

Rafał Willa\*

## **Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w kontekście wewnętrznej spójności Unii Europejskiej**

Każde dotychczasowe rozszerzenie Wspólnot Europejskich, a potem Unii Europejskiej, miało niezaprzeczalny wpływ na spójność wewnętrzną organizacji. Do grona uczestników procesu integracyjnego przyjmowane były kraje odbiegające od dotychczasowych państw członkowskich poziomem rozwoju gospodarczego, strukturą gospodarek, warunkami makroekonomicznymi etc. „Zróżnicowanie szczególnie odbijało się na funkcjonowaniu i kosztach wspólnych polityk (głównie transferowych) oraz na realizacji planów pogłębienia integracji, chociażby Unii Gospodarczej i Walutowej”.<sup>1</sup> W tej kwestii najpoważniejsze skutki rodziło jednak przyjmowanie krajów znacznie słabszych ekonomicznie, w szczególności Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii. By stały się państwami członkowskimi w pełnym tego słowa znaczeniu, by ich integracja ze Wspólnotami okazała się sukcesem zarówno dla nich, jak i dla WE, musiały przebyć długą drogę reform. Dużą część ciężarów z nimi związanych sfinansował wspólny budżet, dzięki Funduszom Strukturalnym oraz Wspólnej Polityce Rolnej.<sup>2</sup>

Również rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r., tym razem na Wschód, które wiązało się z przyjęciem w poczet członków m.in. państw postkomunistycznych, w dużej mierze pasuje do tego „scenariusza”,

---

\* Dr Rafał Willa – adiunkt w Centrum Studiów Europejskich im. Jeana Monneta Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

<sup>1</sup> S. Płóciennik, *Europejska integracja gospodarcza w polityce RFN (1949–2000)*, Wrocław 2004, s. 313.

<sup>2</sup> Por.: G. Denton, *Budgetary needs of eastern enlargement w: Financial transfers of the European Union and eastern enlargement*, eds. A. Inotai, K. Vida, Budapest 1997, s. 54–56.

gdyż wszystkie te kraje oczekiwały, oczekują, ale i potrzebują pomocy ze strony UE.<sup>3</sup> Wraz z końcem epoki zimnowojennej i upadkiem komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej większość krajów tego regionu zadeklarowało chęć stowarzyszenia z Unią Europejską, a następnie przystąpienia do niej. W rezultacie stało się jasne, że Wspólnoty znalazły się w obliczu kolejnego wyzwania – umocnienia wewnętrznej spójności w taki sposób, by akcesja nowych krajów nie była wyłącznie procesem ilościowym, lecz by organizacja nic nie straciła (a może nawet zyskała) na swojej demokratyczności i skuteczności w działaniu.<sup>4</sup> W roku 1993<sup>5</sup> rozpoczął się proces, którego konsekwencją było przyjęcie właśnie w 2004 dziesięciu nowych państw, w tym ośmiu z Europy Środkowo-Wschodniej, do grona członków UE.<sup>6</sup> Jeszcze przed tym wydarzeniem było jednak oczywiste, że – mimo bezprecedensowej pomocy dla krajów kandydujących ze strony Unii (fundusze przedakcesyjne: PHARE, ISPA, SAPARD) – wraz z poszerzeniem rozszerzeniem jej granic nastąpi wzrost zróżnicowania strukturalnego ugrupowania, co stanowić będzie jednocześnie ogromne wyzwanie dla jego spójności.

## **1. Rozszerzenia z 2004 i 2007 r. w aspekcie spójności Unii Europejskiej**

Perspektywa przyłączenia nowych państw do Wspólnot, a tym samym stworzenia obszaru integracyjnego liczącego (wówczas) około 460 mln mieszkańców i charakteryzującego się silną gospodarką, prze-

---

<sup>3</sup> Por.: *Droga do jedności europejskiej. Fragment przemówienia Adenauera w Madrycie 16 lutego 1967 roku* w: K. Ruchniewicz, *Adenauer a Europa. Polityka europejska pierwszego kanclerza RFN (1949–1963)*, Warszawa 2001, s. 92.

<sup>4</sup> Interesującą uwagę w tej kwestii poczynili Jim Hughes, Gwendolyn Sasse i Claire Gordon, dowodząc, że „*dekadę po upadku komunizmu koncepcja europejskiej budowlu objęła również dwie nowe agendy polityczne: po pierwsze proces »pogłębionej integracji« pomiędzy historycznym rdzeniem państw-założycieli Wspólnot przekonanych o europejskiej wyjątkowości, po drugie proces wschodniego rozszerzenia UE, wynikający z dążeń do »szerszej Europy«*”. w: J. Hughes, G. Sasse, C. Gordon, *The regional deficit in eastward enlargement of the European Union: top down policies and bottom up reactions*, „One Europe or Several? Working Papers” no. 29/2001, s. 1.

<sup>5</sup> Autor ma na myśli szczyt Rady Europejskiej w Kopenhadze, na którym ustalono m.in. tzw. kryteria kopenhaskie dla krajów kandydujących.

<sup>6</sup> Istotne było również, że kraje Europy Zachodniej, a przede wszystkim założyciele EWG, „*nie mogły po 40 latach deklaracji, memorandumów i podniosłych apeli o jedność europejską odrzucić wniosków sąsiadów ze Wschodu. Chodziło o kwestię międzynarodowej wiarygodności UE*” w: S. Płóciennik, op.cit., s. 295.

mawiała niewątpliwie na korzyść krajów kandydujących. Należało również dostrzeżać i pozytywnie oceniać szybko rozwijające się rynki wspomnianych państw. Jednak właśnie w sferze ekonomicznej powstał swego rodzaju katalog czynników powodujących obawy strony zachodniej o rezultaty integracji.<sup>7</sup> Szczególnie zaś podkreślano nadzwyczaj niski poziom dochodu narodowego, problemy strukturalne (bezrobocie, słabo rozwinięte rolnictwo, nierówności wewnętrzne w rozwoju regionów, zacofanie regionów w stosunku do poziomu UE), potencjał migracyjny, co w perspektywie czasu mogłoby doprowadzić do destabilizacji w samej UE lub też paraliżu jej polityk.

**Tabela 1. PKB per capita w 2008 r. (mierzone parytetem siły nabywczej w % – dane szacunkowe).<sup>8</sup>**

Luksemburg	261,3	Włochy	98,9
Irlandia	143,6	Grecja	96,5
Holandia	133,8	Cypr	92,9
Austria	124,3	Słowenia	90,6
Szwecja	122,9	Czechy	80,2
Dania	118,1	Malta	78,9
Belgia	117,5	Portugalia	75,3
Wielka Brytania	117,4	Słowacja	70,2
Niemcy	115,8	Estonia	64,2
Finlandia	114,8	Węgry	61,6
Strefa euro	109,7 (2007 r.)	Litwa	60,5
Francja	109,1 (2007 r.)	Łotwa	55,2
Hiszpania	104,1	Polska	55,1
UE-27	100,0	Rumunia	44,8
		Bułgaria	39,7

Źródło: Eurostat.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Wypada w tym miejscu przypomnieć, że wśród ówczesnych krajów członkowskich istniały poważne wątpliwości dotyczące ewentualnego rozszerzenia na Wschód. Obawiano się przede wszystkim: paraliżu systemu instytucjonalnego, słabości demokratycznych fundamentów krajów kandydujących, instrumentalnego traktowania UE jako gwaranta bezpieczeństwa itp.

<sup>8</sup> We wspomnianym badaniu uwzględniono także inne kraje: Chorwacja – 62,7%, Turcja – 42,9% (kraje kandydujące), Islandia – 113,0%, Norwegia – 174,6%, Szwajcaria – 138,4% (należące do EFTA, tworzące razem z UE Europejski Obszar Gospodarczy), Stany Zjednoczone – 151,4%, Japonia – 110,4%.

<sup>9</sup> Eurostat: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&login=1&language=en&pcode=tsieb010>

Gospodarki wielu państw Europy Środkowo-Wschodniej, przez wiele lat funkcjonujące w niewydolnym systemie centralnego planowania, w dalszym ciągu charakteryzują się, mimo pomocy finansowej UE, Banku Światowego i innych organizacji, znaczącym stopniem zacofania w stosunku do średniego poziomu rozwoju gospodarczego państw Unii Europejskiej. Trafnym sposobem zobrazowania tej sytuacji jest przedstawienie kryterium PKB *per capita* państw członkowskich UE.

Z zamieszczonej tabeli wysnuć można wniosek, że między krajami „starej” UE a nowymi państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice ekonomiczne na poziomie gospodarek narodowych. Warto nadmienić, że najlepiej prosperujący kraj postkomunistyczny przyjęty do UE, Słowenia, osiągnął w 2008 r. ponad 90% średniej unijnej, co było wynikiem lepszym spośród UE-15 jedynie od Portugalii. Rzuca się w oczy fakt, że między krajami przyjętymi do ugrupowania podczas rozszerzenia w 2004 r. (i później) także istnieją różnice w poziomie PKB. Zdecydowanie najkorzystniej w tym zestawieniu wypadają Cypr i Słowenia, najgorzej zaś Polska oraz dwaj najmłodszy członkowie UE – Rumunia i Bułgaria.<sup>10</sup> Przytoczone dane wyraźnie wskazują, że jeszcze przez wiele lat zróżnicowania w poziomie rozwoju poszczególnych państw członkowskich UE będą znacząco wpływać na kształt procesu jednoczenia się Europy. Dla przykładu, według prognoz UKIE Polska, by osiągnąć 75% unijnej średniej PKB *per capita*, będzie musiała rozwijać się w tempie minimum 4,4% rocznie aż do 2030 r.<sup>11</sup>

W tym miejscu należy również wspomnieć, że także inne czynniki, takie jak struktura gospodarek państw Europy Środkowo-Wschodniej, uwarunkowania rynku pracy i poziomu wynagrodzeń (duża stopa bezrobocia), sytuacja makroekonomiczna tych krajów (równowaga fiskalna – zachowanie dopuszczalnych wartości deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego, oraz monetarna – w kontekście potrzeby wielu reform ekonomicznych), w dużej mierze przyczyniać się będą do obniża-

<sup>10</sup> Warto w tym miejscu wskazać, że przystąpienie Bułgarii i Rumunii do UE spowodowało wzrost jej obszaru o 8,6%, populacji o 6,3% (obie liczby są podobne do notowanych w chwili przyjmowania Austrii, Finlandii i Szwecji), jednak do PKB mierzonego parytetem siły nabywczej dodały jedynie 1%, co było najłagodniejszym wynikiem w historii integracji europejskiej. Co więcej, ich przystąpienie spowodowało obniżenie wskaźnika PKB *per capita* dla UE o 4%. Por.: *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg 2007, s. 27.

<sup>11</sup> *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Warszawa 2003, s. 26. Por.: A. Bołtomiuk, E. Magrel, *Spójność społeczno-gospodarcza Unii Europejskiej jako podstawowy cel polityki strukturalnej w: Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, red. A. Bołtomiuk, Białystok 2003, s. 95.

nia stopnia spójności wewnętrznej Unii Europejskiej. Mimo to, za warte podkreślenia należy uznać wysiłki państw zmierzające do sprostania wymogom unijnym, co w dłuższej perspektywie z pewnością doprowadzi do pełnego członkostwa, np. w Unii Gospodarczej i Walutowej.<sup>12</sup>

## **2. Sytuacja społeczno-ekonomiczna Polski na tle innych państw Unii Europejskiej**

Niewątpliwie Polska w stosunku do zachodnich (i nie tylko) państw pozostaje w dalszym ciągu krajem mocno zapóźnionym pod względem rozwoju. Wynika to w dużej mierze z licznych problemów natury strukturalnej, których genezę odnaleźć można w naszej historii. Procesy restrukturyzacji przemysłu i rolnictwa oraz powoli postępująca prywatyzacja tych sektorów gospodarki, obok widocznych pozytywnych efektów, przyniosły zagrożenia w postaci bezrobocia, niskiej zdolności inwestycyjnej, małej konkurencyjności przedsiębiorstw, nieefektywności systemu instytucjonalnego itd. Co więcej, wskazane problemy i zagrożenia występują z różnym nasileniem w poszczególnych województwach. Zatem także *„niska spójność społeczna i gospodarcza Polski jest sama w sobie barierą na drodze do zwiększenia spójności na poziomie europejskim”*.<sup>13</sup>

Mimo stałego, acz zróżnicowanego, tempa wzrostu PKB, który można zaobserwować od 1992 r., różnica w poziomie rozwoju między Polską a pozostałymi krajami Unii Europejskiej w dalszym ciągu pozostaje bardzo znacząca.<sup>14</sup> W 2006 r. PKB wzrósł do poziomu nierejestrowanego

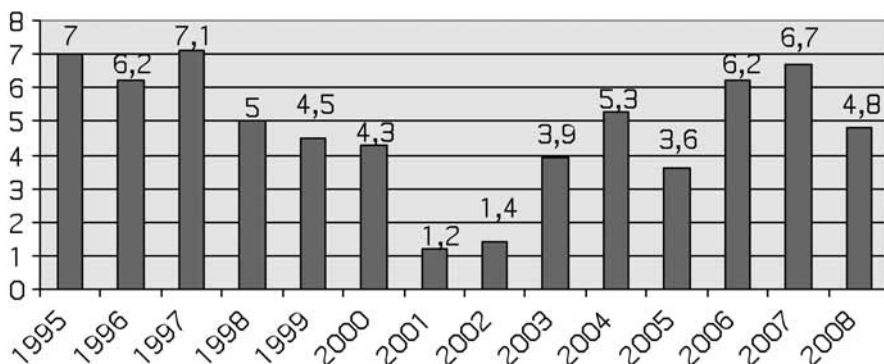
---

<sup>12</sup> Po ostatnim rozszerzeniu UE liczy 27 państw członkowskich, a w kolejce czekają już następni kandydaci; wszystkie te kraje reprezentują nie tylko odmienne poziomy dotychczasowego rozwoju gospodarczego, co zostało już wcześniej wskazane, lecz również odmienne interesy gospodarcze, związane m.in. z pulą uzyskiwanych środków na Wspólną Politykę Rolną oraz z Funduszy Strukturalnych. Równie istotne jest to, że mają także różne, sprzeczne niekiedy, interesy polityczne i wizje przyszłości procesu integracyjnego, co może wpływać na dalszą ewolucję organizacji, w tym na proces budowy unii politycznej.

<sup>13</sup> *Polityka Spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013: głos polskich regionów*, red. M. Nowicki, Gdańsk 2002, s. 13. Por.: R. Petru, T. Laursen, *Poland. Directions in regional policy*, Warsaw 2004, s. 46–56.

<sup>14</sup> Przy obecnym tempie rozwoju kraju poziom 75% PKB *per capita* rozszerzonej UE Polska osiągnie w latach 2025–2030. Por.: Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, zaakceptowany przez Radę Ministrów 6.09.2005 r., Warszawa 2005, [http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/F36C4DA8-A738-4BCA-BF37-45903AFDCACA/14584/nsrr\\_zwp72.pdf](http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/F36C4DA8-A738-4BCA-BF37-45903AFDCACA/14584/nsrr_zwp72.pdf), s. 11.

**Wykres 1. Tempo wzrostu polskiego PKB w latach 1995–2008 (w %)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

od 1997 r. i wyniósł 6,2%, a gospodarka ponownie wkroczyła w fazę dynamicznego rozwoju. Znalazło to potwierdzenie w jeszcze większym wzroście w 2007 r. i nieco mniejszym w 2008. Ostatnią fazę wzrostu zanotowano w latach 1995–1997, kiedy średnie tempo zwiększania się PKB wynosiło 6,8%. Kolejne lata charakteryzowały się pogorszeniem koniunktury, efektem czego tempo wzrostu spadło w 2001 r. do zaledwie 1,2%. *„Wskutek ożywienia gospodarczego wskazany czynnik od 2002 r. był wyższy od przeciętnego w UE-25 (1,9%), ale niższy od uzyskiwanego przez inne nowe kraje członkowskie Europy Środkowej i Wschodniej. Wyższe tempo wzrostu zanotowały m.in. kraje nadbałtyckie (7–8%), a z krajów „starej” Unii – Irlandia (6%). Generalnie, państwa o niższym poziomie rozwoju uzyskiwały w analizowanym okresie wyższe tempo wzrostu, co oznacza, że następowało zjawisko konwergencji na poziomie krajów UE”*.<sup>15</sup>

W tym miejscu warto porównać przytoczone dane z wynikami osiąganymi przez inne gospodarki narodowe. PKB *per capita* mierzony paritetem siły nabywczej był w Stanach Zjednoczonych w 2008 r. o 51,6% wyższy niż średni poziom w UE-27 i o 41,3% wyższy niż średni poziom

<sup>15</sup> Raport o rozwoju i polityce regionalnej, Warszawa 2007, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/DFB16DC4-B970-464D-A347-73A2B3DF084A/44036/Raportorozwojuipolityceregionalnej.pdf>, s. 14.



w UE-15. Spośród państw UE tylko Luksemburg cechował się wskaźnikiem większym od amerykańskiego. Z kolei w Japonii ten sam wskaźnik w 2008 r. był lepszy niż średni poziom UE-27 o 10,6%, lecz w tym przypadku aż dziesięć państw członkowskich UE charakteryzowało się wskaźnikiem wyższym od japońskiego, a jedno niewiele niższym (Hiszpania).

Przez wiele lat Polska cechowała się także niekorzystnymi wskaźnikami w dziedzinie zatrudnienia. W porównaniu z większością państw obecnej Unii Europejskiej nasz kraj charakteryzował się najgorszą sytuacją na rynku pracy. Przez dłuższy okres wszystkie państwa, szczególnie „starej” Unii, notowały zwiększenie liczby miejsc pracy.<sup>16</sup> Jednakże ostatnimi czasy sytuacja na polskim rynku pracy znacznie się poprawiła, głównie wskutek powstawania nowych miejsc pracy, ale także (częściowo) dzięki wzmożonej emigracji Polaków, a stopa bezrobocia spadła do 9,5%.<sup>17</sup> Obecny ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy daje się już we znaki, powodując we wszystkich krajach wzrost liczby osób tracących pracę bądź pozostających bez zatrudnienia.

Czynnikami, który niewątpliwie przyczynia się do unowocześniania gospodarki, jest szeroki strumień inwestycji zagranicznych.<sup>18</sup> W ciągu ostatnich lat inwestorzy zagraniczni coraz mocniej zaznaczali swoją obecność w Polsce. W efekcie – według stanu na koniec 2007 r. – skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) wynosiła już ponad 33% polskiego PKB i była bliska średniej dla UE-27. Choć zauważyć przyjdzie, że część takich inwestycji ma jedynie na celu wkroczenie na dany rynek, a nie dalszy eksport (i tym samym poprawę bilansu płatniczego kraju), pozytywnych aspektów takich inwestycji jest zdecydowanie więcej. Dzięki tego typu przedsięwzięciom w Polsce coraz częściej stosuje się nowoczesne technologie i organizację pracy, co nie pozostaje bez wpływu na konkurencyjność rodzimych przedsiębiorstw, towarów i usług.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Por.: Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013..., op.cit., s. 14.

<sup>17</sup> GUS (dane na koniec 2008 r.), [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL\\_PDL\\_bezrobocie\\_rejestrowane\\_I-IV\\_kw\\_2008.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_PDL_bezrobocie_rejestrowane_I-IV_kw_2008.pdf)

<sup>18</sup> W 2005 r. napłynęło do Polski 7703 mln euro bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w 2006 już 15 061 mln euro, a w 2007 – 12 834 mln euro, co stawia nasz kraj na pierwszym miejscu wśród państw postsocjalistycznych. Dane pochodzą z NBP, <http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib2007n.pdf>

<sup>19</sup> Por.: Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r., Warszawa 2009, <http://www.nbp.pl/publikacje/zib/ZIB2007n.pdf>

Polska gospodarka cechuje się nie tylko niekorzystną strukturą, ale również relatywnie niskim poziomem innowacyjności. Udział nakładów na prace badawczo-rozwojowe systematycznie spadał i wyniósł w 2007 r. około 0,56% PKB wobec 1,83% w UE-27. Poza tym wskaźnik innowacyjności był niższy niż w najsłabiej rozwiniętych krajach UE-15, ale również – co bardziej niepokojące – w krajach przyjętych do UE razem z Polską (z wyjątkiem Słowacji).<sup>20</sup> Równocześnie odmienna była struktura tych nakładów według źródeł finansowania. W 2005 r., ostatnim, dla którego Eurostat dysponuje pełnymi danymi, w Polsce sektor przedsiębiorstw finansował 33,4% nakładów na badania i rozwój technologiczny (BRT), a sektor rządowy 57,7%. W UE-27 było to odpowiednio 54,5% i 34,2%.<sup>21</sup> O niskiej innowacyjności świadczy także fakt, że – mimo wysokiej dynamiki eksportu – nieznacznie tylko wzrósł w nim udział wyrobów wysokiej techniki. W 2005 r. wynosił 3% (2% w 1995 r.) oraz 18% średnio dla UE w 2004 r.<sup>22</sup> Taki stan rzeczy powoduje tendencje spadkowe w liczbie wynalazków i wzorów użytkowych, a także systematyczne pogarszanie się bilansu płatniczego Polski w dziedzinie wymiany handlowej w zakresie osiągnięć naukowo-technicznych, praw własności, licencji i znaków towarowych oraz usług technicznych. Poza tym relatywnie niskie (mimo realnego wzrostu w ostatnich latach) pozostają nakłady na rozwój infrastruktury i działalność inwestycyjną. W tym zakresie Polska pozostaje w tyle o kilka punktów procentowych w stosunku do niektórych państw członkowskich UE.<sup>23</sup>

Analiza ścieżki rozwojowej Polski w ciągu ostatnich lat, przeprowadzona na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej, pokazuje, że dynamika zmniejszania dystansu rozwojowego do państw „starej” UE była stosunkowo niewielka. Do 2003 r. wynikała przede wszystkim z podnoszenia efektywności gospodarowania, osiąganego głównie przez redukcję zatrudnienia i tym samym powodującego pogarszanie się sytuacji na rynku pracy. Należy jednak podkreślić znaczenie ogromnych

---

<sup>20</sup> W 2005 r. wskaźnik innowacyjności przedsiębiorstw wyniósł dla Polski 0,21 wobec średniej 0,42 dla UE-25, co plasowało nasz kraj dopiero na 21. miejscu, patrz: European Innovation Scoreboard, Luxembourg 2005, s. 23. Por.: dane dotyczące sektora badań i rozwoju w Polsce w: Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Warszawa 2006, s. 115–116.

<sup>21</sup> Por.: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&init=1&pcode=tsiir030&language=en>.

<sup>22</sup> Por.: Raport o rozwoju i polityce regionalnej, op.cit., s. 17.

<sup>23</sup> Por.: Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, op.cit., s. 9–24; Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013..., op.cit., s. 13.



**Tabela 2. Porównanie statystyk państw członkowskich Unii Europejskiej w wybranych dziedzinach (rok 2008)**

Państwo	Realny wzrost PKB (%)	Inflacja (%)	Ogólne zadłużenie państwa (% PKB)	Zharmonizowana stopa bezrobocia (%)	Krajowe wydatki brutto na BRT, rok 2007 (% PKB)	Produktywność na zatrudnionego (%)
Austria	2,0	3,2	62,6	4,2	2,67	113,5
Belgia	1,0	4,5	89,8	7,5	1,92	125,5
Bułgaria	6,0	12,0	14,1	5,6	0,49	37,2
Cypr	3,6	4,4	48,4	4,1	0,47	87,3
Czechy	2,5	6,3	30,0	5,2	1,47	71,9
Dania	-0,9	3,6	33,5	4,4	2,73	102,5
Estonia	-3,6	10,6	4,6	11,0	1,29	63,8
Finlandia	1,2	3,9	34,1	7,1	3,72	111,6
Francja	0,4	3,2	67,4	8,7	2,02	121,6
Niemcy	1,3	2,8	65,9	7,2	2,63	107,0
Wielka Brytania	0,5	3,6	52,0	6,8	1,88	110,0
Grecja	2,0*	4,2	99,2	8,8	—	102,2*
Węgry	0,6	6,0	72,9	8,9	1,0	71,0
Irlandia	-3,0	3,1	44,1	9,3	1,43	130,2
Włochy	-1,0	3,5	105,8	7,2	1,18	109,7
Łotwa	-4,6	15,3	19,5	12,3	0,61	52,6
Litwa	2,8	11,1	15,6	10,9	0,80	62,0
Luksemburg	0,0	4,1	13,5	5,3	1,62	175,8
Malta	2,1	4,7	63,8	6,3	0,54	87,4
Holandia	2,0	2,2	58,2	2,8	1,63	114,5
Polska	4,8	4,2	47,2	9,5	0,61	62,0
Portugalia	0,0	2,7	66,3	8,5	1,51	71,2
Rumunia	7,3	7,9	13,6	6,2	0,59	50,2
Słowacja	6,2	3,9	27,7	9,7	0,47	79,2*
Słowenia	3,5	5,5	22,5	4,6	1,66	84,4
Hiszpania	0,9	4,1	39,7	15,7	1,35	103,6
Szwecja	-0,2	3,3	38,0	7,2	3,75	110,6
EU-15	0,5	—	—	8,2	1,99	109,9
EU-25	0,7	—	62,2	8,1	—	103,4
EU-27	0,8	3,7	61,5	8,0	1,90	100,0
Strefa Euro – 16	0,6	3,3	69,3	8,5	1,91	109,3

\* – prognoza

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

zmian jakościowych, mających miejsce w strukturze gospodarki lat 90. XX w., których efektem był istotny wzrost produktywności.<sup>24</sup>

### 3. Sytuacja społeczno-ekonomiczna poszczególnych województw Polski na tle innych regionów Unii Europejskiej

W tym miejscu warto zastanowić się nad kwestią dystansu rozwojowego dzielącego polskie województwa od regionów państw członkowskich UE. Bardzo pomocne w tym względzie są dane statystyczne gromadzone przez Eurostat.<sup>25</sup> O kiepskiej sytuacji najlepiej świadczy fakt, że wśród 15 najbogatszych regionów UE-27 (m.in. Inner London, Luxembourg, Région de Bruxelles-Capitale/Brussels Hoofdstedelijk Gewest) nie ma ani jednego polskiego województwa, za to wśród najbiedniejszych piętnastki są aż trzy (lubelskie, podkarpackie i podlaskie).<sup>26</sup> W tych województwach poziom PKB na mieszkańca jest wyraźnie niższy od obserwowanego w najbiedniejszych regionach Grecji, Hiszpanii i Portugalii w momencie akcesji tych krajów do Wspólnot Europejskich. Na przykład wysokość PKB *per capita* w najsłabszym regionie Grecji (Voreio Aigaio) wynosiła 44% w 1981 r., Hiszpanii (Extremadura) – 44%, a Portugalii (Alentejo) – 37% w 1986 r.<sup>27</sup>

Dla porównania, w trzech wspomnianych najsłabiej rozwiniętych polskich województwach PKB na mieszkańca za rok 2004, mimo korzystania z finansowej pomocy przedakcesyjnej, wynosił: w lubelskim – 35,1%, w podkarpackim – 35,3%, w podlaskim – 37,8%. Nadmienić również należy, że poziom rozwoju najbogatszego polskiego województwa (mazowieckiego), mierzony tym samym wskaźnikiem, wyniósł wówczas zaledwie 77,1% średniej dla 27 państw UE i był niższy od zanotowanego w najbogatszym regionie poziomu NUTS II (Inner London) aż o 258%.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Por.: Raport o rozwoju i polityce regionalnej, op.cit., s. 19–20.

<sup>25</sup> Instytucja ta przygotowała, w oparciu o liczbę ludności, potrzebną do analiz statystycznych, siatkę 268 regionów na poziomie NUTS II (odpowiedniki polskich województw).

<sup>26</sup> Por.: *Eurostat News Release*, 19.02.2007, [http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP\\_PRD\\_CAT\\_PREREL/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2007/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2007\\_MONTH\\_02/1-19022007-EN-APPDF](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007_MONTH_02/1-19022007-EN-APPDF), s. 2.

<sup>27</sup> Por.: Raport o polityce regionalnej, Warszawa 2004, s. 38–55; Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013..., op.cit., s. 19.

<sup>28</sup> Eurostat: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00006>

Można pokusić się o stwierdzenie, że poziom rozwoju najsilniejszego polskiego województwa jest obecnie (2006 r. – 83,6%, brak nowszych danych) zbliżony do poziomu rozwoju biednych regionów „starej” Unii Europejskiej w Grecji, Hiszpanii czy Portugalii.

**Tabela 3. Regiony o PKB per capita poniżej 75% średniej dla UE w latach 1995 i 2004**

	UE-15		Nowe kraje członkowskie		UE-27	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Liczba regionów UE	213		55		268	
Populacja UE (w mln)	372	386	106	104	479	490
Liczba regionów o PKB <75%	27	21	51	49	78	70
Populacja regionów o PKB <75% (w mln)	32	32	103	91	136	123
Populacja regionów o PKB <75% (w %)	9	8	97	88	28	25

Źródło: *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg 2007, s.33.

Warto zastanowić się także nad kwestią poziomu rozwoju regionów UE na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. W 1995 r. 78 z 268 regionów poziomu NUTS II, które obecnie wchodzi w skład UE-27, miało wskaźnik PKB *per capita* poniżej 75% średniej dla UE-27. Spośród tych 78 regionów aż 51 należało do nowych krajów członkowskich, a tylko 27 do państw „starej” Unii. 39 z 51 regionów w nowych krajach unijnych, o których mowa, miało poziom PKB na mieszkańca poniżej 50% średniej dla UE. Zaledwie cztery regiony w nowych państwach charakteryzowały się wskaźnikiem wynoszącym ponad 75% średniej: Praga, Cypr, Malta i Bratysława. W roku 2004, czego dowodzą dane statystyczne, sytuacja znacznie się poprawiła. Liczba regionów o PKB *per capita* niższym od 75% średniej unijnej spadła do 70 (49 w nowych krajach i 21 w starych krajach UE). Regionami, które przekroczyły próg średniej dla UE, były Słowenia oraz dwa regiony, w których mieściły się stolice krajów: Mazowieckie i Közép-Magyarország (Węgry). W tym samym

okresie zmalała również liczba regionów, których PKB na mieszkańca nie przekraczał 50% średniej UE – z 39 do 32. Natomiast w krajach „starej” Unii trzy włoskie regiony (Campania, Puglia i Sicilia) spadły poniżej poziomu 75%, a dziewięć ten próg przekroczyło (po jednym w Irlandii, Niemczech i Wielkiej Brytanii, dwa w Grecji i cztery w Hiszpanii).<sup>29</sup>

Fakt, że polskie województwa notują szybsze, w porównaniu ze średnią dla UE, tempo wzrostu gospodarczego, a tym samym następuje konwergencja zewnętrzna, nie oznacza jednak, że kontynuowanie obecnego kształtu polityki rozwoju przynosić będzie pozytywne wyniki także w przyszłości. Należy bowiem pamiętać, że wraz z postępującym rozwojem społeczno-gospodarczym i osiąganiem przez Polskę standardów cywilizacyjnych, cechujących do tej pory najlepiej rozwinięte obszary Europy, następuje przesunięcie punktu ciężkości z „wyrównywania szans” na „kreowanie regionów konkurencyjnych i innowacyjnych”.<sup>30</sup> W konsekwencji rozwój polskich województw, a przede wszystkim poziom ich konkurencyjności, zależy będzie w coraz większym stopniu od posiadanego potencjału innowacyjnego i umiejętności uruchomienia różnorodnych mechanizmów dyfuzji innowacji oraz transferu technologii.<sup>31</sup>

Na tle innych państw Unii Europejskiej wewnętrzne zróżnicowanie poziomu rozwoju polskich województw nie jest wysokie. O ile w Polsce na poziomie NUTS II relacja między regionem najbogatszym i najbiedniejszym w 2004 r. wynosiła 2,18, o tyle w Belgii, Francji, Słowacji i Wielkiej Brytanii przekraczała 3, a w Czechach, Rumunii i na Węgrzech była jeszcze wyższa. Najniższą (1,56) notowano w Irlandii,<sup>32</sup> a niższą od 2 – w Finlandii, Holandii i Szwecji. W 2006 r. dane uległy pewnym zmianom: dla Polski proporcja ta wyniosła już 2,36, a gorszy wynik osiągnęło osiem państw.<sup>33</sup> Największe dysproporcje rozwojowe między

<sup>29</sup> Por.: *Growing Regions, growing Europe...*, op.cit., s. 31.

<sup>30</sup> M.E. Sokołowicz, *W kierunku nowej polityki regionalnej? Rozważania nad przyszłym kształtem polityki regionalnej w Polsce w: Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Warszawa 2008, s. 19.

<sup>31</sup> Por.: A. Nowakowska, M.E. Sokołowicz, *Zdolności innowacyjne polskich regionów, Innowacje i przedsiębiorczość dla przyszłości*, Wrocław 2006, s. 76.

<sup>32</sup> Występują tam tylko dwa regiony NUTS II. Porównanie to nie uwzględnia małych państw, w których nie występuje podział na tym poziomie (Cypru, Danii, Estonii, Litwy, Luksemburga, Łotwy, Malty i Słowenii).

<sup>33</sup> Belgia (3,02), Czechy (2,70), Francja (3,46), Niemcy (2,64), Słowacja (3,37), Rumunia (3,39), Wielka Brytania (4,34), Węgry (2,63). Obliczenia własne na podstawie: Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU-27 average), by NUTS 2 regions (Eurostat), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00006&plugin=1>

regionami poziomu NUTS II stwierdzono w Wielkiej Brytanii (4,34), Francji (3,46) i Słowacji (3,37). Z kolei najlepiej pod tym względem wypadła Słowenia (1,45), potem Irlandia (1,57), a tuż za nią były Szwecja (1,59) i Dania (1,66). Trzeba jednak pamiętać, że to porównanie nie uwzględnia małych państw UE, gdzie podziału na jednostki NUTS II zwyczajnie nie ma (chodzi tu o Cypr, Estonię, Litwę, Luksemburg, Łotwę i Maltę).

#### 4. Uwagi końcowe

W XXI w. wiele ogólnoswiatowych trendów, by wymienić chociażby globalizację, współzależność gospodarczą i nasilającą się konkurencję, implikuje dla państw narodowych wyzwania, którym nie są i nie będą w stanie samodzielnie sprostać. Dlatego niezwykle istotnym zjawiskiem w relacjach międzynarodowych, acz o nieco odmiennym charakterze, są procesy integracji europejskiej. Ma to miejsce za sprawą wpływu, jaki wywierają wspomniane procesy na kształt społeczno-gospodarczy Europy, ale także na stosunki międzynarodowe w aspekcie politycznym.

W historii tej części świata za wyjątkową datę uznać należy 1 maja 2004 r., kiedy do Unii Europejskiej przystąpiła Polska oraz dziewięć innych państw, przyczyniając się do powstania nowego kształtu Europy, definitywnie zamykającego epokę podziału kontynentu. Dla większości nowych krajów przyjęcie do Unii Europejskiej oznaczało symboliczne uwieńczenie wysiłków zmierzających do zagwarantowania własnego bezpieczeństwa zewnętrznego, umocnienia demokracji, ale także ponownego włączenia się w nurt wspólnej europejskiej tradycji, polityki i gospodarki.

Poszerzenie grona krajów członkowskich UE do 25 (a następnie 27) państw, przeprowadzone zaledwie kilkanaście lat po upadku komunizmu w Europie, możliwe było m.in. dzięki temu, że w perspektywie finansowej na lata 2000–2006, po raz pierwszy w historii europejskiej integracji, państwom kandydującym do członkostwa postanowiono udzielić pomocy w procesach dostosowawczych. Głównym stymulatorem tych procesów stały się tzw. fundusze przedakcesyjne: PHARE, ISPA i SAPARD, będące programami pomocy bezzwrotnej dla wszystkich krajów kandydujących. Były rodzajem szkoły umożliwiającej poznanie procedur i mechanizmu działania Unii Europejskiej w perspektywie członkostwa w tej organizacji i korzystania z Funduszy Strukturalnych.

Należy pamiętać, że każde dotychczasowe rozszerzenie struktur europejskich miało mniejszy lub większy wpływ na spójność wewnętrzną

Wspólnot, a obecnie Unii Europejskiej. Do grona uczestników procesu integracyjnego przyjmowane były kraje odbiegające od dotychczasowych państw członkowskich poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. 1 maja 2004 r., jak wcześniej wspomniano, członkami Unii Europejskiej zostało dziesięć kolejnych państw, w tym Polska. Jako że było to największe rozszerzenie UE w jej historii, nie pozostało bez wpływu na instytucje, politykę i gospodarkę organizacji.

Mimo dającej się zaobserwować postępującej konwergencji zewnętrznej, stwierdzić można, że – z wyłączeniem kilku dużych miast i nielicznych obszarów atrakcyjnych pod względem turystyki i rolnictwa – wszystkie polskie województwa zagrożone są peryferyzacją w integrującej się przestrzeni europejskiej. Procesy te są szczególnie nasilone na terenach Polski Wschodniej. Sposób myślenia, polegający na oczekiwaniu, że to Unia Europejska zlikwiduje niebezpieczeństwo marginalizacji poszczególnych regionów, implikuje jednak kolejne zagrożenie. Polega ono na utrwalaniu postawy zależności od pomocy zewnętrznej i to bez względu na umiejętności wdrażania otrzymywanego wsparcia finansowego. Należy zatem podejmować działania (na różnych szczeblach władzy), które nie tylko zmniejszą wspomniane zagrożenie marginalizacją, ale i stworzą lepsze warunki dalszego rozwoju regionów.<sup>34</sup>

Niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym rozwojowi województw i podregionów jest podnoszenie ich atrakcyjności i konkurencyjności gospodarczej. W kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej oznacza to szersze wprowadzanie w życie założeń Strategii Lizbońskiej i dążenie do zbudowania gospodarki opartej na wiedzy. Polityka rozwoju Polski w latach 2000–2006 charakteryzowała się ukierunkowaniem interwencji przede wszystkim na cele wyrównawcze, polegające na zapobieganiu dalszej marginalizacji niektórych regionów. W dużo mniejszym stopniu natomiast uwzględniono cele zmierzające do podnoszenia konkurencyjności województw. Planowanie jednak tego typu wydatków wynikać powinno nie tylko z formalnego wymogu narzuconego przez Unię Europejską, ale również z faktycznej konieczności pobudzania procesów rozwoju państwa. Należy bowiem podkreślić, że „*odpowiednie łączenie*

---

<sup>34</sup> „Działania te powinny uwzględniać nowe mechanizmy rozwoju, w szczególności zaś nowe kryteria lokalizacji, oparcie rozwoju na czynnikach endogenicznych i strategiach budowania konkurencyjnej gospodarki, wspieraniu sprawności instytucjonalnej administracji publicznej oraz budowania sieciowych i kooperacyjnych powiązań między instytucjami rozwoju regionalnego” w: Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, <http://www.nsrr.gov.pl/NR/rdonlyres/DA09CB61-6BC8-49B1-862F-D03E1D57EE75/0/zalozeniansrr.pdf>, s. 19.



*elementów obu polityk w sferze założeń strategicznych, instrumentów ich realizacji oraz mechanizmów wdrażania stworzy warunki do skutecznego stymulowania procesów składających się na trwałą i zrównoważony rozwój*".<sup>35</sup> Podejmowane w tym zakresie działania powinny być dostosowane do strategii rozwojowych i możliwości absorpcyjnych w ramach poszczególnych sektorów.<sup>36</sup>

Przyznać należy, że wszystkie polskie województwa uwzględniły w swych strategiach rozwojowych potrzebę inwestowania w innowacyjną gospodarkę za sprawą skali wydatków (średnio ponad 30%) na te cele zaplanowanych w poszczególnych regionalnych programach operacyjnych. Wskazany stan rzeczy rodzi pytanie: w jakim stopniu – wobec nadal niewystarczająco rozwiniętej infrastruktury podstawowej – można podnieść poziom środków na rozwój szeroko rozumianej innowacyjności? Zwiększenie wydatków na konkurencyjność jest bez wątpienia potrzebne, by nadrabiać zaległości w rozwoju cywilizacyjnym. Trudno jednak wyobrazić sobie dalszy rozwój kraju (województw) bez poniesienia wysokich kosztów związanych z tworzeniem infrastruktury podstawowej. Wobec tego wydaje się, że w Polsce optymalnym modelem polityki rozwoju nadal będzie kombinacja działań spójnościowych i sprzyjających budowie gospodarki opartej na wiedzy, przy jednoczesnym zwiększaniu kosztem konwergencji znaczenia konkurencyjności.

## **Abstract**

### **Poland's level of social and economic development in the context of the EU's cohesion**

Poland, compared to many other countries, not only Western ones, indubitably still remains sorely underdeveloped. This mainly results from Polish structural problems whose origins can be traced back deep in the country's history. The processes of industry and agriculture restructuring together with slow, unhealthy and incomplete privatisation in these sectors, despite obvious positive effects also brought threats of

---

<sup>35</sup> Raport o rozwoju i polityce regionalnej, op.cit., s. 166.

<sup>36</sup> Przykładowe działania: a) wspieranie innowacyjności i BRT, b) rozwój regionalnego potencjału instytucji finansowych i doradczych, c) tworzenie sieci transferu innowacji i technologii, d) tworzenie warunków rozwoju edukacji i nauki, e) rozwój przedsiębiorczości, f) usuwanie barier rozwojowych metropolii itp.

unemployment, low investment ability, scarce competitiveness of enterprises and ineffectiveness of the institutional system. Moreover, the above-mentioned threats (along with other, not addressed here) occur in different degrees from one region to another. Therefore, low socio-economic cohesion is itself a barrier to raise cohesion at the European level.

Despite progressing outer convergence, one can observe that, except for several big cities and few areas attractive in terms of tourism and agriculture, all Polish provinces face a serious threat of being left as peripheries of integrating Europe. This is especially evident in Eastern Poland. Yet another threat stems from typical way of thinking where it is the EU that is supposed to eliminate the risk of marginalisation of Polish regions – a belief based upon the assumption of being dependent on an aid from the outside, no matter how able or not are we to really implement the financial support received. Therefore, actions that are needed on different levels should not only aim to avert the above-mentioned risk of marginalisation but also at providing better conditions for further development of the regions concerned.

One has to remember that every enlargement of the European structures has had a bigger or smaller influence upon the cohesion of the EU. Countries less developed in socio-economic terms have been accepted as members of the integration process. On the 1st May 2004 ten new countries became members of the EU, including Poland. As this was the biggest enlargement in the history of the EU, it has influenced both the Community institutions and economy, but even more importantly it occurred a challenge to its coherence.