

DOROTA JEGOROW

FUNDUSZE EUROPEJSKIE – STYMULANTA I DESTYMULANTA ROZWOJU POLSKI

WPROWADZENIE

„Grantoza”, która ekspansywnie wkroczyła na grunt Polski po akcesji do Unii Europejskiej (UE), w teorii często polega na wprost proporcjonalnym przekładaniu wydanych funduszy europejskich na rozwój. Retoryka sprawozdawcza w przedmiotowym obszarze firmowana przez instytucje zaangażowane w politykę spójności wprawdzie ewaluowała na przestrzeni minionych lat, jednak nadal pomijany jest aspekt jakościowy efektywności realizowanych przedsięwzięć. W miejsce podsumowań opartych na kwotach wydatkowanych środków finansowych wprowadzono sprawozdawczość opartą na kwotach zainwestowanych środków. Żonglerka słowna nie zmienia jednak faktu, że badania empiryczne nie potwierdzają zjawiska realnego i trwałego przełożenia polityki rozwoju na rozwój. Wskazywanie na związek między wydatkowanymi funduszami w ramach polityki spójności a rozwojem to domena rozważań teoretycznych. Mówiąc o związku, należy brać pod uwagę zarówno implikacje pozytywne, jak i negatywne. Analizy oparte na wybranych miernikach i wskaźnikach statystyki publicznej nie potwierdzają jednak realnej skuteczności podejmowanych działań subsydiacyjnych. Wskaźniki wprawdzie rosną. Jednocześnie jednak zwiększa się zakres ubóstwa i narastają dysproporcje rozwojowe. Faktu tego nie można przemilczeć, ponieważ w grę wchodzi potężne środki publiczne. Nieefektywność podejmowanych działań rozwojowych za-

Dr DOROTA JEGOROW – adiunkt Katedry Zastosowań Matematyki w Instytucie Ekonomii i Zarządzania na Wydziale Nauk Społecznych KUL; adres do korespondencji: Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: dorotajegorow@kul.pl

miast konwergencji prowadzi do dywergencji. Z drugiej strony „maniakalne obstawanie przy demagogii zielonej wyspy”¹ wypacza prawdę poznawczą o realnym stanie gospodarki oraz jej potencjale.

Problem we wskazaniu właściwej drogi rozwoju potęguje fakt, że podział czynników rozwojowych na stymulanty i destymulanty nie jest jednoznaczny, tak jak również trudno jest oddzielić od siebie czynniki społeczne od gospodarczych i politycznych. Różnorodność podejść do kwestii rozwojowych, a także złożoność procesów powodują odmienność poglądów w tym zakresie². Komentatorzy zachodzących zmian, wywodzący się zarówno ze środowisk naukowych, jak i politycznych, wyrażają skrajnie odmienne podglądy co do oceny skuteczności polityki spójności, zwanej również polityką regionalną lub strukturalną UE. Niektórzy utożsamiają tę politykę z prostą redystrybucją dochodów poprzez transfer środków strukturalnych do uboższych regionów. Z kolei inni widzą w niej skuteczne narzędzie budowania przewagi konkurencyjnej krajów wspólnotowych jako całości³ wobec pozostałych gospodarek globu. Problem polega jednak na tym, że nauka dostarczająca coraz więcej dowodów na niewydolność istniejących rozwiązań słabo przebija się do przestrzeni publicznej ze swoimi tezami, a przekaz zdominowany przez dziennikarzy i polityków istotnie rozmija się z praktyką gospodarowania.

Niezwykle ważnym wymiarem rozwoju, znajdującym odzwierciedlenie w polityce spójności, jest przedsiębiorczość. Znalazła ona swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w strukturze funduszy europejskich. Pokażne środki każdorazowo przeznaczane są na tworzenie nowych przedsiębiorstw, a głównie na rozwój istniejących. Problem polega jednak na tym, że to, co z założenia miało stymulować gospodarkę, w wielu wypadkach stało się działaniem doraźnym, wpisanym w ramy czasowe realizacji projektu i kończącym się wraz z zakończeniem okresu finansowania przedsięwzięcia. Doprowadziło to do swoistej patologii, polegającej na zakładaniu nowych podmiotów gospodarki narodowej w wielu wypadkach wyłącznie w celu pozyskiwania dotacji i kontynuowaniu działalności w minimalnym horyzoncie czasowym, określonym wytycznymi.

¹ P. BOŻYK, *Apokalipsa według Pawła. Jak zniszczono nasz kraj*, Wrocław: Wektory 2015, s. 10.

² M. KOWALSKI, D. ŚWIĄTEK, W. DZIEMIANOWICZ, K. SZMIGIEL-RAWSKA, *Spoleczne, polityczne i ekonomiczne stymulanty i destymulanty rozwoju Mazowsza*, „Trendy Rozwojowe Mazowsza” 2012, nr 8, s. 7-8.

³ S. PASTUSZKA, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Warszawa: Difin 2012, s. 11-12.

Niniejsze opracowanie ma na celu zaprezentowanie jakościowych efektów polityki spójności w kontekście narastających problemów gospodarczych UE w obszarze wsparcia przedsiębiorców. W rozważaniach teoretycznych, opierających się na wynikach zrealizowanych badań empirycznych, została osadzona analiza wsparcia dotacyjnego przedsiębiorców w zawężeniu do dwóch działań realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) i Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG). W procesie badawczym obok studiów literaturowych wykorzystane zostały doświadczenia autorki pełniącej funkcje eksperckie podczas oceny projektów, prac ewaluacyjnych w zakresie Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz funkcji operacyjnych w projektach współfinansowanych z funduszy europejskich.

EFEKTY POLITYKI SPÓJNOŚCI

Skuteczność polityki spójności to przede wszystkim efektywne wydatkowanie funduszy europejskich. O ile kwantyfikacja nie jest w tym wypadku trudna, o tyle stwierdzenie efektywności jest problematyczne i dyskusyjne. W tym układzie pojawiają się sprzeczne oceny skuteczności polityki spójności. Raporty wykonywane na zlecenie Komisji Europejskiej wskazują na pozytywny wpływ polityki spójności na rozwój UE, oceny niezależnych ekspertów zaś nie są jednolite. W praktyce założenia teoretyczne w konfrontacji z dowodami empirycznymi coraz częściej wskazują na ułomność forsowanych rozwiązań. Wśród krytycznych uwag dominuje pogląd, że fundusze europejskie, będące podstawowym narzędziem polityki spójności, są wykorzystywane głównie na cele konsumpcyjne, często wręcz marnotrawione, a przez to nie mają większego wpływu na niwelowanie różnic rozwojowych między regionami⁴. W najnowszych analizach naukowych fundusze europejskie porównuje się ze „światem niezwyklej ułudy”, wskazując jednocześnie na „ułudę racjonalnego rozwoju”⁵.

Fundusze europejskie, postrzegane jako naturalna stymulanta rozwoju, w praktyce doprowadziły do poważnych problemów. Przestrogą dla Komisji Europejskiej oraz gremiów decyzyjnych poszczególnych państw członkowskich

⁴ Tamże, s. 292, 298-299, 302.

⁵ A. ZYBERTOWICZ, M. GURTOWSKI, R. SOJAK, *Państwo Platformy. Bilans zamknięcia*, Warszawa: Fronda 2015, s. 85, 100.

powinno być to, że Grecja, która wcześniej była największym beneficjentem polityki spójności, boryka się aktualnie z bardzo poważnymi problemami gospodarczymi⁶. Przez lata z niezwykłą konsekwencją wstrzymywała wprowadzanie reform, a fundusze europejskie w ponad 70% wydawała na infrastrukturę techniczną⁷. W istocie zabrakło realnych inwestycji. Przyjęty w Grecji model wydatkowania funduszy europejskich ma, niestety, wiele cech wspólnych z rozwiązaniami stosowanymi obecnie w Polsce. Powstała z wielkim rozmachem infrastruktura w wielu wypadkach nie znajduje odzwierciedlenia w lokalnych i regionalnych planach na ich pełne zagospodarowanie.

Kolejnym przykładem nieefektywności polityki spójności jest 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 w tych regionach projektów pokazują, że skierowane tam środki finansowe nie przyniosły znaczącej poprawy ich sytuacji społeczno-gospodarczej⁸. Obok zaawansowanych procesów konwergencji doszło do wewnątrz krajowych dywergencji⁹ obejmujących wymienione regiony.

Żadne zewnętrzne transfery finansowe nie zastąpią sił endogenicznych stymulujących rozwój. Świadomość ekonomiczna i determinacja w działaniu to warunki konieczne do rozwoju. Problem tkwi w tym, że głosy niezależnych i kompetentnych naukowców nie przebijają się do przestrzeni publicznej. Specjaliści z zakresu nauk społecznych wolą zajmować się abstrakcyjnymi modelami oraz tworzeniem lub przetwarzaniem zbiorów danych statystycznych, niż angażować w debatę publiczną i konfrontację polityczną¹⁰. W takim układzie gremia decyzyjne uwikłane politycznie zawłaszczają sobie obszar stanowienia jedynej słusznej racji. Drenowaniu budżetów towarzyszy jednocześnie systematyczne zadłużanie się w imieniu społeczności lokalnych, regionów i całych narodów. Droga ta nie jest jednak właściwa.

⁶ M. SŁODOWA-HELPA, *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, Warszawa: CeDeWu 2013, s. 202.

⁷ M.W. KOZAK, *Konflikty wokół nowego paradygmatu a rozwój regionalny Polski po 1990 roku*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 1(2014), nr 37, s. 165.

⁸ N. DREJERSKA, *Dochody i wydatki publiczne jako elementy polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW” Polityki Europejskie Finanse i Marketing 2010, nr 4(53), s. 28.

⁹ M. W. KOZAK, *Konflikty wokół nowego paradygmatu*, s. 167.

¹⁰ T. PIKETTY, *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej 2015, s. 726.

PRESJA NA WYDATKOWANIE FUNDUSZY EUROPEJSKICH

„Stawianie [...] na ilość pozyskanych funduszy, określane tzw. wciskaniem Brukseli lub «opium absorpcji», obawa przed koniecznością zwrotu niewydatkowanych środków do wspólnej puli UE i w końcu premiowanie beneficjentów, będących liderami «przerobu» szybko może przynieść konsekwencje antyrozwojowe»¹¹. Model wydatkowania środków finansowych, ukierunkowany na ilość, a nie jakość, to również model polski. Dla przykładu w roku 2011 podstawą podziału części regionalnej Krajowej Rezerwy Wykonania był ranking województw oparty na „szybkości” zakontraktowania funduszy europejskich. Założonym celem przyjętego rozwiązania było zmotywowanie samorządów do przyspieszenia wdrażania regionalnych programów operacyjnych¹². Sytuacja ta jest dowodem orientacji na środki działania i mylenie ich z celami oraz ewidentny brak wizji integracji procesów rozwojowych¹³. W sytuacji, gdy kryterium podziału środków publicznych stanowi szybkość ich wydatkowania, nie można doszukiwać się elementów efektywnego zarządzania finansami. Takie absurdalne rozwiązania są, niestety, powszechne. Bezpośrednie łącznie wydanych środków finansowych z rozwojem jest absurdem powielanym z pełną powagą przez większość polskich decydentów. Nie oznacza to absolutnie, że fundusze są zbędne. Jeżeli są, należy z nich korzystać. Koncepcja funkcjonowania UE uwzględniająca niwelowanie różnic rozwojowych w ramach polityki spójności, jest podobna do sytuacji absolwentów szkół wyższych na polskim rynku pracy. Wielu z nich *a priori* zakłada, że samo ukończenie studiów jest gwarantem sukcesu zawodowego, a tak absolutnie nie jest. Zastępstwo celów powoduje, że w Polsce w wielu sytuacjach dążenie do osiągnięcia zaplanowanych rezultatów rozwojowych jest fikcją, skoro można za wskaźnik osiągnięcia przyjąć stopień wydatkowania funduszy. Założenie, że jeśli wydano 100%, to planowane cele zostały osiągnięte, jest absurdalne. Zasada nadrzędna to wydać przyznane środki, a nie oddać do Brukseli. W wielu wypadkach nie przeliczono jednak kosztów utrzymania nie całkiem potrzebnej infrastruktury o niejasnym związku ze stymulowaniem rozwoju¹⁴. Same pie-

¹¹ M. SŁODOWA-HELPA, *Rozwój zintegrowany*, s. 202.

¹² *Krajowa Rezerwa Wykonania dla Regionalnych Programów Operacyjnych podzielona*, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Strony/KRW_dla_RPO_podzielona_26012011.aspx [dostęp: 05.07.2015].

¹³ M.G. WOŹNIAK, *Rozwój społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2014, nr 39, s. 46.

¹⁴ M.W. KOZAK, *Konflikty wokół nowego paradygmatu*, s. 167.

niądze nie wyprowadzą UE z dotykającego ją obecnie kryzysu spójności. Niezbędny jest nowy sposób inwestowania i dystrybucji funduszy europejskich¹⁵. Rzeczywiste koszty dotacji wpisanych w fundusze europejskie są dzisiaj niewspółmierne z korzyściami, jakie przynoszą.

Zastępstwo celów jest wzmagane pod presją mediów i systemu administracyjnego, by jak najpełniej wydać dostępne fundusze europejskie, zwłaszcza łatwo policzalne i transparentne. Akceptacja dla rozwiniętego systemu przywilejów i transferów społecznych, choć wprowadzie podwyższa poziom życia, ale nie przekłada się na trwały rozwój. Mimo znacznego napływu funduszy europejskich do Polski narodowa gospodarka nie odznacza się nowoczesnością, innowacyjnością ani konkurencyjnością. Nisko oceniany rozproszony i niewspółpracujący system instytucjonalny, zwłaszcza w obszarze gospodarki, pozostaje w dużej mierze poza kontrolą społeczną. Jedyna opcja pozostająca to reformowanie instytucjonalne – im szybciej, tym lepiej. Dalsze odsuwanie problemu jest niebezpieczne¹⁶. Coraz częściej zdarza się również, że samorządy, nie mając wolnych środków na współfinansowanie projektów, zaciągają nowe zobowiązania finansowe, systematycznie zadłużają się tylko po to, by dostać dotację¹⁷, jednak w wielu wypadkach na realizację wątpliwego w kontekście realnej potrzeby przedsięwzięcia. Problem tkwi w tym, że podejście do problemów rozwojowych w Polsce w większości oparte jest na narzędziach z doby industrialnej charakteryzującej się innymi czynnikami rozwoju. Sprzeczności i konflikty wynikające z odmiennego rozumienia czynników rozwoju w efekcie hamują rozwój¹⁸.

Wdrażanie projektów współfinansowanych z funduszy europejskich systematycznie prowadzi do uzależnienia od pomocy zewnętrznej. W konsekwencji dochodzi 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. Podstawowy problem polega na tym, że możliwość uzyskania bezwarunkowych zasileń zewnętrznych prowadzi do wykształcenia postaw „zależności od zasiłku”. Postawa taka osłabia endogenny potencjał rozwojowy i prowadzi do przekona-

¹⁵ J. ZIELONKA, *Koniec Unii Europejskiej?*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2014, s. 29.

¹⁶ M.W. KOZAK, *Konflikty wokół nowego paradygmatu*, s. 177.

¹⁷ T. CUKIERNIK, *Dziesięć lat w Unii. Bilans członkostwa*, Wrocław: Wektory 2015, s. 86, 89.

¹⁸ M.W. KOZAK, *Konflikty wokół nowego paradygmatu*, s. 163, 176.

nia, że dokonywanie zmian strukturalnych, często bolesnych, nie jest konieczne, ponieważ „zawsze” będzie można liczyć na zewnętrzną pomoc¹⁹. Jest to postawa nieodpowiedzialna, jednak wpisana w systemowy już sposób absorpcji funduszy europejskich. Ma ona swoje bezpośrednie podłoże w polityce UE, która, choć teoretycznie stanowiona, by wspierać rozwój, w wielu wypadkach skutecznie go hamuje. Wbrew ferowanym tezom problemy UE nie powstały z dnia na dzień. Są konsekwencją wadliwych rozwiązań systemowych wpisanych w przeważającej mierze w redystrybucję funduszy europejskich. W tym miejscu nie sposób po raz kolejny nie przytoczyć problemów Grecji. Autorytety ekonomiczne, podejmujące się oceny tego problemu, ewidentnie rozmiągają się w identyfikacji jego rzeczywistych przyczyn i potencjalnych konsekwencji. Faktem jest jednak to, że problem jest bardzo poważny.

WSPARCIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W RAMACH FUNDUSZY EUROPEJSKICH – WYBRANE ASPEKTY

O sukcesie lub jego braku w procesie rozwoju gospodarczego decyduje to, co dzieje się w przedsiębiorstwach. Te jednak, aby spełniały swoją założoną rolę, muszą funkcjonować w sprawnym państwie, które tworzy sprawne instytucje²⁰. Nadrzędną rolę w tym złożonym systemie tworzą uregulowania prawne i administracja publiczna. Akcesja Polski do UE przyniosła w tym obszarze bardzo dużo zmian. Na bazie istniejących instytucji lub poprzez tworzenie nowych powołano do funkcjonowania liczne podmioty oddelegowane wyłącznie do obsługi funduszy europejskich. Rozwiązanie to pociągnęło za sobą znaczną rozbudowę administracji publicznej. Rzesza urzędników zaangażowana została do procesu przygotowywania dokumentów programowych, kontraktacji, rozliczania i kontrolowania dotacji. Instytucja zarządzająca, tj. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MiR), a za nią instytucje pośredniczące różnych stopni, instytucja certyfikująca i instytucja audytowa to nowe podmioty wpisane w otoczenie każdego podmiotu gospodarki narodowej, podej-

¹⁹ G. GORZELAK, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2(36), s. 18-19.

²⁰ H. WNOROWSKI, *Przedsiębiorczość jako element ładu gospodarczego*, w: *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, red. P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński, Warszawa: PWN 2014, s. 257, 259.

mującego się realizacji projektu wpisanego w fundusze europejskie. W efekcie równocześnie wzrósł zakres obowiązków sprawozdawczych. Nic w tym dziwnego, skoro mowa o możliwości pozyskiwania bezzwrotnego wsparcia finansowego. Poważny problem pojawia się jednak w złożoności procedur, ich nieprecyzyjności, zmienności i braku standaryzacji. Choć jest to poważna bariera, jednak do przewyciężenia przy wsparciu wyspecjalizowanych firm konsultingowych. W istocie bowiem pokonanie wielostronicowych dokumentacji konkursowych, wypełnienie złożonych w formie wniosków aplikacyjnych wraz z obowiązkowymi załącznikami nie należy do czynności prostych. Bardzo duże zainteresowanie aplikowaniem o dotacje w ramach funduszy europejskich świadczy jednak o postrzeganiu tzw. projektów unijnych jako atrakcyjnej formy aktywności gospodarczej. Środki przeznaczone na finansowanie polityki spójności w latach 2014-2020 wynoszą 351,8 mld €, z czego dla Polski zaplanowano prawie 80 mld €²¹. Kwoty imponujące i tworzące olbrzymie możliwości inwestycyjne. Ważne jest jednak, by nie tylko jak najszybciej wydać należne środki, ale by tworzyć przedsięwzięcia, które nie zakończą się wraz z zakończeniem perspektywy finansowej, ale realnie przyczynią się do rozwoju przedsiębiorczości. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia minionej perspektywy, trzeba zauważyć, że niezbędne są działania naprawcze.

ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
POPURZYZ ZAKŁADANIE NOWYCH PODMIOTÓW GOSPODARKI NARODOWEJ

W tym obszarze najpopularniejszym instrumentem wsparcia były projekty realizowane w ramach działania 6.2 PO KL „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”, pozwalające na uzyskanie bezzwrotnej dotacji na założenie nowego podmiotu gospodarczego. Beneficjent pomocy – potencjalny przedsiębiorca – mógł zazwyczaj liczyć na bezzwrotną dotację nawet w wysokości 40 tys. zł. Ponadto mógł także liczyć na bezzwrotne wsparcie pomostowe, pozwalające na opłacenie m.in. usług kadrowych i księgowych oraz działań marketingowych. Obligatoryjnie każdy beneficjent objęty był również wsparciem doradczym i szkoleniowym, choć w zróżnicowanym wymiarze i zakresie. W większości wsparcie to obejmowało okres przed założeniem działalności gospodarczej. Były również projekty, w ramach których

²¹ *Alokacje finansowe 2014-2020*. Komisja Europejska http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/available-budget/; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/what/future/xls/overall_table.xls [dostęp: 11.07.2015].

wsparcie konsultingowe z obszaru księgowości i prawa było dostępne w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Osoba bezrobotna, decydująca się na zarejestrowanie nowego podmiotu gospodarczego, mogła zatem skorzystać z bezzwrotnej dotacji na zakup zarówno środków trwałych, jak i towarów, usług oraz czynników produkcji, a jednocześnie mogła liczyć na pokrycie kosztów stałych, związanych z prowadzoną działalnością przez okres całego roku, pokrywającego się z obligatoryjnym okresem prowadzenia podmiotu. Przyjęta formuła redystrybucji funduszy publicznych, nie zakładająca konieczności zachowania trwałości funkcjonowania podmiotu, wykraczającej poza ramy dofinansowania w ramach przyznanej dotacji, z założenia była błędna. W wielu wypadkach miała ona bowiem formułę darowizny. Kwestia trwałości rynkowej powstałych podmiotów jest wielce wątpliwa. Jednoznaczny pomiar nie jest jednak możliwy, gdyż nie zbudowano systemu sprawozdawczości w tym obszarze. Dostępne raporty ewaluacyjne nie mają formy systematycznego pomiaru i charakteryzują się odmienną metodologią badawczą, nie do końca klarowną.

Oczywiście, w ramach udzielonego wsparcia powstały podmioty, które nadal funkcjonują na rynku i sukcesywnie rozwijają się. Równolegle jednak pojawiło się zjawisko „grantozy”, w ramach którego nie chodziło o tworzenie podmiotów gospodarczych nastawionych na zysk, ale funkcjonujących wyłącznie dzięki dotacjom lub subwencjom. W większości były to podmioty funkcjonujące na rynku zaledwie rok, ale zapewniające swoim właścicielom pozyskanie wartościowych dóbr. Owszem, zasady przyznawania dotacji zakładają dwuletni okres karencji w ponownym ubieganiu się o dotację, jednak w tym miejscu pojawiły się „pseudo-firmy rodzinne”, nastawione na kontynuowanie działalności. Jednak, choć pod starym szyldem, to formalnie od nowa poprzez rejestrację nowego podmiotu, oczywiście, przez innego właściciela i z nową dotacją. To nie wszystko. W grę bowiem wchodzi inne formy wsparcia, związane z subsydiowanym zatrudnieniem, doposażeniem stanowisk pracy itd. Wszystko zgodnie z prawem, jednak nie z logiką. Przedsiębiorcy, którzy uzależniają swoje funkcjonowanie od zewnętrznych bezzwrotnych transferów finansowych, poza tym, że nie tworzą trwałych ram do funkcjonowania, to jakże pożądaną w działalności przedsiębiorczej energię eksploatują na poszukiwanie nowych funduszy na przetrwanie, zamiast budować własną markę, opierając się na czynnikach endogenicznych.

ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI POPRZEZ DOFINANSOWYWANIE
ISTNIEJĄCYCH PODMIOTÓW GOSPODARKI NARODOWEJ

Inżynieria finansowa wpisana w fundusze europejskie to również ogromne dotacje dla podmiotów funkcjonujących na rynku lub nawet w niektórych wypadkach będących w trakcie rejestracji, jak miało to miejsce chociażby w ramach działania 8.1 PO IG „Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej”. Według danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju²² w ramach tego działania zrealizowane zostały 2 454 projekty na kwotę prawie 1,8 mld zł (bez projektów systemowych, zrealizowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości). Jest to tylko jedno z wielu działań skierowanych bezpośrednio do przedsiębiorców, jednak przedsięwzięcie na tyle specyficzne, że polegające na utworzeniu całkiem nowego rozwiązania w formie oryginalnej e-usługi. Nie chodzi zatem o typową dywersyfikację działalności, ale o przedsięwzięcie sprowadzające się niejako do utworzenia zupełnie nowego podmiotu gospodarczego. Początkowo projektodawca mógł otrzymać dofinansowanie projektu nawet do wysokości 850 tys. zł. Później próg ten został obniżony. Problem polega jednak na tym, że mając dzisiaj do dyspozycji informacje nt. wykonawcy projektu i jego tytuł w zasobach internetowych, nie jest łatwo natrafić na stworzone usługi. A przecież to właśnie sieć globalna jest ich docelowym miejscem. Sytuacja ta dowodzi w wielu wypadkach niskiej jakości opracowanych rozwiązań, u podłoża których konstrukcji leżał pomysł nie na stworzeniu dochodowej usługi, lecz na zapewnieniu sobie stanowiska pracy na okres realizacji projektu. Model jakże bliski dotacjom dla osób rozpoczynającym działalność gospodarczą, dający jednak znacznie większe możliwości finansowe. Oczywiście i w tym wypadku nie można sytuacji ograniczać wyłącznie do negatywnych przykładów, jednak to właśnie one dowodzą nieefektywności systemu związanego z redystrybucją funduszy europejskich. Wymagana trwałość zachowania e-usługi przez okres trzech lat po zakończeniu realizacji projektu tylko pozornie jest problemem. Jeżeli podczas realizacji projektu w pełni profesjonalnie opracowana zostanie e-usługa, to potem jej utrzymanie nie będzie wiązało się z istotnymi nakładami pracy i kosztów.

Ta przykra konstatacja znajduje swoje potwierdzenie w analizach empirycznych, których autorzy dowodzą, wskazując na konkretne przykłady, że

²² *Mapa dotacji UE*, <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty?wojewodztwo=&powiat=&fundusz=&program=2043&dzialanie=264&beneficjent=&tytul=&lata=2007> [dostęp: 11.07.2015].

„obok przykładów sukcesów, przeważają projekty, które nie dotrwały do dnia dzisiejszego albo wegetują w Internecie. Ich analiza jest odpowiedzią na pytanie, dlaczego mimo miliardów wydanych na innowacje nasz kraj zajmuje ostatnie miejsca w rankingach innowacyjności. [...] Obok listy projektów, które z powodzeniem przetrwały do dnia dzisiejszego istnieje dużo dłuższe zestawienie startupów istniejących «tylko teoretycznie» lub całkowicie zamkniętych. [...] Analiza efektów działania 8.1 jest potrzebna nie po to, by wzbudzić falę krytyki, ale po to, by kolejne programy dla [...] przedsiębiorców były lepiej przygotowane i nie powielaly popełnionych błędów”²³. Autorzy badania zadają również jakże ważne pytanie: „Jak to się stało, że zwykły katalog firm otrzymał 657 tys. zł dotacji?”²⁴.

Niezależnie od programu ubieganie się o dotacje jest procesem bardzo czasochłonnym. Do wniosku aplikacyjnego trzeba skompletować załączniki. Ogół tych dokumentów nie należy do prostych formularzy, a część przedkładanych do oceny lub do wglądu danych w zasadzie nie ma dla istoty sprawy żadnego znaczenia. Jest to strata czasu i pieniędzy. Nigdy nie można mieć gwarancji co do otrzymania dotacji. Problemem jest również długi czas oczekiwania od złożenia wniosku, poprzez jego ocenę, następnie podpisanie umowy po realizację projektu. Gospodarka jest układem dynamicznym, w którym zatory czasowe, czynnościowe, jak również finansowe są destrukcyjne. Model finansowania projektów wpisany w fundusze europejskie jest wysoce zbiurokratyzowany, co sprawia, że wszystkie wymienione bariery dotyczą aktywnych polskich przedsiębiorców, decydujących się na ubieganie o wsparcie finansowe z funduszy europejskich.

PODSUMOWANIE

Aktualne problemy UE mają swoje liczne źródła. Wśród nich naczelnym miejscem zajmuje wadliwy system redystrybucji funduszy europejskich. Nastawienie na ilość nie jest w żadnym wypadku gwarantem jakości. Nadmierny technokratyzm, rozrost biurokracji, nadgorliwość w promowaniu doskonałości i korzyści UE wraz z realizacją projektów doraźnych i nierozwojowych tworzą

²³ G. MARYNOWICZ, *Jak sobie (nie) radzą po latach startupy, które otrzymały e-dotację?*, art. z dn. 2015-07-30, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?zakladka=3> [dostęp: 15.09.2015].

²⁴ Tamże.

warunki, w których nadmierne skrępowanie gospodarki nie daje realnych szans na trwały rozwój. Taki obraz wyłania się z doświadczeń Polski i nie jest on odosobniony. Jednak powyższe problemy, choć są priorytetowe w kontekście narastających problemów społeczno-gospodarczych wszystkich państw członkowskich UE, są marginalizowane. Kierowanie się doraźnymi rozwiązaniami w imię obrony partykularnych interesów, będące domeną UE, jest jawne. Abstrakcyjne modelowanie i teoretyzowanie²⁵ nie daje realnych szans na rozwój.

Dopóki ewaluacja skuteczności polityki spójności będzie realizowana na zlecenie instytucji zarządzającej funduszami europejskimi (MIR), nie można oczekiwać konstruktywnych wyników prezentowanych analiz. Przeciwnie zamawiający odbierze od wykonawcy tylko taki raport, który go będzie satysfakcjonował. A to właśnie MIR, prezentując postępy w realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, przedstawia co tydzień dane dotyczące liczby i wartości wniosków o dofinansowanie, liczby i wartości umów o dofinansowanie, wartości wniosków o płatność oraz poziomu wykorzystania alokacji na lata 2007-2013²⁶. Pieniądze wydane, a zatem sukces! Czy aby na pewno? Okazuje się, że niekoniecznie. Podstawowy problem tkwi w myleniu środków działania z celami. Sytuacja ta prowadzi do tworzenia i utrwalania przedsiębiorczości w formie atrapy. Podejście to należy jak najszybciej wyeliminować z praktyki projektowej.

Nasilające się problemy gospodarcze w UE są w dużej mierze konsekwencją niecelowego i konsumpcyjnego wydatkowania funduszy europejskich. Z jednej strony budowanie krótkotrwałego dobrobytu na podstawie dotacji, a z drugiej strony wręcz maniackalne celebrowanie niemal zbawczej mocy funduszy europejskich wyłącznie przez pryzmat poziomu wydatkowanych środków jest praktyką nie do przyjęcia. Zarówno doraźne, jak i długofalowe działania mierzące wyłącznie do poprawy jakości życia nie są rozwojem, lecz wyłącznie jego imitacją. Wielu przedsiębiorców w stworzonym układzie odniesienia straciło się w swojej rynkowej roli. W ujęciu formalno-prawnym wszystko się zgadza, problemem jest jednak to, że w praktyce liczne podmioty gospodarki narodowej przyjęły rolę bezpośredniego lub pośredniego konsumenta funduszy europejskich.

²⁵ J. ZIELONKA, *Koniec Unii Europejskiej?*, s. 29.

²⁶ *Postępy w realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013*, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?zakladka=3> [dostęp: 11.07.2015].

BIBLIOGRAFIA

- Alokacje finansowe 2014-2020. Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/available-budget/; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/what/future/xls/overall_table.xls [dostęp: 11.07.2015].
- BOŻYK P.: Apokalipsa według Pawła. Jak zniszczono nasz kraj, Wrocław: Wektry 2015.
- CUKIERNIK T.: Dziesięć lat w Unii. Bilans członkostwa, Wrocław: Wektry 2015.
- DREJERSKA N.: Dochody i wydatki publiczne jako elementy polityki rozwoju regionalnego w Polsce, „Zeszyty Naukowe SGGW” Polityki Europejskie Finanse i Marketing 2010, nr 4(53), s. 27-34.
- GORZELAK G.: Fakty i mity rozwoju regionalnego, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2(36), s. 5-27.
- KOWALSKI M., ŚWIĄTEK D., DZIEMIANOWICZ W., SZMIGIEL-RAWSKA K.: Społeczne, polityczne i ekonomiczne stymulanty i destymulanty rozwoju Mazowsza, „Trendy Rozwojowe Mazowsza” 2012, nr 8.
- KOZAK M.W.: Konflikty wokół nowego paradygmatu a rozwój regionalny Polski po 1990 roku, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2014, nr 37, s. 163-180.
- Krajowa Rezerwa Wykonania dla Regionalnych Programów Operacyjnych podzielona, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Strony/KRW_dla_RPO_podzielona_26012011.aspx [dostęp: 05.07.2015].
- Mapa dotacji UE, <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty?wojewodztwo=&powiat=&fundusz=&program=2043&dzialanie=264&beneficjent=&tytul=&lata=2007> [dostęp: 11.07.2015].
- MARYNOWICZ G.: Jak sobie (nie) radzą po latach startupy, które otrzymały e-dotację?, art. z dn. 2015-07-30, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?zakladka=3> [dostęp: 15.09.2015].
- PASTUSZKA S.: Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty, Warszawa: Difin 2012.
- PIKETTY T.: Kapitał w XXI wieku, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej 2015.
- Postępy w realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?zakladka=3> [dostęp: 11.07.2015].
- SŁODOWA-HELPA M.: Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania, Warszawa: CeDeWu 2013.
- WNOROWSKI H.: Przedsiębiorczość jako element ładu gospodarczego, w: *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, red. P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński, Warszawa: PWN 2014, s. 256-265.
- WOŹNIAK M.G.: Rozwój społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 3(2014), nr 39, s. 38-54.
- ZIELONKA J.: Koniec Unii Europejskiej?, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2014.
- ZYBERTOWICZ A., GURTOWSKI M., SOJAK R.: Państwo Platformy. Bilans zamknięcia, Warszawa: Fronda 2015.

FUNDUSZE EUROPEJSKIE
– STYMULANTA I DESTYMULANTA ROZWOJU POLSKI

Streszczenie

W istniejącą naukowo-praktyczną niszę poznawczą wpisana została analiza jakościowa zaprezentowana na łamach niniejszego opracowania – zorientowana na identyfikację przyczyn i konsekwencji nieefektywności polityki spójności w zakresie systemu wsparcia dotacyjnego przedsiębiorców. Skuteczność polityki spójności to przede wszystkim efektywne wydatkowanie funduszy europejskich. Ilości wydatkowanych środków finansowych nie można utożsamiać samoistnie z inwestycjami. Nasilające się problemy gospodarcze w UE są w dużej mierze konsekwencją niecelowego i konsumpcyjnego wydatkowania funduszy europejskich. Z jednej strony budowanie krótkotrwałego dobrobytu w oparciu o dotacje, a z drugiej – wręcz maniakalne celebrowanie zbawczej mocy funduszy europejskich wyłącznie przez pryzmat poziomu wydatkowanych środków jest optyką nie do przyjęcia.

Słowa kluczowe: dotacje, fundusze europejskie, polityka spójności, rozwój, przedsiębiorczość.

EU FUNDING
AS A STIMULATING AND DESTIMULATING FACTOR
IN THE GROWTH OF POLAND

Summary

The presented qualitative analysis fits in the cognitive gap in our scientific and practical knowledge of causes and consequences of an ineffective cohesion policy with regard to grants offered to entrepreneurs. An efficient use of EU funding is a measure of the effectiveness of the EU cohesion policy. The amount of financial assets used cannot be seen as being equivalent to investing. Growing economic concerns of the EU are largely due to inappropriate and consumption-oriented spending of EU funding. A situation in which, on the one hand, short-lived welfare is founded upon EU funding and, on the other hand, apparently obsessive celebration of the saving power of EU grants hinges upon the amount of assets spent, is unacceptable.

Key words: subsidies, EU funding, cohesion policy, growth, entrepreneurship.