



U N I A   E U R O P E J S K A

# Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski

Dorota Murzyn



Wydawnictwo C.H. Beck 

# Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski





# Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski

Dorota Murzyn

Wydawnictwo C.H. Beck   
Warszawa 2010

Wydawca: Anna Chojnacka

Redakcja merytoryczna: Ewdokia Cydejko

Projekt okładki i stron tytułowych: Grażyna Faltyń

Ilustracja na okładce: © iStockphoto.com/Patryk Galka

© iStockphoto.com/scibak

Recenzent:

Prof. zw. dr hab. Mirosława Klamut

Seria: Unia Europejska



© Wydawnictwo C. H. Beck 2010

Wydawnictwo C. H. Beck Sp. z o.o., ul. Bonifraterska 17  
00-203 Warszawa, tel. (22) 33 77 600

Skład i łamanie: Dariusz Ziach

Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-1788-5

# Spis treści

---

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Rozdział 1. Rozwój gospodarczy – uwarunkowania</b> .....	13
1.1. Pojęcie wzrostu i rozwoju gospodarczego .....	13
1.2. Główne teorie wzrostu i rozwoju gospodarczego .....	17
1.3. Rozwój gospodarczy a rozwój regionalny .....	21
1.4. Współczesne koncepcje rozwoju regionalnego .....	27
1.5. Procesy konwergencji i dywergencji w gospodarce .....	32
<b>Rozdział 2. Polityka spójności Unii Europejskiej wobec rozwoju regionalnego</b> .....	39
2.1. Zróżnicowanie regionalne w Unii Europejskiej i próby jego zmniejszania .....	39
2.2. Polityka spójności a polityka regionalna Unii Europejskiej .....	46
2.3. Regiony jako podmiot polityki spójności Unii Europejskiej .....	50
2.4. Ewolucja polityki regionalnej Unii Europejskiej (do 2000 r.) .....	55
2.5. Polityka regionalna Unii Europejskiej w latach 2000–2006 .....	59
2.5.1. Zasady polityki regionalnej .....	59
2.5.2. Instrumenty polityki regionalnej .....	62
2.5.3. Cele wspólnotowej polityki regionalnej .....	72
2.6. Polityka regionalna Unii Europejskiej w latach 2007–2013 .....	74
<b>Rozdział 3. Polityka spójności Unii Europejskiej w Polsce</b> .....	81
3.1. Droga Polski do Unii Europejskiej – ekonomiczne, społeczne i polityczne uwarunkowania .....	81
3.2. Pomoc przedakcesyjna dla Polski .....	90
3.3. Polityka spójności w Polsce w latach 2004–2006 .....	101
3.4. Polityka spójności w Polsce w latach 2007–2013 .....	107
<b>Rozdział 4. Oddziaływanie funduszy Unii Europejskiej na spójność gospodarczo-społeczną – ewaluacja</b> .....	113
4.1. Fundusze Unii Europejskiej jako instrument osiągnięcia spójności i ich ewaluacja za pomocą modeli makroekonomicznych .....	113
4.1.1 Model analizy oddziaływania makroekonomicznego HERMIN .....	118

4.1.2. Model QUEST II .....	128
4.1.3. Model E3ME .....	130
4.1.4. Model REMI .....	132
4.1.5. Model równowagi ogólnej MaMoR2 .....	135
4.1.6. Dynamiczny stochastyczny model równowagi ogólnej EUImpactMod ....	138
4.2. Modele makroekonomiczne w ewaluacji polityki spójności – podsumowanie .....	139
<b>Rozdział 5. Analiza spójności gospodarczo-społecznej w Unii Europejskiej .....</b>	<b>145</b>
5.1. Ocena Komisji Europejskiej .....	145
5.2. Ocena ekspercka .....	156
5.3. Irlandia – analiza empiryczna osiągnięcia konwergencji z Unią Europejską .....	164
5.4. Grecja – analiza empiryczna osiągnięcia konwergencji z Unią Europejską .....	175
<b>Rozdział 6. Oddziaływanie polityki spójności Unii Europejskiej</b>	
<b>na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju gospodarczym w Polsce .....</b>	<b>185</b>
6.1. Proces konwergencji Polski z Unią Europejską .....	185
6.2. Kierunki oddziaływania polityki spójności na rozwój gospodarczy Polski .....	204
6.2.1. Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w Polsce .....	204
6.2.2. Wpływ polityki spójności na poprawę stanu infrastruktury podstawowej....	209
6.2.3. Oddziaływanie polityki spójności na rozwój zasobów ludzkich .....	214
6.2.4. Oddziaływanie polityki spójności na sektor produkcyjny .....	217
6.3. Wpływ polityki spójności na konkurencyjność regionalną .....	222
6.4. Perspektywy rozwoju polityki spójności w Polsce .....	230
<b>Zakończenie .....</b>	<b>243</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>251</b>
<b>Indeks rzeczowy .....</b>	<b>273</b>

# 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 interesująco na płaszczyźnie współzależności pomiędzy wzrostem i rozwojem gospodarczym a polityką ekonomiczną państwa. Istotna 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 Wspólnoty<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 finansowych<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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, zmagał 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.

Teoria ekonomii dowodzi, że liberalizacja handlu i otwartość zewnętrzna kraju są źródłami korzyści, które przekładają się na wzrost ogólnej efektywności czynników produkcji, to zaś zwiększa dochód narodowy krajów uczestniczących w wymianie. Zakładając przy tym malejącą krańcową produkcyjność czynników produkcji, pojawia się tendencja do osiągania wyższego tempa wzrostu przez kraje mniej rozwinięte, co pociąga za sobą zmniejszenie luki dochodowej między krajami. Także endogeniczne teorie wzrostu dowodzą, że integracja gospodarcza może przyspieszać konwergencję realną. Daje to krajom słabiej rozwiniętym integrującym się z państwami wyżej rozwiniętymi szansę szybszego rozwoju i w dłuższej perspektywie niwelowania luki rozwojowej. Pozytywne doświadczenia krajów kohezyjnych również potwierdzają tę tezę, stąd oczekiwania nowych krajów członkowskich, w tym Polski, że również ich członkostwo przyczyni się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego.

Polska osiągnęła w 2009 roku ok. 61% średniego poziomu PKB *per capita* dla wszystkich 27 krajów Wspólnoty<sup>3</sup>. Zapóźnienie rozwojowe jest więc ogromne. Przedstawiam tu przyczyny zróżnicowania ekonomicznego polskich regionów. Podniesieniu poziomu PKB, wzrostowi zatrudnienia oraz przestawieniu polskiej gospodarki na ścieżkę trwałego wzrostu, pozwalającą na znaczne zmniejszenie różnic rozwojowych w stosunku do krajów członkowskich, służyć mają środki pomocowe Unii Europejskiej. Poprzez odpowiednie ukierunkowanie działań realizowanych w ramach polityki spójności Polska ma szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz przyspieszenie procesów zmierzających do zwiększenia konwergencji z innymi krajami Wspólnoty. Niniejsza publikacja stanowi próbę podsumowania dotychczasowych osiągnięć w tej dziedzinie.

*Dorota Murzyn*

---

<sup>3</sup> Szacunki Eurostatu.



# Rozdział 1

## Rozwój gospodarczy – uwarunkowania

---

### 1.1. Pojęcie wzrostu i rozwoju gospodarczego

Rozwój gospodarczy jest kategorią, na podstawie której wnioskujemy o kierunkach i natężeniu aktywności gospodarczej ludzi zamieszkujących jakieś terytorium. Pojęcia rozwoju gospodarczego często używa się zamiennie z pojęciem wzrostu gospodarczego, nie są to jednak zjawiska tożsame. Wzrost gospodarczy jest konieczny do zaistnienia rozwoju, ale nie jest warunkiem wystarczającym. **Wzrost gospodarczy** oznacza zwiększenie globalnej produkcji dóbr i usług wytworzonych przez dane społeczeństwo w określonym czasie, jest to zatem rozszerzanie się zdolności danego kraju do produkcji towarów i usług. Tempo wzrostu gospodarczego zależy od rozwoju potencjału produkcyjnego, czyli możliwości wzrostu podaży oraz od kształtowania się popytu krajowego i zagranicznego. Jest on miarą zmian ilościowych w gospodarce i mimo że towarzyszą mu zmiany struktury produktu narodowego i całej gospodarki, to jednak ani PNB, ani PKB (poprzez które zazwyczaj wyrażana jest produkcja) nie odzwierciedlają w pełni tych zmian. **Rozwój gospodarczy** natomiast, oprócz zmian ilościowych w gospodarce, wyrażanych za pomocą wskaźników wzrostu gospodarczego, obejmuje również zmiany jakościowe w strukturze społeczno-ekonomicznej kraju [Woźniak, 2004, s. 20]. Zmiany jakościowe obejmują zmianę jakości wytwarzanych dóbr i usług, zmianę struktury asortymentowej, doskonalenie techniki, pracy, zarządzania, wzrost poziomu wykształcenia siły roboczej i innych czynników wzrostu ekonomicznego. Pojęcie rozwoju gospodarczego podlegało ewolucji na przestrzeni lat i nawet obecnie można spotkać różne podejścia do tej tematyki [Dobrska, 2010, s. 23–35]. Parafrazując szwedzkiego ekonomistę G. Myrdala,

można jednak uznać, że rozwój gospodarczy to „ruch w górę” całego systemu gospodarczego.

Z uwagi na fakt, że procesy jakościowe są często niewymierne i niewspółmierne, niezmiernie trudno jest przedstawić proces rozwoju gospodarczego za pomocą jednego uniwersalnego miernika. Podstawowym źródłem informacji na temat potencjału gospodarczego krajów i regionów jest **produkt krajowy brutto (PKB)** lub **produkt krajowy brutto *per capita***. Wyraża on zagregowaną wartość dóbr i usług finalnych wytworzonych na terytorium danego kraju. Innym wskaźnikiem używanym do zdefiniowania grupy najmniej rozwiniętych państw świata jest **indeks wrażliwości ekonomicznej** (*economic vulnerability index* – EVI). Został on zastosowany w 1999 r. przez Komitet ONZ ds. Polityki Rozwoju w celu identyfikacji państw najsłabiej rozwiniętych (LDC – *least developer countries*). Pozwala on na ewaluację podatności gospodarek światowych na zakłócenia na podstawie pięciu zmiennych [Guillaumont, 2007]: stopnia koncentracji eksportu, zmienności dochodów z eksportu, zmienności produkcji rolniczej, udziału przemysłu przetwórczego i nowoczesnych usług w PKB, wielkości populacji. Na ocenę zmian przy uwzględnieniu czynników społecznych i kulturowych pozwala z kolei **indeks zasobów ludzkich** (*human assets index* – HAI) oraz stosowany przez UNDP (*United Nations Development Programme* – Program ONZ ds. Rozwoju) **indeks rozwoju społecznego** (*human development index* – HDI). W konstrukcji HAI wzięto pod uwagę takie elementy, jak wyżywienie, zdrowie oraz edukację. HDI określa z kolei zarówno ekonomiczny poziom rozwoju wyrażony wartością realnego dochodu, jak i czynniki pozaekonomiczne – średnią długość życia i dostęp do edukacji. Powszechnie stosowaną miarą rozkładu dochodów jest tzw. **współczynnik Giniego**, wskazujący jak bardzo krzywa Lorenza danej populacji (łącząca punkty, których współrzędne określają skumulowany procent populacji oraz skumulowany procent dochodu) odbiega od krzywej idealnej równości. W badaniach porównawczych warunków rozwoju gospodarczego przeprowadzanych przez Światowe Forum Ekonomiczne stosowany jest z kolei **wskaźnik konkurencyjności gospodarek** (*global competitiveness index* – GCI<sup>1</sup>), uwzględniający kilkadziesiąt zmiennych dotyczących m.in. infrastruktury, instytucji, zdrowia, edukacji, polityki makroekonomicznej. W analizach ekonomicznych kładzie się jednak nacisk prawie wyłącznie na wzrost gospodarczy, mierzony wskaźnikami dochodu narodowego. Należy przy tym pamiętać, że jeżeli rozwój gospodarczy ma służyć zwiększaniu dobrobytu wszystkich obywa-

---

<sup>1</sup> Początkowo stosowano indeks konkurencyjności (*competitiveness index*), opracowany pod kierownictwem J. Sachsa. W roku 2000 zastąpiono go indeksem wzrostu konkurencyjności (*growth competitiveness index*), a następnie w 2004 r. globalnym indeksem konkurencyjności (*global competitiveness index*).

teli kraju, nie może ograniczać się wyłącznie do wzrostu PKB (który przecież nie jest wystarczającą miarą jakości życia mieszkańców danego kraju). Redukowanie przez politykę gospodarczą aspiracji rozwojowych do wzrostu gospodarczego na pewno nie jest właściwym rozwiązaniem.

Z uwagi na współzależność procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego formułuje się warunki wstępne ich występowania [Woźniak, 2004, s. 22–23]:

- ▶ odpowiednia ilość i jakość pracy,
- ▶ odpowiednia ilość i jakość kapitału w postaci maszyn, wyposażenia i surowców,
- ▶ odpowiednia ilość i jakość zasobów naturalnych,
- ▶ wysoki poziom techniki i technologii,
- ▶ sprzyjające czynniki socjokulturowe kształtujące etos pracy.

Potencjalnymi uwarunkowaniami rozwoju gospodarczego są przy tym [Woźniak, 2004, s. 73–80]:

- ▶ warunki geograficzno-klimatyczne i naturalne (które decydują o rzadkości występowania zasobów),
- ▶ warunki demograficzne (tempo przyrostu naturalnego w relacji do stopy wzrostu gospodarczego, przeciętna długość życia, gęstość zaludnienia),
- ▶ infrastruktura i warunki socjokulturowe (model życia dominującej części społeczeństwa, zasady sprawiedliwości społecznej, religia, decydujące o kształtowaniu celów rozwojowych człowieka i sposobów ich realizacji),
- ▶ otoczenie międzynarodowe gospodarki krajowej.

Według paradygmatu rozwoju wywodzącego się z koncepcji kosztów komparatywnych D. Ricardo i innych teorii będących jej rozwinięciem (teorie kosztów relatywnych, kosztów alternatywnych) tylko otwarcie gospodarki pozwala na realokację aktywności gospodarczej na obszary, w których dany kraj dysponuje względną przewagą. Tradycyjne czynniki wzrostu – ziemia, zasoby kapitału, bogactwo naturalne – utraciły współcześnie na znaczeniu. Na rynku międzynarodowym istnieje niemal nieograniczona obfitość kapitału, ziemia niejednokrotnie dostarcza więcej płodów, niż można sprzedać, zasoby pracy wydają się mieć mniejsze znaczenie niż dobra organizacja pracy czy wykształcenie siły roboczej.

W tradycyjnej (klasycznej) ekonomii podkreślano zatem znaczenie innych czynników dla pomnażania bogactwa narodów, niż to się czyni w ekonomii współczesnej. Współczesna rola zasobów we wzroście gospodarczym jest mniejsza niż czynników jakościowych, których rezultaty wyrażają się we wzroście produktywności tych zasobów (technologie, kapitał ludzki, przekształcenia struktury społecznej, państwo i jego instytucje). Ważną rolę w rozwoju gospodarczym odgrywają trudno mierzalne czynniki kulturowe i instytucjonalne.



Jednym z najważniejszych pozaekonomicznych warunków rozwoju jest istnienie kompletnego i stabilnego ładu prawnego, rozumianego zarówno jako dobre prawo, jak i jako jego przestrzeganie. Istotne znaczenie dla rozwoju ma także podłoże kulturowe – zmiana utrwalonych wartości i zachowań jest procesem bardzo wolnym, w rezultacie czego podłoże kulturowe może być najsilniejszym hamulcem wzrostu gospodarczego. Nie można także pominąć polityki gospodarczej, ale należy przy tym pamiętać, że główne warunki rozwoju tworzy **system ekonomiczny**, czyli układ stosunków między podmiotami gospodarczymi oraz między nimi a państwem, zachodzących w procesie gospodarowania i mających wpływ na podejmowane decyzje. Główną cechą różnicującą systemy ekonomiczne są **struktura własności i struktura rynku**. Badania teoretyczne i empiryczne nad wpływem instytucji na wzrost, które rozwinęły się na gruncie tzw. neoklasycznej ekonomii politycznej, potwierdzają hipotezę, że efektywność administracji państwowej korzystnie oddziałuje na wzrost gospodarczy [Wojtyła, 2001, s. 9–40]. Kategoriami bezpośrednio stymulującymi rozwój gospodarczy są poza tym: przedsiębiorczość, wykształcenie, mobilizacja społeczna i kultura ekonomiczna [Hryniewicz, 1996, s. 797–812]. Dobrobyt ekonomiczny zależy od ilości konsumowanych dóbr, która jest dodatnio skorelowana z poziomem stopy wzrostu gospodarczego.

Próbą przeciwstawienia się materialistycznej koncepcji dobrobytu, wynikającej z nieustannego wzrostu gospodarczego, jest koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Pojęcie trwałego rozwoju zostało wprowadzone w raporcie przygotowanym przez komisję pod przewodnictwem G.H. Brundtland dla Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju. **Trwały rozwój** oznacza, że „potrzeby terażniejszych nie są zaspokajane kosztem zmniejszania możliwości przyszłych generacji do zaspokajania swych potrzeb. Trwałość i samopodtrzymywanie się wzrostu implikuje zatem nie tylko krótkookresową, ale również międzygeneracyjną sprawiedliwość” [*Report of the World Commission...*, 1987]. Trwały rozwój musi być zatem zrównoważony, czyli musi istnieć równowaga pomiędzy trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym [Piontek, 2002, s. 27], pomiędzy celami ekonomicznymi, społecznymi i jakością środowiska. Trwały i zrównoważony rozwój rozumiany jest często jako tzw. **ekorozwój**, jego celem jest zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń. Pojęcie trwałego i zrównoważonego rozwoju znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu dokumentach Unii Europejskiej (m.in. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013<sup>2</sup>),

---

<sup>2</sup> Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie Strategicznych Wytucznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE) (Dziennik Urzędowy UE nr L 291 z 21 października 2006 r.).

a także w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5), wyznaczając główny cel polityki publicznej.

## 1.2. Główne teorie wzrostu i rozwoju gospodarczego

**Ekonomia rozwoju** (*development economics*) powstała pod koniec lat 40. XX wieku w odpowiedzi na pogłębiający się podział świata na bogatych i biednych. Różnice między krajami były tak duże, że nie potrafiono wyjaśnić przyczyn nierówności za pomocą znanych wówczas metod. Teoria ekonomii oraz retrospektywna analiza procesów gospodarowania pozwalają wyróżnić trzy fazy rozwoju gospodarczego [Bywalec, 2005, s. 2]. Faza pierwsza polega na maksymalizacji tempa wzrostu gospodarczego, wyrażonego wskaźnikami przyrostu produktu narodowego oraz dynamiką produkcji ważniejszych działów gospodarki. Faza druga obejmuje wzrost dobrobytu materialnego (ekonomicznego) społeczeństwa, wyrażającego się przede wszystkim wzrostem zamożności oraz konsumpcji dóbr materialnych. Wreszcie, faza trzecia podkreśla wzrost tzw. dobrobytu społecznego, czyli poziomu życia społeczeństwa, obejmującego nie tylko materialny, ale także społeczno-kulturowy wymiar życia. W wysokiej fazie rozwoju gospodarczego poprawa poziomu życia ludności może odbywać się bez powiększania wielkości produktu narodowego (czyli właściwie bez wzrostu gospodarczego). Dla wzrostu poziomu życia społeczeństwa wystarczą bowiem np. modyfikacje w strukturze podziału wytworzonego produktu społecznego, subiektywny wzrost jakości życia i zadowolenia.

Obecnie, na początku XXI wieku, w fazie pierwszej i drugiej znajdują się przede wszystkim kraje słabo i nisko rozwinięte oraz kraje rozwijające się. Głównym zadaniem gospodarek tych krajów jest osiągnięcie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i niwelowanie w ten sposób dystansu do krajów wyżej rozwiniętych. W literaturze przedmiotu współczesne teorie rozwoju gospodarczego krajów słabiej rozwiniętych dzieli się zazwyczaj na trzy grupy [Piasecki, 2003a, s. 218]:

- ▶ neoklasyczne teorie rozwoju gospodarczego,
- ▶ teorie strukturalnego braku równowagi,
- ▶ radykalne i marksistowskie teorie rozwoju gospodarczego.

Teorie te różnią się przede wszystkim oceną roli państwa w życiu gospodarczym. Pierwsze prace z zakresu ekonomii rozwoju cechowało przekonanie o skuteczności interwencjonizmu państwowego w krajach rozwijających się. Opowiadano się za kontrolą państwową, mechanizmami antycenowymi i pro-

tekcjonizmem w handlu zagranicznym [Piasecki, 2003b, s. 44]. Zmiana podejścia do obowiązujących paradygmatów rozwoju nastąpiła w połowie lat 70., kiedy zaczęto się opowiadać za wolnym rynkiem, wolnym handlem oraz ograniczeniem interwencji państwa w życiu gospodarczym. W latach 80. teorię i praktykę gospodarczą w tej dziedzinie przeniesiono na grunt rozwiązań neoliberalnych, umocniło się także przekonanie co do skuteczności tzw. konsensusu waszyngtońskiego<sup>3</sup>. Druga połowa lat 90. pokazała, że strategie otwartości nie w każdych warunkach prowadzą do sukcesu gospodarczego. Obecnie badacze zajmujący się rozwojem zgadzają się, że fundamentalne znaczenie dla sukcesu rozwoju w dłuższym okresie mają inwestycje w kapitał ludzki i społeczny. Decydującą rolę odgrywają przy tym instytucje oraz sektor prywatny, a także uwarunkowania kulturowe. Brak natomiast zgody co do sposobów przyspieszenia wzrostu gospodarczego i funkcji państwa w inicjowaniu procesów rozwojowych.

Do powiększania lub niwelowania nierówności w poziomie rozwoju gospodarczego krajów i regionów mogą przyczyniać się różnice w tempie i dynamice wzrostu gospodarczego. Do analizy tego zjawiska wykorzystuje się modele wzrostu gospodarczego. Stosuje się różnorodne ich rodzaje w zależności od przyjętego kryterium: długookresowe i krótkookresowe, klasyczne i keynesowskie, jednoczynnikowe i wieloczynnikowe, matematyczne i ekonometryczne [szerzej: Woźniak, 2004, s. 127–198]. Z teorii wzrostu gospodarczego niejako wyrosła ekonomia rozwoju, dlatego nie sposób tutaj pominąć choćby krótkiego przeglądu jej dorobku. We współczesnej literaturze ekonomicznej wyróżnia się najczęściej trzy podstawowe sposoby analizy lub interpretacji długookresowego wzrostu gospodarczego:

- ▶ neoklasyczną teorię wzrostu (modele egzogeniczne),
- ▶ teorię wzrostu endogenicznego,
- ▶ teorię realnego cyklu koniunkturalnego.

Podstawowym punktem odniesienia dla niemal wszystkich analiz wzrostu jest neoklasyczny **model wzrostu Solowa**<sup>4</sup> (opracowany przez R. Solowa w 1956 r.). Model ten zakłada, że funkcja produkcji<sup>5</sup> odznacza się stałymi korzyściami skali oraz malejącymi krańcowymi produktywnościami kapitału i pracy, a także ograniczoną substytucyjnością tych czynników produkcji. W modelu tym przyjmuje się postęp techniczny jako dany i bada wpływ podziału produktu gospodarki

---

<sup>3</sup> **Konsensus waszyngtoński** był zespołem ekonomicznych recept, opracowanych pod auspicjami Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (przedstawionych przez J. Williamsona), które miały doprowadzić kraje rozwijające się do przyspieszonego rozwoju. Zasadnicze znaczenie przypisywano deregulacji, liberalizacji i prywatyzacji.

<sup>4</sup> Model ten często nazywany jest też modelem Solowa-Swana.

<sup>5</sup> W modelach neoklasycznych wykorzystuje się funkcję produkcji C.W. Cobba i P.H. Douglasa.

między konsumpcją i inwestycje na akumulację kapitału i wzrost. Model Solowa identyfikuje dwa możliwe źródła zróżnicowania produktu na pracownika: różnice kapitału na pracownika i różnice wydajności pracy. Podstawową przyczyną zróżnicowania dochodu w skali międzynarodowej są zatem różnice w stopach akumulacji czynników produkcji oraz założenie o malejącej ich produktywności. Do stałego wzrostu produktu na pracownika może prowadzić tylko wzrost wydajności pracy. Jeżeli przychody osiągane na rynku przez kapitał mają stanowić przybliżony wskaźnik jego wkładu w produkt, to rozpiętości między akumulacją kapitału fizycznego nie tłumaczą w żadnej mierze ani światowego wzrostu gospodarczego, ani międzynarodowych różnic dochodu [Romer, 2000, s. 42]. Zasadniczy wniosek, który płynie z modelu Solowa, polega na tym, że akumulacja fizycznego kapitału nie jest w stanie wytłumaczyć ani ogromnego wzrostu produktu na głowę w czasie, ani ogromnych różnic tego produktu w skali geograficznej. Inne potencjalne źródła zróżnicowania realnych dochodów model ten traktuje albo jako egzogeniczne, a zatem niewyjaśniane w ramach modelu (np. postęp techniczny), albo jako w ogóle nieistniejące (np. korzyści zewnętrzne z kapitału), stąd potrzeba sięgnięcia poza model. Model Solowa, a także jego rozszerzona wersja opracowana przez N.G. Mankiw, D. Romera i D.N. Weila, należą do egzogenicznych modeli wzrostu.

Próby poszukiwania wyjaśnień różnic w poziomie dochodów podejmowali autorzy kolejnych modeli. W wyniku włączenia do rozważań postępu technicznego, który w modelu neoklasycznym traktowany był jako zmienna egzogeniczna, powstały **modele endogeniczne**. Zgodnie z ich założeniami wzrost gospodarczy zależy przede wszystkim od **akumulacji wiedzy**, która znajduje wyraz w działalności sektora badawczo-rozwojowego<sup>6</sup>. W teorię wzrostu endogenicznego duży wkład wniósł P. Romer, który koncentrował się na wyjaśnieniu postępu technicznego jako czynnika endogenicznego. W jego modelu kapitał rozumiany jest szeroko (obejmuje również inwestycje w działalność badawczo-rozwojową), a źródłem postępu technicznego jest nabywanie wiedzy przez praktykę. Z kolei R.E. Lucas zwrócił uwagę na znaczenie **kapitału ludzkiego** jako czynnika wyjaśniającego poziom i wzrost produktu narodowego. Jego zdaniem głównym czynnikiem długookresowego wzrostu gospodarczego jest wzrost indywidualnych umiejętności pracowników, wyodrębniany jako samodzielny czynnik. Ogólnie biorąc, można wyodrębnić kilka determinant wzrostu endogenicznego: endogeniczny postęp techniczny związany z nakładami na badania i rozwój oraz innowacjami (m.in. P. Romer), akumulacja kapitału fizycznego i ludzkiego

<sup>6</sup> Modele te rozwijali przede wszystkim P. Romer, G. Grossman i E. Helpman. Podaję za: Siwiński [2005, s. 732].