

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 380

Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi
Ewa Pancer-Cybulska
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-439-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

Jan Borowiec: Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej.....	15
Leszek Cybulski: Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności.....	26
Zofia Hasińska: Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej	39
Jarosław M. Nazarczuk: Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE.....	50
Pasquale Tridico: Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic.....	60
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union.....	82
Dilara Usmanova: Enhancement of the methodological and systematic founda- tion for monitoring socio-economic developments in Latvian regions..	94
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zmiany poziomu rozwoju społecz- no-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE....	102

Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

Wojciech Bożek: Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych.....	117
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Polityka spójności UE a obszary funkcyjnal- ne centrów regionalnych w Polsce.....	127
Natalia Konopińska: Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space”.....	139
Joanna Kudelko: Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możli- we konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	150
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności	158

Magdalena Pronobis: Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji.....	166
--	-----

Część 3. Beneficjenci polityki spójności

Adam A. Ambroziak: Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE.....	177
Maria Bucka: Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013	189
Barbara Kryk: Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości	197
Paweł Mańczyk: Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności	207
Beata Skubiak: Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie?.....	215
Justyna Socińska: Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego ..	225
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim.....	233
Katarzyna Tracz-Krupa: Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce	245
Anna Tutak: Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013	256
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego)	266

Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

Małgorzata Dziembala: Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji	279
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych	289
Dorota Murzyn: Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej.....	301
Aleksandra Nowakowska: Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej	310
Agata Surówka: Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju	319

Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience .	327
Monika Zadrożniak: Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce	334

Część 5. Problemy rozwoju regionalnego

Bernadeta Baran: Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego	345
Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce	356
Łukasz Olipra: Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	368
Ewa Pancer-Cybulska: Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020	383
Ewa Szostak: Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020	394
Paweł Wacek: Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski.....	406
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej.....	416

Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji

Iwo Augustyński: Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku	429
Tetiana Girchenko: Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital	443
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej	453
Danuta Kabat-Rudnicka: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej	465
Lidia Kłos: Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno-kanalizacyjnej w Polsce	472
Zbigniew Mikołajewicz: Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej	481

Danuta Milaszewicz: Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE	491
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju.....	501
Zhanna Tsaurkubule: Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state.....	510
Grażyna Węgrzyn: Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja?	525

Summaries

Jan Borowiec: Regional convergence in the European Union	25
Leszek Cybulski: Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy.....	38
Zofia Hasińska: Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration.....	49
Jarosław M. Nazarczuk: Economic crisis and regional inequalities in the European Union.....	59
Pasquale Tridico: Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim	81
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej.....	93
Dilara Usmanova: Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich.....	101
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds.....	113
Wojciech Bożek: Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources.....	126
Krystian Heffner, Piotr Gibas: EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland	135
Natalia Konopińska: “Alpine Space Programme” as an example of implementation of cohesion policy in mountain areas	149
Joanna Kudelko: New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland.....	157
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy.....	165
Magdalena Pronobis: Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention.....	174

Adam A. Ambroziak: Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU	188
Maria Bucka: Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013	196
Barbara Kryk: Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ...	206
Paweł Mańczyk: Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund	214
Beata Skubiak: Do the structural funds develop Western Pomerania?	224
Justyna Socińska: Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship	232
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship	243
Katarzyna Tracz-Krupa: Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland	255
Anna Tutak: Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013	264
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship)	275
Małgorzata Dziembala: Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market	288
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities	300
Dorota Murzyn: Innovativeness in EU cohesion policy	309
Aleksandra Nowakowska: Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy	318
Agata Surówka: Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions	326
Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji	333
Monika Zadrożniak: Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland	342
Bernadeta Baran: Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship	355

Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland	367
Lukasz Olipra: Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia.....	381
Ewa Pancer-Cybulska: European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period.....	393
Ewa Szostak: Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020.....	405
Paweł Wacek: Economic development and Polish transportation systems.....	415
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union	426
Iwo Augustyński: Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008.....	442
Tetiana Girchenko: Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału.....	452
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model of consumer protection in the European Union.....	464
Danuta Kabat-Rudnicka: Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union.....	471
Lidia Kłos: Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland.....	480
Zbigniew Mikołajewicz: Energy security in the cohesion policy of the European Union.....	490
Danuta Miłaszewicz: Governance quality vs. socio-economic development in the European Union.....	500
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland	509
Zhanna Tsaurkubule: Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa.....	524
Grażyna Węgrzyn: Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?.....	534

Beata Skubiak

Uniwersytet Szczeciński

CZY FUNDUSZE STRUKTURALNE ROZWIJAJĄ WOJEWÓDZTWO ZACHODNIOPOMORSKIE?

Streszczenie: Negocjacje budżetu Unii Europejskiej są stałym źródłem niezgody. W dobie kurczących się budżetów krajowych, co jest m.in. wynikiem sytuacji kryzysowej, istnieje duża presja rządów na budżet UE. W tym kontekście postawić należy pytanie, w jakim stopniu wydatki finansowane ze środków UE rzeczywiście przyczyniają się do osiągnięcia swoich celów, biorąc pod uwagę, że UE wydaje ok. 130 mld euro rocznie, tj. równowartość ok. 1% dochodu narodowego brutto (DNB) jej 28 państw członkowskich. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy fundusze strukturalne w województwie zachodniopomorskim przyczyniają się do osiągnięcia głównych celów polityki regionalnej UE, tj. konwergencji oraz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, rozwój regionalny, województwo zachodniopomorskie.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.19

1. Wstęp

Negocjacje budżetu Unii Europejskiej są stałym źródłem niezgody. Wydatki na politykę regionalną stanowią ponad 1/3 budżetu i są głównym celem wspierania konwergencji między biednymi i bogatymi regionami w UE.

W dobie kurczących się budżetów krajowych, co jest m.in. wynikiem sytuacji kryzysowej, istnieje duża presja rządów na budżet UE. W tym kontekście postawić należy pytanie, w jakim stopniu wydatki finansowane ze środków UE rzeczywiście przyczyniają się do osiągnięcia swoich celów, biorąc pod uwagę, że UE wydaje ok. 130 mld euro rocznie, tj. równowartość ok. 1% dochodu narodowego brutto (DNB) jej 28 państw członkowskich.

W budżecie w okresie programowania na lata 2007-2013 UE realizuje swoje wydatki na politykę regionalną w trzech obszarach: Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska Współpraca Terytorialna. Finansowanie dla polityki regionalnej i spójności w latach 2007-2013 wynosi 347 mld euro (35,7% ogółu budżetu na ten okres, czyli nieco ponad 49 mld euro na rok).

Wszystkie programy polityki spójności są współfinansowane przez państwa członkowskie, podnosząc całkowite dostępne finansowanie do prawie 700 mld euro. Łączne środki przeznaczone na cel Konwergencja to 283 mld euro, co odpowiada 81,6% całości. Środki przeznaczone na Konkurencyjność regionalną i zatrudnienie wynoszą 55 mld euro, co stanowi 15,8%, podczas gdy środki przeznaczone na Europejską Współpracę Terytorialną wynoszą 9 mld euro lub 2,6% ogółu budżetu [Unia Europejska 2007].

Ocena skuteczności w realizacji transferów UE w ramach celu Konwergencja dla województwa zachodniopomorskiego nie jest prosta. Wynika to m.in. z tego, że biedne regiony przechodząc przez fazę doganiania, mogą rozwijać się szybciej niż regiony bogate, zupełnie niezależnie od daty otrzymania transferów. Stąd proste porównanie tempa wzrostu regionów, które otrzymują transfery, z tymi, które ich nie otrzymują, jest niewystarczające, by wyciągać dokładne wnioski.

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy fundusze strukturalne w województwie zachodniopomorskim przyczyniają się do osiągnięcia głównych celów polityki regionalnej UE, tj. Konwergencji oraz Wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia.

2. Przegląd literatury na temat wpływu funduszy strukturalnych na wzrost i rozwój gospodarczy

W powojennej literaturze ekonomicznej główny dyskurs toczył się wokół roli pomocy zewnętrznej w rozwoju gospodarczym [Meier, Stiglitz 2001; Chenry, Strout 1966]. Niedobór kapitału został uznany za główny czynnik zacofania gospodarczego, a zewnętrzne finansowanie było postrzegane jako wyjście z biedy i stagnacji gospodarczej.

Skuteczność pomocy analizowana przy użyciu modelu Harroda-Domara przyczyniała się do uzyskania pozytywnych efektów. Jednakże wzrost gospodarczy nie osiągał takiego poziomu, jaki zakładano wcześniej. Wiele badań empirycznych dowiodło, że pomoc nie zawsze prowadzi do wzrostu gospodarczego i może nawet przyczynić się do pogorszenia sytuacji gospodarczej [Mosley i in. 1987]. Ostatnie badania także nie dają jednoznacznej odpowiedzi, jak pomoc zewnętrzna wpływa na wzrost i rozwój gospodarczy. Przegląd dostępnej literatury w tym przedmiocie wskazuje, że są dwa aspekty rozumowania: jeden, który wskazuje, że pomoc ma pozytywny wpływ, i drugi, według którego pomoc zewnętrzna nie przyczynia się do pozytywnych zmian [Papanek 1972, 1973; Mosley i in. 1987].

Badania dotyczące skuteczności pomocy w latach 90. XX wieku były bardzo ważne w kształtowaniu polityki darczyńców. Doskonałym przykładem są badania przeprowadzone przez Bank Światowy [The World Bank 1998], w wyniku których sformułowana została teza, że pomoc jest skuteczna, ale tylko wtedy, gdy są zdrowe zasady funkcjonowania gospodarki.

Burnside i Dollar stwierdzili, że pomoc miała pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy w tych krajach rozwijających się, które cechowały się stabilną polityką fiskalną i monetarną. Natomiast w krajach o słabej polityce fiskalnej i monetarnej pomoc zewnętrzna w niewielkim stopniu przekładała się na wzrost gospodarczy [Burnside, Dollar 2004].

Burnside i Dollar stwierdzili także, że pomoc zewnętrzna ma pozytywny wpływ na PKB *per capita*, ale tylko wtedy, gdy rząd danego kraju prowadzi „dobrą” politykę fiskalną, monetarną i handlową, oraz że jakość instytucjonalna decyduje o efektywności przyznanej pomocy. Dodatkowo Bennedsen i Meisner twierdzą, że sprawne instytucje są zdolne do stworzenia odpowiednich zachęt dla działalności produkcyjnej, która gwarantować będzie wysoką stopę zwrotu zarówno w wymiarze prywatnym, jak i społecznym, a tym samym zapewni efektywną alokację zasobów. Natomiast kraje o słabym systemie instytucjonalnym nie są w stanie stworzyć efektywnych warunków do działania [Bennedsen, Meisner 2005].

Perspektywa dużego zwiększenia przepływu środków od bogatych do biednych krajów może mieć niepożądane efekty uboczne, szczególnie te związane z tzw. chorobą holenderską [Meier, Stiglitz 2001].

W 1996 r. opublikowane zostały badania na temat wpływu funduszy unijnych na wzrost gospodarczy, z których wynika, że polityka strukturalna UE nie zawsze przyczynia się do osiągnięcia zamierzonych celów [Sala-i-Martin 1996].

Do podobnych wniosków doszli Boldrin i Canova [2001], porównując wzrost gospodarczy regionów UE otrzymujących pomoc i regionów, które nie były beneficjentami funduszy unijnych.

Z kolei Midelfart-Knarvik i Overman [2002] na podstawie przeprowadzonych badań dowiedli, że fundusze strukturalne pozytywnie oddziałują na wzrost gospodarczy na poziomie krajowym.

Dla oceny wpływu interwencji funduszy strukturalnych na gospodarkę stosowane są różne metody oceny, od modeli makroekonometrycznych do studiów przypadku. Beugelsdijk i Eijffinger [2005] oraz Ederveen i in. [2006] analizując dane krajowe, dowiedli, że istnieje pozytywny związek między funduszami strukturalnymi a wzrostem PKB *per capita* w tych krajach, które cechują się korzystnym (zdrowym) systemem instytucjonalnym.

3. Mierniki sukcesu w rozwoju regionalnym województwa zachodniopomorskiego

W raporcie pt. „Miasta – kto decyduje?”¹ opracowanym przez GRATTAN Institute „sukces” w rozwoju można określić na wiele sposobów, czego przejawem mogą być np. różne kategorie rankingów układów lokalnych. W przywoływanym raporcie

¹ W tym zakresie prowadzone były badania (m.in. [Kelly 2010]).

stwierdza się, że do pełnego sukcesu potrzebne są zarówno warunki materialne, jak i psychologiczne, a miernikami sukcesu mogą być następujące wskaźniki:

- 1) bezpieczeństwo,
- 2) popyt na pracę,
- 3) dostępny i niezawodny transport,
- 4) skuteczna infrastruktura,
- 5) tworzenie równych szans dla wszystkich uczestników procesu gospodarczego,
- 6) niwelowanie dysproporcji społeczno-ekonomicznych,
- 7) zróżnicowany potencjał ludnościowy,
- 8) otwarta przestrzeń publiczna i estetyczne środowisko.

Niezależnie od różnych kontekstów zarządzania w różnych jednostkach przestrzennych, na podstawie przeprowadzonych przez autorów raportu badań nie można powiedzieć, że istnieje jakiś konkretny typ dominującej w zarządzaniu struktury, która konsekwentnie realizowana gwarantowałaby sukces w rozwoju [Kelly 2010]. Częściowo wynika to z tego, że zasady zarządzania zależą od rodzaju problemu, który wymaga rozwiązania. Podobnie nie było dominującego modelu rozwoju, np.: człowiek-kapitał-lokalny rozwój gospodarczy, kultura-lokalny rozwój gospodarczy, rząd lub sektor prywatny-lokalny rozwój gospodarczy. Dla jednych ważny dla rozwoju był wzrost populacji (wzrost gęstości zaludnienia pociąga za sobą wzrost ilości i jakości usług publicznych), dla innych skrócenie czasu dojazdów lub duże zaangażowanie społeczeństwa w podejmowanie decyzji (im więcej osób zaangażowanych, tym większa jest akceptacja trudnych wyborów).

W przypadku województwa zachodniopomorskiego skupia ono w sobie takie problemy jak: niski produkt krajowy brutto *per capita*, głęboko niezrównoważony rynek pracy (region charakteryzuje się trwałym i strukturalnym bezrobociem), ujemne saldo migracji, niski współczynnik aktywności zawodowej, mała mobilność zawodowa ludności, niski poziom wykorzystania wiedzy w rozwoju gospodarczym, niedrożność układów komunikacyjnych, niskie nakłady na działalność badawczo-rozwojową, brak siedzib instytucji finansowych, niskie nakłady na inwestycje, niedostatecznie rozwinięta struktura otoczenia biznesu, brak sieciowej współpracy jednostek otoczenia biznesu, niski poziom konkurencyjności firm, przewaga firm jednoosobowych, kryzys tradycyjnych przemysłów stanowiących dotychczas przewagę konkurencyjną regionu, niewielki udział (wartościowo) bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Zatem miarą osiągnięcia sukcesu w rozwoju jest uzyskanie pozytywnych zmian w wymienionych powyżej obszarach, które to zmiany z kolei przełożą się na osiągnięcie celów polityki spójności określonych na lata 2007-2013.

Fundusze strukturalne są podstawowym źródłem finansowania wszelkich przedsięwzięć inwestycyjnych dla wszystkich regionów, mającym na celu przywrócenie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności oraz efektywną redukcję dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych.

W latach 2007-2015 do województwa zachodniopomorskiego trafi 1551,94 mln euro w ramach działań objętych Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015. Wartość dofinansowania unijnego, obejmująca środki w ramach Narodowej Strategii Spójności oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, szacowana jest na 1294,64 mln euro. Udział środków krajowych szacowany jest na kwotę 257,30 mln euro [MRR 2007]. Województwo zachodniopomorskie, mając do dyspozycji tak istotne narzędzia finansowe jak fundusze strukturalne, powinno zmierzać do zwiększenia efektu dźwigni².

Sięgając po wybrane informacje o dotychczasowych doświadczeniach i efektach wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie zachodniopomorskim, warto odwołać się do ogólnych danych makroekonomicznych.

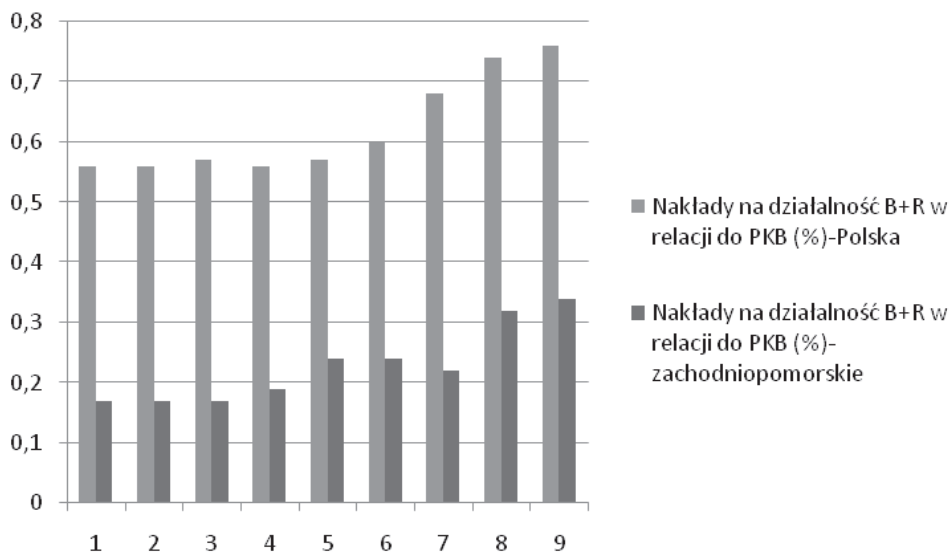
W 2011 r. województwo zachodniopomorskie odnotowało wzrost gospodarczy (w cenach stałych z 2010 r.) w wysokości 2,6% i uplasowało się w grupie trzech województw (razem z podlaskim – 2,9% i świętokrzyskim – 2,8%) o najniższym poziomie wzrostu. W rankingu województw pod względem tworzenia PKB badane województwo zajmowało ostatnią pozycję w 2011 r. PKB wytworzony w 2011 r. na mieszkańca wynosił 33,4 tys. zł (ceny bieżące). Powyższe dane świadczą o powiększaniu się w badanym okresie tempa narastania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy liderami wzrostu gospodarczego (przede wszystkim województwami mazowieckim i dolnośląskim) a regionami słabszymi ekonomicznie, do których zalicza się zachodniopomorskie [MRR 2010].

Z kolei z badań wykorzystujących modele makroekonomiczne (Hermin i EU-ImpactMod) wynika, że wpływ polityki spójności na PKB (w PPS) na mieszkańca będzie znaczący w województwie zachodniopomorskim, przy czym wyniki są zróżnicowane w zależności od zastosowanego modelu. Pozytywne oddziaływanie polityki spójności wynika głównie z faktu, że z reguły silniejsze ich oddziaływanie ma miejsce w województwach uboższych, do których zaliczany jest region zachodniopomorski, niż w województwach lepiej rozwiniętych, a także z faktu kierowania do tych regionów największych funduszy *per capita* [MRR 2013].

Podobnie pozytywny wpływ ma występować także w odniesieniu do stopy bezrobocia, stopy inwestycji czy nakładów na środki trwałe [MRR 2013].

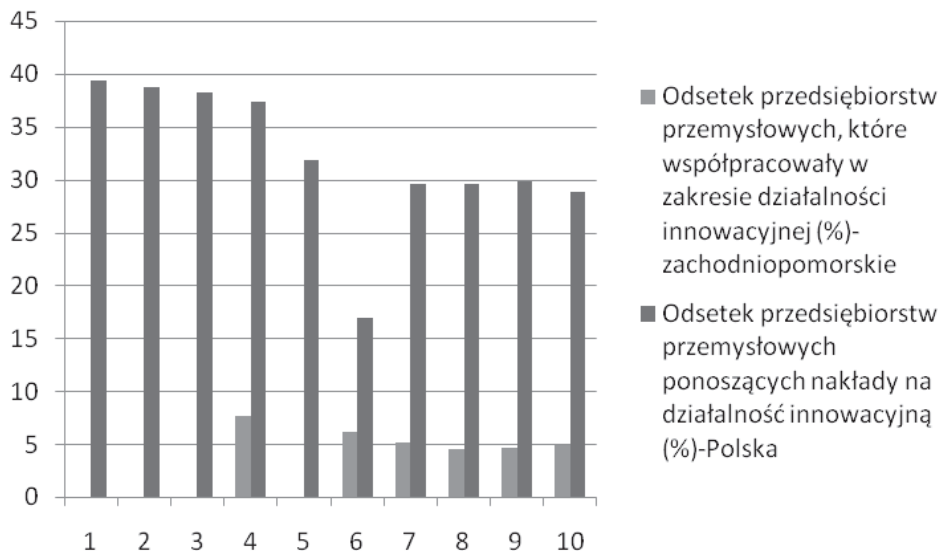
W porównaniu do całego kraju, struktura zatrudnienia w województwie charakteryzowała się stosunkowo wysokim udziałem sektora usług (62%), podczas gdy na sektory rolniczy i przemysłowy przypadało odpowiednio 7% i 32% pracujących (por. [GUS 2013]). Finansowane środkami z UE nakłady infrastrukturalne oraz bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw znacząco przyczyniają się do ożywienia aktywności inwestycyjnej, prowadząc do podniesienia tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe oraz zwiększenia stopy inwestycji.

² Efekt dźwigni zachodzi wówczas, gdy wraz z uruchomieniem środków publicznych na realizację pewnych działań wzrasta również zaangażowanie sektora prywatnego w ich finansowanie. Efekt ten jest pożądanym punktem widzenia interwencji Funduszy Europejskich.



Rys. 1. Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB w latach 2003-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *System monitorowania rozwoju*, www.strateg.stat.gov.pl.



Rys. 2. Odsetek przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną (%) w latach 2003-2012³

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *System monitorowania rozwoju*, www.strateg.stat.gov.pl.

³ Dla lat 2003-2005 dla województwa zachodniopomorskiego brak danych.

Jednak, na co zwraca się często uwagę [MRR 2012], do końca 2011 r. wpływ polityki spójności na podniesienie tempa wzrostu i poziomu PKB następował głównie przez czynniki popytowe, tj. drogą zwiększenia popytu zagregowanego poprzez wykorzystanie środków z funduszy europejskich. Oznacza to, że inwestowanych środków finansowych nie przeznaczano się na budowanie trwałych podstaw rozwoju gospodarki i zwiększania jej konkurencyjności w przyszłości. Zbyt dużo wydaje się wciąż na przedsięwzięcia służące poprawie jakości życia. Teza ta znajduje potwierdzenie w dostępnych danych o zmianach strukturalnych. Na przykład nakłady na badania i rozwój w województwie zachodniopomorskim (rys. 1) wynoszą nieco ponad 0,3 w relacji do PKB, co stanowi zaledwie połowę tego, co przeznaczano się średnio w Polsce (0,75 p.p. w relacji do PKB).

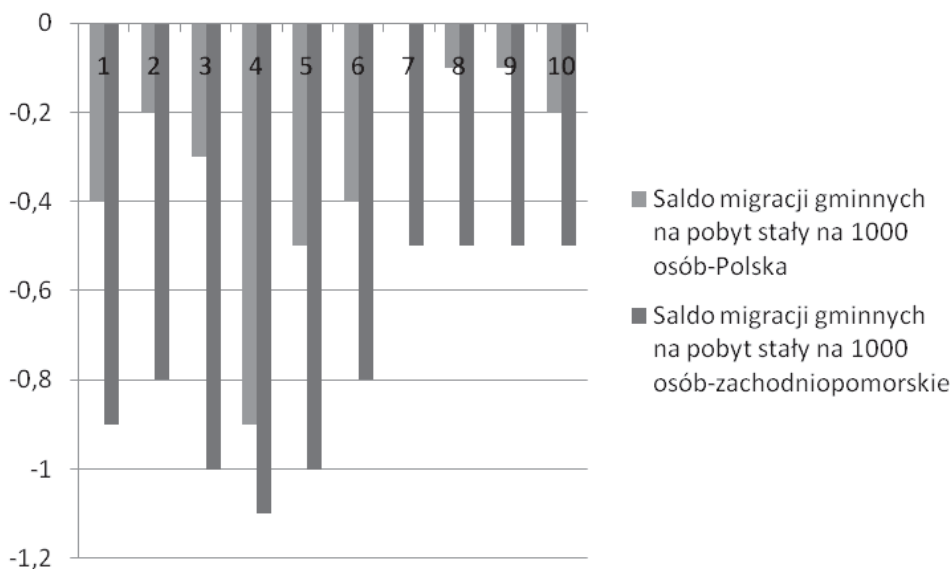
Podobnie niekorzystnie wypada analizowany region pod względem liczby przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną. Z rysunku 2 wynika, że odsetek przedsiębiorstw ponoszących nakłady na działalność innowacyjną wynosi zaledwie 5% i nie ulega zwiększeniu w analizowanym okresie, co nie sprzyja zwiększaniu konkurencyjności regionu.

Niski poziom innowacyjności gospodarki należy uznać za zagrożenie przyszłej pozycji ekonomicznej regionu. Bez podniesienia zdolności innowacyjnej przedsiębiorstwa nie będą w stanie w przyszłości uczestniczyć w gospodarce opartej na wiedzy.

Niezwykle istotną płaszczyzną oddziaływania polityki spójności na rozwój gospodarczy polskich regionów jest wpływ funduszy unijnych na procesy konwergencji pomiędzy regionami a średnim poziomem rozwoju UE28. Przeprowadzone badania wskazują, że wykorzystanie funduszy unijnych pomaga wszystkim polskim regionom zbliżyć się do poziomu rozwoju UE27 mierzonego PKB *per capita* w PPS.

Porównanie wskaźników migracji wewnętrznych, międzywojewódzkich oraz migracji zagranicznych dowodzi, że od kilku lat dla województwa zachodniopomorskiego oba wskaźniki są ujemne. Wciąż z województwa zachodniopomorskiego więcej osób wyjeżdża, niż do niego przyjeżdża. Można również zauważyć wzrost wyjazdów międzywojewódzkich. Liczba osób meldujących się kształtuje się mniej więcej na stałym poziomie (nieco ponad 5 tys. w ciągu roku), a wzrasta liczba osób wymeldowujących się. Województwo zachodniopomorskie pod kątem salda migracji zagranicznych plasuje się na drugiej pozycji w kraju. Co prawda saldo jest ujemne, jednak jedno z najniższych w Polsce (−227). Przed województwem zachodniopomorskim znajduje się tylko województwo mazowieckie (−112) [Stan i prognoza... 2011]. Dane dotyczące salda migracji gminnych na pobyt stały przedstawione na wykresie 3 kwalifikują region zachodniopomorski do grupy województw o wysokim poziomie migracji. Jako główną przyczynę zjawisk migracyjnych najczęściej przyjmuje się zróżnicowanie między obszarami w zakresie poziomu rozwoju oraz warunków pracy i życia; w szczególności powodem migracji zarobkowych są asymetrie w podaży i popycie rąk do pracy i co za tym idzie, w poziomie wynagrodzeń. Prawdopodobnie jedną z przyczyn tej niekorzystnej sytuacji w województwie zachodniopomorskim jest niski poziom rozwoju gospodarczego i społecznego. Zdol-

ność regionu do zatrzymania zasobów ludzkich jest jednym ze wskaźników oceny jego konkurencyjności. W związku z powyższym wskaźnik migracji świadczy o niskiej konkurencyjności województwa. Trudno zatem uznać, że na analizowanym obszarze zachodzą procesy konwergencji.



Rys. 3. Saldo migracji gminnych na pobyt stały na 1000 osób w latach 2003-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *System monitorowania rozwoju*, www.strateg.stat.gov.pl.

Dlaczego tak się dzieje? W dostępnej literaturze regionalnej wskazuje się, że konwergencja dotyczy przede wszystkim regionów o nowoczesnej strukturze produkcji, skoncentrowanej na usługach i wysokich technologiach. Konwergencja nie obejmuje regionów o przewadze rolnictwa czy przemysłu. Pomimo rosnącej pomocy dla regionów zapóźnionych w postaci funduszy strukturalnych regiony, które otrzymują wsparcie, nie rozwijają się szybciej od pozostałych. Procesy konwergencji zachodzą wśród regionów z przewagą sektora usług lub przemysłu zaawansowanych technologii, natomiast regiony z przewagą rolnictwa są i pozostają najbardziej niekorzystne (por. [Smętkowski, Wójcik 2008; Giannetti 2002]).

4. Podsumowanie

Dokumenty strategiczne polityki regionalnej województwa zachodniopomorskiego wprawdzie deklaratywnie obejmują działania wspierające rozwój nowoczesnej gospodarki, ale były one bardzo słabo realizowane w praktyce. Pomimo korzystania z funduszy strukturalnych podejmowane działania nie przyczyniają się do realizacji

celów polityki spójności. Prawdopodobnie przyczyną tego stanu jest ich nieefektywna alokacja lub złe zarządzanie, lub kombinacja obu wymienionych czynników.

Osiągnięcie sukcesu misji rozwojowej regionu zachodniopomorskiego wymaga uwzględnienia wielu warunków brzegowych skutecznego pobudzenia rozwoju. Dostępność środków finansowych w ramach programów pomocowych nie jest warunkiem wystarczającym do zapewnienia rzeczywistej poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej tej części kraju. Należy jednocześnie uwzględnić następujące przesłanki:

- rozwój powinien opierać się na endogenicznych czynnikach;
- społeczności mają ogromne możliwości, aby sobie pomóc;
- wyższy wzrost i lepszą jakość życia osiąga się, gdy samorząd lokalny, biznes, związki zawodowe i grupy społeczne współpracują w realizacji wspólnych interesów;
- duży wpływ na rozwój gospodarczy ma jakość organizacji i przywództwa;
- regiony, które chcą przyciągnąć inwestycje, muszą rozwijać bardziej produktywna miejsca pracy i podnosić kwalifikacje siły roboczej;
- bardzo ważna jest zdolność do spojrzenia globalnego i odpowiedź na pytanie, gdzie jest miejsce regionu w gospodarce globalnej.

Doświadczenia krajów Unii Europejskiej wykazują, że trwały rozwój jest możliwy poprzez koncentrowanie działań rozwojowych na tych dziedzinach gospodarek regionalnych, które obecnie wykazują tendencje konkurencyjne w skali krajowej i międzynarodowej. Należy więc tworzyć klimat do powstawania takich struktur produkcyjno-usługowych oraz stymulować potencjał endogeniczny m.in. w postaci gron wytwórczości (klastrów).

Literatura

- Bennedsen M., Meisner K.N., 2005, *The Principle of Proportionality*, Working Paper, no. 22, Copenhagen Business School, Department of Economics.
- Beugelsdijk M., Eijffinger S.C.W., 2005, *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU15 in 1995-200*, JCMS, vol. 43, no. 1, s. 35-49.
- Boldrin M., Canova F., 2001, *Europe's Regions – Income Disparities and Regional Policies*, Economic Policy, s. 207-253.
- Burnside C., Dollar D., 2004, *Aid, policies, and Growth: Revisiting the Evidence*, Policy Research Working Paper Series, no. 3251, The World Bank.
- Cherry H.B., Strout A., 1966, *Foreign assistance and economic development*, The American Economic Review, vol. 56.
- Ederveen S., De Groot H., Nahuis R., 2006, *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, K y k l o s, vol. 59, s. 17-42.
- Giannetti M., 2002, *The effects of integration on regional is parities: convergence, divergence or both?*, European Economic Review, 46, s. 539-567.
- GUS, 2013, *Rocznik Statystyczny Województw*, Warszawa.
- Kelly J.F., 2010, *Cities: Who Decides?*, Grattan Institute Report, no. 5.

- Meier M., Stiglitz J., 2001, *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, World Bank and Oxford University Press.
- Midelfart-Knarvik K., Overman H., 2002, *Delocation and European Integration – Is Structural Spending Justified?*, *Economic Policy*, s. 323-359.
- Mosley P., Hudson J., Horrell S., 1987, *Aid, the public sector and the market in less developed countries*, *Economic Journal*, vol. 97, s. 616-641.
- MRR, 2007, *Fundusze unijne dla województwa zachodniopomorskiego w latach 2007-2015*, Warszawa.
- MRR, 2010, *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, Warszawa.
- MRR, 2012, *Wpływ polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013*, Warszawa.
- MRR, 2013, *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004-2015 w świetle wyników badań makroekonomicznych*, Warszawa.
- Papanek G.F., 1972, *The effects of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries*, *Economic Journal*, vol. 82, s. 934-950.
- Papanek G.F., 1973, *Aid, foreign private investment, savings and growth in less developed countries*, *Journal of Political Economy*, vol. 81(1), s. 120-130.
- Sala-i-Martin X., 1996, *Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence*, *European Economic Review*, 40, 1325-1352.
- Smętkowski M., Wójcik P., 2008, *Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwoju*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Stan i prognoza rozwoju gospodarczego województwa zachodniopomorskiego*, 2011, WUP, Szczecin, <http://www.wup.pl/files/content/Stan08.pdf> (07.12.2011).
- The World Bank, 1998, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, Washington DC.
- Unia Europejska, 2007, *Polityka spójności 2007-2013*, Komentarze i teksty oficjalne, Polityka Regionalna, Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_pl.pdf (28.02.2014).

DO THE STRUCTURAL FUNDS DEVELOP WESTERN POMERANIA?

Summary: Negotiations over the EU budget are a constant source of tension. There is a lot of pressure from governments on the EU budget in time when national budgets get low being a result of a crisis situation along with other problems. In this context, the question is to what extent the expenditure financed from EU funds actually contribute to reaching its objectives, taking into account that the EU spends about 130 billion euros per year, i.e. equivalent of about 1% of gross national income (GNI) of the 28 Member States. In the article the author attempts to answer the question whether the structural funds in Western Pomerania contribute to the achievement of the main objectives of EU regional policy, i.e. convergence, competitiveness and employment.

Keywords: structural funds, regional development, Western Pomerania.