

Maria Ewa Szatlach

Uniwersytet im. Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Dążenia Polski do konwergencji gospodarczej po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Problemy związane z konwergencją gospodarczą państw lub regionów od dawna są przedmiotem badań wielu ekonomistów i politologów. Liczne próby wyjaśnienia tego zjawiska można znaleźć w makroekonomicznych teoriach wzrostu gospodarczego¹. Przystąpienie nowych państw do Unii Europejskiej spowodowało ponowne zainteresowanie problemami regionalnej nierównowagi w Unii i nierównomiernego wzrostu gospodarczego². W ramach szerokiej debaty na temat modeli i czynników wyjaśniających wzrost gospodarczy pojawiły się analizy dotyczące funkcjonowania gospodarek regionalnych, szczególnie jeśli chodzi o kontrowersyjny temat średnio- lub długookresowej konwergencji lub niekonwergencji pomiędzy gospodarkami, charakteryzującymi się zróżnicowanym poziomem rozwoju gospodarczego.

W artykule 2 Traktatu z Maastricht jest zapis o tym, że „(...) misją Wspólnoty będzie popieranie harmonijnego i zrównoważonego wzrostu działalności gospodarczej na terenie całej Wspólnoty, podtrzymywanie wzrostu (...) wysokiego poziomu konwergencji rezultatów ekonomicznych (...)”. Inne artykuły poszerzają i wzmacniają ideę konwergencji³.

Osiągnięcie powyższych celów nie jest zadaniem łatwym. Wprawdzie literatura ekonomiczna oferuje teoretyczne wytłumaczenie możliwości osiągnięcia konwergencji, ale dostępne dane empiryczne nie potwierdzają uniwersalnej hipotezy kon-

¹ Zob. J. G. Williams, *Globalization, convergence and history*, „Journal of Economic History” 1996, nr 56.

² Zob. R. J. Barro, *Inequality and growth in a panel of countries*, „Journal of Economic Growth” 2000, nr 5, s. 5–32.

³ Zob. T. Luthje, *Wzrost gospodarczy – perspektywy i wyzwania*, [w:] *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, red. D. Hansen, Kraków 2003, s. 85.

wergencji oraz istnienia stałej tendencji wskazującej na to, że biedne państwa rozwijają się szybciej niż bogatsze⁴.

Procesy integracji gospodarczej oraz otwarcie rynków na wymianę międzynarodową powinny prowadzić na ogół do coraz większego upodobniania się państw, należących do określonych ugrupowań integracyjnych. Ponadto upowszechnienie się wysoko zaawansowanej technologii i przyswajanie jej przez państwa o zbliżonym modelu edukacji powinno prowadzić do większej jednorodności gospodarczej świata, której wyrazem powinno być coraz większe wyrównywanie się poziomu zamożności poszczególnych krajów, wyrażone malejącymi różnicami w poziomach PKB, PKB *per capita* i PKB na jednego zatrudnionego.

W związku z powyższym rodzi się pytanie, czy jesteśmy świadkami konwergencji gospodarczej w poszczególnych państwach, regionach i ugrupowaniach integracyjnych, czy też dywergencji, prowadzącej do coraz większego pogłębiania się różnic w stopniu zamożności na świecie.

Zjawisko konwergencji gospodarczej rozumiane jest jako wyrównywanie się poziomu podstawowych wielkości makroekonomicznych, za które powszechnie uznaje się PKB, PKB *per capita* i PKB na jednego zatrudnionego⁵. Teorie konwergencji zakładają zmniejszenie, a nawet likwidację istniejących dysproporcji. Siłami sprawczymi, wywołującymi zbliżenie poziomu rozwoju w neoklasycznym modelu wzrostu i konwergencji Solowa są⁶:

1. Malejące przychody od zastosowanego kapitału, co zmniejsza skłonność do oszczędzania i inwestycji, a to z kolei wpływa na spowolnienie wzrostu gospodarczego. Powyższe procesy mają miejsce w krajach (regionach) bogatszych, które dysponują znacznym zasobem kapitału.
2. Zwiększenie akumulacji kapitału w regionach biedniejszych, co powoduje dynamiczny wzrost produkcji, którego tempo jest znacznie wyższe niż w regionach lepiej rozwiniętych⁷.

Opisane powyżej dwie przeciwstawne tendencje (spowolnienie tempa produkcji w regionach lepiej rozwiniętych oraz przyspieszenie w biedniejszych) prowadzą w długim okresie do niwelowania istniejących dysproporcji rozwoju.

Z kolei teoria dywergencji reprezentuje odmienne stanowisko. Im większymi zasobami dysponuje państwo (region), tym większa jest jego zdolność do dynamicznego rozwoju. Przychód z inwestycji wzrasta wraz ze wzrostem kapitału przypadającego na jednego zatrudnionego, co stawia w sytuacji uprzywilejowanej bogate kraje i regiony oraz pogłębia polaryzację⁸.

⁴ Zob. L. Pritchett, *Divergence, big time*, „Journal of Economic Perspectives”, Summer 1997, vol. 11, s. 3–17.

⁵ Zob. K. Malaga, *Konwergencja gospodarcza w krajach OECD w świetle zagregowanych modeli wzrostu*, Poznań 2004, s. 6.

⁶ Zob. K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Gdańsk 2002, s. 71.

⁷ Zob. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia. Makroekonomia*, Warszawa 2003, s. 326–333.

⁸ Zob. K. Gawlikowska-Hueckel, *op. cit.*, s. 72.

Z reguły wyróżnia się dwa typy konwergencji: beta-konwergencję absolutną i beta-konwergencję warunkową⁹. Absolutna konwergencja działa w kierunku wyrównania PKB *per capita* między krajami. Oznacza to, że kraje biedne wykazują tendencję do wzrostu dopóty, dopóki nie dogonią krajów bogatszych, czyli że w długim okresie PKB *per capita* będzie taki sam, niezależnie od wartości początkowej. Konwergencja warunkowa działa w kierunku osiągnięcia przez gospodarki stanu zrównoważonego, który jest różny dla każdego z krajów. Dysproporcje mogą zatem trwać w czasie, czyli bogatsze państwa utrzymują swój status, podczas gdy biedne pozostają w tyle.

Doświadczenia państw na całym świecie pokazują, że nadrobienie opóźnień w rozwoju gospodarczym jest możliwe, gdy określone państwo uzyska wysoki poziom oszczędności i inwestycji, nieustannie podnosi swoje standardy edukacyjne, kwalifikacje siły roboczej oraz konkurencyjność. Dla szybkiego wzrostu gospodarczego i zmniejszania się dystansu rozwoju społeczno-gospodarczego podstawowe znaczenie ma kilka następujących czynników:

- jakość kapitału ludzkiego, którego rola wzrasta w procesie integracji i otwarcia rynków. Wysoki poziom edukacji oraz relatywnie wysoki udział nakładów na badania i rozwój nabierają współcześnie coraz większego znaczenia;
- zasoby kapitału finansowego i rzeczowego, którego brak lub niedostatek jest podstawową barierą wzrostu dla krajów słabo rozwiniętych. Ważną rolę w takim przypadku odgrywa kapitał zagraniczny w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- dojrzałość instytucji, która ma podstawowe znaczenie dla utrzymania wysokiego tempa wzrostu;
- rozmiar rynków, powiększających się w procesie integracji. Większy rynek redukuje koszty produkcji, stymuluje przedsiębiorczość i wydajność, a tym samym zwiększa możliwości szybszego odrabiania zaległości rozwojowych;
- jakość polityki, polegającej na maksymalnym wykorzystaniu szans, jakie stwarza integracja z krajami bogatszymi;
- położenie geopolityczne, które w przypadku konwergencji jest dość znaczącym czynnikiem przyspieszającym lub hamującym konwergencję¹⁰.

Jak już wspomniano na wstępie, proces przystąpienia państw Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej spowodował ponowne zainteresowanie kwestią konwergencji i problemami regionalnej nierównowagi we Wspólnocie. W trakcie dyskusji na temat rozszerzenia Unii pojawiła się hipoteza, że spełnienie warunków wstępnych, wyznaczonych przez Traktat z Maastricht, zaowocuje szybkim rozwojem gospodarczym, który pozwoli nowo przyjętym krajom na nadrobienie opóźnień

⁹ Zob. R. Solow, *A contribution to the theory of economic growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1956, vol. 70, no 1, s. 65–94; R. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence*, „Journal of Political Economy” April 1992, s. 223–239. W literaturze wymienia się jeszcze jeden typ konwergencji określanej jako sigma-konwergencja. Polega ona na procesie zmniejszania się rozpiętości PKB *per capita* w grupie krajów wraz z upływem czasu.

¹⁰ Zob. G. W. Kołodko, *Globalizacja a odrabianie zaległości*, [w:] *Globalizacja. Marginalizacja. Rozwój*, red. G. W. Kołodko, Warszawa 2003, s. 55–63.

ekonomicznych w niezbyt długim czasie¹¹. Zwolennicy tej opinii uzasadniali swoje zdanie przykładami doświadczeń Irlandii i Hiszpanii oraz, w mniejszym stopniu, Portugalii¹². Zainteresowanie to zaowocowało pojawieniem się nowych badań na temat wzrostu gospodarczego (wzrostu endogenicznego), kontrastujących z konwencjonalnymi modelami neoklasycznymi. Większość badań skoncentrowała się nie tylko na wyjaśnianiu czynników określających wzrost gospodarczy, ale również na omówieniu trendów w kierunku konwergencji lub dywergencji gospodarczej regionów i państw Unii Europejskiej

Pomimo wielu statystycznych problemów dotyczących badań w skali państw i regionów oraz problemów z różnymi sposobami analiz wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, ekonomiści wyciągnęli z nich pewne ogólne wnioski. Takie mianowicie, że dynamikę wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, wyrażoną w PKB *per capita* i na jednego zatrudnionego, można podzielić na trzy różniące się od siebie okresy¹³:

1. Okres od 1960 roku do połowy lat siedemdziesiątych, gdzie zauważalna jest dominacja konwergencji. Składa się na nią czynnik narodowy oraz migracje z krajów (regionów) o niższym poziomie dochodów do bogatszych i bardziej uprzemysłowionych obszarów. Odnotować należy, że stopa dywergencji w UE była w tym czasie dość niska, około 2% w skali roku.
2. W okresie od połowy lat siedemdziesiątych do połowy lat osiemdziesiątych konwergencja gospodarcza wszystkich regionów i państw członkowskich Wspólnoty została zahamowana. Niektóre państwa zaobserwowały nawet pewien stopień dywergencji (tj. Francja, Włochy, Hiszpania i Wielka Brytania). Na powyższą sytuację istotny wpływ miał międzynarodowy kryzys gospodarczy, który doprowadził do przerwania czy nawet „odwrócenia” trendu konwergencji, który miał miejsce w poprzednim okresie. Ogólny spadek poziomu wzrostu gospodarczego w regionach europejskich, zarówno w bogatszych, jak i biedniejszych, oraz przerwanie dopływu siły roboczej w skali europejskiej, jak i w mniej rozwiniętych krajach (Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i Grecji) były podstawowymi przyczynami, które tłumaczą tę zmianę.
3. Od połowy lat osiemdziesiątych do końca lat dziewięćdziesiątych istniejące różnice na poziomie średniej europejskiej ustabilizowały się. W rzeczywistości różnice regionalne w 15 państwach UE prawie nie uległy zmianie. Pogorszyły się one nawet w niektórych przypadkach. Podobna sytuacja wystąpiła również w przypadku kilku państw (Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i Hiszpanii). Niektóre analizy sugerują, że na to, co miało miejsce w tym okresie, nałożyły się równoczesne procesy dywergencji i konwergencji. Inne sugerują, że proces konwergencji powrócił, aczkolwiek na bardzo niskim poziomie,

¹¹ Zob. D. Daianu, *Czy możliwe jest nadrobienie opóźnień w rozwoju gospodarczym uboższych państw Europy*, [w:] *Globalizacja. Marginalizacja...*, s. 264.

¹² Zob. A. de la Fuente, X. Vives, *The sources of Irish growth*, [w:] *International perspectives in the Irish economy*, red. A. Gray, Dublin 1997, s. 112–134; J. P. Rosa, *Wpływ inwestycji zagranicznych i środków finansowych Unii Europejskiej na rozwój Irlandii po 1.01.1973*, Warszawa 2003, s. 236–238.

¹³ Zob. J. R. Cuadrado-Roura, *Regional convergence in the European Union. From hypothesis to the actual trends*, „The Annals of Regional Science” 2001, nr 26, s. 333–356.

równym rocznej stopie 0,5% lub 1%. Bez wątplenia jest to jedna z bardziej optymistycznych wizji, gdyż inne badania sugerują coś zupełnie innego, a jeśli potwierdzają konwergencję, to tylko w krótkim okresie pomiędzy 1985 i 1989 rokiem oraz 1994 i 1995 rokiem¹⁴.

Warto zastanowić się, dlaczego pojawiły się tak duże różnice w interpretacjach opisanych powyżej trendów. Jedna z nich, najbardziej optymistyczna, podkreśla fakt, że w długim okresie obiektywne czynniki powodujące konwergencję są mimo wszystko siłami dominującymi, mimo że kryzysy gospodarcze (naftowy i inne sektorowe) odchylają ten długookresowy trend. Pogląd ten popierają ci naukowcy, którzy rozpoczęli analizę danych od dłuższego horyzontu czasowego (od lat pięćdziesiątych) i oparli swe badania na modelu neoklasycznym¹⁵.

Druga interpretacja, zawarta w kilku raportach i analizach Komisji Europejskiej, podkreśla, że proces stagnacji czy dywergencji, zaobserwowany w Europie od połowy lat siedemdziesiątych, jest rezultatem dwóch sprzecznych czynników: niższego poziomu wzrostu gospodarczego, wynikającego z kryzysu ekonomicznego oraz przyspieszenia procesu integracyjnego w UE, włączając w to zarówno efekty obniżenia barier celnych oraz te, wywodzące się z Jednolitego Aktu Europejskiego¹⁶.

Natomiast kierunki badań ostatnich kilku lat można zinterpretować jako zwrot ku bardziej krytycznym tezom na temat trudności, jeśli nie niemożliwości, procesu regionalnej konwergencji, zwłaszcza kiedy weźmie się pod uwagę efekty UE w kierunku integracji gospodarczej i walutowej. Pojawiły się stwierdzenia, że trwałość nierówności pomiędzy regionami połączona jest ze słabościami i brakami występującymi w regionach peryferyjnych oraz że otwarcie rynku jeszcze bardziej zwiększa ten problem¹⁷.

W każdym razie zahamowanie procesu konwergencji jest faktem, który ekonomistom trudno jest wciąż wytłumaczyć. Niemożliwe jest również przewidywanie, czy proces ten będzie kontynuowany w przyszłości. UE jako zintegrowany rynek bardzo dobrze funkcjonuje. Może to prowadzić do wniosku, że czynniki mające wpływ na konwergencję powinny być silniejsze – w świetle modelu neoklasycznego. Wymiana towarów i mobilność kapitału pomiędzy państwami Wspólnoty i regionami bardzo poważnie wzrosła. Rynki kapitałowe UE są obecnie szeroko zintegrowane dzięki Jednolitemu Aktowi Europejskiemu, który zachęca również do eliminowania barier związanych z wolnym przepływem siły roboczej, usług i kapitału. Wprowadzenie w 1999 roku wspólnej waluty i zastosowanie wspólnej polityki walutowej ukierunkowało proces integracyjny UE na prawdziwy Wspólny Rynek.

Z drugiej strony jednak wciąż istnieje dużo barier pozataryfowych w różnych dziedzinach: w usługach, w wymaganiach dotyczących wprowadzania nowych technologii, w zakresie ochrony środowiska i zdrowia, w pewnych prawnych regula-

¹⁴ Zob. X. Sala-i-Martin, *Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence*, „European Economic Review” 2001, nr 40, s. 1325–1352.

¹⁵ Zob. R. J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence...*, s. 230–242.

¹⁶ Zob. J. R. Cuadrado-Roura, *Regional convergence...*, s. 340–345.

¹⁷ Ibidem, s. 346.

cjach w niektórych krajach, nie mówiąc o barierach językowych i społeczno-kulturowych. Jednakże nie są to jedyne przeszkody. Obecnie w ramach UE prawie nie istnieje mobilność siły roboczej z mniej rozwiniętych regionów czy państw w kierunku bardziej dynamicznych. Nie ma też migracji wewnętrznej, ważnej w ramach każdego państwa UE, z wyjątkiem kilku pojedynczych przypadków w kierunku krajowych stolic i największych miast. Na dodatek, zmiana tego trendu wydaje się obecnie mało prawdopodobna. Jednocześnie transfer technologii nie funkcjonuje z elastycznością i prędkością zakładaną w modelach klasycznych. Kilka ważnych barier wciąż funkcjonuje w przypadku licencji i tajemnicy gospodarczej, szczególnie dotyczącej pierwszej fazy cyklu produkcyjnego¹⁸.

Nie można również zapomnieć o istnieniu istotnych różnic pomiędzy regionami europejskimi w zakresie ich infrastruktury, aparatu wytwórczego, poziomu edukacji i opieki społecznej. Są one również znaczące w przypadku kilku jakościowych czynników wzrostu gospodarczego (tj. przedsiębiorczości, klimatu społecznego, który może być kooperatywny lub konfliktogenny, stopnia regionalnej autonomii w stosunku do rządów centralnych itd.)¹⁹.

Ważnym instrumentem, niwelującym podstawowe różnice występujące w UE, jest polityka regionalna, a fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny i Europejski Fundusz Gwarancji dla Rolnictwa) oraz Fundusz Kohezyjny są podstawowym narzędziem polityki w tym zakresie. UE wymaga od każdego państwa przygotowania programu związanego z zastosowaniem środków z tych funduszy, skierowanych na rozwiązanie problemów w infrastrukturze, szkoleniu, przemianach w rolnictwie, popieraniu nowej działalności produkcyjnej itd. Nie wolno zapominać jednak, że do 1989 roku fundusze te miały raczej symboliczne znaczenie i pomimo silnego impulsu, jaki otrzymały od tego czasu (pomiędzy 35% do 36% budżetu unijnego w 1999 roku), reprezentują ograniczony instrument finansowy (1,27% całego dochodu UE)²⁰.

Makroekonomiczne modele wzrostu podkreślają rolę zwiększonej produktywności w procesie wzrostu gospodarczego, łącząc ją z dwoma czynnikami: wzrostem poziomu kapitału na jednego pracownika i postępem technicznym, zwiększającym całkowity zwrot zaangażowanego kapitału. Zakładając, że teoretyczne podejście akceptuje zasadę, według której zwrot kapitału na jednego zatrudnionego ma tendencję malejącą, postęp techniczny jest czynnikiem wyjaśniającym wzrost gospodarczy. To podejście zostało skorygowane o endogeniczny charakter postępu technicznego oraz o efekty związane z wyższą akumulacją kapitału, którymi są poprawa efektywności pracy, połączona z zastosowaniem nowego aparatu wytwórczego, oraz wzrost wiedzy technologicznej. Skorygowane modele wzrostu, tłumaczące problemy konwergencji i dywergencji, pomijają jednakże bardzo ważny czynnik, jakim

¹⁸ Ibidem, s. 347.

¹⁹ Zob. *VIth periodic report on the social and economic situation of the regions of the European Union*, European Commission, Brussels 1999.

²⁰ Zob. F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s. 286–289; sir W. Nicoll, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2002, s. 352–359; W. Toczyński, J. Zaucha, *Polityka regionalna (analiza porównawcza)*, [w:] *Polska – Unia Europejska. Problemy prawne i ekonomiczne*, red. K. Gawlikowska-Hueckel, Gdańsk 2003, s. 139–146.

jest czynnikiem przestrzenny (czy inaczej terytorialny lub lokalizacyjny)²¹. Pomijanie go w badaniach prowadzi do niedostrzegania innych czynników z niego wynikających, związanych z konkretnym miejscem, tłumaczących lub mogących wytłumaczyć silniejszy wzrost gospodarczy. Te czynniki to m.in. określone cechy i właściwości miejsca, których nie można przenieść gdzie indziej, są prawie niemobilne i mają skłonność do pozostawania na określonym terytorium. Innymi słowy, inwestowanie w bezpośredni kapitał produkcyjny jest „zlokalizowane” (umiejscowione) i możliwości nowego inwestowania są bardzo silnie od tego miejsca uzależnione. Podobnie kapitał ludzki (aczkolwiek teoretycznie bardziej mobilny), centra badawcze i oczywiście kapitał w sensie fizycznym są też „umiejscowione”. To wszystko powoduje szybszy wzrost zwrotu kapitału w kraju czy w regionie z dobrą infrastrukturą. Według teorii konwencjonalnej, brak kapitału w słabiej rozwijających się regionach powinien uczynić je bardziej atrakcyjnymi dla inwestowania i oszczędności zagranicznych. Jednakże obserwowany obecnie trend jest zazwyczaj przeciwny, ponieważ produktywność zainwestowanego kapitału ma tendencję spadkową, jeśli nie towarzyszą mu inne formy inwestowania w kapitał ludzki i technologiczny.

Istnienie wielu możliwych przewag i lepszego wyposażenia w wyjątkową przestrzeń nie tylko czynią region bardziej atrakcyjnym dla zagranicznych inwestycji (zewnętrznych) i bardziej sprzyjają zmobilizowaniu własnego potencjału, ale również prowadzą do zastosowania takich elementów, które implikują możliwość szybszego uzyskania zwrotu kapitału.

Aby prześledzić problem wpływu czynników związanych z potencjałem przestrzeni lokalnej, przeanalizowano szczegółowo 20 europejskich regionów, które w latach 1977–1994 uzyskały wzrost PKB powyżej średniej Wspólnoty²². Wnioski wynikające z powyższej analizy są bardzo przydatne dla Polski i jej dążeń do konwergencji po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Oto czynniki przewagi:

1. Dobrze rozwinięty system miast (*city system*). Istnienie grupy wielkich miast (metropolii) i miast średniej wielkości (od 40 do 150 tysięcy mieszkańców) jest dla państwa niewątpliwą i oczywistą korzyścią. Aby efektywnie korzystać z systemu metropolii, niezbędna jest dobra infrastruktura i proces urbanizacji oraz pozytywny międzynarodowy wizerunek (taki, jaki charakteryzuje np. Lyon, Barcelonę czy Monachium) wraz z komplementarną siecią centrów miejskich. Taka sytuacja jest szczególnie korzystna dla rozwoju i przyciągnięcia nowych gałęzi przemysłu i zwiększenia aktywności produkcyjnej. Konkurencja pomiędzy regionami łatwo przekształca się w konkurencję między miastami²³;
2. Dostępność kapitału ludzkiego i siły roboczej (zasobów ludzkich – *human resources*), czyli stabilna podaż wykwalifikowanej siły roboczej oraz pracowników ze średnim i wyższym wykształceniem²⁴. Jeśli na dodatek region ofe-

²¹ Zob. J. R. Cuadrado-Roura, *Regional convergence...*, s. 351–353.

²² Zob. J. R. Cuadrado-Roura, L. Rubalcaba, *Specialization and competition amongst European cities*, „Regional Studies” 1998, nr 32 (2), s. 133–147.

²³ Zob. P. Cheshire, I. Gordon, *Territorial competition: some lessons for policy*, „The Annals of Regional Science” 1998, nr 2(3), s. 233–240.

²⁴ Zob. F. Caselli, G. Esquirel, F. Lefort, *Reopening the convergence debate: A new look at cross country growth empirics*, „Journal of Economic Growth”, September 1996, s. 363–380.

ruje relatywnie umiarkowane koszty pracy, zwiększa się poziom jego atrakcyjności dla zewnętrznych inwestorów. W niektórych francuskich, portugalskich i hiszpańskich regionach właśnie ten czynnik odgrywa pozytywną rolę w przyciąganiu nowych inwestycji. Jednakże w tak zintegrowanym rynku, jakim był UE-15, znaczenie kosztów pracy zmniejsza się i w przypadku starych piętnastu państw Unii ma tendencję malejącą, co z kolei jest pozytywne dla nowej dziesiątki Unii. W przeciwieństwie do kosztów pracy obecność prestiżowych centrów wyższej edukacji i centrów badawczych, z odpowiednim kapitałem ludzkim, jest mniej zmiennym czynnikiem;

3. „Przystępność” regionu jest również ważnym czynnikiem. Polega ona na dostępności regionów i ich agend dla rynków międzynarodowych, dostępności do osób, które podejmują polityczne i gospodarcze decyzje w państwie, szybkim dostępie do innowacji i rozwoju technologicznego itd. Niektóre instrumenty, takie jak centra informacyjne i instytuty technologiczne, działają jak kanały i sieci, które usprawniają dostępność;
4. Dostępność zaawansowanych usług produkcyjnych również jawi się jako pozytywny warunek konkurencyjności terytorialnej²⁵. Chodzi tu o takie usługi jak planowanie strategiczne, technologiczne konsultacje, projektowanie, komercjalizacja i eksport, badania i rozwój, wyspecjalizowane usługi finansowe itp.;
5. Również aspekt instytucjonalny każdego regionu jest bardzo ważny. Istnienie władz regionalnych z szerokimi kompetencjami i autonomią w relacji z centralną administracją, tak samo jak system regularnej współpracy pomiędzy różnymi poziomami władzy (narodowymi, regionalnymi czy lokalnymi) z jednej strony a pomiędzy nimi i organizacjami społecznymi z drugiej (izby handlowe organizacje społecznie i gospodarcze) stanowią wyjątkowo istotny czynnik rozwoju. Konkurencyjność terytorialna wymaga dobrej struktury organizacyjnej, ponieważ popiera ona wdrażanie strategii w życie. Większość autonomicznych rządów regionalnych, choć nie wszystkie z nich, były w stanie zastosować i rozwinąć inicjatywy, które wyraźnie przewyższały możliwości, jakie posiada władza centralna. Osiągnięcie pozytywnego zewnętrznego wizerunku było prawie we wszystkich badanych regionach konsekwencją dobrze skoordynowanych działań;
6. W wielu analizowanych przypadkach atrakcyjniejszy wizerunek regionu, przyciągający zagraniczny kapitał, był skorelowany z istnieniem spokojnego klimatu społecznego (niski poziom konfliktów w odniesieniu do pracowników) i atmosferą współpracy pomiędzy różnymi regionalnymi, publicznymi oraz prywatnymi instytucjami i organizacjami. Normalizacja i stabilny dialog ze związkami zawodowymi oraz brak konfliktów są niezbędnymi warunkami, by region był bardziej konkurencyjny od innych.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że obecność wielkich nierentownych przedsiębiorstw w regionie jest czynnikiem hamującym rozwój gospodarczy. Natomiast za-

²⁵ Zob. L. Rubalcaba, J. R. Cuadrado-Roura, *Urban hierarchies and territorial competition in Europe: exploring the role of fairs and exhibitions*, „Urban Studies” 1995, nr 32, s. 382–400.

wsze pozytywnym czynnikiem jest dominacja w regionie średnich i małych przedsiębiorstw o różnym charakterze działalności. Małe i średnie przedsiębiorstwa są odbiciem lokalnej przedsiębiorczości, która może zaadaptować i przyjąć nowe inicjatywy, przyspieszając procesy uczenia się.

Unia Europejska, realizując swoje priorytetowe cele dotyczące konwergencji regionów do 2006 roku, pogrupowała politykę spójności w trzy zasadnicze rodzaje²⁶:

- konwergencji;
- konkurencyjności i zatrudnienia w regionach;
- współpracy terytorialnej.

W przypadku konwergencji programy unijne obejmują mniej rozwinięte państwa członkowskie i regiony, które zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht stanowią priorytet wspólnotowej polityki spójności. Traktat wzywa bowiem do zmniejszenia różnic występujących między „poziomami rozwoju różnych regionów i zaoferowania najmniej uprzywilejowanych regionów lub wysp, w tym obszarów wiejskich” (art. 158).

Tak nakreślony cel będzie w pierwszym rzędzie dotyczył regionów, w których poziom PKB *per capita* wynosi poniżej 75% średniej dla Unii, wyliczonej dla 15 krajów Unii Europejskiej (tzw. efekt statyczny rozszerzenia). Zasadniczym celem w tym kontekście będzie popieranie warunków zwiększających wzrost gospodarczy, jak i czynników prowadzących do realnej konwergencji. Programy będą wspierane ze środków finansowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności, zgodnie z zasadami sformułowanymi w Traktacie²⁷.

Dla zilustrowania zagadnienia w obszarze priorytetu „Konwergencja”, EFRR zapewnia wsparcie na rzecz:

- innowacji i gospodarki opartej na wiedzy (inwestycje produkcyjne, rozwój wewnętrznego kapitału m.in. usługi dla przedsiębiorstw, propagowanie innowacji oraz badań i rozwoju, propagowanie przedsiębiorczości, bezpośrednia pomoc dla inwestorów, infrastruktura lokalna, społeczeństwo informacyjne, turystyka i inwestycje w dziedzinie kultury);
- dostępności terenów i usług będących ogólnym interesem gospodarczym;
- ochrony środowiska i zapobiegania powstawaniu ryzyka;
- umacniania potencjału instytucjonalnego administracji państwowej i regionalnej, związanej z zarządzaniem i dysponowaniem funduszami strukturalnymi.

Z kolei EFS wspiera takie dziedziny, jak:

- systemy edukacji, zatrudnienia i pomocy społecznej;
- inwestowanie w kapitał ludzki i tworzenie nowych miejsc pracy;
- przystosowanie administracji publicznej do zmian poprzez budowanie potencjału administracyjnego i instytucjonalnego.

²⁶ Zob. Wspólnoty Europejskie, *Nowe partnerstwo dla spójności. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Luksemburg 2004, s. xxii – xxviii.

²⁷ Zob. W. Toczyński, J. Zaucha, *op. cit.*, s. 139–146.

Modelowe szacunki pokazują, że wejście Polski do Unii Europejskiej powinno spowodować przyspieszenie tempa wzrostu PKB o 1–2 punkty procentowe²⁸. Poziom PKB *per capita* w Polsce to obecnie około 40% przeciętnego poziomu w UE-15. Innymi słowy, produkcja w Unii jest przeciętnie 2,5 razy wyższa w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż w Polsce, co znacząco oddziałuje na wszystkie inne wielkości makroekonomiczne²⁹. Niższy poziom PKB to w głównej mierze wynik znacznie niższego poziomu wydajności pracy i technicznego uzbrojenia pracy w porównaniu z Europą Zachodnią. Ponadto w Polsce, mimo postępu lat dziewięćdziesiątych, nie został jeszcze zakończony proces transformacji, a więc budowy instytucji rynkowych i efektywnych struktur gospodarczych, charakterystycznych dla rozwiniętych gospodarek rynkowych. Niski poziom rozwoju gospodarczego Polski znajduje swoje odbicie w strukturze produkcji i strukturze zatrudnienia. Gospodarkę charakteryzuje relatywnie niski udział usług w tworzeniu PKB oraz niski udział produkcji wyrobów wysokiej technologii w przemyśle. W przypadku struktury zatrudnienia występuje wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie i relatywnie niski w strefie usług. Niezadowolający jest też poziom konkurencyjności międzynarodowej. Polska nie wypracowała programów rozwiązujących problemy finansowania gospodarki, walki z bezrobociem oraz restrukturyzacji obszarów wiejskich. Także poziom oszczędności w Polsce jest niewystarczający do finansowania nakładów inwestycyjnych. Wiele do życzenia pozostawia również jakość życia obywateli, spowodowana opóźnieniami w rozwoju cywilizacyjnym, dość niskim poziomem wykształcenia ludności, relatywnie wysokim zróżnicowaniem dochodowym, marginalizacją wielu grup społecznych i narastaniem patologii społecznej, gorszymi warunkami mieszkaniowymi, utrudnieniami życia funkcjonowania instytucji socjalnych i służb publicznych, zdevastowaniem środowiska naturalnego na niektórych obszarach³⁰.

To wszystko oznacza, że na dążenie Polski do konwergencji należy patrzeć nie tylko z punktu widzenia tempa wzrostu PKB, ale również pożądanych zmian strukturalnych oraz rozwiązania dotychczasowych zasadniczych problemów społeczno-gospodarczych. Najważniejsze wyzwania stojące przed Polską dotyczą:

1. Dostosowania struktury do wymagań cywilizacji informacyjnej, czyli zmniejszenia luki cywilizacyjno-technologicznej dzielącej nas od krajów bardziej rozwiniętych;
2. Modernizacji i głębokiej restrukturyzacji gospodarczej, połączonej ze zmianami organizacyjno-systemowymi, a także zmianami w sferze regulacyjnej;
3. Pobudzenia aktywności poszczególnych regionów, grup społecznych, podmiotów gospodarujących, czyli pobudzenia przedsiębiorczości (szczególnie

²⁸ Zob. A. F. Bocian, *Perspektywy rozwojowe gospodarki Polski w kontekście integracji i globalizacji*, [w:] *Konkurencyjność gospodarki Polski w warunkach integracji z Unią Europejską i globalizacji*, red. J. Staniszewski, Warszawa 2004, s. 55.

²⁹ Zob. *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, UKiE, Warszawa 2003, s. 32. Trzeba też odnotować dystans między Polską a krajami UE, które są na relatywnie niskim poziomie rozwoju w stosunku do przeciętnego poziomu w UE (Hiszpania, Portugalia, Grecja). Relatywny poziom PKB *per capita* w Polsce stanowi około 60% PKB w Grecji i Portugalii i około 50% w Hiszpanii).

³⁰ *Ibidem*, s. 32–33.

istotny jest wzrost udziału małych i średnich przedsiębiorstw w całości zatrudnienia);

4. Unowocześnienia struktury polskiego eksportu;
5. Ukształtowania odpowiednich i odpowiedzialnych elit politycznych i gospodarczych;
6. Radykalnego ograniczenia poziomu bezrobocia³¹.

W opracowaniu *Strategia rozwoju Polski do roku 2020* za jej główny cel uznano zapewnienie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, który powinien wyrażać się w podnoszeniu jakości życia obywateli; natomiast celem nadrzędnym jest zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od Unii Europejskiej pod względem poziomu PKB *per capita*³². Powyższa strategia zakłada, że osiągnięcie podstawowych wskaźników wzrostu, pozwalające na istotne zbliżenie się w 2020 roku do przeciętnego poziomu UE, uzależnione jest od spełnienia czterech podstawowych warunków, dotyczących długookresowej polityki gospodarczej:

1. Utrzymywania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, które powinno co najmniej dwukrotnie lub trzykrotnie wyprzedzać tempo krajów UE-15;
2. Modernizacji struktury produkcji poprzez aktywne wsparcie rozwoju najbardziej nowoczesnych elementów tej struktury;
3. Szybkiego podnoszenia poziomu edukacyjnego poprzez system kształcenia młodzieży, przekwalifikowanie części zatrudnionych, dostosowanie pracowników do skomputeryzowanego społeczeństwa, zwiększenie nakładów na naukę i badania, odpowiadające wymaganiom współczesnej gospodarki opartej na wiedzy;
4. Rozwiązania problemów społecznych, przede wszystkim ograniczenia bezrobocia i sfery ubóstwa.

Strategia omawia również warunki sukcesu, którymi są:

1. Zasadniczy wzrost oszczędności krajowych i napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
2. Proeksportowe nastawienie gospodarki;
3. Skuteczna polityka społeczna i walka z bezrobociem;
4. Ograniczenie sfery ubóstwa;
5. Kształtowanie postaw społecznych i rozwój kultury;
6. Zasadnicza rola metropolii wielkomiejskich;
7. Budowa podstawowej sieci autostrad, modernizacja infrastruktury, połączenie w sieci, skoncentrowanie uniwersyteckich ośrodków nauki i edukacji³³.

Doświadczenia słabiej rozwiniętych krajów, które przystąpiły do EWG, wskazują na występowanie wielu istotnych prawidłowości rozwojowych³⁴. Po pierwsze,

³¹ Zob. A. F. Bocian, *op. cit.*, s. 56.

³² Zob. *Strategia rozwoju Polski do roku 2020. Synteza*, Warszawa 2000, s. 10–29.

³³ Ibidem, s. 60; *Jak integracja z Unią Europejską wpłynęła na polskie regiony*, red. M. Nowicki, Gdańsk 2003, s. 1–14, 18–27.

³⁴ Zob. *Bilans korzyści...*, s. 33.

w okresie członkostwa wystąpiły w tych krajach tendencje do konwergencji, tzn. zbliżenia poziomu PKB *per capita* do średniej w EWG (Irlandia w 1973 r. reprezentowała 58% średniej wspólnotowej, obecnie całkowicie wyeliminowała różnicę w poziomie PKB, Grecja w chwili wstąpienia reprezentowała 63% średniej Wspólnoty, Hiszpania – 70%, a Portugalia – 53%). Po drugie, we wszystkich krajach pojawiły się podobne, jeśli chodzi o kierunek, zmiany w rozwoju gospodarczym, związane z napływem kapitału zagranicznego, wzmocnieniem waluty, wzrostem importu, wzrostem popytu krajowego oraz znaczącym wzrostem inwestycji krajowych i zagranicznych, a także wzrostem dynamiki PKB.

Skalę wyzwania stworzonego przez poszerzenie Unii w 2004 roku mogą zilustrować „scenariusze nadrobienia zaległości”, wskazujące na długość czasu, jaki musi upłynąć, zanim PKB *per capita* nowych państw osiągnie średni poziom UE w oparciu o założenie dotyczące stóp wzrostu tych państw i w odniesieniu do analogicznej średniej stopy w UE-15³⁵.

Rozpatruje się dwa scenariusze:

- w którym w dziesięć nowych członków utrzyma się wzrost gospodarczy na poziomie 1,5% powyżej średniej UE-15, która stanowi średnią wartość uzyskaną w okresie siedmiu lat 1995–2002;
- w którym wzrost w tych krajach utrzyma się na poziomie 2,5% powyżej tej średniej; punktem wyjścia obu scenariuszy jest prognoza dotycząca poziomu PKB *per capita* w różnych państwach osiągniętego w 2004 roku.

Jeśli chodzi o pierwszy scenariusz, to gdyby wzrost gospodarczy nowych członków Unii mógł utrzymać się w przyszłości na poziomie 1,5% powyżej wartości w pozostałej części Unii (np. 4% rocznie przy wzroście 2,5% rocznie w UE-15), to średni poziom PKB *per capita* w dziesięciu państwach pozostałby na poziomie poniżej 60% dla UE-25 w okresie do 2007 roku. Przekroczyłby on 75% średniej jedynie w Słowenii, na Cyprze, w Czechach i na Węgrzech. Polska osiągnęłaby ten próg w 2035 roku, a więc w okresie ponad 30 lat od chwili wejścia do UE, a Litwa dopiero w 2041 roku.

Gdyby wzrost miał się utrzymywać na poziomie powyżej 2,5% powyżej średniej dla UE-15 (czyli 5% w skali roku przy poziomie 2,5% dla UE-15), oczekiwana konwergencja dokonałaby się, rzecz jasna, w ciągu krótszego czasu. Ale liczba lat, w których miałyby się ten proces dokonać, jest i tak duża. W przypadku Polski osiągnięcie PKB *per capita* poziomu 75% średniej unijnej nadal zajęłoby 20 lat, a poziom powyżej 90% Polska osiągnęłaby około 2032 roku³⁶.

Przytoczonych powyżej scenariuszy nie wolno interpretować w taki sposób, że wzrost na poziomie 4–5% rocznie miałyby być jakimś granicznym pułapem oczekiwań. Po pierwsze, doświadczenia Irlandii ostatnich 10 lat pokazują, że wysoki wzrost gospodarczy może być osiągnięty w krótszym czasie. Po drugie, w rezultacie zastosowania polityki spójności UE możliwość szybszego wzrostu gospodarczego w nowych krajach członkowskich wzmocniona będzie środkami z funduszy strukturalnych.

³⁵ Zob. *Nowe partnerstwo...*, s. 16–17.

³⁶ *Ibidem*, s. 16.

Polska nie wykazuje zaległości w wielu istotnych dziedzinach, boryka się jednak z problemami charakterystycznymi dla krajów słabiej rozwiniętych: kruchością nowych instytucji charakterystycznych dla gospodarek rynkowych, niestałym charakterem spójności społecznej, wyrażającym się silnym wzrostem przejawów nierówności społecznej, niekompetencją rządów (czy elit politycznych), korupcją na wszystkich szczeblach władzy itd.

Czy integracja Polski z UE może być uznana za silny bodziec i strategię nadrobienia opóźnień gospodarczych? Jak już wspomniano wcześniej, analizy empiryczne pokazują, że otwarcie gospodarki oraz integracja z innymi państwami mają większe szanse na stymulowanie wzrostu gospodarczego³⁷.

Podobnie strategia nadrobienia zaległości gospodarczych wymaga dysponowania odpowiednią polityką, związaną z potencjałem intelektualnym danego kraju (wiedzy fachowej), jak i zdolnością formułowania strategii politycznych. Członkostwo w Unii umożliwi Polsce przyspieszenie rozwoju i odrobienie wieloletnich zaniedbań rozwojowych, co prawdopodobnie byłoby niemożliwe w jakichkolwiek innych warunkach. Członkostwo spowoduje, że Polska znajdzie się na ścieżce przyspieszonego wzrostu, pozwalającego na zmniejszenie różnic rozwojowych w stosunku do UE bez względu na to, czy któryś z zakładanych scenariuszy zostanie zrealizowany i do kiedy zostanie zrealizowany. Przystąpienie do Unii oznacza bowiem eliminację ostatnich przeszkód w swobodnym przepływie towarów przemysłowych (natury pozataryfowej) i wprowadzenie wspólnej taryfy celnej oraz pełną liberalizację większości rynku usług. Polska zostanie objęta całkowicie mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej. Nastąpi również eliminacja ostatnich barier w swobodnym przepływie kapitału oraz po okresie przejściowym swoboda przemieszczania się pracowników. Polska otrzyma dostęp do znaczących funduszy strukturalnych oraz do rosnących płatności z tytułu udziału we Wspólnej Polityce Rolnej³⁸. Uczestnictwo w Unii Europejskiej zwiększy wiarygodność i atrakcyjność inwestycyjną Polski, a to spowoduje zwiększony dopływ kapitału zagranicznego.

Unia Europejska jest tworem jedynym w swoim rodzaju, zarówno pod względem politycznym, jak i ekonomicznym, w całej nowożytnej historii. W przystąpieniu do UE Polska widzi historyczną szansę na przyspieszenie swojego rozwoju gospodarczego i zmniejszenie różnic rozwojowych w stosunku do bogatszych krajów. Z pewnością integracja z UE jest znaczącym bodźcem do nadrobienia opóźnień społeczno-gospodarczych.

³⁷ Zob. *Jak integracja...*, s. 18–20.

³⁸ Zgodnie z założeniami, Polska może liczyć na transfery brutto stopniowo od 3 mld euro w 2004 r., 5 mld euro w 2005 r. i 5,5 mld euro w 2006 r. do około 17 mld euro w latach 2013–2014 (w cenach stałych z 1999 r.); zob. W. M. Orłowski, *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.