

**POMOC
ROZWOJOWA**
SUKCES CZY PORAŻKA?



DOMINIKA WOJTOWICZ

POMOC ROZWOJOWA

SUKCES CZY PORAŻKA?

Krytyczna analiza wpływu polityki spójności UE
na rozwój regionalny i lokalny w Polsce

wydawnictwo
poltext

Recenzenci

dr hab. Krystyna Gawlikowska-Hueckel, prof. UG
Katedra Ekonomiki Integracji Europejskiej,
Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański

dr hab. Ewa Łązniewska, prof. nadzw. UEP
Katedra Polityki Gospodarczej i Samorządowej,
Wydział Ekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Redakcja
Ewa Skuza

Projekt okładki
Studio KARANDASZ

Skład
Protect

Copyright © 2019 by Akademia Leona Koźmińskiego
Copyright © 2019 for this edition by Poltext Sp. z o.o.
All rights reserved

Warszawa 2019
Wydanie I

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Akademię Leona Koźmińskiego

Książka, którą nabyłeś, jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym. Ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując ją, rób to jedynie na użytek osobisty.

*Szanujmy cudzą własność i prawo!
Polska Izba Książki*

Więcej o prawie autorskim na www.legalnakultura.pl

Poltext Sp. z o.o.
www.poltext.pl
handlowy@mtbiznes.pl

ISBN 978-83-8175-006-6

Jeżeli kraj, a właściwie jego obywatele, nie są w stanie rozwijać się bez zewnętrznych podarunków, to jest mało prawdopodobne, aby rozwinęli się dzięki nim.

(Peter Bauer 1979, s. 100)

Pomoc powinna pełnić funkcję katalizatora wzrostu – sama w sobie nie zapewnia rozwoju, ale pomaga w poszukiwaniu, odnajdywaniu, wyborze i podążaniu właściwą ścieżką rozwoju.

(Jan Pronk 2001, s. 627)

Łatwe pieniądze to rzecz szkodliwa. To zysk na krótko, za który na razie zapłaci się wypaczeniami, a później będzie się żałować.

(David Landes 2015, s. 202)

Pragnę podziękować przyjaciółkom i przyjaciołom z Akademii Leona Koźmińskiego i Centrum Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, którzy wspierali mnie swoim doświadczeniem i radami na każdym etapie pracy nad książką. Dziękuję prof. Włodzimierzowi Siwińskiemu, prof. Adamowi Nodze i prof. Robertowi Rządcy, a także recenzentkom – prof. Krystynie Gawlikowskiej-Hueckel oraz prof. Ewie Łązniewicz za konstruktywne uwagi i komentarze, które pozwoliły mi poprawić treść tej książki.

Niniejszą pracę dedykuję moim Rodzicom, dzięki którym miałam możliwość kształcić się, podróżować i zdobywać wiedzę, i którzy pomagali mi w „logistyce” dnia powszedniego, oraz moim Dzieciom – Natanowi i Mai, które wykazały się ogromną cierpliwością w tym intensywnym okresie pracy nad książką.

Za inspirację, wyrozumiałość, cenne wskazówki i uwagi, nieustanny doping i mobilizację do pisania oraz nieocenioną pomoc nie tylko przy pisaniu książki, ale także w innych ważnych dla mojej kariery naukowej momentach, składam najgłębsze podziękowania prof. Grzegorzowi Gorzelakowi. Bez Jego wsparcia nie byłabym tym, kim dziś jestem, nie byłabym tu, gdzie dziś jestem.

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Teoretyczne podstawy rozwoju gospodarczego	17
1.1. Zjawisko zapóźnienia gospodarczego i jego przyczyny	17
1.2. Ekonomia rozwoju – teorie rozwoju gospodarczego	26
1.3. Egzogeniczne i endogeniczne czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego	41
Rozdział 2	
Pomoc rozwojowa w świetle badań literaturowych	79
2.1. Ekonomiczne efekty generowane przez zewnętrzną pomoc rozwojową	79
2.2. Efektywność zewnętrznego finansowania rozwoju gospodarczego regionów zapóźnionych – studia przypadków	82
Rozdział 3	
Ograniczenia efektywności zewnętrznej pomocy rozwojowej w stymulowaniu rozwoju gospodarczego	113
3.1. Niewypracowany dochód a rozwój gospodarczy regionów	113
3.2. Przyczyny ograniczonego wpływu dochodów niewypracowanych na rozwój gospodarczy	122
Rozdział 4	
Fundusze unijne jako szczególna forma zewnętrznej pomocy rozwojowej	135
4.1. Wsparcie rozwoju zapóźnionych regionów państw członkowskich UE	140
4.2. Fundusze unijne a „klasyczna” pomoc rozwojowa: logika, cele, instrumenty i system wdrażania	145

Rozdział 5

Wpływ funduszy polityki spójności na rozwój regionalny i lokalny . . .	149
5.1. Wpływ funduszy na rozwój gospodarczy regionów: przegląd wyników dotychczasowych badań	150
5.2. Fundusze UE na wsparcie rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce (2007–2013)	157
5.3. Efekty absorpcji funduszy pomocowych UE w Polsce – przegląd wyników badań i ich ograniczenia metodyczne	164
5.4. Absorpcja funduszy pomocowych UE na poziomie powiatów – wyniki badań własnych	170
5.5. Szacowanie wpływu netto funduszy pomocowych UE na gospodarki regionalne i lokalne	182

Rozdział 6

Wyrównawczy charakter funduszy pomocowych UE i czynniki wpływające na ograniczanie ich efektów	217
6.1. Koncentracja pomocy na rozwoju infrastruktury podstawowej . . .	217
6.2. Nieskuteczność działań ukierunkowanych na wzmocnienie innowacyjności	223
6.3. Nieefektywna absorpcja środków	232

Podsumowanie i wnioski końcowe	261
Załącznik 1	267
Załącznik 2	285
Załącznik 3	292
Spis tabel	299
Spis rysunków	302
Bibliografia	305

Wstęp

Jedną z głównych cech współczesnej gospodarki światowej jest nierównomierne zróżnicowanie przestrzenne rozwoju społeczno-gospodarczego na wszystkich szczeblach terytorialnych: od lokalnego przez regionalny, krajowy, po ponadnarodowy. Proces globalizacji intensyfikuje interakcje i współzależność struktur gospodarczych, powodując nasilanie się konkurencyjności i stawiając nowe wyzwania słabszym gospodarczo jednostkom. Ekonomia, jako nauka, stawia pytania o rolę i współzależności czynników o charakterze egzogenicznym (zewnętrznych w stosunku do danego obszaru) i endogenicznym (związanych z wewnętrznym potencjałem danego obszaru) w procesach indukowania trwałego rozwoju gospodarczego. W niniejszej publikacji autorka, podejmując rozważania nad skutecznością zewnętrznej pomocy rozwojowej płynącej do układów terytorialnych, dołącza się do dyskusji nad rolą czynników zewnętrznych w rozwoju gospodarczym¹.

Bogata literatura przedmiotu nie rozwiewa fundamentalnych wątpliwości dotyczących faktycznego wpływu zewnętrznego finansowego wsparcia obszarów zapóźnionych gospodarczo. Wątpliwości te, w skrajnych przypadkach, dotyczą samej zasadności pomocy, której idea jest sprzeczna z doktryną neoliberalną, uznającą pozytywną moc sprawczą mechanizmów rynkowych w wyrównywaniu różnic w poziomach rozwoju gospodarczego. Dyskusji poddawana jest także rola, jaką faktycznie odgrywa zewnętrzna pomoc w rozwoju obszarów zapóźnionych. Nadal nie udzielono jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o to, czy pomoc sprowadza się jedynie do (bardzo istotnej) funkcji przestrzennej redystrybucji bogactwa z obszarów rozwiniętych do tych, które omijają globalne procesy rozwojowe, działając na podwyższanie jakości życia ich mieszkańców, czy też dzięki uzyskanej pomocy w obszarach zapóźnionych możliwe jest przełamanie „błędneho koła ubóstwa” i uruchomienie wewnątrz-

¹ Zewnętrzna pomoc rozwojowa, zapoczątkowana po wielkim kryzysie, zintensyfikowała się po drugiej wojnie światowej w postaci potężnych programów zapewnienia wsparcia finansowego zrujnowanym wojną państwom europejskim w ramach planu Marshalla, a w późniejszym okresie państwom, w których rozpoczęły się procesy dekolonizacyjne: w pierwszej kolejności państwom azjatyckim (tj. Indonezji, Wietnamowi, Korei, Indiom, Pakistanowi, Ceylonowi), a w dalszej państwom Afryki. Ostatnie dziesięciolecie to także okres nasilenia w ramach prowadzonych polityk rozwojowych pomocy finansowej władz krajowych na rzecz wspierania wewnętrznych zapóźnionych obszarów (regionów).

nych mechanizmów wzrostu determinujących trwały wzrost, a w konsekwencji rozwój społeczno-gospodarczy. Innym poruszonym w literaturze problemem są kwestie negatywnych aspektów korzystania z zewnętrznej pomocy związanych z charakterem udzielanego wsparcia – niewypracowanym i zewnętrznym, który może być traktowany jako reaktywny czynnik wzrostu gospodarczego. Historia uczy, że „łatwe pieniądze”, jakie uzyskuje dane państwo czy region (np. z tytułu wzrostu ceny lub popytu zewnętrznego na nieprzetworzone produkty czy surowce naturalne), same w sobie nie dają podstaw do osiągnięcia trwałego rozwoju. Egzogeniczne zasilanie gospodarki w dłuższej perspektywie czasowej może nawet przynieść więcej strat niż korzyści, doprowadzając do stagnacji lub regresu. Istnieje wiele badań, które potwierdzają ujemną korelację występującą między wzrostem gospodarczym a dochodami osiąganymi z „niewypracowanych” źródeł (*unearned wealth, unearned income*), uzyskiwanymi niezależnie od posiadanych czynników produkcji, tj.: kapitału fizycznego, ludzkiego czy poziomu zaawansowania technologicznego, w tym jakości nauki, techniki, instytucji, zarządzania czy przedsiębiorczości. Pomoc rozwojowa w postaci transferów finansowych jest formą wpisującą się w logikę stymulowania rozwoju gospodarek na bazie niewypracowanych zysków i w konsekwencji może wiązać się z występowaniem niezaplanowanych, niekorzystnych efektów, co potwierdzają wyniki badań ekonomistów zajmujących się zjawiskiem nazwanym w literaturze „klątwą pomocy” (*curse of aid*) (por. Djankov i in., s. 2008).

Obecnie jednym z największych w historii programów wsparcia rozwojowego jest pomoc przekazywana przez Unię Europejską (UE) w ramach polityki spójności regionom zapóźnionym. Od wdrożenia reform Delorsa w 1989 roku budżet przeznaczony na jej realizację systematycznie wzrastał. W latach 2007–2013 osiągnął 347 mld euro, a w latach 2014–2020 aż 352 mld euro, co stanowi 32,5% całkowitego budżetu UE przyjętego na ten okres². O ogromnym znaczeniu polityki spójności dla rozwoju europejskich regionów zapóźnionych świadczy fakt, że w wielu krajach członkowskich fundusze polityki spójności stanowią ponad 50% wartości inwestycji publicznych. Od wielu lat w debacie politycznej i ekonomicznej obecne są pytania o to, czy pomoc oferowana krajom i regionom o niższym poziomie rozwoju gospodarczego w ramach polityki spójności powinna koncentrować się na osiągnięciu równości (konwer-

² Jakkolwiek założenia, system i kontekst wdrażania pomocy przekazywanej w formie funduszy strukturalnych mniej rozwiniętym państwom i regionom zdecydowanie różni się od Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (Official Development Assistance), to zasadniczo obie formy wsparcia mają realizować te same prorozwojowe cele na obszarach charakteryzujących się niższym poziomem dochodów per capita.

gencji poziomów rozwoju gospodarczego, społecznego i przestrzennego) czy skuteczności (osiągnięciu trwałego, samodzielnego wzrostu gospodarczego), a raczej o to, jaką wagę przypisuje się jednej i drugiej opcji (Szlachta 1992). Różnice w tych podejściach są kluczowe dla strategii i kształtu udzielanej pomocy. Strategia oparta na paradygmacie „równości” przewiduje pomoc mniej rozwiniętym regionom, która miałaby przyspieszyć ich wzrost i tym samym wzmocnić procesy doganiania (*catch-up*). Podejście skoncentrowane na osiąganiu skuteczności związane jest z kierowaniem wsparcia do obszarów, które już mają odpowiednie warunki wstępne do rozwoju nowoczesnych sektorów gospodarki, mogących przynieść znacznie większe stopy zwrotu z inwestycji wspieranych środkami pomocowymi i dzięki mechanizmom dyfuzji oddziaływać na rozwój obszarów zacofanych (Gawlikowska-Hueckel 2014, s. 57). Jak zauważają Farole i in. (2011, s. 1090), w dokumentach będących podstawą prowadzenia polityki spójności unika się przedstawiania wydajności i równości jako terminów wykluczających się, co sugeruje, że możliwe jest maksymalne zwiększenie ogólnego wzrostu przy jednoczesnym osiągnięciu konwergencji we wspieranych regionach Europy³. Dlatego obok celów związanych z wyrównywaniem poziomów rozwoju społeczno-gospodarczego między regionami i państwami UE w oficjalnych dokumentach Komisji Europejskiej (KE) politykę spójności wielokrotnie wskazywano jako instrument realizacji celów pro wzrostowych UE. Wraz z początkiem okresu programowania obejmującego lata 2007–2013 polityka spójności została zdefiniowana jako strategiczna dla gospodarki UE i – dzięki asygnowanym w jej ramach funduszom – miała stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką opartą na wiedzy na świecie, a tzw. prorozwojowe cele lizbońskie zostały szeroko włączone w nowe regulacje dotyczące kierunków i sposobów wdrażania pomocy⁴.

³ Pojęcie spójności w rozumieniu zarówno zapisów traktatowych, jak i innych dokumentów dotyczących roli i kształtu polityki spójności jest ujmowane jako zbliżanie poziomów rozwoju społecznego (mierzonego wysokością stopy bezrobocia), gospodarczego (wyrażonego wielkością PKB) i spójności przestrzennej (mierzonej czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową i kolejową). Jak zauważa Gorzelak (2009, s. 13), „równość czy wydajność” jest klasycznym dylematem polityki regionalnej, który wynika z niemożności połączenia celów wyrównawczych z celami prorozwojowymi.

⁴ To „prorozwojowe” podejście wykorzystania funduszy pomocowych Polska wzmocniła decyzją o alokacji przynajmniej 60% środków na wsparcie obszarów przyczyniających się do realizacji tzw. celów lizbońskich, a więc w wymiarze gospodarczym m.in.: tworzenia społeczeństwa informacyjnego, wzmocnienia obszaru badań i innowacji, sprzyjania tworzeniu i rozwojowi innowacyjnych przedsiębiorstw, a w wymiarze społecznym m.in.: edukacji dla życia i pracy w społeczeństwie opartym na wiedzy.

Podjęte w książce rozważania mają na celu **analizę wpływu zewnętrznych środków pomocowych przekazywanych Polsce w ramach polityki spójności UE na wzrost i rozwój gospodarczy na poziomie regionalnym i lokalnym w kontekście dorobku nurtu ekonomii rozwoju, a w szczególności jej subdyscypliny, jaką jest ekonomia pomocy (*economics of aid*)**. Z jednej strony podjęta została próba usystematyzowania i uzupełnienia wiedzy na temat wpływu zewnętrznej pomocy rozwojowej na gospodarki regionalne i lokalne, z drugiej zaś wzbogacenia dyskusji na temat czynników wzmacniających lub ograniczających skuteczność zainicjowania lub wsparcia rozwoju środkami zewnętrznymi na przykładzie polityki spójności realizowanej w Polsce w okresie 2007–2013. Zakres przestrzenny prowadzonych badań własnych obejmuje polskie powiaty i gminy, zakres merytoryczny zaś fundusze przeznaczone na realizację celów polityki spójności przyjętych w perspektywie budżetowej lat 2007–2013 i zmiany wybranych wskaźników makroekonomicznych obserwowane w latach 2007–2015.

W dyskursie na temat roli i skuteczności funduszy strukturalnych UE bardzo niewielu badaczy korzysta z doświadczeń i wyników badań prowadzonych od prawie sześciu dekad w zakresie pomocy zagranicznej dla gospodarek rozwijających się. W pewnym sensie zaniedbanie to jest uzasadnione: między funduszami przekazywanymi mniej rozwiniętym państwom i regionom w ramach polityki spójności UE a pomocą zagraniczną istnieją różnice w zakresie warunków finansowania, sposobów implementacji czy też wysokości wsparcia. Ponadto fundusze strukturalne UE nie są uważane za Oficjalną Pomoc Rozwojową (Official Development Aid), lecz za „wewnętrzną” realokację środków w ramach ugrupowania. Niemniej zagraniczna pomoc rozwojowa i fundusze strukturalne UE mają szereg cech, które czynią je podobnymi: powodują one napływ kapitału zagranicznego, ich oddziaływanie na wzrost gospodarczy i oszczędności krajowe można odróżnić od wpływu pożyczek zagranicznych i inwestycji zagranicznych, i w końcu są środkami, które są udzielane na zasadach bezzwrotnych. Dlatego też koncepcje rozwijane w ramach ekonomii pomocy i wnioski z bogatej bazy badań dotyczących transferów zagranicznej pomocy rozwojowej można i powinno się wykorzystać do głębszego zrozumienia wpływu funduszy UE na rozwój gospodarczy regionów zapóźnionych w państwach członkowskich, mając oczywiście na względzie kwestie różnicujące te regiony od krajów rozwijających się (*less developed countries*), takie jak zdolność do generowania oszczędności wynikająca z wyższych wskaźników PKB per capita, lepiej rozwinięta infrastruktura czy jakość instytucji, w tym zaangażowanie w wykorzystanie pomocy administracji.

W książce podjęta zostanie próba weryfikacji następujących hipotez:

1. Mimo deklarowania wzmocnienia wzrostu gospodarczego wynikającego z podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności globalnej regionów zapóźnionych, faktycznie realizowana przez politykę spójności UE strategia wspierania rozwoju odbywa się głównie przez poprawę jakości i poziomu rozwoju infrastruktury podstawowej (w tym tej związanej z ochroną środowiska), podwyższającej jakość życia mieszkańców.
2. Wpływ absorpcji funduszy unijnych na wzrost gospodarczy jest ograniczony do występowania efektów o charakterze popytowym i – pośrednio – efektów wynikających z poprawy jakości i dostępności infrastruktury podstawowej. Choć pomoc stanowi istotny czynnik w przeobrażaniu przestrzeni fizycznej subsystemów regionalnych (powiatów i gmin), sama w sobie nie jest wystarczająca do indukowania zmian funkcjonujących w nich nieefektywnych struktur gospodarczych i społecznych.
3. Czynniki ograniczające pozytywne efekty dostępności funduszy polityki spójności UE obserwowane w jednostkach zapóźnionych gospodarczo wynikają z dwóch kluczowych kwestii: (1) ze specyfiki konstrukcji wsparcia przyjętej przez KE w okresie 2007–2013, która nie uwzględnia specyfiki potencjału endogenicznego powiatów i gmin związanego z etapem rozwoju, na którym się znajdują; (2) z występowania zjawisk, analogicznych do tych opisanych w literaturze przedmiotu jako efekty korzystania z niewypracowanych dochodów, co powoduje suboptymalizację potencjalnych korzyści z napływającego do regionów kapitału.

Koncentracja badań empirycznych na środkach finansowych płynących do Polski z budżetu UE w ramach polityki spójności od momentu akcesji stanowi wkład w rozwój dorobku ekonomii pomocy. W latach 2004–2006 fundusze te wynosiły niespełna 13,8 mld euro, w kolejnym okresie 2007–2013 – 67,9 mld euro, a obecna perspektywa 2014–2020 zakłada zapewnienie Polsce ponad 82 mld euro na wsparcie i rozwój⁵. Wraz z transferami przekazywanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, po uwzględnieniu składek członkowskich⁶, w kolejnych perspektywach (2004–2006 oraz 2007–2013) Polska otrzymała odpowiednio 6,5 i 70 mld euro. Szacuje się, że w okresie 2014–2020 fundusze unijne w ujęciu netto wyniosą ok. 66 mld euro. Dodatkowo należy podkreślić,

⁵ W związku z decyzją Wielkiej Brytanii o opuszczeniu Unii Europejskiej kwota ta zostanie pomniejszona.

⁶ Wysokość wkładu do budżetu UE zależna jest od poziomu DNB, udziału w podatku VAT i tzw. tradycyjnych środków własnych UE, takich jak cła, opłaty wyrównawcze.

że większość badań nad skutecznością pomocy unijnej we wzmacnianiu rozwoju gospodarczego koncentruje się na poziomie krajowym i/lub regionalnym, praktycznie pomijając poziom lokalny. Natomiast, jak pokazują badania (Swianiewicz 2015; Regulski 2017), projekty współfinansowane ze środków unijnych są filarem polityki inwestycyjnej polskich gmin i powiatów. Ponadto fakt, że zaprezentowane w niniejszej książce analizy stanowią pogłębione studium przypadku Polski, jako największego beneficjenta polityki spójności UE, pozwolił na kontrolę zmiennej wskazywanej w literaturze przedmiotu jako kluczowej dla skutecznego wykorzystania zewnętrznej pomocy rozwojowej, a mianowicie krajowego kontekstu instytucjonalnego.

Książka podzielona została na sześć rozdziałów. Pierwszy koncentruje się na zjawisku, przyczynach i wymiarach opóźnień w rozwoju gospodarczym występujących we współczesnej przestrzeni. Przedstawione zostały główne teorie rozwoju gospodarczego w procesach inicjowania i wzmacniania rozwoju gospodarczego obszarów zapóźnionych, wskazując przy tym, jak konkretne teorie kształtowały formy zewnętrznej pomocy przekazywanej obszarom zapóźnionym począwszy od lat 50. XX wieku po współczesność. Szczegółowo omówione zostały czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego wraz ze wskazaniem ich podziału na egzo- i endogeniczne. W rozdziale drugim przedstawiony został dorobek z dziedziny ekonomii rozwoju. Wskazano ekonomiczne efekty zewnętrznej pomocy finansowej występujące w gospodarkach przyjmujących oraz podjęte zostały rozważania zasadności i skuteczność zewnętrznej pomocy rozwojowej w świetle wcześniejszych badań. Opisano trzy pogłębione studia przypadków regionów (regionu Mezzogiorno, wschodnich Niemiec oraz regionu Appalachów), które mimo możliwości korzystania z wieloletnich programów zewnętrznej pomocy finansowej nie były w stanie wejść na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego. W kolejnej części przedstawiono koncepcję niewypracowanych dochodów, jakie jednostki terytorialne mogą czerpać ze źródeł, do których zalicza się także zewnętrzna pomoc rozwojowa. Termin niewypracowanego dochodu odnosi się do sytuacji, w których wzrost gospodarczy danego regionu nie wynika w sposób bezpośredni ze wzrostu wolumenu lub wydajności czynników produkcji w gospodarce. Oparcie polityki rozwojowej na środkach pozyskiwanych z tego typu źródeł może więc – co zostało poparte wieloma przytoczonymi przykładami – prowadzić do skutków odwrotnych do pożądaných, a mianowicie stagnacji, a nawet regresji gospodarczej. W tej części zidentyfikowano główne przyczyny stojące za mechanizmem, jaki uruchamia się w gospodarkach nadmiernie korzystających z niewypracowanych źródeł dochodu. Rozdział czwarty poświęcony został charakterystyce pomocy przekazywanej państwom i regionom w ramach

polityki spójności UE. Przedstawione zostały cele oraz dylematy związane z ich faktyczną realizacją. Wskazano podobieństwa i różnice między logiką, celami, instrumentami i systemem wdrażania „klasycznej” prorozwojowej pomocy zagranicznej a funduszami dystrybuowanymi wewnątrz Unii. Rozdział piąty zawiera analizy wpływu funduszy pomocowych UE na rozwój gospodarczy osiągany na poziomie lokalnym i regionalnym. Przedstawiono wyniki wcześniejszych badań koncentrujących się na efektywności funduszy absorbowanych w regionach i jednostek niższych szczebli administracyjnych państw członkowskich. Oddzielna część poświęcona została wynikom badań efektów pomocy udzielonej w ramach polityki spójności w Polsce, przez zidentyfikowanie ich ograniczeń metodycznych. Kolejna część zawiera wyniki badań własnych poświęconych ocenie skuteczności funduszy pomocowych we wspieraniu rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym. Szczegółowo opisane zostały **założenia autorskiej metody analizy kontrfaktycznej opartej na stratyfikowanym statystycznym wpływie netto zmiennej niezależnej na zmienną zależną (*stratified propensity score matching*), wykorzystanej do szacowania efektu netto oddziaływania funduszy na wzrost gospodarczy gmin i powiatów**. Zastosowana metoda polega na przeprowadzeniu kilkietapowej analizy prowadzącej do wyłonienia jednostek o bardzo zbliżonej strukturze gospodarki i poziomie rozwoju gospodarczego przed zaistnieniem interwencji, a więc jednostek, które mogą być traktowane jak pary „statystycznych bliźniaków”. Analizy ilościowe uzupełnione zostały badaniami jakościowymi, których celem było określenie czynników wpływających na efektywne wykorzystanie pomocy na poziomie lokalnym. W ostatniej części książki podjęta została próba identyfikacji przyczyn ograniczonej skuteczności funduszy unijnych we wspieraniu rozwoju gospodarczego, których źródła przypisać można z jednej strony opisanym w rozdziale trzecim mechanizmom związanym z omawianymi negatywnymi aspektami oparcia rozwoju na niewypracowanych dochodach, z drugiej zaś specyfice systemu planowania i wdrażania pomocy w ramach polityki spójności UE. Książkę kończy podsumowanie prowadzonych rozważań i wnioski z przedstawionych badań empirycznych.



Rozdział 1

Teoretyczne podstawy rozwoju gospodarczego

1.1. Zjawisko zapóźnienia gospodarczego i jego przyczyny

Procesy rozwojowe nie zachodzą w przestrzeni w sposób równomierny. Są silnie zlokalizowane i nie wszystkie obszary mogą w jednakowym stopniu odnieść sukces w dynamicznym, globalnym środowisku konkurencyjnym. W kontekście ekonomii występujące nierówności można postrzegać w kategoriach wzrostu (*growth*) lub rozwoju gospodarczego (*development*)¹. Jak zaznacza Parysek, w literaturze przedmiotu „pozytywne zmiany w gospodarce (pośrednio też w życiu społecznym) określa się mianem wzrostu. Używane są wtedy takie sformułowania, jak: dynamika wzrostu, stopa wzrostu, czynniki i uwarunkowania wzrostu itp.” (Parysek 2018, s. 40), natomiast termin „rozwój” kojarzony jest raczej z rozwojem społecznym (względnie społeczno-gospodarczym), a pojęcie wzrostu z rozwojem gospodarczym.

Wzrost gospodarczy jest pojęciem węższym niż rozwój gospodarczy i dotyczy wzrostu realnego poziomu PKB, który może być spowodowany wzrostem ilości lub jakości zasobów w gospodarce, poprawą w technologii lub innymi kwestiami prowadzącymi do wzrostu całkowitej wartości produkcji towarów i usług wytwarzanych przez poszczególne sektory gospodarki. Wzrost gospodarczy obejmuje więc elementy ilościowe związane z reprodukcją sfery rzeczowej – odtwarzaniem lub powiększaniem PKB. Podstawowymi czynnikami wzrostu ujmowanymi w modelach są nakłady kapitału, zasobów naturalnych i pracy oraz postęp techniczny (Fiedor i Kociszewski 2010, s. 16). Rozwój gospodarczy natomiast oprócz czynników odpowiadających za wzrost obejmuje także zmiany w strukturze rzeczowej, własnościowej i instytucjonalnej (Nasiłowski 2004, s. 349). Dotyczy więc sytuacji, w której wzrostowi gospodarczemu towarzyszą zmiany w rozkładzie produkcji i strukturze gospodarczej, zwiększenie znaczenia sektora publicznego i międzynarodowych

¹ Parysek (2018) zaznacza, że w literaturze anglojęzycznej te dwa terminy są lepiej rozróżniane i rzadziej mylone.

korporacji oraz rozwoju rynkowego otoczenia biznesowego (rynków finansowych, sektora bankowego)². Zmiany odzwierciedlają się w poprawie dobrostanu materialnego uboższej populacji (spadek wskaźnika ubóstwa), spadku udziału rolnictwa i branż schyłkowych (np. przemysłu wydobywczego) w PNB i odpowiadającym mu wzroście udziału przemysłu opartego na wysokich technologiach oraz usług w PKB, we wroście wykształcenia i umiejętności siły roboczej czy ogólnym postępie technicznym wykorzystywanym w sferze prywatnej i publicznej. Rozwój gospodarczy wychodzi poza wymiar zmian *stricte* ilościowych, uwzględniając wieloaspektowe przemiany prowadzące do trwałych, jakościowych przekształceń wpływających na poprawę życia mieszkańców (Churski i in. 2017). Ponieważ zmiany te dotyczą kwestii gospodarczych, ale oddziałują na sferę społeczną i przeobrażają ją, termin „rozwój gospodarczy” w dyskursie publicznym i naukowym często stosowany jest zamiennie z pojęciem „rozwój społeczno-gospodarczy”. Jak wskazywano w raporcie *Rozwój gospodarczy jest rozwojem społecznym*, przygotowanym dla Banku Światowego, podstawowym celem rozwoju gospodarczego nie jest sam wzrost gospodarczy, ale poprawa jakości życia, a więc właśnie rozwój społeczny (Birdsall 1993). Miernikami, które bierze się pod uwagę przy szacowaniu względnego rozwoju społeczno-gospodarczego są np. wzrost zatrudnienia w branżach zapewniających jakościowe miejsca pracy, poprawa bezpieczeństwa, oczekiwana długość życia, wskaźniki umieralności niemowląt oraz alfabetyzacji, dostępność łóżek szpitalnych, lekarzy i nauczycieli na osobę itp. Należy zaznaczyć, że rozwój gospodarczy (i społeczno-gospodarczy) jest ściśle związany z procesami przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej, wzrostem poziomu urbanizacji i wzrostem zasięgu oddziaływania aglomeracji miejskich (Chojnicki i Czyż 2005). Rozwój gospodarczy rozpatrywany w stosunku do mniejszych układów przestrzennych (lub administracyjnych) definiuje się jako rozwój regionalny lub lokalny. Istotne jest tu zaznaczenie dwóch kwestii. Po pierwsze, gdy każdorazowo podejmuje się rozważania na temat rozwoju regionalnego, niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia „region”. Regionem jest bowiem dowolna przestrzeń, która ma szereg cech odróżniających ją od innych obszarów. Słowo „region” pochodzi od łacińskiego „regio”, co oznacza „obszar, część kraju, kierunek, granicę, dzielnicę, dystrykt”. Jak zaznacza Pietrzyk (2002, s. 213), termin ten jest wieloznaczny i może odnosić się do terytorium ukształtowanego i spójnego pod względem kulturowym,

² Dlatego też wzrost gospodarczy jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem osiągnięcia rozwoju gospodarczego, ponieważ może wystąpić sytuacja, w której wzrostowi gospodarczemu nie towarzyszy rozwój, a więc wzrostowi PKB w ujęciu realnym nie towarzyszą gospodarcze, własnościowe, społeczne i instytucjonalne zmiany jakościowe.

historycznym, gospodarczym, jak i tego, który został wyodrębniony w wyniku podziału administracyjnego (najczęściej jednostki usytuowane bezpośrednio poniżej szczebla centralnego). Nie istnieje jednak uniwersalna definicja, która odpowiadałaby na różnorodność stosowanych przez współczesne państwa podziałów przestrzeni na odrębne jednostki terytorialne. Ponadto termin „rozwój lokalny” w literaturze przedmiotu obejmuje często kwestie wychodzące poza rozwój gospodarczy analizowany w mniejszych, charakteryzujących się spójnością jednostkach przestrzennych. Chodzi tu o perspektywę postrzegania rozwoju lokalnego jako zbioru postaw, zachowań i aktywności lokalnych aktorów (m.in. władz samorządowych, podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych) ukierunkowanych na oddolne generowanie dynamiki rozwoju przez optymalne, kreatywne, efektywne i racjonalne wykorzystanie miejscowych zasobów niematerialnych i materialnych³. Takie podejście pozwala na postrzeganie rozwoju lokalnego jako sposobu (czy też strategii, metody) osiągania rozwoju regionalnego (por. Myna 1998, s. 30; Pietrzyk 2002, s. 32).

W literaturze i praktyce polityk rozwojowych można spotkać różne podejścia do podziału regionów ze względu na ich poziom rozwoju gospodarczego. Zapóźnienie w rozwoju gospodarczym można rozpatrywać, biorąc pod uwagę statyczność i dynamiczność zjawiska: w ujęciu statycznym regiony słabo rozwinięte to regiony o niskich poziomach PKB (*low-income*), w ujęciu dynamicznym zaś to regiony problemowe, które nie doświadczają znaczącego tempa wzrostu PKB w dłuższej perspektywie czasowej (*low-growth*). Wprowadzenie dychotomii w stosunku do określania regionów (czy obszarów) zapóźnionych w rozwoju na te o „niskim dochodzie” i te „niskiego wzrostu” uznaje zasadnicze różnice między tymi dwoma typami regionów i może mieć potencjalnie znaczące implikacje dla projektowania i realizacji interwencji publicznych ukierunkowanych na wzmocnienie rozwoju⁴. Zaczofanie gospodarcze związane jest z występowaniem konkretnych, specyficznych, niekorzystnych czynników, które uniemożliwiają wykorzystanie potencjału danego obszaru i tym samym hamują ich rozwój⁵. Obszary słabo rozwinięte charak-

³ Czynniki endo- i egzogeniczne i ich rola w promocji rozwoju regionalnego i lokalnego zostaną omówione w kolejnej części książki.

⁴ Analizy europejskich regionów prowadzone przez Bank Światowy wskazują, że regiony „o niskich dochodach”, choć są słabe gospodarczo, teoretycznie mają potencjał rozwojowy, podczas gdy regiony „o niskim wzroście gospodarczym” pozostają w tyle, gdyż charakteryzują je fundamentalne strukturalne bariery hamujące wzrost.

⁵ Oczywiście dotyczy to obszarów, które mają jakikolwiek potencjał rozwojowy. Nie należy jednak zapominać, że niektóre regiony, najczęściej ze względu na różnego rodzaju czynniki

teryzują się niskim potencjałem endogenicznym, a więc obecnością szeregu negatywnych zjawisk (występujących z różnym natężeniem) i specyficznych cech, do których zaliczyć należy niski poziom rozwoju i jakości infrastruktury transportowej i przez to słabą dostępność komunikacyjną, brak nowoczesnego systemu produkcji, dominację produkcji pracochłonnej o niskiej wartości dodanej (przez co niekonkurencyjną), małe zróżnicowanie struktury produkcyjnej, słabo lub w ogóle nierozwinięty sektor B&R i niski poziom innowacji (które adaptowane są z regionów rozwiniętych). Obszar zapóźniony wyróżnia się negatywnymi trendami demograficznymi, niskim wskaźnikiem zaludnienia, tendencją do migracji, niskim poziomem kapitału ludzkiego i społecznego, co sprawia, że pozbawiony jest on podstaw do rozwoju innowacyjności (czy wiedzy technicznej) i przedsiębiorczości. W konsekwencji regiony te charakteryzuje niski poziom PKB per capita, wysokie bezrobocie i migracja siły roboczej (obszary te nie przyciągają wysoko wykwalifikowanych kadr, co często wskazywane jest jako „wąskie gardło” na drodze do rozwoju gospodarczego), ograniczone rynki i niska siła nabywcza mieszkańców, stosunkowo wysoki wskaźnik importu dóbr finalnych.

W literaturze przedmiotu terminy „słaby rozwój”, „zapóźnienie”, „niedorozwój”, „wsteczność” i „zacofanie” są praktycznie stosowane zamiennie w stosunku do określenia kondycji społeczno-gospodarczej obszarów geograficznych, takich jak kraj, region czy homogeniczny pod względem cech społeczno-gospodarczych obszar w ramach regionu (por. Myint 1954; Bank Światowy 2009, s. 79). Brak jest uniwersalnej koncepcji zacofania społeczno-gospodarczego, podobnie jak brak jest też uniwersalnej definicji regionów zapóźnionych. Termin ten jest używany w mniej lub bardziej doprecyzowany sposób przy identyfikacji obszarów, które nie odnoszą odpowiednich korzyści z ogólnoswiatowych czy ogólnokrajowych trendów rozwojowych i charakteryzują się występowaniem specyficznych cech blokujących procesy rozwojowe. Nie istnieją absolutne, standardowe wskaźniki zacofania. Podobnie jak nie ma takich również w przypadku wskaźników rozwoju. Regiony zapóźnione często nazywane są także regionami peryferyjnymi nie tylko (choć w wielu przypadkach również) ze względu na odległość geograficzną dzielącą je od obszarów wysoko rozwiniętych gospodarczo czy trudności komunikacyjne w dotarciu do nich, lecz ze względu na dystans w wymiarze ekonomicznym, jaki dzieli je od bardziej rozwiniętych jednostek. Pojęcie regionów zacofanych jest więc pojęciem relatywnym – wymaga ustalenia punktu odniesienia, wy-

geograficzne (np. położenie w trudnodostępnym miejscu, ekstremalny klimat itp.) pozbawione są potencjału rozwojowego.

znaczącego swego rodzaju „kotwicę” dla określenia względnego stopnia zacofania. Ten relatywizm terminu sprawia, że można wskazać wiele wymiarów (skal) przestrzennych zacofania – obszary zacofane względem gospodarki światowej, obszary zacofane w granicach państwa (regiony zacofane), obszary zacofane wewnątrz regionów (obszary problemowe), a nawet wewnątrz najmniejszych jednostek terytorialnych, takich jak miasta (np. dzielnice zdegradowane)⁶. Stasiak (1985, s. 10) pisze, że za obszary słabo rozwinięte należy uznać takie, których rozwój społeczno-gospodarczy jest niższy od średnich wartości analizowanych wskaźników dla danej jednostki porównawczej (kontynentu, kraju, regionu itd.). Rodwin (1963) pisał, że każdy kraj lub większe terytorium charakteryzuje występowanie dwóch rodzajów regionów: „wiodących” i „zapóźnionych”, które różnicuje położenie, zasoby oraz relacje, a więc czynniki warunkujące wzrost i rozwój gospodarczy.

Bank Światowy (2009) obszary zapóźnione definiuje jako peryferyjną część kraju, które charakteryzują się jedną lub kilkoma z następujących cech: wysoki poziom ubóstwa, niska produktywność i dochody, wysokie bezrobocie i stagnacja gospodarcza⁷. W krajach rozwijających się obszary zapóźnione to odległe miejsca, w których podstawowe potrzeby mieszkańców, takie jak dostęp do urządzeń sanitarnych i energii elektrycznej, nie są spełnione. W krajach rozwiniętych obszary zapóźnione są miejscami o gorszych perspektywach zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej niż obszary wiodące, choć różnice w podstawowym dobrostanie nie są tak wyraźne, jak w przypadku krajów rozwijających się.

Obszary słabiej rozwinięte można także podzielić nie tylko ze względu na nasilenie zacofania, lecz także ze względu na jego różne rodzaje (przyczyny). Pytanie o determinanty sprzyjające powstawaniu i pogłębianiu się różnic w zakresie poziomu społeczno-gospodarczego są fundamentalne dla zrozumienia i przeciwdziałania nasilaniu się niekorzystnych zjawisk w tego typu regionach (Chojnicki 2007). Czynniki odpowiedzialne za zacofanie mogą być różne, ze względu na niejednakowy stopień wyposażenia gospodarek w zasoby, stanowiące istotny kontekst dla funkcjonowania podmiotów sektora prywatnego (np. zasoby naturalne istotne dla branż, dla których względy dotyczące

⁶ Churski i in. (2017) zwracają uwagę, że większość teorii wzrostu odnosi się do zróżnicowań w skali międzynarodowej, rzadziej w skali regionalnej i lokalnej, co jest związane z faktem, że w kształtowaniu procesów rozwojowych przez ostatnie dziesięciolecia dominującą rolę odgrywały państwa.

⁷ Są to cechy, które zazwyczaj są kryteriami stosowanymi przez rządy do określania obszarów opóźnionych w rozwoju (por. Bank Światowy 2009, s. 79).

surowców odgrywają ważną rolę w podejmowaniu decyzji o lokalizacji, zasoby ludzkie, poziom rozwoju infrastruktury podstawowej itp.).

Zbiór cech hamujących procesy rozwojowe obszarów zapóźnionych można usystematyzować, wskazując na cechy: (1) gospodarcze (np. słabo rozwiniętą bazą przemysłową, niską wydajnością pracy, niskim poziomem PKB per capita), (2) polityczne (np. niestabilność władzy, nieudolna polityka władz, niekorzystne przepisy prawne regulujące działanie rynku), (3) kulturowe (np. niski poziom kapitału społecznego, niska jakość instytucji) i (4) społeczne (np. niski odsetek osób z wyższym wykształceniem, wyższe wskaźniki ubóstwa, wyższe wskaźniki przestępczości)⁸. Rodrik (2003) ogranicza mechanizmy blokujące pozytywne zmiany społeczne i gospodarcze jedynie do trzech podstawowych grup: (1) czynników geograficznych, takich jak położenie, zasoby naturalne czy klimat, (2) czynników instytucjonalnych, więc nieefektywnych, a wręcz „toksycznych” instytucji i reguł gry powszechnie funkcjonujących w danej gospodarce oraz (3) czynników związanych ze stopieniem otwartości i integralności gospodarki z rynkami zewnętrznymi (por. Garbicz 2009). Olechnicka (2004, s. 58) czynniki odpowiedzialne za niedorozwój gospodarczy wiąże natomiast z cechami regionów, wyróżniając: (1) cechy sprawcze (peryferyjne położenie i wynikające z tego wysokie koszty transportu, niska jakość infrastruktury technicznej, brak aglomeracji i związanych z tym korzyści, takich jak zewnętrzne korzyści skali), (2) cechy zależne, bezpośrednio związane z cechami sprawczymi (słabo rozwinięty sektor B&R, niski poziom innowacyjności i przedsiębiorczości, wysokie koszty zaopatrzenia w usługi, ograniczony wpływ na decyzje władz centralnych) oraz (3) cechy towarzyszące, pośrednio związane z cechami sprawczymi (mała gęstość zaludnienia, dominacja sektora pierwotnego, słabo rozwinięta lokalna infrastruktura instytucjonalna, niski poziom powiązania z otoczeniem zewnętrznym).

Według części ekonomistów kwestie związane z zacofaniem regionów powinno się rozpatrywać w aspekcie analizy procesów „długiego trwania”, ponieważ rozwój gospodarczy jest „efektem koincydencji zjawisk ekonomicznych, społeczno-kulturowych i politycznych” zachodzących w czasie i w przestrzeni, które bardziej lub mniej korzystnie wpływają na trajektorie rozwoju danego obszaru (Hryniewicz 2000, s. 53). Zapóźnienia rozwojowe mogą więc

⁸ W zależności od wymiaru przestrzennego, jaki przyjmiemy, obszary zacofane mogą skrajnie różnić się nasileniem niektórych zjawisk, jak np. poziomem wzrostu naturalnego: o ile kraje trzeciego świata charakteryzują wysokie wskaźniki dzietności, o tyle w słabiej rozwiniętych regionach UE wskaźnik ten plasuje się o około 10 procent niższej od średniej UE. Podobnie poziom zatrudnienia w rolnictwie jest cechą charakterystyczną regionów zacofanych. W przypadku problematycznych obszarów postprzemysłowych zjawisko to praktycznie nie występuje.

mieć korzenie w przeszłości – rozwój gospodarczy rozpoczyna się w określonym miejscu w związku z konkretnymi wydarzeniami (gospodarczymi, politycznymi, społecznymi), tworząc podstawy do bardziej wydajnej niż w innych miejscach produkcji (oferując zasoby niezbędne do rozwoju firm, takie jak odpowiednia infrastruktura, zasoby ludzkie, bliskość chłonnych rynków zbytu itp.). W konsekwencji działalność gospodarcza i przemysłowa zaczyna się koncentrować wokół takiego obszaru i – zgodnie z teorią kumulatywności – dalszy rozwój tych obszarów następuje w wyniku zaistnienia sprzężeń zwrotnych. Koncepcja długiego trwania zapóźnień rozwojowych wywodzi się z prac Braudela (1971, s. 1977), który udowodnił, że instytucje i struktury w znacznym stopniu opierają się zmianom krótkookresowym, a nawet koniunkturalnym (okres obejmujący nawet do kilku dziesięcioleci). Procesy zmian są długotrwałe, powolne, ledwo zauważalne i stanowią o trwałości układów i struktur, tym samym rzutując na współczesność, kształtując współczesne procesy rozwojowe. W myśl tej koncepcji struktury są „zbiorem, architekturą, ale bardziej jeszcze rzeczywistością, którą czas bardzo długo unosi na swoich falach i zużywa w stopniu niewielkim. (...) żyjąc bardzo długo, stają się elementami stałymi dla nieskończonej liczby pokoleń (...) Wszystkie jednak są zarazem podporami i przeszkodami. Jako przeszkody odgrywają rolę granic, otoczek, których człowiek i jego doświadczenie nie mogą przekroczyć” (Braudel 1971, s. 55 za: Swianiewicz 2014, s. 169; Goszczyński i in. 2015, s. 55)⁹. Długie trwanie dotyczy więc cech oraz zjawisk społecznych i gospodarczych, takich jak podstawowe struktury społeczne, struktury wynikające z geografii i warunków terenowych, cywilizacji, myślenia stereotypowego, symbolicznego i religijnego, systemu wartości, obyczajów i wzorców zachowań, przekonań leżących u podstaw systemów gospodarczych (np. niewolnictwo czy feudalizm), które cechuje znacząca odporność na zmiany (por. Kula 2000).

Idea długiego trwania legła u podstaw innej koncepcji tłumaczącej powody zacofania gospodarczego niektórych regionów. Teoria *path dependence*, zaproponowana pierwotnie przez Davida (1985) i Arthura (1989, 1990) (na język polski tłumaczona jako koncepcja „samowarunkujących się ścieżek rozwoju”, „trajektorii rozwojowych” czy „zależności ścieżkowej”), zakłada, że trajektoria rozwoju społeczno-gospodarczego jest uzależniona od dotychczasowego przebiegu procesów rozwojowych. A więc współczesne wyniki gospodarcze zależne są od tego, jak kształtowały się one w przeszłości, a nie tylko od ak-

⁹ Podejście metodyczne polegające na uchwyceniu zjawisk i określeniu ich trwałości Braudel zastosował m.in. w publikacji *Morze Śródziemne i świat śródziemnomorski w epoce Filipa II*. Analizując procesy długiego trwania starał się on tłumaczyć współczesne zjawiska na podstawie działań i typowych zachowań społeczeństw w przeszłości.

tualnych warunków i posiadanych zasobów. Skutki wyborów dokonanych w przeszłości mogą utrzymywać się jeszcze długo po zmianie warunków i przesłanek, w kontekście których wybory te były podejmowane. W szczególności istotne są wydarzenia i zjawiska, które zaistniały w początkowej fazie procesów rozwojowych (na początku okresu industrializacji), bo to one silnie warunkują i modelują możliwe do obrania w przyszłości kierunki rozwoju. Gospodarki regionalne są w znacznym stopniu zdeterminowane strukturami (instytucjonalnymi, przemysłowymi), które powstały w okresie często obejmującym kilka stuleci. To „strukturalna przeszłość“ jest często uważana za przeszkodę w dostosowaniu się do nowych wyzwań, przyczynę trwałego w czasie zapóźnienia gospodarczego, niezdolności do adaptacji i wykorzystania pojawiających się w otoczeniu nowych możliwości. Głęboko zakorzenione tradycje ekonomiczne, społeczne lub polityczne, mogą więc skutecznie hamować rozwój gospodarczy¹⁰.

Koncepcja zależności od ścieżki stanowi kanwę licznych opracowań na temat różnic w poziomie rozwoju współczesnych społeczeństw, do których zaliczyć należy ważną pozycję *Dlaczego narody przegrywają* teoretyków rozwoju Acemoglu i Robinsona (2012). Według autorów rozwój społeczno-gospodarczy zależy od funkcjonujących w danym społeczeństwie instytucji włączających¹¹, które – choć zazwyczaj mają swoje korzenie w odległych czasach – silnie warunkują kształt współczesnych procesów rozwojowych. Wśród licznych przykładów analizowanych w książce potwierdzających długie trwanie instytucji i ich wpływ na trajektorie rozwoju są państwa Ameryki Południowej i Stany Zjednoczone, w których to korzenie współczesnych instytucji gospodarczych i politycznych wywodzą się ze wczesnych praktyk kolonialnych. Odmienność zarówno współczesnych instytucji, jak i procesów rozwojowych tych dwóch makroregionów przypisuje się różnym formom organizacji społeczno-politycznej, z którymi stykali się wcześnie europejscy

¹⁰ Maskell i Malmberg (1999, s. 179–181) podkreślali, że instytucje funkcjonujące w danym regionie z natury mają tendencje rozwoju zależnego od ścieżki (*path-dependence nature*). A ponieważ to one w głównej mierze odpowiedzialne są za generowanie wiedzy i jej rozprzestrzenianie się, instytucje stanowią potencjał rozwojowy, determinując konkurencyjność firm w regionie. Ten zależny od ścieżki charakter instytucji sprawia, że są one bardzo trudne do naśladowania w innych regionach, co ustanawia tym samym podstawę trwałej przewagi konkurencyjnej regionu. Ponadto wyróżnili oni regiony o niskiej zdolności do „uczenia się” (a raczej skłonności do „nieuczenia się”, *un-learn*) – a więc zdolności do usunięcia wcześniej znaczących instytucji, które obecnie stanowią przeszkodę w rozwoju. Ta zdolność dzieli regiony na te, w których możliwe jest powstanie nowych instytucji, i te, w których jest to niemożliwe.

¹¹ Teoria instytucji włączających i wyzyskujących Acemoglu i Robinsona zostanie szerzej omówiona w rozdziale 1.4.2 poświęconym kapitałowi społecznemu i jakości instytucji.

koloniści. W Ameryce Południowej pierwsi konkwistadorzy napotkali osiadłe, rolnicze społeczności, bogate w zasoby naturalne (przede wszystkim w złoto) i charakteryzujące się wysokim stopniem społecznej stratyfikacji. Hiszpanie byli w stanie umieścić się na szczycie hierarchii tych społeczeństw, korzystać z istniejących, wyzyskujących te społeczeństwa i ich gospodarki instytucji, a z czasem rozwijać własne. W Ameryce Północnej natomiast, znacznie uboższej w złoto, ludność autochtoniczna charakteryzowała się dużym rozproszeniem i słabą organizacją hierarchiczną, co sprawiało, że społeczności te były trudniejsze do kontrolowania i systematycznego wyzyskiwania. W kolonizowanej Ameryce Północnej nie „zaszczepiły się” także wzory hierarchicznej organizacji władzy funkcjonującej w ówczesnej Europie, skąd przybywali nowi osiedleńcy. W rezultacie Stany Zjednoczone wypracowały nowe, oryginalne instytucje gwarantujące prawa własności gruntów (które były w porównaniu z ówczesnymi, europejskimi standardami dość egalitarne) czy system patentowy, otwarty dla wszystkich członków społeczeństwa, który pozwalał na tworzenie i korzystanie z benefitów własności intelektualnej. Dynamicznie rozwijały się tam wówczas także konkurencyjne instytucje bankowe, które – utrzymując niskie stopy procentowe – umożliwiały powszechny dostęp do kapitału niezbędnego do rozwoju własnej działalności gospodarczej. Tak więc gdy instytucje kształtujące się w Stanach sprzyjały trwałemu wzrostowi gospodarczemu i powszechnemu dobrobytowi (trwającemu do dziś), instytucje w Ameryce Południowej hamowały ten wzrost i sprawiały, że z wytworzonego bogactwa korzyści czerpały wąskie, uprzywilejowane elity (co ma kontynuację w większości współczesnych państw Ameryki Łacińskiej). I choć instytucje wraz z czasem ewoluują, to ich zmiany niejednokrotnie „uwarunkowane są przez przeszłość”, co autorzy nazywają przechodzeniem „do kolejnej fazy instytucji” nadal jednak utrzymujących swoją szczególną strukturę – wspierającą lub hamującą rozwój; Acemoglu i Robinson 2012, s. 47–50).

Stopień i okoliczności, w jakich regiony mogą „oderwać się” i zacząć „odbiegać” od ustalonych historycznie ścieżek rozwoju gospodarczego ciągle jest przedmiotem debaty naukowej. Acemoglu i Robinson sugerują, że zmiany trajektorii rozwoju warunkują różnice instytucjonalne – to, co autorzy określają „dryfem instytucjonalnym”, a więc sumą przeszłych zdarzeń kształtujących otoczenie instytucjonalne w danej społeczności (np. wcześniejsze systemy polityczne i sposoby sprawowania władzy, wojny, epidemie) wchodzące w interakcje z „krytycznymi momentami”, „punktami zwrotnymi”, czyli historycznymi, nieprzewidywalnymi, czasem losowymi wydarzeniami, które w stosunkowo krótkim okresie mogą całkowicie zakłócić funkcjonującą równowagę ekonomiczną i/lub polityczną, i zmienić dotychczasowe reguły gry.

Cooke (2005), analizując studia przypadków Izraela, Indii, Szwecji i Irlandii, dowodzi, że ich regiony, w których dominowały schyłkowe lub stagnacyjne sektory, dokonując przełomów rozwojowych, przełamały *path dependence*. Czynnikiem sukcesu w tych przypadkach były: (1) uznanie przez władze, że to zaawansowane umiejętności technologiczne oraz sprawność organizacji badawczych i szkoleniowych są kluczowe, jeśli chodzi o dokonanie przełomu i ucieczkę przed barierami wzrostu związanymi z zależnością od ścieżki; (2) implementacja nowego modelu oddolnego wspierania innowacji (oderwanego od planowania lub zarządzania centralnego), mającego na celu stymulowanie rozwoju w oparciu o czynniki endogeniczne oraz (3) wykorzystanie możliwości, jakie stwarza integracja globalnych łańcuchów wartości i regionalne klastry oparte na wiedzy. W każdym z analizowanych przez Cooke'a regionów, nastąpiła poprawa dobrobytu, wynagrodzeń i zatrudnienia, co ma dowodzić, że uzależnienie od ścieżki może być przełamane przez podejmowanie sensownych działań w zakresie polityki promującej rozwój klastrów wysokich technologii – co oczywiście nie może być uniwersalną receptą dla wszystkich zacofanych regionów.

Obok regionów, które charakteryzują się trwałym, często wielowiekowym zacofaniem gospodarczym i które nigdy nie doświadczyły rozwoju przemysłu, we współczesnym świecie istnieją również obszary, które doświadczyły dynamicznego rozwoju we wczesnych fazach rewolucji przemysłowej, jednak w późniejszych dekadach zaczęły upadać gospodarczo. W wielu przypadkach początkowy rozwój oparty był na wydobywaniu surowców, które w późniejszym okresie zostały wyczerpane lub na które zwiększony popyt w okresie wzmózonej industrializacji uległ znaczącemu spadkowi wraz z rozwojem alternatywnych źródeł energii. Za inny przykład mogą służyć regiony, których podstawą wczesnego rozwoju stały się konkretne branże, które w ciągu jednego lub dwóch stuleci w wyniku postępu technicznego, położenia geograficznego, rosnącej konkurencji lub z innych powodów przestały być konkurencyjne i doświadczyły znaczącego regresu, pociągając za sobą powiązane branże, schyłek branży wiodącej prowadził do depresji gospodarczej całego regionu¹².

1.2. Ekonomia rozwoju – teorie rozwoju gospodarczego

Jak pisze Churski (2011), o ile samo występowanie w przestrzeni obszarów wzrostu i stagnacji gospodarczej jest logiczną konsekwencją zachodzących na świecie procesów rozwojowych, o tyle problematyczny jest pogłębiający się

¹² Przykładami mogą być główne gałęzie przemysłu, które powstały na początku rewolucji przemysłowej (eksploatacja przemysłu węglowego, hutnictwa czy przemysłu włókienniczego).

poziom różnic w rozwoju i postępująca marginalizacja poszczególnych obszarów. Zarządzenie temu problemowi od dekad stanowi wyzwanie dla ekonomistów i polityków, kształtujących interwencje mające pobudzić rozwój obszarów zacofanych. Poszukiwanie „recept” pobudzenia trwałego rozwoju gospodarczego w regionach zacofanych znalazło się w centrum zainteresowania badaczy i polityków zajmujących się kwestiami zewnętrznej pomocy: dogłębniej-sze poznanie i zrozumienie procesów rozwojowych, ich warunków, barier i czynników stanowi bowiem podstawy do zaprojektowania i wdrożenia skutecznych polityk, strategii i narzędzi wsparcia regionów zapóźnionych. Liczne badania i analizy naukowe, koncentrujące się na przyczynach zapóźnień i koncepcjach pobudzania trwałego rozwoju w krajach zacofanych, przyczyniły się do powstania bogatej literatury tworzącej odrębną dziedzinę naukową – ekonomię rozwoju (*development economics*). Jej rozwój związany był z rozpadem systemu kolonialnego i powstaniem nowych, niepodległych i w przeważającej mierze zacofanych gospodarczo państw (Fiedor i Kociszewski 2010, s. 22). Węższym nurtem dociekań ekonomii rozwoju, ściśle związanym z jej ewolucją, jest ekonomia pomocy (*economics of aid*), której dorobek koncentruje się na skuteczności zewnętrznej pomocy w stymulowaniu rozwoju gospodarczego (Pronk 2004; Thorbecke 2007; Nafziger 2012).

Związane z różnymi szkołami myśli ekonomicznej teorie ekonomiczne starały się tłumaczyć powody występowania problemów krajów i regionów słabiej rozwiniętych, poszukiwać odpowiedzi na pytania związane z możliwościami przełamania impasu niskiego wzrostu gospodarczego, czynników warunkujących trwały rozwój gospodarczy i roli, jaką w procesie „pchnięcia” na ścieżkę takiego wzrostu mogłaby odegrać zewnętrzna pomoc finansowa. Proponowane przez ekonomistów modele wzrostu, na których bazują teorie rozwoju gospodarczego, kształtowały formy zewnętrznej pomocy adresowanej do krajów zapóźnionych począwszy od lat 50. po współczesność.

W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiono wybrane teoretyczne koncepcje rozwoju gospodarczego, które zalicza się do nurtu ekonomii rozwoju. Należy zaznaczyć, że ekonomia rozwoju w wąskim znaczeniu koncentrowała się (i nadal koncentruje się) na poszukiwaniu przyczyn niedorozwoju krajów rozwijających się (a więc gospodarek narodowych) i proponowaniu sposobów rozwiązywania tych problemów, pomijając poziom regionalny i lokalny. W niektórych koncepcjach (np. etapów rozwoju Rostowa) pojawiają się odniesienia do regionów, chociaż nie zostały one szczegółowo omówione ani zbadane, gdyż poziom regionalny i lokalny nie stanowił głównego przedmiotu zainteresowania przedstawicieli ekonomii rozwoju. Bardziej otwarty i mniej samowystarczalny charakter gospodarek regionalnych, w porównaniu

z krajowymi powoduje, że część koncepcji okazuje się „niezgrabna”, lecz nie bezpodstawna, jeśli chcielibyśmy odnieść je do zacofanych gospodarek skali subkrajowej. Na przykład w niektórych regionach przejście przez kolejność etapów zaproponowanych przez Rostowa jest mniej dramatyczne i mniej wyraźnie zdefiniowane, aczkolwiek same etapy nie wydają się sprzeczne z obserwowanymi wzorcami rozwoju regionalnego ani z różnymi schematami pojęciowymi, które próbują je uogólnić.

Przedstawione koncepcje należy więc traktować, jako ramy analityczne, które w przypadku rozważań na temat pobudzania rozwoju gospodarczego regionów i jednostek lokalnych należy zmodyfikować lub traktować jako bardziej ogólne. Należy pamiętać, że tak jak doświadczenia rozwojowe nie są takie same dla wszystkich krajów rozwijających się, tak też dzieje się w przypadku regionów i mniejszych jednostek terytorialnych. Każda z głównych szkół teorii ekonomicznych pociąga za sobą implikacje – wyraźne lub domniemane – dla formy ewentualnej pomocy rozwojowej. Stąd też przedstawiona analiza koncepcji, które wpisują się w ekonomię rozwoju, pozwala przede wszystkim zidentyfikować wynikające z ich założeń zmiany w podejściu do roli, kierunków i narzędzi wsparcia mającego na celu pobudzenie rozwoju. Może więc stanowić punkt odniesienia rozważań o sposobach wsparcia mniej zamożnych gospodarek regionalnych i lokalnych. Biorąc pod uwagę mnogość teorii odnoszących się do kwestii pobudzania rozwoju gospodarczego, zdecydowano się na subiektywny dobór omawianych koncepcji, które stanowią podstawowy dorobek nauki w zakresie ekonomii rozwoju i są najczęściej przywoływane w dyskursie o roli pomocy zewnętrznej w inicjowaniu i późniejszym wzmacnianiu rozwoju gospodarczego (por. Pronk 2004; Thorbecke 2007; Fiedor i Kociszewski 2010, s. 22–25; Nafziger 2012).

Dla twórców teorii ekonomii rozwoju, do których zaliczyć należy przede wszystkim Rosenstein-Rodana (1943) i Hirschmana (1958), rozwój obszarów zacofanych równoważny był ze wzrostem produkcji wynikającym z industrializacji. Szybki wzrost gospodarczy postrzegany był jako wyznacznik innych atrybutów rozwoju gospodarczego. Pobudzenie wzrostu gospodarczego poprzez modernizację gospodarki (industrializację) miało skutecznie wyeliminować nierówności dochodowe i społeczne między regionami zamożnymi i ubogimi. Realizacja innych, niezwiązanych z modernizacją celów gospodarczych i społecznych miała stanowić niejako uzupełnienie, a w praktyce być efektem wzrostu PKB (Todaro i Smith 2009). Sposobem „osiągnięcia równego podziału dochodów między różnymi obszarami świata poprzez podniesienie dochodów w obszarze niedorozwoju w szybszym tempie niż w regionach bogatych” miało więc być intensywne uprzemysłowienie. Jednakże, jak za-

uważał twórca koncepcji, w krajach zacofanych gospodarczo, żadna nowa branża nie ma szans na trwały rozwój ze względu na ograniczoną wielkość popytu na rynku. Dlatego też uprzemysłowienie powinno mieć charakter jednoczesnego rozwoju wzajemnie uzupełniających się branż, które generują popyt na produkty i w ten sposób zwiększają rozmiar rynku. Wzrost pojedynczego sektora jest nierentowny w dłuższej perspektywie czasowej, natomiast jednoczesny rozwój wielu sektorów będzie prowadził do zwiększania dochodów wszystkich z nich. Koncepcja Rosenstein-Rodana podważała podstawy klasycznej teorii rozwoju, która zakładała, że kapitał inwestycyjny „samoistnie” lokuje się w najbardziej rentownych przedsięwzięciach i jest siłą napędzającą rozwój, uzasadniając tym samym rolę interwencjonizmu. W związku ze wzrostem kosztów ogólnych, kosztem środków trwałych, a także faktem, że okres „dojrzewania” i zwrotu takich inwestycji jest zazwyczaj długi, prywatni inwestorzy nie są skłonni podejmować tak wysokiego ryzyka. Dlatego niezbędne jest w tym zakresie wsparcie publiczne (Rosenstein-Rodan 1943, s. 204). Dodatkowo skala inwestycji mających na celu przyspieszenie uprzemysłowienia powinna być na tyle znacząca, by pobudzić wzrost konieczny do „pchnięcia” regionu na ścieżkę trwałego wzrostu. Podobnego zdania był A. Gerschenkron (1962), który na podstawie prowadzonych badań doszedł do wniosku, że proces uprzemysłowienia regionów zacofanych powinien mieć charakter „wielkiego zrywu” (*great spurt*), którego efektem miało być wysokie tempo wzrostu produkcji. Zgodnie z tymi koncepcjami, niezbędne jest odpowiednie planowanie i koordynacja dużej skali, zrównoważonych inwestycji, za które odpowiedzialne jest państwo. Ponieważ kraje rozwijające się nie są w stanie wygenerować środków inwestycyjnych, konieczne jest zapewnienie napływu kapitału zewnętrznego (np. w ramach pomocy udzielanej przez kraje rozwinięte lub w postaci inwestycji bezpośrednich).

Koncepcja Rosensteina-Rodana została w późniejszych latach rozwinięta przez Nurksego (1953), Scitovskiego (1954) oraz Fleminga (1955), którzy uznawani są dziś za twórców doktryny zrównoważonego wzrostu. Nurkse (1953) jako pierwszy podjął się doprecyzowania i uzupełnienia koncepcji Rodesteina-Rodana. W przeciwieństwie do klasycznych teorii ekonomii zakładających, że wzrost gospodarczy zachodzi samoczynnie dzięki akumulacji kapitału i inwestycji funkcjonujących na rynku podmiotów dysponujących tym kapitałem, Nurske wychodził z założenia, że rozwój gospodarczy nie jest procesem „spontanicznym” czy „automatycznym”, dlatego podkreślał konieczność podjęcia w gospodarkach słabo rozwiniętych intencjonalnych działań zwiększających poziom kapitału, który pozwoliłby im na przezwycięzenie barier uniemożliwiających rozpoczęcie rozwoju (Nurkse 1953, s. 10). Ten

estoński teoretyk ekonomii rozwoju przedstawił mechanizm „zakłętego koła ubóstwa”, które rozumiał jako „zamknięty obieg sił dążących do wzajemnego działania i reagowania na siebie tak, że zacofany gospodarczo kraj trwa w stanie ubóstwa”. Główną barierą przełamania tego „koła” jest niedobór własnego kapitału. Niski poziom oszczędności, które powinny finansować inwestycje, w gospodarkach zapóźnionych jest konsekwencją osiągnięcia niskich dochodów, które dodatkowo w głównej mierze przeznaczane są na cele konsumpcyjne. Skłonność do oszczędzania ograniczana jest także przez międzynarodowy efekt demonstracji (*international demonstration effect*). Polega on na tym, że w krajach rozwijających się gwałtownie wzrasta presja na zwiększenie dostępu do dóbr materialnych, gdyż ludzie w zamożniejszych regionach „stykają się z lepszymi produktami lub wyższymi wzorcami konsumpcji, nowymi artykułami lub nowymi sposobami zaspokajania swoich potrzeb” (Nurkse za: Kattel i in. 2009, s. 141). W rezultacie wzbudza się w nich chęć posiadania produktów wyższej jakości, przez co zwiększają oni swoje wydatki konsumpcyjne. Niski poziom dochodów wynika natomiast z niskiej wydajności, co także jest efektem deficytów kapitałowych. „Zamyka” to zakłęte koło ubóstwa analizowane od strony podażowej. Zapotrzebowanie na kapitał jest pochodną skłonności firm do podejmowania inwestycji. W gospodarkach charakteryzujących się niskimi dochodami realnymi, a więc i niską siłą nabywczą, przedsiębiorcy nie mając wystarczających bodźców do inwestowania, nie potrzebują dodatkowego kapitału, który wykorzystywaliby w procesie produkcji. W ten sposób powstaje zakłęte koło ubóstwa rozważane od strony popytowej.

„Przerwanie” błędnego koła ubóstwa uwarunkowane jest rozsądną, intensywną polityką inwestycyjną. Ponieważ nowo powstające branże przemysłowe nie mają szans na rozwój ze względu na ograniczony popyt rynkowy w gospodarkach o niskich dochodach, niezbędnym jest dostarczenie im kapitału inwestycyjnego, który da impuls do wzrostu. „Równowaga” w teorii Rosensteina-Rodana i Nurksego dotyczy konieczności równomiernego inwestowania we wszystkie gałęzie przemysłu tak, aby utrzymać stopę zysku na tym samym lub powolnie opadającym poziomie oraz by ludzie pracujący wydajniej i osiągający wyższe dochody stali się dla siebie wzajemnie klientami (Nurkse 1962, s. 247). Dodatkowo sektory przemysłowe wzrastające symultanicznie mogą korzystać z siły roboczej z innych sektorów, przy czym nie występuje presja na podwyższanie wynagrodzeń (Rosenstein-Rodan 1943; Murphy i in. 1989). Ekspansja poszczególnych sektorów gospodarki jest więc komplementarna, gdyż wzrost produkcji jednego sektora powoduje zwiększenie rynku dla innych. Odpowiednie zbalansowanie zintensyfikowanych inwestycji wymaga odgórnej (rządowej) koordynacji kierunków inwestycji oraz pozyskanie po-

mocy zewnętrznej, która zapewni dostateczną ilość kapitału niezbędną do „wielkiego pchnięcia”¹³.

Doktryna zrównoważonego wzrostu została poddana silnej krytyce, która podważała zarówno jej założenia teoretyczne, że warunkiem wzrostu gospodarczego jest rozwój równomierny, jak i realizm oraz wykonalność teorii w praktyce (Fleming 1955; Rostowa 1956; Hirschman 1958; Singer 1958); Kurihar 1959). Wskazywano przy tym, że wzrost jest zjawiskiem co do zasady niezrównoważonym i to właśnie stan nierównowagi – zarówno w wymiarze sektorowym, jak i przestrzennym – daje impuls do wzrostu i transformacji całej gospodarki. Przekształcanie gospodarek za pomocą masywnych i jednoczesnych inwestycji „na wszystkich frontach” w praktyce jest nierealne. Nie jest możliwe pobudzenie wzrostu w gospodarkach niemających m.in. wykwalifikowanej siły roboczej mogącej objąć funkcje kierownicze czy specjalistyczne w rozwijających się branżach. Model zrównoważonego rozwoju został skrytykowany także za zbytnią uwagę, jaką jego autorzy przypisali rozwojowi przemysłu z pominięciem wielu innych istotnych czynników wpływających na rozwój, np. jakości kapitału ludzkiego, co spowodowało, że teoria ta charakteryzowała się „ekonomiczną krótkowzrocznością” (Hagen 1955, s. 233). Koncepcja wielkiego pchnięcia nie brała także pod uwagę zdolności absorpcyjnych, a więc faktu, że powodzenie wielkich inwestycji zależy od umiejętności zarządczych, doświadczenia, zmian społecznych, zachowań i innych cech towarzyszących rozwojowi gospodarczemu.

Hirschman (1958), proponując koncepcję wzrostu niezrównoważonego, dowodził, że wzrost w regionach zapóźnionych można indukować, inwestując w jeden kluczowy sektor lub branżę, które mają największy potencjał rozwojowy (np. zewnętrzny popyt na produkowane towary, wykwalifikowaną siłę roboczą itp.). Sektory gospodarki, których rozwój można wspomagać inwestycjami (w tym zewnętrzną pomocą finansową), Hirschman podzielił na dwie grupy. Pierwsza obejmuje branże przyczyniające się do wytwarzania podstawowej infrastruktury publicznej (*social overhead capital*), a więc dostępnej

¹³ Na konieczność zapewnienia dodatkowego, zewnętrznego zastrzyku kapitału w celu pobudzenia wzrostu wskazywali także Harrod (1939) i Domar (1946), według których barierą dla zainicjowania rozwoju gospodarek zacofanych są występujące w nich „luki” (*gaps*). Pierwsza – wewnętrzna – przejawia się niedoborem oszczędności, które uniemożliwiają podjęcie inwestycji. Niwelowanie tej luki powinno odbywać się poprzez intensywne, bezpośrednie inwestycje zagraniczne lub zewnętrzną pomoc finansową. Druga – zewnętrzna – wynika z niekorzystnego salda wymiany handlowej, spowodowanego z jednej strony niskim poziomem eksportu (niska konkurencyjność towarów i usług), a z drugiej zwiększonym importem (w dużej mierze dóbr finalnych). Luka wymiany handlowej (*trade gap*), również powinna być korygowana m.in. zwiększoną finansową pomocą zewnętrzną.

dla ogółu społeczności, niepowiązanej z żadnym konkretnym sektorem produkcji. Można do niej zaliczyć infrastrukturę drogową, energetyczną, wodno-kanalizacyjną, edukacyjną, zdrowia itp. Druga grupa to branże wytwarzające ostateczne jednostki produkcyjne (*direct production activities*). Wsparcie rozwoju tych obszarów będzie prowadziło do wzrostu gospodarczego: inwestycje w infrastrukturę publiczną będą pośrednio wpływały na rozwój sektorów wytwarzających ostateczne jednostki produkcyjne (produkcji, usług i rolnictwa), rozwój, który będzie wynikał z obniżania kosztów czynników produkcji i transportu wytwarzanych przez podmioty dóbr i usług. To z kolei powodować będzie większą motywację do inwestycji w firmach, które będą oczekiwać większych zysków i je generować. Podstawowym założeniem w tej koncepcji jest to, że infrastruktura publiczna, której rozwój jest wspierany, musi służyć przede wszystkim podmiotom mającym udział we wzroście PKB i musi zaspokajać wszystkie podstawowe potrzeby, bez których podmioty sektora rolnego, produkcyjnego i usługowego nie mogłyby funkcjonować. Nie jest to więc infrastruktura, która zaspokaja potrzeby mieszkańców i podwyższa ich standard życia (Hirschman 1958, s. 83).

Ukierunkowanie zewnętrznej pomocy finansowej na wsparcie branży produkcyjnej – przy zaniechaniu wsparcia rozwoju infrastruktury publicznej – po pewnym czasie powodować będzie nasilanie się presji na władzę, która będzie zmuszona do podjęcia działań ukierunkowanych na niwelowanie braku tejże infrastruktury. Teoria rozwoju nie zrównoważonego zakłada więc, że skuteczne wsparcie polega na celowym wytrącaniu gospodarki ze stanu równowagi, które napędzać będzie wzrost produktywności (inwestycje w rozwój infrastruktury publicznej) lub wywierać będzie presję na działania władz (inwestycje wspierające sektory produkcyjne). Pomoc zewnętrzna wykorzystana zgodnie z teorią zrównoważonego rozwoju, a więc zasilająca inwestycjami wszystkie branże w takim samym stopniu – choć przyczyniłaby się do wzrostu PKB dzięki efektom popytowym – nie gwarantowałaby kontynuacji tego wzrostu. Decyzja o tym, w którym kierunku w pierwszej kolejności powinno iść wsparcie mające dać impuls rozwojowy regionom zacofanym gospodarczo, powinna być uzależniona od partykularnych warunków i szerszego kontekstu, w jakim funkcjonuje dany region. Podstawowym kryterium udzielania wsparcia powinno być wysokie prawdopodobieństwo inicjacji dynamicznie samonapędzającego się procesu dalszego rozwoju. W ten sposób „wzrost” jest przekazywany z wiodących sektorów, branży, firm do innych. Następuje efekt rozprzestrzeniania się (*trickling down effect*). Z uwagi na fakt, że sektory gospodarki cechuje różny stopień komplementarności, w ramach programów rozwojowych powinno się w pierwszej kolejności wspierać te sektory, w których komple-

mentarność jest największa. Przyjęcie takiej strategii w regionach uboższych jest konieczne ze względu na ograniczone zasoby kapitałowe. Ich wykorzystanie musi odbywać się tak, aby zapewnić maksymalizację efektywności.

Inną koncepcją, która ma wyjaśnić problemy rozwojowe obszarów zacofanych gospodarczo jest teoria zmiany strukturalnej. W centrum uwagi tej teorii leżą mechanizmy, które indukują i wspierają transformacje regionów słabo rozwiniętych z gospodarek charakteryzujących się wysokim udziałem tradycyjnego, nisko produktywnego rolnictwa w gospodarki, w których dominują sektory nowoczesne, zaawansowane technologicznie, o wysokiej produktywności i wyższym stopniu wewnętrznego zróżnicowania sektora przemysłowego i usługowego¹⁴. Przekształcenia strukturalne definiowane są w pracach z zakresu ekonomii rozwoju jako długoterminowe zmiany udziału agregatów ekonomicznych tworzących gospodarki (Streissler 1982, s. 2 za: Kruger 2008, s. 330). Wiążą się one z modyfikacjami o różnym rzędzie wielkości poszczególnych jednostek dezagregacji, gdyż równy wzrost lub spadek wielkości wszystkich części składowych gospodarki nie doprowadziłby do zmian jej struktury. Ważnym elementem zmiany strukturalnej jest trwałość zaistniałych transfiguracji – utrzymywanie się ich w dłuższej perspektywie czasowej – co w konsekwencji sprawia, że zmiany strukturalne stają się istotnym aspektem wzrostu gospodarczego. W praktyce zmiany strukturalne w gospodarce polegają na tym, że niektóre branże lub sektory doświadczają szybszego wzrostu (w długim okresie) niż inne, co prowadzi do zmiany udziału tychże branż lub sektorów w gospodarce.

Głównym założeniem teorii zmian strukturalnych jest to, że rozwój pociąga za sobą zmiany w udziałach sektorów w wartości dodanej brutto oraz zatrudnieniu. Teorię trójsektorowego modelu gospodarki, dzielącego ją na: rolnictwo i przemysł wydobywczy (pierwotne), przemysł przetwórczy i budownictwo (drugorzędne) i usługi (trzeciorzędne) rozwijali już w latach 30. i 40. XX wieku A. Fisher (1939), C. Clark (1940) i J. Fourastié (1954). Autorzy ci koncentrowali się na ujęciu przemian strukturalnych zachodzących w procesie rozwoju gospodarczego, który – zgodnie z ich koncepcją – ma charakter procesu stadialnego i polega na tym, że dominująca działalność gospodarcza z czasem „przenosi się” z sektora podstawowego, poprzez drugorzędny, do sektora usługowego, charakteryzującego gospodarki najwyżej rozwinięte, znajdujące się w stadium cywilizacji tercjtalnej (Fourastié 1954).

¹⁴ Pierwsze modele zmiany strukturalnej zostały zaproponowane przez A. Lewisa (1954) (teoretyczny model gospodarki dwusektorowej z nadwyżką podaży pracy) oraz H. Chenerego (1960) (empiryczne analizy, które stanowiły podstawy do wypracowania koncepcji „wzorców rozwoju”, *patterns of development*).

Regiony, którym uda się rozpocząć proces trwałego wzrostu to te, które są w stanie zmniejszyć rolę rolnictwa i innych tradycyjnych sektorów. Przesunięcie siły roboczej i innych zasobów z rolnictwa do nowoczesnej działalności gospodarczej, powoduje ogólny wzrost produktywności i dochodów. Szybkość, z jaką ta przemiana zachodzi jest kluczowym czynnikiem sukcesu lub porażki w procesie rozwoju. Zaproponowany przez Lewisa (1954) model rozwoju¹⁵ był oparty na obserwacji, że większość najmniej rozwiniętych gospodarek charakteryzuje dualizm rynku pracy polegający na współistnieniu sektora „tradycyjnego” (przede wszystkim rolnictwa, ale także zakładów produkcyjnych niewymagających wysoko kwalifikowanych pracowników itp.) oraz sektora „nowoczesnego”, związanego z produkcją przemysłową. Rozwój sektora nowoczesnego, odzwierciedlający się we wzroście zatrudnienia i produkcji przemysłowej, w konsekwencji prowadzi do wyższych oszczędności – kluczowych dla podejmowania dalszych inwestycji – i rozwoju innych gałęzi gospodarki napędzanych zwiększonymi wydatkami konsumpcyjnymi. Wraz z wyczerpywaniem się siły roboczej z sektorów tradycyjnych wzrastać zaczyna płaca w sektorze nowoczesnym. W tym momencie gospodarka przechodzi od stanu dwusektorowego rynku pracy do jednosektorowego, a płace realne rosną wraz ze wzrostem produktywności, zgodnie z konwencjonalnymi modelami wzrostu. Ponadto rozwój sektora nowoczesnego w gospodarkach dysponujących nadwyżkami siły roboczej prowadzić będzie do osiągnięcia komparatywnej przewagi konkurencyjnej ich przemysłu, wzrostu ogólnej wydajności gospodarki, a w konsekwencji do trwałego rozwoju gospodarczego. Niskie płace i ubóstwo w gospodarkach dysponujących nadwyżkami siły roboczej będą utrzymywały się dopóty, dopóki alternatywny koszt pracy w sektorze nowoczesnym pozostawać będzie na niskim poziomie¹⁶. Szybkość, z jaką następuje rozwój regionów zacofanych, jest uzależniona od tempa inwestycji przemysłowych i akumulacji kapitału w sektorach nowoczesnych. Stąd wysiłki władz krajowych i regionalnych oraz ewentualna pomoc zewnętrzna powinny koncentrować się na wdrażaniu programów industrializacji. Dodatkowo nowo powstające branże przemysłowe powinny podlegać tymczasowej protekcji rządu, a ich dalszy rozwój powinien być wspierany aktywną polityką proeksportową.

Teoria zmian strukturalnych zaproponowana przez Lewisa zakładała, że we wszystkich krajach model rozwoju obszarów zacofanych jest podobny.

¹⁵ Model został zmodyfikowany i rozszerzony przez Johna Fei and Gustava Ranisa (1964).

¹⁶ Lewis zakładał, że płace pracowników miejskich musiałyby być wyższe o co najmniej 30% niż osób zatrudnionych w rolnictwie, by skłonić tych ostatnich do migracji do miast.

Jednak prace opierające się na badaniach empirycznych (Chenery 1960; Chenery i Taylor 1968; Chenery i Syrquin 1975) dowodziły, że modele inicjowania trwałego rozwoju mogą być różne, gdyż uzależnione są – oprócz poziomu inwestycji i oszczędności – od konkretnego zbioru zasobów, tj. np.: kapitału fizycznego, kapitału ludzkiego, jakości instytucji, dostępność kapitału zewnętrznego i technologii, jakimi dysponują poszczególne kraje, czy otoczenia i warunków międzynarodowej wymiany handlowej (Todaro Smith 2009, s. 120). Choć we wszystkich analizowanych przypadkach obserwowany był silny związek między wzrostem produkcji przemysłowej i ogólnym wzrostem gospodarki, to zmiany strukturalne w państwach, które charakteryzował trwały i dynamiczny rozwój gospodarczy, występowały nie tylko w dwóch sektorach, lecz we wszystkich obszarach gospodarki. Zmiany strukturalne prowadzące do rozwoju gospodarczego polegają również na zmianach w strukturze popytu: zaspokajanie potrzeb na dobra podstawowe ewoluuje w kierunku potrzeb bardziej wyrafinowanych na produkty przetworzone i usługi. Kuznets (1971) rozwinął i wyjaśnił zasadniczy związek między wzrostem gospodarczym a zmianami strukturalnymi, pisząc że: „(...) pewne zmiany strukturalne, nie tylko w gospodarce, ale także w instytucjach społecznych i przekonaniach, są konieczne, aby osiągnąć wzrost gospodarczy” (Kuznets 1971, s. 348). Koncepcje zmian strukturalnych zakładają więc, że wzrost produktywności pracy w gospodarce można osiągnąć na dwa sposoby. Po pierwsze, wydajność wzrasta przez akumulację kapitału, zmiany technologiczne lub redukcję niewłaściwej alokacji zasobów między firmami. Po drugie, siła robocza może przemieszczać się z sektorów o niskiej produktywności do sektorów o wysokiej wydajności, co również powodować będzie zwiększenie ogólnej wydajności pracy w gospodarce.

Ten niepodważalny jakby się wydawało związek między zmianami strukturalnymi a wzrostem gospodarczym zakwestionowali jednak McMillan i Rodrik (2011), wskazując, że od lat 90. ubiegłego wieku nie można zakładać, że zmiany strukturalne zawsze będą korzystne dla gospodarek regionów zapóźnionych, ze względu na nasilające się procesy globalizacyjne. Globalizacja, której towarzyszy usuwanie barier handlowych, stwarza presję na lokalnych producentów do sprostania konkurencji światowej. Jeśli firmy te nie są w stanie sprostać temu wyzwaniu, wypychane są z rynku i w konsekwencji siła robocza przesuwana do mniej wydajnych sektorów (często do szarej strefy). Różnice w poziomach ogólnej produktywności gospodarek krajów rozwijających się w Ameryce Łacińskiej, Afryce i Azji w głównej mierze wynikają właśnie z różnych ścieżek zmian strukturalnych. O ile w regionach państw azjatyckich od lat 90. obserwuje się wyraźne ruchy siły roboczej z sektorów o niższej do sektorów o wyższej produktywności, o tyle w Ameryce Łacińskiej i Afryce trend ma

kierunek odwrotny. W gospodarkach o wysokim udziale eksportu surowców naturalnych, choć są to sektory wysoko produktywne, okazuje się, że zmiany strukturalne hamują wzrost gospodarczy. Zmiany strukturalne wzmacniają wzrost gospodarczy w regionach charakteryzujących się dużą elastycznością rynku pracy.

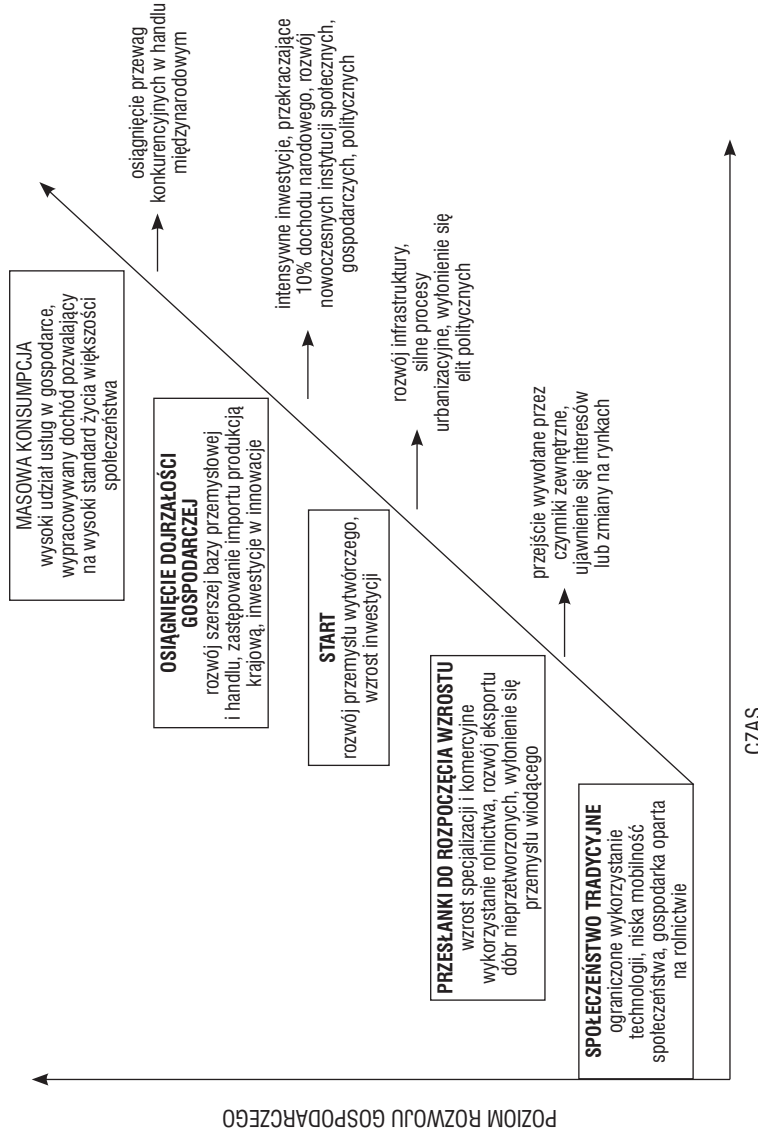
McMillan i Rodrik (2011) odróżnili proces zwiększania produktywności przez promowanie zmian strukturalnych w regionach zapóźnionych od procesu wzrostu produktywności w ramach sektora. Według nich produktywność poszczególnych sektorów gospodarki może wzrastać dzięki akumulacji kapitału, zmianie technologicznej lub ograniczeniu nieefektywnej alokacji zasobów w gospodarce. Alternatywną ścieżką jest przemieszczenie się siły roboczej z sektorów o niskiej wydajności do sektorów o wysokiej wydajności, co prowadzi do wzrostu produktywności całej gospodarki. Autorzy przeanalizowali przypadek rozwoju Azji, która zanotowała wzrost produkcji średnio o około 4% rocznie między 1950 a 2005 r., konfrontując go z przypadkami rozwoju państw Ameryki Łacińskiej i Afryki, gdzie wzrost ten wynosił średnio około 1% rocznie. O ile wzrost produktywności w ramach sektorów odegrał istotną rolę we wszystkich przypadkach, o tyle element zmian strukturalnych pozytywnie przyczynił się do wzrostu produktywności tylko w przypadku Azji. Co ciekawe, w Ameryce Łacińskiej i Afryce wpływ zmian strukturalnych był wręcz negatywny i ograniczał występowanie pozytywnych efektów zmian produktywności wewnątrzsektorowych.

Problematyka zmiany strukturalnej pozostała przedmiotem rozważań współczesnych ekonomistów. Od czasu gdy znacznie zwiększył się dostęp do porównywalnych danych makroekonomicznych dla krajów rozwijających się, znaczenie zmian w kompozycji struktur gospodarczych produkcji i handlu w celu promowania wzrostu gospodarczego w dłuższej perspektywie potwierdza szereg analiz empirycznych, które dowodzą, że to produkcja przemysłowa jest motorem wzrostu w regionach rozwijających się i że trudno jest odnaleźć przykłady krajów, które odniosły sukces w rozwoju gospodarczym nie posiadając przy tym silnej bazy przemysłowej (np. Timmer Szirmai 2000; Fagerberg 2000; Fagerberg i Bart 2002; Audretsch i in. 2002; Singh 2004).

Rostow (1960) zmierzał do udowodnienia tezy, że kraje słabo rozwinięte mogą powtórzyć nieco tylko „zmodyfikowaną” drogę rozwoju „starych” krajów kapitalistycznych. Zaproponowany przez niego model wzrostu niezrównoważonego zakładał, że rozwój gospodarczy odbywa się w pięciu etapach (rys. 1.1).

Aby przejść od stanu niedorozwoju do fazy, w której wzrost będzie już mógł odbywać się samoczynnie, konieczne jest przekroczenie pewnego progu i rozpoczęcie najważniejszego z tego punktu widzenia etapu „startu” (*take off*). Po fazie startu następują dwie kolejne: faza „osiągania dojrzałości” oraz faza „konsumpcji masowej”. Faza startu charakteryzuje się zmianami jakościowymi wyrażającymi się we wzroście inwestycji, w rozwoju przemysłu, zwłaszcza

Rysunek 1.1. Etapy rozwoju gospodarczego zgodnie z modelem wzrostu niezrównoważonego Rostowa



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rostow 1960.

przetwórczego, oraz w intensywnej migracji ludności ze wsi do miast. Rostow w swojej koncepcji podkreślał znaczenie wiodącego sektora, a więc sektora tworzącego strukturę produkcyjną, która niejako wyznacza drogę rozwoju innych sektorów. Indukowanie etapu „startu” wymaga zwiększenia rozmiarów inwestycji tak, by wzrastać zaczął dochód realny per capita. Inwestycje te – w regionach, które chcą przyspieszyć wejście w stadium „startu” – powinny być silnie wsparte finansowymi środkami pomocy zewnętrznej. Wnioski dotyczące konieczności zapewnienia określonego poziomu inwestycji, niezbędnego do pchnięcia gospodarki na ścieżkę trwałego rozwoju, pojawiały się także w pracy Leibensteina (1957), w której zaznacza, że: „aby osiągnąć przejście ze stanu zacofania do bardziej rozwiniętego państwa, w którym możemy oczekiwać trwałego wzrostu, warunkiem koniecznym – choć nie zawsze wystarczającym – jest, aby w jednym miejscu i w jednym czasie gospodarka otrzymała niezbędny do wzrostu bodziec, który jest większy niż krytyczne minimum” (Leibenstein 1957, s. 105).

W ramach prób wyjaśnienia względnego zapóźnienia gospodarczego Ameryki Łacińskiej w latach 60. ubiegłego wieku powstała inna koncepcja wpisująca się w nurt teorii nie zrównoważonego rozwoju: teoria centrum–peryferie zwana także teorią rozwoju zależnego (Hryniewicz, 2010). Badania prowadzone przez P. Prebisch (1959) dały podstawę do konstatacji, że problem niedorozwoju regionów wynika z faktu, że ich gospodarki pełnią funkcje peryferii dla regionów wysoko uprzemysłowionych, tj. centrów. Funkcje te ograniczają się do eksportu surowców i produktów niskoprzetworzonych. W efekcie sam eksport nie może stanowić podstawy rozwoju gospodarczego, tak jak ma to miejsce w przypadku regionów centrum, które z kolei – po przetworzeniu zaimportowanych produktów – ponownie sprzedają je peryferiom, zwiększając PKB o wartość dodaną wynikającą z procesu przetwarzania. W odróżnieniu od neoklasycznej teorii rozwoju zakładającej, że różnice w zakresie posiadanych przez dany region czynników rozwoju są likwidowane na skutek wymiany handlowej, a korzyści wynikające z postępu technicznego systematycznie rozprzestrzeniają się, doktryna centrum–peryferie zakłada sytuację, w której wzrost dobrobytu w bogatszych regionach (centrach) może stanowić poważną przeszkodę w rozwoju regionów zacofanych gospodarczo (peryferia). Pomoc zewnętrzna w świetle tej teorii powinna polegać na promocji programów industrializacji, które opierałyby się na trzech kluczowych elementach: wzroście dyfuzji technologii podwyższającej produktywność (w pierwszej kolejności w rolnictwie), osiągnięciu korzyści z ekonomii skali i akumulacji kapitału (Prebisch 1959). Finansowanie działań ułatwiających efekty rozpowszechniania powinno przyczyniać się do zanikania podziału na

centrum i peryferia oraz do stopniowej poprawy dochodu per capita osiąganego na obydwu typach tych obszarów.

Przy podobnych założeniach teoretycznych Perroux (1950) zaproponował teorię polaryzacji (inaczej zwaną teorią koncentracji), w ramach której wprowadził on pojęcie bieguna wzrostu (*pole de croissance*). Biegun wzrostu stanowi zbiór jednostek zdolnych do generowania wzrostu gospodarczego w danym sektorze i/lub rozwoju gospodarczego konkretnych obszarów lub regionów. Zgodnie z tą koncepcją, rozwój jest procesem nie zrównoważonym i hierarchicznym, w którym pewne jednostki odgrywają rolę motorów, siły napędowej dystansującej je od innych funkcjonujących w otoczeniu jednostek. Jednostkami tymi mogą być zarówno duże przedsiębiorstwa, tereny przemysłowe, istotne elementy infrastruktury (takie jak np.: porty, lotniska, autostrady), które „przyciągają” różnego rodzaju aktywności i podmioty. Biegun jest często charakteryzowany przez wiodącą branżę, wokół której rozwijają się powiązane inne gałęzie przemysłu. Cechą charakterystyczną tak rozumianego bieguna wzrostu jest jego dominacja nad innymi podmiotami gospodarczymi. Bieguny wywołują bezpośrednie i pośrednie efekty w szerszym otoczeniu gospodarczym: bezpośrednie dotyczą sytuacji, w której wiodąca branża zaopatruje się w towary i usługi u swoich dostawców lub też dostarcza towary i usługi przedsiębiorstwom innych branż. Pośrednie efekty oddziaływania biegunów wzrostu zaś związane są z oddziaływaniem mnożnika dochodowego, który wynika z generowania przez jednostki wiodące dodatkowych dochodów napędzających popyt konsumpcyjny i wzrost poziomu inwestycji netto. Rozwój wiodącej branży pociąga za sobą zwiększenie produkcji, zatrudnienia, inwestycji powiązanych, a także nowych technologii i nowych sektorów przemysłowych. W późniejszym etapie możliwe jest powstawanie wtórnych biegunów wzrostu, jeśli sektor powiązany z wiodącą branżą rozwija własne powiązania z kolejnymi gałęziami przemysłu. Tworzenie się wtórnych biegunów wzrostu zmniejsza prawdopodobieństwo powstawania obszarów stagnacji gospodarczej, przyczynia się do tworzenia regionalnej różnorodności gospodarczej i wpływa na rozwoju szerszych obszarów, przeciwdziałając zjawisku „superkoncentracji” (Churski 2011). Należy jednak podkreślić, że nasilające się procesy globalizacji i rozwój globalnych łańcuchów dostaw kwestionują kilka wymiarów teorii biegunów wzrostu, ponieważ wzrost i powiązania generowane przez wiodące branże mogą dotyczyć podmiotów i branż zlokalizowanych w regionach oddalonych od lokalizacji biegunów wzrostu.

W kontekście kształtowania polityki rozwojowej opartej na pomocy wewnętrznej, koncepcja biegunów wzrostu Perrouxa wskazuje, że środki finansowe przekazywane regionom-beneficjentom powinny wpiierać różnego ro-

dzaju interwencje skoncentrowane terytorialnie w jednostkach o największym potencjale wzrostowym. Choć sam Perroux nie sformułował rekomendacji do prowadzenia polityki rozwojowej czy kierunków alokacji zewnętrznych środków pomocowych, założenia jego koncepcji uzasadniają jednak celowość podejmowania interwencji publicznych, ukierunkowanych na powstawanie lub rozwój biegunów wzrostu. Wśród czynników wpływających na rozwój biegunów wzrostu wskazywanych przez Perrouxa i autorów rozwijających w kolejnych latach jego teorię (np. L. Davin, J. Paelinck, F. Lajugie, J. Boudeville) wymienia się istnienie innowacyjnych branż wysokiej techniki i ich klastrów, infrastrukturę sprzyjającą powstawaniu branżowych biegunów wzrostu (w tym parki przemysłowe i technologiczne, specjalne strefy ekonomiczne), powiązania sprzyjające pojawianiu się korzyści zewnętrznych między firmami-biegunami wzrostu a otoczeniem, stopień urbanizacji wzmacniający korzyści z aglomeracji (w tym stopień rozwinięcia infrastruktury komunikacyjnej zapewniającej dostęp do zróżnicowanego rynku pracy oraz informacji), polityki wspierające rozwój i upowszechnianie wiedzy i nowych technologii oraz ułatwiające tworzenie sieci współpracy między przedsiębiorstwami oraz przedsiębiorstwami i nauką, kapitał ludzki (lub – w znacznie mniejszym stopniu – o inne czynniki wykorzystywane w procesie produkcji, jak np. zasoby naturalne) wpływające na decyzje o lokalizacji przedsiębiorstw z wiodących branż (Wojnicka-Sycz 2013, s. 36; Churski 2011, s. 6). Podstawę skutecznego wspierania rozwoju gospodarczego środkami zewnętrznej pomocy stanowi w tym przypadku identyfikacja tzw. rzeczywistych i potencjalnych biegunów wzrostu – a więc już istniejących kluczowych obszarów/branż lub takich, które wykazują realny potencjał do trwałego rozwoju. Koncentracja wysiłków rozwojowych na tych obszarach charakteryzować się będzie znacznie wyższą efektywnością ekonomiczną dla regionu jako całości, oczywiście przy założeniu, że wystąpią efekty rozlewania się na pozostałe obszary w danym regionie. Jednak w przypadku braku rozprzestrzeniania się efektów rozwojowych otoczenie centrów wzrostu może stać się obszarem stagnacji gospodarczej, dlatego równoległe należy tworzyć warunki do powstawania centrów wzrostu o zróżnicowanym poziomie hierarchicznym, które – oddziałując na swoje otoczenie – ograniczają zasięg obszarów stagnacji gospodarczej¹⁷.

Ideę rozwoju nierównoważonego uwzględniającą podział centrum-peryferie rozwijał także w swoich pracach Myrdal (1957), koncentrując się jednak na koncepcji kumulatywnej przyczynowości (*cumulative causation*). Zakładał

¹⁷ Koncepcję taką promował już Rodwin (1963), wprowadzając doktrynę „skoncentrowanej decentralizacji” (*concentrated decentralisation*).

on, że na rozwój regionów wpływ mają różnego rodzaju czynniki ekonomiczne, społeczne, polityczne i kulturowe skumulowane w czasie, między którymi istnieje mechanizm sprzężenia zwrotnego. Poziom przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju determinuje natężenie dwóch efektów: rozprzestrzeniania się (*spread effect*) i wypłukiwania (*backwash effect*). Pierwszy z nich ma charakter odśrodkowy, progresywny. Występuje wówczas, gdy pożądane skutki aktywności ekonomicznej w centrach przenoszą się na peryferia. Drugi jest efektem dośrodkowym, regresywnym. Dotyczy niekorzystnych zjawisk związanych z migracją z obszarów peryferyjnych do centrum, zwłaszcza wykwalifikowanej siły roboczej, oraz wypieraniem produkcji z regionu peryferyjnego bardziej konkurencyjną produkcją podmiotów zlokalizowanych w centrum. Według założeń koncepcji kumulatywnej przyczynowości działanie sił rynkowych sprzyja zwiększaniu natężenia występowania procesów „wymywania”, które przeważają nad skutkami procesów „rozprzestrzeniania”, co prowadzi do pogłębiania dystansu rozwojowego centrum nad peryferiami (Myrdal 1957). Obszary bogate rozwijają się coraz szybciej, słabo rozwinięte zaś pozostają w stagnacji (występuje więc mechanizm „błędnego koła”). Osiągnięcie przewagi efektów rozprzestrzeniania nad efektami wypłukiwania uwarunkowane jest zapewnieniem na obszarach stagnacji gospodarczej poziomu rozwoju akceptowanego przez inwestorów i mieszkańców, który umożliwi ograniczenie występowania zjawisk negatywnych i ich konsekwencji (np. uzależnienia technologicznego lub drenażu zasobów ludzkich) (Churski 2011, s. 8, 18). Wysiłki władz wsparte zewnętrzną pomocą finansową powinny koncentrować się na wzmacnianiu pozytywnych efektów rozprzestrzeniania się i ograniczaniu efektów wypłukiwania. W pierwszej kolejności inwestycje powinny więc uzupełniać braki w rozwoju infrastruktury (transportowej, telekomunikacyjnej, społecznej itp.) i edukacji (Mosley 1987, s. 105).

1.3. Egzogeniczne i endogeniczne czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego

Teorie rozwoju regionalnego i lokalnego można sklasyfikować ze względu na to, jaką rolę odgrywają w nich czynniki egzo- i endogeniczne¹⁸. Jak za-

¹⁸ W przeciwieństwie do rozumienia endo- i egzogeniczności modeli w ekonomicznych teoriach wzrostu, gdzie rozróżnienie to odnosi się do tego czy stopy wzrostu zdeterminowane są przez „daną z zewnątrz” (egzogeniczną), stopę postępu technicznego czy też postęp techniczny (rozumiany jako akumulacja wiedzy naukowo-technicznej i kapitału ludzkiego) jest przede wszystkim skutkiem racjonalnych decyzji inwestycyjnych konsumentów,

znaczono wcześniej, rozwój gospodarczy regionów to systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionów przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju (por. Szlachta 1996). Teorie rozwoju gospodarczego określają czynniki, które sprawiają, że produkcja na danym obszarze staje się konkurencyjna, a dzięki temu region odnotowuje najpierw wzrost, a później rozwój gospodarczy¹⁹. Zgodnie z teorią Portera (1990) konkurencyjność państw (ale także regionów) jest ściśle związana z efektywnością, a więc wydajnością wykorzystania pracy i kapitału przez firmy zlokalizowane na danym obszarze. Efektywniejsze wykorzystanie czynników produkcji tworzy podstawy do zmian strukturalnych i wzrostu konkurencyjności poszczególnych sektorów gospodarki. Na wydajność tę składają się zarówno czynniki egzogeniczne, które pochodzą z zewnątrz i oddziałują na daną gospodarkę w sposób przypadkowy lub celowy, jak i czynniki endogeniczne, które powstają i rozwijają się w obrębie danego obszaru, umożliwiając mu zainicjowanie procesu samonapędzającego się rozwoju. W koncepcjach rozwoju regionalnego ta odmienność pojęć wyraża się w konfrontacji rozwoju, który opiera się na zasobach własnych regionu, z rozwojem opartym na zasobach pochodzących z zewnątrz (Smętkowski 2007).

Do czynników egzogenicznych zaliczyć można zmiany w makrootoczeniu gospodarczym, które wynikają między innymi ze zmieniającej się koniunktury na rynku krajowym i rynkach zagranicznych, przemian ustrojowych

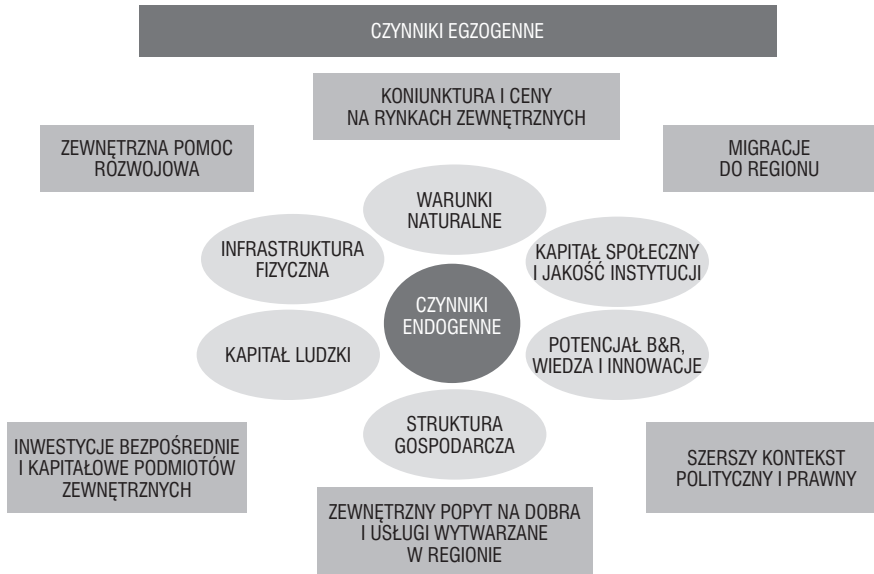
producentów i decydujących o alokacji kapitału rządów, w teoriach rozwoju regionalnego endo- i egzogeniczność dotyczy rozróżnia czynników mających wpływ na rozwój gospodarczy. Czynniki endogenne to te, które są zasobami (lub potencjalnymi zasobami) danego obszaru, natomiast egzogenne to takie, które działają w otoczeniu, stanowią kontekst i mają wpływ na ich rozwój. Kwestia ta zostanie szczegółowo przedstawiona w niniejszym podrozdziale. Podział ten jest istotny w kontekście rozpatrywania potencjalnych „recept” indukowania rozwoju w regionach zapóźnionych gospodarczo.

¹⁹ Konkurencyjność, na której opiera się rozwój współczesnych gospodarek w literaturze przedmiotu definiuje się w różnoraki sposób. W *The World Competitiveness Report* międzynarodowa konkurencyjność określana jest jako zdolność do tworzenia większego bogactwa, niż tworzą konkurenci na rynku światowym. Zdolność ta jest rezultatem przekształcania zasobów już istniejących (jak np. zasoby naturalne) lub wytworzonych (np. infrastruktura, kapitał ludzki) w wyniki ekonomiczne, które następnie są poddawane weryfikacji na rynkach zewnętrznych. W oficjalnych dokumentach Unia Europejska przyjmuje, że „konkurencyjność zależy od zdolności do zachowania na rynku równowagi między importem a produkcją wewnętrzną, która to równowaga jest w zgodzie z efektami uzyskanymi w eksporcie”. OECD określa konkurencyjność gospodarki jako zdolność do wytwarzania dóbr i usług, które w warunkach wolnego handlu są wybierane przez konsumentów na rynku światowym, przy jednoczesnym długookresowym utrzymaniu i wzroście dochodów realnych.

wych, prawnych, podatkowych, technologicznych w państwie itp., ale także napływ zewnętrznego kapitału w postaci inwestycji sektora prywatnego (bezpośrednie inwestycje zagraniczne, zlokalizowanie się dominującej firmy krajowej) lub inwestycji publicznych finansowanych ze źródeł zewnętrznych (pomoc rozwojowa) czy też dyfuzję innowacyjności wytwarzanej poza danym obszarem. Czynniki te nie mają nic wspólnego z lokalnymi warunkami, cechami i możliwościami produkcyjnymi, jednak ich pojawienie się na danym obszarze może katalizować nowe inicjatywy gospodarcze, a w konsekwencji zapoczątkować lub wzmocnić trwały rozwój (Brol 2006; Gorzelak 2000; Capello 2009).

Czynniki endogeniczne są natomiast ściśle związane z potencjałem danej jednostki terytorialnej. Obejmują zarówno warunki fizyczne, takie jak poziom rozwoju infrastruktury, klimat, warunki geologiczne, bogactwa naturalne, lokalne zasoby wykorzystywane w procesie produkcji, w tym kapitał ludzki i oszczędności, jak również zasoby niematerialne, np. zdolności przedsiębiorcze i wiedza, zdolność do adaptacji, kreatywność, zdolność administracji samorządowej, lokalnych instytucji gospodarczych i społecznych do podejmowania odpowiednich decyzji, nadzorowania i wspierania procesu rozwoju. Wszystkie te czynniki są wzmocniane faktem ich skoncentrowania na określonym terytorium: fizyczna bliskość podmiotów gospodarczych oraz sieci lokalnych powiązań gospodarczych i społecznych budują kapitał relacyjny, generują lokalne procesy zdobywania i wymiany wiedzy, umiejętności jej praktycznego zastosowania i uczenia się, rozpowszechnianie innowacji, wpływają także na zawieranie mniej kosztownych transakcji. Rozwój gospodarczy jest więc możliwy w sprzyjającym otoczeniu, na które składają się lokalne uwarunkowania społeczne, polityczne i instytucjonalne, umożliwiające i wzmocniające pozytywne reakcje i interakcje między lokalnymi podmiotami gospodarczymi (Capello 2009; Rodríguez-Pose 1999). Rozwój endogeniczny jest efektem optymalnego, racjonalnego i kreatywnego wykorzystania lokalnego potencjału, które prowadzi do tworzenia nowych wartości dla danej jednostki. Szczególną rolę w tego typu rozwoju odgrywa społeczność lokalna – różnego rodzaju aktorzy, którzy aktywnie angażują się w proces wykorzystania tego potencjału, biorąc tym samym na siebie odpowiedzialność za rozwój miejsca, w którym funkcjonują. Kreowanie rozwoju ma więc charakter procesu oddolnego, w przeciwieństwie do sił zewnętrznych w stosunku do jednostki lokalnej i wzorców narzucanych odgórnie, typowych dla rozwoju egzogenicznego (Pietrzyk 1988, s. 222). Schemat podstawowych endogenicznych i egzogenicznych czynników rozwoju gospodarczego jednostek terytorialnych przedstawiono na rysunku 1.2.

Rysunek 1.2. Podstawowe czynniki egzo- i endogenne istotne dla rozwoju gospodarczego



Źródło: opracowanie własne.

W teoriach rozwoju regionalnego zakładających kluczową rolę czynników egzogenicznych w procesach rozwojowych przyjmuje się, że zacofanie gospodarcze jest konsekwencją sił i uwarunkowań o charakterze zewnętrznym – niedoboru określonych czynników produkcji, przy czym brak oszczędności i kapitału inwestycyjnego sprawia, że aby zniwelować występujące luki muszą one zostać dostarczone do regionu z zewnątrz. Konsekwencją zastosowania tak pomyślnych teorii jest indukowanie raczej krótkookresowego wzrostu niż trwałego rozwoju. Endogeniczne teorie rozwoju regionalnego zaś kładą nacisk na wewnętrzne zasoby, których odpowiednie wykorzystanie prowadzi będzie do trwałego wzrostu gospodarczego.

W ciągu ostatnich trzech dekad w teoriach rozwoju regionalnego akcent zdecydowanie przesunął się z koncentracji na roli czynników egzogenicznych w kierunku uznania, że w procesach rozwojowych to czynniki endogenne odgrywają kluczową rolę. Teorie rozwoju endogenicznego zakładają, że potencjał rozwojowy gospodarki danego obszaru zależy od posiadanych zasobów i występujących między nimi relacji, który tworzy systemem społeczno-gospodarczy, instytucjonalny i kulturowy. Czynniki endogenne, a więc składowe determinujące sukces lokalnych i regionalnych gospodarek, obejmują m.in.

lokalne czynniki produkcji (zasoby ludzkie i kapitałowe), zasoby niematerialne lokalnych podmiotów, takie jak przedsiębiorczość, innowacje, wdrażanie nowych technologii, przywództwo, sprawność instytucjonalną, w tym wspieranie podmiotów w trakcie zmian i innowacji oraz dostarczanie im niezbędnych informacji zewnętrznych i wiedzy, zdolność instytucji do uczenia się (por. Stimson i Stough 2008; Capello 2011, s. 14). Od jakości i możliwości wykorzystania tych czynników przez regiony zapóźnione zależy zdolność do przeprowadzenia społecznej, technologicznej i kulturowej transformacji gospodarki. Endogeniczne teorie rozwoju starają się zatem zidentyfikować lokalne uwarunkowania i zasoby, które determinują konkurencyjność systemu produkcyjnego i zapewniają jej trwałość w dłuższej perspektywie czasowej. Koncentrują się więc na czynnikach posiadanych przez dany obszar, które pozwalają funkcjonującym w nich podmiotom na wytwarzanie dóbr i usług charakteryzujących się przewagą konkurencyjną i na które występuje popyt na rynkach zewnętrznych. Czynniki te sprawiają także, że przewaga ta może być utrzymana w dłuższym okresie poprzez ciągle wdrażanie innowacji i przyciąganie nowych zewnętrznych zasobów.

Założenia teorii rozwoju regionalnego opartego na zasobach endogenicznych mają istotne implikacje przy kształtowaniu polityki rozwojowej finansowanej ze środków pomocy zewnętrznej. Teoria ta sugeruje przede wszystkim, że nie można oczekiwać „samoistnej” konwergencji stóp wzrostu regionów rozwijających się i rozwiniętych, co wynika z wyższych stóp zwrotów z kapitału (fizycznego, ludzkiego) w tych pierwszych, co w konsekwencji skutkuje zwiększonymi przepływami zasobów z regionów mniej rozwiniętych do tych o wyższym poziomie rozwoju. Dlatego też konieczne jest wzmocnienie rozwoju tych pierwszych (również środkami zewnętrznymi). Dodatkowo należy podkreślić, że trwały rozwój endogeniczny jest w znacznej mierze zjawiskiem strony podażowej, występującym w określonym środowisku instytucjonalnym i wykorzystującym wewnętrzne zasoby: naturalne, ludzkie, fizyczne, organizacyjne, relacyjne, które stanowią potencjał konkurencyjny danego obszaru (Camagni 2009). Pomoc zewnętrzna powinna wspierać działania władz, które – identyfikując istniejący potencjał – wyznaczają odpowiednie priorytety polityce lokalnej i regionalnej, usuwają bariery rozwoju i mobilizacji wcześniej niewykorzystanych zasobów, jakie posiada dany układ terytorialny. Nasilające się zjawiska związane z globalizacją mogą z jednej strony stanowić szanse dla rozwoju regionów (wynikającą z otwartości gospodarki, dostępu do większych rynków zbytu, rozszerzających się sieci współpracy ponadregionalnej), ale jednocześnie kreować dla regionów – szczególnie tych o mniej korzystnych układach i strukturach gospodarczych – wielkie wyzwania, zmuszając je do

poszukiwania sposobów osiągnięcia większej produktywności i przewag komparatywnych, które mogłyby utrzymać w dłuższym okresie.

Należy jednak mieć na uwadze dwie kwestie związane z rolą czynników endogenicznych w inicjowaniu i wzmacnianiu rozwoju gospodarczego. Po pierwsze, czynniki te okazują się odgrywać większą rolę w późniejszych etapach rozwoju. Zewnętrzne czynniki w większym stopniu kształtują procesy wzrostu gospodarczego regionów znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju. Po drugie, gospodarki regionalne nie funkcjonują w „próżni” – koncentracja na wzmacnianiu i odpowiednim wykorzystywaniu potencjału wewnętrznego zderza się z otoczeniem zewnętrznym, którego regiony są częścią i na które mają one ograniczony wpływ. Chodzi tu przede wszystkim o czynniki instytucjonalne związane z cechami gospodarki i polityki gospodarczej prowadzonej przede wszystkim na poziomie kraju, w tym m.in. wydatków publicznych, przepisów prawnych, polityki fiskalnej, środowiskowej, jakości usług publicznych itp. (Capello i Fratesi 2013).

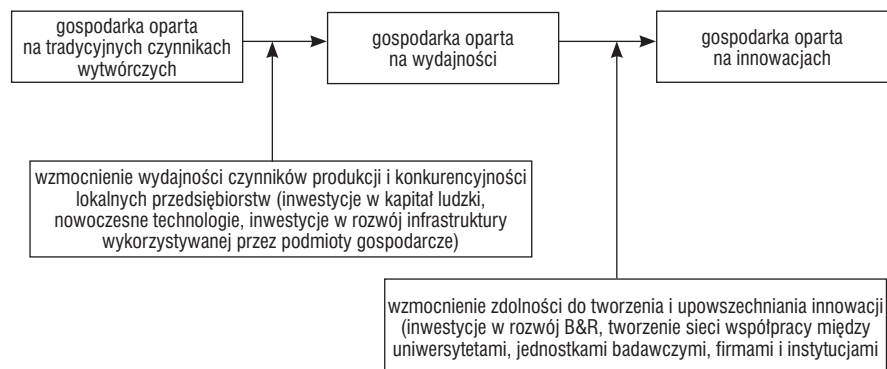
Priorytety polityki lokalnej i regionalnej, które realizowane są przy wsparciu zewnętrznej pomocy finansowej, powinny być dostosowane do poziomu rozwoju, na jakim znajduje dana gospodarka. Porter (1990, 2003) przedstawił koncepcję podziału gospodarek w zależności od posiadanego potencjału do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Przemieszczanie się na wyższe poziomy wymaga wzmocnienia innych czynników endogenicznych. Dlatego działania finansowane ze środków pomocy rozwojowej powinny koncentrować się na obszarach odpowiadających na potrzeby wynikające z aktualnego poziomu konkurencyjności gospodarki danego obszaru. Co warto podkreślić, w ujęciu Portera przechodzenie do kolejnych etapów zapewnia systematyczny wzrost gospodarczy, który ostatecznie sprawia, że dana gospodarka osiąga dobrobyt. W myśl tej koncepcji zewnętrzna pomoc powinna koncentrować się na wzmacnianiu konkurencyjności podmiotów gospodarczych, które – przy odpowiednio prowadzonej polityce (w szczególności fiskalnej i redystrybucyjnej) – zwiększając swoje zyski będą przyczyniać się do wzrostu budżetów jednostek publicznych, odpowiedzialnych za podwyższanie jakości świadczonych usług publicznych, a w konsekwencji jakości życia obywateli.

Etap pierwszy opiera się na posiadanych tradycyjnych czynnikach wytwórczych (*factor-driven economies*). Najważniejszą rolę w napędzaniu konkurencyjności gospodarek znajdujących się na tym etapie odgrywają czynniki odziedziczone, takie jak np. ziemia, zasoby naturalne, siła robocza. Gospodarki takie konkurują niskimi kosztami produkcji lub produkcją dóbr o niskiej wartości dodanej, nie tworzą wiedzy dla innowacji ani nie wykorzystują wiedzy w handlu. Kluczowymi procesami przechodzenia od pierwszego do drugiego

etapu są akumulacja kapitału i dyfuzja technologiczna. Mogą one umożliwić krajom osiągnięcie pewnego stopnia „nadrabiania zaległości”. Przejście do zaawansowanej gospodarki wymaga także pojawienia się intensywnej lokalnej rywalizacji: konkurencyjność musi przejść od taniej siły roboczej do obniżonych całkowitych kosztów produkcji, które wynikają z poprawy wydajności produkcji i świadczenia usług. Gospodarki muszą przyciągnąć bezpośrednie inwestycje zagraniczne, aby móc korzystać z technologii opracowywanych w innym miejscu (imitacja innowacji), co wymaga zwiększenia nakładów inwestycyjnych nie tylko na aktywa materialne, ale także wartości niematerialne (np. umiejętności, wiedza, know-how).

Etap drugi – produktywności (*efficiency-driven economies*) – związany jest ze wzrostem wydajności produkcji. Gospodarki znajdujące się na tym etapie zwiększają wydajność produkcyjną i są w stanie konkurować na rynkach międzynarodowych, czerpiąc korzyści z ekonomii skali (por. Acs i in. 2007; Acs i in. 2008). Przejście do kolejnego etapu – innowacji (*innovation-driven economies*) wyznacza fakt, że dana gospodarka w pewnych sektorach zaczyna być konkurencyjna, wprowadzając innowacje technologiczne na poziomie globalnym. Ewoluuje z imitatora innowacji do ich twórcy. Wejście w ten etap wymaga od kraju rozwijania zdolności generowania, a także komercjalizacji nowej wiedzy. Oznacza to intensywną współpracę między uniwersytetami, przedsiębiorstwami prywatnymi i rządem. Po zgromadzeniu masy krytycznej wiedzy, technologii, umiejętności i siły nabywczej innowacje będą generowały coraz większe zyski, napędzając samotrzymujący się proces ciągłej innowacji i długofalowego wzrostu gospodarczego. Gospodarki, które osiągnęły ten etap, nazywane są gospodarkami opartymi na wiedzy (rys. 1.3).

Rysunek 1.3. Kierunki wsparcia zewnętrznej pomocy rozwojowej zgodne z koncepcją M. Portera



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Porter 1990, 2000.

Celem teorii rozwoju regionalnego jest określenie czynników mających decydujący wpływ na rozwój gospodarczy i ich wzajemnych relacji. Koncepcje dające prymat roli zasobów endogenicznych w procesie rozwoju gospodarczego do najważniejszych czynników stanowiących potencjał rozwojowy, obok warunków naturalnych i struktury gospodarczej, zaliczają: (1) kapitał ludzki i edukację, (2) innowację, wiedzę i działania sfery B&R, (3) kapitał społeczny i jakość instytucji oraz (4) infrastrukturę fizyczną. W dalszej części przedstawiono najważniejsze czynniki wskazywane w teoriach rozwoju endogenicznego jako te, które w istotny sposób wpływają na wzrost i rozwój gospodarczy współczesnych terytoriów. Podjęto także próbę określenia warunków skuteczności (i jej ograniczeń) wzmocnienia tych czynników przy wykorzystaniu zewnętrznej pomocy rozwojowej.

1.3.1. Kapitał ludzki i edukacja

W literaturze dotyczącej teorii rozwoju gospodarczego w drugiej połowie XX wieku nastąpiła wyraźna zmiana polegająca na przeniesieniu uwagi ekonomistów z akumulacji kapitału fizycznego na potrzebę inwestycji w kapitał ludzki. To w sile roboczej zaczęto upatrywać czynnika determinującego zdolności kraju do generowania wzrostu i dobrobytu. Zaczęto podkreślać rolę edukacji oraz innych form kształcenia dodatkowego jako warunków wstępnych do indukowania wzrostu gospodarczego. Samą ideę zasadności inwestowania w edukację i szkolenia – analogicznego do ponoszenia wydatków na rozwój kapitału rzeczowego – w celu zapewnienia rozwoju wyraził już w *Bogactwie narodów* klasyk ekonomii A. Smith, stwierdzając, że zasób dla danej gospodarki stanowią umiejętności mieszkańców. Jednakże dopiero pojawienie się teorii i modeli endogenego wzrostu sprawiło, że kapitał ludzki powszechnie uznaje się za determinantę rozwoju, a inwestycje w kapitał ludzki stają się częścią strategii wspierania procesów rozwojowych.

Kapitał ludzki definiowany jest jako „wiedza, umiejętności, kompetencje i atrybuty jednostki, które ułatwiają tworzenie osobistego, społecznego i ekonomicznego dobrobytu” (OECD 2001, s. 18) lub jako mające znaczenie dla aktywności zawodowej kompetencje, wiedza, umiejętności pracownika i inne jego cechy, które mogą być wykorzystane do zwiększenia produktywności. Kapitał ludzki określa wydajność jednostki pracującej w procesie produkcyjnym i stanowi zasób wiedzy (a więc sumę technologicznych i naukowych odkryć, które zostały przyswojone przez jednostkę w procesie uczenia się) (Mankiw 1995). Według koncepcji Beckera (1962) kapitał ludzki – jako zasób wiedzy i umiejętności – zwiększa wydajność we wszystkich wykonywanych

przez pracownika zadaniach, choć wpływ ten jest różny i zależy od konkretnej czynności, organizacji i środowiska zawodowego, w jakim dana jednostka pracuje. Podejście takie wydaje się dość uproszczone, biorąc pod uwagę fakt, że w rzeczywistości istnieje wiele wymiarów i rodzajów umiejętności, w tym umiejętność wykorzystania posiadanej wiedzy w pracy, przy czym różne zasoby kapitału ludzkiego mają różne znaczenie i wkład w zwiększanie produktywności (np. umiejętności fizyczne vs. umiejętności intelektualne). Dla przykładu Gardner (1983) opisał wielowymiarowość umiejętności, zdolności i wiedzy pracowników, tworząc teorię wielorakich inteligencji (*multiple intelligences*). Zidentyfikował on osiem różnych rodzajów inteligencji i dowodził, że różne osoby podejdu do tego samego zadania, wykorzystując inny rodzaj inteligencji oraz że różne zadania wymagają różnych rodzajów kompetencji. Zwiększenie produktywności jest uzależnione więc od tego czy zestaw kompetencji danego pracownika „dopasowany” będzie do kompetencji wymaganych do efektywnego wykonania konkretnego zadania.

Kapitał ludzki może być także określany jako zdolność do adaptacji. Zgodnie z tym podejściem, jest on szczególnie cennym zasobem w niestabilnym otoczeniu, okresach zmian, w sytuacjach niepewności czy w reagowaniu na kryzysy gospodarcze. Adaptacja ta odbywa się przez identyfikację krótkoterminowych innowacyjnych rozwiązań w zmieniającym się środowisku zewnętrznym. Bardziej wykształceni pracownicy są w stanie wchłonąć nowe pomysły, przyswajać i wykorzystywać technologie wytworzone w zewnętrznych podmiotach, poprawiać lokalne technologie oraz zrozumieć i zaadaptować wiedzę z zewnątrz w przedsiębiorstwach lokalnych. Wykwalifikowana siła robocza przyspiesza wprowadzanie innowacji organizacyjnych w firmach, które muszą dostosować się do szybko zachodzących zmian w otoczeniu (Crescenzi 2015).

W neoklasycznych teoriach wzrostu kapitał ludzki traktowany jest jako „zwykły” składnik w funkcji produkcji. Jak podkreślili Nelson i Phelps (1966), traktowanie kapitału ludzkiego jako kolejnego czynnika w modelach wzrostu sprawia, że *de facto* pomniejsza, a nawet pomija się jego rolę we wzroście dobrobytu. Alternatywnym podejściem, wpisującym się w założenia teorii wzrostu endogenicznego, jest uwzględnienie w modelach wzrostu „poziomu” kapitału ludzkiego (wyrażonego najczęściej poziomem wykształcenia) jako zmiennej mającej bezpośredni wpływ na postęp technologiczny lub wzrost ogólnej produktywności czynników. Zintensyfikowany rozwój prac nad rolą kapitału ludzkiego (jako czynnika endogenicznego) w procesach rozwojowych zapoczątkowały rozważania R. Lucasa (1988), które dostarczyły nowych sposobów konceptualizacji tego, w jaki sposób kapitał ludzki przyczynia się do wzrostu dochodów. Po opublikowaniu pracy Lucasa w literaturze przed-

miotu zaczęły pojawiać się publikacje rozwijające modele wzrostu uwzględniające kapitał ludzki. Co warto zaznaczyć, w endogenicznym modelu wzrostu zaproponowanym przez Lucasa trwały wzrost gospodarczy jest prostym wynikiem akumulacji kapitału ludzkiego w czasie, natomiast większość modeli inspirowanych nowym podejściem Lucasa opiera się na założeniu, że zasoby kapitału ludzkiego danej gospodarki mają bezpośredni wpływ na stopy wzrostu. Ten wkład kapitału ludzkiego w generowanie dobrobytu tłumaczony jest m.in. tym, że poziom kapitału ludzkiego determinuje zdolność danego regionu do wprowadzania innowacji, co wynika z faktu, że wykształcona siła robocza przejawia większe kompetencje do tworzenia i wdrażania nowych technologii (Romer 1990), jak również adaptacji nowych technologii wytwarzanych w innych gospodarkach, wpływając tym samym na technologiczne „doganianie” (*catch-up*) liderów innowacji i szerszą dyfuzję innowacji. Ponadto kapitał ludzki może pełnić funkcję motoru przyciągającego inne czynniki produkcji, takie jak kapitał fizyczny, co również przyczynia się do wzrostu dobrobytu. Lucas (1990) dowodził, że kapitał fizyczny nie napływa do krajów ubogich ze względu na ich stosunkowo słabe zasoby kapitału ludzkiego, które ograniczają stopy zwrotu z inwestycji w kapitał rzeczowy.

Tabela 1.1. Średni zwrot z inwestycji w edukację na świecie w podziale na globalne regiony (stopa zwrotu szacowana wg modelu Mincera²⁰)

Region	Poziom dochódów per capita (w USD)	Średnia liczba lat nauki	Stopa zwrotu (%)
OECD	25 000	9,0	7,5
Europa/Bliski Wschód/ Północna Afryka	6 000	8,8	7,1
Azja	5 000	8,4	9,9
Ameryka Południowa/ Karaiby	3 000	8,2	12,0
Afryka Subsaharyjska	1 000	7,3	11,7
Średnia światowa	9 000	8,2	9,7

Źródło: Psacharopoulos, G. and Patrinos, H.A. (2004). Returns to Investment in Education: A Further Update. *Education Economics*, 12(2): s. 111–134.

²⁰ Empiryczny model oszacowania stopy zwrotu inwestycji w edukację zaproponowany przez Mincer (1974) wykorzystuje funkcję wynagrodzeń kapitału ludzkiego, w której logarytm zarobków jest regresowany w latach nauki i kwadratowej funkcji lat doświadczenia.

Rozwój prac nad rolą kapitału ludzkiego dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego był punktem zwrotnym w badaniu znaczenia edukacji w gospodarce. Znaczenie edukacji jako elementu rozwoju zostało podkreślone w kontekście wzrostu dobrobytu i zmian społecznych. Schultz (1961) i Denison (1962) argumentowali, że nierówność w stopach rozwoju może być widziana z aspektu kapitału ludzkiego w kraju. Autorzy Ci wykazali, że edukacja bezpośrednio wpływa na wzrost dochodu narodowego poprzez zwiększoną wiedzę, umiejętności i ogólną zdolność siły roboczej, co wpływa na wzrost indywidualnych zarobków i produktywność firm. Woodhall (2001, s. 6952) stwierdził, że edukacja jest rodzajem inwestycji w człowieka, dla której – podobnie jak w przypadku inwestycji w kapitał fizyczny – można określić stopę zwrotu i podjąć decyzję dotyczącą wysokości i rodzaju nakładów na ten cel (tab. 1.1).

Należy zaznaczyć, że mierzenie zasobów kapitału ludzkiego liczbą lat poświęconych przez jednostkę na edukację zostało poddane krytyce jako sprzeczne z samą ideą koncepcji kapitału ludzkiego. Oczywiście jest bowiem, że rok „spędzony” w szkole nie daje tej samej ilości zdobytej wiedzy niezależnie od jakości systemu edukacji. Wręcz przeciwnie – poziom umiejętności i wiedzy wyniesionych ze szkoły jest silnie zdeterminowany efektywnością systemu edukacji, jakością nauczania, infrastrukturą szkół i ich wyposażeniem, a także programem nauczania. Dlatego też przy szacowaniu wpływu kształcenia na wzrost gospodarczy kluczowe znaczenie ma poziom wiedzy (mierzony testami pozwalającymi określić umiejętności kognitywne, jak np. międzynarodowy test PISA), z jakimi kończą swoją ścieżkę edukacyjną i wchodzi na rynek pracy. Ważkość jakości edukacji potwierdziły m.in. badania Hanushek i Kimko (2000), w których dowiedziono statystycznie istotny pozytywny wpływ wyników osiągniętych przez uczniów w międzynarodowych testach na wzrost gospodarczy, który według autorów osłabia związek między długością okresu edukacji a wzrostem gospodarczym, oraz analizy Barro (2001), który dowodził, że chociaż zarówno długość okresu kształcenia, jak i jakość edukacji mają znaczenie dla wzrostu gospodarczego, to ten drugi wymiar jest znacznie ważniejszy. Do podobnych wniosków doszedł Woessmann (2002, 2003). Stwierdził, że różnice występujące w poziomach rozwoju gospodarczego między krajami, które są wynikiem posiadania różnych zasobów kapitału ludzkiego, drastycznie wzrastają, gdy w analizach pod uwagę bierze się właśnie jakość edukacji.

Rolę zasobów kapitału ludzkiego w generowaniu wzrostu oraz jako czynnika różnicującego tempo wzrostu poszczególnych regionów potwierdza szereg badań, m.in. tych przeprowadzonych przez N. Gennaioli i jej współpracowników (2013) dla ponad

półtora tysiąca regionów stu dziesięciu państw o łącznym PKB równym 97% światowego dochodu. Spośród branych pod uwagę geograficznych, instytucjonalnych, kulturowych i ekonomicznych determinant rozwoju regionalnego to poziom kapitału ludzkiego (mierzony średnią długością edukacji populacji powyżej 15 roku życia, udziałem w populacji osób z wykształceniem średnim i wyższym) ma nadrzędny wpływ na istniejące różnice w poziomie rozwoju regionów i w produktywności przedsiębiorstw zlokalizowanych w regionach objętych analizą. Ponadto zaobserwowano szerokie pozytywne efekty edukacji jako czynnika wpływającego na kreację podaży przedsiębiorców oraz produktywność prowadzonych przez nich firm. Autorzy badania konstatują, że istnienie na rynkach wykształconych przedsiębiorców, którzy wymieniają między sobą pomysły, konkurują lub współpracują, powoduje występowanie pozytywnych efektów zewnętrznych, pośrednio wzmacniających proces rozwoju gospodarczego (Gennaioli i in. 2013).

Istnieją empiryczne dowody potwierdzające, że kapitał ludzki ma kluczowe znaczenie dla rozwoju innowacyjności w regionach i przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W efekcie decyduje o zdolnościach regionu do konkurencji na globalnym rynku. Benhabib i Spiegel (1994) dowodzą, że kraje posiadające wysokie zasoby kapitału ludzkiego w stosunkowo krótkim okresie są w stanie dogonić lidera technologicznego. Co więcej, kraj o największych zasobach kapitału ludzkiego ostatecznie zawsze będzie osiągać pozycję technologicznego lidera i utrzymywać ją, jeśli jego przewaga w zakresie posiadania kapitału ludzkiego będzie trwała. Również analizy napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) do krajów rozwijających się dowodzi, że zasoby kapitału ludzkiego są najważniejszym czynnikiem wpływającym na wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wraz z upływem czasu zależność ta staje się coraz silniejsza (por. Noorbakhsh i in. 2001). Jakość kapitału ludzkiego ma kluczowe znaczenie dla rodzaju projektów inwestycyjnych: w przypadku inwestycji pracochłonnych (*labour-intensive*) inwestorzy szukać będą gospodarek charakteryzujących się tanią i niewykwalifikowaną siłą roboczą, natomiast projekty kapitałochłonne (*capital-intensive*) lokalizowane będą w regionach mających wysoko kwalifikowanych pracowników. Do tych ostatnich zaliczyć należy inwestycje firm wielonarodowych (*multinational enterprises*), które charakteryzują się wysokim poziomem działań B&R, wysoko kwalifikowaną kadrą, nowymi i kompleksowymi produktami oraz dużymi nakładami na marketing (Markusen 1995). Poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych takich przedsiębiorstw jest znacznie wyższy w krajach o większych zasobach kapitału ludzkiego. Odsetek osób w populacji mających średnie i wyższe wykształcenie ma znaczący pozytywny wpływ na przyciąganie zagranicznych inwestorów. Związek jest silniejszy w przypadku

regionów o średnim dochodzie i słabszy w przypadku regionów o wysokich i niskich dochodach. Oznacza to, że ze względu na niedobory wykwalifikowanych kadr gospodarki o niskim dochodzie są mniej konkurencyjne w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, nawet jeśli oferują niższe wynagrodzenia.

W rozważaniach na temat skuteczności wykorzystania zewnętrznej pomocy rozwojowej kluczową kwestią jest fakt, że efektywność interwencji publicznych ukierunkowanych na podwyższanie jakości edukacji, a w konsekwencji polepszanie jakości kapitału ludzkiego, nie zależy wprost od wysokości nakładów inwestycyjnych w szeroko rozumianą edukację (w tym inwestycje w infrastrukturę szkół i ich wyposażenie, wydatki na wynagrodzenia nauczycieli i zwiększenie etatów nauczycielskich). Badania empiryczne prowadzone w krajach OECD wskazują, że zapewnienie większych łącznych wydatków na ucznia w wieku 6–15 lat daje niewielką pewność poprawy wiedzy i umiejętności poznawczych mierzonych wynikami osiąganymi przez uczniów w testach PISA. Uczniowie w krajach o wysokich wydatkach na edukację (w ujęciu na ucznia, jako odsetek PKB lub w relacji uczeń/nauczyciel) średnio osiągają ten sam poziom wyników z testów mierzących ich umiejętności poznawcze, co uczniowie w krajach charakteryzujących się niskimi wydatkami (Gundlach, Wößmann i Gmelin 2001; Wößmann 2002). Wynika z tego, że przy braku innych elementów, takich jak odpowiednie instytucje rynkowe, prawne i rządowe wspierające rozwój gospodarek opartych na wiedzy, zapewnienie lepszej jakości nauki w szkole może mieć niewielki wpływ na wzrost gospodarczy. Jest to szczególnie widoczne w regionach zacofanych, w których ogromne środki pomocowe przeznaczone na upowszechnienie i podwyższenie jakości edukacji nie są wystarczającym motorem indukowania trwałego rozwoju. Słabość instytucji krajowych i regionalnych ogranicza wdrażanie skutecznych programów edukacyjnych (np. Easterly 2002; Pritchett 2001). Badania prowadzone w USA zakwestionowały zależność między wpływem wydatków na szkolnictwo wyższe a wzrostem lokalnych gospodarek. Analizy Veddera (2004) wykazały, że państwa z wyższymi wydatkami na uczelnie i uniwersytety często nie mają szybszego wzrostu gospodarczego niż państwa o niższych wydatkach, nawet po uwzględnieniu różnic w innych kluczowych zmiennych. Wyniki badania nie podważają jednak faktu, że szkolnictwo wyższe jest ważnym elementem wspierania wzrostu gospodarczego, ale sugerują, że zwrot z inwestycji publicznych w szkolnictwo wyższe może być ograniczony.

Decyzje dotyczące inwestycji w kapitał ludzki powinny brać pod uwagę aktualny poziom rozwoju gospodarczego. Inwestycje w jakość edukacji są

podstawowym warunkiem rozwoju regionów zacofanych, przy czym w pierwszych fazach rozwoju to jakość kształcenia podstawowego nabiera szczególnego znaczenia. Mając na uwadze konieczność przejścia z porterowskiego etapu rozwoju opartego na czynnikach wytwórczych (*factor driven stage*), gdy region ogranicza się do adaptacji wytworzonych poza jego granicami innowacji, uzasadniona jest koncentracja na zagwarantowaniu siły roboczej charakteryzującej się podstawowymi umiejętnościami. Natomiast w przypadku regionów, które aspirują do przejścia do etapu gospodarek napędzanych innowacjami (*innovation driven economies*), tworzących i wdrażających własne innowacje, najistotniejsze staje się zapewnienie jakości szkolnictwa wyższego oraz różnego rodzaju form doksztalcenia w ramach kształcenia przez całe życie (*lifelong learning*) (por. Vandenbussche, Aghion i Meghir 2006).

Inwestycje w kapitał ludzki mogą obejmować szeroki wachlarz interwencji podejmowanych w mniej rozwiniętych regionach: od projektów wspierających utalentowanych uczniów czy podwyższających kompetencje nauczycieli, przez inwestycje w rozwój infrastruktury szkół i uczelni wyższych po szeroko zakrojone reformy systemów edukacji. Becker (1962, s. 10–11, 25–27) wskazuje kilka istotnych obszarów, które powinny zapewnić gospodarkom wyższy poziom kapitału ludzkiego. Wśród nich wyróżnia praktyki w miejscu pracy (*on the job education*), szkolenia praktyczne uzupełniające kształcenie w ramach systemu edukacji lub niezbędne do uzyskania specjalizacji, zapewnienie wiedzy dotyczącej funkcjonowania systemów gospodarczych i społecznych oraz różnych uregulowań społecznych.

Osiąganie wymiernych korzyści z jakości kapitału ludzkiego jako jednego z czynników determinujących rozwój gospodarczy, nie zależy wyłącznie od zapewnienia wysokiej jakości systemu kształcenia, ale także od odpowiedniego dopasowania podaży absolwentów wchodzących na rynek pracy (ich wiedzy, umiejętności i kompetencji) do zapotrzebowania na siłę roboczą konkretnych branż. Odzwierciedleniem problemu są wysokie stopy bezrobocia wśród osób z wykształceniem wyższym, co obnaża jakość szkolnictwa wielu współczesnych państw. Badania dowodzą, że w niektórych przypadkach – w szczególności w regionach zacofanych – zwiększanie liczby studentów wyższych uczelni powinno następować stopniowo, gdyż zbyt duża podaż abiturientów może negatywnie wpływać na produktywność gospodarki, np. wystąpienie zjawiska „przeedukowania” (*over-education*). Zjawisko to rozumiane może być w trojaki sposób: jako (1) spadek pozycji ekonomicznej osób wykształconych w porównaniu z historycznie wyższymi poziomami, jako (2) niewystarczające oczekiwanie wykształconych w odniesieniu do osiągnięć zawodowych lub jako (3) posiadanie przez pracowników wykształcenia

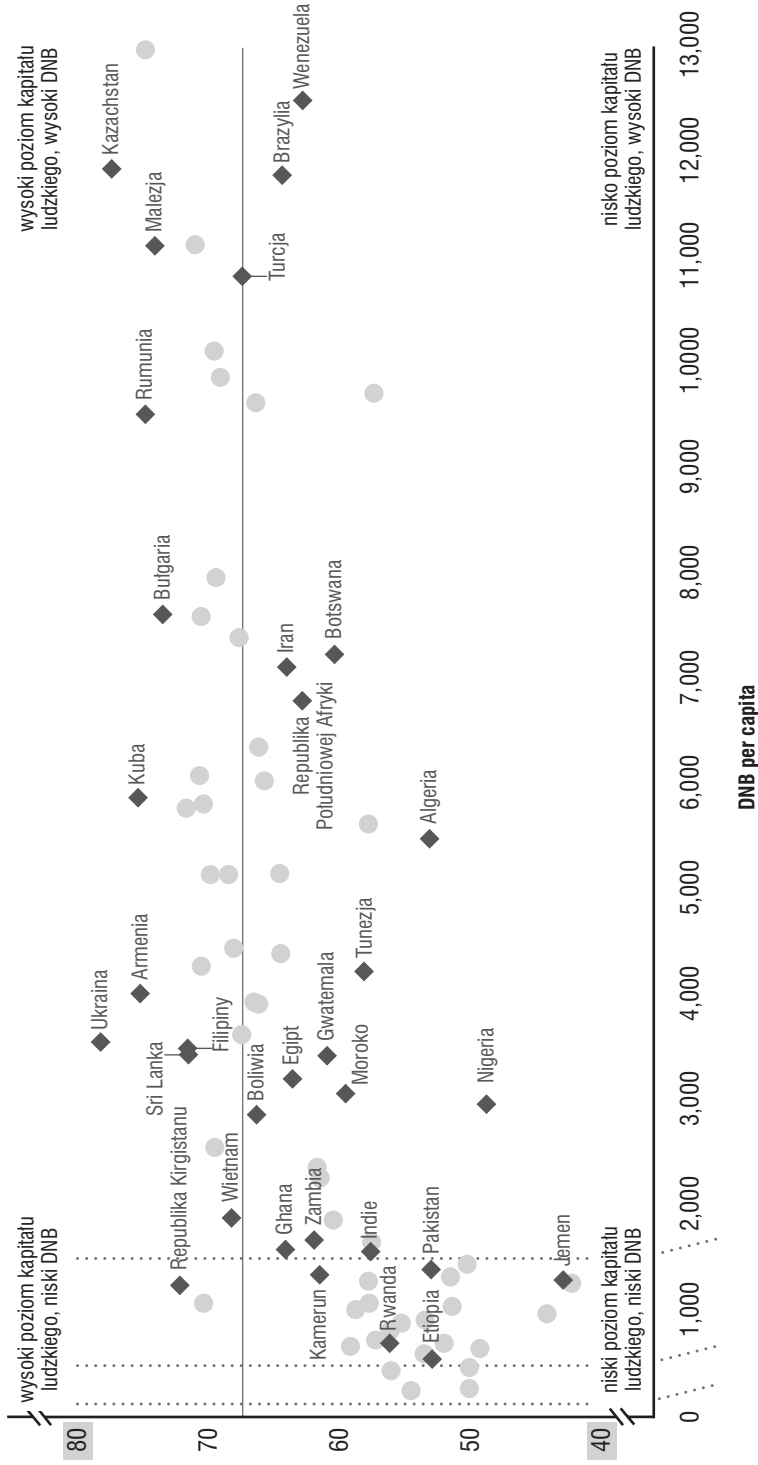
i umiejętności przewyższających potrzeby ich pracodawców (Rumberger 1981).

Ze względu na tempo wprowadzania innowacyjnych rozwiązań we współczesnym świecie, wiedza i umiejętności zdobyte w ramach edukacji formalnej ulegają szybkiej deprecjacji. Oprócz inwestycji w system edukacji i szkolnictwa wyższego coraz więcej państw i organizacji międzynarodowych wspiera rozwój różnego rodzaju form kształcenia przez całe życie. Równie istotne są nakłady na szkolenia i wzmacnianie kultury uczenia się w firmach, dla których podejmowanie takich działań staje się bodźcem i podstawą do rozwijania zdolności innowacyjnych (Akbar i Tzokas 2013; Alegre i Chiva 2008; García-Morales, Lloréns-Montes i Verdú-Jover 2007). Ponadto, jak zauważyli Zeytinoglu i Gordon (2009), dzięki szkoleniom finansowanym przez pracodawców firmy rozwijają zdolności innowacyjne, ponieważ stwarzają w ten sposób podstawy do kaskadowania zdobytej przez pracowników wiedzy, dzielenia się nowymi umiejętnościami i praktykami, a także dostarczają pracownikom informacji zwrotnej.

Jak wykazują analizy Światowego Forum Ekonomicznego opublikowane w Raporcie nt. Kapitału Ludzkiego (Human Capital Report 2016), poziom dochodów gospodarki jest wyraźnie skorelowany z jej zdolnością do rozwijania i wykorzystywania kapitału ludzkiego. Kraje o wyższym dochodzie narodowym brutto (DNB) i PKB per capita częściej wykazują się wyższymi wynikami indeksu kapitału ludzkiego, który mierzy to, jak dobrze rozwijają się i wykorzystują swój potencjał kapitału ludzkiego. Indeks ocenia wyniki nauczania i zatrudnienia w skali od 0% (najgorsze) do 100% (najlepsze) w pięciu odrębnych grupach wiekowych. Spośród 49 gospodarek objętych analizą grupa państw o najwyższych dochodach per capita (19 państw) charakteryzowała się wskaźnikiem kapitału ludzkiego na poziomie powyżej 80%, w kolejnych 22 państwach o wysokich dochodach wskaźnik ten kształtował się w przedziale 70–80%, a w ośmiu krajach w przedziale 60–70%. W grupie gospodarek o niższym średnim dochodzie (kraje o DNB na mieszkańca 1046–4125 USD) tylko 6 z 33 krajów wykazywało się wskaźnikiem indeksu kapitału ludzkiego powyżej 70%, 14 krajów uzyskało wynik z przedziału 60–70%, a 13 z nich nie przekroczyło progu 60%. Natomiast w żadnej z 16 gospodarek o niskim dochodzie (o DNB na mieszkańca poniżej 1045 USD) indeks kapitału ludzkiego nie przekroczył 60% (rys. 1.4).

Także badania Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) wykazały, że osiągnięcia technologiczne w dużym stopniu zależą od poziomu szkolnictwa wyższego w danej gospodarce. Większość krajów o wysokich wskaźnikach udziału osób z wyższym wykształceniem w stosunku do ogółu

Rysunek 1.4. Zależność między dochodem narodowym brutto per capita a wskaźnikiem kapitału ludzkiego (Human Capita Index) w krajach o niskich i średnich dochodach (2016)



Źródło: The Human Capital Report 2016. World Economic Forum, s. 13.

populacji stało się „liderami” w dziedzinie zaawansowanych technologii. I odwrotnie, nie istnieje ani jeden kraj o niskim wskaźniku osób mających wyższe wykształcenie (poniżej 10%), który ma wysoki lub średni poziom osiągnięć w indeksie technologicznym (Tilak 2003). Inwestycje w edukację stały się jednym z czynników rozwoju gospodarczego azjatyckich tygrysów, których strategie inwestowania w kapitał ludzki w literaturze przedmiotu często przeciwstawiane są działaniom podejmowanym przez kraje Ameryki Łacińskiej. Te pierwsze zdecydowały się na przeprowadzenie reform polegających m.in. na ograniczeniu wydatków publicznych o charakterze socjalnym na rzecz inwestycji²¹.

1.3.2. Innowacje, wiedza i B&R

Problematyka roli innowacyjności, wiedzy (pojęć często używanych w literaturze ekonomicznej zamiennie) oraz B&R dla rozwoju gospodarczego w dyskursie ekonomicznym podejmowana jest od wielu dekad, przy czym z upływem czasu podejście do innowacji jako źródła wzrostu gospodarczego znacząco ewoluowało. Jak wykazano we wcześniejszej części rozdziału, kapitał ludzki i wytwarzana przezeń wiedza pozwalają przedsiębiorstwom na tworzenie oraz adaptację innowacji. Wśród współczesnych ekonomistów panuje zgodność, że innowacje stały się jednym z najważniejszych czynników rozwoju gospodarek, gdyż długookresową przewagę konkurencyjną osiąga się dzięki technologicznemu zaawansowaniu oraz jakości oferowanych produktów lub usług. W ostatnich dziesięcioleciach, ze względu na intensywny rozwój teorii endogenicznego wzrostu, ekonomiści coraz częściej uważają, że za różnice w poziomie rozwoju poszczególnych gospodarek w dużym stopniu odpowiedzialne są różnice w zdolnościach innowacyjnych (Grossman i Helpman 1991, s. 46–51).

Warto podkreślić, że nawet w tradycyjnych sektorach gospodarki, takich jak np. przemysł tekstylny czy przetwórstwo spożywcze, innowacje i postęp technologiczny stały się kluczem do wzrostu (por. Mytelka 1999). To samo dotyczy sektorów usług, takich jak dystrybucja i sprzedaż detaliczna, usługi finansowe i ICT. Innowacje są również ściśle powiązane ze zmianami w strukturze gospodarki, z technologicznym ulepszaniem produkcji i przechodzeniem do działalności o wyższej wartości dodanej w globalnych łańcuchach wartości. Wiedza generowana i akumulowana przez podmioty gospodarcze nie tylko

²¹ Wdrożenie reform w wielu przypadkach odbywało się na zasadach odbiegających od wartości demokratycznych, np. przy znacznym ograniczeniu roli związków zawodowych.

umożliwia rozwój konkretnych firm, ale ma także konsekwencje dla rozwoju gospodarek regionalnych i krajowych. Postęp technologiczny wpływa na wzrost całkowitej produktywności czynników produkcji, co wyjaśnia ponad połowę zmienności tempa wzrostu gospodarczego między krajami (Helpman 2004). Oprócz funkcji podnoszenia wolumenu i obniżania kosztów produkcji gospodarczej, innowacje zmieniają jakość i charakter tego, co jest produkowane, poszerzając spektrum oferowanych towarów i usług.

Zgodnie z oksfordzkim podręcznikiem innowacyjności (Fagerberg, Mowery i Nelson 2005) pojęcie innowacji odnosi się do wprowadzania w życie wynalazków. Wąskie, ściśle technologiczne podejście koncentruje się na innowacjach produktowych i procesowych lub innowacjach technologicznych, które są wynikiem opartej na wiedzy (technologicznej) przedsiębiorczości. W szerszym ujęciu, innowacje odnosi się do rozwoju nowych produktów, nowych procesów, nowych źródeł zaopatrzenia, ale także do wykorzystania nowych rynków i rozwoju nowych sposobów organizacji biznesu. Koncepcję innowacji po raz pierwszy zdefiniował Schumpeter w *Teorii rozwoju gospodarczego* (1911), uznając, że jest ona ściśle związana z tworzeniem fundamentalnych lub radykalnych zmian, obejmujących transformację nowej idei lub technologicznego wynalazku w produkt lub proces o charakterze rynkowym. Zmiany te mogą dotyczyć: (1) powstania nowej technologii, procesu technologicznego lub nowych rynków produkcji, (2) wprowadzenia produktów o nowych atrybutach, (3) wykorzystania w procesie produkcji nowych surowców, (4) modyfikacji sposobu organizacji produkcji, (5) pojawienia się nowych rynków. Oddzielił on pojęcie innowacji od zjawiska upowszechniania innowacji, które uznał za odrębny rodzaj zmian określane mianem „imitacji”. Dlatego zgodnie z propozycją Schumpetera za innowację należy uznać jedynie zmianę niepowtarzalną (jednorazową, nieciągłą, incydentalną), w kontraście do zmian o charakterze inkrementalnym, imitacyjnym lub inwencyjnym, które mają charakter ciągłego i powtarzalnego procesu. Ze zjawiskiem innowacji w koncepcji Schumpetera ściśle związane jest pojęcie przedsiębiorczości. To przedsiębiorczość jest motorem innowacji, przedsiębiorca zaś „innowatorem”, który zazwyczaj tworzy nowe kombinacje: nowe produkty, nowe rynki, nowe materiały i nowe formy organizacji (Schumpeter 1934). Innowacyjna aktywność przedsiębiorców napędza twórczy „proces destrukcji”, powodując ciągłe zakłócenia równowagi gospodarczej w systemie ekonomicznym, stwarzając możliwości czerpania korzyści z renty ekonomicznej. Współcześnie zjawiska innowacyjności i przedsiębiorczości zostały niejako rozdzielone. Innowacje często tworzone są w jednostkach naukowych czy laboratoriach B&R funkcjonujących niezależnie od przedsiębiorców, a definiuje się je raczej jako

kontinuum zmian technicznych i organizacyjnych, które mogą dotyczyć zarówno prostych modyfikacji istniejących produktów, procesów i praktyk (nawet na poziomie pojedynczego przedsiębiorstwa), jak i radykalnie nowych produktów i procesów (innowacje dla całej branży czy sektora gospodarki).

Innowacyjność gospodarki oraz jej potencjał do tworzenia i wdrażania innowacji w wielu teoriach uznawane są za czynniki wzrostu ekonomicznego w długim okresie, jednak kluczową rolę zyskały one wraz z rozwojem koncepcji rozwoju endogenicznego. W klasycznych i neoklasycznych modelach wzrostu postęp technologiczny jest traktowany jako czynnik egzogeniczny, a więc zewnętrzny w stosunku do podmiotów gospodarczych i związany z wynalazkami pochodzącymi ze strefy pozaprodukcyjnej. W rzeczywistości innowacje tworzone są w przedsiębiorstwach, dlatego też „endogenizacja” innowacji jako immanentnego i znaczącego czynnika wpływającego na procesy i rozwój gospodarczy okazała się niezbędna do prawidłowego odwzorowania rzeczywistych zależności we współczesnych modelach i teoriach wzrostu. Źródła generowania wiedzy stały się co do zasady endogeniczne i miały wymierne zyski w postaci wzrostu akumulacji kapitału. Inną właściwością akumulacji wiedzy endogenicznej jest to, że nie jest ona konkurencyjna i częściowo wykluczalna (*partially excludable*), a zatem jest utrzymywana przez firmę, która opatentowała nowe rozwiązanie. O ile opracowanie nowego wynalazku najczęściej wiąże się ze znaczącymi nakładami finansowymi i jest procesem czasochłonnym, o tyle koszty marginalne imitacji innowacji są praktycznie bliskie zeru. Ponadto twórca lub właściciel wiedzy nie traci jej w momencie przekazania innym. Wartość wiedzy wzrasta wraz ze wzrostem wielkości rynku (Romer 1993, 1997). W ten sposób model przewiduje, że ci, którzy inwestują więcej w generowanie i gromadzenie wiedzy, będą rozwijać się szybciej, a ci, którzy tego nie zrobią, będą pozostać w tyle.

Ze względu na rolę, jaką przypisuje się innowacjom i wiedzy – a konkretnie: w jaki sposób ujmuje się efekty zewnętrzne inwestycji kapitałowych – endogeniczne modele wzrostu sklasyfikować można w trzy grupy: modele kapitałowe, modele innowacyjne oraz modele innowacyjności Schumpetera (lub neo-Schumpetera) (Martin i Sunley 1998). Modele kapitałowe zakładają, że inwestycje w kapitał fizyczny generują transfer wiedzy, który zwiększa produktywność całego kapitału w gospodarce (Romer 1994). Modele innowacji zakładają, że transfer wiedzy powstaje nie przez inwestowanie w kapitał fizyczny, ale przez inwestowanie w kapitał ludzki (Lucas 1988). Rozprzestrzenianie się wiedzy w tych modelach wpływa na produktywność zarówno kapitału ludzkiego, jak i kapitału fizycznego. Innowacje w obu tych modelach są w pewnym sensie jedynie efektem ubocznym lub produktem ubocznym inwe-

stycji kapitałowych. Natomiast modele innowacyjności Schumpetera (i neo-Schumpetera) zakładają, że firmy celowo angażują się w działania innowacyjne. Osiąganie wysokich wyników wzrostu wynika z ciągłego inwestowania w nowe produkty i produktywnie technologie, napędzane wysoką stopą zwrotu z tego typu inwestycji. Istnienie niedoskonałej konkurencji umożliwia firmom czerpanie zysków z ich innowacji na zasadach monopolu do momentu ewentualnego rozprzestrzeniania się wiedzy. Niemniej zyski z innowacji, nawet tymczasowe, stanowią zachętę dla firm do ponoszenia nakładów na działalność badawczo-rozwojową. W tym kontekście z perspektywy makro, ta innowacyjna działalność firm (inwestycje w sferze B&R), w rezultacie której wdrażane są innowacje, jest istotna dla ogólnego wzrostu gospodarczego. Nowe rozwiązania podlegają bowiem dyfuzji i są wykorzystywane przez kolejne podmioty gospodarcze na zasadzie uczenia się poprzez praktykę (*learning by doing*). Nakłady inwestycyjne ponoszone na badania i rozwój przez konkretną firmę implikują przyrost ogólnego poziomu wiedzy (innowacyjności) w całej gospodarce i stają się w pewnym sensie wspólnym czynnikiem produkcji.

Dahlman (1998) wprowadził cztery etapy związane z przepływem wiedzy: (1) przejmowanie wiedzy, (2) tworzenie wiedzy, (3) rozpowszechnianie wiedzy, (4) używanie wiedzy. Każdy z nich jest ważny dla rozwoju gospodarczego, ale w różnym stopniu. Na przykład regiony mające słabą bazę dla badań i rozwoju mogą rozwijać się dzięki dobremu przejmowaniu i adaptowaniu wiedzy, najczęściej poprzez napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich (i związanemu z nimi transferowi technologii). Kluczowe dla rozwoju gospodarczego jest rozpowszechnianie wiedzy, ponieważ wiedza „zamknięta” w przedsiębiorstwach i nieprzepływająca do gospodarki nie będzie przyczyniać się do ogólnego rozwoju gospodarczego. Istotą pozytywnego oddziaływania wiedzy i innowacji na rozwój gospodarczy jest ich odpowiednie użycie, gdyż samo gromadzenie i przepływ wiedzy bez jej właściwej implementacji w procesach biznesowych nie ma wpływu na wzrost wartości produkcji lub usług. W rezultacie ważny jest nie tylko rozwój sektora badań i rozwoju czy stymulacja transferu technologii, lecz również zadbanie o właściwą implementację wiedzy w firmach.

Szczególne znaczenie wiedzy i pozytywny wpływ polityki ukierunkowanej na wspieranie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy dla rozwoju regionów zacofanych dowodzi wiele analiz empirycznych i studiów przypadku poszczególnych państw. Działania ukierunkowane na podnoszenie poziomu wiedzy i innowacji i ich szersze rozprzestrzenianie przekładają się zarówno na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, jak i polepszenie ogólnej kondycji gospodarki (por. OECD 2007; Pangsy-Ka-

nia 2007; Prystom 2012; European Commission 2013; Weresa 2014; Acosta, Coronado i Romero, 2015; Schøtt i Jensen, 2016).

W literaturze przedmiotu często przywołuje się przykład Korei Południowej, która od lat sześćdziesiątych doświadcza szybkiego, a co ważniejsze, trwałego wzrostu gospodarczego, umożliwiając krajowi niegdyś o niskich dochodach dołączenie do grona wysoko uprzemysłowionych krajów w stosunkowo krótkim okresie czterech i pół dekady. Większość tego wzrostu można przypisać raczej akumulacji wiedzy niż akumulacji tradycyjnych czynników produkcji kapitału i pracy (World Bank 2006, s. 1). Wdrażane w kolejnych latach pragmatyczne strategie rozwoju uwzględniające intensywne procesy uczenia się, obejmujące aktywne budowanie zdolności technologicznych, w tym promowanie rodzimych innowacji w zakresie zaawansowanych technologii, którym towarzyszyły działania ukierunkowane na rozwój zasobów ludzkich. Kraj osiągnął rozwój, inwestując głównie w edukację i szkolenia, stymulując innowacje poprzez intensywne wspieranie rozwoju sektora B&R oraz rozwijając i polepszając dostęp do nowoczesnej infrastruktury informacyjnej, co w połączeniu ze stabilnym ekonomicznym i sprzyjającym kontekstem instytucjonalnym (rząd Korei przyjął bardzo ważną, proaktywną rolę lidera polegającą na wspieraniu rynku i zapewnieniu środowiska sprzyjającego i podtrzymującego transformację), umożliwiło rozkwit i zwiększyło efektywność inwestycji związanych z rozwojem wiedzy.

Wiedza i postęp technologiczny, które przyczyniły się do rozwoju wielu gospodarek, mogą jednak okazać się nieprzyswajalne lub słabo przyswajalne w specyficznym kontekście kulturowo-społecznym, co może skutecznie blokować rozwój gospodarczy. W teoriach endogenicznych podkreśla się więc znaczenie ram instytucjonalnych dla stymulowania innowacji, ponieważ motywacja do poszukiwania ulepszeń zależy od możliwości i zdolności innowatorów do komercjalizacji innowacji. Na zakresie i jakości infrastruktury instytucjonalnej, która stanowi kluczowy element regionalnego systemu innowacji koncentruje się między innymi koncepcja „regionu uczącego się” Floridy (1995). Regiony uczące się wiążą się z obecnością gęstej sieci instytucji badawczych, a także z szerszym kontekstem, w jakim funkcjonują: zestawem warunków i udogodnień instytucjonalnych, infrastrukturalnych, finansowych, prawnych i społecznych, które do danej lokalizacji przyciągają wysoko wykwalifikowanych pracowników i są w stanie ich tam utrzymać. Nie bez znaczenia są tu także opisane w kolejnej części kapitał społeczny i zaufanie, które przyczyniają się do tworzenia i rozwoju gęstych sieci relacji między firmami, jednostkami badawczymi i wspierania procesu interaktywnego uczenia się. Powiązania sieciowe traktowane są jako czynnik organizujący i wzmacniający efektywne funkcjonowanie struktur gospodarczych, budujący nowy rodzaj ładu społeczno-ekonomicznego (Castells 2011; Hakansson 2015).

Jak zaznacza Rothwell (1992) nieprawidłowe jest myślenie o procesach innowacyjnych w kategorii modelu liniowego, przyjmującego założenie, że w celu osiągnięcia wzrostu produktywności wystarczy zwiększenie nakładów na B&R. W przypadku regionów zapóźnionych inwestowanie w wiedzę i nowe technologie nie zawsze musi w prosty sposób przełożyć się na zainicjowanie trwałego rozwoju gospodarczego, co wynika faktu, że ta wiedza i nowe technologie są bardziej wyrafinowane niż możliwości pracowników i firm do efektywnego ich wykorzystania. Mankoff i Evers (2009) nazywają to „pułapką wiedzy”. Regiony zwykle zwiększają swoją wiedzę poprzez transgraniczny przepływ wiedzy i technologii, handel, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, wspólne przedsięwzięcia, fuzje czy przez przepływ wykwalifikowanej siły roboczej. Mogą jednak występować trudności w jej asymilacji. Regiony nie są w stanie wchłonąć każdej „ilości” wiedzy. Efektywna absorpcja wynika ze zdolności do asymilacji nowych rozwiązań, zależy od poziomu wykształcenia społeczeństwa oraz od jego początkowego poziomu kapitału ludzkiego. Zgodnie z założeniami modeli innowacji piątej i szóstej generacji innowacje są rezultatem integracji systemowej i współpracy – zarówno w zakresie badań, jak i marketingu – sieciowej innowatorów obejmującej kluczowych dostawców, klientów, inne firmy, jednostki badawcze, uniwersytety. Tak więc tworzenie i skuteczne wykorzystanie innowacyjności we współczesnym świecie w dużej mierze zależy od czynników, które są w stosunku do firm zewnętrzne i wiążą się z otoczeniem, w jakim funkcjonują: gęstość i jakość sieci współpracy, jakość instytucji i polityk publicznych, kontekst kulturowy.

Jednym z powszechnych sposobów wspierania rozwoju innowacyjności jest finansowanie powstawania parków naukowych i technologicznych. Badacze coraz częściej podnoszą jednak kwestie ograniczonej efektywności tego typu działań. Wiele analiz funkcjonowania parków technologicznych ujawniło, że sukces osiągnęła bardzo ograniczona ich liczba. I choć pojedyncze przypadki zakończone sukcesem są rzeczywiście obecne (Felsenstein 1994; Komninos 2002), większość tego typu inwestycji przynosi ograniczone, jeśli w ogóle, pozytywne dla podnoszenia innowacyjności wyniki. Firmy zlokalizowane w parkach korzystają zazwyczaj z wyższego poziomu technologii niż firmy spoza parku, ale nie wykazują się większą liczbą powiązań z wyższymi uczelniami lub działalnością innowacyjną (Van Dierdonck i Debackere 1991; Vedovello 1997). Już na początku lat 90. ubiegłego wieku Massey i in. (1992), analizując efektywność tego typu instytucji w Wielkiej Brytanii, stwierdzili, że parki są przede wszystkim projektami deweloperskim i scharakteryzowali je jako „fantazje o zaawansowanych technologiach” (*high-tech fantasies*). Pod wieloma względami parki nie osiągnęły swoich celów, w niewielkim stopniu

przyczyniając się do transferu technologii i tworzenia nowych firm opartych na technologii. Badania przeprowadzone przez Felsensteina (1994) w trzech parkach w Izraelu dowodzą, że funkcjonowały one raczej jako enklawy technologii, a nie jako baza (środowisko wspierające) innowacji. Chorda (1996) w studium francuskich parków naukowo-technologicznych wskazuje na słabe wyniki w zakresie pracy sieciowej i promowania przedsiębiorczości przez te instytucje.

Na tle wątpliwości co do efektywności funkcjonowania parków naukowo-technologicznych w zaawansowanych technologicznie krajach i regionach, wspieranie ich rozwoju w regionach zapóźnionych gospodarczo może być jeszcze bardziej iluzoryczne. Regiony te charakteryzują się niskimi poziomami wiedzy lokalnej, słabą bazą technologiczną i mają z reguły mniej dynamiczne i atrakcyjne rynki krajowe. Mają także wyraźnie niski poziom działalności badawczo-rozwojowej, niewiele (bądź wcale) firm w sektorach zaawansowanych technologicznie i opartych na wiedzy oraz niski poziom kapitału ludzkiego (EC, 2003). Firmy w regionach słabiej rozwiniętych inwestują głównie w technologie już istniejące, wykazują bardzo niski poziom inwestycji w badania i rozwój, niskie zainteresowanie współpracą z innymi firmami i instytucjami (Tsipouri i Gaudenzi 1998). Kontekst społeczno-gospodarczy i instytucjonalny regionów zapóźnionych znacząco ogranicza więc możliwości tworzenia parków naukowo-technologicznych, które mogłyby skutecznie pełnić funkcję instytucji kreujących innowacje, powiązania oparte na wiedzy między przedsiębiorcami a uniwersytetami, będących miejscem „wykluwania się” firm branży wysokich technologii.

Ukierunkowanie pomocy zewnętrznej na rozwój innowacyjności w regionach zapóźnionych może okazać się mało skuteczne również dlatego, że wydatki stają się w takim przypadku domeną administracji publicznej. Istnieje szereg badań empirycznych, które negują pozytywny wpływ wydatków na badania i rozwój ponoszonych przez instytucje publiczne na wzrost gospodarczy w przeciwieństwie do efektywności nakładów, jakie ponosi na ten cel sektor prywatny. Wyniki metaanalizy wyników badań ilościowych w tym obszarze dokonanej przez Sveikauskas (2007) wskazują, że zwrot z wydatków na badania jest bardzo wysoki (prywatny na poziomie 25%), przy czym dotyczy to jedynie badań finansowanych przez przedsiębiorstwa. Zwrot z wielu form rozwijania B&R, które są finansowane ze środków publicznych, jest bliski zeru. Podobne wnioski wynikają z analizy danych z lat 1981–1999 oraz 1970–1987 dla gospodarek wybranych krajów OECD (OECD 2003; Park 1995), które uwiaryściły istotny statystycznie znaczący wpływ wydatków przedsiębiorstw na B&R na wzrost gospodarczy, przy jednoczesnym silnym negatyw-

nym wpływie wydatków państwa w tym obszarze. 10 gospodarek OECD od lat pokazuje, że wydatki firm na B&R są ważniejszym determinantem wzrostu ich produktywności niż wydatki państwowe na B&R. Możliwe że wydatki firm są nastawione na wdrożenia, a ośrodków państwowych na badania podstawowe, których wpływ trudno oszacować empirycznie.

Wśród ekonomistów panuje powszechna zgoda, że w dzisiejszym świecie działania ukierunkowane na wzmacnianie rozwoju regionów zapóźnionych powinny koncentrować się na wspieraniu rozwoju technologicznego i promocji gospodarki opartej na wiedzy. Jednak strategie rozwoju gospodarczego odwołujące się do wzmacniania wiedzy i innowacji nie powinny być traktowane jako szablonowe i uniwersalne „recepty”, które sprawdzają się w każdym kontekście. Szczególnie w przypadku regionów zapóźnionych podejście *one-fit all* nie ma uzasadnienia w interwencjach mających na celu rozwój innowacyjności (Stephens i in. 2013; Capello i in. 2014, 2017)²². Działania podejmowane na rzecz rozwoju gospodarek opartych na wiedzy muszą być ściśle związana ze wstępnymi warunkami kontekstowymi (np. kapitał ludzki, jakość edukacji, dostępność komunikacyjna), podmiotami uczestniczącymi w procesie tworzenia innowacji (firmy, uniwersytety, ośrodki badawcze, agencje rządowe), mechanizmami, które ułatwiają interakcję między różnego rodzaju podmiotami na poziomie lokalnym oraz kanałami przepływów wiedzy i dyfuzji innowacji, jakimi dysponuje dany obszar. Wyznaczają one różne wzorce innowacji (*patterns of innovation*), na podstawie których regiony można sklasyfikować jako: (1) obszary oparte na nauce (*science-based*), (2) obszary nauk stosowanych (*applied science*), (3) obszary inteligentnego zastosowania technologii (*smart technology application*), (4) obszary inteligentnej i kreatywnej dywersyfikacji (*smart and creative diversification*) oraz (5) obszary-naśladowcy innowacji (*imitative innovation*). Rozwój innowacyjności regionów wiąże się z przechodzeniem od niższych do wyższych poziomów innowacyjności gospodarki, w pierwszej kolejności dokonując transformacji informacji w wiedzę, następnie wiedzy w innowacje, a w końcu innowacji we wzrost produktywności i w efekcie w rozwój gospodarczy. Skuteczność wspierania innowacyjności polegająca na zwiększeniu efektywności i pogłębieniu gromadzonej wiedzy, promocji wdrażania nowych rozwiązań i dywersyfikacji zależy od stopnia dostosowania interwencji do wzorca innowacji charaktery-

²² Wyniki badań nad skutecznością programów rozwojowych wdrażanych w Appalachach sugerują, że w przypadku regionów, w których brakuje zdolności do rozwoju innowacji, rozwiązaniem zapewniającym lepsze wyniki jest koncentracja na wsparciu istniejących branż i lokalnej przedsiębiorczości (Stephens 2013).

zujący dany region. Ponadto działania wspierające powinny mieć podwójny cel: „tworzenie bazy” i „budowanie połączeń” (tab. 1.2).

Tabela 1.2. Interwencje publiczne wspierające rozwój innowacji w regionach w zależności od charakteryzującego je wzorca innowacji

	Wzorec innowacji charakteryzujący dany region				
	(1) obszary oparte na nauce (<i>science-based</i>)	(2) obszary nauk stosowanych (<i>applied science</i>)	(3) obszary inteligentnego zastosowania technologii (<i>smart technology application</i>)	(4) obszary inteligentnej i kreatywnej dywersyfikacji (<i>smart and creative diversification</i>)	(5) obszary-naśladowcy innowacji (<i>imitative innovation</i>)
Działania wspierające generowanie wiedzy („tworzenie bazy”)	Wsparcie dla badań i rozwoju z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań Wsparcie rozwoju technologii powszechnego zastosowania (GPT) (wzorec 1) Wsparcie rozwoju technologii wyspecjalizowanych (wzorec 2)		Zachęty: do modernizacji technologicznej i rozwoju lokalnych sieci współpracy (wzorec 3) do lokalnej kreatywności i identyfikacja najlepszych praktyk (wzorec 4)		Szybkie upowszechnianie istniejących innowacji
Działania wspierające transfery wiedzy („budowanie połączeń”)	Zachęty do przyciągania i mobilności wynalazców zgodne z polityką lokalną Wsparcie współpracy badawczej przy wzięciu pod uwagę lokalnych uwarunkowań		Zachęty do wdrażania kreatywnych rozwiązań poprzez: wspólne działania badawcze w powiązanych sektorach (wzorec 3) przyciąganie wybitnych badaczy nawet na krótki okres czasu (wzorec 4)		Zachęty stanowiące bodziec do lokalizacji i prowadzenia działalności międzynarodowych korporacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Capello 2014.

Wspieranie rozwoju innowacji w regionach zapóźnionych (według przyjętej klasyfikacji „naśladowców innowacji”) powinno polegać na koncentracji środków pomocy zewnętrznej na stworzeniu struktur i instytucji pozwalających na szybką dyfuzję adaptowanych z zewnątrz innowacji, a także na tworzeniu warunków i zapewnianiu bodźców do lokalizowania się i aktywności gospodarczej w dłuższej perspektywie czasowej międzynarodowych korporacji, firm wykorzystujących nowoczesne technologie i stosujące innowacyjne rozwiązania, tak by region mógł „przejsć” do kolejnego wzorca innowacji. Przeznaczanie środków pomocowych na rozwój B&R w tego typu regionach nie ma racji bytu i z dużym prawdopodobieństwem zakończy się porażką w promowaniu rozwoju gospodarczego, ze względu na ubogość elementów składają-

cych się na wzorzec innowacyjności, tj. zasobów i warunków kontekstowych czy interesariuszy indywidualnych i zbiorowych.

1.3.3. Kapitał społeczny i jakość instytucji

W dyskursie o czynnikach w rozwoju lokalnego i regionalnego coraz częściej kładzie się także nacisk na aspekt instytucjonalny. O wpływie kapitału społecznego i relacyjnego (i ściśle związanego z nimi zaufania, jakości i sprawności instytucji)²³ na rozwój gospodarczy pisali m.in.: Putnam (1995), Landes (2000), Fukuyama (1997, 2003), Woolcock i Narayan (2000), Knack i Keefer (1997), Torpe (2003), Beugelsdijk i van Schaik (2005) czy Acemoglu i Robinson (2014). Wzrostu zainteresowania kapitałem społecznym w ostatnich kilku dekadach można upatrywać w rozwoju teorii wzrostu endogenicznego – kapitał społeczny (w tym kapitał relacyjny) jako wewnętrzny zasób danej społeczności przyczynia się do bardziej efektywnego wykorzystania tradycyjnych czynników produkcji, których mobilność w dzisiejszych czasach jest niemal nieograniczona (Capello i in. 2009).

Po raz pierwszy termin „kapitał społeczny” pojawił się na początku poprzedniego stulecia w pracy Hanifan, opisującej wiejskie ośrodki edukacyjne. Autorka podkreślała rolę lokalnych wspólnot oraz więzi międzyludzkich w rozwiązywaniu problemów gospodarczych, politycznych i społecznych, przestrzegała przed narastającą pasywnością obywateli wobec spraw bezpośrednio dotyczących ich społeczności. Hanifan (1916, s. 130 za: Woolcock i Narayan 2000, s. 228) tłumaczyła, że: „jeśli ktoś nawiąże kontakt ze swoim sąsiadem i razem porozumieją się ze swoimi sąsiadami, to nastąpi akumulacja kapitału społecznego, który niezwłocznie może zaspokoić jego potrzeby społeczne oraz może zbudować potencjał społeczny wystarczający do znaczącej poprawy warunków życia całej społeczności”. Ponownie określenie kapitału społecznego pojawiło się w pracy urbanistki Jacobs w latach 60. Autorka dowodziła, że istnienie gęstych sieci stosunków między członkami pewnych grup społecznych zamieszkujących amerykańskie metropolie wpływało na wytwarzanie się kapitału społecznego, co było z kolei swego rodzaju gwarantem bezpieczeństwa publicznego (za: Fukuyama 2003, s. 172).

Według autorów sieć tych relacji stanowi kapitał społeczny rozumiany jako zasób danej jednostki, a nie jako element społecznej struktury (za: Portes 1998, s. 4). Bez wątplenia podstawowymi tekstami, które pojawiły się w literaturze

²³ Socjologowie i ekonomiści często zamiennie używają takich pojęć, jak zaufanie, aktywność społeczna, zaangażowanie obywatelskie czy jakość instytucji w kontekście definiowania kapitału społecznego, wskazując na ich silną współzależność (por. Zaucha i in. 2015).

akademickiej i które legły u podstaw dalszych prac i powszechnej dyskusji na temat kapitału społecznego, są prace autorstwa Bourdieu (1985) i Colemana (1988, 1990). To oni starali się usystematyzować mnogość kwestii związanych z sieciami stosunków o charakterze społecznym, politycznym, kulturowym, zarówno w aspekcie grupowym, jak i jednostkowym, wskazując jednocześnie na ich praktyczne znaczenie dla współczesnych zjawisk, w tym dla rozwoju regionalnego. Jednak to opublikowane w 1993 roku wyniki badań Putnama zapoczątkowały trwającą do dziś dyskusję nad praktycznym zastosowaniem teorii kapitału społecznego do wyjaśniania zjawisk o charakterze ekonomicznym – zwłaszcza znaczenia kapitału społecznego dla rozwoju gospodarczego regionów i państw (por. Landes 2000; Perez-Diaz 1996; Fukuyama 1997, 2003; Paxton 1999; Hryniewicz 2004; Torpe 2003; Inglehart 2003; Cooper i in. 2005). Jego prace rzuciły nowe światło na pojęcie kapitału społecznego, który utożsamiony został z pewnymi trwałymi normami, kodami kultury i jakością instytucji. Było to wyraźne odejście od koncepcji przedstawianej przez Colemana, mówiącej o możliwości generowania kapitału społecznego przez daną grupę dzięki zachowaniom, które podejmują jednostki na podstawie racjonalnych kalkulacji.

Autor *Demokracji w działaniu* wysunął i udowodnił tezę, że źródeł sprawnego funkcjonowania instytucji samorządowych poszukiwać należy w istnieniu wśród mieszkańców regionów wspólnoty obywatelskiej. Sprawność funkcjonowania instytucji samorządowych wyjaśniona została w perspektywie czasowej – korzenie społeczeństwa obywatelskiego sięgają czasów dawnych i są pochodną regionalnych różnic dotyczących popularności klubów i przynależności do różnych organizacji. Z przeprowadzonych badań wyciąga on wniosek, że „kontekst społeczny i historia warunkują w sposób istotny skuteczność działania instytucji” (Putnam 1995, s. 285). Analizując historię włoskich instytucji począwszy od XVI wieku, podkreślał, że to, czy instytucje odnoszą sukces, czy porażkę zależy od „cnoty obywatelskiej” członków społeczności, która jest podstawą tworzenia się wspólnoty obywatelskiej. Przejawem tej cnoty jest aktywne uczestniczenie w życiu społeczności – zainteresowanie i poświęcenie się sprawom publicznym, które autor określa mianem zaangażowania obywatelskiego. Cnota obywatelska umożliwia także przedłożenie interesu wspólnego nad interes indywidualny. Wśród innych atrybutów wspólnot obywatelskich Putnam wymienia także solidarność, wzajemne zaufanie oraz tolerancję. Opisywane przez niego sieci interakcji w społeczeństwie obywatelskim opierają się na wzajemnym zaufaniu. W pojęcie to wpisana jest zasada wzajemności, polegająca na podejmowaniu działań na rzecz innych osób, przy czym nie oczekuje się natychmiastowej rekompensaty w przeko-

naniu, że w przyszłości inni również wyświadczą bezinteresowną przysługę. Szacunek i zaufanie, jakim obdarzają się członkowie społeczności o charakterze obywatelskim, pozwalają na sprawniejsze działanie, dzięki większej skłonności do poszukiwania kompromisów. Ponadto zaufanie ogranicza w pewnym stopniu działania oportunistyczne, powoduje, że zachowania członków społeczności są bardziej przewidywalne i mniej radykalne. Wzajemne zaufanie, jako podstawowy element kapitału społecznego, jest warunkiem nawiązywania dobrowolnej współpracy, zapewniającej sprawność oraz lepszą koordynację podejmowanych zadań. Sieci współpracy zinstytucjonalizowanej (formalne lub nie) z jednej strony zwiększają prawdopodobieństwo podjęcia wspólnych działań poza istniejącymi już sieciami, z drugiej zaś zmniejszają prawdopodobieństwo i koszty ewentualnego złamania norm wzajemności.

W celu wyjaśniania roli kapitału społecznego i jakości instytucji w rozwoju regionalnym należy także sięgnąć do koncepcji prezentowanych przez kontynuatorów myśli Putnama, nazywanych w literaturze „nowymi instytucjonalistami” (por. Gąciarz 2004). Zaliczyć do nich należy Ingleharta, który podobnie jak Putnam stoi na stanowisku, że instytucje działają sprawnie w społeczeństwach o wysokim kapitale społecznym, czyli tam, gdzie istnieje dobrze rozwinięta, zakorzeniona i ugruntowana w formie codziennych nawyków i reguł interakcyjnych kultura obywatelska. Kultura ta musi opierać się na zaufaniu i tolerancji (Inglehart 1997, s. 188). Od niej zależy dynamika i kierunki rozwoju danej społeczności.

Cytowany wcześniej Fukuyama wychodzi znacznie poza rozważania o relacjach jednostek i grup wewnątrz społeczności. Przedstawione w pracy *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu* tezy koncentrują się na zależnościach między kapitałem społecznym a działalnością gospodarczą, społeczną, a także polityczną. Założenia tej pracy opierają się na przekonaniu, że kapitał społeczny jest pewnym zasobem kulturowym. Stanowi zjawisko makrosocjologiczne i cechuje pewne większe jednostki terytorialne, jakimi są regiony (kraje). Dla Fukuyamy kapitał społeczny jest przede wszystkim zdolnością wynikającą z rozpowszechnienia zaufania w obrębie społeczeństwa lub jego części i może być atrybutem najbardziej podstawowej grupy społecznej, jaką jest rodzina. Jednocześnie może być rozpatrywany w skali całego narodu oraz w obrębie wszystkich grup pośrednich. Podobnie jak Putnam, Fukuyama uważa, że regionalne zróżnicowanie w poziomie kapitału społecznego jest zdeterminowane przez odmienność kulturowej tradycji wynikającej z różnych historycznych doświadczeń. Historyczne tradycje kształtowały kulturę zaufania lub nieufności oraz kontekst strukturalny i instytucjonalny. Według Fukuy-

amy (1997, s. 24, 39) „zdolność tworzenia i prowadzenia nowych instytucji wynika bezpośrednio z kontekstu kulturowego, w jakim funkcjonują”. Natomiast społeczeństwa (regiony) o niskich zasobach kapitału społecznego nie tylko tworzą słabe i niewydajne struktury gospodarcze, lecz również cechują się nieudolnymi instytucjami administracyjnymi, w których z większym prawdopodobieństwem występuje zjawisko korupcji urzędników.

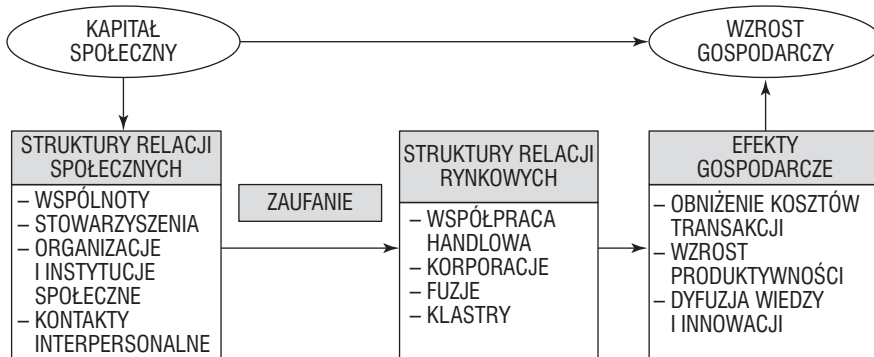
Wpływ poziomu kapitału społecznego i jakości instytucji na wzrost gospodarczy potwierdza szereg badań empirycznych, których metaanalizy dokonali Westlund i Adam (2009). Wśród najważniejszych, obejmujących najszerze panele danych dla dłuższych szeregów czasowych, badań identyfikujących zależność między kapitałem społecznym a wzrostem gospodarczym, należy wspomnieć kilka. Whiteley (2000) przeprowadził analizy bazujące na zmodyfikowanym neoklasycznym modelu wzrostu dla danych z trzydziestu czterech krajów z lat 1970–1992, dochodząc do wniosku, że wpływ kapitału społecznego na wzrost jest co najmniej tak silny, jak wpływ kapitału ludzkiego lub edukacji, a więc czynników uznanych za kluczowe w teorii wzrostu endogenicznego. Beugelsdijk i Van Schaik (2005), analizując dane z 54 europejskich regionów, udowodnili, że regionalne różnice w rozwoju gospodarczym związane są z kapitałem społecznym (definiowanym jako poziom uogólnionego zaufania i działalności stowarzyszeniowej). Analizy danych panelowych z 23 lat dla regionów i subregionów hiszpańskich wykazały, że kapitał społeczny jest jednym z czynników trwale różnicujących poziom PKB per capita tych jednostek, a rozbieżności charakteryzują się trwałością w czasie (Torcal i Montero 1999).

Na rolę instytucji w rozwoju gospodarczym zwracają uwagę Acemoglou i Robinson (2012), którzy w książce *Dlaczego narody przegrywają* stawiają tezę, że wzrost gospodarczy i dobrobyt uwarunkowane są istnieniem włączających instytucji gospodarczych i politycznych, podczas gdy instytucje wyzykujące odpowiedzialne są za ubóstwo i stagnację. Znaczenie instytucji gospodarczych jako motoru wzrostu uzasadnione jest faktem, że stanowią one podstawy relacji gospodarczych, kształtują wymianę handlową, umożliwiają jednostkom zakładanie i rozwój przedsiębiorstw, a także zachęcają je do angażowania się w długoterminowe inwestycje, polegające na wytwarzaniu i wdrażaniu nowych technologii oraz ich szerszej dyfuzji. Z kolei efektywność instytucji gospodarczych zdeterminowana jest przez instytucje polityczne i czynniki decydujące o tym, jak zorganizowana jest władza polityczna. Autorzy klasyfikują instytucje gospodarcze i polityczne jako włączające/pluralistyczne (*inclusive/pluralistic*) lub wyzykujące/absolutystyczne (*extractive/absolutist*). Włączające instytucje gospodarcze to takie, które umożliwiają i zachęcają obywateli do swobodnego, bezpiecznego i aktywnego uczestnictwa

w działalności gospodarczej, usuwają bariery i wspierają wejście na rynek nowym firmom, zapewniają przyjazny i pomocny kontekst dla ich rozwoju. Wspomagają one zastępowanie funkcjonujących technologii, systemów produkcyjnych, organizacji i sposobów zarządzania bardziej wydajnymi, innowacyjnymi. Te sprzyjające włączaniu instytucje gospodarcze są z kolei wspierane przez instytucje polityczne o charakterze integracyjnym, inaczej pluralistycznymi, a więc takimi, w których władza polityczna nie koncentruje się wyłącznie w rękach ograniczonej grupy, lecz obejmuje szerokie spektrum różnego rodzaju aktorów społecznych. Natomiast wyzyskujące instytucje polityczne to te, które mają na celu odnoszenie korzyści z generowanego przez pracę większości populacji bogactwa jedynie przez uprzywilejowane elity. Nie sprzyjają one wzrostowi gospodarczemu, ponieważ nie zapewniają niezbędnych dla jednostek zachęt do podejmowania działań kreujących dochody. Dodatkowo elity funkcjonujące w ramach instytucji absolutystycznych mają skłonność do ochrony swoich przywilejów, wbrew interesowi ogółu społeczeństwa, co hamuje procesy rozwojowe. Autorzy piszą wręcz o strachu przed wprowadzaniem innowacji, podpierając się przykładami Rosji i Austro-Węgier, w których „blokadami dla industrializacji stały się nie tylko zaniedbania czy złe rządy elit oraz fatalny regres gospodarczy powodowany przez instytucje wyzyskujące, lecz przede wszystkim aktywne poczynania władz, które sprzeciwiały się wprowadzaniu nowych rozwiązań i inwestycjom w infrastrukturę, na przykład w budowanie linii kolejowych, które umożliwiłyby upowszechnianie nowych technologii” (Acemoglu i Robinson 2012, s. 249–250). Tak więc autorzy przekonują, że czynnikiem, który stanowi kluczowy element w łańcuchu przyczynowo-skutkowym między innowacjami, wzrostem gospodarczym i społecznie optymalną dystrybucją bogactwa są właśnie instytucje – włączające, pluralistyczne, otwarte, integrujące i kreujące zaufanie – że istnienie tych instytucji jest warunkiem koniecznym, choć oczywiście niewystarczającym do osiągnięcia trwałego rozwoju gospodarczego (rys. 1.5).

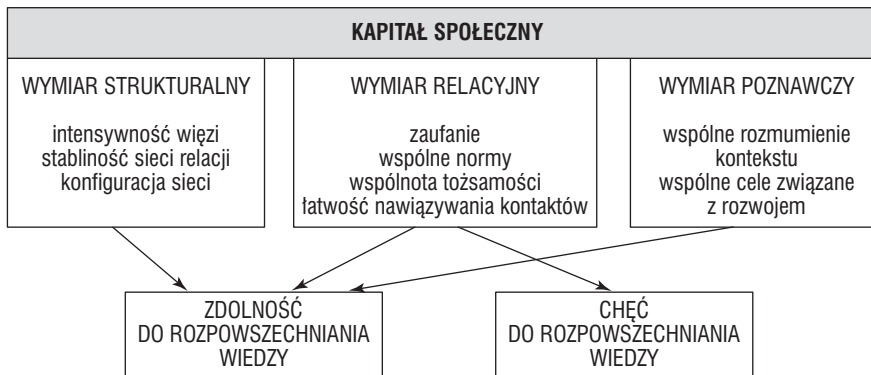
Kapitał społeczny ma znaczący wpływ na efekty rozpowszechniania się wiedzy i poziom innowacji: im dłuższy jest promień zaufania osób posiadających wiedzę, tym większe jest prawdopodobieństwo wzajemnej wymiany tej wiedzy (między firmami, pracownikami naukowymi, jednostkami badawczymi itp.). W przypadku rozwoju innowacji, brak odpowiedniego poziomu kapitału społecznego, a więc istnienie wąskich i zamkniętych sieci relacji między przedsiębiorstwami, instytucjami naukowymi i ich pracownikami, prowadzi do ograniczonej wymiany wiedzy, najczęściej o charakterze redundantnym. Do rozpowszechniania się wiedzy niezbędna jest z jednej strony zdolność, a z drugiej chęć do rozpoczęcia i kontynuacji tego procesu. Za

Rysunek 1.5. Schemat wpływu kapitału społecznego na wzrost gospodarczy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Agirre i in. 2009.

Rysunek 1.6. Kapitał społeczny a transfer wiedzy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Inkpen i Tsang 2005.

zdolność do rozpowszechniania innowacji odpowiadają trzy wymiary kapitału społecznego, wyróżnione przez J. Nahapiet i S. Ghoshal (1998), a mianowicie: (1) strukturalny – dotyczący tego jak skonfigurowane są i zorganizowane sieci relacji, jaka jest stabilność i intensywność relacji. Kwestie te leżą u podstaw komunikacji między jednostkami (osobami, firmami), jak i instytucjami (publicznymi, naukowymi), które w ramach sieci przekazują sobie wiedzę; (2) relacyjny, odnoszący się do wartości i norm, na których bazują relacje wewnątrz sieci – przede wszystkim zaufanie interpersonalne, poczucie wspólnoty tożsamości, sposoby nawiązywania kontaktów, normy wyznaczające poziom konsensusu – znacznie ułatwiające wzajemne przekazywanie wiedzy między

członkami tworzącymi sieci relacji; (3) poznawczy, który obejmuje wspólne rozumienie kontekstu, wspólny interes wyrażający się w dążeniu do tworzenia innowacji, wiedzy i ich rozpowszechniania, relacje wewnątrz sieci, umożliwiające nową interpretację wydarzeń oraz jej transfer w sferę realizacji zadań w celu łatwiejszego pozyskiwania wiedzy (rys. 1.6).

Wzmacnianie kapitału społecznego w ramach podejmowanych z wykorzystaniem zewnętrznej pomocy finansowej w praktyce ogranicza się do poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych, wzmacniania podstaw do rozwoju relacji między członkami danej społeczności oraz do kreowania się na różnych płaszczyznach i w różnych obszarach sieci współpracy podmiotów funkcjonujących w danej gospodarce. Biorąc jednak pod uwagę przytoczoną w rozdziale 1.1 koncepcję długiego trwania Braudela, należy pamiętać, że instytucje i struktury są najczęściej głęboko zakorzenione w historii i przez to odporne na zmiany, dlatego interwencje publiczne ukierunkowane na wzmacnianie kapitału społecznego w krótkim okresie mogą charakteryzować się niską skutecznością.

1.3.4. Infrastruktura fizyczna

Ekonomiści rozwoju od połowy lat 30. XX wieku podkreślają rolę infrastruktury fizycznej jako warunku wstępnego i koniecznego do rozwoju regionów zacofanych. Infrastrukturę fizyczną zazwyczaj dzieli się na infrastrukturę gospodarczą, a więc sieci telekomunikacyjne, drogowe i energii elektrycznej, systemy melioracyjne oraz na infrastrukturę społeczną, czyli sieci wodno-kanalizacyjne, szpitale i obiekty służące edukacji, obiekty sportowe (por. Murphy i in. 1989). Znaczenie infrastruktury uwzględnione zostało już w koncepcji „wielkiego pchnięcia” Rosensteina-Rodana (1959), teoriach wzrostu proponowanych przez Harroda-Domara, neoklasyków: Solowa (1956), Barro (1990) oraz Sala-i-Martina i Lucasa (2003) i przede wszystkim Aschauera (1989), który dowodził, że różnica w zasobie kapitału fizycznego – a więc w poziomie rozwoju infrastruktury – stanowi podstawową zmienną wyjaśniającą różnice w poziomach produkcji i rozwoju gospodarczego.

Infrastruktura tradycyjnie postrzegana jest jako „zewnętrzny czynnik produkcji”, bezpośrednio generujący poprawę wydajności podmiotów gospodarczych, zwiększający wydajność pracy i kapitału oraz jako zachęta do przenoszenia działalności gospodarczej. Rozwój infrastruktury – a w szczególności infrastruktury transportowej – jest ogólnie uważany za pożądany pod względem osiągnięcia zarówno efektywności ekonomicznej, jak i spójności przestrzennej. Odpowiedni poziom i jakość infrastruktury, w jaką wyposażony jest dany

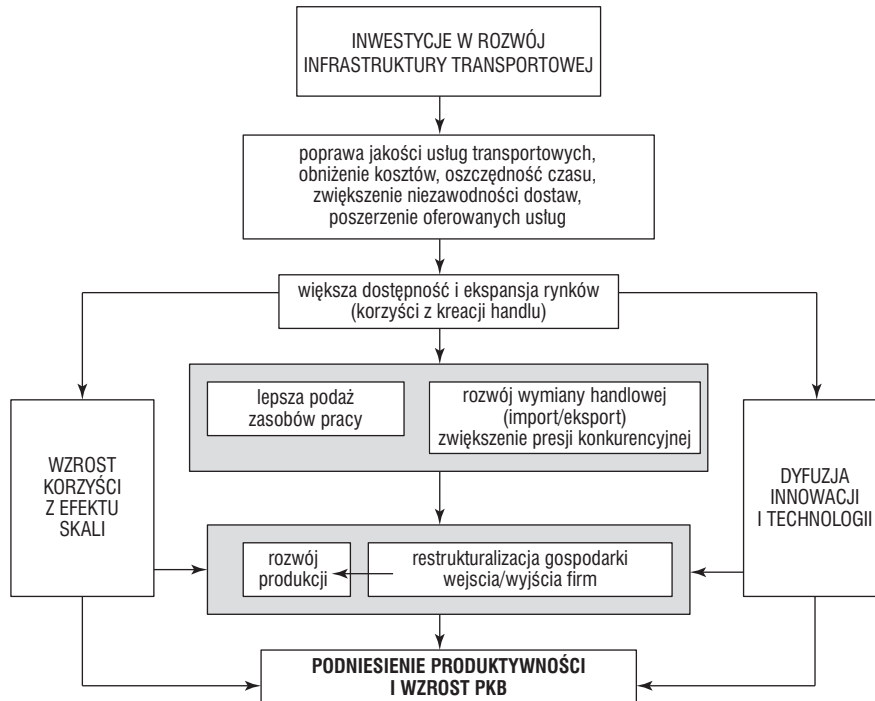
region jest atutem, czynnikiem niezbędnym do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej poprzez maksymalizację lokalnego potencjału gospodarczego i umożliwienie efektywnej eksploatacji zasobów. Powszechnie uważa się, że poprawa wyposażenia infrastruktury nie tylko zapewnia dostępność, lecz także przyczynia się do lepszej integracji gospodarczej regionów zapóźnionych w rozwoju, co umożliwi im dogonienie bardziej zaawansowanych terytoriów. Infrastruktura zwiększa dostępność gospodarek lokalnych, prowadzi do poprawy w zakresie świadczenia różnego rodzaju usług, zmniejszenia kosztów produkcji, zwiększenia produktywności (Biehl 1986; Moreno i in. 1997) oraz do relokalizacji działalności gospodarczej, co wpływa na przyspieszenie wzrostu gospodarczego (Crescenzi i in. 2012). Zasadność inwestycji w infrastrukturę podkreślają Dijkstra i inni (2011), wskazując, że odpowiedni poziom infrastruktury wraz z innymi warunkami (jakościowymi instytucjami, stabilnością makroekonomiczną, poziomem zdrowia i jakościowym szkolnictwem podstawowym) stanowią pewnego rodzaju filary, bez których nie jest możliwe przejście regionu opóźnionego do kolejnego etapu rozwoju. Infrastruktura stanowi więc swego rodzaju bazę, będącą dźwignią niezbędną do podnoszenia konkurencyjności i osiągnięcia poziomu rozwoju, w którym znaczenia zaczynają nabierać inwestycje w kolejne czynniki proefektywnościowe i proinnowacyjne.

Infrastruktura stanowi także podstawę procesów rozpowszechniania korzyści ekonomicznych (*spread of effects, spillover effects*) płynących z obszarów bardziej do mniej rozwiniętych. Pozytywny wpływ rozwoju infrastruktury fizycznej w perspektywie długookresowej na poziom produkcji i dochodu w gospodarce potwierdzają wyniki stosunkowo licznych badań empirycznych (np. Munnell 1990a, 1990b; Berndt i Hansson, 1992; Nadiri i Mamuneas 1994; Easterly i Rebelo 1993; Lipton i Ravallion 1995; Jimenez 1995; Canning i Bennathan 2000; Esfahani i Ramirez 2003; Canning i Pedroni 2008; Calderón, Moralno-Benito i Servén 2014).

Szczególną rolę w rozwoju gospodarczym przypisuje się infrastrukturze transportowej. Dlatego też pomysłem na stworzenie podstaw do zainicjowania trwałego rozwoju regionów zacofanych są inwestycje w rozwój połączeń transportowych. Inwestycje w infrastrukturę są często postrzegane jako „antidotum” na problemy wysokich stóp bezrobocia, depopulacji obszarów wiejskich czy jako sposób na pobudzenie koniunktury. Jest to założenie co do zasady słuszne, biorąc pod uwagę dowody wcześniejszych badań, które wykazują, że odpowiednio zaplanowane inwestycje w infrastrukturę transportową powinny pozytywnie oddziaływać na rozwój społeczno-gospodarczy (w tym trendy demograficzne, rozwój przestrzenny działalności gospodarczej, wzrost

produktywności sektorów gospodarki oraz mobilności gospodarczej i indywidualnej; rys. 1.7) (por. Obregon-Briosca 2008; Banister i Berechman, 2001; Ozbay i in. 2003; Álvarez-Herranz i Martínez-Ruiz i 2012).

Rysunek 1.7. Gospodarcze efekty inwestycji w infrastrukturę transportową



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lakshmanan i Anderson (2002).

Wpływ rozwoju infrastruktury na indukowanie wzrostu gospodarczego w regionach zacofanych nie jest jednak jednoznacznie pozytywny i z pewnością nie może zostać uznany za warunek wystarczający do indukowania rozwoju gospodarczego. Opiniom podkreślającym kluczową rolę infrastruktury w procesach rozwojowych coraz częściej towarzyszy świadomość niepożądanych, niekorzystnych następstw dla procesów gospodarczych, jakie mogą wynikać z inwestycji w tym obszarze (Gorzela 2009, s. 20; Dolata 2015). Już w prace Hirschmana (1958) wskazywały, że priorytet należy dać inwestycjom produkcyjnym przed infrastrukturalnymi – kreacja dodatkowego popytu – stymulowanie rozwoju infrastruktury (strategia rozwoju akceptująca przejściowy niedostatek urządzeń infrastrukturalnych). Pike, Rodriguez-Pose i Tomaney (2006), analizując przykłady wybranych regionów przekonują, że przyczyną

porażki we wspieraniu rozwoju wybranych regionów było, odzwierciedlające się w koncentracji wydatków publicznych na ten cel, przecenianie przez decydentów roli „twardej” infrastruktury, która – jeżeli nie zostały stworzone inne mechanizmy rozwoju – albo pozostawała niewykorzystana, albo też oddziaływała na rozwój regionu wręcz odwrotnie, niż oczekiwano. Natomiast Hultén (1996) stwierdza, że wzrost gospodarczy uzależniony jest nie tyle od posiadania gęstych sieci infrastruktury drogowej, ile od jej wykorzystania. Jego analizy dowodzą, że właśnie różnice w efektywnym wykorzystaniu zasobów tej infrastruktury wyjaśniają jedną czwartą różnic w poziomie wzrostu między Afryką a Azją Wschodnią i ponad 40% różnic w poziomie wzrostu obserwowanym między krajami o niskim i wysokim wroście.

Skuteczność inwestycji ukierunkowanych na rozwój infrastruktury transportowej w indukowaniu wzrostu gospodarczego regionów zacofanych obwarowana jest wieloma warunkami. Przede wszystkim ukierunkowanie inwestycji w tym zakresie powinno bazować na rozpoznaniu przyszłych potrzeb regionu. Nie powinno być determinowane jego bieżącymi trendami (Spoehr i in. 2012).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że rozwój infrastruktury transportowej często prowadzi do pogłębiania różnic regionalnych między regionami bardziej i mniej rozwiniętymi gospodarczo, gdyż wpływa on na pogorszenie pozycji konkurencyjnej firm tych drugich. Tworzenie szybkich połączeń drogowych między znaczącymi ośrodkami miejskimi o różnym poziomie rozwoju i potencjale gospodarczym znosi „naturalne” do tej pory bariery wejścia na rynki w głównej mierze „obsługiwane” przez firmy lokalne bardziej konkurencyjnym podmiotom gospodarczym zlokalizowanym w bardziej rozwiniętych ośrodkach (Puga 2002). Stało się tak w przypadku wielu lokalnych firm sektora spożywczego z Sevilli oferujących produkty i usługi w mieście i w zachodniej Andaluzji po oddaniu do użytku autostrady Sevilla–Madryt (Holl 2004). Ponadto silny nacisk na inwestycje w infrastrukturę fizyczną (w szczególności transport) traktowane jako bodziec do rozwoju gospodarczego jest krytykowany ze względu na towarzyszące mu ignorowanie konieczności wspierania rozwoju kapitału ludzkiego i innych „miękkich” czynników odpowiedzialnych za rozwój gospodarczy (takich jak umiejętności, innowacje, aglomeracja) (Crescenzi i Rodriguez-Pose 2012).

Innym z niebezpieczeństw wynikających z intensywnego wspierania rozwoju infrastruktury transportowej jest występowanie tzw. efektu korytarza (inaczej zwanego efektem tunelu), który polega na tym, że pozytywne impulsy ekonomiczne ograniczają się do obszarów bezpośrednio sąsiadujących z węzłami na autostradach i drogach ekspresowych i często może być źródłem wystąpienia istotnych niekorzyści zewnętrznych. Te niekorzystne efekty tunelowe są

identyfikowane zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. W wymiarze regionalnym istnieje efekt korytarza dotyczy kwestii związanych ze znacznymi odległościami między węzłami na autostradach i drogach ekspresowych, które powodują społeczną i gospodarczą marginalizację miejscowości znajdujących się między tymi węzłami. O sile negatywnych skutków efektu korytarza na poziomie lokalnym decyduje natomiast liczba i rozmieszczenie infrastruktury prostopadłej (drogi, kładki dla pieszych) umożliwiające sprawną komunikację między obszarami rozdzielonymi autostradami i drogami ekspresowymi (Komornicki 2013).

Systematyczny przegląd wyników wcześniejszych badań wskazuje, że pozytywny wpływ wydatków na rozwój infrastruktury transportowej na kondycję gospodarczą w rzeczywistości może być niewielki. Holmgren i Merkel (2017) przeprowadzili metaanalizę – ilościową syntezę wyników 776 badań kierunku i siły wpływu poszczególnych rodzajów inwestycji w infrastrukturę transportową na PKB względem produkcji poszczególnych sektorów gospodarek państw i regionów Stanów Zjednoczonych i Europy. Szacowania dowodzą, że 1-procentowy przyrost infrastruktury podnosi poziom produkcji o od $-0,06\%$ (obniża) do $0,52\%$. Jednocześnie najbardziej precyzyjne oszacowania dają wyniki zbliżone do zera. Wynik badań Holmgrena i Merkela (2017) wskazujące niewielki wpływ inwestycji w infrastrukturę transportową na zmiany PKB potwierdzają analizy Garcíi i in. (2017). Autorzy, biorąc pod uwagę wyniki 794 oszacowań obejmujących ponad 150 badań wykazali, że faktyczny wpływ tego typu inwestycji na wzrost PKB waha się od $0,09-0,17\%$.

Mimo potężnych nakładów finansowych na rozwój infrastruktury, jakie ponoszą władze różnych szczebli współczesnych państw, istnieje zaskakująco mało rzetelna wiedza na temat wyników tych inwestycji pod względem faktycznych kosztów, korzyści i ryzyk. Flyvbjerg i in. (2003) przedstawili wyniki analizy kosztów w projektach infrastruktury transportowej dla próby obejmującej 258 projektów o wartości około 90 miliardów dolarów (stałe ceny z 1995 r.) realizowanych w 20 krajach z pięciu kontynentów. Autorzy dowodzą, że pod względem kosztów przedsięwzięcia dotyczące rozwoju infrastruktury transportowej zdecydowanie odbiegają od wartości zakładanych na etapie projektowania. W przypadku kolei średnia eskalacja kosztów w trakcie realizacji projektów inwestycyjnych wynosi 45% , dla połączeń stacjonarnych (tunele i mosty) 34% , a dla dróg 20% . Szacunki kosztów stosowane w procesie decyzyjnym w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej są wysoce, systematycznie i znacząco mylące. Duże eskalacje kosztów połączone z dużymi odchyleniami standardowymi przekładają się na wysokie ryzyko finansowe tego typu inwestycji. Takie ryzyko jest jednak zazwyczaj ignorowane lub niedoceniane w procesie decyzyjnym, ze szkodą dla wzrostu gospodarczego.

Należy mieć na uwadze fakt, że choć infrastruktura transportowa może stanowić istotny impuls przyczyniający się do „pchnięcia” na ścieżkę rozwoju obszarów słabo rozwiniętych gospodarczo, to pozytywne efekty inwestycji w tym obszarze obserwowalne są jedynie do pewnego momentu. Po przekroczeniu tzw. minimum infrastrukturalnego dalszy wzrost nakładów na inwestycje infrastrukturalne staje się ekonomicznie nieuzasadniony i ze stymulatora wzrostu zmienia się w jego barierę (Dolata 2013, 2015). Dowodzą tego analizy prowadzone przez Rodrigueza-Pose (2009) oraz Crescenziego i in. (2012) na danych panelowych z okresu odpowiednio 1990–2004 oraz 1995–2009, które wskazują, że nadmierne inwestycje w rozwój infrastruktury drogowej negatywnie wpływają na roczne stopy wzrostu PKB (w ujęciu per capita) mniej rozwiniętych regionów UE. Regiony o dobrej infrastrukturze transportowej i skomunikowane z regionami o podobnych zasobach mają tendencję do szybszego wzrostu. Jednak inwestycje w infrastrukturę w regionie lub w sąsiednich regionach pozostawia wiele regionów peryferyjnych bardziej narażonych na konkurencję. Ponadto pozytywny wpływ wyposażenia infrastrukturalnego na wzrost ma tendencję do szybkiego zmniejszania się i jest słabszy niż na przykład wpływ poziomu kapitału ludzkiego.

Podsumowując, można stwierdzić, że od kilku dekad rozwój gospodarczy traktowany jest z definicji jako proces o charakterze endogennym. Czynniki odpowiedzialne za wzrost gospodarczy danego terytorium mogą być postrzegane jako zestaw zasobów – naturalnych, ludzkich, fizycznych, organizacyjnych i relacyjnych – które stanowią potencjał konkurencyjny danego regionu i które umożliwiają regionowi osiągnięcie i utrzymanie międzynarodowej pozycji konkurencyjnej w dłuższej perspektywie czasowej. Wskazywanymi w teoriach rozwoju atrybutami i jednocześnie warunkami wstępnymi rozwoju regionalnego, które należy odpowiednio zidentyfikować, wzmocnić i odpowiednio, rozsądnie wykorzystywać są: wykwalifikowana siła robocza (kapitał ludzki), badania i rozwój oraz wysoki poziom szkolnictwa wyższego, sieci przedsiębiorstw i kapitał społeczny, bieguny wzrostu wraz ze strukturami pozwalającymi na występowanie zjawiska rozprzestrzeniania się dobrobytu, funkcjonalne sieci transportowe i infrastruktura ułatwiająca komunikację.

Jednak należy pamiętać, że czynniki endogeniczne nie działają „w oderwaniu” od czynników zewnętrznych i w wielu przypadkach nie są w stanie samodzielnie zagwarantować rozwoju gospodarczego. Niedostateczny poziom kapitału i oszczędności w regionach zapóźnionych może więc implikować konieczność wspomżenia ich czynnikami egzogenicznymi, do których zali-

czyć należy zewnętrzną, finansową pomoc rozwojową. Rozwój gospodarczy w znacznym stopniu jest zjawiskiem o charakterze podażowym, osadzonym w konkretnym kontekście i ramach instytucjonalnych, wzmacnianym przez zdolność do efektywnego wykorzystania istniejących lokalnych zasobów regionów. Prowadzenie skutecznych działań wspierających wzrost gospodarczy wymaga dogłębnego poznania, analizy i mobilizacji endogennych zasobów, tych już wykorzystywanych, obecnych, lecz niewykorzystanych oraz zasobów potencjalnych i wynikających z ich wykorzystania możliwości. Zewnętrzna pomoc rozwojowa powinna więc koncentrować się przede wszystkim na przyspieszaniu zmiany niekorzystnych struktur gospodarczych i społecznych, które uniemożliwiają regionom wejście na ścieżkę trwałego rozwoju. Pomoc może być postrzegana jako zewnętrzne źródło dochodów publicznych, które może przyczynić się do wzrostu gospodarczego, jeśli polityka władz koncentruje się na rozwoju kapitału ludzkiego, poprawy poziomu edukacji oraz rozwoju wykwalifikowanej siły roboczej, a nie na bieżącej konsumpcji (Kosack i Tobin 2006). Pomoc powinna zostać skierowana na działania, które uzupełniają i wzmacniają (a nie zastępują) bieżące inwestycje, a także zapewnić warunki do przyciągnięcia dalszych, wartościowych z punktu widzenia rozwoju, inwestycji.

Rozdział 2

Pomoc rozwojowa w świetle badań literaturowych

2.1. Ekonomiczne efekty generowane przez zewnętrzną pomoc rozwojową

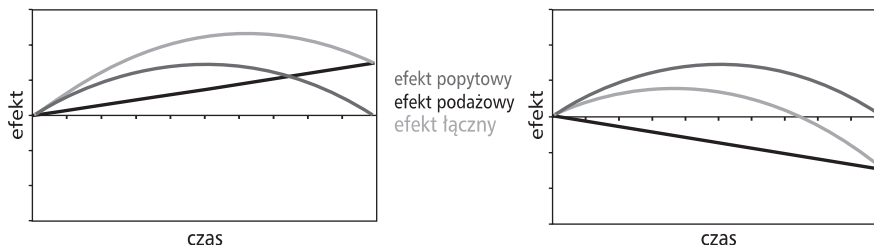
Jak zauważa Morrissey (2001), istnieje szereg mechanizmów ekonomicznych (np. zwiększenie poziomu inwestycji zarówno w kapitał fizyczny, jak i ludzki, transfer technologii, który zwiększa produktywność kapitału i promuje endogeniczne zmiany techniczne), dzięki którym pomoc może przyczynić się do wzrostu gospodarczego. Dostępność zewnętrznych środków pomocowych daje możliwość sfinansowania inwestycji sektora publicznego, które mogą mieć przełożenie na poziom produkcji, zatrudnienia i dochodów regionu. Inwestycje publiczne są także wydatkiem, który poprzez mechanizmy mnożnikowe zwiększa efekty popytowe – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Dzięki inwestycjom publicznym i zwiększonemu popytowi rośnie zarówno funkcja akumulacji kapitału, jak i stopa wykorzystania istniejących zdolności wytwórczych. Ponadto utrzymanie stabilnego poziomu inwestycji publicznych, również w okresie spowolnienia gospodarczego, jest szczególnie ważne dla wzrostu słabiej rozwiniętych gospodarek. Dodatkowy zewnętrzny zastrzyk kapitału pozwala na finansowanie inwestycji ponad poziom dostępnych w danej gospodarce oszczędności. Dodatkowo zastrzyk kapitału na wczesnych etapach rozwoju powinien mieć znaczny potencjał stymulowania przekształceń instytucjonalnych niezbędnych do zwiększenia wzrostu. W związku z tym pomoc powinna być bardzo korzystna zarówno dla krajów rozwijających się (jak miało to miejsce w przypadku odbudowy Niemiec Zachodnich i Japonii po drugiej wojnie światowej), jak i regionów i obszarów zacofanych gospodarczo.

Warunkiem niezbędnym do pobudzenia trwałego rozwoju w regionach zacofanych gospodarczo poprzez czynniki o charakterze egzogenicznym (np. pomocą rozwojową) jest fakt istnienia endogenicznego potencjału rozwojowego oraz istnienia czynnika lub czynników uniemożliwiających wykorzystanie tego potencjału (czyli obszar ma potencjał wzrostu, który obecnie nie jest wykorzystywany w sposób zadowalający). Wówczas interwencje powinny

skupić się na usuwaniu lub łagodzeniu skutków występowania czynników hamujących i umożliwieniu uwolnienia pełnego potencjału rozwojowego. Muszą więc istnieć przesłanki do twierdzenia, że dzięki wsparciu zewnętrznemu możliwe jest podniesienie produktywności obszarów zapóźnionych w rozwoju. W przypadku obszarów, które nie mają potencjału wzrostu, działania prorozwojowe będą mało lub wręcz zupełnie nieskuteczne, a interwencje zewnętrzne będą mogły jedynie łagodzić skutki niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych, nie aspirując do zaindukowania trwałego rozwoju.

Istotą skuteczności pomocy zewnętrznej jest zastąpienie krótkookresowych efektów popytowych związanych z dostępnością i wydatkowaniem dodatkowych środków długookresowymi efektami podażowymi. Efekty popytowe wynikają z faktu wydatkowania środków na realizację konkretnych interwencji publicznych (programów, projektów inwestycyjnych) lub na finansowanie pomocy technicznej. Będzie się to przejawiać głównie w wyższych inwestycjach, wyższej konsumpcji i zazwyczaj w rosnącym deficycie handlowym (import produktów z gospodarek rozwiniętych). Krótkoterminowe efekty popytowe co do zasady towarzyszą wykorzystaniu środków pomocowych, z racji na dodatkowy kapitał, który trafia do gospodarki. Mają one jednakże charakter przejściowy i nie powinny być racją bytu pomocy, lecz jedynie jej pozytywnym „efektem ubocznym”.

Rysunek 2.1. Potencjalne efekty popytowe i podażowe zewnętrznej pomocy rozwojowej



Źródło: Gorzelak 2014, s. 17.

Pomoc rozwojowa, aby uznać ją za skuteczną w indukowaniu rozwoju gospodarczego, musi wpłynąć na długoterminowy potencjał podażowy gospodarki. Efekty podażowe związane ze stopniową agregacją korzyści wynikających z rozwoju infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz badań i rozwoju itp. powinny być generowane zarówno w trakcie wydatkowania pomocy, jak i po jej ustaniu. Determinują one produktywność i konkurencyjność podmiotów regionu korzystającego z pomocy. Efekty podażowe związane z korzystaniem z zewnętrz-

nej pomocy rozwojowej mogą być: (1) dodatnie (sytuacja pożądana), (2) zerowe, a w skrajnych przypadkach nawet (3) ujemne (jeżeli wydatkowanie środków pomocowych będzie zakłócać funkcjonowanie gospodarki lub koszty utrzymania wytworzonej infrastruktury będą przewyższać zagregowane zyski z jej funkcjonowania) (Bradley 2003; Gorzelak 2007, 2014; Misiąg 2013). Występowania efektów popytowych i podażowych ilustruje rysunek 2.1. Sytuację pożądaną lewy wykres, a niekorzystną prawy.

Wzmacnianie lub ograniczanie rezultatów pomocy następuje poprzez występowanie różnego rodzaju efektów, do których zaliczyć należy:

- efekty mnożnikowe, w tym (1) popytowe efekty mnożnikowe, polegające na zwiększeniu się dochodów podmiotów korzystających z pomocy przekładające się na wzrost zatrudnienia, zwiększenie zakupów i usług od poddostawców, (2) dochodowe efekty mnożnikowe związane ze wzrostem płac pracowników zatrudnionych w podmiotach uzyskujących dzięki pomocy większe dochody, (3) efekt ciężenia związany z rozwojem istniejącej działalności gospodarczej w danym regionie, a także przyciąganiem nowych, często innowacyjnych inwestycji. Dzięki efektom mnożnikowym powinien nastąpić wzrost liczby wszystkich składników wydatków krajowych (np. łączne inwestycje, konsumpcja prywatna, nadwyżka netto w handlu itp.) oraz składników krajowej produkcji i dochodów. Wielkość wzrostu uzależniona jest jednak od skali, jakości i natężenia powiązań występujących między podmiotami danej gospodarki. Efekty mnożnikowe generalnie stanowią siłę napędzającą skumulowany wzrost gospodarczy, a ich przestrzenne „rozlewanie się” zapewnia wzrost jednostek niekorzystających bezpośrednio z pomocy rozwojowej. (por. Domański i Gwosdz 2010, s. 29–30);
- efekty pośrednie, związane z całkowitymi dochodami, jakie osiągają podmioty funkcjonujące w regionie w związku z możliwością korzystania z infrastruktury wytworzonej przy wsparciu lub w inny sposób czerpiące korzyści osiąganych przez inne podmioty dzięki wsparciu projektów;
- efekty dźwigni, polegające na wygenerowaniu korzyści w związku z realizacją przedsięwzięć finansowanych z funduszy pomocowych środków inwestycyjnych podmiotów prywatnych;
- efekty przemieszczania (*displacement effect*) występujące wówczas, gdy pozytywne efekty ekonomiczne wynikające z pomocy powodują wystąpienie negatywnych efektów w innym obszarze docelowym (np. gdy wzrost dochodów podmiotów funkcjonujących na obszarze objętym

pomocą obydwu się kosztem utraty dochodów podmiotów w innym obszarze, w którym pomoc również miała przynosić korzyści);

- efekty wyciekania, pojawiające się wówczas, gdy ze zrealizowanych przedsięwzięć (np. nowo utworzonej infrastruktury) w większym stopniu korzyści odnoszą podmioty niezlokalizowane na obszarze, którego miało dotyczyć wsparcie;
- efekty synergii, polegające na wzajemnym wzmacnianiu się pozytywnych efektów realizowanych przy wsparciu pomocy zewnętrznej. Odwrotnością efektów synergii jest efekt kanibalizacji.

2.2. Efektywność zewnętrznego finansowania rozwoju gospodarczego regionów zapóźnionych – studia przypadków

Rozwój programów pomocowych po drugiej wojnie światowej, wynikający z przyczyn zarówno ekonomicznych, jak i politycznych, dał impuls do rozpoczęcia dyskusji nad motywami i celami oraz skutecznością i wpływem tego typu zewnętrznych interwencji na gospodarki o najniższych dochodach. Od dziesięcioleci efektywność zewnętrznej pomocy rozwojowej jest przedmiotem dyskusji publicznej, politycznej i naukowej. Bogata literatura empiryczna przez lata dostarczała dowodów zależności między pomocą zewnętrzną a wzrostem gospodarczym regionów-beneficjentów. Nie brakuje publikacji dowodzących pozytywnego wpływu pomocy zewnętrznej na wzrost gospodarczy regionów mniej rozwiniętych (Hansen i Tarp 2001; Gomanee, Girma i Morrissey 2005; Karras 2006). Wielu autorów podkreśla jednak, że zapewnienie środków inwestycyjnych nie przesądza o pozytywnym wpływie pomocy zewnętrznej na rozwój jednostek, którym jest ona przyznawana. Co więcej, może nawet przynosić odwrotny do planowanego skutek (Griffin i Enos 1970; Mosley i in. 1992; Boone 1995; Burnside i Dollar 2000, 2002; Pronk 2001; Moyo, 2011).

Już w latach 50. XX wieku zaobserwowano, że pomoc rozwojowa w niektórych regionach sprawdzała się, a w innych powodowała negatywne skutki, takie jak sztuczne zawyżanie waluty, przyciąganie środków z sektora prywatnego do sektora publicznego czy tworzenie przestrzeni do nadużyć i korupcji. W ekspertyzie przygotowanej w 1982 roku dla rządu Stanów Zjednoczonych przez zespół pod kierownictwem ekonomisty R. Mikesella wyraźnie zaznaczono, że maksymalizowanie efektywności zewnętrznej pomocy finansowej w indukowaniu wzrostu, który dawałby podstawy do dalszego samodzielnego rozwoju regionów, możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy projekty i programy współfinansowane ze środków zewnętrznych mają wpływ na produkcję lub

produktywności. „W szczególności należy unikać finansowania projektów rozwoju infrastruktury, która służyć będzie świadczeniu usług w głównej mierze przedstawicielom klasy średniej zamieszkującej miasta oraz projektów o charakterze społecznym, które nie mogą być uzasadnione ze względu na ich wkład we wzrost wydajności. Nie znaczy to, że projekty takie są niepożądane i powinny być zaniechane, jednakże powinny one być finansowane z wpływów podatkowych” (Mikesell i in. 1982, s. 9).

Dyskusję na temat skuteczności pomocy rozwojowej wzbogacić może analiza studiów przypadku regionów państw, które mają warunki, wskazywane w literaturze jako sprzyjające efektywnemu wykorzystaniu środków, takie jak: stabilne instytucje krajowe, rozsądna polityka makroekonomiczna, brak konfliktów wojskowych. Do regionów tych zaliczyć można południowe Włochy, Wschodnie Niemcy oraz Appalachy, które korzystają z wieloletnich programów pomocowych finansowanych ze źródeł zewnętrznych.

Mezzogiorno – studnia bez dna

Wieloletnie wsparcie udzielane regionom południowych Włoch jest jednym z najczęściej przywoływanymi przykładami w dyskursie o efektywności zewnętrznej pomocy finansowej. Makroregion Mezzogiorno, który tradycyjnie zbliżony jest do terytorium dawnego Królestwa Obojga Sycylii – największego państwa włoskiego przed zjednoczeniem w 1871 roku – obejmuje regiony południowych Włoch (Bazylikata, Kampania, Kalabria, Apulia i Sycylia) i południowo-środkowych (Molise i Abruzja)¹. W większości opracowań historyograficznych utrzymuje się, że różnice między poszczególnymi obszarami półwyspu były już bardzo wyraźne w momencie zjednoczenia. Jednak przyczyn wielowiekowego zapóźnienia gospodarczego, ale także politycznego, społecznego, kulturowego południowych Włoch można by szukać już w późnym średniowieczu, a dokładnie w niezdolności późnośredniowiecznych władców do rozpoczęcia procesu zmian istniejących struktur, utrwalając niedorozwój, degradację środowiska naturalnego, niedostatek infrastruktury komunikacyjnej, przepaść między bogactwem nielicznych i ubóstwem mas, brak autonomii sektora handlowego, finansowego i produkcyjnego (Luzzati 1990).

Ograniczanie rozwoju klasy średniej kontynuowane było w Królestwie Obojga Sycylii (1816–1860). Władcy południowego królestwa zwalczali burżuazję nastawioną na prowadzenie szerszej działalności handlowej, pozostawiając

¹ W niektórych opracowaniach do Mezzogiorno zalicza się także Sycylię i południową część Lacjum.

stawiając gospodarkę w rękach feudałów i wzmacniając ją poprzez nadawanie im różnego rodzaju przywilejów. Sytuacja w królestwie Neapolu zmieniła się dopiero wraz z wprowadzaniem reformy przeprowadzonej w 1806 roku przez Bonapartego, na Sycylii zaś feudalizm został zniesiony Konstytucją z 1812 roku. Choć zmiany te zdecydowanie poprawiły warunki do przyspieszenia rozwoju gospodarczego, nierozwiązane pozostały jednak inne problemy, m. in. nieistnienie małych i średnich gospodarstw, analfabetyzm, korupcja i mafia. Ta ostatnia, choć istniejąca już w XIX wieku przybrała na sile dopiero w drugiej połowie XX wieku, kiedy to jej wpływy przestały ograniczać się do społeczności lokalnych, głównie wiejskich i małomiasteczkowych, i stały się immanentną częścią gospodarki i polityki Południa². Negatywny wpływ zorganizowanej przestępczości był wielokrotnie podnoszony i udowodniany w kontekście ograniczenia inwestycji (w tym zagranicznych), produktywności i spowalniania wzrostu gospodarczego (por. Daniele i Marani 2011; Centorrino i Ofria 2008).

W dziesięcioleciach poprzedzających zjednoczenie Włoch politykę gospodarczą rządów burbońskich charakteryzowały trzy podstawowe cechy, które w znacznym stopniu przyczyniły się do późniejszego zacofania włoskiego Południa³. Po pierwsze, polityka ta zakładała nakładanie wysokich ceł, które choć miały charakter protekcyjny i sprzyjały rozwojowi niektórych okręgów przemysłowych, ale też skutecznie izolowały te regiony od międzynarodowej konkurencji, transferu technologii i know how. Po drugie, ograniczona presja podatkowa skutkowałą niskimi wydatkami publicznymi, zwłaszcza w obszarze infrastruktury i edukacji⁴. W rolnictwie południowych Włoch

² Istnienie mafii w okresie zjednoczenia Włoch dokumentował Pasquale Villari w *Lettere Meridionali* z 1875 roku.

³ Politykę gospodarczą Burbonów oraz ich kulturowe zacofanie i lęk przed nowym podkreślał Francesco Nitti, premier rządu włoskiego w latach 1919–1920 i autor książki *Nord e Sud*, w której analizuje przyczyny i bariery rozwoju Mezzogiorno. W publikacji opisuje niski poziom edukacji na południu, brak kultury obywatelskiej; skłonności polityków tego regionu do proszenia o różnego rodzaju dotacje i subwencje oraz na zdemotywowaną do podejmowania prorozwojowych działań burżuazję (Nitti 1900, s. 9–11, 14). Sytuację społeczną znakomicie oddaje także powieść *Lampart* Giuseppe Tomasiego di Lampedusa. Osią dla prowadzenia narracji są wydarzenia polityczne związane z walkami o wyzwolenie i zjednoczenie Włoch. Na tej kanwie autor przedstawia świat, w którym znany porządek rzeczy ustępuje miejsca nowemu.

⁴ W momencie zjednoczenia w Królestwie Obojga Sycylii istniało jedynie 99 km linii kolejowych w porównaniu z 850 km w Piemencie i Ligurii oraz 1663 km dróg w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w porównaniu z 6527 km w samej Lombardii w 1863 roku. Długość istniejących w regionach południowych sieci dróg na kilometr kwadratowy stanowił wówczas jedną trzecią długości sieci dróg na północy kraju. Odsetek analfabetów we wszystkich południowych regionach przekraczał 80% społeczeństwa (najwyższa wartość wskaźnika – ok.

dominowała produkcja niskowydajna i ekstensywna. Fortunato (1904 za: Perrotta i Sunna 2012) w dużej mierze sprowadzał przyczyny postępującego zacofania gospodarczego Mezzogiorno do niskiej wydajności tego sektora gospodarki, wynikającej z warunków geologicznych – przewagi gleb gliniastych i wapiennych (w tym marglowych) niesprzyjających wydajności upraw⁵. Południe odnotowuje już wówczas także niższe wskaźniki dotyczące produkcji przemysłowej, średniej wielkości przedsiębiorstw i ich zdolności konkurencyjnych, eksploatacji złóż naturalnych, wielkości rynków miejskich czy wartości inwestycji publicznych (Federico 2007; Daniele i Malanima 2014).

Rozwojowi Południa po zjednoczeniu nie sprzyjał także charakter sieci osadniczej. Od starożytności procesy urbanizacyjne południowych i północnych regionów Włoch przebiegały znacząco odmiennie. W tych ostatnich od X wieku obserwowany był okres świetności autonomicznych politycznie, silnych handlowo państw-miast (m.in. Wenecji, Genui, Pizy). Na Południu przestrzeń zdominowana była przez wielkie osady wiejskie (wł. *borghi rurali*); nie rozwinęły się natomiast miasta na tyle silne, żeby warunkowały rozwój przestrzeni otaczających je obszarów. Jedynymi wyjątkami były ośrodki miejskie w Kampanii i na Sycylii⁶.

Nierówności w poziomie rozwoju między Południem i Północą wzmocniły działania podejmowane w ramach polityki gospodarczej nowo powstającego państwa unitarnego. W pierwszych dekadach po zjednoczeniu brak struktur cywilnych na poziomie lokalnym oraz chaos administracyjny przyczyniły się do stopniowego osłabienia istniejącego przemysłu Południa. Zniszczenie i tak słabej bazy przemysłowej i protekcjonizm wobec dużych latyfundiów były dwoma podstawowymi kwestiami, które w dużym stopniu zaważyły na późniejszych procesach rozwojowych⁷. Istotne dla funkcjonowania gospodarki Mezzogiorno było także rozciągnięcie piemontskiej polityki celnej na terytorium byłego Królestwa Neapolu, co spowodowało zmniejszenie średnio o około 80% obowiązujących tariff ochronnych. Miało to tym większe znaczenie, że

90% – w Basilikacie), a w regionach północnych nie przekraczał 69%. Odsetek dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej wynosił zaledwie 18%, podczas gdy w Lombardii wynosił wówczas 90% (Daniele i Malanima 2014, s. 52).

⁵ Nitti (1901) pisał, że „o ile Włochy nie są krajem bogatym w dobra naturalne, południowe Włochy to najbiedniejsza (pod tym względem) część Włoch”.

⁶ W pierwszym przypadku już od średniowiecza widoczny był prymat dynamicznie rozwijającego się Neapolu, od którego zależny był rozwój mniejszych ośrodków miejskich w regionie. Na Sycylii zaś rozwój miast miał charakter policentryczny.

⁷ Włoski historyk i teoretyk komunistyczny uznawał, że przetrwanie latyfundiów w dużej części zjednoczonych Włoch dowodzi, że Risorgimento należy traktować jako niedokończoną rewolucję burżuazyjną.

taryfy stosowane w Piemontcie były najniższe spośród obowiązujących we wszystkich zjednoczonych regionach, na Południu zaś były najwyższe. Natychmiastowe przejście z jednego systemu na drugi miało ogromny wpływ na rachityczną strukturę przemysłową południowych Włoch. Po zniesieniu protekcjonizmu przemysł wydobywczy, metalurgiczny i mechaniczny, ceramiczny i szklarski (skoncentrowany przede wszystkim w okolicach Neapolu) nie był w stanie sprostać nasilającej się konkurencji zewnętrznej⁸. Ponadto właścicielami jedynych nowoczesnych gałęzi przemysłu, które istniały w tym czasie na Południu (między Neapolem a Salerno), byli przedsiębiorcy francuscy, szwajcarscy i angielscy, dla których bodźcem do inwestycji w tym regionie były niskie koszty pracy i zachęty podatkowe ostatnich Burbonów. Zysków jednak nie reinwestowali, lecz eksportowali do swoich krajów (Cutrona 2012).

Niekorzystne warunki będące kumulacją wcześniejszej polityki gospodarczej i społecznej, niekorzystnego, peryferyjnego położenia względem rozwiniętych rynków, zacofania w zakresie rozwoju sieci transportowych okazały się kluczowe dla kształtowania procesu wzrostu w epoce rewolucji przemysłowej, która do Włoch dotarła – podobnie jak i do innych krajów śródziemnomorskich – z opóźnieniem w stosunku do krajów północnej i zachodniej Europy. Struktura produkcyjna była nadal w dużym stopniu typowa dla gospodarki przedindustrialnej: Włochy końca XIX wieku były importerem towarów przemysłowych i eksporterem produktów rolnych⁹. W porównaniu z północną częścią kraju, Mezzogiorno miało niekwestionowanie mniej korzystne warunki konkurowania, które wraz z postępem industrializacji i integracji rynków europejskich nabierały coraz większego znaczenia, pogłębiając izolację i zacofanie Południa. Na proces pogłębiania i ugruntowywania się zacofania gospodarczego Mezzogiorno – zgodnie z teorią kumulatywnej przyczynowości – wpływ miał rozwój rynku krajowego i rynków zagranicznych. Gospodarki regionów północnych miały zdolność reagowania na zwiększający się popyt zewnętrzny, przy czym między nimi a południem Włoch nie istniały struktury powiązań (transportowych, technicznych, instytucjonalnych), które zapewniałyby komplementarność obu częściom kraju i umożliwiło Mezzo-

⁸ Villari (1961) wskazuje, że od ogólnego pogorszenia konkurencyjności przedsiębiorstw zlokalizowanych na obszarze byłego Królestwa Obojga Sycylii były wyjątki. Opisuje przypadki firm, które były w stanie zmodernizować się i zreorganizować, by sprostać nowym warunkom konkurowania.

⁹ Ówczesna branża przemysłowa bardzo się różniła od obecnej: w dużej mierze składała się z małych jednostek produkcyjnych, dysponujących niskimi nakładami kapitałowymi, przeważała działalność o charakterze rzemieślniczym, działalność produkcyjna była słabo skoncentrowana, uzależniona od popytu lokalnych rynków.

giorno odnoszenie korzyści z szybkiego tempa wzrostu Północy¹⁰. Rosnąca konkurencja, doprowadziła do bankructwa wielu południowych przedsiębiorstw (na przykład w sektorze wydobywczym i metalurgicznym). Przemysł na Południu, niepotrafiący sprostać rosnącej konkurencji, pozostał wyłączony z procesów wzrostu, który objął w głównej mierze posiadające lepszą sieć komunikacyjną i dogodniejsze położenie względem uprzemysłowionych rynków europejskich regiony północnych Włoch¹¹.

Do dalszego pogłębiania peryferyzacji gospodarczej Mezzogiorno przyczyniła się także pierwsza wojna światowa. Z ogromnych nakładów finansowych, jakie rząd przeznaczał na przemysł zbrojny, korzystały zakłady zlokalizowane w północnych regionach kraju. Oprócz wzrostu branży zajmującej się *stricte* produkcją wojskową, wzrastała także produkcja dóbr podstawowych, przy czym już w tym okresie włoska struktura przemysłowa była mocno spolaryzowana: przemysł hutniczy, mechaniczny, chemiczny i włókienniczy był prawie całkowicie skoncentrowany właśnie na Północy.

Na początku lat 50. ubiegłego wieku południowe Włochy charakteryzowały się strukturą gospodarczą typową dla regionów zapóźnionych: z małym udziałem sektora przemysłowego (udział w PKB nie przekraczał 24%) i z dużym udziałem nisko produktywnego rolnictwa, którego udział w PKB Mezzogiorno wynosił 34% przy zatrudnieniu na poziomie 56% ludności pracującej. Jak zaznaczono w raporcie Komisji Gospodarczej z 1947 roku, „chodzi tu o rolnictwo marne, które – z wyjątkiem niewielu przypadków – pozbawione jest nowoczesnego sprzętu i ducha przedsiębiorczości, co uniemożliwia prawdziwy postęp agrarny” (Ministero per la Costituente, Commissione Economica 1947, s. 141 za Sunna i Perrotta, s. 244).

Zainicjowanie powojennej pomocy zacofanym 8 regionom południowym Włoch (czyli *de facto* połowie kraju) było wynikiem przyjęcia przez ówczesne władze strategii opierającej się na paradygmacie odgórnego wspierania rozwoju regionalnego. Początek pomocy datuje się na rok 1950, w którym powołano do życia niezależną centralną agencję rozwoju regionalnego „Fundusz dla Południa” (*Cassa per il Mezzogiorno*). Cele, jakie stawiano przed Funduszem, związane były z szeroko pojmowanymi działaniami wzmacniającymi potencjał Południa, umożliwiającą jego trwałą, autonomiczny rozwój społeczno-gospo-

¹⁰ Ciccarelli i Fenoaltea (2010), analizując wartość dodaną dla przemysłu w gospodarkach lokalnych Włoch w 1871 r., wskazywali, że w tym roku niektóre prowincje na Sycylii i Kampanii miały wysokie wskaźniki uprzemysłowienia, które po 1881 r. stopniowo zmniejszały się.

¹¹ Nitti, analizując początki dualizmu gospodarki Włoch, podkreślał, że w pierwszym okresie po zjednoczeniu nastąpił znaczący „exodus bogactwa z południa na północ”.

darczy (Cafiero 2000; Pavarin 2003). Założenia polityki rozwojowej wprowadziły rozróżnienie oferowanego wówczas wsparcia na interwencje „zwyčajne” i „nadzwyczajne”. Należy podkreślić, że inwestycje realizowane przez Fundusz nie miały charakteru substytucji, lecz dodatkowości. Nie zastępowały, lecz uzupełniały środki przeznaczane na wsparcie inwestycji rozwojowych na terenie całego kraju. Podział ten odzwierciedlony był w systemie instytucjonalnym – interwencje zwyčajne realizowane były przez administrację centralną, a nadzwyczajne wyłącznie w południowych regionach przez Fundusz.

Wdrażanie środków z Funduszu oparte było na dziesięcioletnich planach strategicznych, w ramach których realizowane były konkretne projekty. Środki w wysokości ponad 160 mln dolarów rocznie przeznaczone na realizację strategii w latach 1951–1960 (łącznie w perspektywie 10 lat ponad 2 mld dolarów) wspierał także Bank Świtowy, udzielając w okresie 1951–1965 ośmiu pożyczek o wartości 400 mln dolarów. Była to zarówno największa, jak i przyznana na najdłuższy okres kwota, jaką Bank kiedykolwiek udzielił państwu europejskiemu (DiGiorgi i Moscati 1980). W początkowym okresie skoncentrowano się na wsparciu projektów infrastrukturalnych związanych z transformacją rolnictwa, a w późniejszych latach politykę rozwoju prowadzoną przez Cassa per il Mezzogiorno zdominowała idea oparcia rozwoju na wielkoskalowym przemyśle ciężkim (np. petrochemicznym) (Scalfari i Turani 1975, za Trigilia). Pomoc miała stymulować inwestycje w przedsięwzięcia wysoko kapitałochłonne, które jednak nie były w stanie pobudzić szerszego rozwoju na poziomie lokalnym¹². Wpływ takich projektów pod względem zatrudnienia i późniejszej indukowanej konsumpcji był minimalny, a wiele z nich wkrótce zakończyło się lub przeszło na własność publiczną.

Brak efektów oraz silna krytyka ze strony opinii publicznej, doprowadziły w latach 80. do ostatecznego rozwiązania Funduszu na Południu i przeformułowania założeń polityki jego rozwoju. Likwidacja Funduszu i wycofanie się z systemu interwencji nadzwyczajnych nie oznaczało jednak zaprzestania specjalnego wsparcia. Utworzono kolejny Fundusz Rozwoju Obszarów Słabo Rozwiniętych (Fondo per le Aree Sottoutilizzate, FAS), którego zadaniem było podejmowanie dalszych działań na rzecz rozwoju regionu Mezzogiorno (Lepore 2011). Dodatkowo, począwszy od 1989 roku, intensywnej pomocy krajowej towarzyszyć zaczęły transfery przekazywane regionom południowym w ramach polityki spójności UE. Założenia podejmowanych od lat 90. reform polityki wsparcia włoskiego Południa zakładały wzmocnienie rozwoju prze-

¹² Inwestycje te z racji silnego kontrastu z otoczeniem, w jakim powstały, nazywane były „katedrami na pustyni”.

mysłu poprzez udzielanie dotacji przedsiębiorstwom, jednocześnie starając się zadbać o jakość wspieranych inwestycji i ich wpływu na poziom zatrudnienia w regionach zacofanych. Jedynie w latach 2003–2009 pomoc ukierunkowana na poprawę produktywności podmiotów zlokalizowanych w Mezzogiorno wyniosła ponad 33 mld euro (55% całkowitej pomocy dla kraju), tj. średnio 4,7 mld euro rocznie (Trigilia 2012). Warto zaznaczyć, że pomoc rozwojowa stanowi o wiele mniej znaczącą część wydatków publicznych niż stałe transfery z budżetu centralnego przeznaczone na finansowanie podstawowych usług publicznych świadczonych na południu Włoch. Według szacunków Banku Włoch (Banco d'Italia) w ciągu ostatnich 60 lat roczne transfery netto z budżetu centralnego do regionów południowych wahały się od 15 do 20% PKB regionu Mezzogiorno.

Pomoc rozwojowa, z której regiony nieprzerwanie korzystają od ponad półwiecza, nie przyniosła zmian w strukturze gospodarczej. Analiza przypadku regionu Mezzogiorno daje podstawy do postawienia tezy, że w tym przypadku pomoc rozwojowa (zarówno krajowa, jak i przekazywana w ramach polityki spójności UE) raczej wzmocniła niż pozwoliła na rozwiązanie występujących tam problemów społecznych i gospodarczych (por. Bull i Baudner 2004, s. 1072). Badania wskazują, że istniejące różnice w produktywności podmiotów gospodarczych nie maleją, a począwszy od drugiej połowy lat 90. wręcz znacząco się pogłębiają (por. Paniccià, Piacentini i Prezioso 2011). Albanesi (2011) dowodzi, że pomimo znaczących nakładów inwestycyjnych w Mezzogiorno nie udało się przewyciężyć opóźnienia technologicznego, co jest główną przyczyną słabości całej gospodarki regionu. Pomoc rozwojowa nie wpłynęła także na pozytywne zmiany na poziomie małych i średnich przedsiębiorstw, niezmiennie charakteryzujących się niskim stopniem internacjonalizacji, znaczną fragmentaryzacją produkcji, dodatkowo zorientowanej na sektory o niskiej wartości dodanej (Nifo 2011).

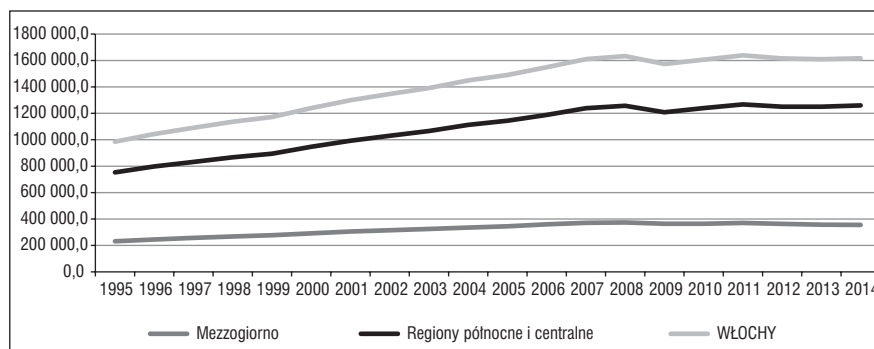
Przykład południowych Włoch jest szczególnie z tego względu, że pozwala prześledzić tempo rozwoju gospodarczego regionów będących podmiotami intensywnej pomocy zewnętrznej po znacznym jej uszczupleniu. Począwszy od 2000 roku pomoc finansowa dla Mezzogiorno jest systematycznie redukowana¹³. Pierwsze decyzje dotyczyły zmniejszania nakładów finansowych alokowanych w budżecie centralnym na realizację inwestycji w ramach interwencji zwyczajnych, stąd rola funduszy strukturalnych i środków dostępnych

¹³ Z twierdzeniem o znacznej redukcji pomocy przeznaczanej na rozwój Mezzogiorno polemizuje Trigilia (2012), zaznaczając, że na przestrzeni ostatnich 50 lat pomoc rozwojowa dla Południa nieprzerwalnie wahała od 0,5 do 1% PKB i w ujęciu realnym obecnie nieznacznie tylko różni się od poziomu, w jakim znajdowała się w 1996 r.

w ramach FAS straciła charakter dodatkowości w stosunku do krajowych środków rozwojowych. Dodatkowe cięcia wsparcia dla południa Włoch były konsekwencją kryzysu gospodarczego, który wymusił na rządzie konieczność przeglądu wydatków (*spending review*). Szacuje się, że od 2002 roku nakłady inwestycyjne ukierunkowane na rozwój zacofanych obszarów Południa w ujęciu per capita są niższe od średniej krajowej (choć nadal wyższe w porównaniu z PKB), a w okresie 2001–2012 spadły w sumie o 58% (Giannola 2010; Trigilia 2012).

Nieskuteczność pomocy w tworzeniu podstaw do trwałego rozwoju Południa obnażył ostatni ogólnooświatowy kryzys gospodarczy. Raport Stowarzyszenia na rzecz rozwoju przemysłu na południu (SVIMEZ) potwierdził, że PKB Południa wzrósł jedynie o 13%, co jest jednym z najgorszych wyników w Unii Europejskiej (dla porównania w tym samym okresie wzrost PKB Grecji wynosił 24%). W 2014 roku PKB Południa przez szósty rok z rzędu przyjmował wartości ujemne (-1,3%), pomimo spadającej liczby ludności (głównie w wyniku migracji na północ kraju) PKB w ujęciu per capita w odniesieniu do PKB regionów centralnych i północnych osiągnął poziom najniższy od 15 lat – 53,7% (rys. 2.2).

Rysunek 2.2. Zagregowany PKB w cenach rynkowych (w mln euro)

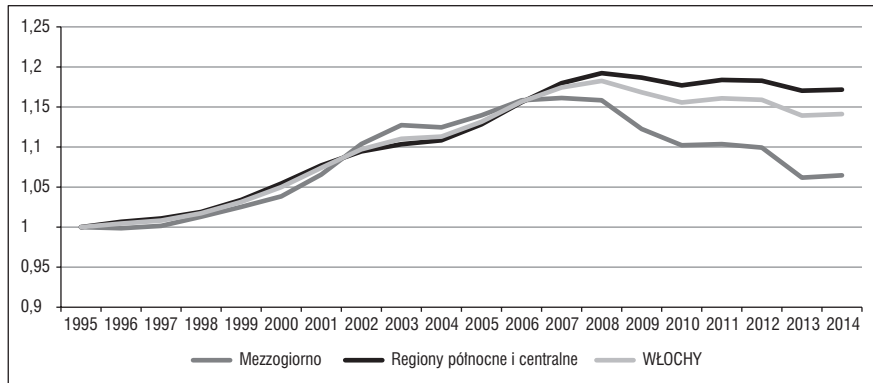


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych: dla Włoch: ISTAT dla okresu 1995–2014; dla Mezzogiorno oraz regionów centralnych i północnych: ISTAT dla okresu 1995–2010, SVIMEZ dla roku 2011, 2012, 2013 i 2014.

Podobnie prezentują się dane dotyczące zatrudnienia, które w 2014 roku osiągnęło poziom najniższy od 1977 roku (od kiedy ISTAT generuje dane dotyczące poziomu zatrudnienia) i spadło poniżej psychologicznego progu 6 mln osób. W latach 2008–2014 odnotowano spadek zatrudnienia o 9%, co stanowi sześciokrotność spadku zanotowanego w tym samym okresie w środkowo-północnej części tego kraju (-1,4%). Szacuje się, że z miejsc pracy, które zostały

zlikwidowane w związku z kryzysem gospodarczym aż 70% przypada na Mezzogiorno, przy czym poziom zatrudnienia w tym regionie wynosi zaledwie 26% zatrudnienia we Włoszech (rys. 2.3).

Rysunek 2.3. Zmiany w poziomie zatrudnienia we Włoszech (1995 = 100)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych: dla Włoch: ISTAT dla okresu 1995–2014; dla Mezzogiorno oraz regionów centralnych i północnych: ISTAT dla okresu 1995–2010, SVIMEZ dla roku 2011, 2012, 2013 i 2014.

Oprócz braku skuteczności we wzmacnianiu podstaw gospodarczych regionu, w literaturze przedmiotu wskazuje się na szereg negatywnych efektów związanych z ponad półwiecznym dotowaniem regionu Mezzogiorno. Zewnętrzna pomoc dla południa Włoch ma poważne konsekwencje dla umocnienia postaw roszczeniowych wśród lokalnych elit, przedsiębiorców i mieszkańców regionu. Jak dowodzi Trigilia (2012) intensywna pomoc zewnętrzna spowodowała rozwój klasy politycznej, której główne hasła wyborcze koncentrują się wokół kwestii związanych z dystrybucją otrzymywanych dotacji, a nie z przemysłowymi receptami na rozwój. Politycy nie są oceniani przez elektorat na podstawie ich zdolności do sprostania licznym problemom gospodarczym i społecznym, lecz według ich chęci i umiejętności „rozdawnictwa” środków zewnętrznej pomocy i przekonania, jakie korzyści z pomocy mogą oni zaferować indywidualnym wyborcom. Powszechny klientelizm, jaki charakteryzuje polityków tego regionu, wykształcił odrębny system polityczny, w którym konsensus i popularność osiąga się poprzez rozdawanie środków pomocowych poszczególnym grupom interesu, podmiotom gospodarczym lub wybranym społecznościom lokalnym. Fakt kierowania się wyborców „najkorzystniejszą ofertą” potwierdzają dane dotyczące preferencji wyborczych do władz regionalnych. Mieszkańcy południa Włoch w zdecydowanie większym stopniu niż mieszkańcy centrum i północy deklarują chęć oddania głosu nie na partię, lecz

na konkretne osoby z list przedstawianych przez partie. Tym samym mechanizmy rządzące polityką na południu Włoch petryfikują nieskuteczność działań prorozwojowych podejmowanych przez władze lokalne i regionalne.

Inną negatywną konsekwencją wynikającą z dostępności zewnętrznych transferów pomocowych jest rozrastanie się wydatków sektora publicznego: wskaźnik zatrudnienia w administracji publicznej jest niemal dwukrotnie wyższy niż na północy kraju (7,5 vs. 4,5%). Ponadto wiele osób zatrudnionych jest w podmiotach, których funkcjonowanie jest silnie uzależnione od środków publicznych (służba zdrowia, kształcenie zawodowe, usługi socjalne). Zjawisku towarzyszą niskie wskaźniki przedsiębiorczości południowych regionów (liczba funkcjonujących MSP na tysiąc mieszkańców, liczba nowo zakładanych przedsiębiorstw i ich przeżywalność). Firmy zlokalizowane w regionie Mezzogiorno w porównaniu z firmami zlokalizowanymi na północy kraju są mniejsze, w mniejszym stopniu zorientowane na działalność eksportową i rzadziej wykorzystujące zaawansowane technologie, uzyskują także mniejsze dochody (OECD 2014, s. 33). Długoletnia dostępność zewnętrznej pomocy prorozwojowej przyczyniła się także do nasilenia się zjawiska korupcji i zorganizowanej przestępczości – zjawisk od dawna obecnych w tym regionie (Bentivogli i in. 2011; Santoro 2014; Trigilia 2012).

Podsumowując, w przypadku regionu Mezzogiorno zewnętrzna pomoc w postaci transferów w ramach Funduszu dla Południa, Agensud i funduszy polityki spójności UE okazała się wręcz szkodliwa dla procesu konwergencji, ponieważ ograniczyła zdolność władz regionalnych do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju. Wzmocniła zależność gospodarki od środków publicznych w sposób coraz trudniej odwracalny i coraz bardziej patologiczny. Dualizm gospodarczy między Północą a Południem odczuwalny w wielu aspektach ma charakter trwały. Co prawda standardy życia w kilku ostatnich dekadach poprawiły się, nie udało się jednak ograniczyć znaczących różnic w możliwościach gospodarczych, poziomie rozwoju infrastruktury, jakości i dostępności podstawowych usług. Ponadto niewiele jest oznak autonomicznego wzrostu, który mógłby z czasem zmniejszyć zależność Południa od zewnętrznych transferów.

Niemcy Wschodnie – pomoc w ramach Solidarpakt

Region znany w okresie międzywojennym jako Środkowe Niemcy (*Mitteldeutschland*), stał się w 1949 roku na ponad pół wieku Niemiecką Republiką Demokratyczną (NRD), pozostającą w strefie wpływów Związku Radzieckiego (ZSRR). W obszar nowo powstałego państwa weszło pięć wschodnich

landów (Brandenburgia, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Turyngia, Meklemburgia-Pomorze Przednie) oraz część Berlina. Powojenny podział Niemiec dokonał się na historycznie stosunkowo dobrze rozwiniętym gospodarczo obszarze. Strefa zajęta po kapitulacji III Rzeszy przez ZSRR była wysoko uprzemysłowiona jeszcze przed drugą wojną światową, a więc była relatywnie dobrze przygotowana do odbudowy gospodarki, a jej potencjał był porównywalny z potencjałem strefy brytyjsko-amerykańskiej¹⁴ (Karlsch 2013, s. 81). Obszar ten obejmował jedne z najważniejszych niemieckich ośrodków przemysłowych, zwłaszcza w Saksonii, ale także w Turyngii, Brandenburgii i Berlinie Wschodnim. W NRD zlokalizowanych było wiele renomowanych wówczas firm (najczęściej średniej wielkości), które oferowały specjalistyczne produkty, takie jak np. samoloty, maszyny do pisania, aparaty fotograficzne. Wiele z nich poniosło jednak dotkliwe straty w wyniku działań wojennych, bombardowań alianckich i grabieży dokonywanych przez Rosjan po kapitulacji III Rzeszy¹⁵.

Jedną z pierwszych decyzji podjętych w ramach polityki gospodarczej nowo powstałego państwa przeprowadzono przekształcenie struktury własności w rolnictwie: reforma zakładała przejęcie majątków ziemskich, ich parcelację i rozdystrybuowanie wśród obywateli¹⁶. W założeniach działania te miały doprowadzić do powstania małych gospodarstw rolnych, które powinny zapewnić godziwe dochody ich właścicielom, co jednak nie nastąpiło ze względu na zbytne rozdrobnienie areалу (średnio ok. 8 ha) i niezapewnienie kapitału niezbędnego do wyposażenia tych gospodarstw w nowoczesny sprzęt i inwentarz¹⁷. W interesie politycznym ówczesnych władz było osłabienie i zdestabilizowanie sektora prywatnego poprzez przyjmowanie przepisów podatkowych i ustaw dotyczących przestępstw gospodarczych skierowanych przeciwko

¹⁴ Pod koniec wojny oszacowano, że zniszczone zostało tylko 15% potencjału przemysłowego, który był zlokalizowany w strefie radzieckiej w 1944 r. Szkody w przemyśle były tam mniejsze niż w strefach okupowanych przez zachodnich sojuszników.

¹⁵ Niemniej na terenach okupowanych przez Sowieców powszechne było demontowanie i wywożenie do ZSRR parków maszynowych i innej infrastruktury niemieckich fabryk. Do wiosny 1948 r. radzieccy okupanci zlikwidowali ok. 3400 fabryk w swojej strefie okupacyjnej. Dobitym przykładem może tu być przemysł motoryzacyjny: w tym czasie zdemontowano i usunięto około 80% aktywów tej branży (wyjątkiem były fabryki BMW w Eisenach i fabryki taboru kolejowego w Saksonii). Szacuje się, że zdemontowanych zostało od 75 do 100% głównych gałęzi przemysłu.

¹⁶ Przed wojną na tym terenie znajdowały się tzw. majątki junkierskie, inaczej wielkoziemiańskie. W sumie w ramach reformy 2,2 mln hektarów ziemi zostało rozdzielonych między pół miliona rolników.

¹⁷ Mała powierzchnia gospodarstw ułatwiła późniejszą kolektywizację rolnictwa w NRD, w ramach której powstało ok. 4,5 tysiąca również nisko rentownych spółdzielni.

przedsiębiorcom prywatnym. W latach 1948–1949 coraz więcej właścicieli prywatnych firm ogłaszało bankructwo, rezygnację, wielu zdecydowało się na ucieczkę na Zachód. W 1950 roku sektor państwowy stanowił trzy czwarte produkcji przemysłowej, a do 1955 roku odsetek ten wzrósł do ponad czterech piątych (Kopstein 1997, s. 160).

Rozwój przemysłu NRD w pierwszym okresie istnienia w dużej mierze zdeterminowany był koniecznością spłacenia reparacji wojennych. Systematyczne dostarczanie Związkowi Radzieckiemu reparacji pozbawiło gospodarke środków niezbędnych do odbudowy majątku utraconego w czasie wojny i w ramach powojennego demontażu oraz kapitału niezbędnego do podejmowania inwestycji. Od 1947 roku Rosjanie żądali dostaw produktów przemysłowych, głównie z sektora motoryzacyjnego, stoczniowego i ciężkiego. W konsekwencji gałęzie, które nie były związane z wypełnieniem żądań reparacyjnych (np. przemysł lekki) rozwijały się znacznie wolniej. Przyjęte w kolejnych latach plany pięcioletnie zakładały wsparcie zmiany strukturalnej mającej na celu ukształtowanie gospodarki narodowej. Priorytetowymi obszarami rozwoju przemysłu, na których skoncentrowały się inwestycje władz centralnych, były: metalurgia, przemysł ciężki i energetyka, a w późniejszym okresie przemysł chemiczny (Steiner 2013)¹⁸.

Od końca wojny „nowy” wschód Niemiec borykał się ze wzmożoną emigracją (znacznie ograniczoną po zaostrzeniu polityki migracyjnej). Od powstania NRD w 1949 roku do czasu wybudowania muru berlińskiego w sierpniu 1961 roku ponad 3,8 milionów wschodnich Niemców opuściło kraj. W tym okresie co roku migracja z Niemiec Wschodnich do Zachodnich wyniosła nie mniej niż 200 000 osób. Powodem tego wzmożonego strumienia migracji między dwoma państwami niemieckimi było niezadowolenie z systemu politycznego w NRD, atrakcyjność dynamicznie rozwijających się gospodarczo wolnorynkowych Niemiec Zachodnich, ale także w wielu przypadkach, łączenie rodzin rozdzielonych po podziale Niemiec (Ulrich 1990). W pierwszej dekadzie istnienia NRD liczba ludności zmniejszyła się z 18,4 mln do 17,2 mln, a do momentu zjednoczenia „ubyło” kolejnych pół miliona mieszkańców. Problem stanowiła nie tylko wielkość ubytków w kapitale ludzkim, ale także struktura migracji. Znaczącą część tzw. *Übersiedler* (przesiedleńców) stanowiły osoby z wyższym wykształceniem i pracownicy wysoko wykwalifikowani¹⁹.

¹⁸ Przewodniczący rady państwa NDR Walter Ulbricht zwrócił się do bloku socjalistycznego o znaczne subsydia, wynoszące w latach 1959–1962 2 miliardy rubli, a także 300 milionów rubli w twardej walucie, które w znaczącej mierze miały wesprzeć rozwój tych gałęzi przemysłu.

¹⁹ Największy „drenaż mózgów” w historii NRD miał miejsce na początku lat 60. ubiegłego wieku. Szacuje się, że w wyniku exodusu wykwalifikowanej siły roboczej zatrudnionej w klu-

Ustanowienie centralnego planowania, nacjonalizacja dużych przedsiębiorstw przemysłowych oraz emigracja elit biznesowych i technicznych znacznie osłabiły wschodnie Niemcy. Jak pokazały badania A. Ritschla (1996), przejście na system gospodarki centralnie planowanej wywołało szok, który natychmiast obniżył poziom wydajności. Wyraźna luka w poziomie rozwoju gospodarczego w porównaniu z Niemcami Zachodnimi pojawiła się już w na początku lat 50. ubiegłego wieku. Centralne planowanie oznaczało zasadniczo adaptację systemu gospodarczego, w którym podaż „oderwana” była od potrzeb rynkowych, informacji zwrotnych od konkurencji i konsumentów. Dodatkowo podczas gdy zachodnie Niemcy były w posiadaniu ciężkiego przemysłu w Zagłębiu Ruhry i korzystały z pomocy w ramach planu Marshalla, NRD nie dysponowała wystarczającą ilością surowców (pozbawiona przede wszystkim węgla kamiennego i rudy żelaza)²⁰ wykorzystywanych w produkcji przemysłowej (Major 2010, s. 43), była prawie całkowicie zależna od dostaw ważnych surowców naturalnych z zagranicy. Aby zaspokoić swoje potrzeby energetyczne, NRD musiała zwiększyć wydobycie węgla brunatnego (w Zagłębiu Łużyckim i Zagłębiu Środkowoniemieckim) i w głównej mierze surowiec ten stał się podstawowym źródłem energii wykorzystywanej w przemyśle do końca istnienia Republiki, co również miało wpływ na tempo i poziom rozwoju technologicznego przemysłu wschodniemieckiego.

System wieloletniego centralnego planowania skutecznie hamował rozwój innowacji – przedsiębiorstwa były nagradzane przede wszystkim za spełnienie określonego, skwantyfikowanego celu produkcji brutto. Te miary wydajności sprzyjały marnotrawstwu zasobów i koncentrowaniu się na ilości kosztem jakości produkcji, a strukturalny problem ogólnego niedobór towarów na rynku pozwalał na sprzedaż produktów bez względu na ich jakość. Produkcja przemysłowa NRD oparta na przestarzałych technologiach nie była konkurencyjna na rynkach zachodnich. Orientacja handlu zagranicznego NRD na blok wschodni, w szczególności na Związek Radziecki, również powstrzymywała postęp technologiczny i rozwój innowacji, ponieważ popyt na tym rynku skupiał się na produktach prostych i wytrzymałych²¹. Dodatkowo zimna wojna

czowych obszarach gospodarki, zasoby siły roboczej pomniejszyły się o prawie 10% (w okresie ówczesnego planu siedmioletniego) (Major 2010, s. 79).

²⁰ W NRD zlokalizowane było jedynie około 7% niemieckiego przemysłu żelaznego, który posiadał nieco mniej niż 3% niemieckich zasobów węgla kamiennego i odpowiadał za około 5% działalności wydobywczej rud żelaza Niemiec. NRD dysponowała w dostatecznych ilościach tylko węglem brunatnym i potażem.

²¹ Jak zaznacza Augustine (2013) Związek Radziecki nie popierał postępu w kluczowych dziedzinach zaawansowanych technologii wschodnich Niemiec, zarówno z powodu głęboko zakorzenionej nieufności wobec Niemców, jak i z powodu rywalizacji gospodarczej z NRD.

i związana z nią izolacja polityczna i gospodarcza krajów bloku wschodniego praktycznie zablokowała przepływ informacji, know how, pogłębiając zaco-fanie technologiczne przemysłu wschodnich Niemiec.

Brak inwestycji w innowacje powodował, że gospodarka wschodnich Niemiec nie nadążała za postępem technologicznym dokonującym się w innych krajach, co – przy stosunkowo wysokim wskaźniku uprzemysłowienia – okazało się znaczącą barierą rozwoju w momencie zjednoczenia, kiedy gospodarka NRD została otwarta na międzynarodową konkurencję. Teoretycznie przemysłowa struktura gospodarki mogłaby mieć pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy po połączeniu z Niemcami Zachodnimi, niemniej w rzeczywistości to właśnie stopień industrializacji okazał się czynnikiem hamującym wzrost, a nie potencjalną szansą na szybki wzrost regionów wschodnich po 1989 roku XX wieku²². Przeszarżała struktura przemysłowa, brak nakładów inwestycyjnych (w szczególności w sferę B&R) w czasach NRD, przerośnięta, nieefektywna i skorumpowana biurokracja i brak skutecznych bodźców zachęcających do wprowadzania innowacji, jak również oparcie produkcji na sile roboczej (a nie na technologiach) doprowadziło do niskich wskaźników wydajności i niskiej jakości oferowanych produktów, co nie dawało dobrej pozycji wyjściowej po zjednoczeniu²³.

Choć gospodarka NRD była najsilniejszą gospodarką w bloku wschodnim i NRD była zaliczana do dwudziestu najważniejszych państw przemysłowych na świecie, zestawienie wschodniej i zachodniej części państwa, po niespełna półwieczu funkcjonowania pod różnymi reżimami polityczno-gospodarczymi, wskazywało na zdecydowaną porażkę centralnego planowania i wymagało podjęcia interwencji w celu wyrównania poziomów rozwoju gospodarczego po zjednoczeniu. W momencie zjednoczenia NRD była bowiem krajem, którego „infrastruktura była w stanie zaawansowanej ruiny, gospodarką, która od jakiegoś czasu pożerała swoje własne mięśnie” (Kopstein 1997, s. 18).

Jak przekonuje Johnson (2011), podejmując decyzję o wyasygnowaniu środków pomocy rozwojowej, ówczesni zachodniemieccy ekonomiści i politycy byli zgodni, że jedynie zdecydowana i „agresywna” interwencja pozwoli uniknąć doświadczenia regionów włoskiego południa, którym pomoc

²² O tym, jak istotną rolę odegrał przemysł w rozwoju gospodarczym NRD, świadczyć może dostępność statystyk z okresu sprzed zjednoczenia: wyróżniały one dwanaście sektorów gospodarki, z których siedem dotyczyło przemysłu, a tylko trzy usług (transport i poczta, handel oraz sektor nieprodukcyjny).

²³ Mimo że część zakładów została przejęta przez nowych inwestorów (np. VEB Automobilwerk Eisenach-Opel w Eisenach czy VEB Carl Zeiss JENA-Jenoptik w Jenie), wiele innych zostało zamkniętych, gdyż nie potrafiły sprostać konkurencji na otwartym rynku (por. Kafka 2007, s. 56).

podawana była jak „kroplówka”. Dlatego też zależność wschodnich landów od środków płynących z budżetu krajowego po zjednoczeniu była znacznie większa, niż miało to miejsce kiedykolwiek w przypadku pomocy udzielanej południowym regionom Włoch. Pakt Solidarnościowy (*Solidarpakt*) zakładał transfer środków finansowych federacji i krajów związkowych do Niemiec Wschodnich w celu zniwelowania różnic w rozwoju między wschodem a zachodem kraju, zrekonstruowanie gospodarki wschodnioniemieckiej w stopniu, który umożliwiłby dalsze samodzielne finansowanie rozwoju własną produkcją (Paqué 2009). Pomoc przekazana Berlinowi i pięciu wschodnim landom związkowym zjednoczonych Niemiec w ramach Paktu Solidarnościowego I (wdrażanego w latach 1990–2004) wyniosła ok. 93 mld euro. Od 2005 roku rozpoczęto implementację Paktu Solidarnościowego II, który wygasa dopiero w 2019 roku i gwarantuje wschodnim landom i Berlinowi ogółem 156,6 mld euro pomocy na budowę potencjału gospodarczego. Nie są to jednak jedyne transfery, jakimi Niemcy zachodnie od ponad 15 lat zasilają byłe NRD. Z szacunków opracowanych na podstawie danych Niemieckiej Generalnej Agencji Statystycznej wynika, że od momentu zjednoczenia wschodnie Niemcy uzyskały pomoc w postaci transferów finansowych (nieobejmujących Paktów Solidarnościowych) w wysokości 326 mld euro (Riedel i Scheidges 2015). Zasilanie gospodarki wschodnioniemieckiej zewnętrzną pomocą stanowi średnio ok. jednej trzeciej jej PKB. Wyasygnowanie tak znacznych środków na pomoc zacofanym regionom było możliwe dzięki powszechnemu przekonaniu, że modernizacja i rozbudowa zaniedbanej infrastruktury Niemiec Wschodnich pchnie je na drogę szybkiej ścieżki trwałego rozwoju, a poprawa warunków życia pozwoli uniknąć masowych migracji na Zachód. Dlatego też *gros* środków pomocowych wykorzystano na rozwój infrastruktury oraz wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy.

Obawy związane z obraniem przez rząd strategii udzielania intensywnej pomocy, której efekty byłyby podobne do efektów obserwowanych w regionach południa Włoch pojawiały się już w pierwszym – wydawałoby się najbardziej tchnącym optymizmem – okresie: zaraz po zjednoczeniu (Hall i Udo 1993). Po piętnastu latach obawy te okazały się niebezpieczne, co w swoim wystąpieniu dosadnie ujął były kanclerz Helmut Schmidt, nazywając gospodarkę wschodnich Niemiec w 2005 roku „Mezzogiorno bez mafii” (za: Paqué 2009). Opinię tę potwierdzają wyniki badań: silny wzrost produktywności miał miejsce jedynie w pierwszych latach po zjednoczeniu (1991–1995), co w dużej mierze wynikało z zamykania lub restrukturyzacji nieproduktywnych zakładów. Niemniej, począwszy od 1997 roku, proces konwergencji gospodarek zachodnich i wschodnich Niemiec wyraźnie zwolnił i do dziś jego tempo

pozostaje na znacznie niższym poziomie niż wynikało to z estymacji prowadzonych na modelach konwergencji (Barro i Sala-i-Martin 1995; Uhlig 2008). Produktywność pracy mierzona jako PKB na zatrudnionego kształtuje się na poziomie 77% wartości tego wskaźnika dla zachodnich landów, natomiast PKB na godzinę pracy – tylko 64%. Ragnitz (2005, 2007) tłumaczy te znaczące różnice produktywności produkcją charakteryzującą się niskimi nakładami kapitałowymi, słabą pozycją rynkową firm ze wschodu oraz dostępnością i jakością kapitału ludzkiego²⁴. Na niższym poziomie pozostaje także realna stopa wzrostu wartości dodanej regionów. W latach 2000–2014 średnia wartość tego wskaźnika liczona rok do roku wynosiła dla landów wschodnich 0,98, a dla zachodnich 1,1.

Pomoc nie zdołała wpłynąć na znaczące wzmocnienie konkurencyjności firm zlokalizowanych na terenach byłej NRD. Przyczyn należałoby szukać w dwóch, ściśle ze sobą powiązanych kwestiach: wielkości przedsiębiorstw wschodnioniemieckich oraz nakładach na B&R. Większość firm (niespełna 50% zatrudnienia) funkcjonujących we wschodnich landach jest mała: średni poziom zatrudnienia to zaledwie 12 pracowników. Niewielki rozmiar tych przedsiębiorstw ogranicza możliwości i ambicje poszerzania działalności o nowe, ponadlokalne rynki oraz intensyfikacji działalności badawczej. Natomiast 47% siły roboczej zatrudniona jest przez (zwykle większe) przedsiębiorstwa z Niemiec Zachodnich i koncerny zagraniczne korzystające w procesie produkcyjnym z najnowszych technologii. Niemniej działy badawcze tych firm w dużej mierze zlokalizowane są na Zachodzie, a we wschodnioniemieckiej części odbywa się jedynie standaryzowana produkcja. Przedsiębiorstwa wschodnioniemieckie to często tylko podwykonawcy firm zachodnioniemieckich, co jest sytuacją typową dla przemysłu w obszarach słabych strukturalnie, konkurencyjnych w stosunku do średniego poziomu wynagrodzenia w kraju. Tylko 5% z siedmiuset największych niemieckich firm ma swoją siedzibę na wschodzie, a nawet te są często zależnymi filiami większych zachodnioniemieckich firm. W związku z tym na wschodzie nakłady na badania i rozwój, są znacznie niższe i niemal w całości pochodzą ze źródeł publicznych. Reindustrializacja większych wschodnioniemieckich zakładów przemysłowych po zjednoczeniu (w dużej mierze finansowana zewnętrzną pomocą publiczną) przebiegła bez orientacji na rozwój ich działów B&R i zwiększania potencjału do wprowadzania innowacji.

²⁴ Według wielu ekonomistów ostatni z tych czynników okazuje się kluczową barierą w procesie konwergencji produktywności podmiotów gospodarek wschodnich i zachodnich Niemiec oraz koniecznych zmian strukturalnych gospodarki wschodnich Niemiec.

Zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki wschodnich landów po zjednoczeniu ograniczał wzmożony odpływ wykształconej i wykwalifikowanej siły roboczej. Pomoc zewnętrzna nie powstrzymała ogromnej fali migracji: od zjednoczenia w 1990 roku do 2011 roku do zachodnich landów wyjechało ponad milion osób, a decyzję o migracji podejmowało średnio 70 tys. osób rocznie. Zjawisko to jest tym bardziej dotkliwe dla gospodarki regionu, że dotyczy w szczególności osób młodych, z wyższym wykształceniem, mieszkańców obszarów poza metropolitarnych (por. Uhlig 2008; Heiland 2004; Kontuly i in. 1997; Schneider 2005; Kröhnert i Vollmer 2012; Peukert i Smolny 2011). Dynamika zatrudnienia w okresie 2004–2014 w gospodarce Niemiec kształtowała się na poziomie 103%, przy czym w landach zachodnich wskaźnik ten wynosił 104,2%, a dla wschodnich 96,3%. Analizy danych dotyczących migracji oraz poziomu i struktury wykształcenia wskazują, że zasoby ludzkie będą w kolejnych latach ulegały uszczupleniu i pogorszeniu.

Polityka intensywnego wspierania biedniejszych regionów, przy braku większych sukcesów w zmienianiu niekorzystnej struktury gospodarczej, okazała się efektywna w wyrównywaniu poziomu życia mieszkańców obu części Niemiec. Obrazują to dane dotyczące dysponowanego dochodu gospodarstw domowych. Od 2000 roku wzrost tego wskaźnika dla gospodarstw zlokalizowanych w zachodnich Niemczech wynosił średnio 129%, a dla Wschodnich 143%. Szacuje się, że przeciętne wydatki konsumpcyjne per capita we wschodnich landach osiągnęły 85% zachodnich landów; zdecydowanie zmniejszyły się także różnice w wyposażeniu gospodarstw domowych w środki trwałe, takie jak samochody, lodówki, pralki czy telewizory (za: Burda 2010).

Dzięki pomocy zewnętrznej (*Solidarienspakt* i funduszy polityki spójności) dynamicznie rozwija się kilka wschodnioniemieckich miast, jak Poczdam, Drezno, Lipsk, Chemnitz, Greifswald i Jena. Wiele budynków przemysłowych, zabytków czy rynków zaniedbanych przez reżim wschodnioniemiecki zostało odnowionych i zmodernizowanych, rewitalizacji poddano całe kwartały miast. Znacznie poprawił się poziom rozwoju infrastruktury transportowej Niemiec Wschodnich, podobnie jak system telekomunikacyjny – w porównaniu z Zachodem znacznie słabiej rozwinięty przed 1990 rokiem – obecnie jest jednym z najnowocześniejszych na świecie. Udało się także poprawić poziom ochrony środowiska, zapewniając nowoczesne zakłady przetwórstwa śmieci, oczyszczalnie ścieków i inną niezbędną infrastrukturę. Wskaźnik średniej długości życia, który przed zjednoczeniem był o trzy lata niższy niż na Zachodzie, obecnie niemal się zrównał (Ritter 2013, s. 231).

Przyczyn niepowodzenia procesu wejścia Niemiec Wschodnich na ścieżkę trwałego rozwoju nie powinno upatrywać się oczywiście jedynie w niesku-

teczności pomocy zewnętrznej, ale także w innych kwestiach, np. takich jak stworzenie unii monetarnej przy zawyżonym kursie marki wschodniemieckiej (wymiana 2 : 1 w stosunku do marki Niemiec Zachodnich, przeszacowana o ponad 500%), czy w zbyt szybkim objęciu wschodnich landów nieprzystającą do warunków społeczno-gospodarczych legislacją Niemiec Zachodnich²⁵. Pomocy zewnętrznej przypisuje się poważne błędy, które w wielu obszarach miały utrudniać przemiany strukturalne i uzależnić Wschód od transferów z Zachodu. Jak zauważył w krótkim artykule opublikowanym w „The Wall Street Journal” W. Hummel²⁶, skutków nieuniknionego po zjednoczeniu Niemiec wzrostu bezrobocia nie starano się niwelować działaniami zmierzającymi do uelastycznienia rynku pracy. Zamiast tego opracowywano kosztowne programy wspierające tworzenie nowych miejsc pracy czy programy szkoleniowe. O nieskuteczności tych programów świadczy fakt, że tylko 4% osób objętych wsparciem publicznym znalazło w ich wyniku pracę, a znaczna część z nich wyemigrowała. „Pompowanie” środków pomocowych wykształciło w obywatelach byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej postawy roszczeniowe (skutecznie wzmacniane przez silne związki zawodowe), blokujące przeprowadzenie bolesnych, aczkolwiek koniecznych dla popchnięcia gospodarki w stronę efektywności reform. W rzeczywistości systematyczne transfery finansowe pozwalają regionom wschodnim na „prowadzenie życia ponad stan”: luka między produkcją a konsumpcją wynosi ok. 20%, a budżety wschodnich landów w wymiarze per capita są o 15% wyższe niż landów zachodniemieckich. Wskazuje to na fakt, że prowadzona w ramach polityki gospodarczej pomoc regionom wschodnim pozwoliła na osiągnięcie wysokiego poziomu konsumpcji, a nie – jak planowano – ustabilizowanie i wzmocnienie bazy gospodarczej biedniejszej części Republiki (por. Burda 2013).

Brak zasadniczych zmian w strukturze gospodarczej wschodnich landów, które miały indukować transfery podkreślał Klodt (2002), pisząc, że to one właśnie winne są luce w produktywności. *Gros* funduszy przeznaczonych zostało na modernizację wyposażenia i budynków, które traktowano jako warunek konieczny podwyższenia konkurencyjności i produktywności przemysłu. Intensywnie dotuje się więc rozwój infrastruktury i środków trwałych przedsiębiorstw kosztem firm działających w branży usługowej oraz inwestycji w wysoko wykwalifikowany kapitał ludzki. Zaowocowało to spadkiem odsetka pracowników z wyższym wykształceniem w firmach produkcyjnych

²⁵ Np. prawo regulujące funkcjonowanie spółek, które były dostosowane do warunków i specyfiki podmiotów prywatnych funkcjonujących w Niemczech Zachodnich.

²⁶ Twenty Years of Stimulus for East Germany. *The Wall Street Journal*, 8.11.2009.

na wschodzie i odwrotny trend na zachodzie. Badania Gerling (2002) wykazały, że inwestycje subsydiowane w ramach pomocy dla wschodnich landów nie realizowały celów, jakie przyjęto w programie rozwojowym. Wbrew obranej strategii wspierania konkurencyjności i zmian niekorzystnej struktury przedsiębiorstw dotacje nie trafiały do firm o potencjale rozwojowym. Środki pomocowe absorbowane były głównie przez przedsiębiorstwa zorientowane na rynki lokalne, których produkcja oparta była na pracy niewykwalifikowanej siły roboczej. Wśród powodów obniżających skuteczność pomocy wymienia się także duże rozdrobnienie udzielanego w jej ramach wsparcia, przyrównywane do zasad, na których działają „konewki” (*Giesskannprinzip*) (Gillmann 2001 za: Johnson 2011). Również Burda (2007) pisał o błędzie równomiernego „rozdawnictwa” pieniędzy między „wszystkie miasteczka i wieś”, jako jednym z kluczowych czynników porażki wzmocnienia gospodarki wschodnich Niemiec. Inną podnoszoną w publicznej dyskusji kwestią jest uzależnienie się wschodnich landów od pomocy przekazywanej przez zachodnie Niemcy i Unię Europejską, po ustaniu której lokalne gospodarki nie będą w stanie samodzielnie finansować wydatków nie tylko inwestycyjnych, ale również tych związanych z bieżącym funkcjonowaniem (Hickel 1998). Stałe dotowanie gospodarki wschodnich Niemiec wykształciło bierność i nałogową mentalność uzależnienia (*Subventionsmentalität*). Metaforycznie w swojej publikacji *Supergau Deutsche Einheit* (Katastrofa zjednoczenia Niemiec) ujął to Muller (2005), pisząc, że mimo przekazania wielu miliardów euro „(...) Wschód nie jest jeszcze w stanie samodzielnie się utrzymać – połowa kraju jest zależna od stałego dotowania tak, jak narkoman zależy od igły”. Nieskuteczności pomocy upatruje się również w sposobie wykorzystania pomocy, które cechuje „marnotrawstwo, rozrzutność i przypadkowość” (Burda 2013). Dodatkowo powszechnie krytykuje się fakt przeznaczania pomocy na finansowanie przedsięwzięć niekreujących wzrostu, a jedynie podwyższających jakość życia mieszkańców lub poziom konsumpcji. Redaktor naczelny „Financial Times Deutschland”, Christoph Keese, w 2002 roku pisał, że „NRD jest dla Zachodu tak drogie, jak wojsko dla Amerykanów, z tą różnicą, że w tym przypadku wydatki na broń zastępują inwestycje” (Keese 2002).

Podobnie jak w przypadku południowych Włoch, trudno uznać za sukces rozwojowy pomoc finansową przyznaną regionom Niemiec Wschodnich po zjednoczeniu w 1990 roku na działania związane z wyrównywaniem różnic gospodarczych oraz wzmocnieniem konkurencyjności zacofanych. Co warto podkreślić, zarówno forma zewnętrznej pomocy dla wschodnich Niemiec, jak i jej obserwowalne skutki społeczne i gospodarcze są zbieżne z tymi, które występują na włoskim Południu. W obu przypadkach transfery w dużej mierze

przeznaczone są na cele konsumpcyjne (socjalne) lub te związane z podwyższaniem jakości życia, co jednocześnie zapewnia przedsiębiorstwom z północy w przypadku Włoch i zachodu w przypadku Niemiec dochody związane z popytem generowanym transferami w biedniejszych regionach. Jednocześnie rządy obu tych państw łagodzą przekazywaną pomocą negatywne skutki utrzymującego się permanentnie na wysokim poziomie bezrobocia. W obu przypadkach efekty społeczne i gospodarcze długookresowej pomocy są podobnie niezadowolające, a co bardziej istotne, w przypadku południa Włoch zmniejszenie transferów już ukazało stopień uzależnienia funkcjonowania gospodarki od zewnętrznego wsparcia. Podobnych skutków można spodziewać się po 2020 roku we wschodnich landach. Wtedy to wygasną fundusze asygnowane w ramach Paktu Solidarności II, redukcji ulegną także kwoty wyrównania podatków, gwarantujące minimalny poziom dochodu per capita wszystkim regionom. Szacuje się, że większość regionów wschodnich Niemiec doświadczy wówczas zmniejszenia przychodów o około 30–40%, a ustanie zewnętrznej pomocy wystawi nisko produktywne firmy na silną konkurencję rynkową przedsiębiorstw zachodnioniemieckich (Ragnitz 2005).

Region Appalachów – program pomocy rozwojowej dla regionu peryferyjnego

Stosunkowo skromne efekty przyniósł także inny wieloletni program rozwojowy finansowany ze środków zewnętrznych skierowanych do regionu Appalachów. Jest to przykład regionu zapóźnionego w jednym z najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajów świata, który „ma wiele cech charakterystycznych dla gospodarek niedorozwoju, ubóstwa i zależności występujących w krajach peryferyjnych Trzeciego Świata” (Walls 1978, s. 13), pozostając w tyle za „rdzeniem” amerykańskiego społeczeństwa i nie odnosząc bezpośrednich korzyści z dobrobytu kraju²⁷. Region często był określany mianem „wewnętrznej kolonii”, której zacofanie było wynikiem dominacji zewnętrznych sił politycznych i gospodarczych, zainteresowanych wyłącznie eksploatacją bogatych zasobów naturalnych Appalachów. Obecne wskaźniki społeczne i gospodarcze (m.in. wysokie wskaźniki bezrobocia, otyłości i cukrzycy oraz niskie wskaźniki wykształcenia) potwierdzają, że Appalachia pozostała obszarem peryferyjnym nawet obecnie, kiedy Stany Zjednoczone osiągnęły hegemo-

²⁷ Scott (2010) zaznacza, że już pod koniec XIX wieku środkowa i południowa część Appalachii była postrzegana jako obszar szczególnie odizolowany i zacofany pod względem kulturowym i gospodarczym, ominiętym przez procesy modernizacyjne, a obraz ten przetrwał do dziś w kulturze popularnej Stanów Zjednoczonych.

niczny status w światowym systemie gospodarczym (Lewis i in. 1978; Dunaway 1996).

Region Appalachów to obszar położony we wschodniej części Stanów Zjednoczonych, obejmuje obszary o łącznej powierzchni 400 000 km² położone w 13 stanach. Rozciąga się od hrabstwa Southern Tier w stanie Nowy Jork do północnej Alabamy, Missisipi i Georgii. Specyficzna topografia, przewaga ludności wiejskiej, historyczne dziedzictwo związane z rozwojem przemysłu wydobywczego i silna kultura społeczności lokalnych sprawiły, że region ten powszechnie postrzegany jest jako wysoce odizolowany od reszty kraju. Mieszkańców Appalachów opisywano jako „współczesnych przodków” (*contemporary ancestors*), których styl życia niewiele się zmienił od czasów kolonialnych. Większość Stanów Zjednoczonych pod koniec XIX wieku przeszła gwałtowne zmiany społeczne i gospodarcze. Zmieniły się zwyczaje religijne, wierzenia i styl życia. W południowej części regionu widać jednak niezwykłą ciągłość z poprzednimi pokoleniami. Tradycyjnie „ludzie wychowani w Appalachii postrzegani byli jako niezdolni do życia w mieście, ponieważ ich akulturacja, wartości i wykształcenie nie przygotowały ich do przystosowania się do szybko zmieniającej się, wysoce technologicznej, miejskiej Ameryki. (...) Mieszkańcy regionu często zmuszeni byli wybierać między opuszczeniem swojego środowiska lub ryzykiem życia w ubóstwie przez całe życie” (Sarnoff 2003, s. 124).

Znaczna część tego obszaru została po raz pierwszy zasiedlona przez Europejczyków jeszcze przed rewolucją amerykańską, na długo przed usunięciem większości zamieszkujących ten obszar Indian (w głównej mierze plemienia Cherokee). „Trwałe” osiedlanie się w Appalachii rozpoczęło się pod koniec lat 20-tych XVIII w., choć zdecydowana większość migrantów przybywających do Ameryki Północnej z Europy wolała zajmować ziemie położone dalej na zachód, omijając górski, trudny ze względu na warunki geologiczne i klimat, teren. Do połowy XIX wieku gospodarka regionu opierała się na małoobszarowych gospodarstwach rolnych (przeważnie o powierzchni nieprzekraczającej 200 akrów), które większość produkcji przeznaczały na własny użytek²⁸.

Pod koniec XIX wieku w regionie rozpoczął się okres zmian mających radykalny wpływ na społeczeństwo i gospodarkę Appalachów, stopniowo ograniczając dotychczasową izolację, która charakteryzowała ówczesny region.

²⁸ Dopiero wtedy, kiedy nastąpił rozwój dróg, rolnicy zaczęli sprzedawać swoją produkcję na rynki lokalne i zewnętrzne. Np. w hodowane w Appalachach owce zaopatrywały się miasta na wschodnim wybrzeżu. Jednak w bardziej odległych regionach górskich w centralnej i południowej części Appalachów, przestarzałe formy rolnictwa przeważały jeszcze po drugiej wojnie światowej.

Gwałtowne uprzemysłowienie w innych częściach kraju spowodowało dynamiczny wzrost zapotrzebowania na surowce, których bogate złoża zlokalizowane były w Appalachach. Udział produkcji węgla w USA w Kentucky, Tennessee, Wirginii i Zachodniej Wirginii wzrósł z 4,4% w 1880 roku do 80% w 1930 roku, zaspokajając ponad trzy czwarte potrzeb energetycznych kraju będącego w okresie dynamicznej industrializacji (Simon 1981; Long 1989)²⁹. Na początku XX wieku prawie połowa amerykańskiego drewna pochodziła z lasów Appalachii (Clarkson 1964). Wraz z rozwojem przemysłu węglowego i drzewnego region odnotował silny napływ ludności. Ludność hrabstw południowej części Zachodniej Wirginii, w których funkcjonowały kopalnie, w okresie 1890–1920 wzrosła aż o 400%.

W przeciwieństwie do reszty terytorium Stanów Zjednoczonych inwestycje – i tak ograniczone w stosunku do innych regionów – w Appalachach były silnie skoncentrowane na eksploatacji zasobów naturalnych (przede wszystkim węgla i drewna, w mniejszym stopniu rud żelaza, ropy i gazu). Dotyczyło to przede wszystkim rozwoju infrastruktury transportowej³⁰ zapewniającej dostępność terenów, w których rozwijały się branże wydobywcze, powodując marginalizację część regionalnego przemysłu, rolników i mieszkańców mniejszych miejscowości. W konsekwencji spowodowało to brak możliwości rozwoju gospodarki opartej na zdywersyfikowanej produkcji³¹. Choć od 1880 do 1930 roku rozwój przeżywały także inne branże – tekstyliów, kolei górniczych, górnictwa niewęglowego czy produkcji chemikaliów, jednak to przemysł wydobywczy zdecydowanie stanowił podstawę gospodarki regionu (Dunaway 1998, s. 120).

²⁹ Zwiększone zapotrzebowanie na węgiel w czasie pierwszej wojny światowej przyczyniło się do ekspansji przemysłu węglowego. Szczytowe lata produkcji miały miejsce w latach 1915–1926.

³⁰ Okres zintensyfikowanego rozwoju linii kolejowych nastąpił w latach 1870–1910, choć we wschodnim Tennessee i południowowschodniej Wirginii w związku z koniecznością transportu surowców na zachód rozwijały się one jeszcze przed wojną secesyjną. Budowa większości głównych linii kolejowych w południowych Appalachach została ukończona przed 1900 rokiem. Wpływ linii kolejowych na każdy aspekt życia w Appalachii jest trudny do przecenienia, ale najbardziej bezpośrednim skutkiem było umożliwienie pełnego wykorzystania naturalnych zasobów regionu. Wzrost infrastruktury transportowej doprowadził do systematycznego wzrostu produkcji węgla: 600 000 ton w 1870 r., 1 600 000 w 1880 r., 6 300 000 w 1890 r. i 21 500 000 ton w 1900 r.

³¹ Wyjątek stanowiło kilka ośrodków przemysłowych na południowych i północnych krańcach Appalachów. Np. na północy Pittsburgh stał się centrum rozległego, opartego na węglu, kompleksu przemysłu przetwórczego, który pozwolił Pittsburghowi i jego „satelickim” miastom – Johnstown i Altoona w Pensylwanii oraz Morgantown, Fairmont i Clarksburg w Zachodniej Wirginii – stać się jednymi z największych ośrodków przemysłowych ówczesnego świata.

Należy podkreślić, że rozwój przemysłu wydobywczego i drzewnego nie pociągał za sobą rozwoju technologicznego. O ile właściciele przedsiębiorstw amerykańskich funkcjonujących poza regionem Appalachów zmuszeni byli do zainwestowania w mechanizację znacznie wcześniej i bardziej intensywnie, ze względu na wyższe koszty pracy wymuszane przez związki zawodowe, w Appalachii przedsiębiorstwa węglowe swoją przewagą konkurencyjną budowały, obniżając stawki płac, co było możliwe wobec braku związków zawodowych w górnictwie. Produktywność branży (przy mniej produktywnej sile roboczej i wyższych kosztach transportu) zapewniał wyższy wskaźnik eksploatacji możliwy do uzyskania dzięki korzystnym cechom lokalnych złóż węgla. Dopiero pierwsza wojna światowa zmusiła właścicieli kopalń do szybkiego zwiększenia wydobycia i tym samym przyspieszyła procesy mechanizacji tej branży. Niemniej w Zachodniej Wirginii w 1933 roku przy użyciu maszyn ładowany był tylko nieco ponad jeden procent węgla w porównaniu z prawie 59% w Illinois (Myers 2009). W 1940 r. wykorzystanie maszyn w kopalniach zlokalizowanych w centralnych Appalachach było o połowę mniejsze w porównaniu ze środkowym zachodem³². Żadna z branży funkcjonujących w Appalachii, a zwłaszcza przemysł węglowy, nie zachęcała do podnoszenia konkurencyjności poprzez wprowadzanie innowacji technologicznych w okresie boomu. W efekcie region doświadczał okresowego wzrostu gospodarczego, który nie przekładał się na realny i trwały rozwój gospodarczy.

Dominacja przemysłu wydobywczego miała wpływ na procesy urbanizacyjne, jak i socjologię rozwijających się miast regionu. Górnicy często rezydowali w miastach korporacyjnych (*company towns*), w których wszystko, od sklepów przez kościoły, zasoby mieszkaniowe po szkoły, było własnością przedsiębiorstw górniczych³³. Od 1880 do 1930 roku w regionie powstało ponad 600 takich miast. Po wielkim kryzysie malejący popyt na surowce i zmieniający się charakter przemysłu wydobywczego doprowadziły do degradacji tych społeczności, które zaczęły borykać się z poważnymi brakami w opiece medycznej, wysokimi wskaźnikami przestępczości i ubóstwa³⁴. Kilka

³² Podobnie wyglądała sytuacja w przemyśle drzewnym – np. dopiero po wojnie rozmiary popytu wymusiły wzrost poziom inwestycji koniecznych, aby zaczęły dominować młyny parowe.

³³ Robotnikami, którzy podejmowali pracę w kopalniach i przenieśli swoje rodziny do miast korporacyjnych, byli przede wszystkim rdzenni mieszkańcy Appalachów, Afroamerykanie z południa i imigranci z południowej i wschodniej Europy.

³⁴ Problemy społeczne i ekologiczne wynikające z dominacji przemysłu górniczego w Appalachach stały się kanwą powieści *Góra bezprawia* znanego amerykańskiego twórcy thrillerów prawnych – J. Grishama. Opisuje w niej m.in. konsekwencje przejścia od praco-

programów rządowych realizowanych w ramach New Deal skierowanych zostało do regionu, także program tworzenia wspólnot dającychuboższym rodzinom możliwość przeprowadzki na ziemię przekazaną im przez państwo, program pomocy społecznej zwany Cywilny Korpus Ochrony Przyrody (Civilian Conservation Corps) zapewniający pracę bezrobotnym, nieżonatym, młodym mężczyznom pochodzącym z ubogich rodzin czy program Rural Electric Administration (REA) ustanowiony w celu doprowadzenia elektryczności do 288 000 wiejskich gospodarstw domowych. Ograniczony zakres tych programów spowodował, że ich wpływ na polepszenie sytuacji w regionie był marginalny. W 1916 roku Kongres przyjął ustawę o drogach, przeznaczając 75 milionów dolarów w ciągu pięciu lat na dofinansowanie budowy dróg, jednak hrabstwa położone w regionie Appalachów nie były w stanie zapewnić wkładu własnego niezbędnego do pozyskania funduszy federalnych (Ingram 2014). W 1933 roku prezydent Roosevelt podpisał ustawę o Tennessee Valley Authority (TVA), której rolą było administrowanie federalnym programem New Deal ukierunkowanym na zmodernizowanie części Tennessee, Alabamy, Mississippi, Kentucky, Georgii, Północnej Karoliny i Wirginii. Główne inwestycje dotyczyły infrastruktury przeciwpowodziowej, poprawienia warunków żeglugi (w ciągu 30 lat wybudowano 23 tamy, 160 km kanałów), podniesienia standardu życia rolników i wytwarzania energii elektrycznej wzdłuż rzeki Tennessee i jej dopływów. System zapór stworzył „Wielkie Jeziora Południa”, które z czasem przekształciły się w obszar żeglarsstwa, rybołówstwa i rekreacji. Agencja poprawiła również praktyki w zakresie leśnictwa i ochrony gruntów w regionie. Energia wytwarzana przez powstałe elektrownie wodne i jądrowe nie tylko zaczęła zaspokajać potrzeby energetyczne mieszkańców (w tym mieszkańców terenów wiejskich, do których doprowadzono odpowiednią infrastrukturę), ale zaczęła przynosić znaczący dochód przeznaczany na dalsze inwestycje (por. Gorzelak 1997, s. 104). Program TVA był jednym z najlepiej ocenianych przez regionalistów programów interwencji federalnej realizowanej na terenie Appalachów.

Po drugiej wojnie światowej, w obliczu rosnącej konkurencji ze strony innych źródeł energii, popyt na węgiel znacząco zmalał. W latach 1950–1970 zatrudnienie w kopalniach węgla zmniejszyło się w Zachodniej Wirginii aż

chlönego górnictwa dołowego do powodującego ogromne szkody dla środowiska górnictwa odkrywkowego. Porusza także problem silnej pozycji kompanii węglowych i sprzyjającym im organom kontrolnym, „przymykającym oczy” na dewastację walorów naturalnych i negatywne skutki dla zdrowia mieszkańców regionu związane z górnictwem odkrywkowym (Grisham, J. (2015). *Góra bezprawia*. Wydawnictwo Albatros, Andrzej Kuryłowicz, Warszawa 2015).

o 70% (Lewis 1993). Wiele małych i średnich kopalni w regionie zostało zamkniętych. Pomimo ogólnego dobrobytu w Stanach Zjednoczonych lata pięćdziesiąte były okresem skrajnej biedy w Appalachii: od lat 40. do 70. ubiegłego wieku region opuściło w poszukiwaniu lepszych warunków życia i pracy około trzech i pół miliona mieszkańców (Eller 2008). Gospodarcze zacofanie, wzmocnione spadkiem zatrudnienia w górnictwie, stanowiło wyzwanie dla polityki regionalnej rządu. W 1960 roku Appalachy zostały uznane przez rząd za region problemowy, „porównywalny do regionami Trzeciego Świata w granicach Stanów Zjednoczonych” (Appalachian Regional Commission 1973, s. 21). Raport przygotowany w 1964 roku dla nowo powstałej Prezydenckiej Komisji Regionalnej Appalachów (PARC) nakreślał kondycję regionu, wskazując m.in., że: negatywnie i znacząco wyróżnia się on poziomem dochodu w porównaniu z resztą kraju (w niektórych hrabstwach poziom ten wynosił zaledwie 44% średniej krajowej); dominującym, nieefektywnym sektorem rolnym; nasilającymi się problemami społecznymi (jedna trzecia gospodarstw domowych żyła poniżej granicy ubóstwa); wysokimi stopami bezrobocia (w tym w szczególności stopą bezrobocia ukrytego); niskim poziomem urbanizacji i standardu życia; niskim udziałem osób wykształconych w populacji (ponad jedna piąta dorosłych objęta była formalną edukacją przez okres krótszy niż 5 lat) (PARC 1964, s. 1–16).

W odróżnieniu od pomocy dla południa Włoch i wschodnich Niemiec, program wdrażany od 1965 roku przez Komisję Regionalną Appalachów (Appalachian Regional Commission, ARC) w przeważającej mierze miał na celu zniwelowanie problemu niskiej dostępności komunikacyjnej regionu. Koszt wybudowania dróg w trudnym, górzystym terenie oraz małe zagęszczenie populacji sprawiało, że inwestycje nie były tak opłacalne jak w innych regionach USA, stąd początkowo odstąpiono od objęcia Appalachów programem rozwoju autostrad w ramach Interstate Highway System realizowanym od lat 50. ubiegłego wieku. W kwestii tej upatrywano głównej bariery wzrostu gospodarczego uniemożliwiającej rozwój handlu z resztą kraju i rynkami światowymi. W kolejnych latach największy nacisk położono więc na rozwój autostrad i portów lotniczych, który miał „przewyciężyć terytorialną izolację regionu”³⁵ (PARC 1964, s. 34; Burton i Hatcher 2006). W ramach pomocy stworzono system autostrad, po ukończeniu którego niemal każda miejscowość miała mieć dogodne połączenie z krajowym systemem autostrad międzystanowych.

³⁵ Niemal 83% środków przeznaczonych na pomoc we wsparciu rozwoju Appalachów przeznaczono na program rozwoju infrastruktury transportowej.

Ponadto od momentu zainicjowania programu w 1965 roku Komisja Regionalna Appalachów wydała ponad 32,7 mld dolarów (w cenach 2013 roku) na program krajowej pomocy rozwojowej, w ramach którego zrealizowano ponad 25 000 strategicznych inwestycji (nie dotyczących autostrad) o wartości 3,8 mld dolarów. Projekty dotyczyły poprawy podstawowej infrastruktury lokalnej, zwiększenia szans edukacyjnych, poprawy opieki zdrowotnej, wsparcia przedsiębiorczości i inwestycji przedsiębiorstw, kształcenia zawodowego, jak również wzrostu zatrudnienia i jakości usług opieki społecznej (ARC 2011b, s. 120). Choć wysokość wsparcia w kolejnych latach była zróżnicowana (najintensywniejsza była w latach 1965–1980), region nieprzerwanie od zainicjowania programu mógł korzystać ze znaczących środków pochodzących zarówno z kas władz stanowych, jak i federalnych.

Oceny wieloletnich działań podejmowanych na rzecz wzmocnienia rozwoju zacofanych części Appalachów podjął się, na zlecenie Appalachian Regional Commission, zespół złożony z przedstawicieli Center for Regional Economic Competitiveness oraz West Virginia University. W opublikowanym w 2015 roku raporcie z badań wskazuje się na znikome efekty krajowej pomocy rozwojowej dla Appalachii. Z analiz wynika m.in., że choć od 1975 roku poziom zatrudnienia w sektorze prywatnym wzrósł o prawie 50%, to dynamika tego wzrostu znacznie odstaje od krajowej dynamiki wzrostu zatrudnienia w tym samym okresie; aktywność zawodowa mieszkańców regionu przez cały czas pozostała na poziomie niższym od średniej krajowej, podwoiła się natomiast luka między dochodami per capita mieszkańców Appalachów a reszty społeczeństwa amerykańskiego. 45 lat intensywnego dotowania środkami publicznymi różnego rodzaju programów rozwojowych zaowocowało zmniejszeniem różnicy w średnim indywidualnym dochodzie per capita o zaledwie 2 p.p. w stosunku do średniej krajowej.

Zarówno poprawa stanu infrastruktury transportowej, standardu życia, jak i dostępność wsparcia dla osób zakładających działalność gospodarczą nie odwróciły negatywnego trendu migracji z regionu do innych części Stanów Zjednoczonych. Od 1969 roku populacja regionu systematycznie maleje, co wynika z jednej strony z niskiego przyrostu naturalnego, a z drugiej z silnych tendencji migracyjnych. W raporcie z 2011 roku ARC szacuje się poziom migracji zewnętrznych jako jeden z najwyższych w kraju, przy czym największym problemem jest „drenaż mózgów”, a więc utrata osób o największym potencjale dla rynku pracy. Paradoksalnie rozbudowa sieci dróg, uzasadniana przez członków Kongresu koniecznością nie tylko otwarcia regionu, lecz także zapobieżenia fali migracji zewnętrznej (za: Widner 1990, s. 297), nie tylko nie odwróciła negatywnych trendów, ale spowodowała ich nasilenie. Najwyższy

wzrost tego wskaźnika przypada na lata 80. ubiegłego wieku, kiedy to do użytku oddano najwięcej kilometrów nowych autostrad.

Przez kolejne lata realizacji programów pomocowych nie udało się zmniejszyć dystansu w zakresie edukacji ponadpodstawowej. O ile dziś region Appalachów niemal wyrównał poziom osób z wykształceniem podstawowym (również dzięki intensywnym subsydiom zewnętrznym, które zastąpiły system utrzymywania szkół podstawowych ze środków samorządów), o tyle w wielu obszarach różnice się pogłębiły. W latach 70. różnica między Appalachami a resztą kraju w odsetku osób z wyższym wykształceniem w populacji wynosiła 3,3 p.p. natomiast w okresie 2008–2012 wzrosła niemal dwukrotnie – do 7,2 pp. Aż 57% dorosłych w centralnej części Appalachii nie ukończyło szkoły średniej (w porównaniu ze średnią Stanów Zjednoczonych wynoszącą mniej niż 20 %) (Poole i in. 2015). Obecnie ogromną część regionu nadal charakteryzuje niedorozwój gospodarczy – mniej więcej jedna czwarta hrabstw w regionie nadal jest zaliczana do kategorii obszarów „problematycznych” (*distressed*) w rankingu ARC.

Wyraźnym pozytywnym efektem realizacji programu jest natomiast ograniczenie zjawiska skrajnego ubóstwa³⁶ oraz zmiany wskaźników dotyczących standardu życia mieszkańców. Na przykład udział gospodarstw domowych bez kanalizacji, który w latach 70. ubiegłego wieku wynosił ponad 13%, obecnie kształtuje się na poziomie 3%, niemal zrównany z poziomem krajowym został także odsetek gospodarstw nieposiadających telefonu lub urządzeń hydraulicznych.

Pomoc zewnętrzna w ramach najdłuższego w historii Stanów Zjednoczonych programu wsparcia, nie doprowadziła jednak do zmian w strukturze gospodarczej, które pozwoliłyby na rozwój z wykorzystaniem własnych zasobów. Region nadal charakteryzuje się przeważającym udziałem terenów rolniczych, które zamieszkuje około 42% populacji (średnia krajowa kształtuje się na poziomie 20%). Nie rozwinęły się także większe ośrodki miejskie (ARC 2015). Badania zmian 17 wskaźników dla lat 1980–1990 odzwierciedlających kondycję obszarów Appalachów położonych w stanie Kentucky dowodzą, że jedynie kilka z hrabstw doświadczyło realnego wzrostu (Strickland 1999). A. Hall (2014) w artykule *Góry rozczarowania: porażka prowadzonego przez państwo programu pomocy rozwojowej w Appalachach* dowodzi, że pomoc z perspektywy ekonomicznej była nieracjonalna, a ostatnie lata obnażyły rachityczność gospodarki i jej uzależnienie od zewnętrznej pomocy rządowej

³⁶ W hrabstwach położonych w środkowych Appalachach wskaźnik ubóstwa nadal osiąga poziom 150–247% średniej dla kraju (ARC 2013).

i stanowej. Przyczyn niepowodzenia programu wewnętrznej pomocy rozwojowej dla zacofanych terenów Appalachów upatruje się w kilku ściśle ze sobą związanych kwestiach. Przede wszystkim krytyka koncentruje się na nieudolności i nadmiernej biurokratyczności instytucji wdrażającej program oraz konstrukcji systemu udzielania pomocy na zasadzie *top-down*. Komisja, opracowując założenia interwencji, nie brała pod uwagę potencjału i potrzeb lokalnych społeczności, nie poddawała także krytycznej refleksji efektów realizowanych projektów. ARC zarzuca się brak racjonalności i rzetelnych analiz finansowo-ekonomicznych pozwalających określić wpływ zainwestowanych środków na wyniki i w konsekwencji wspieranie nieefektywnych inwestycji. Podporządkowanie kierunków pomocy woli politycznej sprawiło, że racjonalność ekonomiczna wydatków nie była brana pod uwagę, tak jak miało to miejsce w przypadku inwestycji realizowanych w innych regionach USA. ARC nie musiała starać się o zdobycie środków na zasadach komercyjnych, lecz konkurować z innymi agencjami o środki państwowe. Inną kwestią było „rozdrabnianie” pomocy i wspieranie przedsięwzięć w małych miasteczkach i na terenach wiejskich, które – co do zasady – nie mogły stanowić bodźca do trwałego rozwoju, a mogło jedynie przyczynić się do podwyższania jakości życia³⁷. Krytyka dotyczyła także niedopasowania interwencji z zakresu kształcenia zawodowego i szkoleń, które dotyczyły w głównej mierze rozwoju kompetencji w zawodach, na które nie było w regionie zapotrzebowania, co *de facto* przyczyniło się do nasilenia migracji (Whisnant 1980; Van Atta 1993).

Kolejnym wskazywanym ograniczeniem efektów rozwojowej pomocy była dostępność wsparcia o charakterze bezzwrotnych i praktycznie bezwarunkowych dotacji udzielanych ze źródeł zewnętrznych. Zarówno samorządy, jak i różnego rodzaju podmioty będące beneficjentami pomocy traktowały ją jako „łatwe pieniądze”, wydawanie których nie było obarczone ryzykiem takim, jak w przypadku inwestycji realizowanych ze środków własnych lub ze wsparcia zwrotnego. Tezę taką potwierdza fakt, że choć programy mający na celu wzmocnienie przedsiębiorczości i wsparcie osób chcących rozpocząć własną działalność gospodarczą w krótkim okresie przyniosły pozytywne wyniki, to wiele firm zaczęło odnotowywać straty w momencie ustania pomocy. Najczęstszą przyczyną niepowodzenia był brak nacisku na efektywność ekonomiczną wspieranych przedsięwzięć. Dotacje przyznawano przedsiębiorcom oferującym produkty i usługi, na które nie znajdowali oni popytu, co potwierdza nieprzygotowanie przyszłych beneficjentów, brak rzetelnych analiz finan-

³⁷ Przesunięcie subsydiów do większych miast mających już pewien potencjał wzrostu był niemożliwy ze względu na polityczną legitymizację programu.

sowych oraz łatwość w otrzymaniu grantu. System bezzwrotnych dotacji (Hall nazywa je perwersyjnymi – *perverse*) dla różnego rodzaju organizacji, przedsiębiorstw i osób fizycznych spowodował ich uzależnienie od środków publicznych, co potwierdziły wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedsiębiorców-beneficjentów wsparcia. 56% osób korzystających z dotacji (istotnie więcej niż w grupie kontrfaktycznej) deklaroowało, że po zakończeniu realizacji projektu będzie się starać o pozyskanie kolejnych środków publicznych (ARC 2001, s. 41).

Błędne okazały się także założenia dotyczące wsparcia budowy sieci autostrad na terenie Appalachów. Rozwój szybkich dróg kwestionował już na początku lat 70. Cumberland (1971), argumentując, że nie jest to rozwiązanie, które sprawi, że „izolowany” do tej pory region zacznie się rozwijać. Gauthier (1973) podobnie twierdził, że w programie powinno się położyć nacisk na rozwój sieci dróg lokalnych, a nie autostrad. Inwestycje w infrastrukturę szybkich dróg nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a jedynie stworzyły sieci szybkiego „przejeżdżania przez Appalachy”, pozwalające na przemierzanie tego regionu bez zatrzymania i bez wydawania w nim pieniędzy. Korzyści z budowy infrastruktury szybkiego transportu miały okazać się korzystniejsze dla obszarów położonych poza Appalachami (Cumberland 1971). Studium przypadku projektu budowy „Korytarza D”³⁸ w Zachodniej Wirginii wskazuje, że jego realizacja miała bardzo ograniczony wpływ na rozwój lokalny. Inwestycja nie przyniosła oczekiwanego napływu zewnętrznych inwestorów do lepiej skomunikowanych obszarów, które pozostały obszarami o niskiej gęstości zaludnienia. Od 1970 do 2001 roku populacja miast Clarksburg i Parkersburg, które połączyła nowo wybudowana autostrada, zmniejszyła się odpowiednio o 33 i 25% (Economic Development Research Group Inc. 2011, s. 58).

Analizy, które posłużyły Hallowi (2014) do podjęcia rozważań na temat skuteczności pomocy zewnętrznej, autor konkluduje pisząc, że biorąc pod uwagę względną „łagodność” przypadku Appalachów (regionu położonego w jednym z najbogatszych państw świata, o stabilnym rządzie, porządku instytucjonalno-prawnym) w porównaniu z innymi zacofanymi regionami, np. w Afryce, do których kierowane są programy pomocowe, o mniej korzystnych warunkach, realizowanie podobnych programów pomocowych, z dużym prawdopodobieństwem nie będzie przynosić zakładanych skutków (Hall 2014, s. 96).

³⁸ Projekt dotyczył wybudowania 275 kilometrowego odcinka łączącego Parkersburg z Clarksburgiem.

Podsumowując, wyniki wielu badań, zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, oraz analizy przypadków południowych Włoch, wschodnich Niemiec i regionu Appalachów wskazują, że zewnętrzna pomoc rozwojowa nie tylko nie musi prowadzić do rozwoju gospodarczego, lecz może także powodować występowanie zjawisk niekorzystnych dla regionów mniej rozwiniętych, które uniemożliwiają im wejście na ścieżkę trwałego rozwoju. Przyczyn ograniczonej w wielu przypadkach efektywności pomocy zewnętrznej można poszukiwać, analizując zewnętrzną pomoc finansową w kontekście koncepcji „niewypracowanego dochodu”, rozwijanej przez ekonomistów od kilku dekad i omówionej w kolejnej części książki.

Rozdział 3

Ograniczenia efektywności zewnętrznej pomocy rozwojowej w stymulowaniu rozwoju gospodarczego

3.1. Niewypracowany dochód a rozwój gospodarczy regionów

W XVI francuski filozof, teoretyk państwa i polityk Jean Bodin w swoim najbardziej znanym dziele pt: *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej* (*Six Books of the Commonwealth* 1576) pisał, że ludzie uprawiający żyzne gleby, wkładając w to mniej pracy własnej, posiadają negatywne cechy (są zniewieściami i tchórzliwi), w przeciwieństwie do mieszkańców krajów o jałowej ziemi, którzy z konieczności stają się umiarkowani, a w konsekwencji ostrożni, czujni i pracowici (ang: *Men of a fat and fertile soil are most commonly effeminate and cowards; whereas contrariwise a barren country makes men temperate by necessity, and by consequence careful, vigilant, and industrious*). Zwracał tym samym uwagę na potwierdzoną wieloma przykładami z historii rozwoju gospodarczego prawidłowość, że bogactwu, które może być zdobyte bez większego wysiłku, często towarzyszą negatywne skutki uboczne.

Pojęcie „niewypracowanego dochodu” (*unearned income, unearned wealth, nonlabor income*)¹, nazywanego także rentą, nie jest w ekonomii definiowane w sposób jednoznaczny, choć w kwestii jego wpływu na trwałe wzrost gospodarczy panuje wśród ekonomistów względna zgoda. Poszukiwanie niewypracowanego dochodu jest próbą uzyskania renty ekonomicznej poprzez odnośzenie benefitów z niewykorzystanych dochodów innych podmiotów bez wnoszenia wkładu w wydajność i tworzenia nowego bogactwa. Niewypracowany dochód jest często klasyfikowany jako „dochód pasywny” i uznaje się go za najbardziej szkodliwe ze wszystkich źródeł dochodu, ponieważ nie

¹ Termin „niewypracowanego dochodu” spopularyzował pod koniec XIX w. amerykański polityk Henry George, który działał na rzecz „sprawiedliwej dystrybucji” (a więc opodatkowania) zysków uzyskanych przez jednostki dzięki własności ziemi lub innego monopolu. Obecnie termin ten często odnosi się także do dochodu uzyskanego z tytułu posiadania zasobów naturalnych, aktywów finansowych, nieruchomości, dziedziczenia czy korzyści otrzymywanych w ramach funkcjonowania *welfare states*, odsetki otrzymane z tytułu posiadania aktywów finansowych.

wynika on w sposób bezpośredni ze wzrostu wolumenu lub wydajności czynników produkcji w gospodarce. Dodatkowo uzyskiwany bez wysiłku dochód zmniejsza konieczność zadłużania się podmiotów gospodarczych, a tym samym osłabia ich dążenie do podnoszenia konkurencyjności (por. Hyöng-gu Yi 1996, s. 115).

Rozróżnienie między dochodem wypracowanym a niewypracowanym znalazło się już w obszarze zainteresowań twórców klasycznej teorii ekonomii A. Smitha i J. Locke'a. Za niewypracowany dochód uznawali wszelkiego rodzaju korzyści otrzymywane z tytułu innego niż praca – w szczególności renty z monopolu, posiadania ziemi oraz procentów od udzielanych kredytów – i podkreślili, że są to dochody nieodzwierciedlające faktycznych nakładów pracy lub przedsiębiorczości. Zasadność wprowadzenia wyższego opodatkowania tego typu dochodów Smith tłumaczył koniecznością zapewnienia, że niewypracowane źródła dochodu – które uznawał za nieproduktywne – nie będą dominowały w strukturze dochodów gospodarki. Problematyka ta stanowiła element dyskusji nad kształtem polityki fiskalnej współczesnych gospodarek (por. Quaddus i in. 2013).

Mysł tę podjął ostatnio laureat Nagrody Nobla, amerykański ekonomista J. Stiglitz (2016), analizując przyczyny kryzysu finansowego i problemy rozwoju współczesnych gospodarek kapitalistycznych. Wskazywał on na nasilające się zjawisko wzrostu dochodów osiąganych z posiadania ziemi i nieruchomości (*intrests payments*), które choć budują ogólny dobrobyt nie prowadzą do wzrostu zdolności produkcyjnych gospodarek ani do wzrostu krańcowej wydajności czynników produkcji, nie są także powiązane z przepływem dóbr i usług. Uzyskiwanie niewypracowanego dochodu musi odbywać się kosztem przejęcia części dochodu wypracowanego przez inne (produktywne) jednostki, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu nierówności, napięć społecznych i staje się poważnym zagrożeniem dla trwałego rozwoju. Jako przykład Stiglitz przywoływał zjawisko wzrostu wynagrodzeń kadry top menedżerów w Stanach Zjednoczonych, które nie wynikało z podniesienia ich wydajności czy wzrostu zysków przedsiębiorstw, którymi zarządzają.

Pojęcie niewypracowanego dochodu często występuje w literaturze zajmującej się ekonomicznymi skutkami subsydiów, zasiłków i – szerzej – programów pomocy społecznej (*welfare state*) dla osób zdolnych do pojęcia pracy zawodowej. Nie podejmując dyskusji nad rolą i zasadnością polityki dobrobytu i jej znaczenia dla ładu społecznego, literatura dostarcza szeregu dowodów na występowanie mechanizmów i zjawisk towarzyszących transferom, które są ściśle związane z charakterem tego typu wsparcia – jest przekazywane według przyjętych kryteriów bez względu na produktywność jednostki (a więc

ma atrybuty niewypracowanego dochodu). Mogą powodować one występowanie zachowań lub zjawisk niepożądanych – np. wysokie zasiłki dla bezrobotnych (w tym różnego rodzaju programy socjalne, z których mogą oni dodatkowo korzystać) wpływają na ich motywacje, zmniejszając presję na znalezienie zatrudnienia, co wydłuża czas poszukiwania pracy. Katz i Meyer (1988) zauważyli, że osoby bezrobotne zazwyczaj znajdowały pracę po ustaniu świadczeń pobieranych przez nie z tytułu braku zatrudnienia. Nadmierne wspieranie osób pozostających bez zatrudnienia może bowiem prowadzić do zmiany mentalności: umacniać postawy bierności, roszczeniowości, i – szerzej – tworzyć kulturę uzależnienia od pomocy ze strony państwa. Hojny system zasiłków socjalnych dla bezrobotnych, który powinien wspomagać ich w „tymczasowej beczynności” może paradoksalnie spowodować „przewlekłą beczynność” (*chronic idleness*) osób decydujących się na pobieranie świadczeń zamiast aktywnego poszukiwania pracy (Hutt 1975 za: Horwitz 2000, s. 193). Rothbard (1978) przestrzegał, że łatwa dostępność do świadczeń socjalnych wypłacanych najmniej lub całkowicie bezproduktywnej (choć zdolnej do podjęcia pracy) części społeczeństwa promuje niechęć do podejmowania zatrudnienia, brak odpowiedzialności i bierność, petryfikując „błędne koło ubóstwa wsparcia socjalnego” (*vicious cycle of poverty-welfare*). Boeri (2000) dowodził natomiast, że kraje środkowej i wschodniej Europy, utrzymując państwowy system stosunkowo wysokiego wsparcia dla bezrobotnych w okresie transformacji systemowej, hamowały tym samym proces tworzenia nowych miejsc pracy.

Problematykę niewypracowanych dochodów w formie dotacji czy subsydiów udzielanych podmiotom gospodarczym i osobom fizycznym oraz ich konsekwencji dla współczesnych gospodarek rozważał także przedstawiciel austriackiej szkoły ekonomii H. Hoppe (2006). Dowodził on, że udzielanie pomocy ze środków publicznych powoduje, że jej beneficjenci odnoszą korzyści gospodarcze, mimo że nie wytworzyli więcej produktów lub usług ani też nie wpłynęli na podniesienie jakości tychże. W konsekwencji, jak przewiduje autor publikacji *Demokracja – bóg, który zawiódł. Ekonomia i polityka demokracji, monarchii i ładu naturalnego*, kontynuacja finansowego wspierania biedniejszych sprawia, że „zmniejsza się ilość działań produktywnych, ludzie stają się mniej samodzielni i mniej zorientowani na przyszłość. Wzrasta poziom konsumpcji, pasożytnictwo, zależność od innych i krótkowzroczność. Jednym słowem problem, któremu redystrybucja miała zaradzić, jeszcze się pogłębi” (Hoppe 2006, s. 37).

Podobne do subsydiów i zasiłków skutki obserwuje się w przypadku uzyskania przez jednostkę nieoczekiwanego, niezwiązanego z wykonywaną pracą

przyływu gotówki (*windfall gains*), np. w wyniku wygrania na loterii, otrzymania spadku itp. Przychody takie zmniejszają krańcową użyteczność bogactwa, a tym samym zmniejszają motywację jednostki do pracy, co powoduje, że ograniczają oni liczbę godzin pracy lub w ogóle przestają pracować (Sila i Sousa 2014)². Oczywiście zależność ta jest wprost proporcjonalna do wysokości uzyskanego niewypracowanego dochodu, co odzwierciedlają założenia neoklasycznego modelu podaży pracy. W modelu tym suma dochodów osiągniętych z pracy oraz tych niezależnych od liczby przepracowanych godzin (uzyskiwanych w formie odsetek od zainwestowanego kapitału, wynajmu, dywidend, alimentów, zasiłków, dotacji, wygranych na loterii itp.) musi się równać wydatkom konsumpcyjnym. Zgodnie z regułą efektu dochodowego, wzrost dochodów pozapłacowych, przy stałej stopie płac, spowoduje zmniejszenie godzin pracy.

Obok wyżej omówionych argumentów, wpisujących się w nurt neoklasycznej szkoły ekonomii, w dyskusji o szkodliwości niewypracowanego dochodu coraz częściej podnoszone są argumenty z obszaru ekonomii behawioralnej: pokusa korzystania z niewypracowanych dochodów, pomimo świadomości możliwości wystąpienia negatywnych skutków w przyszłości, związana jest z opisanymi przez behawiorystów regułami wykorzystywanymi do objaśniania zjawisk występujących we współczesnej ekonomii. Regułą taką jest „krótkowzroczność” (*myopia*). Podejmując decyzje dotyczące przyszłości, najczęściej podświadomie obniża się przyszłe koszty, jakie te decyzje za sobą pociągną (np. uciążliwość spłaty odsetek długoletniego kredytu, koszty utrzymania zakupionego samochodu, domu, a w przypadku korzystania z pomocy zewnętrznej – koszty utrzymania wytworzonej infrastruktury itp.). Odnosząc tę regułę do kwestii korzystania z niewypracowanego dochodu, można przyjąć, że chcąc jak najszybciej uzyskać pożądaną efekt w teraźniejszości, ludzie nie uwzględniają wszystkich możliwych, negatywnych, długofalowych konsekwencji przyjmowania pomocy (por. Thaler 1992; Beaulier i Caplan 2007; Kahneman 2012; Olejniczak i Śliwowski 2014). Ograniczenie racjonalności w podejmowaniu decyzji dotyczących inwestowania niewypracowanego dochodu wzmacnia także inny ze zidentyfikowanych przez psychologów mechanizm normy społecznej, która sprawia, że jednostki nie chcą negatywnie wyróżniać się z otoczenia. Jeżeli pomoc zewnętrzna wykorzystywana jest przez jednostki referencyjne (konkurentów, osoby z tej samej grupy społecznej, inne

² Badania Kaplana dowodziły, że 74% amerykańskich zwycięzców loterii, którzy wygrali co najmniej jeden milion dolarów, odeszło na emeryturę (Kaplan 1978, s. 70–71), badania zwycięzców zaś brytyjskich zakładów bukmacherskich odsetek ten wynosił 68% (Smith i Razzell 1975, s. 167).

samorządy) na cele przynoszące natychmiastowe korzyści, bez brania pod uwagę potencjalnie negatywnych skutków mogących wystąpić w przyszłości, jednostka będzie bardziej skłonna do postępowania w ten sam sposób.

Demotywujący do podejmowania wysiłku i ryzyka charakter niewypracowanego dochodu ma także wpływ na osłabienie konkurencyjności, przedsiębiorczości i innowacyjności osób, grup społecznych i podmiotów gospodarczych. Niebezpieczeństwo oparcia rozwoju na niewypracowanych dochodach polega również na tym, że po ich ustaniu (lub znaczącym ograniczeniu) podmioty, a nawet całe gospodarki, nie są w stanie samodzielnie funkcjonować i rozwijać się, gdyż nie mają ku temu wystarczającego potencjału.

Mechanizm rozwoju, którego podstawą są niewypracowane dochody, można rozpatrywać w kategoriach makro-gospodarek krajowych, regionalnych czy lokalnych. Jak wskazano w poprzedniej części, termin niewypracowanego dochodu w teoriach ekonomii odnosi się do sytuacji, w których wzrost gospodarczy danego regionu nie jest wynikiem wzrostu wydajności czynników produkcji, a związany jest z wykorzystywaniem dochodów podmiotów zewnętrznych. Niewypracowane dochody gospodarki regionalne mogą czerpać z różnych źródeł, do których można zaliczyć m.in.: eksport nieprzetworzonych surowców naturalnych, eksploatację gospodarek zależnych (np. kolonii), przekazy pieniężne od osób wytwarzających dochód w innych regionach (np. ekspatów), zyski z pracy niewolniczej, rentę lokalizacyjną (dochody pochodzące od osób osiedlających się w danym regionie, korzystających z zasobów wypracowanych wcześniej w innych regionach), a także – będącą przedmiotem niniejszej książki – zewnętrzną pomoc rozwojową (por. Malik 2017). Ponieważ dochody takie uzależnione są od uwarunkowań oraz zmian zachodzących w zewnętrznym w stosunku do danej gospodarki otoczeniu, mogą być traktowane jako zewnętrzny, reaktywny czynnik rozwoju regionalnego i lokalnego.

Ramą analityczną zjawiska korzystania z niewypracowanych dochodów stosowaną w literaturze ekonomicznej jest paradygmat teorii gospodarek rentierskich (*rental state theory*), który zakłada, że dostępność dochodów pochodzących ze źródeł zewnętrznych i trafiających najczęściej do budżetu sektora publicznego istotnie wpływa na kształt struktur politycznych i gospodarczych krajów lub regionów. Większość ekonomistów podejmujących rozważania na temat funkcjonowania gospodarek rentierskich wskazuje na negatywne skutki dostępności niewypracowanych dochodów, w szczególności w zakresie zachowań i struktur politycznych, jakie występują w tego typu jednostkach. Istnieje szereg badań dowodzących negatywnego wpływu niewypracowanych dochodów uzyskiwanych przez regiony na ich kondycję

gospodarczą i osiągnięcie trwałego wzrostu. Wiele patologicznych zjawisk występujących na poziomie regionów, tj. wysokie bezrobocie, nieefektywna biurokracja, rachityczność sektora prywatnego w przypadku gospodarek rentierskich, jest pokłosiem funkcjonowania gospodarki w znaczącej mierze opartej na dochodach niewypracowanych. W skrajnych przypadkach w państwach rentierskich główną funkcją władz jest dystrybucja niewypracowanych dochodów, które obniżająca motywację do podejmowania inwestycji finansowanych ze środków własnych przez podmioty gospodarcze i instytucje państwowe, tłumiąc w ten sposób zmianę strukturalną, kreującą niezależne, horyzontalne powiązania w społeczeństwie (Beblawi i Luciani 1987; Ross, 2001).

Do końca lat 80. wśród ekonomistów dość powszechne było przekonanie, że posiadanie znaczących i zdywersyfikowanych źródeł surowców naturalnych stanowi przewagę konkurencyjną państw i pozwala na szybki wzrost gospodarczy. Podkreślano też znaczenie bogactw naturalnych dla transformacji gospodarek o niskim poziomie rozwoju w gospodarki uprzemysłowione poprzez zapewnienie rozwoju rynku wewnętrznego oraz możliwość pozyskania ekstra funduszy na inwestycje (Rostow 1961; Drake 1972; Balassa 1980; Kruger 1980). W latach 50. i 60. ubiegłego wieku jedynie nieliczni ekonomiści zajmujący się kwestiami rozwoju regionalnego podnosili w swoich pracach kwestie negatywnego wpływu dostępności przychodów czerpanych z eksportu surowców naturalnych na rozwój gospodarek. Notowanie słabszych wyników w zakresie wzrostu gospodarczego przez regiony zasobne w złoża surowców naturalnych w porównaniu z regionami, które nimi nie dysponują lub dysponują w znikomych ilościach, w literaturze przedmiotu nazywane jest „przekleństwem surowców: (*resource curse*) (Auty 1993) lub „paradoksem obfitości” (*paradox of plenty*) (Karl 1997). Przekleństwo surowców potwierdziły wyniki wielu badań empirycznych prowadzonych na przestrzeni kilku ostatnich dekad (m.in. Nankani 1979; Gelb 1988; Auty 1993; Mikesell 1997; Gylfason 1999; Stevens 2003b; Neumayer 2004; Brunnschweiler 2007; Mehrara 2009; Caselli i Cunningham 2009). Kolejne badania Sacha i Warrena (1995, 1997, 1999, 2001) dowodziły, że dochody z eksportu złóż naturalnych spowodowały obniżenie PKB w badanym okresie. Wykazali oni w swoich pracach, że nietypowy niski wzrost w krajach, które są eksporterami surowców naturalnych, pozostaje takim nawet w przypadku kontrolowania ewentualnego wpływu czynników geograficznych, demograficznych, politycznych, a nawet niestabilności dochodów, spowodowanej wahaniami popytu czy cen na konkretne surowce (*export volatility*). Sytuację taką autorzy tłumaczą faktem, że bogactwo uzyskiwane w sposób

bezproduktywny powoduje nierówność i lenistwo lub krótkowzroczną wybujałość decydentów politycznych.

Lowi (2004) wprowadziła do literatury pojęcie rozwoju opartego na ropie (*oil-based development*) – zjawiska, które polega na finansowaniu krajowej polityki rozwojowej (w tym znaczących inwestycji infrastrukturalnych) z dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży tego surowca. Autorka wykazuje, że państwa, które można zaliczyć do grupy krajów wykorzystujących dochody ze sprzedaży ropy na działania prorozwojowe narażone są na destabilizację polityczną i ekonomiczną związaną z niestabilnością tego typu źródła dochodów, w szczególności po kryzysach związanych ze spadkiem cen ropy. Wynika to z faktu, że zarówno w czasie pierwszego masowego napływu bogactwa z tytułu zwiększenia sprzedaży ropy na rynki światowe (począwszy od 1973 roku), jak i w późniejszych latach, nie wykształciły się wśród elit politycznych i podmiotów bezpośrednio lub pośrednio korzystających z tego bogactwa pożądane wzorce odpowiedzialnych zachowań. Przejawem tego była dystrybucja dochodów motywowana interesem politycznym oraz upowszechnienie się zjawiska pogoni za rentą (*rent seeking*). W ekonomii i teorii wyboru publicznego poszukiwanie renty definiowane jest jako niezasłużona korzyść lub zysk, które nie są powiązane z pomnażaniem zasobów lub ponoszonym wysiłkiem na konkurencyjnym rynku. Rentę taką mogą uzyskiwać podmioty korzystające z przychylności polityków i biurokratów podejmujących decyzje dotyczące dystrybucji różnego rodzaju zasobów, a także podmioty działające na zasadach sztucznych monopolii. Pogoń za rentą skutkuje obniżeniem wydajności gospodarki (nawet spadkiem PKB), co związane jest z nieefektywną alokacją zasobów, zaburzeniem wolnej konkurencji, redukcją faktycznego tworzenia dobrobytu, obniżeniem dochodów rządowych, wzrostem nierówności dochodów w gospodarce.

Nieco innym przykładem gospodarek funkcjonujących w dużej mierze dzięki niewypracowanym dochodom są tzw. gospodarki osiedleniowe (*residential economies*). Określenie to wprowadził do literatury francuski ekonomista L. Davezies (2008), który badał zjawisko luki między dochodem wypracowywanym w Paryżu a wydawanym w innych – w szczególności w południowych i zachodnich – regionach Francji. Prowadzone przez niego badania dały podstawy do rewizji teorii bazy ekonomicznej poprzez zidentyfikowanie bezproduktywnych gospodarek mających jednak pewne atrybuty (atrakcyjne warunki naturalne, w tym ciepły klimat itp.), które w znacznej mierze swój rozwój zawdzięczają dochodom związanym ze stałym lub czasowym pobytem na ich terytorium osób nieaktywnych zawodowo. Chodzi tu w głównej mierze o emerytów i beneficjentów transferów społecznych, studentów i turystów. Wyniki analiz wykazały, że

źródło to stanowią aż 60% ogólnych dochodów tego typu jednostek, przy 20% uzyskiwanych z bazy produkcyjnej i 20% z działalności sektora publicznego.

Gospodarki osiedleniowe stanowią przykład gospodarek korzystających z dochodów wypracowanych w innych regionach, gospodarek, których bazą nie są posiadane czynniki produkcji, a w dużej mierze warunki naturalne i kulturowe. Oczywiście można polemizować z faktem, że dochody uzyskiwane w ten sposób są całkowicie niewypracowane, podając w wątpliwość fakt, że to, co przyciąga nowych mieszkańców, jest całkowicie niezależne od nakładów inwestycyjnych i pracy miejscowych podmiotów. Warunki naturalne nie są z pewnością warunkami wystarczającymi, aby dany region stał się regionem przyciągającym nowych rezydentów. Wysiłku wymaga bowiem odpowiednie wykorzystanie tych sprzyjających, naturalnych atrybutów do stworzenia atrakcyjnego otoczenia, oferującego nowo osiedlającym się poziom życia, jakiego oczekują. Chodzi tu przede wszystkim o jakość i dostępność różnego rodzaju usług publicznych, porządek urbanistyczny, estetykę architektury i przestrzeni publicznej czy bezpieczeństwo. Jednak bez warunków wstępnych, tj. sprzyjającego klimatu oraz piękna natury, wysiłki ukierunkowane na zapewnienie wysokiej jakości życia nie będą przynosić oczekiwanych rezultatów w postaci zwiększonej liczby nowo osiedlających się rezydentów. Stąd, zgodnie z logiką przyjętą przez Davezisa, można założyć, że źródło, z którego gospodarki osiedleniowe czerpią dochody, ma charakter zewnętrzny, niezwiązany z produktywnością i konkurencyjnością gospodarki, dlatego też dochody te można sklasyfikować jako niewypracowane. Gospodarki takie nie mogą liczyć na wzrost wydajności, z racji na fakt, że ich rozwój opiera się na zjawisku przemieszczania się dochodu wypracowanego w innych regionach. Nie można więc także mówić o trwałości rozwoju tego typu jednostek, biorąc pod uwagę brak stabilności takich źródeł dochodów (Talandier i Davezies 2009). Wpływ tego typu dochodów na fakt, że polityka władz miejskich przestaje koncentrować się na wzmocnieniu bazy produkcyjnej, dowodzą także badania prowadzone w Szwajcarii (Segessemann i Crevoisier 2015).

Podobieństwo zagrożeń zwiększenia dochodów z eksportu zasobów naturalnych do tych, które związane są z korzystaniem z zewnętrznej pomocy rozwojowej, znalazło się w centrum zainteresowania ekonomistów, którzy wprowadzili pojęcie „przekleństwa pomocy” (*aid curse*) (Djankov, Montalvo i Reynal-Querol 2008). Zasoby naturalne i pomoc zagraniczna mają wspólną cechę: mogą wspierać nieporadne i mało efektywne władze, które mając do dyspozycji dodatkowe środki finansowe nie muszą uciekać się do przeprowadzania niepopularnych wśród wyborców reform czy nakładania wyższego

opodatkowania (por. Rajan i Subramanian 2005). Oczywiście należy mieć na względzie różnice między cechami tych dwóch niewypracowanych form dochodów. Po pierwsze, pomoc rozwojowa jest przyznawana państwom i regionom o niskim PKB na mieszkańca, podczas gdy złoża zasobów naturalnych rozmieszczone są losowo na całej planecie. Zdolność generowania zysków z tych złóż może być w pewnym stopniu czynnikiem endogennym³, podczas gdy pomoc rozwojową należy rozpatrywać wyłącznie jako czynnik egzogeniczny. Inna różnica związana jest ze stopniem zewnętrznego wpływu na wykorzystania tego typu dochodów. Zewnętrzna pomoc rozwojowa coraz częściej jest tak zwaną pomocą wiązaną, a więc państwa/instytucje-donorzy warunkują jej udzielenie od sposobu i kierunków jej wydawania. W przypadku większości współczesnych programów pomocowych obszarami wspieranymi środkami zewnętrznej pomocy są: rozwój lokalny, rozwój infrastruktury transportowej, równość płci, walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, edukacja i opieka zdrowotna czy walka z terroryzmem. Zewnętrzny wpływ wykorzystania pomocy należy uznać za znaczący, w odróżnieniu od dochodów czerpanych z eksploatacji i sprzedaży zasobów naturalnych, których sposób wydatkowania jest uznaniowy i praktycznie niekontrolowany przez podmioty zewnętrzne. Po drugie, pomoc i zasoby naturalne różnią się również pod względem stałych kosztów eksploatacji. Napływy środków pomocowych są powiązane z pewnymi kosztami administracyjnymi, ale są one stosunkowo niewielkie, w porównaniu z kosztami związanymi ze stworzeniem infrastruktury i eksploatacją (ponoszenie kosztów stałych) sektora zasobów naturalnych. Dla przykładu stosunek zysków do kosztów w niektórych sektorach mineralnych, takich jak np. ruda żelaza, jest na tyle niski, aby jego wpływ na gospodarkę można było rozpatrywać w kategoriach „przekleństwa”. Po trzecie, cechą odróżniającą pomoc rozwojową od zysków osiąganych ze sprzedaży zasobów naturalnych jest ich stabilność. Te drugie determinowane są dużą zmiennością cen surowców, a co za tym idzie – osiąganych dochodów, czego najlepszym przykładem jest rynek ropy naftowej. Napływ pomocy charakteryzuje mniejsza zmienność międzyokresowa (*volatility*) i mniej stochastyczna natura. Inne jest także w końcu oddziaływanie napływu pomocy rozwojowej i zysków z zasobów naturalnych na poszczególne sektory gospodarek rentierskich.

³ Technologicznie zacofane kraje często nie są w stanie eksploatować posiadanych złóż zasobów naturalnych i czerpać takich zysków w stosunku do ponoszonych kosztów, jak na przykład Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie czy Kanada.

3.2. Przyczyny ograniczonego wpływu dochodów niewypracowanych na rozwój gospodarczy

Bogata baza badań empirycznych gospodarek korzystających z niewypracowanych dochodów pozwoliła na rozwinięcie szeregu teorii wyjaśniających negatywne skutki związane z ograniczeniem rozwoju gospodarczego regionów-beneficjentów tego typu dochodów. Kluczowym mechanizmem niekorzystnej relacji między niewypracowanymi dochodami a rozwojem gospodarczym jest brak (lub ograniczenie) konieczności podejmowania działań ukierunkowanych na efektywne i racjonalne zarządzanie środkami publicznymi przez władze, które dysponują niewypracowanymi dochodami, co z kolei uwalnia je od presji ponoszenia odpowiedzialności za rozwój. „Ekstra” środki, jakie uzyskuje region z tytułu niewypracowanych dochodów sprawiają, że decydenci nie stają pod społeczną presją, która wymuszałaby reformy, stanowienie nowych instytucji i podejmowanie działań kierunkowanych na poprawę polityki gospodarczej i wzmocnienie rozwoju gospodarczego (Rodrik 1996, s. 30). Władze regionów-beneficjentów niewypracowanych dochodów są w stanie zaspokoić główne potrzeby swoich obywateli (dbając o rozwój infrastruktury transportowej, społecznej, edukacyjnej itp.), a oni z kolei nie wywierają na władzach presji i nie wymuszają koniecznych z punktu widzenia stymulowania rozwoju zmian w polityce rozwojowej. Legitymacja polityczna elit rządzących polega więc w większym stopniu na dystrybucji niewypracowanego dochodu, a nie na skuteczności prowadzonych polityk (w szczególności polityki gospodarczej) (Shambayati 1994).

Dochody pochodzące z niewypracowanych źródeł obniżają skłonność do podejmowania ryzykownych i wymagających działań, niezbędnych do promocji gospodarki wydajnej i innowacyjnej. Krause (1995, s. 322) pisze wręcz o „myśleniu życzeniowym” władz korzystających z niewypracowanych dochodów. Ma to swoje odzwierciedlenie w braku zainteresowania i zaniechaniu podejmowania działań wzmacniających produktywność gospodarki. Skupiając się na „egalitarnej konsumpcji bieżącej” w większym stopniu niż na politykach prorozwojowych wymagających transformacji gospodarczej i społecznej, władze regionów-beneficjentów niewypracowanych dochodów starają się unikać ryzykownych konfliktów społecznych (Anderson 1998). Choć przychody takie dają możliwość sfinansowania rozwoju, fakt ich dostępności wpływa na obniżenie motywacji i bodźców do podjęcia działań prorozwojowych.

Przykładem może tu być przypadek Hiszpanii. Odkrycia geograficzne, które od XVI w. dały Hiszpanom dostęp do bogatych złóż metali szlachetnych paradoksalnie wskazy-

wane są jako główna przyczyna kryzysu, który nastąpił już w połowie następnego wieku. To niewypracowane bogactwo w dużej mierze finansowało wydatki o charakterze konsumpcyjnym ówczesnej arystokracji (w tym wydatki na prowadzenie licznych wojen). Skutecznie zahamowało to rozwój rodzimej przedsiębiorczości – dysponowanie znaczącymi dochodami osłabiło konieczność inwestowania we własne rzemieślnictwo, manufaktury czy rolnictwo, gdyż za przywożone zza oceanu złoto wszystkie dobra można było z łatwością sprowadzać z zagranicy. Jak zaznacza D. Landes (2000, s. 200), „Hiszpania szastała pieniędzmi tym swobodniej, że jej bogactwo było nieoczekiwane i niezapracowane. Łatwo przyszło, łatwo poszło”. Dodatkowo zyski czerpane z wyzysku skolonizowanych państw Ameryki Południowej i Środkowej umocniły system władzy absolutnej, która działała na rzecz niestabilności praw własności (np. wywłaszczenie i wygnanie Żydów w XVII w.) i sprzyjała tworzeniu się wyzyskujących instytucji gospodarczych tak, że „kiedy techniki przemysłowe upowszechniały się w wielu częściach świata, gospodarka Hiszpanii znalazła się w tak wielkim regresie, że Korona i elity złożone z właścicieli majątków ziemskich nie miały nawet potrzeby, aby blokować rozwój przemysłu” (Acemoglu i Robinson 2012, s. 249).

Podobna niefrasobliwość towarzyszyła politykom kubańskim, którzy odłożyli reformy i zaniedbali strategiczne planowanie rozwoju w związku z dynamicznym i znaczącym (choć okresowym) wzrostem zewnętrznego popytu na wytwarzany na Kubie cukier. Branży eksploatującej ten produkt przypisywało się ogromne znaczenie ekonomiczne i polityczne – znaczenie, które nie miało pokrycia w faktycznym znaczeniu tego sektora dla gospodarki kraju. Ich decyzje gospodarcze w latach 50. ubiegłego wieku, które cechowała tzw. cukrowa mentalność (Wallich 1960), w tym nadmierna koncentracja na jednej branży, uniemożliwiła dywersyfikację eksportu i osłabiła go znacząco, pogarszając kondycję całej gospodarki.

Również współczesna Grecja jest egzemplifikacją zjawiska nadmiernej konsumpcji i odsuwania trudnych reform w sytuacji zasilania budżetu pomocą zagraniczną oraz łatwym do pozyskania z międzynarodowych rynków kapitałem⁴. Od czasu odzyskania niepodległości w 1829 roku grecki rząd aż czterokrotnie nie był w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań wobec zewnętrznych wierzycieli i potrzebował dodatkowego dofinansowania w czasie każdego kryzysu. Zadłużenie zewnętrzne ogółem (publiczne i prywatne) Grecji jako procent PKB wzrastało z ok. 13% w 1970 roku przez 75% w 2001 roku do 180% w 2010 roku. Skokowy wzrost tego wskaźnika po 2011 roku był już wynikiem znaczących pożyczek udzielonych przez trojkę na ratowanie strefy euro (Reinhart i Trebesch 2015, s. 7). Stały dostęp do zagranicznych kredytów, transfery bezzwrotnej

⁴ Choć Grecja jest przypadkiem, w którym pomoc bezzwrotna (w postaci funduszy polityki spójności UE) uzupełniana była pomocą o charakterze zwrotnym, a więc stanowi raczej przykład wykorzystania środków łatwych do pozyskania, bez refleksji dotyczącej następstw ich absorpcji.

pomocy zewnętrznej (ze Stanów Zjednoczonych, które zapewniły w ramach planu Marshalla pomoc przekraczającą 5% rocznego PKB w latach 50., później z Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, która po wstąpieniu Grecji w 1981 roku również przekazywała roczne dotacje w wysokości ok. 5% PKB), spowodowały rozwój „przerośniętego” i w dużej mierze nieproduktywnego sektora publicznego, który charakteryzowały wysoki poziom wynagrodzeń i dodatkowych świadczeń oraz brak zachęt do podejmowania wysiłków i angażowania się w kreatywne myślenie o tym, jak wzmocnić gospodarkę i poprawić jakość usług świadczonych społeczeństwu. Bezzwrotna pomoc rozwojowa oraz zagraniczne kredyty nie były przeznaczane na finansowanie przedsięwzięć o potencjale rozwojowym, lecz w głównej mierze wykorzystywane były na finansowanie rosnących potrzeb konsumpcyjnych państwa (Baran 2012, s. 45). Dlatego też kryzys fiskalny w Grecji – w odróżnieniu od kryzysu w Irlandii i Hiszpanii – miał korzenie w sektorze publicznym, a nie w bankowym. Dopiero w obliczu bankructwa w 2015 roku władze tego kraju ostatecznie zdecydowały się na wdrożenie pakietu reform, mających na celu ograniczenie długu publicznego.

Oczywiście Grecja nie jest jedynym przykładem potwierdzającym wpływ „łatwych” pieniędzy pochodzących z zagranicznych pożyczek i dotacji na zahamowanie przekształceń strukturalnych i rozrastanie się nieefektywnego sektora publicznego. Uzależnienie od środków pozyskiwanych od zewnętrznych wierzycieli lub donorów, które zdecydowanie nie sprzyja podejmowaniu reform i działań prorozwojowych dotyczy przede wszystkim państw Afryki i Ameryki Łacińskiej. Herbst (2000) dowodzi, że pomoc zagraniczna i bogactwo zasobów naturalnych zmniejszyły potrzebę rządów państw Afryki Subsaharyjskiej podjęcia działań mających na celu walkę z powszechnym unikaniem płacenia podatków. Dodatkowo niskie wpływy podatkowe powodują poczucie „zwolnienia z odpowiedzialności” tamtejszych elit za prowadzenie skutecznych polityk publicznych (por. Brautigam 2000). Argentyna, Brazylia i Meksyk w ostatnich 200 latach w miarę systematycznie przechodziły powtarzające się cykle załamania koniunktury wynikające z wygórowanej względem możliwości nisko produktywnych gospodarek konsumpcji, ogromnych wydatków socjalnych i niechęci (lub niemożności) kolejnych ekip rządzących do zmiany zastanego *status quo* (patrz Kaminsky i Vega-Garcia 2015). Jak w książce *Paradox of plenty* (Paradoks obfitości) Karl (1997) pisze: „Wydawanie staje się dla rządzących normą, ponieważ zasoby surowców są dostępne, przynajmniej na początku, a trudniejsze zadania, takie jak budowa sprawnej administracji, zajmują dużo czasu i wiążą się z niewielkimi gratyfikacjami. W istocie wydawanie pieniędzy staje się podstawowym mechanizmem państwowości, a pieniądze zastępują władzę”.

Mahdavy (1970), który spopularyzował w ekonomii pojęcie gospodarki rentierskiej, w odniesieniu do regionów bogatych w surowce dowodził, że niewypracowane dochody w postaci zysków z eksportu nieprzetworzonych bogactw naturalnych w niektórych państwach Bliskiego Wschodu wpływały na „wyjałowienie” decydentów politycznych z przedsiębiorczości, ich nadmierny optymizm co do przyszłych zysków czerpanych z tego sektora, i co za tym idzie – przywiązanie do utrzymania *status quo*. Ross (1999, s. 308) dodatkowo stawia tezę, że: „niewypracowane dochody powodują krótkowzroczność polityków, co osłabia instytucje niezbędne do zapewnienia długofalowego rozwoju gospodarczego”.

Szczególne negatywne skutki oddziaływania na władze korzystające z niewypracowanego dochodu wiążą się ze specyfiką pomocy zewnętrznej, która może prowadzić do **osłabienia roli władz jako motoru rozwoju, a przez to petryfikację niekorzystnych struktur społeczno-gospodarczych**. Należy wskazać tu na trzy zjawiska, które mogą towarzyszyć przyjmowaniu pomocy rozwojowej przez państwo lub region (por. Thomas i in. 2011). Po pierwsze, jest to ograniczenie lub utrata autonomii elit rządzących. Władze zależne od pomocy mogą tracić przestrzeń i umiejętność projektowania i wdrożenia własnej polityki rozwoju. Taka sytuacja może wystąpić w przypadku korzystania z pomocy wiązanej, kiedy to donor narzuca kierunki i warunki wydatkowania darowanych środków. W konsekwencji rodzi się niebezpieczeństwo związane z całkowitym zastąpieniem projektowania i finansowania rodzimych polityk rozwoju programami narzuconymi z zewnątrz. Pośrednio może także okazać się, że beneficjenci zajęci wykorzystywaniem pomocy nie rozwijają własnej, alternatywnej polityki lub pomoc zakłóca kierunki przyjęte przez władze, np. dotyczące rozwoju konkretnego sektora gospodarki lub obszaru. Ponadto w przypadku pomocy stanowiącej znaczący procent PKB danego regionu elity rządzące w znacznej mierze koncentrować będą swoje działania właśnie na dystrybucji lub konsumpcji uzyskiwanych środków.

Po drugie, jak zostało to już poruszone we wcześniejszej części, łatwe pieniądze pozwalające pokryć bieżące koszty funkcjonowania gospodarki i zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli powodują ograniczenie odpowiedzialności władz za rozwój i poszukiwanie sposobów na jego wzmocnienie. Dostępność środków zewnętrznych kształtuje u władz-beneficjentów postawy bierności, co w konsekwencji prowadzi do rezygnacji lub odsuwania w czasie podejmowania trudnych i niepopularne wśród społeczeństwa reform, koniecznych dla prawidłowego funkcjonowania kraju czy regionu i wzmocnienia rozwoju gospodarczego. Mając do dyspozycji środki pochodzące z niewypracowanego dochodu, elity polityczne nie są zmuszone szukać roz-

wiązań efektywnych, oszczędności czy też innych źródeł finansowania prowadzonych polityk. Dopóki przychody takie zasilają budżet, dopóty nie jest konieczne podjęcie krytycznej refleksji na temat ścieżek i strategii rozwoju czy konieczności podjęcia ewentualnych działań naprawczych.

Trzecia kwestia osłabiająca efektywność władz przyjmujących pomoc związana jest ze zmiennością przepływów, ale także sposobem jej wykorzystania. Nawet jeśli środki transferowane są na podstawie ustalonych wieloletnich planów, powoduje to, że na poziomie podmiotów realizujących konkretne projekty brak jest możliwości planowania długoterminowej polityki inwestycyjnej. Decyzje o realizacji konkretnych przedsięwzięć dyktowane są dostępnością funduszy pomocowych w danym okresie (np. w ramach ogłaszanych konkursów na projekty).

Korzystanie z niewypracowanych dochodów w postaci zewnętrznej pomocy finansowej może powodować **uzależnienie i wzmocnienie mentalności roszczeniowej** (*dependency mentality*), zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych, gdyż u beneficjentów kształcić się będą postawy powstrzymujące wyrobienie kultury pracy i oszczędzania, które warunkują osiągnięcie trwałego wzrostu. Ten rodzaj mentalności zagraża nie tylko gospodarce, ale także moralnym podstawom społeczeństwa.

Wyniki badań Ranis i Mahmooda (1992) wskazują na roszczeniowe postawy, a nawet zachłanność różnych interesariuszy chcących „uszczknąć” część niewypracowanych dochodów dla siebie, co powoduje nasilenie się walki między różnymi frakcjami politycznymi, grupami interesu, władzami lokalnymi i regionalnymi. Im wyższe są niewypracowane dochody, tym żarliwsza i przynosząca bardziej negatywne dla rozwoju gospodarczego konkurencja różnych podmiotów o ich zawłaszczenie. Gorzelak (2006) zauważa, że pomoc finansowa przekazywana regionom zacofanym sprawia, że dany układ terytorialnym wykształca wewnętrzną zależność od zewnętrznego subsydiowania, zmniejszając tym samym swoją zdolność do rozwoju. Systematyczne zasilanie mniej rozwiniętych regionów zewnętrzną pomocą rozwojową upowszechnia wśród elit przekonanie, że środki te są jedynym źródłem finansowania wysiłków modernizacyjnych i rozwojowych. Podejście takie jest zgodne z tezami Bauera (1979, s. 101), który wskazywał, że korzystanie z pomocy zewnętrznej umacnia w jej beneficjentach przekonanie, że jest ona konieczna do osiągnięcia wzrostu gospodarczego. Wzmacnia się więc w nich poczucie, że szanse i zasoby niezbędne do tego wzrostu muszą zostać zapewnione „z zewnątrz”, umniejszając rolę własnej przedsiębiorczości, zaradności i wpływu na własny los, co w konsekwencji rodzi postawy roszczeniowe wobec tych, którzy mogą i powinni wspierać „mniej uprzywilejowane” czy „słabiej radzące sobie” jednostki. Możliwość

poprawy warunków ekonomicznych bez ponoszenia nakładów finansowych z budżetu samorządowego, organizacji pozarządowych czy podmiotów prywatnych funkcjonujących w danym regionie odsuwa konieczność koncentracji na przyczynach stagnacji i podejmowania działań neutralizujących je.

Kolejną kwestią związaną z korzystaniem z niewypracowanych dochodów, która negatywnie wpływa na osiąganie trwałego rozwoju gospodarczego jest **osłabienie przedsiębiorczości oraz motywacji do wdrażania innowacji**. Doskonałym przykładem mogą posłużyć tu południowe Stany Zjednoczone sprzed wojny secesyjnej, które powszechnie korzystały z pracy prawie 4 milionów niewolników o wartości rynkowej szacowanej na 3,16 miliarda dolarów. Wielu badaczy zajmujących się problematyką rozwoju Stanów Zjednoczonych podkreśla, że niewolnictwo (jako niemal darmowy czynnik produkcji) stanowiło przeszkodę rozwoju gospodarczego, niekorzystnie wpływając na rozwój instytucji potrzebnych do wejścia na ścieżkę trwałego wzrostu (Engerman i in. 1997, 2002, 2005; Acemoglu i Robinson 2014). Pomimo wyraźnych dowodów na to, że niewolnictwo było opłacalne, korzyści z czerpania zysków z pracy niewolniczej miały charakter krótkotrwały. W dłuższej perspektywie były niewspółmierne do szkód, jakie niewolnictwo wyrządziło gospodarkom południowych stanów, hamując procesy urbanizacji, mechanizacji produkcji, uprzemysłowienia, postęp technologiczny, czego dowodził już w 1862 roku w pracy *The Slave Power* irlandzki ekonomista J. Cairnes. Zaniechanie inwestycji rozwojowych, niezbędnych do zwiększania produktywności powodowało, że południowe gospodarstwa traciły konkurencyjność wobec swoich północnych odpowiedników. Amerykański historyk E. Genovese (1961) dowodził wręcz, że południowe gospodarstwa w ogóle nie były nastawione na osiąganie zysków, a ich właściciele nie mieli żadnych bodźców do podejmowania racjonalnych decyzji gospodarczych. Dodatkowo, jak dowodzą badania R. Andersona i R. Gallmana (1977), gwarancja stałych dochodów przy niewielkich nakładach kapitałowych właścicieli plantacji południowych stanów hamowała rozwój handlu, a tym samym rozwój miast i wsi. Praca niewolników, która – jak dowodzili autorzy – w procesie produkcji pełniła praktycznie funkcję zbliżoną do funkcji środków trwałych, generowała przewidywalne i stosunkowo niskie koszty stałe, co wpływało na fakt, że ich właścicielom bardziej opłacało się wytwarzanie niż kupowanie większości towarów. W przypadku zaś produktów przemysłowych, Południe niemal całkowicie uzależnione było od importu z Północy.

Problematykę wpływu niewypracowanych dochodów czerpanych z niewolnictwa na procesy hamujące rozwój gospodarczy południowych Stanów analizowali także D. Acemoglu i J. Robinson (2014). Zwrócili oni uwagę na fakt, że system opierający się na pracy niewolniczej ograniczał nakłady inwe-

stycyjne. Nie inwestowano w infrastrukturę, przemysł ani w innowacje. System pracy niewolniczej nie przewidywał żadnych zachęt do inwestowania, a tym samym unowocześniania metod produkcji. Jak piszą: „Południe nie znało innowacji nawet w tych dziedzinach, które były jego specjalnością. W latach 1837–1859 rocznie przyznano przeciętnie dwanaście patentów związanych z uprawą kukurydzy i dziesięć z uprawą pszenicy, natomiast tylko jeden związany z najważniejszą rośliną uprawną Południa: bawełną” (Acemoglu i Robinson 2014, s. 393). W stanach o najwyższych odsetkach niewolników wśród populacji praktycznie nie występowały procesy zmiany strukturalnej. Ponadto, jak wykazali Engerman i Sokoloff (1997, 2002), niewolnictwo w Nowym Świecie doprowadziło do ewolucji różnego rodzaju instytucji, które nie sprzyjały trwałemu wzrostowi gospodarczemu.

Należy jednak podkreślić, że niewolnictwo w południowych stanach było systemem produkcji ekonomicznie wydajnym, z sukcesem funkcjonującym w wielu sektorach gospodarczych: od rolnictwa przez górnictwo, budownictwo i przemysł. Z tytułu pracy niewolniczej południowe stany osiągały olbrzymie zyski – w przededniu wojny secesyjnej osiągnęły one poziom bogactwa *per capita* dorównujący Hiszpanii lub Włochom aż do początków II wojny światowej lub Meksyku czy Indii do 1960 roku. Wright (1978) zwrócił jednak uwagę na różnicę w ocenie efektywności niewolnictwa dla gospodarki południowych Stanów w krótkim i długim okresie, pisząc, że chociaż niewolnictwo było wydajnym środkiem produkcji w krótkiej perspektywie czasowej, wiązało ono właścicieli farm z pewnym statycznym systemem pracy, który nie byłby w stanie przystosować się do potrzeb szybko rozwijającej się i zmieniającej się gospodarki. Chociaż tempo wzrostu na Południu w porównaniu z Północą w okresie przed wybuchem wojny secesyjnej było wyższe, znaczna część bogactwa pozostawała w rękach plantatorów, co w konsekwencji hamowało rozwój sektora handlowego i usługowego, a także infrastruktury transportowej (przede wszystkim kolei). Dlatego też ta „specyficzna instytucja” Południa, mimo opłacalności ekonomicznej, stanowiła przeszkodę wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie. Niewolnictwo degradowało pracę, hamowało procesy urbanizacyjne, mechanizację, industrializację, wdrażanie innowacji i tym samym tłumiało postęp, sprawiając, że – gdyby Północ nie wygrała wojny – w perspektywie kilkudziesięciu lat południowe stany najprawdopodobniej borykałyby się z zacofaniem gospodarczym, niską wydajnością, zadłużeniem oraz stagnacją gospodarczą i społeczną.

Tłumienie indywidualnej motywacji do podejmowania działań proproduktywnych i rozwojowych jest także obserwowane w krajach otrzymujących transfery pomocy zewnętrznej. Economides i inni (2008), analizując dane z 75

państw doszli do wniosku, że pośrednim skutkiem korzystania z tego typu niewypracowanych dochodów przez sektor publiczny jest wzmacnianie zjawiska korupcyjnego i zachęca przedsiębiorców do poszukiwania łatwych zysków kosztem inwestycji podwyższających ich zdolności do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Dotyczy to w szczególności krajów-odbiorców o stosunkowo znaczącym udziale sektorach publicznego w gospodarce.

Dostęp do znaczących źródeł niewypracowanego dochodu powoduje także efekty wypychania, polegające na wypieraniu inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne oraz **zwiększanie zatrudnienia w branżach związanych ze źródłem niewypracowanych dochodów** (np. zwiększenie zatrudnienia w sektorach, na które okresowo wzrósł popyt zagraniczny, urzędników zaangażowanych we wdrażanie funduszy pomocowych, wzrost liczby doradców zajmujących się pozyskiwaniem dotacji). Szczególnym przypadkiem może być wystąpienie efektów tzw. choroby holenderskiej, które dodatkowo obejmują problemy związane z wyceną waluty krajowej. Zjawisko wywodzi swoją nazwę od nieszczęśliwych doświadczeń Holandii po odkryciu poważnych rezerw gazu ziemnego w latach 60. ubiegłego wieku. Początkowo skutki choroby holenderskiej analizowane były w związku z dynamicznym eksportem najczęściej nieprzetworzonych bogactw naturalnych, ale analizy te można rozszerzyć na dowolną formę zwiększonych wpływów kapitału zagranicznego do kraju, pożyczki zagraniczne, nadmierne przepływy kapitału prywatnego lub przekazy od ekspatów, jak również zewnętrzną pomoc finansową (Rattsø i Torvik 1999). Przykłady wystąpienia objawów choroby można mnożyć, wymieniając chociażby m.in. Zambię (odkrycie złóż miedzi), Nigerię (odkrycie złóż ropy naftowej), Kanadę (wzrost cen i popytu na bitum i ciężką ropę naftową), Wenezuelę (wzrost cen i popytu na ropę naftową), przy czym należy zaznaczyć, że samo zjawisko występowało długo przed jego zdefiniowaniem, jako choroba holenderska (np. opisywane wcześniej przykłady XVII wiecznego boomu na polskie zboże czy import złota i innych bogactw z obu Ameryk do Hiszpanii i Portugalii czy wzrost popytu na kubański cukier).

Zjawisko choroby holenderskiej w zasadzie opisuje sytuację, w której napływ kapitału zagranicznego w jakiegokolwiek formie (odkrycie nowych zasobów naturalnych lub hossa cen towarów na zewnętrznych rynkach docelowych) generuje aprecjację realnego kursu walutowego kraju-odbiorcy poprzez nominalną aprecjację lub poprzez stymulowanie szybszej inflacji krajowej⁵. Względne przesunięcia cen i realokacja zasobów w kierunku branż

⁵ Efekty inflacyjne zwiększonego napływu kapitału zagranicznego mogą być jednak w pewnym stopniu złagodzone przez napływ zagranicznych towarów nabywanych dzięki pomocy.

związanych ze zwiększonym napływem kapitału zagranicznego mają negatywny wpływ na produkcję przemysłową, w tym eksportową, która traci konkurencyjność i ostatecznie dochodzi do jej załamania. Taka dezindustrializacja ma negatywne skutki długoterminowe wówczas, gdy produkcja przemysłowa podlega dynamicznym korzyściom skali (Krugman 1990). Przykładem kraju, w którym efekty choroby holenderskiej doprowadziły do poważnej zapaści gospodarczej może być Rosja, która w związku z procesem transformacji ustrojowej rozpoczętej na początku lat 90. ubiegłego wieku, zaczęła zaciągać zagraniczne pożyczki, powodując znaczący wzrost wskaźnika długu do PKB kraju. W odpowiedzi na duży napływ kapitału oraz presję inflacyjną, która była jego konsekwencją, nastąpiło przewartościowanie rubla. Choć realna aprecjacja rubla nie doprowadziła do znacznego pogorszenia salda handlowego, ze względu na silny potencjał eksportowy rezerw gazu i ropy, to spowodowała wyparcie rosyjskiej produkcji przemysłowej zgodnie z „objawami” choroby holenderskiej. Produkcja przemysłowa stawała się coraz droższa przez co jej eksport przestał być opłacalny. Dodatkowo na produkcję przemysłową negatywny wpływ miało także zachowanie konsumentów krajowych, którzy – w związku z realną aprecjacją rubla – coraz chętniej skłaniali się do zakupu tańszych zagranicznych towarów konsumpcyjnych. W tym stanie kraj dojrzał do zmiany oczekiwań prowadzących do tzw. złej równowagi (por. Gros i Steinherr 2004, s. 243). Biorąc pod uwagę otwartość rachunku obrotów kapitałowych, Rosja była narażona na nagłe wycofanie kapitału zagranicznego. Obawa ta stała się rzeczywistością latem 1998 roku, gdy rubel gwałtownie zaczął tracić na wartości i nastąpił poważny kryzys gospodarczy.

Innym zjawiskiem towarzyszącym dostępowi do niewypracowanych dochodów jest **nieefektywna alokacja środków**. Władze krajów i regionów, których wpływy budżetowe w dużej mierze opierają się na niewypracowanych dochodach, cechuje skłonność do prowadzenia nieracjonalnej, a raczej suboptymalnej polityki gospodarczej. Cuddington (1988) na podstawie pogłębionej analizy 10 państw, których gospodarki w znacznej mierze opierały się na eksporcie dóbr naturalnych: Kamerun (ropa naftowa, kawa), Kolumbia (kawa), Republika Dominikany (cukier), Ghana (kakao), Indonezja (ropa naftowa), Jamajka (boksyt), Meksyk (ropa naftowa), Nigeria (ropa naftowa), Papua Nowa Gwinea (miedź) i Zambia (miedź) zauważył, że tylko dwa z badanych krajów wdrożyły rozsądną politykę towarzyszącą wzrostowi dochodów osiągniętych z tytułu eksportu surowców naturalnych. Kraje i regiony, które w krótkim czasie wzbogaciły się dzięki wzrostowi popytu na posiadane przez nie dobra naturalne, charakteryzował wysoki poziom wydatków, który wpłynął na osłabienie ich dobrobytu. Wydatkowanie ponad miarę wynikało z podwyższonej konsumpcji sektora

publicznego i prywatnego oraz nieefektywnych, podyktowanych wygórowanymi ambicjami władz, projektów inwestycyjnych. Gdy jednak dochody z eksportu nieprzetworzonych surowców są niskie, bodźce takie istnieją (choć wówczas najczęściej brakuje środków na finansowanie rozwoju).

Nieefektywna alokacja wiąże się także z obserwowanym u decydentów politycznych mających możliwość korzystania z łatwych pieniędzy zjawiskiem nazywanym w literaturze **psychologią boomu i zapaści** (*boom and boost psychology*), które przejawia się nadmiernym optymizmem prowadzącym do zwiększania wydatków publicznych, po którym następuje okres zintensyfikowania oszczędności i poszukiwania sposobów na obniżanie wydatków budżetowych (por. Watkins i Mitra 1994, s. 295). Ciekawych wniosków dotyczących negatywnego wpływu wzmożonych inwestycji w ograniczonym czasie dostarczyły obserwacje sześciu krajów, które większość zysków z eksportu ropy przeznaczyły właśnie na ten cel. Okazało się, że tempo realizacji przedsięwzięć było zbyt duże dla gospodarki, co skutkowało wyraźnym spadkiem wydajności tychże inwestycji – w analizowanych krajach średnie roczne tempo wzrostu gospodarczego per capita sprzed boomu na ropę wynosiło 2,9%, a po, spadło do 1,9% (Gelb i in. 1988).

Nieracjonalna alokacja niewypracowanych dochodów często dyktowana jest interesami politycznymi, a nie ekonomicznymi. Bauer (1979, s. 108) zaznacza, że przedsięwzięcia publiczne finansowane ze środków zewnętrznej pomocy są zdecydowanie mniej rentowne niż te, w realizację których zaangażowany jest kapitał prywatny (nawet w postaci kredytów pozyskanych na zasadach komercyjnych). Klasa polityczna państw korzystających z niewypracowanych dochodów realizuje inwestycje nieefektywne z ekonomicznego punktu widzenia, których nakłady oraz koszty utrzymania są niewspółmierne do oczekiwanych zysków (o ile w ogóle projekty mają przynosić jakieś zyski). Takie nierentowne inwestycje – tzw. białe słonie (*white elephants*) – często są przez władze bardziej preferowane niż efektywniejsze (choć mniej efektowne) przedsięwzięcia ze względu na korzyści polityczne, jakie władza może zyskać, decydując się na ich realizację.

Brak trwałego rozwoju krajów i regionów czerpiących wysokie zyski spowodowane wzrostem popytu/ceny na eksportowane przez nie dobra naturalne lub korzystających z zewnętrznej pomocy rozwojowej mogą w większym stopniu być rezultatem nieodpowiedniej alokacji uzyskiwanych z tego tytułu zysków i niewydajności podejmowanych przez rząd inwestycji, niż niskiego poziomu inwestycji publicznych (Torvik i Robinson 2005). Literatura przedmiotu dostarcza wielu dowodów „nierozsądnego” alokowania środków uzyskanych w ramach różnego rodzaju pomocy rozwojowej. R. Calderesi (2006)

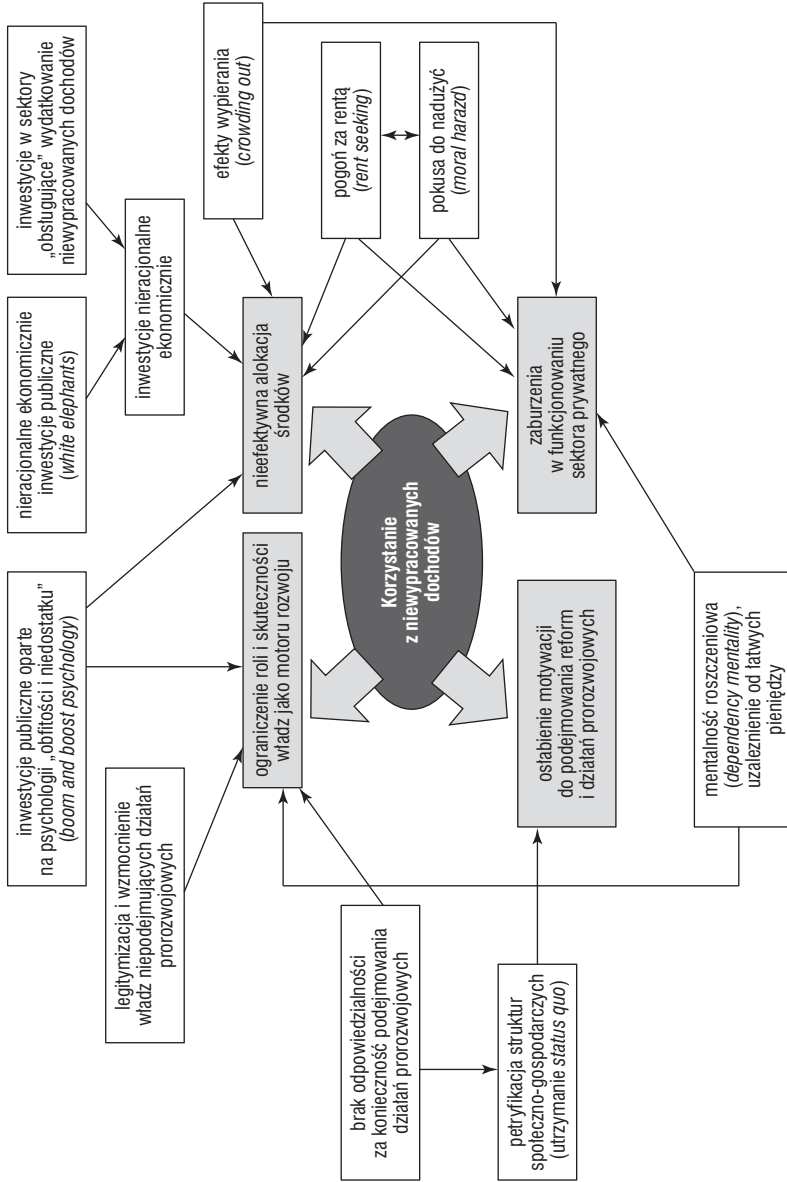
w książce *The trouble with Africa* analizuje przykład fabryki papieru Mufindi w Tanzanii, na budowę której kraj otrzymał hojną pożyczkę (ok. 200 milionów dolarów). Łatwy dostęp do kapitału pobudził ambicje władz, które wbrew racjonalnym kalkulacjom ekonomicznym zdecydowały się na inwestycję znacznie przewyższającą możliwości produkcyjne tego regionu (w tym przede wszystkim zbyt skromne zasoby ludzkie mogące sprostać wykorzystaniu zaawansowanej technologii, na której opierało się przedsięwzięcie). Jak zauważa autor „Tanzania płaciła rachunek za ten głupi eksperyment przez kolejne 20 lat” (Calderesi 2006, s. 155).

Większość dochodów uzyskanych przez państwa eksportujące ropę naftową po gwałtownym wzroście jej cen związanym z wprowadzeniem tzw. embarga arabskiego w 1973 roku została przeznaczona na finansowanie projektów publicznych, co nie miało jednak przełożenia na wzrost gospodarczy państw OPEC, których PKB per capita zmniejszył się średnio o 1,3% w latach 1965–1998 (Gylfason 2001). W Nigerii w latach 1973 i 1976 nakłady kapitałowe wzrosły ponad dziewięciokrotnie, jednak dochody z niewypracowanych źródeł wzmocniły tendencję rządu do inwestowania w projekty o wysokim prestiżu i rencie politycznej, przy jednoczesnym braku uzasadnienia ekonomicznego dla ich realizacji (Gavin 1993, s. 216).

Wykorzystaniu zewnętrznej pomocy rozwojowej towarzyszy także zjawisko nazywane w literaturze „pokusą do nadużyć” (*moral hazard*). W skrajnych przypadkach – na poziomie regionów i państw, którym przyznawana jest pomoc z tytułu niskiego poziomu rozwoju gospodarczego – może pojawić się pokusa celowego hamowania rozwoju (np. poprzez realizację przedsięwzięć niegenerujących efektów podaźowych) dyktowana chęcią pozostania beneficjentem stałego, niewypracowanego dochodu zewnętrznego. Możliwość osiągnięcia dochodu „bez ponoszenia wysiłku” powoduje, że u przedsiębiorców wytwarza mentalność typu „wzbogac się szybko” (*get-rich-quick*).

Zwiększone wpływy z tytułu niewypracowanych dochodów mogą spowodować, że gospodarki będą odchodzić od konkurencyjnych sektorów produkcyjnych do tych, które związane są z gałęziami czerpiącymi bezpośrednio zyski z tych źródeł (np. „obsługują” wydatkowanie pomocy). Łatwe pieniądze, do których dostęp mają władze krajowe czy regionalne, stanowią zachętę dla różnego rodzaju podmiotów do poszukiwania renty, a więc zysku niewymagającego ponoszenia znaczących nakładów kapitału, czasu czy pracy. Sytuacja taka miała miejsce w ostatnich dekadach we wspomnianej już Grecji. „Łatwe” pieniądze władze przeznaczały na realizację projektów publicznych na podstawie kryteriów politycznych, a nie wydajności i opłacalności ekonomicznej. Z czasem praktyka ta spowodowała kurczenie się działań sektora prywatnego,

Rysunek 3.1. Negatywne aspekty korzystania z niewypracowanych dochodów



Źródło: opracowanie własne.

które nie były w stanie na zasadach sprawiedliwej konkurencji pozyskać zamówień publicznych. W ten sposób grecki sektor prywatny stopniowo stał się zależny od finansowania rządowego, zamiast orientować się na popyt eksportowy i międzynarodową konkurencję.

Podnosi się także argumenty dotyczące zachwiania konkurencji na rynkach lokalnych – w skrajnych przypadkach może powodować bankructwa przedsiębiorstw lub całych branży – wykluczonych z otrzymania dotacji lub w sposób niebezpośredni korzystających z niewypracowanego dochodu dystrybuowanego przez elity polityczne i urzędników (Tornell i Lane 1994; Lane i Tornell 1996; Karl 1997). Dodatkowo o alokacji pomocy – w tym tej przeznaczonej na rozwój i podnoszenie konkurencyjności sektora prywatnego – decydują urzędnicy, którzy często nie są ekspertami w dziedzinach pozwalających na merytoryczną ocenę projektów zgłoszonych do finansowania i nie mają bezpośredniego interesu w osiągnięciu przez wspierane przedsiębiorstwo zysków, tak jak ma to miejsce w przypadku finansowania rozwoju firm przez inwestorów prywatnych. Gdy o przyznaniu bezpośrednich grantów podmiotom gospodarczym lub publicznym decydują urzędnicy, stwarza się podatny grunt do rozwoju „niezdrowego” lobbingu, korupcji i klientelizmu.

Na rysunku 3.1 przedstawiono model negatywnych aspektów korzystania z niewypracowanego dochodu, który uwzględnia mogące współtowarzyszyć mu opisane powyżej zjawiska. Negatywne, potencjalne konsekwencje prowadzą do czterech głównych zjawisk:

- (1) osłabienia roli i skuteczności władz jako promotorów rozwoju,
- (2) zaniechania niezbędnych dla procesów rozwojowych reform,
- (3) nieefektywnej alokacji zasobów,
- (4) zaburzenia w funkcjonowaniu sektora prywatnego.

Podsumowując powyższe rozważania, literatura przedmiotu dostarcza wielu dowodów na to, że niewypracowany dochód, choć jest źródłem dodatkowego kapitału, który może finansować różnego rodzaju inwestycje i działania rozwojowe, sam w sobie nie jest gwarancją rozwoju i może powodować wiele negatywnych zjawisk ograniczających rozwój w dłuższej perspektywie czasowej. Pomoc rozwojowa, jako źródło niewypracowanego dochodu, aby mogła być uznana za efektywną, musi przyczyniać się do zbudowania przewagi konkurencyjnej, a więc sprawić, że w danym układzie terytorialnym wykształcają się struktury pozwalające na osiągnięcie przewagi cenowej i poza cenowej, które decydują o atrakcyjności towarów i usług oferowanych rynkom zewnętrznym (por. Hübner 1994, s. 336).

Rozdział 4

Fundusze unijne jako szczególna forma zewnętrznej pomocy rozwojowej

Zapóźnione w rozwoju gospodarczym regiony korzystają z zewnętrznej pomocy trojakiemu rodzajowi. Pierwsza jest związana ze wsparciem o charakterze humanitarnym lub doraźnym przekazywanym regionom, które doświadczyły klęsk naturalnych lub innego rodzaju kataklizmów. Drugi rodzaj pomocy udzielanej regionom zacofanym dotyczy pomocy charytatywnej (gdy podstawy jej udzielania związane są z wartościami chrześcijańskimi) lub filantropijnej (jeżeli czerpie inspirację ze świeckiej idei humanitaryzmu) udzielanej najczęściej przez organizacje pozarządowe instytucjom lub agendum. Trzeci rodzaj to pomoc rozwojowa, której podmiotami są rządy państw, władze regionalne lub organizacje międzynarodowe. Transfer tego typu pomocy odbywa się na zasadach bi- lub multilateralnych. Pojęcie zewnętrznej pomocy rozwojowej często używane jest zamiennie z pomocą zagraniczną, rozumianą jako wsparcie o charakterze preferencyjnym (obowiązkowo z elementem bezzwrotnej dotacji w wysoki minimum 25% transferu) dla państw rozwijających się przez oficjalne instytucje przeznaczane na cele związane z promocją rozwoju gospodarczego i polepszeniem dobrobytu (Fuhrer 1994, s. 25).

Pomoc rozwojowa jest bardzo pojemnym terminem, który obejmuje wiele form pomocy jako narzędzi wpływania na zmiany w państwie lub regionie, które jest beneficjentem tej pomocy. W literaturze przedmiotu pomoc rozwojowa definiowana jest jako część zewnętrznej pomocy, która ma na celu wsparcie poprawy warunków życia, dobrobytu i wzrostu gospodarczego regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (por. Riddel 2007; Moyo 2014). Szeroko rozumiana zewnętrzna pomoc rozwojowa może dotyczyć wszelkich środków materialnych i niematerialnych (pomoc techniczna: doradztwo, know-how), jednak w praktyce najczęściej wsparcie przyjmuje formę transferów finansowych, udzielanych na zasadach preferencyjnych (pożyczki) lub bezzwrotnych (granty). Rozważania podjęte w niniejszej publikacji ograniczają się do kwestii związanych z ostatnią z wymienionych form pomocy rozwojowej.

Historia zewnętrznej pomocy finansowej adresowanej do mniej zamożnych regionów datuje się na początek minionego stulecia. W 1929 roku Wielka Brytania uchwaliła pierwszą Ustawę o Rozwoju Kolonii, w ramach której regionom zacofanym udzielane były granty i preferencyjne pożyczki. Miały one na celu dostarczenie impulsu do samodzielnego rozwoju gospodarczego terytoriów podległych, łamiąc tym samym impas, polegający na tym, że jedynie rządy stosunkowo zamożniejszych kolonii, po uregulowaniu zobowiązań finansowych względem Królestwa, były w stanie w ramach swoich budżetów wygospodarować środki na podjęcie programów prorozwojowych. Pomoc przeznaczana była na poprawę infrastruktury dostarczającej energię i wodę, infrastruktury transportowej czy na badania gruntów (Little i Clifford 2009, s. 31)¹.

Dynamiczny rozwój programów zewnętrznej pomocy rozwojowej, który miał miejsce po drugiej wojnie światowej związany był z wyzwaniami politycznymi i gospodarczymi, jakie pojawiły się w tym okresie. Oczywiście stało się, że doświadczone działaniami wojennymi państwa europejskie będą potrzebowały silnego zastrzyku kapitałowego, który pozwoli ich gospodarkom osiągnąć stan sprzed wybuchu wojny. Wsparcie miało także niebagatelne znaczenie dla stworzenia przeciwwagi dla umacniającego swe polityczne wpływy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Pierwszym bezprecedensowym ze względu na charakter i skalę programem pomocowym był Program Odbudowy Europy, tzw. plan Marshalla, w ramach którego Stany Zjednoczone przekazały pomoc finansową państwom Europy Zachodniej. Wsparcie to miało na celu rekonstrukcję zasobów kapitałowych umożliwiającą realizację projektów rozbudowy infrastruktury, podjęcie działań związanych z polepszeniem warunków życia i wzmocnienia podstaw do szybkiego wzrostu gospodarczego (De Long i Eichengreen 1991, s. 3)². Podobne do planu

¹ Należy jednak zaznaczyć, że wielkość pomocy miała charakter marginalny. Dopiero po publikacji raportu na temat warunków życia mieszkańców zachodnich Indii Ustawą o rozwoju i dobrobycie kolonii z 1940 r. rząd brytyjski zdecydował się wyasygnować znacznie wyższe wsparcie w postaci bezzwrotnej dotacji (5 mln funtów) oraz kredytów (10 mln funtów). Kolejne ustawy stopniowo zwiększały zarówno wartość pomocy (w 20-letnim okresie osiągnęła ona poziom 120 mln funtów), jak i zakres finansowanych w ich ramach interwencji (Bolland 2001, s. 383).

² Pomoc wyniszczonym gospodarkom zapewniać miały także dwie powołane na konferencji w 1944 roku w Bretton Woods instytucje: Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, powszechnie nazywany Bankiem Światowym (BŚ) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). W momencie powstania obie te instytucje miały jasno sprecyzowane funkcje: ich podstawowym zadaniem było ułatwienie dostępu do kapitału inwestycyjnego niezbędnego w procesie rekonstrukcji społecznej i gospodarczej państw dotkniętych wojną. W późniejszych latach zarówno BŚ, jak i MFW rozszerzyły przedmiotowy i podmiotowy zakres działalności,

Marshalla założenia przyjęto, tworząc tzw. plan Colombo (Colombo Plan for Cooperative Economic Development in South and Southeast Asia), który od 1950 roku miał wspierać odbudowę gospodarek wybranych państw Azji poprzez finansowanie dużych projektów w sektorze przemysłowym. W okresie tym Stany Zjednoczone rozpoczęły także realizację Programu Punktu Czwartego (Point Four Program), którego cele oraz przeznaczone środki w pierwszej fazie znacząco różniły się od przewidzianych w planie Marshalla. Koncentrowały się na zapewnieniu rozwijającym się państwom Afryki, Azji Środkowej i Azji Południowej, Ameryki, bilateralnego wsparcia w postaci know-how i programów edukacyjnych. W późniejszym okresie znacząco zwiększono środki pomocowe przy jednoczesnej zmianie kierunku finansowania i koncentracji na projektach o dużej skali³.

W latach 60. XX wieku powstały fundamenty systemu zewnętrznej pomocy rozwojowej, który funkcjonuje do dziś. Wysoko rozwinięte państwa Europy Zachodniej, Japonia i Kanada, do których dołączyły także Stany Zjednoczone i Wielka Brytania utworzyły Komitet Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee, DAC), którego celem była koordynacja polityk wspierających rozwój mniej zamożnych regionów. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych uchwaliło regułę, zgodnie z którą wysoko rozwinięte państwa powinny przekazywać 0,7% produktu narodowego brutto krajom o niskich lub średnich dochodach oraz tzw. Najmnieżej Rozwiniętym Państwom (*least developed countries*, LDCs) znajdujących się na rokrocznie uaktualnianej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) liście. Oficjalna Pomoc Rozwojowa (Official Development Assistance, ODA) finansuje przedsięwzięcia w trzech obszarach: infrastruktury społecznej (np. edukacyjna, zdrowia, wodno-kanalizacyjna i sanitarna), infrastruktury gospodarczej i usługowej (np. energetyczna, transportowa i komunikacyjna) oraz sektora produkcji (Hjertholm i White 2000, s. 25). W kolejnej dekadzie do grona państw-donorów dołączyły kraje arabskie, takie jak Kuwejt, Arabia Saudyjska, które powołały szereg instytucji oferujących wsparcie finansowe, charakteryzujące się wysokim udziałem pomocy udzielanej w formie bezzwrotnych dotacji

udzielając wsparcia państwom rozwijającym się lub gospodarkom przeżywającym problemy finansowe.

³ Dalszy rozwój programów pomocowych związany był w dużej mierze z procesem dekolonizacji Afryki, a także z zaostreniem się konfliktu na osi Stany Zjednoczone – ZSRR, co powodowało, że pomoc udzielana była nie tylko ze względu na zacofanie państw-biorców, ale także (a może nawet w głównej mierze) ze względów politycznych. W okresie zimnej wojny drugim po Stanach Zjednoczonych największym donorem pomocy finansowej było właśnie ZSRR, które najczęściej udzielało wsparcia w postaci preferencyjnych kredytów, wykorzystywanych na rozwój państwowego sektora przemysłu.

(25–75% w ramach wsparcia) bez konieczności spełniania dodatkowych warunków politycznych czy gospodarczych jej uzyskania (tzw. pomoc bezwarunkowa) (Neumayer 2004, s. 296).

Inicjatywy podejmowane przez poszczególne państwa zaczęła uzupełniać pomoc oferowana przez organizacje międzynarodowe. Do najaktywniejszych z nich zaliczyć należy utworzone w 1960 roku przy Banku Światowym Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (International Development Association, IDA), które z czasem stało się instytucją zapewniającą największe źródło pomocy finansowej w postaci preferencyjnych kredytów udzielanych mniej zamożnym państwom, Regionalne Banki Rozwoju, Afrykański Bank Rozwoju czy Azjatycki Bank Rozwoju. Dotacje i preferencyjne kredyty udzielane przez te instytucje mają na celu zmniejszanie ubóstwa i różnic w dochodach, przyspieszanie wzrostu gospodarczego oraz polepszanie warunków życia mieszkańców mniej zamożnych regionów świata (Riddell 2007, s. 27).

Jednym z największych współczesnych aktorów udzielających wsparcia najbiedniejszym regionom świata są instytucje Unii Europejskiej (UE, Unia) (Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Fundusz Rozwoju), której wydatki (łącznie z wydatkami poszczególnych państw członkowskich) w tym obszarze stanowią ponad 50% całkowitej światowej pomocy⁴. Najważniejszym instrumentem finansowym europejskiej polityki rozwojowej (*European development policy*) jest Europejski Fundusz Rozwoju (European Development Fund, EDF), za pomocą którego Unia wspiera rozwój krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz Krajów i Terytoriów Zamorskich. Od 2014 roku w ramach procesu „stopniowego znoszenia preferencji” UE sukcesywnie wycofuje pomoc bezpośrednią dla dużych państw, takich jak np. Indie, niektórych krajów azjatyckich (np. dla Malezji) oraz dla wielu krajów Ameryki Łacińskiej⁵.

⁴ <https://europa.eu/eyd2015/pl/content/eu-development-aid>, <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/AboutAction.do>.

⁵ Należy podkreślić, że dotychczas *gros* środków pomocowych przeznaczanych było na działania mające na celu podniesienie jakości życia, bezpieczeństwa, ochrony zdrowia oraz poziomu edukacji (stąd pomoc przekazywana jest m.in. na zakup leków, żywności czy też na zapewnianie dostępu do wody pitnej i urządzeń sanitarnych), co związane było z realizacją Projektu Milenijnego ONZ. Projekt zobowiązywał bogate kraje do finansowania inicjatyw na rzecz poprawy warunków życia w najbiedniejszych regionach świata, nie zaś na rzecz wzmocnienia potencjału gospodarczego tychże regionów. Od 2016 r. wdrażany jest natomiast Europejski Plan Inwestycji Zewnętrznych (EPIZ), który dąży do pobudzenia inwestycji w infrastrukturę społeczną i gospodarczą w Afryce i krajach sąsiadujących z UE, poprawy ogólnego otoczenia biznesowego, wspierania dobrych rządów, zwiększenia skuteczności walki z korupcją, wyeliminowania barier w inwestycjach i zakłóceń na rynku. Wsparcie obejmuje także pomoc techniczną dla instytucji administracji publicznych i przedsiębiorstw, tak by

Szczególną formą pomocy rozwojowej są fundusze strukturalne przekazywane mniej zamożnym regionom i państwom członkowskim w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Choć fundusze są narzędziami realizacji jednej ze wspólnotowych polityk, spełniają jednak kryteria zewnętrznej pomocy rozwojowej, gdyż są wsparciem udzielanym przez instytucję międzynarodową mniej rozwiniętym państwom i regionom w celu promocji rozwoju gospodarczego i poprawy jakości życia. Powszechnie przyjęta definicja pomocy rozwojowej doprecyzowuje, że aby wsparcie mogło być za takie uznane, powinno być udzielane na zasadach preferencyjnych z przynajmniej 25% udziałem bezzwrotnych grantów. Fundusze strukturalne UE co do zasady przekazywane są państwom i regionom w formie bezzwrotnych dotacji, przy czym – zgodnie z zasadą dodatkowości – beneficjent (państwo lub region) zobowiązany jest do uzupełnienia pomocy środkami własnymi. Wraz z początkiem każdego siedmioletniego okresu programowania w umowie partnerskiej określany jest poziom wydatków, który państwo członkowskie ma utrzymywać przez cały okres korzystania z funduszy. W praktyce oznacza to, że na współfinansowanie realizowanych ze środków unijnych asygnowanych w ramach polityki spójności przedsięwzięć o wartości 3,5–4% PKB władze krajowe – poziomu centralnego i regionalnego – muszą wydać rocznie około 1% PKB.

Polityka regionalna UE jest jednym z najważniejszych współczesnych programów ukierunkowanych na stymulowanie nadrobienia zaległości obszarów słabiej rozwiniętych. Choć między funduszami przekazywanymi mniej rozwiniętym państwom i regionom w ramach tej polityki a pomocą zagraniczną istnieją różnice w zakresie warunków finansowania, sposobów implementacji czy wysokości wsparcia, mają one atrybuty pozwalające na zaklasyfikowanie tego rodzaju transferów jako zewnętrzną pomoc rozwojową. Obie formy wsparcia mniej rozwiniętych gospodarczo obszarów wiążą się bowiem z wpływem kapitału zagranicznego, obie formy dotyczą pomocy udzielanej na zasadach bezzwrotnych dotacji, ich wpływ na wzrost gospodarczy i oszczędności krajowe można odróżnić od wpływu pożyczek zagranicznych i inwestycji zagranicznych i – w końcu – obie stanowią dla ich beneficjentów formę dochodów niewypracowanych. W literaturze przedmiotu termin „europejskie fundusze strukturalne i spójności” często są używane zamiennie z określeniem „pomoc strukturalna” i „pomoc regionalna” (*structural aid, regional aids*) (zob. np. Funck i Pizzati 2003).

zwiększyć ich zdolności do przygotowania i wdrożenia projektów inwestycyjnych oraz zdolności do przyciągania nowych inwestorów. Integralną część EPIZ stanowią także operacje kredytowe Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) udzielane na preferencyjnych warunkach na realizację projektów wpisujących się w ustalone cele rozwojowe.

Wsparcie asygnowane w ramach polityki spójności UE może być traktowane jako kombinacja dwóch rodzajów „tradycyjnej” pomocy rozwojowej: pomocy programowej (*programme aid*) udzielanej na rozwój konkretnych sektorów – ukierunkowanej na poprawę ich funkcjonowania (np. poprzez modernizację, rozwój infrastruktury) – oraz wsparcia budżetowego (*budget support*) – udzielanego na realizację ogólnej polityki rozwoju danego kraju lub regionu – polegającego na przekazaniu środków bezpośrednio do budżetu odbiorcy pomocy, który następnie wydatkuje środki na realizację celów rozwojowych w ramach wewnętrznego systemu finansów publicznych.

4.1. Wsparcie rozwoju zapóźnionych regionów państw członkowskich UE

Podstawy do rozpoczęcia udzielania pomocy rozwojowej regionom państw członkowskich dał zapis w preambule Traktatu założycielskiego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (traktatu rzymskiego z 1957 roku), w którym sygnatariusze zadeklarowali dążenie do „zmniejszenia różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych”. W artykule 2 jako jeden z celów nowego ugrupowania przyjęto także „popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i zrównoważonego wzrostu, zwiększonej stabilności, przyspieszonego podwyższania poziomu życia”. Jednak w głównej części traktatu problem wsparcia rozwoju biedniejszych regionów został w dużej mierze potraktowany pośrednio, a mianowicie poprzez szereg przepisów dotyczących konkretnych polityk sektorowych, takich jak rolnictwo, transport i pomoc publiczna, która może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem o ile jest „przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia”. Jedynym instrumentem finansowym, który w sposób bezpośredni miał wzmacniać rozwój regionalny był Europejski Bank Inwestycyjny, który wśród różnych zadań „nie mając na celu osiągnięcia zysków, udziela pożyczek i gwarancji, które sprzyjają finansowaniu (...) projektów zmierzających do rozwoju regionów mniej rozwiniętych”. W rezultacie kwestię ewentualnej pomocy regionalnej rozwiązano za pomocą szeregu przepisów, które nie stanowiły spójnego programu zapewniającego wsparcie regionów uboższych. Jako takie nie zostało ono uznane za politykę właściwą dla nowo powstałej Wspólnoty. W tym czasie odpowiedzialność za prowadzenie polityki rozwoju regionów mniej zamożnych pozostawały w ścisłej gestii państw członkowskich.

Brak decyzji o ustanowieniu konkretnych instytucji, przyjęciu szczegółowych priorytetów i zasad oraz wyasygnowaniu budżetu mającego zrealizować zapisy traktatowe w zakresie wsparcia rozwoju uboższych regionów powiązać można z kilkoma kwestiami. Po pierwsze, po drugiej wojnie światowej pomoc rozwojowa nie miała długiej historii. Nie można więc było sięgnąć do doświadczeń i rozwiązań stosowanych w tym obszarze przez inne państwa czy organizacje. Tym bardziej powściągliwa w podjęciu takich działań i obarczeniu się odpowiedzialnością za ich skuteczność była nowo powstała Wspólnota. Po drugie, wśród przekonanych decydentów dominowała doktryna gospodarcza, która preferowała wspieranie rozwoju regionów w ramach skoordynowanych polityk krajowych, a nie polityki prowadzonej na poziomie wspólnotowym (Balassa 1961). Dodatkowo doświadczenia w zakresie krajowych polityk regionalnych były stosunkowo nowe w niektórych krajach (Francja, Włochy i Niemcy) i nie było w tym czasie przekonania co do potrzeby powtarzania takich działań. Wśród decydentów panowała także powszechna opinia, że integracja sama w sobie spowoduje zmniejszenie różnic regionalnych poprzez rozwój handlu międzyregionalnego (Barca 2009, s. 13). Nie bez znaczenia dla zaniechania podjęcia zdecydowanych kroków w celu urealnienia wsparcia rozwoju regionów ówczesnych państw członkowskich był fakt powstania Banku Światowego, którego działalność związana była z inwestowaniem środków publicznych w przedsięwzięcia mające aktywizować dynamikę wzrostu słabo rozwiniętych obszarów, a – jak wykazano w rozdziale drugim niniejszej książki – ówczesnie dominujące teorie za jedną z głównych przeszkód w generowaniu wzrostu gospodarczego wskazywały niedostatek kapitału finansowego mogącego wesprzeć inwestycje infrastrukturalne i przemysłowe. Kolejną kwestią, która wpływała na zaniechanie podjęcia decyzji odnośnie do ustanowienia konkretnych narzędzi i budżetu na wsparcie rozwoju mniej zamożnych regionów było to, że interwencje podejmowane wówczas przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) miały charakter ściśle sektorowy, a procedury stosowane w zakresie wdrażania tych interwencji pozostawały w gestii rządów krajowych⁶.

Pierwszym z narzędzi finansowania związanym z polityką spójności był ustanowiony w 1957 roku Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Cele, jakie miał realizować, zostały określone w art. 162–164 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczyły wsparcia działań podejmowanych

⁶ Nawet po utworzeniu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w 1975 r. nie wprowadzono żadnych dodatkowych prerogatyw dla KE w kształtowaniu działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej państw członkowskich. Zapewniono jedynie stosunkowo skromne dofinansowania programów rozwoju regionalnego przekazywanego rządowi krajowemu.

w związku z przemianami zachodzącymi w przemyśle oraz podniesienia poziomu życia poprzez poprawę zdolności pracowników do pracy, zwiększenie zatrudnienia i mobilności zawodowej. Początkowo EFS był skierowany wyłącznie do osób bezrobotnych, ale z biegiem czasu przesunął się również na szkolenia zawodowe i przekwalifikowanie osób pracujących.

Choć na szczycie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w Paryżu w 1974 roku podjęto decyzję o utworzeniu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), który co do zasady miał za zadanie wspierać rozwój szczególnie słabych gospodarczo regionów państw członkowskich, inicjatywa ta była wynikiem przystąpienia do Wspólnoty Wielkiej Brytanii, a nie zwrotu w prowadzonej dotychczas polityce wspólnotowej. Z punktu widzenia Zjednoczonego Królestwa polityka regionalna na poziomie wspólnotowym stanowiła potencjalnie przydatny mechanizm wykorzystywania funduszy UE w celu poprawy salda budżetowego netto, biorąc pod uwagę stosunkowo niskie przewidywane zwroty w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR).

W pierwszych latach funkcjonowania (lata 1975–1977) w ramach EFRR alokowano 1,3 mld ECU (European Currency Unit) (ok. 5% budżetu Wspólnoty), a w 1986 roku już 3 mld ECU, stając się tym samym faktycznym instrumentem wspierania rozwoju regionów Włoch, Wielkiej Brytanii i Francji oraz – po kolejnych rozszerzeniach – Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Niemniej zgodnie z wnioskami zawartymi w kontrowersyjnym sprawozdaniu Tindemansa⁷ powszechne było przekonanie o potrzebie wzmocnienia wspólnotowej polityki regionalnej, w tym znaczącego podniesienia budżetu przeznaczanego na ten cel dla najbardziej potrzebujących obszarów Wspólnoty, lepszego dostosowania do rozwiązywania problemów gospodarek regionalnych oraz zwiększenia poziomu koordynacji i silniejszej roli Komisji. W świetle zmienionego scenariusza gospodarczego potrzeba ta była tym pilniejsza.

Pomoc udzielana z budżetu Wspólnoty znacząca stała się jednak dopiero po wdrożeniu reform, które miały być odpowiedzią na wyzwania związane z trudną sytuacją gospodarczą członków EWG, pozbawione politycznych impulsów rozwojowych. Kryzys naftowy negatywnie wpływał zarówno na kondycję finansową wielu państw, jak i pogłębianie się różnic w poziomie rozwoju między najbardziej i najmniej zamożnymi regionami Wspólnoty. Ponadto Jednolity Akt Europejski (JAE) przyjęty w 1986 roku zakładał powstanie jednolitego rynku, stąd szczególną rolę powołanej artykułem 130a JAE polityki spójności było zmniejszenie „dysproporcji w poziomach rozwoju

⁷ Report on European Union, in Bulletin of the European Communities (1976). No Supplement 1, s. 11–35 (specifically, PART III-C).

różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”. Pomoc finansowa asygnowana w ramach EFRR miała przyczynić się „do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów zapóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych” (art. 130c JAE). Choć wśród decydentów nie panowała zgoda co do efektów utworzenia jednolitego rynku, konieczność podjęcia działań mających na celu wzmocnienie potencjału najsłabszych gospodarczo regionów (w tym przede wszystkim nowych państw członkowskich – Hiszpanii i Portugalii), aby mogły one w pełni uczestniczyć w przyszłych benefitach, była oczywista dla większości przedstawicieli państw-członków EWG (Gawlikowska-Hueckel i Zielińska-Głębocka 2004). Ówczesne uzasadnienie gospodarcze dla prowadzenia polityki spójności było więc ściśle związane z postępującymi procesami integracji i decyzją o stworzeniu jednolitego rynku, który, jak się obawiano, faworyzowałby silniejsze regiony i „krzywdził” te mniej konkurencyjne⁸.

Przełom w podejściu do kwestii związanych z systematycznym i znaczącym finansowym wsparciem rozwoju regionów mniej zamożnych środkami pochodzącymi z budżetu wspólnotowego nastąpiło dopiero pod koniec lat 80. ubiegłego wieku. Ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej J. Delors w raporcie z 1989 roku udowodnił, powołując się na doświadczenia z historii, że przy zaniechaniu polityki wyrównawczej ogólny wpływ integracji gospodarczej na regiony peryferyjne może być negatywny, gdyż koszty i warunki transportu oraz korzyści skali będą sprzyjały przeniesieniu działalności gospodarczej z regionów słabiej rozwiniętych, zwłaszcza jeśli znajdują się one na peryferiach Wspólnoty, do obszarów wysoko rozwiniętych zlokalizowanych w jej centrum. Dlatego też jako zasadne i konieczne uznał on rozpoczęcie intensywnego wsparcia mniej zamożnych regionów, ukierunkowane na stymulowanie zmian strukturalnych prowadzących do konwergencji poziomów rozwoju gospodarczego w jednoczącej się Europie. Jak zaznacza Kozak (2009), znaczenie, jakie nadano funduszom strukturalnym, było wyrazem uwzględnienia w praktyce europejskiej elementów nowego paradygmatu rozwojowego, który w stymulowaniu wzrostu gospodarczego kładł akcent na aspekt terytorialny.

⁸ Podejście takie wspierało wielu ekonomistów, m.in. P. Krugman w swoim wkładzie do raportu Padoa-Schioppa (1987) wskazał na pewne negatywne konsekwencje dla słabszych regionów, które mogą wynikać z dalszej integracji rynkowej, w tym wzrost bezrobocia, rosnące nierówności regionalne i w poszczególnych branżach oraz konflikt z nieuzasadnionym wsparciem regionów i branż najszybciej rozwijających się.

Wraz z wdrożeniem pakietu Delorsa fundusze strukturalne były przyznawane uprawnionym do pomocy regionom w ramach kilkuletnich „okresów operacyjnych”. Przyjęto także cztery główne zasady, na których oparto wsparcie finansowe w ramach polityki spójności i które funkcjonują do dziś: (1) koncentracja pomocy (zarówno geograficzna, jak i w odniesieniu do celów), (2) programowanie (finansowanie programów, a nie tylko indywidualnych projektów), (3) partnerstwo (między Wspólnotą, państwami członkowskimi i władzami regionalnymi) oraz (4) dodatkowość (zapobieganie zastępowania środków krajowych przeznaczanych na realizację działań prorozwojowych w regionach). Jak wspomniano powyżej, ustalono także wyraźny cel polityki spójności, którym było wzmocnienie spójności (konwergencji) i zmniejszenie różnic w zakresie dobrobytu między regionami UE (art. 130a JAE). W kolejnych latach system wdrażania funduszy w ramach polityki spójności był modyfikowany zarówno w zakresie narzędzi wzmacniających dyscyplinę i przejrzystość wydatkowania pomocy (system monitoringu i ewaluacji), kwestii proceduralnych w dużej mierze wynikającej z akcesji kolejnych państw (np. uproszczona ścieżka planistyczna), celów i inicjatyw⁹, a także w zakresie kwot przeznaczonych na ich realizację, które od początku utworzenia polityki spójności z każdym kolejnym okresem programowania systematycznie rosły. W związku z niską skutecznością działań prowadzonych w pierwszym okresie funkcjonowania polityki spójności oraz chęcią zneutralizowania niekorzystnych skutków realizacji kolejnego etapu pogłębiania integracji (unia walutowa) dla mniej rozwiniętych krajów członkowskich, w 1992 roku ustanowiono Fundusz Spójności. Jego zadaniem miało być wsparcie działań mających na celu przezwyciężenie barier utrudniających osiągnięcie rozwoju w regionach mniej rozwiniętych, a wynikających z ich peryferyjnego położenia względem krajowych centrów wzrostu. Obok zapewnienia wsparcia na duże (przewyższające 50 mln euro) przedsięwzięcia z obszaru ochrony środowiska, głównym celem środków przekazywanych państwu członkowskiemu w ramach Funduszu

⁹ Od 1989 r. europejska polityka spójności wspiera rozwój regionów w ramach różnych celów. W okresie programowania poprzedzającym perspektywę budżetową na lata 2007–2013 zdecydowanie najważniejszym celem była „konwergencja”. Cel ten koncentrował pomoc na tzw. regionach opóźnionych (*lagging regions*), których PKB na jednego mieszkańca kształtował się na poziomie niższym niż 75% średniej wspólnotowej). Stanowił on około dwóch trzecich całkowitych środków przeznaczonych na realizację polityki spójności w dwóch okresach operacyjnych 1989–1994 i 1994–1999. Pozostałe cele ukierunkowane były na obszary dotknięte upadkiem przemysłu (Cel 2), zwalczanie długotrwałego bezrobocia (Cel 3), adaptację do przemian w sektorze przemysłowym (Cel 4), reformę sektora rolnego (Cel 5a), rozwój obszarów wiejskiej (Cel 5b) i słabo zaludnionych (Cel 6). W tym okresie państwa członkowskie mogły także korzystać ze wsparcia w ramach 4 Inicjatyw Wspólnotowych: Urban, Leader, Itnerreg i Equal.

Spójności miały być inwestycje w transeuropejskie sieci transportowe zwiększające dostępność komunikacyjną regionów, a jednocześnie wykraczające poza ich możliwości finansowe.

4.2. Fundusze unijne a „klasyczna” pomoc rozwojowa: logika, cele, instrumenty i system wdrażania

Choć „klasyczna” pomoc rozwojowa i fundusze strukturalne różnią się pod wieloma względami (instytucjonalnymi, finansowymi, organizacyjnymi), jednakowoż stanowią formę egzogennej pomocy rozwojowej regionów mniej zamożnych na zasadach bezzwrotnych. Zbliżenie idei przyznawania pomocy w ramach obu tych form wzrosło wraz z przyjęciem podczas Forum Wysokiego Szczebla nt. Skuteczności Pomocy (High Level Forum on Aid Effectiveness) Deklaracji Paryskiej, która wprowadza szereg konkretnych rozwiązań służących poprawie efektywności i wydajności zagranicznej pomocy rozwojowej. Rozwiązania te oparte są na pięciu głównych filarach: (1) zasadzie własności koncepcji rozwojowych (*ownership*), zgodnie z którą kraje rozwijające się same ustalają swoje strategie rozwoju; (2) zasadzie dostosowania pomocy do strategii rozwojowych jej beneficjentów (*alignment*), która przewiduje, że dawcy pomocy wspierają strategie rozwoju opracowane przez kraje rozwijające się i realizują wsparcie poprzez lokalne instytucje; (3) zasadzie harmonizacji działań (*harmonisation*), zgodnie z którą dawcy pomocy koordynują swoje działania i procedury oraz dzielą się informacjami, w celu zapobieżenia duplikacji działań; (4) zasadzie wzajemnej rozliczalności (*mutual accountability*), która skupia uwagę donorów i beneficjentów na osiągnięciu mierzalnych rezultatów; (5) zasadzie zarządzania opartego na rezultatach (*managing for results*), stanowiącej o odpowiedzialności donorów i beneficjentów za efekty. Ponadto dawcy zobowiązani zostali – w miarę możliwości – do informowania o tym, jakie wydatki na pomoc planują w okresie 3–5 lat. Odpowiedniki tych zasad odnaleźć można w systemie wdrażania funduszy polityki spójności UE.

Fundusze asygnowane w ramach polityki spójności UE przyznawane są i wdrażane zgodnie z zasadą „wspólnego zarządzania”, w ramach której poszczególne państwa członkowskie (lub ich regiony) działają w tym celu wspólnie z instytucjami UE. Prawodawstwo UE odzwierciedla przekonanie, że wiele aspektów polityki rozwoju regionalnego skuteczniej koordynuje się na poziomie UE niż poszczególnych państw członkowskich, aczkolwiek całościowa logika i zasady polityki przekładane są przez każde państwo członkowskie

(lub jego regiony) na szczegółowe projekty programów rozwojowych, które biorą pod uwagę konkretne i specyficzne wyzwania rozwojowe. Projekt ogólnych ram wdrażania funduszy unijnych w każdym państwie członkowskim nazywany jest „programem operacyjnym”, który określa wybrane obszary wsparcia. Wybór konkretnych projektów leży w kompetencjach podmiotów krajowych lub regionalnych, tworzących instytucjonalny system wdrażania funduszy pomocowych, o kształcie którego decydują same państwa członkowskie. W państwach członkowskich dla każdego programu operacyjnego wskazywana jest instytucja zarządzająca oraz – o ile jest to zasadne – instytucje wspierające (pośredniczące i wdrażające), które odpowiadają za proces implementacji funduszy: organizację konkursów dla podmiotów kwalifikujących się do uzyskania wsparcia przedstawiających propozycje projektów, ocenę jakości aplikacji, wybór projektów do wsparcia, udzielanie dotacji w trybie pozakonkursowym, kontrolę nad prawidłowością realizacji przedsięwzięć, które uzyskały wsparcie i ostateczne rozliczenie pomocy.

Programy operacyjne tworzone są na poziomie krajowego państwa członkowskiego lub na poziomie regionalnym, w zależności od struktury instytucjonalnej i podziału administracyjnego państwa członkowskiego. Priorytety rozwoju, które mają być realizowane przez wdrażanie programów, wyszczególniane są w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia, a od 2011 roku w Krajowych Programach Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”¹⁰. Dokumenty te powstają w wyniku dyskusji i negocjacji między poszczególnymi państwami członkowskimi (lub ich regionami) a Komisją Europejską na podstawie wyniku ocen dotyczących kluczowych aspektów gospodarczych, wyzwań środowiskowych i społecznych stojących przed beneficjentami, a także ich kompetencji i zdolności do reagowania na te wyzwania.

Negocjacja podlega także indywidualny przydział środków na realizację celów polityki spójności, której budżet – w ramach wieloletnich ram finansowych – przyjmowany jest przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski raz na siedem lat. Poszczególne państwa członkowskie nie negocjują budżetu dla całego kraju, ale kwoty, które zostaną przydzielone kategoriom, do jakich zaliczane są ich regiony. Każdy region Unii Europejskiej został określony względem poziomu kwalifikowalności pomocy finansowej w zależności od ich względnego poziomu rozwoju. Klasyfikacja regionów odbywa się na podstawie poziomu PKB: najsłabiej rozwinięte regiony zostały zdefiniowane jako mające poziom PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej Wspólnoty

¹⁰ Zgodnie z harmonogramem Semestru Europejskiego, stanowi podstawowy mechanizm koordynacji polityk gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej.

Europejskiej z 1988 roku. Są to regiony kwalifikujące się do największych poziomów pomocy. Inne regiony kwalifikujące się do mniejszej, ale wciąż znaczącej pomocy, obejmują różne inne kategorie regionów, które borykają się z konkretnymi problemami i wyzwaniem społecznymi związanymi z deindustrializacją, restrukturyzacją przemysłu lub trwałymi problemami lokalnego bezrobocia. Grupowanie regionów UE i skalowanie ich wskaźników rozwoju, zgodnie z którymi regiony są sklasyfikowane pod kątem kwalifikowalności finansowania w ramach polityki spójności, określa się zgodnie ze znormalizowanym systemem NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), który pozwala na porównywalność regionów w różnych krajach na różnych poziomach agregacji przestrzennej. Klasyfikacja NUTS uwzględnia nie tylko populację danego obszaru, ale bierze także pod uwagę kwestie instytucjonalne. Co istotne, granice NUTS są ważne dla określania kwalifikowalności i alokacji pomocy finansowej; państwa członkowskie nie są zobowiązane do wykorzystywania ich do celów związanych z jej wdrażaniem.

W celu realizacji polityki dostosowania strukturalnego regionów zalecanej w sprawozdaniu Delorsa uwaga Wspólnoty skupiła się na stosunkowo niewielkiej liczbie czynników rozwoju, które uznane zostały jako pierwotne dla wzrostu gospodarczego i podniesienia poziomu inwestycji prywatnych. Jak zaznaczyła Komisja Europejska, przy braku zewnętrznych środków pomocowych wspierających te konkretne obszary interwencją publiczną jest mało prawdopodobne, że w regionach mniej zamożnych uruchomią się procesy trwałego wzrostu gospodarczego (Komisja Europejska 1991, s. 12). Do czynników tych zaliczono: (1) infrastrukturę transportową, telekomunikację i kanalizacyjną, (2) wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą i wysokie wskaźniki wykształcenia, (3) zaawansowany system finansowego wsparcia inwestycji sektora MSP oraz (4) wysoki poziom działalności i absorpcji B&R. W kolejnych latach uwaga zwrócona została także na kwestie związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem.

Pomoc rozwojowa w ramach polityki spójności realizowanej w okresie 2007–2013 obejmowała trzy główne instrumenty finansowania: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Fundusz Spójności (FS) oraz różne rodzaje interwencji rozwojowych i działań. EFRR angażuje się głównie we wspieranie tradycyjnych działań ukierunkowanych na stymulowanie rozwoju regionalnego, w tym zapewnienie lub modernizację infrastruktury transportowej, zapewnienie lub poprawę infrastruktury badawczo-rozwojowej, kapitału ludzkiego i podnoszenia umiejętności, zapewnianie wsparcia finansowego dla MŚP, działalność związaną ze środowiskiem i energią, a także kwestie związane z mieszkalnictwem. EFS

koncentruje się na walce z problemami społecznymi związanymi z deprewacją społeczną, wykluczeniem społecznym, ubóstwem, zdrowiem i dobrostanem. Działania podejmowane za pośrednictwem EFS w dużym stopniu kładą nacisk na zapewnienie lub podniesienie poziomów zatrudnienia, integracji społecznej i jakości świadczeń opieki zdrowotnej. FS natomiast koncentruje się na specyficznych wyzwaniach rozwojowych związanych z transportem, energią i ochroną środowiska. O ile EFRR i EFS w głównej mierze finansują działania podejmowane na poziomie regionalnym i lokalnym, o tyle FS dedykowany jest działaniom wdrażanym na poziomie krajowym.

Rozdział 5

Wpływ funduszy polityki spójności na rozwój regionalny i lokalny

Wraz ze wzrostem znaczenia polityki spójności, wyrażającym się w zwiększaniu nakładów na realizację jej celów, zintensyfikowała się także dyskusja na temat zasadności i skuteczności udzielania pomocy rozwojowej w ramach tej polityki. Jak zaznaczają Manzella i Mendez (2009) wielu analityków, profesorów akademickich, a także członków rządów państw członkowskich kwestionuje obecnie przesłanki tej polityki oraz jej skuteczność, punktującej niejasną misję, jej niedostateczną koncentrację na wzroście, złożoność celów i nadmierną biurokrację. W debacie wykorzystuje się wyniki szeregu badań prowadzonych w państwach europejskich i ich regionach, które – co należy wyraźnie podkreślić – nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o rolę funduszy unijnych przekazywanych mniej rozwiniętym regionom w ramach polityki spójności we wzroście gospodarczym i osiągnięciu konwergencji.

Co do zasady fundusze pomocowe UE wpływają na gospodarkę poprzez połączenie efektów podażowych i popytowych. Krótkoterminowe efekty popytowe (tzw. keynesowskie) powstają w wyniku wzrostu wydatków i dochodów związanych z realizacją przedsięwzięć finansowanych ze środków zewnętrznych wzmocnionych efektami mnożnikowymi, które na zasadzie efektu domina (*knock-on effect*) powodują wzrost wydatków krajowych w kategoriach, takich jak łączne inwestycje czy konsumpcja prywatna oraz wzrost krajowej produkcji i osiąganych z tego tytułu dochodów. Jednakże efekty popytowe, mające jedynie znaczenie przejściowe (ustają wraz z zakończeniem wydatkowania przyznanych środków), należy traktować jako dodatkowy, a nie główny pożądaný efekt wykorzystania otrzymywanej pomocy rozwojowej, której nadrzędnym celem powinien być pozytywny wpływ na długoterminowy potencjał podażowy gospodarki. Oczekiwane efekty po stronie podażowej wynikać powinny ze zwiększonej – dzięki zrealizowanym przy wsparciu funduszy interwencji – zdolności produkcyjnej, związanej z obniżeniem kosztów, wyższą wydajnością i zwiększoną konkurencyjnością, a więc czynników stymulujących produkcję, ograniczających import i promujących eksport podmiotów krajowych. Analizując wpływ funduszy pomocowych UE na stymulowanie wzrostu

gospodarczego, ważne jest, aby wziąć pod uwagę reguły dotyczące sposobu ich wykorzystywania (szczegółowo przedstawione w poprzednim rozdziale), które różnicują tę formę zewnętrznej pomocy rozwojowej od bezwarunkowych transferów „klasycznej” pomocy zagranicznej. Najistotniejsze dla omawianych kwestii jest to, że fundusze stanowiące transfer dochodów są „uzupełniane” środkami krajowymi i muszą być wydatkowane na realizację projektów w ramach określonych w uzgodnionych programach operacyjnych obszarach (nie zawsze w sposób bezpośredni związany z promocją wzrostu gospodarczego). Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost gospodarczy zależy będzie od kontekstu instytucjonalnego, okoliczności i specyficznych czynników towarzyszących procesowi wdrażania pomocy (rodzaje realizowanych projektów, ich przestrzenny rozkład oraz ewentualne ograniczenia racjonalnej ekonomicznie alokacji). Jak wykazano w rozdziale 2.1, ostateczny efekt podażyowy może być dodatni, ujemny lub zerowy. Skuteczność funduszy unijnych w stymulowaniu wzrostu ma więc charakter warunkowy, w odróżnieniu od transferów pomocy bezwarunkowej, które „automatycznie” zwiększają dochody gospodarstw-beneficjentów w okresie jej otrzymywania (por. Ederveen i in. 2006, s. 19). Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że fundusze polityki spójności wspierają rozwój w krajach członkowskich, a więc państwach mających system rządów demokratycznych, stabilniejszych niż w przypadku wielu krajów korzystających z „klasycznej” zewnętrznej pomocy rozwojowej, o stabilniejszych instytucjach, niższych wskaźnikach korupcji, lepiej rozwiniętej infrastrukturze podstawowej i ogólnie wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Można więc stwierdzić, że fundusze mają w tym kontekście bardziej „komfortowe” warunki do działania i powinny okazać się skuteczniejsze w stymulowaniu wzrostu wspieranych jednostek terytorialnych.

5.1. Wpływ funduszy na rozwój gospodarczy regionów: przegląd wyników dotychczasowych badań

Dotychczas prowadzone analizy skuteczności pomocy udzielanej w ramach polityki spójności UE dostarczają ambiwalentnych wniosków. Badania prowadzone w tym obszarze ze względu na otrzymane wyniki można sklasyfikować w trzech grupach. Pierwsza wskazuje na zdecydowanie pozytywny wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarczy i proces konwergencji europejskich regionów. Sosvilla i Murillo (2005), starając się określić efekty popytowe funduszy unijnych udzielonych Andaluzji w latach 1994–1999, wykazali skuteczność unijnej pomocy w przewyżczeniu zapóźnienia strukturalnego

regionu. Badania przeprowadzone przez Percocco (2005) koncentrowały się na określeniu wpływu funduszy unijnych na wzrost gospodarczy w sześciu regionach Mezzogiorno. W tym celu autor zastosował prosty model strony podaźowej (opracowany wcześniej przez de la Fuente i in. 1995) uwzględniający wpływ na produkcję regionalną w trzech wymiarach: krótkoterminowym (wzrost produkcji spowodowany inwestycjami), średniookresowym (wzrost zatrudnienia) i długookresowym (estymowany rekurencyjny efekt wcześniejszych dwóch efektów). Wyniki analiz potwierdziły pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, choć ujawniły także duży stopień zmienności tego wpływu między badanymi regionami, co autor tłumaczy tym, że gospodarki regionalne inaczej reagują na inwestycje finansowane z funduszy unijnych lub też, że administracje regionalne z różną skutecznością administrują pomocą. María-ees i Garcia-Solanes (2001), analizując wydatki w ramach ESF oraz EFOiGR w latach 1989–1989 w 12 krajach i regionach, wykorzystali metodę najmniejszych kwadratów (*ordinary least squares*, OLS). Doszli do wniosku, że wpływ pomocy na wzrost badanych gospodarek jest silnie pozytywny. Używając tej samej metody, Cappelen i inni (2003), doszli do podobnych wniosków dla 9 objętych badaniem regionów. Beugelsdijk i Eijffinger (2005) podjęli próbę oszacowania wpływu funduszy unijnych na procesy konwergencji, tworząc model wykorzystujący systemowy estymator UMM (*one- and two-step GMM estimators*). Co ciekawe (bo zaprzeczające licznym badaniom), ich wyniki wykazały korzystny wpływ pomocy unijnej na konwergencję typu beta, przy czym bez znaczenia okazały się wskaźniki korupcji charakteryzujące poszczególne państwa (hipoteza o niskiej skuteczności funduszy w krajach o wyższej korupcji została zweryfikowana negatywnie). Przy zastosowaniu podobnej metodyki, lecz na poziomie regionów, Esposti i Bussoletti (2008) również stwierdzili, że wpływ funduszy na całym badanym terytorium jest pozytywny (grupując regiony w państwa, okazuje się jednak, że wpływ ten jest dokładnie odwrotny w przypadku trzech krajów: Niemiec, Grecji i Hiszpanii). Becker i inni (2010) analizie poddali dane z trzech okresów programowania, z lat 1989–1993, 1994–1999 oraz 2000–2006. Ich badania dowodzą korzystnego, choć stosunkowo nieznacznego, oddziaływania funduszy na wzrost PKB per capita (średnio o 1,8 pp. w badanych okresach) i na poziom zatrudnienia (wzrost o 0,5 tylko w ostatnim badanym okresie) w subregionach (poziom NUTS3). Cappelen i inni (2003), prowadząc analizy danych z lat 1989–1997, dochodzą do wniosku, że fundusze wykorzystywane przez regiony w ramach polityki spójności mają istotny pozytywny wpływ na wzrost i w konsekwencji przyczyniają się do zwiększania równości w poziomach produktywności i dochodów w Europie. Zaznaczają przy tym, że większy pozytywny wpływ jest

zauważalny w regionach bardziej rozwiniętych, o większym potencjale absorpcji pomocy.

Druga grupa badań, którą można wyróżnić ze względu na wnioski dotyczące skuteczności funduszy unijnych, podkreśla warunkowość tej skuteczności, a więc to, że fundusze są efektywne w konkretnych warunkach lub efektywność ograniczona jest do wybranych obszarów wsparcia. W części tych badań wskazuje się, że skuteczność funduszy jest uwarunkowana zdolnościami absorpcyjnymi regionów, które w większości państw beneficjentów są odpowiedzialne za zaprogramowanie i wdrożenie działań współfinansowanych ze środków unijnych. Midelfart-Knarvik i Overman (2002) dowodzą, że fundusze strukturalne mają wpływ na lokalizację przemysłu, w szczególności przemysłu intensywnie inwestującego w krajach i regionach niemających wykwalifikowanej siły roboczej. Jednakże proces ten ostatecznie oddziałuje na podwyższenie konkurencyjności państw, a nie zacofanych regionów w tych państwach, które nadal nie są w stanie dorównać poziomem rozwoju do średniej unijnej.

Rodriguez-Pose i Fratesi (2004), którzy skoncentrowali się na analizie danych panelowych i przekrojowych z lat 1989–1999, wskazują, że jedynie fundusze przeznaczane na inwestycje w edukację i kapitał ludzki (które reprezentują zaledwie 1/8 całkowitych zobowiązań finansowych) charakteryzuje pozytywny i statystycznie istotny związek ze wzrostem gospodarczym. Pomimo koncentracji środków pomocowych na inwestycje w infrastrukturę oraz – w mniejszym stopniu – na wspieranie przedsiębiorczości, efekty wydatków w ramach tych dwóch obszarów są nieznaczące. W badanym okresie tylko jeden region korzystający z pomocy – Abruzzo w południowych Włoszech – zdołał osiągnąć PKB powyżej poziomu uznanego za granicę między zapóźnionymi a rozwiniętymi regionami UE (75% średniej PKB wszystkich regionów UE). Badania Baehra (2008) wskazują na inny warunek efektywności funduszy: jest nim decentralizacja państwa, które przyjmuje pomoc. Po przeprowadzeniu analiz danych panelowych dotyczących funduszy przyznawanych w ramach polityki regionalnej UE w latach 1975–1995 13 państwom członkowskim UE doszedł on do wniosku, że choć fundusze nie mogą same w sobie być jednoznacznym promotorem wzrostu, to istnieje pozytywny wpływ funduszy na wzrost gospodarczy w krajach o zdecentralizowanej strukturze administracyjnej. Cappellen i inni (2003) dowiedli, że unijna pomoc regionalna ma znacznie większy wpływ na rozwój gospodarczy w bardziej rozwiniętym środowisku przyjmującym (*developed enviroment*). Przeszkodą dla osiągnięcia efektywniejszych wyników wsparcia w zacofanych regionach jest niekorzystna struktura gospodarki (przewaga sektora rolnego) i brak zdolności do rozwijania sfery B&R.

Jedną z najszerszych analiz Ederveena, de Groota i Nahiusa (2006) przeprowadzonych na danych panelowych pięcioletnich okresów obejmujących lata 1960–1995 dotyczących ówczesnych państw członkowskich (z wyjątkiem Niemiec i Luksemburga) wykazała, że środki rozwojowe UE nie miały wpływu na wzrost gospodarczy mniej zamożnych państw przyjmujących pomoc. Dowodziły jednakże warunkową skuteczność funduszy UE w stymulowaniu wzrostu – zmiennymi determinującymi efektywność okazała się ogólna jakość instytucji (nie tylko tych zaangażowanych we wdrażanie pomocy) w państwach-beneficjentach oraz otwartość gospodarki. Dlatego też środki pomocowe w pierwszej kolejności powinny być przeznaczane na wzmacnianie potencjału instytucjonalnego, a dopiero później na realizację projektów z innych obszarów.

Podobnie zauważa Marzinotto (2012): fundusze unijne przyczyniają się do zwiększania konwergencji, jeśli regiony korzystające z pomocy mają sprawne instytucje oraz rozwinięte struktury – przemysłową oraz B&R. Jak wykazują badania prowadzone w Hiszpanii, bogate regiony z prężnym sektorem firm prywatnych i rozwiniętą siecią instytucji czerpią znaczące korzyści z funduszy wdrażanych w regionach biedniejszych (występują tzw. efekty wyciekania, przesunięcia, rozprzestrzenienia). Korzyści z projektów realizowanych w regionach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego z racji istnienia powiązań międzyregionalnych, w tym przepływów międzygałęziowych, w dużej mierze czerpią regiony o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego (Pérez i in. 2009). Innym warunkiem skuteczności funduszy rozwojowych asygnowanych w ramach polityki spójności w redukowaniu różnic w poziomach rozwoju gospodarczego, według analiz empirycznych, jest ich wartość, która nie powinna przekraczać 1,6% krajowego PKB. Przekazywanie środków pomocowych przekraczających ten próg może wpływać na wzrost różnic wewnątrz-krajowych, co autorzy badań tłumaczą występowaniem pokusy do nadużyć (*moral hazard*), występowaniem efektów substytucji czy efektów malejących zysków (Kyriacou i Roca-Sagalés 2012).

Ostatnią grupę badań empirycznych stanowią te, których wyniki wskazują na negatywne skutki dostępności funduszy unijnych. Kontradykcyjny i zbyt szeroki zakres celów, jako przyczyny nieskuteczności interwencji podejmowanych z udziałem funduszy unijnych podkreślał Martin (1999). Podejmując teoretyczno-empiryczne rozważania prezentuje przekonanie, że pozytywne popytowe krótkookresowe efekty funduszy mogą okazać się diametralnie różne w przypadku osiągania efektów podażowych w dłuższej perspektywie czasowej. Analizy Dall’Erba, Guillaing i Le Gallo (2009) danych dotyczących 145 europejskich regionów wykazały nieskuteczność funduszy w osiągnięciu celów

wyznaczanych przez politykę spójności na lata 1989–1999. Zależność między wysokością zaabsorbowanych funduszy a zmianami PKB oraz stopami zatrudnienia okazała się w znacznej części nieistotna statystycznie, a w pozostałych przypadkach bardzo niska lub nawet negatywna.

Boldrin i Canova (2001) przeprowadzili badania wpływu wdrażania funduszy w ramach polityki spójności w latach 1980–1996 na procesy konwergencji poziomów rozwoju gospodarczego (mierzonego zmianami PKB) oraz produktywności pracy 185 zacończonych regionów (NUTS 2) w Unii Europejskiej. Wyniki analiz zastosowanych modeli regresji doprowadziły do wysunięcia bardzo krytycznych wniosków co do skuteczności wsparcia oferowanego przez Komisję Europejską, które nie przyczynia się ani do konwergencji, ani dywergencji regionów państw członkowskich w tych dwóch wymiarach. Dodatkowo badania koncentrujące się na efektach funduszy unijnych w Grecji i Hiszpanii (wówczas największych beneficjentów polityki spójności UE) nie dostarczyły dowodów wpływu absorpcji na tempo wzrostu zarówno siły roboczej, jak i całkowitej produktywności czynników produkcji w biedniejszych regionach obu tych państw. Z wyjątkiem kilku przypadków wyjątkowo szybkiego rozwoju osiągniętego przez regiony zapóźnione, jak i kilku przypadków regresu gospodarczego, większość regionów rośnie w podobnym tempie, niezależnie od ich warunków wyjściowych. Autorzy podkreślają, że: „to nie transfery regionalne mogły być źródłem wyższego wzrostu w biedniejszych regionach”. I choć odpowiedź na pytanie o to, jak rozwijałyby się regiony bez uzyskiwanej pomocy zewnętrznej jest niemożliwe, nie ma rzetelnych podstaw do uznania za prawdziwe stwierdzenie, że w przypadku braku transferów nierówności w poziomie rozwoju regionów wzrastałyby. Co więcej, biorąc pod uwagę wskaźniki makroekonomiczne charakteryzujące rozwój regionów UE w latach 1950–1973, a więc przed ustanowieniem finansowych instrumentów wsparcia zapóźnionych regionów (EFRR powstał w 1975 roku), obserwowane były procesy konwergencji zarówno na poziomie regionów, jak i państw członkowskich, które po tym okresie zdecydowanie osłabły. Występujące nierówności w poziomach dochodów regionalnych są raczej, zdaniem autorów, wynikiem współdziałania trzech zjawisk: różnic w ogólnej produktywności czynników produkcji, różnic w poziomie zatrudnienia i różnicach w udziale rolnictwa w dochodach regionów. Biorąc pod uwagę doświadczenia Irlandii, receptą na trwały wzrost gospodarczy i szybką konwergencję w dochodach na jednego mieszkańca jest jednak polityka zorientowana na rynek, a nie taka, której podstawą są działania finansowane ze środków zewnętrznej pomocy rozwojowej. Stąd rola polityki spójności (wówczas nazywanej regionalną lub strukturalną) według

autorów ogranicza się do funkcji redystrybucyjnych, co motywowane jest racjami politycznymi, a nie ekonomicznymi, gdyż transfery środków do biedniejszych regionów nie mają wpływu na pobudzenie ich wzrostu gospodarczego.

Negatywne wyniki badań wpływu funduszy unijnych na kondycję gospodarczą regionów Hiszpanii przedstawili także Garcia-Mila i MacGuire (2001). Przyjmując założenie, że zewnętrzna pomoc rozwojowa w postaci transferów z budżetu unijnego w ramach polityki spójności wykorzystywana na realizację różnego rodzaju inwestycji publicznych powinna przełożyć się na pozytywne zmiany w gospodarkach regionów-beneficjentów tej pomocy, w analizach wzięto pod uwagę wskaźniki dotyczące stopy wzrostu produkcji, nakładów na inwestycje prywatne per capita oraz bezrobocia. Analiza porównawcza wykazała, że w regionach będących beneficjentami funduszy inwestycje publiczne w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 1989–1992 wzrosły w stosunku do poprzedniego okresu (w którym pomoc nie była dostępna, tj. w latach 1977–1981) o 200%, w regionach zaś nieprzyjmujących pomocy o niespełna 40%, co dowodzi znaczącej roli funduszy unijnych w polityce inwestycyjnej prowadzonej w mniej zamożnych regionach Hiszpanii. Niemniej wyniki estymacji wykazały większy spadek stopy bezrobocia i wzrost inwestycji prywatnych per capita w okresie dostępności funduszy w porównaniu z okresem poprzednim w regionach, które z pomocy tej nie korzystały. Zaobserwowano jedynie niewielki (i niemiarodajny dla całego badanego okresu), pozytywny wpływ funduszy na zmiany stopy wzrostu realnego PKB. Prowadzi to do wniosków, że inwestycje realizowane przy wsparciu zewnętrznych funduszy przez władze publiczne nie mają wpływu na produktywność sektora prywatnego, a więc nie mogą być uznane za skuteczną formę pobudzania rozwoju gospodarczego regionów zapóźnionych.

Podobnych wniosków dostarczają także bardziej aktualne analizy obejmujące dane dotyczące absorpcji funduszy UE w 25 krajach członkowskich w ostatnich dwóch perspektywach finansowych: 2000–2006 oraz 2007–2013 (Butkus i Matuzevičiūtė 2016). Weryfikacja hipotezy o wpływie różnic kulturowych na efektywność funduszy unijnych we wzmacnianiu procesów konwergencji regionów w krajach-beneficjentach polityki spójności wymagała podzielenia państw na cztery grupy krajów Europy: (1) Środkowo-Wschodniej (Bułgaria, Czechy, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja); (2) Południowej (Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Malta, Portugalia); (3) Północnej (Estonii, Finlandii, Szwecji); (4) Zachodniej (Belgia, Niemcy, Irlandia, Francja, Holandia, Austria, Wielka Brytania). Analiza danych panelowych dotyczących absorpcji funduszy wraz ze zmiennymi służącymi

do kontrolowania specyfiki gospodarczej danego kraju wykazała, że pozytywny wpływ polityki spójności UE na konwergencję obserwowany jest tylko w Szwecji, Finlandii i Estonii (grupa państw północnych). Zidentyfikowany efekt w długim okresie jest silniejszy w porównaniu z okresem krótkoterminowym. Nie istnieje za to statystycznie istotny dowód wpływu korzystania z funduszy unijnych w przypadku grupy krajów Europy Środkowo-Wschodniej, co można tłumaczyć najkrótszym okresem korzystania z funduszy lub/i mało sprzyjającym kontekstem instytucjonalno-kulturowym. Dodatkowo w grupach krajów zachodnich i południowych okazało się, że polityka spójności UE ma znaczący, lecz negatywny wpływ na niwelowanie różnic w poziomach rozwoju regionów: w krajach zachodnich wpływ taki wystąpił jedynie w krótkim, w krajach południowych zaś w długim okresie. Autorzy badań przeciwstawiają kontekst kulturowy krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w których występują przypadki korupcji i nieskutecznego systemu wdrażania środków polityki spójności, kontekstowi kulturowemu krajów północnych, w których zakorzenione są wartości związane z odpowiedzialnością społeczną pozwalającą na efektywną realizację projektów pobudzających wzrost w regionach słabiej rozwiniętych.

Niską skuteczność funduszy strukturalnych we wspieraniu rozwoju gospodarczego wykazały także badania Liargovasa i Repousisa (2015), którzy skoncentrowali się na środkach wykorzystywanych w latach 1986–2013 przez Grecję. Wychodząc z założenia, że fundusze unijne – zgodnie z teoriami ekonomicznymi – gwarantują napływ kapitału zagranicznego do gospodarki, autorzy podjęli próbę oszacowania wynikających z tego zmian we wzroście oszczędności krajowych oraz ogólnym wzroście gospodarczym. Wyniki analiz nie potwierdziły jednak występowania takich zależności: absorpcja funduszy nie wpłynęła na wzrost poziomu oszczędności krajowych w przypadku czterech z pięciu analizowanych okresów (1986–1993, 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013 oraz łącznie lata 1986–2013) ani na stopę wzrostu gospodarczego Grecji. Autorzy konkludują, że fundusze strukturalne UE, podobnie jak inne rodzaje pomocy zagranicznej spowodowały stłumienie indywidualnej motywacji do podejmowania działań proproduktywnych, kreatywnych i innowacyjnych, zachęcając do poszukiwania możliwości uzyskania niewypracowanego dochodu. Dostępność funduszy unijnych wpłynęła także na wzrost konsumpcji, w tym w szczególności na zwiększenie importu Grecji, co potwierdzać mają przytoczone dane Banku Światowego o średnim rocznym wzroście konsumpcji w okresie 1986–2013 w stosunku do PKB notowanym na poziomie 0,7% oraz deficycie handlowym wynoszącym w tych latach prawie 9% greckiego PKB.

Warto przytoczyć także wyniki analiz prowadzonych dla regionu Abruzzo południowych Włoch. Jest to jedyny region UE, który zaprzestał korzystania z funduszy rozwojowych w ramach Celu 1 polityki spójności bez płynnego systemu przejściowego (*phasing out*) – w związku ze znaczącym, dynamicznym wzrostem PKB. Autorzy badania zadali pytanie o długoterminowe efekty transferów z budżetu UE, które w krótkim okresie faktycznie miały udział w notowanym wzroście gospodarczym regionu. Skuteczne wykorzystanie pomocy do stworzenia podstaw do trwałego wzrostu zapóźnionych gospodarek lokalnych potwierdziłoby zasadność zapewnienia czasowego wsparcia popychającego region w stronę trwałego wzrostu i przewyciężenia zakłętego koła ubóstwa. Porównanie Abruzzo z innymi włoskimi regionami południowymi, które pozostały beneficjentami znaczącej pomocy unijnej wykazało, że utrata wsparcia finansowego doprowadziła do skumulowanego spadku PKB per capita o ponad 5,5% w ciągu 7 lat. Autorzy wysuwają na tej podstawie wnioski, że znacząca pomoc rozwojowa przekazywana w ramach polityki spójności jest środkiem zaradczym dla niedorozwoju gospodarczego pod warunkiem, że finansowanie nie kończy się. Oznacza to, że program w większej mierze pełni funkcje doraźne (wzmocnia efekty popytowe) niż narzędzia trwałego pobudzania wzrostu endogenne (Barone i in. 2016).

5.2. Fundusze UE na wsparcie rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce (2007–2013)¹

Od ponad dekady fundusze polityki spójności i wspólnej polityki rolnej UE stanowią najważniejsze źródło pomocy zewnętrznej dla Polski i powszechnie postrzegane są jako główny katalizator wzrostu regionów. Lata 2004–2006 były okresem, w którym Polska po raz pierwszy przystąpiła do realizacji wspólnej polityki regionalnej i rozpoczęła wdrażanie funduszy strukturalnych. Doświadczenie zdobyte przy realizacji programów pomocy przedakcesyjnej okazało się niewystarczające do skonstruowania i zastosowania systemu mającego zapewnić efektywną absorpcję nieporównywalnie większych funduszy strukturalnych. Stosunkowo szybko zorientowano się, że przyjęty model instytucjonalno-prawny w wielu obszarach nie przystaje do rzeczywistości i kreuje poważne bariery dla podmiotów chcących uzyskać dofinansowanie na planowane do realizacji przedsięwzięcia. W 2005 roku wprowadzono pro-

¹ W rozdziale wykorzystano fragmenty artykułu zawierającego wyniki badań autorki opublikowanego jako Wojtowicz D., Fudala B. (2009). *Doświadczenia ZPORR a Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007–2013*.

gram naprawczy mający na celu m.in. nowelizację ustawy o Narodowym Planie Rozwoju. Podjęte działania rzeczywiście przyczyniły się do zwiększenia poziomu wykorzystania funduszy unijnych przez Polskę. Niemniej oczywiste stało się, że system wdrażania środków unijnych w kolejnym siedmioletnim okresie programowania wymagał gruntownych zmian. Konieczność przeprowadzenia rewizji poprzedniego modelu realizacji polityki regionalnej po części wynikała z faktu znacznego – bo niemal sześciokrotnego – zwiększenia środków przekazanych Polsce z unijnego budżetu, przy niezmienionej metodologii, według której środki przyznawane były poszczególnym regionom. Z trzech zaproponowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wariantów, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i mimo wielu protestów oraz interpelacji różnych środowisk, Rada Ministrów zdecydowała się na rozdysponowanie funduszy na podstawie algorytmu 80–10–10. Przyjęcie takiego rozwiązania sprawiło, że wszystkie województwa uczestniczyły w podziale 80% ogółu środków, proporcjonalnie według liczby ludności. Podział pozostałych 20% środków dotyczył tylko regionów, w których poziom PKB na jednego mieszkańca był niższy niż 80% średniej krajowej i w których stopa bezrobocia rejestrowanego w przekroju powiatów była wyższa niż 150% średniej krajowej

Jednym z głównych celów polityki spójności UE jest przyspieszenie konwergencji między regionami europejskimi poprzez finansowe wspieranie rozwoju gospodarczego mniej zamożnych regionów. Cel ten został uwzględniony w budżecie UE na lata 2007–2013, gdzie 81% środków zostało przydzielonych na cele związane z osiągnięciem konwergencji regionalnej (w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym).

Polska ma jeden z największych wskaźników dysproporcji terytorialnych pod względem produktu krajowego brutto na mieszkańca wśród krajów UE. Różnice te obserwowalne są na trzech płaszczyznach: (1) znaczące różnice między Warszawą a resztą kraju; (2) rosnące dysproporcje między dużymi obszarami miejskimi i wiejskimi; (3) utrzymujące się różnice w poziomie rozwoju między wschodnią i zachodnią Polską (Rozwój regionalny w Polsce, briefing strategiczny, OECD 2008). Ponadto pod względem poziomu PKB nadal istnieje znaczna (choć systematycznie malejąca) luka między Polską jako krajem a państwami starej Unii (UE-15). Do pozytywnych aspektów dostępności funduszy unijnych zaliczyć należy fakt, że są one szczególnie istotnym źródłem finansowania przedsięwzięć w mniej zamożnych gminach i powiatach, których możliwości inwestycyjne w przypadku braku funduszy byłyby bardzo ograniczone (Swianiewicz i in. 2008; Wojtowicz i Olechnicka 2014). Ponadto w Polsce fundusze pomocowe przyczyniły się do podtrzymania

nia poziomu inwestycji sektora publicznego i prywatnego, co odsunęło w czasie i złagodziło skutki światowego kryzysu gospodarczego przypadającego na lata 2008–2011 (Wojtowicz 2011). Projekty bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego miały istotny wpływ na wielkość inwestycji na poziomie całego kraju. Ich łączna wartość stanowiła ok. 7,7% całkowitych nakładów inwestycyjnych w latach 2008–2015.

Choć Polska nie należy do państw o najniższych dochodach w skali świata, niektóre jej regiony nadal charakteryzują się bardzo niskim poziomem rozwoju gospodarczego w stosunku do regionów państw Europy Zachodniej. W 2007 roku (w momencie rozpoczęcia nowej perspektywy budżetowej UE) poziom PKB per capita uwzględniający parytet siły nabywczej najmniej zamożnego polskiego województwa wynosił 9700 euro, co stanowiło 48% średniej wszystkich regionów UE².

W związku z powyższym w ramach perspektywy budżetowej lat 2007–2013 Polska uzyskała największe ze wszystkich państw członkowskich, bo wynoszące 67 miliardów euro, wsparcie dla programów mających na celu przyspieszenie wzrostu gospodarczego w regionach i wzmocnienie procesu konwergencji (rozwój infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i ludzkiego najbiedniejszych regionów) i zwiększenie konkurencyjności regionów i zatrudnienia (rozwój innowacji i badań naukowych, zrównoważony rozwój oraz szkolenia zawodowe w mniej rozwiniętych regionach). W wyniku prowadzonych przez KE z rządem oraz władzami samorządowymi poszczególnych województw negocjacji uzgodniono, że w okresie tym fundusze unijne finansować miały wdrożenie 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, których celem miało być stymulowanie wzrostu. W procesie tworzenia głównych założeń dla programów regionalnych – układu osi priorytetowych i działań – samorządy województw zobowiązane były przestrzegać wytycznych: ogólnych, wynikających z dokumentów unijnych, i szczegółowych, narzuconych na poziomie krajowym przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Najważniejszymi dokumentami o charakterze ogólnym były: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz FS i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EFRR i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 oraz Odnowiona Strategia Lizbońska. Krajowymi wytycznymi, stanowiącymi podstawy do opracowania RPO w tym zakresie były Procedury przygotowania

² http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10r_2gdp&lang=en (dostęp 12.01.2018).

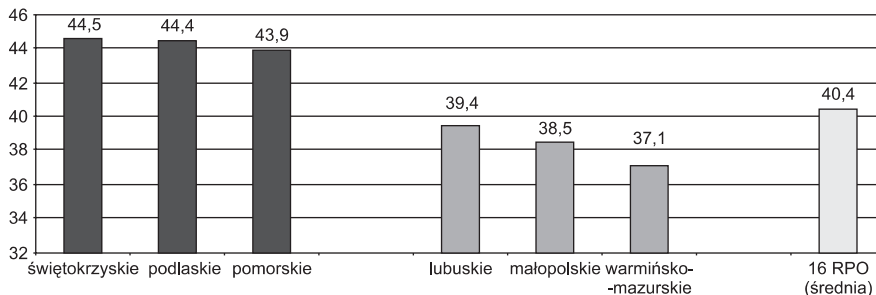
programów operacyjnych na lata 2007–2013 w ramach *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia – Organizacja prac* przekazane urządowi marszałkowskim przez Departament Koordynacji Polityki Regionalnej MRR. Uwzględniały one m.in. wytyczne rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z dnia 21 grudnia 2005 r. regulujące zawartość merytoryczną programów operacyjnych, a konkretnie – projekt priorytetów, które powinny zawierać regionalne programy operacyjne.

Przy pracach nad alokacją funduszy przeznaczonych na realizację poszczególnych osi priorytetowych i działań programów regionalnych samorządy województw zobowiązane były przestrzegać limitów, które podobnie jak w przypadku kształtu priorytetów i działań wynikały z podstaw regulacyjnych UE oraz wytycznych MRR. Na przykład z przepisów unijnych wynikał obowiązek zastosowania limitów środków przeznaczonych na mieszkalnictwo socjalne – 3%, współpracę międzyregionalną – 2%, pomoc techniczną – 4%, ale już 3-procentowy limit alokacji na działania z zakresu ochrony zdrowia był narzucony przez Ministerstwo. Oprócz narzuconych limitów finansowych przy podziale kwot na poszczególne osie priorytetowe zarządy województw brały także pod uwagę takie kwestie, jak: znaczenie osi priorytetowych dla rozwoju województwa, zdolność beneficjentów w zakresie generowania wkładu własnego na konkretny rodzaj projektów, kosztochłonność projektów czy struktura popytu na środki na podstawie projektów/programów realizowanych w poprzedniej perspektywie finansowej w latach 2004–2006, wyniki różnego rodzaju badań, analiz eksperckich i konsultacji społecznych prowadzonych przez urzędy marszałkowskie.

Polska jako jedyny z krajów członkowskich, które przystąpiły do UE po 2004 roku, podjęła wyzwanie prowadzenia polityki spójności zgodnie z zasadą earmarking, czyli alokacji przynajmniej 60% środków na wsparcie obszarów przyczyniających się do realizacji celów lizbońskich. Zobowiązania te musiały więc zostać wzięte pod uwagę przez zarządy województw przy podziale środków w ramach RPO. Rysunek 5.1 prezentuje nakłady na realizację Strategii lizbońskiej w ramach RPO wybranych województw oraz w ramach programów operacyjnych realizujących Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

W związku z opisanymi powyżej wytycznymi, wynikającymi z założeń Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Strategii lizbońskiej oraz limitami finansowymi obowiązującymi dla poszczególnych obszarów interwencji, struktura regionalnych programów operacyjnych zasadniczo nie różniła się, podobnie jak – wbrew powszechnej opinii – stopień zróżnicowania obszarów wsparcia w poszczególnych województwach nie był znaczący (por. Pan-

Rysunek 5.1. Najwyższe i najniższe nakłady na realizację Strategii lizbońskiej w ramach RPO (jako procent całkowitych środków na realizację RPO)



Źródło: Wojtowicz i Fudala 2009.

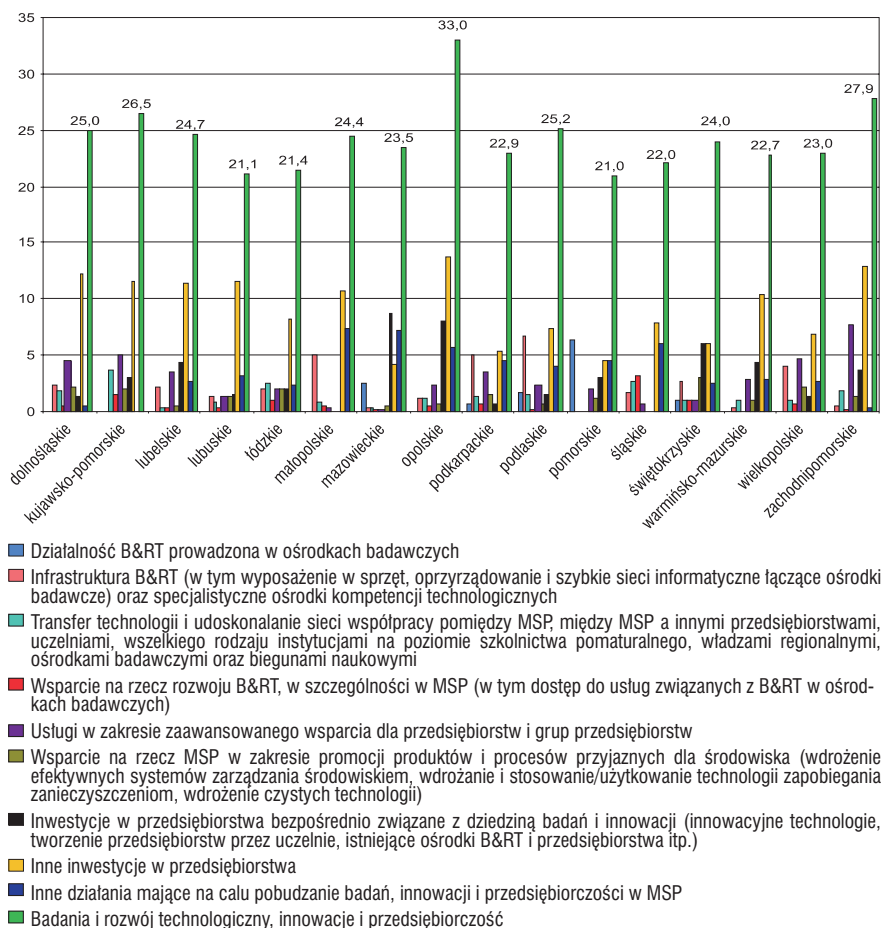
cer-Cybulska, 2010). Wyniki badań (Wojtowicz i Fudala 2009) pokazują, że zróżnicowanie nakładów w ramach dwunastu wyodrębnionych głównych obszarach tematycznych mierzone współczynnikiem zmienności³ w większości przypadków było nieznaczne (wartości współczynnika zmienności wahały się od 0,1 do 0,3). Wyjątki stanowiły alokacje przewidziane w następujących obszarach: turystyka, kultura, rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich, w których różnica była już widoczna (wartości współczynnika zmienności wynosiły odpowiednio 0,38; 0,39; 0,58) oraz stymulowanie reform w zakresie zatrudnienia i integracji społecznej, a także wzmacniania zdolności instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym (wartości współczynnika zmienności były tu już wyraźniejsze i wyniosły odpowiednio 2,36 i 2,57). Na projekty z zakresu kultury najczęściej, bo 7,76% wszystkich środków przewidzianych na realizację regionalnego programu operacyjnego, przeznaczyło województwo małopolskie, najmniej zaś podkarpackie (1,51%). Średnia alokacja na ten obszar interwencji dla wszystkich regionów wyniosła 3,64% wszystkich dostępnych w ramach pomocy środków. Przy średniej alokacji na rewitalizację obszarów miejskich i wiejskich, na którą w szesnastu programach regionalnych przeznaczono 5,39% dysponowanych funduszy, wyraźnie najczęściej środków zdecydował się przeznaczyć zarząd województwa śląskiego.

Warto podkreślić, że mimo znaczących różnic w poziomach innowacyjności i rozwoju infrastruktury sektora badań i rozwoju wśród regionów niewielka była rozbieżność w procentowym udziale kwot przeznaczonych na badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość oraz społeczeństwo informacyjne (I i II obszar interwencji wg kategorii KE). Najwięcej środków

³ Współczynnik zmienności mierzy zróżnicowanie rozkładu cechy. W odróżnieniu od odchylenia standardowego, współczynnik ten jest miarą względną zależną od wielkości średniej arytmetycznej.

w stosunku do całkowitej alokacji na wsparcie rozwoju tych dwóch obszarów dostępnych było w ramach RPO województwa opolskiego (prawie 40% wszystkich dostępnych środków). Na dalszych pozycjach, z nakładami przekraczającymi średnią, która w tym przypadku wyniosła 31,7%, znalazło się jeszcze pięć regionów: dolnośląskie, mazowieckie, śląskie, podlaskie i zachodniopomorskie.

Rysunek 5.2. Zróżnicowanie w poziomach alokacji w ramach II obszaru interwencji – badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (procent całkowitej alokacji)

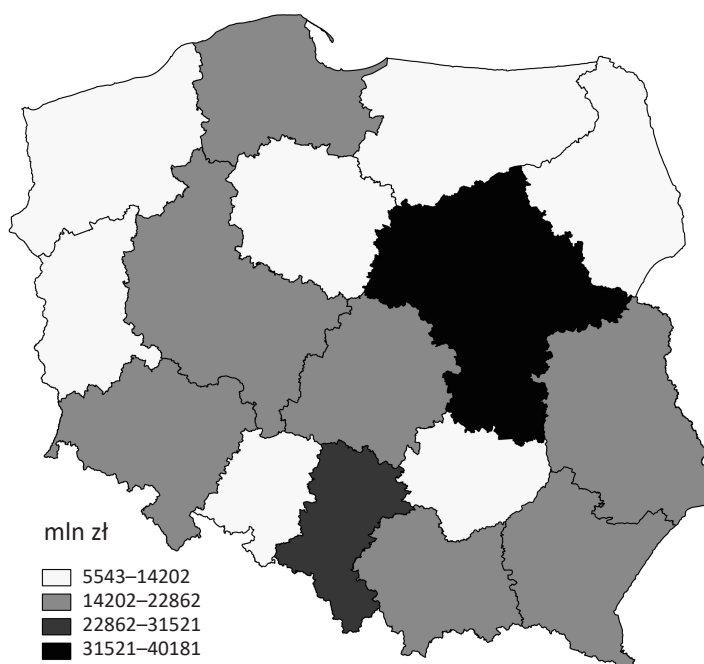


Źródło: Wojtowicz i Fudała 2009.

O ile współczynnik zmienności dla łącznej alokacji środków na obszary wspierające rozwój innowacyjności i sieci teleinformatycznych wykazał brak dużych

zróznicowań między województwami w tym zakresie, o tyle różnice w podziale środków między województwami były jednak bardzo wyraźne w przypadku poszczególnych kategorii interwencji składających się na te dwa główne obszary. Zróznicowanie alokacji środków pomocowych w ramach polityki spójności realizowanej w latach 2007–2015 dla poszczególnych województw przedstawiono na rysunku 5.3.

Rysunek 5.3. Wartość środków polityki spójności (RPO, POKL, POPW, POIG, POIS) wykorzystana w województwach w latach 2007–2015 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR i MRiRW.

Rozwojowa pomoc finansowa UE dla polskich regionów udzielana miała być również w ramach programów Operacyjnych Kapitał Ludzki, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (III i IV oś priorytetowa) oraz programów wspierających współpracę transgraniczną. Jeden z programów miał koncentrować się na rozwiązywaniu specyficznych problemów rozwojowych pięciu najuboższych polskich województw (Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej), na co przeznaczono dodatkowe 2,39 mld euro z budżetu UE. Najważniejszymi zadaniami tego programu – zgodnie z uwzględnionymi osiami priorytetowymi – były m.in. budowa i rozbudowa parków naukowo-

-technologicznych, rozwój infrastruktury uczelni, zwiększanie dostępu do internetu, przygotowanie terenów dla inwestorów, rozwój sieci drogowej, a także inwestycje w komunikację miejską miast wojewódzkich Polski Wschodniej oraz rozwój turystyki.

Dodatkowo, środki unijne asygnowane w ramach polityki spójności na lata 2007–2013 miały wesprzeć wdrażanie programów zarządzanych na poziomie krajowym, tj. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna, który przewidywał wsparcie administracji zaangażowanej we wdrażanie pomocy UE. W tabeli 5.1 przedstawiono całkowitą wartość środków UE wykorzystanych w ramach polityki spójności i polityki rolnej realizowanej w perspektywie finansowej 2007–2013 w podziale na województwa (rys. 5.3).

5.3. Efekty absorpcji funduszy pomocowych UE w Polsce –przeгляд wyników badań i ich ograniczenia metodyczne

Pomimo stosunkowo wielu badań prowadzonych w zakresie skuteczności pomocy udzielanej w ramach polityki spójności UE, większość z nich koncentruje się na wymiarze regionalnym, nie dostarczając dowodów na to, jak fundusze wpływają na różne obszary wewnątrz poszczególnych regionów. Podjęcie analiz po zakończeniu okresu korzystania z puli środków asygnowanych na lata 2007–2013 daje możliwość przeanalizowania pełnych danych dla całego siedmioletniego okresu wdrażania i tym samym wniesienia cennego wkładu w rozwój teorii skuteczności zewnętrznej pomocy finansowej na podstawie badań typu *ex post* opierających się na analizach danych historycznych. Dodatkowo stworzenie pełnego obrazu roli pomocy unijnej we wspieraniu wzrostu gospodarczego możliwe będzie poprzez uwzględnienie kategorii realizowanych przy wsparciu unijnym projektów. Większość badań efektywności funduszy opiera się na analizach nakładów (alokacji) lub absorpcji, pomijając rodzaj projektów (np. projekty wspierające rozwój infrastruktury transportowej, sportowej, konkurencyjność MŚP), jakie są realizowane przy ich wsparciu. Konieczność holistycznego podejścia do problematyki efektywności funduszy unijnych podkreśla brytyjski ekonomista J. Bradley (2006), twórca najbardziej popularnego w Polsce modelu makroekonomicznego HERMIN szacującego wpływ funduszy unijnych na gospodarkę. Zaznacza on, że choć modele ekonometryczne potencjalnie są w stanie uchwycić wpływ netto funduszy strukturalnych na gospodarkę, to wyniki modelowania nie są precyzyjne i należy je uzupełniać analizami na poziomie mikro.

Tabela 5.1. Wartość środków UE wykorzystanych w latach 2007–2015 w podziale na województwa (w zł)

Województwo	POLITYKA SPÓJNOŚCI					POLITYKA ROLNA		
	Regionalne programy operacyjne	PO Polska Wschodnia	PO Kapitał Ludzki	PO Infrastruktura i Środowisko	PO Innowacyjna Gospodarka	Dopłaty bezpośrednie	PROW (wypłacalne publiczne)	
Dolnośląskie	5 166 552 861,22	–	1 124 087,18	9 648 201 720,85	2 488 332 287,39	3 322 906 134,02	2 764 260 000,00	
Kujawsko-pomorskie	4 175 189 019,25	–	2 053 923 094,79	4 122 700 251,52	1 226 643 587,67	6 109 330 880,21	3 591 255 000,00	
Lubelskie	4 943 982 328,75	2 873 572 672,88	2 483 705 581,06	4 228 025 683,63	1 004 741 848,64	8 030 767 454,78	5 106 037 500,00	
Lubuskie	2 046 238 668,32	–	873 671 282,19	3 561 427 324,77	492 610 665,21	2 171 323 484,58	1 734 757 500,00	
Łódzkie	4 247 886 889,17	–	2 356 869 918,48	10 245 753 629,16	2 094 786 688,57	5 313 856 090,04	3 822 975 000,00	
Małopolskie	5 589 885 895,30	–	2 773 238 804,68	8 012 393 474,41	3 401 032 509,23	2 874 647 349,22	2 754 532 500,00	
Mazowieckie	7 721 537 112,85	–	4 326 664 778,72	23 152 747 688,91	4 979 998 427,43	10 517 236 809,51	7 970 850 000,00	
Opolskie	2 054 997 543,03	–	1 059 680 093,66	1 829 373 704,36	598 920 004,33	2 976 698 691,85	1 360 012 500,00	
Podkarpackie	4 207 208 467,05	3 280 491 038,32	2 365 980 324,54	7 439 188 302,33	1 788 266 521,98	2 981 051 258,86	2 574 525 000,00	
Podlaskie	2 813 040 865,11	1 699 144 727,53	1 282 197 456,74	2 117 950 140,33	652 688 497,91	5 727 900 144,78	4 068 382 500,00	
Pomorskie	3 901 093 952,77	–	1 844 968 427,38	10 171 698 794,68	1 506 002 052,08	3 919 018 302,47	2 635 327 500,00	
Śląskie	7 252 705 080,01	–	3 287 449 769,72	12 584 648 245,83	2 477 911 049,94	1 899 962 195,13	1 755 757 500,00	
Świętokrzyskie	3 162 998 326,47	1 209 792 461,29	1 654 640 087,25	2 463 469 364,21	667 593 764,47	2 783 396 515,88	2 320 215 000,00	
Warmińsko-mazurskie	4 324 503 490,36	1 542 426 523,74	1 763 783 181,39	5 414 630 639,65	406 867 914,10	12 548 024 161,84	3 116 220 000,00	
Wielkopolskie	5 403 589 512,62	–	2 686 482 854,00	7 530 148 158,25	2 474 918 682,50	9 916 091 061,85	6 541 305 000,00	
Zachodniopomorskie	3 318 178 119,73	–	1 785 049 113,71	6 009 358 895,96	703 588 760,09	4 446 530 030,21	2 691 352 500,00	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRR i MRiRW.

W dotychczasowej praktyce, badacze zajmujący się efektywnością pomocy rozwojowej asygnowanej w ramach funduszy unijnych na ogół nie koncentrowali się na dogłębnym analizie warunków przełożenia się nakładów pomocowych na wzrost gospodarczy danej jednostki, ograniczając się do badań wykorzystujących modelowanie ekonometryczne lub przyjmując za efektywność tempo wdrażania funduszy unijnych (wyjątki stanowią badania ewaluacyjne zlecane przez jednostki wdrażające programy unijne). Pronk (2004) stwierdza, że nie da się określić jednoznacznie prostej relacji między wzrostem gospodarczym a uzyskanymi środkami pomocowymi. Sugeruje, że jedyne mające sens badania dotyczące skuteczności pomocy zewnętrznej to takie, które biorą pod uwagę zarówno formę pomocy, jak i specyfikę warunków społeczno-gospodarczych w kontekście wyznaczonych celów i osiągniętych rezultatów.

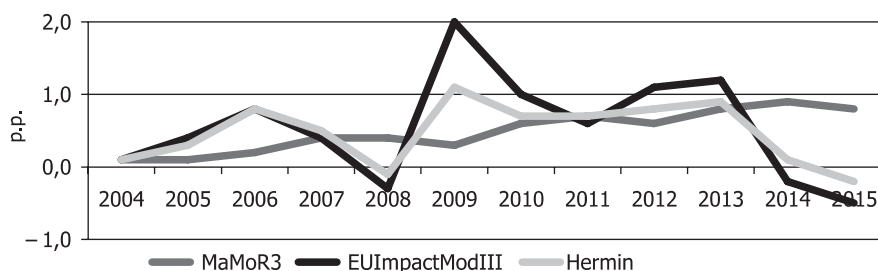
Dotychczasowe badania efektywności pomocy zewnętrznej pochodzącej z budżetu UE przekazywane polskim regionom najczęściej opierały się na modelowaniu ekonometrycznym typu *ex ante* i *ex post*. Od początku lat 90. opracowano kilkanaście modeli ekonometrycznych (m.in. HERMIN, QUEST, EcoMod, GIMF, MaMoR3, EuImpactModIII czy RHOMOLO) pozwalających na ocenę wpływu funduszy unijnych na wzrost PKB, poziom inwestycji, zatrudnienia i bezrobocia, na zmiany wartości dodanej produkcji. W modelowaniu uwzględnione zostały szerokie – zarówno popytowe, jak i podażowe – efekty absorpcji funduszy przez gospodarki na poziomie krajowym lub regionalnym. W ich ramach porównuje się wyniki, jakie osiągać będzie gospodarka w scenariuszu zakładającym brak dopływu zewnętrznych transferów z wynikami scenariusza takie przepływy uwzględniającego.

Wyniki analiz prowadzonych przy wykorzystaniu modeli: HERMIN, MaMoR, EuImpactModIII jednoznacznie wskazują na wzrost poziomu realnego PKB związany z absorpcją funduszy pomocowych dla Polski oraz wszystkich jej regionów. Ten wzrost w początkowej fazie korzystania z pomocy w założeniach poczynionych przez twórców modeli był wynikiem zwiększenia zagregowanego popytu, który w kolejnych latach stopniowo uzupełniany i zastępowany miał być efektami podażowymi, kreowanymi przez podmioty mogące korzystać z rozbudowanej lub zmodernizowanej infrastruktury technicznej (w tym przede wszystkim komunikacyjnej), nowoczesnego parku maszynowego przedsiębiorstw czy wydajniejszej pracy bardziej wykwalifikowanych pracowników.

Już w 2007 roku łączna wartość PKB wypracowana dzięki dostępności pomocy unijnej miał się kształtować na poziomie (w zależności od zastosowanego modelu) od 0,8 do 2,9% wyższym niż w scenariuszu zakładającym

brak takiej dostępności. W okresie, na który przypada największa wartość transferów z budżetu UE (lata 2013–2015), absorpcja funduszy miała być odpowiedzialna za zwiększenie łącznej wielkości PKB średniorocznie o 5,5% (MaMoR3), 6,9% (EuImpactModIII), a nawet 10,9% (HERMIN)⁴. Wyniki analiz wskazują także, że pozytywne efekty absorpcji funduszy polityki spójności będą kształtować poziom PKB powyżej poziomu zakładanego w scenariuszu bez transferu środków unijnych do 2020 roku, a więc również po ustaniu transferów w ramach perspektywy 2007–2013.

Rysunek 5.4. Wpływ środków z funduszy europejskich na tempo wzrostu PKB w cenach stałych (odchylenia od scenariusza bez transferów z budżetu UE w p.p.)



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2011). *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004–2015 w świetle wyników badań makroekonomicznych*. Warszawa, s. 28, https://www.mir.gov.pl/media/3215/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf (dostęp 12.07.2015).

Modelowanie wykazuje także pozytywny wpływ korzystania z pomocy rozwojowej na dynamikę wzrostu PKB. Najszybsze tempo wzrostu wynikające z zasilenia polskiej gospodarki funduszami UE przypada na rok 2009 i odchyła się od wartości scenariusza bez transferów z budżetu UE w najbardziej pozytywnym wariantcie (HERMIN) o ponad 2 punkty procentowe (co jest znamienne w kontekście faktu, że jest to okres, w którym gospodarka zaczęła

⁴ Obliczenia własne na podstawie: (1) Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych: Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym za pomocą modelu Hermin. Raport końcowy, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2010; (2) Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2013. Raport półroczny 2010, MRR, IBnGR, Prevision, Gdańsk, Warszawa 2010; (3) Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych: Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników na poziomie krajowym i regionalnym. Raport półroczny 2010, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010.

odczuwać negatywne efekty światowego kryzysu finansowego, a więc zakłada się, że fundusze łagodziły te efekty). Spadek tempa wzrostu PKB od 2013 roku prognozowany w wynikach modeli EuImpactModIII i HERMIN, miał wynikać z faktu wyjątkowo silnej tendencji wzrostowej w okresie największej absorpcji funduszy, którą niełatwo będzie kontynuować po ustaniu transferów (rys. 5.4).

Inną modelowaną w ramach MaMoR3, EuImpactModIII i Hermin zmienną jest wielkość nakładów brutto na środki trwałe. Zakłada się, że wzrosty wydatków inwestycyjnych wynikające z dostępności funduszy pomocowych związane są przede wszystkim z realizacją przedsięwzięć infrastrukturalnych podejmowanych zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny. Wyniki analiz wszystkich trzech modeli wykazują, że Polska zanotowała znacznie wyższy poziom realizowanych w gospodarce inwestycji w scenariuszu zakładającym dopływ środków w ramach pomocy zewnętrznej, który maksimum miał osiągnąć w latach 2013–2015 i tym samym podwyższyć nakłady brutto na środki trwałe o (w zależności od modelu) 114 mld zł do nawet 127,4 mld zł.

Dostępność funduszy unijnych, zgodnie z wynikami modelowania, w badanym okresie miała także mieć pozytywne przełożenie na rynek pracy. Stopa bezrobocia w wyniku realizacji przedsięwzięć współfinansowanych zewnętrzną pomocą miała osiągać poziom o ponad 3 p.p. niższy niż w wariantcie bez funduszy. Wraz z wygaszaniem efektów popytowych (po roku 2015), wskaźnik ten miał kształtować się na poziomie 1–2 p.p. niższym niż zakłada wariant „bezfunduszowy”, choć w przypadku prognoz EUImpact3 zmiany miały mieć charakter negatywny – stopa bezrobocia powinna wzrosnąć powyżej poziomu przewidywanego w scenariuszu bez transferów z budżetu UE o niespełna 1 punkt procentowy w kolejnych latach do roku 2020. Podobnie transfer środków pomocy rozwojowej miał pozytywnie oddziaływać na wskaźnik zatrudnienia – wnioski z analiz prowadzonych na bazie wszystkich trzech przytaczanych modeli makroekonometrycznych prognozowały zwiększenie aktywności zawodowej w grupie osób w wieku produkcyjnym w szczytowych latach o od 1,6 (MaMoR3) do 5,2 (EuImpactModIII) punktów procentowych w porównaniu z poziomem szacowanym w scenariuszu bez funduszy UE.

Ocena wpływu absorpcji funduszy unijnych na rozwój gospodarczy przy wykorzystaniu modeli ekonometrycznych ma jednak poważne ograniczenia wynikające z kilku kwestii. Po pierwsze, każdy model jest oparty na wielu założeniach teoretycznych dotyczących sposobu funkcjonowania gospodarki i jej podmiotów oraz zachodzących między nimi relacjami. Modele odzwier-

ciędlają więc „uproszczoną” rzeczywistość, a wiarygodność wyników modelowania uzależniona jest od rzetelności i kompleksowości założeń leżących u podstaw każdego modelu. Po drugie, w modelach zawsze zakłada się pozytywną zmianę. „Tautologiczność” założeń stosowanych modeli uniemożliwia uchwycenie negatywnych skutków funduszy unijnych, które mogą wystąpić w długim okresie, gdy wyczerpaniu ulegają efekty popytowe (Gorzelałak 2009). Po trzecie, modele zakładają pełną absorpcję funduszy pomocowych oraz ich efektywne wydatkowanie, co w rzeczywistości może przebiegać zgoła inaczej (Polvelari, Bachtler i in. 2014). Po czwarte w końcu, zastosowanie modelowania możliwe jest tylko wówczas, gdy wartość pomocy zewnętrznej stanowi znaczący odsetek całkowitego PKB kraju lub regionu – w innym przypadku wpływ funduszy pomocowych okaże się zbyt mały i praktycznie „niewykrywalny” w rezultatach modelowania. Dodatkowo ze względu na złożoność międzyregionalnych powiązań i „wycieków” związanych z przepływem czynników produkcji, zasadność zastosowania tego typu metodyki praktycznie ogranicza się do analiz prowadzonych na poziomie krajowym i regionalnym. Wykorzystanie modelowania ekonometrycznego nie jest zasadne do określenia wpływu pomocy zewnętrznej na gospodarkę lokalną.

Na gruncie polskim prowadzone były już badania koncentrujące się na badaniu zależności między napływem środków pomocowych a zmianami wybranych wskaźników odzwierciedlających rozwój społeczno-gospodarczy. Przykładami mogą być analizy przeprowadzone przez D. Wojtowicz i T. Kupca (2012), Misiąga i zespołu (2013) oraz Gorzelałaka i zespołu (2014). Pierwsze z tych badań miało bardzo ograniczony zakres zarówno merytoryczny, jaki i terytorialny (jedno województwo). Pozostałe dwa badania prowadzone były na danych z poziomu regionów. Gorzelałak (2014) zrealizował badania koncentrujące się na relacji między wielkością absorbowanych funduszy a zmianami wybranych wskaźników makroekonomicznych, zaznaczając jednak ograniczenie zakresu analiz, które „należy traktować jedynie jako zapoczątkowanie statystycznych badań nad efektami programów i projektów współfinansowanych dzięki naszemu członkostwu w UE” (Gorzelałak 2014, s. 24). Analizy Misiąga i zespołu, najbardziej kompleksowe z przytaczanych – z racji na czas ich przeprowadzenia – nie uwzględniają funduszy wydatkowanych w drugiej połowie perspektywy 2007–2013 (po 2011 przy założeniu, że fundusze wydatkowane były *de facto* do 2015 roku) oraz w dużej mierze nie pokrywają efektów podaźowych, które z reguły występują po upływie pewnego czasu od momentu zakończenia realizacji przedsięwzięć.

5.4. Absorpcja funduszy pomocowych UE na poziomie powiatów – wyniki badań własnych

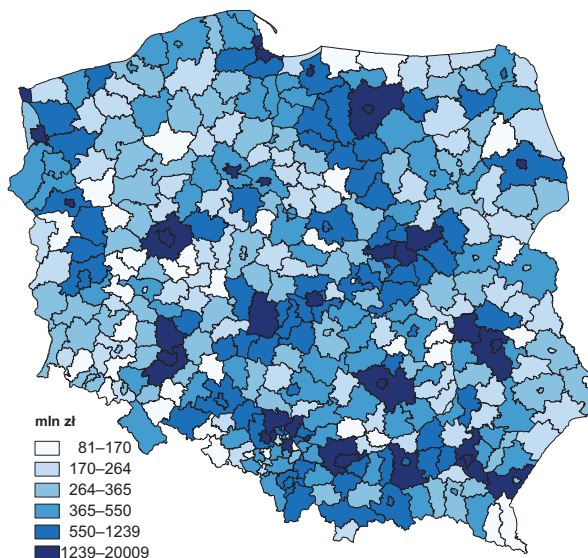
W tej części publikacji przeprowadzono analizy dotyczące skuteczności pomocy zewnętrznej w realizacji przedsięwzięć rozwojowych realizowanych przez podmioty sektora publicznego i prywatnego. Weryfikacji poddano więc zależności między realizacją interwencji współfinansowanych ze środków zewnętrznej pomocy finansowej (w ramach polityki spójności UE) a zmianami wybranych wskaźników makroekonomicznych odzwierciedlających wzrost gospodarczy na poziomie powiatów. Wytypowano podstawowe zmienne – wskaźniki, które poddane zostały dalszej analizie (opisanej w szczegółach w dalszych częściach tego rozdziału). Przy typowaniu wskaźników wzięto pod uwagę czy dane dostępne są na poziomie powiatów w Banku Danych Lokalnych GUS oraz czy dla wytypowanych danych dostępne są wystarczająco długie szeregi czasowe. Wskaźniki spełniające te warunki przedstawiono w tabeli 5.2.

Tabela 5.2. Dobór wskaźników do analizy zależności między absorpcją funduszy pomocy zewnętrznej a rozwojem gospodarczym na poziomie lokalnym

Obszar	Wskaźniki
Zmiany na rynku pracy wskazujące na zmiany struktury gospodarki (zmiany w poziomach zatrudnienia w poszczególnych sektorach gospodarki)	Zatrudnienie w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie
	Zatrudnienie w przemyśle i budownictwie
	Zatrudnienie w handlu, naprawie pojazdów samochodowych, transporcie i gospodarce magazynowej, zakwaterowaniu i gastronomii, informacji i komunikacji
	Zatrudnienie w działalności finansowej i ubezpieczeniowej, obsłudze rynku nieruchomości
	Zatrudnienie w pozostałych usługach
	Bezrobotni zarejestrowani
	Stopa bezrobocia – zmiana względem średniej krajowej (Polska = 100)
Podmioty gospodarcze oraz udział podmiotów z kapitałem zagranicznym	Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności
	Kapitał zagraniczny na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym
	Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego
Wzrost gospodarczy na poziomie powiatów	Łączny udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (dynamika zmian w okresie 2007–2015, 2007 = 100)
	Dochody własne gmin na jednego mieszkańca (dynamika zmian w okresie 2007–2015, 2007 = 100)
	Dochody własne gmin na jednego mieszkańca (dynamika zmian w okresie 2007–2015, Polska = 100)

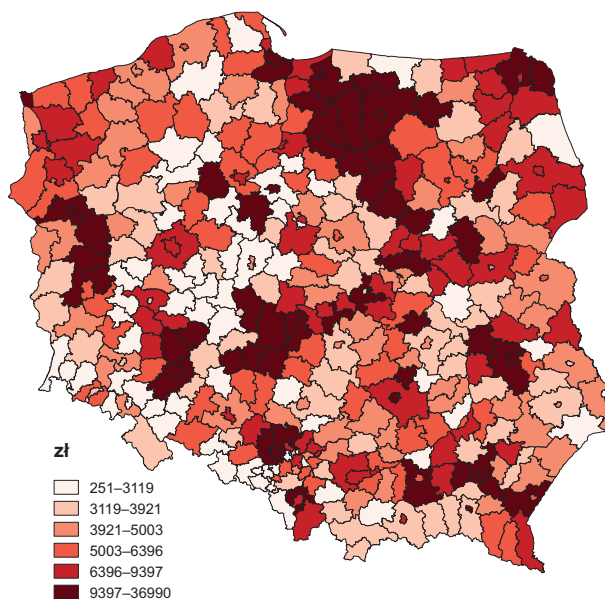
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 5.5. Całkowita wartość funduszy UE zaabsorbowanych na poziomie powiatów w latach 2007–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 2007–2013.

Rysunek 5.6. Wartość funduszy UE zaabsorbowanych w latach 2007–2015 w ujęciu per capita na poziomie powiatów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK 2007–2013.

Dane dotyczące zaabsorbowanych środków pochodziły z bazy KSI SIMIK 2007–2013. Pod uwagę wzięto wartość funduszy pomocowych przeznaczonych na realizację: (1) przedsięwzięć niezależnie od statusu beneficjenta (a więc projekty realizowane przez wszystkie podmioty); (2) przedsięwzięć, których obszar realizacji przypisać można było do konkretnego powiatu lub dla których dezagregacja wartości pomocy na poszczególne powiaty miała logiczne uzasadnienie. W ten sposób uzyskano dane dotyczące środków zaabsorbowanych bezpośrednio w gospodarkach lokalnych przez wszystkie rodzaje podmiotów. Zarówno w przypadku wartości absolutnych, jak i w ujęciu per capita, rozkład przestrzenny zaabsorbowanych w powiatach funduszy nie jest równomierny. W wartościach absolutnych najwięcej środków zaabsorbowały podmioty zlokalizowane w miastach na prawach powiatów i w ich bliskim sąsiedztwie (rys. 5.5, 5.6).

Analizy wpływu funduszy na gospodarki lokalne poprzedziło przypisanie wykorzystanych funduszy do sześciu wyodrębnionych obszarów tematycznych. W tym celu wykorzystano kody wprowadzonej przez Komisję Europejską klasyfikacji kategorii interwencji, biorąc jednocześnie pod uwagę miejsce realizacji projektu lub obszar, którego dany projekt dotyczył. W bazie uwzględniono więc tylko te projekty, dla których możliwa była identyfikacja miejsca ich wdrożenia (lub bezpośredniego oddziaływania). Proces przypisania projektów do poszczególnych kategorii miał charakter dyskretny i całkowity (tab. 5.3).

Tabela 5.3. Wyróżnione obszary tematyczne wspierane funduszami polityki spójności UE

Obszar tematyczny	Rodzaj wspieranych inwestycji
Przedsiębiorczość i rozwój MŚP	Usługi zaawansowanego wsparcia w przedsiębiorstwach i ich grupach, działania służące konkurencyjności, stymulowaniu innowacji i ducha przedsiębiorczości w MŚP, wsparcie dla nowo tworzonych przedsiębiorstw
Wiedza, innowacje i współpraca	Infrastruktura i działalność B&RT, transfer technologii i ulepszenie sieci współpracy między MŚP, centrami badań R&TD i uniwersytetami, inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z innowacjami
Rozwój obszarów wiejskich	Inwestycje w infrastrukturę transportową, kulturalną, sportową, społeczną, turystyczną oraz wodno-kanalizacyjną na terenach wiejskich, inwestycje restrykturyzacyjne/modernizacyjne, zwiększające wydajność rolnictwa, wsparcie rozwoju lokalnych przedsiębiorstw turystycznych
Rozwój miast	Inwestycje w transport publiczny, projekty rewitalizacyjne, inne inwestycje w infrastrukturę miast, turystyka wzmacniająca konkurencyjność
Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	Inwestycje w ponadlokalną infrastrukturę transportową (drogi regionalne i krajowe), budowanie przestrzennej spójności funkcjonalnej, rozwoju społeczeństwa informacyjnego i teleinformatyzacji
Zrównoważony rozwój	Inwestycje w infrastrukturę energetyczną i ochrony środowiska

Źródło: opracowanie własne.

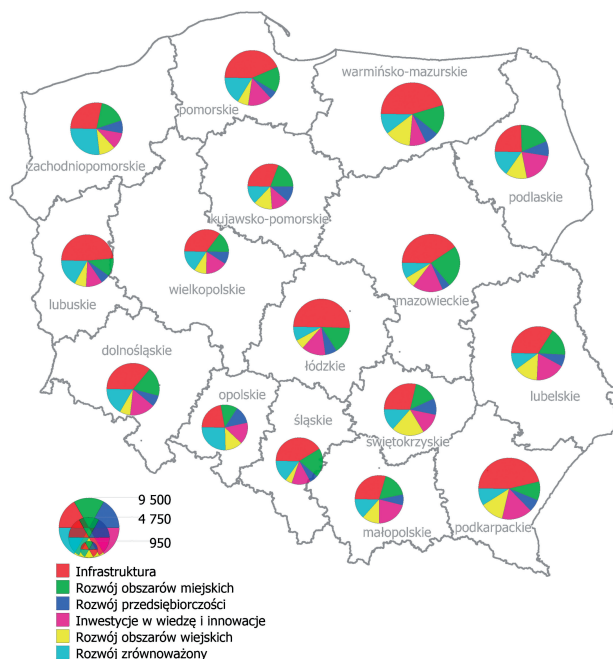
We wszystkich powiatach największą ilość pozyskanych funduszy przeznaczono na realizację przedsięwzięć z zakresu rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, a najmniejsze na rozwój przedsiębiorczości – co jest uzasadnione charakterem i wartością projektów wdrażanych w obu tych obszarach. Stopień wykorzystania funduszy na poziomie powiatów przy uwzględnieniu podziału na tematyczne obszary wsparcia przedstawia tabela 5.4 oraz rysunek 5.7. Szczegółową analizę statystyczną wykorzystania funduszy unijnych na realizację przedsięwzięć w poszczególnych powiatach zawarto w Załączniku 1 i 2.

Tabela 5.4. Fundusze rozwojowe wykorzystane na poziomie powiatów w latach 2007–2015 w podziale na poszczególne kategorie wsparcia (w ujęciu procentowym)

Województwo	Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	Rozwój obszarów miejskich	Rozwój przedsiębiorczości	Inwestycje w wiedzę i innowacje	Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój zrównoważony
Łódzkie	51%	15%	7%	14%	5%	8%
Lubuskie	49%	11%	6%	10%	7%	17%
Podkarpackie	46%	10%	7%	16%	12%	9%
Warmińsko-mazurskie	46%	15%	7%	8%	13%	11%
Pomorskie	44%	15%	4%	15%	6%	16%
Śląskie	42%	20%	6%	13%	4%	16%
Mazowieckie	40%	23%	4%	17%	6%	9%
Dolnośląskie	38%	17%	7%	15%	6%	17%
Wielkopolskie	36%	15%	9%	16%	9%	16%
Lubelskie	33%	17%	7%	18%	14%	10%
Kujawsko-pomorskie	31%	19%	11%	12%	13%	13%
Małopolskie	29%	18%	7%	21%	11%	14%
Świętokrzyskie	29%	15%	10%	13%	20%	14%
Zachodniopomorskie	29%	17%	8%	10%	10%	27%
Opolskie	26%	11%	12%	14%	14%	23%
Podlaskie	25%	19%	9%	19%	13%	15%

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 5.7. Fundusze rozwojowe wykorzystane na poziomie powiatów w latach 2007–2015 w ujęciu per capita w podziale na poszczególne kategorie wsparcia (zł)



Źródło: opracowanie własne.

Analizując łączną wysokość środków pomocowych wykorzystanych w latach 2007–2015 w Polsce, zarówno wśród wszystkich powiatów ($N = 379$), jak i powiatów bez miast na prawach powiatów ($N = 314$), miast na prawach powiatu bez miast wojewódzkich ($N = 47$) oraz miast wojewódzkich ($N = 18$), można zauważyć kilka prawidłowości. Po pierwsze, rozkłady poziomu zaabsorbowanych środków pomocowych charakteryzują się silną asymetrią prawostronną. W każdej z wymienionych grup jednostek administracyjnych przeważają powiaty o niższych wartościach zaabsorbowanych funduszy pomocowych niż szacowana w nich przeciętna wartość. Po drugie, występuje bardzo duże zróżnicowanie wysokości uzyskanych środków finansowych – współczynniki zmienności przekraczają wartości 100% (jedynie w miastach na prawach powiatu bez miast wojewódzkich współczynnik ten jest nieznacznie poniżej tej wartości – wynosi on 81,16%). Na oba te zjawiska niewątpliwie istotny wpływ mają jednostki nietypowe – odstające i ekstremalnie odstające, o wysokości pozyskanego dofinansowania UE we wszystkich obszarach wsparcia znacznie przewyż-

szającym poziom dofinansowania większości powiatów z danej grupy jednostek administracyjnych.

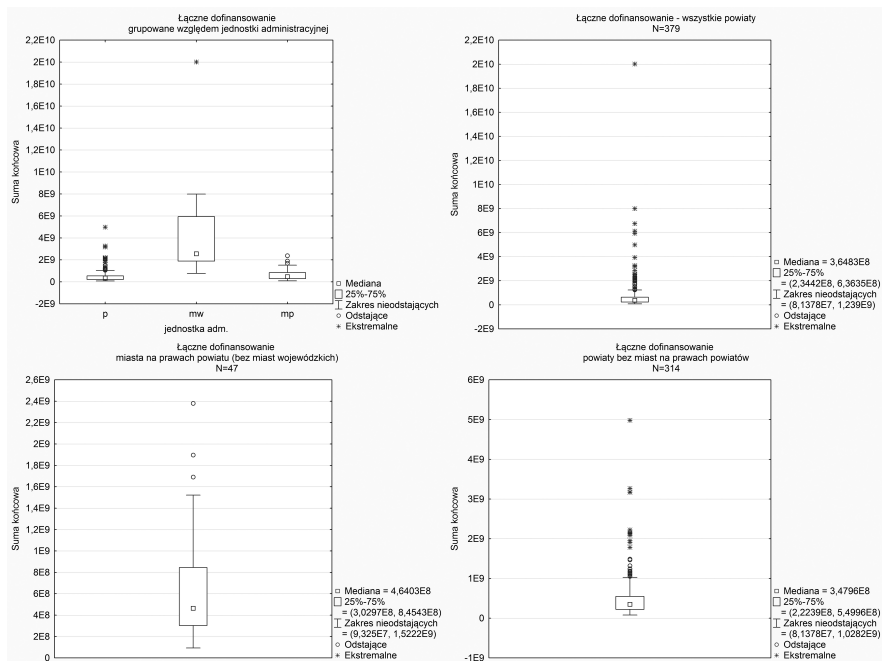
W grupie powiatów (bez miast na prawach powiatów) połowa podmiotów wykorzystwała łącznie dofinansowanie nieprzekraczające 348 mln zł, 75% – nieprzekraczające 550 mln zł, w 10% powiatów, w których wykorzystano najwyższe kwoty dofinansowania – co najmniej 966 mln zł. W miastach na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich) 50% jednostek charakteryzowało się absorpcją dofinansowania maksymalnie do 464 mln zł, 75% – maksymalnie do 845 mln zł, 10% zaabsorbowało kwotę co najmniej 1310 mln zł. W grupie miast wojewódzkich jednostką ekstremalnie odstającą od pozostałych, z wykorzystaną kwotą funduszy unijnych przekraczającą 20 mld zł była Warszawa (patrz tab. 5.5, rys. 5.8).

Tabela 5.5. Wykorzystanie pomocy unijnej alokowanej na lata 2007–2013, łączne dofinansowanie – statystyki opisowe

	Powiaty bez miast na prawach powiatów	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	łącznie
Średnia	500459102,31	614183182,03	4290242243,78	694551789,10
Liczba jednostek	314	47	18	379
Odchylenie std.	522630803,64	498461034,84	4460695330,81	1341285911,37
Wsp. zmienności	104,43	81,16	103,97	193,12
Skośność	4,11	1,74	2,82	9,27
Kurtoza	23,87	2,99	9,47	118,21
Q25	222387094,01	302965563,64	1892557779,72	234421020,46
Mediana	347955890,45	464026001,62	2553455782,19	364833904,41
Q75	549962091,74	845428362,39	5935074239,76	636350734,97
Perentyli 10,00	161528634,56	211311604,84	929675142,02	168836643,51
Perentyli 90,000	966966761,61	1310784443,39	7 992 194 139,82	1238953063,24
łącznie dofinansowanie	157144158126,09	28866609555,45	77224360388,03	263235128069,57
łącznie dofinansowanie %	59,70	10,97	29,34	100,00

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 5.8. Rozkład łącznego dofinansowania wykorzystanego - w ramach perspektywy 2007–2013 według rodzaju jednostek administracyjnych



Źródło: opracowanie własne.

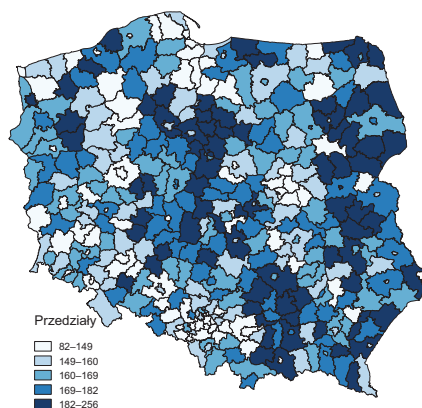
Wzrost gospodarczy na poziomie lokalnym (2007–2015)

Do oceny wpływu pomocy unijnej na wzrost gospodarczy wykorzystano wskaźnik wzrostu dochodów własnych per capita. Znacznym ograniczeniem w analizach, których celem jest określenie poziomu rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym (gmin i powiatów) jest brak danych dotyczących PKB wytwarzanego w tych jednostkach. Miarą, która może zastąpić ten wskaźnik, jest wartość udziału poszczególnych gmin w podatkach dochodowych (dochody firm i osób fizycznych stanowią element rachunku PKB metodą dochodową). Mechanizm wpływu na poziomie makroekonomicznym opiera się na założeniu zwiększenia wpływów podatkowych, odprowadzanych przez działające na terenie danej gminy przedsiębiorstwa, które były bezpośrednimi beneficjentami funduszy (uzyskały dotacje) lub zwiększyły swoje zyski pośrednio, korzystając z pomocy (korzystając z wytworzonej infrastruktury lub produktów powstałych w wyniku realizacji przedsięwzięć wspartych środkami unijnymi) oraz tych odprowadzanych przez osoby fizyczne i prawne, których

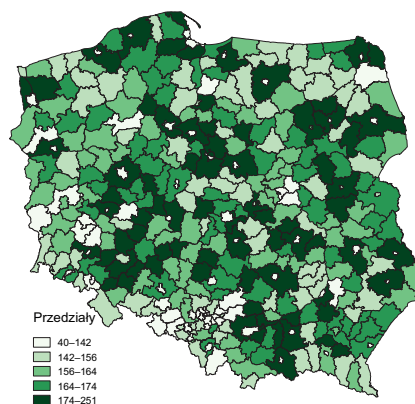
sytuacja materialna również mogła poprawić się dzięki zmianom, jakie zaszły w ich otoczeniu po realizacji przedsięwzięć wspartych pomocą z UE (rys. 5.9).

Rysunek 5.9. Wzrost gospodarczy na poziomie lokalnym w latach 2007–2015 mierzony dynamiką dochodów własnych gmin i powiatów per capita na jednego mieszkańca oraz wskaźnikiem udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa

Dynamika dochodów własnych gmin i powiatów per capita w ramach poszczególnych powiatów 2007–2015, 2007 = 100



Dynamika wskaźnika udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa 2007–2015, 2007 = 100



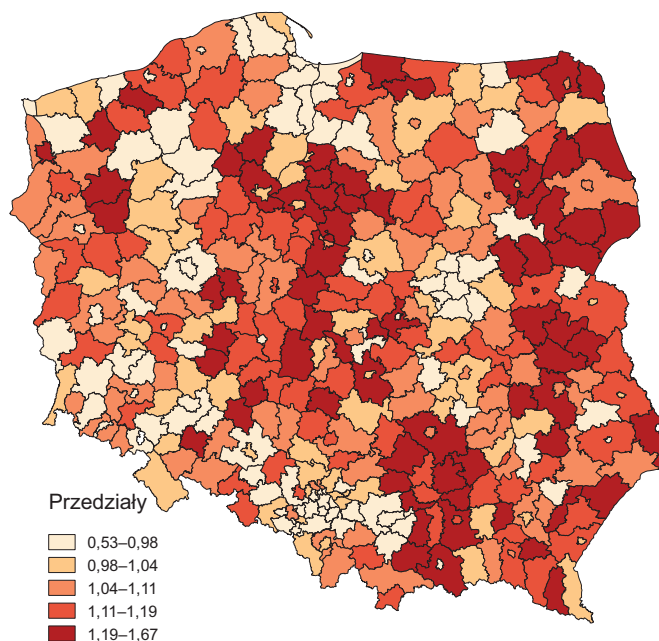
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W latach 2007–2015 praktycznie we wszystkich powiatach nastąpiła poprawa warunków gospodarczych mierzona kondycją finansową lokalnych jednostek samorządowych (gminy łącznie z miastami na prawach powiatu). Wzrost wartości dochodów JST (jednostek samorządu terytorialnego) w okresie tym wyniósł 53,8% (z 57,0 mld zł do 87,7 mld zł). Najwyższy przyrost wartości dochodów dotyczył gmin miejsko-wiejskich i wyniósł 56,3%, następnie wiejskich (56,3%). Najniższą dynamiką cechował się wzrost gmin miejskich (43,4%). W przypadku powiatów wzrost ten osiągnął poziom 46,6%, natomiast miast na prawach powiatu 50,5%.

Dynamika dochodów własnych per capita jednostek samorządu terytorialnego w ramach poszczególnych powiatów wzrosła średnio o 65%, natomiast średni wzrost wskaźnika udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa wyniósł niespełna 60%. Choć wzrosty te nie zachodziły w sposób jednolity przestrzennie można wskazać na kilka prawidłowości tego zjawiska. Największą grupę stanowiły gminy i miasta na prawach powiatów, które zanotowały dynamikę wzrostu wartości udziału w podatkach stanowiących

dochody budżetu państwa wyższą od średniej krajowej (288 jednostek, tj. ponad 70%). Rozkład wartości zmian w stosunku do średniej wartości wskaźnika dla kraju, po odrzuceniu jednostek skrajnych, charakteryzował się stosunkowo małym zróżnicowaniem (największy spadek w stosunku do średniej krajowej wynosił 47%, a największy wzrost 67%) co oznacza, że w badanym okresie gminy rozwijały się w miarę równomiernie i – co ciekawe – zarówno wskaźniki dynamiki wzrostu dochodów per capita, jak i udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa nie odzwierciedlają podziału widocznego w przypadku analiz tych wskaźników w ujęciu statycznym, które wyraźnie zaznaczają różnice między wschodnią a zachodnią częścią kraju (rys. 5.10). Podział ten (na bogatszą Polskę A, na zachód od Wisły i uboższą Polskę B, na wschód od Wisły) ma początki w okresie zaborów (XVIII wiek), a nawet wcześniej, w pierwszej fali rozwoju urbanistycznego między XIII a XV wiekiem (Gorzelał 1999). Mało wyraźnie zarysowują się także różnice między miastami na prawach powiatu i jednostkami położonymi wokół nich, które mają lepsze warunki do osiągnięcia wyższej dynamiki zmian kondycji finansowej lokalnych jednostek samorządowych.

Rysunek 5.10. Dynamika zmian dochodów własnych na jednego mieszkańca, zmiana 2007–2015, Polska = 100



Źródło: opracowanie własne.

5.4.1. Absorpcja funduszy pomocowych UE a wzrost gospodarczy powiatów

W celu określenia wpływu realizacji interwencji współfinansowanych ze środków zewnętrznej pomocy finansowej obliczone zostały wartości współczynników korelacji Pearsona między zmianami wybranych wskaźników makroekonomicznych opisanych w tabeli 5.2., a wysokością wykorzystanych funduszy. Ze względu na brak danych dotyczących wskaźników w przypadku niektórych podmiotów, w przeprowadzanych analizach były one pomijane. Statystyczny związek między wartością pozyskanej pomocy (łącznie środki polityki spójności zaabsorbowane przez wszystkie podmioty realizujące je na terenie danego powiatu) a zmianami większości z wybranych wskaźników makroekonomicznych w okresie 2007–2015 okazuje się bardzo słaby i – co istotne – w przypadku dynamiki zmian dochodów własnych na 1 mieszkańca wręcz ujemny. Oznacza to, że poprawa kondycji gospodarczej oraz zachodzących zmian w strukturze zatrudnienia nie należy wiązać z wielkością nakładów pozyskanych na realizację przedsięwzięć w gminach i powiatach (tab. 5.6).

Tabela 5.6. Zależność między łączną wartością środków UE pozyskanych a dynamiką wzrostu dochodów własnych per capita oraz zmianą udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT)⁵ dla powiatów i wchodzących w nie gmin (2007–2015)

Wskaźnik	Powiaty bez miast na prawach powiatu (n = 314)	Powiaty bez miast wojewódzkich (n = 363)	Wszystkie powiaty
Zmiana udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem	0,18792**	0,06529	0,1501
Zmiana dochodów własnych na 1 mieszkańca (2007 = 100)	-0,13979**	-0,11823**	-0,1708**

Notka: ** – istotne przy poziomie $p < 0,05$.

Źródło: opracowanie własne.

Fundusze polityki spójności miały także przełamywać niekorzystne lokalne uwarunkowania gospodarcze, prowadząc do zmian strukturalnych. Ocena

⁵ Należy wziąć pod uwagę fakt ograniczający wnioskowanie o wzroście gospodarczym jednostek lokalnych przy użyciu wskaźnika udziału PIT i CIT w dochodach własnych, ze względu na wprowadzenie w latach 2007–2008 ulg podatkowe na dzieci i obniżenie stóp procentowych składki rentowej ubezpieczenia społecznego (w części pracownika z 6,5 do 1,5%, a w części pracodawcy z 6,5 do 4,5%), które spowodowały zmniejszenie dochodów własnych samorządów o ok. 7 mld zł rocznie.

zależności między wartością zaabsorbowanych przez wszystkie podmioty (prywatne i publiczne) środków pomocowych a zmianami strukturalnymi została przeprowadzona przy użyciu wskaźników dotyczących zmian struktury zatrudnienia rynków lokalnych (rys. 5.7).

Tabela 5.7. Zależność między łączną wartością środków UE pozyskanych a zmianami na rynku pracy (2007–2015) (współczynnik korelacji Pearsona)

Wskaźnik	Powiaty bez miast na prawach powiatu (n = 314)	Powiaty bez miast wojewódzkich (n = 363)	Wszystkie powiaty (n = 379)
Zmiana liczby pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (2007 = 100)	0,05725	0,09160	0,1165
Zmiana liczby pracujących w przemyśle i budownictwie (2007 = 100)	0,15589**	0,10752**	0,6021**
Zmiana liczby pracujących w handlu i usługach ⁶ (2007 = 100)	0,18647**	0,14338**	0,4054**
Zmiana liczby pracujących w działalności finansowej i ubezpieczeniach; obsłudze rynku nieruchomości (2007 = 100)	0,15424**	0,14667**	0,8470**
Zmiana liczby pracujących w pozostałych usługach (2007 = 100)	0,33632**	0,30371**	0,9092**
Zmiana liczby bezrobotnych zarejestrowanych	0,19347**	0,20625**	0,2210**
Zmiana stopy bezrobocia względem średniej krajowej (Polska=100)	0,01341	0,05494	0,0522

Notka: ** – istotne przy poziomie $p < 0,05$.

Źródło: opracowanie własne.

Okazuje się, że wyraźne i istotne statystycznie zależności między wykorzystaną pomocą a zmianami w poziomach zatrudnienia dotyczą takich sektorów, jak: przemysł i budownictwo, handel i usługi i pozostałe usługi (najsilniejszy związek), działalność finansowa i ubezpieczenia; obsługa rynku nieruchomości, przy czym korelacje te dotyczą analiz prowadzonych dla wszystkich powiatów. Przy wyłączeniu miast na prawach powiatu i miast wojewódzkich, zależności te – choć nadal istotne statystycznie – są już znacznie słabsze (tab. 5.8).

⁶ Zmiana liczby pracujących w handlu, naprawie pojazdów samochodowych, transportowych i gospodarce magazynowej, zakwaterowaniu i gastronomii, informacji i komunikacji.

Tabela 5.8. Zależność między łączną wartością środków UE pozyskanych a wybranymi wskaźnikami dotyczącymi funkcjonujących w powiatach podmiotów gospodarczych (2007–2015) (współczynnik korelacji Pearsona)

Wskaźnik	Powiaty bez miast na prawach powiatu (n = 314)	Powiaty bez miast wojewódzkich (n = 363)	Wszystkie powiaty
Zmiana podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności	0,24515**	0,24950**	0,2056**
% zmiana kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym 2011 = 1000	0,089	0,075	0,0471
Zmiana wartości kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym	0,179**	0,180**	0,3940**
% zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego 2011 = 100	0,061	0,041	0,0213
Absolutna zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego 2011–2015	0,141**	0,116**	0,7588**

Notka: ** – istotne przy poziomie $p < 0,05$.

Źródło: opracowanie własne.

Dalsze analizy przeprowadzone przy uwzględnieniu każdego z wyróżnionych obszarów wsparcia także wykazały brak silnych korelacji ze zmianą sytuacji gospodarczej (mierzoną udziałem w podatkach i zmianami w poziomach dochodów własnych per capita) na poziomie lokalnym. Słabą ujemną korelację zaobserwowano w przypadku pomocy wykorzystanej w ramach wszystkich obszarów wsparcia a zmianami w dochodach per capita (w analizach dla wszystkich trzech grup powiatów). Najsilniejszy wpływ pomocy zewnętrznej ponownie widoczny jest w wynikach analiz, które biorą pod uwagę dane dla wszystkich powiatów (z uwzględnieniem miast wojewódzkich i miast na prawach powiatu). W tym przypadku istnieje silny związek między absorpcją funduszy a zmianami struktury zatrudnienia. W szczególności dotyczy to zmian liczby pracujących w przemyśle i budownictwie, handlu i usługach oraz działalności finansowej i ubezpieczeniach oraz obsłudze rynku nieruchomości – na wszystkie te branże wpływ miały przedsięwzięcia realizowane przy wykorzystaniu funduszy przeznaczonych na wszystkie obszary wsparcia, z wyjątkiem środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Korelacje między zmianami w poziomach zatrudnienia a wyko-

rzystaną pomocą unijną pozostają znaczące i istotne statystycznie również w analizach uwzględniających dane dla powiatów bez miast na prawach powiatów oraz miast wojewódzkich. W tych grupach największa zależność dotyczyła zatrudnienia w handlu i usługach a absorpcją funduszy przeznaczonych na rozwój infrastruktury komunikacyjnej, przedsiębiorczości oraz wiedzy i innowacji. Słabe było natomiast oddziaływanie zaabsorbowanych środków na zmiany w poziomie zatrudnienia w rolnictwie, łowiectwie i rybactwie, co tłumaczyć można faktem, że dla przekształceń obszarów wiejskich dostępna była oddzielna pula środków pomocowych wdrażanych w ramach polityki rolnej UE. Statystyczne zależności przedstawiono w tabeli 5.9 i 5.10.

Przeprowadzone analizy wykazują, że realizowane projekty współfinansowane ze środków pomocowych miały ograniczony związek z poprawą kondycji finansowej lokalnych JST, przyczyniły się natomiast do zmian w strukturze zatrudnienia. Wykazana korelacja między wielkością absolutną pozyskanych przez podmioty funduszy unijnych na realizację projektów w ramach wszystkich obszarów tematycznych (z wyjątkiem środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich) a dynamiką zmian w zakresie liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w latach 2011–2015 oraz absolutna zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w latach 2011–2015 może wskazywać na fakt, że dzięki zrealizowanym inwestycjom nastąpiła wyraźna (zauważalna i istotna dla inwestorów zewnętrznych) poprawa warunków infrastrukturalnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Zależności te są jednak obserwowalne jedynie w przypadku analiz obejmujących zbiór wszystkich powiatów, a więc można przypuszczać, że inwestycje zagraniczne związane z poprawą warunków miały miejsce głównie w już rozwiniętych, bardziej zamożnych powiatach.

5.5. Szacowanie wpływu netto funduszy pomocowych UE na gospodarki regionalne i lokalne

Przeprowadzone w poprzedniej części studium statystyczne miało na celu określenie zależności między wykorzystaną pomocą a zmianami wybranych wskaźników makroekonomicznych. Jednakże skwantyfikowanych i jednocześnie najsilniejszych dowodów wpływu funduszy na zmiany zachodzące na poziomie lokalnym dostarczyć mogą badania wykorzystujące quasi-eksperymentalne (zwane także kontrfaktycznym) podejście badawcze (por. Stern i in. 2012; Bamberger i in. 2015; Fratesi 2016).

Tabela 5.9. Zależność między wartością środków UE pozyskanych na realizację przedsięwzięć w poszczególnych obszarach a wybranymi wskaźnikami makroekonomicznymi (2007–2015)

Wszystkie powiaty (n = 379)									
	Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	Rozwój obszarów miejskich	Rozwój przedsiębiorczości	Inwestycje w wiedzę i innowacje	Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój równowagi	łącznie		
% zmiana liczby pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (2007 = 100)	-0,001	0,111**	0,147**	0,162**	-0,137**	0,095	0,084		
% zmiana liczby pracujących w przemyśle i budownictwie (2007 = 100)	0,024	-0,127**	-0,061	-0,085	0,161**	-0,047	-0,051		
% zmiana liczby pracujących w handlu i usługach (2007 = 100)	0,077	-0,107**	-0,051	-0,075	0,170**	-0,016	-0,016		
% zmiana liczby pracujących w działalności finansowej i ubezpieczeniach; obsłudze rynku nieruchomości (2007 = 100)	0,177**	0,130**	0,178**	0,173**	0,034	0,200**	0,188**		
% zmiana liczby pracujących w pozostałych usługach (2007 = 100)	0,253**	0,113**	0,207**	0,178**	0,149**	0,255**	0,227**		
Zmiana stopy bezrobocia	0,107**	0,141**	0,083	0,134**	-0,050	-0,003	0,125**		
% zmiana stopy bezrobocia w stosunku do średniej krajowej ogółem (Polska = 100)	0,060	0,059	0,031	0,052	-0,025	-0,042	0,054		
% zmiana podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności	0,221**	0,115**	0,113**	0,160**	0,227**	0,174**	0,202**		
% zmiana kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (2011 = 100)	0,038	0,029	0,085	0,043	0,051	0,043	0,045		
Zmiana wartości kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym	0,340**	0,368**	0,289**	0,383**	-0,031	0,268**	0,393**		
% zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (2011 = 100)	0,013	0,011	0,020	0,017	0,088	0,002	0,018		

Absolutna zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego 2011–2015	0,548**	0,831**	0,396**	0,797**	-0,054	0,495**	0,758**
% zmiana udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem	-0,039	-0,253**	-0,203**	-0,212**	0,362**	-0,079	-0,150**
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca	-0,134**	-0,159**	-0,142**	-0,180**	0,156**	-0,205**	-0,170**
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca 2007–2015 (Polska = 100)	-0,113**	-0,138**	-0,110**	-0,128**	0,120**	-0,180**	-0,140**
Powiaty bez miast na prawach powiatu							
	Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	Rozwój obszarów miejskich	Rozwój przedsiębiorczości	Inwestycje w wiedzę i innowacje	Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój zrównoważony	łącznie
% zmiana liczby pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (2007 = 100)	0,017	0,055	0,107	0,082	0,063	0,117**	0,057
% zmiana liczby pracujących w przemyśle i budownictwie (2007 = 100)	0,154**	-0,027	0,116**	0,135**	0,067	0,028	0,156**
% zmiana liczby pracujących w handlu i usługach (2007 = 100)	0,193**	-0,005	0,121**	0,074	0,059	0,076	0,186**
% zmiana liczby pracujących w działalności finansowej i ubezpieczeniach; obsługa rynku nieruchomości (2007 = 100)	0,135**	0,048	0,109	0,118**	0,048	0,112**	0,154**
% zmiana liczby pracujących w pozostałych usługach (2007 = 100)	0,270**	0,167**	0,243**	0,294**	0,154**	0,283**	0,336**
Zmiana stopy bezrobocia	0,025	0,045	-0,058	-0,006	0,017	-0,052	0,013
% zmiana stopy bezrobocia w stosunku do średniej krajowej ogółem (Polska = 100)	0,043	0,053	-0,062	-0,010	0,003	-0,054	0,026
% zmiana podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności	0,201**	0,063	0,125**	0,107	0,245**	0,158**	0,236**
%zmiana kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (2011 = 100)	0,037	0,116	0,150**	0,140**	0,068	0,097	0,082

Zmiana wartości kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym zł	0,141**	0,004	0,247**	0,249**	0,042	0,112**	0,178**
% zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (2011 = 100)	0,036	0,061	0,072	0,000	0,121**	0,020	0,053
Absolutna zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego 2011–2015	0,089	0,065	0,164**	0,136**	0,098	0,119**	0,130**
% zmiana udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem	0,178**	-0,071	0,093	0,016	0,162**	0,112**	0,178**
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca	-0,082	-0,260**	-0,133**	-0,277**	0,043	-0,119**	-0,139**
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca 2007–2015 (Polska = 100)	-0,067	-0,138**	-0,134**	-0,087	-0,008	-0,114**	-0,099
Powiaty bez miast wojewódzkich							
	Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	Rozwój obszarów miejskich	Rozwój przedsiębiorczości	Inwestycje w wiedzę i innowacje	Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój zrównoważony	łącznie
% zmiana liczby pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (2007 = 100)	-0,006	0,294**	0,137**	0,072	-0,143**	0,090	0,047
% zmiana liczby pracujących w przemyśle i budownictwie (2007 = 100)	0,129**	-0,141**	0,095	0,097	0,137**	0,029	0,122**
% zmiana liczby pracujących w handlu i usługach (2007 = 100)	0,183**	-0,158**	0,092	0,034	0,147	0,055	0,159**
% zmiana liczby pracujących w działalności finansowej i ubezpieczeniach; obsłudze rynku nieruchomości (2007 = 100)	0,127**	-0,025	0,081	0,090	0,067	0,124**	0,141**
% zmiana liczby pracujących w pozostałych usługach (2007 = 100)	0,264**	0,051	0,220**	0,272**	0,177**	0,218**	0,317**
Zmiana stopy bezrobocia	0,060	0,126**	-0,034	0,057	-0,013	-0,090	0,051
% zmiana stopy bezrobocia w stosunku do średniej krajowej ogółem (Polska = 100)	0,052	0,066	-0,049	0,005	-0,007	-0,090	0,031

% zmiana podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności	0,217**	0,016	0,109**	0,127**	0,249**	0,101	0,239**
% zmiana kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (2011 = 100)	0,035	0,046	0,142**	0,120	0,060	0,040	0,069
Zmiana wartości kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym zł	0,135**	0,084	0,231**	0,294	-0,003	0,070	0,179**
% zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (2011 = 100)	0,022	0,030	0,054	-0,006	0,090	-0,003	0,033
Absolutna zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego 2011–2015	0,066	0,062	0,145**	0,136**	0,060	0,080	0,105**
% zmiana udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem	0,127**	-0,376**	0,020	-0,072	0,325**	0,078	0,095
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca	-0,065	-0,252**	-0,105**	-0,237**	0,139**	-0,133**	-0,126**
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca 2007–2015 (Polska = 100)	-0,056	-0,214**	-0,110**	-0,087	0,100	-0,134**	-0,098

Notka: ** – istotne przy poziomie $p < 0,05$.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5.10. Zależność między wartością środków UE pozyskanych na realizację przedsięwzięć w ujęciu per capita w poszczególnych obszarach a wybranymi wskaźnikami makroekonomicznymi (2007–2015)

	Wszystkie powiaty								Łącznie
	Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	Rozwój obszarów miejskich	Rozwój przedsiębiorczości	Inwestycje w wiedzę i innowacje	Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój zrównoważony			
% zmiana liczby pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (2007 = 100)	-0,052	0,318**	0,075	0,310**	-0,194**	0,031		0,048	
% zmiana liczby pracujących w przemyśle i budownictwie (2007 = 100)	0,164**	-0,225**	0,000	0,028	0,104**	0,009		0,123**	
% zmiana liczby pracujących w handlu i usługach (2007 = 100)	0,188**	-0,208**	0,085	-0,049	0,140**	0,036		0,152**	
% zmiana liczby pracujących w działalności finansowej i ubezpieczeniach, obsłudze rynku nieruchomości (2007 = 100)	0,134**	0,051	-0,016	0,120**	-0,062	0,067		0,151**	
% zmiana liczby pracujących w pozostałych usługach (2007 = 100)	0,144**	0,024	-0,027	0,190**	-0,065	0,043		0,158**	
% zmiana stopy bezrobocia (2007 = 100)	0,041	0,217**	0,026	0,108**	-0,022	-0,121**		0,048	
% zmiana stopy bezrobocia w stosunku do średniej krajowej ogółem 2007–2015 (Polska = 100)	0,048	0,119**	0,009	0,034	0,010	-0,112**		0,031	
% zmiana podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności	0,102**	-0,017	-0,088	0,085	0,038	-0,033		0,087	
% zmiana kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (2011 = 100)	-0,015	0,018	0,070	0,026	-0,003	-0,033		-0,012	
Zmiana wartości kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym zł	0,026	0,105**	-0,018	0,199**	-0,138**	-0,047		0,035	
% zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (2011 = 100)	-0,009	0,043	0,074	-0,001	0,103**	-0,015		0,016	
Absolutna zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego 2011–2015	0,007	0,280**	-0,067	0,247**	-0,093	-0,017		0,072	
% zmiana udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem	0,147**	-0,433**	0,028	-0,163**	0,347**	0,083		0,106**	
% zmiana dochody własne na jednego mieszkańca	0,014	-0,189**	0,174**	-0,179**	0,352**	-0,008		0,014	
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca 2007–2015 (Polska = 100)	-0,014	-0,184**	0,032	-0,071	0,188**	-0,092		-0,052	

Powiaty bez miast na prawach powiatu							
	Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	Rozwój obszarów miejskich	Rozwój przedsiębiorczości	Inwestycje w wiedzę i innowacje	Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój zrównoważony	łącznie
% zmiana liczby pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (2007 = 100)	-0,055	-0,056	0,003	0,039	-0,057	0,018	-0,053
% zmiana liczby pracujących w przemyśle i budownictwie (2007 = 100)	0,191**	-0,113**	0,019	0,153**	-0,008	-0,007	0,184**
% zmiana liczby pracujących w handlu i usługach (2007 = 100)	0,180**	-0,052	0,122**	0,034	0,014	0,064	0,188**
% zmiana liczby pracujących w działalności finansowej i ubezpieczeniach; obsłudze rynku nieruchomości (2007 = 100)	0,132**	-0,032	-0,019	0,051	-0,058	0,045	0,124**
% zmiana liczby pracujących w pozostałych usługach (2007 = 100)	0,149**	-0,042	-0,046	0,153**	-0,090	0,094	0,158**
Zmiana stopy bezrobocia	0,035	0,074	-0,003	-0,015	0,055	-0,088	0,024
% zmiana stopy bezrobocia w stosunku do średniej krajowej ogółem 2007 – 2015 (Polska = 100)	0,055	0,096	-0,010	-0,025	0,047	-0,083	0,042
% zmiana podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności	0,086	-0,120**	-0,086	-0,008	0,024	0,021	0,070
% zmiana kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (2011 = 100)	-0,011	0,067	0,058	0,033	0,000	0,025	0,007
Zmiana wartości kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym zł	0,034	-0,063	0,008	0,119**	-0,091	-0,013	0,025
% zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (2011 = 100)	0,001	0,042	0,090	-0,042	0,139**	-0,004	0,026
Absolutna zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego 2011 – 2015	0,012	-0,018	0,005	0,020	-0,016	0,014	0,014
% zmiana udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem	0,189**	-0,079	0,096	-0,008	0,121**	0,130**	0,219**
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca	0,022	-0,036	0,193**	-0,171**	0,275**	0,102	0,072
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca 2007 – 2015 (Polska = 100)	-0,011	-0,028	0,000	-0,030	0,068	-0,041	-0,015

Powiaty bez miast wojewódzkich									
	Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	Rozwój obszarów miejskich	Rozwój przedsiębiorczości	Investycje w wiedzę i innowacje	Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój zrównowazony	łącznie		
% zmiana liczby pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (2007 = 100)	-0,061	0,243**	0,050	0,057	-0,219**	0,049	-0,028		
% zmiana liczby pracujących w przemyśle i budownictwie (2007 = 100)	0,168**	-0,176**	0,025	0,126**	0,075	0,004	0,151**		
% zmiana liczby pracujących w handlu i usługach (2007 = 100)	0,192**	-0,167**	0,122**	0,012	0,113**	0,033	0,177**		
% zmiana liczby pracujących w działalności finansowej i ubezpieczeniach, obsłudze rynku nieruchomości (2007 = 100)	0,133**	-0,066	-0,032	0,037	-0,024	0,072	0,126**		
% zmiana liczby pracujących w pozostałych usługach (2007 = 100)	0,142**	-0,085	-0,046	0,141**	-0,036	0,043	0,135**		
Zmiana stopy bezrobocia	0,045	0,141**	0,003	0,031	0,017	-0,118**	0,024		
% zmiana stopy bezrobocia w stosunku do średniej krajowej ogółem 2007–2015 (Polska = 100)	0,050	0,087	-0,006	-0,011	0,030	-0,110**	0,020		
% zmiana podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności	0,104**	-0,102	-0,088	0,018	0,057	-0,036	0,070		
% zmiana kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym (2011 = 100)	-0,015	0,000	0,070	0,031	0,007	-0,031	-0,015		
zmiana wartości kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym zł	0,017	-0,014	-0,008	0,169**	-0,113**	-0,046	0,003		
% zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (2011 = 100)	-0,006	0,047	0,092	-0,035	0,105**	-0,015	0,014		
Absolutna zmiana liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego 2011–2015	0,000	0,006	0,007	0,040	-0,035	-0,004	0,000		
% zmiana udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem	0,159**	-0,359**	0,095	-0,056	0,303**	0,080	0,161**		
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca	0,022	-0,163**	0,200**	-0,156**	0,337**	-0,006	0,039		
% zmiana dochodów własnych na jednego mieszkańca 2007–2015 (Polska = 100)	-0,008	-0,172**	0,034	-0,035	0,169**	-0,093	-0,035		

Notka: ** – istotne przy poziomie $p < 0,05$.

Źródło: opracowanie własne.

Logika tego podejścia bazuje na ustaleniu efektów danej interwencji poprzez wyznaczenie, a następnie porównanie jednostek w ramach tej samej populacji, które różnią się tylko tym, że są lub nie są objęte daną interwencją. Co do zasady więc metodykę tę cechuje silna trafność wewnętrzna (*internal validity*), co oznacza, że zaobserwowane różnice w grupie eksperymentalnej i kontrolnej z dużym prawdopodobieństwem są wynikiem wdrożonej interwencji (Stern i in. 2012, s. 17). Zastosowanie metod kontrfaktycznych w badaniach wpływu funduszy unijnych na rozwój gospodarczy jednostek terytorialnych do niedawna stanowiło jednak margines⁷. Wraz z rozpoczęciem nowego okresu wdrażania polityki spójności w latach 2014–2020 Komisja Europejska zdecydowała się położyć znacznie większy nacisk na badania wykorzystujące podejście kontrfaktyczne w ramach tzw. ewaluacji wpływu (*impact evaluation*). Znalazło to potwierdzenie w zaleceniach dotyczących metod badania wpływu pomocy publicznej, w których Komisja Europejska podejście kontrfaktyczne postrzega jako dające „możliwość określenia przyczynowego wpływu samego programu, niezakłócanego przez inne zmienne, które mogły mieć wpływ na zaobserwowane wyniki, np. ogólne warunki makroekonomiczne (...)”⁸. Badania koncentrujące się na określeniu efektu netto pomocy rozwojowej przekazywanej państwom lub regionom z budżetu UE do 2013 roku wykorzystujące metody kontrfaktyczne przedstawiono w tabeli 5.11.

Zastosowanie metod Regression Discontinuity Design (RDD) lub Propensity Score Matching PSM w przypadku badania wpływu funduszy unijnych na gospodarkę lokalną w Polsce miałyby jednak poważne ograniczenia. Metoda RDD polega na podziale poprzez wykorzystanie faktu, że *gros* funduszy pomocowych w ramach Polityki Spójności przekazywanych jest regionom charakteryzującym się PKB poniżej 75% średniej wszystkich regionów UE. Oznacza to, że granicą odcięcia dzielącą jednostki na grupy eksperymentalne

⁷ Podejście kontrfaktyczne w szacowaniu wpływu funduszy wdrażanych do 2013 r. miało szerokie zastosowanie w badaniach ewaluacyjnych dotyczących konkretnych działań i projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Jednostkami „dzielonymi” na grupę eksperymentalną i kontrolną najczęściej były osoby lub przedsiębiorstwa. Na gruncie polskim przykładem badań wykorzystujących metody kontrfaktyczne mogą być m.in. badania ewaluacyjne „Ocena wsparcia udzielonego w projektach realizowanych przez organizacje pozarządowe w ramach komponentu regionalnego POKL dla województwa pomorskiego w kontekście przyszłej perspektywy finansowej” (EGO&Fundacja Idea 2013), „Ewaluacja RPO WiM w kontekście konkurencyjności firm, produktów i usług” (Kupiec, Płoszaj, Miller i Wojtowicz 2012). Wyjątkiem są wspomniane wcześniej ewaluacje typu *ex-post*, w których zastosowano opisaną w niniejszej publikacji metodę SPSM.

⁸ Komisja Europejska. *Wspólne metody oceny pomocy państwa. Dokument roboczy służb Komisji*, s. 7, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_pl.pdf

Tabela 5.11. Analizy wykorzystujące podejście kontrfaktyczne w szacowaniu wpływu funduszy unijnych na gospodarkę

Autorzy, rok publikacji	Metoda badawcza	Wnioski z badań
Hagen i Mohl (2008)	Propensity Score Matching (PSM), szacowanie tzw. funkcji „dawka-skutek” (<i>dose-response functions</i>)	Wpływ funduszy na wzrost gospodarczy regionów nieistotny statystycznie
Becker i in. (2010)	Regression Discontinuity Design (RDD), wykorzystującą fakt, że regiony korzystające z funduszy w ramach Celu 1 charakteryzuje poziom PKB niższy niż 75% średniej dla wszystkich regionów UE (granica odcięcia)	Pozytywny (choć nieznaczny), statystycznie istotny wpływ funduszy na wzrost PKB
Becker i in. (2011)	Heterogeneous Local Average Treatment Effect (HLATE) (wykorzystująca metodę RDD)	Zidentyfikowane różnice w średnim efekcie wpływu funduszy na wzrost PKB w regionach o odmiennym poziomie potencjału absorpcyjnego (tj. jakości instytucji i zasobów ludzkich).
Becker (2012b)	Szacowanie tzw. funkcji „dawka-skutek” (<i>dose-response function</i>) oparte na oszacowaniu uogólnionej oceny skłonności (propensity)	
Percoco, Gagliardi (2014)	Local Average Treatment Effect (HLATE) (wykorzystująca metodę RDD)	Pozytywny wpływ funduszy na wzrost gospodarczy, przy czym największe efekty dotyczą obszarów wiejskich zlokalizowanych w bliskiej odległości od głównych aglomeracji miejskich.
Pellegrini i in. (2013)	RDD	
Crescenzi i Giua (2015)	RDD	Wpływ funduszy badany na poziomie lokalnym w regionach o PKB poniżej 75% średniej unijnej, oddzielnie dla każdego z czterech państw członkowskich.

Źródło: opracowanie własne.

i kontrfaktyczne jest właśnie poziom wypracowywanego PKB, a jednostkami porównywanymi do tych, które korzystają z pomocy, są regiony o PKB nieznacznie przewyższającym poziom 75% średniej dla regionów UE. PSM natomiast w klasycznym podejściu bazuje na modelu regresji logistycznej, co oznacza, że warunkiem *sine qua non* jej wykorzystania jest zidentyfikowanie binarnej zmiennej zależnej. W praktyce PSM można wykorzystywać w badaniu, w którym mamy do czynienia z dystynktywnymi grupami jednostek poddanych i niepoddanych interwencji (korzystające i niekorzystające z fun-

duży pomocy). Inna jest natomiast sytuacja, gdy wszystkie interesujące nas jednostki zostały poddane interwencji, tylko w różnym stopniu i/lub w innych obszarach. Wykorzystanie regresji logistycznej nie jest więc możliwe w badaniu wpływu funduszy unijnych w sytuacji, w której każda jednostka terytorialna została poddana interwencji. W okresie 2007–2013 wszystkie polskie gminy realizowały projekty współfinansowane ze środków UE, choć różnił je zakres i wartość pozyskanych dotacji.

W związku z powyższym w celu oszacowania wpływu netto funduszy rozwojowych przekazywanych w ramach polityki spójności zastosowano autorską metodę pozwalającą uwzględnić sytuację, w której kontrfaktyczność nie dotyczy korzystania lub niekorzystania z zewnętrznej finansowej pomocy w celu realizacji przedsięwzięć rozwojowych. W metodzie tej zmienna zależna jest zmienną kategoryjną lub ciągłą, co pozwala uzyskać odpowiedź na pytanie: „Co by się stało, gdyby dana jednostka terytorialna otrzymała mniejsze/większe fundusze? lub „Co by się stało, gdyby w danej jednostce terytorialnej zaobserwowano inny rozkład obszarów absorpcji funduszy (np. więcej środków wykorzystano by na realizację przedsięwzięć z zakresu rozwoju infrastruktury drogowej, a mniej na inwestycje w rozwój przedsiębiorczości).

Zastosowana metodyka łączy dwa podejścia: ilościowe (bazujące na metodzie kontrfaktycznej) i uzupełniające badania jakościowe (studium przypadków zidentyfikowanych w ramach analiz ilościowych bliźniaków), pozwalające na identyfikację czynników sukcesu wykorzystania funduszy pomocowych w kilku konkretnych układach lokalnych. Pozwala to na zniwelowanie ograniczenia wynikającego z tzw. podejścia czarnej skrzynki (*black box approach*), gdy analizy ilościowe nie dają wglądu w procesy, relacje i mechanizmy sprzężenia zwrotnego i redukują wielowymiarowe stosunki między różnymi zjawiskami do matematycznie reprezentowanych relacji liniowych (por. Quah 1996).

Zaproponowana metoda pozwalająca na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy sposób wykorzystania pomocy unijnej wpłynął na wzmocnienie trendów rozwojowych obserwowanych na poziomie lokalnym w dużej mierze jest odpowiedzią na wyzwania i ograniczenia metodyczne podnoszone w literaturze przedmiotu. Po pierwsze, jak zaznaczył Pronk (2001, s. 614) – teoretyk i praktyk zajmujący się efektywnością programów pomocowych – choć niezmiernie pożądanym byłoby dokładne określenie wpływu udzielanej pomocy na wzrost gospodarczy – następcza to wiele trudności metodycznych. Porównywanym powinien bowiem być obecny poziom rozwoju (uwzględniający efekty zaabsorbowanych środków pomocowych) i hipotetyczny stan gospodarki, która z takiej pomocy nie korzystała (por. Riddell 2007). Na podobnym

stanowisku stoi Holden (2009, s. 29), który pisze, że „ocena pomocy jest zawsze problematyczna, nawet w czysto ekonomicznym wymiarze, ponieważ niezmiernie trudno jest oddzielić rolę pomocy od czynników endogennych i egzogennych”. Po drugie, skuteczność projektów finansowanych z pomocy zewnętrznej w dużej mierze uzależniona jest od postaw i szerszych, podejmowanych przez władze regionalne działań własnych (Pronk 2001; Ramalingam 2013, s. 11), które mogą być zidentyfikowane w ramach studiów przypadku. Po trzecie, moment realizacji badania umożliwił uchwycenie efektów projektów perspektywy 2007–2013, których realizacja skończyła się dopiero w 2015 roku.

5.5.1. Efekt netto wykorzystanych funduszy pomocowych UE na poziomie powiatów – wyniki badań własnych⁹

Zastosowana metoda analizy kontrfaktycznej polega na przeprowadzeniu kilkusetletniego procesu prowadzącego do wyłonienia powiatów o bardzo zbliżonej strukturze gospodarki i poziomie rozwoju gospodarczego przed zaistnieniem interwencji. Powiaty takie traktowane będą jako „statystyczne bliźniaki”, a zaobserwowane po okresie wdrażania funduszy zmiany pozwolą na oszacowanie wpływu netto zaabsorbowanej pomocy zewnętrznej. Metoda została nazwana Stratyfikowanym PSM (Stratified PSM, SPSM), gdyż w wyniku jej działania powstaje kilka segmentów, które mogą być traktowane jako warstwy stratyfikacyjne. Niejako ubocznym efektem zastosowania tej metody jest możliwość wykonania analiz nie tylko na całym sparowanym zbiorze jednostek poddanych interwencji, lecz również w podzbiorach. Zastosowanie metody hierarchicznej pozwala na wyłonienie między innymi niewielkich, lecz ściśle wyspecjalizowanych segmentów, dla których efekty netto mogą

⁹ Przedstawiona w tej części metodyka SPSM oraz badania, w których została ona po raz pierwszy zastosowana, powstały w ramach projektu „Learning from implementation and evaluation of the EU Cohesion Policy” i opublikowane jako: Wojtowicz, D., Widła-Domaradzki Ł. (2016.) Estimating the impact of the EU Cohesion Policy on local level. W: N.F., Dotti (ed.). *Learning from implementation and evaluation of the EU Cohesion Policy: Lessons from a research-policy dialogue*. Brussels: RSA Research Network on Cohesion Policy. Metodyka SPSM została następnie wykorzystana w ewaluacjach *ex-post* wdrażania funduszy unijnych, w których autorka była członkiem zespołu badawczego: „Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER” zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przez EGO – Evaluation for Government Organizations s.c., Warszawa, listopad 2016 oraz Ewaluacja wpływu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 (PO RPW) na rozwój przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej zrealizowana na zlecenie PARP przez konsorcjum Agrotec Polska Sp. z o.o., WYG PSDB Sp. z o.o. oraz EGO – Evaluation for Government Organizations s.c., Warszawa, grudzień 2016.

być inne niż dla całej populacji jednostek poddanych interwencji. Jedną z wad PSM jest możliwość generowania efektów netto wyłącznie na całej zadanej populacji. Chęć zejścia na niższy poziom (np. ocena efektów netto w innych podziałach czy podgrupach niż cała badana próba) wymaga powtórzenia procedury PSM. W odróżnieniu od niej Stratyfikowany PSM wstępnie dzieli próbę (bądź populację) na segmenty, dzięki czemu analiza efektów może odbyć się na różnych poziomach.

W modelu SPSM miary podobieństwa liczone są w inny sposób niż w przypadku modelu PSM. Metodą statystyczną, na której bazuje model jest rozmyte segmentowanie hierarchiczne (*fuzzy hierarchical clustering*). W odróżnieniu od zwykłego segmentowania, gdzie każdej jednostce przypisana jest pojedyncza wartość segmentu, w segmentowaniu rozmytym jednostce przypisana jest nie tylko dyskretna wartość segmentu (np. fakt przynależności do segmentu 1, 2 lub 3), lecz także wartość prawdopodobieństwa przynależności do segmentu. W tym modelu wartości prawdopodobieństw w obrębie danego segmentu traktowane są jako miary podobieństwa. Dalsza procedura przebiega podobnie, jak w przypadku klasycznego modelu PSM – jednostki należące do danego segmentu parowane są na podstawie prawdopodobieństwa przynależności do danego segmentu.

W pierwszej kolejności określono poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek przed zaistnieniem interwencji, a więc przed rozpoczęciem wdrażania funduszy w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. Dobór wskaźników podyktowany został chęcią uzyskania jak najpełniejszego obrazu kondycji społeczno-gospodarczej powiatów, dlatego też część ze wskaźników dotyczyła wartości statycznych (dla 2006 roku), a część dynamicznych (dynamika zmian liczby ludności oraz saldo migracji dla okresu 2002–2006). Niemniej dobór wskaźników w dużej mierze ograniczony był dostępnością danych z poziomu powiatów w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wskaźniki dobrane zostały w ramach sześciu obszarów: ludność, gospodarka, rynek pracy, infrastruktura społeczna i edukacyjna, infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo oraz kapitał społeczny (tab. 5.12). W celu zniwelowania wpływu rozpiętości skali wartości poszczególnych wskaźników, poddano je normalizacji (tj. standaryzacji Z), w wyniku której zmienna uzyskała średnią wartość oczekiwaną zero i odchylenie standardowe jeden. W ramach każdego z obszarów, wykorzystując model analizy regresji, stworzono wskaźniki syntetyczne. Zastosowano program AMOS (Analysis of Moments Structures), który daje możliwość kontrolowania kowariancji między poszczególnymi wskaźnikami (zmiennymi egzogenicznymi) (Arbuckle 2007).

Tabela 5.12. Wskaźniki społeczno-gospodarcze powiatów przed rozpoczęciem wdrażania funduszy asygnowanych w ramach perspektywy 2007–2013

Obszar	Wskaźnik
Ludność	Dynamika zmian liczby ludności (przyrost naturalny na 1000 ludności)
	Udział ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności (%)
	Saldo migracji
Kondycja gospodarcza	Liczba podmiotów gospodarczych na 100 mieszkańców
	Liczba podmiotów gospodarczych prywatnych na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym 2007 r.
	Udział przedsiębiorstw sekcji K (usługi rynkowe) w ogólnej liczbie przedsiębiorstw
	Udział pracujących wg grup sekcji (udział pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie, udział pracujących w przemyśle i budownictwie, udział pracujących w usługach przemysłu i budownictwie)
	Podmioty wg klas wielkości na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym
Rynek pracy	Udział osób pracujących w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym
	Stopa bezrobocia rejestrowanego
	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w relacji do średniej krajowej (Polska = 100)
Infrastruktura społeczna i edukacyjna	Liczba placówek opieki zdrowotnej na 1000 mieszkańców
	Liczba ludności na 1 aptekę
	Liczba porad lekarskich i stomatologicznych na 1 mieszkańca
	Liczba bibliotek na 1000 mieszkańców
	Ludność na 1 placówkę biblioteczną (łącznie z punktami bibliotecznymi ujętymi zgodnie z siedzibą jednostki)
	Udział szkół wyposażonych w komputery przeznaczone do użytku uczniów z dostępem do internetu w szkołach podstawowych dla dzieci i młodzieży
	Uczniowie przypadający na 1 komputer z dostępem do internetu przeznaczony do użytku uczniów w szkołach podstawowych dla dzieci i młodzieży
Infrastruktura techniczna i mieszkalnictwo	Udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej w ogólnej liczbie ludności
	Udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w ogólnej liczbie ludności
	Udział ludności korzystającej z sieci gazowej w ogólnej liczbie ludności
	Liczba nowych mieszkań na 100 mieszkańców
	Liczba nowych budynków na 100 mieszkańców
	Liczba metrów kwadratowych mieszkania przypadających na 1 osobę
	Drogi gminne i powiatowe na 10 tys. ludności
	Drogi gminne i powiatowe na 100 km ²
Kapitał społeczny	Udział mieszkańców z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie ludności
	Liczba fundacji i stowarzyszeń na 1000 mieszkańców
	Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w 2006 r. (udział osób głosujących w ogólnej liczbie uprawnionych do głosowania)

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie wskaźników syntetycznych przypisanych każdej jednostce dokonano analizy skupień (*hierarchical clustering*) – wielowymiarowej analizy statystycznej, pozwalającej na wyodrębnienie jednorodnych pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego podzbiorów (grup) powiatów. Identyfikacja grup dokonana została według wskaźników zaprezentowanych w tabeli 5.12. W analizie zastosowano metodę Warda, wykorzystującą podejście analizy wariancji, co pozwoliło na oszacowanie odległości między skupieniami. Metoda zmierza do minimalizacji sumy kwadratów odchyłeń wewnątrz skupień: spośród wszystkich możliwych do łączenia grup obiektów wybiera się tę, która w rezultacie łączenia tworzy skupienie o minimalnym zróżnicowaniu ze względu na wybrane opisujące je zmienne. Miarą zróżnicowania skupienia względem wartości średnich jest błąd sumy kwadratów (*error of sum of squares*, ESS), określony wzorem:

$$ESS = \sum_{i=1}^n x_i^2 - \frac{1}{n} \left(\sum_{i=1}^n x_i \right)^2,$$

gdzie: x_i – wartość i -tej jednostki, n – liczba powiatów w grupie.

Algorytm powtarzany jest do momentu uzyskania ostatecznej liczby segmentów.

Działanie każdej iteracji definiowane jest jako:

$$S(p_{n-1}, n-1) = [S(p_{n-1}, n)] \cup [S(q_{n-1}, n)],$$

gdzie: p_{n-1} – mniejszy z dwóch segmentów (podzbiorów), q_{n-1} – większy z dwóch segmentów (zbiorów).

W wyniku przeprowadzonej analizy uzyskano dwa rodzaje informacji: przynależność poszczególnych powiatów do jednego z trzech wyłonionych, spójnych podzbiorów (*cluster membership*) oraz macierz odległości (*proximity matrix*).

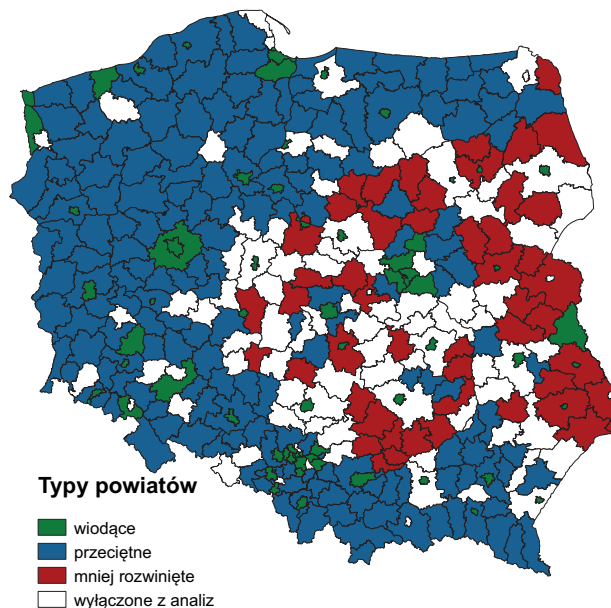
W pierwszej grupie (najliczniejszej) znalazły się powiaty przeciętne, niewyróżniające się żadną szczególną cechą z ogółu populacji. Drugą grupę stworzyły powiaty „wiodące”, charakteryzujące się wysokimi wskaźnikami gospodarczymi, z nieco gorszymi od przeciętnej wskaźnikami poziomu rozwoju infrastruktury komunikacyjnej w stosunku do liczby ludności, co jest związane z tym, że do tego segmentu weszły przede wszystkim większe miasta na prawach powiatów (z większą niż przeciętnie liczbą mieszkańców). Trzecia wyodrębniona w ramach analizy skupień grupa objęła powiaty charakteryzujące się słabymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi, bez większych miast na swoim terytorium, co skutkuje stosunkowo wysokimi wskaźnikami poziomu rozwoju infrastruktury drogowej w stosunku do liczby mieszkańców (tab. 5.13).

Tabela 5.13. Charakterystyka grup powiatów wyłonionych w ramach analizy skupień

GRUPY POWIATÓW	Charakterystyka – podstawowe wyznaczniki grupy
GRUPA 1: powiaty przeciętne	Niewyróżniające się żadną szczególną cechą z ogółu populacji (wartość wskaźników społecznych i gospodarczych zbliżona do średniej dla kraju)
GRUPA 2: powiaty wiodące	Dobra kondycja gospodarcza i społeczna na tle innych powiatów w kraju (wskaźniki powyżej średniej krajowej), gorsze od przeciętnej wskaźniki rozwoju infrastruktury drogowej w stosunku do liczby ludności (większe miasta na prawach powiatów z większą niż przeciętnie liczbą mieszkańców)
GRUPA 3: powiaty gorzej rozwinięte	Słaba sytuacja gospodarcza i społeczna na tle powiatów w kraju (wskaźniki poniżej średniej krajowej), brak większych miast w obszarze powiatu, stosunkowo wysokie wskaźniki rozwoju infrastruktury drogowej w stosunku do liczby mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

Mapa na rysunku 5.11 prezentuje przestrzenny rozkład powiatów sklasyfikowanych w ramach trzech wyłonionych grup.

Rysunek 5.11. Przestrzenny rozkład powiatów sklasyfikowanych w ramach trzech wyłonionych grup¹⁰

Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ Do części powiatów nie udało się przypisać dostatecznie podobnych statystycznych „bliźniaków”, zostały więc wyłączone z dalszych analiz.

Przeprowadzona w następnym kroku analiza dyskryminacyjna dla jednostek, które utworzyły trzy podgrupy, pozwoliła na zapisanie w zbiorze miar dyskryminacji tych, które traktowane będą jako prawdopodobieństwa przynależności (*propensity scores*). Jednostki będące najbliższe sobie pod względem opisanych miar dyskryminacyjnych stworzyły – tak jak w klasycznej metodzie PSM bazującej na modelu regresji logistycznej – pary „statystycznych bliźniaków”, a więc powiaty o bardzo zbliżonej strukturze względem wybranych obszarów.

Wykorzystana w następnym kroku analiza dyskryminacyjna pozwoliła na zapisanie w zbiorze miar dyskryminacyjnych (*discriminant measures*), traktowanych jako warunkowe, prawdopodobieństwa przynależności konkretnego powiatu do danej grupy. W ten sposób każdemu powiatowi przypisana została wartość z przedziału od 0 do 1 przynależności do grupy. Jednostki będące najbliższe sobie pod względem wartości miar dyskryminacyjnych stworzyły pary „statystycznych bliźniaków”, a więc powiatów o bardzo zbliżonej strukturze i poziomie rozwoju gospodarczego w 2007 roku, a więc przed rozpoczęciem wdrażaniu funduszy pomocowych w ramach perspektywy 2007–2013.

Dla wszystkich wyróżnionych segmentów przeprowadzono analizy, które miały wykazać, jaki był **wpływ netto wykorzystanych funduszy na średnie różnice dynamiki wzrostu gospodarczego** (mierzonego udziałem podatków od osób fizycznych i prawnych stanowiących dochody budżetu państwa per capita w budżetach samorządowych).

Wyniki analiz dowodzą, że wpływ funduszy na różnice, jakie wystąpiły w dynamice wzrostu między powiatami w okresie 2007–2015 był statystycznie istotny, choć stosunkowo słaby (tab. 5.14). Dla powiatów tworzących grupę przeciętnych i najsilniejszy okazuje się wpływ funduszy przeznaczonych na wspieranie powstawania nowych przedsiębiorstw i wzmacnianie konkurencyjności firm już istniejących. Co ciekawe, słaby impuls dla wzrostu przyniosła realizacja projektów rozwijających ponadlokalną sieć transportową i komunikacyjną oraz projekty infrastrukturalne realizowane na terenach wiejskich. Takie wnioski okazują się spójne z prawidłowościami zauważonymi przez Rodriguez-Pose i Crescenzi (2014), którzy stwierdzili, że w regionach peryferyjnych bardziej efektywne dla wzrostu gospodarczego okazuje się rozwijanie sieci intra- a nie interregionalnych.

Najsilniejszy – choć siłę należy uznać za umiarkowaną – wpływ absorpcji funduszy pomocowych na różnice w dynamice wzrostu gmin i powiatów wystąpił w przypadku jednostek z grupy wiodących (w głównej mierze reprezentowanych przez miasta na prawach powiatu). Należy podkreślić wyraźną dodatnią korelację między wielkością funduszy wpierających projekty na te-

Tabela 5.14. Wpływ netto projektów zrealizowanych przy wsparciu funduszy EU na dynamikę wzrostu gospodarczego 2007–2015¹¹

	Wszystkie obszary interwencji	Infrastruktura transportowa i komunikacyjna	Rozwój obszarów miejskich	Przedsiębiorczość i rozwój MŚP	Wiedza, innowacje i współpraca	Rozwój obszarów wiejskich	Zrównoważony rozwój
Wszystkie powiaty (n = 290)	0,308**	0,216**	0,184**	0,269**	0,260**	0,260**	0,257**
GRUPA 1: powiaty przeciętne (n = 176)	0,270**	0,16*	0,300**	0,375**	0,320**	0,155*	0,215**
GRUPA 2: powiaty wiodące (n = 64)	0,517**	0,429**	0,340**	0,317*	0,446**	0,537**	0,389**
GRUPA 3: powiaty gorzej rozwinięte (n = 50)	0,338*	0,138	0,124	0,287*	0,158*	0,396**	0,375**

Notka: * oraz ** istotne przy poziomie odpowiednio $p < 0,05$ i $p < 0,01$ (2-tailed).

renach wiejskich a tempem wzrostu. Potwierdza to wnioski z wcześniejszych badań prowadzonych na poziomie regionów UE. Wnioski z analiz Percoco i Gagliardi (2014) wskazywały, że największe pozytywne efekty absorpcji funduszy dotyczą obszarów wiejskich zlokalizowanych w bliskiej odległości od głównych aglomeracji miejskich. Nieco słabszy, choć nadal znaczący, w segmencie powiatów wiodących był także wpływ funduszy ukierunkowanych na realizację przedsięwzięć z obszaru wiedza, innowacje i współpraca oraz infrastruktura transportowa i komunikacyjna.

Dla ostatniego segmentu: najslabiej rozwiniętych powiatów, często położonych peryferyjnie – projekty realizowane przy wsparciu funduszy okazały się mało znaczące w wyjaśnieniu różnic w dynamice wzrostu gospodarczego. Oczywiście jest to związane z tym, że większość z wyodrębnionych w ramach niniejszych badań obszarów wsparcia nie mogła być realizowana w tego typu jednostkach. Trzeba jednak podkreślić, że średnia różnica w tempie wzrostu jednostek w tym segmencie jest zdecydowanie najniższa w porównaniu z innymi segmentami oraz że jednostki z tej grupy rozwijają się w bardzo zbliżonym tempie.

Jako uzupełnienie wniosków z badań ilościowych opracowano sześć studiów przypadków, których celem było określenie wielkości oraz określenie

¹¹ Wyniki analizy korelacji współczynnika Pearsona.

obszarów wykorzystania pomocy w powiatach w odniesieniu do ich zasobów endogenicznych, działań podejmowanych przez władze samorządowe oraz innych czynników mających wpływ na wzmocnienie lub osłabienie pozytywnych efektów pozyskanych funduszy unijnych. Dobór jednostek miał charakter celowy i wykorzystywał podział przeprowadzony w ramach analiz kontrfaktycznych. Do badań pogłębionych wytypowano pary „bliźniaków” należące do jednego z trzech zidentyfikowanych segmentów skrajnie zróżnicowanych ze względu na tempo wzrostu gospodarczego (mierzonego udziałem w podatkach PIT i CIT, stanowiących dochody budżetu państwa per capita w dochodach własnych gmin) w okresie 2007–2014 w porównaniu ze średnim tempem wzrostu tych wskaźników dla wszystkich polskich powiatów. W ten sposób możliwe było porównanie powiatów podobnych pod względem wybranych wskaźników makroekonomicznych w momencie rozpoczęcia wdrażania funduszy unijnych w ramach perspektywy 2007–2013, z których jeden osiągnął znacząco wyższą dynamikę wzrostu i może być traktowany jako jednostka „z sukcesem”. W badaniach wykorzystano materiał zgromadzony w ramach pogłębionych wywiadów indywidualnych z przedstawicielami władz lokalnych, organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorcami, analizę dokumentów strategicznych, prasy lokalnej, stron internetowych instytucji zajmujących się rozwojem lokalnym oraz danych z bazy Krajowego Systemu Informacji Ministerstwa Rozwoju. Studia przypadków zostały zamieszczone w Załączniku 1, poniżej przedstawiono najważniejsze obserwacje i wynikające z nich wnioski.

Uzupełniające badania jakościowe: porównanie obszarów wykorzystania funduszy w wybranych parach bliźniaków

W segmencie pierwszym do porównania wybrano dwa powiaty ulokowane na południu Polski, znajdujące się w podobnej odległości od aglomeracji (jeden katowickiej, drugi krakowskiej) i od autostrady A4. **Powiat limanowski** położony jest w województwie małopolskim. Warunki naturalne powiatu sprzyjają rozwojowi turystyki, w tym turystyki uzdrowiskowej (Muszyna jest jednym z najbardziej rozpoznawalnych uzdrowisk w Polsce) i agroturystyki (dominacja małych gospodarstw rolnych). Na terenie powiatu w 2007 r. zlokalizowanych było kilkanaście firm oferujących swoje produkty na rynki zewnętrzne. **Powiat prudnicki** położony jest natomiast w województwie opolskim, u podnóża Sudetów. Przygraniczne położenie potencjalnie stwarza korzystne warunki do wymiany handlowej i turystycznej. Powiat charakteryzuje się słabym stopieniem uprzemysłowienia (słabo rozwinięta produkcja przemysłowa skoncentrowana w 3 miastach powiatu) i dobrze rozwiniętą produkcją rolno-spożywczą. Powiat limanowski w okresie 2007–2014 charakteryzował się wzrostem dynamiki wpływów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT w stosunku do

średniej dla wszystkich powiatów na poziomie 22% (powiat „z sukcesem”), wskaźnik ten dla powiatu prudnickiego wynosił 6%. W pierwszym z „bliźniaków” pozyskano wyraźnie więcej środków unijnych. W obu powiatach największe kwoty pomocy wykorzystano do realizacji projektów ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich (limanowski 42%, prudnicki 32% wszystkich pozyskanych środków), co wynika z typu większości gmin, które obejmują te powiaty.

W powiecie limanowskim fundusze z obszaru „Przedsiębiorczość i rozwój MSP” w znacznym stopniu dofinansowały lokalne przedsiębiorstwa. Wśród zrealizowanych projektów dominują te związane z kilkoma branżami, które można uznać za branże kluczowe tego obszaru: meblarska, obróbki metali i tworzyw sztucznych. W odróżnieniu od powiatu prudnickiego, w powiecie limanowskim od 2011 roku prężnie działało Regionalne Stowarzyszenie Przedsiębiorców w Limanowej, które zrzeszało przedstawicieli biznesu. Stworzyło swego rodzaju platformę wymiany doświadczeń (w tym związanych z pozyskiwaniem dotacji), a także instytucję reprezentującą i dbającą o interesy sektora prywatnego, współpracującą z samorządem. W Prudniku podobna organizacja powstała dopiero w 2013 r. pod nazwą Stowarzyszenie Przedsiębiorców „Rycerze Biznesu” (do tego czasu, poza Cechem Rzemieślników, nie było w powiecie takiej ponadbranżowej organizacji). W powiecie limanowskim fundusze zakwalifikowane do kategorii rozwój obszarów miejskich i wiejskich wsparły m.in. poprawę jakości infrastruktury turystycznej i okołoturystycznej. Należy także zwrócić uwagę na liczną grupę projektów dotyczących zakładania lub modernizacji przedszkoli – zapewnienie opieki najmłodszym stało się czynnikiem sprzyjającym podejmowaniu pracy przez ich rodziców. W powiecie prudnickim w porównaniu z powiatem limanowskim zainwestowano stosunkowo więcej środków w rozwój obszarów miejskich. Zrealizowane projekty ukierunkowane były w głównej mierze na podniesienie jakości życia. Wsparte (w znacznie mniejszym w porównaniu z powiatem limanowskim stopniu) przedsiębiorstwa w zdecydowanej większości oferowały produkty i usługi na rynek lokalny (np. zakład pogrzebowy, dostawca internetu, gabinety stomatologiczne, zakład meblarski itp.). Problemem niektórych gmin znajdujących się na terenie powiatu prudnickiego był brak jasnej koncepcji rozwoju lokalnego, np. miasto Prudnik niemające wystarczających walorów turystycznych zdecydowało się na kilka kapitałochłonnych inwestycji w tym zakresie, zaniedbując przy tym tworzenie klimatu i potencjału do rozwoju firm (o czym świadczy aktywność zaledwie dwóch firm w SSE, brak działań ukierunkowanych na powiększanie terenów SSE czy opieszałość we wprowadzaniu zmian w planie miejscowego zagospodarowania). Dążenia do podniesienia atrakcyjności turystycznej w przypadku powiatu prudnickiego wydają się nieuzasadnione względami ekonomicznymi – jako cel turystycznych wycieczek powiat ma bardzo silną konkurencję, co potwierdza spadkowy trend danych dotyczących obłożenia miejsc noclegowych. W związku z tym, branża turystyczna na terenie powiatu potencjalnie może wygenerować bardzo ograniczoną liczbę miejsc pracy.

O sukcesie powiatu limanowskiego w osiągnięciu bardziej dynamicznego wzrostu gospodarczego mógł zdecydować większy potencjał absorpcyjny firm zlokalizowanych w powiecie, dynamiczny rozwój skutecznej sieci współpracy przedsiębiorców i samorządu oraz większej liczbie projektów ukierunkowanych na wzmocnienie kon-

kurencyjności MSP na rynkach zewnętrznych. Negatywnie ocenić należy działalność władz samorządowych największego z miast powiatu prudnickiego – Prudnika, które w niedostatecznym stopniu wykorzystały szansę dostępności do zewnętrznego źródła kapitału w celu wzmocnienia zasobów endogennych tego obszaru (koncentracja na podwyższaniu jakości życia mieszkańców, nieracjonalne inwestycje w turystykę) i które nie były wystarczająco skuteczne w zakresie tworzenia warunków do rozwoju firm prywatnych. Oczywiście nie można pominąć silnego wpływu czynników zewnętrznych na stosunkowo niską dynamikę wzrostu gospodarczego, w tym przede wszystkim niekorzystnej koniunktury na zewnętrznych rynkach docelowych firm funkcjonujących w powiecie, ich złej kondycji finansowej przekładającej się na znaczące redukcje zatrudnienia.

W ramach **segmentu drugiego** wybrano miasta **Siedlce i Piotrków Trybunalski**. Oba miasta położone są w promieniu do 130 km od Warszawy, przy czym położenie Piotrkowa należałoby uznać za korzystniejsze – powiat znajduje się w centrum kraju, ok. 30 km od aglomeracji łódzkiej (i 130 km od Warszawy), podczas gdy Siedlce na wschód od stolicy (90 km). Siedlce z ośrodka przemysłu ciężkiego, jakim były przed transformacją ustrojową, po roku 1990 zaczęły rozwijać przemysł lekki, głównie rolno-spożywczy i przetwórczy (maszynowy, mechaniczny, środków transportu). Piotrków Trybunalski natomiast od dawna był silnym (drugim w województwie łódzkim) ośrodkiem przemysłowym i usługowym. Porównanie tych dwóch przypadków jest tym ciekawsze, że to Siedlce w badanym okresie wykazały się wyższą dynamiką wzrostu wpływów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT niż ich „bliźniak” – Piotrków (5-procentowy wzrost vs 9-procentowy regres względem średniej dla wszystkich powiatów). Podmioty (prywatne i publiczne) zlokalizowane na terenie Siedlec pozyskały więcej środków unijnych na realizację przedsięwzięć niż te funkcjonujące w Piotrkowie (305 mln zł w porównaniu z niespełna 238 mln zł). Udział kwot pozyskanych na rozwój infrastruktury transportowej i komunikacyjnej w stosunku do wszystkich wykorzystanych funduszy w obu powiatach był bardzo zbliżony. Obszary, które różnicują te jednostki, to zdecydowana przewaga środków zaabsorbowanych w ramach kategorii „Rozwój obszarów miejskich” i „Przedsiębiorczość i rozwój MSP” na projekty realizowane w Siedlcach w stosunku do Piotrkowa Trybunalskiego.

W Siedlcach fundusze wykorzystane zostały w głównej mierze na rozwój miasta. Zrealizowano szereg projektów poprawiających infrastrukturę transportową, które w sumie pochłonęły 40% wszystkich zaabsorbowanych funduszy pomocowych. Fundusze wykorzystano także na rozwój potencjału akademickiego miasta (co było spójne z przyjętym w 2007 r. celem zapisanym w strategii rozwoju miasta, dotyczącym wzrostu roli Siedlec jako subregionalnego ośrodka edukacji i kultury). Należy dodać, że Siedlce w latach 2007–2013 zrealizowały wiele inwestycji, nie posiłkując się funduszami unijnymi. Inwestycje te w połączeniu z aktywną postawą władz i sprecyzowaną strategią sprawiły, że od 2007 r. udało się przekonać kilka większych firm zagranicznych (głównie z branży produkcji wyrobów metalowych, taboru kolejowego i sektora budownictwa) do inwestycji na terenie miasta. Zauważalną rolę w wykorzystaniu funduszy odgrywała, działająca od 2005 r. jako ciało doradcze przy prezydencie miasta, Siedlecka Rada Biznesu, zrzeszająca ok. 50 członków – najważ-

niejszych lokalnych aktorów, tj. przedstawicieli przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu, samorządu przedsiębiorców i szkół wyższych. Czynnikiem pozytywnie wpływającym na realizację wszystkich inwestycji przez samorząd miejski była stabilność władz – wybrany w 2006 r. prezydent pełnił tę funkcję przez kolejne dwie kadencje, co umożliwiło konsekwentne realizowanie przyjętej strategii poprawy komunikacyjności transportowej na terenie miasta i przyciąganie nowych inwestorów. Miasto od 2006 r. nie podwyższało lokalnych podatków, a inwestującym firmom (nie tylko w SSE) udzielało zwolnień.

W przypadku Piotrkowa Trybunalskiego inwestycje współfinansowane z funduszy w największej mierze dotyczyły wsparcia w obszarze zrównoważonego rozwoju. Miasto zdecydowało się na potężną inwestycję uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie miasta oraz rewitalizację znajdujących się na terenie miasta obiektów zabytkowych. Obie inwestycje – które należy zaliczyć do przedsięwzięć ukierunkowanych na poprawę jakości życia mieszkańców (potencjał turystyczny miasta jest bardzo ograniczony, biorąc pod uwagę przemysłowe tradycje całego regionu) – znacznie obciążły budżet miasta i ograniczyły jego możliwości inwestycyjne w kolejnych latach. Środki pozyskane na rozwój przedsiębiorczości przez podmioty prywatne, publiczne (np. PUP w Piotrkowie) i instytucje otoczenia biznesu (np. Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa) umożliwiły realizację 77 projektów, jednak w dużej mierze projekty te dotyczyły aktywizacji osób bezrobotnych lub podwyższania kompetencji zawodowych pracowników piotrkowskich firm. Przedsiębiorstwa realizujące projekty mające na celu zwiększenie ich konkurencyjności dotacje najczęściej przeznaczały na inwestycje w park maszynowy lub zakup sprzętu wykorzystywanego do produkcji. Zdecydowanie mniej firm zostało wspartych w przedsięwzięciach dotyczących wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych, jedynie kilka przedsiębiorstw pozyskało dotację na rozwój działalności eksportowej (udział w targach lub wdrożenie strategii rozwoju eksportu).

W odróżnieniu od Siedlec, w analizowanym okresie miasto Piotrków było mniej skuteczne w przyciąganiu nowych inwestorów, choć systematycznie opracowywano miejscowe plany zagospodarowania przewidujące tereny inwestycyjne¹². W latach 2010–2013 słaba kondycja finansowa przedsiębiorstw zlokalizowanych w mieście odzwierciedlała się w wyraźnym pogorszeniu sytuacji na rynku pracy. „Hamulcem rozwojowym” Piotrkowa jest także fakt, że w mieście nie funkcjonuje żadna prestiżowa uczelnia, co powoduje drenaż znacznej liczby młodych ludzi do większych ośrodków akademickich.

Porównane „bliźniaki” z trzeciego segmentu to powiaty **proszowicki i krasnostawski** położone w pobliżu miast wojewódzkich (proszowicki – Krakowa, krasnostawski – Lublina). Powiat proszowicki ma typowo rolniczy charakter, niemniej

¹² Władze miasta mocno krytykował Adam Banaszczyk, prezes firmy Emerson Polska, jednego z największych piotrkowskich pracodawców w Piotrkowie, zarzucając władzom opieszałość w przyciąganiu inwestorów, a wręcz ich odstraszenie. Twierdził on, że władza bardziej niż nad rozwojem „pracuje nad niedorozwojem tego miasta i nad tym, co zrobić, by ludzie jak najszybciej stąd uciekli” (artykuł w ePiotrków.pl z 27 marca 2013, <https://www.epiotrkow.pl/news/Wladze-miasta-odstraszaja-inwestorow,14342,0,0>).

w powiecie tym funkcjonowało kilkanaście firm, które miały silną pozycję wśród konkurentów na rynkach regionalnym, krajowym a nawet zagranicznych. Powiat krasnostawski – również typowo rolniczy – położony jest w centrum województwa lubelskiego. Na początku 2007 r. na terenie powiatu krasnostawskiego działało niespełna 3,3 tys. podmiotów gospodarczych (w przeważającej liczbie to podmioty jednoosobowe lub firmy rodzinne niezatrudniające pracowników i niemające planów na zwiększenie zatrudnienia), w tym kilka dużych przedsiębiorstw. Wyższą stopę wzrostu gospodarczego w latach 2007–2014 w tej parze jednostek zanotował powiat proszowski (41-procentowy wzrost w stosunku do średniej dla wszystkich powiatów) niż „bliźniaczy” powiat krasnostawski (wzrost 8-procentowy), choć należy pokreślić, że oba powiaty zanotowały wzrost powyżej przeciętnej w kraju. Porównując wykorzystanie funduszy przez podmioty zlokalizowane w powiatach, należy zwrócić uwagę na fakt, że gminom powiatu proszowskiego, dysponującym w budżetach w 2007 r. ponad dwukrotnie mniejszymi przychodami z tytułu udziału podatków od osób prawnych i fizycznych, udało się pozyskać więcej środków na realizację inwestycji niż powiatowi krasnostawskiemu, który dodatkowo mógł korzystać z puli środków alokowanych dla regionów Polski Wschodniej.

Analizując obszary wykorzystania funduszy w obu powiatach, zauważyć można dwie znaczące różnice: wyższe wykorzystanie środków przeznaczonych na rozwój terenów wiejskich w powiecie proszowskim w stosunku do krasnostawskiego i odwrotną sytuację w przypadku funduszy ukierunkowanych na zrównoważony rozwój. W powiecie proszowskim udało się także zrealizować projekty z zakresu poprawy infrastruktury terenów wiejskich uatrakcyjniających je pod kątem rozwoju turystyki i dla potencjalnych nowych mieszkańców. Choć na terenie powiatu krasnostawskiego istnieją obiekty i miejsca szczególnie cenne pod względem kulturowym i przyrodniczym (np. parki narodowe), które mogłyby pełnić funkcję atrakcji turystycznych, liczbę i zakres projektów ukierunkowanych na rozwój turystyki w powiecie należy uznać za co najmniej skromny. W badanym okresie nie zrealizowano żadnego projektu, który zintegrowałby walory naturalne i obiekty kulturowe w konkretny produkt turystyczny w tym powiecie. Wyższe środki pozyskane w obszarze zrównoważonego rozwoju w powiecie krasnostawskim w porównaniu z proszowskim wynikały z konieczności poprawy infrastruktury gospodarki odpadami oraz poprawy infrastruktury przeciwpowodziowej, natomiast znacznie wyższa wartość środków pozyskanych na realizację inwestycji w infrastrukturę drogową należy uzasadnić niższym poziomem jej rozwoju w tym pierwszym w 2007 r. W powiecie krasnostawskim przeważająca część projektów dotyczyła lokalnego układu transportu: budowy lub remontów dróg gminnych i powiatowych (obsługujących w głównej mierze ruch lokalny). Inwestycje w infrastrukturę transportową w powiecie proszowskim realizowane w latach 2007–2014 miały znacznie mniejszą wartość, niemniej należy podkreślić, że przyczyniły się one do lepszego skomunikowania powiatu z sąsiadującym Krakowem, przez co uatrakcyjniły gminy powiatu dla turystów (w szczególności tzw. turystów weekendowych) oraz pod względem osiedlania się osób na stałe.

Możliwość skorzystania z dotacji, jako szansy na rozwój działalności gospodarczej, sprawnie wykorzystały zlokalizowane w powiecie proszowskim firmy, których działalność nie ograniczała się do ryku lokalnego. Jedynie kilka wspartych funduszami

projektów na rozwój działalności realizowanych było przez podmioty prywatne działające wyłącznie na rynku lokalnym. W powiecie krasnostawskim z dotacji skorzystało kilka największych firm działających na rynkach zewnętrznych, ale pomoc uzyskały także mniejsze podmioty koncertujące swoją działalność na rynku lokalnym (gabinety stomatologiczne, firma remontowo-budowlana, firma zajmująca się sprzedażą detaliczną części i akcesoriów samochodowych). Należy zaznaczyć, że w obu powiatach dostępne było wsparcie dla osób chcących rozpocząć działalność gospodarczą. Wspomniany wcześniej rolniczy charakter gmin powiatu krasnostawskiego i jego położenie względem zewnętrznych rynków zbytu implikował jednak ograniczone możliwości rozwoju działalności pozarolniczej. W odróżnieniu od powiatu proszowickiego, położonego w niewielkiej odległości od znaczącego rynku zbytu – Krakowa, w powiecie krasnostawskim przez cały badany okres znacząco niższy był wskaźnik liczby podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, a różnica w 2014 r. jeszcze bardziej się pogłębiła, co w pewnym stopniu związane było z wyższą skutecznością wsparcia przeznaczanego na rozpoczęcie działalności gospodarczej mieszkańców powiatu proszowickiego. Dodatkowo zlokalizowane w powiecie proszowickim firmy wyraźnie mocniej inwestowały (wykorzystując zarówno środki własne, kredyty, jak i fundusze unijne). Miało to wpływ na zachodzące w tym okresie wyraźnie odmienne w obu powiatach zmiany strukturalne: o ile w powiecie proszowickim zatrudnienie w rolnictwie malało i rosło w branżach usługowych, o tyle w powiecie krasnostawskim sytuacja była odwrotna.

W powiecie proszowickim środki pomocowe zostały lepiej zaabsorbowane, dzięki korzystniejszemu niż w przypadku powiatu krasnostawskiego potencjałowi endogenicznemu (lokalizacja w niewielkiej odległości od dużego rynku zbytu, większy udział przedsiębiorstw i większa dywersyfikacja obszarów ich działalności, w tym mniejsza zależność od sektora rolnego, wyższy wstępny poziom rozwoju lokalnej infrastruktury transportowej). W przypadku tego powiatu absorpcji funduszy sprzyjały stabilne dochody własne budżetów gmin (które systematycznie rosły, nawet w okresie ogólnospowolnienia gospodarczego odczuwalnego w Polsce w latach 2009–2011). Należy ocenić, że przedsięwzięcia zrealizowane przy współudziale funduszy unijnych przyspieszyły i wzmocniły zmiany strukturalne w gospodarce tego powiatu. W przypadku powiatu krasnostawskiego cele, jakie zrealizowały przedsięwzięcia współfinansowane ze środków unijnych, związane były nie tyle z przekształceniami strukturalnymi, ile z nadrabianiem zaległości w poziomie rozwoju infrastruktury podstawowej. Powiat miał także mniejszy potencjał do rozwoju działalności pozarolniczej, choć zdecydowanie nie wykorzystano szansy, jaką stwarzały fundusze ukierunkowane na rozwój turystyki (i agroturystyki) w tym posiadającym potencjał w tym zakresie powiecie. Możliwości korzystania z funduszy przez gminy tego powiatu ograniczała zła kondycja finansowa strategicznych przedsiębiorstw, związana z tym pogarszająca się sytuacja na rynku pracy i mniej przewidywalne dochody budżetów gmin w kolejnych latach.

5.5.2. Efekt netto wykorzystanych funduszy pomocowych UE na poziomie gmin (wykorzystanie metody SPSM)¹³

Opisany w poprzedniej części proces analityczny opierający się na wykorzystaniu metody SPSM zastosowano do oszacowania wielkości efektu netto funduszy unijnych na rozwój gmin wiejskich i wiejsko-miejskich (poziom NUTS 5). Podobnie jak w przypadku analiz prowadzonych na poziomie powiatów, przeprowadzenie badania poprzedziła klasyfikacja gmin ze względu na wybrane cechy społeczne, gospodarcze i przestrzenne, by możliwe było dobranie jednostek w pary „bliźniaków” – jednostki mające podobną charakterystykę w okresie bezpośrednio poprzedzającym rozpoczęcie korzystania z pomocy w ramach perspektywy 2007–2013. Dobór wskaźników przedstawiono w tabeli 5.15¹⁴.

Tabela 5.15. Wskaźniki społeczno-gospodarcze gmin wiejskich i wiejsko-miejskich przed rozpoczęciem wdrażania funduszy asygnowanych w ramach perspektywy lat 2007–2013

Obszar	Wskaźnik
Ogólna charakterystyka obszaru	Typ gminy Powierzchnia gminy (w ha) Gęstość zaludnienia (liczba mieszkańców na km ²)
Kondycja gospodarcza	Liczba podmiotów gospodarki narodowej ogółem na 1 tys. osób Liczba pracujących na 1 tys. osób Dochody gmin ogółem per capita Dochody własne gmin per capita
Demografia	Liczba ludności Zgony na 1 tys. osób Liczba urodzeń na 1 tys. osób Przyrost naturalny Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat Odsetek ludności w wieku produkcyjnym Odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym Wskaźnik obciążenia demograficznego (ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym) Saldo migracji na 1 tys. osób (liczba zameldowań, liczba wymeldowań)

¹³ W tej części zaprezentowano wyniki analiz prowadzonych w ramach badania: „Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER” zrealizowanego na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi”, którego autorka publikacji była członkiem zespołu badawczego i współautorką raportu z badań.

¹⁴ Ze względu na specyfikę mniejszych jednostek oraz dostępność danych z poziomu gmin (NUTS 5) w BDL GUS wskaźniki różnią się od tych przyjętych w analizach prowadzonych na poziomie powiatów (NUTS 4).

Infrastruktura podstawowa i dostęp do usług	Liczba przychodni na 10 tys. osób Mieszkania oddane do użytkowania na 10 tys. osób Powierzchnia mieszkań per capita Odsetek mieszkań z łazienkami Odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów Odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji Odsetek dzieci w wieku 3–4 lat objętych wychowaniem przedszkolnym Wyniki egzaminów gimnazjalnych (część matematyczna, matematyczno-przyrodnicza)
Aktywność społeczna, obywatelska, kulturalna	Liczba NGO-sów na 1 tys. mieszkańców Odsetek czytelników bibliotek w liczbie ludności ogółem Odsetek aktywnych czytelników bibliotek
Turystyka	Liczba udzielonych noclegów na 1 tys. osób

Źródło: Raport z badania „Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER”.

Klasyfikacji gmin w grupy dokonano na podstawie kilkunastu wskaźników syntetycznych, redukując liczbę wymiarów, pozwalających na relatywizację w stosunku do liczby ludności gminy, tak by zapobiec powstaniu grup gmin będących pochodną wyłącznie ich wielkości. Również w tym badaniu wskaźniki zostały wystandaryzowane metodą klasycznej standaryzacji *Z* (*Z-scores*) i na tej podstawie (metodą SPSM opisaną w poprzedniej części) wytypowano gminy statystycznie bliźniaczo podobne w zakresie wybranych obszarów w roku poprzedzającym rozpoczęcie absorpcji funduszy przyznanych Polsce na lata 2007–2013. W tabeli 5.16 zaprezentowano cechy gmin dla czterech z wyodrębnionych grup (patrz rys. 5.12).

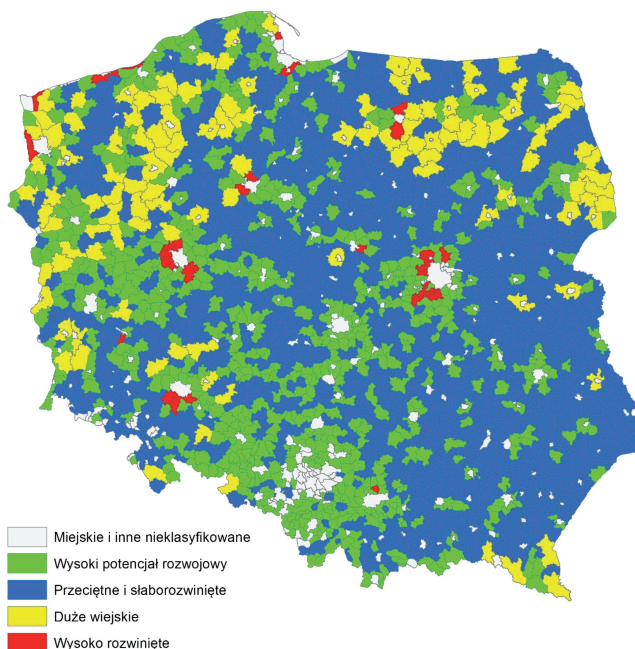
Tabela 5.16. Charakterystyka gmin w ramach poszczególnych grup

GRUPY GMIN	Charakterystyka – podstawowe wyznaczniki grupy
GRUPA 1: Gminy o wysokim potencjale rozwojowym	Średnia liczba mieszkańców, mała powierzchnia gminy w ha, stosunkowo wysoka gęstość zaludnienia, niskie natężenie zgonów, niskie natężenie urodzeń, dodatnie, choć stosunkowo niewielkie, saldo migracji, duża liczba udzielonych noclegów, średni poziom dochodów gmin per capita i dochodów własnych gmin per capita, stosunkowo niska liczba NGO-sów na 1 tys. mieszkańców, dobre wyniki egzaminacyjne dzieci i młodzieży, średni odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym
GRUPA 2: Gminy przeciętne i słabo rozwinięte	Mała liczba ludności, stosunkowo mała powierzchnia gminy, stosunkowo niska gęstość zaludnienia, wysokie natężenie zgonów, ujemne saldo migracji, niskie dochody per capita i dochody własne per capita, mała liczba podmiotów gospodarki narodowej na 1 tys. mieszkańców, mała liczba pracujących na 1 tys. mieszkańców, mała liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 10 tys. mieszkańców, mała powierzchnia mieszkań per capita, mały odsetek mieszkań z łazienkami, niewielki odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów i kanalizacji, mały odsetek dzieci w wieku 3–4 lata objętych wychowaniem przedszkolnym, niskie wyniki egzaminacyjne dzieci i młodzieży, duża liczba NGO-sów na 1 tys. mieszkańców

GRUPA 3: Duże gminy wiejskie	Stosunkowo duża liczba ludności i duża powierzchnia gmin w ha, niska gęstość zaludnienia, stosunkowo duże natężenie urodzeń, ale ujemne saldo migracji, niski odsetek dzieci w wieku 3–4 lata objętych wychowaniem przedszkolnym, niskie wyniki egzaminacyjne dzieci i młodzieży
GRUPA 4: Gminy wysoko rozwinięte	Duża liczba ludności, ale mała powierzchnia w ha (duża gęstość zaludnienia), niskie natężenia zgonów, stosunkowo duże natężenie urodzeń, dodatnie saldo migracji, wysokie dochody per capita i dochody własne per capita, duża liczba podmiotów gospodarki narodowej na 1 tys. mieszkańców, duża liczba pracujących na 1 tys. mieszkańców, duża liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 10 tys. mieszkańców, duża powierzchnia mieszkań per capita, duży odsetek mieszkań z łazienkami, duży odsetek mieszkańców korzystających z wodociągów i kanalizacji, duży odsetek dzieci w wieku 3–4 lata objętych wychowaniem przedszkolnym, dobre wyniki egzaminacyjne dzieci i młodzieży, mała liczba NGO-sów na 1 tys. mieszkańców

Źródło: Raport z badania „Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER”.

Rysunek 5.12. Przestrzenny rozkład gmin według przynależności do poszczególnych grup w 2006 roku



Źródło: Raport z badania „Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER”.

W analizie kontrfaktycznej wpływu absorpcji funduszy unijnych prowadzonej na poziomie gmin przyjęto kilka założeń. Z uwagi na fakt, że dla gmin wiejskich i wiejsko-miejskich pomoc rozwojowa asygnowana była także w ramach polityki rolnej, w analizach uwzględniono jedynie gminy, które oprócz moż-

liwości korzystania ze środków polityki spójności kwalifikowały się do korzystania z części funduszy polityki rolnej, która miała na celu wzmocnienie rozwoju gospodarczego (III i IV oś priorytetowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich realizowanego w latach 2007–2013). W ramach tych dwóch osi możliwe było pozyskiwanie dotacji na realizację projektów w dwóch głównych obszarach: (1) „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”, w tym w szczególności na różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowę i rozwój wsi oraz (2) tzw. „Osi LEADER”, której celem było wzmocnienie lokalnego kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców obszarów wiejskich, polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzację. Środki pomocowe przeznaczone były na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, projektów współpracy i wsparcie funkcjonowania lokalnych grup działania, nabywania umiejętności i aktywizację mieszkańców wsi. W szacowaniu wpływu netto wykorzystania środków UE użyto danych dotyczących zarówno wartości funduszy finansujących projekty zrealizowane w ramach polityki spójności UE, jak i tych zrealizowanych w ramach III i IV Osi Priorytetowej PROW. Gdy obszar realizacji projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE przekraczał granice jednej gminy, lub gdy niemożliwe było przypisanie konkretnej gminy jako miejsca realizacji przedsięwzięcia, kwoty wsparcia poddano dezagregacji na poszczególne powiaty, a następnie gminy, biorąc pod uwagę liczbę ludności poszczególnych jednostek. Efekty netto absorpcji funduszy przeznaczonych na wdrażanie polityki spójności zostały zestawione z efektem netto projektów realizowanych w ramach III i IV Osi PROW oraz ze wskaźnikiem obejmującym projekty współfinansowane w ramach polityki spójności i PROW łącznie.

Analizie poddano wpływ funduszy na wzrost gospodarczy wyrażony wartością wszystkich wpływów z podatków i innych opłat pobieranych przez gminy w ramach dochodów własnych (w ujęciu per capita), ponieważ w przypadku gmin wiejskich ograniczenie analiz do udziału z wpływów z tytułu podatków PIT i CIT uniemożliwiłoby „uchwycenie” szerszego wpływu funduszy na kondycję gospodarczą jednostek, w których udział wpływów z różnego rodzaju podatków kształtuje się na poziomie ok. 75%, przy czym udział z podatku PIT i CIT stanowi jedynie 25% (dane Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego). Przyjęto założenie, że realizacja projektów współfinansowanych wpłynęła na wzrost dochodów ze źródeł, np. takich jak: opłata adiacencka, którą gmina pobiera, jeśli nastąpił wzrost wartości nieruchomości spowodowany budową urządzeń infrastruktury technicznej (urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych) sfinansowaną ze środków publicznych;

zyski z przedsiębiorstw, zakładów i spółek komunalnych, które wzrosły wraz z realizacją inwestycji w infrastrukturę techniczną (np. Zakłady Wodociągów i Kanalizacji); wpłaty ze sprzedaży nieruchomości stanowiących własność gminy, które w wyniku realizacji projektów stały się bardziej atrakcyjne dla nabywających; wpłaty z tytułu czynszów najmu i dzierżawy budynków lub obiektów, które przy wsparciu zostały wybudowane, wyremontowane lub doposażone.

Oszacowany efekt netto wykorzystanej pomocy określa, w jakim stopniu zaabsorbowana przez podmioty na realizację projektów na terenie danej gminy pomoc przyczyniła się do wzrostu całkowitych dochodów własnych w ujęciu per capita. Szacowanie efektu netto zaabsorbowanych funduszy przeprowadzono, przyjmując założenie, że im większe wartości pozyskane przez podmioty na realizację projektów na terenie danej gminy, tym efekt będzie większy¹⁵. Dla każdego ze źródeł pomocy (programy finansowane w ramach polityki spójności UE, środki PROW) stworzony został „model idealny”, który zakładał, że wykorzystane środki odpowiedzialne były za całkowity wzrost dochodów. Przyjmując, że całość uzyskanego efektu wynosi 100%, poszczególne źródła pomocy mogły maksymalnie odpowiadać za określoną część efektów: proporcjonalnie do wysokości pozyskanych w ich ramach środków. Stworzony model był traktowany jako punkt odniesienia i testowany pod kątem jego przystawalności do rzeczywistości. Dla każdej z par „bliźniaków” obliczono różnice w wysokości wykorzystanej pomocy oraz zmiany w dochodach własnych w ujęciu per capita (w latach 2007–2015). Suma tych różnic dla wszystkich kontrfaktycznych par gmin stanowiła podstawę oszacowania rozmiarów efektu netto oddziaływania funduszy UE. Wyniki analiz przedstawiono w tabeli 5.17.

Wyniki analiz wskazują na wystąpienie dodatnich efektów netto wykorzystania pomocy rozwojowej w postaci zwiększenia dochodów własnych per capita gmin sklasyfikowanych we wszystkich segmentach. Biorąc pod uwagę zarówno środki pozyskane w ramach programów realizujących politykę spójności, jaki i dwie brane pod uwagę osie PROW, jedna wykorzystana na realizację projektu w gminach złotówka przyczyniła się do zwiększenia dochodów własnych tych jednostek o nieco ponad 8 groszy. Wyniki modelowania wykazały, że największe efekty netto wystąpiły w gminach sklasyfikowanych jako jednostki o wysokim potencjale rozwojowym oraz wysoko rozwinięte. Dla

¹⁵ Przyjęcie założenia było konieczne, gdyż w badaniu wykorzystywana była tylko jedna zmienna zależna. Chcąc wyjaśnić wpływ dwóch różnych form finansowania projektów (PROW i fundusze polityki spójności UE), bez przyjęcia takiego założenia, obserwowana byłaby sytuacja, w której niższy poziom absorpcji będzie wywoływać wyższy efekt netto. Takie rozwiązanie sprawiło, że wynikiem analizy jest efekt netto nieobciążony.

segmentu gmin wysoko rozwiniętych, w którym w znakomitej większości znalazły się gminy położone w bezpośredniej bliskości dużych miast, takich jak Warszawa, Poznań, Wrocław, Olsztyn, Bydgoszcz czy Trójmiasto, kwota ta wyniosła ponad 9 groszy. Podobny wynik odnotowano w przypadku dużych gmin wiejskich. Najniższy efekt wystąpił zaś w przypadku gmin przeciętnych i słabo rozwiniętych (8 groszy zwrotu z każdej pozyskanej złotówki pomocy).

Tabela 5.17. Efekt netto wpływu funduszy polityki spójności UE i PROW wykorzystanych w gminach w latach 2007–2013 (w zł)

	Fundusze polityki spójności UE	PROW (III i IV Oś)	PROW i fundusze polityki spójności UE
Wszystkie gminy	0,049	0,113	0,083
GRUPA 1: Gminy o wysokim potencjale rozwojowym	0,049	0,164	0,085
GRUPA 2: Gminy przeciętne i słabo rozwinięte	0,049	0,087	0,080
GRUPA 3: Duże gminy wiejskie	0,056	0,089	0,094
GRUPA 4: Gminy wysoko rozwinięte	0,054	0,099	0,096

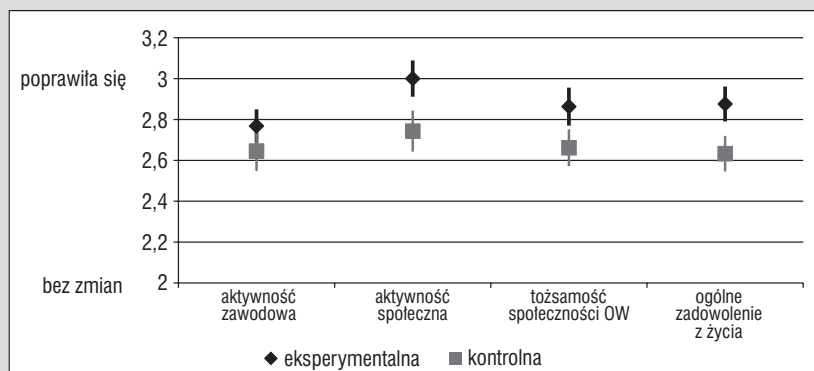
Źródło: opracowanie własne (opublikowane jako: Wojtowicz D. i Widła-Domaradzki Ł. (2016). Stratified Propensity Score Matching – quasi-eksperymentalny schemat badawczy, wykorzystany na potrzeby ewaluacji wpływu opartej na teorii, w sytuacji braku zmiennej zależnej W: J. Pokorski i in., *Ewaluacja oparta na teorii w złożonym otoczeniu społeczno-ekonomicznym*. Warszawa: PARP).

We wszystkich grupach na wzrost dochodów własnych gmin w ujęciu per capita większe przełożenie miały środki pozyskane w ramach PROW niż z programów polityki spójności. Ogółem fundusze pozyskane w ramach III i IV osi tego Programu spowodowały zwiększenie dochodów gmin per capita o 11,3 groszy z każdej pozyskanej złotówki. Podobnie jak w przypadku rozpatrywania środków pomocowych łącznie, projekty zrealizowane przy wsparciu funduszy PROW miały największy wpływ na wzrost dochodów własnych gmin w gminach o wysokim potencjale rozwojowym (16,4 groszy zwrotu z każdej pozyskanej złotówki pomocy) oraz gmin wysoko rozwiniętych (prawie 10 groszy). Pozyskane środki pomocowe (analizowane zarówno łącznie, jak i w rozbiciu na fundusze PROW i polityki spójności) były w najmniejszym stopniu odpowiedzialne za wzrost dochodów własnych w przypadku gmin przeciętnych i słabo rozwiniętych.

Badania uzupełniające: wpływ funduszy na zmiany w gminach wiejskich

Przeprowadzona w 2015 r. ankieta na próbie 500 mieszkańców i 280 przedstawicielach urzędów 10 gmin wiejskich, w tym 5 o wysokim wskaźniku wykorzystania środków pomocowych (III i IV osi PROW) (grupa eksperymentalna) i 5 o najniższej aktywności w tym zakresie (grupa kontrolna)¹⁶ wykazała, że w gminach, w których zrealizowano więcej projektów mieszkańcy częściej zauważali pozytywne zmiany w swoim otoczeniu. Zmiany te w ich odczuciu dotyczyły zwiększenia się lokalnej aktywności społecznej i tożsamości społeczności. W gminach eksperymentalnych wyraźnie większy był także udział mieszkańców, którzy potwierdzili odczucie wzrostu ogólnego zadowolenia z życia w ostatnich siedmiu latach. Jednak odsetek respondentów zauważających pozytywne zmiany zarówno w gminach eksperymentalnych, jak i kontrolnych wyniósł jednakowo 83%.

Rysunek 5.13. Średnia odpowiedzi na pytanie: „Jak zmieniła się społeczność Pan(i) gminy w ostatnich 7 latach pod następującymi względami?” – wyniki ankiety z przedstawicielami urzędów gmin (n = 2 x 140)



Statystycznie istotne różnice między odpowiedziami respondentów z gmin eksperymentalnych i kontrolnych dotyczyły natomiast poprawy atrakcyjności osiedleńczej, inwestycyjnej, turystycznej, zagospodarowania przestrzeni publicznych, infrastruktury i oferty kulturalnej, zachowania dziedzictwa kulturowego i tradycji obszarów wiejskich, infrastruktury i oferty sportowej i rekreacyjnej, stanu infrastruktury ochrony środowiska oraz gospodarki wodno-ściekowej. Mieszkańcy gmin, które

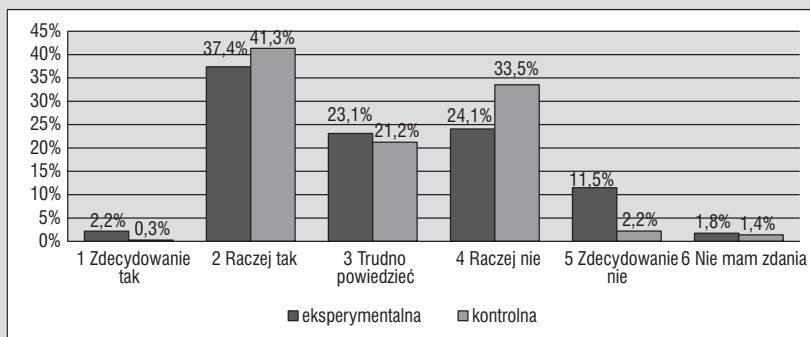
¹⁶ Przeprowadzenie badań na grupie eksperymentalnej i kontrolnej pozwala na wyciągnięcie wniosków, że różnice w odpowiedziach z dużym prawdopodobieństwem mogą wynikać z obecności zmiennej je różnicującej – w tym przypadku z wykorzystania funduszy rozwojowych. Należy jednak pamiętać, że grupę kontrolną tworzyły gminy, w których także – choć w znacznie mniejszym zakresie – realizowane były projekty współfinansowane ze środków pomocowych, co znacznie osłabia siłę dowodów na wpływ tej zmiennej na zróżnicowanie odpowiedzi.

w większym stopniu wykorzystwały fundusze rozwojowe, wyżej oceniali pozytywne zmiany w wymienionych obszarach.

Pozytywną ocenę zmian zachodzących w otoczeniu, w tym poprawę warunków życia, potwierdziły wywiady pogłębione przeprowadzone w ramach badań, w których wskazywano, że fundusze rozwojowe pozwoliły na poprawę estetyki przestrzeni publicznej, wybudowanie placów zabaw, stworzenie przestrzeni i infrastruktury pozwalającej na organizowanie spotkań, nowych szkół wraz z przynależącą infrastrukturą sportową czy doprowadzenie kanalizacji (rys. 5.13).

Wyniki badań wskazują jednak na niewielkie postrzeganie zmian, jakie mogły spowodować wykorzystane fundusze pomocowe w zakresie funkcjonowania gospodarek lokalnych obszarów wiejskich. Mieszkańcy nie zauważyli pozytywnych zmian w zakresie aktywności zawodowej: w tym obszarze nie stwierdzono statystycznie istotnej różnicy wyników między odpowiedziami reprezentantów gmin eksperymentalnych i kontrolnych.

Rysunek 5.14. Odpowiedzi na pytanie: „Czy w Pana(i) gminie można znaleźć pracę poza rolnictwem?” – wyniki badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n = 300 dla gmin eksperymentalnych i n = 200 dla kontrolnych)



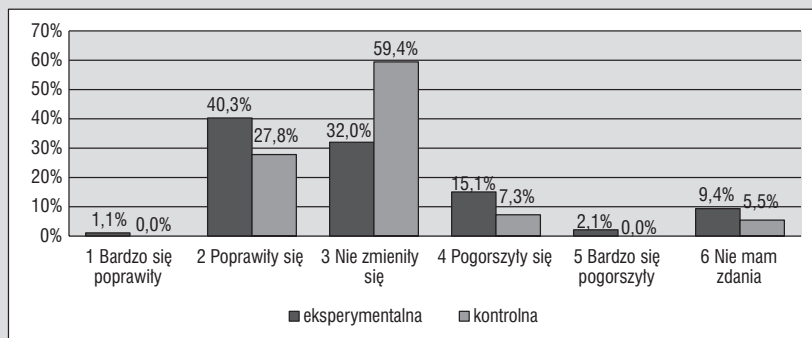
Respondenci z gmin, w których podmioty zaabsorbowały więcej środków byli (podobnie jak respondenci z gmin kontrolnych) dość sceptyczni w ocenie możliwości znalezienia w gminie pracy poza rolnictwem oraz zmiany w tym zakresie w ostatnich 7 latach. Blisko 35% respondentów z obu gmin wskazało na możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, a odpowiedzi pozytywne na to pytanie udzieliło o 2 p.p. więcej mieszkańców gmin w mniejszym stopniu korzystających z pomocy rozwojowej.

Także odczucia mieszkańców wybranych 10 gmin poddanych analizie wskazują na niewielki, aczkolwiek istotny statystycznie, wpływ wykorzystania funduszy rozwojowych na poprawę warunków życia na obszarach wiejskich (rys. 5.14).

Wpływ wykorzystanego wsparcia na zmiany, jakie zaszły w ostatnich 7 latach w zakresie możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem jest w zasadzie nieodczuwalny przez mieszkańców (mieszkańcy gmin eksperymentalnych częściej zauważali poprawę sytuacji – 41,4% odpowiedzi względem 27,8% respondentów z gmin kontro-

Inych, choć jednocześnie w grupie eksperymentalnej odnotowano większy udział odpowiedzi o pogorszeniu sytuacji – 17,3% w porównaniu z 7,3% odpowiedzi z grupy kontrolnej) (rys. 5.15).

Rysunek 5.15. Odpowiedź na pytanie: „W ostatnich 7 latach możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem w Pana(i) gminie” – wyniki badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n = 300 dla gmin eksperymentalnych i n = 200 dla kontrolnych)



Wyniki przytoczonych badań wskazują, że na poziomie lokalnym fundusze pomocowe w głównej mierze pozytywnie wpływają na podwyższenie jakości życia poprzez poprawę jakości i dostępności do infrastruktury podstawowej, natomiast ich wpływ na gospodarkę, w tym na rynek pracy, jest ograniczony i zależy od innych niż dostępność środków pomocowych czynników.

Źródło: Ocena wpływu PROW 2007–2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER. Badania zrealizowane przez zespół: I. Grabowska, T. Kupiec, A. Płoszaj, Ł. Widła-Domaradzki, D. Wojtowicz, A. Wojewódzka-Wiewiórska, A. Rauzer na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2016.

Wyniki analiz kontrfaktycznych wskazują na istnienie zależności między wpływem funduszy pomocowych absorbowanych na poziomie lokalnym w ramach polityki spójności UE oraz polityki rolnej ukierunkowanej na rozwój obszarów wiejskich a kondycją gospodarczą jednostek przyjmujących pomoc. Ich wpływ jest widoczny na obszarach stosunkowo silniejszych (i lepiej funkcjonujących) przy stosunkowo mniejszym (choć nadal pozytywnym) oddziaływaniu pomocy wykorzystywanej przez podmioty w najbardziej zapóźnionych pod względem rozwoju gospodarczego jednostkach. Wnioski takie są zgodne z analizami prowadzonymi dla gospodarek lokalnych korzystających z pomocy w ramach polityki spójności w innych państwach członkowskich (np. Crescenzi i Giua 2014). Podsumowując, należy stwierdzić, że skuteczność pomocy UE

na poziomie lokalnym jest zdeterminowana przez „wejściowy” poziom rozwoju jednostek terytorialnych – pomoc zewnętrzna miała wpływ na wzrost jednostek, które przed momentem uruchomienia pomocy wykazywały się lepszą kondycją gospodarczą i warunkami kontekstowymi. Dlatego wnioskiem praktycznym z analiz jest rekomendacja związana z większym dostosowaniem obszarów wsparcia do potencjału endogenicznego jednostek, a więc nadania wsparciu silniejszego wymiaru „terytorialnego”, większego dopasowania przestrzennego interwencji. Wyraźnie należy oddzielić pomoc ukierunkowaną na wzmacnianie wzrostu gospodarczego, która powinna być dostępna dla jednostek mających potencjał stanowiący podstawy do osiągnięcia trwałego rozwoju od pomocy, mającej na celu podwyższanie jakości życia i zapewnienie mieszkańcom podstawowych usług publicznych. Zgodnie z przesłaniem Raportu Banku Światowego „Reshaping Economic Geography” (2009) wyzwaniem dla decydentów udzielających pomocy powinno być świadome dopuszczenie do „niezrównoważenia” wzrostu gospodarczego, a jednocześnie zapewnienie rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu przez inwestycje w rozbudowę infrastruktury łączącej, tak by korzyści gospodarcze wypracowywane w silniejszych jednostkach były szeroko dostępne w układach terytorialnych.



Rozdział 6

Wyrównawczy charakter funduszy pomocowych UE i czynniki wpływające na ograniczanie ich efektów

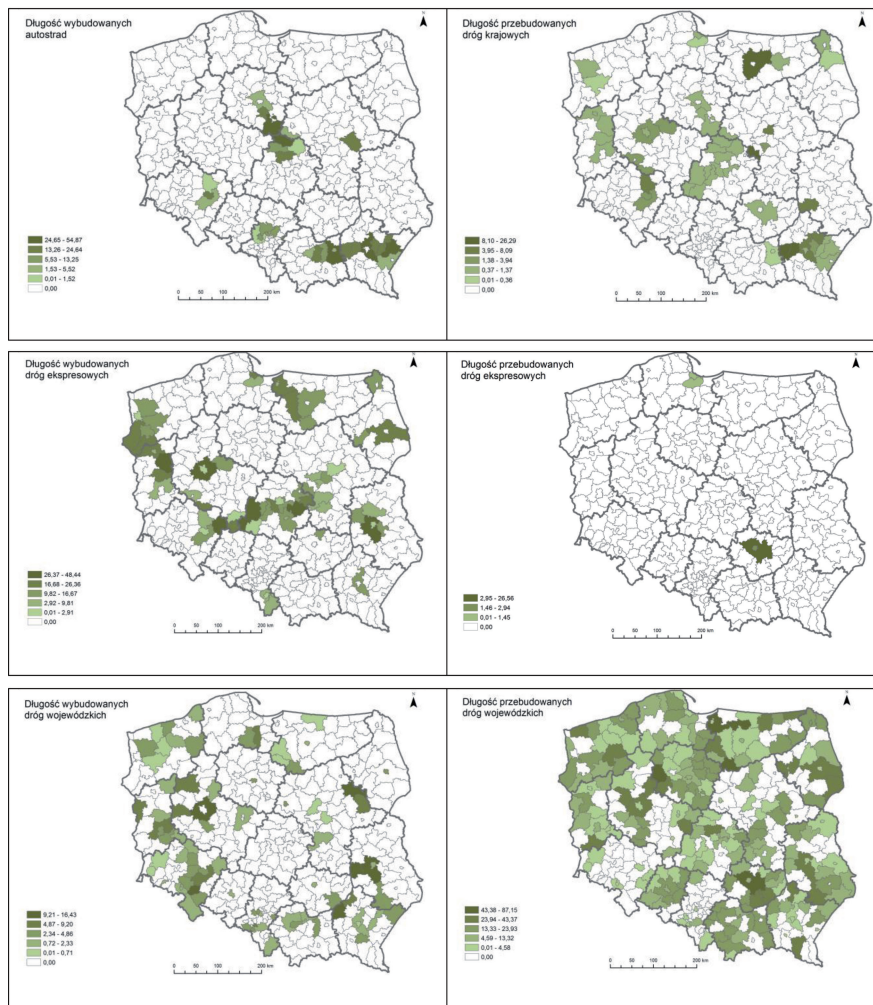
Przedstawiona w rozdziale 5 analiza wpływu funduszy pomocowych zorientowanych na wzrost gospodarek lokalnych wykazuje, że wystąpiły w nich pozytywne efekty związane ze wzrostem i przemianami struktury zatrudnienia. W tej części publikacji podjęta zostanie próba identyfikacji czynników, które decydują o tym, że indukowane wykorzystaniem pomocy zmiany nie są optymalne do osiągnięcia trwałego rozwoju i sprawiają, że gospodarki lokalne i regionalne rozwijają się, nie przeprowadzając jednak gruntownych zmian swoich struktur i nie zwiększając poziomu innowacyjności. Opisano czynniki związane z jednej strony z omówionymi w rozdziale 3 mechanizmami uwarunkowanymi negatywnymi aspektami oparcia rozwoju na niewypracowanych dochodach, z drugiej strony wynikającymi ze specyfiki systemu planowania i wdrażania pomocy w ramach polityki spójności UE.

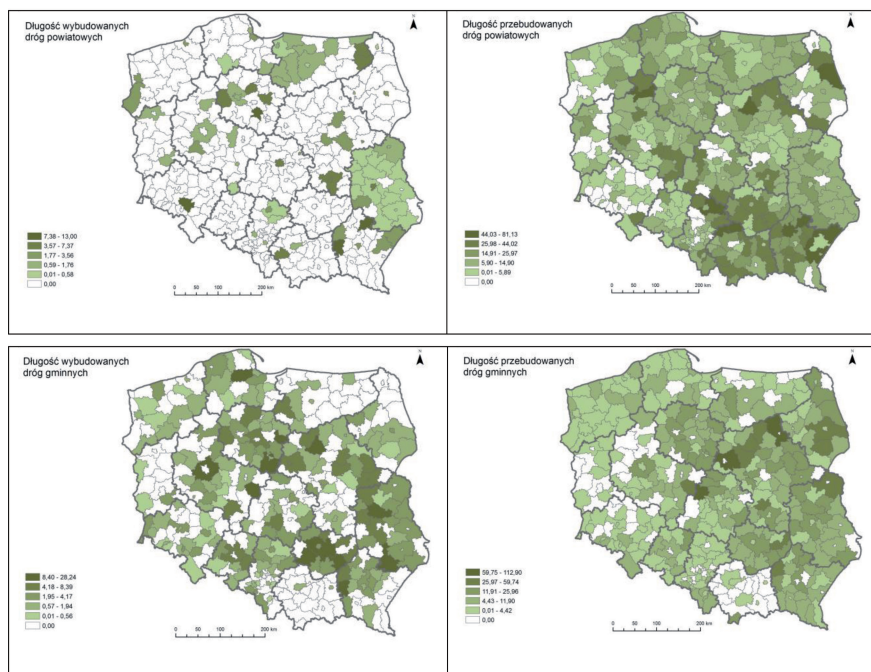
6.1. Koncentracja pomocy na rozwoju infrastruktury podstawowej

Choć jednym z celów, jakie miały realizować fundusze przekazywane regionom w ramach polityki spójności, był wzrost konkurencyjności gospodarki, wydaje się, że przyjęte kierunki wsparcia zdecydowanie promowały opcję „wyrównywania” istniejących różnic w poziomie życia, w tym przede wszystkim w poziomie rozwoju i jakości infrastruktury podstawowej (głównie infrastruktury transportowej, wodno-kanalizacyjnej, społecznej, sportowej, kulturalnej, edukacyjnej i komunikacyjnej). Taką tezę potwierdza analiza wartości zaabsorbowanych środków – na inwestycje w podstawową infrastrukturę transportową przeznaczonych zostało zdecydowanie najwięcej środków pomocowych, które umożliwiły wybudowanie ok. 450 km autostrad (przyrost w stosunku do 2007 roku o 68%), wybudowanie lub przebudowanie niespełna 1000 km dróg ekspresowych (przyrost w stosunku do 2007 roku o prawie 80%). Intensywnie rozwijała się także sieć pozostałych kategorii dróg. Szacuje

się, że przy wsparciu pomocy unijnej dostępnej w ramach perspektywy 2007–2013 wybudowanych lub przebudowanych zostało blisko 10 tys. km dróg, w tym ok. 354 km dróg krajowych, 2715 km wojewódzkich, 4238 km powiatowych i 2570 km dróg gminnych. Rozmieszczenie inwestycji w podziale na kategorie dróg prezentuje rysunek 6.1.

Rysunek 6.1. Rzeczowe efekty przedsięwzięć z zakresu infrastruktury drogowej zrealizowanych przy wsparciu pomocy rozwojowej UE w latach 2007–2013 w podziale na kategorie dróg





Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników deklarowanych przez beneficjentów w dokumentacji projektowej. Baza KSI SIMIK 2007–2013.

Bez wątpienia przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwój infrastruktury drogowej stworzyły podstawy do przyspieszenia rozwoju gospodarczego i poprawy konkurencyjności gospodarczej województw. Stało się tak dzięki lepszemu skomunikowaniu rynków, skróceniu czasu podróży między większymi ośrodkami miejskimi (w szczególności między stolicami województw), poprawie jakości wewnętrznych powiązań komunikacyjnych, wzrostowi atrakcyjności terenów, do których dostęp przed 2007 rokiem był utrudniony, poprawie warunków mobilności osób i towarów w ramach wymiany międzyregionalnej i międzynarodowej. Dodatkowo poprawiło się bezpieczeństwo mierzone liczbą śmiertelnych ofiar wypadków drogowych, jak i komfort podróżowania.

Kompleksowa analiza efektów inwestycji w rozwój infrastruktury drogowej przeprowadzona przez zespół prof. Komornickiego (2013) wykazuje, że największą w skali kraju wartość dodaną i pozytywne efekty sieciowe wygenerowały nowo powstałe lub zmodernizowane autostrady i drogi ekspresowe. Zaznacza się przy tym, że na poziomie lokalnym, mógł wystąpić tzw. efekt korytarza (pozytywne impulsy ekonomiczne ograniczają się do obszarów bezpośrednio sąsiadujących z węzłami na autostradach i drogach ekspreso-

wych), co w dużej mierze mogło ograniczyć występowanie efektu stymulowania wzrostu gospodarczego jednostek lokalnych oddalonych od głównych szlaków komunikacyjnych. Ponadto, jak wykazano w rozdziale 2.4.4, rozwój sieci drogowych, w szczególności w przypadku gospodarek lokalnych, stanowi warunek konieczny, lecz zdecydowanie niewystarczający do osiągnięcia dynamicznego rozwoju gmin i powiatów.

Badania wykazują dodatkowo, że intensywny wzrost inwestycji w rozwój infrastruktury drogowej w latach 2007–2015 spowodował mniejsze niż można było się spodziewać efekty popytowe, jakie co do zasady towarzyszą realizacji tego typu inwestycji. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienia się: brak aktywizacji lokalnych przedsiębiorców mogących pełnić funkcję podwykonawców czy też w ramach szeroko pojętej działalności usługowej związanej z obsługą podmiotów. Wzrost liczby działań związanych z rozbudową i modernizacją sieci komunikacji drogowej generował także – związane z poważnymi utrudnieniami w ruchu lokalnym i w konsekwencji wydłużeniem czasu w ruchu pasażerskim i towarowym – koszty dla gospodarek lokalnych. Koszty te zwiększały się wraz z wydłużeniem się prac inwestycyjnych na wielu odcinkach modernizowanych dróg. Z problemem niedotrzymywania terminów zawartych w przyjętych harmonogramach projektów inwestycyjnych wiąże się upadłość przedsiębiorstw budowlanych oraz dodatkowe koszty asygnowane na wysuwane przez wykonawców roszczenia (Komornicki i in. 2013).

Oprócz ogromnych nakładów na rozwój infrastruktury drogowej pomoc unijna wykorzystana została w znaczącym stopniu na modernizację i rozwój komunikacji kolejowej. Łącznie przebudowano około 18% wszystkich czynnych linii, a więc 3636 km szlaków kolejowych. Pozwoliło to na zwiększenie dopuszczalnej prędkości przewozowej powyżej 160 km/h na długości 1300 km. Wsparcie przeznaczone zostało także na pokrycie kosztów 85% wszystkich inwestycji w tabor zrealizowanych w okresie dostępności funduszy w latach 2007–2013, a konkretnie na zakup i modernizację 566 jednostek taboru kolejowego. Jednakże efektywność inwestycji w kolej ocenić należy jako niską. Inwestycje zrealizowane w analizowanym okresie pozwoliły na zwiększenie średniej prędkości komunikacyjnej na czynnych liniach jedynie o 9 km/h. Wzrost ten dotyczy głównych linii kolejowych, natomiast na liniach drugorzędnych notowane są spadki średniej prędkości osiągananej przez pociągi. Dodatkowo wskaźnik pracy przewozowej w przewozach pasażerskich w 2016 roku osiągnął poziom 19,2 mld pasażerokilometrów – wartość z przełomu lat 2008/2009 – a więc sprzed wystąpienia największych utrudnień modernizacyjnych w związku z prowadzonymi pracami infrastrukturalnymi powodującymi wydłużenie czasu przejazdu. Wnioski z przeprowadzonych badań

ewaluacyjnych dotyczących efektów inwestycji transportowych realizowanych przy wsparciu funduszy pomocowych UE wskazują na „niewystarczający wpływ projektów na cały powiązany z nim rynek, w tym zidentyfikowanie alternatywnych korytarzy transportowych, konkurencyjnych środków transportu”. Nadmiernie uproszczone analizy popytowe spowodowały niejednokrotnie realizację konkurencyjnych względem siebie inwestycji (np. drogi i linii tramwajowej). Skuteczność i użyteczność wytworzonej w ramach inwestycji w podstawową infrastrukturę drogową, kolejową i transport miejski osłabiło także niepodjęcie działań komplementarnych (np. brak reorganizacji układu linii komunikacyjnych po uruchomieniu nowej trasy tramwajowej) lub nieprzewidzenie zjawiska indukowania ruchu na nowo otwartych drogach (Raport ewaluacyjny: „Efekty polityki spójności 2007–2013 w Polsce”) (tab. 6.1).

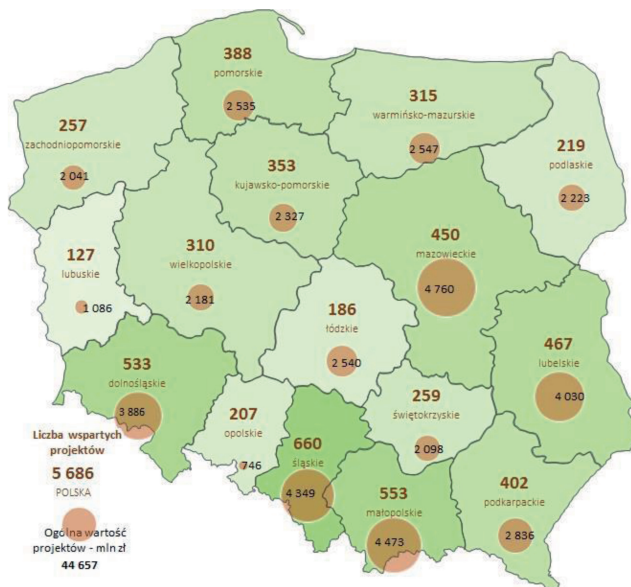
Tabela 6.1. Wybrane wskaźniki rzeczowej realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE w latach 2007–2013

Obszar tematyczny	Nazwa wskaźnika	Wartości dla efektów rzeczowych
Dostępność komunikacyjna	Długość wybudowanych/przebudowanych autostrad i dróg ekspresowych (km)	1 416
	Długość wybudowanych/przebudowanych dróg krajowych i wojewódzkich (km)	3 324
	Długość wybudowanych/przebudowanych dróg powiatowych i gminnych (km)	7 112
	Długość wybudowanych/przebudowanych linii kolejowych (km)	1 567
	Liczba zakupionych/zmodernizowanych jednostek taboru komunikacji miejskiej	3 217

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rozwoju (2016). *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013*. Warszawa: 2016.

Przyczyną ograniczonego przełożenia się pomocy unijnej na wzrost gospodarczy może być także fakt jej wykorzystania na intensywny rozwój infrastruktury społecznej, która nie wywołuje bezpośrednich efektów podażowych w gospodarkach lokalnych i regionalnych. Analiza danych KSI SIMIK wskazuje, że do 2016 roku zrealizowano ok. 5700 przedsięwzięć z zakresu rozwoju oraz poprawy stanu infrastruktury kultury, oświaty, opiekuńczo-wychowawczej, mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, turystyki i sportu, rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich i innej infrastruktury społecznej o łącznej wartości o wartości 44,7 mld zł (rys. 6.2).

Rysunek 6.2. Przedsięwzięcia z zakresu rozwoju infrastruktury społecznej wsparte środkami unijnymi alokowanymi na lata 2007–2013



Źródło: Badanie ewaluacyjne „Wpływ polityki spójności 2007–2013 na rozwój i funkcjonowanie infrastruktury społecznej”.

Zrealizowane inwestycje pozwoliły na podniesienie ogólnego poziomu dostępności infrastruktury społecznej w roku 2015 o 25% w stosunku do roku 2008 oraz na wyrównanie różnic między podregionami w poziomie dostępności, choć z pomocy unijnej najczęściej korzystały inwestycje charakteryzujące się stosunkowo korzystną sytuacją pod względem poziomu rozwoju tej infrastruktury. Skutecznością, rozumianą jako korelacja wysokości nakładów inwestycyjnych z osiągniętą w danym obszarze poprawą w dostępie do usług oferowanych w ramach wytworzonej infrastruktury, wykazały się przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury ochrony zdrowia, edukacji i kultury. Natomiast w przypadku turystyki, sportu i rekreacji oraz integracji i pomocy społecznej nie stwierdzono statystycznych dowodów potwierdzających skuteczność interwencji. W badaniu opisano także przykłady przesadnej skali sfinansowanych obiektów. Istnieją obawy co do możliwości finansowania części wspartych obiektów w założonej skali, zarówno w okresie formalnej trwałości projektu, jak i (przede wszystkim) w dalszym okresie. Dotyczyć to też może sytuacji, w której albo przeszacowano popyt na usługi danego typu, albo ma on charakter spadkowy, choćby z przyczyn demograficznych. W przypadku niektórych inwestycji, głównie realizowanych przez jednostki samorządu terytorial-

nego w sferze turystyki i kultury, ich ostateczny kształt (np. atrakcyjność oferty, kompleksowość i komplementarność produktów turystycznych) nie zawsze odpowiadał oczekiwaniom turystów (Raport końcowy z badania ewaluacyjnego „Wpływ polityki spójności 2007–2013 na rozwój i funkcjonowanie infrastruktury społecznej”).

Zjawisko koncentracji środków pomocowych na poprawie stanu i rozwoju infrastruktury podstawowej w gminach i powiatach potwierdza szereg badań o charakterze jakościowym, prowadzonych w ramach innych, licznych ewaluacji. Wynika z nich, że w jednostkach lokalnych przeważają inwestycje związane z modernizacją dróg, rozwój infrastruktury podstawowej, takiej jak wodociągi i kanalizacja czy infrastruktury społecznej typu domy kultury, baseny, obiekty sportowe. Działania bezpośrednio przekładające się na wzmocnienie sektora gospodarczego (dotacje bezpośrednie, przygotowanie terenów inwestycyjnych) podejmowane są na poziomie lokalnym w bardzo ograniczonym zakresie. W dużej mierze wynika to z niskiego poziomu rozwoju infrastruktury podstawowej znacznej części gmin i powiatów i chęci „nadrobienia” przez władze samorządowe dystansu dzielącego je od większych i lepiej rozwiniętych jednostek, a także ze skali środków alokowanych w programach operacyjnych na wsparcie konkretnych obszarów. Podejmowaniu bardziej innowacyjnych przedsięwzięć (przede wszystkim związanych ze sferą gospodarczą) nie sprzyjają także ograniczone budżety gmin oraz nieprzychylna takim przedsięwzięciom postawa mieszkańców, którzy od swoich władz oczekują – w pierwszej kolejności – inwestycji związanych właśnie z infrastrukturą podstawową (por. Wojtowicz i Kupiec 2013; Raport: „Wpływ funduszy europejskich perspektywy finansowej 2007–2013 na rozwój społeczno-gospodarczy Polski Wschodniej”).

6.2. Nieskuteczność działań ukierunkowanych na wzmocnienie innowacyjności

Obok znaczących kwot przeznaczonych na rozwój infrastruktury podstawowej, który wpisywał się w realizację „wyrównawczych” celów pomocy rozwojowej, do jednego z głównych obszarów wsparcia rozwoju funduszy przekazywanych polskim regionom w ramach polityki spójności realizowanej w latach 2007–2013 należały działania ukierunkowane na zwiększenie innowacyjności gospodarki, w tym na rozwój powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym, ułatwiające transfer wiedzy między współpracującymi podmiotami (przede wszystkim jednostkami naukowo-badawczymi i przedsiębiorstwami).

Co do zasady działania te powinny realizować cele „prorozwojowe”, a więc przyczyniać się do podnoszenia poziomu konkurencyjności i stymulowania wzrostu gospodarczego (w przeciwieństwie do obszarów wsparcia mających na celu wyrównywanie luki infrastrukturalnej i podnoszenie poziomu jakości życia).

Brak lokalnej działalności badawczo-rozwojowej jest coraz częściej postrzegana jako główna przyczyna powolnego wzrostu gospodarczego w słabiej rozwiniętych regionach. To innowacyjność firm zlokalizowanych w danym regionie wspieranych przez sektor naukowo-badawczy – w myśl hasła „unowocześnij lub giń” (*innovate or die*) (Reich 2002 za: Gorzelak 2007) – decyduje o jego pozycji konkurencyjnej. Zapewnienie wsparcia w postaci zachęt, stworzenia systemów transferu technologii i specjalnej infrastruktury B&R przedsiębiorcom z mniej rozwiniętych regionów uzasadnia się brakiem ich zdolności i możliwości zdobywania i absorpcji wiedzy technologicznej oraz ogólnym brakiem otwartości na badania i rozwój technologiczny (Komisja Europejska 1994b, s. 11). Konieczność wsparcia w ramach polityki spójności innowacyjności w regionach mniej rozwiniętych wpisuje się ponadto w cel osiągnięcia spójności: „praktyka większości państw, które kierują się chęcią maksymalizacji ogólnokrajowych zysków przy dotowaniu realizacji projektów badawczo-rozwojowych, koncentruje finansowanie w niektórych (najbardziej zamożnych) obszarach kraju, nie dążąc tym samym do równomiernej regionalnej dystrybucji zachęt B&R” (Komisja Europejska 1996, s. 52). Podejście Komisji jest sprzeczne z koncepcją wzorców innowacji (opisaną w rozdziale 1.4.2): równomierna i „szablonowa” dystrybucja zachęt B&R nie może być skuteczna, biorąc pod wagę różne konteksty i zasoby poszczególnych obszarów, które warunkują efektywność rozwoju sfery B&R.

Pomoc unijną, która miała podnieść poziom innowacyjności wykorzystano w głównej mierze na rozwój ośrodków innowacji, do których zalicza się parki technologiczne, naukowe, naukowo-technologiczne, przemysłowo-technologiczne, techno-parki, inkubatory technologiczne, centra transferu technologii, akademickie inkubatory przedsiębiorczości oraz centra innowacji i rozwoju. Instytucje te, dysponując odpowiednią infrastrukturą i innymi zasobami, z definicji powinny zajmować się szeroko pojętą promocją i inkubacją innowacyjnej przedsiębiorczości opartej na wykorzystaniu nowych rozwiązań oraz wsparciem kierującym działalność na rozwój innowacyjnych podmiotów gospodarczych (Mażewska i Tórz 2016, s. 8).

Pomoc finansowa przeznaczona na rozwój ośrodków innowacji w znaczącej mierze wsparła powstanie lub rozbudowę istniejącej infrastruktury tych instytucji. W latach 2007–2015 zrealizowano 60 tego typu inwestycji (w tym

36 parków technologicznych i 14 parków przemysłowych) o łącznej wartości ponad 2,257 mln zł, przy dofinansowaniu unijnym na poziomie 1,276 mln zł. W latach 2007–2014 prawie trzykrotnie wzrosła liczba parków technologicznych (z 15 do 42), natomiast liczba inkubatorów technologicznych zwiększyła się o 50% (z 16 do 24). W tym samym okresie ośrodki innowacji wdrożyły projekty związane z ich działalnością bieżącą (nieinwestycyjne) o wartości ponad 207 mln zł, przy dofinansowaniu ze środków unijnych na poziomie 185 mln zł. Dostępność bezwrotnych dotacji, które mogły zostać wykorzystane na budowę lub rozwój ośrodków innowacji wpłynęła na wzrost liczby tego typu jednostek działających na i dla rynków lokalnych. Szacuje się, że w przypadku blisko 70% parków technologicznych funkcjonujących obecnie w Polsce udziałowcami są władze lokalne (które, wraz z władzami regionalnymi, są jednocześnie najczęstszymi inicjatorami powoływania tego typu instytucji), w dalszej kolejności publiczne uczelnie wyższe (39,3%) i władze regionalne (21,4%). Prywatne firmy mają niespełna 1/5 udziałów w tego typu instytucjach (17,9%)¹ (Staszków 2015, s. 127) (tab. 6.2).

Tabela 6.2. Wartość projektów zrealizowanych przy współudziale środków unijnych przez ośrodki innowacji w latach 2007–2015 (w mln zł)

Rodzaj projektu	Zasięg oddziaływania	
	Regionalny	Ponadregionalny
Inwestycja w rozwój infrastruktury technicznej	1 048,57	1 208,92
Działania związane z działalnością bieżącą	4,23	3,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI MR.

Wsparcie rozwoju ośrodków innowacji funduszami unijnymi okazało się nie mieć jednak przełożenia na wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Istnieje szereg badań dowodzących znikomej efektywności funkcjonujących w Polsce tego typu jednostek zarówno w wymiarze finansowym (nieosiągnięcie zysków z prowadzonej działalności), jak i merytorycznym (brak wpływu na zwiększenie poziomu innowacyjności, rozwój zaawansowanych technologii i komercjalizacji wyników badań naukowych). O ograniczonej skuteczności wsparcia

¹ Dla porównania w Stanach Zjednoczonych w największej liczbie przypadków założycielami i udziałowcami parków technologicznych są publiczne uczelnie wyższe (52,9%), w dalszej kolejności władze lokalne oraz firmy prywatne (po 23,5%), których celem jest przyczynianie się do rozwoju mniejszych przedsiębiorstw zlokalizowanych w parkach technologicznych (Staszków 2015, s. 129–130).

przeznaczanego na wzmocnienie innowacyjności świadczą dane dotyczące miejsca regionów w Europejskiej Tablicy Wyników Innowacyjności (European Innovation Scoreboard). W rankingu wyróżnia się cztery główne typy wskaźników i dziesięć wymiarów innowacji, obejmując łącznie 27 różnych wskaźników odwzorowujących główne czynniki napędzające innowacyjność. Regiony państw członkowskich na podstawie ich średniej oceny wyników obliczonej za pomocą „ogólnego wskaźnika innowacyjności” są podzielone na cztery grupy: (1) liderzy innowacji, (2) silni innowatorzy, (3) innowatorzy umiarkowani oraz (4) skromni innowatorzy. Analiza sytuacji innowacyjności polskich regionów pokazuje, że w każdym z branych po uwagę czynników regiony (z kilkoma wyjątkami) plasują się poniżej unijnej średniej. W szczególności słabo funkcjonują wymiary, tj. powiązania przedsiębiorczość oraz otwarte, doskonałe i atrakcyjne systemy finansowania badań. Jako najslabiej wypadające wskaźniki wskazano m.in. liczbę doktorantów spoza krajów Unii Europejskiej oraz liczbę publikacji tworzonych w partnerstwie publiczno-prawnym.

W 2006 roku jedynie 6 polskich województw uznanych zostało za średnio-słabych innowatorów (mazowieckie, małopolskie, śląskie, dolnośląskie i pomorskie), reszta zaś znalazła się w grupie słabych innowatorów (Komisja Europejska 2007). W porównaniu z rokiem 2008 osiem polskich województw nie zmieniło swojej pozycji, pozostając w grupie umiarkowanych innowatorów, pięć odnotowało spadek i w 2016 roku zostało zakwalifikowanych do kategorii skromnych innowatorów (tab. 6.3).

Tabela 6.3. Zmiana pozycji polskich regionów w Tablicy Wyników Innowacyjności (wg wartości skumulowanego wskaźnika innowacyjności)

Pozycja w Regional Innovation Scoreboard 2016 r.	Porównanie z pozycją w Regional Innovation Scoreboard z 2008 r.	Województwa
Innowatorzy umiarkowani	bez zmiany	dolnośląskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podlaskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie
	awans	zachodniopomorskie
Skromni innowatorzy	spadek	kujawsko-pomorskie, lubelskie, opolskie, świętokrzyskie, wielkopolskie
	bez zmiany	warmińsko-mazurskie, lubuskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie RIS 2009 i 2016.

Dotychczasowa działalność ośrodków innowacji nie wpłynęła na wzrost stopnia wdrażania innowacyjnych technologii w Polsce. Jak wynika z raportu opublikowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2016 roku po kontroli działalności ośrodków innowacji, w zbadanych instytucjach zaledwie 14% firm-rezydentów dokonało w latach 2013–2015 zgłoszeń dotyczących wynalazku lub wzoru użytkowego w Urzędzie Patentowym. Podobne wnioski dotyczące skuteczności działalności instytucji, których głównym celem powinna być promocja innowacji, wynikają z badań Błaszczaka i innych (2016) przeprowadzonych na próbie 300 przedsiębiorstw zlokalizowanych w 39 funkcjonujących w Polsce parkach technologicznych. Pokazują one, że około połowa firm-rezydentów parków technologicznych nie prowadzi samodzielnie żadnej działalności badawczo-rozwojowej. Firmy te nie mają własnych działów B&R, nie zatrudniają pracowników, którzy zajmowałiby się tego typu pracami, i nie ponoszą żadnych wydatków związanych z tego typu aktywnością. Zakupu patentów, licencji, know-how lub franszyzy dokonuje jedynie niespełna jedna czwarta firm funkcjonujących w parkach. Tylko 37% firm zadeklarowało współpracę z instytucjami naukowo-badawczymi lub indywidualnymi naukowcami. Niski był także zidentyfikowany wskaźnik współpracy z innymi przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w tym samym parku technologicznym. Jak zaznaczają autorzy: „Faktycznie zinstytucjonalizowana współpraca badawczo-rozwojowa dotyczy zatem stosunkowo niewielkiej frakcji przedsiębiorstw-rezydentów parków technologicznych” (Błaszczak i in. 2016, s. 82). Wprowadzenie innowacji, rozumianych jako nowe produkty, rozwiązania procesowe, marketingowe i organizacyjne w latach 2010–2015 nie było zjawiskiem powszechnym w podmiotach-lokatorach parków technologicznych.

W przytaczanych badaniach zidentyfikowano 5 grup przedsiębiorstw ze względu na „strategie wiedzy” – sposoby orientowania się wobec wiedzy (wytwarzania i wykorzystywania w działaniach firm). 30% wszystkich firm działających w parkach technologicznych zostało zakwalifikowanych do grupy firm jednoznacznie nieinnowacyjnych: wskaźniki wzięte pod uwagę w badaniu, tj. wprowadzanie nowych produktów na rynek, ponoszenie nakładów na działania B&R, zatrudnienie etatowych pracowników do prac badawczo-rozwojowych, ochrona prawna własności intelektualnej na rynkach zagranicznych, zakup patentów, licencji, know-how itp. oraz współpraca dotycząca B&R z instytucjami naukowymi i badawczymi – w firmach tych kształtowały się na bardzo niskim lub wręcz zerowym poziomie. Jedynie 10% podmiotów stanowiły „awangardę” firm operujących w sektorach zaliczanych do sektorów gospodarki opartej na wiedzy (Błaszczak i in. 2016, s. 87).

Ograniczona współpraca z firmami, która wynikała z niedopasowania oferty do potrzeb przedsiębiorców oraz niewielkiego popytu na usługi proinnowacyjne, spowodowała, że ośrodki innowacyjności nie niezależniły się finansowo od korzystania ze środków publicznych. W okresie dostępności funduszy w ramach perspektywy 2007–2013 udział dochodów własnych parków i inkubatorów technologicznych oraz centrów transferu technologii wyraźnie zmalał. Z danych zawartych w sprawozdaniach z działalności ośrodków innowacyjności i przedsiębiorczości, które wzięły udział w badaniu Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości (SOOiPP 2015) wynika, że w 2015 roku w porównaniu z 2007 rokiem spadek udziału dochodów własnych w największym stopniu dotyczył centrów transferu technologii (spadek z 34% do zaledwie 8%), w dalszej kolejności parków technologicznych i inkubatorów technologicznych (odpowiednio 51% vs 34% oraz 57% vs 45%).

Tabela 6.4. Struktura finansowania bieżącej działalności parków technologicznych w latach 2007–2013 (w %)

Kategorie wpływów	2007	2009	2010	2011	2013
Wpływy z czynszu i innych opłat eksploatacyjnych	44,1	27,1	35,8	32	33,9
Wpływy z działalności szkoleniowo-doradczej	6,4	10,3	4,9	1	0,6
Inne dochody własne	8,5	13,3	19,1	19,3	*
Zagraniczne granty i projekty	13,6	21	14,1	5,4	1,51
Krajowe granty i projekty	3,2	3,8	6,9	15,1	22,02
Regionalne/lokalne granty i projekty	1,2	0	1,5	2,6	14,2
Wkłady, subwencje i dopłaty udziałowców	18,3	17,4	8,8	3,8	*
Sprzedaż lub dzierżawa działek inwestycyjnych	0	0	4,7	*	*
Inne zasilanie zewnętrzne	4,7	7,1	4,2	13,7	10
Wkład macierzystej i stowarzyszonych instytucji naukowych	*	*	*	1,4	14,6
Wpływy z inwestycji kapitałowych	*	*	*	5,7	*
Wpływy z abonamentów za udostępnianie adresu lub osobowości prawnej parku	*	*	*	*	0,31
Wpływy ze sprzedaży usług laboratoryjnych	*	*	*	*	2,93

* – ankieta nie zawierała takiej kategorii w kafeterii odpowiedzi w danym roku.

Notka: Mażewska i Tórz 2015, s. 33.

Problem braku samodzielności finansowej parków technologicznych oraz ich ograniczonego wpływu na wspieranie rozwoju innowacyjności regionów odzwierciedlają dane przedstawione w tabeli 6.4. Największą kategorię wpływów stanowią wpływy z najmu powierzchni od firm-rezydentów, a wpływy z usług laboratoryjnych kształtują się na poziomie niespełna 3% wszystkich uzyskiwanych przychodów.

Autorzy raportu z 2015 roku o stanie parków technologicznych zwracają także uwagę na dwa inne niepokojące zjawiska. Pierwsze dotyczy faktu, że w ostatnich latach parki wyraźnie skupiają się na zasiedlaniu powierzchni użytkowych, przy czym funkcje inkubacyjne i wsparcia merytorycznego stopniowo zaczynają w nich zanikać. Drugie dotyczy „przytłaczającej” liczby wśród rezydentów parków przedsiębiorstw zajmujących się usługami telekomunikacyjnymi, działalnością związaną z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki oraz działalnością usługową w zakresie informacji, a więc firm, które powinny być podmiotami wspierającymi dla docelowej grupy parków – jako centrów kreacji wiedzy i innowacji – firm zaawansowanych technologicznie o wysokim potencjale produkcyjnym lub usługowym (Mażewska i Tórz 2016, s. 37, 38).

Zależność ośrodków innowacji od zewnętrznego finansowania środkami publicznymi (w tym w głównej mierze funduszami dostępnymi w ramach polityki spójności UE) dowodzą także dane przytaczane we wspomnianym wcześniej raporcie NIK z 2016 roku. Analiza kondycji finansowej zbadanych instytucji wskazywała, że nadwyżkę przychodów nad kosztami osiągnęło 60% ośrodków innowacji korzystających ze wsparcia na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Działanie 5.3) i jedynie nieco ponad 1/3 ośrodków niekorzystających z tego wsparcia. Znamienne jest, że wraz z rozwojem działalności ośrodków innowacji nie zanotowano spadku udziału finansowania ze środków publicznych działalności bieżącej, co sugeruje, że w dłuższej perspektywie czasowej prawdopodobnie będą występować problemy z utrzymaniem tego typu instytucji i – co wydaje się kluczowe, biorąc pod uwagę charakter, jaki powinny mieć świadczone przez nie usługi – problemy z finansowaniem inwestycji ukierunkowanych na odnawianie i unowocześnianie infrastruktury pozostającej w ich dyspozycji.

W raporcie z kontroli wskazuje się, że dofinansowanie przyznawano projektom, które zakładały wdrożenie innowacyjności niewykraczającej poza poziom danej firmy. Ponadto nie doprecyzowano sposobu dokumentowania nowatorskiego charakteru projektów, a na wybór projektów wpływały m.in. prognozy przyszłych wyników finansowych, do których osiągnięcia firmy nie

były *de facto* zobowiązane w umowach podpisywanych przy udzielaniu dotacji. Wśród przedsiębiorstw, które dzięki finansowemu wsparciu rozszerzyły swoją ofertę w ramach prowadzonej działalności, jedynie połowa wdrożyła wyniki prac badawczo-rozwojowych, pozostałe zaś ograniczyły się do zakupu dostępnych na rynku produktów i usług. W ocenie NIK (2016) podejmowane przez te instytucje działania jedynie w ograniczonym zakresie zapewniały zainteresowanym przedsiębiorcom dostęp do profesjonalnych usług okołobiznesowych, a zaangażowane zasoby jedynie w niewielkim zakresie przysłużyły się do rozwoju przedsiębiorczości.

Przyczyn utrzymującej się niskiej innowacyjności gospodarek regionalnych, mimo dostępności funduszy pomocowych mających przełamać ten problem, upatrywać należy także w nieskuteczności wsparcia oferowanego w ramach perspektywy budżetowej UE 2007–2013 uczelniom wyższym. Większość programów współfinansowanych z środków UE przewidywało dotacje na zakup aparatury naukowo badawczej zaliczanej do środków trwałych, roboty budowlane, modernizację i wyposażenie w zakresie infrastruktury badawczo-rozwojowej. Jednakże dofinansowanie najczęściej wykluczało możliwość wykorzystania powstałej infrastruktury i zakupionego sprzętu w celach komercyjnych, a więc np. wykonując projekty badawcze służące opracowaniu innowacyjnych rozwiązań dla przedsiębiorstw. Na realizację projektów, których dofinansowanie przyznawane było na zasadach dopuszczalnych przepisami o udzielaniu pomocy publicznej i których celem był rozwój specjalistycznej bazy laboratoryjnej wykorzystywanej wyłącznie do badań komercyjnych prowadzonych na rzecz przedsiębiorstw zainteresowanych pozyskaniem nowych rozwiązań technologicznych lub do świadczenia usług specjalistycznych, na które występuje popyt rynkowy, zdecydował się niewielki odsetek uczelni. Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że na zwiększone bieżące koszty utrzymania nowo wybudowanej infrastruktury uczelni wyższych, obecnie nakładają się niekorzystne trendy demograficzne, co pogarsza perspektywy finansowe uczelni i ogranicza ich chęci i zdolności do prowadzenia badań naukowych czy podejmowania innych rozwojowych przedsięwzięć.

W przypadku dotacji na realizację projektów badawczych udzielanych uczelniom przyznanie dofinansowania nie było uzależnione od przekazania firmom wyników prowadzonych badań. Wśród rezultatów dofinansowanych projektów nie przewidziano także obowiązku wykazywania, jako rezultatów, uzyskanych przez uczelnię patentów lub wdrożeń. Ustalony dla tych projektów wskaźnik rezultatu odnosił się do wysokości środków własnych uczelni zaangażowanych w realizację projektu, nie odzwierciedlał natomiast wpływu projektów na szersze otoczenie, w tym przedsiębiorstwa.

W raporcie NIK (2015) oceniającym wykorzystanie środków pomocowych przeznaczonych na rozwój innowacyjności na Opolszczyźnie wskazano także na niepełne wykorzystanie potencjału sektora badawczo-rozwojowego oraz kadr naukowych, niedostateczny poziom współpracy tego sektora z przedsiębiorstwami, zbyt ogólną i niewystarczającą ofertę instytucji otoczenia biznesu w zakresie usług szkoleniowych, doradczych i informacyjnych dotyczących możliwości pozyskania środków na działalność innowacyjną i badawczo-rozwojową oraz brak mechanizmów skłaniających przedsiębiorców do prowadzenia i wykorzystywania w większej skali wyników prac badawczo-rozwojowych.

Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że tworzone lub rozwijane przy wykorzystaniu znaczących funduszy pomocy zewnętrznej ośrodki innowacji, parki technologiczne i uczelnie wyższe – a więc instytucje, które z definicji powinny pełnić funkcje jednostek wspierających rozwój innowacyjności i jej dyfuzji – w rzeczywistości nie przyczyniają się do wzrostu liczby firm innowacyjnych przejmujących w regionach kluczową rolę w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy. Taka konstatacja implikuje poważne wątpliwości co do efektywności wspierania środkami zewnętrznej pomocy finansowej rozwoju tego typu instytucji, które miały być narzędziem służącym do stymulowania produkcji i dyfuzji kluczowych, endogennych zasobów wzrostu gospodarczego, tj. wiedzy i innowacji na poziomie regionalnym oraz krajowym.

Można przyjąć, że mała skuteczność działań współfinansowanych ze środków unijnych mających na celu rozwój innowacyjności wynika zarówno ze strony podaży, jak i popytu na innowacje w regionach o mniej korzystnych warunkach gospodarczo-społecznych. Mimo nakładów inwestycyjnych zapewniających rozwój infrastruktury ośrodków prowadzących badania i wytwarzających innowacje, ich potencjał dostarczania nowych rozwiązań i technologii użytecznych dla firm jest ograniczony. Zgodnie z neo-schumpeterowskim podejściem do wzrostu endogennego warunkiem efektywności inwestycji w sektor badań i rozwoju jest minimalny próg inwestycji, który powinien być finansowany kapitałem przedsiębiorstw prywatnych – podmiotów faktycznie zainteresowanych wdrożeniem nowych rozwiązań i oczekujących z tego typu nakładów konkretnych stóp zwrotu, gdyż akumulacja technologii jest wynikiem świadomych decyzji podmiotów gospodarczych. Brak firm o potencjale i ambicjach do szybkiego rozwoju, gotowych do podjęcia współpracy z jednostkami badawczo-rozwojowymi i finansowania ich prac nad tworzeniem nowych rozwiązań sprawia, że jednostki te stają się swego rodzaju instytucjami bezużytecznymi w kontekście roli, do jakich zostały stworzone – a więc centrów promocji innowacji. Inwestycje w rozwój infrastruktury nielicznych jednostek strony podaży-

wej sektora B&R nie gwarantują „przełamania” istniejących w tej sferze znaczących efektów progowych, ograniczeń wynikających z jakości i liczby kadry prowadzącej badania, większego stopnia jej izolacji w porównaniu z jednostkami zlokalizowanymi w bardziej zaawansowanych centrach technologicznych, słabo rozwiniętej sieci współpracy i jakości lokalnego kapitału ludzkiego (por. Engelbrecht 1997). Symptomatycznym przykładem takiej sytuacji może być województwo opolskie, które na przedsięwzięcia zorientowane na rozwój innowacyjności przedsiębiorstw, wzmocnienie sektora badawczo-rozwojowego oraz instytucji otoczenia biznesu otrzymało pomoc w wysokości ponad 330 mln zł. Mimo osiągnięcia zakładanych wskaźników produktów i rezultatów, w kolejnych rankingach innowacyjności regionalnej Komisji Europejskiej region ten wciąż klasyfikowany jest na najniższym poziomie, a skumulowany wskaźnik innowacji systematycznie spada.

Wsparcie instytucji sektora badania i rozwoju, udzielane w ramach funduszy pomocowych w regionach słabiej rozwiniętych, ze względu na ograniczoną skalę i rozproszenie terytorialne nie przynosi spodziewanych efektów. Projekty badawczo-rozwojowe finansowane z tego źródła mogą nie mieć wymiaru zapewniającego ich przełomowość, konkurencyjność i nowatorstwo. Aby wsparcie innowacji ograniczonymi środkami pomocowymi było skuteczne, powinno być dostosowane do kontekstu, zasobów endogenicznych i fazy procesu innowacyjności, w jakim znajduje się dany region. Inwestycje wzmacniające B&R powinny więc koncentrować się na obszarach już wyposażonych w odpowiednie zasoby kapitału ludzkiego i fizycznego, przy jednoczesnym wzmacnianiu mechanizmów zapewniających dyfuzję innowacji i efekty rozlewania się zgodnie z szeroko pojętymi koncepcjami polaryzacyjnymi.

6.3. Nieefektywna absorpcja środków

Przyczyną tego, że pożądane i pro wzrostowe efekty wykorzystania pomocy unijnej na poziomie lokalnym były ograniczone, jest nieefektywna alokacja środków, wynikająca z kilku scharakteryzowanych poniżej kwestii, w dużej mierze związana z kształtem zaprojektowanego na lata 2007–2013 systemu wdrażania funduszy polityki spójności UE.

6.3.1. Wydawanie „szybkie a nie mądre” i efekt deadweight

Wdrażaniu funduszy pomocowych towarzyszy presja czasowa, gdyż zgodnie z przyjętym systemem realizacji polityki spójności UE niewykorzystanie

środków alokowanych na dany kraj lub region powoduje utratę możliwości skorzystania z nich w kolejnych latach. Jak najszybsza absorpcja środków europejskich leży więc zarówno w interesie instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi, które dążą do rozdysponowania środków, jak i beneficjentów pragnących uzyskać dofinansowanie realizowanych inwestycji. Dodatkowo dotacje przyznawane były w ramach konkursów zamkniętych, a więc w ściśle określonych okresach (najczęściej 1 miesiąca). Presja czasu niejednokrotnie ograniczała możliwości dokładnego przemyślenia założeń i przygotowania rzetelnych analiz społeczno-gospodarczych przedsięwzięć z jednej strony, a z drugiej – ich przeanalizowania w ramach procesu oceny merytorycznej.

Chęć pozyskania jak największej ilości bezzwrotnych środków pomocowych (zarówno na poziomie regionów, jak i powiatów i gmin) na niekoniecznie optymalne lub zasadne w kontekście faktycznych potrzeb danej jednostki przedsięwzięcia, wzmocnił przyjęty przez rząd mechanizm Krajowej Rezerwy Wykonania (KRW), w ramach którego Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pełniące funkcję instytucji koordynującej wdrażanie funduszy unijnych, wyasygnowało dodatkowe środki na realizację programów operacyjnych. Ponad 1/3 wszystkich środków KRW (w kwocie ponad 512 mln euro) przypadło dla regionalnych programów operacyjnych. Pozostałe miały być przydzielone na realizację krajowych programów operacyjnych. W założeniach inicjatywa ta miała stanowić narzędzie motywujące władze samorządów województw do sprawniejszej absorpcji funduszy. W zależności od tempa wydatkowania alokacji poszczególnych RPO do końca 2010 roku województwa miały otrzymać nadprogramowe, dodatkowe środki do wykorzystania na wsparcie przedsięwzięć realizowanych w regionach. Aby otrzymać część tych środków, instytucje zarządzające poszczególnymi regionalnymi programami operacyjnymi musiały spełnić warunki odpowiadające zasadom podziału KRW, które zostały wypracowane w toku konsultacji z Komisją Europejską oraz instytucjami zarządzającymi krajowymi i regionalnymi programami operacyjnymi. Przyjęta metodologia podziału zakłada m.in. rozdysponowanie KRW między województwa według kryteriów: dopuszczającego (wydatkowanie 20% alokacji na dany RPO) oraz rankingujących (im wyższa wartość wydanych środków, tym wyższa dodatkowa pula środków do wykorzystania). Ostatecznie na koniec 2010 roku średnia wykorzystanej pomocy unijnej w ramach RPO wyniosła 27%, a najwyższej w rankingu tym uplasowało się województwo opolskie osiągnęło poziom 43,8%.

W rzeczywistości jednak mechanizm ten uruchomił „wyścig” samorządów, które starały się wykazać jak największą kwotą zakontraktowanych środków,

uzasadniając konieczność przyjęcia strategii wydatkowania „szybkiego”, a nie „mądrego”. Wielki pośpiech, w jakim organizowano konkursy oraz podpisywano umowy, aby przekroczyć próg wydatków 20% alokacji, potwierdzają dane dla RPO województwa mazowieckiego, które z 14,8% alokacji według danych MRR z 21 grudnia 2010 roku zdołało 7 stycznia 2011 roku osiągnąć poziom 20,8% alokacji. Jednym ze sposobów przyspieszenia realizacji wniosków o płatność stosowanym przez instytucje zarządzające było podpisywanie umów o dofinansowanie projektów już zrealizowanych, co powodowało, że dotacje dla samorządów miały charakter refundacji inwestycji, na które i tak wcześniej zorganizowały fundusze (100% efektu *deadweight*²). W części województw zaczęto zwiększać liczbę projektów kluczowych (wybieranych poza konkursem). Znacznie bardziej „opłacalne” (bo szybsze w rozliczaniu) były także projekty, które nie przewidywały robót budowlanych, a więc przede wszystkim tzw. duże projekty dostawowe, polegające na zakupie stosunkowo kosztownych środków trwałych, jak np. tabor kolejowy lub dla transportu miejskiego. Ponadto tak zaprojektowana formuła podziału dodatkowych środków sprawiła, że fundusze trafiły do województw koncentrujących się na realizacji mniej skomplikowanych a nie na znaczących projektach infrastrukturalnych, które zazwyczaj wiążą się z długim okresem przygotowawczym, ale mają także największy potencjał przełożenia się na wzrost gospodarczy danego obszaru (Bielecka 2007). Jak zaznaczają autorzy raportu *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu* wytworzona silna presja na absorpcję wszystkich potencjalnie dostępnych środków „sprzyja wypychaniu z programów operacyjnych trudniejszych przedsięwzięć i projektów, które nie gwarantują szybkiego zagospodarowania środków europejskich i wskutek swojej złożoności zasadniczo zwiększają poziom ryzyka” (Geodecki in. 2012, s. 56).

6.3.2. *White elephants*, czyli realizacja ambicji politycznych

Dostępność bezzwrotnych dotacji stworzyła możliwość realizacji przedsięwzięć typu „białe słonie” (*white elephants*) – pożądanym z punktu widzenia prestiżu i uzyskania poparcia wyborców przedsięwzięć, których koszty obsługi i utrzymania są niewspółmierne do użyteczności i korzyści wynikających z funkcjonowania zrealizowanej inwestycji. W przypadku funduszy unijnych na poziomie regionalnym i lokalnym obserwuje się zjawiska charakterystyczne dla gospodarek czerpiących zyski z niewypracowanych zasobów. Bogactwo

² Efekt tłumaczony na język polski jako efekt jałowej straty bądź zdarzenia niezależnego dotyczącego sytuacji, w której dofinansowane przedsięwzięcie wsparte ze środków pomocowych zrealizowane zostałoby również w przypadku braku dofinansowania.

Tabela 6.5. Inwestycje w rozwój infrastruktury porów lotniczych wsparte pomocą unijną

Lp.	Port lotniczy	Zakres inwestycji	Wartość inwestycji (dofinansowanie) w mln zł	Przychody w mln zł	Zysk netto 2015 (2016) w mln zł
1.	Lotnisko im. F. Chopina w Warszawie	Budowa, rozbudowa, modernizacja infrastruktury lotniskowej, budowa nawierzchni lotniskowych i drogowych	810 (174,81)	736,7	175,6 (200)
2.	Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków - Balice	Rozbudowa i przebudowa istniejącego terminalu pasażerskiego, wyposażenie rozbudowanego terminalu pasażerskiego, rozbudowa istniejącej infrastruktury lotniskowej, budowa wewnętrznego układu komunikacyjnego	679,51 (263,79)	1880	35,1 (47)
3.	Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy	Kontynuacja modernizacji infrastruktury lotniskowej po stronie airside	52,3 (42,5)	129,2	24,3 (24)
4.	Międzynarodowy Port Lotniczy Katowice w Pyrzowicach	Rozbudowa i modernizacja infrastruktury lotniskowej	450,34 (180,3)	106,9	10,9 (9,8)
5.	Port Lotniczy im. Mikołaja Kopernika we Wrocławiu	Rozbudowa i modernizacja infrastruktury lotniskowej, inwestycje ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa i ochrony portu lotniczego	417,33 (138,08)	138,2	9,6 (8,4)
6.	Port Lotniczy Poznań – Ławica im. Henryka Wieniawskiego	Rozbudowa i modernizacja infrastruktury lotniskowej, inwestycje ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa i ochrony portu lotniczego	364,27 (126,48)	57,2	-3 (2,6)
7.	Międzynarodowy Port Lotniczy Rzeszów – Jasionka	Przebudowa i rozbudowa istniejącego budynku	188 (116)	48,2	-17,7 (-16,6)

8.	Port Lotniczy Szczecin – Goleniów im. NSZZ Solidarność	Rozbudowa i modernizacja infrastruktury lotniskowej	117,9 (47,5)	10,8	-6 (-4)
9.	Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta	Inwestycje ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa i ochrony portu lotniczego budowa terminala pasażerskiego		10,6	-55,4 (-47,5)
10.	Port Lotniczy im. Ignacego Paderewskiego w Bydgoszczy	Zintegrowany „Projekt inwestycyjny rozwoju funkcji Portu Lotniczego w Bydgoszczy w ramach węzła komunikacyjnego aglomeracji bydgosko-toruńskiej”.	71 (54,5)	15,5	-6,2 (-9,9)
11.	Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa – Modlin	Modernizacja istniejącej i budowa nowej infrastruktury związanej z obsługą samolotów, pasażerów i ładunków na terenie byłego lotniska wojskowego	331,8 (64,7)	52,9	-2,2 (-5)
12.	Port Lotniczy Lublin	Rozbudowa infrastruktury portu lotniczego	238 (62,5)	10,6	-26,5 (-25,2)
13.	Port Lotniczy Zielona Góra – Babimost	Modernizacja oraz rozbudowa portu, wykonano remont oraz naprawę oświetlenia projektorowego pasażerskiego postojowej samolotów nr 1 i drogi kołowania „Echo”	5,8 (4,9)	b.d.	-3,3
14.	Port Lotniczy Olsztyn	Budowa Regionalnego Portu Lotniczego	205,4 (120,4)	-	- (-26 mln)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ULC, KSI SIMIK 2007–2013, rocznych sprawozdań finansowych spółek.

sprzyja rozrzutności: biedne regiony, otrzymując wsparcie z funduszy europejskich, często przekraczają swoje finansowe możliwości, realizując inwestycje niegenerujące przychodów, które pozwoliłyby przynajmniej na pokrycie kosztów bieżącej eksploatacji wytworzonej infrastruktury.

Przykładem mogą być realizowane przez władze samorządowe projekty, które dotyczą rozwoju portów lotniczych. Inwestycje w tego typu infrastrukturę pociągają za sobą w kolejnych latach znaczne koszty związane zarówno z jej utrzymaniem, jak i prowadzeniem bieżącej działalności operacyjnej. Tak więc decyzje o ich realizacji powinny opierać się na rzetelnych i przekonujących analizach, dowodzących przewagę korzyści społeczno-gospodarczych nad całościowymi kosztami takiej inwestycji w perspektywie długookresowej. Z funduszy dostępnych w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013 wsparto rozbudowę wszystkich portów lotniczych (z wyjątkiem Radomia). Dziesięć portów: w Warszawie, Krakowie, Gdańsku, Katowicach, Wrocławiu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Łodzi i Bydgoszczy należy do Transeuropejskiej Sieci Transportowej (Trans-European Transport Networks, TEN-T), więc inwestycje realizowały one głównie przy wsparciu przewidzianym w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko, Programu Wspólnotowego TEN-T oraz programów regionalnych. Pozostałe porty lotnicze pozyskiwały dotacje jedynie w ramach tych ostatnich. Od 2007 roku porty lotnicze funkcjonujące w Polsce przy rocznym średnim przychodzie branży na poziomie 1,5 mld zł zrealizowały inwestycje ukierunkowane na rozwój infrastruktury o łącznej wartości 5,4 mld zł, z czego 2,1 mld zł stanowiła wartość dofinansowania z funduszy unijnych (patrz tab. 6.5).

Większość polskich portów lotniczych (głównie tych, w których liczba pasażerów nie przekracza 100 tys. rocznie) nie jest samowystarczalna pod względem finansowym i trudno im będzie działać bez wsparcia ze środków publicznych. Na 14 portów lotniczych, które uzyskały wsparcie na rozbudowę lub modernizację infrastruktury aż 9 w 2015 roku przyniosło straty. Największą zanotował Port Lotniczy im. Władysława Reymonta w Łodzi, a najmniejszą Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa – Modlin.

Znikome korzyści w stosunku do kosztów

Znikome korzyści w stosunku do kosztów poniesionych na budowę lub rozbudowę portów lotniczych oraz tych związanych z ich bieżącym funkcjonowaniem potwierdziły wyniki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego prowadzonej od maja 2013 roku do października 2014 roku. W sprawozdaniu z kontroli wybranych portów lotniczych (w tym 2 polskich) stwierdzono, że większość portów lotniczych, które uzyskały dofinansowanie na realizację projektów inwestycyjnych wykazywało

ujemne wyniki finansowe. Stwarza to ryzyko ich zamknięcia, jeśli nie będą stale otrzymywać wsparcia finansowego ze środków publicznych.

Przyczyną takiego stanu rzeczy był brak rzetelnego planowania i prognozowania przy podejmowaniu decyzji o inwestycjach w infrastrukturę portów, w tym brak opartych na solidnych danych i metodyce analiz korzyści społeczno-gospodarczych, zbyt optymistyczne prognozy popytu zakładane przez wnioskodawców. Nie wzięto także pod uwagę efektów oddziaływania inwestycji realizowanych w pobliskich portach lotniczych, jak również wpływu konkurencyjnych rodzajów transportu powierzchniowego. Ograniczono przedstawienie rezultatów przedsięwzięć do wskaźników produktów oraz liczby miejsc pracy utworzonej w trakcie budowy. Analizy tzw. obszarów ciężenia (także nieuwzględnionych w dokumentacjach projektowych) rozbudowywanych w Polsce regionalnych portów lotniczych, a więc ich zdolności do przyciągania pasażerów, która jest wypadkową liczby ludności zamieszkującej region oraz możliwości transportu powierzchniowego (dostępne połączenia drogowe, dane dotyczące prędkości ruchu, a także rozmieszczenia ludności i potencjalnej liczby turystów) dowodzi, że w wielu przypadkach obszary ciężenia nakładają się na sąsiadujące porty lotnicze³.

Zdecydowana większość ludności zamieszkującej w obszarze ciężenia portów lotniczych ma kilka innych możliwości odbycia podróży samolotem z jednego z sąsiadujących portów lotniczych, do którego można dotrzeć maksymalnie w ciągu dwóch godzin. Dla przykładu port w Łodzi oddalony jest o 80 minut jazdy samochodem od warszawskiego lotniska Okęcie, które w 2014 roku oferowało aż 86 kierunków połączeń w porównaniu z pięcioma kierunkami, które można było wybrać, rozpoczynając podróż z Łodzi. Lotnisko w Bydgoszczy, oferujące 43 połączeń więcej, jest położone od portu w Gdańsku w odległości, którą można pokonać samochodem w mniej niż 120 minut. Podobna odległość dzieli Szczecin od lotniska w Berlin-Tegel. Część portów lotniczych, mimo zlokalizowania w bliskiej odległości od sąsiednich lotnisk, za-inwestowała w rozwój podobnej infrastruktury (terminale, płyty postojowe, drogi startowe), a wartość projektów była niewspółmierna w stosunku do liczby oferowanych połączeń lotniczych i pasażerów.

Źródło: na podstawie: Europejski Trybunał Obrachunkowy (2014). *Sprawozdanie specjalne: Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej Luksemburg, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_21/QJAB14020PLN.pdf

Zasadność i opłacalność inwestowania w regionalne porty lotnicze, które stało się powszechną praktyką władz regionalnych korzystających z funduszy pomocowych, podważa także analiza danych dotyczących liczby przewoźników korzystających z portów i oferowanych przez nich kierunków. Deklarowane przez decydentów cele rozbudowy infrastruktury lotnisk, które zostały zapisane

³ Brak analiz ciężenia powodował, że w łącznej liczbie potencjalnych pasażerów, którą każdy port lotniczy przedstawiał jako uzasadnienie rozbudowy, często dwukrotnie uwzględniano te same osoby.

w dokumentacji projektowej i strategiach rozwoju regionalnego, dotyczące wzrostu liczby turystów odwiedzających region czy rozwój przedsiębiorczości, są nierealne do osiągnięcia. Wynika to z faktu, że mniejsze lotniska mają w ofercie loty w kierunkach pokrywających się z kierunkami „młodej emigracji”, a więc cel, jaki realizują, wiąże się raczej z ułatwieniem podróżowania Polakom pracującym za granicą. Należy brać pod uwagę fakt, że powstające lotniska stwarzają przewoźnikom szanse, jednak nie wymuszają automatycznego uruchamiania przez nich połączeń, na co wpływ mają warunki popytowe, a więc liczba osób gotowych do skorzystania z danej oferty. Dodatkowo branżę przewoźników lotniczych charakteryzuje wysoka elastyczność polegająca na łatwości uruchamiania nowych połączeń, ale także na możliwości ich szybkiego zawieszania bądź rezygnowania z nich. Skromna oferta proponowanych kierunków wiąże się z niskim poziomem uzyskiwanych z działalności lotniczej i pozalotniczej przychodów i powoduje konieczność ich ciągłego dofinansowania (tab. 6.6).

Tabela 6.6. Liczba przewoźników oferujących połączenia z poszczególnych portów lotniczych oraz liczba obsługiwanych miast w sezonach letnich w wybranych latach

Port lotniczy	2003		2008		2013		2014	
	liczba przewoźników	liczba kierunków	liczba przewoźników	liczba kierunków	liczba przewoźników	liczba kierunków	liczba przewoźników	liczba kierunków
Warszawa	21	54	32	80	32	90	33	86
Kraków	6	10	21	40	13	51	14	52
Katowice	2	3	4	23	4	31	5	26
Gdańsk	2	4	8	26	8	41	8	47
Wrocław	3	4	8	21	6	32	7	29
Poznań	4	5	7	17	6	25	7	21
Łódź	1	1	3	8	2	8	2	5
Rzeszów	1	1	2	5	4	14	4	10
Szczecin	2	2	3	8	4	7	4	6
Bydgoszcz	1	1	3	12	2	7	2	4
Zielona Góra	1	1	1	1	1	1	1	1
Lublin	–	–	–	–	3	5	4	6
Modlin	–	–	–	–	1	26	1	26

Źródło: Pijet-Migoń 2016.

Skuteczność pomocy we wzmacnianiu wzrostu gospodarczego wiąże się także z realizacją projektów nie tylko nieoptymalnych, lecz wręcz nieracjonalnych z punktu widzenia rachunku ekonomicznego. Wiele jest przykładów inwestycji, które są egzemplifikacją przedsięwzięć typu „białe słonie”, o których była mowa w rozdziale 6.3.2. W tym kontekście są to inwestycje, które wydają się zaspokajać ambicje władz lokalnych, a ich realizacja – ze względu na ograniczony poziom dochodów własnych – możliwa jest praktycznie jedynie dzięki dostępności funduszy pomocowych, gwarantujących pokrycie znaczącej części kosztów w ramach bezzwrotnych dotacji. Znamienną grupą inwestycji, które mogą być zaliczone do tego typu kategorii są projekty z zakresu rozbudowy infrastruktury kultury, sportu i rekreacji. Do najgłośniejszych tego typu inwestycji, szeroko komentowanych w prasie (nie tylko krajowej), należą w głównej mierze obiekty sportowo-rekreacyjne (np. aquapark „Trzy Fale” w Słupsku, na budowę którego władze miasta zdecydowały się mimo faktu, że parki wodne istniały już w sąsiadujących z miastem Redzikowie i w odległej o 20 km Ustce czy „Termy Warmińskie”, które powstały bez uprzedniego przeprowadzenia rzetelnych analiz geotermalnych. W efekcie co roku budżet gminy do bieżących kosztów utrzymania inwestycji wartej 93,5 mln zł (z czego 64 mln pokryto w ramach przyznanej dotacji) musi dopłacać ok. 800 tys. zł⁴.

6.3.3. Pokusa nadużyć

Dostępność bezzwrotnej pomocy zewnętrznej pochodzącej z budżetu UE stwarza wiele możliwości pojawienia się pokusy nadużyć (*moral hazard*), które dotyczy zarówno jednostek decydujących o przyznaniu wsparcia na konkretne przedsięwzięcia, jak i na poziomie samych beneficjentów. Konstrukcja systemu wdrażania pomocy UE sprawia, że efektywność alokacji w dużej mierze ograniczają czynniki polityczne. Przy podejmowaniu decyzji, które projekty powinny otrzymać dofinansowanie, instytucje zarządzające i wdrażające mogą realizować własny interes polityczny. Jest to mechanizm opisany w teoretycznym modelu decyzji politycznych dotyczących przydziału dotacji rządu centralnego władzom niższego szczebla (por. Arulampalam i in. 2009). Zakłada on, że rząd centralny, decydując o podziale subwencji centralnych, jest zainteresowany zwiększeniem szansy na reelekcję władz należących do tego samego ugrupowania politycznego na niższych poziomach administracji samorządowej. Granty zewnętrzne umożliwiają władzom niższego szczebla

⁴ *Gminne pomniki gminnej pychy*. Dziennik Gazeta Prawna, 15.05.2013; *Volle Taschen in der Krise*. Der Spiegel, Nr. 10: 4.03.2013.

finansowanie projektów rozwojowych, które poprawiają jakość infrastruktury, i ogólniej – poziom życia mieszkańców, którzy są jednocześnie wyborcami. Głosujący na szczeblu lokalnym nie są w pełni świadomi faktu, że wzrost dochodów i liczby realizowanych przedsięwzięć wynika z faktu uzyskania zewnętrznej pomocy od rządu centralnego.

Pogłębione analizy wykorzystania środków pomocowych UE w Polsce w latach 2007–2013 Banaszewskiej i Bischoff (2017) dowodzą, że samorządy regionalne wykorzystują swoją pozycję w procesie przydzielania funduszy unijnych i zarządzania nimi w celu realizacji własnego politycznego interesu. Kwoty dotacji ze środków UE w ujęciu per capita są od 14 do 34% wyższe w gminach, których większość mieszkańców w wyborach poparła partię mającą większość we władzach regionalnych, co potwierdza wpływ motywów politycznych decyzji o przyznaniu dotacji na realizację przedsięwzięć w jednostkach samorządu lokalnego.

Za nieetyczne, a jednocześnie obniżające efektywność środków pomocowych UE, należy uznać opisane już wcześniej nierzetelne analizy, w tym świadome nieoszacowywanie lub przeszacowanie wskaźników rezultatu projektów zgłaszanych w ramach konkursów o dotację. Fakt, że potencjalni beneficjenci ubiegający się o wsparcie rywalizowali ze sobą o ograniczoną ilość środków sprawiał, że projektodawcy starali się zdobyć jak największą liczbę punktów w ramach oceny merytorycznej, na podstawie wyników której tworzone były listy rankingowe przedsięwzięć rekomendowanych do przyznania dotacji. Dość powszechna wśród przedsiębiorców była moralnie wątpliwa praktyka związana z deklarowaną liczbą nowo utworzonych miejsc pracy w wyniku realizacji przedsięwzięcia, na które dany podmiot otrzymał dotację. Należy zaznaczyć, że wzrost zatrudnienia w związku z wdrożeniem przedsięwzięcia był elementem podlegającym ocenie merytorycznej wniosków o przyznanie pomocy, kryterium, które zapewniało dodatkowe punkty. Weryfikacja deklarowanego zwiększenia zatrudnienia dotyczyła zmiany liczby zatrudnionych pracowników w ujęciu brutto, a więc bez wzięcia pod uwagę liczby ewentualnie likwidowanych miejsc pracy. To stwarzało możliwość zwalniania pracowników w firmach, które uzyskały dotację, tak by móc wykazać się zatrudnieniem w ramach nowo tworzonych etatów (por. Pronobis 2016).

Inne działania, które można uznać za nieetyczne i obniżające skuteczność funduszy pomocowych, stwarzały przepisy związane z zasadą trwałości projektów⁵, zgodnie z którą beneficjent zobowiązany był do zachowania w nie-

⁵ Dla perspektywy 2000–2006 regulowana art. 57 Rozporządzenia Rady Nr 1083/2006; dla perspektywy 2007–2013.

zmienionej formie i wymiarze efektów zrealizowanych przy wsparciu przedsięwzięć infrastrukturalnych oraz inwestycyjnych, a więc np. zakupionych środków trwałych, do określonego czasu, po czym beneficjent mógł – bez żadnych konsekwencji – odsprzedać sprzęt, wyposażenie czy nawet nieruchomości, które nabył z udziałem dotacji. Taką praktykę zaobserwowano w przypadku beneficjentów dotacji na utworzenie własnej firmy udzielanych bezrobotnym przez powiatowe urzędy pracy (Wojtowicz 2015). Dla przykładu odsetek działalności gospodarczych likwidowanych po obowiązkowych 12 miesiącach okresu trwałości w województwie małopolskim był o 22 p.p. wyższy w porównaniu z firmami uruchamianymi bez wsparcia dotacyjnego (Przedsiębiorcy z dotacją, PUP 2014, s. 43). Stosunkowo powszechnym nadużyciem (choć dozwolonym prawem) obserwowanym w latach 2007–2015 było także tworzenie spółek, których jedynym celem było pozyskanie dotacji na rozpoczęcie działalności, a następnie odsprzedaż takiej spółki – najczęściej umieszczając ogłoszenie o tytule „sprzedam firmę z dotacją” na odpowiednich stronach internetowych⁶ (por. Pronobis 2016).

6.3.4. Efekty wypychania

Korzystanie z funduszy pomocowych Unii Europejskiej wiąże się także ze zjawiskiem wypychania (*crowding out*), które występuje na różnych płaszczyznach i tym samym może ograniczać efektywną alokację tychże środków. Pierwsza płaszczyzna dotyczy wypierania środków krajowych, które mogłyby być przeznaczone na wsparcie rozwoju gospodarczego w mniej zamożnych regionach, środkami unijnymi lub zmianę kierunków wydatków publicznych (por. Pronobis 2011, s. 58). Jak zaznacza Hübner (2004, s. 15) wzrost napływu kapitału w ramach transferów z budżetu UE stwarza ogromną pokusę zastąpienia – a nie zwiększenia – oszczędności krajowych. Powoduje to także zaniechanie działań, które mogłyby służyć wygenerowaniu własnych środków finansowania rozwoju (Geodecki i in. 2012, s. 57).

Choć zgodnie z zasadą dodatkowości państwa członkowskie i ich regiony muszą współfinansować programy rozwojowe i projekty realizowane przy wsparciu funduszy UE, nie oznacza to, że w scenariuszu, w którym pomoc byłaby niedostępna, hipoteza, że fundusze UE są wykorzystywane do konsolidacji budżetów publicznych, nie może zostać odrzucona. Sytuację taką po-

⁶ Przykładowa treść ogłoszenie ze strony <http://www.szukam-inwestora.com/oferty/50156-sprzedam-spolke-z-dotacja> (dostęp 14.12.2016): „Sprzedam spółkę celową założoną w celu realizacji nowego przedsięwzięcia. Spółka ma przyznaną dotację unijną w wysokości 420 000 zł na specjalistyczne oprogramowanie. Projekt nierozpoczęty”.

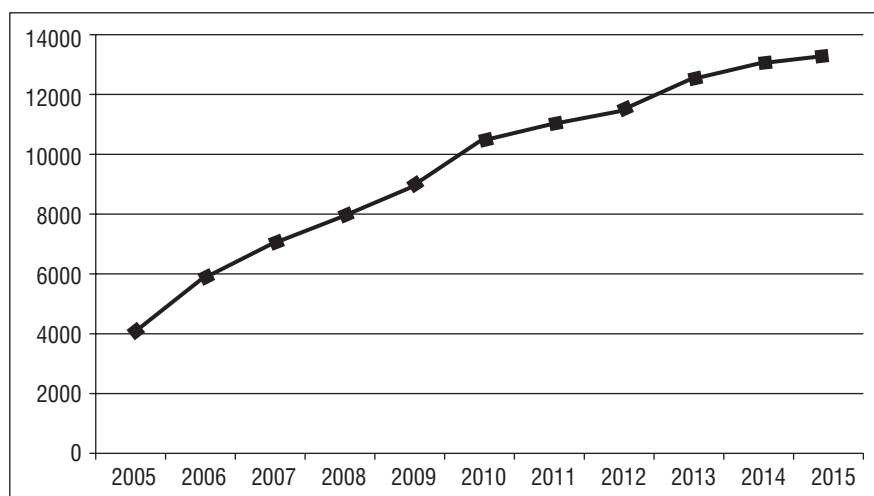
twierdząc wyniki wcześniejszych badań: Hagen i Mohl (2009), badając dane z 27 krajów UE w latach 1982–2006 doszli do wniosku, że transfery w ramach unijnej polityki spójności nie powodują znacznego wzrostu inwestycji publicznych, co wskazuje na wypieranie przez nie inwestycji krajowych. Analizując dane dla europejskich regionów, których PKB utrzymywał się na poziomie poniżej 75% średniej dla wszystkich regionów UE (co oznacza, że kwalifikowały się do otrzymywania najwyższych transferów w ramach polityki spójności), Ederveen i in. (2002) zauważyli, że regiony korzystające z większego wsparcia unijnego (regiony, w których realizowany był Cel 1 polityki spójności) przeznaczały mniej środków w ramach regionalnego wsparcia krajowego, niż to, czego można było się spodziewać na podstawie wsparcia udzielanego regionom nieobjętych Celem 1. Wyniki modelowania wskazywały, że średnio jedno euro otrzymane w ramach wsparcia spójności wypiera 17 centów krajowej polityki regionalnej.

Efekt wypierania może także być związany ze zjawiskami podobnymi do tych występujących w ramach zjawiska „choroby holenderskiej”. Z jednej strony dostępność funduszy unijnych może powodować aprecjację krajowej waluty⁷, a z drugiej przyciągać kapitał i siłę roboczą z innych sektorów gospodarki do sektorów związanych z wykorzystaniem pomocy (np. wypierać miejsca pracy w sektorze prywatnym przez etaty finansowane ze środków unijnych w ramach realizowanych projektów lub tzw. pomocy technicznej). W mniejszej skali obserwować można nieco inne zjawiska „nienaturalnych” zmian w strukturze zatrudnienia czy rozwoju wybranych sektorów gospodarki, które w największym stopniu korzystają z unijnego wsparcia. Przykładem może być wzrost liczby firm zajmujących się pozyskiwaniem i rozliczaniem dotacji czy też firm szkoleniowych, które zyskały możliwość znaczącego zwiększenia liczby oferowanych kursów, co nie wynikało z istnienia popytu rynkowego, a raczej dostępności środków Europejskiego Funduszu Społecznego finansujących je. W Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej, prowadzonym przez GUS, liczba firm zajmujących się pozaszkolnymi formami edukacji (PKD 85,59) w latach 2007–2015 podwoiła się, wzrastając z niespełna 30 do 62 tys. zarejestrowanych firm. Według danych RIS – bazy, do której od instytucji szkoleniowych ubiegających się o zlecenia na szkolenia (osób bezrobotnych i poszukujących pracy) finansowane ze

⁷ Efekt związany z aprecjacją złotego spowodowaną transferami środków pomocowych z budżetu UE okazał się nieznaczny (szacuje się, że kumulacja kapitału z UE do gospodarki spowodowała obniżenie w tym czasie kursu złotego wobec euro o ok. 3%), co tłumaczy się zbyt niską wartością transferów w stosunku do PKB oraz faktem, że były one rozłożone na kilka kolejnych lat.

środków publicznych (np. Fundusz Pracy, PFRON) czy funduszy pomocowych Unii Europejskiej wpis od 2004 roku jest wymagany – systematycznie wzrasta liczba firm realizujących szkolenia finansowane ze środków EFS. W latach 2011–2015 (dane dla wcześniejszych lat są niedostępne) udział tych instytucji względem wszystkich zarejestrowanych zwiększył się z 14% do niespełna 25%, co oznacza, że w 2015 roku co czwarta instytucja szkoleniowa realizowała szkolenia dofinansowane ze środków pomocowych UE (rys. 6.3).

Rysunek 6.3. Liczba instytucji szkoleniowych wpisanych w Rejestrze Instytucji Szkoleniowych (RIS)



Źródło: opracowanie własne.

Efekt wypychania może także dotyczyć ograniczenia wydatków inwestycyjnych firm prywatnych spowodowanych zwiększonymi wydatkami na inwestycje w infrastrukturę publiczną. Taka sytuacja może prowadzić do efektu wskazanego przez Geodeckiego i innych (2012, s. 58), kiedy to dostępność bezzwrotnego wsparcia „psuje nieźle funkcjonujący segment rynku, wypierając aktywność sektora prywatnego”. Inna forma wypierania może wystąpić w związku z finansowanymi przez administrację samorządową projektami rozwoju infrastruktury, które zniechęcają prywatne przedsiębiorstwa do działania w tym samym obszarze. Dzieje się tak często w przypadku infrastruktury sportowej, telekomunikacyjnej, także transportowej, a więc w obszarach, w które przy ograniczonych wydatkach inwestycyjnych finansowanych ze środków publicznych – angażowany jest często kapitał prywatny. Wzrost wydatków na infrastrukturę publiczną może również negatywnie wpłynąć na

inwestycje prywatne. Inwestycje sektora prywatnego mogą być wypychane przez wzrost wydatków na inwestycje publiczne, także w sposób pośredni: z powodu ogólnego wzrastania poziomu płac, który towarzyszy zwiększonym efektom popytowym, co negatywnie wpływa na prognozowane przez firmy zyski (Veld 2007, s. 13).

6.3.5. Brak refleksji oraz ograniczona możliwość wprowadzania zmian w systemie wdrażania funduszy pomocowych

Wdrażaniu programów rozwojowych, które w znacznym stopniu finansowane są ze środków pomocy zewnętrznej w ramach polityki spójności UE, nie towarzyszy głębsza refleksja nad zasadnością i efektywnością ich realizacji. Jest to tym bardziej znamienne, że pomocy przeznaczonej na rozwój polskich regionów towarzyszą środki alokowane na tzw. badania ewaluacyjne, które zgodnie z definicją powinny dostarczać dowodów i rekomendacji, mających przysłużyć się poprawie efektywności wykorzystania pomocy. Liczba zrealizowanych ewaluacji, które już w 2015 roku przekroczyła tysiąc, oraz zorientowanie sporej ich części na kwestie związane z bieżącym zarządzaniem programem powinny być bogatym źródłem wiedzy, z której administracja powinna korzystać, wprowadzając usprawnienia podwyższające trafność, wydajność i skuteczność przedsięwzięć współfinansowanych ze środków pomocowych. Jednakże zrealizowane badania nie mają wartości narzędzia mogącego wpłynąć na poprawę efektywności wykorzystania pomocy we wzmacnianiu rozwoju gospodarczego. Przez instytucje zaangażowane w ich wdrażanie traktowane są jedynie jako spełnienie formalnych wymogów KE.

Nie dziwią więc wyniki analizy faktycznego wykorzystania rekomendacji mających służyć poprawie skuteczności regionalnych programów operacyjnych (Wojtowicz i Kupiec 2016). Ze 100 do 170 rekomendacji będących wynikiem zrealizowanych w trzech polskich województwach badań ewaluacyjnych (średnio 15 badań w jednym województwie), instytucje wykorzystywały jedynie średnio ok. 25 z nich, wprowadzając na ich podstawie nieznaczne zmiany w sposobie wdrażania programów. Tak duża różnica między liczbą przedstawionych rekomendacji a liczbą rzeczywistych zmian wynika z kilku przyczyn. Część rekomendacji została odrzucona przez adresatów jako niezasadne bądź niemożliwe do wdrożenia. Wiele z pozostałych określono jako możliwe do wdrożenia, ale nie w bieżącym okresie programowania ze względu na stopień zaawansowania programu. Ponadto znaczna część (tych nielicznych) wdrożonych rekomendacji, dotyczy działań, które instytucje wdrażające i zarządzające podjęły już wcześniej, niezależnie od wskazań ewaluacji. Co więcej, modyfi-

kacje wspierane ewaluacją miały raczej ograniczony zakres przedmiotowy. Dotyczyły m.in. szkoleń beneficjentów (np. zmiany w sposobie prowadzenia szkoleń, zmniejszenia liczby ich uczestników), działań informacyjnych (np. stworzenie nowej zakładki na stronie WWW, stworzenie FAQ), działań promocyjnych i informacyjnych (np. wykorzystanie maskotki promocyjnej, rezygnacja z krótkich reklam), punktów informacyjnych (np. lepsze oznakowanie, monitorowanie prac), organizacji prac nad wnioskami o płatność, wskaźników (np. zmiana katalogu, doprecyzowanie definicji), działań informacyjnych i promocyjnych. W zasadzie wszystkie wprowadzane na skutek ewaluacji zmiany mają charakter operacyjny, tzn. koncentrują się na usprawnianiu procesu wdrażania programu operacyjnego, a więc *de facto* sprawniejszego wydatkowania środków pomocowych. O większości rekomendacji można też powiedzieć, że mają co najwyżej średnie znaczenie.

Ewaluacje nie wspierały decyzji strategicznych dotyczących założeń odnoszących się do kierunków pomocy, zdefiniowanych problemów i sposobów ich rozwiązania, przyjętych celów, priorytetów, alokacji finansowych. Chociaż decyzje takie (np. dotyczące przesuwania środków finansowych między kategoriami interwencji i priorytetami) były podejmowane, odbywało się to z pominięciem wyników przeprowadzonych ewaluacji, a w niektórych przypadkach wbrew wnioskowi wynikającym z badań (np. dodatkowymi środkami pochodzącymi z Krajowej Rezerwy Wykonania wsparto inne kategorie interwencji niż sugerowane w rekomendacjach z ewaluacji). Zidentyfikowano przypadki, w których wyniki ewaluacji wykorzystane były w sposób symboliczny, tzn. instytucja zarządzająca programem realizowała badanie zaprojektowane w taki sposób, by służyło jedynie uzasadnieniu wcześniej podjętych decyzji. Również niewielki był wpływ ewaluacji na zmianę stanu wiedzy i sposobu postrzegania problematyki efektywnego wykorzystania pomocy rozwojowej. Tylko w jednym z województw respondenci deklarowali, że się nauczyli czegoś z ewaluacji oraz że wyniki ewaluacji wykorzystywane były w dyskusjach, debatach jako argument uzasadniający podejmowane decyzje.

Brak szerszego wykorzystania wniosków z ewaluacji przy podejmowaniu decyzji tłumaczy się niską jakością i w konsekwencji znikomą użytecznością realizowanych badań. Ewaluacja dostarcza zwykle wiedzy oczywistej i dotyczącej kwestii drobnych. Raporty nie spełniają oczekiwań informacyjnych odbiorców, gdyż nie zawierają odpowiedzi na kluczowe pytania. To zaś wynika zarówno z niedostatecznych kompetencji ewaluatorów, jak i niedostosowania metodyki do celów badawczych. Fakt, że mimo powyższych problemów, prowadzących do nieużyteczności ewaluacji, badania nadal są realizowane

w dużej liczbie, może sugerować, że rola systemu ewaluacji jest pojmowana bardzo wąsko⁸. Jednostki ewaluacyjne koncentrują się na produkcji badań, a nie użytecznej wiedzy. Ich efektywność rozpatrywana jest przez pryzmat liczby zrealizowanych badań, a nie faktycznego wsparcia, jakie daje ewaluacja.

Myślenie schematami

Brak krytycznej refleksji oraz sposób zorganizowania wdrażania pomocy unijnej wzmacnia myślenie i podejmowanie błędnych decyzji i działań prorozwojowych opartych na nieprzystawalnych do każdej rzeczywistości paradygmaty rozwoju. Dostępność bezzwrotnych funduszy może wzmocnić myślenie schematami, stereotypami, powszechnie przyjętymi paradygmatami, nie biorąc pod uwagę złożoności bądź specyfiki kontekstu, w jakim wdrażane są polityki rozwojowe, czy też dynamicznie zmieniających się warunków i zjawisk o charakterze globalnych. Prowadzi to do bierności w poszukiwaniu innych rozwiązań lub podjęcia drastycznych reform oraz ogranicza elastyczność i krytyczną analizę sytuacji wielu decydentów. Na ograniczenie prowadzenia skutecznych polityk rozwojowych, jakie wiążą się z myśleniem modelami (*mental models*), wskazuje Bank Światowy, dowodząc, że przekonania czy paradygmaty funkcjonujące w społeczeństwach – determinujące zachowania i decyzje – mogą utrzymywać się przez pokolenia, nawet jeżeli są dysfunkcjonalne lub – z czasem – mogą przestać przystawać do zmieniającej się rzeczywistości (World Development Report 2015: Mind, Society i Behavior).

Przykładami powszechnie funkcjonujących w politykach rozwojowych modeli myślenia są m.in.: przekonanie o możliwość osiągnięcia równowagi w poziomie rozwoju (konwergencja) między regionami lub wewnątrz regionów, podczas gdy rozwój z definicji jest procesem zachodzącym w przestrzeni w sposób nierównomierny, przecenianie roli infrastruktury transportowej dla rozwoju społeczno-gospodarczego, konieczność inwestowania w innowacyjność w regionach bez względu na ich peryferyjne położenie, budowanie szerokich koalicji dla rozwoju lokalnego. Jak pokazują ostatnie badania (Gorzela 2015), większość liderów lokalnych w inwestycjach infrastrukturalnych upatruje główny czynnik mogący zapewnić rozwój gospodarczy ich gminom. W literaturze przedmiotu istnieje natomiast wiele dowodów, że inwestycje infrastrukturalne same w sobie nie przyczyniają się do osiągnięcia wyższego PKB – np. w regionach peryferyjnych znacznie ważniejsze jest inwestowanie w rozwój sieci wewnątrz regionu niż tych łączących go z innymi regionami. Jak zaznaczono w rozdziale 2.4.4, choć konieczność wyposażenia danego obszaru w infrastrukturę transportową (i nie tylko) jest absolutnie niepodważalnym warunkiem, aby dane terytorium było lokacyjnie wykorzystane i mogło rozwijać się, to „akceptacja idei, iż infrastruktura jest warunkiem koniecznym wzrostu i rozwoju, nie przesądza odpowiedzi na pytanie o to, czy owa szczególna rola oznaczać powinna zarazem nadzwyczajne preferencje dla przedsięwzięć infrastrukturalnych w stosunku do innych inwestycji” (Ratajczak 1999, s. 40). Ponadto nad inwestycje w infrastrukturę

⁸ Bądź w ogóle brakuje refleksji nad celem jego istnienia.

należałoby przedłożyć inwestycje w kapitał ludzki jako czynnik, który w większym stopniu przyczynia się do zwiększania PKB (Rodrígueza-Pose i Fratesi 2004).

Innym przykładem myślenia schematami, mogą być działania koncentrujące się na wzmacnianiu wewnątrzregionalnych relacji między potencjałem naukowym a biznesem – jako tradycyjnego obszaru wsparcia władz regionalnych – podczas gdy ostatnie badania dowodzą, że to powiązania ponadregionalne mają kluczowe znaczenie dla zwiększania innowacyjności regionów (Olechnicka 2012).

Wyniki badań dowodzą więc, że ponadprzeciętna w stosunku do innych regionów-beneficjentów pomocy rozwojowej UE aktywność w zakresie „produkcji” ewaluacji w polskich regionach nie przekłada się na decyzje dotyczące zarządzania i wdrażania funduszy. Mimo angażowania znacznych środków w realizację badań ewaluacyjnych w Polsce, ewaluacja – definiowana jako narzędzie wspomagające krytyczną refleksję nad wartością i jakością programu – jest praktycznie nieobecna. Podstawowymi źródłami wiedzy, która jest wykorzystywana w zarządzaniu programami współfinansowanymi z funduszy unijnych są: prawodawstwo krajowe i unijne i jego interpretacje, własne obserwacje procesu wdrażania, system monitoringu oraz sygnały docierające od beneficjentów.

6.3.6. Ograniczona komplementarność przedsięwzięć i rozdrobnienie pomocy

Jednym z mechanizmów mogących przyczynić się do podwyższenia skuteczności środków pomocowych jest zapewnienie możliwie najwyższego stopnia komplementarności (łac. *complementum* – dopełnienie, uzupełnienie) finansowanych z tego źródła interwencji publicznych (programów i projektów). Brak kompleksowości i komplementarności interwencji strukturalnej, a także duże rozproszenie kierunków interwencji wymieniane są często wśród czynników obniżających efektywność pomocy rozwojowej (Szlachta 2013, s. 221–227). Dla uznania ważkości tych kwestii kluczowe jest zrozumienie istoty pojęcia komplementarności i synergii interwencji publicznych. Kwestia komplementarności działań ściśle wiąże się z kwestią efektywnej alokacji. Definicja komplementarności została zapożyczona z mikroekonomii, w której towary komplementarne przeciwstawiane są towarom konkurencyjnym. W przypadku towarów komplementarnych posiadanie jednego z nich generuje popyt na drugi, a posiadanie drugiego stanowi niezbędny warunek korzystania z pierwszego (lub w dużej mierze poszerza zakres jego wykorzystania). W dyskusjach i analizach efektywności pomocy rozwojowej komplementarność jest określana

jako wzajemne uzupełnianie się świadomie podejmowanych działań, osiągniętych poprzez ukierunkowanie strumienia wsparcia na ich realizację w celu skuteczniejszego rozwiązania danego problemu lub osiągnięcia celu lokalnego, regionalnego, ponadprzeciętnego lub krajowego (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2014, s. 3). Komplementarność może mieć różne wymiary, a wzajemne oddziaływanie między projektami może obejmować jeden lub dwa bieguny (projekt A wzmacnia efekty projektu B lub projekty A i B wspólnie tworzą wartość dodaną).

W literaturze przedmiotu proponuje się wiele różnych klasyfikacji typów komplementarności. Komplementarność interwencji publicznych możemy podzielić na: (1) terytorialną, która dotyczy uzupełniania się działań realizowanych na tym samym terytorium; (2) historyczną, która dotyczy uzupełniania się przedsięwzięć wdrażanych w różnych okresach, ale odnoszące się do tego samego celu; (3) funkcjonalną, która dotyczy działań powiązanych ze sobą w sposób obiektywny i merytoryczny. Podział – a zatem i punkt rozróżnienia między zaproponowanymi kategoriami komplementarności – może zostać zakwestionowany, ponieważ komplementarność ostatecznie zawsze musi dotyczyć działań powiązanych funkcjonalnie, a skupienie terytorialne czy ich realizacja w tym samym czasie jest jedynie szczególnym przypadkiem, w którym się ją osiąga. Istotą komplementarności wydają się więc dwa kluczowe jej aspekty: wspólny cel podejmowanych interwencji oraz ich wzajemne powiązanie o charakterze fizycznym. Komplementarność można rozpatrywać, analizując lokalizację interwencji w przestrzeni, np. projekty drogowe będące odcinkami jednego większego korytarza transportowego (komplementarność przestrzenna) oraz ich zakres rzeczowy, np. projekty z zakresu rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej są uzupełniane przez projekty szkoleniowe z wykorzystania Internetu (komplementarność przedmiotowa) (Wojtowicz i Kupiec 2013). Poza komplementarnością przedsięwzięć wspieranych funduszami pomocowymi, koncepcję tę można także rozpatrywać z perspektywy różnych etapów wdrażania pomocy UE i instytucji w nie zaangażowanych. Na etapie diagnozy i programowania obszarów wsparcia w celu zapewnienia komplementarności powinno się wziąć pod uwagę wcześniejsze i obecnie realizowane polityki i programy tak, aby na poziomie rozstrzygnięć co do priorytetów stworzyć warunki do uzupełniania się działań finansowanych z pomocy zewnętrznej i tych wdrażanych w ramach polityk krajowych, regionalnych i lokalnych. Na etapie wyboru przedsięwzięć, którym przyznane zostanie wsparcie, istotne jest zastosowanie kryteriów i innych mechanizmów faworyzujących działania kreujące efekty synergii. I w końcu na etapie analiz wykorzystania pomocy (monitoring, ewaluacja) zapewnienie narzędzi pozwa-

lających na ocenę stopnia komplementarności, refleksję i podjęcie ewentualnych działań korygujących.

Komplementarność a efekt synergii

Rezultatem wystąpienia komplementarności jest uzyskanie efektu synergii. Koncepcję synergii wprowadził teoretyk zarządzania strategicznego H.I. Anshoff (1964), który osadził ją w kontekście funkcjonowania firm. Dowodził, że dzięki połączeniu odpowiednich komponentów i ich skutecznej integracji, ostateczny rezultat jest cenniejszy niż suma jego poszczególnych części „ $2 + 2 = 5$ ”, tak więc wartość firmy jako całości jest większa niż prosta suma wartości składających się na nią elementów. Suszyński zwraca uwagę, że efekt synergii polega na maksymalizacji pozytywnych rezultatów poprzez wspólne i równoczesne wykorzystanie dostępnych zasobów i metod działania w konfiguracjach zapewniających ich wzajemne pobudzenie i wzmacnianie (Suszyński 1992). Zasadniczo efekt synergii można określić jako różnicę między całkowitym efektem działania zestawu współpracujących elementów a sumą pojedynczych efektów, które te elementy mogłyby uzyskać poprzez osobne działanie (Krzyżanowski 1994). Można go przedstawić za pomocą prostej formuły zaproponowanej przez Nowicką-Skowron (2000):

$$E_S = E_{TEA} - E_{IEA}$$

gdzie: E_S – efekt synergii, E_{TEA} – łączny efekt oddziaływania współdziałających elementów, E_{IEA} – suma pojedynczych efektów możliwych do osiągnięcia przez elementy działające osobno.

Oczywiście oszacowanie zakresu efektu synergii wymaga rzetelnych analiz porównawczych, jednakże w większości publikacji dotyczących komplementarności zakłada się, że występowanie efektów synergii prowadzi do większej efektywności działań podejmowanych wspólnie. Znaczenie komplementarności wynika więc z faktu, że jej skuteczne zapewnienie między działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty przyczynia się do stymulowania i wzmacniania synergicznego oddziaływania przy równoczesnym wykluczeniu możliwości powielania finansowania tych samych działań. W konsekwencji możemy mieć do czynienia z mnożeniem dodatkowych rezultatów przy niezmiennych środkach, czyli zwiększeniem efektywności interwencji publicznej.

Zapewnienie komplementarności stanowi jedną z kluczowych zasad rządzących wdrażaniem polityki spójności, mającą przysłużyć się osiągnięciu celów rozwojowych. Potrzeba zapewnienia komplementarności interwencji w ramach polityki spójności podkreślana jest w dokumentach programowych i aktach legislacyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania funduszami pomocowymi. Podejście akcentujące komplementarność było zgodne z artykułem 9 rozporządzenia ogólnego (rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006), zobowiązującego beneficjentów funduszy do zachowania komplementarności pomocy otrzymanywanej w ramach polityki spójności z innymi wspólnotowymi

instrumentami finansowymi. Konieczność zapewnienia komplementarności była podkreślana w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności oraz w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia, a także w ramach każdego programu operacyjnego. Znaczenie komplementarności różnych polityk i działań jest wielokrotnie podkreślane w dokumentach i oświadczeniach wydawanych przez różne instytucje UE. Dla przykładu w projekcie rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie komplementarności i koordynacji polityki spójności ze środkami rozwoju obszarów wiejskich stwierdza się, że kluczowe znaczenie dla sukcesu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) ma zapewnienie wzajemnej komplementarności między działaniami współfinansowanymi w ramach EFRROW a funduszami ukierunkowanymi na rozwój regionów, tym samym odpowiedniej koordynacji w ramach różnych funduszy, w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Społecznego (Parlament Europejski 2009). Komitet Regionów argumentował, że aby mieć większy wpływ na spójność regionalną i konkurencyjność, środki mające na celu zmniejszenie dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych muszą opierać się na spójnych działaniach oraz że zagwarantowanie faktycznej komplementarności interwencji krajowych i tych finansowanych ze środków pomocowych UE jest poważnym wyzwaniem (Komitet Regionów 2012).

W wielu publikacjach kwestia zapewnienia maksymalnej komplementarności działań prowadzonych w ramach polityki spójności była przyjmowana za jeden z warunków skuteczności wsparcia rozwoju mniej zamożnych regionów europejskich. T. Grosse wykazywał, że promowanie komplementarności powinno stać się nowym paradygmatem polityki spójności UE, gdyż w innym wypadku otrzymana pomoc (w tym w szczególności ta, której celem jest wzmocnienie innowacyjności regionów o niższym poziomie rozwoju gospodarczego) nie będzie motorem wzrostu (Grosse 2009). Podobne twierdzenie wysunęła grupa ekspertów, którzy badali problemy synergii różnych programów i instrumentów wdrażanych w ramach realizacji założeń strategii lizbońskiej. Wśród zidentyfikowanych czynników wpływających na ograniczenie komplementarności działań proinnowacyjnych finansowanych z budżetu UE wyróżnili m.in.: suboptymalną koordynację polityki spójności z innymi instrumentami na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym – zarówno w ujęciu horyzontalnym, jak i wertykalnym – brak spójnej i oddziałującej na siebie struktury zarządzania, brak instrumentów mających na celu wspieranie łączenia europejskich i krajowych funduszy, słabą komunikację, koordynację i współpracę między podmiotami zaangażowanymi w realizację przedsięwzięć

finansowanych ze środków pomocowych. Autorzy podkreślili, że w celu uzyskania efektu synergii w ogólnym ujęciu należy znaleźć sposoby na wzmocnienie podobieństw i „pomniejszenie” różnic, poprzez dostosowanie zasad wdrażania i orientacji między różnymi formami interwencji tak, aby zapewnić zwiększenie ich kompatybilności i interoperacyjności oraz wzmocnić ich komplementarność (Van Vught i in. 2011, s. 14). Barca (2009) w swojej meta-analizie dotyczącej uwarunkowań skuteczności polityki spójności UE podkreślił szczególną rolę zintegrowanych i uzupełniających się interwencji finansowanych ze środków pomocowych. Przytoczył wyniki poprzedniego sprawozdania z oceny, w którym wśród czterech głównych wąskich gardeł, utrudniających efektywną absorpcję funduszy i osiąganie zakładanych wyników, wskazano „administracyjne, a nie strategiczne zarządzanie interwencjami”, które „(doprowadziło) do braku synergii z innymi inicjatywami”.

Odpowiedź na podstawowe pytanie dotyczące faktycznej realizacji idei komplementarności w działaniach finansowanych w ramach pomocy rozwojowej UE dostarczają wynik pogłębionej analizy przypadku województwa łódzkiego (Wojtowicz i Kupiec 2013)⁹. Autorzy podjęli próbę ustalenia, czy projekty, którym przyznano fundusze UE, uzupełniają się, a zatem potencjalnie mogą generować pozytywne efekty synergii. W badaniu skoncentrowano się głównie na komplementarności rozumianej jako wzajemne uzupełnianie poszczególnych projektów, a także jako wzajemne wzmocnianie i intensyfikowanie efektów projektów mających na celu osiągnięcie podobnego celu lub pełnienie tej samej funkcji. Taka definicja posłużyła za podstawę do analizy rzeczywistej komplementarności na poziomie realizowanych projektów, a zainteresowania autorów skupiały się dodatkowo na mechanizmach, które powinny zapewniać komplementarność. W tym celu przeprowadzono pogłębione analizy mające na celu: (1) identyfikację projektów wspartych środkami pomocowymi w ramach regionalnego programu operacyjnego wdrażanego w województwie łódzkim, które faktycznie wykazywały się komplementarnością w stosunku do przedsięwzięć finansowanych z innych źródeł, oraz (2) ocenę działań ukierunkowanych na zapewnienie komplementarności podejmowanych przez beneficjentów w ramach realizacji ich projektów.

Wnioski z przeprowadzonych badań dotyczące obserwowalnego, niskiego poziomu komplementarności zewnętrznej (w stosunku do działań realizowanych w ramach innych programów) i wewnętrznej (w stosunku do projektów

⁹ Badanie zostało przeprowadzone w ramach projektu „Ocena komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej Wojewódzkiego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego.

realizowanych w ramach regionalnego programu operacyjnego¹⁰ można streścić w kilku najważniejszych punktach:

- komplementarność funkcjonalna (przedmiotowa) między badanymi projektami dotyczyła niespełna 30% projektów uznanych za faktycznie komplementarne;
- wysoka ocena potencjalnej komplementarności dokonywana na etapie oceny wniosków nie miała odzwierciedlenia w rzeczywistej komplementarności już zrealizowanych przedsięwzięć. Przyczyną takiego stanu rzeczy były: niezrozumienie idei komplementarności zarówno przez osoby oceniające, jak i osoby aplikujące o środki pomocowe, nieodpowiednie narzędzia do oceny komplementarności stosowane na etapie weryfikacji wniosku oraz intencjonalne przedstawianie znacznie większej potencjalnej komplementarności we wnioskach w celu uzyskania dodatkowych punktów na etapie oceny przedsięwzięcia i zwiększenia tym samym możliwości pozyskania dotacji (tendencja do wskazywania jako komplementarne projektów, z których znaczna część w żadnym wypadku nie powinna być za takie uznana). Komplementarność projektów była więc albo mylnie pojmowana, albo świadomie wypaczana;
- marginalne znaczenie idei komplementarności w kontekście realizacji projektów współfinansowanych ze środków pomocowych wynika w głównej mierze z faktu, że beneficjenci pomocy w swoich decyzjach inwestycyjnych kierują się chęcią realizacji celów leżących w ich własnym interesie, a nie tych wyznaczonych przez donorów pomocy i władze regionalne;
- szczególnie niski poziom komplementarności dotyczył przedsięwzięć finansowanych w ramach obszarów w głównej mierze adresowanych do sektora prywatnego, co wynikało z faktu, że firmy miały ograniczone możliwości realizacji projektów komplementarnych finansowanych z środków publicznych, gdyż korzystanie ze środków pomocowych ograniczone jest zasadami udzielania pomocy *de minimis*;
- efekty synergii wynikające z komplementarności projektów nie były w żaden sposób mierzone i monitorowane¹¹, co ogranicza krytyczną refleksję i podjęcie działań ukierunkowanych na zwiększenie komple-

¹⁰ Wyjątek stanowiły projekty dotyczące rozwoju i modernizacji sieci drogowych, wśród których 85% spełniało warunki uznania za komplementarne względem innych przedsięwzięć.

¹¹ Zaprojektowanie skutecznego systemu monitoringu komplementarności realizowanych projektów wydaje się zadaniem niezwykle trudnym. Dotyczy to szczególnie efektów komplementarności i synergii, które są mało wymierne i trudno uchwytnie. Dotychczas podjęte próby na rzecz ich pomiaru nie prowadziły do zadowalających, wiarygodnych rezultatów.

mentarności przedsięwzięć, a tym samym na zwiększenie skuteczności pomocy rozwojowej UE wykorzystywanej w regionie.

Biorąc pod uwagę wyniki analiz oraz w świetle dotychczasowych badań, autorzy stwierdzili, że fundusze przeznaczone dla polskich regionów mogłyby być efektywniej wykorzystane, gdyby komplementarność podejmowanych działań była większa. Stopień spójności i kompleksowości realizowanych projektów, który mógłby zwiększyć ich wpływ na wzrost gospodarczy i tym samym przyczynić się do zmniejszenia dystansu do zamożniejszych europejskich regionów, jest zdecydowanie zbyt niski.

Czynnikiem osłabiającym komplementarność interwencji wspieranych w ramach polityki spójności była – wskazana we wcześniejszej części niniejszej książki – presja na jak najszybszą absorpcję środków europejskich (zarówno ze strony instytucji zarządzających/wdrażających poszczególne programy operacyjne, które dążą do rozdysponowania środków, jak i beneficjentów pragnących uzyskać dofinansowanie realizowanych inwestycji). Ograniczało to możliwości dokładnego przeanalizowania inwestycji, które są w danym momencie w trakcie realizacji i zbadania ewentualnego kierunku dalszego rozdysponowania środków w celu uzyskania jak najlepszego efektu komplementarności. W opracowaniu przygotowanym przez urząd marszałkowski jednego z najmniej zamożnych polskich województw – lubelskiego – podnosi się także problem związany z założeniami przyjętymi w procesie rozdysponowania środków unijnych. „(...) biedne województwa, takie jak lubelskie, mają tendencję do rozdrabniania projektów, po to by «obdzielić» wszystkich sprawiedliwie. Przy takim podejściu gubi się cel, jakim jest rozwój regionu. Lepszy efekt bowiem dają działania skumulowane, rozwiązujące kluczowe dla regionu problemy niż działania rozdrobnione zaspokajające problemy”. (Raport: „Komplementarność: Integracja i koordynacja – czy istnieje i jak ją poprawić”).

Problem niskiej komplementarności wynikającej z rozdrobnienia pomocy na stosunkowo małe, niepowiązane ze sobą, a tym samym mające niewielkie szanse na wywarcie realnego wpływu na wzrost gospodarczy, jest kwestią często podnoszoną w dyskusji o efektywności pomocy unijnej. O ile na poziomie unijnym cele polityki spójności i jej narzędzi finansowych są określone w sposób precyzyjny, wykorzystując „nowoczesne ujęcie rozwoju”, o tyle na niższych poziomach ich wdrażania dochodzi do „rozmiękczenia” tych celów i „znaczących odstępstw i finansowania przedsięwzięć, które tylko z pozoru mają coś wspólnego z rozwojem i konkurencyjnością (...)” (Kozak 2007, s. 208).

6.3.7. Wsparcie dla sektora prywatnego: zachwianie zasad przedsiębiorczości i konkurencyjności na rynkach lokalnych

Wielkość pomocy unijnej, która trafiła w formie bezpośrednich dotacji do podmiotów sektora prywatnego, można ocenić jako skromną. W perspektywie finansowej 2007–2013 z dotacji skorzystało ok. 1,7% istniejących przedsiębiorstw niefinansowych (tj. niespełna 20 tys. podmiotów), które łącznie zrealizowały ponad 26 tys. projektów. Liczba mikroprzedsiębiorstw wspartych w sposób bezpośredni, które przeważały wśród innych rodzajów firm uzyskujących dotacje, wyniosła jedynie ok. 0,6% całej populacji. Zdecydowana większość beneficjentów realizowała jedno przedsięwzięcie, choć zanotowano przypadki firm, które wielokrotnie sięgały po środki, najczęściej w ramach więcej niż jednego programu operacyjnego. Wartość dotacji przekazanych firmom szacuje się na ok. 24 mld zł, co pozwoliło na realizację inwestycji wartych ok. 69 mld zł, po uwzględnieniu wkładu własnego beneficjentów („Efekty polityki spójności 2007–2013 w Polsce”, s. 25). Należy jednak pamiętać, że bezpośrednie finansowe wsparcie firm dotacjami unijnymi zwiększa ich zasoby kapitałowe i pozwala na realizację inwestycji w określonych obszarach. Jednak niekoniecznie będzie prowadziło do wzrostu ich ogólnych wydatków inwestycyjnych, ponieważ mogą one być częściowo ograniczane w związku ze zmniejszaniem prywatnych oszczędności i wyższe stopy procentowe (wynikające ze zwiększenia konsumpcji, występującej wraz z efektami popytowymi).

Konkurencja między firmami, które mogły skorzystać z dotacji przybrała formę rywalizacji o pozyskanie dotacji (niewypracowanego dochodu). Stanowi to niepożądaną z punktu widzenia gospodarki sytuację, ponieważ im więcej decyzji inwestycyjnych przedsiębiorstwa podejmują tylko ze względu na chęć absorpcji środków finansowych, tym mniej kierują się chęcią poprawy swojej wydajności, innowacyjności, perspektywami ekonomicznymi czy też oceną ryzyka inwestycyjnego. Problem zachwiania reguły wolnej konkurencji dotyczy przede wszystkim skali lokalnej, gdzie liczba podmiotów tej samej branży jest ograniczona, a fakt pozyskania dotacji znacznie poprawia pozycję konkurencyjną na rynku w stosunku do firm, które aby sprostać konkurencji musiały zdecydować się na skorzystanie z komercyjnych narzędzi finansowania przedsięwzięć¹².

¹² Wojtowicz i in. (2012) opisali przykłady zachwiania konkurencji wśród właścicieli hoteli w województwie warmińsko-mazurskim. Fakt otrzymania dotacji pozwolił na znaczące podniesienie jakości oferowanych usług i rozszerzenie oferty, co znacząco pogorszyło pozycję obiektów konkurujących ze wspartym przedsiębiorcą na rynku lokalnym.

Środki, które w ramach różnych programów i projektów ukierunkowane są na wsparcie rozwoju przedsiębiorczości powodowały, że beneficjenci podejmowali decyzje o rozpoczęciu działalności wyłącznie dlatego, że mogli na ten cel uzyskać bezzwrotną dotację. Problem ten wskazany został m.in. w badaniach małopolskich urzędów pracy, oferujących wsparcie bezrobotnym. Wyniki badań wskazywały na występowanie zjawiska rejestrowania się „pod dotację”. Choć niemożliwe było oszacowanie skali tego zjawiska, wśród pracowników objętych badaniem pojawiały się opinie, które wskazywały, że spotykali się z osobami, „które przychodzą i pytają, czy w danym momencie urząd dysponuje środkami – a jeśli nie, to mówią, że przyjdą się zarejestrować innym razem”, „są nawet tacy, którzy zwalniają się z pracy, by dostać dotację”, oraz tacy, którzy „przychodzą, bo można «wziąć pieniądze». (...) osoby (te) są zdania, że te środki po prostu się im należą. Nie zależy im tak naprawdę na rozpoczęciu własnej działalności” (Leńczuk i in. 2014, s. 80).

Dodatkowo uproszczona procedura występowania o finansowe wsparcie na założenie własnego biznesu, która w praktyce sprowadzała się do opracowania uproszczonego biznesplanu sprawiała, że przedsiębiorcami stawały się osoby niemające do tego odpowiednich cech osobowościowych, kwalifikacji, nieponoszące także ryzyka finansowego. Powstające firmy były „standardowymi” przedsięwzięciami z ograniczonymi szansami na rozwój, w tym zatrudnienie pracowników. Było to sprzeczne z definicją przedsiębiorcy, w której wskazuje się, że przedsiębiorcą jest osoba, która „organizuje i zarządza firmą, podejmując ryzyko dla uzyskania zysków” (Hull i in. 1980, s. 11), „zainwestowała własny kapitał, aby prowadzić biznes” (Litzinger 1965, s. 268), „wykorzystuje nowe kombinacje czynników produkcji, aby zaferować unikalny w danej branży produkt lub usługę” (Lechman 1980). Przyznawanie tego typu dotacji wpłynęło na zwiększanie grupy „przedsiębiorców z konieczności” (*entrepreneurs of necessity*), a jak zaznacza Acs (2006), pozytywne efekty tego typu przedsiębiorczości dla gospodarki ograniczają się do bezpośrednich skutków samozatrudnienia (tj. zapewnianie zatrudnienia dla jednej osoby), pomniejszych o efekty przesunięcia, wynikające z pojawienia się na rynku nowych podmiotów. Dodatkowo te słabe efekty generujące zatrudnienie mogą być osłabiane wraz z upływem czasu, gdyż firmy prowadzone przez „przedsiębiorców z konieczności” w większym stopniu narażone są na porażkę (por. Shane 2009), co w konsekwencji może zmniejszyć liczbę zatrudnionych po upływie pewnego czasu od rozpoczęcia działalności.

Tak więc, jeśli fundusze unijne powodowały nie tyle rozwój przedsiębiorczości, co *de facto* wzrost liczby „przedsiębiorców z konieczności”, a przy występowaniu efektów przesunięcia zatrudnienia w regionach nie należy

spodziewać się wzrostu gospodarczego w szczególności w przypadku obszarów zapóźnionych w rozwoju, które oferują ograniczone możliwości rynkowe, mniejsze i bardziej rozdrobnione powiązania między producentami a klientami itp. Wspieranie inwestycji w samozatrudnienie jest zasadne z ekonomicznego punktu widzenia jedynie w sytuacji, gdy nowo powstałe firmy prowadzone przez osoby działające na własny rachunek są w stanie wygenerować dodatkowe zatrudnienie.

6.3.8. Uzależnienie polityki inwestycyjnej samorządów lokalnych od zewnętrznej pomocy rozwojowej

Wśród przedstawicieli władz samorządowych szczebla lokalnego (szczególnie mniej zamożnych jednostek) powszechne było przekonanie, że pomoc zewnętrzna pochodząca z budżetu Unii Europejskiej jest jedynym źródłem umożliwiającym podejmowanie inwestycji modernizacyjnych i prorozwojowych. Dostępność do bezzwrotnych dotacji osłabiło przekonanie o konieczności podejmowania wysiłków (innych niż ubieganie się o dotacje) w celu realizacji przedsięwzięć rozwojowych. Potwierdzają to dane dotyczące znacznego zahamowania inwestycji podejmowanych przez gminy i powiaty w okresie między wdrażaniem funduszy w ramach kolejnych perspektyw budżetowych, tj. w roku 2008, kiedy to wygasły środki przeznaczone na realizację polityki spójności w latach 2004–2006, a nie zostało jeszcze w pełni uruchomione finansowanie programów z perspektywy budżetowej 2007–2013. Problem „podporządkowania” polityki inwestycyjnej mniejszych samorządów względem dostępności funduszy pomocowych uwiidoczniał się także w praktyce dostosowywania lokalnych strategii rozwoju do programów operacyjnych, w ramach których samorzady pozyskiwały dotacje. Również realizacja konkretnych przedsięwzięć w ramach prowadzonej przez samorzady polityki rozwojowej jest warunkowana bieżącą dostępnością funduszy – władze samorządowe decyzje o realizacji kolejnych inwestycji podejmują w zależności od możliwości uzyskania dofinansowania z funduszy zewnętrznych (nie tylko unijnych) (Wojtowicz i Kupiec 2013). Kwestię tę analizuje Noworól (2014), przytaczając jednocześnie wypowiedzi przedstawicieli władz lokalnych: „Nie spotkałem się jeszcze, (...) ze strategią emisyjną, która była robiona przed myśleniem o projektach. Zawsze projekty już mamy na stole i robimy strategię niskoemisyjną i ewentualnie dzięki tej strategii modyfikujemy te projekty, a nie odwrotnie. Strategia nie definiuje tych przedsięwzięć, nie kreuje, tylko potwierdza ich zasadność.” (s. 41). Jest to szczególnie istotne w kontekście długofalowego rozwoju jednostek lokalnych, w których system planistyczny

powinien być trwały, ukierunkowany na rozwój specyficznych zasobów pozwalających osiągnąć przewagę konkurencyjną i zapewniać długoterminowy model interwencji na rzecz wzmacniania procesów rozwojowych. Pomoc unijna natomiast i związany z nią system programowania obejmuje okres siedmioletni, a więc jej charakter można uznać za średnioterminowy.

Znaczenie funduszy pomocowych dla prowadzenia lokalnej polityki inwestycyjnej potwierdzają liczne badania (np. Swianiewicz 2011; Swianiewicz i Lackowska 2012; Kołodziejczyk 2009; Zawora 2012; Misiąg i in. 2013). Skalę uzależnienia od zewnętrznego finansowania uwidacznia analiza wartości zobowiązań zaciągniętych przez polskie samorzady, która od momentu rozpoczęcia wdrażania funduszy dostępnych w ramach perspektywy 2007–2013 systematycznie rosła: z niespełna 26 mld zł w 2007 roku do 72,1 w 2014 roku, aby – wraz z wygasaniem środków w 2015 roku – zmniejszyć się do 71,6 mld zł. Choć udział zadłużenia na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych szacuje się na ok 9–15% łącznej kwoty zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w dziewięcioletnim okresie implementacji funduszy (najwięcej w 2013 roku – 15%), to wyliczenia te biorą pod uwagę jedynie środki przeznaczane na wkład własny, wynoszący minimum 15% kosztów kwalifikowalnych realizowanego przedsięwzięcia.

Ponadto inwestycje generują także koszty niekwalifikowalne, obejmujące od kilkunastu do nawet dwudziestu kilku procent kosztów całego przedsięwzięcia, pokrycie których również leży po stronie samorządów-beneficjentów pomocy. Koszty te dotyczą działań warunkujących wykonanie inwestycji, które nie znajdują się jednak w katalogu kosztów kwalifikowanych (np. opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego, VAT, wymiana infrastruktury podziemnej, wybudowanie drogi dojazdowej do miejsca budowy i in.). Koszty te na ogół przewyższają budżet dostępny w ramach pozostających do dyspozycji samorządów dochodów własnych i muszą być pokrywane instrumentami dłużnymi zaciąganymi przez te instytucje. Szacuje się, że – przy założeniu, iż w latach 2014–2020 nakłady na inwestycje będą takie same jak w latach 2007–2013 – tylko w ok. 23% jednostek samorządowych wskaźnik zadłużenia nie przekroczy dopuszczalnego poziomu określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych (Bitner i Sierak 2013)¹³.

Należy przy tym zaznaczyć, że znaczną część inwestycji infrastrukturalnych samorządowych stanowią te, które mają służyć rozwojowi kultury, sportu, re-

¹³ W artykule tym ustala się, że wartość spłaty zobowiązań w stosunku do dochodów budżetu ogółem nie może przekroczyć średniej, z ostatnich trzech lat, relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów.

kreacji czy rozrywce lub polepszać estetykę przestrzeni publicznej. Są to więc przedsięwzięcia, które co do zasady nie kreują bezpośrednich efektów podażowych. Co więcej, funkcjonowanie tego typu nowo utworzonej infrastruktury wymaga od samorządów ponoszenia nakładów związanych z kosztami ich bieżącego utrzymania. Jeżeli więc nastąpi pogorszenie koniunktury gospodarczej, które spowoduje zmniejszenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, może się okazać, że nie będą one w stanie wygenerować środków na utrzymanie tego typu infrastruktury. Problem ten potwierdzają badania prowadzone w województwie warmińsko-mazurskim (Wojtowicz i in. 2012, s. 103), w ramach których zidentyfikowano problem ponoszenia wysokich wydatków związanych z utrzymaniem nowo powstałych obiektów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Zmniejszone zainteresowanie korzystaniem z obiektów w wybranych miesiącach roku okazuje się obciążeniem dla budżetu samorządowego na tyle znacznym (wysokie koszty utrzymania i bieżącej eksploatacji), że władze decydują się na wprowadzenie okresowych ograniczeń w ich udostępnianiu. Nasuwa się więc wniosek, że dostępność dotacji spowodowała podejmowanie irracjonalnych ekonomicznie decyzji inwestycyjnych, a założenia dokumentacji wnioskowej nie przystawały do rzeczywistości (zawyżone wskaźniki dotyczące potencjalnych użytkowników infrastruktury), czego powodem była zarówno chęć pozyskania bezzwrotnych środków na realizację inwestycji bez względu na ich opłacalność, jak i zmiany następujące wraz z upływem czasu od momentu złożenia wniosku aplikacyjnego do faktycznej realizacji przedsięwzięcia.

Znacząca rola zewnętrznych funduszy pomocowych UE w finansowaniu działań prorozwojowych podejmowanych przez samorządy lokalne wynika także z faktu odciążenia budżetów z części wydatków wynikających z obowiązku zapewniania opieki społecznej najuboższym mieszkańcom, których w gminach wiejskich w większość stanowią właściciele gospodarstw małorolnych. Osoby te korzystają bowiem ze środków przekazywanych im w ramach dopłat bezpośrednich i rent strukturalnych finansowanych z budżetu polityki rolnej UE. Ustanie tego typu pomocy spowodowałoby wzrost wydatków samorządowych w zakresie wsparcia najbiedniejszych, a tym samym ograniczyło możliwości finansowania lokalnych inwestycji modernizacyjnych i prorozwojowych. Dodatkowo należy pamiętać o stosunkowo nowym zjawisku, jakim jest „ukrywanie” długów samorządów terytorialnych w prowadzonych przez nie spółkach komunalnych, stąd trudno jest oszacować całkowite zadłużenie gmin i powiatów, będące „pokłosiem” zwiększonych wydatków inwestycyjnych realizowanych przy wsparciu unijnym lub późniejszym utrzymaniu wytworzonej infrastruktury.



Podsumowanie i wnioski końcowe

Mimo nasilenia w ciągu ostatnich siedemdziesięciu lat różnego rodzaju form zewnętrznej pomocy finansowej, zarówno różnice w poziomie rozwoju gospodarczego między państwami, jak i te występujące w wymiarach intra- i interregionalnych pozostają znaczące, a w wielu przypadkach nawet się pogłębiają. Dlatego też zewnętrzną pomoc finansową, do której zaliczyć należy fundusze strukturalne Unii Europejskiej asygnowane w ramach polityki spójności, należy traktować jako szansę, która przy odpowiedniej mobilizacji innych, wewnętrznych zasobów, działań i mechanizmów może zostać „przekuta” w sukces w postaci trwałego rozwoju gospodarczego (Gorzela 2003).

Wzmocnienie rozwoju gospodarczego zewnętrzną pomocą może odbywać się poprzez efekty popytowe, co do zasady występujące w okresie jej otrzymywania: zewnętrzny dopływ kapitału pozwala na zwiększenie poziomu inwestycji, które przekładają się na wzrost poziomu produkcji i zatrudnienia, a w konsekwencji dochodu wspieranego pomocą obszaru. Zrealizowane inwestycje mają pozytywny wpływ na podwyższenie jakości życia mieszkańców obszarów korzystających z pomocy. Jednak głównym celem zewnętrznego wsparcia regionów zacofanych powinno być wzmocnienie strony podażowej ich gospodarek tak, aby po ustaniu pomocy mogły one rozwijać się samodzielnie, finansując dalsze inwestycje dochodami wypracowanymi przez funkcjonujące w nich podmioty. Kluczowe dla tej kwestii są wskazania teorii tzw. szkoły rozwoju endogenicznego (Lucas 1988; Romer 1990) oraz teorii konkurencyjności współczesnych gospodarek (Porter 1990; Krugman 1990). Wnioski płynące z pierwszej z tych teorii wskazują, że w podejmowaniu decyzji o kierunkach interwencji wspartych środkami pomocowymi powinny przeważać kwestie związane z ich jakością, a nie liczbą czy wartością. Inwestycje powinny koncentrować się na strategicznie wybranych obszarach, wzmacniających wewnętrzny potencjał gospodarki. Również w koncepcjach dotyczących konkurencyjności gospodarek Portera (1990, 2000) i Krugmana (1994, 1996) akcent kładzie się na konieczność podnoszenia produktywności czynników produkcji jako podstawnego wyznacznika dobrobytu regionu w dłuższej perspektywie czasowej. Pomoc zewnętrzna powinna więc być ukierunkowana na indukowanie pozytywnych zmian w nieefektywnej strukturze gospodarek regionów zapóźnionych tak, aby przyczyniały się one do

wzrostu ogólnej produktywności czynników produkcji, konkurencyjności, trwałego zwiększenia poziomu zatrudnienia i zmniejszania udziału nierentownych sektorów w dochodach gospodarki (Boldrin i Canova 2001; Sapir i in. 2004; Gorzelak 2009, Fcel 18).

Przeprowadzone na przykładzie polityki spójności wdrażanej w Polsce w latach 2007–2013 rozważania i analizy dają podstawy do wyciągnięcia szerszych wniosków dotyczących warunków wzmacniających i osłabiających skuteczność zewnętrznego finansowego wsparcia rozwoju gospodarczego obszarów zapóźnionych. **Po pierwsze**, zewnętrzna pomoc rozwojowa jest istotnym elementem egzogenego zasilania rozwoju obszarów zapóźnionych. Przeprowadzone analizy wykazują, że realizowane projekty współfinansowane ze środków pomocowych miały wpływ na poprawę kondycji finansowej lokalnych JST i przyczyniły się do zmian w strukturze zatrudnienia. Dzięki zrealizowanym inwestycjom nastąpiła wyraźna (zauważalna i istotna dla inwestorów zewnętrznych) poprawa warunków infrastrukturalnych do prowadzenia działalności gospodarczej, na co wskazuje korelacja między wielkością pozyskanych funduszy unijnych na realizację projektów w ramach wszystkich obszarów tematycznych (z wyjątkiem środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich) a zmianami w zakresie liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego.

Po drugie, zapewnienie wsparcia finansowego pozwalającego na podwyższenie jakości i dostępności infrastruktury podstawowej, w tym przede wszystkim infrastruktury transportowej, powinno być elementem udzielanej regionom zapóźnionym pomocy. Jednak mając na uwadze to, że infrastruktura fizyczna stanowi warunek konieczny, ale niewystarczający do zainicjowania trwałego rozwoju, jej rozwój powinien być podyktowany potencjalnymi korzyściami (tj. obniżenie kosztów transportu, dostęp do rynków zbytu), jakie będą z niej mogły czerpać podmioty gospodarcze zlokalizowane na danym obszarze. Ponadto poprawie stanu infrastruktury powinny towarzyszyć aktywne uzupełniające działania władz, skoncentrowane na poprawianiu innych istotnych dla inwestorów warunków lokalizacji (przepisy prawne ułatwiające prowadzenie działalności, sprawne instytucje wspierające inwestorów, zachęty podatkowe, a nawet organizacja transportu publicznego, świadczenia społeczne dla pracowników itp.)

Po trzecie, pomoc rozwojowa powinna uzależniać kierunki wsparcia od specyficznych warunków i zasobów posiadanych przez dany obszar. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku wspierania rozwoju innowacyjności, gdzie podejście *all fit one* zdecydowanie się nie sprawdza. Kierunki wykorzystania pomocy muszą być bowiem ściśle związane z wejściowym poziomem inno-

wacyjności, na jakim znajduje się obecnie gospodarka danej jednostki terytorialnej oraz z jej warunkami kontekstowymi (liczba i potencjał aktorów związanych z tworzeniem i wdrażaniem innowacji, takich jak ośrodków naukowych, intensywność kanałów i sieci współpracy). Wspieranie rozwoju innowacji w regionach zapóźnionych, które w znakomitej większości są na etapie „imitatorów innowacji”, niemających odpowiednich podstaw do tworzenia innowacji i potencjału ich absorpcji, powinno polegać na koncentracji środków pomocy zewnętrznej na stworzeniu struktur i instytucji pozwalających na szybką dyfuzję adaptowanych z zewnątrz innowacji, a nie na tworzeniu ośrodków mających innowacje kreować (np. parków naukowo-technologicznych). W regionach zapóźnionych działania ukierunkowane na rozwój innowacyjności powinny także służyć tworzeniu warunków i zapewnianiu bodźców do lokalizowania się i aktywności gospodarczej podmiotów wykorzystujących nowoczesne technologie i stosujące innowacyjne rozwiązania. Jak wykazały badania, mimo znaczących różnic w poziomach innowacyjności i rozwoju infrastruktury sektora badań i rozwoju wśród regionów niewielka była rozbieżność w procentowym udziale kwot przeznaczonych na badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość oraz społeczeństwo informacyjne (I i II obszar interwencji według kategorii Komisji Europejskiej), a intensywne inwestycje w infrastrukturę jednostek mających kreować innowacje w polskich obszarach zapóźnionych nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Istotnym czynnikiem mogącym zwiększyć skuteczność pomocy rozwojowej jest koncentracja przestrzenna otrzymywanego wsparcia. Wynika to z faktu, że rozwój co do zasady jest nierównomierny, więc wspierajmy procesy wzrostowe (a nie podwyższanie jakości życia), należy bezwzględnie odejść od koncepcji „zadowalania” w równej mierze wszystkich jednostek. Analiza efektów netto funduszy unijnych wykorzystywanych na poziomie lokalnym wykazała, że pomoc miała większy wpływ na rozwój obszarów, które przed momentem uruchomienia pomocy wykazywały się lepszą kondycją gospodarczą. W świetle teorii nie zrównoważonego wzrostu i wyników badań kontrfaktycznych, można potwierdzić zasadność kierowania pomocy do jednostek „rokujących”, a więc obszarów potencjalnie produktywnych, zaopatrzonych w specyficzne, nie w pełni wykorzystane zasoby i które środki zewnętrzne mogłyby przeznaczyć na „odblokowanie” czynników hamujących rozwój. Należy przy tym zadbać o rozwój sieci z jednej strony łączących je z większymi aglomeracjami, a z drugiej zapewniające rozlewanie się efektów wzrostowych na mniejsze jednostki. Ponadto koncentracja przestrzenna sprzyja komplementarności, a więc występowaniu efektów synergii realizowanych przy wsparciu przedsięwzięć. W przypadku polityki spójności, jak pokazały analizy, niska

komplementarność projektów realizowanych w ramach wdrażania polityki spójności wynikała z faktu, że była ona jedynie wymogiem formalnym, praktycznie nieegzekwowalnym na poziomie beneficjentów, kierujących się partykularnymi interesami.

Po czwarte, pomoc rozwojową powinna cechować elastyczność nie tylko w wymiarze dostosowania obszarów wsparcia do specyfiki kontekstu konkretnego terytorium (tak jak wskazano wcześniej w przypadku wsparcia rozwoju innowacyjności). Elastyczność powinna stanowić immanentną cechę systemu udzielania pomocy, pozwalającą na zmiany obszarów wsparcia na podstawie krytycznej refleksji i dowodów dostarczanych w trakcie wdrażania funduszy. System wdrażania polityki spójności w latach 2007–2013 charakteryzowała się małym zróżnicowaniem obszarów wsparcia dostępnego dla podmiotów gospodarek regionalnych i lokalnych, w rzeczywistości znacząco różniących się specyfiką wewnętrznych struktur, posiadanymi zasobami, potencjałami i barierami rozwojowymi. Jak pokazały analizy, narzucone przez KE i polskie ministerstwo wytyczne i określone limity finansowe sprawiły, że stopień zróżnicowania obszarów wsparcia w ramach programów poszczególnych województw nie był znaczący. Dodatkowo rozwiązania przyjęte w dokumentach programowych przewidywały dość żmudny i wymagający stosunkowo długiego okresu proces ewentualnych (większych) realokacji środków w ramach wybranych obszarów w trakcie trwania siedmioletnich okresów programowania pomocy, co mogło negatywnie wpłynąć na tempo absorpcji i utratę części przyznanych środków. Ponadto system wdrażania funduszy polityki spójności, narzucający kierunki wsparcia, promujący „szybkie” wydatkowanie, nie sprzyjał przemyślanym, komplementarnym i skoncentrowanym na wzmocnieniu potencjału endogenicznego gospodarek lokalnych i regionalnych.

Po piąte, jak dowodzą niniejsze książki, pozytywne efekty pomocy rozwojowej ograniczane są zjawiskami wynikającymi z bezzwrotnego charakteru wsparcia, które klasyfikuje pomoc jako źródło niewypracowanych dochodów i tym samym nie sprzyja racjonalności realizowanych przedsięwzięć, wzmacnia udział interesów politycznych (często sprzecznych z racjonalnością ekonomiczną) w procesie absorpcji funduszy, nie weryfikuje zdolności władzy do prowadzenia skutecznej polityki. Dlatego skuteczność zaabsorbowanej pomocy zależy od możliwości zmytygowania występowania zjawisk towarzyszących korzystaniu z „łatwych pieniędzy”. Wylimitowanie negatywnych efektów pojawiających się wraz z dostępnością pomocy rozwojowej, które wynikają z bezzwrotnego charakteru wsparcia, wymaga ograniczenia pomocy do wsparcia udzielanego w formie instrumentów zwrotnych, udzielanych na zasadach preferencyjnych. Takie rozwiązania powinny prze-

ciwdziałać zjawiskom, takim jak marnotrawienie środków, pokusa nadużyć czy uzależnienie od pomocy.

Skuteczność funduszy pomocowych w promocji efektów wzrostowych zależy także od dbałości o ekonomiczne rezultaty realizowanych przy wsparciu przedsięwzięć. Zapewnienie rzetelnej oceny korzyści i kosztów oraz podejmowanie decyzji o udzieleniu wsparcia na podstawie wyników oceny, a także zapewnienie narzędzi i rozwiązań proceduralnych umożliwiających rozliczanie beneficjentów z realizacji deklarowanych w dokumentacji wnioskowej rezultatów wymaga akceptacji faktu, że nie wszystkie fundusze zostaną wykorzystane. Położenie nacisku na osiągnięcie wymiernych, bezpośrednich ekonomicznych efektów wymusza także odejście od strategii promowania „szybkiej” i pełnej absorpcji, na rzecz „mądrego” i racjonalnego wykorzystania funduszy pomocowych.

Ostatnia konstatacja dotyczy faktu, że dostępność funduszy, z których większość przyznawana była beneficjentom na zasadach bezwarunkowych, stworzyła pokusę sięgania po możliwie jak największą pomoc niezależnie od faktycznych potrzeb, a także finansowych i instytucjonalnych zdolności absorpcyjnych. Wzmocnienie dyscypliny polegającej na koncentracji w jednostkach terytorialnych mających odpowiedni potencjał rozwojowy inwestycji pro wzrostowych (w tym przede wszystkim proinnowacyjnych), indukujących silne efekty podażowe i mnożnikowe, zmieniające niekorzystne i nieprzystające do warunków konkurencyjnych w gospodarce globalnej struktur – nawet kosztem niepełnego wykorzystania dostępnych środków – w dłuższej perspektywie czasowej powinno przełożyć się na wyraźniejszy wpływ pomocy na wzrost gospodarczy na poziomie lokalnym. Efekty zrealizowanych przedsięwzięć wyraźne są w zakresie poprawy jakości podstawowej infrastruktury publicznej, co pozytywnie wpływa na poprawę warunków życia mieszkańców i warunków (znów: koniecznych, lecz niewystarczających) dla potencjalnych inwestorów. Na horyzoncie pojawia się jednak pytanie, czy i w jakich warunkach poprawa jakości infrastruktury podstawowej w dłuższym horyzoncie czasowym faktycznie przyczyni się do wzrostu inwestycji bezpośrednich na obszarach zapóźnionych oraz jak jednostki samorządowe, przyzwyczajone i uzależnione przez lata od otrzymywania bezzwrotnych środków unijnych i jednocześnie z ich powodu zadłużone, będą finansować inwestycje po ustaniu pomocy. Problem ten jest szczególnie ważki w przypadku mniej zamożnych samorządów, które nie mając wystarczających zdolności kredytowych będą miały ograniczony dostęp do instrumentów dłużnych.

Na końcu należy zwrócić uwagę na fakt, że część ze wskazanych czynników ograniczających efektywną absorpcję funduszy i ich optymalne wykorzystanie

w procesie wspierania trwałego rozwoju regionalnego i lokalnego została uwzględniona przy planowaniu kształtu polityki spójności wdrażanej w latach 2014–2020. Wprowadzone modyfikacje w większym stopniu uwzględniają koncepcję rozwoju opartą na cechach i potencjale endogenicznym regionów (wprowadzenie konieczności określenia przez region tzw. inteligentnych specjalizacji), jak i lokalnych układów terytorialnych (przeznaczenie części funduszy na zintegrowane regionalne inwestycje terytorialne). Położono większy nacisk na konkurencyjność, ograniczając liczbę celów, jakie realizować ma polityka spójności do jednego – inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia. Pytanie o faktyczne przełożenie się tych rozwiązań na sposób i efekty gospodarcze korzystających z pomocy polskich województw, powiatów i gmin wymaga podjęcia dalszych badań: przeanalizowania wpływu wykorzystywanych funduszy w latach 2014–2020 i jego porównania z wynikami badań zaprezentowanymi w niniejszej książce.

Załącznik 1

Studia przypadków efektywności wykorzystania funduszy unijnych i jej uwarunkowań w „powiatach-bliźniakach”

W **segmencie pierwszym** do porównania wybrano dwa powiaty ulokowane na południu Polski, znajdujące się w podobnej odległości od aglomeracji (jeden katowickiej, drugi krakowskiej) i od autostrady A4.

Powiat limanowski, w którego skład wchodzi 12 gmin (2 gminy miejskie oraz 10 gmin wiejskich), położony jest w województwie małopolskim. Powiat jest dobrze skomunikowany (położenie przy drodze krajowej 28, przechodzącej przez powiat trzy drogi wojewódzkie, odległość do portu lotniczego w Balicach to 80 kilometrów). Połowę obszaru zajmują użytki rolne, a lasy i tereny leśne 40%. Warunki naturalne powiatu sprzyjają rozwojowi turystyki – na terenie powiatu znajduje się Beskid Wyspowy, Gorczański Park Narodowy oraz wyciągi narciarskie na północnym stoku Łysej Góry. Ma on także potencjał do rozwoju turystyki uzdrowiskowej (Muszyna jest jednym z najbardziej rozpoznawalnych uzdrowisk w Polsce) i agroturystyki (dominacja małych gospodarstw rolnych). Na terenie powiatu w 2007 roku zlokalizowanych było kilkanaście firm oferujących swoje produkty na rynki zewnątrz np.: „Goldrop” (chemia gospodarcza), „Koral” (lody), „Wolimex” (budownictwo), „Emiter” (osprzęt elektryczny), „Lima-Therm” (aparatura pomiarowa) czy „Impuls” (materiały budowlane).

Powiat prudnicki położony jest natomiast w województwie opolskim, u podnóża Sudetów. Obszar ten jest dobrze skomunikowany z Górnym Śląskiem oraz północną częścią Czech i Moraw (od południa powiat graniczy z Republiką Czeską). Znajduje się w odległości 120 km od portu lotniczego we Wrocławiu. Przygraniczne położenie potencjalnie stwarza korzystne warunki wymiany handlowej i turystycznej. Powiat charakteryzuje się słabym stopieniem uprzemysłowienia (słabo rozwinięta produkcja przemysłowa skoncentrowana w 3 miastach powiatu) i dobrze rozwiniętą produkcją rolno-spożywczą. W 2007 roku na terenie powiatu zlokalizowane były jedynie 4 duże przedsiębiorstwa, zatrudniających ponad 250 pracowników; większość podmiotów gospodarczych stanowiły mikroprzedsiębiorstwa obsługujące rynki

lokalne. Wśród osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w powiecie prudnickim najczęściej deklarowanymi rodzajami działalności były handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych oraz budownictwo. Aktywnych zawodowo w powiecie prudnickim było ok. 8000 osób.

Powiat limanowski w okresie 2007–2014 charakteryzował się wzrostem dynamiki wpływów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT w stosunku do średniej dla wszystkich powiatów na poziomie 22% (powiat „z sukcesem”), wskaźnik ten zaś dla powiatu prudnickiego wynosił 6%. W pierwszym z „bliźniaków” pozyskano wyraźnie więcej środków unijnych. W obu powiatach największe kwoty pomocy wykorzystano do realizacji projektów ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich (limnowski 42%, prudnicki 32% wszystkich pozyskanych środków), co wynika z typu większości gmin, które obejmują te powiaty (tab. 1).

Tabela 1. Porównanie wykorzystania funduszy dostępnych w ramach perspektywy 2007–2013 w powiatach: limanowskim i prudnickim

Powiat (NUTS 4)	Segment	Relatywna dynamika wzrostu 2007–2014	Infrastruktura transportowa i komunikacyjna		Rozwój obszarów miejskich		Przedsiębiorczość i rozwój MŚP		Wiedza, innowacje i współpraca		Rozwój obszarów wiejskich		Zrównoważony rozwój		Fundusze łącznie
			zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł
Limanowski	1	wysoka	6 477 833	2,8	24 279 826	10,6	35 457 236	15,5	12 594 700	5,5	96 074 863	41,9	54 442 905	23,7	229 327 363
Prudnicki	1	niska	9 104 603	7,2	29 772 150	23,6	12 174 277	9,6	31 448 502	24,9	40 202 688	31,9	3 456 939	2,7	126 159 159

Źródło: opracowanie własne.

W powiecie limanowskim fundusze z obszaru „Przedsiębiorczość i rozwój MŚP” w znacznym stopniu dofinansowały lokalne przedsiębiorstwa – wśród zrealizowanych projektów dominują te związane z kilkoma branżami, które można uznać za branże kluczowe tego obszaru: meblarska, obróbki metali i tworzyw sztucznych. Z dotacji skorzystała m.in. Firma Golddrop, która otrzymała bezzwrotne fundusze na realizację projektów dotyczących doposażenia i modernizacji linii rozlewniczych zakładu produkcyjnego chemii gospodarczej oraz zwiększenie działalności eksportowej; EURO-CODE producent wody mineralnej, który pozyskał dotację na dywersyfikację produkcji dzięki zaawansowanej technologii wytwarzania wyrobów zastrzeżonych w Europie. W odróżnieniu od powiatu prudnickiego w powiecie limanowskim od 2011 roku prężnie działało Regionalne Stowarzyszenie Przedsiębiorców

w Limanowej, które zrzeszało przedstawicieli biznesu. Stworzyło ono swego rodzaju platformę wymiany doświadczeń (w tym tych, związanych z pozyskiwaniem dotacji), a także instytucję reprezentującą i dbającą o interesy sektora prywatnego, współpracującą z samorządem. W Prudniku podobna organizacja powstała dopiero w 2013 roku pod nazwą Stowarzyszenie Przedsiębiorców „Ryccerze Biznesu” (do tego czasu poza Cechem Rzemieślników nie było w powiecie takiej ponadbranżowej organizacji).

W powiecie limanowskim fundusze zakwalifikowane do kategorii rozwój obszarów miejskich i wiejskich wsparły m.in. poprawę jakości infrastruktury turystycznej i okołoturystycznej (zrealizowano projekty, takie jak: budowa Miejskiego Parku Zdrojowego „Baszta” w Uzdrowisku Muszyna, rewitalizacja centrum miasta Mszana Dolna wraz z przywróceniem funkcji Rynku czy budowa Krytej Pływalni w Limanowej). W perspektywie 2007–2013 gminy zlokalizowane na terenie powiatu wykazały się dużą rozbieżnością w pozyskiwaniu funduszy – gmina Muszyna uplasowała się na trzecim miejscu wśród gmin województwa małopolskiego pod względem wartości otrzymanych dotacji unijnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, miasto Limanowa – ostatnim¹. Należy także zwrócić uwagę na liczną grupę projektów dotyczących zakładania lub modernizacji przedszkoli – zapewnienie opieki najmłodszym stało się czynnikiem sprzyjającym podejmowaniu pracy przez ich rodziców. Korzystną sytuację na rynku pracy potwierdza 3-procentowy spadek stopy bezrobocia w latach 2007–2014 w tym powiecie.

Odwrotną sytuację można było zaobserwować w powiecie prudnickim, gdzie w badanym okresie znacząco pogorszyła się sytuacja na rynku pracy (10,5-procentowy wzrost stopy bezrobocia). W 2010 roku zamknięte zostały Zakłady Przemysłu Bawełnianego „Frotex” będące do tamtego czasu największym pracodawcą w mieście Prudnik (zatrudniającym nawet do 4 tysięcy pracowników). Kłopoty przeżywał także inny znaczący pracodawca do 2013 roku zatrudniający ponad 300 osób – firma Coroplast, która odkąd uruchomiła swój nowy zakład w Strzelcach Opolskich, ograniczył produkcję wiązek kabli samochodowych w Prudniku (by ostatecznie w 2015 roku zamknąć zakład). Małą efektywnością charakteryzowała się funkcjonująca od 2009 roku na terenie Prudnika Podstrefa Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. W 2010 roku włoska firma TSP (producent elementów do silników elektrycznych) wybudowała na terenie włączonym do Strefy halę produkcyjną, jednak

¹ Analizy brały pod uwagę środki pozyskane ze wszystkich dostępnych dla JST programów operacyjnych wdrażanych w latach 2007–2013, w tym fundusze pozyskane przez samą gminę, jednostki oraz spółki gminne (uwzględniając proporcje udziałów gminy w spółkach), a także związki gmin (uwzględniając część dotacji przypadającą na każdego członka związku).

po pewnym okresie całkowicie wstrzymała produkcję. Drugim przedsiębiorstwem, które zlokalizowało się w prudnickiej podstrefie w 2012 roku była firma Furnika z Nysy, producent sprzętu oświetleniowego.

W powiecie prudnickim w porównaniu z powiatem limanowskim zainwestowano stosunkowo więcej środków w rozwój obszarów miejskich. Zrealizowane projekty ukierunkowane były w głównej mierze na podniesienie jakości życia (projekty dotyczyły m.in. podniesienia jakości usług medycznych, przebudowy dróg, rewitalizacji infrastruktury śródmieścia Prudnika, budowy kąpieliska gminnego w Głogówku). Wsparte (w znacznie mniejszym w porównaniu z powiatem limanowskim stopniu) przedsiębiorstwa w zdecydowanej większości oferowały produkty i usługi na rynek lokalny (np. zakład pogrzebowy, dostawca internetu, gabinety stomatologiczne, zakład meblarski itp.). Wyjątkami są m.in. Filplast zatrudniający ponad 400 osób producent drzwi i okien wytwarzający swoje produkty na rynek polski i europejskie – firma pozyskała fundusze na realizację projektu dotyczącego opracowania energooszczędnych drzwi i wdrożenie na innowacyjnej linii technologicznej; VTO-Dekor drukarnia papierów dekoracyjnych specjalizująca się w produkcji folii finisz, obrzeży i laminatów, która otrzymała dotacje na inwestycje w innowacyjny ciąg technologiczny maszyny drukarskiej do produkcji nowych wyrobów, przeznaczanych na eksport; Steinpol Central Services Sp. z o.o. – polski pion światowego koncernu, producenta mebli w Europie, której udzielono grantu na modernizację linii technologicznej do produkcji mebli. Kilka firm otrzymało dotację na rozwój działalności eksportowej (którą wcześniej już prowadziło), np. Szwedo Group producent urządzeń do makijażu permanentnego, MATEX producent artykułów pościelowych, również dla branży hotelarskiej.

Problemem niektórych gmin znajdujących się na terenie powiatu prudnickiego był brak jasnej koncepcji rozwoju lokalnego – np. miasto Prudnik niemające wystarczających warunków turystycznych zdecydowało się na kilka kapitałochłonnych inwestycji w tym zakresie, ignorując przy tym dbałość o tworzenie klimatu i potencjału do rozwoju firm (o czym świadczy aktywność zaledwie dwóch firm w SSE, brak działań ukierunkowanych na powiększanie terenów SSE, przeniesienie produkcji Coloplastu do Strzelców Opolskich czy opieszałość we wprowadzaniu zmian w planie miejscowego zagospodarowania, uniemożliwiająca optymalne wykorzystanie hal po Frontexie). Dążenia do podniesienia atrakcyjności turystycznej w przypadku powiatu prudnickiego wydają się nieuzasadnione względami ekonomicznymi. Biorąc pod uwagę porównywalne odległości, a także jakość już istniejącej infrastruktury, walory przyrodnicze-kulturalne czy rozpoznawalność miejsc, mieszkańcy aglomera-

cji wrocławskiej są bardziej skłonni do wyboru jako kierunku turystycznego Kotlinę Kłodzką, a śląskiej – Tatry i Beskid. Prudnik jako cel turystycznych wycieczek ma więc bardzo silną konkurencję i ograniczony popyt (co potwierdza spadkowy trend danych dotyczących obłożenia miejsc noclegowych). W związku z tym, branża turystyczna na terenie powiatu potencjalnie jest w stanie wygenerować bardzo ograniczoną liczbę miejsc pracy. Ciekawym przykładem nieprzemyślanej przez władze gminy inwestycji mającej na celu podniesienie jakości infrastruktury turystycznej był projekt „Stworzenie Regionalnej Bazy Turystyczno-Noclegowej Przedgórze Gór Opawskich”. Zgodnie z założeniami projektu, na który gmina Prudnik otrzymała dotację w wysokości ponad 4 mln zł, miała powstać sieć wielofunkcyjnych ścieżek (pieszych, rowerowych oraz konnych) z elementami małej infrastruktury łączących Prudnik z Parkiem Krajobrazowym „Góry Opawskie” (łączna długość 35,6 km), dwoma ogólnodostępnymi wieżami widokowymi w Parku Krajobrazowym „Góry Opawskie”, a także dwa w pełni wyposażone całoroczne obiekty hotelowe o różnicowanym standardzie, przystosowane również do obsługi osób niepełnosprawnych: hotel w Prudniku i ośrodek hotelowo-szkoleniowy w Wieszczyńcu, których właścicielem miał być samorząd. Jednak w momencie opracowywania dokumentacji wnioskowej i podejmowania decyzji o kształcie inwestycji nie dołożono wystarczających starań, aby szczegółowo określić sposób zarządzania nowo powstałymi obiektami. Zakładano bowiem, że jednostką prowadzącą oba obiekty będzie gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji, co okazało się (już w trakcie prowadzenia prac adaptacyjnych) niezgodne z prawem. Rada miasta podjęła decyzję o wydzierżawieniu obiektów firmie prywatnej, jednak do ogłoszonego przetargu, nie przystąpił żaden podmiot. Ostatecznie oba obiekty, których koszty przebudowy i wyposażenia wyniosły w sumie ponad 8 mln zł, pełnią obecnie funkcję schronisk młodzieżowych. Ich działalność nie tylko nie przynosi zakładanych przez ówczesnych władarzy zysków, ale gmina ponosi koszty ich utrzymania, posiłkując się subwencjami z budżetu centralnego, które zgodnie z ustawą oświatową przysługują tego typu obiektom.

Podsumowując, o sukcesie powiatu limanowskiego w osiągnięciu bardziej dynamicznego wzrostu gospodarczego mógł zdecydować większy potencjał absorpcyjny firm zlokalizowanych w powiecie, dynamiczny rozwój skutecznej sieci współpracy przedsiębiorców i samorządu oraz większej liczbie projektów ukierunkowanych na wzmocnienie konkurencyjności MSP na rynkach zewnętrznych. Negatywnie ocenić należy działalność władz samorządowych największego z miast powiatu prudnickiego – Prudnika, które w niedostatecznym stopniu wykorzystały szansę w postaci dostępności zewnętrznego źródła

kapitału do wzmocnienia zasobów endogennych tego obszaru (koncentracja na podwyższaniu jakości życia mieszkańców, nieracjonalne inwestycje w turystykę), i które nie były wystarczająco skuteczne w zakresie tworzenia warunków do rozwoju firm prywatnych. Oczywiście nie można pominąć silnego wpływu czynników zewnętrznych na stosunkowo niską dynamikę wzrostu gospodarczego, w tym przede wszystkim niekorzystnej koniunktury na zewnętrznych rynkach docelowych firm funkcjonujących w powiecie, ich złej kondycji finansowej, przekładającej się na znaczące redukcje zatrudnienia.

W ramach **segmentu drugiego** wybrano miasta Siedlce i Piotrków Trybunalski. Oba są położone w promieniu do 130 km od Warszawy, przy czym położenie Piotrkowa należałoby uznać za korzystniejsze – powiat znajduje się w centrum kraju ok. 30 km od aglomeracji łódzkiej (i 130 km od Warszawy), podczas gdy Siedlce – na wschód od stolicy (90 km). Dodatkowo teoretycznie znacznie lepsza jest też dostępność komunikacyjna Piotrkowa. Autostrada A4 ma połączyć Siedlce z Warszawą dopiero w 2020 roku. Wysokość dochodów do budżetu miejskiego ogółem w 2007 roku w Siedlcach wynosiła nieco ponad 229 mln zł, w Piotrkowie Trybunalskim zaś 242 mln zł (w ujęciu per capita były niemal równe i wynosiły ok. 3000 zł). Oba miasta w 2007 roku miały także zbliżoną liczbę ludności (Siedlce – 77 tys. mieszkańców, Piotrków Trybunalski – 78,5 tys.). Pod tym względem Piotrków Trybunalski jest drugim miastem na prawach powiatu w województwie łódzkim, Siedlce czwartym w województwie mazowieckim. Miasta charakteryzowały się nieco odmienną strukturą gospodarczą. Liczba średnich firm na 10 tys. mieszkańców wynosiła w Piotrkowie 17, a dużych 4,3; w Siedlcach mniej, bo odpowiednio 14 i 2,5. Siedlce z ośrodka przemysłu ciężkiego, jakim były przed transformacją ustrojową, po roku 1990 zaczęły rozwijać przemysł lekki, głównie rolno-spożywczy i przetwórczy (maszynowy, mechaniczny, środków transportu). Do największych firm zlokalizowanych w tym mieście należy zaliczyć: Stadler Polska Sp. z o.o. – polski oddział firmy produkującej elektryczne zespoły trakcyjne; Polimex-Mostostal S.A. – producent lekkich konstrukcji stalowych oraz wykonawca robót budowlanych, Siedleckie Zakłady Drobiarskie Drosed S.A., Podlaska Wytwórnia Wódek Polmos Siedlce S.A., Valmont Polska Sp. z o.o. – producent masztów oświetleniowych i energetycznych; Cargill Polska Sp. z o.o. – producent pasz i nawozów sztucznych, Spółdzielczy Producent Sprężyn PSI; Okręgowa Spółdzielnia Mleczarska (OSM Siedlce), Fenes S.A. – producent narzędzi skrawających. Piotrków Trybunalski natomiast od dawna był silnym (drugim w województwie łódzkim) ośrodkiem przemysłowym i usługowym. Największym atutem stanowiącym o atrakcyjności inwestycyjnej Piotrkowa jest jego dostępność komunikacyjna, przede wszystkim bliskość

biegnącej wzdłuż jego zachodniej granicy autostrady A1 i na północy drogi ekspresowej S8, przebiegających przez miasto dróg krajowych DK12 i DK91 oraz jednej z najważniejszych w kraju linii kolejowej, niecałe 50 km do lotniska w Łodzi, a także utwardzony kilometrowy pas startowy dla samolotów kategorii dyspozycyjnej. Przedsiębiorstwa zlokalizowane w Piotrkowie Trybunalskim działają przede wszystkim w branżach: logistycznej (ProLogis Park Piotrków (I i II), Logistic City Piotrków Distribution Center), przemyśle maszynowym (Zamet Industry S.A. czołowy dostawca wielkogabarytowych konstrukcji stalowych; Famur Systemy Transportowe „PIOMA” światowy producent maszyn i urządzeń górniczych), mechanicznym (Firma PZL-ZSM producent komponentów dla branży motoryzacyjnej, w 2012 wykupiona przez koncern Haering; Cooper Standard kluczowy, globalny producent uszczelnień do karoserii samochodowych, systemów przepływu płynów oraz aktywnych i pasywnych układów nadzorowania drgań; firma MBL produkująca elementy do wózków inwalidzkich i łożyska do kółek) i papierniczym (firma Emerson – jeden z największych w Europie producentów formularzy i druków specjalistycznych). W mieście funkcjonuje podstrefa Łódzkiej Specjalnej Srefy Ekonomicznej, w której zlokalizowały się firmy: Reculer zajmująca się przetwarzaniem odpadów z tworzyw sztucznych, Huta Szkła „Feniks 2” oraz Haering Polska – jeden z największych na świecie zakładów produkcyjnych precyzyjne części dla branży motoryzacyjnej (w piotrkowskich zakładach zatrudniająco ponad 1000 osób).

Biorąc pod uwagę powyższe porównanie tych dwóch przypadków jest tym bardziej ciekawe, że to Siedlce wykazały się w badanym okresie wyższą dynamiką wzrostu wpływów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT niż ich „bliźniak” – Piotrków (5-procentowy wzrost vs 9-procentowy regres względem średniej dla wszystkich powiatów). W 2007 roku wpływy do budżetu z udziału w podatkach od osób fizycznych wynosiły odpowiednio: w Siedlcach 59,5 mln zł, w 2014 wzrosły do ponad 88 mln zł, a w Piotrkowie wzrosły z 59 mln do niespełna 79 mln zł. Znacznie większe różnice widać w zmianach udziału w podatkach od firm – w tym przypadku Siedlce zanotowały wzrost z 4,6 mln do ponad 5 mln zł, Piotrków zaś spadek wpływów z tego tytułu z 4,3 mln do 3,4 mln zł. Podmioty (prywatne i publiczne) zlokalizowane na terenie Siedlec pozyskały więcej środków unijnych na realizację przedsięwzięć niż te, funkcjonujące w Piotrkowie (305 mln w porównaniu z niespełna 238 mln zł). Udział kwot pozyskanych na rozwój infrastruktury transportowej i komunikacyjnej w stosunku do wszystkich wykorzystanych funduszy w obu powiatach był bardzo zbliżony. Obszary, które różnicują te jednostki to zdecydowana przewaga środków zaabsorbowanych w ramach kategorii „Rozwój obszarów

miejskich” i „Przedsiębiorczość i rozwój MSP” na projekty realizowane w Siedlcach w stosunku do Piotrkowa Trybunalskiego (tab. 2).

Tabela 2. Porównanie wykorzystania funduszy dostępnych w ramach perspektywy 2007–2013 w miastach na prawach powiatów: Siedlcach i Piotrkowie Trybunalskim

Powiat (NUTS 4)	Segment	Relatywna dynamika wzrostu 2008–2014	Infrastruktura transportowa i komunikacyjna		Rozwój obszarów miejskich		Przedsiębiorczość i rozwój MŚP		Wiedza, innowacje i współpraca		Rozwój obszarów wiejskich		Zrównoważony rozwój		Fundusze łącznie
			zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł
M. Siedlce	2	wysoka	32 558 664	10,7	124 128 129	40,7	29 231 216	9,6	32 850 310	10,8	0	0,0	86 188 178	28,3	304 956 497
M. Piotrków	2	niska	29 504 353	12,4	60 460 281	25,4	9 638 868	4,1	19 589 605	8,2	0	0,0	118 447 523	49,8	237 640 630

Źródło: opracowanie własne.

W Siedlcach fundusze wykorzystane zostały w głównej mierze na rozwój miasta. Zrealizowano szereg projektów poprawiających infrastrukturę transportową (przebudowa dróg, budowa wewnętrznej obwodnicy, poprawa jakości transportu miejskiego, budowa ścieżki rowerowej w ciągu trasy turystycznej „Zielone Siedlce”), które pochłonęły 40% wszystkich zaabsorbowanych funduszy pomocowych. Największym projektem, na który władze miasta pozyskały unijną dotację była rozbudowa oczyszczalni ścieków oraz budowa kolektorów i modernizacji systemu kanalizacyjnego Siedlec (wartość projektu 157,7 mln zł). Samorząd miasta zrealizował także projekt „Budowa sieci szerokopasmowej w mieście Siedlce”, do którego podłączono 59 jednostek miejskich, w tym wiele szkół. Utworzono także pięć telecentrów, w których mieszkańcy Siedlec mają dostęp do internetu i mogą korzystać z usług cyfrowych. W planach było także uruchomienie 35 miejskich hotspotów. Fundusze unijne w Siedlcach wykorzystano również na rozwój potencjału akademickiego miasta, w którym zlokalizowane są cztery uczelnie wyższe, w tym jedyny wśród miast subregionalnych województwa uniwersytet (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny). Co istotne, przyciąga on studentów nie tylko z regionu, ale z całej Polski. Jednostka ta od ponad dekady realizuje strategię wyspecjalizowania się w kształceniu osób niepełnosprawnych poprzez usuwanie barier architektonicznych oraz dostosowanie programów nauczania do potrzeb takich osób. Uniwersytet zrealizował projekty infrastrukturalne wsparte dotacjami UE polegające na zakupie nowoczesnej aparatury badawczej dla nowo utworzonego laboratorium żywnościowego na Wydziale Przyrodniczym i dla zmodernizowanego laboratorium w Zakładzie Chemii Analitycznej na Wydziale Nauk Ścisłych oraz na budowę nowego budynku Wydziału Huma-

nistycznego z Pracownią Rzeźby. Środki pomocowe wykorzystano także na modernizację i rozbudowę systemu informatycznego uczelni. Inwestycje te były spójne z przyjętym w 2007 roku celem zapisanym w strategii rozwoju miasta dotyczącym wzrostu roli Siedlec jako subregionalnego ośrodka edukacji i kultury.

Należy dodać, że Siedlce zrealizowały w latach 2007–2013 wiele inwestycji, nie posiłkując się funduszami unijnymi. Część z nich (dotycząca remontów dróg) pokrywana była z Programu Rozwoju Dróg Lokalnych, dotacji administracji centralnej (np. remonty skrzyżowania ulic Armii Krajowej, Wojskowej i Józefa Piłsudskiego, ulicy Sokołowskiej, Rynkowej i ks. Popiełuszki, remont ronda im. Bohdana Arcta z drogami dojazdowymi, ronda na ul. Monte Cassino), część inwestycji miasto pokrywało ze środków własnych (m.in. w przypadku Stadionu Miejskiego, Parku Wodnego, Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego im. Marii Grzegorzewskiej). Realizacja znaczących inwestycji infrastrukturalnych (i zaciągania na ten cel kredytów) w dużej mierze wpłynęła na utrzymujący się deficyt budżetu miasta: na koniec 2013 roku zadłużenie samorządu osiągnęło poziom 76,9% dochodów ogółem (prawie 270 mln zł długu).

Inwestycje te, w połączeniu z aktywną postawą władz i sprecyzowaną strategią sprawiły, że od 2007 roku udało się przekonać kilka większych firm zagranicznych (głównie z branży produkcji wyrobów metalowych, taboru kolejowego i sektora budownictwa) do inwestycji na terenie miasta. Zauważalną rolę w wykorzystaniu funduszy odegrała, działająca od 2005 roku jako ciało doradcze przy prezydencie miasta, Siedlecka Rada Biznesu, zrzeszająca ok. 50 członków – najważniejszych lokalnych aktorów, tj. przedstawiciele przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu, samorządu przedsiębiorców i szkół wyższych. Spotkająca się regularnie do 2011 roku, a później okazjonalnie, Rada brała udział w dyskusjach na temat planów rozwoju społeczno-gospodarczego Siedlec, w tym priorytetów inwestycyjnych. Czynnikiem pozytywnie wpływającym na realizację wszystkich inwestycji przez samorząd miejski była stabilność władz – wybrany w 2006 roku prezydent pełnił tę funkcję przez kolejne dwie kadencje, co umożliwiło konsekwentne realizowanie przyjętej strategii poprawy komunikacyjności transportowej na terenie miasta i przyciąganie nowych inwestorów. Miasto od 2006 roku nie podwyższało lokalnych podatków, a inwestującym firmom (nie tylko w SSE) udzielało zwolnień, wychodząc z założenia, że większe wpływy budżetowe zapewni zwiększanie masy podatkowej. Inwestorów dodatkowo zachęca się do lokalizowania w mieście np. obietnicą wybudowania lub modernizacji dróg dojazdowych. Od 2010 roku przychody z podatków płaconych przez podmioty

prywatne wzrastały o co najmniej 800 tys. zł rocznie. Atrakcyjna oferta dla inwestorów dotyczyła także terenów inwestycyjnych: uzbrojonych, z przygotowanymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i ulgami podatkowymi w podstrefie Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (funkcjonującej w granicach miasta od 2008 roku). Najważniejszymi przedsiębiorstwami działającymi w siedleckiej SSE były wspomniane już: Polimex-Mostostal S.A. i Stadler Polska, a także CARFI POLSKA Sp. z o.o. – producent wyrobów z tworzyw sztucznych dla branż AGD i RTV; Zentis Polska Sp. z o.o. – producent komponentów owocowych dla przemysłu mleczarskiego, piekarskiego i cukierniczego. Potencjał i sprzyjające otoczenie inwestycyjne Siedlec potwierdziło m.in. zajęcie piątego miejsca (w gronie miast poniżej 100 tysięcy mieszkańców) w rankingu miast Polski najlepszych do prowadzenia biznesu opracowanym przez miesięcznik Forbes w 2007 roku oraz zdobycie wyróżnienia Krajowej Izby Gospodarczej „Gmina Fair Play” w tym samym roku.

W przypadku Piotrkowa Trybunalskiego inwestycje współfinansowane z funduszy w największej mierze dotyczyły wsparcia w obszarze zrównoważonego rozwoju. Miasto zdecydowało się na potężną inwestycję uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej na terenie miasta i zapewnienia mieszkańcom odpowiednich standardów jakości usług wodno-kanalizacyjnych. Wartość projektu, na realizację którego pozyskano dotację unijną „Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Piotrkowie Trybunalskim”, wyniosła ponad 205 mln zł. Drugim przedsięwzięciem władz miasta, które otrzymało wsparcie finansowe ze środków unijnych był projekt „Trakt Wielu Kultur – rozwój potencjału turystycznego Miasta poprzez rewitalizację zabytkowych obszarów Piotrkowa Trybunalskiego”, realizowany w dwóch etapach. Obie inwestycje – które należy zaliczyć do przedsięwzięć ukierunkowanych na poprawę jakości życia mieszkańców (potencjał turystyczny miasta jest bardzo ograniczony, biorąc pod uwagę przemysłowe tradycje całego regionu) – znacznie obciążały budżet miasta i ograniczyły jego możliwości inwestycyjne w kolejnych latach. Dla przykładu, wyłączając środki przeznaczone na realizację projektu rozbudowy oczyszczalni ścieków, w 2012 roku tylko 8% budżetu przeznaczono na inwestycje miejskie (w porównaniu z rokiem poprzednim o ok 30% zmniejszyły się wydatki na inwestycje drogowe), przy deficycie sięgającym prawie 70 mln zł, na pokrycie którego miasto zaciągnęło kredyty i pożyczki.

Środki pozyskane na rozwój przedsiębiorczości przez podmioty prywatne, publiczne (np. PUP w Piotrkowie) i instytucje otoczenia biznesu (np. Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa) umożliwiły realizację 77 projektów, jednak w dużej mierze projekty te dotyczyły aktywizacji osób bezrobotnych lub

podwyższania kompetencji zawodowych pracowników piotrkowskich firm. Przedsiębiorstwa realizujące projekty mające na celu zwiększenie ich konkurencyjności dotacje najczęściej przeznaczały na inwestycje w park maszynowy lub zakup sprzętu wykorzystywanego do produkcji (np. zakup innowacyjnych maszyn poligraficznych przez Wydawnictwo Sióstr Loretanek, zakup innowacyjnej pompy do betonu przez firmę Meranti, zakup sprzętu budownalnego przez firmę Bimex czy sprzętu medycznego przez poradnię stomatologiczną Dentes). Zdecydowanie mniej firm zostało wspartych w przedsięwzięciach dotyczących wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych (projekty tego typu zrealizowała np. firma Polarnik – producent sprzętu sportowego czy Vitrobudowa, która zoptymalizowała proces topienia szkła). Kilka przedsiębiorstw pozyskało dotację na rozwój działalności eksportowej (udział w targach lub wdrożenie strategii rozwoju eksportu).

W odróżnieniu od Siedlec w analizowanym okresie miasto Piotrków było mniej skuteczne w przyciąganiu nowych inwestorów, choć systematycznie opracowywano miejscowe plany zagospodarowania przewidujące powstanie terenów inwestycyjnych². W badanym okresie w podstrefie piotrkowskiej ŁSSE (Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej) nie zlokalizowali się nowi inwestorzy, inwestycje rozwojowe poczyniła jedynie działająca w Piotrkowie od 2002 roku firma Haering. Stosunkowo niewielkie kwoty dotacji unijnych pozyskanych przez podmioty prywatne (i wspomniane wcześniej inwestycje miejskie w głównej mierze poprawiającej standard życia mieszkańców) nie były w stanie zminimalizować negatywnych efektów ogólnoswiatowego kryzysu, jaki miał wpływ na silnie związane z zewnętrznymi kontrahentami (głównie z Europy Zachodniej) piotrkowskimi firmami. W latach 2010–2013 słaba kondycja finansowa przedsiębiorstw zlokalizowanych w mieście odzwierciedlała się wyraźnym pogorszeniem sytuacji na rynku pracy. W tym okresie miały miejsce zwolnienia grupowe m.in. w zakładach Alladan, w spółkach należących do grupy Famur (Pioma Industry i Zamet Industry), w firmie Carrefour, ET Logistik, piotrkowskim oddziale spółki Mostostal Kielce czy w Piotrkowskiej Fabryce Mebli zatrudniającej ponad 300 osób, która ostatecznie w 2013 roku ogłosiła upadłość. W okresie tym upadłość ogłosiła także spółka specjalizująca się w pracach montażowych i modernizacyjnych dla firm ener-

² Władze miasta mocno krytykował Adam Banaszczyk, prezes firmy Emerson Polska, jednego z największych piotrkowskich pracodawców, zarzucając władzom opieszałość w przyciąganiu inwestorów, a wręcz ich odstraszenie. Twierdził on, że władza bardziej niż nad rozwojem „pracuje się nad niedorozwojem tego miasta i nad tym, co zrobić, by ludzie jak najszybciej stąd uciekli” (artykuł w ePiotrków.pl z 27 marca 2013, <https://www.epiotrkow.pl/news/Wladze-miasta-odstraszaja-inwestorow,14342,0,0>).

getycznych Amontext, gdzie pracę straciło ponad 100 osób, likwidator wkroczył także do Zakładów Sprzętu Mechanicznego PZL – ZSM (w które w 2012 roku zostały wykupione przez Haering Polska), swój oddział w Piotrkowie zlikwidowała także norweska firma Handicare. O słabej koniunkturze gospodarczej w tym okresie świadczyła także decyzja o odstąpieniu od planów budowy nowych magazynów w trzech największych parkach logistycznych: Logistic City, ProLogis Park Piotrków II i Poland Central. Problemy finansowe części pracodawców lokalnego rynku pracy przełożyły się na sygnalizowaną przez Powiatowy Urząd Pracy znacząco mniejszą ilość ofert pracy zgłaszanych przez pracodawców. W okresie tym w ogólnej liczbie ofert nadal znaczący udział stanowiły miejsca pracy tworzone przy udziale środków publicznych (staże zawodowe, prace interwencyjne, roboty publiczne), w tym te współfinansowane ze środków EFS. Dodatkowo, w odróżnieniu od Siedlec, w Piotrkowie nie funkcjonuje żadna prestiżowa uczelnia, co powodowało drenaż znacznej liczby młodych ludzi do większych ośrodków akademickich.

Porównane „bliźniaki” z **ostatniego segmentu** to powiaty proszowicki i krasnostawski położone w pobliżu miast wojewódzkich (proszowicki – Krakowa, krasnostawski – Lublina).

Powiat proszowicki położony jest 30 km od Krakowa w kierunku północno-wschodnim. Tworzą go 4 gminy wiejskie, (Koniusza, Koszyce, Pałecznicza, Radziemice) i 2 gminy miejsko-wiejskie, (Nowe Brzesko i Proszowice), które w 2007 roku zamieszkiwało 43 tys. osób. Powiat ma typowo rolniczy charakter (użytki rolne stanowiły 89% powierzchni), co wynikało z faktu posiadania urodzajnych gleb czarnoziemnych, korzystnego klimatu i bogatych zasów wód podziemnych. Niemniej w powiecie funkcjonowało kilkanaście firm, które miały silną pozycję wśród konkurentów na rynkach regionalnym, krajowym, a nawet zagranicznych.

Powiat krasnostawski natomiast położony jest w centrum województwa lubelskiego. Obejmuje gminę miejską Krasnystaw oraz 9 gmin wiejskich o typowo rolniczym charakterze. Zlokalizowane w nich gospodarstwa zajmują się w znaczącej mierze uprawą zbóż, ziół, buraków cukrowych, chmielu oraz sadownictwem. Zuważalnym problemem sektora rolnego była mała liczba podmiotów zajmujących się prefabrykacją płodów rolnych, a także ich dystrybucją (na terenie powiatu działało tylko kilka grup producenckich). Na początku 2007 roku na terenie powiatu krasnostawskiego działało niespełna 3,3 tys. podmiotów gospodarczych (w przeważającej liczbie to podmioty jednoosobowe lub firmy rodzinne nie zatrudniające pracowników i niemające planów na zwiększenie zatrudnienia). W powiecie funkcjonowało kilka dużych przedsiębiorstw, do których zaliczyć należy: Okręgową Spółdzielnię Mleczar-

ską w Krasnymstawie, zatrudniającą ok. 800 osób i działająca nie tylko na rynkach państw UE, ale także np. w Chinach; CERSANIT Krasnystaw wchodzący w skład koncernu Cersanit S.A. producenta ceramicznych wyrobów sanitarnych oferujący produkty zarówno na rynek krajowy, jak i na rynki zagraniczne (głównie Niemiec, Francji, Danii, Litwy i Estonii); CORA-TEX S.A. zatrudniającą wówczas ok. 30 osób firmę specjalizującą się w produkcji odzieży wierzchniej, w tym mundurowej (np. okrycia dla armii, policji, straży granicznych); Kartonex – producenta opakowań tekturowych; Cukrownię Krasnystaw; ENERGOREMONT świadcząca usługi remontowe i modernizacyjne, a także wytwarzającą i montującą rurowe wymienników ciepła dla energetyki, przemysłu papierniczego, chemicznego oraz dla cukrownictwa; FTK – przedsiębiorstwo działające w branży tytoniowej.

Wyższą stopę wzrostu gospodarczego w latach 2007–2014 w tej parze jednostek zanotował powiat proszowicki (41-procentowy wzrost w stosunku do średniej dla wszystkich powiatów) niż „bliźniaczy” powiat krasnostawski (wzrost 8-procentowy), choć należy pokreślić, że oba powiaty zanotowały wzrost powyżej przeciętnej w kraju. Porównując wykorzystanie funduszy przez podmioty zlokalizowane w powiatach tej pary „bliźniaków” należy zwrócić uwagę na fakt, że gminom powiatu proszowickiego, dysponującym w 2007 roku ponad dwukrotnie mniejszymi przychodami z tytułu udziału podatków od osób prawnych i fizycznych w budżetach, udało się pozyskać więcej środków na realizację inwestycji niż powiatowi krasnostawskiemu, który dodatkowo mógł korzystać z puli środków alokowanych dla regionów Polski Wschodniej (tab. 3).

Tabela 3. Porównanie wykorzystania funduszy dostępnych w ramach perspektywy 2007–2013 w powiatach: proszowickim i krasnostawskim

Powiat (NUTS 4)	Segment	Relatywna dynamika wzrostu 2008–2014	Infrastruktura transportowa i komunikacyjna		Rozwój obszarów miejskich		Przedsiębiorczość i rozwój MŚP		Wiedza, innowacje i współpraca		Rozwój obszarów wiejskich		Zrównoważony rozwój		Fundusze łącznie
			zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł
Proszowicki	3	wysoka	4 485 421	2	43 982 010	20	20 094 670	9	14 029 299	6	116 188 980	54	17 534 140	8	216 314 521
Krasnostawski	3	niska	34 603 874	18	24 144 842	13	21 541 027	11	9 243 907	5	66 339 515	34	37 071 337	19	192 944 502

Źródło: opracowanie własne.

Ograniczone możliwości inwestycyjne, związane z niższymi dochodami uzyskiwanymi przez samorządy (szczególnie w latach 2008–2010) po części

wynikały z trudnej sytuacji przedsiębiorstw w nim zlokalizowanych. W 2007 roku Cukrownia Krasnystaw była jednym ze strategicznych zakładów funkcjonujących na terenie powiatu zarówno dla poddostawców (rolników), jak i pracowników (mieszkańców powiatu). Reforma zasad funkcjonowania rynku cukru w Unii Europejskiej z 2006 roku i zmniejszanie limitów produkcyjnych (we wszystkich cukrowniach) UE, wymusiła konieczność podjęcia działań restrukturyzacyjnych w Krajowej Spółce Cukrowej SA, do której należała Cukrownia w Krasnymstawie. Jeszcze w styczniu 2008 roku KSC S.A. przedstawiła Ministrowi Skarbu Państwa analizę przeprowadzoną pod kątem kontynuacji produkcji cukru rankingującą wchodzące w skład spółki cukrownie. Cukrownia Krasnystaw znalazła się na trzecim miejscu (po cukrowniach w Lublinie i Łapach) na dziesięć zakładów pod względem najmniejszej rentowności. W latach 2004–2010 z załogi liczącej ponad 580 osób zwolnionych zostało ponad 300, co podyktowane było koniecznością restrukturyzacji zakładu. Spółka ostatecznie zdecydowała się na przeprowadzenie znaczących inwestycji w nowoczesny zespół energetyczno-ciepłowniczy, kontynuowana była również sprzedaż majątku trwałego, co w dużej mierze po 2011 roku poprawiło jej kondycję finansową. Pod koniec badanego okresu kłopoty finansowe dotknęły także Fermentownię Tytoniu Krasnystaw, która przestała dotrzymywać terminów płatności dostawcom surowca oraz firmę Cora Tex, która coraz bardziej odczuwała skutki obecności na rynkach europejskich firm chińskich, zajmujących się szyciem uniformów.

Analizując obszary wykorzystania funduszy w obu powiatach, zauważyć można dwie znaczące różnice: wyższe wykorzystanie środków przeznaczonych na rozwój terenów wiejskich w powiecie proszowickim w stosunku do krasnostawskiego (choć w obu przypadkach to w tym obszarze pozyskano największe kwoty pomocy, co tłumaczyć należy znaczącym udziałem terenów wiejskich w tych powiatach) i odwrotną sytuację w przypadku funduszy ukierunkowanych na zrównoważony rozwój. Nie bez znaczenia była także aktywność samorządów gmin wiejskich wchodzących w skład powiatu proszowickiego. Gminy Nowe Brzesko i Koszyce pozyskały dotację na przygotowanie terenów pod przyszłych inwestorów, realizując projekty: „Budowa infrastruktury technicznej dla Nowobrzeskiego Obszaru Gospodarczego” oraz „Utworzenie Koszyckiej Strefy Aktywności Gospodarczej” (choć należy zaznaczyć, że do 2014 roku nie zlokalizował się w nich żaden inwestor). Gmina Nowe Brzesko oraz Pałecznicza otrzymały dotacje na inwestycje związane z rozwojem odnawialnych źródeł energii, wykorzystywanej w budynkach użyteczności publicznej. W powiecie proszowickim udało się także zrealizować projekty z zakresu poprawy infrastruktury terenów wiejskich, uatrakcyjniają-

cych je pod kątem rozwoju turystyki (np. remont zabytkowego klasztoru w Hebdowie, odnowa centrum wsi Nowe Brzesko, Przemyków, Pałecznicza) i dla potencjalnych nowych mieszkańców. Choć na terenie powiatu krasnostawskiego istnieją obiekty i miejsca szczególnie cenne pod względem kulturowym i przyrodniczym (np. parki narodowe), które mogłyby pełnić funkcję atrakcji turystycznych, liczbę i zakres projektów ukierunkowanych na rozwój turystyki w powiecie należy uznać za co najmniej skromny. Dotacje unijne w tym obszarze wykorzystano jedynie na remont i rozbudowę domu kultury w Krasnymstawie oraz rewitalizację Dworku Starościńskiego wraz z historycznym parkiem w Krasnymstawie, remont i wyposażenie domu weselnego oraz jednorazową organizację Ogólnopolskiego Święta Chmielarzy i Piwowarów „Chmielaki Krasnostawskie” w 2010 roku. Jest to tym bardziej znamienne, że konieczność podjęcia działań w kierunku rozwoju turystyki na tym obszarze była wyraźnie podkreślona w strategii rozwoju powiatu z 2008 roku, gdzie w turystyce upatrywano „źródło utrzymania niejednej rodziny (...) [poprawiającą] sytuację finansową” i wyraźnie wskazywano, że: „Władze powiatu mają świadomość możliwości i potrzeb w zakresie słabo rozwiniętej turystyki. Dlatego też, dążąc do wykorzystania turystyki jako jednego ze strategicznych kierunków rozwoju, powiat musi bardziej zdecydowanie, różnymi narzędziami i sposobami wesprzeć jej rozwój”. W badanym okresie nie zrealizowano jednak żadnego projektu, który zintegrowałaby walory naturalne i obiekty kulturowe w konkretny produkt turystyczny w tym powiecie.

Wyższe środki pozyskane w obszarze zrównoważonego rozwoju w powiecie krasnostawskim w porównaniu z proszowickim wynikały z konieczności poprawy infrastruktury gospodarki odpadami (budowa międzygminnego składowiska odpadów komunalnych w Wincentowie) oraz poprawy infrastruktury przeciwpowodziowej (kompleksowe uregulowanie retencji w Siennicy Różanej czy budowa zbiorników retencyjnych w gminie Krańcizyn i Krasnymstawie). Znaczącym projektem zrealizowanym w tym obszarze była także rozbudowa kanalizacji sanitarnej i modernizacja oczyszczalni ścieków w Krasnymstawie.

Znacznie wyższa wartość środków pozyskanych na realizację inwestycji w infrastrukturę drogową w powiecie krasnostawskim niż proszowickim należy uzasadnić niższym poziomem jej rozwoju w tym pierwszym w 2007 roku. Wskaźniki długości utwardzonych dróg gminnych i powiatowych w powiecie krasnostawskim kształtował się w 2007 roku na poziomie 67 km na 100 km² i 101 km na 10 tys. mieszkańców, podczas gdy w powiecie proszowickim na poziomie odpowiednio: 170 km i 162 km. W powiecie krasnostawskim przeważająca część projektów dotyczyła lokalnego układu transportu: budowy lub

remontów dróg gminnych i powiatowych (obsługujących w głównej mierze ruch lokalny). Większymi projektami z obszaru infrastruktury drogowej realizowane na terenie powiatu były: inwestycje PKP w modernizację skrzyżowań linii kolejowych z drogami publicznymi częściowo realizowana na terenie powiatu oraz rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 846 Małochwiej Duży – Wojsławice. Inwestycje w infrastrukturę transportową w powiecie proszowickim realizowane w okresie 2007–2014 miały znacznie mniejszą wartość (do największych należy zaliczyć realizację projektu „Usprawnienie systemu transportu drogowego w wyniku przebudowy dróg powiatowych nr 1274K Proszowice – Koszyce i 1275K Książnice Małe – Łapszów” oraz budowę obwodnicy Proszowice – inwestycja województwa małopolskiego). Niemniej należy podkreślić, że przyczyniły się one do lepszego skomunikowania powiatu z sąsiadującym Krakowem przez co uatrakcyjniły gminy powiatu dla turystów (w szczególności tzw. turystów weekendowych) oraz pod względem osiedlania się osób na stałe.

Możliwość skorzystania z dotacji jako szansy na rozwój działalności gospodarczej sprawnie wykorzystywały zlokalizowane w powiecie proszowickim firmy, których działalność nie ograniczała się jedynie do ryku lokalnego. Sukces w dużej mierze wynikał z koniunktury na rynkach zewnętrznych i zwiększonego popytu na produkty lub usługi oferowane przez proszowickie przedsiębiorstwa (w wielu przypadkach podmioty lub poddostawcy branży budowlanej). Przykładem może tu być dynamicznie rozwijająca się od 2004 roku firma Edificator świadcząca usługi kompleksowego wykonywania układów drogowych obiektów użyteczności publicznej, produkcyjnych, komercyjnych i logistycznych. Przedsiębiorstwo zatrudniało inżynierów zarządzających procesami realizacji i pracowników operacyjnych bezpośrednio wykonujących roboty. Dostępność funduszy unijnych i w związku z tym zwiększona aktywność inwestycyjna sektora publicznego i prywatnego sprawiły, że firma zaczęła realizować zlecenia na terenie całej Polski. Firma była także bezpośrednim beneficjentem dotacji unijnych, pozyskując wsparcie na realizację trzech przedsięwzięć polegających na organizacji nowej bazy firmy i wyposażenie w zaawansowane technologicznie urządzenia do budowy dróg. Innymi przykładami firm, oferujących swoje produkty na rynkach zewnętrznych (krajowym, a w niektórych przypadkach zagranicznych), które zwiększyły swoją konkurencyjność lub moce wytwórcze dzięki dotacjom są m.in.: Wytwórnia Artykułów Bezglutenowych BEZGLUTEN – lider produkcji artykułów bezglutenowych oraz niskobiałkowych, posiadająca nowoczesny zakład produkcyjny i własne laboratoria: badawcze oraz rozwojowo-wdrożeniowe; firma Znicze Małgorzata, producent zniczy, lampionów nagrobkowych, wkła-

dów parafinowych oraz olejowych; firma Pablo, zajmująca się produkowaniem linii i maszyn pakujących dla przedsiębiorstw z branży kosmetycznej, chemicznej czy spożywczej; firma Vibrobot, specjalizująca się w dostarczaniu prefabrykatów betonowych z przeznaczeniem dla kanalizacji, drogownictwa i wykonawstwa studni, posiadająca park technologiczny do wytwarzania elementów standardowych oraz nietypowych; polsko-norweska firma działająca w branży budowlanej Norpolhaus, której głównym profilem działalności jest budowa domów jednorodzinnych wykorzystujących technologię prefabrykowanej konstrukcji szkieletowych oraz produkcja i montaż wiązarów dachowych. Jedynie kilka wspartych funduszami projektów na rozwój działalności realizowanych było przez podmioty prywatne działające wyłącznie na rynku lokalnym (np. dotacja na uruchomienie restauracji dla kierowców, wyposażenie gabinetu weterynaryjnego czy zakup sprzętu przez firmę specjalizującą się w pracach wykończeniowych). W przypadku powiatu krasnostawskiego z największych firm działających na rynkach zewnętrznych z dotacji skorzystały m.in. Firma SUN-EKO – producent płaskich kolektorów słonecznych, ENERGO-REMONT Przedsiębiorstwo Wdrażania Nowych Technologii Remontowych, firmy WEMAX i Metal Mazurek, których głównym profilem działalności jest produkcja konstrukcji metalowych i które od kilkunastu lat działają na rynkach wybranych państw UE; Przedsiębiorstwo Robót Drogowych, które pozyskało dotację na zmodernizowanie produkcji mas bitumicznych w zakładzie w Koszarsku czy Kartonex, który dzięki wsparciu wdrożył innowacyjną technologię do produkcji opakowań. Pomoc uzyskały także mniejsze podmioty koncertujące swoją działalność na rynku lokalnym (gabinety stomatologiczne, firma remontowo-budowlana, firma zajmująca się sprzedażą detaliczną części i akcesoriów samochodowych).

Należy zaznaczyć, że w obu powiatach dostępne było wsparcie w ramach krajowego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w postaci dotacji (do 40 tys. zł, udzielane wraz ze wsparciem pomostowym w wysokości do 1,2 tys. zł miesięcznie) i preferencyjnych pożyczek dla osób chcących rozpocząć działalność gospodarczą. Wspomniany wcześniej rolniczy charakter gmin powiatu krasnostawskiego (odsetek osób pracujących w rolnictwie wynosi 60,3%, podczas gdy średnia dla całego województwa lubelskiego to 43,3%, a ludność miejska w powiecie stanowi zaledwie 28,3% ogółu mieszkańców, prawie dwa razy mniej niż średnio w całym województwie), jak i jego położenie względem zewnętrznych rynków zbytu implikował jednak ograniczone możliwości rozwoju działalności pozarolniczej. W odróżnieniu od powiatu proszowickiego, położonego w niewielkiej odległości od znaczącego rynku zbytu – Krakowa, w powiecie krasnostawskim przez cały badany okres znacząco niższy był

wskaźnik liczby podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, a różnica z 2007 roku w 2014 roku jeszcze bardziej się pogłębiła, co w pewnym stopniu związane było z wyższą skutecznością wsparcia przeznaczanego na rozpoczęcie działalności gospodarczej mieszkańców powiatu proszowickiego. Dodatkowo zlokalizowane w powiecie proszowickim firmy wyraźnie mocniej inwestowały (wykorzystując zarówno środki własne, kredyty, jak i fundusze unijne): dynamika wzrostu nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach (w relacji do średniej krajowej) w latach 2007–2014 w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie wynosiła 33%, a w usługach rynkowych i nierynkowych 13%. W powiecie krasnostawskim wskaźniki te miały wartości ujemne i wynosiły odpowiednio 35 i 5%. Wszystko to miało wpływ na zachodzące w tym okresie wyraźnie odmienne w obu powiatach zmiany strukturalne. O ile w powiecie proszowickim zatrudnienie w rolnictwie o malało (o 7% w badanym okresie) i rosło w branżach usługowych (o 22%), o tyle w powiecie krasnostawskim sytuacja była odwrotna (odpowiednio wzrost zatrudnienia w rolnictwie o 2,5% i spadek w usługach o 2%).

Podsumowując, zaabsorbowane w powiecie proszowickim środki pomocowe, dzięki korzystniejszemu niż w przypadku powiatu krasnostawskiego potencjałowi endogenicznemu (lokalizacja w niewielkiej odległości od dużego rynku zbytu, większy udział przedsiębiorstw i większa dywersyfikacja obszarów ich działalności, w tym mniejsza zależność od sektora rolnego, wyższy wstępny poziom rozwoju lokalnej infrastruktury transportowej) były efektywniej wykorzystywane. W przypadku tego powiatu absorpcji funduszy sprzyjały stabilne dochody własne budżetów gmin (które systematycznie rosły, nawet w okresie ogólnoswiatowego spowolnienia gospodarczego odczuwalnego w Polsce w latach 2009–2011). Należy ocenić, że przedsięwzięcia zrealizowane przy współudziale funduszy unijnych przyspieszyły i wzmocniły zmiany strukturalne w gospodarce tego powiatu. W przypadku powiatu krasnostawskiego cele, jakie zrealizowały przedsięwzięcia współfinansowane ze środków unijnych, związane były nie tyle z przekształceniami strukturalnymi, ile z nadrobieniem zaległości w poziomie rozwoju infrastruktury podstawowej. Powiat miał także mniejszy potencjał do rozwoju działalności pozarolniczej, choć zdecydowanie nie wykorzystano szansy, jaką stwarzały fundusze ukierunkowane na rozwój turystyki (także agroturystyki) w mającym potencjał w tym zakresie powiecie. Możliwość korzystania z funduszy przez gminy tego powiatu ograniczała zła kondycja finansowa strategicznych przedsiębiorstw, związana z tym pogarszająca się sytuacja na rynku pracy i mniej przewidywalne dochody budżetów gmin w kolejnych latach.

Załącznik 2

Fundusze unijne wykorzystane na poziomie powiatów w ujęciu kwot absolutnych (w zł) w poszczególnych obszarach wsparcia z uwzględnieniem rodzaju powiatów – analiza statystyczna

Tabela 4. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej

Rozwój infrastruktury komunikacyjnej				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	Łącznie
Średnia	214821767,3	1267216615	238559488,3	267747308,5
Ważnych	314	18	47	379
Suma	67454034919	22809899071	11212295948	1,01476E+11
% Sumy	66,47	22,48	11,05	100
Minimum	6969055,57	120873245	13741554,21	6969055,57
Maksimum	3921613833	6731521900	1494873752	6731521900
Odch. std.	416455142,5	1667829872	311845497,5	574933076,1
Wsp. zmn.	193,86	131,61	130,72	214,73
Skośność	4,51	2,46	2,28	5,98
Q25	30234736,38	355155051	53175731,83	32487015,76
Mediana	60758758,42	665369030,2	125432636,5	68914441,69
Q75	202829341,5	1070548863	278675745,7	248022096,1
Percentyl 10,00	19718035,68	159202113,1	26625459,74	20644199,2
Percentyl 90,00	633214322,9	3630756452	812064702,9	726286122,6

Rysunek 1. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej



Tabela 5. Rozwój obszarów miejskich

Rozwój obszarów miejskich				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	Łącznie
Średnia	42979210,44	1336684153	157805628,3	118661349,2
Ważnych	314	18	47	379
Suma	13495472078	24060314748	7416864532	44972651357
% Sumy	30,01	53,5	16,49	100
Minimum	148252,75	167854186,3	31456275,8	148252,75
Maksimum	204441343,1	7111717979	502216158,9	7111717979
Odch. std.	36143558,34	1539400157	100095113,5	429502410,2
Wsp. zmn.	84,1	115,17	63,43	361,96
Skośność	1,84	3,4	1,42	12,32
Q25	17827611,51	716054150,8	73416587,49	19871594,33
Mediana	31962788,77	869427341,7	134626293,4	39205075,73
Q75	54883350,59	1546604994	204111108,2	78738087,93
Percentyl 10,00	12628479,28	218727567,8	45544945,43	13149001,4
Percentyl 90,00	100976753,7	1853952404	275739320,5	172458302,2

Rysunek 2. Rozwój obszarów miejskich

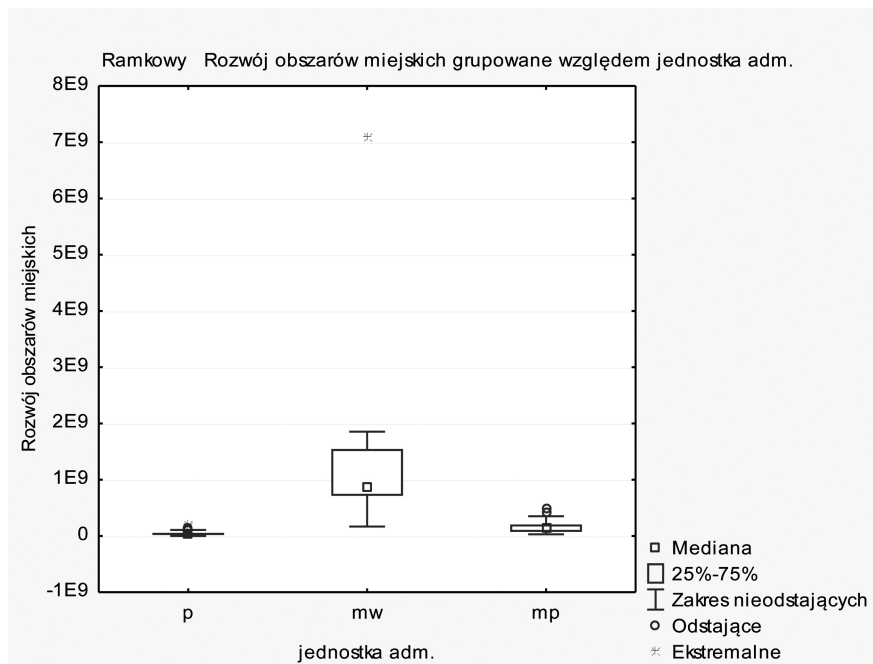


Tabela 6. Rozwój przedsiębiorczości

Rozwój przedsiębiorczości				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	łącznie
Średnia	37365625,57	228151872,9	42028005,81	47004898,19
Ważnych	314	18	47	379
Suma	11732806430	4106733711	1975316273	17814856415
% Sumy	65,86	23,05	11,09	100
Minimum	3309150,05	32495740,39	11675549,17	3309150,05
Maksimum	217631632,5	562064760,4	97880807,92	562064760,4
Odch. std.	24752234,87	140957824,8	22402308,35	55720935,93
Wsp. zmn.	66,24	61,78	53,3	118,54
Skośność	2,99	0,79	0,77	5,11
Q25	22977429,03	140721167,7	24923824,41	23617301,43
Mediana	31889438,93	198404054,3	35906916,04	33019892,51
Q75	43778021,01	309583992,3	58302780,74	48837612,53
Percentyl 10,00	16767313,81	72494830,09	19816073,56	16943419,05
Percentyl 90,00	61116733,24	414716069,3	77028009,83	75042716,76

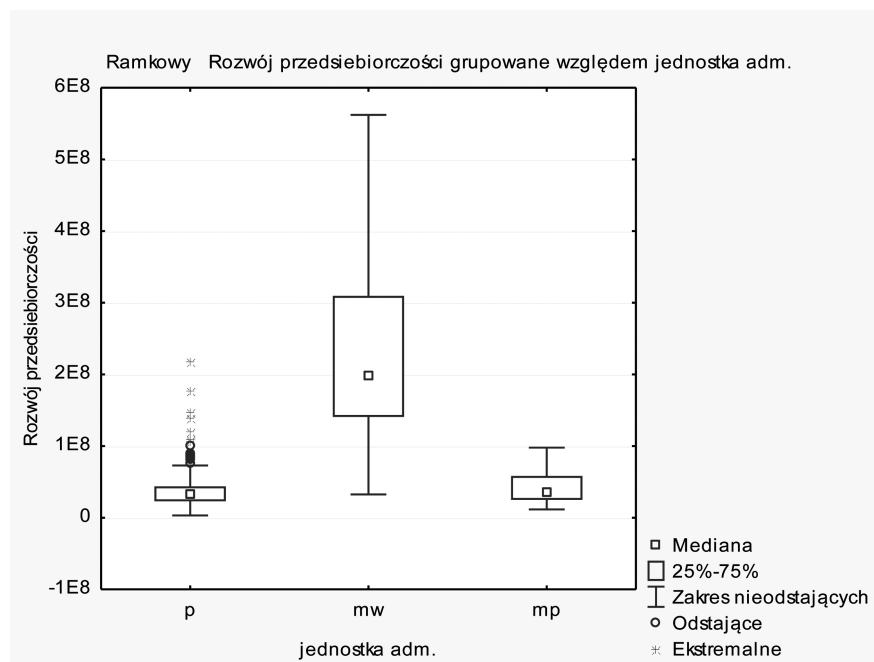
Rysunek 3. Rozwój przedsiębiorczości

Tabela 7. Inwestycje w wiedzę i innowacje

Inwestycje w wiedzę i innowacje				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	Łącznie
Średnia	49626397,95	1101932654	83713585,91	103831174,9
Ważnych	314	18	47	379
Suma	15582688955	19834787776	3934538538	39352015268
% Sumy	39,6	50,4	10	100
Minimum	0	42920891,35	669650,18	0
Maksimum	479451257,2	4664294312	514114397,2	4664294312
Odch. std.	68101824,46	1111126082	96044834,82	332290125,9
Wsp. zmn.	137,23	100,83	114,73	320,03
Skośność	2,86	2,14	2,71	9,07
Q25	8210688,6	443112841,3	29474384,58	10191553,58
Mediana	24041374	756133786,6	49804171,17	30050536,75
Q75	66639904,3	1476203540	103103957,2	78128601,5
Percentyl 10,00	2198990	127402541,3	9271130,78	2948714,5
Percentyl 90,00	117115385,2	2514900381	193936755,1	182147236,1

Rysunek 4. Inwestycje w wiedzę i innowacje

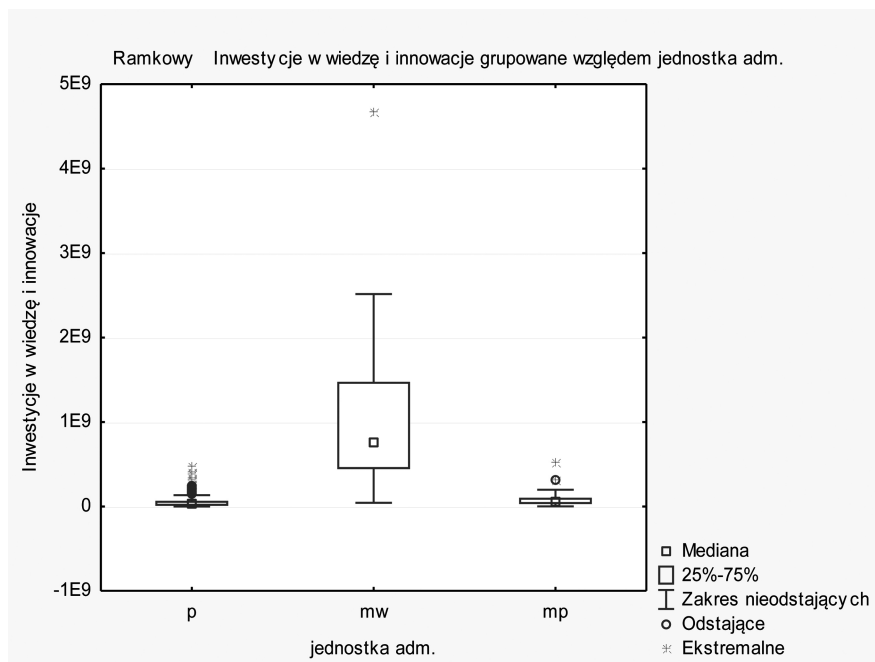


Tabela 8. Rozwój obszarów wiejskich

Rozwój obszarów wiejskich				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	łącznie
Średnia	75009115,71	11146139,56	4023219,27	63173045,25
Ważnych	314	18	47	379
Suma	23552862332	200630512,1	189091305,9	23942584150
% Sumy	98,37	0,84	0,79	100
Minimum	5406235,53	572146,76	767045,17	572146,76
Maksimum	566414863,6	81806901,58	23531439,67	566414863,6
Odch. std.	58555164,71	20446770,5	5125730,25	59509716,1
Wsp. zmn.	78,06	183,44	127,4	94,2
Skośność	3,49	3,02	2,88	3,07
Q25	39890246	1768561,15	1398685,53	27537204,91
Mediana	59501130,68	4754401,58	1823812,6	50990290,72
Q75	90539127,21	8459005,5	4047328,44	83873559,44
Percentyl 10,00	27537204,91	1052945,56	1398685,53	3242867,84
Percentyl 90,00	132098949,8	46538785,25	7463607,96	120697516,6

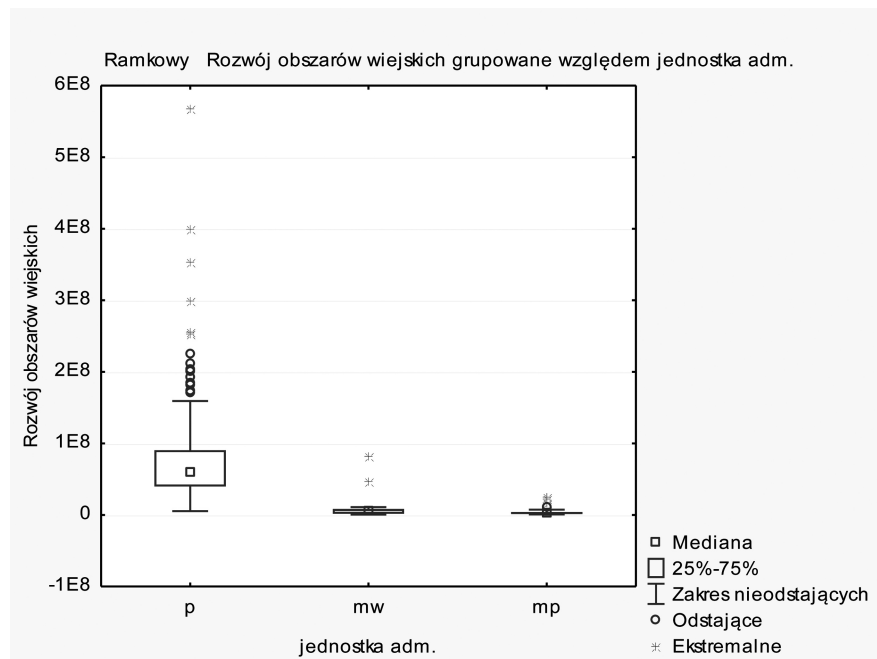
Rysunek 5. Rozwój obszarów wiejskich

Tabela 9. Rozwój zrównoważony

Rozwój zrównoważony				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	Łącznie
Średnia	80608022,99	345110809,5	88053254,44	94093447,88
Ważnych	314	18	47	379
Suma	25310919218	6211994570	4138502959	35661416747
% Sumy	70,98	17,42	11,6	100
Minimum	2708189,54	112819929,2	1034996,59	1034996,59
Maksimum	579256992,2	1082271687	932005327,9	1082271687
Odch. std.	78451348,11	300700752,2	139812824,9	121234104,2
Wsp. zmn.	97,32	87,13	158,78	128,84
Skośność	2,91	1,46	5,01	4,46
Q25	33923591,52	140630303,7	15409811,62	33923591,52
Mediana	58076936,43	209737187,3	57000004,48	60701713,32
Q75	99248808,92	569721778	119255436,5	109496874,7
Percentyl 10,00	20157258,63	114324157,3	6108920,14	18155341,62
Percentyl 90,00	156881281,2	932368648,8	168599104,2	183610006,8

Rysunek 6. Rozwój zrównoważony

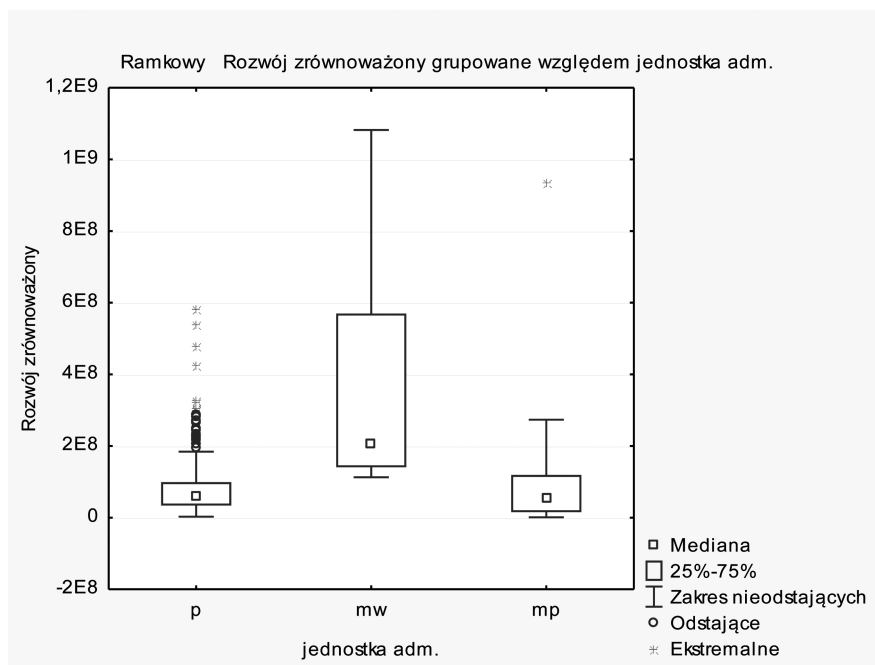
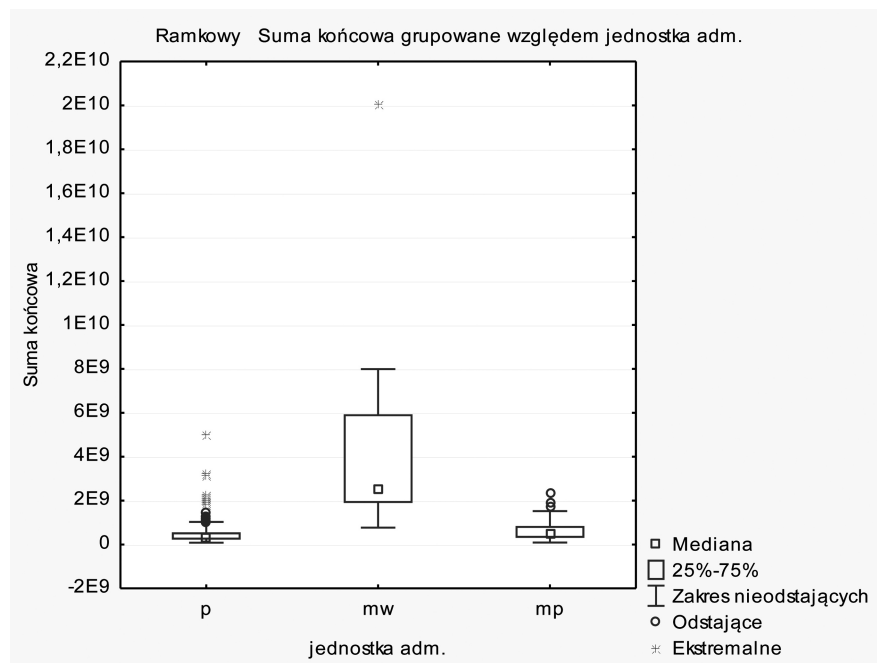


Tabela 10. Wykorzystane fundusze lat 2007–2015 w ujęciu kwot absolutnych – łącznie (w zł)

Wykorzystane fundusze 2007–2015 w ujęciu kwot absolutnych (w zł) – łącznie				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	łącznie
Średnia	500459102,3	4290242244	614183182	694551789,1
Ważnych	314	18	47	379
Suma	1,57144E+11	77224360388	28866609555	2,63235E+11
% Sumy	59,7	29,34	10,97	100
Minimum	81377817,4	767912533,3	93249915,46	81377817,4
Maksimum	4978287806	20008972790	2378919323	20008972790
Odch. std.	522630803,6	4460695331	498461034,8	1341285911
Wsp. zmn.	104,43	103,97	81,16	193,12
Skośność	4,11	2,82	1,74	9,27
Q25	222387094	1892557780	302965563,6	234421020,5
Mediana	347955890,5	2553455782	464026001,6	364833904,4
Q75	549962091,7	5935074240	845428362,4	636350735
Percentyl 10,00	161528634,6	929675142	211311604,8	168836643,5
Percentyl 90,00	966966761,6	7992194140	1310784443	1238953063

Rysunek 7. Suma końcowa

Załącznik 3

Fundusze unijne wykorzystane na poziomie powiatów w ujęciu capita (w zł) w poszczególnych obszarach wsparcia z uwzględnieniem rodzaju powiatów – analiza statystyczna

Tabela 11. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej

Rozwój infrastruktury komunikacyjnej				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	Łącznie
Średnia	2507,47	2713,97	2323,57	2494,47
Ważnych	314	18	47	379
Suma	787346,18	48851,44	109207,92	945405,54
% Sumy	83,28	5,17	11,55	100
Minimum	104,06	871,4	209	104,06
Maksimum	25128,53	7854,55	14404,95	25128,53
Odch. std.	4011,58	2025,04	3009,6	3823,38
Wsp. zm.	159,99	74,62	129,52	153,27
Skośność	3,14	1,46	2,58	3,16
Q25	446,1	1338,61	609,88	493,34
Mediana	865,47	1942,21	1183,07	977,34
Q75	2378,25	3859,04	2529,42	2550,15
Percentyl 10,00	256,3	987,84	272,53	267,67
Percentyl 90,00	7556,69	6813,31	5517,45	6813,31

Rysunek 8. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej

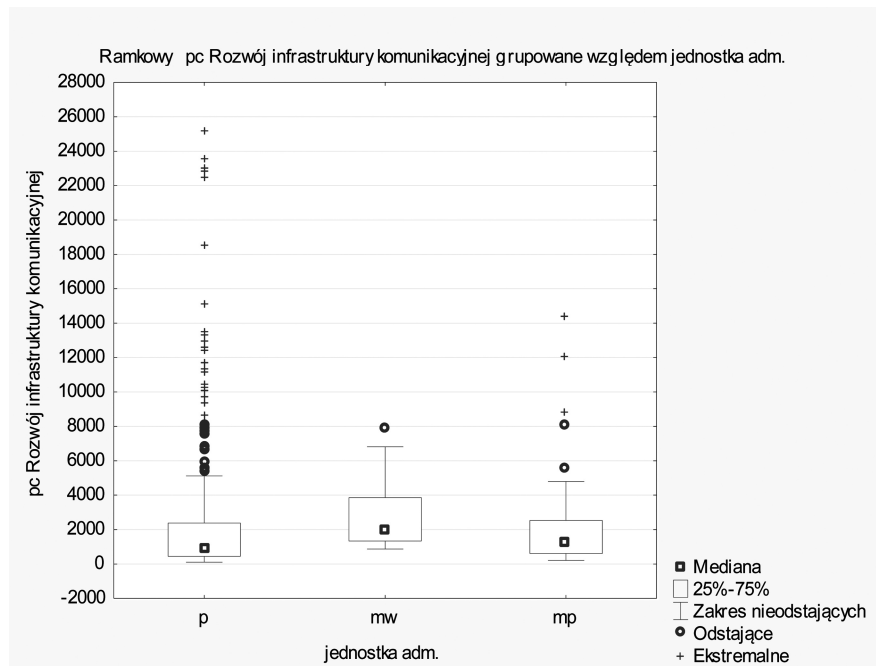


Tabela 12. Rozwój obszarów miejskich

Rozwój obszarów miejskich				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	łącznie
Średnia	535	2953,19	1600,41	781,97
Ważnych	314	18	47	379
Suma	167989,21	53157,46	75219,44	296366,11
% Sumy	56,68	17,94	25,38	100
Minimum	1,62	1356,27	489,44	1,62
Maksimum	3018,69	4823,72	6204,24	6204,24
Odch. std.	383,27	887,27	894,24	782,81
Wsp. zmn.	71,64	30,04	55,88	100,11
Skośność	2,35	0,25	3,08	2,71
Q25	290,19	2432,06	1170,55	315,96
Mediana	427,34	2874,12	1512,84	530
Q75	683,52	3615,6	1894,53	913,37
Percentyl 10,00	186,36	1576,86	784,8	197,81
Percentyl 90,00	940,2	4077	2443,15	1732,58

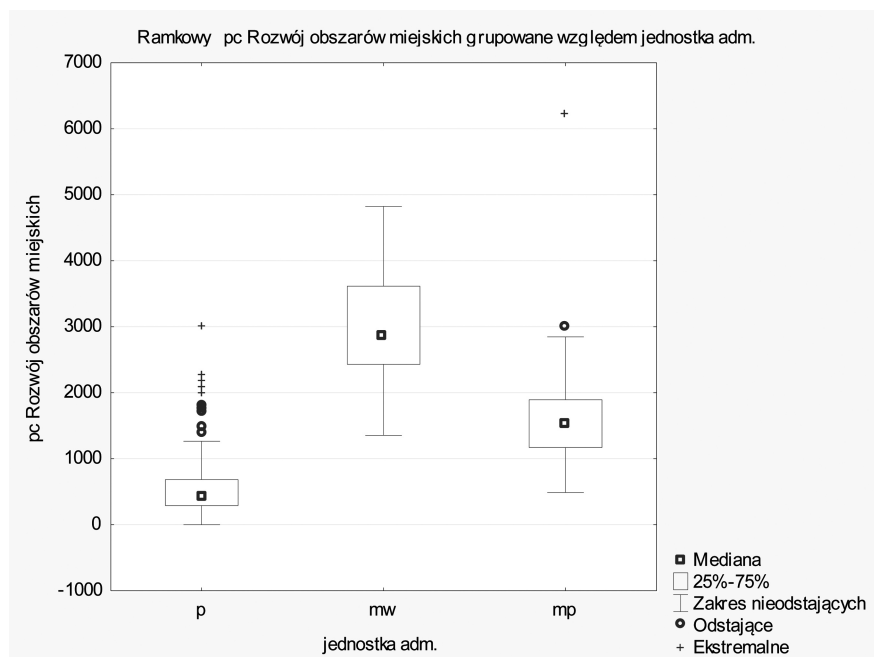
Rysunek 9. Rozwój obszarów miejskich

Tabela 13. Rozwój przedsiębiorczości

Rozwój przedsiębiorczości				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	Łącznie
Średnia	482,8	706,54	448,73	489,2
Ważnych	314	18	47	379
Suma	151597,84	12717,7	21090,15	185405,69
% Sumy	81,77	6,86	11,38	100
Minimum	37,63	172,63	144,12	37,63
Maksimum	2617,89	1738,93	981,6	2617,89
Odch. std.	252,7	481,29	214,65	267,18
Wsp. zm.	52,34	68,12	47,83	54,62
Skośność	3,08	0,89	0,75	2,71
Q25	333,41	339,45	269,36	328,46
Mediana	435,44	528,7	395,59	429,1
Q75	590,05	1110,03	573,6	591,91
Percentyl 10,00	254,94	237,75	223,71	244,25
Percentyl 90,00	734,21	1527,38	768,41	744,07

Rysunek 10. Rozwój przedsiębiorczości

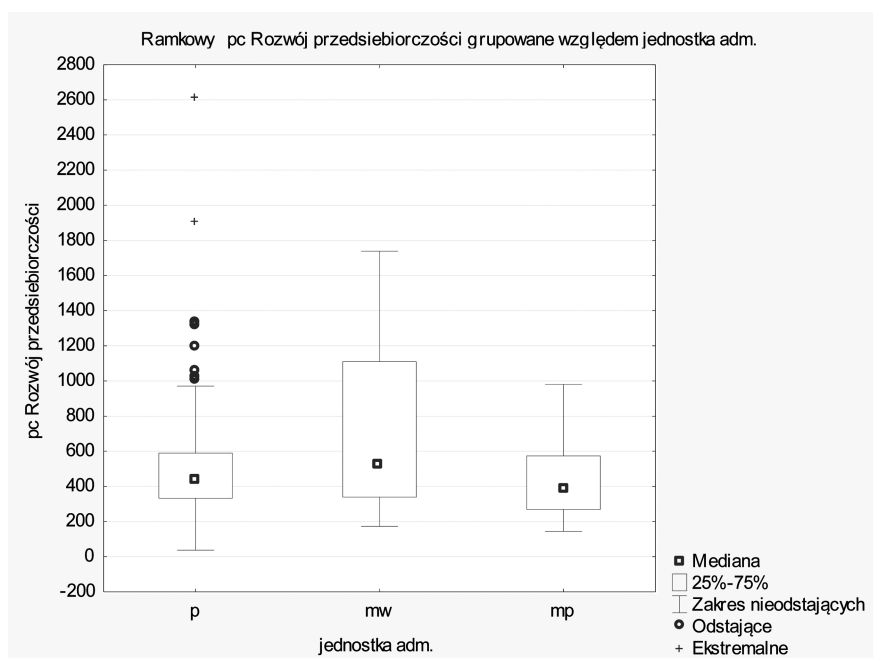


Tabela 14. Inwestycje w wiedzę i innowacje

Inwestycje w wiedzę i innowacje				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	łącznie
Średnia	551,7	2425,16	775,96	668,49
Ważnych	314	18	47	379
Suma	173235,07	43652,95	36470,04	253358,06
% Sumy	68,38	17,23	14,39	100
Minimum	0	346,8	16,27	0
Maksimum	6054,76	5769,79	2803,36	6054,76
Odch. std.	673,18	1277,44	646,13	811,88
Wsp. zmn.	122,02	52,67	83,27	121,45
Skośność	3,32	0,9	1,57	2,79
Q25	125,74	1324,41	352,56	144,96
Mediana	342,94	2311,58	638,05	409,21
Q75	744,73	3007,97	914,16	830,91
Percentyl 10,00	43,88	1035,94	118,09	53,14
Percentyl 90,00	1248,81	4332,51	1594,32	1561,92

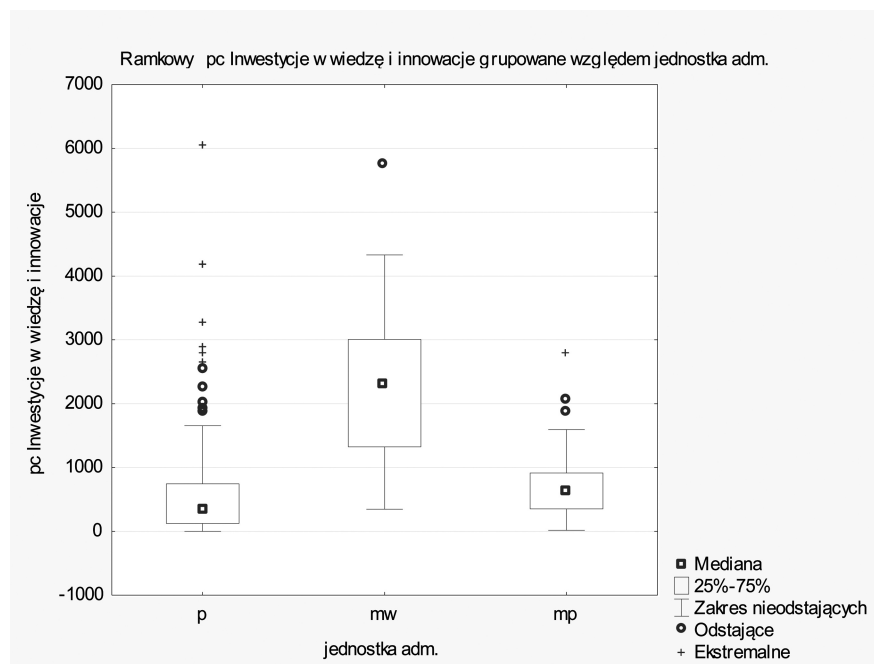
Rysunek 11. Inwestycje w wiedzę i innowacje

Tabela 15. Rozwój obszarów wiejskich

Rozwój obszarów wiejskich				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	Łącznie
Średnia	1005,43	40,92	49,84	841,12
Ważnych	314	18	47	379
Suma	315705,31	736,52	2342,5	318784,33
% Sumy	99,03	0,23	0,73	100
Minimum	69,82	2,52	6,74	2,52
Maksimum	6289,27	335,51	338,44	6289,27
Odch. std.	745,2	79,82	66,76	769,04
Wsp. zmn.	74,12	195,08	133,95	91,43
Skośność	3,16	3,35	2,99	2,69
Q25	567,54	5,3	10,98	374,37
Mediana	828,62	11,56	24,26	733,42
Q75	1172,86	45,5	67,09	1067,01
Percentyl 10,00	375,21	2,55	8,1	27,44
Percentyl 90,00	1801,02	128,68	85,76	1635,75

Rysunek 12. Rozwój obszarów wiejskich

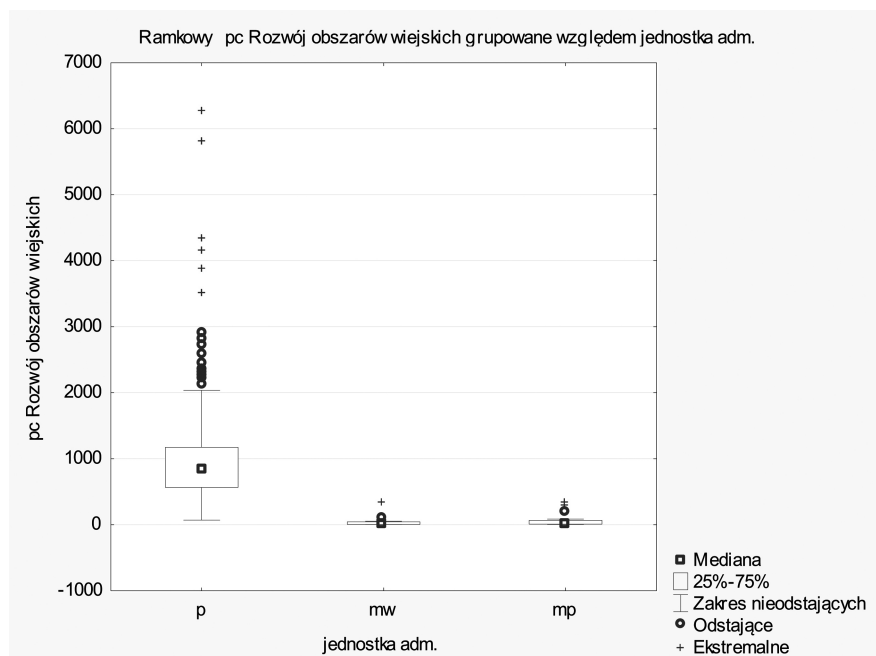


Tabela 16. Rozwój zrównoważony

Rozwój zrównoważony				
Średnia	1021,5	907,96	1193,24	1037,4
Ważnych	314	18	47	379
Suma	320749,73	16343,2	56082,17	393175,1
% Sumy	81,58	4,16	14,26	100
Minimum	67,3	191,49	13,83	13,83
Maksimum	14481,95	1487,49	22647,87	22647,87
Odch. std.	1058,81	409,49	3259,42	1494,23
Wsp. zmn.	103,65	45,1	273,16	144,04
Skośność	7,26	-0,25	6,46	10,16
Q25	494,29	620,44	170,68	450,88
Mediana	794,36	965,47	554,43	784,45
Q75	1264,24	1182,45	1048,17	1227,99
Percentyl 10,00	305,37	278,12	84,65	280,23
Percentyl 90,00	1931,62	1483,57	1844,5	1828,01

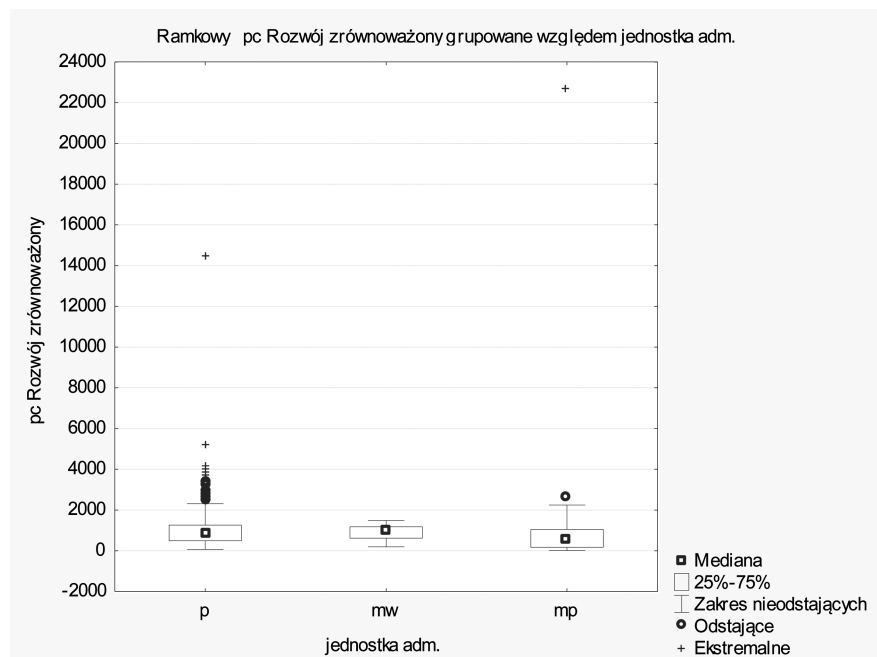
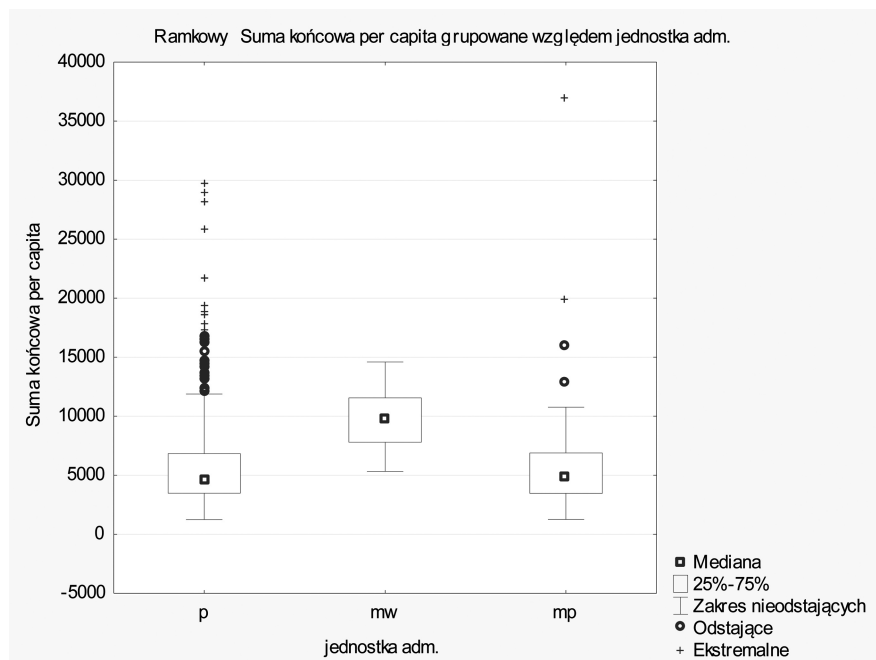
Rysunek. 13. Rozwój zrównoważony

Tabela 17. Wykorzystane fundusze za lata 2007–2015 per capita – łącznie (w zł)

Wykorzystane fundusze 2007–2015 w ujęciu per capita (w zł) – łącznie				
	Powiaty (bez miast na prawach powiatów)	Miasta na prawach powiatu (bez miast wojewódzkich)	Miasta wojewódzkie	Łącznie
Średnia	6103,9	9747,74	6391,75	6312,65
Ważnych	314	18	47	379
Suma	1916623,34	175459,28	300412,21	2392494,83
% Sumy	80,11	7,33	12,56	100
Minimum	1241,79	5321,48	1245,81	1241,79
Maksimum	29749,18	14599,46	36990,22	36990,22
Odch. std.	4445,88	2688,59	5773,35	4620,3
Wsp. zm.	72,84	27,58	90,33	73,19
Skośność	2,61	0,01	3,74	2,74
Q25	3477,04	7798,34	3463,66	3525,75
Mediana	4706,81	9725,42	4845,56	4928,52
Q75	6841,6	11555,04	6889,53	7258,6
Percentyl 10,00	2743,12	5536,06	2596,51	2762,67
Percentyl 90,00	11085,12	13574,17	10775,76	11555,04

Rysunek 14. Suma końcowa

Spis tabel

Tabela 1.1.	Średni zwrot z inwestycji w edukację na świecie w podziale na globalne regiony (stopa zwrotu szacowana wg modelu Mincera)	50
Tabela 1.2.	Interwencje publiczne wspierające rozwój innowacji w regionach w zależności od charakteryzującego je wzorca innowacji	65
Tabela 5.1.	Wartość środków UE wykorzystanych w latach 2007–2015 w podziale na województwa (w zł)	165
Tabela 5.2.	Dobór wskaźników do analizy zależności między absorpcją funduszy pomocy zewnętrznej a rozwojem gospodarczym na poziomie lokalnym	170
Tabela 5.3.	Wyróżnione obszary tematyczne wspierane funduszami polityki spójności UE	172
Tabela 5.4.	Fundusze rozwojowe wykorzystane na poziomie powiatów w latach 2007–2015 w podziale na poszczególne kategorie wsparcia (w ujęciu procentowym)	173
Tabela 5.5.	Wykorzystanie pomocy unijnej alokowanej na lata 2007–2013, łączne dofinansowanie – statystyki opisowe	175
Tabela 5.6.	Zależność między łączną wartością środków UE pozyskanych a dynamiką wzrostu dochodów własnych per capita oraz zmiana udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT) dla powiatów i wchodzących w nie gmin (2007–2015)	179
Tabela 5.7.	Zależność między łączną wartością środków UE pozyskanych a zmianami na rynku pracy (2007–2015) (współczynnik korelacji Pearsona)	180
Tabela 5.8.	Zależność między łączną wartością środków UE pozyskanych a wybranymi wskaźnikami dotyczącymi funkcjonujących w powiatach podmiotów gospodarczych (2007–2015) (współczynnik korelacji Pearsona)	181
Tabela 5.9.	Zależność między wartością środków UE pozyskanych na realizację przedsięwzięć w poszczególnych obszarach a wybranymi wskaźnikami makroekonomicznymi (2007–2015)	183

Tabela 5.10.	Zależność między wartością środków UE pozyskanych na realizację przedsięwzięć w ujęciu per capita w poszczególnych obszarach a wybranymi wskaźnikami makroekonomicznymi (2007–2015)	187
Tabela 5.11.	Analizy wykorzystujące podejście kontrfaktyczne w szacowaniu wpływu funduszy unijnych na gospodarkę	191
Tabela 5.12.	Wskaźniki społeczno-gospodarcze powiatów przed rozpoczęciem wdrażania funduszy asygnowanych w ramach perspektywy 2007–2013	195
Tabela 5.13.	Charakterystyka grup powiatów wyłonionych w ramach analizy skupień	197
Tabela 5.14.	Wpływ netto projektów zrealizowanych przy wsparciu funduszy EU na dynamikę wzrostu gospodarczego 2007–2015	199
Tabela 5.15.	Wskaźniki społeczno-gospodarcze gmin wiejskich i wiejsko-miejskich przed rozpoczęciem wdrażania funduszy asygnowanych w ramach perspektywy lat 2007–2013	206
Tabela 5.16.	Charakterystyka gmin w ramach poszczególnych grup ..	207
Tabela 5.17.	Efekt netto wpływu funduszy polityki spójności UE i PROW wykorzystanych w gminach w latach 2007–2013 (w zł)	211
Tabela 6.1.	Wybrane wskaźniki rzeczowej realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE w latach 2007–2013	221
Tabela 6.2.	Wartość projektów zrealizowanych przy współudziale środków unijnych przez ośrodki innowacji w latach 2007–2015 (w mln zł)	225
Tabela 6.3.	Zmiana pozycji polskich regionów w Tablicy Wyników Innowacyjności (wg wartości skumulowanego wskaźnika innowacyjności)	226
Tabela 6.4.	Struktura finansowania bieżącej działalności parków technologicznych w latach 2007–2013 (w %)	228
Tabela 6.5.	Inwestycje w rozwój infrastruktury portów lotniczych wsparte pomocą unijną	235
Tabela 6.6.	Liczba przewoźników oferujących połączenia z poszczególnych portów lotniczych oraz liczba obsługiwanych miast w sezonach letnich w wybranych latach	239

ZAŁĄCZNIKI

Tabela 1. Porównanie wykorzystania funduszy dostępnych w ramach perspektywy 2007–2013 w powiatach: limanowskim i prudnickim	268
Tabela 2. Porównanie wykorzystania funduszy dostępnych w ramach perspektywy 2007–2013 w miastach na prawach powiatów: Siedlcach i Piotrkowie Trybunalskim	274
Tabela 3. Porównanie wykorzystania funduszy dostępnych w ramach perspektywy 2007–2013 w powiatach: proszowickim i krasnostawskim	279
Tabela 4. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	285
Tabela 5. Rozwój obszarów miejskich	286
Tabela 6. Rozwój przedsiębiorczości	287
Tabela 7. Inwestycje w wiedzę i innowacje	288
Tabela 8. Rozwój obszarów wiejskich	289
Tabela 9. Rozwój zrównoważony	290
Tabela 10. Wykorzystane fundusze lat 2007–2015 w ujęciu kwot absolutnych– łącznie (w zł)	291
Tabela 11. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	292
Tabela 12. Rozwój obszarów miejskich	293
Tabela 13. Rozwój przedsiębiorczości	294
Tabela 14. Inwestycje w wiedzę i innowacje	295
Tabela 15. Rozwój obszarów wiejskich	296
Tabela 16. Rozwój zrównoważony	297
Tabela 17. Wykorzystane fundusze za lata 2007–2015 per capita – łącznie (w zł)	298

Spis rysunków

Rysunek 1.1.	Etapy rozwoju gospodarczego zgodnie z modelem wzrostu nie zrównoważonego Rostowa	37
Rysunek 1.2.	Podstawowe czynniki egzo- i endogenne istotne dla rozwoju gospodarczego	44
Rysunek 1.3.	Kierunki wsparcia zewnętrznej pomocy rozwojowej zgodne z koncepcją M. Portera	47
Rysunek 1.4.	Zależność między dochodem narodowym brutto per capita a wskaźnikiem kapitału ludzkiego (Human Capita Index) w krajach o niskich i średnich dochodach (2016)	56
Rysunek 1.5.	Schemat wpływu kapitału społecznego na wzrost gospodarczy	71
Rysunek 1.6.	Kapitał społeczny a transfer wiedzy	71
Rysunek 1.7.	Gospodarcze efekty inwestycji w infrastrukturę transportową	74
Rysunek 2.1.	Potencjalne efekty popytowe i podażowe zewnętrznej pomocy rozwojowej	80
Rysunek 2.2.	Zagregowany PKB w cenach rynkowych (w mln euro)	90
Rysunek 2.3.	Zmiany w poziomie zatrudnienia we Włoszech (1995 = 100)	91
Rysunek 3.1.	Negatywne aspekty korzystania z niewypracowanych dochodów	133
Rysunek 5.1.	Najwyższe i najniższe nakłady na realizację Strategii lizbońskiej w ramach RPO (jako procent całkowitych środków na realizację RPO)	161
Rysunek 5.2.	Zróżnicowanie w poziomach alokacji w ramach II obszaru interwencji – badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (procent całkowitej alokacji)	162
Rysunek 5.3.	Wartość środków polityki spójności (RPO, POKL, POPW, POIG, POIS) wykorzystana w województwach w latach 2007–2015 (mln zł)	163
Rysunek 5.4.	Wpływ środków z funduszy europejskich na tempo wzrostu PKB w cenach stałych (odchylenia od scenariusza bez transferów z budżetu UE w p.p.) ..	167

Rysunek 5.5.	Całkowita wartość funduszy UE zaabsorbowanych na poziomie powiatów w latach 2007–2015	171
Rysunek 5.6.	Wartość funduszy UE zaabsorbowanych w latach 2007–2015 w ujęciu per capita na poziomie powiatów	171
Rysunek 5.7.	Fundusze rozwojowe wykorzystane na poziomie powiatów w latach 2007–2015 w ujęciu per capita w podziale na poszczególne kategorie wsparcia (zł)	174
Rysunek 5.8.	Rozkład łącznego dofinansowania wykorzystanego w ramach perspektywy 2007–2013 według rodzaju jednostek administracyjnych	176
Rysunek 5.9.	Wzrost gospodarczy na poziomie lokalnym w latach 2007–2015 mierzony dynamiką dochodów własnych gmin i powiatów per capita na jednego mieszkańca oraz wskaźnikiem udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa	177
Rysunek 5.10.	Dynamika zmian dochodów własnych na jednego mieszkańca, zmiana 2007–2015, Polska = 100	178
Rysunek 5.11.	Przestrzenny rozkład powiatów sklasyfikowanych w ramach trzech wyłonionych grup	197
Rysunek 5.12.	Przestrzenny rozkład gmin według przynależności do poszczególnych grup w 2006 roku	208
Rysunek 5.13.	Średnia odpowiedzi na pytanie: „Jak zmieniła się społeczność Pan(i) gminy w ostatnich 7 latach pod następującymi względami?” – wyniki ankiety z przedstawicielami urzędów gmin (n = 2 x 140)	212
Rysunek 5.14.	Odpowiedzi na pytanie: „Czy w Pana(i) gminie można znaleźć pracę poza rolnictwem?” – wyniki badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n = 300 dla gmin eksperymentalnych i n = 200 dla kontrolnych)	213
Rysunek 5.15.	Odpowiedź na pytanie: „W ostatnich 7 latach możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem w Pana(i) gminie” – wyniki badania CAPI mieszkańców wybranych gmin (n = 300 dla gmin eksperymentalnych i n = 200 dla kontrolnych)	214
Rysunek 6.1.	Rzeczowe efekty przedsięwzięć z zakresu infrastruktury drogowej zrealizowanych przy wsparciu pomocy rozwojowej UE w latach 2007–2013 w podziale na kategorie dróg	218

Rysunek 6.2. Przedsięwzięcia z zakresu rozwoju infrastruktury społecznej wsparte środkami unijnymi alokowanymi na lata 2007–2013	222
Rysunek 6.3. Liczba instytucji szkoleniowych wpisanych w Rejestrze Instytucji Szkoleniowych (RIS)	244

ZAŁĄCZNIKI

Rysunek 1. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	285
Rysunek 2. Rozwój obszarów miejskich	286
Rysunek 3. Rozwój przedsiębiorczości	287
Rysunek 4. Inwestycje w wiedzę i innowacje	288
Rysunek 5. Rozwój obszarów wiejskich	289
Rysunek 6. Rozwój zrównoważony	290
Rysunek 7. Suma końcowa	291
Rysunek 8. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej	292
Rysunek 9. Rozwój obszarów miejskich	293
Rysunek 10. Rozwój przedsiębiorczości	294
Rysunek 11. Inwestycje w wiedzę i innowacje	295
Rysunek 12. Rozwój obszarów wiejskich	296
Rysunek 13. Rozwój zrównoważony	297
Rysunek 14. Suma końcowa	298

Bibliografia

- Acemoglu, D. and Robinson, J.A. (2014). *Dlaczego narody przegrywają*. Poznań: Zysk i S-ka, s. 580.
- Aiyar, S. and Ruthbah, U. (2008). Where did all the aid go? An empirical analysis of absorption and spending. IMF Working Paper WP/08/34.
- Akin, M.S. and Vlad, V. (2011). The relationship between education and foreign direct investment: testing the inverse U shape. *European Journal of Economic and Political Studies*, 4/1: 28.
- Alvares, A. and Martinez-Ruiz, M. (2012). Evaluating the economic and regional impact on national transport and infrastructure policies with accessibility variables. *Transport*, 27(4): 414–427.
- Álvarez-Herranz, A.P. (2009). *Modelización Econométrica Para la Cuantificación de Impactos Socioeconómicos del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT)*. Universidad de Castilla-La Manch.
- Anderson, R.V. and Gallman, R.E. (1977). Slaves as Fixed Capital: Slave Labor and Southern Economic Development. *The Journal of American History*, 64(1): 24–46.
- Anderson, K. (1998). Are Resource Abundant Countries Disadvantaged? *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 42(March): 1–23.
- Anshoff, H.I. (1965). *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. New York: McGraw-Hill.
- Appalachian Regional Commission (1964). *Appalachia. A Report by the President's Appalachian Regional Commission*, <http://www.arc.gov/noindex/aboutarc/history/parc/PARCReport.pdf>
- Appalachian Regional Commission (2011). *Regional Income Report–2011*, <http://www.arc.gov/images/appregion/Sept2011/IncomeReportSept2011.pdf>
- Arthur, B. (1990). Positive Feedbacks in the Economy. *Scientific American*, 262(2): 92–99.
- Arthur, B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Small Events. *Economic Journal*, 1: 116–131.
- Arvey, R.D., Harpaz, L. and Liao, H. (2004). Work centrality and post-award work behavior of lottery winners. *Journal of Psychology*, 138(5): 404–420.

- Aschauer, D.A. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, 23: 177–200.
- Audretsch, D.B., Carre, M.A., van Stel, A.J. and Thurik, A.R. (2002). Impeded industrial restructuring. The growth the penalty. *Kyklos*, 55(81): 81–98.
- Auty, R.M. (1993). *Sustaining Development in the Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Auty, R.M. (2001). *Natural Resources and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, DOI: 10.1111/1467-7679.00116
- Bachtler, J. and Gorzelak G. (2007). Reforming EU Cohesion Policy. *Policy Studies*, 28(4): 309–326.
- Baehr, C. (2008). How does sub-national autonomy affect the effectiveness of structural funds. *Kyklos*, 61: 3–18.
- Bähr, C. (2008). How does sub-national autonomy affect the effectiveness of structural funds? *Kyklos*, 61(1): 3–18.
- Balassa, B. (1980). *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bamberger, M., Vaessen, J. and Raimondo, E. (2015). *Dealing With Complexity in Development Evaluation: A Practical Approach*. 1st edition, SAGE Publications.
- Banister, D. and Berechman, J. (2001). *Transport Investment and Economic Development*. Routledge, s. 352.
- Baran, B. (2012). Źródła zaburzeń równowagi gospodarczej krajów PIIGS w warunkach integracji walutowej. *Studia Ekonomiczne*, 123: 41–51.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner. Commissioner for Regional Policy*, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf, accessed 20 October 2013
- Barone, G., David, F. and de Blasio, G. (2016). Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzi, Italy). *Regional Science and Urban Economics*, 60: 31–38.
- Barro, R. (2001). Education and Economic Growth. In: J.F. Helliwell, *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, OECD.
- Barro, R.J. and Sala-i-Martin, X. (2003). *Economic Growth*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press.
- Barro, R.J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Exogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98: 103–125.

- Bartholomew, J. (2004). *The Welfare State We're In*. London: Methuen.
- Bauer, P.T. (2000). *From subsistence to exchange*. Princeton: Princeton University Press.
- Bauer, P.T. (1976). *Dissent on Development*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- Be More Important than How Much You Have*. NBER Working Paper 5847.
- Beaulier, S. and Caplan, B. (2007). Behavioral Economics and Perverse Effects of the Welfare State. *Kyklos*, 60(4): 485–507.
- Beblawi, H. and Luciani, G. (1987). *The Rentier State*. London: Croom Helm.
- Becker, G.S. (1962). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*, 70(5). Part 2: *Investment in Human Beings*, (October): 9–49.
- Becker O., Egger, P., von Ehrlich M. and Fenge, R. (2010), Going NUTS—The effect of EU structural funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9–10): 578–590.
- Benhabib, J. and Spiegel, M. (1994). The role of human capital in economic development: Evidence from aggregate cross-country and regional US data. *Journal of Monetary Economics*, 34(2): 143–173.
- Bentivogli, C., Casadio, P. e Cullino, R. (2011). 'I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità territoriali', in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. The Bank of Italy. Workshops and Conferences, 7.
- Beugelsdijk, M. and Eijffinger, S. (2005). The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the EU-15 in 1995–2001. *Journal of Common Market Studies*, 43: 37–51.
- Beugelsdijk, S. and Van Schaik, T. (2005). Social capital and growth in European regions: an empirical test. *European Journal of Political Economy*, 21(2): 301–324.
- Biehl, D. (1986). *The contribution of Infrastructure to the regional Development. Final Report of the Infrastructure Study Group*. Document. Commission of the European Communities. Parts I and II. Office for the Official Publications of the European Communities. Luxemburgo.
- Birdsall, N. (1992). *Economic Development is Social Development*. Washington: World Bank, Office of the Director, Policy Research Department.
- Bitner, M., Sierak, J. i Gałazka, A. (2013). *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020. Raport z przeprowadzonych badań*. Warszawa: Wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Krajowe Obserwatorium Terytorialne.

- Błaszczyk, M., Kwieciński, L., Stawicka, M. i Wróblewski, M. (2017). Przedsiębiorstwa w parkach technologicznych a paradygmat gospodarki opartej na wiedzy. *Gospodarka Narodowa*, 1(287), (styczeń–luty): 69–94.
- Boeri, T. (2000). *Structural Change, Welfare Systems, and Labour Reallocation. Lessons from the Transition of Formerly Planned Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Boldrin, M. and Canova, F. (2001). Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 16(32): 205–253.
- Boldrin, M. and Canova, F. (2001). Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies. *Economic Policy*, 32(April).
- Bolland, N. (2001). *The Politics of Labour in the British Caribbean: The Social Origins of Authoritarianism and Democracy in the Labour Movement*. London: Ian Randle Publishers.
- Boone, P. (1996). Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European Economic Review*, 89(1): 22–46, DOI : 10.1016/0014-2921(95)00127-1
- Bourdieu, P. (1985). The forms of capital In: J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood.
- Bradley, J. (2006). Evaluating the impact of European Union Cohesion policy in less-developed countries and regions. *Regional Studies*, 40: 189–199.
- Bradley, J., Zaleski, J., Tomaszewski, P. i Zembaty, M. (2007). *Wskaźniki realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 – ocena makroekonomicznego wpływu 16 RPO na gospodarki regionalne przy użyciu modeli HERMIN. Raport*. Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Bradley, J., Morgenroth, E. and Untiedt, G. (2003). *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework*, http://aei.pitt.edu/87675/1/WP0152_Macro-Regional_Evaluation.pdf
- Bradley, J., Morgenroth, E. and Untiedt, G. (2006). *How Can We Know If EU Cohesion Policy Is Successful? Integrating Micro and Macro Structural Funds*. (1).
- Braudel, F.P. (1976 i 1977). *Morze Śródziemne i świat śródziemnomorski w epoce Filipa II*. T. 1, 2, Gdańsk.
- Brautigam, D.A. and Knack, S. (2004). Foreign aid, institutions, and governance in Sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2): 255–285.
- Brautigam, D. (2000). *Aid, Dependence, and Governance*. Stockholm: Almqvist and Wiksell.

- Bull, M. and Baudner, J. (2004). Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno. *Journal of European Public Policy*, 11(6): 1058–1076.
- Burda, M.C. (2007). What kind of shock was it? Regional Integration and Structural Change in Germany after Unification. Kiel Working Paper No. 1306 (January).
- Burda, M.C. (2010). *The East German Economy in the Twenty-First Century Humboldt-Universität zu Berlin, CEPR and IZA*, http://www.wiwi.uni-rostock.de/fileadmin/Institute/VWL/Lehrstuhl_Finanzwissenschaft/Gastforscherprogramm/Burda02_2011.pdf
- Burda, M.C. (2013). The East German Economy in the Twenty-First Century. In: H. Berghoff and U.A. Balbier (eds). *The East German Economy, 1945–2010 Falling behind or Catching Up?* Washington: German Historical Institute and Cambridge University Press, s. 195–215.
- Burnside, C. and Dollar, D. (2000). Aid, Policies, and Growth *American Economic Review*, 90(4).
- Burton, M. and Hatcher, R. (2006). *Introduction to Transportation section. Encyclopedia of Appalachia*. Knoxville, Tenn.: University of Tennessee Press, s. 685–690.
- Butkus, M. and Matuzevičiūtė K. (2016). Evaluation of eu cohesion policy impact on regional convergence: Do culture differences matter? *Economics and Culture*, 13(1).
- Cafagna, L. (1996). Contro tre pregiudizi sulla storia dello sviluppo economico italiano. In: P. Ciocca and G. Toniolo (eds). *Storia economica d'Italia. Interpretazioni*. Roma-Bari: Cariplo-Laterza, s. 297–325.
- Cafiero, S. (2000). Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950–1993), Bari-Roma: Manduria, Piero Lacaita Editore.
- Cannari, L. e Franco, D. (2011). Il Mezzogiorno: ritardi, qualità dei servizi pubblici, politiche, *Stato e Mercato*, 1: 3–40.
- Canning, D. and Fay, M. (1993). The Effect of Transportation Networks on Economic Growth. Columbia University Working Paper 653a. New York, NY: Columbia University.
- Clark, C. (1940). *Conditions of Economic Progress*. London: Macmillan.
- Canning, D. and Bennathan, E. (2000). The Social Rate of Return to Infrastructure Investments. Policy Research Working Paper No. 2390. Washington, DC: The World Bank.
- Canning, D. and Pedroni, P. (2008). Infrastructure, Long Run Economic Growth, and Causality Tests for Cointegrated Panels. *The Manchester School*, 76(5): 504–527.

- Capello, R., Caragliu, A. and Nijkamp, P. (2009), Territorial Capital and Regional Growth: Increasing Returns in Cognitive Knowledge Use. Tinbergen Institute Discussion Paper. TI 2009–059/3.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. and Vespagen, B. (2003). The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41(4): 621–644.
- Centorrino, M. and Ofria, F. (2008). Criminalità organizzata e produttività del lavoro nel Mezzogiorno: un'applicazione del modello "Kaldor-Verdoorn". *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 1: 163–88.
- Chenery, H. and McEvan, S. (1966). Optimal Patterns of Growth: the Case of Pakistan. In: I. Adelman and E. Thorbecke (eds). *The Theory and Design of Development*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Chenery, H. and Carter, N. (1973). Foreign assistance and development performance. *American Economic Review*, 63, May: 459–468.
- Chenery, H.B. (1960). Patterns of industrial growth. *The American Economic Review*, 50(4): 624–654.
- Chenery, H.B. and Syrquin, M. (1975). *Patterns of development, 1950–1970*. London: Oxford University Press for the World Bank.
- Chenery, H.B. and Taylor, L. (1968). Development patterns: Among countries and over time. *The Review of Economics and Statistics*, 50(4): 391–416.
- Chenery, H., Strout, A. (1966). Foreign Assistance and Economic Development. *American Economic Review*, 56: 679–733.
- Churski, P. (2011). Obszaru wzrostu i obszary stagnacji gospodarczej w Polsce – kontekst teoretyczny. W: P. Churski (red.), *Zróżnicowania regionalne w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN. Zeszyt 248. Warszawa, s. 9–43.
- Ciccarelli, C. and Fenoaltea, S. (2010). *Through the Magnifying Glass: Provincial Aspects of Industrial Growth in Post-Unification Italy*. Roma: Quaderni di storia economica, Banca d'Itali.
- Ciesla, B. (2013). Winner Takes All: The Soviet Union and the Beginning of Central Planning in Eastern Germany, 1945–1949. In: B. Hartmut, Uta, *The East German Economy, 1945–2010 falling behind or catching up?* Waszyngton: Cambridge University Press.
- Coleman, J. (1988). Social capital in creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94: 95–121.
- Coleman, J. (1990). *The Foundations of Social Theory*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Committee of the Regions. (2012). Opinion of the Committee of the Regions on „The complementarity of national and EU interventions aimed at reducing the disparities in economic and social growth”. *Official Journal of*

- the European Union*, (2012/C 9/06), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:009:0023:01:EN: HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:009:0023:01:EN:HTML), dostę 20.11.2013.
- Cooke, P. (2005). Regional transformation and regional disequilibrium: new knowledge economies and their discontents. In: G. Fuchs and P. Shapira (eds). *Rethinking Regional Innovation & Change: Path Dependency or Regional breakthrough?* Berlin: Springer.
- Cooper, L., Knight, B. and Blackmore, S. (2005) *Social Capital in Croatia*. Crane House: Newcastle Centris UK.
- Council of the European Union (2006). Council regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:025:0025:EN:PDF>, dostę 20.10.2013.
- Countries (1953a). *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A, 116(4): 467–469.
- Crescenzi, R. and Giua, M. (2014). The EU Cohesion policy in context: regional growth and the influence of agricultural and rural development policies. *LEQS Paper*, 85(December).
- Crescenzi, R. and Rodríguez-Pose, A. (2012). Infrastructure and regional growth in the European Union. *Papers in Regional Science*, 91(3): 487–513.
- Crescenzi, R., Di Cataldo, M. and Rodríguez-Pose, A. (2016). Government Quality And The Economic Returns Of Transport Infrastructure Investment In European Regions, *Journal of Regional Science*, Wiley Blackwell, 56(4): 555–582 (September).
- Crescenzi, R. and Giua, M. (2015). *Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU Regional Policy. How does the net impact of the Policy differ across countries?* Paper presented at the Second EU Cohesion Policy Conference, Riga, s. 5–6 (February).
- Cuddington, J. (1988). Fiscal Policy in Commodity-Exporting LDCs. World Bank Working Paper Series, WPS 33.
- Cumberland, J.H. (1971). *Regional Development: Experiences and Prospects in the United States of America*. Paris: Mouton.
- Cusack, T.R. (1999). Social capital, institutional structures, and democratic performance: A comparative study of German local governments. *European Journal of Political Research*, 35: 1–34.

- Cutrona, S. (2012). L'unificazione nazionale distorta. In: C. Perrotta and C. Sunna, *L'arretratezza del Mezzogiorno. Le idee, l'economia, la storia*. Mediolan: Bruno Mondadori.
- Dall'erba, S., Guillain, R. and Le Gallo, J. (2009). Impact of structural funds on regional growth: How to reconsidered a 7 Year old black-box. *Région et Développement*, January.
- Daniele, V., Malanima, P. (2014). Perché il Sud è rimasto indietro? Il Mezzogiorno fra storia e pubblicistica. *Rivista di Storia Economica*, 1, February.
- Daniele, V. and Marani, U. (2011). Organized Crime, the Quality of local Institutions and FDI in Italy: a Panel Data Analysis. *European Journal of Political Economy*, 27(1): 132–42.
- Davezies, L. and Talandier, M. (2010). Les nouveaux enjeux du développement territorial: La structure économique des zones d'emploi françaises face aux changements. Rapport pour l'ADCF.
- Davezies, L. (2008). *La République et ses Territoires*. Edition du Seuil.
- David, P. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75(2): 332–337.
- de la Fuente, A., Vives, X., Dolado, J.J. and Faini, R. (1995), Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain. *Economic Policy*, 10(20).
- De Long, J., Eichengreen, B. (1991). The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program. Working Paper, http://www.jbradforddelong.net/pdf_files/Marshall_Large.pdf
- De Soto, F. (2002). Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na Zachodzie a zawodzi gdzie indziej. Warszawa: Fijor Publishing.
- Denham, S., Mande, M., Meyer, M. and Toborg, M. (2004). Providing Health Education to Appalachia Populations. *Holistic Nursing Practices*, 2(X)4:1-8(6):293-301. Retrieved November 30 from Academic Search Premier.
- Denison, E.F. (1962). *The sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us*. New York: Committee for Economic Development.
- DiGiorgi, U. and Moscati, R. (1980). *Review of Radical Political Economics*, 12(3): 50–63.
- Dijkstra, L., Annoni, P. and Kozovska, K. (2011). A New Regional Competitiveness Index: Theory, Methods and Findings. European Union Regional Policy. Working Papers, 2.
- Djankov, S., Montalvo, J.G. and Reynal-Querol, M. (2008). The Curse of Aid. *Journal of Economic Growth*, 13(3): 169–94.

- Dolata, M. (2015). Znaczenie infrastruktury w koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 40(2).
- Dolata, M. (2013). Infrastruktura gospodarcza jako czynnik kształtujący rozwój regionu. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 15(3): 63–67.
- Domański, R. (1990). *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: PWN.
- Domar, E.D. (1946). Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. *Econometrica*, 4: 137–147.
- Drake, P.B. (1972). Natural resources versus foreign borrowing in economic development. *The Economic Journal*, 82(327): 951–62.
- Drake, R.B. (2001). *A history of Appalachia*. Lexington: The University Press of Kentucky.
- Dunaway, W. (1996). The Incorporation of Mountain Ecosystems into the Capitalist World-System. *Review*, 19(4): 355–381.
- Dunaway, W. (1998). The Spatial Organization of Trade and Class Struggle over Transport Infrastructure: Southern Appalachia, 1830–1860. In: P.S. Ciccantell and G.S. Bunker (eds). *Space and Transport in the World System*. Westport, CT: Greenwood Press, s. 107–124.
- Easterly, W. (2003). Can foreign aid buy growth? *Journal of Economic Perspectives*, 17(3): 23–48.
- Easterly, W. (2007). Was development assistance a mistake? *American Economic Review*, 97(2): 328–332.
- Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Books.
- Easterly, W. (2009). Can the West Save Africa? *Journal of Economic Literature*, 47(2): 373–447.
- Easterly, W. and Rebelo, S. (1993). Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32(3), grudzień: 417–458.
- Economic Development and Cultural Change*, 23.
- Economides, G., Kalyvitis, S. and Philippopoulos, A. (2008). Does foreign aid distort incentives and hurt growth? Theory and evidence from 75 aid-recipient countries. *Public Choice*, 134(3): 463–488.

- Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R. and Nahuis, R. (2006). Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy. *Kyklos*, 59: 17–42.
- Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R. and Nahuis, R. (2002). Funds and games: The economics of European cohesion policy. CPB Working Paper, s. 1–103.
- Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R. and Nahuis, R. (2002). Funds and games. The economics of European Cohesion Policy. European Network of Economic Policy Research Institutes. Occasional Paper No. 3. October 2003.
- Engerman, S.L. and Sokoloff, K.L. (2002). Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies. Working Paper 9259. National Bureau of Economic Research.
- Engerman, S.L. and Sokoloff, K.L. (2005). Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development. Working Paper 11057. National Bureau of Economic Research.
- Engerman, S.L. and Sokoloff, K.L. (1997). Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States. In: S. Harber (ed), *How Latin America Fell Behind*. Stanford: Stanford University Press, s. 260–304.
- Esfahani, H. and Ramirez, M. (2003). Institutions, Infrastructure, and Economic Growth. *Journal of Development Economics*, 70(2): 443–477.
- Esposti, R. and Bussoletti, S. (2008). Impact of objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach. *Regional Studies*, 42: 159–173.
- European Parliament (2009). Motion for a European Parliament Resolution on complementarities and coordination of cohesion policy with rural development measures (2008/2100(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-20090042&language=EN#title1>, dostęp 20.10.2013.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy (2014). Sprawozdanie specjalne: Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów, Luxemburg, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_21/QJAB14020PLN.pdf
- Evans, P. (1997). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. In: *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. California: University of California Press, <http://repositories.cdlib.org/uciaspubs/research/94/8>.

- Fagerberg, J. (2000). Technological progress, structural change and productivity growth: a comparative study. *Structural Change and Economic Dynamics*, 11: 393–411.
- Fagerberg, J. and Bart, V. (2002). Technology-gaps, innovation-diffusion and transformation: an evolutionary interpretation. *Research Policy*, 31: 1291–1304.
- Farole, T., Rodriguez-Pose, A. and Storper, M. (2011). Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions. *Journal of Common Market Studies*, 49(5): 1089–1111.
- Federico, G. (2007). Ma l'agricoltura meridionale era davvero arretrata? *Rivista di Politica Economica*, III–IV: 320–323.
- Fisher, A. (1939). Production, Primary, Secondary and Tertiary. *The Economic Record*, 15(1): 24–38.
- Fourastié, J. (1954). *Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts*, Köln-Deutz.
- Fiedor, B. i Kociszewski, K. (2010). *Ekonomia rozwoju*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, s. 356.
- Fleming, M. (1955). External economies and the doctrine of balanced growth. *Economic Journal*, 65: 241–256.
- Flyvbjerg, B., Mette, K., Holm, S. and Buhl, S.L. (2003). How Common and How Large Are Cost Overruns in Transport Infrastructure Projects? *Transport Reviews*, 23(1): 71–88.
- Foer, F. and Jodie, T. (1999). Is Poverty Fixable? *U.S. News & World Report*, 00415537, 127(3). Retrieved November 28 From Academic Search Premier.
- Fratesi, U. (2016). Impact assessment of EU Cohesion policy: theoretical and empirical issues. In: S. Piattoni and L. Polverati, *Handbook on Cohesion Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Friedman, M. (1958). Foreign Economic Aid. *Yale Review*, 47(4): 501–516.
- Frost, W. (1899). Our Contemporary Ancestors. *Atlantic Monthly*, (March): 311–319.
- Führer, H. (1994). *The Story of Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates and Figures*. Paris: OECD.
- Fukuyama, F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa: PWN.
- Fukuyama, F. (2003). Kapitał społeczny. W: L. Harrison i S. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Futagami, K., Morita, Y. and Shibata, A. (1993). Dynamic Analysis of an Endogenous Growth Model with Public Capital. *Scandinavian Journal of Economics*, 95: 607–625.

- Gagliardi, L. and Percoco, M. (2014). The Impact of the European Cohesion Policy in Urban and Rural Regions: a Discontinuity Approach.
- Garbicz, M. (2009). Problemy rozwoju i niedorozwoju. W: W. Pacho (red.), *Szkice z dynamiki i stabilizacji gospodarki*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Gardner, H. (1983). *Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences*. New York: Basic Book Inc.
- Gauthier, H.L. (1973). The Appalachian Development Highway System: Development for whom? *Economic Geography*, 49: 103–108.
- Gawlikowska-Hueckel, K. i Zielińska-Głębocka, A. (2004). *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Gawlikowska-Hueckel, K. (2014). Polityka przemysłowa i spójności wobec planów reindustrializacji Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski, *Gospodarka Narodowa*, 5(273). rok LXXXIV/XXV, (wrzesień–październik): 53–80.
- Gąciarz, B. (2004). *Instytucjonalizacja samorządności*. Warszawa: Wyd. IFiS PAN.
- Gennaioli, N., La Porta R., Lopez-de-Silanes F. and Shleifer A., (2013). Human Capital and Regional Development. *The Quarterly Journal of Economics*, doi:10.1093/qje/qjs050, s. 105–164.
- Genovese, E. (1961). The Slave South: An Interpretation. *Science and Society*, 25(4), December: 320–337, <http://www.jstor.org/stable/40400766>
- Gerling, K. (2002). *Subsidization and Structural Change in Eastern Germany*. Springer: Auflage.
- Gerschenkron, A. (1962). The Approach to European Industrialization: A Postscript. In: *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press, s. 353–364.
- Giannola, A. (2010). Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità, *Rivista economica del Mezzogiorno*.
- Gillmann, B. (2001). Die Lage ist schwierig, aber nicht hoffnungslos. Interview with Karl-Heinz Paque. *Handelsblatt*, 8(Januar).
- Głuszczyk, D. (2011). Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty. *Ekonomia*, 5(17), Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Geodecki, T., Gorzelak, G., Górnica, J., Hausner, J., Mazur, S., Szlachta, J. i Zaleski, J. (2012). *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Gorzelak, G. (2007). Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej. W: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świecie*

- tle badań EUROREG*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 12–34.
- Gorzelał, G. (2006). *Strategiczne warunki rozwoju Polski Wschodniej*. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach prac Zespołu ds. Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.
- Gorzelał, G. (2009). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36): 5–27.
- Gorzelał, G. (1997). Polityka pomocy regionalnej w liberalnej gospodarce – Appalachey. W: A. Dobroczyńska (red.), *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gorzelał, G. (2014). Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy. W: M. Gorynia i R. Rudolf (red.), *Polska w Unii Europejskiej i globalnej gospodarce*. Warszawa: PTE.
- Goszczyński, W., Knieć, W. i Czachowski, H. (2015). *Lokalne horyzonty zdarzeń: lokalność i kapitał społeczny w kulturze (nie)ufności na przykładzie wsi kujawsko-pomorskiej*. Toruń: Wyd. Muzeum Etnograficznego.
- Grant, O. (2006). Agriculture and economic development in Germany, 1870–1939. In: P. Lains and V. Pinilla (eds), *Agriculture and Economic Development in Europe Since 1870*, London: Routledge.
- Graziani, A. and Del Monte, A. (1973). *Incentivi e investimenti industriali nel Mezzogiorno*. Milano: Franco Angeli.
- Griffin, K. and Enos, J. (1970). Foreign Assistance: Objectives and Consequence. *Economic Development and Cultural Change*, 18(3): 313–327.
- Griffin, K. (1970). Foreign Capital, Domestic Savings and Economic Development. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 32(February): 99–112.
- Gros, D. and Steinherr, A. (2004). *Economic Transition in Central and Eastern Europe; Planting the Seeds*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grosse, T. (2009). *Cohesion of innovative economy: A new aim for EU policy. Cohesion Policy facing the challenges of the 21st Century*. Warsaw: Ministry of Regional Development.
- Gundlach, E., Wossmann, L. and Gmelin, J. (2001). The Decline of Schooling Productivity in OECD Countries. *The Economic Journal*, 111(471), (April): 135–147.
- Hagen, T. and Mohl, P. (2010). Does EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approach. *Regional Science and Urban Economics*, 40(5): 353–365.

- Hagen, E. (1955). Review of Nurkse, R., Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries 1953a. *Econometrica*, 23(2): 232–234.
- Hall, A.R. (2014). Mountains of Disappointment: The Failure of State-Led Development Aid in Appalachia. *Journal of Private Enterprise*, 29(2): 83–100, <http://journal.apee.org/index.php/Category:Issues\nhttp://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ecn&AN=1469579&site=ehost-live&scope=site>
- Hall, J., Udo, L. (1993). Creating Germany's Mezzogiorno. *Challenge*, (August): 38–45.
- Hanushek, E.A. and Kimko, D.D. (2000). Schooling, labor force quality, and the growth of nations. *American Economic Review*, 90(5), (December): 1184–1208.
- Harrod R.F. (1939). An Essay in Dynamic Theory. *The Economic Journal*, 49(193), (March): 14–33.
- Harrod, R.F. (1948). *Towards a dynamic economics, some recent developments of economic theory and their application to policy*. London: Macmillan.
- Heiland, F. (2004). Trends in East-West German Migration from 1989 to 2002. *Demographic Research*, 11(7): 173–194.
- Herbst, J. (2000). *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Hickel, R. (1998). *Standort-Wahn und Euro-Angst: die sieben Irrtüdeutschen Wirtschaftspolitik*. Reinbek: Rowohlt.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.
- Hjertholm, P. and White, H. (2000). Survey of foreign aid: History, trends and allocation. Discussion Papers Department of Economics University of Copenhagen, 00–04: 1–126, <http://www.econ.ku.dk/wpa/pink/2000/0004.pdf>
- Hoffman, B. (2003). *Development despots: foreign aid, domestic policies, and the quality of governance*. San Diego: University of California.
- Holden, P. (2009). *In Search of Structural Power: EU Aid Policy as a Global Political Instrument*. Farnham, England: Ashgate Publishing Limited.
- Holl, A. (2004). The role of transport in firms' spatial organization: evidence from the Spanish food processing industry. *European Planning Studies*, 12(4): 537–550.
- Hoppe, H. (2006). *Demokracja: Bóg, który zawiódł. Ekonomia i polityka demokracji, monarchii i ładu naturalnego*. Wraszawa: Fijorr Publishing.
- Horwitz, S. (2000). *Microfoundations and Macroeconomics: An Austrian Perspective*. London: Routledge.

- Hryniewicz, J. (2010). Teoria „centrum–peryferie” w epoce globalizacji. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(40).
- Hryniewicz, J. (2004). *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, <http://dx.doi.org/10.1086/450136>
- Hübner, D. (1994). Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki a strategia rozwoju. *Ekonomista*, 3.
- Hübner, D. (2004). Impact of the membership in the European Union on economic growth in Poland. TIGER Working Paper Series, 51.
- Hulten, C. (1996). Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May. NBER Working Paper No. 5847.
- Hyden, G. (1997). Civil society, social capital, and development: dissection of a complex discourse. *Studies in Comparative International Development*, 32: 3–30.
- Imbens, G.W., Rubin, D.B. and Sacerdote, B.I. (2001). Estimating the effect of unearned income on labor earnings, savings, and consumption: Evidence from a survey of lottery players. *American Economic Review*, 91(A): 778–794.
- Inglehart, R. (2003). Kultura a demokracja. W: L. Harrison i S. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*. Poznań: Wyd. Zysk i S-ka.
- Ingram, T. (2014). *Dixie Highway: Road Building and the Making of the Modern South, 1900–1930*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Inkpen, A. and Tsang, E. (2005). Social Capital Networks and Knowledge Transfer. *The Academy of Management Review*, 30(1): 146–165.
- Jaffé, W. (1976). Menger, Jevons And Walras De-Homogenized. *Economic Inquiry*, 14(4) 511–524.
- Markusen, J.R. (1995). The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(2): 169–189.
- Jimenez, E.Y. (1995). Human and Physical Infrastructure. In: J. Behrman and T.N. Srinivasan (eds), *Handbook of Development Economics*, Vol. 3B,. Amsterdam: Elsevier/North Holland.
- Johnson, C. (2011). Mezzogiorno without the Mafia: Modern-Day Meridionalisti and the Making of a ‘space of Backwardness’ in Eastern Germany. *National Identities*, 13(2): 157–176.
- Kaasa, A. and Parts, E. (2010). Human Capital and Social Capital as Interacting Factors of Economic Development. In: E. Marelli and M. Signorelli (eds), *Economic Growth and Structural Features of Transition. Studies in Economic Transition*. London: Palgrave Macmillan.

- Kafka, R. (2007). *Regional Disparities in the GDR - Do They Still Matter?*
DOI: 10.1007/978-3-540-32088-3_4
- Kahneman, D. (2012), *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*. Poznań: Media Rodzina.
- Kaplan, H.R. (1978). *Lottery winners: How they won and how winning changed their lives*. New York: Harper & Row.
- Kaplan, H.R. (1985). Lottery winners and work commitment: A behavioral test of the American work ethic. *Journal of the Institute for Socioeconomic Studies*, 10: 82–94.
- Karl, T. (1997). *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press.
- Karlsch, R. (2013). National Socialist Autarky Projects and the Postwar Industrial Landscape. In: H. Berghoff and U. Balbier, *The East German Economy, 1945–2010 falling behind or catching up?* Waszyngton: Cambridge University Press.
- Kattel, R., Kregel, J.A. and Reinert, E.S. (2009). *Ragnar Nurkse: Trade and Development*. London: Anthem.
- Klaassen, L.H. (1965). *Area Economic and Social Redevelopment*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Klodt, H. (2000). Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle. *German Economic Review*, 1: 315–333.
- Knack, S. and Keefer, P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7(3): 207–227.
- Kołodziejczyk, D. (2009). Fundusze unijne w budżecie samorządu terytorialnego. W: J. Sokołowski (red.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, Wrocław: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Komornicki, T., Rosik, P., Śleszyński, P., Solon, J., Wiśniewski, R., Stępiak, M., Czapiewski, K. and Goliszek, S. (2013). *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 215.
- Kontuly, T., Vogelsang, R., Schön, K.P., Maretzke, S. (1997). Political unification and regional consequences of German east-west migration. *International Journal of Population Geography*, 3(1): 31–47.
- Kopstein, J. (1997). *The Politics of Economic Decline in East Germany, 1945–1989*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Kosack, S. and Tobin, J. (2006). Funding self-sustaining development: the role of aid, FDI and government in economic success. *International Organization*, 60: 205–243.

- Kozak, M. (2007). Rola funduszy Unii Europejskiej w rozwoju regionalnym. W: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EU-ROREG*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 188–211.
- Kozak, M. (2009). Czynniki determinujące możliwości wykorzystania polityki strukturalnej na potrzeby rozwoju polskich regionów. W: K., Bondyra, M., Szczepański i P. Śliwa (red.), *WieloPolska regionalna? Regionalizm W Polsce a polityka strukturalna Unii Europejskiej*, Poznań: Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej.
- Krause, L. (1995). Social Capability and Long-term Economic Growth. In: B.H. Koo and D. Perkins (eds), *Social Capability and Long-term Economic Growth*. Basingstoke: Macmillan: s. 310–327.
- Kröhnert, S. and Vollmer, S. (2012). Gender-Specific Migration from Eastern to Western Germany: Where Have All the Young Women Gone? *International Migration*, 50(5): 95–112, doi: 10.1111/j.1468-2435.2012.00750.x
- Krueger, A. (1980). Trade policy as an input to development. *American Economic Review*, 70(2): 288–292.
- Kruger, J. (2008). Productivity and Structural Change: A Review of the Literature. *Journal of Economic Surveys*, 22(2): 330–363.
- Krugman, P. (1996). Making sense of the competitiveness debate. *Oxford Review of Economic Policy*, 12: 17–25.
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(3): 483–489.
- Krugman, P. (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73(2): 28–44.
- Krzyżanowski, L. (1994). *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kuehn, J.A. and Bender, L.D. (1969). An empirical identification of growth center. *Land Economics*.
- Kula, M. (2000). Kategoria rozumowania historyków: długie trwanie. *Kultura i Społeczeństwo*, 44(4): 61–86.
- Kupiec, T., Wojtowicz, D. i Kościelecki, P. (2011). *Ocena komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego*. Raport z badań ewaluacyjnych realizowanych na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, Łódź.
- Kurihara, K.K. (1959). *The Keynesian Theory of Economic Development*. London: George Allen & Unwin.
- Kuznets, S.S. (1971). *Economic growth of nations: Total output and production structure*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

- Lakshmanan, T.R. and Anderson, W.P. (2002). *Transportation Infrastructure, Freight Services Sector and Economic Growth*. Boston: Center for Transportation Studies, Boston University.
- Landes, D. (2000). *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*. Warszawa: Wyd. Muza.
- Leibenstein, H. (1957). *Economic Backwardness and Economic Growth*. New York: John Wiley and Sons.
- Leńczuk, M., Węgrzyn, M., Szczygieł, M., Chrzęścijanek, A., Guzik, E. and Kaczmarek, A. (2014). *Przedsiębiorcy z dotacją. Efektywność dotacji na założenie działalności gospodarczej finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego*. Kraków: Wojewodzki Urząd Pracy w Krakowie.
- Lepore, A. (2011). Cassa Per Il Mezzogiorno E Politiche Per Lo Sviluppo. In: A. Leonardi, *Istituzioni ed Economia, Bari: Cacucci Editore*, s. 107–67, <http://www.ssrn.com/abstract=1979896>
- Lewis, W.A. (ed). (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2): 139–191.
- Lewis, H., Johnson, L. and Askins, D. (1978). *Colonialism in Modern America: The Appalachian Case*. Boone, NC: Appalachian Consortium Press.
- Liargovas, P. and Repousis, S. (2016). The Effects of EU Structural Funds on Domestic Deposits and Growth: Evidence from the Greek Economy: 1986–2013. *European Structural & Investment Funds Journal*, 3(4): 244–253.
- Lipton, M. and Ravallion, M. (1995). Poverty and Policy. *Handbook of Development Economics*, 3B, Amsterdam: Elsevier/North Holland.
- Little, I. and Clifford, J. (2009). *International Aid: The Flow of Public Resources from Rich to Poor Countries*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Lowi, M. (2009). *Oil Wealth and the Poverty of Politics. Algeria Compared*. Edinburgh: Cambridge University Press, s. 229.
- Lucas, R. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22: 33–42.
- Luzzati, M. (1990). La dinamica secolare di un “modello italiano”. Parte I di: R. Romano, s. 5–114.
- Mahdavy, H. (1970). The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran. In: M.A. Cook (ed.). *Studies in the Economic History of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- Major, P. (2010). *Behind the Berlin Wall: East Germany and the frontiers of power*. New York: Oxford University Press Inc.

- Malik, A. (2017). Rethinking the Rentier Curse'. In: G. Luciani (ed.), *Combining Economic and Political Development: The Experience of MENA*. International Development Policy series 7 (Geneva: Graduate Institute Publications, Boston: Brill-Nijhoff), s. 41–57, <https://poldev.revues.org/2266#ftn1>
- Mankiw, N.G. (1995). The Growth of Nations. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 275–326.
- Maria-Dolores, R. and Garcia-Solanes, J. (2001). Convergencia Real en Regiones Espanolas: Un Analisis del Impacto de los Fondos Estructurales, Catedra Jean Monnet, Working Paper 1.
- Martin, P. (1999). Are European regional policies delivering? *European Investment Bank Papers*, 4(2): 10–23.
- Marzinotto, B. (2012). The Growth Effects of EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis. *Bruegel Working Paper*, 14.
- Maskell, P. and Malmberg, A. (1999). Localised learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, 23: 167–186.
- Mażewska, M. i Tórz, A. (2015). Parki technologiczne. W: A. Bąkowski i M. Mażewska (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2014*. Warszawa: Wyd. Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce.
- McMillan, M., Rodrik, D. and Verduzco-Gallo, I. (2014). Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa. *World Development*, 63: 11–32.
- McMillan, M.S. and Rodrik, D. (2011). Globalization, structural change and productivity growth. In: M. Bacchetta and Jense, M. (eds), *Making Globalization Socially Sustainable*. Geneva: International Labor Organization and World Trade Organization, s. 49–84.
- Midelfart-Knarvik, K.H., Overman, H.G. (2002). Delocation and European Integration – Is Structural Spending Justified? *Economic Policy*, 17: 323–359.
- Mikesell, R.F., Kilmarx, R.A. and Kramish, A.M. (1982). The Economics of Foreign Aid and Self-Sustaining Development. Report prepared for Departments of Treasury Lnd State and the Agency for International Development, luty, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAL947.pdf
- Mikesell, R. (1997). Explaining the resource curse, with special reference to mineral-exporting countries. *Resources Policy*, 23(4): 191–199.
- Milner, H. and Ersson, S. (2000). Social Capital, Civic Engagement and Institutional Performance in Sweden: An Analysis of Swedish Regions, ECPR

- Joint Session of Workshop, materiały konferencyjne, University of Copenhagen.
- Ministry of Regional Development (n.d.) (2013). Mechanizmy zapewnienia komplementarności działań pomiędzy Europejskim Funduszem Społecznym a Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego”, <http://www.pokl.wup-krakow.pl/index.php/poradniki.html>, dostęp 20 października 2013.
- Ministry of Regional Development (2007). The National Strategic Reference Framework 2007–2013, May, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/che/nsrf.pdf, dostęp 20 października 2013.
- Misiąg, J., Misiąg, W. and Tomalak, M. (2013). *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*. Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Mohl, P. and Hagen T. (2010). Does EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 40(5): 353–365.
- Moreno, R., Artís, M., López-Bazo, E. and Suriñach, J. (1997). Evidence on the complex link between infrastructure and regional growth. *International Journal of Development Planning Literature*, 12: 81–108.
- Morrissey, O. (2001) Does Aid Increase Growth? *Progress in Development Studies*, 1(January): 37–50.
- Mosley, P. (1987). *Foreign Aid: Its Defense and Reform*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Müller, U. (2005). *Supergau deutsche Einheit* (1st ed.). Berlin: Rowohlt.
- Munro, J. (1969). Planning the Appalachian Development Highway System: Some critical questions. *Land Economics*, 45: 149–161.
- Murphy, K., Shleifer, A. and Vishny, R. (1989). Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy*, 97(5).
- Myint, H. (1954). An Interpretation of Economic Backwardness. *Oxford Economic Papers*, 6(2), new series, s. 132–163. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2661848>
- Myna, A. (1998). Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizm. *Samorząd Terytorialny*, 11: 30–48.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: University Paperbacks, Methuen.

- Mytelka, L.K. (ed) (1999). *Competition, Innovation and Competitiveness in Developing Countries*. Paris: OECD.
- Nafziger, W.E. (2012). *Economic Development*. 5th ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nahapiet, J. and Ghoshal, S. (1998). Social Capital Intellectual Capital And The Organizational Advantage. *Academy of Management Review*, 23(2): 451–456.
- Najwyższa Izba Kontroli (2015). *Wpływ projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007–2013 na wzrost atrakcyjności gospodarczej województwa opolskiego*.
- Nasiłowski, M. (2004). *System rynkowy, podstawy mikro i makroekonomii*. Warszawa: Key Text.
- Neary, P., and van Wijnbergen, S. (1986). UCD Centre for Economic Research Working Paper Series, No. 36 Natural Resources and the Macroeconomy: A Theoretical Framework.
- Nelson, R. and Phelps, E. (1966). Investment in humans, technological diffusion, and economic growth. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 61: 69–75.
- Neumayer, E. (2004). Does the “resource curse” hold for growth in genuine income as well? *World Development*, 32(10): 1627–1640. ISSN 0305-750X.
- Nifo, A. (2011). L’industria del Mezzogiorno: un’analisi empirica sui divari di produttività. *Economia e Politica Industriale*. FrancoAngeli Editore, 3: 105–125.
- Noorbakhsh, F., Paloni, A. and Ali, Y. (2001). Human Capital and FDI Inflows to Developing Countries: New Empirical Evidence. *World Development*, 29(9): 1593–1610.
- North, D. (2007). *Instytucje, ideologia i wyniki gospodarcze*. Warszawa: Wydawnictwo FOR.
- Nowicka-Skowron, M. (2000). *Efektywność systemów logistycznych*. Warszawa: PWE.
- Noworól, A. (2014). *Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądanych zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju: Kraków.
- Nunn, N. (2008). Slavery, Inequality, and Economic Development in the Americas: An Examination of the Engerman-Sokoloff Hypothesis. In:

- E. Helpman (ed.), *Institutions and Economic Performance*. Cambridge: Harvard University Press, s. 48–180.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. New York: Oxford University Press, s. 163.
- Obregón-Briosca, S.A. (2008). *Impactos Sociales y Económicos de las Infraestructuras de Transporte Viario: Estudio Comparativo de dos Ejes, el “Eix Transversal de Catalunya” y la Carretera MEX120 en México*. Universidad Politécnica de Cataluña, s. 597.
- OECD (2003), *The sources of economic growth in OECD countries*, Paris.
- Olechnicka, A. i Wojtowicz, D. (2014). Poland. In: Milio S. et al. (eds), *Impact of the economic crisis on social, economic and territorial cohesion*, vol. II. Directorate-General for Internal Policies Policy Department B: Structural and Cohesion Policies Regional Development.
- Olechnicka, A. (2012). Regional cooperation or external links? Spatial proximity in science-business relations in Poland. In: R. Capello, A. Olechnicka and G. Gorzelak (eds), *Universities, Cities and Regions. Loci for Knowledge and Innovation Creation*. Oxon: Routledge, s. 99–120.
- Olejniczak, K. i Śliwowski, P. (2014). Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych. W: A. Haber i K. Olejniczak (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 13–45.
- Ozbay, K., Ozmen-Ertekin, D. and Berechman, J. (2003). Empirical analysis of relationship between accessibility and economic development. *Journal of Urban Planning and Development*, 129(2): 97–119.
- Pancer-Cybulska, E. (2010). Regionalne programy operacyjne 2007–2013 w świetle polityki rozwoju. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Polityka Ekonomiczna*, 111: 548–557.
- Paniccià, R., Piacentini, M.P. and Prezioso, S. (2011), The North-Centre and the Mezzogiorno in the Euro Age: The Same Lock-In? *Rivista Italiana degli Economisti*, 2(June).
- Paqué, K.-H. (2009). *Die Bilanz. Eine Wirtschaftliche Analyse Der Deutschen Einheit*. Munich: Carl Hanser Verlag.
- Park, W.G. (1995). International R&D spillovers and OECD economic growth. *Economic Inquiry*, 33: 571–591.
- Parysek, J. (2018). Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju. *Studia KPZK*, 183: 37–56.

- Pasinetti, L.L. (1993). *Structural Economic Dynamics: a Theory on the Economic Consequences of Human Learning*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Paxton, P. (1999). Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment. *American Journal of Sociology*, 105(1): 88–127.
- Pellegrini, G. et al. (2013). Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Approach. *Papers in Regional Science*, 92(1).
- Percoco, M. and Gagliardi, L. (2014). The Impact of the European Cohesion Policy in Urban and Rural Regions: a Discontinuity Approach, Bocconi Working Paper, <http://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/5651416a-469d-4d80-af74-a0eaed9d8d4d/Paper+3.pdf?MOD=AJPERES&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0>
- Perez-Diaz, V.M. (1996). *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*. Kraków: Wyd. Znak.
- Perrotta, C. and Sunna, C. (2012). *L'arretratezza del Mezzogiorno. Le idee, l'economia, la storia*. Mediolan: Mondadori Bruno.
- Perroux, F. (1950). Economic Space: Theory and Applications. *The Quarterly Journal of Economics*, 64(1) 89–104.
- Peukert, C. and Smolny, W. (2011). Interregional Migration in Germany: Characteristics and Effects for Regions and Migrants. *Discussion Paper*, <http://ssrn.com/abstract=1782013>
- Pietrzyk, I. (1988). Koncepcje mikroregionu i rozwoju lokalnego we Francji. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3(88) 211–228.
- Pietrzyk, I. (2002). *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pijet-Migoń, E. (2016). Etapy rozwoju regionalnych Portów lotniczych w polsce i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej po akcesji do Unii Europejskiej. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 4(7): 39–58.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. and Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. New York: Routledge, s. 310.
- Polverari, L., Bachtler J. et al. (2014). *Balance of Competences Cohesion Review: Literature Review on Cohesion Policy*. Final report to the Department for Business, Innovation and Skills.
- Poole, K., et al. (2015). *Appalachia Then and Now. Examining Changes to the Appalachian Region since 1965*.
- Porter, M.E. (2000). Location, competition and economic development: local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, 14: 15–34.

- Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Porter, M.E. (1992). *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*. Warszawa: PWE.
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Reviews of Sociology*, 24: 1–24.
- Potoczek, A. (2003). *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*. Toruń: Agencja TNOiK i CKiD Kujawscy.
- Prebisch, R. (1959). Commercial policy in the underdeveloped countries. *American Sociological Review*, 49(2): 251–273.
- Pronk, J.P. (2004). Catalysing development?: a debate on aid. In: J.P. Pronk et al., *Institute of Social Studies (ISS)*. Malden, MA, Basil Blackwell.
- Pronk, J.P. (2001). Aid as a catalyst. *Development and Change*, 32(1): 611–629.
- Pronobis, M. (2011). Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności. W: E. Pancer-Cybulska i E. Szostak, *Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Puga, D. (2002). European regional policies in the light of recent location theories. *Journal of Economic Geography*, 2: 373–406.
- Putnam, R. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Wyd. Znak.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Quaddus, M.A. and Siddique, M.A.B. (2013). *Handbook of Sustainable Development Planning. Studies in Modelling and Decision Support*. Cheltenham: Edward Elgar Pub., 2 edition, s. 461.
- Ragnitz, J. (2005). Germany: fifteen years after unification. *CESifo Forum*, 4: 3–6, file:///Users/lovely/Downloads/forum4-05-focus1.pdf, dostęp 1.12.2016
- Ragnitz, J. (2007). Explaining the East German Productivity Gap – The Role of Human Capital. Kiel Working Papers.
- Rajan, R.G. and Subramanian, A. (2005). *Aid and Growth: What does the Cross-Country Evidence Really Show?* Washington DC: International Monetary Fund. IMF Working Paper, No. 5/127.
- Ramalingam, B. (2013). *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Ranis, G. and Mahmood, S. (1992). *The Political Economy of Development Policy Change*. MA and Oxford: Basil Blackwell.

- Ranis, G., Stewart, F. and Ramires, A. (2000). Economic Growth and Human Development. *World Development*, 28(2).
- Ratajczak, M. (1999). *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Rattsø, J. and Torvik, R. (1999). The Macroeconomics of Foreign Aid in Sub-Saharan Africa: Dutch Disease Effects Reconsidered. In: K.L. Gupta (ed.). *Foreign Aid: New Perspectives*. Boston: Kluwer.
- reconsider a 9-year-old black box, *Région et Développement* 2009–30, 77–100.
- Reinhart, C.M. and Trebesch, C. (2015). The Pitfalls of External Dependence: Greece, 1829–2015. Working Paper 21664, National Bureau of Economic Research.
- restructuring: the growth penalty', *Kyklos*, 55: 81–98.
- Richmond, F.E. (1953). Review of Nurkse, R., *Problems of Capital Formation in Underdeveloped*.
- Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Ritschl, A. (1996). An Exercise in Futility: Eastern German Economic Growth and Decline, 1945–89. In: C., Nicholas and G. Toniolo (eds), *Economic Growth in Europe since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 498–540.
- Ritter, G. (2013). The Social Policy of Unification and Its Consequences for the Transformation of the Economy in the New Eastern States. In: H. Berghoff and U. Balbier, *The East German Economy, 1945–2010 falling behind or catching up?* Waszyngton: Cambridge University Press.
- Rodell, M.J. (1975). Review Article: Growth Centers – Two Recent Contributions.
- Rodriguez-Pose, A., i Fratesi, U. (2004). Miedzy rozwojem a polityka społeczna: oddziaływanie europejskich funduszy strukturalnych w regionach Celu 1. *Kwartalnik Studia Regionalne i Lokalne*, 3(17).
- Rodrik, D. (1996). Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, 34(1).
- Rodrik, D. (2003). Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth. In: D. Rodrik, *In Search of Prosperity: Analytic Country Studies on Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodwin, L. (1963). Choosing regions for development. In: C.J. Friedrich and S.E. Harris (eds), *Public Policy*, 12(132–146). Cambridge: Harvard University Press.

- Romer, P.M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98(5): 71–102.
- Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). The problem of industrialization of eastern and south-eastern Europe. *Economic Journal*, 53: 202–211.
- Ross, M. (2001). Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, 53(03): 325–361, DOI:10.1353/wp.2001.0011
- Ross, M.L. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51: 297–322.
- Rostow, W. (1956). The Take-off into Self-sustaining Growth. *The Economic Journal*, 66(261): 25–48.
- Rostow, W.W. (1960). *The Stages of Economic Growth – A Non-communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothbard, M.N. (1978). *For a New Liberty: The Libertarian Manifesto*. New York: Libertarian Review Foundation.
- Sachs, J. and Warner, A. (1998). Natural Resource Abundance and Economic Growth. Working Paper. Harvard University Center for International Development.
- Santoro, P. (2014). *Deboli ma forti. Il pubblico impegno in Italia fra fedeltà politica e ammortizzatore sociale*. Milano: wyd. FrancoAngeli.
- Sapir, A., Aghion P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinlas, J. and Wallace, H. (2004). *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Scalfari, E. and Turani, G. (1975). *Razza padrona: storia della borghesia di stato*. Milano: Feltrinelli.
- Scheidges, R. (2003). BDI fordert ‘Agenda 2003’ für den Osten. *Handelsblatt*, June 12: 5.
- Schneider, L. (2005). Ost-West-Binnenwanderung: Gravierender Verlust an Humankapital. *Wirtsch Wandel*, 10: 309–314.
- Schultz, T.W. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 51: 1–17.
- Scitovsky, T. (1954). Two concepts of external economies. *Journal of Political Economy*, 62: 143–151.
- Segessemann, A., Crevoisier, O., (2015). Beyond Economic Base Theory: The Role of the Residential Economy in Attracting Income to Swiss Regions. *Regional Studies*, <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2015.1018882>
- Sequiera, T. and Ferreira-Lopes A. (2011). An Endogenous Growth Model with Human and Social Capital Interactions. *Review of Social Economy*, 69(4).

- Shambayati, H. (1994). The rentier state, interest groups, and the paradox of autonomy: State and business in Turkey and Iran. *Comparative Politics*, 26(3): 307–331.
- Shane, S. (2009). Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economics*, 33:141–149.
- Sila, U. and Sousa, R. (2014). Windfall gains and labour supply: evidence from the European household panel. *IZA Journal of Labor Economics*, 3(1).
- Singer, H. (1958). *The Concept of Balanced Growth and Economic Development; Theory and Facts*. University of Texas Conference on Economic Development, (April).
- Singer, H.W. (1950). The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review*, 40: 473–485.
- Singh, L. (2004). Technological progress, structural change and productivity growth in the manufacturing sector of South Korea World Review of Science. *Technology and Sustainable Development*, 1(1): 36–49.
- Smętkowski, M. (2007). Nowe relacje metropolia-region w gospodarce informacyjnej na przykładzie Warszawy i Mazowsza. W: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*. Warszawa: Scholar.
- Smith, S. and Razzell, P. (1975). *The pool winners*. London: Caliban.
- Snower, D.J. (1994). Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies. *The American Economic Review*, 84(2).
- Sosvilla, S. and Murillo E. (2005). Efectos a largo plazo sobre la economía andaluza de las ayudas procedentes de los fondos estructurales destinadas a infraestructuras: el Marco de Apoyo Comunitario 1994–1999. *Investigaciones Regionales*, 6: 91–124.
- Stasiak, A. (1985). Istota i charakter obszarów słabiej rozwiniętych w Polsce w świetle dociekań nauki i praktyki. *Nauka i Praktyka*, 2(10). Białystok: Ośrodek Badań Naukowych.
- Steiner, A., (2013). From the Soviet Occupation Zone to the “New Eastern States”. In: H. Berghoff and U. Balbier, *The East German Economy, 1945–2010 falling behind or catching up?* Waszyngton: Cambridge University Press.
- Stephens, H.M., Partridge, M.D. and Faggian, A. (2013). Innovation, Entrepreneurship and Economic Growth in Lagging Regions. *Journal Of Regional Science*, 53(5): 778–812.
- Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R. and Befani, B. (2012). Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations.

- Department of International Development – Working Paper 38. Washington DC.
- Stiglitz, J. (2016). Inequality and Economic Growth. In: M. Jacobs and M. Mazzucato (eds), *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Strickland, L. (1999) The Appalachian Regional Commission in Kentucky: A Question of Boundaries. *Southeastern Geographer*, 39(1): 86–98, 10.1353/sgo.1999.0002
- Suszynski, C. (1992). *Synergia w działalności rynkowej przedsiębiorstw*. Warszawa: SGH.
- Swianiewicz, J. (2014). *Możliwość makrohistorii: Braudel, Wallerstein, Deleuze*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Swianiewicz, P. (2011). *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz, P. (2015). *Absorpcja funduszy strukturalnych przez samorządy – doświadczenia lat 2007–2013*. *Finanse Komunalne*, 22: 7–21.
- Swianiewicz, P. Herbst, J., Lackowska, M. i Mielczarek, A. (2008). *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Warszawa: Scholar.
- Swianiewicz, P. and Lackowska, M. (2012). The Polish colours of the EU cohesion policy - non-strategic implementation of regional programmes. In: B. Egner, M. Haus and G. Terizakis (eds), *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*. Wiesbaden: Springer.
- Szlachta, J. (2013). Dylematy kształtowania polityki gospodarczej i społecznej W: J. Stacewicz (red.), *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu. Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*, 93.
- Szlachta, J. (1992). Interwencjonizm państwa w przebiegu procesów rozwoju regionalnego w świetledoktryny neokeynesowskiej i neoliberalnej. W: B. Winiarski, (red.), *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*. Wrocław-Warsaw-Cracow: Ossolineum.
- Szlachta, J. (1996). Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku. W: *Strategiczne wyzwanie dla polityki rozwoju regionalnego Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Friedrich Ebert-Stiftung.
- Takayama, A. (1967). A Reconsideration of the Nurkse Balanced Growth Thesis. *International Economic Review*, 8(1): 86–96.
- Thaler, R.H. (1992). *The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life*. Princeton: Princeton University Press.

- Thomas, A. et al. (2011). DActionAid The Journal of Pan African Studies Real Aid. Ending Aid Dependency.
- Thorbecke, E. (2007). The Evolution of the Development Doctrine, 1950–2005. In: G. Mavrotas and Shorrocks, A. (eds), *Advancing Development. Studies in Development Economics and Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Thorne, D., Tickamyer, A. and Thorne, M. (2005). Poverty and Income in Appalachia. *Journal of Appalachian Studies*, 10(3). Retrieved November 29 from Academic Search Premier.
- Timmer, M.P. and Szirmai, A. (2000). Productivity growth in Asian manufacturing: the structural bonus hypothesis examined. *Structural Change and Economic Dynamics*, 11: 371–392.
- Todaro, M. and Smith, S. (2009). *Economic development* (10th ed.). Boston: Addison Wesley.
- Torcal, M. and Montero, J.R. (1999). Facets of Social Capital in New Democracies: The Formation and Consequences of Social Capital in Spain. In: J. van Deth, M. Maraffi, K. Newton, and P. Whiteley (eds), *Social Capital and European Democracy*. London: Routledge, s. 167–191.
- Tornell, A. and Lane, P. (1998). Are Windfalls a Curse? *Journal of International Economics*, 44(1).
- Torpe, L. (2003). Social Capital in Denmark: A Deviant Case? *Scandinavian Political Studies*, 26(1), Nordic Political Science Association.
- Transparency International (2006), Avoiding the Resource Curse: What Can We Learn from the Case of Botswana. In: M. Dauderstädt and A. Schildberg, *Dead Ends of Transition: Rentier Economies and Protectorates*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Triglia, C. (2012). Why the Italian Mezzogiorno did not Achieve a Sustainable Growth. Social Capital and Political Constraints. *Cambio*, II(4) Dicembre.
- Triglia, C. (2012). Why the Italian Mezzogiorno did not Achieve a Sustainable Growth. Social Capital and Political Constraints. *Cambio*, 4(12), DOI: 10.1400/205680
- Uhlig, H. (2008). The Slow Decline of East Germany. *Journal of Comparative Economics*, 36(4): 517–41, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jce.2008.07.006>
- Van Atta, D. (1993). You can't kill a good giveaway. *Reader's Digest*, (August): 55–59.
- van Vught F. et al. (2011). *Synergies between FP7, the CIP and the Cohesion Policy Funds. Final report of the Expert group*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, s. 14.

- Vandenbussche, J., Aghion, P. and Meghir, C. (2006). Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital. *Journal of Economic Growth*, 11(2): 97–127.
- Veld, J. (2007). *The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 283(June).
- Villari, R. (1961). *Il Sud nella storia d'Italia, III edizione*. Bari: Laterza.
- Walls, D. (1978). Internal Colony or Internal Periphery? A Critique of Current Models and an Alternative Formulation, s. 319–349. In: H.M. Lewis, L. Johnson, and D. Askins (eds), *Colonialism in Modern America: The Appalachian Case*. Boone, NC: The Appalachian Consortium Press.
- Westlund, H. and Adam, F. (2009). Social Capital and Economic Performance: A Meta-analysis of 65 Studies. *European Planning Studies*, 18(6): 893–919, The Spatial Dimension of Social Capital.
- Whisnant, D. (1980). *Modernizing the Mountaineer*. New York: Burt Franklin.
- Widner, R.R. (1990). Appalachian Development After 25 Years: An Assessment. *Economic Development Quarterly*, 4(4): 291–312.
- Williamson, J.G. (1965). Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns. *Economic Development and Cultural Change*, 13: 3–47.
- Woessmann, L. (2002). *Schooling and the Quality of Human Capital*. Berlin: Springer.
- Woessmann, L. (2003). Specifying human capital. *Journal of Economic Surveys*, 17(3), 239–270.
- Wojnicka-Sycz, E. (2013). *Model terytorialnego biegunu wzrostu jako systemu czynników*. Sopot: Uniwersytet Gdański.
- Wojtowicz, D. i Fudala, B. (2009). Doświadczenia ZPORR a Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007–2013. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), ISSN 1509–4995.
- Wojtowicz, D. (2014). The Role of European Union Funds In Local Investment Policy: Evidence from Łódzkie Region. *Journal of Applied Economic Sciences*, IX, 3(29).
- Wojtowicz, D. i in. (2012). *Ewaluacja Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury w kontekście konkurencyjności firm, produktów i usług*. Warszawa, http://www.rpo.warmia.mazury.pl/index.php?page=dzial_l&dzial_id=827
- Wojtowicz, D. (2013). The Purposefulness and Effectiveness of Supporting Entrepreneurship with Public Funds – EU Funds for the Development of

- Self-Employment and Startups. *Management and Business Administration. Central Europe*, 1(4): 69–85.
- Wojtowicz, D. (2014). Wpływ funduszy unijnych na rozwój turystyki w województwie warmińsko-mazurskim. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(56): 83–104.
- Wojtowicz, D. i Kupiec, T. (2012). *Ocena wykorzystania środków UE w rozwoju regionu 2004–2013*. http://strategia.lubelskie.pl/ekspertyzy/Raport-KoncowyLubelskie_wersja%20ostateczna.pdf
- Wojtowicz, D. i Kupiec, T. (2015). Fundusze unijne szansą na wzrost gospodarczy? Studium przypadku województwa lubelskiego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3: 15–23.
- Wojtowicz, D. and Kupiec, T. (2016). *Reluctant to Learn? The Use of Evaluation to Improve EU Cohesion Policy Implementation in Polish and Spanish Regions, Evidence and Policy*, <http://dx.doi.org/10.1332/174426416X14788831396548>
- Wojtowicz, D. and Kupiec, T. (2013). Complementarity between programmes and projects within the Regional Policy. The case of the Łódzkie Voivodship. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(54).
- Wojtowicz, D. and Olechnicka, A. (2016). Short-term problems and long-term oriented policy: EU Cohesion Policy responding to crisis. *Barometr Regionalny*, 3(14).
- Wojtowicz, D. and Widła-Domaradzki, Ł. (2016). Estimating The Impact Of The EU Cohesion Policy On Local Level. In: N.F. Dotti (ed.), *Learning from implementation and evaluation of the EU Cohesion Policy: Lessons from a research-policy dialogue*. Brussels: RSA Research Network on Cohesion Policy.
- Wojtowicz, D. and Widła-Domaradzki, Ł. (2017). Stratified Propensity Score Matching – quasi-experimental research design for theory-based impact evaluation with lacking dependent variable. In: J. Pokorski, Z. Popis, T. Wszyńska and K. Hermann-Pawłowska (eds), *Theory-based evaluation in complex environments*. Chapter: VII. Publisher: PARP, s.170.
- Woodhall, M. (2001). Human Capital: educational aspects. In: N.J. Smelser and P.B. Baltes, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 10: 6951–6955. Oxford: Elsevier.
- Woolcock, M. (1997). Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, XXVII, 2: 151–208.

- Woolcock, M. and Narayan, D. (2000). Social Capital: Implication for development Theory, *Research and Policy*, The World Bank Research Observer, 15(2): 225–249.
- World Bank (2009). World development report. Reshaping Economic Geography. Washington: DC: The World Bank.
- Wright, G. (1978). *The Political Economy of the Cotton South: Households, Markets, and Wealth in the Nineteenth Century*. New York: Norton.
- Yi, H. (1996). *The Korean Economy: Perspectives for the 21st Century*. Albany: State University of New York, s. 257.
- Zaucha, J., Brodzicki, T., Ciołek D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J. i Zalewski J., (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu gospodarczego*. Warszawa: Difin.
- Zawora, J. (2012) Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 27: 136–147.