

Wstęp

Wzrost i rozwój gospodarczy to sprawy bliskie tak ekonomistom i politykom, jak i zwykłym obywatelom. Od lat toczy się dyskusja nad mechanizmami i źródłami tych procesów, szczególnie interesującą na płaszczyźnie współzależności pomiędzy wzrostem i rozwojem gospodarczym a polityką ekonomiczną państwa. Istotną jest przy tym odpowiedź na pytanie, jaka jest rola polityki rządu w kreowaniu wzrostu gospodarczego i stymulowaniu procesów rozwojowych.

Polska, wstępując do Unii Europejskiej w maju 2004 roku, włączyła się w nurt niezwykle ważnej polityki wspólnotowej – polityki spójności. Stanowi ona jeden z filarów europejskiej konstrukcji, obok jednolitego rynku i unii walutowej. Jest tą linią polityki unijnej, która najsilniej zajmuje się problemami nierówności gospodarczej i społecznej. Jej głównym celem jest zmniejszanie różnic w rozwoju gospodarczym, społecznym i przestrzennym UE. Wzrost i spójność, w rozumieniu Wspólnoty¹, ściśle się ze sobą łączą. Zmniejszając występujące różnice, Unia chce zagwarantować, aby wszystkie regiony i grupy społeczne mogły wnieść swój wkład w ogólny rozwój gospodarczy Wspólnoty.

Wydatki na politykę spójności stanowią ok. jednej trzeciej budżetu Unii Europejskiej, w latach 2007–2013 przeznaczono na nią ponad 308 mld euro; jest to drugi co do wielkości wydatek z budżetu Wspólnoty (więcej Unia wydaje tylko na Wspólną Politykę Rolną). Największym beneficjentem tych środków

¹ Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht mamy do czynienia z powstaniem niezupełnie klarownego i jasnego systemu, w którym funkcjonują obok siebie następujące wspólnoty: Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Energii Atomowej, Wspólnota Europejska (dawna EWG) oraz, zbudowana m.in. na ich podstawie, Unia Europejska. Unia Europejska powstała z chwilą wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht, 1 listopada 1993 r.). Mając powyższe na uwadze, w niniejszej książce używa się zamiennie pojęć „Unia Europejska” i „Wspólnota” w odniesieniu do sytuacji sprzed Traktatu z Maastricht oraz po nim.

w obecnym okresie programowania jest Polska, do której trafia 20% wszystkich funduszy. Ogrom środków finansowych² przeznaczanych na politykę spójności wymaga szczegółowej i badawczej oceny rezultatów tych działań. Ewaluacja wpływu programów realizowanych w ramach polityki spójności jest dużym wyzwaniem ze względu na ogromną złożoność użytych instrumentów. Jest ona jednak niezbędna i niezwykle istotna w procesie rozwoju regionalnego.

Głównym **celem pracy** jest próba zbadania roli polityki spójności Unii Europejskiej w wyrównywaniu dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski, w szczególności próba znalezienia odpowiedzi na następujące pytania:

- ▶ jakie są przyczyny istniejących dysproporcji regionalnych?
- ▶ jaką rolę w osiągnięciu spójności odgrywają fundusze strukturalne Unii Europejskiej?
- ▶ jakie są główne kierunki oddziaływania funduszy strukturalnych na gospodarkę kraju?
- ▶ czy można pogodzić szybki rozwój gospodarczy z celami polityki spójności?
- ▶ czy jednoczesne promowanie konwergencji regionów i wspieranie konkurencyjności UE wpłynie na pogłębianie się międzyregionalnych różnic rozwojowych?
- ▶ czy podstawowym celem polityki regionalnej państwa powinno być dążenie do podniesienia konkurencyjności regionów i całego kraju, czy raczej wyrównywanie szans rozwojowych, a więc pomoc dla regionów słabiej rozwijających się?
- ▶ czy polityka regionalna państwa to polityka regionalna rządu? jaka jest rola regionu w kreowaniu polityki regionalnej?

Konstrukcja i układ pracy zostały podporządkowane jej celom. Ponieważ podstawowym celem jest tu zbadanie wpływu polityki spójności na rozwój gospodarczy, niezbędne będzie bliższe przyglądnięcie się temu procesowi. W **rozdziale pierwszym** omawiam zatem podstawy teoretyczne wzrostu i rozwoju gospodarczego. Wychodząc od pojęcia rozwoju gospodarczego, staram się skupić uwagę czytelników na rozwoju regionalnym, koncepcjach rozwoju regionalnego i metodach jego oceny. Szczególny nacisk kładę na nowy paradygmat rozwoju związany z konkurencyjnością. Przedstawione teorie służą zidentyfikowaniu czynników tego rozwoju i miejsca, jakie wśród nich zajmuje polityka ekonomiczna.

² W różnych opracowaniach podkreśla się, że w latach 2007–2013 do Polski trafia rekordowa ilość środków polityki spójności. Należy jednak pamiętać, że Polska jest beneficjentem tej polityki od stosunkowo niedawna, a biorąc pod uwagę wydatki na mieszkańca czy procentowy udział funduszy strukturalnych w PKB krajów członkowskich, nie osiągnie takich wielkości jak kraje kohezyjne. Według raportów spójności fundusze strukturalne w latach 2000–2006 i 2007–2013 stanowią ok. 2,5% PKB Polski, podczas gdy np. w latach 1994–1999 w Portugalii sięgały one ok. 3,3%, a w Grecji 3%.

Polityczne uwarunkowania rozwoju są bowiem bardzo istotne. Pamiętać należy, że stopień akceptowania ustroju i władzy przez społeczeństwo przenosi się na funkcjonowanie gospodarki i jej efektywność. Decyduje o tym także zakres kompetencji i uprawnień władz lokalnych i regionalnych, a przede wszystkim sposób sprawowania tej władzy. Czynniki rozwoju można też traktować jako bariery, jeśli kształtują się niekorzystnie dla danego obszaru. Stąd niezwykle istotne jest ich właściwe zidentyfikowanie, tak aby możliwe było pokonanie barier i wykorzystanie potencjału, jakim obdarzony jest dany region. Polityka gospodarcza rządu silnie oddziałuje na czynniki rozwoju i konkurencyjności regionu; jej integralną częścią są polityka regionalna i polityka spójności.

Teoretyczne aspekty polityki spójności Unii Europejskiej przedstawiam w **rozdziale drugim**. Wyjaśniam w nim m.in. podstawowe kwestie terminologiczne, powiązania między politykami: spójności, strukturalną i regionalną, pojęcie regionu w UE. Opierając się na Nomenklaturze Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), opracowanej przez Eurostat, podkreślam, że podstawowym regionem w Unii Europejskiej jest państwo członkowskie, i to ono jest przede wszystkim podmiotem polityki spójności, a dopiero potem jego regiony. Z tego wynika, podjęta w kolejnych rozdziałach, analiza spójności w Unii Europejskiej na poziomie krajowym. Omawiam najważniejsze instrumenty tej polityki: fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Z uwagi na charakter pracy i jej ukierunkowanie na Polskę, w dalszej części przedstawiam szczegółowo rozwiązania z zakresu polityki regionalnej od czasu, kiedy Polska jest jej beneficjentem, a zatem w dwóch okresach programowania: 2000–2006 i 2007–2013.

Polityką spójności Unii Europejskiej realizowaną w Polsce szczegółowiej zajmuję się w **rozdziale trzecim**. Za punkt wyjścia służy panoramiczne ujęcie politycznych, ekonomicznych i społecznych uwarunkowań członkostwa Polski we Wspólnocie. Następnie omawiam politykę spójności realizowaną w trzech okresach – przedakcesyjnym, pierwszym okresie członkostwa (lata 2004–2006) i w obecnym okresie programowania (2007–2013). Zwracam uwagę, że Polska przeszła od tego czasu zasadniczą drogę: na początku transformacji nie istniała polityka regionalna, która mogłaby przeciwdziałać zróżnicowaniom regionalnym lub sprzyjać budowaniu konkurencyjności regionalnej. Wstępując w struktury unijne, kraj nasz był zbyt słaby gospodarczo, osiągał zaledwie połowę PKB *per capita* Wspólnoty, zmagając się z wysokim bezrobociem, niską przedsiębiorczością. Środki polityki spójności stały się szansą wejścia na ścieżkę trwałego rozwoju gospodarczego.

Wreszcie, w **rozdziale czwartym**, koncentruję się na funduszach strukturalnych i Funduszu Spójności, będących kluczowym mechanizmem pozwalającym

na osiągnięcie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej. Skuteczność ich interwencji można badać na różne sposoby. Głównym celem działań jest wciąż (mimo ostatniej reformy i orientacji na konkurencyjność) wyrównywanie dysproporcji w rozwoju całej Wspólnoty i osiąganie spójności pomiędzy poszczególnymi jej regionami. Cele polityki spójności definiuje się na poziomie makroekonomicznym, a zatem praktycznie jedynym narzędziem, które może być użyte w celu zbadania, czy polityka UE osiąga swój cel, są modele makroekonomiczne. Umożliwiają one oszacowanie wpływu pomocy na funkcjonowanie całej gospodarki. Główną zaletą bazujących na nich ewaluacji jest fakt, iż pozwalają one ocenić wpływ danej polityki w stosunku do scenariusza bez jej interwencji. W stosunku do przedsięwzięć finansowanych przez fundusze Unii Europejskiej na przestrzeni lat najczęściej stosowano takie modele ekonometryczne, jak: HERMIN, QUEST, E3ME, REMI, ECOMOD. Należy także wspomnieć o modelu MaMoR2 i modelu EUImpactMod opracowanych w Polsce dla potrzeb badania wpływu interwencji publicznych na gospodarkę. W celu zrozumienia zasad działania modeli ekonomicznych i różnic w uzyskiwanych przy ich użyciu wynikach przedstawiam założenia kilku z nich oraz podejmuję próbę ich porównania.

Modele te wykorzystuję następnie w analizie sytuacji w zakresie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej, podjętej w **rozdziale piątym**. Uwzględniam tu ocenę samej Komisji Europejskiej oraz niezależne oceny eksperckie. Ocena rezultatów polityki spójności Unii Europejskiej jest zadaniem trudnym, głównie ze względu na niemożność oddzielenia jej wpływu od działania innych czynników (np. koniunktury ekonomicznej, innych polityk wspólnotowych, polityki krajów członkowskich). Dostępne modele pozwalają przy tym określić co najwyżej skuteczność tej polityki w stosunku do państw objętych w całości lub w dużej części jej działaniem (a zatem głównie państw objętych Celem 1 polityki regionalnej). Doświadczenia krajów Unii Europejskiej w zakresie konwergencji gospodarczej są różne. Jedynie w przypadku Irlandii widzimy wyraźny proces konwergencji, ale rozpoczął się on dopiero od połowy lat 80. W przypadku Hiszpanii i Portugalii proces ten był znacznie wolniejszy, a w przypadku Grecji praktycznie w ogóle niezauważalny. Analizie empirycznej procesu osiągania konwergencji z UE poddaję dwa kraje, powszechnie uważane za przykład „dobrego” i „złego” zarządzania funduszami UE: Irlandię i Grecję.

Rozdział szósty stanowi podsumowanie rozważań i jest próbą zbadania wpływu polityki spójności UE na zmniejszenie dysproporcji w rozwoju gospodarczym w Polsce. Opisuję proces konwergencji Polski z UE, oddziaływanie funduszy strukturalnych na jej rozwój gospodarczy i wreszcie – krajowe perspektywy rozwoju polityki spójności.