



EUROREG

CENTRUM EUROPEJSKICH
STUDIÓW REGIONALNYCH I LOKALNYCH
UNIWERSYTET WARSZAWSKI

Środki unijne – pierwsze oceny

Grzegorz Gorzelak

współpraca

Adam Płoszaj

Maciej Smętkowski



Seminarium EUROREG

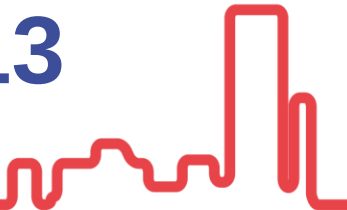
16 stycznia 2013 r.

Motto, które powinno być przestrogą...

„Bądźmy cierpliwi, kiedyś się przyda...”

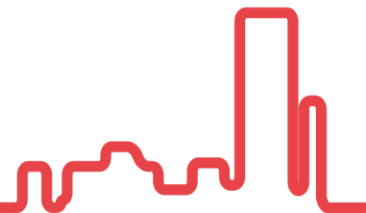
Burmistrz jednego z miast w Polsce Wschodniej,
któremu GDDKiA wybudowała niepotrzebną obwodnicę
na kierunku W-Z,
zamiast bardzo potrzebnej drogi (niestety, wojewódzka)
na kierunku Płn-Płd

Ogółem z Unii do Polski 2007-2013



Program	Alokacja w mld euro	Udział % w alokacji
Polityka Spójności razem	67,9	70,0
Rozwój Obszarów Wiejskich	13,2	13,6
Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nabrzeżnych obszarów rybackich	0,7	0,7
Dopłaty bezpośrednie	15,1	15,6
Razem	96,9	100,0
PKB Polski 2007-2013	2500	UE/PKB: 3,8%

W tym Polityka Spójności



Program	Alokacja (w mld euro)	Udział % w alokacji
Infrastruktura i Środowisko	28,3	41,8
Kapitał Ludzki	10,0	14,7
Innowacyjna Gospodarka	8,7	12,7
Rozwój Polski Wschodniej	2,4	3,5
Pomoc Techniczna	0,5	0,8
Europejska Współpracy Terytorial.	0,7	1,1
16 programów regionalnych	17,3	25,4
Razem	67,9	100,0

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne



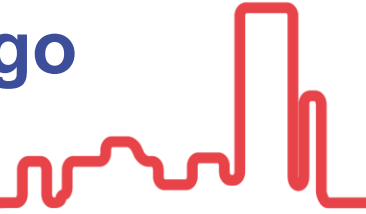
Napływ BIZ 2007-2013 = ca 104 mld euro.

Cele socjalne czy rozwojowe?

Wytrych: „cywilizacyjne”

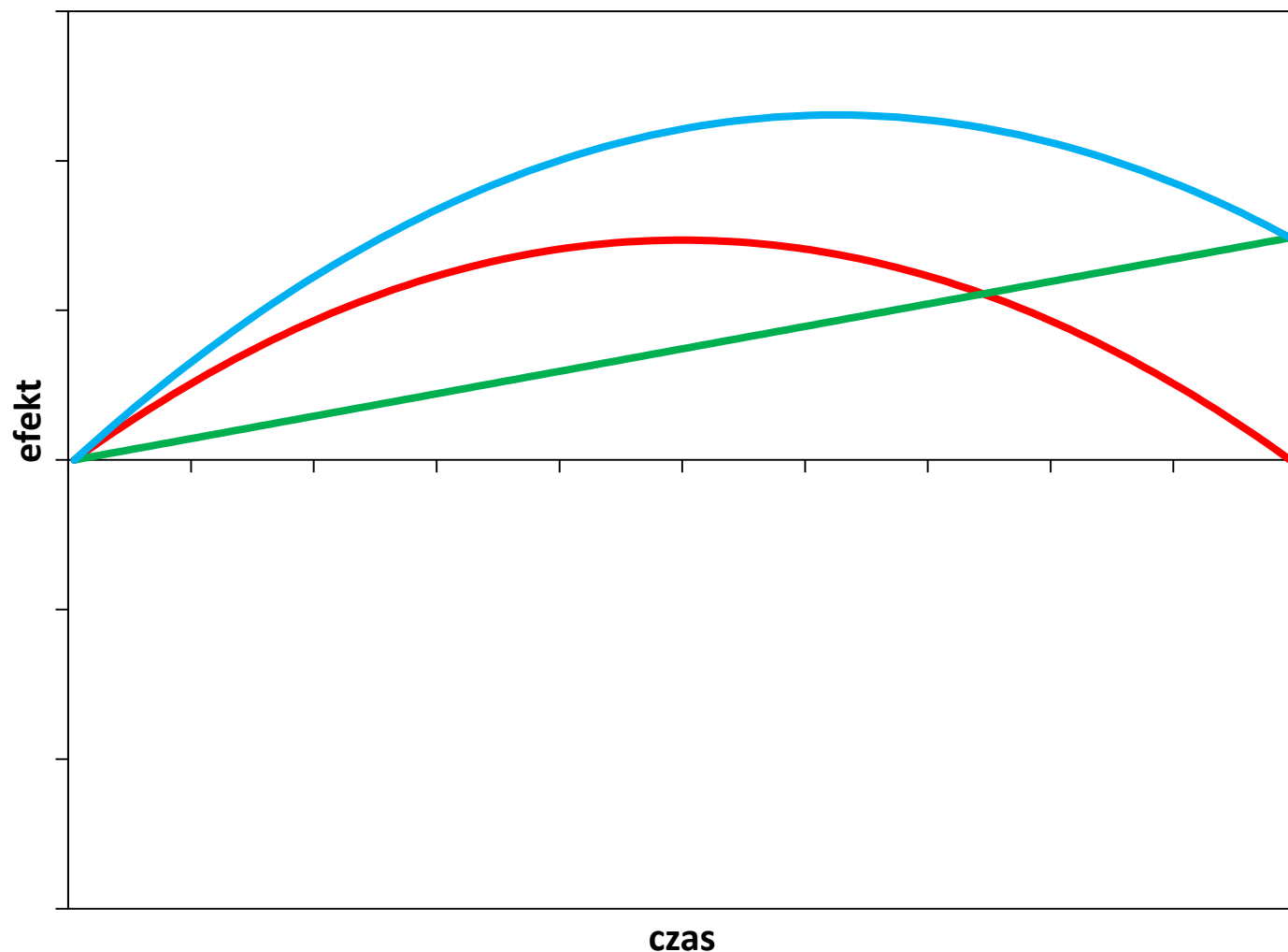
- Wstępne oceny są pesymistyczne: tylko co piąte euro jest wydawane tak, że przyczynia się do trwałego rozwoju.
- Strategie i programy mówią o rozwoju – w rzeczywistości projekty w większej mierze przyczyniają się do poprawy życia mieszkańców, nie zaś do dynamizacji rozwoju.
- Mimo znaczących nakładów na innowacje Polska cofa się w europejskich uporządkowaniach na skalach innowacyjności – notuje 3. w UE najwolniejszy wzrost innowacyjności (Innovation Union Scoreboard 2013).
- Jedyny istotny postęp w infrastrukturze. Ale jej prorozwojowe efekty nie są automatyczne (droga jest warunkiem koniecznym do rozwoju, ale niewystarczającym).
- Do 2020 r. powinniśmy zwiększać efekty rozwojowe naszych polityk, w tym szczególnie realizowanych przy wykorzystaniu funduszy UE.

Pułapka braku trwałego efektu podaźowego



- Jeżeli zewnętrzne zasilenia 2004-2020 (2022) nie zainicjują trwałego wzrostu, to istnieje niebezpieczeństwo, że gospodarka nie będzie w stanie utrzymać, modernizować, a tym bardziej rozbudować potencjału materialnego dzięki nim stworzonego.
- Syndrom gminnego parku wodnego w makroskali (ale także puste często laboratoria, domy studenta, sale sportowe, oczyszczalnie – może i opery? - itd.).

Silny efekt podażyowy – przyspieszenie rozwoju

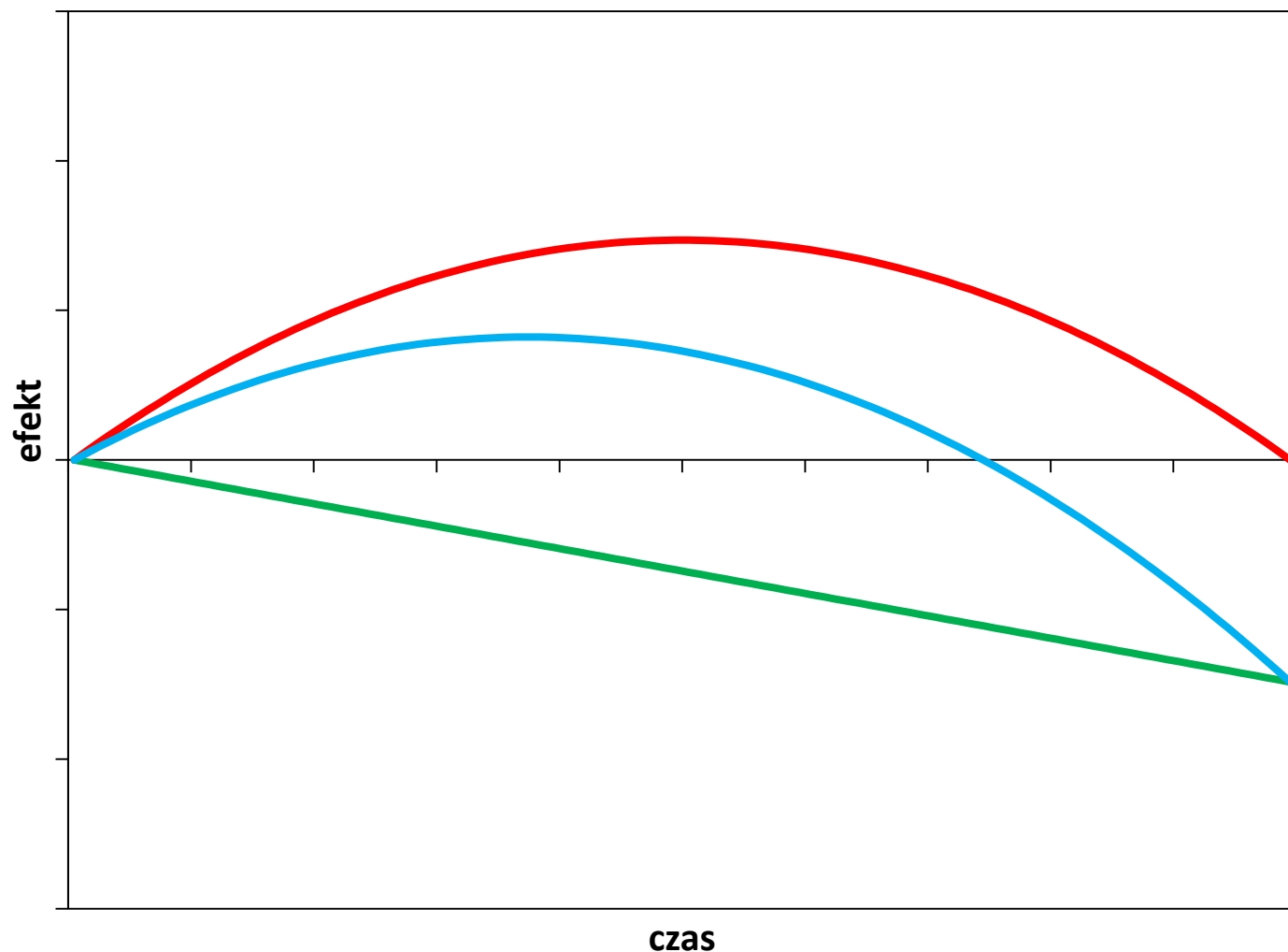


efekt popytowy

efekt podażyowy

efekt łączny

Słaby (lub wręcz ujemny) efekt podażyowy - spowolnienie rozwoju po ustaniu efektu popytowego

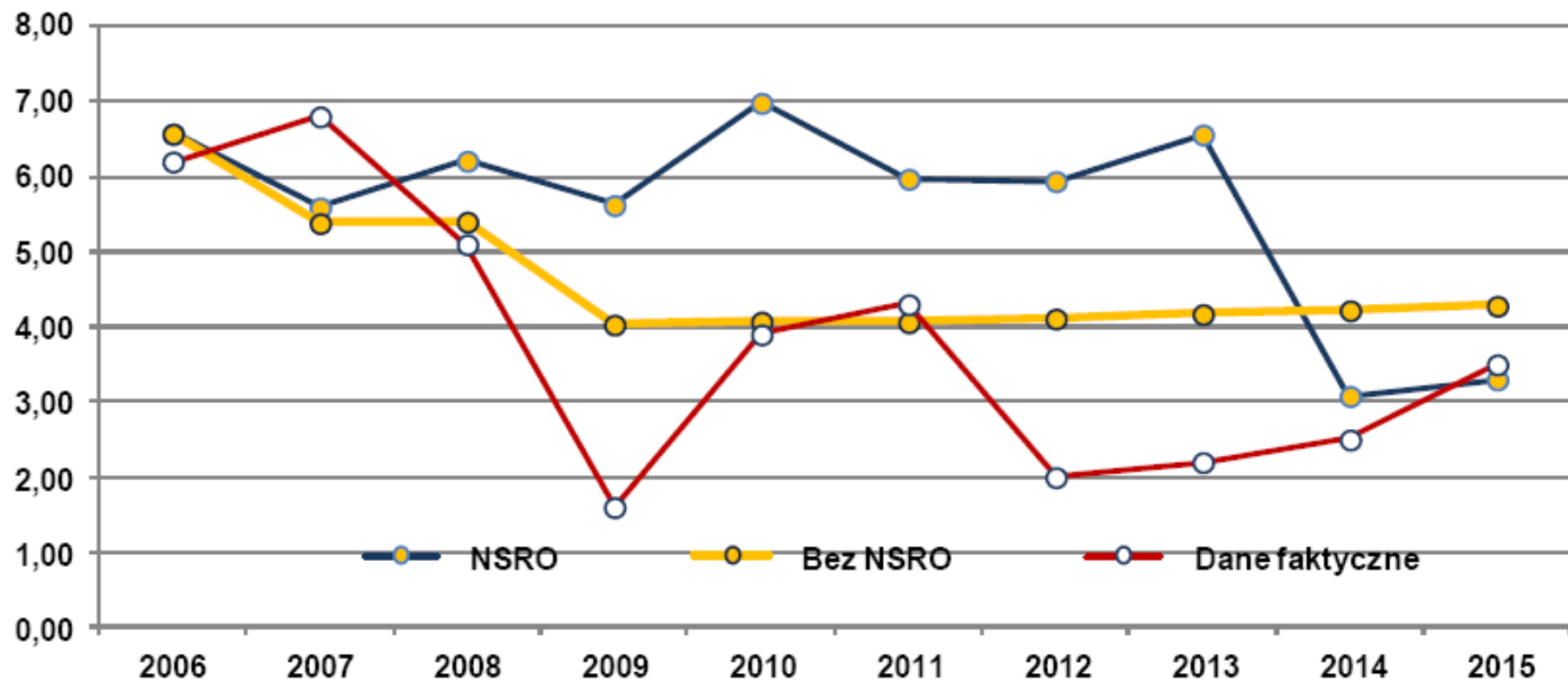


efekt popytowy

efekt podażyowy

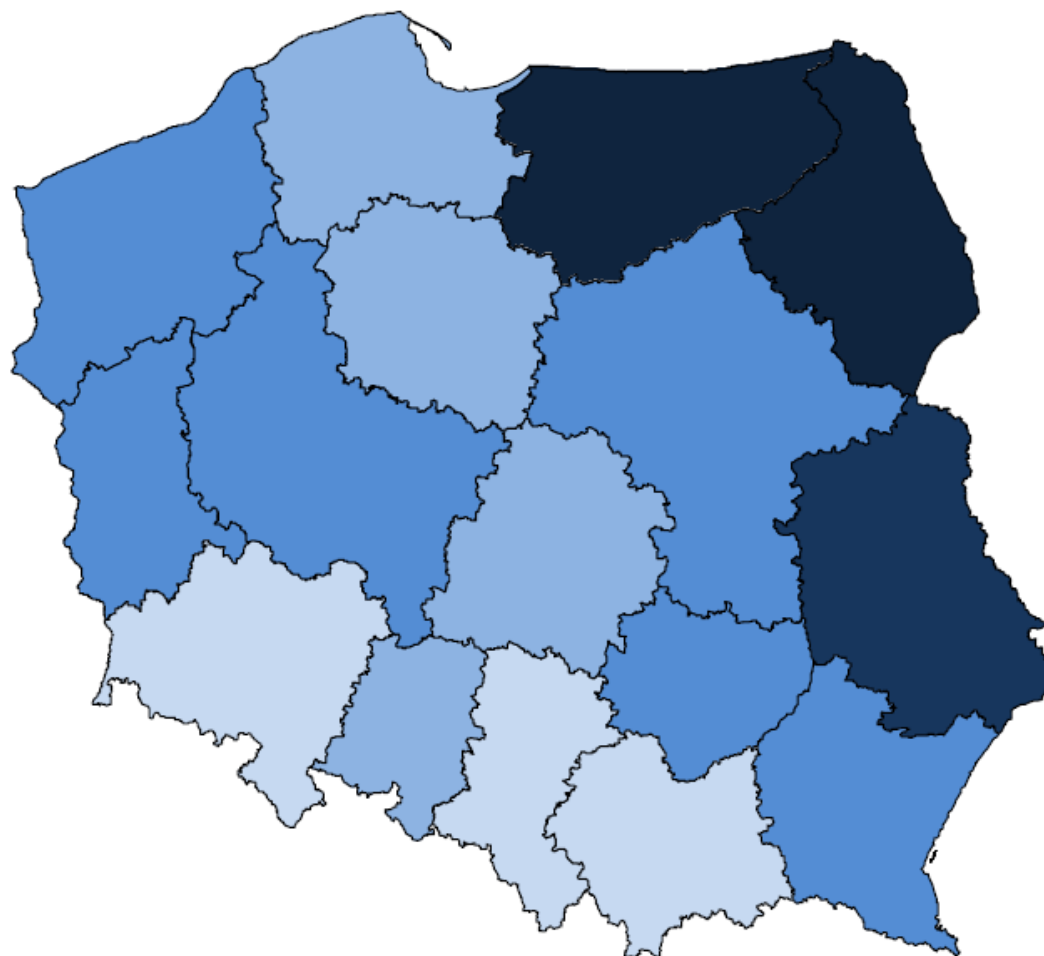
efekt łączny

Ocena wpływu wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na tempo wzrostu PKB – wyniki z modelu HERMIN



Źródło: zespół J.Zaleskiego, za „Raportem Misiąga”

Wydatki finansowane środkami budżetu UE w latach 2004–2011 według województw (na jednego mieszkańca, średnia dla Polski = 100)



Źródło: „Raport Misiąga”

„Raport Misiąga”: biedni dostają więcej, ale rozwoju z tego nie ma

Korelacje tempa wzrostu PKB **województw** i środkami unijnymi, 2004-2012

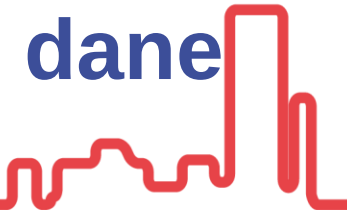
Środki unijne na 1 mieszkańca	Dynamika PKB
Środki ogółem	-0,59
Środki Wspólnej Polityki Rolnej	-0,67
Środki na infrastrukturę z EFRR i FS	0,38

Czy bez środków Unijnych dynamika byłaby jeszcze mniejsza?
Nie wiadomo.

Ale faworyzowanie województw najsłabszych nie doprowadziło do wyrównywania różnic międzyregionalnych – choć poprawiło warunki życia w tych regionach.

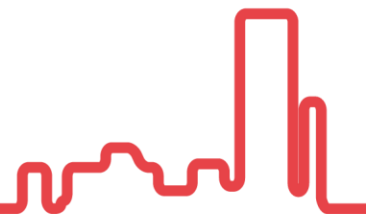
Źródło: J.Misiąg, W.Misiąg, M.Tomalak, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów 2013

Analiza NUTS3/powiaty: wykorzystane dane



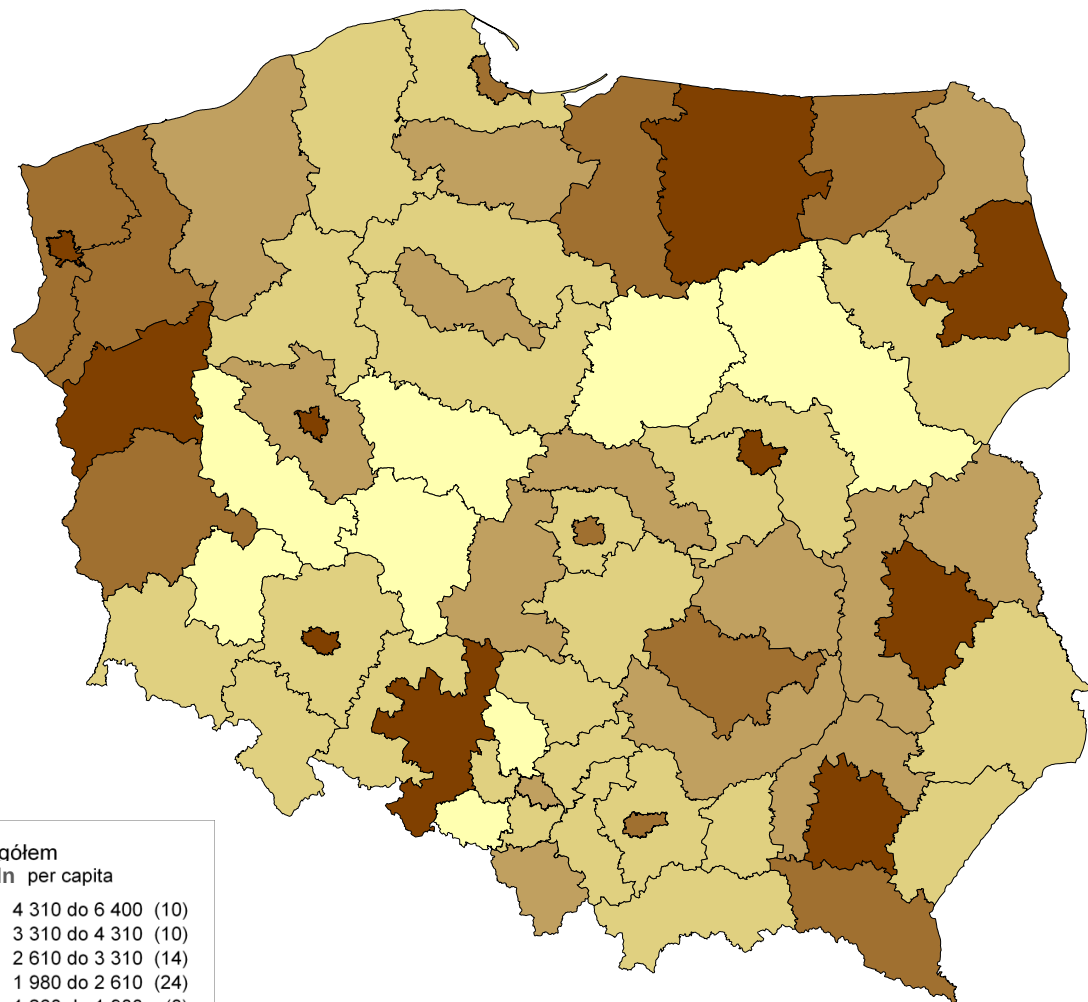
- Do obliczeń wykorzystano dane z KSI (wersja z października 2013 r.)
- Perspektywa 2007-2013, programy: POKL, POIŚ, POIG, PRPW, programy regionalne
- Uwzględniono projekty, których realizacja zakończyła się w 2012 r.
- Wykluczono projekty o charakterze ogólnokrajowym i ponadregionalne
 - wykluczone kategorie interwencji: 12, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 49, 85, 86) (zakupy taboru, infrastruktura TEN-T i TEN-TIC, drogi krajowe, wewnętrzne szlaki żeglowne regionalne i lokalne, pomoc techniczna)
 - wykluczono projekty POKL o charakterze ogólnokrajowym, przypisane do Warszawy (informatyzacja administracji, itp.)
- Wzięto pod uwagę ogólną wartości projektów (wkład UE i wkład krajowy)
 - około 101 mld zł (87% wartości projektów zrealizowanych w latach 2007-2012 w uwzględnionych programach)

Najważniejsze ograniczenia danych



- Nieuwzględnienie wydatków Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej i Europejskiej Współpracy Terytorialnej.
- Nieuwzględnienie danych z perspektywy 2004-2006 oraz środków przedakcesyjnych.
- Nieuwzględnienie dużych, wieloletnich projektów, które były realizowane w okresie 2007-2012, ale nie spełniły kryterium zakończenia realizacji w 2012 r.
- Wykluczenie dużych projektów infrastrukturalnych (autostrady, linie kolejowe, itd.).

W skali NUTS3: środki Polityki Spójności na mieszkańca, 2007-2012



W województwach:
podział na centrum-
peryferie.

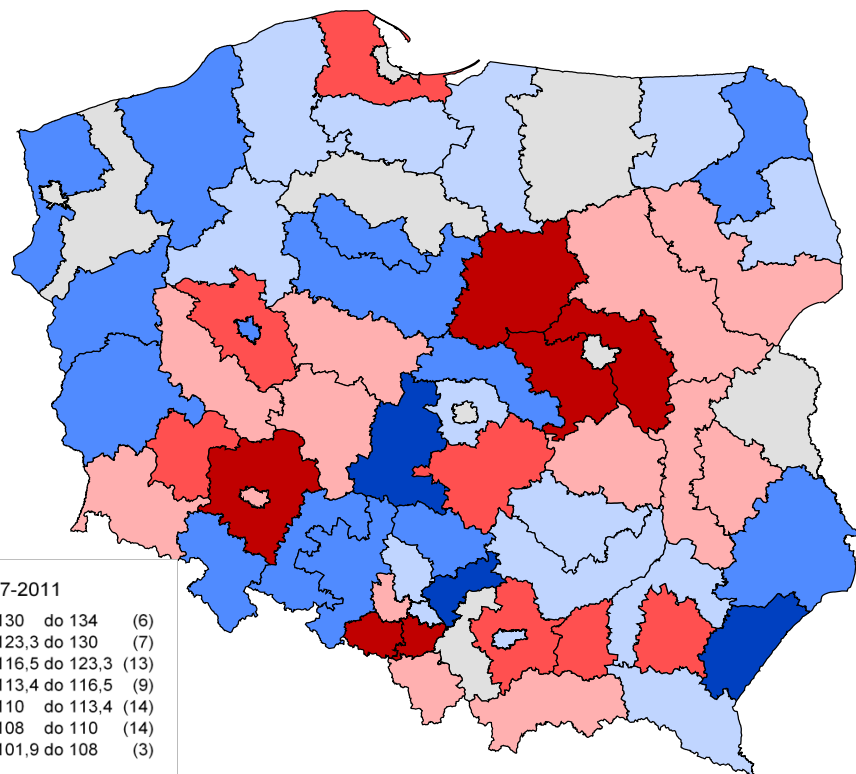
Podobnie we
wszystkich
programach.

Replika sytuacji z lat
1955-1975: władza
inwestuje blisko
siebie!

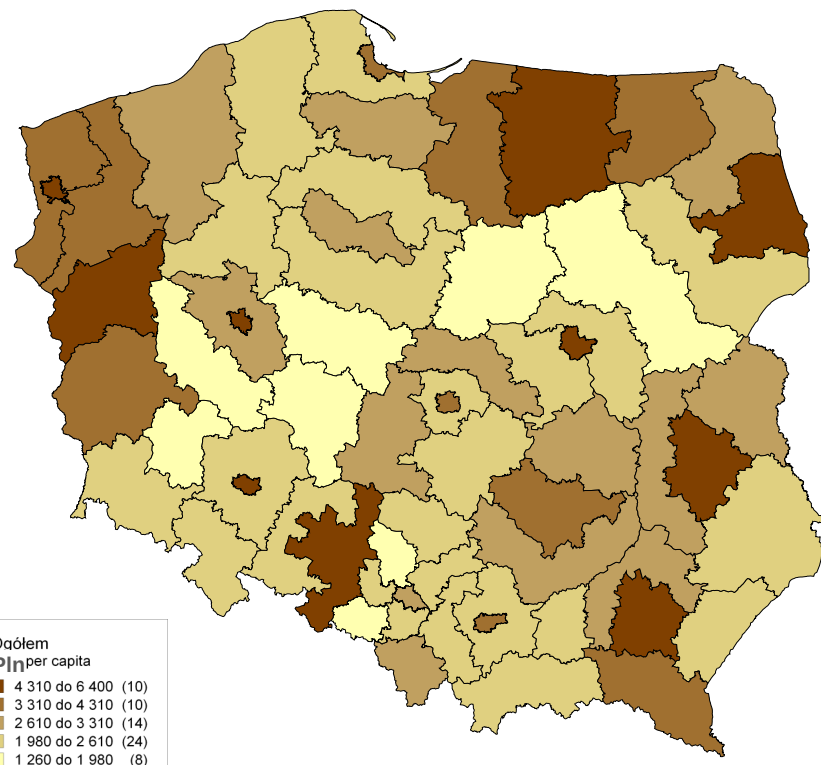
Albo: inwestuje się
tam, gdzie jest w co.

Dynamika PKB a środki z UE (przypisane terytorialnie, bez WPR)

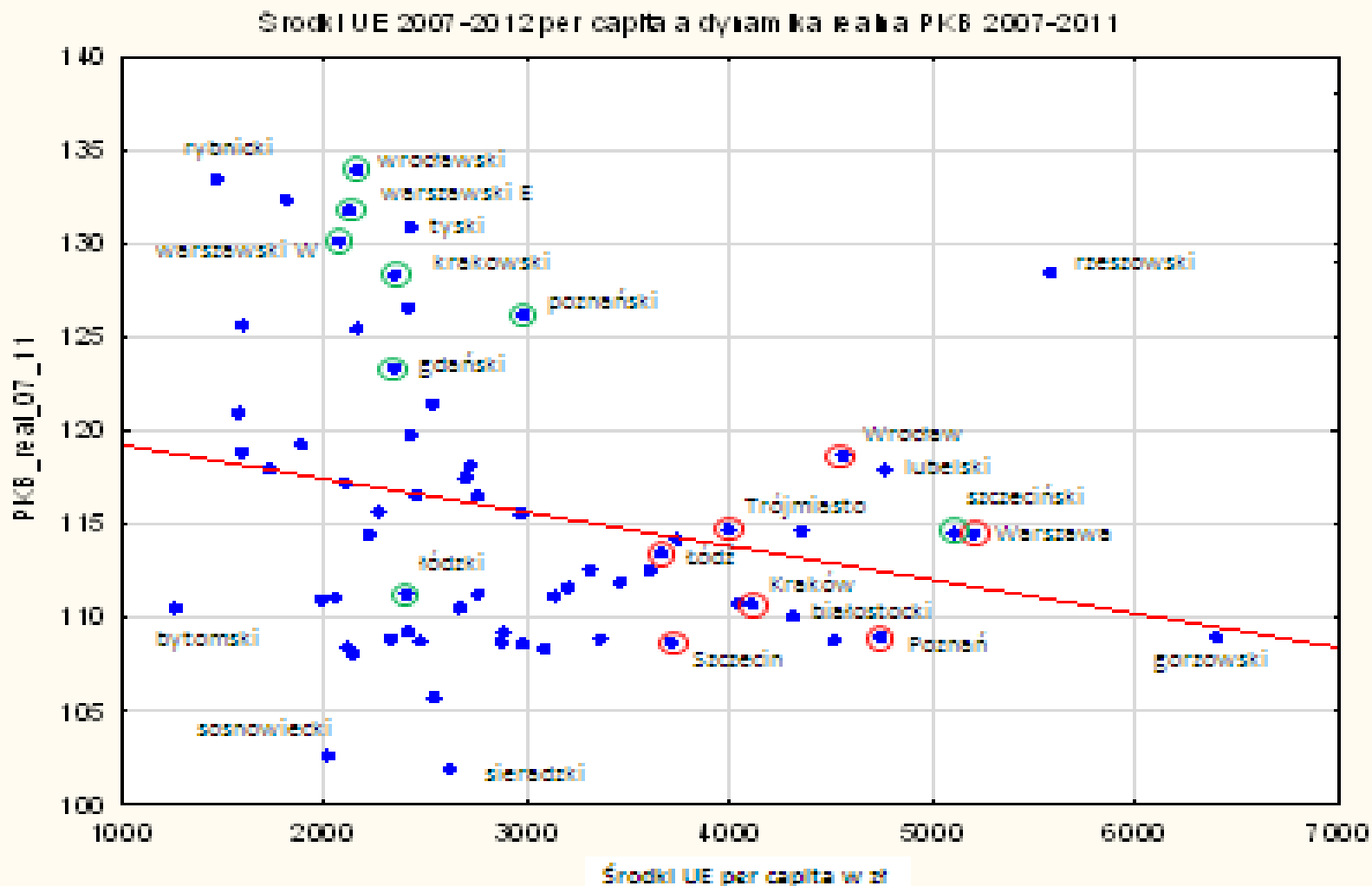
Dynamika PKB, 2007-2011



Napływ środków z UE na 1 mieszkańca, 2007-2012



Dynamika PKB a środki z UE ($r=-0,25$)

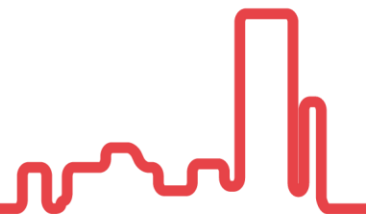


○ NUTS3 miejskie ○ NUTS3 podmiejskie

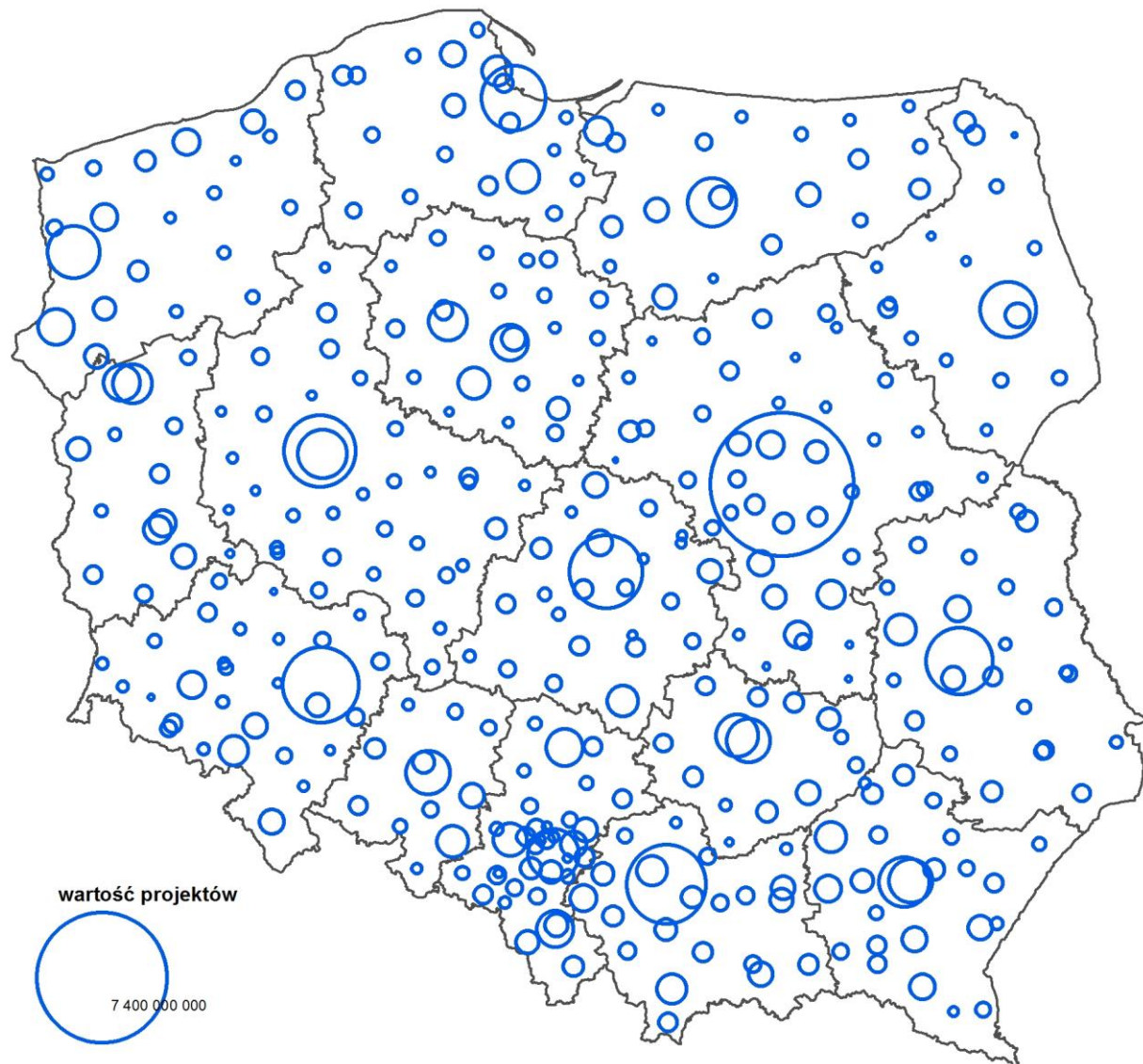
Analiza korelacji wskazuje, że:

- Więcej środków napłynęło do zamożniejszych podregionów o większym znaczeniu usług w strukturze gospodarczej.
- Słabszy rozwój tych podregionów (głównie peryferyjnych), które otrzymały relatywnie więcej środków (w szczególności w odniesieniu do wydajności pracy i wzrostu wartości dodanej brutto w przemyśle).
- Brak korelacji środków wydanych na kapitał ludzki z rozwojem (niski wzrost wydajności, odpływ ludności, słaby wzrost wartości dodanej brutto w przemyśle), ale nakłady te są dodatnio skorelowane z rozwojem usług zaawansowanych.

W skali powiatów: wartość projektów ogółem



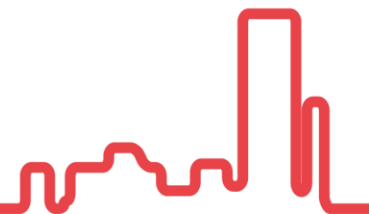
2007-2012



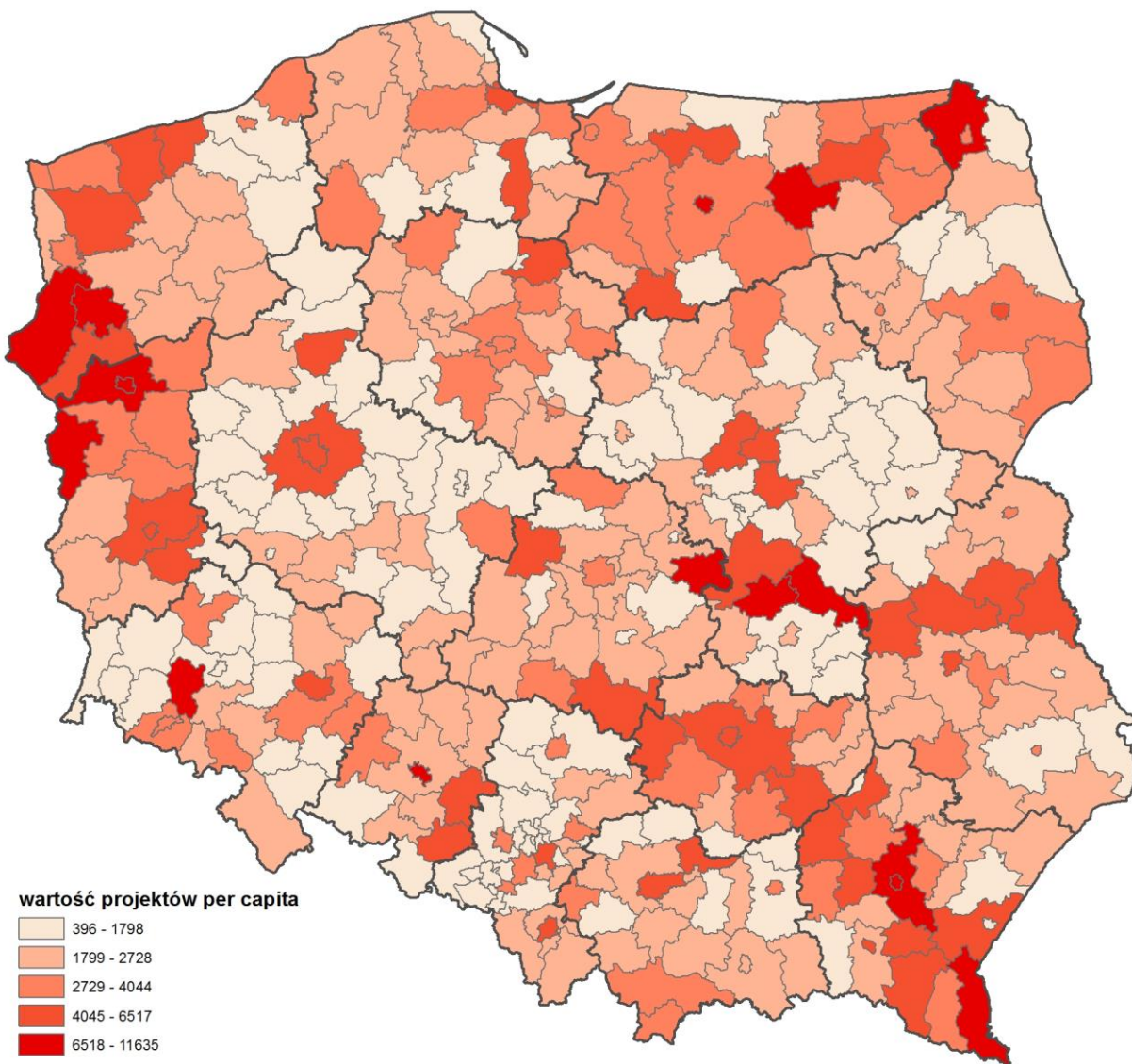
wartość projektów

7 400 000 000

W skali powiatów: wartość projektów per capita



2007-2012



Środki UE a dochody własne gmin i powiatów

Nakłady UE per capita są bardzo słabo skorelowane ze zmianą dochodów własnymi gmin i powiatów

Kategorie wydatków	Wszystkie powiaty	Bez miast wojewódzkich	Bez miast na prawach powiatów
B+R	-,079	-,084	-,026
Energetyka	,133**	,137**	,137*
Inf. społeczna i rewitalizacja	,047	,078	,135*
Kapitał ludzki	,141**	,247**	,269**
Kultura	,008	,017	,054
Przedsiębiorczość	,005	,005	,024
Rynek pracy	-,018	,056	,173**
Spółeczeństwo informacyjne	-,182**	-,163**	-,038
Środowisko	,049	,058	,040
Transport	,178**	,173**	,122*
Turystyka	,050	,062	,133*
Ogółem	,089	,137**	,156**

Nakłady UE a zmiana stopy bezrobocia

Nakłady UE per capita nie są skorelowane ze zmianą stopy bezrobocia

Kategoria wydatków	Wszystkie powiaty	Bez miast wojewódzkich	Bez miast na prawach powiatów
B+R	,045	-,005	-,004
Energetyka	-,093	-,091	-,106
Inf. społeczna i rewitalizacja	,076	,064	,023
Kapitał ludzki	,017	-,008	-,018
Kultura	,110*	,073	,076
Przedsiębiorczość	-,058	-,071	-,098
Rynek pracy	,005	-,030	-,036
Społeczeństwo informacyjne	-,018	-,040	-,037
Środowisko	,033	,035	,021
Transport	,019	,017	,006
Turystyka	-,054	-,050	-,061
Ogółem	-,030	-,060	-,095

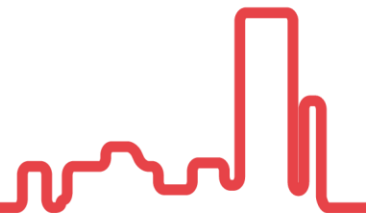
Ogólne wnioski z dotychczasowych doświadczeń

- Wstępne założenia o efektach Polityki Spójności przesadzone – być może kryzys spowodował wzrost wolniejszy, niż zakładano.
- Efekt popytowy znacznie większy, niż podażowy. Otwarte pytanie o trwałość pozytywnego wpływu.
- Przestrzenny rozkład wynika z dwóch przeciwstawnych tendencji: dążenia do „wyrównywania” i naturalnego procesu koncentracji. Efekt „rozmyty”.
- Terytorialny i tematyczny rozkład środków raczej efektem gry interesów, niż strategii rozwoju (m.in. badania Swianiewicza).

Rozproszenie – czy integracja?

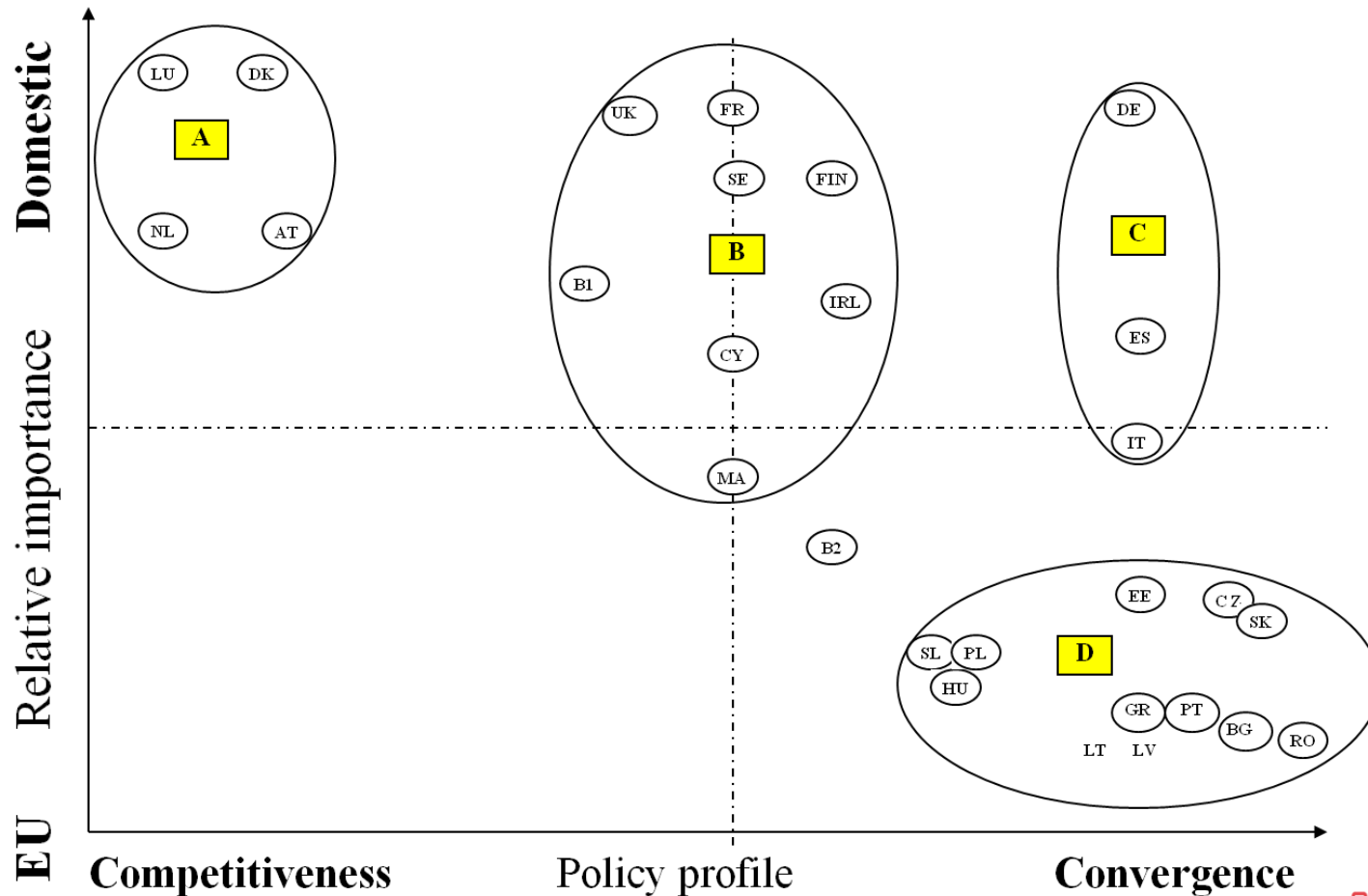
- Działamy w rozproszonej strukturze funduszowo-projektowej. Niewystarczająca integracja, a często poszczególne działania mogą mieć wzajemnie sprzeczne efekty.
- Podobnie zdezintegrowana jest ewaluacja tych działań – choć problem zaczyna się w Komisji Europejskiej.
- Przenoszenie (wg M.Kozaka: „oswajanie”) celów.
- Działania prorozwojowe muszą być wielowymiarowe, zintegrowane, podporządkowane wspólnym strategiom.
- Mimo znacznych nakładów na innowacyjność – Polska spada w europejskich rankingach innowacyjności.

Sprawozdawczość do poprawy



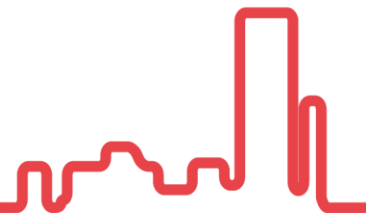
- Ogromne braki w sprawozdawczości.
- Niekompatybilne zestawy wskaźników, wiele z nich nic nie mówi (np. „liczba projektów” – jedyny wskaźnik obecny we wszystkich sprawozdaniach z Regionalnych Programów Operacyjnych).
- Głównie informacje o nakładach, znacznie mniej o efektach, prawie w ogóle o rezultatach.
- Trudności w dokładnej terytorialnej dekompozycji projektów i wydatków.

Modele korzystanie z Polityki Spójności



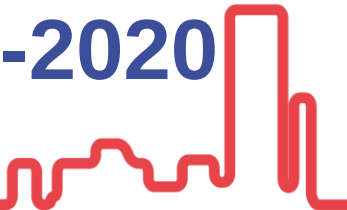
B1: Flanders, Brussels; B2: Walonia

Polska na tle UE



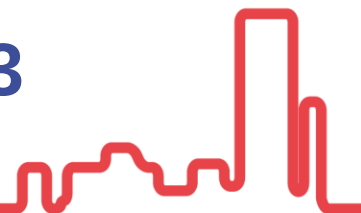
- Dwa skrajne modele korzystanie z Polityki Spójności – kraje bogate wspierają innowacyjność, UE12 i kraje Południa - infrastrukturę.
- Jesteśmy w tej drugiej grupie niewątpliwym prymusem, nasze błędy są powszechne, a popełniamy ich relatywnie mniej.
- Wysoka zdolność absorpcyjna, podobna skłonność do finansowania sfery socjalnej.
- Ułomna sprawozdawczość i ewaluacja.
- Kraje Południa powinny być dla nas przestrogą – przeinwestowanie jednym ze źródeł kryzysu, na razie podążamy ich śladem.

Zalecenia dla nowej perspektywy 2014-2020

A decorative red line graphic that starts as a horizontal line and then rises into a jagged, step-like pattern on the right side of the slide.

- Rzeczywiste, nie pozorne podejście strategiczne – prymat własnych strategii nad zaleceniami Komisji Europejskiej. **Brak zmiany.**
- Koncentracja na przedsięwzięciach rzeczywiście prorozwojowych. **Niewiadoma.**
- Rzeczywista, nie pozorna innowacyjność – większa selektywność. **Czy jest zgoda na koncentrację?**
- Komplementarność i integracja działań, także międzyprogramowa i międzyfunduszowa. **Są dążenia, ale partykularne presje są chyba zbyt silne**
- Sprawna, zintegrowana sprawozdawczość. **Może coś się poprawi**
- Zintegrowana, kompleksowa ewaluacja i jej wykorzystanie w działaniu. **Trzeba zmienić model ewaluacji.**
- Radykalne usprawnienie otoczenia instytucjonalnego – największej bariery rozwoju. **Nie należy liczyć na zmiany.**

Finanse 2014-2020, porównanie z 2007-2013

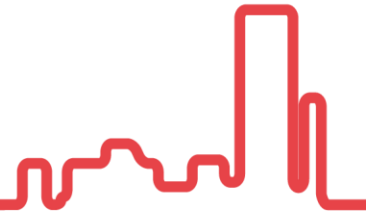


Program Operacyjny	Alokacja mld euro		Udział procentowy	
	2007- 2013	2014- 2020	2007- 2013	2014- 2020
Infrastruktura i Środowisko	28,3	27,5	41,8	33,3
Kapitał Ludzki/ Wiedza, Edukacja Rozwój	10,0	4,3	14,7	5,2
Innowacyjna Gospodarka/ Inteligentny Rozwój +Polska Cyfrowa	8,7	8,6+2,2	12,8	13,1
Rozwój Polski Wschodniej	2,4	2,1	3,5	2,5
Pomoc Techniczna	0,5	0,7	0,8	0,8
Europejska Współpraca Terytorialna	0,7	0,7	1,1	0,8
Regionalne Programy Operacyjne	17,3	36,9	25,4	44,7
Razem	67,9	83,0	100,0	100,0

Ale - Wspólna Polityka Rolna

- 25 proc. środków z tzw. II filara, czyli z puli przeznaczonej na rozwój obszarów wiejskich zostanie przesunięta na dopłaty bezpośrednie.
- Na rozwój rolnictwa i wsi będzie 13,5 mld euro. Ponadto, na rozwój infrastruktury i przedsiębiorczość na wsi przeznaczy się z Funduszu Spójności 5,2 mld euro.
- Dzięki temu będziemy kontynuować "*wielki projekt modernizacji polskiej wsi.*"

I na koniec...



- Zapowiedzi wydają się sensowne – jednak najważniejsza będzie oczywiście realizacja.
- Raczej należy obawiać się, że niedostatek myśli strategicznej (mimo bogactwa „strategii” oraz ułomności instytucjonalne nie pozwolą na radykalną racjonalizację wykorzystania nowych środków.
- Ale – mimo niepełnej satysfakcji ze zbyt słabej dynamizacji rozwoju - niewątpliwie zmieniają poziom cywilizacyjny kraju.
- Jednak to, czy zdołają zapewnić przeskok na wyższy poziom zaawansowania technologicznego i innowacyjnego nie jest jednak takie oczywiste.