Jegorow D., Odmienne priorytety rozwojowe polskich województw w kontekście absorpcji funduszy europejskich w latach 2004-2013 [w:] H. Brandenburg, P. Sekuła (red.) Projekty regionalne i lokalne – sukces projektu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016, s. 149-165. ISBN 978-83-7875-295-0

dr Dorota Jegorow
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Wydział Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Zarządzania
Katedra Zastosowań Matematyki

Odmienne priorytety rozwojowe polskich województw w kontekście absorpcji funduszy europejskich w latach 2004-2013

Streszczenie

Znamienną cechą współczesnego rozwoju Polski w układzie regionalnym jest systematyczne utrwalanie i pogłębianie istniejących różnic rozwojowych, co stoi w sprzeczności z istotą polityki spójności Unii Europejskiej. W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdują się województwa Polski Wschodniej za wyjątkiem Podkarpacia. Determinacja w dążeniu do rozwoju kapitału ludzkiego rozmija się z procesem tworzeniem infrastrukturalnego zaplecza gospodarczego niezbędnego do realnej implementacji zasobów ludzkich w obszarze aktywności zawodowej. W efekcie celowość interwencji publicznej w którą wpisane są potężne fundusze europejskie jest niewielka, bo nie dochodzi do pożądanej synergii.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, polityka regionalna, polityka spójności, Polska Wschodnia, rozwój regionalny.

Wprowadzenie

Wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej (UE) istotnie zmieniły się warunki funkcjonowaniu państwa, w tym i całego społeczeństwa polskiego. Nowe możliwości, to również nowe wyzwania. Wśród nich naczelne miejsce zajmują fundusze europejskie tworzące formalne ramy dla realizacji celów wspólnotowych osadzonych w polityce spójności UE. Każdemu celowi przypisywane są wskaźniki sukcesywnie osiągane poprzez realizację projektów w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowania. W każdej perspektywie finansowej definiowane są nowe cele, a ich realizacja w praktyce warunkowana jest efektywnością działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej.

Warsztat naukowy z zakresu rozwoju regionalnego doczekał się wielu analiz o charakterze teoretycznym i empirycznym. Jednak wskazanie konsensusu naukowego i praktycznego o charakterze zarówno retrospektywnym, jak i projekcyjnym nie jest łatwe. Różnice w ocenie potencjalnej skuteczności poszczególnych teoretycznych modeli rozwoju łączy w większości brak ich empirycznej weryfikacji. Dzieje się tak zarówno z uwagi na ograniczony dostęp do szczegółowych danych

statystycznych, wynikający głównie z ich agregacji terytorialnej, jak również z uwagi na rozproszony system ewaluacji nie pozwalający na ocenę procesów, a w większości skupiający się wyłącznie na ocenie wycinkowych zdarzeń. Zakładanie ex ante wyższości jednego modelu nad drugim nie zawsze jest wpisane w dowody wskazujące na nieskuteczność zastosowanego instrumentarium rozwojowego w wymiarze przyczyn, a ogranicza się do identyfikacji skutków. Niezbędna jest zatem identyfikacja ogółu składowych skutków, a w dalszej kolejności ogółu ich przyczyn. Traktując wycinkowo poszczególne obszary życia społeczno-gospodarczego bez wnikania we wzajemnie zależności, nie uwzględniając dynamiki tych procesów, czy też wzajemnych relacji obiektów pozostających ze sobą w logicznym związku tworzony jest wyłącznie punktowy obraz rzeczywistości, który nie daje podstaw do ogólnej oceny płaszczyzny poznawczej. Przykładem skrajnie nieodpowiedzialnych analiz są m.in. te wskazujące na efekty realizacji projektów wyłącznie w postaci liczby nowych miejsc pracy, liczby nowych podmiotów gospodarki narodowej, czy też poziomu środków wydanych na badania i rozwój. W każdym z powyższych przykładów efektywność ma znacznie szerszy kontekst i wymaga wkomponowania w ogólne zmiany dokonujące się w obszarze objętym interwencją publiczną.

Ocena kondycji rozwoju regionalnego i jego programowanie bezwzględnie wymaga kontekstu porównawczego w wymiarze międzyregionalnym. Pomimo licznych głosów krytycznych w zakresie efektów prowadzonej polityki regionalnej nadal brakuje kompleksowych analiz wskazujących na źródło dysfunkcji istniejących rozwiązań i potrzebę wprowadzenia zmian w tym zakresie uwzględniających obszary problemowe. Brakuje również jednoznacznych przesłanek wskazujących na potencjalną skuteczność nowych rozwiązań. W tę niszę poznawczą wpisana została analiza zaprezentowana na łamach niniejszego opracowania – zorientowana na identyfikację odmiennych priorytetów rozwojowych polskich województw i trwałości istniejących relacji. W procesie badawczym obok studiów literaturowych wykorzystane zostały narzędzia statystyki opisowej służące do pomiaru, analizy natężenia, relacji i dynamiki zmian w zakresie absorpcji funduszy europejskich przez poszczególne województwa w układzie programowym w ramach polityki spójności.

System wdrażania projektów finansowanych z funduszy europejskich systematycznie prowadzi do uzależnienia od pomocy zewnętrznej. To z kolei przyczynia się do zastępowania priorytetów rozwojowych wynikających z rzeczywistych potrzeb regionu, realizacją zadań nie zawsze wynikających ze zidentyfikowanych problemów, ale wyłącznie z możliwości pozyskania środków. „Łatwe pieniądze" nie są jednak czynnikiem prorozwojowym[1]. Wszystkie województwa – rozumiane jako całokształt podmiotów publicznych oraz prywatnych łącznie ze społecznością zamieszkującą dany obszar – aktywnie podejmują się realizacji projektów współfinansowanych z budżetu państwa i

[1] G. Gorzelak, Fakty i mity rozwoju regionalnego, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 2(36)/2009, s. 18-19.

funduszy europejskich. Paradoksalnie jednak regiony borykające się z poważnymi problemami rozwojowymi mającymi charakter strukturalny są znacznie mniej aktywne w zakresie realizacji projektów zapewniających pożądaną trwałość podjętej inicjatywy. Realne fundamenty dalszego rozwoju i zapewnienia ram do tworzenia konkurencyjnej gospodarki wykraczającej poza granice danej jednostki przestrzenno-administracyjnej wymagają zachowania wyważonej relacji pomiędzy podwyższeniem jakości zasobów społecznych i świadomych projektów infrastrukturalnych.

Ewolucja polityki regionalnej UE

Polityka regionalna będąca z założenia świadomą i celową działalnością centralnych organów władzy publicznej zmierzającą do regulowania międzyregionalnych dysproporcji rozwoju[2] coraz częściej określana jest zamiennie mianem polityki spójności UE. Definiowana jest jednak nieco inaczej, tj. jako polityka służąca wzmacnianiu spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich[3]. Istniejący dysonans terminologiczny związany jest z ewolucją polityki regionalnej, która straciła w istocie swój regionalny charakter z uwagi na nadrzędność celów horyzontalnych.

Zmniejszanie skali różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów ma odbywać się poprzez interwencję w proces rozwoju finansowaną ze środków publicznych. To właśnie dążenie do spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej obszarów UE stało się w konsekwencji podstawą do zmiany polityki regionalnej w politykę spójności[4], tym samym nadając jej nieco inny, bo bardziej ogólny charakter.

Wśród przyczyn niepowodzeń stosowanych rozwiązań wpisanych w instrumenty polityki regionalnej wskazuje się m.in. na zbyt ścisłe uzależnienie możliwości korzystania z funduszy europejskich wspierających rozwój regionów od konieczności realizacji z góry założonych priorytetów polityki spójności. Brak elastyczności w ramach formułowania poszczególnych celów uprawnionych do wsparcia w ramach dostępnych funduszy europejskich znacznie ogranicza samodzielność regionów w kwestii decydowania o rodzaju działań w pełni adekwatnych do potrzeb. Sytuacja ta prowadzi niejednokrotnie do wydatkowania środków nie ze względu na zidentyfikowane na danym terytorium

---

[2] Portal Funduszy Europejskich, Słownik: polityka regionalna, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/slownik/#Politykaregionalna, dostęp: 6 kwietnia 2015 r.

[3] Portal Funduszy Europejskich, Słownik: polityka spójności, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/slownik/#PolitykaspjnociUniiEuropejskiej dostęp: 6 kwietnia 2015 r.

[4] P. Churski, Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju, w: P. Churski (red.), Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna. 25/2014. Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2014, s. 14-15.

potrzeby, ale ze względu na możliwość uzyskania wsparcia. Badania empiryczne dowodzą, że na szczeblu krajowym brakuje spójnego programu działań w zakresie polityki regionalnej[5].

Praktyka projektowa nie pozostawia złudzeń, że największe transfery środków do województw służą finansowaniu wydatków, które na ogół nie są traktowane jako wydatki rozwojowe, a związane są z realizacją bieżącej działalności. Są to np. wydatki związane z oświatą, czy pomocą społeczną. Analiza jakościowa istniejących algorytmów podziału środków publicznych pomiędzy województwa wskazuje również na ich niewielką przydatność dla prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, głównie z uwagi na brak planowania i sprawozdawczości w układzie wojewódzkim w ujęciu wskaźnikowo-relacyjnym. Rozważania naukowe prowadzą do wniosku, że próby terytorializacji polityk publicznych i koordynacji elementów mających wpływ terytorialny w ramach polityki regionalnej, wymagają pracy od podstaw. Wg formułowanych postulatów tylko takie podejście umożliwi planowanie i sprawozdawczość w wymiarze regionalnym, czego następstwem winny być potencjalne zmiany dotychczasowych mechanizmów alokacji środków publicznych[6].

Potwierdzeniem nieefektywności działań w ramach istniejącego dotychczas modelu polityki regionalnej są m.in. analizy wpisane w tzw. „Potrójne Europejskie Mezzogiorno" obejmujące regiony z terenów Wschodniej Polski, Południowych Włoch oraz Wschodnich Niemiec. Są to regiony peryferyjne o niewielkich możliwościach rozwoju i relatywnie najniższych wskaźnikach makroekonomicznych. Efekty zrealizowanych już projektów pokazują, że środki finansowe skierowane do tych regionów nie przyniosły znaczącej poprawy ich sytuacji społeczno-gospodarczej[7].

Podstawowy problem polega na tym, że możliwość uzyskania bezwarunkowych („należnych" dlatego, że region jest biedny) zasileń zewnętrznych prowadzi do wykształcenia postaw „zależności od zasiłku". Postawa taka osłabia endogenny potencjał rozwojowy i „usypia" lokalne władze, które uznają, że dokonywanie zmian strukturalnych, często bolesnych, nie jest konieczne, ponieważ „zawsze" będzie można liczyć na zewnętrzną pomoc[8]. Jest to postawa nieodpowiedzialna, jednak wpisana w systemowy już sposobów absorpcji funduszy europejskich. Ma ona swoje bezpośrednie podłoże w polityce UE, która choć teoretycznie stanowiona by wspierać rozwój w wielu przypadkach skutecznie go hamuje.

---

[5] J. Kudełko, Uwarunkowania rozwoju regionalnego w świetle założeń europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020, „Studia Ekonomiczne", nr 166: Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2014, s. 123-125.

[6] N. Drejerska, Dochody i wydatki publiczne jako elementy polityki rozwoju regionalnego w Polsce, Zeszyty Naukowe SGGW, „Finanse i Marketing" nr 4(53): Polityki Europejskie, 2010, s. 33.

[7] Ibidem, s. 12-13.

[8] G. Gorzelak, Fakty i mity …, op. cit., s. 18.

Nowy model rozwoju regionalnego UE

Praktyka ostatnich lat pokazuje, że polityka regionalna została zdominowana przez politykę spójności UE, co z punktu widzenia polskich regionów oceniane jest negatywnie[9]. Badania empiryczne dostarczają niejednoznacznych dowodów na występowanie efektu konwergencji[10], czyli procesu zmniejszania zróżnicowań pomiędzy krajami UE oraz upodobnienia struktur społeczno-gospodarczych[11], uwzględniającego wymiar regionalny. Okazuje się bowiem, że o ile konwergencja dokonuje się, to dotyczy to w istocie szczebla krajowego[12].

Zidentyfikowany brak skuteczności polityki regionalnej w modelu wyrównawczym opierającym się na założeniu teorii konwergencji stał się impulsem do poszukiwania bardziej optymalnych rozwiązań. Nowe wieloletnie ramy finansowe 2014-2020 uzależnione zostały od nowego modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego opartego na konkurencyjności oraz spójności. Model ten zakłada, że podejmowana interwencja powinna opierać się na reorientacji celów z niwelowania różnic na uzyskiwanie korzyści z występowania zróżnicowania zwłaszcza przy wykorzystaniu zasobów endogenicznych i terytorialnej koordynacji polityk. Nowy model bazuje na potrzebie wspierania obszarów polaryzacji rozwoju, czyli tzw. biegunów wzrostu z poziomu których nastąpi rozprzestrzenianie się efektów rozwojowych na obszary otaczające. Spójność ma być osiągana w efekcie rozwoju wszystkich regionów, poprzez maksymalizację zużytkowania ich zasobów oraz wzmocnienie powiązań funkcjonalnych, a nie jedynie w wyniku bezpośredniej lub pośredniej redystrybucji środków z obszarów silnych do obszarów słabszych ekonomicznie. Nowy model oparty został na postulacie odchodzenia od idei solidarności społecznej i sprawiedliwości terytorialnej na rzecz wzrostu produktywności oraz wydajności gospodarki[13]. Odejście od bezpośredniego wsparcia w ramach zewnętrznego interwencjonizmu i pobudzania obszarów peryferyjnych, na rzecz tworzenia niezbędnego zaplecza umożliwiającego „samoistne" jego rozprzestrzenienie się z obszarów stanowiących bieguny wzrostu jest niewątpliwie poważnym wyzwaniem dla całej UE[14].

---

[9] J. Kudełko, Uwarunkowania rozwoju …, op. cit., s. 123-124.

[10] A. Głodowska, Znaczenie konwergencji w aktualnej i przyszłej polityce strukturalnej Unii Europejskiej, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, z. 24: Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu, 2012, s. 183.

[11] Portal Funduszy Europejskich, Słownik: konwergencja, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/slownik/#Konwergencja, dostęp: 6 kwietnia 2015 r.

[12] A. Głodowska, Znaczenie konwergencji …, op. cit., s. 183.

[13] P. Churski, Model polaryzacyjno-dyfuzyjny …, op. cit., s. 14-15, 21-22.

[14] M. Zarówna, Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w świetle teorii rozwoju niezrównoważonego oraz jego implementacje w XX wieku, Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, T. 29 (4), 2014, s. 89.

Nowy paradygmat polityki regionalnej zakłada zwiększenie udziału w jej programowaniu, realizacji oraz ewaluacji samorządów lokalnych[15]. Najważniejszym elementem determinującym skuteczność prowadzonych działań powinna być szczegółowa diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej regionu oraz powiązań i interakcji międzyregionalnych oraz wewnątrz regionu[16]. Niestety brakuje tych jakże ważnych danych. Polityka rozwoju to implementacja wielu różnorodnych instrumentów w postaci zintegrowanego pakietu. Stosowanie określonego instrumentarium zależy od rodzaju jednostki terytorialnej i jej specyfiki[17], a to wymaga szczegółowej diagnozy. Utopią jest jednak poszukiwanie uniwersalizmu w tym obszarze.

W praktyce polityka regionalna rozwija się metodą prób i błędów, co a priori ogranicza jej skuteczność. Do tego dochodzi ewidentna niefunkcjonalność systemu wdrażania funduszy europejskich. Problemem jest zbytnie zbiurokratyzowanie procesów i procedur oraz absurdalny sposób sprawozdawczości. System monitorowania realizowanych projektów oparty jest na rozbudowanym układzie wskaźników, których istota i zakres podważa możliwość jakiekolwiek syntezy[18]. Poważne wątpliwości może również budzić adekwatność założeń wpisanych w te wskaźniki do istniejących potrzeb dających realne podstawy do rozwoju społeczno-gospodarczego.

Kapitał społeczny jako determinanta rozwoju regionalnego

Rozwój regionalny, to bezpośrednia pochodna rozwoju lokalnego, a ten z kolei jest przede wszystkim uzależniony od liczby i struktury podmiotów gospodarki narodowej zlokalizowanych na danym terenie, przestrzennego skoncentrowania poszczególnych gałęzi gospodarki oraz poziomu ich konkurencyjności w skali lokalnej, regionalnej, krajowej i międzynarodowej. Nie bez znaczenia jest rozmiar i zakres instytucji otoczenia biznesu, w tym instytucji naukowo-badawczych i finansowych. Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój lokalny i regionalny jest również udział naturalnych liderów wywodzących się zarówno ze sfery biznesu, jak i tych reprezentujących sektor regulacyjny wpisany w system polityk publicznych. Liderzy działający w sferze publicznej potrafią skierować działania gospodarcze na właściwe tory albo je skutecznie wypaczyć i hamować, przynosząc zastój ekonomiczny, bezrobocie i apatię społeczną. Równie istotny wymóg to dojrzałość strategii rozwoju wpisana w układy polityczne oraz profesjonalizacja funkcjonowania władz

---

[15] N. Drejerska, Krajowa polityka rozwoju regionalnego a programowanie rozwoju regionów, Studia i Materiały. „Miscellanea Oeconomicae", 2012, R. 16, nr 2, s. 15.

[16] M. Zarówna, Model polaryzacyjno-dyfuzyjny …, op. cit., s. 99.

[17] J. Rakowska, A. Wojewódzka, Strategie rozwoju powiatów oraz fundusze strukturalne UE jako instrumenty kreowania ładu przestrzennego, Zeszyty Naukowe SGGW, „Finanse i Marketing" nr 4(53): Polityki Europejskie, 2010, s. 37.

[18] J. Szlachta, J. Zaleski, Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020, „Gospodarka Narodowa" 2010, nr 10, s. 53.

publicznych świadomych wagi każdej inicjatywy przedsiębiorczej dla rozwoju lokalnego. Dużą wagę należy również przypisać wzajemnym relacjom między instytucjami samorządowymi i rządowymi w polityce regionalnej. Dlatego ogromną wagę przywiązuje do roli elity politycznej i urzędniczej w rozwoju lokalnym i regionalnym[19].

Toczące się spory prawne w zakresie projektów realizowanych przez samorządy różnego szczebla z instytucją zarządzającą funduszami europejskimi, tj. Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju (MIR) nie są dobrym prognostykiem na nową perspektywę finansową 2014-2020. Owszem w sytuacjach łamania prawa kwestie sporne winny rozstrzygać sądy. Jednak już, gdy kwestie sporne mają podłoże w niejednoznacznych przepisach i uznaniowości urzędniczej ewidentnie dochodzi do problemu współpracy pionowej struktur państwowych.

Alokacja wybranych funduszy europejskich w latach 2004-2013 w układzie wojewódzkim

Doświadczenie Polski w absorpcji funduszy europejskich jako pełnoprawnego państwa członkowskiego UE to już ponad dekada obejmująca dwie wieloletnie ramy finansowe. Pierwsza niepełna wpisana w lata 2004-2006 i druga wpisana w lata 2007-2013, w ramach której projekty realizowane były do końca 2015 roku. Ogólna koncepcja podziału funduszy europejskich w obu ww. okresach programowania jest zbieżna, co zresztą wpisuje się w ogólne zasady funkcjonowania UE.

Najnowsze doświadczenia we wdrażaniu funduszy europejskich, a zatem te wpisane w perspektywę finansową 2007-2013 wskazują na dość wyraźne zróżnicowanie regionalne Polski w zakresie poziomu i absorpcji dostępnych środków finansowych. Wśród sześciu ogólnopolskich programów operacyjnych realizowanych w ramach okresu programowania 2007-2013 szczególnie istotne z poziomu przełożenia na bezpośrednią sytuację mieszkańców poszczególnych jednostek przestrzenno-administracyjnych są: Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) oraz Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG). Oczywiście ta bezpośrednia przekładalność na sytuację każdego obywatela ma ograniczony wymiar i warunkowana jest wieloma czynnikami, w tym specyfiką poszczególnych projektów, jak i sposobem ich realizacji.

PO KL stanowi odpowiedź na wyzwania, jakie przed państwami członkowskimi stawia odnowiona Strategia Lizbońska. Wyzwania te obejmują: uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijanie wiedzy i innowacji oraz tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy. Cele PO KL koncentrują się na wsparciu obszarów

[19] T. G. Grosse, Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego, „Studia Regionalne i Lokalne", Nr 1(8)/2002, s. 44-46.

wymagających interwencji w zakresie zatrudnienia oraz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego. Kompleksowy charakter wsparcia został zaplanowany w taki sposób, aby umożliwić odpowiednie rozszerzanie zakresu dostępnej pomocy, zgodnie ze specyfiką problemów występujących na polskim rynku pracy[20]. Projekty realizowane w ramach PO KL to działania o charakterze zorientowanym na bezpośrednie wsparcie beneficjentów poprzez szkolenia, doradztwo, jak również opracowywanie szerokiego spektrum dokumentów dotyczących płaszczyzny problemowej, w tym diagnostycznych, projekcyjnych, sprawozdawczych, dydaktycznych, informacyjno-promocyjnych, budowanie mechanizmów współpracy międzysektorowej oraz międzyregionalnej, w tym opracowywanie zasad tej współpracy oraz budowanie platform informatycznych wspierających tę współpracę.

PO IG ma z kolei przyczynić się do zwiększenia spójności interwencji w ramach zakresu odpowiedzialności ministrów właściwych do spraw gospodarki, nauki, turystyki i informatyzacji. Efektem podjętych działań ma być dostosowanie oferty sektora nauki do potrzeb przedsiębiorstw, w szczególności tych małych i średnich, co z kolei powinno przełożyć się na zwiększenie transferu nowoczesnych rozwiązań do gospodarki. Z założenia w efekcie uzyskanej synergii powstanie dodatkowy impuls pozwalający przyspieszyć tempo wzrostu gospodarczego oraz stworzone zostaną stabilne podstawy długotrwałej konkurencyjności polskiej gospodarki. Wszystkie inicjatywy wpisane w PO IG mają na celu wspieranie innowacyjności oraz działań, które wspomagają innowacyjność rozumianą jako wdrożenie nowości do praktyki gospodarczej[21].

Niezwykle istotne w rozwoju regionalnym są również Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Wprawdzie w ich przypadku, tak jak w przypadku komponentu regionalnego PO KL, są to odgórnie dedykowane fundusze poszczególnym województwom, jednak niezwykle istotna jest wzajemna relacja lokowanych środków. Równie istotny z poziomu prowadzonych rozważań jest Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW). Został on dedykowany pięciu województwom: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko – mazurskie, które na etapie programowania perspektywy finansowej 2007-2013 zidentyfikowane zostały jako najsłabiej rozwinięte w całej UE.

Bilans uczestnictwa Polski w UE mierzony wartością wskaźników makroekonomicznych nie pozostawia złudzeń, że miniona dekada, to okres systematycznej ekskluzji części społeczeństwa, wyznaczonej podziałem przestrzenno-administracyjnym kraju. W zbudowanym układzie odniesienia z założenia wspierana ponadprzeciętnie Polska Wschodnia paradoksalnie pogłębiła swój dystans rozwojowy względem pozostałych regionów kraju. Istniejące od wielu lat zróżnicowanie społeczno-

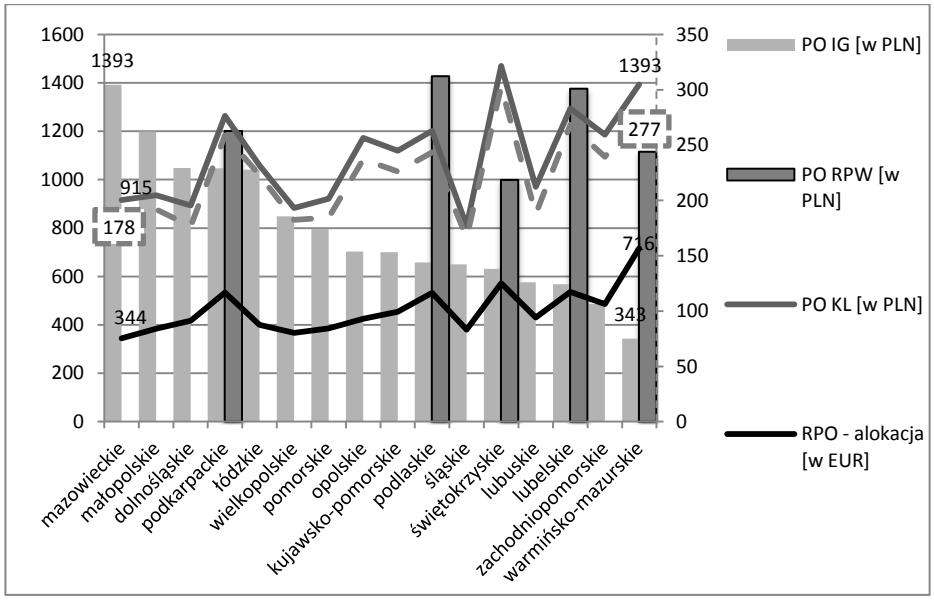
[20] Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MIR, Warszawa, styczeń 2015, s. 5-6.

[21] Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MIR, Warszawa, październik 2013, s. 7.

gospodarcze jest systematycznie utrwalane i potęgowane, co ujawnia wewnętrzne bariery rozwoju całego kraju. Systematycznie zmniejsza się udział województw Polski Wschodniej w przedsiębiorczości oraz tworzeniu PKB pomimo wzrostu obu wskaźników. W regionie wschodnim zmniejsza się zdolność do generowania dochodów własnych, jednocześnie zwiększa się sfera ubóstwa i ostatecznie syntetyczna ocena sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych jest najniższa w kraju[22].

Powyższe wnioski stanowią nie tło, a efekt realizacji polityki regionalnej. Biorąc pod uwagę wyniki ilościowe inwestycji projektowych wpisanych w perspektywę finansową 2007-2013 widać wyraźną dychotomię rozwojową polskich regionów. Regiony charakteryzujące się istotnie niższym poziomem rozwoju nie zwiększają swojego potencjału rozwojowego na realnym polu konkurencyjnym. Programy dedykowane konkretnym województwom nie przesądzają o ich oddolnej aktywności. W takim układzie należy rozpatrywać RPO, komponent regionalny PO KL oraz po części PO RPW. Docelowo bowiem środki i tak trafiają na ściśle określony teren. Kwestią wtórną jest znalezienie operatora danego programu. W przypadku PO RPW rywalizacja dotyczy pięciu z góry określonych województw.

Wykres 1. Wartość projektów realizowanych w ramach budżetu UE 2007-2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Mapa Dotacji MIR, data dostępu: 24.03.2015; Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013, MIR, Warszawa, marzec 2015, s. 12; Polska, Narodowe Strategiczne

[22] D. Jegorow, Dyspersja rozwojowa polskich regionów po akcesji Polski do Unii Europejskiej – regres rozwojowy Polski Wschodniej, w: Polska i Chorwacja a Unia Europejska, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej, Chełm 2015 (Art. złożony do druku w 2014 roku).

Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, MRR, Warszawa, maj 2007, s. 122.

Dane statyczne dotyczące realizacji projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych lub ich założonej kontraktacji wskazują na wyraźnie odmienną aktywność aplikacyjną poszczególnych województw. Województwa najbardziej aktywne w pozyskiwaniu funduszy europejskich w ramach PO IG to województwa o założonej najmniejszej alokacji w ramach PO KL i RPO, ale również mniej aktywne w aplikowaniu o środki w ramach PO KL z puli krajowej. Należy zwrócić szczególną uwagę na skalę rozstępów w przypadku obu programów. W przypadku PO KL jest to różnica sięgająca na rzecz lidera rankingu 82% (województwo świętokrzyskie: 1 471 PLN vs województwo śląskie: 810 PLN), a w przypadku PO IG jest to już 305% (województwo mazowieckie: 1 393 PLN vs województwo warmińsko-mazurskie: 343 PLN).

Fakt występowania powyższych związków potwierdza analiza korelacji zmiennych opartych na wskaźnikach odnoszących się do wartości projektów zrealizowanych lub realizowanych w ramach PO IG, PO KL oraz RPO w przeliczeniu na mieszkańca województwa. Wyznaczone współczynniki korelacji: Tau b Kendalla, rho Spearmana, Pearsona wskazują na wstępowanie w każdej zestawionej parze cech statystycznie istotnych zależności. Najwyższa dodatnia zależność zanotowana została w zestawieniu PO KL i PO KL – komponent regionalny (wzrostowi wartości jednej cechy odpowiada wzrost wartości drugiej cechy w badanej populacji). Zależność ta jest w dużej mierze pochodną konstrukcji PO KL w ramach którego założono, że 60% środków finansowych wpisanych w fundusze programu będzie lokowana w regionach. Nieco słabsza, choć statystycznie klasyfikowana nadal jako silna statystyczna zależność występuje pomiędzy RPO i PO KL i dalej w kolejności między RPO i PO KL – komponent regionalny. Zupełnie inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do PO IG. Tym razem zależność w każdym przypadku jest ujemna. Najsilniejszy przeciwstawny kierunek zmian wartości zestawionych cech dotyczy RPO – zależność klasyfikowana statystycznie jako dość wyraźna, a dalej w kolejności PO KL w obu przyjętych w analizie kategoriach – zależność przeciętna.

Tabela 1. Miary korelacji dla łącznej wartości projektów w programie w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa.

		PO KL	PO IG	PO KL - komponent regionalny	RPO
Tau b Kendalla	PO KL	1			
	p				
	PO IG	-,383*	1		
	p	,038			
	PO KL - komponent regionalny	,950**	-,400*	1	
	p	,000	,031		
	RPO	,800**	-,517**	,783**	1
	p	,000	,005	,000	
rho Spearmana	PO KL	1			
	p				
	PO IG	-,541*	1		

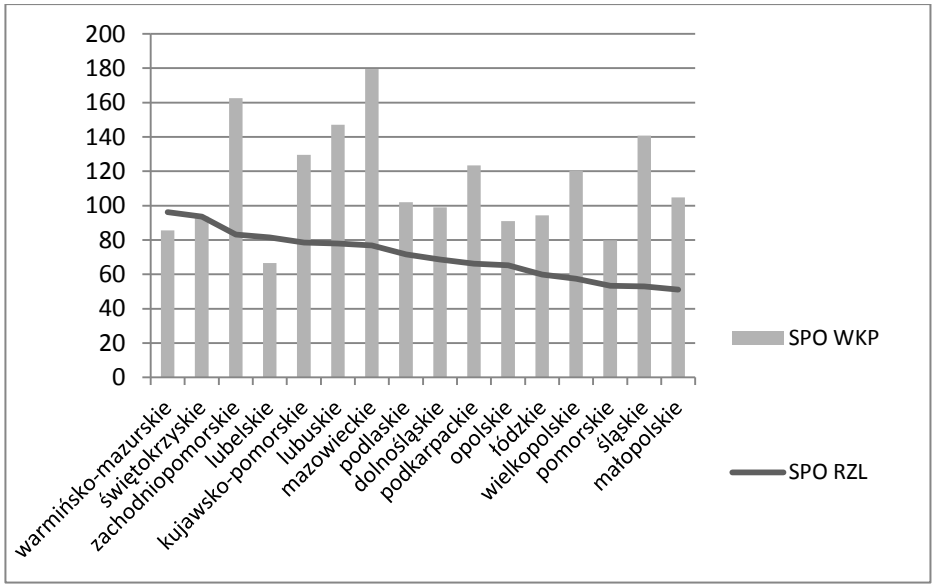
		p	,030			
	PO KL - komponent regionalny		,988**	-,532*	1	
		p	,000	,034		
	RPO		,929**	-,659**	,903**	1
		p	,000	,006	,000	
Pearsona	PO KL		1			
		p				
	PO IG		-,505*	1		
		p	,046			
	PO KL - komponent regionalny		,994**	-,485	1	
		p	,000	,057		
	RPO		,879**	-,628**	,851**	1
		p	,000	,009	,000	

* Korelacja jest istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).
** Korelacja jest istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).
p – istotność dwustronna

Źródło: opracowanie własne.

Poddane powyżej analizie PO KL i PO IG są kontynuacją działań realizowanych w ramach programów operacyjnych z lat 2004-2006: Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP). W przypadku tych programów niekwestionowanym liderem działań realizowanych na rzecz rozwoju zasobów ludzkich, analogicznie jak w perspektywie 2007-2013 było województwo warmińsko-mazurskie, a z kolei liderem działań na rzecz wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw było województwo mazowieckie.

Wykres 2. Wartość projektów realizowanych w ramach budżetu UE 2004-2006 w przeliczeniu na 1 mieszkańca [w PLN].



Źródło: opracowanie własne na podstawie Mapy Dotacji MIR, data dostępu 24.03.2015.

Analiza korelacji dotycząca wieloletnich ram finansowych w lata 2004-2006 nie przynosi żadnych statystycznie istotnych wyników. Ale już analiza wykraczająca poza ramy czasowe kolejnych

okresów programowania wskazuje na istnienie dodatniej i wyraźniej zależności pomiędzy wydatkami poniesionymi w ramach SPO RZL i PO KL w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa. Z kolei ujemna i dość wyraźna zależność łączy SPO RZL i PO IG. Otrzymane wyniki wskazują na zbieżną relację inwestycji w kapitał ludzki w latach 2004-2006 i 2007-2013. To z kolei oznacza, że województwa w których lokowano względnie więcej środków w ramach realizacji projektów w SPO KL zostało przeniesione na grunt realizacji PO KL.

Tabela 2. Miary korelacji dla łącznej wartości projektów w programie w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa.

			PO KL	PO IG	SPO WKP	SPO RZL
Tau b Kendalla	SPO WKP		-,283	,100	1	
		p	,126	,589		
	SPO RZL		,550**	-,433*	,000	1
		p	,003	,019	1,000	
rho Spearmana	SPO WKP		-,403	,179	1	
		p	,122	,506		
	SPO RZL		,703**	-,638**	-,035	1
		p	,002	,008	,897	
Pearsona	SPO WKP		-,383	,244	1	
		p	,143	,362		
	SPO RZL		,750**	-,509*	,029	1
		p	,001	,044	,916	

* Korelacja jest istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).
** Korelacja jest istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).
p – istotność dwustronna

Źródło: opracowanie własne.

Skuteczne zarządzanie rozwojem wymaga bezwzględnie określenia sensu i celu działania z nadrzędną rolą kapitału ludzkiego[23]. Nauka dostarcza licznych dowodów na to, że opieranie rozwoju regionów słabo rozwiniętych wyłącznie na napływie środków zewnętrznych, w tym związanych z budową infrastruktury nie jest rozwiązaniem skutecznym[24]. Jednak w żadnym przypadku nie chodzi o podwyższanie statystyk odnoszących się do zasobów posiadanego kapitału ludzkiego i rzeczowego, a stworzenia realnych szans na włączenie społeczeństwa w proces gospodarowania. Jest to szczególnie istotne tam, gdzie praca jest towarem deficytowym, lub jej świadczenie pozostaje na wątpliwym poziomie opłacalności wobec świadczeń społecznych oferowanych przez państwo.

Dysfunkcje polityki regionalnej UE

Samorządy dysponujące bogatym instrumentarium zarządzania rozwojem winny bezwzględnie obok zabezpieczania bieżącej działalności podejmować działania strategiczne każdorazowo uwzględniając w nich udział przedsiębiorców. W sytuacji, gdy samorządy nie są zainteresowane

[23] F Piontek, B. Piontek, Zarządzanie rozwojem niszowym dla zapewnienia spójności społeczno – ekonomicznej, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej, z. 24, Rzeszów 2012, s. 78.

[24] G. Gorzelak, Fakty i mity …, op. cit., s. 5.

realizacją projektów prorozwojowych powinny przedsięwziąć działania o charakterze informacyjno-doradczym oraz finansowym skierowane do lokalnych podmiotów gospodarki narodowej, tak by poprzez ich działania kształtować długofalową wizję rozwoju lokalnego i regionalnego. Zaprezentowane powyżej dane nie uwzględniają wprawdzie sektora z którego wywodzi się projektodawca jest jednak syntetyczną wykładnią aktywności i preferencji całych regionów.

Dostęp do funduszy europejskich w ramach których finansowane są w 100% projekty nie wymagające od projektodawcy generowania zysku i zachowania trwałości doprowadziły do sytuacji w której beneficjenci wsparcia zwiększyli grono pośredników w systemie redystrybucji środków publicznych zabezpieczając sobie w sposób bezwzględny środki finansowe na owe pośrednictwo. Obszar ten dość zręcznie zagospodarowany został przez instytucje publiczne, sektor pozarządowy i przedsiębiorców zainteresowanych zmniejszeniem kosztów stałych swojej działalności lub po prostu tworzeniem miejsc pracy wyłącznie związanych z obsługą projektów. Nie można w żadnym z powyższych przypadków mówić o budowaniu trwałej przewagi konkurencyjnej z poziomu beneficjentów-projektodawców. Owszem istotą tych przedsięwzięć jest efekt wykazywany przez beneficjentów ostatecznych wsparcia projektowego. W tym miejscu można mieć wiele uzasadnionych wątpliwości nie tylko z uwagi na szereg krytycznych głosów wobec braku niskiej jakości, a wręcz nieprzydatności licznych inicjatyw projektowych, ale przede wszystkim z uwagi na brak przekładalności podejmowanych działań na poprawę sytuacji na rynku pracy. Polska wśród państw członkowskich UE nadal wyróżnia się jednym z najniższych wskaźników zatrudnienia, a jednocześnie towarzyszy temu relatywnie bardzo niska siła nabywcza[25].

Ryzyko realizacji projektów w obszarze kapitału ludzkiego, przy zachowaniu pełnej rzetelności projektowej finansowej i operacyjnej, sprowadza się głównie do obszaru zmienności interpretacyjnej wytycznych związanych z realizacją poszczególnych programów oraz wykorzystaniem – niestety cząstko sprzecznej – wykładni stanowionej przez urzędników zaangażowanych we wdrażanie i kontrolę projektów. Mimo wszystko jest to obszar o relatywnie niskim poziomie ryzyk wpisanych w działalność przedsiębiorczą. W porównaniu z projektami wymagającymi zabezpieczenia wysokiego wkładu własnego, opiewających na relatywnie wysokie kwoty, angażowania wielu partnerów lub podwykonawców, pozyskiwania stosownych pozwoleń oraz tworzenia infrastruktury są to projekty zdecydowanie łatwiejsze na etapie aplikacyjnym i wdrożeniowym.

[25] D. Jegorow, Polska gospodarka u progu 2014 roku – statystyczna analiza porównawcza w układzie międzynarodowym oparta na wybranych wskaźnikach makro-ekonomicznych, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", z 39: W kierunku zintegrowanego rozwoju, 2014, s. 164, 170-171.

W brak realnych efektów polityki spójności wpisuje się przyjęty system sprawozdawczości, który sprowadzony został do gromadzenia informacji na temat poziomu wydatkowanych środków w gospodarce narodowej bez wnikania w ogólne trendy rozwojowe w wymiarze społecznym i gospodarczym. Podejście to może prowadzić do błędnych wniosków. Ekscytacja wysokim poziomem zakontraktowanych środków finansowych bez wnikania w dokonujące się przemiany społeczno-gospodarcze w układzie regionalnym jest optyką nie do przyjęcia. Niestety podejście to dominuje w przekazie MIR, które przedstawiając sprawozdania z realizacji projektów w ramach perspektywy 2007-2013 na pierwszy plan wysuwa dwie informacje: „do tej pory zainwestowaliśmy", wartość podpisanych umów"[26]. Oczywiście sprawozdawczość w tym obszarze jest niezbędna, ale nie może być traktowana jako bezwzględny i jednoznaczny wyznacznik sukcesu. Problem ten nie dotyczy wyłącznie Polski, a wynika wprost z zasad i reguł wprowadzonych przez organy UE. Nie można jednak bezrefleksyjnie przyjmować wszystkich rozwiązań a priori traktując je jako w 100% poprawne. Formułowanie nowych rozwiązań wymaga rzetelnej sprawozdawczości, która nie może ograniczać się do ekstatycznego przekazu bazującego na hołdzie dla zrealizowanych projektów i w związku z tym poniesionych wysokich nakładów finansowych. Rzetelność przekazu jest niezmiernie ważna by Polska nie stała się niechlubnym pomnikiem porażki polityki regionalnej UE.

Poszukiwanie symptomatycznych dla polskich regionów ekstremów rozwojowych zarówno biegunów, jak i hamulców nie może odbywać się z pominięciem analizy wskaźnikowo-relacyjnej. Optymalne wykorzystanie pojawiających się szans wymaga przeprowadzenia krytycznej analizy podjętych już w tym obszarze działań. Przedstawiciele władz odpowiedzialnych za politykę regionalną na wszystkich szczeblach muszą zdawać sobie sprawę, że tylko dobrze zainwestowane fundusze przynoszą realne korzyści. Ożywienie gospodarcze regionów peryferyjnych stanowi niezwykle trudne wyzwanie. Wymaga konsekwentnych i długofalowych działań, opartych na jednoznacznie interpretowalnych danych statystycznych, opisujących zastaną rzeczywistość jednak nie tylko w wymiarze ilościowym, ale również jakościowym[27].

Zakończenie

Monitoring efektywności działań podejmowanych w ramach instrumentów polityki spójności bezwzględnie musi opierać się na analizach statystycznych wpisanych w system statystyki publicznej. Właściwe kształtowanie inwestycji rozwojowych wpisanych w politykę regionalną jest kluczowe dla

---

[26] Poziom realizacji programów - stan na 6 kwietnia 2015 r., http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Strony/poziom_realizacji_NSS_06042015_07042015.aspx, dostęp: 6 kwietnia 2015 r.

[27] D. Jegorow, Dyspersja rozwojowa …, op. cit.

rozwoju każdego kraju. W Polsce ma to szczególne znaczenie, co wynika ze zmiany sposobu finansowania ogółu inwestycji wpisanych w system funduszy europejskich warunkowanych kolejnymi wieloletnimi ramami finansowymi. Niezależnie jednak od sposobu finansowania wszelkiego rodzaju programów i projektów priorytetem we właściwym formułowaniu planów rozwojowych jest poprzedzanie ich wieloaspektową oceną ex ante w ujęciu przestrzenno-administracyjnym na możliwie najniższym poziomie agregacji i oceną ex post budowaną według tych samych zasad. Podejście to ma fundamentalne znaczenie w osiąganiu zamierzonych efektów polityki spójności UE[28].

Fundusze europejskie wpisane w poszczególne programy operacyjne mają istotnie zróżnicowaną formułę aplikowania i realizacji zarówno pod względem formalnym, jak i finansowym. Projekty mogą być zatem przedsięwzięciami złożonymi obwarowanymi licznymi wymogami formalno-organizacyjnymi stanowiącymi warunek konieczny ich realizacji, ale mogą również stanowić bezpośrednie lub pośrednie zasilenie bieżącej działalności beneficjenta – projektodawcy lub podległej jemu jednostki. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że istnieje statystycznie istotna zależność pomiędzy poziomem absorpcji funduszy europejskich w podziale na poszczególne programy pomocowe. Województwa w których wskaźniki rozwoju gospodarczego są relatywnie niższe realizują zdecydowanie więcej projektów w zakresie zasobów ludzkich (w wymiarze ich ogólnego montażu finansowego). Zidentyfikowaną zależność należy rozpatrywać w perspektywie minionej dekady. Jednocześnie te same województwa znacznie mniej środków pozyskują w ramach inicjatyw nastawionych na budowanie konkurencyjnej gospodarki. Optymalizacja wyborów projektowych jest w pełni suwerenną sprawą lokalnych władz, tym bardziej przedsiębiorców. O ile w przypadku władzy publicznej niefrasobliwość w aplikowaniu o tego typu środki w przypadku zidentyfikowanych zapóźnień rozwojowych nie powinno mieć absolutnie miejsca, o tyle w przypadku przedsiębiorców założona ich całkowita niezależność rynkowa daje im pełną swobodę działania. Nie powinno to jednak zostawać absolutnie obojętne władzom lokalnym, regionalnym i krajowym.

Programowanie polityki spójności na poziomie UE winno zostać poddane gruntownej rewizji począwszy od założeń, poprzez mechanizmy wdrożeniowe, po efekty ilościowe i jakościowe. Permanentny eksperyment włączający narody do budowania spójnej europejskiej gospodarki wydaje być się realizowany w oderwaniu od dowodów empirycznych. Rozpoznanie procesów gospodarczych należy w tym przypadku łączyć z ułomnymi mechanizmami zarządzania strategicznego i operacyjnego na poziomie UE, jak i Polski.

[28] Ibidem.

Literatura

[1] Churski P., Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju, w: P. Churski (red.), Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 25/2014. Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2014.

[2] Drejerska N., Dochody i wydatki publiczne jako elementy polityki rozwoju regionalnego w Polsce, Zeszyty Naukowe SGGW, „Finanse i Marketing" nr 4(53): Polityki Europejskie, 2010.

[3] Drejerska N., Krajowa polityka rozwoju regionalnego a programowanie rozwoju regionów, Studia i Materiały. „Miscellanea Oeconomicae", 2012, R. 16, nr 2.

[4] Głodowska A., Znaczenie konwergencji w aktualnej i przyszłej polityce strukturalnej Unii Europejskiej, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, z. 24: Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu, 2012.

[5] Gorzelak G., Fakty i mity rozwoju regionalnego, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 2(36)/2009.

[6] Grosse T. G., Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego, „Studia Regionalne i Lokalne", Nr 1(8)/2002.

[7] Jegorow D., Dyspersja rozwojowa polskich regionów po akcesji Polski do Unii Europejskiej – regres rozwojowy Polski Wschodniej, w: Polska i Chorwacja a Unia Europejska, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej, Chełm 2015.

[8] Jegorow D., Polska gospodarka u progu 2014 roku – statystyczna analiza porównawcza w układzie międzynarodowym oparta na wybranych wskaźnikach makro-ekonomicznych, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", z 39: W kierunku zintegrowanego rozwoju, 2014.

[9] Kudełko J., Uwarunkowania rozwoju regionalnego w świetle założeń europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020, „Studia Ekonomiczne", nr 166: Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2014.

[10] Piontek F., Piontek B., Zarządzanie rozwojem niszowym dla zapewnienia spójności społeczno – ekonomicznej, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej, z. 24, Rzeszów 2012.

[11] Rakowska J., Wojewódzka A., Strategie rozwoju powiatów oraz fundusze strukturalne UE jako instrumenty kreowania ładu przestrzennego, Zeszyty Naukowe SGGW, „Finanse i Marketing" nr 4(53): Polityki Europejskie, 2010.

[12] Szlachta J., Zaleski J., Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020, „Gospodarka Narodowa" 2010, nr 10.

[13] Zarówna M., Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w świetle teorii rozwoju niezrównoważonego oraz jego implementacje w XX wieku, Prace naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, T. 29 (4), 2014.

[14] Polska, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, MRR, Warszawa, maj 2007.

[15] Portal Funduszy Europejskich, Słownik: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/slownik, dostęp: 6 kwietnia 2015 r.

[16] Poziom realizacji programów - stan na 6 kwietnia 2015 r., http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Strony/poziom_realizacji_NSS_06042015_07042015.aspx, dostęp: 6 kwietnia 2015 r.

[17] Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MIR, Warszawa, październik 2013.

[18] Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MIR, Warszawa, styczeń 2015.

[19] Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013, MIR, Warszawa, marzec 2015.

Summary

A characteristic feature of contemporary Polish development in the regional is the systematic deepening the existing differences in development. This is in contradiction with the essence of the European Union's cohesion policy. In particular disadvantage are Polish province of Eastern except Podkarpacie. Development of human capital is detached from the process of creating economic base. As a result, the desirability of public intervention, in which are inscribed the powerful European funds, is small.