

*Janusz Heller, Marcin Bogdański**

Skuteczność polityki spójności ekonomicznej Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Celem Polityki Spójności Unii Europejskiej jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego między państwami i regionami. Ma ona swój wymiar europejski, na który – najogólniej mówiąc – składa się finansowe wspieranie z ogólnego budżetu UE krajów i regionów opóźnionych w rozwoju gospodarczym. W tej polityce ważny jest także jej wymiar krajowy, który tworzą działania polegające nie tylko na mechanicznym podziale środków z UE, ale przede wszystkim na wdrożeniu takiego systemu funkcjonowania państwa, w którym regiony pełnią aktywną rolę administracyjną i gospodarczą. W Polsce funkcję tę powierzono samorządom terytorialnym, czyli województwom, powiatom i gminom. Jednak kluczową rolę w kształtowaniu trzeciego wymiaru polityki spójności ekonomicznej spełniają regiony. To na tym poziomie najbardziej wyraźnie zbiegają się dwa nurty badanej polityki. Pierwszy polega na wykorzystaniu zewnętrznych (egzogennych) uwarunkowań rozwoju gospodarczego. Drugi sprowadza się do skuteczności wykorzystania wewnętrznego (endogennego) potencjału rozwojowego, który tkwi w każdym regionie.

Ocena skuteczności polityki spójności ekonomicznej Unii Europejskiej, czyli efektów zmniejszania dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego między regionami, jest na tyle ważnym zagadnieniem

* Dr hab. **Janusz Heller** – profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, dr **Marcin Bogdański** – Katedra Makroekonomii, Centrum Konkurencyjności Obszarów Aglomeracyjnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

naukowym oraz aplikacyjnym, że staje się przedmiotem licznych badań. Najczęściej skupiają się one na podejściu popytowym i analizują krótkookresowe skutki interwencji strukturalnych lub odwołują się do podejścia podażowego. Zwykle jednak jest to ocena *ex-post* efektów bezpośredniego zastosowania funduszy europejskich.¹

W prezentowanym artykule podjęto problematykę skuteczności polityki spójności ekonomicznej, ale z perspektywy wyników osiągniętych przez jeden z najbardziej gospodarczo zacofanych regionów w Polsce i w Unii Europejskiej, a mianowicie województwo warmińsko-mazurskie.²

Celem omawianych badań była ocena tempa wzrostu gospodarczego w województwie warmińsko-mazurskim na tle państw i regionów w Unii Europejskiej. Podstawę oceny stanowiła analiza porównawcza przyrostu PKB *per capita* w badanych grupach państw i regionów. Miarą skuteczności (lub efektywności) polityki spójności ekonomicznej UE jest zmniejszanie dystansu między regionami o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego i państwami oraz regionami gospodarczo bardziej rozwiniętymi. Jeśli dystans ten maleje, to znaczy, że polityka spójności ekonomicznej jest skuteczna (efektywna). Skuteczność polityki spójności ekonomicznej zmierzono jej makroekonomicznymi efektami i to niezależnie od wielkości oraz struktury zewnętrznych nakładów z Unii Europejskiej. Fundusze europejskie należą do elementów tej polityki. Ważną jej częścią jest również sprawność pozyskiwania i efektywność wykorzystania środków zewnętrznych. W każdym regionie istnieje też określony potencjał rozwojowy, który może być wykorzystywany w bardzo różnym stopniu. Istnieją także pewne różnice w samodzielności regionów, które są efektem odmiennej organizacji państwa. Ten aspekt może również mieć wpływ na osiągnięte wyniki. Innymi słowy skuteczność polityki spójności ekonomicznej

¹ A. Cieślak, B. Rokicki, *Wpływ unijnej polityki spójności na wielkość produktu i zatrudnienia w polskich regionach*, „Gospodarka Narodowa” nr 3(259)/2013, s. 57.

² W Polsce od 1.05.2004 r. obowiązuje podział na sześć regionów (NUTS 1) oraz 16 województw (NUTS 2). Region w tym podziale ma charakter statystyczny, natomiast w prezentowanych badaniach odnosimy się wyłącznie do województw i dlatego w pracy zamiennie używamy określenia region i województwo w stosunku do NUTS 2. Zamiennie używanie tych pojęć wynika też z praktyki stosowanej w polskiej literaturze przed przystąpieniem Polski do UE, ale po wejściu w życie ustawy 1.01.1999 r.

jest wypadkową wielu czynników, które możemy zsyntetyzować jako efekty uwarunkowań egzogenicznych i endogenicznych. Dlatego uznano, że miarą oceny tempa wzrostu gospodarczego powinno być jego możliwie najbardziej syntetyczne ujęcie, a taki warunek spełnia wskaźnik PKB *per capita*. Integralną częścią oceny tempa wzrostu gospodarczego była też analiza poziomu PKB *per capita* w województwie warmińsko-mazurskim w odniesieniu do PKB *per capita* w Polsce oraz wybranych grup państw i regionów Unii Europejskiej. Użycie PKB *per capita*, jako podstawowego kryterium oceny skuteczności Polityki Spójności Unii Europejskiej, jest uzasadnione także faktem, że jego wartość przesądzała w ramach bieżącej perspektywy finansowej o zakwalifikowaniu danego regionu do objęcia wsparciem w ramach celu Konwergencja.³

W badaniach przyjęto, że najbardziej odpowiednią metodą, która umożliwi uzyskanie obiektywnych wyników, jest analiza porównawcza. Komparatystyka pozwala prezentować wyniki we właściwym kontekście, na tle osiągnięć innych obiektów (państw i regionów), a jej wykorzystanie w badaniach ekonomicznych jest rozpowszechnione, ze względu na prostotę przekazu oraz przekonujący sposób argumentacji. Zastosowanie metody porównawczej przynosi oczekiwane efekty tylko wówczas, gdy analiza jest prowadzona na tle poprawnie dobranych punktów odniesienia, dlatego jednym z kluczowych problemów był dobór obiektów do badań.

Biorąc pod uwagę ten aspekt, analizę tempa zmian zachodzących w gospodarce regionu warmińsko-mazurskiego przedstawiono w dwóch etapach badań empirycznych. W pierwszym (tabela 1.) dokonano porównań z wynikami osiąganymi w polskiej gospodarce jako całości. Równocześnie jednak w ocenie uwzględniono przeciętne wyniki osiągnięte w piętnastu krajach „starej” UE i w dziewięciu krajach, z którymi Polska wstąpiła 1 maja 2004 r. do UE. Istotną częścią tego etapu prac był dobór do badań ostatniej grupy, czyli sześciu krajów związkowych (landów), które przed zjednoczeniem Niemiec wchodziły w skład Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

³ M.C. Puigcerver-Penalver, *The Impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth. A theoretical and Empirical Approach*, „The European Journal of Comparative Economics” nr 2/2007, s. 179.

W drugim etapie (tabela 2.) analiza procesów rozwojowych w regionie warmińsko-mazurskim ukazana jest na tle średnich wyników innych województw. Pierwszą grupę tworzyły cztery województwa, które wraz z regionem warmińsko-mazurskim są zaliczane do tzw. ściany wschodniej (podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie), czyli najslabiej gospodarczo rozwiniętej części kraju. Drugą grupę stanowiły cztery województwa, w których już na początku badań stwierdzono najwyższy poziom rozwoju gospodarczego (mazowieckie, śląskie, dolnośląskie i wielkopolskie). Tej grupie nadano nazwę „liderów”. Całość wyników przedstawiono na tle efektów gospodarczych w Polsce.

Okres analizy obejmuje lata 1995–2010, a jego długość była ograniczona możliwością pozyskania porównywalnych danych o wartości PKB *per capita* w badanych jednostkach.

Wzrost i rozwój gospodarczy regionów w teorii na tle polityki spójności ekonomicznej Unii Europejskiej

Dokonując pewnych uproszczeń, można stwierdzić, że ewolucja teorii rozwoju regionalnego odpowiadała kolejnym etapom kształtowania się myśli ekonomicznej, w tym jej głównych doktryn. W tym kontekście należy wyróżnić dwa jej charakterystyczne nurty. W ramach pierwszego rozwój regionalny traktuje się jako rezultat działania czynników o charakterze egzogenym, m.in. planowej redystrybucji zasobów i dochodów wypracowanych w skali całego kraju. Podejście to jest określane w literaturze przedmiotu mianem *top-down* lub rozwojem egzogenicznym. Jego przeciwieństwo stanowi tzw. podejście *bottom-up*, endogeniczne. Zgodnie z nim rozwój regionalny jest procesem endogenicznym, wynika ze specyficznego dla danego regionu układu zasobów naturalnych, powiązań produkcyjnych i społecznych.⁴

Do najważniejszych teorii wzrostu egzogenicznego można zaliczyć teorię biegunów wzrostu Francois Perroux, teorię regionalnej polary-

⁴ K.von Stackelberg, U.Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego w: Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne*, Raport IpiSS, zeszyt nr 16, red. S.Golinowska, Warszawa 1998, s. 19–110.

zacji Gunnara Myrdala czy też teorię centrum-peryferie Johna Friedmana.⁵ Wspólną ich cechą jest podkreślanie faktu, że procesy rozwojowe nie przebiegają równomiernie w poszczególnych regionach, lecz koncentrują się w wybranych miejscach. Następnie, w wyniku interakcji między centrami rozwoju a obszarami położonymi wokół nich, impulsy rozwojowe są przenoszone na peryferie. Wspomniane koncepcje różni przede wszystkim odmienne spojrzenie na źródła impulsów, które mogą zdynamizować rozwój regionów biedniejszych oraz możliwość wystąpienia procesów regionalnej konwergencji.

W zależności od przyjętych założeń źródłem pozytywnych impulsów rozwojowych dla obszarów stagnacji mogą być rosące powiązania produkcyjne z dużymi zakładami i/lub dużymi ośrodkami miejskimi oraz innymi regionami o wyższym poziomie rozwoju (teoria biegunów wzrostu, teoria regionalnej polaryzacji, teoria centrum-peryferie). Jednocześnie należy zauważyć, że impulsom prorozwojowym mogą towarzyszyć także zjawiska i procesy ograniczające możliwości rozwoju regionów biedniejszych, w postaci np. zjawiska drenażu zasobów (koncepcja regionalnej polaryzacji)⁶ czy ograniczonej zdolności do tworzenia i adaptacji innowacji (teoria centrum-peryferie). W zależności od tego, która grupa efektów (pozytywne – prorozwojowe *v.* negatywne – hamujące rozwój) będzie oddziaływała silniej, regionalne dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego będą się zmniejszały (teoria bazy ekonomicznej, teoria biegunów wzrostu) lub przeciwnie – zwiększały (teoria regionalnej polaryzacji, teoria centrum-peryferie).⁷

Egzogeniczne teorie wzrostu regionalnego, a szczególnie teoria biegunów wzrostu, odegrały ważną rolę w formułowaniu założeń i narzędzi regionalnej polityki gospodarczej, prowadzonej przez władze wielu krajów europejskich po II wojnie światowej. Wśród głów-

⁵ Przedstawione w pracy teorie rozwoju regionalnego, zarówno egzo-, jak i endogeniczne, nie wyczerpują całości teoretycznych rozważań nad czynnikami rozwoju gospodarczego regionów. Wybór ograniczono do koncepcji, które zdaniem autorów są najbardziej reprezentatywne, a jednocześnie mają wpływ na politykę gospodarczą Unii Europejskiej, a dokładniej na jej politykę spójności ekonomicznej.

⁶ A. Szewczuk, *Rozwój lokalny i regionalny – główne determinanty w: Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, red. A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, Warszawa 2011, s. 47.

⁷ M. Bogdański, *Modern theories of regional development – a review of some concepts*, „Oeconomia Copernicana” nr 2/2012, s. 25–41.

nych narzędzi polityki gospodarczej opartej na tych koncepcjach można wymienić m.in. lokowanie przez władze państwowe dużych zakładów przemysłowych w regionach słabiej rozwiniętych⁸ i programy rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej.⁹ Ich celem było stworzenie biegunów wzrostu na obszarach stagnacji gospodarczej i/lub lepsze ich powiązanie z centrami rozwoju, aby pozytywne impulsy rozwojowe mogły szybciej i efektywniej stymulować ich wzrost. Na podobnych założeniach opierała się także polityka regionalna Unii Europejskiej. Jej istota sprowadzała się więc do przestrzennej redystrybucji dochodów, wypracowanych w regionach i państwach bogatszych, do obszarów słabiej rozwiniętych.

W Unii Europejskiej po rozszerzeniu w 2007 r. było 271 regionów, określanych jako NUTS 2. Znamienne jest duże ich zróżnicowanie pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, znacznie większe od dysproporcji między państwami. Fakt ten sprawia, że to regiony stają się podmiotem polityki gospodarczej, której interesujący nas fragment określa się mianem polityki regionalnej. W związku z tym, że jednym z ważniejszych jej celów jest zmniejszanie istniejących dysproporcji ekonomicznych, w odniesieniu do tych kwestii ową politykę określa się mianem polityki spójności ekonomicznej.

Z praktyki na ogół wynika pogląd, że głównym instrumentem realizacji polityki regionalnej, w tym również polityki spójności ekonomicznej, są fundusze europejskie.

Nie ulega też wątpliwości, że współcześnie realizowana polityka spójności ekonomicznej bardzo często sprowadza się do skali transferu środków europejskich. Takie podejście jest błędne z dwóch powodów. Po pierwsze, milcząco zakłada, że nie ma innych metod rozwoju gospodarczego regionów słabszych, co w konsekwencji sprowadza się do nadmiernych oczekiwań, jeśli chodzi o dopłaty z budżetu ogólnego UE. W sferze praktycznej może to prowadzić do wykształcenia wśród decydentów regionalnej i lokalnej polityki rozwojowej postawy polegającej na takim formułowaniu celów, by pozwalały na pozyskanie naj-

⁸ B. Rokicki, *Teoria ekonomiczna a regionalne zróżnicowanie rynku pracy*, <http://www.rynekpracy.edu.pl/?strona=podstawy-teoria-ekonomiczna> (dostęp 30.03.2010).

⁹ A. Ascani, R. Crescenzi, S. Iammarino, *Regional Economic Development: A Review*, „Search Working Papers” nr 1/2003, s. 11.

większej liczby zewnętrznych dotacji. To jednak nie zawsze jest tożsame z przełamywaniem rzeczywistych barier oraz kreowaniem wewnętrznego potencjału rozwojowego.¹⁰ Po drugie, nie uwzględnia procesu zmniejszania poziomu wsparcia z Unii Europejskiej, aż do jego wstrzymania po osiągnięciu 75% średniego poziomu PKB *per capita* we Wspólnocie Europejskiej. Jeśli głównym instrumentem realizacji polityki spójności ekonomicznej – w jej ostatnim fragmencie, czyli na poziomie samorządu województwa – jest wyłącznie wsparcie finansowe z Unii Europejskiej, to po ograniczeniu tych dopłat lub ich całkowitym wyeliminowaniu może nastąpić nie tylko zahamowanie wzrostu gospodarczego, ale nawet regres, w postaci realnego spadku PKB *per capita*.

Wątpliwości na ten temat wynikają nie tylko z praktycznych przesłanek. Już w latach 60. ubiegłego wieku pojawiły się pierwsze sygnały świadczące, że takie podejście do kreowania procesów rozwoju gospodarczego regionów nie przystaje do zmieniającej się rzeczywistości. Rosnąca niepewność na rynkach, większa elastyczność i zmienność popytu oraz zwiększająca się rola innowacji i postępu technologicznego ujawniły wiele słabości „fordowskiej” organizacji produkcji, opartej na dużej skali produkcji.¹¹ Poza tym okazało się, że polityka regionalna, ukierunkowana na zwiększenie dostępności regionów słabiej rozwiniętych względem biegunów wzrostu, nie przyniosła spodziewanych efektów. Można mówić wręcz o marnotrawstwie wydanych środków, czego jaskrowym przykładem jest region Mezzogiorno we Włoszech.¹² Równocześnie obserwowano rodzący się też sukces gospodarczy regionów pozornie słabszych, jak obszar tzw. Trzeciej Italii. To sugerowało poszukiwanie nowych kierunków i narzędzi wspomagania rozwoju regionalnego.

Wśród endogenicznych teorii rozwoju regionalnego, które znacząco sposób wpłynęły na zrozumienie istoty procesów rozwojowych w perspektywie regionalnej oraz istotnie określiły kształt polityki regionalnej, można wymienić teorię dystryktów przemysłowych i związaną z nią koncepcję terytorialnych systemów produkcji (TSP),

¹⁰ G. Gorzelak, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2/2009, s. 8–28.

¹¹ M. Bogdański, *op.cit.*, s. 26.

¹² A. Asciani, R. Crescenzi, S. Iammarino, *op.cit.*, s. 11.

teorię klastrów i teorię regionalnych systemów (sieci) innowacyjnych. Niektóre wątki i twierdzenia, typowe dla endogenicznych teorii rozwoju regionalnego, są podejmowane także w innej, znaczącej grupie teoretycznych rozważań nad naturą i przyczynami procesu rozwoju gospodarczego regionów – Nowej Geografii Ekonomicznej.¹³

Podsumowując, należy podkreślić, że równoległe z ewolucją teorii rozwoju regionalnego nastąpiło przewartościowanie spojrzenia na czynniki i procesy dynamizujące rozwój gospodarczy w skali regionalnej. Współcześnie podkreśla się, że rozwój jest „zakorzeniony” w danym terytorium, jego zasobach i relacjach między lokalnymi aktorami. Przestrzeń, której rozumienie wraz z pojawieniem się tych teorii rozszerzyło się o czynniki społeczne, kulturowe i technologiczne, przestała być postrzegana wyłącznie jako fizyczna przeszkoda w rozprzestrzenianiu się impulsów rozwojowych. Zamiast tego podkreśla się, że może być ona źródłem rosnących korzyści skali i pozytywnych efektów zewnętrznych w postaci korzyści aglomeracji.¹⁴ Tym samym warunkiem skuteczności polityki regionalnej powinno być przede wszystkim działanie ukierunkowane na wzmacnianie ich potencjału endogenego, w szczególności kapitału ludzkiego i społecznego.

Miejsce regionów w polityce Wspólnot Europejskich

W polityce gospodarczej Unii Europejskiej wobec regionów można zidentyfikować wyraźnie widoczny proces unifikacji rozwiązań i zasad. Najbardziej klasycznym tego przykładem jest podział kompetencji między instytucje wspólnotowe i narodowe, czyli zasada **subsydiarności**. Opiera się ona na kilku przesłankach praktycznych, które mają zastosowanie nie tylko w relacjach **UE – państwo**, ale również – co jest szczególnie istotne w naszych rozważaniach – w stosunkach **państwo – region**. Do ważniejszych i zunifikowanych rozwiązań można tu zaliczyć podział uprawnień na kompetencje wyłączne oraz dzielone

¹³ P. Churski, *Rozwój regionalny w warunkach transformacji gospodarczej i integracji Europejskiej*, <http://www.staff.amu.edu.pl/~chur/bibliografia/ROZWOJ%20REGIONALNY%20W%20WARUNKACH.pdf> (dostęp 19.04.2013).

¹⁴ R. Capello, *Location, Regional Growth and Local Development Theories*, „Aestimum” nr 58/2011, s. 1–25.

i decentralizację uprawnień. Zaliczyć można do nich także obowiązek wyposażenia władz niższego szczebla w zasoby finansowe, niezbędne do wykonania uprawnień, i umożliwienie im podejmowania samodzielnych decyzji o przeznaczeniu tych środków.¹⁵

Wspomniane rozwiązania odnoszą się do procesów decentralizacji władzy publicznej. Praktycznym efektem występowania tych procesów jest wzrost samodzielności ekonomicznej i prawnej organów władzy samorządowej. Równocześnie zwiększają się też wymagania i oczekiwania wobec władz tego szczebla. Można też zauważyć, że o ile ogólne zasady mają charakter uniwersalny i obowiązują we wszystkich krajach członkowskich, to Unia Europejska – obok unifikacji polityki gospodarczej wobec regionów – stosuje również rozwiązania zgodne z tradycją kraju, a więc indywidualizuje swoją politykę. Najbardziej klasycznym tego przykładem jest podział na trzy typy państw: unitarne, regionalne i federalne. W klasyfikacji tej najwyższą formę centralizmu reprezentują państwa unitarne. Nie istnieją tu samorządowe struktury na szczeblu regionalnym, a decydujące znaczenie w rozstrzyganiu kwestii publicznych ma rząd centralny. Z kolei regiony w państwach regionalnych mają określoną odrębność i samodzielność w zakresie prawnotwórczym, administracyjnym i finansowym, ale nie uczestniczą w realizacji zadań rządu i w sprawowaniu władzy publicznej, są ogniwem pośrednim między władzą centralną a lokalną. Najbardziej zdecentralizowaną formą są państwa federalne i chociaż wykorzystują bardzo różne rozwiązania, na ogół ich konstytucje gwarantują prawa do niezależności i dużej autonomii regionów.¹⁶

Unia Europejska stosuje tu bardzo elastyczną politykę wobec krajów członkowskich. Decentralizacja nie jest uniwersalnym rozwiązaniem, które wyłącznie wpływa na rozwój gospodarczy kraju. Reformy decentralizacyjne mogą przynosić odmienne rezultaty w różnych państwach, a zależy to od sposobu ich wdrażania, a także licznych uwarunkowań gospodarczych, politycznych, społecznych, demograficznych, kulturowych, religijnych itp. Nie ma jednego, uniwersalnego modelu decentralizacji, który można by zastosować w każdym kraju i w dowol-

¹⁵ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja Europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Warszawa 2004, s. 7–13.

¹⁶ D. Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*, Olsztyn 2005, s. 191–192.

nym czasie. Na ogół jednak niski stopień decentralizacji działa hamująco na rozwój gospodarczy i społeczny kraju. Jednakże nadmierna, tzn. zbyt szeroka i głęboka, decentralizacja także bywa nieracjonalna.¹⁷

W polityce gospodarczej wobec regionów Unia Europejska łączy unifikację z zachowaniem indywidualnej tradycji państw. To najbardziej ogólna przesłanka, której praktyczną konsekwencją jest możliwość realizowania polityki regionalnej niezależnie od typu państwa członkowskiego i od stopnia wolności gospodarczej. Tym samym zwiększa się rola i znaczenie władz regionalnych w realizacji tej polityki. Praktycznym przykładem dostosowania się Polski do uniwersalnych rozwiązań unijnych było uchwalenie ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa,¹⁸ która weszła w życie 1 stycznia 1999. Jednym z celów, jaki przyświecał tej reformie, było zdynamizowanie rozwoju gospodarczego Polski, m.in. przez zwiększenie samodzielności ekonomicznej i prawnej powołanych tą ustawą 16 województw na poziomie NUTS II (regionów).

Po upływie pięciu lat dokonano ważnej korekty tych reform. Od 1 stycznia 2004 r. nastąpił istotny wzrost dochodów samorządów terytorialnych. Praktycznym skutkiem tych zmian miał być wzrost decentralizacji państwa. Rosnące dochody pochodziły jednak z dwóch źródeł, pierwszym były zwiększone dotacje i subwencje z budżetu państwa, natomiast drugim – wzrost dochodów własnych samorządów. Pierwsze źródło dochodów należy uznać za zewnętrzny czynnik wzrostu gospodarczego, natomiast drugie, czyli dochody wytworzone w regionie – to autentyczny czynnik wewnętrzny. Badania wykazały natomiast, że w regionach o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego, również na Warmii i Mazurach, głównym źródłem wzrostu dochodów były dotacje i subwencje z budżetu państwa. Z kolei w województwach określanych jako liderzy wzrost dochodów własnych był głównym czynnikiem zwiększającym pulę środków, które można było przeznaczyć m.in. na działania służące rozwojowi gospodarczemu województwa.¹⁹ Wynika z tego, że uruchomione w Polsce procesy

¹⁷ G. Bywalec, *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, „Gospodarka Narodowa” nr 11–12/2012, s. 123.

¹⁸ DzU nr 96, poz. 603.

¹⁹ J. Heller, *Ekonomiczna aktywność państwa w rozwoju gospodarczym regionów*, Olsztyn 2011, s. 102.

decentralizacji państwa objęły przede wszystkim regiony o już relatywnie wysokim poziomie rozwoju gospodarczego. W ten sposób grono regionalnych liderów uzyskało praktyczny instrument aktywizowania wewnętrznych (endogennych) czynników wzrostu gospodarczego. Regiony opóźnione pod względem rozwoju gospodarczego otrzymały natomiast rosnące dotacje i subwencje, a więc zastosowano tu kolejny czynnik oddziaływania zewnętrznego.

Wzrost gospodarczy w województwie warmińsko-mazurskim na tle wyników Polski oraz wybranych krajów i regionów UE

Podstawą pierwszego etapu empirycznej części badań była ocena tempa wzrostu gospodarczego, przeprowadzona na podstawie analizy porównawczej zmian względnego przyrostu PKB *per capita* w regionie warmińsko-mazurskim na tle wyników osiągniętych w Polsce, średnio w dwóch grupach państw członkowskich Unii Europejskiej, UE-15 i UE-9 oraz w sześciu krajach związkowych byłej NRD. W badaniach posłużono się procentowym wzrostem PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej, przyjmując rok poprzedni jako 100. Ponadto w analizie wykorzystano relację między poziomem PKB *per capita* w województwie warmińsko-mazurskim a wielkością średnią osiąganą w czterech porównywanych grupach.

Z danych przedstawionych w tabeli 1. (pięć górnych wierszy) wynika, że w okresie objętym badaniami jedynie w Polsce wystąpił nieprzerwany dodatni wzrost gospodarczy. W regionie warmińsko-mazurskim ujemny wzrost gospodarczy odnotowano tylko w 2001 r. W grupie państw „starej” Unii (UE-15) obniżenie poziomu PKB *per capita* w stosunku do notowanego w poprzednim roku nastąpiło w dwóch kolejnych latach (2008 oraz 2009). W 2008 r. był to jeszcze stosunkowo niewielki spadek, o około 0,7%, natomiast w następnym – 2009 – sięgnął już 6,5%. Z kolei w drugiej w grupie państw (UE-9) ujemny przyrost PKB *per capita* odnotowano jedynie w 2009 r., ale za to aż o 8,0%. W landach Niemiec Wschodnich w dwóch kolejnych latach (2008, 2009) PKB *per capita* malał odpowiednio o 0,8% oraz o 5%.

Łącznie w całym 16-letnim okresie największy przyrost PKB *per capita* nastąpił w Polsce. Drugie pod tym względem było województwo warmińsko-mazurskie, dalej kolejno: średnio kraje UE-9 oraz kraje związkowe Niemiec Wschodnich i UE-15. Oznacza to, że wzrost gospodarczy w regionie warmińsko-mazurskim był wolniejszy niż średni w Polsce, ale szybszy od średniego przyrostu PKB *per capita* w krajach UE-9 oraz wyraźnie szybszy niż w państwach UE-15 i średnio we wschodnich landach Niemiec.

Liczby przedstawione w tabeli 1. obrazują także dwa dość charakterystyczne, ale odmienne procesy. Pierwszym jest pogłębiająca się różnica między poziomem PKB *per capita* regionu warmińsko-mazurskiego i przeciętną jego wartością dla całej Polski. Drugi proces – to malejąca różnica w tym zakresie między województwem warmińsko-mazurskim a krajami UE-9 oraz szczególnie wyraźnie malejąca między województwem warmińsko-mazurskim a krajami UE-15 i wschodnimi landami Niemiec. Wprawdzie nadal jest widoczna, ale zmiana o 14,8% świadczy, że tempo wzrostu gospodarczego na Warmii i Mazurach było szybsze. Jest to o tyle zastanawiające, że cały obszar byłej NRD po 1990 r. był podmiotem bardzo intensywnej interwencji gospodarczej, zarówno ze strony rządu federalnego Niemiec, jak i Unii Europejskiej. Tylko w latach 1991–1996 wartość pomocy publicznej udzielonej wschodnim landom Niemiec wyniosła 998 mld marek niemieckich, a na początku XXI w. transfery związane z tą pomocą stanowiły 13,5% PKB wschodnich landów, kreując 850 tys. miejsc pracy.²⁰

Podsumowując, można zauważyć, że w latach 1995–2010 na poziomie gospodarek narodowych w Unii Europejskiej zachodziły procesy konwergencji gospodarczej typu β (beta), czyli stopniowego zmniejszania się dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego. Ten typ konwergencji wystąpił między Polską a krajami UE-15, UE-9 oraz wschodnimi regionami Niemiec. Odnotowany też został w relacjach między regionem warmińsko-mazurskim a krajami UE-15 oraz UE-9 i Niemcami Wschodnimi. Nie wystąpił natomiast w relacji województwo warmińsko-mazurskie – Polska. Oznacza to równocześnie, że polityka spójności ekonomicznej Unii Europejskiej okazała się tylko częściowo skuteczna.

²⁰ B. Brocka-Palacz 2008, *Wspieranie rozwoju gospodarki wschodniej części Niemiec – zamierzenia, instrumenty, efekty*, Warszawa 2008, s. 13.

**Tabela 1. Wzrost gospodarczy w województwie
warmińsko-mazurskim na tle średniego tempa wzrostu
w krajach i wybranych regionach Unii Europejskiej
(średnio w Polsce, UE-15, UE-9 oraz w sześciu krajach
związkowych Niemiec Wschodnich w latach 1995–2010)**

Jednostka terytorialna	PKB per capita w %, według parytetu siły nabywczej (rok poprzedni = 100)																	Razem
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 1995 = 100%	
Województwo warmińsko-mazurskie	100,0	110,0	109,1	105,0	107,9	105,9	98,6	105,6	106,7	106,3	103,5	105,7	108,6	103,0	101,0	106,7	183,6	
Polska	100,0	109,5	110,1	106,6	106,2	107,0	102,2	105,3	102,0	108,9	104,5	107,0	110,6	103,7	100,7	107,7	192,0	
UE-15	100,0	104,7	105,6	104,3	105,1	106,3	103,7	103,1	100,8	103,8	103,7	104,7	104,9	99,3	93,5	103,9	147,8	
UE-9	100,0	105,4	107,3	105,5	105,0	107,9	106,0	106,2	104,7	107,0	106,9	107,4	109,0	102,8	92,0	103,5	176,6	
Niemcy Wschodnie (6)	100,0	105,5	103,1	101,7	104,8	103,1	102,6	103,6	102,8	104,7	104,6	105,3	106,5	99,2	95,0	106,2	148,7	
PKB per capita województwa warmińsko-mazurskiego jako odsetek PKB per capita w Polsce, UE-15, UE-9 oraz 6 landów Niemiec Wschodnich (w %, według parytetu siły nabywczej)																	Zmiana w %	
Polska = 100	79,4	79,7	78,9	77,8	79,1	78,3	75,5	75,8	79,2	77,3	76,5	75,6	74,3	73,8	73,9	73,2	-6,2	
UE-15 = 100	29,4	30,9	31,9	32,1	33,0	32,9	31,3	32,1	33,9	34,7	34,6	35,0	36,2	37,5	40,5	41,6	12,2	
UE-9 = 100	58,0	60,5	61,5	61,2	63,0	61,8	57,5	57,2	58,2	57,8	56,0	55,1	54,9	55,0	60,4	62,2	4,2	
Niemcy Wschodnie = 100	37,4	39,0	41,3	42,6	43,9	45,0	43,3	44,2	45,8	46,5	46,0	46,2	47,1	48,9	52,0	52,2	14,8	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (dostęp 18.04.2013).

Wzrost gospodarczy w województwie warmińsko-mazurskim na tle kraju oraz wybranych grup regionów w Polsce

Drugi etap badań empirycznych miał na celu ukazanie bardziej dokładnych relacji między wynikami regionu warmińsko-mazurskiego a średnią dla Polski. W tej części badań wyniki przedstawiono w oparciu o ceny porównywalne z 1995 r.

Przyjęta koncepcja badań porównawczych między regionami mogła okazać się interesująca nie tylko ze względów aplikacyjnych, ale również z punktu widzenia naukowego. W teorii dominuje bowiem pogląd, że procesy konwergencji gospodarczej będą zachodziły szybciej w gospodarkach krajowych (konwergencja międzyregionalna) niż między różnymi krajami. Wynika to z faktu, że gospodarki poszczególnych regionów, w ramach jednej gospodarki narodowej, charakteryzują się znacznym stopniem podobieństwa, z pewnością większym niż w skali międzynarodowej.²¹ Dotyczy ono m.in.: struktury i poziomu wykształcenia mieszkańców, struktury produkcji, sfery instytucji gospodarczych. Konsekwencją jest podobny sposób absorpcji czynników oraz barier rozwojowych, co w połączeniu z bliskością geograficzną może prowadzić do upodabniania się tempa oraz poziomu rozwoju gospodarczego regionów.

Wyniki badań przedstawione w tabeli 2. wskazują, że szybsze tempo wzrostu gospodarczego w całej Polsce zostało potwierdzone badaniami prowadzonymi w oparciu o ceny porównywalne. W okresie objętym badaniami w Polsce odnotowano wzrost z około 8,7 tys. zł PKB *per capita* do około 15,5 tys. zł, co oznacza dynamikę na poziomie około 177,9%. W tym samym czasie w grupie polskich liderów dynamika wzrostu gospodarczego wyniosła około 192,2%, natomiast w regionie warmińsko-mazurskim oraz w czterech pozostałych województwach ściany wschodniej odnotowano niemal identyczną dynamikę – odpowiednio: około 163% oraz około 162,5%.

Wskazuje to na współwystępowanie dwóch wyraźnie odmiennych procesów. Pierwszym jest pogłębiający się dystans, który dzieli Warmię i Mazury pod względem tempa wzrostu gospodarczego od całego kraju oraz grupy regionalnych liderów. PKB *per capita* w regionie warmińsko-mazurskim na początku badań wynosił około 80,1% poziomu krajowego. Po upływie 16 lat odsetek ten zmalał o 6,7%, czyli do około 73,4%. W bardzo podobnym tempie powiększał się dystans między wynikami pozostałych regionów ściany wschodniej a wynikami całego kraju. Można to określić jako wyraźnie postępujący proces dywergencji.

Drugim charakterystycznym procesem jest powiększanie się różnicy między wynikami w grupie regionalnych liderów a tempem roz-

²¹ *Warmia i Mazury 2020. Jaka droga do rozwoju?*, Olsztyn 2010, s. 16–17.

woju w całym kraju, która stanowi efekt szybszego wzrostu gospodarczego owych liderów. W 1995 r. średni poziom PKB *per capita* w tej grupie wynosił 112,6% poziomu krajowego, po 16 latach odsetek ten wzrósł o 9%, do 121,6%. Zatem znacznie wolniejszy wzrost gospodarczy na Warmii i Mazurach oraz niemal identyczny na całej ścianie wschodniej spowodował, że w obrębie Polski wystąpiły procesy dywergencji regionalnej.

Przedstawione w pracy analizy wskazują także charakterystyczną zależność. W badanym okresie wszystkie polskie województwa były objęte wsparciem w ramach Polityki Spójności. Co więcej, w skali całej UE wartość pozyskanych przez Polskę środków była największa. Tym samym można przyjąć, że środki te były istotnym, egzogenicznym czynnikiem dynamizującym rozwój polskiej gospodarki oraz procesów konwergencji zachodzących w skali makro. Jednak na poziomie regionalnym można dostrzec zwiększające się dysproporcje rozwojowe. Część z nich wynika z odmiennych potencjałów endogenicznych województw. Różnice te są jednak do pewnego stopnia kompensowane przez relatywnie większe wsparcie dla regionów słabiej rozwiniętych. Można więc przyjąć, że rosnące dysproporcje rozwojowe są uwarunkowane, przynajmniej częściowo, również pewną swobodą prowadzenia polityki gospodarczej na poziomie regionalnym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że województwo warmińsko-mazurskie zarówno pod względem poziomu, jak i tempa rozwoju gospodarczego wykazuje się podobną charakterystyką procesów rozwojowych jak pozostałe województwa ściany wschodniej. To grupa regionów, która na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wyróżniała się niskim poziomem oraz jednocześnie niskim tempem rozwoju gospodarczego. Dystans rozwojowy stał się na tyle duży, że stał się podstawą podjęcia decyzji o uruchomieniu dodatkowych narzędzi mających zdynamizować ich rozwój, w postaci Programu Operacyjnego Polska Wschodnia. Na ocenę skuteczności działań podejmowanych w ramach tego programu należy jednak poczekać do czasu zakończenia wszystkich finansowanych z niego inwestycji generujących nowe impulsy rozwojowe dla gospodarek wspomnianych województw.

Powyższe konstatacje dają także podstawy, by przypuszczać, że dopóki wszystkie polskie regiony, również wspomniani liderzy, będą uprawnieni do korzystania z funduszy europejskich, a więc do czasu, gdy PKB *per capita* będzie tam na poziomie poniżej 75% średniej

**Tabela 2. Wzrost gospodarczy w województwie
warmińsko-mazurskim, w Polsce oraz w wybranych
grupach regionów
(PKB *per capita* w złotych, w cenach z 1995 r.)**

Region	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Dynami- ka 1995 = 100%
Województwo warmińsko- -mazurskie	7000	7322	7687	7798	8352	8401	8108	8196	8790	9154	9449	9927	10619	10992	11188	11407	163
Ściana wschodnia	6777	7005	7425	7661	7758	7805	7858	8005	8303	8629	8872	9424	10264	10838	10872	11015	162,5
Liderzy	9831	10498	11225	11707	12328	12555	12505	12704	13169	14060	14718	15786	17139	17794	18276	18896	192,2
Polska	8734	9118	9676	10089	10527	10693	10616	10811	11195	11865	12366	13209	14312	14888	15148	15541	177,9

PKB <i>per capita</i> wybranych województw jako odsetek PKB Polski (w %, według cen z 1995 r.)	Zmiana w %																
Województwo warmińsko- -mazurskie	80,1	80,3	79,4	77,3	79,3	78,6	76,4	75,8	78,5	77,1	76,4	75,2	74,2	73,8	73,9	73,4	-6,7
Ściana wschodnia	77,6	76,8	76,7	75,9	73,7	73,0	74,0	74,1	74,2	72,7	71,8	71,4	71,7	72,8	71,8	70,9	-6,7
Liderzy	112,6	115,1	116,0	116,0	117,1	117,4	117,8	117,5	117,6	118,5	119,0	119,5	119,8	119,5	120,7	121,6	+9,0

Źródło: opracowanie własne, na podstawie informacji z Banku Danych Lokalnych GUS, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks: (dostęp 2.03.2013).

unijnej, dopóty nie należy oczekiwać spowolnienia procesów dywergencji regionalnej w Polsce. Proces ten może wystąpić dopiero wówczas, gdy regionalni liderzy utracą uprawnienia do ubiegania się o fundusze europejskie, a równocześnie województwa ściany wschodniej nadal będą nimi zasilane. Utrata lub ograniczenie uprawnień do korzystania ze środków z UE nie jest jednak równoznaczna z zahamowaniem rozwoju gospodarczego. Rozwój może być inspirowany czynnikami endogennymi. Im szybciej uwarunkowania te zaczną dominować w praktyce funkcjonowania samorządów regionalnych, tym mniej odczuwalny będzie ewentualny szok związany z pozbawieniem dopływu funduszy europejskich. Dlatego tak ważne jest stopniowe zwiększanie oddziaływania tych mechanizmów kosztem uwarunkowań zewnętrznych.

Podsumowanie

Badania naukowe oraz praktyka wskazują, że dążenie do osiągnięcia zbliżenia poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów realizuje się głównie przez dopływ środków z zewnątrz. To dominujący nurt w praktyce gospodarczej Unii Europejskiej, państw członkowskich, a także w polityce władz regionalnych. Do takich wniosków może prowadzić też obserwacja dyskusji nad kolejnymi perspektywami budżetowymi Unii Europejskiej. Wynika z nich, że główną szansą rozwoju jest pozyskanie większej ilości środków od innych państw lub regionów. To podejście zrozumiałe i uzasadnione psychologicznie, ale zawiera zbyt wiele uproszczeń i pomija bardzo ważną konstatację. Otóż Unia Europejska w swej szeroko rozumianej polityce, również w polityce spójności ekonomicznej, dopuszcza znaczną swobodę pod względem stopnia wolności gospodarczej, a także zróżnicowania poziomu decentralizacji państwa. Oznacza to, że każdy kraj może stosować własne rozwiązania, które nie tylko są efektem uwarunkowań historycznych, ale dają szansę zastosowania takich modeli funkcjonowania państwa i regionu, które umożliwiają uruchomienie endogennych czynników rozwojowych. Fakt ten często jest pomijany w ocenach skuteczności polityki spójności ekonomicznej, ograniczając je wyłącznie do efektów związanych z pozyskaniem i wykorzystaniem funduszy europejskich.

Nie ulega też wątpliwości, że badania nad skutecznością Polityki Spójności powinny ewoluować właśnie w kierunku lepszego poznania i zrozumienia wewnętrznych uwarunkowań rozwoju gospodarczego. W opisanym procesie kształtowania problematyki badawczej, od oceny zewnętrznego zasilania z budżetu ogólnego UE do sprawności wykorzystania uwarunkowań wewnętrznych, ważną rolę powinny odgrywać również badania syntetyzujące obydwie nurty. Przedstawione w artykule wyniki nie tylko potwierdzają tę opinię, ale wręcz sugerują konieczność takich rekomendacji.

Takie są konsekwencje zaprezentowanych wyników badań empirycznych, w których celowo do oceny skuteczności Polityki Spójności wybrano region charakteryzujący się niskim poziomem rozwoju gospodarczego. Województwo warmińsko-mazurskie na tle piętnastu państw „starej” Unii Europejskiej, dziewięciu krajów „nowej” UE oraz sześciu krajów związkowych Niemiec Wschodnich prezentuje się pod

względem tempa rozwoju bardzo dobrze. To region, w którym wzrost gospodarczy mierzony PKB *per capita* jest szybszy niż w porównywalnych grupach państw i regionów. Oznacza to, że następuje proces konwergencji gospodarczej.

Badania empiryczne wykazały również, że poziom rozwoju i wzrost gospodarczy w ujęciu regionalnym są w Polsce zróżnicowane. Wolniejsze tempo występuje w całej grupie, która charakteryzuje się relatywnie najniższym poziomem rozwoju gospodarczego. Z kolei najszybsze tempo wzrostu gospodarczego odnotowano w czterech regionach zwanych liderami. Należy też zaznaczyć, że na tle państw UE-15 oraz UE-9, a także krajów związkowych Niemiec Wschodnich wzrost gospodarczy w Polsce charakteryzował się relatywnie najszybszym tempem. Ocena skuteczności polityki spójności ekonomicznej Unii Europejskiej jest więc w dominującej części pozytywna. Nie oznacza to jednak, że tendencja ta będzie się utrzymywała także w przyszłości. Dlatego badanie tej problematyki powinno być przedmiotem stałego zainteresowania ośrodków naukowych, ale także weryfikowane przez praktykę.

Abstract

The Effectiveness of European Union Economic Cohesion Policy

In this paper the authors carry out an analysis of the effectiveness of European Union economic cohesion policy. It was done from a perspective of one of the most economically depressed regions in Poland and in the EU – the Warmia and Mazury voivodeship. The economic effectiveness of the cohesion policy is measured by analysing the reduction of disparities between regions with the lowest level of economic development and regions that are more developed. The aim of the research was to evaluate the rate of economic growth in Warmia and Mazury and in Poland. The basis of the evaluation was a comparative analysis of the GDP per capita growth rate against selected countries and regions of EU in the years 1995–2010. Studies have shown that compared

with the regions and countries of the EU, the analysed voivodeship was characterized by a relatively rapid rate of economic growth. At the same time, however, the economies of the most developed regions of Poland were growing faster. Consequently, the EU cohesion policy in the Warmia and Mazury region has been found to be effective in comparison with other countries and regions of the EU, but questionable in the national dimension.