

Katarzyna Zawalińska

Ewolucja korzystania ze środków Unii Europejskiej w Polsce – miks efektów popytowych i podażowych. Recenzja książki *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej w Polsce*, pod redakcją Grzegorza Gorzelaka*

Evolution of the Use of European Union funds in Poland – a Mix of Demand and Supply Effects: Review of the Book *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej w Polsce*, edited by Grzegorz Gorzelak

Recenzowana monografia *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej w Polsce*, pod redakcją profesora Grzegorza Gorzelaka, podejmuje istotny dyskurs dotyczący terytorialnych efektów polityk europejskich w Polsce, który to temat wzbudza wciąż wiele kontrowersji nie tylko w naszym kraju. Opracowania naukowe poświęcone temu zagadnieniu nie rozstrzygnęły dotychczas jednoznacznie, czy saldo efektów tych polityk w ujęciu terytorialnym jest pozytywne czy negatywne i jakie jest zróżnicowanie tych efektów. Ponadto opracowania naukowe jeszcze w niewystarczającym stopniu odpowiedziały na pytanie, jaką rolę odgrywają te fundusze w Polsce, w jakim stopniu jest to rola np. buforowa (akumulacja środków), adaptacyjna (dostosowywanie beneficjentów i instytucji do zmieniających się warunków zewnętrznych), transformacyjna (przyspieszająca zachodzenie zmian strukturalnych) oraz pro wzrostowa (stymulująca wzrost gospodarczy) vs cywilizacyjna (związana z postępem i uczeniem się zarówno beneficjentów, jak i decydentów tych polityk).

Dr hab. Katarzyna Zawalińska, prof. IRWiR PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Modelowania Ekonomicznego, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: kzawalinska@irwirpan.waw.pl, ORCID: 0000-0003-2185-7778.

* *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej w Polsce*, G. Gorzelak (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022, ss. 261.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe. [Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Postawiony problem dotyczący efektów polityk europejskich w Polsce nawiązuje do wielu dylematów, które są już widoczne w podstawowych założeniach funkcjonowania Unii Europejskiej (UE). Wyraża się to choćby w tym, że obok polityki spójności, która ma wyrównywać szanse krajów i regionów biedniejszych, manifestuje się politykę konkurencyjności (m.in. w strategii lizbońskiej), która generalnie ma faworyzować jak najwyższy wzrost gospodarczy i postęp technologiczny. Dylematy towarzyszące politykom europejskim zawierają się m.in. w następujących pytaniach: w jakim zakresie polityki te powinny wspierać równość, a w jakim efektywność? Które efekty polityk należy bardziej wzmacniać, czy te dające natychmiastowe, ale krótkotrwałe efekty, czy te przynoszące trwałe efekty, ale w późniejszym czasie? Które elementy tych polityk mają bezpośredni wpływ na rozwój gospodarczy, a które wspierają rozwój cywilizacyjny? Czy wzmacniać oddziaływanie polityk poprzez większe fundusze, czy raczej przez regulacje i zasady? Dylematy te autorzy starają się rozstrzygnąć, formułując dwa główne pytania badawcze:

- czy efekty polityk unijnych mają głównie charakter podażowy, czy też popytowy?
- czy efekty te uwidaczniają się głównie w tzw. szeroko rozumianej sferze cywilizacyjnej, czy też raczej stymulują rozwój gospodarczy?

Z pytaniami tymi zmierzył się także autorski zespół omawianej tu publikacji, składający się ze specjalistów z wielu dziedzin, którzy są znawcami poszczególnych polityk unijnych i posługują się różnymi narzędziami badawczymi. Niewątpliwie stanowi to atut niniejszego opracowania. Możemy usłyszeć tu głos ekspertów w zakresie polityki makroekonomicznej i zarządzania instytucjami, znawców Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i polityki spójności, a także analityków efektów zróżnicowań przestrzennych wywołanych przez te polityki. Warto podkreślić pełne spektrum zróżnicowania poziomów analiz terytorialnych zaprezentowanych w monografii i widoczny ich układ od ogółu do szczegółu. Pierwszy rozdział zaczyna się od poziomu makro, czyli UE i krajów członkowskich, następnie analizowane są aspekty regionalne, a na końcu następuje zejście do poziomu lokalnego i gminnego. Jest to nie tylko ciekawe, ale też istotne dla wyników, które na każdym z tych poziomów okazały się inne (poziom UE – krajowy – regionalny – lokalny). Zatem struktura oraz koncepcyjne rozplanowanie monografii są bardzo przejrzyste, logiczne i spójne.

Kolejną zaletą książki jest bogactwo zastosowanych metod, zarówno ilościowych (analizy regresji wielorakiej, regionalny model równowagi ogólnej CGE [Computable General Equilibrium]), jak i jakościowych (analizy instytucjonalne, badania gmin) oraz analiz opisowych. Trudność w tego typu analizach stanowi wyodrębnienie efektu jedynie polityk unijnych, podczas gdy na gospodarkę oddziaływały również inne czynniki pozapolityczne (np. wspomniane przez autorów kryzysy finansowe czy wojna w Ukrainie datująca się od 2014 r.). Dlatego w celu

wyodrębnienia wpływu jedynie polityk, ważne było zastosowanie m.in. badań kontryfaktycznych (przy użyciu modelu TERM) czy badań pokazujących dynamikę (badania gmin porównujące opinie respondentów obecnie z tymi z lat 2013–2015), analizowanie szeregów czasowych (w badaniach ekonometrycznych odnoszenie się do zmian, a nie tylko poziomów), uwzględnienie zmian instytucjonalnych oraz tych zachodzących w samych politykach UE jako punktu odniesienia w analizach.

Ważne i potrzebne w opracowaniu są też aneksy, gdyż mają one dla czytelnika wartość już same w sobie dzięki udostępnionym w nich danym, które nie zawsze są powszechnie dostępne i wymagają zamówienia (np. charakterystyka wybranych powiatów pod względem dynamiki rozwoju i absorpcji środków unijnych), oraz pokazaniu całej ankiety adresowanej do gmin. Jednak pozostał tu pewien niedosyt polegający na tym, że w projekcie opracowano dużo więcej danych w ujęciach terytorialnych, którymi autorzy mogliby jeszcze dodatkowo podzielić się z czytelnikami. Przykładowo zabrakło większej ilości informacji o tematycznym rozkładzie i zawartości badanych programów, np. rozkład terytorialny tematów projektów z polityki spójności oraz pogrupowanych tematycznych działań z WPR.

Co wynika dla czytelnika z lektury tej monografii? Dla mnie ważnym wnioskiem płynącym z zaprezentowanych w książce badań jest to, co jednak nie było powiedziane *explicite*, a mianowicie – że nie da się osiągnąć efektów podażowych bez uprzedniego osiągnięcia efektów popytowych. Gdyby zignorować efekty popytowe oraz funkcje rozwoju cywilizacyjnego, a skupić się jedynie na polityce, która wyłącznie wspierałaby efekty podażowe i postęp ekonomiczny, to prawdopodobnie politycznie nie byłby to system do utrzymania. Bez mechanizmu niwelującego nierówności (a tylko dopuszczającego wąskie grono podmiotów efektywnych) i bez elementów cywilizacyjnych (uczenia się wszystkich obywateli i instytucji) polityka UE w Polsce wiązałaby się z niezadowoleniem społecznym i brakiem poparcia dla tej polityki. Zatem nie byłaby możliwa do wdrożenia oraz utrzymania w dłuższym okresie. A więc pytania, jakie się rodzą, to nie tyle: czy dana polityka generuje mechanizmy popytowe, czy podażowe?, ile: w jakiej proporcji generuje jedno i drugie? W jakim czasie one się pojawiają i z jaką inną polityką programy tworzą w tym względzie synergii? W przypadku rozmieszczenia przestrzennego wniosek płynący z badań jest taki, że problemem korzystania z polityk w układach terytorialnych jest nie tyle dystrybucja środków, co samo nieprzygotowanie instytucji i sięgających po nie beneficjentów. Zatem pytania, jakie w tym kontekście powstają, dotyczą tego, jak przygotować jednostki terytorialne do lepszej absorpcji środków oraz do ich bardziej efektywnego wykorzystania. Czyli nie tylko same środki muszą być prorozwojowe, ale też umiejętności ich wykorzystania się liczą, nawet jeśli środki te są w formie dochodów, a nie wsparcia inwestycji. W końcu płatności dochodowe też można przeznaczyć na inwestycje.

Kończąc – moim zdaniem – nie należy z omawianego tu opracowania wnioskować, że jedna z polityk UE jest lepsza od drugiej, gdy generuje więcej efektów podażowych, a druga więcej popytowych. Takie uproszczenie byłoby szkodliwe i pokazywałoby niezrozumienie podejścia UE do prowadzenia polityk. Po pierwsze różne polityki są wdrażane razem właśnie dlatego, żeby się dopełniać, stąd niektóre działania tych polityk, np. Filar I WPR (nakierowany na płatności bezpośrednie dla rolników) jest celowo bardziej proróżnościowy niż Filar II (nakierowany na rozwój obszarów wiejskich) czy fundusze spójności po to, żeby równoważyć efekty popytowe z podażowymi. Po drugie pełnienie przez polityki UE funkcji „rozwoju cywilizacyjnego” jest nie mniej ważne niż funkcji rozwoju ekonomicznego, dlatego też nie byłoby dobrze jednoznacznie oceniać każdej z tych funkcji, co zresztą jest prawie niemożliwe. Znow moim zdaniem należy na to patrzeć tak, że oba omawiane efekty – popytowy i podażowy – są potrzebne i to bardziej kwestia proporcji niż samego występowania któregoś z nich. Efekty te zależą bowiem od rodzaju funduszy w ramach tych polityk. Stąd m.in. taka mnogość tych polityk, funduszy oraz działań. Ważne jest też to, co podnoszono w opracowaniu – że regulacje i włączenie do wspólnego rynku mają często większy wpływ na rozwój kraju niż same fundusze.

Recenzowaną pracę uważam za bardzo wartościową i wypełniającą ważną lukę w podjętej tematyce, zwłaszcza na rynku polskim. W monografii udzielono odpowiedzi na wiele ważnych pytań związanych z efektami polityk unijnych w Polsce, w tym w szczególności na dwa najważniejsze: pierwsze dotyczące efektów podażowych vs popytowych polityk UE oraz drugie odnoszące się do charakteru tych efektów, tzn. czy wspierają one rozwój gospodarczy, czy szerzej rozumiany rozwój cywilizacyjny (poprzez uczenie się, przepływ know-how itd.). Zadane pytania zweryfikowano empirycznie za pomocą zróżnicowanych metod ilościowych i jakościowych na różnych poziomach analiz terytorialnych (UE – krajowym – regionalnym – lokalnym). Autorzy dotyczą wielu sfer interwencji polityk unijnych (ekonomicznych, instytucjonalnych, związanych z rządzeniem, z dystrybucją środków itp.). Pokazują mnogość sposobów, na jakie polityki unijne oddziałują na beneficjentów: z jednej strony są to zachęty do nowego postępowania, np. zachęty ekonomiczne (poprzez zasady funkcjonowania na wspólnym rynku), klimatyczne (narzucenie restrykcji dotyczących emisji spalin), środowiskowe (warunkowość otrzymywania środków z WPR), z drugiej zaś narzucają procedury, które wymuszają wiele zmian i stwarzają impuls do procesów uczenia się i postępowania beneficjentów i decydentów w nowy sposób.

Wyniki badań ukazanych w omówionym tu opracowaniu dostarczają ważnych przesłanek dla polityki i mogą być pomocne dla wielu grup czytelników, od decydentów polityk unijnych, przez ekspertów i instytucje finansowe funduszy unijnych do naukowców i studentów włącznie.