

**RECENZJE
I
OMÓWIENIA**





Regional Dimension of the EU Economic Policies in Poland in 2007–2013, red. Adam A. Ambroziak, Warsaw School of Economics Press, Warsaw 2015, 165 ss., ISBN 978-83-8030-021-7

Recenzowana książka składa się z pięciu opracowań odnoszących się do różnych aspektów polityki spójności. Dwa pierwsze eseje autorstwa Adama A. Ambroziaka oraz Elżbiety Kaweckiej-Wyrzykowskiej dotyczą bardziej ogólnych problemów, trzy kolejne: Marzenny Weresy, Michała Schwabe oraz Grażyny Wojtkowskiej-Łodej odnoszą się do oceny działań podejmowanych w ramach polityki spójności w Polsce w okresie programowania 2007–2013. Ostatni tekst A.A. Ambroziaka koncentruje na ewaluacji pomocy państwowej skierowanej do przedsiębiorstw w latach 2007–2013.

Zasadniczo temat opracowania jest aktualny i bardzo istotny. Jak wiadomo, środki finansowe trafiające do Polski z UE (w ramach polityki regionalnej) stwarzają niepowtarzalną szansę rozwoju gospodarki. Ich znaczenie polega nie tylko na tym, że w sposób bardzo znaczący zwiększają możliwości finansowania szeroko rozumianych inwestycji, lecz także na tym, że „zmuszają” do ich podejmowania, co wymaga determinacji i skuteczności w programowaniu i realizacji zaplanowanych działań.

Jest to szczególnie ważne w kontekście faktu, że obecny okres programowania jest ostatnim, w czasie którego Polska otrzyma transfery na taką skalę. Wynika to z poniższych uwarunkowań.

Po pierwsze, niektóre regiony przestaną spełniać kryterium celu 1: Konwergencja (województwo mazowieckie). Po drugie, nastąpiła zmiana podejścia do polityki regionalnej, co znalazło swój wyraz w debacie dotyczącej polityki spójności, krytycznej ocenie jej efektywności, zwróceniu uwagi na znaczenie i rolę dobrze rozwiniętych regionów i miast, które są szczególnie predystynowane do kreowania innowacji i zdolne do emitowania impulsów wzrostu na otoczenie. Weryfikuje to pogląd, że najważniejsze jest wyrównywanie szans rozwojowych (konwergencja); bardziej efektywna może być opcja wspierania najbardziej kreatywnych i innowacyjnych ośrodków. Po pewnym czasie wskutek efektów przesączenia i rozprzestrzeniania się wiedzy (mającej charakter dobra publicznego), beneficjentami wzrostu „najsilniejszych” staną się regiony mniej rozwinięte. Po trzecie, batalia dotycząca budżetu na okres horyzontu finansowego 2014–2020 wskazuje, że można się liczyć z przyszłymi ograniczeniami budżetowymi (było to już zapowiadane), a wydaje się to szczególnie prawdo-

podobne wobec sytuacji w strefie euro i potencjalnego *Greek exit*, co może spowodować znaczne turbulencje na rynkach UE.

Oznacza to, że europejskie pieniądze otrzymane w tym okresie programowania powinny być inwestowane w sposób szczególnie przemyślany i że niezwykle ważne są wnioski płynące z doświadczeń lat 2007–2013. Dlatego opracowania, które podejmują tego typu analizy, są bardzo cenne, ponieważ – na bazie rzetelnej analizy – formułują rekomendacje wobec polityki (*policy implications*) i polityków, wskazując, na co należy zwrócić szczególną uwagę w obecnym okresie programowania i jak uniknąć błędów popełnionych w latach 2007–2013.

Prezentowane eseje podejmują różne tematy. Łączy je motyw przewodni: polityka spójności. Tekst A.A. Ambroziaka dotyczy ewolucji podejścia do polityki spójności i w klarowny sposób przedstawia, że obecna opcja tej polityki może zmienić zasady podziału środków w przyszłych okresach programowania, co – jak już wspomniałam – powinno stanowić „sygnał ostrzegawczy” dla Polski.

Drugie opracowanie – autorstwa E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej – koncentruje się na zagadnieniu, w jakim stopniu polskie dokumenty strategiczne są zgodne ze strategią lizbońską i strategią „Europa 2020”. Uważam, że podjęcie tego problemu jest bardzo ważne; kluczowym elementem powodzenia implementacji i realizacji projektów jest wyeliminowanie potencjalnych sprzeczności w podstawowych dokumentach narodowych i unijnych.

Trzy kolejne teksty: M.A. Weresy, M. Schwabe oraz G. Wojtkowskiej-Łodej dotyczą oceny realizacji projektów wdrażanych w okresie programowania 2007–2013 w trzech dziedzinach: innowacyjność i konkurencyjność przedsiębiorstw, kapitał ludzki oraz ochrona środowiska. Sądzę, że wybór tych właśnie obszarów jest w pełni uzasadniony. W świetle współczesnego dorobku nowej geografii ekonomicznej i nowych teorii wzrostu podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności oraz jakość kapitału ludzkiego stanowią najważniejsze czynniki wzrostu, natomiast polityka ochrony środowiska jest jedną z najbardziej restrykcyjnych polityk, która ten wzrost (w średniej perspektywie czasu) może wręcz ograniczać.

Książkę kończy opracowanie Adama A. Ambroziaka pt.: *State Aid to Enterprises in Polish regions in the Period 2007–2013*, w którym przeanalizowano pomoc państwową przeznaczoną na rozwój i poprawę konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w ujęciu regionalnym, co – moim zdaniem – stanowi znakomite uzupełnienie całości rozważań.

W opracowaniach, ze względu na specyfikę podejmowanej problematyki, zastosowano różne metodologie, adekwatne do tematów. W części esejów, obok analizy jakościowej, dokonano analizy danych statystycznych,

obrazując poziom i strukturę absorpcji środków, przedstawiono pewne prawidłowości i trendy, które niejednokrotnie wskazują na znaczną asymetrię w ich wykorzystaniu przez polskie regiony.

Pierwszy esej, autorstwa Adama A. Ambroziaka pt. *Theoretical aspects of regional intervention*, stanowi bardzo dobry wstęp do dalszych rozważań. W tekście tym dokonano rzetelnego, kompleksowego przeglądu literatury, pokazując w skrócie (koniecznym ze względu na rozmiary opracowania) całą złożoność problemów dotyczących polityki regionalnej i trudności w wyborze jej właściwej opcji. Autor dokonuje oceny tej polityki (podobnie, jak w innych opracowaniach) w różnych aspektach: z punktu widzenia racji politycznych, społeczno-moralnych oraz ekonomicznych. Nie pomija żadnych ważnych w debacie głosów. Przytacza argumenty znajdujące się w Raporcie Barca, Raporcie Banku Światowego, które – poza sporem – miały bardzo istotny wpływ na zmianę podejścia do polityki regionalnej. Warto podkreślić, że autor, analizując różne opcje polityki spójności, zachowuje neutralność, obiektywnie przedstawia argumenty przytaczane przez autorów – najistotniejszych dla przebiegu debaty – innych opracowań. Z przeglądu dokonanego przez A.A. Ambroziaka wynika wyraźnie, jak ewaluowało podejście do polityki regionalnej.

Na marginesie tej debaty warto zauważyć, że polityka regionalna przez długie lata „opierała się” zmianom w filozofii podejścia do gospodarki. Dotyczy to głównie lat 80., w których zaczęto ponownie dostrzegać zalety wolnego rynku, wolności gospodarczej i postulowano, aby zredukować rolę państwa do niezbędnego minimum. Szczególny wyraz znalazło to w gospodarce Wielkiej Brytanii w okresie rządów Margaret Thatcher (1979–1990) i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w czasie prezydentury Ronalda Reagana (1981–1989). Podejście to było popierane również przez instytucje międzynarodowe (Konsensus Waszyngtoński).

Zmianom w polityce gospodarczej towarzyszyła debata dotycząca jej roli i zakresu ingerencji. Wskazywano na to, że niedoskonałości interwencji rządowych są bardziej szkodliwe od niedoskonałości rynku. Mimo to w tym samym okresie europejska polityka regionalna (EFRR rozpoczął działalność w 1975 r., ale na początku zajmował się głównie refundacją wydatków krajowych), obok wsparcia sektora MSP, instytucji otoczenia biznesu, inwestycji niematerialnych, B+R, transferu technologii, zasobów ludzkich, skierowana była również do obszarów „przechodzących kryzys strukturalny”, co było wyraźnie sprzeczne z zyskującym na popularności „dogmatem” efektywności działań horyzontalnych.

W następnym okresie (1989–1993) stało się to jeszcze bardziej spektakularne. Cel 2. polityki regionalnej został sformułowany: „Konwersja regionów lub części regionów poważnie poszkodowanych w wyniku spad-

ku znaczenia przemysłu, w których występuje ponadprzeciętna stopa bezrobocia, wyższy od przeciętnego udział zatrudnienia w przemyśle przy równoczesnym spadku miejsc pracy w tych przemysłach”. Celowi temu towarzyszyły inicjatywy: RECHAR (wsparcie obszarów zależnych od górnictwa węglowego), RETEX (konwersja obszarów o dominującej roli przemysłu tekstylnego), KONVER (konwersja obszarów o dominującym udziale przemysłu zbrojeniowego).

Paradoksalnie dzisiaj, gdy zbiorowe rekolacje kryzysowe spowodowały weryfikację skrajnie neoliberalnego podejścia do gospodarki, gdy gigantyczna pomoc skierowana do sektora finansowego zachwiała dogmatem, że mechanizm rynkowy najlepiej „upora się” się z załamaniem, w polityce spójności pojawiają się próby mające charakter odwrotny; opcja wyrównawcza uznana zostaje za mało efektywną i – co prawda – nie wycofano się z niej jeszcze, ale jej ranga i znaczenie się zmniejszają.

Abstrahując od tych uwag, w przeglądzie literatury dokonany przez A.A. Ambroziaka widać – jak już wspomniałam – ewolucję podejścia do interwencji. Autor podaje, na czym polega nowe podejście; jedną z jego najistotniejszych cech jest dostosowanie rodzaju interwencji do specyfiki regionu z jego wszystkimi uwarunkowaniami (s. 24).

Autor przytacza też raport OECD, z którego wynika, że generalny bilans efektów polityki spójności jest rozczarowujący, co powinno stanowić jeszcze jedną przestrożę, że należy obecnie zagwarantowane pieniądze wydawać na przemyślane, uzasadnione inwestycje, dostosowane do potencjału endogenicznego regionu.

W drugim tekście, autorstwa E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej pt. *Alignment of the Cohesion Policy in Poland to objectives and principles of EU economic strategies (the Lisbon and Europe 2020 Strategies)*, przedstawiono, czy i w jakim stopniu cele polityki regionalnej w Polsce są skoordynowane z ekonomicznymi strategiami UE (strategią lizbońską i strategią „Europa 2020”). Autorka w wnikliwy sposób dokonała – zgodnie z zapowiedzą zawartą we wstępie – analizy zapisów dotyczących polityki spójności w strategii lizbońskiej, a następnie prześledziła, czy i na ile znalazły one swoje odzwierciedlenie w celach wyartykułowanych w polskich dokumentach strategicznych. Jeżeli chodzi o strategię „Europa 2020”, skoncentrowano się na tym, jak polityka spójności realizuje cele tej strategii. Autorka odnosi się też do odnowionej strategii, słusznie wskazując, że jej zmodyfikowana wersja uwzględnia już nowe podejście do tej polityki w latach programowania 2007–2013. Następnie autorka wskazuje na zapisy w polskich dokumentach strategicznych (DSRK, Strategia 2020, NSR 2020) oraz pokazuje dziewięć zintegrowanych z nimi strategii, których już nawet same nazwy (tytuły) świadczą o korelacji z celami polityki spójności.

Generalna konkluzja tego zdyscyplinowanego intelektualnie wywodu jest taka, że wskutek poprzednio zgromadzonych doświadczeń nastąpiły zmiany polegające na tym, że kraje członkowskie i regiony będą zmuszone do skoncentrowania wysiłków na ograniczonej liczbie inwestycji, po to aby zmaksymalizować ich skutki. Zmiana podejścia przejawia się również w pewnej możliwości dostosowań, które stwarza koordynacja prac w ramach europejskiego semestru.

Istotnie, wszystkie przedstawione przez autorkę argumenty wskazują na to, że obecne dokumenty strategiczne UE i Polski cechuje wysoki stopień koherentności, co stanowi dobrą podstawę do realizacji celów polityki spójności, zarówno na szczeblu UE, jak i narodowym i regionalnym. Warto dodać, że autorka dostrzega problemy związane z procedurami obowiązującymi w polityce spójności, określając je jako skrajnie biurokratyczne, czasochłonne, angażujące rzesze urzędników.

Opracowanie autorstwa M.A. Weresy pt.: *Instruments of Regional Innovation Policy Supporting Improvements in the Competitive Position of Polish Enterprises in 2007–2013* koncentruje się na identyfikacji narzędzi polityki innowacyjnej wspierającej konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, które zostały uruchomione w poprzedniej perspektywie finansowej (w polskich regionach). Mimo skromnej objętości opracowania autorka w syntetyczny sposób porusza wszystkie ważne, potrzebne do kompleksowej analizy wątki. Krótkie wprowadzenie teoretyczne przypomina o tym, że kategoria konkurencyjności jest niezwykle złożona, że podejście do niej nie jest jednoznaczne (wskazują na to badania Ecorysu, konstrukcja wskaźnika RCI itd.). Następnie odniesiono się do problemu, czy w Regionalnej Strategii Innowacji właściwie ujęto problem innowacyjności i konkurencyjności na poziomie przedsiębiorstw. Autorka dostrzega zróżnicowanie w regionalnych strategiach innowacji i za Gorzelakiem dokonuje ich podziału na trzy grupy (przy uwzględnieniu określonych kryteriów). Następnie przedstawia instrumenty wsparcia innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw w Polsce (w podziale na trzy grupy regionów) i pokazuje alokację funduszy z RPO wspierających innowacyjność i konkurencyjność. Zaprezentowane dane wskazują na bardzo duże regionalne zróżnicowania, jakkolwiek wiele projektów ma szansę być wdrożonych jeszcze do końca 2015 roku, co może nieco zmienić skalę dysproporcji. Drugim powodem przemawiającym za ostrożnością w interpretacji dzisiaj dostępnych danych jest fakt, że efekty alokacji mogą ujawnić się w dłuższej perspektywie czasowej. Zachęcałabym autorkę do kontynuacji tych interesujących badań, ponieważ wnioski mogą być bardzo istotne. Konkluzja z przeprowadzonej przez M.A. Weresę analizy wskazuje na to, że mimo wielu zastosowanych narzędzi i znacznych wysiłków zabrakło koordyna-

cji w stosowaniu różnego typu instrumentów, co umożliwiłoby zachowanie równowagi między wsparciem konkurencyjności i spójności. Jest to ważny wniosek, który stanowi cenną wskazówkę dla decydentów.

Opracowanie M. Schwabe nosi tytuł *Effectiveness of support instruments for Polish entrepreneurs within the EU human capital development policy in the years 2007–2013*. Jest to temat niezwykle ważny, ponieważ, jak już wspomniałam, obecnie kapitał ludzki uważany jest za kluczowy czynnik rozwoju gospodarczego. Autor przedstawia cele oraz priorytety RPO Kapitał Ludzki (wskazując na te, które realizowane były na poziomie regionów, a które na poziomie kraju). Przedstawiony przez autora bilans przedsięwzięć przeprowadzonych w ramach RPO KL wydaje się być bardzo znaczący. Z drugiej strony ocena Polski na tle innych krajów UE czy w rankingach GCR jest wysoce niezadowolająca. Czy zatem można oceniać inwestycje w kapitał ludzki wyłącznie na podstawie wydatków w różne formy jego doskonalenia? Czy dobre oceny wystawiane kursom (podnoszenia kwalifikacji, kształcenia czy doskonalenia zawodowego) przez osoby z nich korzystające są istotnie obiektywne? Autor w sposób bardzo precyzyjny wskazuje na to, że tego typu oceny mogą być nieprawdziwe. Dodatkowo, co wydaje się argumentem najpoważniejszym, programy proponowanych kursów są nieadekwatne do potrzeb przedsiębiorstw, a kwalifikacje prowadzących nie zawsze odpowiednie.

Opracowanie G. Wojtkowskiej-Łodej pt. *Aid Instruments for Entrepreneurs in Regions in Poland under the EU Environmental Policy in the years 2007–2013* dotyczy kolejnego, niezwykle ważnego i wrażliwego dzisiaj tematu związanego z polityką środowiskową. Autorka przedstawia w nim cele i narzędzia polityki ochrony środowiska, polskie dokumenty regulujące problemy ochrony środowiska, wskazując na ich zgodność z regulacjami europejskimi. W opracowaniu zaprezentowano również dane dotyczące wydatkowania środków na ochronę środowiska w podziale na krajowe i regionalne programy operacyjne oraz dane dotyczące implementacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Kompleksowa analiza wskaźników wskazuje na to, że projekty współfinansowane z funduszy UE w znaczący sposób przyczyniły się do poprawy stanu środowiska w wielu regionach w Polsce. Warto zachęcić autorkę, aby dokonała kompleksowego podsumowania realizacji projektów po 2015 r.

Lektura tych trzech opracowań dotyczących oceny działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej w okresie programowania 2007–2013 prowadzi do dość zaskakującego wniosku: najbardziej wymierne i niekwestionowane efekty w relatywnie krótkim czasie osiągnięto w realizacji programów związanych z ochroną środowiska. Przejawia się to w postaci poprawy jakości życia, chociaż ma również wymiar ekonomicz-

ny, a ten w przypadku energochłonnej polskiej gospodarki, w znacznej mierze bazującej na węglu, nie jest tak optymistyczny.

Ostatni z esejów, autorstwa A.A. Ambroziaka, zatytułowany jest *State Aid to Enterprises in Polish Regions in the Period 2007–2013*. Jak wiadomo, pomoc publiczna obwarowana jest szczególnymi restrykcjami (dopuszcza się jej stosowanie w celu łagodzenia niedoskonałości rynku). Analiza przeprowadzona przez autora wskazuje, że tylko 30% z ogólnej sumy wydanej na pomoc publiczną zostało przeznaczonych na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw (pomoc w zakresie B+R+I, pomoc dla MSP, na różne formy szkoleń i pomoc regionalna). Badanie A.A. Ambroziaka prowadzi do bardzo istotnych wniosków, które – w mojej opinii – stanowią podstawę do głębokiej refleksji nad zmianami ukierunkowania wydatków w ramach pomocy publicznej.

Recenzowane opracowania cechuje bardzo wysoki poziom naukowy. Poszczególne eseje układają się w spójną całość, a ich lektura dostarcza wielu istotnych i aktualnych informacji na temat polityki spójności. W syntetyczny sposób pokazano jej ewolucję i debatę teoretyczną, która do tej ewolucji doradziła. Wykazano, że polskie dokumenty strategiczne są zgodne ze strategiami UE, co – zważywszy na dodatkowe uzgodnienia w ramach europejskiego semestru – stwarza dobre podstawy do realizacji zamierzonych działań. Przedstawiono również – na podstawie wnikliwej analizy danych statystycznych – konkluzje z doświadczeń poprzedniego okresu programowania w dziedzinach: innowacyjność i konkurencyjność, kapitał ludzki, ochrona środowiska oraz pomoc publiczna dla przedsiębiorstw. Wnioski te są niezwykle wartościowe i powinny zostać upublicznione oraz uwzględnione w realizacji projektów w obecnym okresie programowania. Ma to ogromne znaczenie dla lepszego i efektywniejszego wykorzystania środków oraz uniknięcia błędów popełnionych w latach 2007–2013.

Prof. dr hab. Krystyna Gawlikowska-Hueckel