

Zakończenie

Prezentowane opracowanie jest próbą syntetycznego opisu wielkości, struktury i przestrzennego zróżnicowania napływu do polskich regionów kapitału finansowego w postaci płatności programów pomocowych Unii Europejskiej. W siedmiu rozdziałach omówiono cele, miejsca i skutki wydania 483,4 mld zł w ramach programów UE w perspektywie budżetowej 2007–2013. Za cel pracy przyjęto, poza przestrzennym opisem, również ocenę wpływu tych funduszy na poszczególne elementy kapitału terytorialnego polskich regionów, który to kapitał warunkuje zdolność regionów do endogenicznego rozwoju. Starano się również rozpoznać, w jakim stopniu poprawa kapitału terytorialnego z pomocą programów UE przyczynia się do zmniejszenia dysproporcji rozwojowych w różnych skalach przestrzennych: między Polską a innymi krajami Unii, pomiędzy regionami zachodniej i wschodniej części kraju oraz pomiędzy regionalnymi centrami a peryferiami.

Wśród składników kapitału terytorialnego za szczególnie istotny we współczesnej teorii i polityce rozwoju regionalnego uważa się kapitał ludzki i społeczny. Wśród programów pomocowych UE niektóre całościowo (PO Kapitał Ludzki) lub częściowo (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, regionalne programy operacyjne) ukierunkowane były na budowanie kapitału ludzkiego i społecznego. Opis tych działań (rozd. III) pozwala stwierdzić, że środki z programów UE przyczyniły się do rozwoju kapitału społecznego i ludzkiego m.in. przez działania na rzecz edukacji, rozwoju zawodowego, przez wsparcie dla młodych i aktywnych rolników oraz aktywizację lokalnych społeczności. Działania te były w dużym stopniu realizowane na obszarach wiejskich. Zarówno wsparcie programów UE, jak i ocena ich skuteczności, koncentruje się na zewnętrznych i mierzalnych cechach ludności i organizacji. Nie sposób zatem stwierdzić czy i w jaki sposób działania UE przyczyniły się do zmian postaw, zaufania i długofalowego zaangażowania obywatelskiego.

Nie bez znaczenia dla kształtowania kapitału ludzkiego obszarów wiejskich były też płatności bezpośrednie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (rozd. IV). Stanowiły one drugie, po PO Infrastruktura i Środowisko, źródło płatności w ramach pro-

gramów UE. W przeciwieństwie do środków innych programów, były przyznawane bezwarunkowo według egalitarnych zasad. Dlatego często są ignorowane w dyskusji o rozwojowych efektach polityk Unii Europejskiej jako środki o charakterze socjalnym, a nie inwestycyjnym. Jednak środki te istotnie podniosły jakość życia na obszarach wiejskich podnosząc dochody rolniczych gospodarstw wiejskich i przynosząc efekty synergiczne ze środkami dla przedsiębiorstw, organizacji i poprawą infrastruktury społecznej i technicznej realizowanej na obszarach wiejskich w ramach innych programów. Można oczekiwać, że wpłynęły m.in. na decyzje migracyjne oraz możliwości edukacyjne młodych mieszkańców obszarów wiejskich, a więc również miały znaczenie dla kapitału ludzkiego tych terenów. Ze względu na indywidualny charakter wydatkowania niemożliwa jest jednak precyzyjna ocena efektów tych działań.

Największa część środków programów pomocowych UE w perspektywie 2007–2013 przeznaczona była na rozwój kapitału materialnego regionów Polski. Były to środki z PO Infrastruktura i Środowisko, ukierunkowane na rozwój infrastruktury technicznej (przede wszystkim transportowej) oraz ochronę zasobów naturalnych, ponadto znaczna część środków z pozostałych ogólnopolskich oraz regionalnych programów operacyjnych, jak również pieniądze z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich skierowane na poprawę warunków i wyposażenia gospodarki rolnej. Rozdział 6 pokazał, że fundusze europejskie dla utrzymania i ochrony zasobów przyrodniczych kraju mają dwojaki charakter. Część z nich, wspierająca m.in. działania na rzecz zrównoważonej gospodarki rolnej oraz zalesienia, skierowana była głównie do słabo zaludnionych peryferyjnych obszarów kraju. Druga część, poświęcona inwestycjom mającym zmniejszyć uciążliwości gospodarki komunalnej i przemysłu, trafiała przede wszystkim do miast. Jak pokazuje rozdz.4, środki na inwestycje w rolnictwie były dość równomiernie rozmieszczone w kraju, jednak nie zawsze koncentrowały się tam, gdzie największe potrzeby restrukturyzacyjne tego sektora. Również wsparcie inwestycji infrastrukturalnych (rozd. V) nie było skupione w regionach o największych potrzebach, choć w tym przypadku tłumaczone to było realizacją inwestycji o ponadregionalnym znaczeniu.

Dokładna ilościowa ocena wpływu środków pomocowych Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy Polski, a co za tym idzie konwergencję rozwojową Unii w wymiarze międzynarodowym, jest niewykonalna. Jednak nie ma wątpliwości, że osiągnięcie przez Polskę w okresie 2007–2013 najwyższego tempa wzrostu gospodarczego wśród państw Unii i redukcja dystansu do unijnej średniej wartości PKB na mieszkańca z 47% do 33% (według danych Eurostatu) nie byłoby możliwe bez napływu kapitału w ramach programów pomocowych UE. Szczególne znaczenie dla rozwoju gospodarczego, poza środkami na inwestycje infrastrukturalne, miały zapewne nie omawiane szerzej w prezentowanej publikacji środki na rozwój innowacji (PO Innowacyjna Gospodarka).

W okresie wydatkowania omawianych funduszy (2007–2015) nastąpił w Polsce niewielki, ale wyraźny wzrost dysproporcji rozwojowych między regionami oraz między regionalnymi centrami a peryferiami (rozdz. VII). Jednak zjawiska te nie są skutkiem oddziaływania tych funduszy, warunkowane są raczej szerszymi trendami widocznymi na poziomie polskim i międzynarodowym, m.in. dynamiką migracyjną oraz wzrostem znaczenia innowacyjnych gałęzi gospodarki o specyficznych wymaganiach lokalizacyjnych i tendencji do przestrzennej koncentracji. O ile część programów UE było ukierunkowanych na rozwój aglomeracji (np. duża część PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, a także część regionalnych programów operacyjnych), o tyle np. środki w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz PO Kapitał Ludzki były w dużej mierze kierowane do obszarów peryferyjnych. Napływ tych funduszy łagodził negatywne skutki przestrzennej polaryzacji rozwoju dla tych obszarów peryferyjnych.

Omawiane w opracowaniu środki programów pomocowych UE zaplanowanych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 były wydawane do 2015 r. W 2022 r. skończy się wydatkowanie funduszy z kolejnej perspektywy finansowej 2014–2020. Suma środków płynących do Polski w ramach Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej jest teraz jeszcze większa niż w ramach perspektywy 2007–2013. Podsumowanie i ocena skutków napływu tych środków dla rozwoju regionalnego możliwa będzie dopiero za 5 lat. Kolejny budżet Unii Europejskiej na lata 2021–2026 najprawdopodobniej zakładać będzie mniejsze środki na realizację programów pomocowych w Polsce. Będzie to skutek m.in. poprawy pozycji gospodarczej Polski wśród krajów UE oraz opuszczenia Wspólnoty przez Wielką Brytanię. Zmienia się też priorytety programów rozwojowych. Przyszły spadek napływu środków pomocowych z Unii powoduje, że relatywnie większą rolę w kształtowaniu i finansowaniu polityki regionalnej odgrywać powinien rząd i samorządy. Ocena regionalnych skutków działania programów pomocowych UE jest niezbędna, żeby przemyślanie planować dalszą politykę regionalną w kraju.