

Marek W. Kozak

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Euroreg;
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: m.kozak@uw.edu.pl

10 LAT POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSCE

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony metaanalizie wpływu polityki spójności w ostatniej dekadzie na rozwój w Polsce na podstawie dostępnych danych statystycznych i analiz w kontekście celów rozwojowych stawianych przez politykę spójności. Główna teza głosi, że w omawianym okresie interwencja polityki spójności służyła przede wszystkim poprawie jakości życia. Przyczyn tego upatruje się w mechanizmie tzw. zastępstwa celów, nieformalnego kompromisu oczekiwania głównych beneficjentów oraz łagodzenia wymogów stawianych im przez zarządzających polityką spójności. Na podstawie analizy dostępnych danych i raportów autor dochodzi do wniosku, że główna teza nie została odrzucona.

Słowa kluczowe: Polska, polityka spójności, rezultaty, następstwo celów.

10 YEARS OF COHESION POLICY IN POLAND

Abstract: The paper is devoted to a meta-analysis of the Cohesion policy influence on the development in Poland in the last decade. The meta-analysis is based on statistical data and analyses in the context of the Cohesion policy development objectives. The author hypothesizes that in the period, Cohesion policy contributed mostly to the improvement of the quality of life. The reasons of that should be sought in the mechanism of so-called objective replacement, an informal compromise between the expectations of the main beneficiaries, and loosened requirements set by those managing the Cohesion policy. On the basis of the data and reports available, the author confirms the hypothesis.

Keywords: Poland, Cohesion policy, results, succession of goals.

Od polskiej akcesji do Unii Europejskiej mija 10 lat. Diagnoza sytuacji oraz problem wyzwań strategicznych stojących przed Polską były przedmiotem ważnych i interesujących publikacji (tzw. raport Boniego *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* 2009; tzw. raport Hausnera z 2012 r. [Geodecki et al. 2012] oraz inne publikacje [np. Jarosz 2014; Gieorgica 2014; Kukliński, Woźniak 2013]), jednak na ogół nie odnosiły się one wprost do efektów realizacji polityk europejskich, traktując je – i słusznie – jako dodatkowe źródło finansów, nie zawsze zaś dostrzegając w nich także źródło importu kulturowego. Raporty te wskazują na ryzyko dryfu rozwojowego na marginesie Unii Europejskiej. Tak generalne podejście nie oznacza ignorowania polityk europejskich – od 2004 r. stanowiły one bądź co bądź źródło głównych środków finansowych wyznaczających kierunki

inwestycji w Polsce, znacznie (ale mimo wszystko w ograniczonym zakresie¹) powiększając możliwości zmierzenia się ze stojącymi przed krajem wyzwaniem. Niestety, nasza wiedza o rezultatach jest w tym zakresie dalece niepełna². W latach 2004–2006 Polska otrzymała w ramach polityki spójności wsparcie finansowe rządu 12,5 mld euro. W okresie 2014–2020 dostała do dyspozycji kwotę 82,3 mld euro (co odpowiadało 2,35% PKB) na politykę spójności (po odliczeniu transferów na *Connecting Europe Facility* i inne europejskie fundusze specjalne – 77,3 mld euro (RM 2014, s. 98), nie licząc środków polityki rolnej w kwocie ok. 32,1 mld euro, w tym 10,9 mld euro na rozwój obszarów wiejskich), czyli nieznacznie większą niż w minionym okresie (ibidem). Ważną zmianę od stycznia 2014 r. stanowi wyłączenie – wreszcie – Mazowsza z regionów zacofanych (słabo rozwiniętych). Z zupełnie niewiadomych powodów rozpowszechnia się w Polsce informację, że po 2020 r. nie dostaniemy już tak dużych środków, co bez wyjaśnień sugeruje, iż środki zostaną nam odebrane. Jeśli ulegną zmianie, to zapewne dlatego, że kolejne regiony podążą drogą Mazowsza, co jest świadectwem rozwoju kraju i powinno być powodem do dumy, nie zmartwienia. A zmiana będzie polegać np. na zwiększeniu koncentracji transferów (zob. Żuber 2013).

Celem tego artykułu jest wstępna ocena wpływu polityki spójności na rozwój kraju, w tym rozwój regionalny, na podstawie dostępnych dokumentów, danych statystycznych, ewaluacji i nielicznych analiz różnych aspektów jej funkcjonowania. Z powodu ograniczonej dostępności analiz wpływu netto, w znacznej części analiza będzie prowadzona z wykorzystaniem danych o osiągnięciu celów rozwojowych, a tylko uzupełniająco na bazie oceny efektów netto. Główna teza głosi, że polityka spójności miała w omawianym okresie wpływ przede wszystkim na poprawę jakości życia (raczej efekt popytowy, niż podaży; zob. np. MRR 2014, s. 21). Przede wszystkim, co nie znaczy wyłącznie.

Jedną z największych trudności analizy polityki spójności składa się na karb jej ścisłego powiązania z szerszymi procesami integracji europejskiej, a w następstwie tego z ewidentnymi zmianami celów, skali finansowej i instrumentarium realizacji zależnie od potrzeb integracyjnych. Zmieniało się też podejście do filozofii tej polityki, początkowo pojmowanej jako regionalna, potem regionalna strukturalna (czasem po prostu strukturalna), a wreszcie jako polityka spójności (stopniowo poszerzona o aspekt terytorialny – obok ekonomicznego i społecznego). Tę jakościową zmienność eksponuje również VI raport o spójności (EC 2014b, s. XXI), a także G. Gorzelak (2007, s. 8), podkreślający od dawna potrzebę zdefiniowania nowo wprowadzanych pojęć. Na potrzeby dalszej analizy

¹ W końcu transfer środków europejskich nie przekraczał równowartości ok. 3,5% PKB.

² Z wyjątkiem dość ogólnikowej ewaluacji *ex post* okresu 2004–2006 dane o rezultatach są rzadkością, a informacje o postępie ograniczają się z reguły do danych finansowych, liczby i wartości umów podpisanych czy zrealizowanych itp. (zob. np. MRR 2013). I nic dziwnego, gdyż monitoring realizacji programów posługuje się przede wszystkim wskaźnikami produktu, rzadko rezultatu. Co więcej, różnie nazywane i liczone wskaźniki wykluczają sumowanie (zob. Gorzelak, Kozak 2012). Badania ewaluacyjne prowadzone na wybranych obszarach przynoszą bardzo interesujące konkluzje, ale formułowane w odniesieniu do niewielu kwestii (zob. Kupiec, Wojtowicz 2012, 2013; Komornicki et al. 2013; MRR 2010).

przedstawię podstawowe cechy ewolucji oraz główne zmiany dotyczące celów polityki spójności (wcześniej regionalnej lub regionalnej strukturalnej).

Polityka ta stała się ważną częścią budżetu i aktywności Unii, dopiero gdy postanowiono o Unii Gospodarczej i Walutowej (szerzej: o pogłębieniu integracji europejskiej) i przygotowaniu do tego regionów, co wielu uważało za konieczne (zob. Molle 2007). Nowa podstawa prawna w Jednolitym Akcie Europejskim (1986) stworzyła po raz pierwszy warunki do prowadzenia wielkoskalowej, złożonej polityki regionalnej strukturalnej (służącej zatem zmianie strukturalnej w regionach i zwiększeniu spójności; zob. szerzej na temat ewolucji polityki spójności: Churski 2008; Kierzkowski et al. 2009; Pastuszka 2012; Sługocki 2013). W istocie dopiero od tzw. pierwszego pakietu Delors’a (1989–1993) można mówić o polityce regionalnej (spójności) Unii, realizowanej w wieloletnich okresach planistycznych (zob. Molle 2007).

Tab. 1. Ewolucja finansowa polityki strukturalnej (spójności) (mld euro w cenach bieżących)

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020*
Fundusze Strukturalne	53,1	162,2	195,0	249,7	288,4
Fundusz spójności	–	15,2	18,0	58,3	63,4
Razem	53,1	177,4	213,0	308,0	351,8

Źródło: Kozak 2008, s. 51; dla 2014–2020: EU 2014.

Uwaga: * – bez odliczenia transferów do *Connecting Europe Facility* i innych funduszy specjalnych zarządzanych centralnie (w przypadku Polski transfery te wynoszą 5 mld euro).

Środki polityki regionalnej/strukturalnej/spójności rosły dynamicznie jedynie do chwili osiągnięcia głównych celów Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) w 2000 r. (tabela 1). W okresie 2007–2013 nakłady w zestawieniu z okresem 2014–2020 (w cenach porównywalnych) wyniosły niewiele mniej, bo 347 mld euro (UE 2014). Pamiętajmy, że w 2004 (i 2007 r.) weszły do UE biedne państwa Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, które wniosły wielki багаż różnicowań terytorialnych i obniżyły średnią PKB w Unii o kilkanaście procent. A mimo to przyrost budżetu omawianej polityki nie odzwierciedlał skali przyrostu różnicowań. Podobnie było w latach 2007 i 2014, kiedy można mówić raczej o stabilizacji, a nawet o niewielkim spadku niż dynamicznym wzroście (budżet spójności w latach 2014–2020 w sumie wyniósł 335,3 mld euro w cenach bieżących, w tym Fundusz Spójności 63,4 mld; EC 2014a).

Zmiany dotyczyły też celów polityki zwanej obecnie polityką spójności. Początkowo było ich sześć, po wejściu w 1995 r. Austrii, Finlandii i Szwecji do UE – siedem, a od 2000 r. konsekwentnie są trzy, choć różnie definiowane, początkowo (2000–2006) jako: 1. Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych; 2. Wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych oraz 3. Wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia. Od 2007 r. zdefiniowane były następujące cele: 1. Konwergencja;

2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz 3. Europejska współpraca terytorialna. Od 2014 r. zaproponowano po prostu: 1. Rozwój regionów słabo rozwiniętych; 2. Rozwój regionów przejściowych i 3. Rozwój regionów wysoko rozwiniętych³, posługując się 11 celami tematycznymi dla, z jednej strony, zachęcenia do koncentracji uwagi na niewielu ważnych strategicznie sferach (Europa 2020), z drugiej zaś umożliwienia dostosowania interwencji do danego regionu.

Zmiany dotyczyły nie tylko finansów, lecz także instrumentów, wśród których deklaratywnie traciły na znaczeniu te typowe dla klasycznej polityki regionalnej (wspieranie dotacjami słabszych regionów), a zyskiwały horyzontalne i ogólnoeuropejskie (w tym Fundusz Spójności), służące rozwojowi Unii z większym wykorzystaniem innowacyjności, podejścia zintegrowanego oraz mechanizmów sieciowych, łączących i aktywizujących czynniki rozwojowe regionów (obszarów) o różnych potencjałach. W Polsce w praktyce w dwóch ostatnich okresach planistycznych polityki spójności największy nacisk kładziono na infrastrukturę techniczną, pochłaniającą co najmniej 60% nakładów. Odbywało się to w myśl powszechnie przyjmowanego założenia, że każdy rozwój u podstaw musi mieć infrastrukturę. Także w przypadku najnowszych analiz infrastruktury transportowej zauważa się potrzebę uprzedzającego rozwoju tejże wobec rozwoju w ogóle (podkreślając jednak tylko relacje czasowe na danym etapie rozwoju; zob. Komornicki et al. 2013). Dopiero w okresie planowania na lata 2014–2020 przyjęto, że nakłady na infrastrukturę nie powinny przekroczyć 30% budżetu polityki spójności. W zgodzie z upowszechniającą się wiedzą o czynnikach rozwoju w dobie gospodarki bazującej na wiedzy (że ważą głównie tzw. czynniki miękkie, natomiast infrastruktura jest wprawdzie konieczna, ale niewystarczająca dla rozwoju – zob. Barca 2009, s. 86; Crescenzi, Rodriguez-Pose 2012). Kraj europejski, który dokonał w Unii Europejskiej w ostatnim ćwierćwieczu największego skoku cywilizacyjnego (wychodząc z jednej z ostatnich na drugą pozycję w Unii pod względem PKB na mieszkańca), tj. Irlandia, przez wiele lat konsekwentnie utrzymywał wydatki z funduszy unijnych na rozwój infrastruktury na poziomie poniżej 30%, dając priorytet rozwojowi przedsiębiorczości, innowacji i rynku pracy.

Wydany przez Komisję Europejską z rocznym opóźnieniem szósty raport o spójności pokazuje, jak wiele osiągnięć poprzednich okresów zostało zaprzeczonych lub zmniejszonych wskutek kryzysu ostatnich lat (zob. EC 2014b). Polska, postrzegana jako kraj sukcesu, nie zajmuje w tym raporcie wiele miejsca, a jeśli, to jako państwo dobrze się rozwijające.

W świetle wcześniej zarysowanych celów polityki spójności sformułowano następujące ogólne pytania badawcze odnoszące się do krajów takich jak Polska, objętych celem konwergencji, ale z udziałem elementów konkurencyjności:

A. Czy w efekcie interwencji nastąpił proces wyrównania poziomu rozwoju regionów?

³ Co zapewne miało podkreślić, że w każdym z tych obszarów realizowane będą cele strategii Europa 2020, tj. inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

B. Czy w efekcie interwencji nastąpiła poprawa innowacyjności i konkurencyjności regionów i kraju? Czy pojawiły się pozytywne skutki w sferze społecznej?

W niczym nie podważa to sensu istnienia odrębnych celów polityki spójności, wynika jedynie z wyraźnej woli wykorzystywania w obu celach jak najbardziej zbliżonych czynników i narzędzi rozwoju. Interwencje we wszystkich typach regionów (też w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej) łączą w sobie oba powyższe cele, zatem nie ma powodu ich separowania. W społeczeństwie i polskiej literaturze istnieją różne opinie o czynnikach prorozwojowych. Jak wspomniano, na ogół szczególną rolę przypisuje się infrastrukturze technicznej, czego świadectwa znajdziemy np. w regionalnych strategiach i programach operacyjnych czy, szerzej, w strukturze planowanych do 2014 r. nakładów polityki spójności (zob. NSRO [Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia] czy regionalne programy operacyjne). Różne bywają też przekonania o relacjach przyczynowo-skutkowych między czynnikami a rozwojem. Dlatego – nie rozstrzygając z góry istnienia lub kierunku zależności – przedstawione zostaną zmiany w rozmaitych obszarach.

Wobec ograniczonej liczby studiów poświęconych wprost rezultatom netto polityki spójności analiza oparta zostanie na triangulacji dostępnych metod (i źródeł) pozyskiwania danych. Oprócz analizy danych zastanych dodatkowe metody to wnioski z ewaluacji i badań naukowych oraz przegląd rankingów międzynarodowych. Wśród źródeł są to głównie dane statystyczne GUS i EUROSTAT-u dotyczące różnych obszarów związanych z efektami analizowanych obszarów (celów) interwencji. Z przyczyn niezależnych od autora część danych statystycznych jest dostępna dla innych lat niż 2003–2012, jakie przyjęto dla potrzeb analizy za najbardziej wskazane. Dla oceny ogólnego efektu udziału Polski w UE celowe jest porównanie z wynikami innych państw o zbliżonym punkcie wyjścia, z którymi mniej lub bardziej i tak konkurujemy.

Artykuł składa się z następujących trzech części: (1) analiza konwergencji; (2) zmiana strukturalna według wybranych obszarów interwencji oraz analiza przyczyn przewag efektu popytowego; (3) międzynarodowe rankingi i wyniki ewaluacji. Artykuł wieńczy podsumowanie wyników.

Konwergencja

Dochód jest najczęściej stosowanym miernikiem poziomu rozwoju (właściwie wzrostu, mierzy bowiem tylko zmiany gospodarcze), a to z powodu swej obiektywności – co to jest PKB, każdy wie. Czy na pewno? Otóż PKB mierzy się na dwa główne sposoby: w standardzie kursu wymiany lub parytetu siły nabywczej. Kurs wymiany daje efekt prosty – wartość dóbr i usług wytworzonych (i teoretycznie sprzedanych) w ciągu roku w rodzimej walucie razy kurs wymiany wobec USD lub euro (globalny lub częściej na mieszkańca). W standardzie siły nabywczej dowiadujemy się czegoś zupełnie innego: w ujęciu porównawczym, jaką wartość ma wolumen dóbr, jaki w danym kraju można kupić za dochód na mieszkańca (lub globalny). Standard ten ewidentnie zawyża dochody w biednych

krajach, ponieważ ceny są tam statystycznie niższe niż w krajach rozwiniętych. Być może dlatego w statystykach porównawczych UE na ogół podaje się dane w standardzie parytetu siły nabywczej (PPP) – poprawia to pozycję krajów najbiedniejszych, sugerując zarazem większe postępy w konwergencji (zbieżności). Według EUROSTAT-u zatem w 2001 r. PKB w cenach bieżących w Polsce wynosił 212 mld euro, a w 2011 r. – 370 mld euro (EUROSTAT, *GDP at market prices*), według zaś parytetu siły nabywczej – w 2001 r. 360 mld euro, a w 2011 r. – 625 mld euro (co oznacza wzrost z 48 do 67% średniej unijnej PPP; EUROSTAT GDP PPP). PKB na mieszkańca (PPP) w 2004 r. wynosił 51% średniej unijnej (EU-28), a w 2012 r. 67% (EUROSTAT GDP PPP). Aktualne zmiany omawianych cech w Polsce prezentuje dokument RM 2014.

Alternatywnym sposobem pomiaru – jak zapewniają jego zwolennicy, lepiej oddającym poziom rozwoju – jest stosowany przez ONZ *Human Development Index* (HDI, syntetyczny wskaźnik rozwoju społecznego). Wskaźnik ten obok PKB uwzględnia średnią oczekiwaną długość życia, analfabetyzm, poziom oraz standard życia. Według HDI Polska z wartością 0,821 zajmowała w 2013 r. 39. miejsce (m.in. za Węgrami i Barbadosem, Słowacją i Estonią, a tuż przed Litwą, Portugalią i Chile; Forsal.pl). Ostre przeciwstawienie HDI wskaźnikowi PKB jest słabo zasadne: po pierwsze, HDI opiera się głównie na PKB⁴; po drugie, wartości przydane wszystkim składowym są subiektywnym wyborem badaczy. PKB być może jest „złotym cielcem” ekonomii neoliberalnej, ale nie jest aż tak zależny od subiektywnych przekonań twórców jak HDI.

Jakość wskaźników jest oczywiście ważna, ale niewiele mówią one o rzeczywistym sukcesie rozwojowym, dopóki nie będziemy ich analizować na tle międzynarodowym. Nie zapominając o HDI, zauważmy, że mimo niewątpliwie odczuwalnego przyrostu PKB nie zrobiliśmy postępu znacznie większego niż inne kraje środkowoeuropejskie. Słowacja według parytetu siły nabywczej w latach 2004–2012 podniosła swój PKB z 57 do 76% średniej UE-28, Czechy z 78 do 81%, Węgry z 63 do 67%, Litwa z 52 do 72%, a Polska – przypomnijmy – z 51 do 67%. W tym samym czasie Rumunia podniosła PKB z 34 do 50%, Bułgaria z 35 do 47%, a Niemcy ze 116 do 123% (przy czym PKB Niemiec według kursu wymiany i parytetu siły nabywczej jest niemal tożsamy⁵; EUROSTAT GDP). W zależności od przyjętego standardu pomiaru PKB (kurs wymiany lub PPP) jesteśmy albo siedmio-, albo czterokrotnie mniej zamożni od Niemiec (zob. CIA World Factbook, economy). Nic dziwnego, że politycy chętniej używają danych według PPP. Będąc „zieloną wyspą” na mapie kryzysu, nadal znajdujemy się

⁴ Co jest najzupełniej logiczne, ponieważ trudno mówić o wysokiej jakości życia w kraju biednym. Wskaźniki zdrowia w najbiedniejszych krajach bywają wysokie głównie w związku z darmowymi lub wysoce subsydiowanymi (przede wszystkim przez światowe agencje i organizacje charytatywne) akcjami zdrowotnymi, np. szczepień lub leczenia (np. zwalczania i przeciwdziałania HIV).

⁵ Według CIA World Factbook w 2012 r. globalny PKB Niemiec według kursu wymiany wynosił 3 383 bln USD, a według parytetu siły nabywczej 3 167 bln USD (bilion = 1000 mld) (CIA World Factbook 2013).

w grupie pięciu najsłabiej rozwiniętych państw Unii Europejskiej (w 2011 r. wyprzedzaliśmy jedynie Bułgarię, Litwę, Łotwę i Rumunię)⁶.

PKB na mieszkańca w 2004 r. wynosił 24 215 PLN, natomiast w 2010 r. – 37 096 PLN. WDB (wartość dodana brutto) wynosiła ogólnie (nie na mieszkańca) 821 665 mln PLN w 2004 r., a 1 247 651 mln PLN w 2010 r. (GUS 2012a)⁷. Jest to zatem postęp niemały, ale były kraje, które odnotowały bardziej spektakularne zmiany (np. Irlandia i Finlandia). Niewątpliwie dane ze wszystkich państw Europy Środkowo-Wschodniej potwierdzają tezę o konwergencji na poziomie europejskim (podobnie jest średnio we wszystkich krajach UE; EC 2014b, s. 5). Wszystkie polskie województwa są beneficjentami tego zjawiska (zob. MRR 2013, s. 60).

Zarazem jednak prawdziwe jest również twierdzenie o postępującej w kraju dywergencji, czyli zwiększaniu się różnicowań międzyregionalnych. Dane dostępne dla lat 2006–2010 pokazują, że w okresie tym różnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie województw (w procentach krajowej wartości PKB na 1 mieszkańca) wzrosło z 19,7 do 21,5% (MRR 2013, s. 58). Skalę przemieszczeń województw w ujęciu relatywnym w okresie 2003–2012 (wobec średniej krajowej) ilustruje tabela 2.

Tab. 2. PKB (w cenach bieżących) w województwach na 1 mieszkańca w %, lata 2003 i 2012. Polska = 100

Województwo/rok	2003	2012
Dolnośląskie	103,7	113,4
Kujawsko-pomorskie	91,2	82,2
Lubelskie	70,0	67,9
Lubuskie	87,4	82,7
Łódzkie	90,5	92,6
Małopolskie	86,4	86,0
Mazowieckie	152,3	163,3
Opolskie	81,9	80,1
Podkarpackie	71,3	67,6
Podlaskie	76,9	71,8
Pomorskie	99,6	95,4
Śląskie	110,8	108,0
Świętokrzyskie	78,2	74,5
Warmińsko-mazurskie	74,7	72,2
Wielkopolskie	103,1	104,1
Zachodniopomorskie	98,9	84,4

Źródło: GUS 2004b (s. 175–176) i 2013d (s. 163–164).

⁶ W 2001 r. według PPP wyprzedzaliśmy Bułgarię, Estonię, Litwę, Łotwę i Rumunię.

⁷ A według GUS RSW (2013d, s. 160) w 2012 r. PKB wyniósł w Polsce 1 528 127 mln PLN.

Z danych przedstawionych w tabeli 2 wynika jednoznacznie, że w latach 2003–2012 wzrosło zróżnicowanie międzyregionalne (z relacji 152,3 do 70,0 do relacji 163,3 do 67,6). Dochodem ponad średnią krajową w 2003 i 2012 r. dysponowały zaledwie cztery województwa (mazowieckie, dolnośląskie, śląskie i wielkopolskie), ale tylko trzy z nich następnie poprawiły swoją pozycję, natomiast województwo śląskie spadło z drugiej na trzecią pozycję (wyprzedzone przez niezwykle dynamiczne dolnośląskie). Tylko cztery województwa poprawiły swoją relatywną pozycję (dolnośląskie, mazowieckie, łódzkie i wielkopolskie). Pozostałe województwa tracą pozycję i to mimo stałego zbliżania się do średniej europejskiej (oprócz łódzkiego). Mogłoby się wydawać, że dotyczy to głównie województw niemetropolitalnych, ale nieznaczna utrata pozycji przez województwo małopolskie czy pomorskie nakazuje ostrożność w ferowaniu takich ocen. Posiadanie metropolii nie chroni wprawdzie przed względnym pogarszaniem pozycji, ale na pewno pomniejsza skalę spadku. Widać też, że mimo nieznacznych przesunięć na ostatniej pozycji rankingu (miejsce województwa lubelskiego zajęło podkarpackie), grupa województw najslabiej rozwiniętych zwiększyła dystans do najbardziej rozwiniętych. Zagadką pozostaje, co jest przyczyną spektakularnego spadku województwa zachodniopomorskiego (o 14,5 punktu procentowego w ciągu zaledwie dziewięciu lat). Interwencja kofinansowana ze środków europejskich wbrew częstym opiniom wyrównywała się terytorialnie: województwa słabiej rozwinięte (z wyjątkiem warmińsko-mazurskiego) wprawdzie nie zawsze dysponowały największym wsparciem polityki spójności na mieszkańca, ale ubytek ten był na ogół z nadwyżką kompensowany przez nakłady Wspólnej Polityki Rolnej⁸, co, jak się okazuje, nie przynosi prowyównawczego rezultatu. Omawiane tu dane jednoznacznie dowodzą, że oprócz europejskiej konwergencji mamy też do czynienia ze wzrostem zróżnicowań międzyregionalnych, zatem z dywergencją. Doniesienia z innych krajów pozwalają uznać to za zjawisko za normalne na tym etapie rozwoju, zwłaszcza w sytuacji kryzysu (EC 2014b).

Warto zwrócić uwagę, że współczynnik Giniego mierzący zróżnicowania dochodowe (w tym wypadku dochodu rozporządzalnego) w społeczeństwie wykazuje stopniowy spadek zróżnicowań do poziomu średniego w UE-27 (z 35,6 w 2005 r. do 30,9 w 2012 r.). Inne kraje sąsiedzkie (z wyjątkiem Niemiec) również wykazują tendencję spadkową do poziomu poniżej średniej, co zdaje się sugerować, że akcesja i wzrost dochodu narodowego sprzyjają zmniejszaniu się dysproporcji społecznych (EUROSTAT, *Gini coefficient*), ale nie w ujęciu terytorialnym.

Zmiana strukturalna

Zmiany strukturalne gospodarki i zatrudnienia

Informacje o zmianie PKB nie wyjaśniają, jakie kryją się za nimi czynniki wzrostu, w tym np. zmiana strukturalna. Patrząc na to z punktu widzenia nowe-

⁸ Ta zaś w okresie 2014–2020 będzie dysponować w Polsce kwotą 28,5 mld euro, które trafiają niemal wyłącznie do rolników i w dużej mierze do najbiedniejszych regionów.

go paradygmatu, za wskaźnik modernizacji strukturalnej należy przyjąć spadek znaczenia sektora I (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo), nieznaczny spadek znaczenia sektora II (przemysł i budownictwo) oraz wzrost znaczenia sektora III (usługi, zwłaszcza rynkowe). Pomiaru zmiany strukturalnej można dokonać, analizując strukturę zatrudnienia oraz wartość dodaną wytworzoną w danym sektorze (WDB). Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) w latach 2006–2010 zmiany strukturalne gospodarki były niewielkie – WDB w sektorze I zmalała o $-0,8\%$, w sektorze II wzrosła o $0,5\%$ i w sektorze III o $0,3\%$. W okresie tym w sektorze I nastąpił spadek zatrudnienia o $3,0\%$, w sektorach II i III zaś wzrost o odpowiednio $0,2$ i $2,7\%$ (MRR 2011b).

W 2012 r. zatrudnienie w Polsce w rolnictwie wynosiło $12,6\%$ (w UE-27 średnio $5,0\%$), w przemyśle $30,4\%$ (UE-27 – $24,90\%$), w usługach rynkowych $34,1\%$ (UE-27 – $39,6\%$) i w usługach nierynkowych $22,9\%$ (UE-27 – $30,5\%$) (EUROSTAT, *Employed...*).

Na szczególną uwagę zasługuje sytuacja rolnictwa. Polityka rolna zdaje się petryfikować istniejącą strukturę: przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych (czyli i tak przedstawiająca sytuację w korzystniejszym świetle) w 2003 r. wynosiła w Polsce $8,2$ ha, ale w podkarpackim zaledwie $4,0$ ha, małopolskim $3,9$ ha i śląskim $4,5$ ha (GUS 2004b, s. 100). Mimo nakładów na rolnictwo w 2012 r. nastąpił wzrost wielkości gospodarstw do $10,5$ ha (w małopolskim $4,5$ ha, podkarpackim $5,2$ ha, śląskim $6,4$ ha). Zarazem jednak w okresie 2010–2012 w województwie małopolskim odnotowano zjawisko nieoczekiwane: spadek przeciętnej wielkości gospodarstwa o $0,3$ ha, a w śląskim o $0,5$ ha; GUS 2013c, s. 61). W 2000 r. ogólna liczba gospodarstw rolnych wyniosła $2,9$ mln (w tym większość poniżej 5 ha; GUS 2005, s. 199), a w 2011 r. zmalała ona do $2,3$ mln (ale bez zmian wśród gospodarstw o powierzchni 1–5 ha). Największy spadek odnotowano wśród „gospodarstw” o powierzchni do 1 ha oraz średnich (na polską miarę), o powierzchni 5–50 ha (GUS 2001, s. 31; 2004b, s. 96; 2012b, s. 126)⁹. Mimo ogromnych nakładów na rolnictwo i przemysł spożywczy jeszcze w 2011 r. saldo obrotów handlu zagranicznego produktami rolnymi i wyrobami przemysłu spożywczego było ujemne i wynosiło minus $64,6$ mld PLN (GUS 2012c). Należy przy tym pamiętać, że eksport produktów rolnych i żywności stanowi ok. 13% eksportu z Polski ogółem (PAP 2014).

Z punktu widzenia wytwarzania dochodu narodowego do ważniejszych wskaźników należy stopa zatrudnienia, w Polsce stale niższa niż w najbardziej rozwiniętych krajach UE, ale rosnąca od $51,2\%$ w 2003 r. do $59,7\%$ w 2011 r. Mimo wszystko lokuje nas to nadal poniżej średniej w UE-27 (odpowiednio $62,6$ i $64,3\%$), nie wspominając o Niemczech ($65,0$ i $72,5\%$), Niderlandach ($73,6$ i $74,9\%$), a nawet Czechach ($64,7$ i $65,7\%$), Estonii ($62,9$ i $65,1\%$) czy Łotwie ($61,8\%$ przed kryzysem i po; EUROSTAT, *Employment rate...*). Oznacza to, że w Polsce nadal pracuje mniej osób niż przeciętnie w UE. Stopa bezrobocia

⁹ Zob. też specjalny numer *Wsi i Rolnictwa* (nr 1/2014), prezentujący różne wymiary przemian wsi i rolnictwa.

utrzymuje się na poziomie zbliżonym do średniej w UE (w grudniu 2013 r. 10,1 wobec 10,7 w UE-28; EUROSTAT, *Harmonised unemployment rate...*). Można by to niewątpliwie uznać za sukces, gdyby nie nasilona emigracja. Według spisu powszechnego z 2011 r. ponad 12 miesięcy za granicą przebywało 1564,6 tys. obywateli polskich, a od 3 do 12 miesięcy – 453,0 tys. osób (GUS 2013b, s. 49). Długotrwale bezrobotni stanowili w Polsce w 2002 r. aż 54,8% ogółu bezrobotnych, przy czym najwięcej było ich w łódzkim (62,5%), podkarpackim (67,5%) i śląskim (62,3%). To odsetki bliższe innym krajom słabo rozwiniętym (Grecja 51,2%, Litwa 53,5%, Czechy 50,2%, Słowacja 65,2%; GUS 2004b, s. 650 i nast.). W 2012 r. w Polsce można mówić o spadku stopy bezrobocia, a także udziału długotrwale bezrobotnych (40,3%, w świętokrzyskim 50%, zachodniopomorskim 45,9%). W wyniku kryzysu odsetek długotrwale bezrobotnych wzrósł w Grecji do 59,3, na Litwie do 49,0, w Czechach 43,4, na Słowacji 67,3, w Niemczech 45,3; GUS 2013d, s. 652 i nast.). Spadek stopy bezrobocia współwystępuje ze zmniejszeniem odsetka osób zagrożonych ubóstwem.

Edukacja

Jedną z niewątpliwie łatwo obserwowalnych zmian ostatnich lat był wzrost liczby szkół wyższych (do przeszło 400 w 2010 r.) i studentów (z ok. 0,4 mln w 1990 r. do 2,0 mln w 2010 r.). Zmiany demograficzne powodują, że liczba szkół i słuchaczy znacząco zmalała w ciągu ostatnich trzech lat. Ostatnie badania gimnazjalistów dowiodły, że kompetencje tej grupy polskiej młodzieży osiągnęły bardzo wysoki poziom (PISA 2013), wyższy niż w przypadku młodzieży m.in. niemieckiej, austriackiej, duńskiej i belgijskiej. Zmiany te nie dotyczą zdolności do rozwiązywania problemów, gdzie Polska młodzież nadal zajmuje niskie pozycje (OECD 2014). Zdecydowanie wzrosła też liczba osób z wyższym wykształceniem, głównie w regionach dysponujących metropoliami (wielkimi miastami o rozwiniętych funkcjach metropolitalnych). Podkreślmy też, że w odróżnieniu od wielu państw Unii Europejskiej Polska generalnie nie ma poważnego problemu przedwczesnego kończenia szkół. Z kolei badania OECD dowodzą, że pośród osób rozpoczynających kształcenie wyższe w Polsce jest mniejszy niż średnia OECD odsetek zdobywających przynajmniej licencjat (dotyczy to zwłaszcza mężczyzn; OECD 2013). Odsetek osób z dyplomami wyższych uczelni wzrósł w 2010 r. do 24 w miastach i 9 na wsi (MRR 2011a, s. 149).

Mimo istotnych pozytywnych zmian w poziomie edukacji nie udało się podnieść odsetka osób zaangażowanych w kształcenie ustawiczne – w Polsce w 2004 r. wynosił on 5,0, w 2011 r. – 4,4 (w UE-28 odpowiednio 8,4 i 8,8, w Danii 25,6 i 31,6, w Niemczech 7,4 i 7,9; EUROSTAT, *Participation...*). To z kolei dane informujące o odstawaniu od wielu państw wysoko rozwiniętych, co niestety potwierdza, że znacząca część polskich województw (województw, nie samorządów wojewódzkich) kształci na wysokim poziomie, ale – poza najbardziej dynamicznymi metropoliami – nie ma jak dotychczas pomysłu na stworzenie dla absolwentów stosownej liczby miejsc pracy odpowiedniej jakości.

Przedsiębiorczość

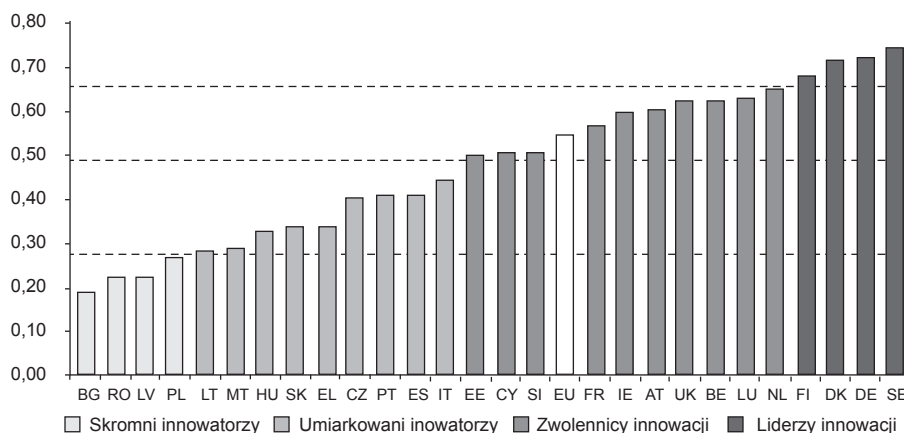
Za jedno z istotniejszych zjawisk mających wpływ na rozwój uważa się nasylenie podmiotami gospodarczymi (na 10 tys. ludności). Według REGON-u w 2005 r. było średnio 948 podmiotów na 10 tys. ludności, w tym 220 osób prawnych i 728 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Odpowiednie dane w 2012 r. wynosiły 1032, w tym 275 osób prawnych i 757 osób fizycznych (GUS 2013d). Jak widać, nie jesteśmy narodem znacznie bardziej przedsiębiorczym, mimo wielu szans, jakie otworzyły się po akcesji. Przy interpretacji danych opartych na systemie REGON należy zachować daleko idącą ostrożność, polskie prawo nie wymaga bowiem wyrejestrowania podmiotu kończącego działalność, REGON jest zatem obciążony znaczną, choć nieokreśloną liczbą „martwych dusz”. Mimo to o coraz większej aktywności świadczą dane o szybko rosnącym eksporcie, osiąganym w dużej części dzięki inwestorom zagranicznym i współpracy (niestety, głównie o charakterze podwykonawstwa) z przedsiębiorstwami zagranicznymi, przede wszystkim niemieckimi. W okresie 2004–2012 wartość polskiego eksportu wzrosła w cenach bieżących z 76 573,1 do 177 969,3 mln euro (czyli około dwuipółkrotnie). W tym samym czasie wartość eksportu w Czechach wzrosła z 57 847,1 do 119 326,1 mln euro, na Węgrzech z 52 016,2 do 91 794,9 mln euro, na Słowacji z 25 341,1 do 68 684,7 mln euro, na Litwie z 9460,5 do 27 649,7 mln euro (prawie trzykrotnie), a w Niemczech z 846 440,0 do 1 381 030,0 mln euro (EUROSTAT, *Export*). Z uznaniem należy odnotować wzrost eksportu produktów rolnych i żywności, ale trudno nie zauważyć, że jego udział w eksporcie ogółem osiągnął zaledwie 13,1% (PAP 2014).

Przeгляд statystyki o przedsiębiorczości wymaga uwzględnienia innowacyjności przedsiębiorstw oraz danych o turystyce, uważanej często za szczególnie prorozwojowy i obiecujący sektor gospodarczy (o czym więcej w następnych podrozdziałach).

B + R, innowacje

Badania i rozwój uznaje się współcześnie za kluczowe dla rozwoju innowacyjności, a przez to konkurencyjności gospodarki. Z tego wynika koncentracja na innowacyjności np. w pracach Olechnickiej (2012) czy ostatnio Gieorgicy (2014). Nakłady na B + R przyrosły po akcesji do UE z 0,56 do 0,77% PKB, co nadal stanowi ok. jednej trzeciej średnich nakładów w UE i nie rokuje dobrze osiągnięciu wartości 1,7% PKB do 2020 r. (RM 2013). O ile w 2004 r. nakłady na B + R na mieszkańca wynosiły 29,8 euro, o tyle w 2012 r. – 89,0 euro (EUROSTAT GERD). Wzrosło także zatrudnienie z 76 761 osób w 2005 r. do 90 176 w 2012 r. Zarówno nakłady, jak i zatrudnienie mają silną tendencję do koncentracji: co trzeci zatrudniony, ale i co druga złotówka trafiają do województw mazowieckiego i małopolskiego, z kolei najmniejszy dział w B + R mają małe województwa niemetaliczne (lubuskie, opolskie i świętokrzyskie). W lubuskim i świętokrzyskim odnotowano nawet spadek zatrudnienia w B + R (odpowiednio z 924 do 788 i z 790 do 550 osób; GUS 2013d, s. 55).

W ostatnim okresie widoczny jest niepokojący spadek liczby polskich przedsiębiorstw angażujących się w działalność innowacyjną (zob. GUS 2013d). O ile w 2005 r. działania innowacyjne podejmowało 38,9% przedsiębiorstw przemysłowych, o tyle w 2012 r. – tylko 28,8%. Także informacje o znikomej liczbie zgłoszonych patentów (2028 w 2005 r. i 4410 w 2012 r.) świadczą o tym, że nakłady na innowacyjność nie powodują aktywizacji biznesu ani nie prowadzą do masowego zgłaszania patentów¹⁰.



Ryc. 1. Poziom osiągnięć państw członkowskich UE w zakresie innowacyjności

Źródło: EU 2013, s. 5.

Zarazem nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle (a tam przecież są największe możliwości rozwoju innowacji) wzrosły z 14 329,1 mln PLN w przemyśle w 2005 r. do 20 293,2 mln PLN w 2012 r. (w cenach bieżących; GUS 2013d). W świetle rosnących nakładów na innowacje (krajowych i głównie zagranicznych) zaskakuje w 2013 r. spadek Polski do grupy państw najmniej innowacyjnych, „skromnych innowatorów”, tj. wykazujących poniżej 50% średniej dla UE-27 pod względem realizacji 24 czynników (rycina 1; więcej o innowacyjności w Unii zob. EUROSTAT 2011).

Przyczyn spadku innowacyjności przy jednoczesnym wzroście nakładów na nią można poszukiwać w dwóch czynnikach. Po pierwsze, w obniżonych wymaganiach stawianych przedsiębiorstwom, z których wiele jako podwykonawcy firm zagranicznych nie interesuje się innowacją wobec istniejącego popytu na ich pracę. Po drugie, w dominacji nakładów instytucji publicznych, w większości przeznaczonych na infrastrukturę (budynki, wyposażenie), nie zaś na podnoszenie kwalifikacji personelu, który miałby w nich tworzyć innowacje.

¹⁰ Przegląd projektów finansowanych pod hasłem „innowacyjność” z udziałem środków europejskich pozwala sądzić, że *gros* idzie na infrastrukturę techniczną, a wśród środków trafiających do przedsiębiorstw przeważają nakłady na modernizację wyposażenia i produktów, rzadko zaś na innowacje.

Dane o zatrudnieniu w Polsce przy wytwarzaniu dóbr wysokiej i średnio-wysokiej technologii są dostępne dla niewielu lat. W 2004 r. osoby takie stanowiły 4,91% ogółu zatrudnionych, a w 2007 r. 5,5% (EUROSTAT, *Employment...*). Według danych EUROSTAT-u w 2010 r. w produkcji wysokiej technologii zatrudnionych było w Polsce 0,8% ogółu pracujących, a w sektorach o dużej intensywności wiedzy *high-tech* – 2,0%. Dane dla UE-28 wynosiły odpowiednio 1,1 i 2,7%, dla Czech – 1,8 i 2,5%, Słowacji – 1,4 i 2,6%, Węgier – 2,6 i 2,6%, Niemiec – 1,6 i 2,9% (EUROSTAT, *Statistics on employment in high-tech...*).

Problem wpływu środków unijnych przeznaczonych na innowacje na rozwój regionalny stanowi jedno z trudniejszych zagadnień badawczych. Nic dziwnego, że w dotychczasowych analizach podkreślano, iż bezpośredni wpływ unijnego wsparcia dla B + R w regionach raczej nie prowadził do wzmocnienia gospodarki i mógł ujemnie oddziaływać na spójność terytorialną (zob. Molle 2007, s. 270).

Turystyka jako sektor gospodarki

Rok 2012, w którym odnotowano 14 840 mln turystów, to kolejny rok wzrostu także pod względem dochodów (10 938 mln USD). Oznacza to przyrost w stosunku do 2011 r. odpowiednio o 4,9 i 2,4% (UNWTO 2013, s. 8). Wzrost ten wynika zarówno z poprawy wizerunku kraju, jak i ze znaczącej poprawy jakościowej oferty usług turystycznych. Relacja między udziałem w liczbie turystów a udziałem w dochodach z turystyki w Europie nie należy nadal w Polsce do korzystnych: 2,8% turystów odwiedzających Europę przynosi Polsce jedynie 2,4% dochodów z turystyki w Unii. Przykładowo Niemcy przyjmują 5,7% turystów Europy, ale uzyskują 8,3% dochodów, Wielka Brytania – 5,5% turystów i 7,9% dochodów, Szwecja – odpowiednio 2,0 i 3,4%. Średnia dla Europy Środkowej i Wschodniej jest znacznie mniej korzystna niż w Polsce i wynosi 20,9% turystów, którzy odwiedzają Europę i przynoszą 12,4% dochodów (ibidem). Od 2004 r. w Polsce odnotowano istotną poprawę: wówczas udział Polski w przyjazdach turystów do tak rozumianej Europy (14 290 mln) wynosił 3,4%, a udział w dochodach europejskich z turystyki – zaledwie 1,8% (WTO 2005, s. 6)¹¹. Brakuje bieżących danych, by określić udział turystyki w tworzeniu dochodu narodowego i miejsc pracy na różnych poziomach organizacji terytorialnej¹². Udział gospodarki turystycznej w PKB szacuje się dla Polski w latach 2007–2011 na poziomie średnio 5–6%. „W 2011 r. eksport turystyczny¹³ wyniósł 31,5 mld zł, co stanowiło 4,7% eksportu ogółem. Ogółem w latach 2007–2011 udział turystyki w eksporcie utrzymywał się na poziomie 5–6%” (MSiT 2013, s. 75–76).

¹¹ Dane dla 2004 r. oprócz Federacji Rosyjskiej i Ukrainy nie uwzględniają żadnej b. republiki radzieckiej, co utrudnia porównania.

¹² UNWTO szacuje, że co 11. miejsce pracy jest w turystyce (bezpośrednio, pośrednio lub w związku z nią), która wytwarza 9% PKB światowego i zapewnia 6% eksportu globalnego oraz 6% w krajach mniej rozwiniętych (UNWTO 2013).

¹³ Turystyka przyjazdowa wraz z przychodami płynącymi z jej tytułu (tj. wydatki turystów zagranicznych i odwiedzających jednodniowych) jest zdefiniowana jako eksport usług.

Najcenniejsza zmiana po akcesji ma charakter jakościowy, co szczególnie dobrze widoczne jest w informacjach o strukturze hoteli. O ile w 2004 r. było w Polsce 13 hoteli pięciogwiazdkowych i 63 hotele czterogwiazdkowe, o tyle w 2012 r. odpowiednio 47 i 224 (GUS BDL 2014). Na uwagę zasługuje też przyrost hoteli (i wzrost popytu na ich usługi) w historycznych rezydencjach. Ogólnie rzecz biorąc, zróżnicowanie i jakość usług turystycznych znacznie się poprawiły.

Stan środowiska naturalnego

Wbrew częstym opiniom o pogarszaniu się stanu środowiska naturalnego okres poakcesyjny charakteryzował się znaczną jego poprawą, co jest wynikiem zarówno wcześniejszej restrukturyzacji i upadku wielu przedsiębiorstw – trucieli środowiska, jak i nakładów finansowych i organizacyjnych. Niemalé środki pochodziły z funduszy europejskich, ale wiedza o ich wpływie na środowisko jest mocno ograniczona do danych ogólnych o zmianie stanu rzeczy, bez wskazania stojących za nią czynników. Generalnie można mówić o stałym postępie stanu środowiska, dlatego posłużymy się tylko kilkoma przykładowymi ilustracjami. Wskaźnikiem zmian jakości powietrza może być redukcja emisji tlenu siarki w tonach, która w Polsce z poziomu 1 249 318 ton w 2004 r. zmalała o 29% do poziomu 897 936 ton w 2011 r. W tym samym czasie Węgry zmniejszyły emisję tlenu siarki o 77%, a Litwa o 35%. W przypadku Słowacji i Czech było to odpowiednio 29% oraz 28% (podobnie jak w Polsce, ale startowały ze znacznie niższego poziomu), za to Niemiec – jedynie 10% (start z poziomu o połowę niższego niż Polska; EUROSTAT 2014, *Air pollution...*).

Istotnym problemem, z którym boryka się nie tylko Polska, jest kwestia recyklingu i składowania odpadów. W 2010 r. nadal 32 561 256 ton odpadów (tj. 21,9% ogółu) trafiało w Polsce na składowiska. W innych państwach nie jest lepiej. W Czechach odsetek ten sięga 22,4, na Słowacji – 48,4, na Węgrzech – 54,8, na Litwie – 72,1 i tylko w Niemczech – 19,1 (EUROSTAT 2014, *Waste treatment...*). Dostępność i oczyszczanie wody – w związku z poważnymi inwestycjami komunalnymi – są najbardziej zaawansowane, choć wskutek rozproszenia zabudowy problemem wielu obszarów nadal jest oczyszczanie ścieków (konieczne są kosztowne inwestycje w przydomowe oczyszczalnie). Mimo znacznego postępu czeka nas wiele pracy nad osiągnięciem unijnych standardów.

Infrastruktura techniczna

Wobec ogromnych zapóźnień w budowie infrastruktury drogowej strategicznej nie może dziwić, że prawie czterokrotne wydłużenie dróg szybkiego ruchu przyniosło efekty pozytywne. Wzrastała spójność działań, choć początkowy plan był zbyt szeroki. Poprawa dostępności okazała się zróżnicowana. Udało się zlikwidować większość uciążliwych „wąskich gardeł”, ale nie rozwiązano problemu wlotów do wielkich miast. Inwestycje drogowe z reguły były dobrze oceniane przez społeczności lokalne. Infrastruktura drogowa to warunek konieczny, ale niewystarczający do lokalnego rozwoju. Na lokalizację przedsiębiorstw wpływ

ma szereg czynników, wśród których inwestycja drogowa jest tylko jedną z wielu. Szansa europejska została wykorzystana. Istnieje jednak pilna potrzeba alternatywnych źródeł finansowania kosztów utrzymania i remontów nowych dróg (zob. Komornicki et al. 2013, s. 192–197). Poza przywoływanym opracowaniem Komornickiego i współautorów sprawozdania z postępów prac ograniczają się do wyliczenia liczby kilometrów zbudowanej infrastruktury oraz poniesionych kosztów (zob. np. MRR 2010, 2013).

Jeśli pozytywne oceny dotyczą inwestycji o charakterze niewątpliwie strategicznym i usuwającym główne bariery ruchu ponadlokalnego, to na poziomie lokalnym efekty nie zawsze są pozytywne, głównie z powodu braku koordynacji projektów (zob. Kupiec, Wojtowicz 2012; Wojtowicz, Kupiec 2013).

Po okresie znaczącej niewydolności organizacyjnej całego systemu kolejnictwa weszliśmy w okres pozwalający optymistycznie oczekiwać realizacji wielu kluczowych inwestycji (nawet jeśli na koncie jedna ze spółek ma kupno drogich pociągów Pendolino pozbawionych ich podstawowego atutu, a mianowicie systemu wychylnego). Na razie podjęcie prac remontowych raczej utrudnia przejazdy, niż je ułatwia. Nie jest to zresztą jedyna bariera dla efektywnego wykorzystania dostępnych funduszy europejskich (zob. Pieriegud 2014, s. 210 i nast.). Na pozytywne rezultaty przyjdzie zatem poczekać do czasu poprawy działań w sektorze transportu w wyniku włączenia go do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Infrastruktura portowa rozwija się z powodzeniem i przyciąga przewoźników zagranicznych zainteresowanych bezpośrednim dostępem do polskiego rynku. Nawet gazoport świnoujski, o dyskusyjnych szansach rozwoju wskutek zbyt płytko położonego na podejściu do portu gazociągu Nord Stream, może się okazać wielce użyteczną inwestycją¹⁴.

Brak zainteresowania zwiększonym transportem rzeczonym wskutek konkurencji transportu samochodowego, presji „zielonych” oraz wielkich kosztów modernizacji i budowy infrastruktury w kontekście rosnącego deficytu budżetowego nie rokuje dobrze przywróceniu spławności polskim rzekom, a tym bardziej modernizacji systemów hydrotechnicznych. Koszty utrzymania już wybudowanej infrastruktury transportowej – inaczej niż w przypadku np. Hiszpanii – nie staną się zapewne jedną z przyczyn kryzysu, ale poważnie ograniczą możliwości inwestycyjne zwłaszcza samorządów terytorialnych.

Wybrane dane o sytuacji życiowej

Jeśli chodzi o zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, odsetek dotkniętych tym osób zmniejszył się z 45,3 w 2005 r. do 26,7 w 2012 r. Podobny spadek zarejestrowała Litwa (z 41,0 do 32,5). Wysoki spadek odnotowała Słowacja (z 32,0 do 20,5), podczas gdy na Węgrzech nie nastąpiła istotna zmiana, a w Niemczech – nieznaczny wzrost (z 18,4 do 19,6; EUROSTAT, *People...*). Do poziomu średniej unijnej (24,8 w 2012 r.) jeszcze nam daleko.

¹⁴ Jeśli nie uda się uniezależnić Polski od dostaw zewnętrznych dzięki gazowi łupkowemu.

Przedmiotem społecznej krytyki jest w Polsce (i nie tylko) funkcjonowanie tzw. służby zdrowia. W gruncie rzeczy nie powinno to specjalnie dziwić, Polska należy bowiem do państw o najmniejszej – i malejącej – liczbie praktykujących lekarzy na 100 tys. mieszkańców. W 2005 r. było ich 229,0, a w 2010 r. już tylko 217,9. Istotny spadek, ale nie do aż tak niskiego poziomu, odnotowano też na Węgrzech (z 333,7 do 286,9). W innych krajach sąsiadujących na ogół rejestrowano w tym czasie niewielkie wzrosty: w Czechach z 351,5 do 358,0, na Litwie z 356,5 do 372,0, a w Niemczech z 339,0 do 373,1 (EUROSTAT, *Practising...*). Co ciekawe, liczba łóżek w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności w zasadzie się nie zmieniła (48,7 w 2003 r. i 49,0 w 2012 r.; GUS 2004b, s. 266, 2013d, s. 440). W sumie w sferze społecznej widać niewątpliwą poprawę sytuacji (także w kwestii bezrobocia), jednak w sektorze medycznym na razie trudno oczekiwać istotnej zmiany pozytywnej¹⁵.

Efekt popytowy czy podażowy?

W ujęciu strategicznym do kluczowych pytań należy to o charakter efektu: popytowy czy podażowy? Popytowy wynika z napływu pieniędzy z zagranicy, które wydawane tu w większości przyczyniają się do wzrostu dochodów w związku z kupnem dóbr i usług (nawet jeśli znaczna ich część wraca do państw wyżej rozwiniętych; zob. IBS 2011). Efekt podażowy występuje wtedy, gdy środki są wydawane na modernizację i podnoszenie konkurencyjności gospodarki, dzięki czemu powstają nowe długookresowe źródła wzrostu zatrudnienia i dochodu. Problem ten pojawiał się marginalnie przy okazji badań makroekonomicznych zleczanych przez MRR od kilku lat. Z badań tych (model MaMoR3; EUImpactMod oraz HERMIN) wynika, że środki funduszy europejskich mają pozytywny wpływ na tempo wzrostu PKB, zmianę struktury gospodarki wyrażającą się we wzroście nakładów inwestycyjnych w sektorze II gospodarki (przemysł i budownictwo), wskaźnik zatrudnienia i finanse publiczne. Ujemny wpływ na nakłady inwestycyjne w sektorze III (usługach) w dobie gospodarki opartej na wiedzy nie do końca można uznać za przejaw korzystnej zmiany strukturalnej. Refleksji wymaga następująca konstatacja: „W dłuższej perspektywie obok czynników popytowych zaczną się ujawniać także efekty podażowe, wywołane głównie przez akumulację kapitału publicznego i wsparcie dla akumulacji kapitału prywatnego, a co za tym idzie wzrost produktywności pracy” (MRR 2013, s. 9). Powyższa ocena sugeruje, że dotychczas zamiast w rozwój (nowe trwałe miejsca pracy i dochodu) inwestujemy przede wszystkim w jakość życia. A ta ostatnia kosztuje także po zakończeniu inwestycji.

Jakie czynniki miały zasadniczy wpływ na dominację efektów popytowych nad podażowymi? Przede wszystkim, jak się wydaje, przyjmowany powszechnie paradygmat rozwoju, zarówno na poziomie planowanym, jak i rzeczywistym. Patrząc na strukturę wydatków w okresie np. 2004–2006, trudno nie zauważyć, że wszystkie województwa na infrastrukturę podstawową wydatkowały więk-

¹⁵ Więcej o różnicowaniach społecznych w Polsce i reakcjach na nie zob. Jarosz 2013.

szość środków europejskich (od 52,5 – lubelskie do 79,9% – dolnośląskie), z wyjątkiem podlaskiego, gdzie na infrastrukturę podstawową wydano zaledwie 39,9% (MRR 2010, s. 34–35). Wydatki sięgające 60% na infrastrukturę towarzyszą nam od akcesji do UE. Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2004–2006 przewidywał następujący podział środków: 51,9% na infrastrukturę podstawową, 23,9% na środowisko produkcyjne oraz 22,3% na zasoby ludzkie¹⁶ (RM 2003, s. 137). W NSRO na lata 2007–2013 przewidywano następującą średnioroczną strukturę nakładów: infrastruktura podstawowa 57,5%, sektor produkcyjny 14,8% i zasoby ludzkie 19,7% (na podstawie NSRO 2007, s. 124). Ciekawy jest znaczący wzrost nakładów na infrastrukturę, wymownie świadczący o tym, że zarówno instytucje centralne, jak i jednostki samorządu terytorialnego (jst) zgłaszają w tym zakresie największy popyt. Główni beneficjenci wyrażają swoje oczekiwania. Jest jasne, że niespełnienie ich groziłoby obniżeniem skali wydatków, a to stan niepożądany przez administrację i rządzących. W sytuacji gdy obserwować można silną presję na specyficzne rozumienie celu polityki spójności jako zdolności do wydania wszystkich środków europejskich (presja wśród urzędników i polityków, wzmacniana przez większość mediów i w konsekwencji całe społeczeństwo), następstwa są łatwe do przewidzenia. Akceptacja oczekiwań beneficjentów przez zarządzających jest tym łatwiejsza, że ich sukces zawodowy obecnie to nie osiągnięcie celów polityki, lecz wydanie wszystkich środków. W ostatnich latach głównym kryterium oceny kadr zarządzających było sprawne wydawanie środków, co dawało ewidentną preferencję tym, którzy unikali wielkich i złożonych projektów.

Tym samym dochodzimy do zjawiska zwanego następstwem celów (zob. Merton 1998, s. 308), ich „oswajaniem”, polegającego głównie na zastępowaniu zadań trudnych i wymagających skomplikowanej i wyczerpanej pracy zadaniami łatwiejszymi. Na niższym poziomie, np. pod hasłem rewitalizacji, ostatnio powszechnie remontowano budynki, choć rewitalizacja to zespół zintegrowanych działań ekonomicznych, społecznych, urbanistycznych, architektonicznych, modernizacyjnych i remontowych. Z kolei w wielu przypadkach pod szyldem turystyki budowano z zapalem lokalne stadiony i baseny, choć przecież nie są one dziś żadną atrakcją turystyczną. Natomiast kultura była świetnym pretekstem do remontowania wielu historycznych budynków służących wyłącznie instytucjom publicznym. Z kolei innowacja *de facto* nierzadko okazywała się jedynie wymianą wyposażenia lub wprowadzeniem nowych produktów z innowacyjnością niemających wiele wspólnego (zob. Kozak 2013, 2014). W sumie mamy zatem do czynienia ze splotem kilku zjawisk łącznie sprzyjających raczej wydawaniu pieniędzy niż osiągnięciu rezultatów. Nie jest to problem jedynie polski, wydają się nań cierpieć wszystkie kraje słabo rozwinięte Unii (dotychczas z historycznym wyjątkiem Irlandii i Finlandii). W polskim przypadku należy jednak pamiętać, że polskie prawo administracyjne nie przewiduje prawa urzędników do popełniania błędów, co zdecydowanie dodatkowo zniechęca większość z nich do podejmowania trudnych czy radykalnych decyzji, mogących budzić opór beneficjentów.

¹⁶ Zarówno jeśli chodzi o kwoty na środowisko produkcyjne, jak i rozwój zasobów ludzkich, część środków przeznaczano na inwestycje infrastrukturalne.

Międzynarodowe rankingi i wyniki ewaluacji: Polska na tle świata i Europy

Rankingi stanowią formę przybliżonego pomiaru względnej pozycji poszczególnych państw pod wieloma aspektami, czasem składając się w syntetyczne miary. Wszelkie rankingi zawierają uproszczenia i tylko wyimkowo – zgodnie ze swymi założeniami i celami – prezentują rzeczywistość. Ze względu na ograniczenia czasowe oraz zmiany stosowanych wskaźników trudno o porównywalność pozycji w dłuższym okresie. Jednakże *en masse* rankingi pozwalają wyrobić sobie zdanie o miejscu danego kraju w układzie międzynarodowym. Posługując się przeglądem dokonany przez Ministerstwo Gospodarki (zob. MG 2013, s. 83 i nast.), warto przyrzeć się pozycji Polski. Pozycję tę pod względem innowacyjności na tle Unii Europejskiej przedstawiono, omawiając innowacje.

W rankingu łatwości prowadzenia biznesu Banku Światowego i International Finance Corporation *Doing Business 2013* Polska zajęła 55. miejsce wśród 185 państw badanych (w tym miejsce 161. pod względem łatwości uzyskania pozwoleń budowlanych, za to wysokie 4. z uwagi na łatwość uzyskania kredytu). Dane do raportu za 2004 r. są zupełnie nieporównywalne z powodu odmienności stosowanych wskaźników szczegółowych (zob. *Doing Business in 2004*).

W znanym rankingu *The Global Competitiveness Report*, obejmującym przeszło 100 szczegółowych wskaźników, Polska zajmuje w edycji 2012/2013 pozycję 41., wyprzedzając połowę państw unijnych. W porównaniu z pozycją w rankingu za lata 2007–2008 (51.) oznacza to spory postęp. W ostatniej edycji rankingu wolności gospodarczej 2013 Heritage Foundation i *Wall Street Journal* Polska zajęła 57. miejsce, wyprzedzając m.in. siedem państw europejskich. Alternatywnym rankingiem jest prowadzony przez IMD *World Competitiveness Yearbook*, w którym w 2013 r. Polska zajęła miejsce 33., wyprzedzając ok. połowy państw unijnych (w 2009 r. było to miejsce 44.; IMD 2014).

W świetle badania atrakcyjności inwestycyjnej Europy przygotowanego przez Ernst & Young Polska zajęła 7. miejsce pod względem liczby projektów inwestycyjnych i 3. pod względem liczby utworzonych miejsc pracy dzięki BIZ (bezpośrednim inwestycjom zagranicznym).

Ostatnie lata odznaczają się na ogół zauważalną poprawą pozycji Polski w rankingach. Można się zastanawiać, co przeważa w takiej zmianie: reformy wewnętrzne czy pogarszanie się sytuacji innych państw borykających się ze skutkami kryzysu. Brak analiz określających przyczyny i ich strukturę. Mimo obiecującego postępu, będąc 21. lub 22. gospodarką świata, Polska powinna zajmować porównywalną pozycję w większości rankingów.

Jak wspomniano, mimo wielkiej liczby ewaluacji zrealizowanych w Polsce (ponad 800 po akcesji), zdecydowana większość z nich nie ma charakteru *ex post*; z badań *mid-term* (ostatnio zwanych zgodnie ze zmianą ich charakteru *ongoing*) nie sposób wyciągnąć wniosków o wpływie¹⁷. Są to w zdecydowanej większości ewaluacje odpowiadające na pytania o źródła trudności w realiza-

¹⁷ Badania *ex ante* dotyczą oceny projektu interwencji, więc są tu bezużyteczne. Wpływ w okresie 2007–2013 nie był nawet badany z powodu przyjęcia metodologicznego założenia, że nie da się on zbadać w praktyce europejskiej (ewaluacje przeprowadzane zbyt wcześnie).

cji rozmaitych form interwencji oraz proponujące sposoby ich usunięcia lub minimalizacji. Dodajmy, iż z rozwiązań ewaluacyjnych wynika też, że ewaluacja *ex post* jest domeną Komisji Europejskiej, nie zaś instytucji zarządzających w krajach członkowskich. Ewaluacja taka dotyczy jedynie EFRR (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) okresu 2000–2006 w ujęciu ogólnounijnym i, powołując się na modele makroekonomiczne HERMIN i QUEST, wskazuje, że dzięki wsparciu funduszu regionalnego w krajach EU-10 po akcesji do 2009 r. PKB wzrósł o 5% (EU 2010, s. 156). Co ciekawe, w tej samej ewaluacji zawarto zastrzeżenie, że nie ma dającego się udowodnić bezpośredniego związku między polityką spójności a rozwojem regionów objętych wsparciem¹⁸ (ibidem, s. 112).

Analiza *ex post* efektów realizacji w okresie 2004–2006 przedstawia szereg danych o dostarczonych produktach NPR i kontekstowych, ale w odniesieniu do analizy efektów netto odwołuje się jedynie do wyników cytowanych już badań makroekonomicznych Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (MaMoR3), Instytutu Badań Strukturalnych (EUImpactMod) oraz Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (HERMIN), konkludując na tej podstawie, że polityka spójności w okresie 2004–2006 miała pozytywny wpływ na poziom i dynamikę produktu krajowego brutto, zmianę struktury sektorowej gospodarki, poziom zatrudnienia oraz stopę bezrobocia (zob. MRR 2010, s. 13).

W 2011 r. na podstawie doświadczeń okresu 2004–2006 sformułowano szereg kluczowych zaleceń dla różnych obszarów interwencji w kolejnym okresie programowania, służących głównie poprawie wydatkowania środków i usprawnieniu procedur, także w wyniku koncentracji i lepszego dostosowania do popytu (Komitet Koordynacyjny 2011). Niestety, cechą wszelkich unijnych i krajowych analiz *ex post* jest to, że ich wyniki znane są po zaprojektowaniu kolejnego okresu polityki spójności, nie służą zatem jego zdefiniowaniu, lecz dopiero drugiego w kolejności okresu (tu: 2014–2020), dla którego doświadczenia sprzed lat mają ograniczoną użyteczność.

Wstępne niezależne badania statystyczne wpływu projektów finansowanych przez środki europejskie na terenie polskich województw na ich rozwój przyniosły pierwsze wnioski sugerujące, że jest on negatywny (zob. Gorzelak 2014). Badanie to nie przeczy jednak pozytywnemu wpływowi na rozwój kraju jako całości (nie obejmuje projektów ponadregionalnych). Interesujące jest w tym kontekście badanie Misiąga i współpracowników (2013, s. 45), podkreślające, że najmniejszy wzrost odnotowano w regionach Polski wschodniej, najsłabiej rozwiniętych i zarazem otrzymujących największe wsparcie finansowe na mieszkańca. Pośrednio poparciem mogą być analizy Kupca i Wojtowicz (2012, 2013), wskazujące na słabości koordynacji projektów realizowanych w wybranych województwach. Nawet te cząstkowe wyniki zdają się nie przeczyć wnioskowi o negatywnym wpływie funduszy europejskich na różne wymiary rozwoju przedstawianym przez coraz większą liczbę zespołów naukowych (zob. Ederveen,

¹⁸ „It is not possible to observe a direct link between cohesion policy, and the funds made available to support this, and the development of the regions assisted, even if the latter happen to grow faster than those not assisted”.

de Groot, Nahuis 2006; Boldrin, Canova 2001; Rodriguez-Pose, Fratesi 2004). Podobnie krytyczną analizę polityki spójności zaprezentował zespół kierowany przez Sapira na zlecenie Komisji Europejskiej (2003). Także w Polsce, mimo generalnie pozytywnego odbioru efektów funduszy europejskich, pojawiają się analizy krytyczne i rekomendacje zmian w kierunku odejścia od polityki rolnej i tradycyjnie pojmowanych interwencji polityki spójności (zob. Gorzelak 2014; Geodecki et al. 2012; Boni et al. 2009; Misiąg, Misiąg, Tomalak 2013; Kozak 2013, 2014; Kukliński, Woźniak 2013; Giorgica 2014). Na podstawie analiz statystycznych, zastrzegając potrzebę dalszych badań, Gorzelak (2014, s. 24) stwierdza, że „korelacje te potwierdzają brak statystycznych związków między intensywnością napływu środków UE (mierzoną wielkością tych środków przypadającą na jednego mieszkańca) a tempem poprawy sytuacji w jednostkach lokalnych”, zauważając też, że interwencja zewnętrzna nie zdołała zdynamizować rozwoju regionów najsłabszych. Nie jest to konstatacja sprzeczna z przedstawionymi wcześniej wnioskami Unii wyrażonymi w ewaluacji *ex post* za lata 2004–2006.

Wnioski

Przedstawione tu dane dowodzą, że w ciągu zaledwie kilku lat po akcesji do UE poziom dochodu i jakości życia uległ znacznemu wzrostowi. Podobnie jak w 6 Raporcie (zob. EC 2014b, s. 233), można powiedzieć, że polityka spójności przyniosła wiele pozytywnych zmian. Nie tylko nam – także sąsiadom. Mimo że osiągamy najlepsze w Europie Środkowej wyniki pod względem wydatkowania środków europejskich, nie musi się to przekładać na rezultaty w postaci tworzenia trwałych miejsc pracy i nowego dochodu. Nawet analiza *ex post* za lata 2004–2006 w ujęciu ogólnoeuropejskim zastrzega, że brak bezpośredniego związku polityki spójności z rozwojem regionów objętych wsparciem. Polskie badania są nieco bardziej pozytywne, ale w zgodzie z sugestiami raportów Boniego (2009) i Hausnera (zob. Geodecki et al. 2012) i innych wcześniej cytowanych publikacji pozostawanie w gronie najsłabiej rozwiniętych i mało innowacyjnych państw Unii, jak również zagrożenie Polski dryfem rozwojowym staje się realną wizją. Niewątpliwie skuteczność polskiej polityki spójności – rozumiana jako zdolność do wykorzystania wszystkich środków – jest jej silną stroną. Zarazem jednak, gdy mówimy o skuteczności rozumianej jako osiągnięcie celów polityki spójności (czy szerzej: rozwoju), ocena nie jest już tak jednoznaczna, zwłaszcza gdyby wziąć pod uwagę kryterium efektywności czy użyteczności. Jeśli w jakimś stopniu kryteria te spełniamy, to głównie dlatego, że skala zapóźnień jest tak wielka (np. w strategicznej infrastrukturze transportowej), iż niemało dużych inwestycji jest naprawdę potrzebnych. W miarę jednak, jak luka się zapełni, jakość projektów będzie odgrywać coraz większą rolę w ocenie.

Wprawdzie cel konwergencji (wyrównywania poziomu rozwoju regionów) w układzie europejskim został osiągnięty (wszystkie polskie regiony zbliżają się do średniej europejskiej), ale w układzie polskim narasta zróżnicowanie międzyregionalne: obok trzech regionów szybko się rozwijających są grupa coraz

bardziej negatywnie odstających od średniej. Są powody do obaw, że w przyszłości może to prowadzić do (co najmniej) spowolnienia konwergencji w skali europejskiej.

Pod względem konkurencyjności i innowacyjności gospodarki obserwujemy niewielki dotychczas wzrost będący efektem jednoczesnego osłabiania innowacyjności i – co za tym idzie – nieznacznego tylko zwiększania konkurencyjności. Można więc przypuszczać, że środki polityki spójności sprzyjały do tej pory bardziej poprawie jakości życia niż rozwojowi, raczej efektom popytowym niż podażowym. Wiele przemawia zatem za prawdziwością głównej tezy, aczkolwiek pożądane są dalsze, pogłębione studia tego zagadnienia.

Szukając odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się dzieje, można sądzić, że to wynik kilku zjawisk i procesów. Po pierwsze, słabości koordynacji, na ogół zredukowanej dotychczas do zasady demarkacji, która pozwala do pewnego stopnia uniknąć dublowania wysiłków, ale nie sprzyja prawdziwej koordynacji. Po drugie, mechanizmu następstwa celów, który tworzy wygodną dla wszystkich platformę nieformalnego uzgadniania celów i osiągania kompromisu: beneficjenci pod oficjalnymi szyldami realizują potrzebne im projekty, a zarządzający środkami nie przeciwdziałają zbyt natarczywie, wiedząc, że taki układ gwarantuje skuteczne wydatkowanie środków europejskich, co pozostaje w zgodzie z oczekiwaniami społeczeństwa, mediów i instytucji unijnych. Słowem – jest to swego rodzaju „oswajanie” polityki spójności.

Z metodologicznego punktu widzenia należy podkreślić poczynione na wstępie zastrzeżenie, że znaczna część przedstawianych tu danych o osiągnięciach polityki spójności nie daje się jej bezpośrednio przypisać w ujęciu przyczynowym (nie można zatem ocenić efektu netto). Otwarcie rynków i granic, aktywność przedsiębiorców, migracje zagraniczne, powiązania z silnie proeksportowym rynkiem niemieckim – wszystko to nie pozostawało bez wpływu na sytuację kraju. Ogólnie chodzi o dane dotyczące zmian, które miały więcej źródeł oprócz samej polityki spójności. W większości przypadków zatem (pomijając modele makroekonomiczne) nie można z pełnym przekonaniem twierdzić, że zmiana nastąpiła pod wpływem polityki spójności. Wykorzystanie w analizie pośrednich danych jest o tyle usprawiedliwione, że bez wsparcia spójnościowego sytuacja byłaby zapewne gorsza, każda zmiana na plus w pewnym stopniu wiąże się zatem z polityką spójności. I w tym tylko sensie należy rozumieć powyższe wnioski.

Zakładając, że istotnie w okresie 2014–2020 polityka spójności po raz ostatni będzie operować znacznymi środkami, kluczowa rekomendacja powinna brzmieć następująco: póki mamy okazję, zadbajmy o maksymalną skuteczność w osiągnięciu celów, efektywność, użyteczność i synergię wszystkich realizowanych projektów w interesie rozwoju kraju.

Literatura

Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf [dostęp: 10.03.2012].

- Boldrin M., Canova F., 2001, „Inequality and convergence in Europe’s regions: Reconsidering European regional policies”, *Economic Policy*, nr 16(32), s. 205–253.
- Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.
- Churski P., 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html> [dostęp: 4.01.2014].
- Crescenzi R., Rodriguez-Pose A., 2012, „Infrastructure and regional growth in the European Union”, *Papers in Regional Science*, t. 91, nr 3, s. 487–513.
- Doing Business in 2004, 2003*, World Bank Group, <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2004> [dostęp: styczeń 2014].
- EC (European Commission), 2014a, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_en.cfm [dostęp: 22.05.2014].
- EC (European Commission), 2014b, *Investment of jobs and growth. Promoting investment and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion*, Luxembourg.
- Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R., 2006, „Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy”, *Kyklos*, t. 59, nr 1, s. 17–42.
- EU (European Union), 2010, *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions. Synthesis Report*, Luxembourg.
- EU (European Union), 2013, *Innovation Union Scoreboard 2013*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2013_en.pdf [dostęp: 20.02.2014].
- EU (European Union), 2014, *EU Cohesion Funding – Key Statistics*, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm [dostęp: 24.03.2014].
- EUROSTAT, *Employed persons economic activity*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Employed_persons_economic_activity,_2012.png&filetimestamp=20130523151716 [dostęp: 3.02.2014].
- EUROSTAT, *Employment in high- and medium-high technology manufacturing sectors*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsc00011> [dostęp: 2.02.2014].
- EUROSTAT, *Employment rate, age group 15–64, 2001–2011, (%)*.png, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Employment_rate,_age_group_15-64,_2001-2011_%28%25%29.png&filetimestamp=20121030182934 [dostęp: 29.01.2014].
- EUROSTAT, *Export*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00110> [dostęp: 14.02.2014].
- EUROSTAT, *GDP at market prices*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:GDP_at_current_market_prices,_2001,_2010_and_2011.png&filetimestamp=20121204113534 [dostęp: 28.01.2014].
- EUROSTAT, GDP PPP (wg parytetu siły nabywczej), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114> [dostęp: 3.02.2014].
- EUROSTAT, GERD, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=rd_e_gerdtot&lang=en [dostęp: 12.02.2014].

- EUROSTAT, *Gini coefficient*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=iilc_di12 [dostęp: 19.02.2014].
- EUROSTAT, *Harmonised unemployment rate*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1> [dostęp: 10.02.2014].
- EUROSTAT, *Participation of adults aged 25–64 in education and training...*, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [dostęp: 19.02.2014].
- EUROSTAT, *People at risk of poverty or social exclusion*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=en [dostęp: 19.02.2014].
- EUROSTAT, *Practising physicians*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00044> [dostęp: 19.02.2014].
- EUROSTAT, *Statistics on employment in high-tech sectors...*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Statistics_on_employment_in_high_-_tech_sectors_EU-27_and_selected_countries_2010.PNG&filetimestamp=20140108103514 [dostęp: 3.02.2014].
- EUROSTAT, 2011, *Science, technology and innovation in Europe. 2011 edition*, Luxembourg: Publications Office of the EU.
- EUROSTAT, 2014, *Air pollution*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/database> [dostęp: 10.02.2014].
- EUROSTAT, 2014, *Waste treatment*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_wastrt&lang=en [dostęp: 10.02.2014].
- FORSAL.pl, *Human Development Index 2013: Polska na 39. miejscu w rankingu rozwoju*, <http://m.forsal.pl/branze/edukacja/human-development-index-2013-polska-na-39-miejscu-w-rankingu-rozwoju> [dostęp: 29.01.2014].
- Geodecki T., Gorzelak G., Górnica J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Kraków: Fundacja GAP.
- Georgica J.P. (red.), 2014, *Jak Polska wykorzystwała środki Unii Europejskiej*, Warszawa: Polskie Stowarzyszenie Prointegracyjne Europa.
- Gorzelak G., 2007, „Polityka spójności Unii Europejskiej: od entuzjazmu do wątpliwości”, *Opolskie Roczniki Ekonomiczne*, t. 27.
- Gorzelak G., 2014, „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–25.
- Gorzelak G., Kozak M., 2012, *Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007–2013 Year 2 – 2012 Task 2: Country Report on Achievements of Cohesion policy Poland Version: Final* (EvalNet project).
- GUS BDL (Bank Danych Lokalnych), 2014, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.dims?p_id=182195&p_token=0.08649587612921161 [dostęp: 1.02.2014].
- GUS, 2001, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa: Zakłady Wydawnictw Statystycznych.
- GUS, 2004a, *Charakterystyka obszarów wiejskich*, Olsztyn: Urząd Statystyczny w Olsztynie.
- GUS, 2004b, *RSW (Rocznik Statystyczny Województw)*, Warszawa: Zakłady Wydawnictw Statystycznych.
- GUS, 2005, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2005*, Warszawa: Zakłady Wydawnictw Statystycznych.

- GUS, 2012a, *Produkt krajowy brutto i wartość dodana brutto według województw i podregionów w latach 2000–2010*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_13605_PLK_HTML.htm [dostęp: 28.01.2014].
- GUS, 2012b, *Statistical Yearbook of the Regions*, Warsaw: Zakłady Wydawnictw Statystycznych.
- GUS, 2012c, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa: GUS.
- GUS, 2013a, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010–2012*, Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa: GUS.
- GUS, 2013b, *Migracje zagraniczne ludności*, Warszawa: GUS.
- GUS, 2013c, *Obszary wiejskie. Powszechny Spis Rolny 2010*, Olsztyn: Urząd Statystyczny.
- GUS, 2013d, *RSW (Rocznik Statystyczny Województw)*, Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- IBS (Instytut Badań Strukturalnych), 2011, *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Raport końcowy*, http://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/Raport_KorzysciUE_15realizacjiPSwV4_06022012x.pdf [dostęp: 5.02.2014].
- IMD, 2014, <https://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm> [dostęp: 5.05.2014].
- Jarosz M. (red.), 2013, *Polskie bieguny*, Warszawa: ISP PAN, Oficyna Naukowa.
- Jarosz M. (red.), 2014, *Polska europejska czy narodowa?*, Warszawa: ISP PAN, Oficyna Naukowa.
- Kierzkowski T. (red.), Jankowska A., Knopik R., 2009, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Komitet Koordynacyjny, 2011, *Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004–2006*, https://www.ewaluacja.gov.pl/Ewaluacja_ex_post_NPR/Strony/Ewaluacja_ex_post_NPR.aspx [dostęp: 3.05.2014].
- Komornicki T., Rosik P. (kierowanie zespołem), Śleszyński P., Solon J., Wiśniewski R., Stępiak M., Czapiewski K., Goliszek S., Regulska E., 2013, *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kozak M.W., 2013, „Paradygmat polityki spójności 2014–2020: między zamiarem a rzeczywistością”, w: J. Olbrycht, G.T. Grosse, M.W. Kozak, F. Kuźnik, L. Palmen, M. Sapała, J. Woźniak, *Wyzwania polityki spójności w Polsce 2014–2020 – opinie ekspertów*, Gliwice: Wydawnictwo „Wokół nas”.
- Kozak M.W., 2014, „Deklarowane a rzeczywiste priorytety rozwoju”, w: M. Jarosz (red.), *Polska europejska czy narodowa?*, Warszawa: ISP PAN, Oficyna Naukowa.
- Kukliński A., Woźniak J. (red.), 2013, *Polska w Europie wielu prędkości*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. 6, Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- Kupiec T., Wojtowicz D., 2012, *Ocena wykorzystania środków UE w rozwoju regionu 2004–2013*, ekspertyza dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, http://www.strategia.lubelskie.pl/ekspertyzy/RaportKoncowyLubelskie_wersja%20ostateczna.pdf [dostęp 2.02.2014].
- Merton R.K., 1998, hasło „succession of goals”, w: D.L. Sills (red.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, t. 11, New York: MacMillan Co & The Free Press.
- MG (Ministerstwo Gospodarki), 2013, *Polska 2013. Raport o stanie gospodarki*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.

- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2013, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Molle W., 2007, *European Cohesion Policy*, London – New York: Routledge.
- MRR (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), 2010, *Ewaluacja ex post Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*, Warszawa.
- MRR (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), 2011a, *Raport Polska 2011. Gospodarka – społeczeństwo – regiony*, Warszawa.
- MRR (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), 2011b, *Sytuacja makroekonomiczna i trendy rozwojowe w latach 2007–2010*, prezentacja, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Prezentacja_sytuacja_makroekonomiczna_i_trendy_rozwojowe_w_latach_2007_2010_20072011.pdf [dostęp: 3.02.2014].
- MRR (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), 2013, *Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013. Przebieg realizacji w 2012 r.*, Warszawa (maszynopis w posiadaniu autora).
- MRR (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), 2014, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Warszawa.
- MSiT (Ministerstwo Sportu i Turystyki), 2013, *Raport o stanie gospodarki turystycznej w latach 2007–2011*, Warszawa.
- NSRO, 2007, *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, maj, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- OECD, 2013, *Education at a glance 2013: OECD indicators*, OECD Publishing.
- OECD, 2014, Education, <http://www.oecd.org/education/singapore-and-korea-top-first-oecd-pisa-problem-solving-test.htm> [dostęp: 19.05.2014].
- Olechnicka A., 2012, *Potencjał nauki a innowacyjność regionów*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olechowski A., 2014, „Słowo końcowe”, w: J.P. Georgica (red.), *Jak Polska wykorzystwała środki Unii Europejskiej*, Warszawa: Polskie Stowarzyszenie Prointegracyjne Europa.
- PAP, 2014, *Rekordowy eksport polskiej żywności*, <http://m.onet.pl/biznes/branze/spozywczaz,2rkxe> [dostęp: 10.05.2014].
- Pastuszka S., 2012, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Warszawa: Difin.
- Pieriegud J., 2014, „Analiza barier w wykorzystaniu funduszy unijnych na rozwój infrastruktury kolejowej w Polsce”, w: J.P. Georgica (red.), *Jak Polska wykorzystwała środki Unii Europejskiej*, Warszawa: Polskie Stowarzyszenie Prointegracyjne Europa.
- PISA (*Programme for International Students Assessment*), 2013, OECD, <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm> [dostęp: 4.02.2014].
- RM (Rada Ministrów), 2003, *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Warszawa.
- RM (Rada Ministrów), 2013, *Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2013/2014*, Warszawa.
- RM (Rada Ministrów), 2014, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*, Warszawa.

- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Między rozwojem a polityką społeczną – europejskie fundusze strukturalne w regionach Celu 1”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–32.
- Sapir A. (red.), Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati K.D., Vinals J., Wallace H., 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, raport przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej, <http://www.unic.pt/images/stories/sapirreport.pdf> [dostęp: 24.03.2014].
- Sługocki W., 2013, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- UNWTO, 2013, *Tourism Highlights. 2013 edition*, <http://mkt.unwto.org/publication/unwto-tourism-highlights-2013-edition> [dostęp: 3.02.2014].
- Wojtowicz D., Kupiec T., 2013, „Complementarity between programmes and projects within the regional policy. The case of the Łódzkie voivodship”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 44–63.
- WTO, 2005, *Tourism Highlights. 2005 edition*, Madrid.
- Żuber P., 2013, „Środki UE jako koło zamachowe rozwoju regionalnego czy hamulec zmian? Dylematy u progu nowej perspektywy”, w: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Polska w Europie wielu prędkości*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. 6, Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.