

8

Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w świetle europejskiej polityki spójności i celów zrównoważonego rozwoju

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/8>

Diversification of socio-economic development in Poland in the light of European cohesion policy and sustainable development goals

Abstract: In the article, the impact of the EU Cohesion Policy on the achievement of Sustainable Development Goal 10 (SDG), focusing on reducing inequalities in Poland, is examined. The aim is to assess whether the Cohesion Policy effectively contributes to reducing income inequalities and the labour market, thereby leading to economic convergence within the EU, at the national and regional levels, with particular emphasis on Poland's position and its socio-economic development diversification. The study focuses on the analysis of economic indicators, including purchasing power-adjusted GDP per capita and employment rates for the years 2010–2022, in the context of the objectives of the Cohesion Policy and the 2030 Agenda. The study's findings confirm that in terms of reducing income disparities and improving employment, the cohesion policy could have been effective due to the convergence of the analysed indicators. In particular, the situation in Poland during the analysed period was satisfactory, as the country improved its results in terms of both analysed SDG10

Sugerowane cytowanie:

Pietrzykowski, M. (2024). Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w świetle europejskiej polityki spójności i celów zrównoważonego rozwoju. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 107–123). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/8>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

indicators, nationally and regionally. Also, the overall SDG index for Poland and its overall ranking position is highly satisfactory, and the Gini coefficient, which illustrates income disparities, is at a good level in relation to other countries.

Keywords: development, cohesion policy, sustainability.

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy nie odbywa się równomiernie w przestrzeni, co prowadzi do wielu problemów natury nie tylko gospodarczej, ale także społecznej czy politycznej. Stąd jednym z podstawowych celów polityki spójności w Unii Europejskiej (UE) jest wyrównywanie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów. Wspieranie wzrostu gospodarczego, tworzenie nowych miejsc pracy, wzmacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw, zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz ochrona środowiska powinny przyczynić się do pogłębiania się spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wymiar terytorialny w polityce spójności pojawił się na początku lat 90. i dotyczył istotnych dla rozwoju kwestii przestrzennych i funkcjonalnych. Podniesienie rangi wymiaru terytorialnego stało się podstawą do zmiany paradygmatu polityki regionalnej, wskazującego na konieczność uwzględniania uwarunkowań rozwoju charakterystycznych dla danego miejsca i stymulowania rozwoju dzięki połączeniu odpowiednio dostosowanych instytucji oraz zintegrowanych inwestycji publicznych (Barca, 2009). Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie stała się fundamentem programowania rozwoju w perspektywie finansowej UE 2014–2020 i w kolejnej, na lata 2020–2027. Opublikowany w lutym 2022 roku *Ósmy raport spójności* wskazał główne zmiany, jakie zaszły w dysproporcjach terytorialnych w ostatnich latach, oraz wpływ polityki na te dysproporcje (Komisja Europejska, 2022). W szczególności podkreślono w nim potencjał transformacji cyfrowej oraz ekologicznej jako głównych sił napędowych UE. Procesy programowania rozwoju i zwiększania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Europie są realizowane w warunkach zwiększającego się nacisku na kwestie klimatyczne oraz aspekty zrównoważonego rozwoju. Obowiązująca od 2015 roku *Agenda 2030* wyznaczyła 17 celów zrównoważonego rozwoju (*sustainable development goals*, SDG) dla świata, w których osiągnięcie również Unia zaangażowała się z pełną odpowiedzialnością. Cele *Agendy 2030* roku zostały zaimplementowane w wiele dokumentów programowych UE, takich jak chociażby Europejski Zielony Ład (Bassot, 2022; Komisja Europejska, 2019), a Komisja Europejska stale monitoruje stopień wdrażania 17 celów w poszczególnych krajach członkowskich. Jednym z 17 celów *Agendy 2030* jest *Mniej nierówności* (SDG10), którego podstawowym dążeniem jest zmniejszenie wszelkich nierówności, nie tylko dochodowych, ale także związanych z wiekiem, płcią,

rasą, pochodzeniem etnicznym, wyznaniem czy niepełnosprawnością. W rozdziale przeprowadzono analizę sytuacji Polski i jej regionów pod względem postępów w zakresie spełnienia celu 10 *Agendy 2030* (SDG10) w kontekście realizowanej polityki spójności. Podstawowym celem jest ocena efektywności polityki spójności dotyczącej osiągnięcia SDG10 w Polsce na poziomie krajowym i regionalnym, przy uwzględnieniu przede wszystkim redukcji nierówności dochodowych i zatrudnienia. Konsekwencją redukcji nierówności dochodowych i rynku pracy powinna być stopniowa konwergencja gospodarcza, wyrażona rosnącą zbieżnością produktu krajowego brutto *per capita* (*gross domestic product per capita*, GDP) poszczególnych krajów i regionów w UE oraz podobną zbieżnością stóp zatrudnienia. Konwergencja w zakresie tychże wskaźników mogłaby dowodzić skuteczności prowadzonej polityki spójności, ewentualnie wskazywać obszary dla poprawy jej skuteczności. Ważna jest jednocześnie pozycja Polski w tym zakresie – poprawa wskaźników SDG10 mogłaby oznaczać, że nasza gospodarka dogania bardziej rozwinięte gospodarki UE. W rozdziale skupiono się wyłącznie na aspekcie gospodarczym, co wynika ze świadomości, że obydwa wskaźniki nie są wystarczające do pełnego opisu sytuacji społeczno-gospodarczej danego kraju i regionów, a tym bardziej jakości życia zamieszkujących je osób. Przyjęto perspektywę lat 2010–2022, czyli od początku wdrażania podejścia ukierunkowanego terytorialnie do ostatniego roku z dostępnością danych.

8.1. Przegląd literatury

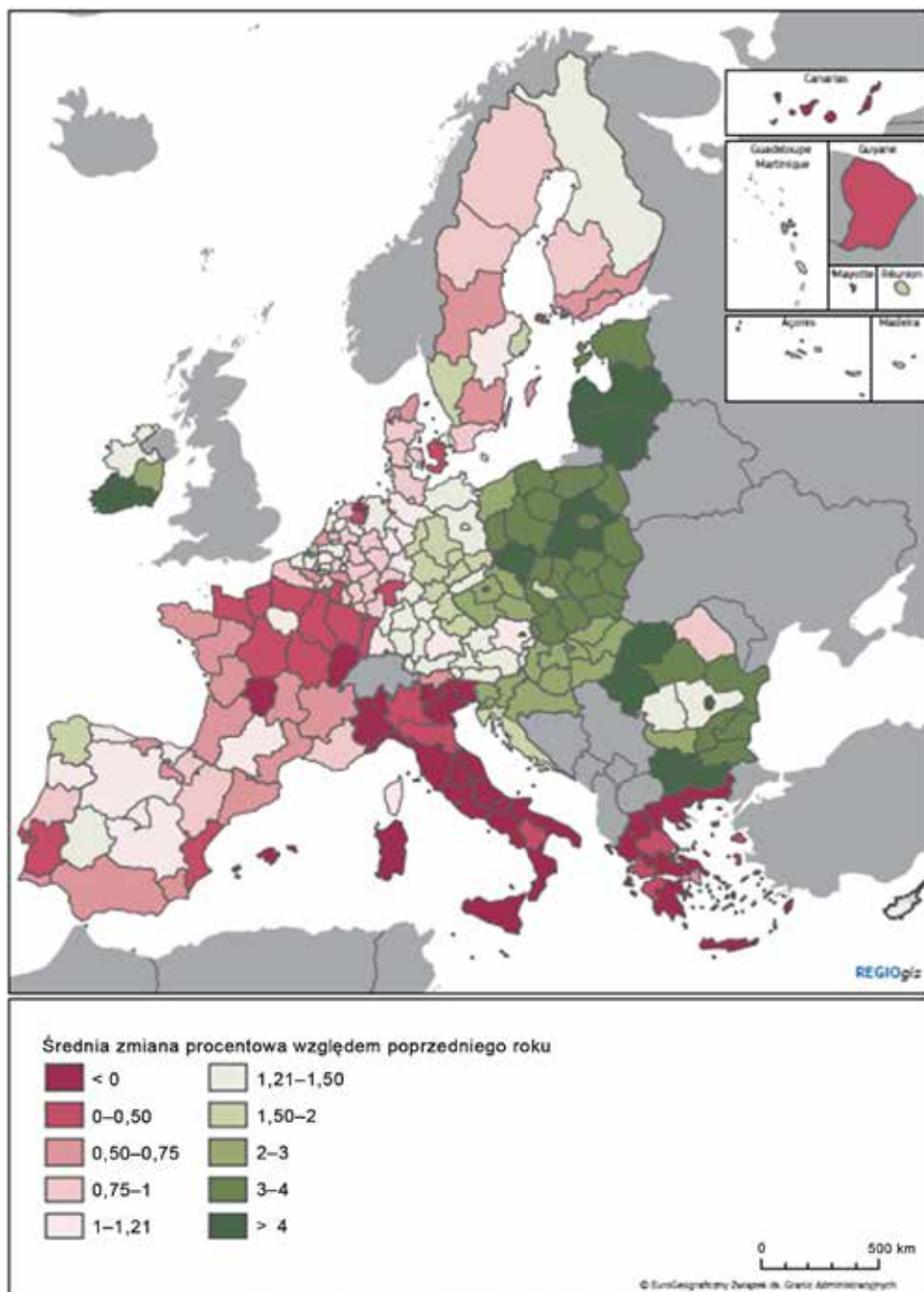
Ważny dla polityki ukierunkowanej terytorialnie *Raport Barki* (Barca, 2009) zawierał wytyczne co do kierunków rozwoju polityki spójności oraz programowania polityki rozwoju. Podstawowe cele skupione na zwiększaniu spójności w wymiarach gospodarczym, społecznym i terytorialnym w praktyce oznaczają zwiększenie efektywności wykorzystywanych potencjałów w poszczególnych obszarach. Potencjały te, rozpatrywane jako zasoby materialne, organizacyjne i społeczne, w połączeniu z *genius loci* danego miejsca i multifunkcjonalną interakcją użytkowników składają się na kapitał terytorialny, niezbędny do zainicjowania procesów rozwojowych i stanowiący przestrzeń dla kreacji innowacji (Capello i in., 2009; Markowski, 2016). Nowe podejście ma silne podstawy teoretyczne w ekonomii i geografii społeczno-ekonomicznej, w szczególności teorii rozwoju endogenicznego, rozwoju spolaryzowanego oraz nowej ekonomii instytucjonalnej (Churski, 2018). Poszukiwanie nowego podejścia do programowania polityki wspierania rozwoju było konieczne z powodu niskiej efektywności prostego paradygmatu wyrównawczego (Zaucha i in., 2015), polegającego na bezpośrednich transferach środków finansowych przeznaczonych na rozwój infrastruktury (Rodrigues-Pose

i Garcilazo, 2015; Spilanis i in., 2013). Przyjmując nowy paradygmat polityki regionalnej, Unia dążyła w perspektywie 2014–2020 do wspierania inteligentnego, trwałego i inkluzywnego rozwoju. Podejście to postanowiono kontynuować także w perspektywie 2021–2027, ponieważ zauważono, że prowadzi ono do wzmocnienia stopnia upodmiotowienia lokalnych społeczności oraz subregionalnych terytoriów w zakresie identyfikowania własnych priorytetów w sposób zintegrowany i partycypacyjny (European Commission, 2023a). Jednym z ważniejszych dokumentów oceniających efektywność polityki spójności w ostatnich latach jest opublikowany w lutym 2022 roku *Ósmy raport na temat spójności* (Komisja Europejska, 2022). Jak podkreślono w raporcie, słabiej rozwinięte regiony UE nadrabiają zaległości w stosunku do pozostałych regionów (mapa 8.1). Jednak dalsze możliwości wykorzystywania niskich kosztów pracy oraz zwrotu z inwestycji są już ograniczone.

Jak zauważają autorzy *Ósmego raportu na temat spójności*, stołeczne regiony metropolitalne osiągają lepsze wyniki niż pozostałe, co występuje także w przypadku Warszawy. Zwiększa się zatem dysproporcja między obszarami metropolitalnymi z rosnącą koncentracją działalności gospodarczej i wzrastającym zatrudnieniem na tych obszarach. Inwestycje publiczne realizowane w ramach polityki spójności wciąż prowadzą do konwergencji gospodarczej, chociaż mamy także do czynienia z rosnącą koncentracją czynników rozwoju w regionach lepiej rozwiniętych oraz obszarach miejskich. Zatrudnienie wzrasta na terenie UE, ale dysproporcje regionalne są wciąż większe niż przed kryzysem gospodarczym z 2008 roku (Komisja Europejska, 2022). Potwierdza to, że głęboka recesja w 2008 i kryzys gospodarczy w 2011 roku nie tylko zastopowały proces konwergencji, ale nawet odwróciły proces długoterminowego zmniejszania dysproporcji podstawowych zmiennych gospodarki (European Commission, 2017). Na poziomie regionalnym proces dywergencji był nawet silniejszy z uwagi na naturalne procesy polaryzacji wynikające z zewnętrznych efektów aglomeracji (Broll i in., 2019; Smętkowski i Wójcik, 2008). Pomimo zawirowań związanych z kryzysem gospodarczym, w dłuższych okresach mieliśmy do czynienia z konwergencją gospodarczą, co potwierdzały wyniki wcześniejszych badań (Esposti i Bussoletti, 2008; Pietrzykowski, 2019, 2020).

Konwergencję gospodarczą warto rozważać w kontekście zrównoważonego rozwoju. Do monitorowania stopnia osiągnięcia celów przyjętej w 2015 roku w Nowym Jorku *Agendy 2030* zobligowano szereg instytucji, przede wszystkim Eurostat, Europejską Agencję Środowiskową (European Environmental Agency, EEA) czy Wspólne Centrum Badawcze (Joint Research Centre, JRC). Monitorowanie wskaźników jest szczególnie istotne, gdyż pozwala cały czas mieć pod kontrolą proces osiągania celów w poszczególnych krajach (Trane i in., 2023). W bazie Eurostatu można znaleźć całą sekcję danych poświęconych poszczególnym celom *Agendy 2030*.

W ramach SDG10 *Mniej nierówności* (*reduced inequalities*) Eurostat proponuje 11 wskaźników obrazujących różne rodzaje zjawiska związane z dochodami gospodarstw domowych, obywateli UE, ubóstwem i zatrudnieniem. Wskaźniki



Mapa 8.1. Wzrost PKB na mieszkańca w latach 2001–2019

Źródło: DG REGIO na podstawie danych JRC i Eurostatu (Komisja Europejska, 2022).

te mogą posłużyć to obliczania miar, takich jak współczynnik Giniego czy Palma ratio, mierzących nierówności dochodowe (Cobham i Sumner, 2014).

Każdego roku jest także publikowany *Sustainable Development Report*, który przedstawia stopień osiągnięcia celów SDG przez poszczególne kraje. Raport z 2023 roku (Sachs i in., 2023) prezentuje najnowsze osiągnięcia poszczególnych krajów (por. podrozdział 8.3. Wyniki).

8.2. Metoda badawcza

Badaniem objęto dwa podstawowe wskaźniki SDG10 *Mniej nierówności* na poziomie krajowym (27 krajów UE) oraz regionalnym (NUTS2, w Europejskiej Nomenklaturze Jednostek Terytorialnych, według stanu z roku 2021, a zatem obejmującego 242 jednostki¹):

- produkt krajowy brutto (PKB *per capita*, dostosowany parytetem siły nabywczej (PSN) w latach 2010–2021,
- stopa zatrudnienia ludności w wieku 20–64 lata w latach 2010–2022².

Wskaźniki te w sposób bezpośredni odnoszą się do poziomu realnej konwergencji gospodarczej. Wstępem do badań realnej konwergencji gospodarczej była analiza nominalnych wielkości przedstawiających pozycję Polski na tle innych krajów UE w zakresie ogólnego indeksu SDG oraz dwóch wymienionych wskaźników SDG10 na poziomie krajowym (według stanu z 2020 roku – 27 krajów). Posłużono się w tym celu danymi statystycznymi prezentowanymi w międzynarodowych i krajowych raportach.

Podstawowe rozumienie realnej konwergencji odnosi się do procesów upodabniania się gospodarek w zakresie poziomu rozwoju, co może być mierzone różnymi wskaźnikami. Takie ujęcie konwergencji określane jest mianem σ konwergencji i oznacza zmniejszanie się dyspersji badanej cechy (np. PKB *per capita*, stopa zatrudnienia czy indeks SDG) w danym zbiorze obiektów (np. gospodarek UE). Druga podstawowa miara konwergencji, konwergencja typu β , dotyczy zależności między średnią stopą wzrostu wskaźnika określającego poziom rozwoju a początkowym jego poziomem, jest zatem związana z pojęciem „doganiania” i nadrobienia dystansu rozwojowego gospodarek zacofanych. Występują dwie odmiany tej miary: konwergencja bezwarunkowa (absolutna), która zakłada, że wszystkie

¹ Nomenklatura z 2021 roku nie obejmuje regionów Wielkiej Brytanii, która opuściła Unię Europejską 1 lutego 2020 roku.

² W momencie dokonywania obliczeń nie były jeszcze dostępne w serwisie Eurostat dane regionalne PKB *per capita* zgodne z parytetem siły nabywczej dla 2022 roku.

gospodarki dążą do tego samego poziomu zamożności w ramach stanu równowagi długookresowej, oraz konwergencja warunkowa przedstawiająca indywidualną ścieżkę kraju, zależną od cech jego gospodarki. Obydwa pojęcia konwergencji są ze sobą powiązane – β -konwergencja jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do wystąpienia σ -konwergencji (Nowak, 2007, s. 75). Analiza konwergencji β została spopularyzowana przez Barro i Sala-Martina (Barro i Sala-i-Martin, 1992; Sala-i-Martin, 1996a, 1996b, 2002) i mimo krytyki ze strony niektórych badaczy jest powszechnie stosowana z uwzględnieniem zauważonych ograniczeń (Alexe, 2012; Czasonis i Quinn, 2012; Grzelak i Kujaczyńska, 2013; Kaitila i in., 2007; Kusideł, 2013; Schadler i in., 2006; Siwiński, 2012; Walczak, 2012). Aby zweryfikować hipotezę o występowaniu absolutnej β -zbieżności, oszacowano następujące równanie (Matkowski i Próchniak, 2013):

$$\frac{1}{T} \ln \frac{y_T}{y_0} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln y_0 + \varepsilon_t$$

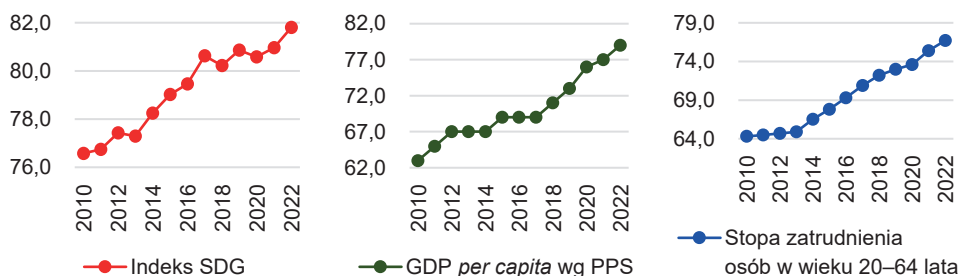
Dla szacowania równania posłużono się regresją liniową, pozwalającą estymować wartość oczekiwanej zmiennej objaśnianej dla zadanych wartości zmiennych objaśniających. Zmienną objaśnianą było średnie tempo wzrostu wartości obydwóch przyjętych mierników SDG10 (PKB *per capita* dostosowany parytetem siły nabywczej oraz stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata) między okresem t_1 i t_k , zmienną objaśniającą był logarytm początkowego poziomu tego miernika, zaś ε_t to składnik losowy. Ujemna i statystycznie istotna wartość parametru α_1 oznacza występowanie zbieżności typu β . W takim przypadku wartość współczynnika β mierzącego szybkość konwergencji można obliczyć ze wzoru:

$$\beta = - \frac{1}{T} \ln (1 + \alpha_1 T)$$

Parametr β informuje o wyrażonym w procentach przeciętnym tempie konwergencji/dywergencji w ciągu jednego okresu. Im wyższa wartość parametru, tym szybkość zmniejszania się różnic jest większa.

8.3. Wyniki

W maju 2023 roku opublikowano raport *Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2023 edition* (European Commission, 2023b). W tej edycji raportu Polska zajęła wysokie 9. miejsce z wynikiem 81,8 (2022 r.). Polska sukcesywnie poprawia swoje wyniki zarówno w zakresie ogólnego indeksu SDG, jak i dwóch podstawowych wskaźników celu 10 *Mniej nierówności* (wykres 8.1).

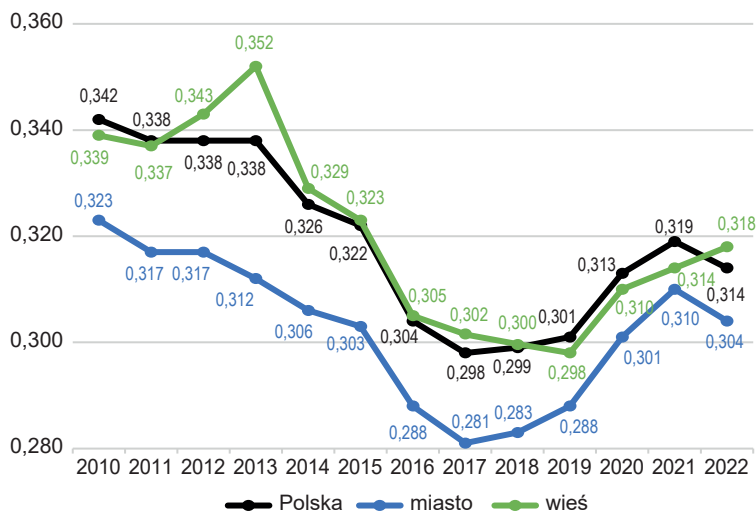


Wykres 8.1. Indeks SDG, GDP per capita oraz stopa zatrudnienia dla Polski w latach 2010–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz raportu SDG (Sachs i in., 2023).

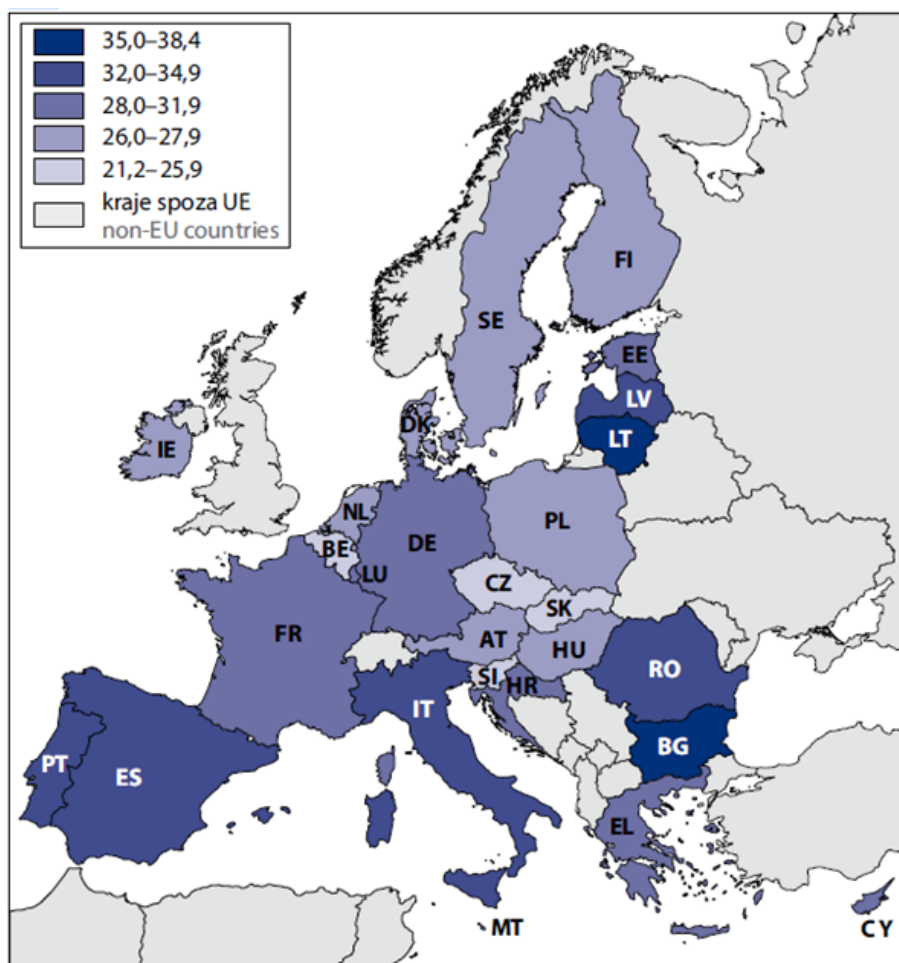
Warto spojrzeć jeszcze na jeden wskaźnik, który służy do obrazowania nierówności dochodowych – współczynnik Giniego. W przypadku Polski wskaźnik ten spadł z poziomu 34 w roku 2010 do około 31 w roku 2022 (wykres 8.2), przy czym należy zauważyć, że od roku 2018 trend się odwrócił i nierówności zaczęły rosnąć. Tendencja była podobna w przypadku miast i wsi w całym analizowanym okresie, przy czym w 2021 roku współczynnik Giniego dla miast zaczął się obniżać, natomiast dla wsi pozostał rosnąć.

W zakresie nierówności dochodowych mierzonych współczynnikiem Giniego Polska prezentuje dobry wynik na tle Europy (mapa 8.2).



Wykres 8.2. Zróżnicowanie dochodów mierzone współczynnikiem Giniego dla Polski według miejsca zamieszkania w latach 2010–2022

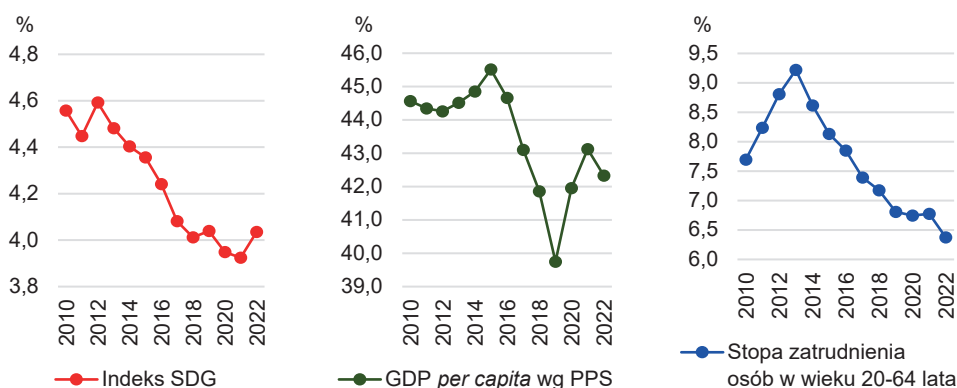
Źródło: (GUS, 2023a, s. 5).



Mapa 8.2. Współczynnik Giniego w 2022 roku w UE

Źródło: (GUS, 2023b, s. 13).

W latach 2010–2022 malała zmienność wszystkich trzech analizowanych wskaźników w obszarze UE (27 krajów według stanu z 2020 roku, a więc po wykluczeniu Wielkiej Brytanii). Współczynnik zmienności dla stopy zatrudnienia osób w wieku 20–24 lat po wzroście w latach 2010–2013 zaczął spadać trwale aż do 2022 roku. Współczynnik zmienności dla wskaźnika PKB *per capita* według PSN rósł umiarkowanie w latach 2010–2015, od roku 2015 zaczął się gwałtownie zmniejszać, by od 2019 roku ponownie rosnąć, co prawdopodobnie miało związek z pandemią COVID-19 i różnymi jej konsekwencjami w poszczególnych krajach UE. Zmienność indeksu DSG dość szybko się zmniejszała, by dopiero w 2022 roku nieznacznie wzrosnąć (wykres 8.3).



Wykres 8.3. Współczynniki zmienności dla wskaźników indeksu SDG, PKB per capita oraz stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata dla krajów UE w latach 2010–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz raportu SDG (Sachs i in., 2023).

W tabelach 8.1 i 8.2 przedstawiono nominalne wartości dla dwóch analizowanych wskaźników SDG10 *Mniej nierówności*, odniesione do średniej unijnej (UE27=100).

Tabela 8.1. PKB per capita według parytetu siły nabywczej (PPS) w regionach (województwach) Polski w latach 2010–2021 (UE27=100)

Region	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Małopolskie	55	58	59	59	60	62	62	63	65	66	69	71	b.d.
Śląskie	67	70	71	69	70	72	71	72	74	75	76	79	b.d.
Wielkopolskie	66	68	71	71	72	75	75	76	77	79	83	83	b.d.
Zachodniopomorskie	54	55	56	56	57	59	58	58	59	61	64	64	b.d.
Lubuskie	53	54	56	56	57	58	58	57	58	59	62	62	b.d.
Dolnośląskie	71	74	76	75	75	77	76	77	77	80	84	86	b.d.
Opolskie	51	53	54	54	55	56	55	55	56	58	60	62	b.d.
Kujawsko-Pomorskie	52	53	54	55	55	57	56	56	58	58	62	62	b.d.
Warmińsko-Mazurskie	46	47	48	48	48	49	49	49	49	50	53	54	b.d.
Pomorskie	60	62	65	64	64	67	66	67	69	71	72	75	b.d.
Łódzkie	58	60	62	62	63	65	64	65	66	69	74	73	b.d.
Świętokrzyskie	48	50	50	49	49	50	49	50	51	52	55	55	b.d.
Lubelskie	43	45	47	47	47	48	47	48	48	50	52	52	b.d.
Podkarpackie	44	46	47	47	48	49	48	48	50	51	52	53	b.d.
Podlaskie	46	48	48	49	49	50	49	50	51	53	56	56	b.d.
Warszawski stołeczny	139	142	147	147	149	151	149	151	155	160	167	166	b.d.
Mazowiecki regionalny	52	56	57	56	57	59	59	59	60	63	65	67	b.d.

Tabela 8.1 – cd.

Region	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Współczynnik zmienności	36,3%	35,5%	36,2%	36,2%	36,4%	35,8%	35,8%	36,1%	36,4%	36,6%	36,6%	35,8%	–
Polska	63,0	65,0	67,0	67,0	67,0	69,0	69,0	69,0	71,0	73,0	76,0	77,0	79,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Tabela 8.2. Stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata w regionach (województwach) Polski w latach 2010–2022 (UE27=100)

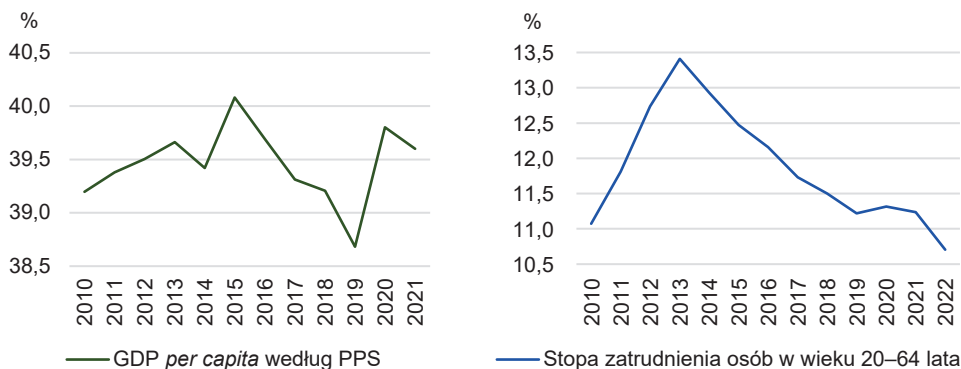
Region	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Małopolskie	65,1	65,5	64,7	64,6	66,2	67,6	69,9	71,2	72,1	72,9	73,6	73,7	73,9
Śląskie	61,5	62,1	62,0	62,3	63,8	64,3	66,9	68,6	69,4	70,3	70,2	73,1	74,6
Wielkopolskie	65,6	65,4	65,9	66,8	68,0	69,6	71,5	74,0	75,0	75,6	75,4	78,3	78,9
Zachodniopomorskie	58,9	58,6	60,4	61,6	63,2	64,1	64,8	67,5	70,4	70,3	71,3	73,3	75,5
Lubuskie	61,8	62,5	62,1	63,0	64,6	66,9	68,7	70,0	70,8	71,8	72,5	73,5	75,7
Dolnośląskie	62,3	62,1	62,2	62,7	65,5	67,7	70,0	70,7	72,4	74,6	75,1	76,5	76,5
Opolskie	63,3	63,5	64,0	64,1	65,8	67,7	69,1	71,1	73,1	72,5	73,1	77,8	76,3
Kujawsko-Pomorskie	61,7	62,1	63,4	63,0	64,4	65,7	66,7	68,1	70,0	70,8	71,3	74,7	76,9
Warmińsko-Mazurskie	61,1	59,8	58,5	59,6	60,4	61,8	63,4	65,6	66,7	68,1	69,6	73,0	73,6
Pomorskie	64,2	63,8	64,0	63,9	65,7	68,6	70,6	72,7	73,6	75,8	75,7	77,4	79,1
Łódzkie	65,9	66,7	65,7	66,2	68,8	69,3	71,3	73,4	74,7	73,7	75,9	75,9	78,6
Świętokrzyskie	64,7	63,9	64,2	62,7	63,7	65,9	66,9	67,9	68,0	70,1	72,2	74,0	76,0
Lubelskie	64,9	65,2	65,8	65,8	66,2	66,9	67,2	68,2	69,7	69,8	70,5	73,3	75,4
Podkarpackie	64,2	63,3	63,2	62,4	62,0	63,1	66,6	68,2	68,4	68,9	70,0	68,3	68,7
Podlaskie	65,2	66,3	67,2	66,9	68,2	69,8	70,3	71,1	72,9	73,4	73,4	76,2	77,7
Warszawski stołeczny	–	–	74,3	74,3	76,8	77,9	78,9	79,9	82,5	82,3	81,7	83,7	85,4
Mazowiecki regionalny	–	–	–	67,1	69,3	68,9	68,7	69,9	70,4	72,0	72,9	74,4	76,2
Współczynnik zmienności	4,3%	4,9%	5,1%	4,9%	5,4%	5,1%	4,8%	4,6%	4,9%	4,5%	4,0%	4,2%	4,3%
Polska	64,3	64,5	64,7	64,9	66,5	67,8	69,3	70,9	72,2	73,0	73,6	75,4	76,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Polskie regiony osiągają coraz lepsze wyniki zarówno w zakresie PKB *per capita* mierzonego siłą nabywczą (PSN), jak również pod względem stopy zatrudnienia. Najlepsza sytuacja jest w regionach: Warszawskim stołecznym, Dolnośląskim i Wielkopolskim, najsłabsze wyniki osiągały regiony: Podkarpackie, Warmińsko-Mazurskie czy Lubelskie. Współczynnik zmienności pozostawał względnie stały w przypadku obydwóch wskaźników, co oznacza, że sytuacja zmienia się w poszczególnych regionach dość jednostajnie.

Patrząc na wyniki wszystkich regionów europejskich, można zauważyć dość istotną zmienność wskaźnika PKB *per capita* dostosowywanego parytetem siły

nabywczej w analizowanym okresie. Najpierw zmienność rosła, co wynikało z różnego stopnia dostosowywania się i wychodzenia z kryzysu gospodarczego gospodarek i regionów UE po 2008 roku. Następnie w latach 2015–2019 zmienność zaczęła gwałtownie spadać, by od 2020 roku ponownie wzrosnąć w reakcji na kolejny kryzys spowodowany pandemią. W przypadku drugiego wskaźnika (stopa zatrudnienia) współczynnik zmienności miał bardziej jednostajny charakter – najpierw współczynnik rósł do 2013 roku, by następnie w sposób dość jednostajny spadać aż do roku 2022 (wykres 8.4).



Wykres 8.4. Współczynniki zmienności dla wskaźników: GDP per capita oraz stopy zatrudnienia dla regionów UE (NUTS2) w latach 2010–2021(2022)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym mamy do czynienia z realną konwergencją gospodarczą w przypadku analizowanych wskaźników (tabela 8.3). Choć dopasowanie modelu jest zadowalające tylko w pierwszym przypadku, wszystkie wyniki są istotne statystycznie.

Tabela 8.3. Konwergencja realna wskaźników celu 10 dla regionów UE w latach 2010–2021(2)

	Stała	$\alpha 1$	R^2	Błąd standardowy stałej	Błąd standardowy $\alpha 1$	t -stat
PKB per capita według PSN – kraje UE (2010–2021)	4,304	-0,409	0,715	0,494	0,051	0,000
Stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata – kraje UE (2010–2022)	2,569	-0,581	0,357	0,634	0,150	0,000
PKB per capita według PSN – regiony NUTS2 UE (2010–2021)	1,874	-0,161	0,155	0,239	0,0239	0,000
Stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata – regiony NUTS2 UE (2010–2022)	0,787	-0,164	0,079	0,152	0,036	0,000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

8.4. Dyskusja

Wyniki badań wskazują, że Polska rzeczywiście poprawia swoją pozycję w osiągnięciu SDG10, stopniowo zmniejszając nierówności, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Sytuacja jest jednak zróżnicowana regionalnie – widać wyraźną polaryzację między metropolią a pozostałymi obszarami, gdyż region stołeczny ma więcej niż dwukrotnie wyższą wartość wskaźnika PKB *per capita* dostosowanego siłą nabywczą niż większość pozostałych regionów w Polsce, również w przypadku zatrudnienia wartości te są o co najmniej 10% wyższe dla Warszawy. To potwierdza konkluzje *Ósmego raportu na temat spójności*. Co ważne, pomimo istniejących różnic regionalnych wszystkie regiony w Polsce poprawiły swoje pozycje, przy czym największą dynamiką zmian między rokiem 2010 i 2021(2022) wykazały się regiony (w Polsce województwa): Małopolskie, Mazowieckie regionalne, Łódzkie i Wielkopolskie w przypadku wskaźnika PKB *per capita* oraz Zachodniopomorskie, Pomorskie, Dolnośląskie i Lubuskie w przypadku stopy zatrudnienia. To wskazuje, że województwa Polski wschodniej wciąż odstają gospodarczo. Warto odnotować także dobrą pozycję Polski w zakresie rozpiętości dochodowych na tle Europy, co potwierdza niski poziom współczynnika Giniego, niepokojący jest jednak wzrost wskaźnika po latach 2017–2018. Zaprezentowane wyniki potwierdzają skuteczność polityki spójności w zakresie zmniejszania zróżnicowania dochodowego w Unii Europejskiej, a tym samym poprawy stopnia osiągnięcia celu 10 SDG *Mniej nierówności* – zarówno w przypadku wskaźnika PKB *per capita* dostosowanego siłą nabywczą, jak i w przypadku stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata. W latach 2010–2022 następowała konwergencja na poziomie krajowym i regionalnym, chociaż wskaźniki nie osiągnęły jeszcze poziomów sprzed kryzysu z 2008 roku. To potwierdza wnioski zawarte w *Ósmym raporcie na temat spójności*. Należy jednak podkreślić, że analizą objęto tylko dwa wskaźniki celu SDG10 i skupiono się na Polsce. Jak wskazują inne analizy, nierówności wewnątrz krajowe utrzymują się w UE w wielu obszarach, także w ramach SDG10 (Szymańska, 2021). Rozpiętości dochodowe mierzone współczynnikiem Giniego zmniejszyły się w latach 2010–2019 w 15 krajach UE, ale wzrosły (i to znacznie) w wielu pozostałych. Oczywiście jest, że ważną rolę w łagodzeniu dysproporcji dochodowych czy polityce rynku pracy pełni wewnętrzna polityka krajowa, w szczególności polityka społeczna i gospodarcza. Polityka spójności, przez wzmacnianie inwestycji publicznych, prowadzi pośrednio do podnoszenia dochodów społeczeństwa, ale z pewnością nie może zastąpić rządu i prowadzonej wewnętrznie polityki rozwoju.

Warto także zauważyć, że programowanie polityki wsparcia w ramach polityki spójności odbywa się głównie na poziomie regionalnym i opiera się na jednostkach administracyjnych. Tymczasem realny rozwój odbywa się raczej w ramach obszarów funkcjonalnych, które przekraczają granice administracyjne (por. Churski, 2023). Polityka ukierunkowana terytorialnie bazuje na relacjach funkcjonalnych,

zatem konieczne staje się stworzenie warunków kreowania partnerstw instytucjonalnych i wyposażenie ich w odpowiednie narzędzia umożliwiające realizację strategii ponadlokalnych. Metropolie i duże miasta pozostaną centralnymi ośrodkami kreacji innowacji i motorami rozwoju, należy więc tworzyć warunki do odpowiedniej dyfuzji efektów rozwojowych na otaczające obszary. Dalsze zwiększanie efektywności polityki spójności w ramach polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie powinno się przełożyć na szybszą konwergencję gospodarczą obszaru UE.

Podsumowanie

W rozdziale badano skuteczność polityki spójności w zakresie zmniejszania rozpiętości dochodowych i poprawy zatrudnienia w latach 2010–2022 w krajach UE i w Polsce w kontekście osiągnięcia celu 10 *Agendy 2030* (SDG10 *Mniej nierówności*). Wyniki badania potwierdzają, że pod względem zmniejszania dysproporcji dochodowych i poprawy zatrudnienia polityka spójności mogła być skuteczna. W analizowanym okresie zadowalająca była zwłaszcza sytuacja Polski, która zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym poprawiła swoje wyniki w zakresie obydwóch analizowanych wskaźników SDG10. Także ogólny indeks SDG w przypadku Polski i pozycja ogólna w rankingu są wysoce akceptowalne, a współczynnik Giniego obrazujący rozpiętości dochodowe kształtuje się na dobrym poziomie w relacji do innych krajów. Analizie poddano jednak tylko dwa podstawowe wskaźniki celu 10. Dla pełnej analizy konieczne byłoby przeanalizowanie pozostałych wskaźników, aby można było definitywnie rozstrzygnąć stopień spełnienia SDG 10 w Polsce i UE. Polityka spójności dzięki inwestycjom publicznym realizowanym na różnych poziomach terytorialnych wzmacnia gospodarkę, ale w przypadku rozpiętości dochodowych czy elastyczności rynku pracy kluczowa jest polityka krajowa, w szczególności polityka społeczna i gospodarcza. Programowanie rozwoju w ramach polityki spójności powinno w większym stopniu uwzględniać powiązania funkcjonalne, a nie tylko administracyjne. Wnioski te mają istotne znaczenie dla dalszego kształtowania polityki spójności UE i strategii rozwojowych na poziomie krajowym i regionalnym w przyszłości.

Bibliografia

- Alexe, I. (2012). How does economic crisis change the landscape of real convergence for Central and Eastern Europe? *Romanian Journal of Fiscal Policy*, 3, 1–8.

- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Commission.
- Barro, R. i Sala-i-Martin, X. (1992). Convergence. *Journal of Political Economy*, 100(2), 223–251.
- Bassot, E. (2022). *The six policy priorities of the von der Leyen commission. State of play as the Commission approaches mid-term. In-depth analysis*. EPRS. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729351/EPRS_IDA\(2022\)729351_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729351/EPRS_IDA(2022)729351_EN.pdf)
- Broll, U., Kemnitz, A. i Mukherjee, V. (2019). Globalization, inequality and economic policy, *Economics and Business Review*, 5(1), 3–11. <https://doi.org/10.18559/ebr.2019.1.1>
- Capello, R., Camagni, R. i Nijkamp, P. (2009). Territorial capital and regional development. *Handbook of regional growth and development theories*, 118–132.
- Churski, P. (2018). Podejście zorientowane terytorialnie (place-based approach) – teoria i praktyka polityki regionalnej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 41, 31–50.
- Churski, P., Adamiak, C., Szyda, B., Dubownik, A., Pietrzykowski, M. i Śleszyński, P. (2023). Nowa delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i jej zastosowanie w praktyce zintegrowanego podejścia terytorialnego (place-based approach). *Przegląd Geograficzny*, 95(1), 29–55.
- Cobham, A. i Sumner, A. (2014). Is inequality all about the tails?: The Palma measure of income inequality, *Significance*, 11(1), 10–13, <https://doi.org/10.1111/j.1740-9713.2014.00718.x>
- Czasonis, M. i Quinn, M. (2012). Income convergence in Europe: Catching up or falling behind? *Acta Oeconomica*, 62(2), 183–204.
- Esposti, R. i Bussoletti, S. (2008). Impact of objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach. *Regional Studies*, 42(2), 159–173.
- European Commission. (2017). *My region, my Europe, our future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2023a). *Cohesion 2021–2027: forging an ever stronger Union. Report on the outcome of 2021–2027 cohesion policy programming* (SWD (2023), 134 final).
- European Commission. (2023b). *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU Context*. Eurostat Statistical books 2023 edition.
- Grzelak, A. i Kujaczyńska, M. (2013). Real convergence of the European Union Members States – Evaluation attempt. *Management*, 7.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2023a). *Sytuacja gospodarstw domowych w 2022 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2022-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,22.html>
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2023b). *Polska w Unii Europejskiej*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/polska-w-unii-europejskiej-2023,16,17.html>
- Kaitila, V., Alho, K. i Nikula, N. (2007). Growth prospects of emerging market economies in Europe – How fast will they catch up with the Old West? *Discussion Paper*, 115. The Research Institute of the Finnish Economy.

- Komisja Europejska. (2019). *Europejski Zielony Ład* (COM(2019) 640 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640>
- Komisja Europejska. (2022). *Spójność w Europie do 2050 r. Ósmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. <https://doi.org/10.2776/734422>
- Kusideł, E. (2013). *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiągnięciu celów polityki spójności*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://wydawnictwo.uni.lodz.pl/produkt/konwergencja-gospodarcza-w-polsce-i-jej-znaczenie-w-osiagnaniu-celow-polityki-spojnosci/>
- Markowski, T. (2016). Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju. *Mazowsze. Studia Regionalne*, 18, 111–119. <https://doi.org/10.21858/msr.18.08>
- Matkowski, Z. i Próchniak, M. (2013). Konwergencja poziomów dochodu. W: M. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2013* (s. 46–67). Szkoła Główna Handlowa.
- Nowak, W. (2007). *Konwergencja w modelach endogenicznego wzrostu gospodarczego*. Kolonia sp. z o.o.
- Pietrzykowski, M. (2019). Convergence in GDP per capita across the Eu regions—spatial effects. *Economics and Business Review*, 5(19), 63–84. <https://doi.org/10.18559/ebr.2019.2.4>
- Pietrzykowski, M. (2020). The effectiveness of the European Union’s cohesion policy in the years 2000–2015. W: P. Idczak, I. Musiałkowska i O. Potluka (red.), *EU cohesion policy in Eastern and Southern Europe: Taking stock and drawing lessons for the future* (s. 11–25). De Gruyter.
- Rodríguez-Pose, A. i Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274–1290.
- Sachs, J. D., Lafortune, G., Fuller, G. i Drumm, E. (2023). *Implementing the SDG stimulus. Sustainable Development Report 2023*. Dublin University Press. <https://doi.org/10.25546/102924>
- Sala-i-Martin, X. (1996a). Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*, 40(6), 1325–1352. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00029-1](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00029-1)
- Sala-i-Martin, X. (1996b). The classical approach to convergence analysis. *Economic Journal*, 106(437), 1019–1036. <https://doi.org/10.2307/2235375>
- Sala-i-Martin, X. (2002). Fifteen years of new growth economics: What we have learned? *Journal Economía Chilena*, 5(2).
- Schadler, S., Mody, A., Abiad, A. i Leigh, D. (2006). *Growth in the Central and Eastern European countries of the European Union*. International Monetary Fund.
- Siwiński, W. (2009). Wzrost gospodarczy Polski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej: czy możliwa jest trwała konwergencja dochodowa z Europą Zachodnią. W: Z. B. Libberda (red.), *Konwergencja gospodarcza Polski* (s. 42–67). PTE.
- Smętkowski, M. i Wójcik, P. (2008). *Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwojowe*. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych. Uniwersytet Warszawski.
- Spilanis, I., Kizos, T. i Giordano, B. (2013). The effectiveness of European Regional Development Fund projects in Greece: Views from planners, management staff

- and beneficiaries. *European Urban and Regional Studies*, 12, 1–16. <https://doi.org/10.1177/0969776413498761>
- Szymańska, A. (2021). Reducing socioeconomic inequalities in the European Union in the context of the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Sustainability*, 13, 7409. <https://doi.org/10.3390/su13137409>
- Trane, M., Marelli, L., Siragusa, A., Pollo, R. i Lombardi, P. (2023). Progress by research to achieve the sustainable development goals in the EU: A systematic literature review. *Sustainability*, 15, 7055. <https://doi.org/10.3390/su15097055>
- UNSTAT (United Nations Statistical Commission). (2020). *Global indicator framework for the sustainable development goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/71/313)*. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>
- Walczak, E. (2012). Czynniki wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej. *Wiadomości Statystyczne*, 4, 65–84. <https://bazekon.uek.krakow.pl/rekord/171232897>
- Zaucha, J., Brodzicki, T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J. i Zaleski, J. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Wydawnictwo Difin.