Brunnhuber U., Gloster D., Guerrero R., Berger A., *Economic and Social Cohesion*, European Investment Bank Operations Evaluation, 2007.



## **REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION: SOURCES OF INEFFECTIVENESS**

**Summary:** The aim of the article is to present the main shortcomings of the EU regional policy, which are inevitable due to the used policy instruments. They imply weak effectiveness of the policy. Regardless of the absorption capacity of the member state – beneficiary of the structural aid – and regardless of how the control system seems to be efficient, there are certain issues which cannot be eliminated. Keeping today's form of the regional policy means the necessity to accept such phenomena as: crowding-out effect, moral hazard and rent-seeking. The article illustrates the way the above effects might work. However, the extent to which they occur remains unknown mostly due to the fact that they are not registered.

**Keywords:** regional policy, inefficiency, crowding-out, rent-seeking.