

Ewa Freyberg

EFEKTYWNOŚĆ EUROPEJSKIEJ I POLSKIEJ POLITYKI REGIONALNEJ

Zagadnienie nierównomiernego rozwoju regionalnego po raz pierwszy zostało sformułowane pod koniec lat trzydziestych XX wieku. W tym okresie powstało kilka teorii rozwoju regionalnego, nawiązujących do różnych szkół w ekonomii, w tym szkoły keynesowskiej i neoklasycznej. Wymienić tutaj warto na przykład keynesowską teorię opartą o wzrost eksportu, myrdalowską teorię procesów kumulacyjnych, zawierającą pewne elementy szkoły instytucjonalnej. W każdej z tych teorii podejmowano próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak zmniejszyć różnice w poziomie rozwoju poszczególnych krajów i regionów. Postęp techniczny i wzrost kapitału ludzkiego traktowane były w tych teoriach jako zmienne egzogeniczne¹.

W nowych teoriach rozwoju, tworzonych w latach 80. XX wieku w ramach nurtu neoinstytucjonalnego, zmienne te są traktowane jako endogeniczne,² a różnice w rozwoju regionalnym wyjaśniane za pomocą różnic w jakości kapitału ludzkiego i jakości stosowanych technologii. Kontynuacją tych teorii są teorie regulacji, teorie elastycznej specjalizacji oraz teorie uczącego się regionu. Są one szczególnie interesujące ze względu na skoncentrowanie się na nowych czynnikach wzrostu, takich jak: wiedza, zdolność do uczenia się, kreatywny stosunek do innowacji i kultury³. Ich uwzględnienie pozwala dobrze wyjaśnić stosunkowo niskie tempo konwergencji bogatych i ubogich w wiedzę regionów⁴, wprowadza pojęcie „przewagi konkurencyjnej regionu”

¹ OECD Territorial Outlook, 2001 Edition, I. Nedomeleova, *Selected Models of Economic Growth versus the Theory of Regional Development*, 2007 w: www.ahms.kin.tul.cz

² P.M. Romer, *INCREASING Returns and Long-Run Growth*, „Journal of Political Economy”, October 1986; P.M. Romer, *Endogenous Technological Change*, „Journal of Political Economy”, October 1990.

³ I. Nedomeleova, op. cit., s. 9.

⁴ G. Ray, *Endogenous Growth Theory and Regional Development*, [w:] *A New Modeling Approach*, Boston University, www.pse2kuciv.kyoto-u.ac.jp

oraz podkreśla wagę zindywidualizowanych strategii rozwoju regionalnego, „skrojonych na miarę” specyficznych cech i potrzeb danego regionu.

Współczesna polityka regionalna skierowana na wzrost inwestycji w edukację i badania naukowe, skoncentrowana na poprawie funkcjonowania instytucji działających na szczeblu regionu w dużej mierze wykorzystuje dorobek teorii neoinstytucjonalnej.

CHARAKTERYSTYKA POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Głównym celem polityki regionalnej UE jest zmniejszenie zróżnicowania w poziomie rozwoju regionów za pomocą transferu części wspólnych zasobów do regionów biedniejszych lub inaczej zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w ramach UE. Instrumentem polityki regionalnej są fundusze strukturalne finansowane z Funduszu Spójności utworzonego na podstawie traktatu z Maastricht. Zasady i zalecenia regulujące wykorzystanie środków z Funduszu formułowane są na szczeblu całej UE, co umożliwia koordynację polityk narodowych i eliminuje konkurowanie poszczególnych państw członkowskich o środki z budżetu Unii.

Tabela 1

Udział poszczególnych polityk wspólnotowych w budżecie UE

Rok	Polityka regionalna (% budżetu UE)	WPR (% budżetu UE)	Budżet UE jako % PKB lub PNB UE
1975	6,2	70,9	0,53
1980	11,0	68,6	0,80
1985	12,8	68,4	0,92
1988	17,2	60,7	1,12
1993	32,3	53,5	1,20
2000	34,8	44,5	1,07
2007	36,7	47,1	1,04
2013	38,1	43,0	0,93

Zródła: European Commission, “The Community Budget: Facts in Figures”, 2000, European Navigator at www.ena.lu, “The Future of EU Regional Policy” 19 Report of Session 2007–2008, House of Lords European Union Committee at: www.publications.parliament.uk

Udział wydatków przeznaczonych na politykę regionalną w budżecie UE stale rośnie. W obecnie realizowanym budżecie (2007–2013) przeznaczono na finansowanie polityki regionalnej kwotę 348 miliardów euro, co stanowi 36,7% wydatków w roku 2007 oraz 38,1% wydatków w roku 2013. Tabela 1 pokazuje, że szczególnie szybki wzrost udziału polityki regionalnej w wydatkach budżetu nastąpił w latach 1988–2000, towarzyszył mu spadek wydatków na finansowanie dopłat do rolnictwa. Po roku 2000, mimo zwiększenia różnic w rozwoju poszczególnych regionów będącego skutkiem rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, wzrost udziału w budżecie środków przeznaczonych na politykę regionalną jest znacznie wolniejszy.

Tabela 2

PKB na 1 mieszkańca w krajach członkowskich UE, 2005

Kraj	Data akcesji do UE	PKB/1 mieszkańca (PPS, UE27=100) średnia krajowa	PKB/1 mieszkańca (PPS UE27=100) najbogatszy region	PKB/1 mieszkańca (UE27=100) najbiedniejszy region
Bułgaria	2007	35,3	52,2	26,9
Rumunia	2007	35,4	52,2	24,2
Łotwa	2004	49,9	n.a.	n.a.
Polska	2004	51,3	81,2	35,0
Litwa	2004	53,2	n.a.	n.a.
Słowacja	2004	60,6	147,9	43,1
Estonia	2004	62,9	n.a.	n.a.
Węgry	2004	64,3	104,9	40,9
Portugalia	1986	75,4	106,3	59,8
Czechy	2004	76,6	160,3	59,8
Malta	2004	77,4	n.a.	n.a.
Słowenia	2004	86,9	104,7	71,6
Cypr	2004	92,6	n.a.	n.a.
Grecja	1981	96,4	131,1	59,1
Hiszpania	1986	103,0	133,9	69,7
Włochy	1958	104,8	136,7	66,9
Francja	1958	111,9	172,6	50,5
Finlandia	1995	115,1	139,5	85,3
Niemcy	1958	115,2	202,1	74,2

Tabela 2. cd.

Kraj	Data akcesji do UE	PKB/1 mieszkańca (PPS, UE27=100) średnia krajowa	PKB/1 mieszkańca (PPS UE27=100) najbogatszy region	PKB/1 mieszkańca (UE27=100) najbiedniejszy region
Wlk. Brytania	1973	119,3	302,7	77,4
Belgia	1958	121,1	240,5	79,5
Szwecja	1995	123,8	172,2	105,4
Dania	1973	126,7	161,0	94,9
Austria	1995	128,8	142,7	88,7
Holandia	1958	131,1	164,0	96,3
Irlandia	1973	143,7	158,1	104,3
Luksemburg	1958	264,3	n.a.	n.a.

Źródło: Eurostat News Release, 12 February 2008, "Regional GDP per Inhabitant in the EU27".

Dane tabeli 2 pokazują, że dwie ostatnie decyzje o rozszerzeniu UE (2004 i 2007) spowodowały wzrost nierówności zarówno na poziomie poszczególnych krajów, jak i regionów. Mimo nakładów ponoszonych przez wiele lat na politykę spójności nadal utrzymują się dość znaczne różnice w poziomie PKB na 1 mieszkańca między najbogatszymi i najbiedniejszymi regionami UE-15.

Czy oznacza to, że dotychczasowa polityka regionalna UE była nieefektywna? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Istnieje oczywiście bardzo wiele publikacji podejmujących próbę oszacowania efektów polityki regionalnej. Komisja Europejska należy do liderów w tej dziedzinie, produkując cały szereg raportów i analiz; wszystkie są w zasadzie optymistyczne i podkreślają pozytywny wpływ polityki spójności na poziom PKB oraz wielkość zatrudnienia, mniej oczywiste są wyniki w zakresie innowacji i konkurencyjności – dwóch głównych celów strategii lizbońskiej. Niemniej liczne i równie optymistyczne są publikacje krajów członkowskich, zwłaszcza głównych beneficjentów polityki spójności. Rządy tych krajów odpowiedzialne za wykorzystanie funduszy strukturalnych zobowiązane są przez Komisję Europejską do sporządzania oceny efektów każdego z realizowanych projektów. Warto pamiętać jednak, że rządy na ogół działają w warunkach silnej presji opinii publicznej piętnującej przypadki opóźnień w wykorzystaniu przyznanych środków. W efekcie raporty służą bardziej realizacji celów politycznych, koncentrują się bowiem

na tym, jak szybko wydawane są środki niż na realizacji celów ekonomicznych. Bardziej krytyczne opinie i oceny są formułowane przez niektórych ekspertów zatrudnionych w niezależnych instytutach czy międzynarodowych organizacjach, zaangażowanych w proces reformy polityki regionalnej.

JAK EFEKTYWNA JEST POLITYKA REGIONALNA UE?

W raportach przygotowywanych przez Komisję Europejską skuteczność polityki regionalnej jest oceniana na poziomie krajów członkowskich i poszczególnych regionów UE, a następnie wyniki tej oceny porównywane są ze średnią dla całej Unii. Wnioski większości raportów są raczej optymistyczne. Przykładem może być następujące stwierdzenie KE: „W ostatnich latach obserwowana jest silna konwergencja w poziomie rozwoju europejskich regionów, prowadząca do wyraźnego zmniejszenia różnic w wielkości PKB na 1 mieszkańca i poziomie bezrobocia”⁵. Niestety, raport nie wyjaśnia, w jaki sposób wyizolowano wkład polityki spójności spośród wkładu innych czynników oddziałujących na proces wyrównywania poziomów rozwoju. Fakt ten został zauważony przez profesora Bachtlera, który wskazuje, że „istnieje cały szereg innych niż polityka spójności, czynników, które mogły oddziaływać w tym kierunku, na przykład zwiększenie otwartości gospodarki na zagranicę”⁶. Jednocześnie w innej części tego samego raportu KE przyznaje: „bezwzględne różnice w rozwoju regionów są nadal znaczne. Wynikają one częściowo z ostatniego rozszerzenia Unii, częściowo zaś są efektem procesu koncentracji wzrostu w najbogatszych krajach”⁷. Dane zamieszczone w tabeli 2 w pełni potwierdzają tę opinię.

Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że w polityce spójności osiągnięto też pewne sukcesy. Przykładem może być Irlandia, która w latach 1995–2005 rozwijała się w tempie o 4 punkty procentowe szybciej niż średnia stopa wzrostu krajów UE, dzięki czemu charakteryzuje się obecnie jednym z wyższych, wśród krajów członkowskich, poziomem PKB na 1 mieszkańca. Także tempo wzrostu Hiszpanii i Grecji było do roku 1999 o odpowiednio 0,7 i 1,5 punktu procentowego wyższe niż średnia dla całej Unii, po roku 1999 jednak w obu krajach nastąpiło zwolnienie tempa wzrostu. Niejednoznaczne są także

⁵ „Growing Regions, Growing Europe”, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, European Commission 2007, s. 8.

⁶ „The Future of EU Regional Policy”, 19th Report Session 2007–2008, House of Lords, www.parliament.the-stationery-office.co.uk, s. 35.

⁷ „Growing Regions, Growing Europe”, op. cit.

efekty polityki spójności na poziomie regionów: w roku 1995 w UE 50 regionów odnotowało poziom PKB/mieszkańca niższy niż 75% średniego poziomu PKB/mieszkańca w UE-15. W roku 2004 12 z tych regionów przesunęło się do grupy o PKB na głowę wyższym niż 75% średniego dla UE-15 PKB na głowę, a 5 wypadło z tej grupy⁸.

Znaczne różnice między regionami utrzymują się w dziedzinie innowacji. Wydatki na badania i rozwój stanowiły 1,9% PKB UE-27 w roku 2003, ale 27 regionów osiągnęło poziom 3%, a w ponad 100 regionach wskaźnik ten kształtował się na poziomie niższym niż 1%. Bardziej szczegółowe dane wskazują na wyraźną korelację między wysokim poziomem PKB na 1 mieszkańca a wysokim udziałem wydatków na badania i rozwój w PKB. Wszystkie regiony nowych krajów członkowskich UE znajdujące się w grupie regionów o PKB/mieszkańca poniżej 75% średniego poziomu UE, wydają mniej niż 1% PKB na badania i rozwój. W strukturze ich inwestycji publicznych dominują wydatki przeznaczone na rozwój infrastruktury transportowej. Optymistyczna jednak w tej sytuacji wydaje się być informacja o bardziej dynamicznym niż średnia dla całej UE, wzroście wydatków R&D w niektórych relatywnie ubogich regionach Hiszpanii, Finlandii Niemiec i Włoch⁹. Oznacza to, że w ich strategiach rozwoju zmieniała się hierarchia celów, edukacja i nauka stały się ważniejsze niż bardziej tradycyjne cele, w latach 2000–2006 regiony względnie ubogie koncentrowały się przede wszystkim na finansowaniu tradycyjnej infrastruktury, ograniczając tym samym możliwości zmniejszenia dystansu dzielącego je od najbardziej rozwiniętych regionów¹⁰.

W ramach doskonalenia metod szacowania wpływu polityki regionalnej na wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju regionów Komisja Europejska wprowadziła analizę oceny makroekonomicznych skutków polityki regionalnej w oparciu o 3 modele: model HERMIN, model EcoMod oraz model QUEST II.

Rezultaty analizy wykorzystującej model HERMIN¹¹ są bardzo optymistyczne: polityka spójności może doprowadzić do wzrostu PKB w nowych krajach członkowskich o 5–15%. Krytycy tego modelu wskazują jednak, że model ten pomija efekt „wypychania” (*crowding out*) inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne finansowane z budżetu UE. W związku z tym rzeczywiste efekty w polityce spójności mogą być znacznie mniejsze niż wynika

⁸ Ibidem, s. 5.

⁹ Ibidem, s. 76.

¹⁰ Ibidem, s. 93.

¹¹ J. Bradley, G. Untiedt and Mitze „Analysis of the Impact of Cohesion Policy Using the Cohesion System of Hermin Models, 2007.

to z prognozy modelu HERMIN. Drugim czynnikiem zawyżającym efekty polityki spójności liczone na podstawie modelu HERMIN jest koncentracja wyłącznie na popytowej stronie wydatków i przyjęcie założenia o ich mnożnikowym wpływie na poziom PKB¹². Efekt ten określany jest czasem jako „crowding in”, który powoduje zwiększenie wagi efektów popytowych we wzroście PKB.

Krytyczne uwagi pod adresem modelu HERMIN skłoniły Komisję Europejską do sformułowania alternatywnego modelu oceny makroekonomicznych skutków polityki spójności w postaci wielosektorowego modelu EcoMod analizującego przede wszystkim efekty po stronie podaży oraz zmiany w strukturze gospodarki. Prognozy przeprowadzone w oparciu o ten model są równie optymistyczne, szczególnie dla nowych krajów członkowskich, głównych beneficjentów polityki spójności¹³. I tak szacunki wykorzystujące model EcoMod wskazują, że PKB Słowacji, Bułgarii, Litwy i Łotwy wzrośnie do roku 2020 o 15% w wyniku wydatkowanych w ramach polityki spójności środków¹⁴. Trzeci model to model QUEST II oparty o analizę jednego sektora w kilku krajach, jego autorem jest jeden z departamentów Komisji Europejskiej. W przeciwieństwie do modelu HERMIN, uwzględnia silne oddziaływanie efektu „wypychania” oraz niewielki wpływ zwiększonego przez wzrost wydatków publicznych popytu. Znacznie większe natomiast efekty wydatków na poziom PKB widoczne są po stronie podażowej.

Każdy z modeli dostarcza innej prognozy co do skali zmian w poziomie PKB w danym kraju, wywołanej interwencją w postaci określonych wydatków publicznych pochodzących z budżetu UE. Dobrym przykładem jest tutaj symulacja dokonana przez Bradley’a i Untiedta dla Polski. Dane zawarte w tabeli 3 pokazują, o ile wzrósł by ponad tzw. poziom bazowy (liczony dla wielkości funduszy = 0) PKB Polski szacowany zgodnie z założeniami przyjętymi w każdym z 3 omawianych modeli.

Widoczne w tabeli różnice między 3 różnymi prognozami nie powinny dostarczać argumentów na rzecz zaniechania tego rodzaju szacunków. Należałoby je raczej interpretować jako wskaźnik niedoskonałości dostępnych metod mierzenia makroekonomicznych efektów polityki spójności. Trzy różne wyniki pozwalają ocenić, w jakim przedziale szukać należy efektów interwencji w postaci funduszy europejskich, stanowią też wyzwanie do doskonalenia metod pomiaru tych efektów.

¹² „Growing Regions, Growing Europe”, op. cit., s. 96.

¹³ EcoMod. The Economic Impact of Convergence Interventions 2007-13, 2007.

¹⁴ „Growing Regions, Growing Europe”, op. cit., s. 96.

Tabela 3

Wyniki symulacji wpływu funduszy UE na wzrost PKB w Polsce w latach 2007–2013
Wzrost PKB (w %) ponad poziom bazowy (scenariusz bez funduszy europejskich)

Rok	EcoMod	HERMIN	Quest II
2006	0	0	0
2010	2,6	2,6	1,9
2015	8,2	4,6	5,0
2020	10,4	3,5	4,2

Źródło: J. Bradley, G. Untiedt, *Do Economic Models Tell us Anything Useful about Cohesion Policy Impact*, GEFRA Working Papers, July 2007, No 3.

Jednym z najtrudniejszych i dotychczas nierozwiązanych problemów w badaniach dotyczących polityki regionalnej jest znalezienie metody wyizolowania efektów wydatkowania funduszy europejskich z obserwowanego wzrostu PKB. Podważana jest także stosowność wykorzystania PKB/mieszkańca jako jedyne go wskaźnika rozwoju regionu. Rozważana jest na przykład przydatność mierzenia poziomu inwestycji prywatnych. Wskaźnik ten odzwierciedla stopień zaufania inwestorów do danego kraju czy regionu, istotny z punktu widzenia nowych krajów członkowskich. Część z ekspertów dostrzega także potrzebę uwzględnienia mierników społecznych efektów polityki spójności w postaci poziomu zdrowotności społeczeństwa stopy bezrobocia, jakości edukacji czy poziomu wykluczenia społecznego¹⁵.

Warto zauważyć, że zgodnie z teorią endogenicznego rozwoju regionalnego stopa wzrostu ekonomicznego w regionach peryferyjnych zależy nie tyle od bezwzględnej wielkości wydatkowanych środków, ale przede wszystkim od umiejętności ich wykorzystania, czyli tego, jak regiony spożytkują potencjalne możliwości tworzone przez dostęp do środków europejskich. Wśród istotnych czynników lepszego wykorzystania tego potencjału wymienia się jakość lokalnych instytucji, poziom kapitału społecznego, a także kreatywność w poszukiwaniu sposobu uzyskania konkurencyjnej przewagi regionu. Skuteczna polityka regionalna to taka polityka, która umiejętnie łączy egzogeniczne bodźce w postaci funduszy europejskich z zasobami wewnętrznymi dla danego regionu. To podejście do polityki regionalnej widoczne jest w najnowszym raporcie Komisji Europejskiej poświęconym spójności ekonomiczno-społecznej¹⁶,

¹⁵ „The Future of EU Regional Policy”, op. cit., s. 25.

¹⁶ Communication from Commission to the European Parliament and the Council, Fifth Progress Report on Economic and Social Cohesion, Growing Regions, Growing Europe, s. 2, www.ec.europa.eu

w którym koncentracja na endogenicznych czynnikach rozwoju danego regionu traktowana jest jako jeden z ważnych celów polityki spójności UE. Dotychczasowa praktyka uprawiania polityki regionalnej wydaje się przeczyć stanowisku zawartym w tym raporcie. W większości krajów członkowskich UE widoczna jest nadprodukcja różnego rodzaju programów sektorowych, tworzonych na szczeblu rządu centralnego i niedobór programów „skrojonych na miarę”, uwzględniających specyficzne cechy regionów o niższym od średniego dla UE poziomie PKB/mieszkańca. Nadal wśród projektów finansowanych ze środków europejskich dominują projekty z zakresu tradycyjnej infrastruktury kosztem inwestycji w szeroko rozumiany kapitał ludzki i społeczny. Jako przykład podawany jest przypadek Irlandii i Portugalii. Portugalia rozwija się znacznie wolniej niż Irlandia, a za jedną z przyczyn uważa się różnice w strukturze inwestycji finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Irlandia przeznaczala je przede wszystkim na inwestycje w rozwój edukacji, w Portugalii finansowano głównie budowę autostrad, mimo że poziom wykształcenia społeczeństwa jest niższy niż w pozostałych krajach członkowskich¹⁷.

Zmiany dokonane w Programie Finansowym UE na lata 2007–2013 powinny przynajmniej częściowo wpłynąć na odejście od tradycyjnych priorytetów w polityce regionalnej UE. Polityka spójności stanowi obecnie integralną część strategii lizbońskiej. Oznacza to zmianę w strukturze wydatków krajów członkowskich: 60%–75% wydatków powinno być przeznaczane na realizację celów zapisanych w strategii¹⁸. W efekcie zwiększeniu powinien ulec udział projektów związanych z innowacyjnością gospodarek regionów, edukacją, nowoczesnym środkiem komunikacji. We wcześniejszych latach realizacji polityki spójności, w tym także w latach 2004–2006, Komisja Europejska silnie wspierała projekty w obszarze tradycyjnej infrastruktury, podkreślano zwłaszcza, że łatwiej nimi zarządzać oraz, że ich efekty są bardziej widoczne, a więc sprzyjają wzmocnieniu pozytywnego wizerunku UE¹⁹.

¹⁷ J. Bradley, G. Untiedt, *Economic Modelling and Development Systems*, Dublin 2006, s. 122.

¹⁸ „The Future of EU Regional Policy”, op. cit., s. 28.

¹⁹ Autorka artykułu w latach 2001–2003 pełniła funkcję podsekretarza stanu odpowiedzialnego za negocjacje obszaru „polityka regionalna”. W trakcie nieoficjalnych rozmów urzędnicy Komisji Europejskiej niejednokrotnie zwracali uwagę na potrzebę zwiększenia środków przeznaczonych na finansowanie projektów wspierających rozwój kapitału ludzkiego oraz popierali dążenie administracji samorządowej do samodzielnego decydowania o strukturze wydatków w regionach. Oficjalne stanowisko Komisji było jednak inne. W efekcie w pierwszym Narodowym Planie Rozwoju, dominowały duże projekty na rozwój infrastruktury i budowę oczyszczalni ścieków nad niewielkimi projektami w obszarze kapitału ludzkiego i rozwoju przedsiębiorczości. Zgodnie z silną

Wprowadzono również nowy termin w postaci „spójności terytorialnej”. Ta zmiana z kolei oznacza umieszczenie wśród priorytetów polityki regionalnej takich celów, jak: ochrona środowiska, łącznie z przeciwdziałaniem zmianom klimatu, badania naukowe, zwłaszcza w obszarze innowacyjnych technologii, uwzględnienie w polityce społecznej faktu starzenia się ludności, podkreślona zostaje także waga współpracy na szczeblu regionalnym i lokalnym, potrzeba zastąpienia logiki subwencji udzielanych z budżetu krajowego logiką zachęt stymulujących rozwój lokalnego potencjału rozwojowego²⁰. Pojawiają się obawy, że realizacja niektórych z tych celów sprzyjać może jeszcze szybszemu rozwojowi regionów i terytoriów najsilniejszych, pogłębiając tym samym istniejące dysproporcje między regionami. Wydaje się jednak, że jest jeszcze za wcześnie by ocenić, jak propozycja działania w kierunku uzyskania „spójności terytorialnej” wpłynie na istniejące dysproporcje w rozwoju zarówno administracyjnych jednostek w postaci regionów, jak i geograficznych terytoriów. Pewien niepokój wśród ekspertów budzi szczególnie fakt braku umiejętności koordynacji różnych instrumentów i różnych rodzajów interwencji w ramach polityki spójności przez najslabsze kraje i regiony UE spowodowany słabością ich instytucji.

Większość dotychczasowych propozycji reformy polityki spójności związana jest z tym, że obecnie 81% wydatków jej budżetu skoncentrowana jest na projektach mających za zadanie zmniejszenie różnic w rozwoju regionów. W związku z powyższym bogate kraje UE-15 wykazują coraz mniejsze zainteresowanie dalszym wzrostem budżetu polityki spójności. Podkreślić jednak warto, że wielkość alokacji funduszy UE stymuluje wzrost inwestycji prywatnych w danym regionie. Czynniki ten osłabia nieco presję ze strony krajów wiodących w UE na redukcję budżetu polityki spójności.

Polityka regionalna UE należy do najbardziej zdecentralizowanych polityk UE²¹. Komisja Europejska część swoich obowiązków w tym obszarze rozdzieliła między Radę Europejską, Parlament Europejski oraz Trybunał Audytorów. Większość decyzji dotyczących sposobu rozdziału środków na poszczególne projekty jest podejmowana na szczeblu krajów członkowskich. Niemniej istniejący od momentu wprowadzenia polityki regionalnej konflikt między Komisją Europejską a krajami członkowskimi dotyczący zakresu odpowiedzialności nadal trwa. Kraje członkowskie oczekują zwiększenia ich

rekomendacją Komisji Europejskiej podjęto decyzję o centralnym zarządzaniu programami operacyjnymi 16 polskich regionów mimo dużego oporu przeciwko takiemu rozwiązaniu ze strony samorządów.

²⁰ „The Future of EU Regional Policy”, op. cit., s. 36.

²¹ Ibidem, s. 38.

samodzielności w procesie podejmowania decyzji, w tym zwłaszcza mniej zcentralizowanych procedur regulujących wykorzystanie środków europejskich.

Kwestia decentralizacji sprowokowała dyskusję na temat nacjonalizacji polityki spójności. Regiony o dochodzie/mieszkańca wyższym niż 75% średniego poziomu dochodu/mieszkańca w całej UE zgłaszają propozycje repatriacji decyzji o podziale tych środków na poziom rządów poszczególnych krajów w celu zmniejszenia zakresu nadzoru i kontroli sprawowanych obecnie przez Komisję Europejską. Intencją tych propozycji jest poprawa efektywności polityki regionalnej przez obniżenie kosztów prowadzenia polityki oraz sprawniejszą jej regulację. Pojawiają się jednak coraz częściej obawy, że nacjonalizacja polityki regionalnej ośmieli kraje członkowskie do koncentrowania się wyłącznie na własnych narodowych celach, często znacznie odbiegających od celów sformułowanych na poziomie całej Unii. Stosowana w UE metoda otwartej koordynacji przyjęta do realizacji strategii lizbońskiej potwierdza słuszność tych obaw opartych na występowaniu relatywnie silnego konfliktu interesów wewnątrz UE oraz dostarcza argumentów za silnym przywództwem i jasnym rozdziałem kompetencji między kraje członkowskie i Brukselę.

W ocenie efektów polityki spójności istotne jest także uwzględnienie stosunkowo wysokich obciążeń kosztami administracyjnymi nałożonych na beneficjentów funduszy UE. Regulacje UE w tym obszarze są nadmierne i zbyt sztywne, o czym świadczyć może często cytowany przykład o obowiązku przechowywania przez 12 lat dokumentacji każdego projektu, niezależnie czy dotyczy on założenia małej kawiarni czy też budowy autostrady. Poważnym problemem jest też korupcja oraz błędy w zarządzaniu projektami. Europejski Trybunał Audytorów stwierdził, iż w roku 2006 wydano co najmniej 4 miliardy euro niezgodnie z przepisami, a wśród projektów sprawdzonych przez audytorów tylko 31% nie zawierało żadnych błędów, w pozostałych zaś zawyżono koszty wykonania projektu oraz akceptowano wydatki na cele niekwalifikujące się do finansowania ze środków europejskich²².

Powyższe rozważania nie są wystarczające do pełnej oceny wpływu polityki spójności na proces konwergencji regionalnej w UE. Jej przeprowadzenie wymaga bardziej doskonałych narzędzi analizy, niestety, postęp w tej dziedzinie dokonuje się dość wolno.

²² Zdaniem Gordona Browna: „istnieje wiele celów, które chcielibyśmy osiągnąć za pomocą środków przeznaczonych na finansowanie polityki spójności UE, takich jak: podniesienie kwalifikacji i umiejętności mieszkańców mniej rozwiniętych regionów, wspieranie badań naukowych na szczeblu lokalnym, promocja lokalnych firm, niestety, większość z nich nie udaje się zrealizować z powodu zbyt sztywnych regulacji, BBC, 6 marca 2003”.

OCENA POLITYKI SPÓJNOŚCI UE W POLSCE

W pierwszym okresie programowania 2004–2006 Polska otrzymała 12,8 miliarda euro i zajmowała czwartą pozycję na liście krajów korzystających ze środków budżetu polityki spójności, a ósmą pod względem wielkości środków w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W obecnych ramach finansowych UE (2007–2013) Polska uzyska 67 miliardów euro, co stanowi 20% budżetu polityki spójności. Wszystkie regiony Polski są uprawnione do korzystania z tych funduszy, a wielkość alokacji przyznanej Polsce czyni ją największym wśród krajów członkowskich beneficjentem środków europejskich. Z tego względu Komisja Europejska często podkreśla, że Polska jest rodzajem laboratorium dla europejskiej polityki spójności, a wyniki osiągnięte przez Polskę będą decydowały o efektywności polityki spójności całej UE i jej przyszłym kształcie²³. Polska dopiero w roku 1999 zaczęła prowadzić politykę regionalną, równocześnie z podjęciem starań o członkostwo w UE. Negocjacje w sprawie członkostwa przyspieszyły reformę administracyjną (utworzenie 16 dużych regionów) oraz zmiany w przepisach regulujących politykę spójności.

Tabela 4

Podział środków europejskich między poszczególne programy operacyjne w Polsce w latach 2004–2006 (jako % całkowitej alokacji środków)

Program operacyjny	Procent alokacji
Fundusz Spójności	41%
Transport	8%
Kapitał ludzki	9%
Konkurencyjność przedsiębiorstw	8%
Program Regionalny	22%
Rolnictwo	9%
Rybołówstwo	1%
Program Equal	1%
Program Interreg	1%

Źródło: *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

²³ *OECD Territorial Reviews. Poland*, OECD 2008, s. 10.

Tabela 5

**Podział środków europejskich między programy operacyjne w Polsce
latach 2007–2013 (jako % alokacji)***

Program Operacyjny	Procent alokacji
Infrastruktura i środowisko	41,50%
Kapitał ludzki	14,40%
Innowacyjna gospodarka	12,30%
Programy regionalne (16 oddzielnych programów)	24,60%
Program Europejskiego Rozwoju Terytorialnego	1,10%
Program Rozwoju Polski Wschodniej	3,40%
Program Pomocy Technicznej	0,80%
Rezerwa	1,90%

* Fundusze na rozwój obszarów wiejskich (Rozwój rolnictwa i rybołówstwa w latach 2004–2006) są obecnie poza Funduszem Spójności.

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007; *OECD Territorial Reviews. Poland*, OECD 2008.

W obu analizowanych okresach 2004–2006 oraz 2007–2013 największą część przyznanych Polsce funduszy europejskich przeznaczono na rozwój transportu oraz ochronę środowiska. Istnieją co najmniej trzy powody, dla których zdecydowano traktować te dwa obszary jako priorytetowe: 1. Sieć transportowa Polski pilnie wymaga rozbudowy i modernizacji, podobna sytuacja występuje w dziedzinie inwestycji z zakresu ochrony środowiska; 2. Koszty zarządzania dużymi projektami są niższe od kosztów wdrażania tysięcy małych projektów; 3. Efekty dużych projektów w obszarze infrastruktury transportowej są znacznie bardziej widoczne i łatwiej mierzalne niż efekty inwestycji w kapitał ludzki²⁴.

Struktura pierwszych programów operacyjnych w dużej mierze zależna była od rekomendacji Komisji. W trakcie negocjacji z rządem Polski zwracano uwagę, że poważnym zagrożeniem dla sprawnego wykorzystania przyznanych funduszy jest brak dostatecznej ilości dobrze przygotowanych projektów wynikający ze zbyt małego doświadczenia i niedostatecznych umiejętności polskich firm i polskiej administracji, w tym zwłaszcza samorządów. Z tego

²⁴ „Strategia rozwoju regionu opierająca się głównie na rozwoju infrastruktury okazuje się często strategią łatwą w realizacji i pozbawioną ryzyka, a więc szczególnie atrakcyjna dla lokalnych polityków”, R. Pose and R. Crescszni w *R&D Spillovers Innovation Systems and the Genesis of Regional Growth In Europe*, 2006, OECD paper, www.oecdor/dataoecd/23/28/37618122.pdf

względu, zdaniem ekspertów i wysokich urzędników Komisji, należy skoncentrować wydatki na dużych projektach. Zgodnie z zaleceniami Komisji podjęto decyzję o utworzeniu jednego dla wszystkich 16 regionów Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, zarządzanego centralnie przez Ministerstwo Gospodarki. Umieszczenie nadzoru i kontroli wdrażania projektu na szczeblu ministerstwa traktowano jako gwarancję sprawnego wykorzystania zalokowanych w programie środków.

Żadna z wyżej wymienionych przeszkód nie pojawiła się w trakcie realizacji programów operacyjnych w latach 2004–2006. Okazało się, że: 1. Wartość wstępnie zakwalifikowanych do finansowania projektów kilkakrotnie przekroczyła wielkość zalokowanych środków; 2. Duże projekty były projektami najbardziej trudnymi w realizacji; 3. Administracja samorządowa znacznie sprawniej i mądrzej wydawała środki UE niż administracja centralna. W okresie programowania 2007–2013 zrezygnowano z centralnego zarządzania programami regionalnymi tworząc 16 oddzielnych programów. Odpowiedzialność za ich realizację spoczywa na władzach samorządowych, poszczególne regiony uczestniczyły także bardziej aktywnie niż poprzednio w ustalaniu priorytetów i działań w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych.

Tabela 6

**Struktura wydatków w ramach regionalnych Programów Operacyjnych
w latach 2007–2013 (jako % ogółu zalokowanych środków)**

Cel	Najbogatszy region*	Najbiedniejszy region**	Polska	UE
R&D, przedsiębiorczość	15,92	14,02	17,07	16,89
Spółeczeństwo informacyjne	11,63	4,54	5,77	3,75
Transport	36,15	43,27	35,53	24,50
Energetyka	1,77	3,28	3,46	2,50
Ochrona środowiska	14,73	7,09	13,44	15,00
Kultura i turystyka	3,12	4,86	3,27	3,10
Rozwój zasobów ludzkich	12,25	13,29	13,00	23,00
Infrastruktura społeczna	2,88	6,28	4,24	5,50
Spójność terytorialna	0,68	1,74	2,58	2,50
Wzmacnianie otoczenia instytucjonalnego	0,87	1,65	1,66	1,70

* Mazowieckie (81,2% PKB/mieszkańca 2005 według PPS UE-27 = 100).

** Lubelskie (35,0% PKB/mieszkańca 2005 według PPS UE-27 = 100).

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2008.

Dane w tabeli 6 pokazują planowaną alokację środków w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2007–2013. Na transport oraz ochronę środowiska przypada prawie 50% wszystkich funduszy. Udział wydatków przeznaczonych na realizację 3 celów wskazywanych jako istotne przez teorię endogenicznego rozwoju regionalnego (R&D oraz przedsiębiorczość, społeczeństwo informacyjne i rozwój zasobów ludzkich) wynosi 34%. Regiony o relatywnie wysokim poziomie PKB/mieszkańca planują wydać więcej niż regiony ubogie na rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz badania naukowe. W regionach biednych tradycyjnie pierwsze miejsce w wydatkach zajmuje transport i ochrona środowiska.

Czy oznacza to, że budowa dróg i oczyszczalni ścieków jest nadal traktowana jako najbardziej efektywny rodzaj inwestycji oraz najlepsza metoda wyrównywania różnic w poziomie rozwoju regionów? Dane zawarte w tabeli 6 potwierdzają ten wniosek, ale nieco inną, bardziej optymistyczną konkluzję możemy postawić analizując propozycje zmian w pierwotnie przyjętym planie alokacji środków zgłoszonym przez poszczególne regiony. Niektóre z regionów o niskim PKB/mieszkańca deklarują potrzebę zwiększenia środków przeznaczonych na rozwój społeczeństwa informacyjnego (e-społeczeństwo ważniejsze niż autostrady). Tego rodzaju decyzje oznaczają, że długookresowe cele, takie jak wzrost innowacyjności, rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy stają się stopniowo rzeczywiście wewnętrznymi celami rozwoju regionów. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opublikowało raport o przyszłości polityki regionalnej oparty na odpowiedziach 13 z 16 regionów na rozesłaną do nich ankietę. Większość regionów oczekuje, że polityka regionalna wpłynie na wzrost wewnętrznego potencjału regionów, przyspieszy rozwój lokalnej przedsiębiorczości oraz podwyższy zasób kapitału społecznego przez poprawę jakości otoczenia instytucjonalnego biznesu, utworzenie nowoczesnego systemu edukacji i dobrej infrastruktury do badań naukowych²⁵. Ta zmiana jest dobrym przykładem rozwoju regionalnego, którego strategia powstaje wewnątrz regionu, przy wykorzystaniu kreatywności i energii lokalnych elit. Jest też pewną gwarancją tego, że „zasilanie zewnętrzne”, łącznie z funduszami UE będzie jedynie wspomagać proces rozwoju, bez wywoływania efektu uzależnienia od pomocy zewnętrznej. Jeżeli zgodnie z ujawnionymi w badaniach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oczekiwaniami regionów nastąpi transfer funduszy w kierunku wspierania innowacyjności, edukacji czy moder-

²⁵ „Nowa koncepcja polityki regionalnej”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, kwiecień 2008; E. Freyberg, *Przyszłość europejskiej i polskiej polityki regionalnej*, Europejski Doradca Samorządowy 2008.

nizacji instytucji, to polityka spójności przyniesie ważne, bo długookresowe efekty w wyrównywaniu różnic rozwojowych.

Nadal jednak lista postulatów pod adresem przyszłej polityki regionalnej jest dość długa. Do najważniejszych zaliczane są:²⁶ 1. Wprowadzenie zintegrowanego terytorialnie podejścia do polityki regionalnej, opartego o sprawną koordynację pracy poszczególnych instytucji; 2. Wymuszenie rzeczywiście strategicznego myślenia na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej; 3. Dbałość nie tylko o szybką absorpcję funduszy europejskich, ale przede wszystkim o ich racjonalne wykorzystanie; 4. Dalsza poprawa jakości prawa regulującego politykę regionalną.

Za szczególnie szkodliwy z punktu widzenia efektywności polityki regionalnej uważam deficyt strategicznego myślenia, przejawiający się w dość osobliwy sposób. Do niedawna (1989–2006) w Polsce współistniało 406 różnych strategii i dokumentów o charakterze strategicznym²⁷, sektorowych, regionalnych, resortowych, na ogół złych i na ogół nierealizowanych. Dopiero ostatnio (2009) rozpoczęto proces ich porządkowania. Rząd przyjął dokument „Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe”, zawierający program rozwoju we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego²⁸. Brak jednak w tym dokumencie części operacyjnej w postaci rozpisania działań na poszczególne lata i odpowiedzialne za ich realizację instytucje. Brak jest też ogólnonarodowej dyskusji nad zaprezentowaną w strategii wizją długookresowego rozwoju Polski, niezbędnej dla wypracowania, wspólnego dla wszystkich sił politycznych, stanowiska.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dokonało przeglądu i analizy wszystkich dokumentów strategicznych w porozumieniu z właściwymi ministrami. W efekcie postanowiono uchylić 140 dokumentów ze względu na to, że utraciły one swą przydatność, 146 dokumentów przestało obowiązywać ze względu na upływ czasu, na jaki zostały zaprogramowane, pozostałe będą aktualizowane i konsolidowane. Zdaniem ministerstwa „nadal liczba obowiązujących i proponowanych strategii sektorowych jest zbyt duża, a tematyka częstokroć zbyt wąska, przy jednocześnie niewielkiej liczbie strategii horyzontalnych”²⁹. Z tego punktu widzenia pozytywnie należy ocenić przygotowanie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego projektu nowej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020³⁰, dokument obecnie poddany

²⁶ *OECD Territorial Reviews. Poland*, OECD 2008.

²⁷ Porządkowanie dokumentów strategicznych, MRR, www.mrrr.gov.pl/rozwoj

²⁸ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2009.

²⁹ www.mrrr.gov.pl/rozwoj

³⁰ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa, wrzesień 2009.

jest debacie społecznej w poszczególnych regionach. Strategia oparta jest na nowej koncepcji polityki regionalnej i odnosi się do większości postulatów zgłaszanych pod adresem polskiej polityki regionalnej. Efektem braku spójności dotychczasowych dokumentów strategicznych był chaotyczny sposób podejmowania decyzji, na przykład w obszarze infrastruktury transportowej. Z tego powodu trudno oczekiwać, by przeznaczone na rozwój sieci transportowej duże środki (przeszło 50% całkowitej alokacji w latach 2007–2013) przyniosły najwyższe z możliwych efekty³¹. Wątpliwości budzi zbyt niska wielkość funduszy na transport publiczny w miastach oraz rozwój transportu kolejowego, niezintegrowany plan przestrzennego zagospodarowania kraju z planem modernizacji i budowy sieci transportowej. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 51,7% środków przeznaczono na transport drogowy i prawie połowę mniej, bo 27,0% na modernizację transportu kolejowego. W programach regionalnych rozwój transportu drogowego jest traktowany jeszcze bardziej priorytetowo: alokacja w wysokości 69,8%, transport kolejowy to tylko 13,3% funduszy³².

Powstaje pytanie, czy tak istotne decyzje podejmowane były przy pełnej informacji o ich skutkach, czy raczej niedoskonała forma konsultacji społecznych organizowana w fazie tworzenia programów operacyjnych nie powinna w tym przypadku być zastąpiona szeroką publiczną debatą. Jeszcze ważniejszą jednak kwestią jest wybór określonego wariantu alokacji środków między poszczególne cele w oparciu o dobrze przeprowadzoną analizę kosztów i korzyści. Niestety, polska administracja nie posiada jeszcze wystarczającego doświadczenia w przygotowywaniu tego rodzaju rachunku. Z tego powodu decyzje co do struktury nakładów podejmowane są często w oparciu o intuicję a nie na podstawie rzetelnego porównania korzyści i kosztów alternatywnych rozwiązań³³.

Ministerstwo odpowiedzialne za przedstawienie programu operacyjnego w danej dziedzinie ograniczało się dotychczas do zebrania indywidualnych propozycji poszczególnych podmiotów i połączenia w całość niesprzeczną z ogólnymi priorytetami ustalonymi na szczelbu Komisji Europejskiej. Brak odpowiednich narzędzi i umiejętności powoduje, że programy stawały się kon-

³¹ Więcej niż 41% funduszy zalokowanych w centralnych programach operacyjnych oraz 26,1% budżetu regionalnych programów operacyjnych (por. tabela 6).

³² Ministerstwo Transportu, 2007.

³³ Analiza kosztów i korzyści jest niezbędna dla dokonanie wyboru optymalnych projektów inwestycyjnych. Dotychczas w Polsce, zdaniem OECD, brak jest umiejętności do prawidłowego przeprowadzenia takiej analizy. *Economic Survey of Poland*, OECD Publications, Paris 2008; *OECD Territorial Reviews, Poland*, OECD 2008, s. 119.

strukcją typu „patchwork”, mało spójną z długookresowym programem rozwoju. Zmiana tej sytuacji wymaga dość radykalnej reformy pracy administracji rządowej, w tym zwłaszcza usprawnienia koordynacji pracy poszczególnych resortów między innymi przez wzmocnienie pozycji premiera. Wyjaśnienia wymaga również zakres uprawnień ministra rozwoju regionalnego w stosunku do nadzoru nad tworzeniem i realizacją strategii poszczególnych ministerstw w części dotyczącej rozwoju regionalnego. Dotychczas ministerstwa te blokują wprowadzenia do istniejących ustaw zapisów wzmocniających pozycję ministra rozwoju regionalnego. Wydaje się, że obecny system koordynacji pracy poszczególnych resortów, oparty w znacznej mierze na procedurach opracowanych jeszcze przed okresem transformacji, jest niezwykle odporny na zmiany. Relatywnie niska skłonność do reform spowodowana jest głównie niestabilnością systemu politycznego oraz słabą presją ze strony sektora prywatnego, który w innych krajach, na przykład w USA, wymusił podniesienie jakości usług sektora administracji publicznej³⁴. Jakość rządzenia w Polsce ilustruje tabela 7.

Tabela 7

Efektywność rządzenia w Polsce i w UE (ocena w skali -2.5 do 2.5)

	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska	0,69	0,62	0,57	0,54	0,44	0,54	0,49	0,38
UE-15	1,32	1,33	1,40	1,38	–	–	–	–
UE-25	–	–	–	–	1,64	1,56	1,52	–
Dystans Polski w stosunku do UE	0,63	0,71	0,83	0,84	1,20	1,02	1,03	0,78

Źródło: Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996–2004, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Konsekwencją niskiej jakości rządzenia, w tym przepisów regulujących politykę spójności, są niskie efekty tej polityki, odbiegające od tych, które można by osiągnąć w przypadku lepszego otoczenia instytucjonalnego i lepszych regulacji. Nadmierna ilość niespójnych i sztywnych przepisów, praktyka „pozlacania” prawa wspólnotowego, zbyt wolne wdrażanie programu reformy regulacji, to tylko kilka przykładów ilustrujących, jak mało przyjazne jest otoczenie instytucjonalne regionów objętych polityką spójności. Ta niska jakość

³⁴ E. Freyberg, *In Search for a Perfect Regulatory System*, [w:] *Growth versus Security. Old and New EU Members' Quest for a New Economic and Social Model*, edit. W. Bieńkowski, J.C. Brada, M.J. Radło, Palgrave Macmillan 2008.

prawa i instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki spójności podnosi koszt wdrażania tej polityki i skłania do koncentracji na szybkiej absorpcji funduszy zamiast na ich racjonalnym wykorzystaniu. Zapoczątkowane w roku 2009 zmiany w systemie formalnoprawnym prowadzenia polityki regionalnej wzmocniają pozycję Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w koordynacji działań innych resortów oraz prace nad Strategią Reformy Administracji Publicznej 2008–2015 zmierzają w kierunku poprawy niekorzystnych wskaźników sprawności instytucjonalnej w Polsce. Jest jeszcze za wcześnie, by ocenić ich skuteczność. Nie ulega jednak wątpliwości, że jednym z efektów europejskiej polityki spójności w Polsce jest wzrost wrażliwości na jakość rządzenia oraz zwiększenie skłonności do reformowania instytucji odpowiedzialnych za politykę regionalną.

WNIOSKI

1. Efekty polityki spójności UE są niższe niż oczekiwano, różnice w poziomie rozwoju krajów członkowskich UE i poszczególnych regionów nie zmniejszają się (regiony) lub zmniejszają się bardzo wolno (kraje).
2. Istnieje potrzeba stosowania bardziej precyzyjnych narzędzi mierzenia efektów polityki regionalnej.
3. Strategie regionów objętych polityką spójności powinny w większej mierze koncentrować się na wewnętrznych dla danego regionu czynnikach wzrostu.
4. Środki wydatkowane w ramach polityki spójności w nowych krajach członkowskich powinny w większym stopniu niż dotychczas wspierać poprawę jakości administracji oraz jakości stanowionego prawa.
5. Debata na temat przyszłości polityki spójności UE powinna pomóc w rozwiązaniu konfliktu interesów między bogatymi a biednymi krajami UE.
6. Realizacja polityki spójności w Polsce jest traktowana przez Komisję Europejską jako test skuteczności polityki spójności, wyniki tego testu będą decydować o kształcie przyszłej polityki spójności UE.
7. Najważniejsze elementy reformy polityki spójności w Polsce: a) sformułowanie jednej, spójnej konsekwentnie wdrażanej strategii rozwoju kraju zintegrowanej ze strategiami poszczególnych regionów; b) poprawa koordynacji działań poszczególnych szczebli administracji centralnej i lokalnej; c) poprawa jakości regulacji.
8. W realizacji reformy regulacji szczególnie wysoką wagę należy przypisać podniesieniu jakości przepisów regulujących politykę spójności. Obecnie

brak jest koordynacji między rządowym programem reformy regulacji a zmianami przepisów wprowadzanymi do polityki spójności.

9. Polskie regiony wydają się posiadać silną motywację i dobre przygotowanie do absorpcji środków oferowanych w ramach polityki spójności. Ten potencjał powinien być wykorzystany do zwiększenia wpływu Polski na kształt przyszłej polityki spójności UE.

BIBLIOGRAFIA

- Angresano J., *The Political Economy of Gunnar Myrdal*, Edward Elger 1997.
- Boyer R. and Pett P., *Kaldor's Growth Theories: Past, Present and Prospects for the Future*, [w:] *Nicholas Kaldor and Mainstream Economics*, Nell, E.J. and Semmler W. (eds), Macmillan 1991.
- Bradley J., *The Impact of Community Support Frameworks on Objective 1 Countries: Greece, Ireland, Portugal and Spain 1989–2006*, Dublin 2000.
- Cappelen A., Fagerberg J., Verspagen B., *Lack of Regional Convergence*, [w:] *The Economic Challenge for Europe: Adapting to Innovation-Based Growth*, Fagerberg J., Guerreri P., Verspagen B. (eds), Edward Elgar 1999.
- Dabrowski M., *Implementing Structural Funds in Poland: Institutional Change and Participation of the Civil Society*, Political Perspectives, 2007, issue 2(5).
- Ferry M., *The EU and the Recent Regional reform in Poland*, Europe-Asia Studies, Vol. 55, No. 7.
- Gruchy A., *Contemporary Economic Thought: the Contribution of Neo-institutional Economics*, Augustus M. Kelly 1972.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, MA MIT press 1995.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego „Integrated Regional Development Operational Programme”, Warsaw, March 2005.
- Myrdal G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Harper and Row 1957.
- Ohmae K., *The Rise of the Region State*, Foreign Affaires, Vol. 72, No. 2, 1993.
- OECD, *Regional Problems and Policies in Poland*, OECD Paris, 1993.
- OECD, *Building Competitive regions*, OECD Paris 2005.
- Rapacki R., *Poland Economic Development Level in Comparative Perspective 1950–2005*, referat zaprezentowany na Międzynarodowej Konferencji „Reinventing Poland” – Glasgow University of Paisley, 10–11 November 2006.

Rodriguez Pose A. and Fratesi U., *Between Development and Social Policies: the Impact of European Structural Funds in Objective I Regions*, Working paper No. 28, 2003.

Territory Matters for Competitiveness and Cohesion, ESPON Synthesis Report, Denmark, October 2006.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza efektów polityki regionalnej UE w zakresie wyrównywania poziomu rozwoju krajów członkowskich. W analizie tej wykorzystano zarówno raporty Komisji Europejskiej, jak i badania prowadzone przez europejskie instytuty naukowe, poszukując odpowiedzi na pytanie, dlaczego różnice w poziomie rozwoju krajów członkowskich i poszczególnych regionów nie zmniejszają się (regiony) lub zmniejszają się bardzo wolno (kraje). Znalezienie odpowiedzi nie jest łatwe ze względu na brak dostatecznie precyzyjnych narzędzi mierzenia rezultatów polityki regionalnej. Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków: 1. Środki wydatkowane w ramach polityki spójności powinny, w większym niż dotychczas stopniu, wspierać poprawę jakości administracji oraz jakości stanowionego prawa; 2. Efekty polityki spójności w Polsce będą decydować o kształcie przyszłej polityki spójności UE. 3. Polskie regiony wydają się posiadać silną motywację i dobre przygotowanie do absorpcji środków oferowanych w ramach polityki spójności. Ten potencjał powinien być wykorzystany do zwiększenia wpływu Polski na przebieg reformy polityki regionalnej UE.

SUMMARY

The article is aimed at analyzing the effects of the European Union regional policy to remove the disparities in the development of its member states. The analysis makes use of both European Commission reports and research carried out by the European scientific institutes in order to answer the question why the differences in the level of the member states' and particular regions' development do not decrease at all (regions), or decrease at a very slow pace (countries). It is not easy to answer the question due to the lack of tools accurate enough to measure the results of that regional policy. The present analysis enables the author making the following conclusions: 1) Funds spent on the cohesion policy should support the improvement of

the quality of administration and established law to a greater extent than they have so far; 2) The effects of the cohesion policy in Poland will determine the future cohesion policy in the European Union; 3) It seems that Polish regions are strongly motivated and well prepared to absorb the funds offered within the cohesion policy. This potential should be used to increase Polish influence on the course of the European Union regional policy reform.