

BIULETYN EUROPY  
ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ –  
PULS REGIONU

– NUMER 5 –

BULLETIN OF CENTRAL  
AND EASTERN EUROPE –  
PULSE OF THE REGION

– NO. 5 –



partner projektu



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



central & eastern europe  
development institute

# Konwergencja realna regionów Europy Środkowej i Wschodniej i Unii Europejskiej?

*Dr Barbara Sawicz\**

Jednym z najbardziej zagadkowych zjawisk w historii gospodarczej świata jest nierównomierny rozwój regionów. Rzesze ekonomistów od wielu lat obserwowały wzajemną zależność różnicowania przestrzeni i rozwoju gospodarczego. W szczególności, podejmowano liczne badania, aby określić aktywności i zdarzenia powodujące ten nierównomierny rozwój, a także czynniki, pozwalające przewidywać zmiany poziomów życia społeczeństw. Stwierdzono, że bez zróżnicowań regionalnych nie jest możliwy przyspieszony rozwój kraju.

Współcześni teoretycy ekonomii zgadzają się z wcześniejszymi poglądami, że nierównomierny rozwój przestrzeni ekonomicznej jest zjawiskiem typowym i nieuchronnym dla wzrostu gospodarczego i rozwoju regionalnego.

Tymczasem Unia Europejska<sup>1</sup>, jak zadeklarowano w akcie założycielskim, podjęła wyzwanie zapewnienia postępu gospodarczego i społecznego swych krajów i, jednocześnie, wzmocnienia jej spójności ekonomicznej i społecznej przez zmniejszenie różnic w poziomach PKB *per capita* regionów. Środkiem dla przyspieszenia procesów konwergencji realnej<sup>2</sup> gospodarek regionów miała być polityka regionalna.

---

\* *Barbara Sawicz* – doktor nauk ekonomicznych, Świętokrzyska Wyższa Szkoła w Kielcach. Jej praca doktorska „Wpływ Polityki Regionalnej Unii Europejskiej na konwergencję regionów” została nagrodzona przez Komitet Regionów Unii Europejskiej.

<sup>1</sup> Mimo że dopiero traktatem fuzyjnym z 1967 r. nastąpiło pełne połączenie instytucjonalne Wspólnot Europejskich, a dopiero w Traktacie z Maastricht zmieniono ich nazwę na Unię Europejską, w literaturze i również w tekście artykułu określa się je mianem Unia Europejska.

<sup>2</sup> Realna konwergencja to w teorii ekonomii zdolność gospodarki słabiej rozwiniętej do szybszego wzrostu gospodarczego, w rezultacie którego początkowa różnica w poziomie PKB *per capita* w stosunku do krajów bogatszych z czasem zanika.

## Polityka Spójności EU

Unia Europejska potrzebowała 30 lat, aby zbudować ponadnarodową politykę regionalną<sup>3</sup> i kolejnych kilkunastu, aby wykształcić współcześnie obserwowaną. Większość aktów akcesji poprzedzona była znaczną, wielopoziomową i wielokierunkową transformacją polityki regionalnej. Reformy obejmowały przede wszystkim zmianę skali i zakresu interwencji UE.

Włączanie w struktury zjednoczonej Europy nowych, znacznie uboższych krajów powodowało wzrost liczby ludności zamieszkującej regiony Celu 1, zdefiniowanych jako te, w których PKB *per capita* nie przekracza 75% średniej unijnej. W rezultacie, w każdej kolejnej perspektywie budżetowej rosła wartość środków przeznaczonych dla najuboższych.

W pierwszej długoletniej perspektywie w latach 1989–1993 Polityka Spójności dysponowała 63 mld ECU, co oznaczało podwojenie corocznego finansowania regionów z 16% budżetu UE w 1988 r. do prawie 31% w 1993 r. W kolejnych perspektywach wartość budżetu dla regionów stanowiła nadal ok. 1/3 całkowitych wydatków UE, ale jej wartość nominalna znacznie wzrastała. W latach 1994–1999 wyniosła ona 168,0 mld ECU, w okresie 2000–2006 już 230,0 mld euro, a w obecnej perspektywie finansowej aż 347,4 mld euro (por. Tabela 1.).

---

<sup>3</sup> Od reformy J. Delorsa w 1988 r. polityka regionalna UE zwana jest Polityką Spójności. W literaturze używa się obu określeń.

Tabela 1.

Liczba ludności Celu 1 (w mln osób i w % liczby ludności ogółem) oraz wysokość środków przeznaczonych na ten Cel (w mld ecu/euro i w % ogółu środków)

Okres	Liczba ludności	% ludności	Kwota środków	% środków
1989–1993	86,2	25,0	43,8	64,0
1994–1999	91,7	24,6	114,0	68,0
2000–2006	169,4	37,0	167,0	71,6
2007–2013	170,0	35,0	283,0	81,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Polityka Spójności UE 1988 – 2008, Panorama nr 26, 2008

Interwencje unijne obejmowały m.in. obszar czynników strukturalnych oddziałujących na wiele aspektów życia gospodarczego i społecznego regionów przede wszystkim w regionach najbiedniejszych. Projekty finansowania infrastruktury transportowej przyczyniały się do poprawy technicznego uzbrojenia pracy w przedsiębiorstwach, a więc do większej wydajności pracy. Uruchamiając mnożnik inwestycyjny, powodowały one wzrost popytu krajowego, a zmniejszając koszty transportu i łączności, pozytywnie oddziaływały na stronę podażową gospodarek. Realizacja programów współfinansowanych przez Unię Europejską wspomagała otwarcie regionów uznanych za zacofane, przewyższając ich izolację i poprawiała alokację czynników wytwórczych. Wpływając na poziom atrakcyjności inwestycyjnej regionów, zwiększała ona liczbę i wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych, dzięki czemu wzrastało zatrudnienie w regionach, a więc realne dochody ludności. Z kolei dzięki inwestycjom w edukację i szkolenia następował rozwój kapitału ludzkiego, sprzyjający także większej wydajności pracy.

Na tej podstawie Komisja Europejska uważa, że Polityka Spójności odegrała niebagatelną rolę w przyspieszeniu procesu wyrównywania szans regionów. Zmniejszyła ona, bowiem różnice w czynnikach determinujących pozycję

konkurencyjną regionów w warunkach gospodarki globalnej i w długiej perspektywie czasowej umożliwiła polepszenie ich konkurencyjności. Polityka ta zainicjowała proces zacierania różnic między krajami i regionami wchodzącymi w skład zjednoczonej Europy, sprzyjała integracji jej społeczeństw, a więc dzięki niej, w Europie przeważały tendencje konwergencji.

Również wielu analityków stwierdza, że polityka regionalna mogła znacznie osłabić negatywne efekty naturalnych sił rynku, działających w kierunku dywergencji regionów.

Natomiast inni, obserwując procesy konwergencji i dywergencji gospodarek regionów europejskich, kwestionują skuteczność Polityki Spójności, a zatem i celowość jakiegokolwiek interwencji gospodarczej w rynek.

Czyżby więc olbrzymie środki, kierowane na cele spójności, nie przyniosły żadnych pozytywnych efektów?

Odpowiedź na to pytanie można znaleźć, analizując zmiany poziomów PKB *per capita* krajów UE w okresach rocznych w stosunku do odpowiednich poziomów średnich EU-27 (konwergencja zewnętrzna) oraz zmiany poziomów PKB *per capita* poszczególnych regionów w stosunku do średniej krajowej (konwergencja wewnętrzna).

### **Analiza konwergencji krajów Europy Środkowej i Wschodniej i Unii Europejskiej**

Większość akcesji zakłócała homogeniczność gospodarek krajów członkowskich, mierzona poziomami PKB *per capita* krajów w relacji do odpowiednich poziomów średnich UE.

Podczas pierwszego rozszerzenia Irlandia, która weszła w struktury Wspólnot Europejskich wraz z Wielką Brytanią i Danią w 1973 r., była najbiedniejszym krajem członkowskim, a więc zapoczątkowała podział zjednoczonej Europy na biednych i bogatych. Jednak, jako kraj niewielki, nie zdołała ona znacząco wpłynąć na poziom średniego PKB *per capita* UE. Natomiast kolejne akcesje, mianowicie – Grecji w 1981 r.

i pięć lat później – Hiszpanii i Portugalii, obniżyły wartość średniego PKB *per capita* nowego zintegrowanego obszaru.

Liczba sceptyków wątpiących w szansę osiągnięcia większej spójności w Unii Europejskiej znacznie wzrosła w związku z ostatnimi dwoma rozszerzeniami. Akcesja 10 państw Europy Środkowej i Wschodniej w 2004 r. zwiększyła populację UE o 20%, ale spowodowała wzrost łącznej wartości jej PKB zaledwie o 4,5%. Wraz z wejściem Rumunii i Bułgarii w struktury UE w 2007 r. liczba ludności zintegrowanego obszaru wzrosła o kolejne 6,3%, natomiast poziom jego PKB tylko o 1%. Średni PKB na mieszkańca w nowych krajach członkowskich oscylował poniżej połowy średniej unijnej. W rezultacie nastąpił spadek średniego dochodu mieszkańca Unii o 4%, a zróżnicowanie standardów życia zjednoczonej Europy osiągnęło niespotykaną do tamtych czasów skalę.<sup>4</sup>

Według niektórych analityków, w tym ekspertów Banku Światowego, tak olbrzymie kontrasty w niektórych przypadkach mogły nawet w ogóle nie poddać się procesom konwergencji.<sup>5</sup> Jednak ten pesymistyczny scenariusz nie sprawdził się.

Każdy nowy kraj członkowski wykazywał corocznie tendencję do szybkiej konwergencji realnej, mierzonej poziomami PKB *per capita* (por. Tabela 2). Tendencja ta objęła również gospodarkę polską już od 2000 r., a więc jeszcze przed akcesją. Dzięki utrzymaniu tempa wzrostu powyżej średniej unijnej, nowe kraje członkowskie łącznie zwiększyły poziom dochodu *per capita* z 40% średniej UE-15 w 1999 r. do 52% w 2008 r.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion, European Union Regional Policy, Office for Official Publications of the European Communities, s. 3.

<sup>5</sup> Stwierdzenia takie znalazły się w raporcie opublikowanym przez ekspertów Banku Światowego w 1996 r. Patrz: The World Bank, EU Accession and Economic Growth, The challenge for Central and Eastern European Countries, Washington D.C. 1996, s. 1–44.

<sup>6</sup> Jednakże w kolejnych latach zaobserwowano zarówno zjawiska konwergencji, jak i dywergencji gospodarek nowych krajów członkowskich. W reakcji na kryzys gospodarczy niektóre z nich, m.in. Polska, odnotowały bowiem kilkupunktową konwergencję ich PKB *per capita* i średniej unijnej, podczas gdy Czechy, kraje bałtyckie i Słowenia doświadczyły spadku PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej, a więc zjawiska dywergencji.

Tabela 2.

Relacja PKB *per capita* krajów Europy Środkowo-Wschodniej z obszarem UE  
w PPS<sup>7</sup> w relacji do średniego PKB *per capita* krajów UE-27 w wybranych latach

Kraj	Słowenia	Słowacja	Czechy	Estonia	Węgry	Litwa	Polska	Łotwa	Rumunia	Bułgaria
1999	81	50	69	42	55	39	49	36	26	27
2004	86	57	75	57	63	50	51	46	34	35
2007	88	68	80	69	62	59	54	56	42	40
2008	91	72	81	68	64	61	56	56	46	44
2009	88	73	82	64	65	55	61	52	47	44
2010	85	73	80	64	65	55	63	55	47	44
2011	84	73	80	67	66	58	65	58	49	45

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/eurostat/home>

Przedstawione dane statystyczne zgodne są z wynikami badań Generalnej Dyrekcji ds. Ekonomicznych i Finansowych UE, która oszacowała, że w okresie 2000–2008 akcesja dodawała do dynamiki gospodarek krajów Europy Środkowej i Wschodniej ok. 2,0 p.p. rocznie. Pięć lat po akcesji średni wzrost PKB tej grupy krajów wyniósł 5,5%, a pięć lat wcześniej był on równy 3,5%. W tym samym okresie tempo wzrostu PKB w starych krajach członkowskich oscylowało wokół 2,25%,<sup>8</sup> przy czym co najmniej 2 p.p. zanotowanego przyspieszenia dynamiki ich gospodarek w latach 1999–2008 przypisano skutkom rozszerzenia UE, głównie ze względu na uruchomiony po akcesji strumień nowych inwestycji i wzrost wydajności pracy.<sup>9</sup> W rezultacie, Komisja Europejska wysnuła wniosek, że zjednoczona Europa ma szansę na zatarcie różnic w poziomie dochodu jej społeczeństw nawet w wielkościach absolutnych.

Podobnie E. Soszyńska, badając proces konwergencji w EU-25 w latach 1996–2005, znalazła potwierdzenie, że integracja przyspieszyła proces wypełniania luki w rozwoju ekonomicznym krajów słabiej rozwiniętych w stosunku do krajów wyżej

<sup>7</sup> Purchasing Power Standard – kurs walutowy oparty na relacji wartości koszyków dóbr i usług w różnych krajach, tj. relacja siły nabywczej odnośnych dwu walut.

<sup>8</sup> Five years of an Enlarged EU. Economic achievements and challenges, European Economy, No. 1/2009, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels, s. 17.

<sup>9</sup> Five years..., op. cit., s. 3.

rozwiniętych.<sup>10</sup> Podstawowymi mechanizmami transmisji konwergencji były w badanym okresie przede wszystkim inwestycje w kapitał rzeczowy oraz poprawa funkcjonowania administracji publicznej.

Podobne wyniki otrzymali M. Boldrin i F. Canova, którzy oszacowali wzrost realnego dochodu starych krajów członkowskich zjednoczonej Europy z tytułu akcesji na poziomie 0,2%, natomiast nowych członków z Europy Środkowej i Wschodniej na poziomie 1,5%.<sup>11</sup> Znacznie większe korzyści akcesyjne stwierdził F. Breuss, który oszacował impuls dla gospodarek starych krajów UE w wysokości 0,5%, 5% oraz 9% dla gospodarek Czech, Polski i Węgier.<sup>12</sup>

Pozytywną ocenę akcesji krajów Europy Środkowo-Wschodniej do UE wystawili także R. Rapacki i M. Próchniak.<sup>13</sup> Uważają oni, że rozszerzenie przyczyniło się do zdynamizowania gospodarek nowych krajów poprzez zwiększenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, przyspieszenie reform strukturalnych i promocję swobody gospodarczej. Niebagatelne znaczenie miały także zrealizowane transfery finansowe. Dowodem na korzyści z członkostwa w UE było poważne przyspieszenie konwergencji nowych krajów członkowskich w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję. W latach 1996–2001 i 2001–2007 dla 25 krajów wartość współczynnika beta<sup>14</sup> wzrosła z 0,78% do 4,15%. Autorzy ci szacują szybkość konwergencji PKB *per capita* nowych krajów członkowskich i pozostałych krajów Unii na 2,84%–2,87% rocznie.

---

<sup>10</sup> Patrz więcej informacji: Soszyńska E., Różne podejścia do analizy procesów konwergencji gospodarczej, w: Zarządzanie Ryzykiem, nr 28, Akademia Finansów w Warszawie, Warszawa 2008, s. 43–65.

<sup>11</sup> Boldrin M., Canova F., Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies, *Economic Policy*, vol. 16/32, April 2002, s. 205–253.

<sup>12</sup> Breuss F., Benefits and Dangers of EU Enlargement, *Empirica*, vol. 29, No. 3, 2002, s. 245–274.

<sup>13</sup> Rapacki R., Próchniak M., The EU Enlargement and Economic Growth In the CEE New Member Countries, *European Economy, Economic Papers*, No. 367/March 2009, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Brussels.

<sup>14</sup> Konwergencja beta – tak nazywane jest zjawisko negatywnej korelacji między stopą wzrostu PKB *per capita* a początkowym PKB *per capita*.



O ile konwergencja krajów UE pod względem poziomów PKB *per capita* jest statystycznie potwierdzona, to kwestia procesów konwergencji regionów krajów członkowskich UE budzi wiele kontrowersyjnych opinii.

### **Konwergencja czy dywergencja regionów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej?**

Przedmiotem wielu analiz empirycznych są regiony najuboższe, zaliczone do regionów Celu 1. Komisja Europejska, odnotowując istnienie w zjednoczonej Europie tendencji konwergencji oraz dywergencji, w każdym swoim raporcie stwierdzała dominację procesów konwergencji regionów udowadniając jednocześnie, że w rezultacie pomocy finansowej grupa regionów Celu 1 znacznie zmniejszyła dystans do pozostałych regionów pod względem poziomów PKB *per capita*. Z kolei inni analitycy podkreślają narastanie zjawiska zróżnicowania standardów życia społeczeństw Europy w poszczególnych regionach krajów członkowskich.

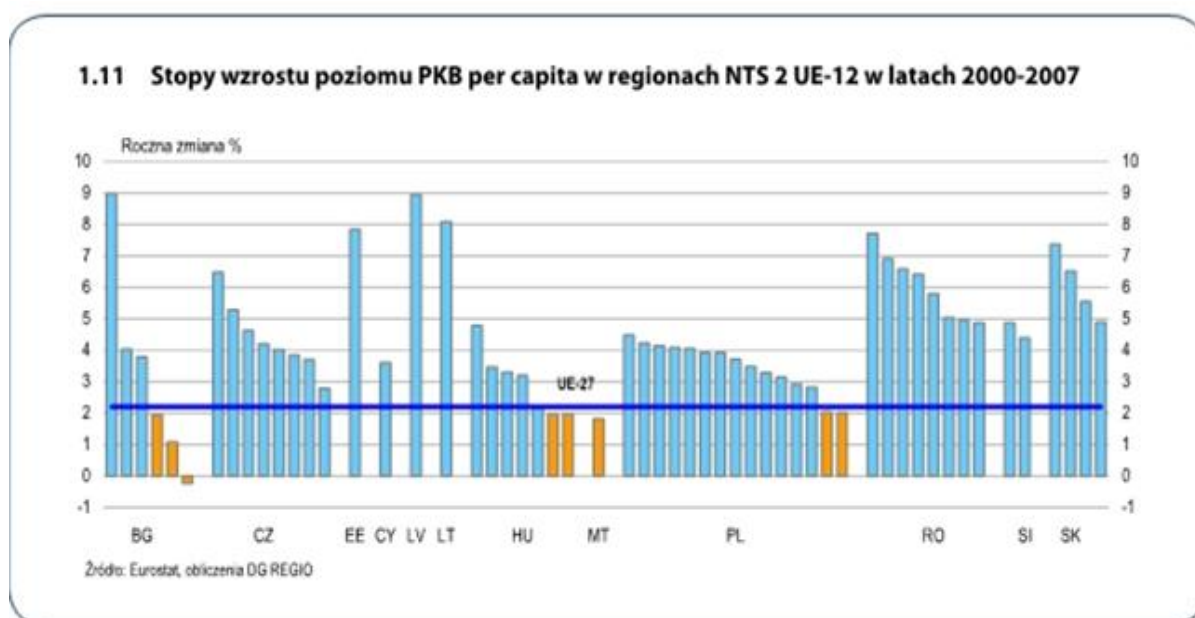
Tak drastyczna rozbieżność ocen wynika z faktu, że regiony Celu 1 nigdy nie były i nadal nie są grupą homogeniczną. Wiele z nich mimo długoletnich interwencji ukierunkowanych na ich rozwój pozostaje na peryferiach życia gospodarczego swoich krajów. Poza tym czynniki regionalne nie zawsze były skorelowane z krajowymi: duża liczba regionów poprawiała swoją pozycję w UE, mimo pogarszania się pozycji ich własnych krajów, inne pogarszały swoją pozycję, mimo że sytuacja ich krajów poprawiała się.

**„O ile konwergencja krajów UE pod względem poziomów PKB *per capita* jest statystycznie potwierdzona, to kwestia procesów konwergencji regionów krajów członkowskich UE budzi wiele kontrowersyjnych opinii.”**

Szybkość, z którą poszczególne regiony nowych krajów członkowskich UE „doganiały” poziom średni PKB *per capita* np. w latach 2000–2007, była szczególnie zróżnicowana (por. Wykres 1). Najszybsze tempa w badanym okresie charakteryzowały regiony metropolitarne, które w 2000 r. były najbogatsze, i w konsekwencji, istniejące w 2000 r. znaczne zróżnicowanie poziomu życia społeczeństw w nowych krajach członkowskich pogłębiło się w latach kolejnych.

Wykres 1.

Tempo wzrostu PKB *per capita* regionów nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej w latach 2000–2007



Źródło: Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Raport Komisji, Komisja Europejska, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2010, s. 14

Na przykład na Słowacji i w Czechach średni poziom PKB *per capita* 20% najbogatszych mieszkańców był dwukrotnie wyższy niż 20% najmniej zamożnej grupy, na Węgrzech odpowiednia relacja wynosiła 2,4 : 1, a w Rumunii aż 3,9 : 1.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Eurostat regional yearbook 2011, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg s. 94.

W tym ostatnim kraju wartość współczynnika zmienności wzrosła z 15% w 1995 r. aż do 44% w 2007 r.<sup>16</sup>

**„Najbogatszym regionem w nowych krajach członkowskich była w 2008 r. Praga, która uplasowała się na szóstym miejscu w rankingu zamożności 275 regionów unijnych z PKB *per capita* przekraczającym średnią wartość tego wskaźnika w Unii o 73%.”**

Najmniejsze różnice w poziomach życia mieszkańców występowały w Słowenii, ale i tam one się pogłębiały. Wartość współczynnika dyspersji<sup>17</sup> wzrosła, w tym kraju z 21,3 w 2004 r. do 22,9 w 2009 r. Podobnie wartość wskaźnika dyspersji PKB *per capita* w Rumunii wzrosła z 29,2 w 2004 r. do 37,4 w 2009 r., na Węgrzech w 2007 r. (brak danych wcześniejszych) wyniosła 40,7, a w 2009 r. już 44,1, na Litwie wzrosła ona z 23,7 w 2004 r. do 28,1 w 2009 r., na Łotwie odpowiednio z 52,9 do 43,3, w Estonii z 42,3 do 43,8, w Republice Czeskiej z 24,8 do 26,9 i wreszcie w Bułgarii z 30,9 do 46,7 oraz

w Rumunii odpowiednio z 29,2 do 37,4.<sup>18</sup>

Najbogatszym regionem w nowych krajach członkowskich była w 2008 r. Praga, która uplasowała się na szóstym miejscu w rankingu zamożności 275 regionów unijnych z PKB *per capita* przekraczającym średnią wartość tego wskaźnika w Unii o 73%. Pragę doganiała Bratysława, zajmująca 9. miejsce na tej liście, z PKB *per capita* wynoszącym 167% średniego dla EU-27<sup>19</sup>. Mieszkańcy kolejnych dobrze prosperujących regionów mieli natomiast, dochody maksymalnie o kilkanaście albo

---

<sup>16</sup> Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Raport Komisji, Komisja Europejska, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2010, s. 11 - 14.

<sup>17</sup> Wartość tego wskaźnika Komisja Europejska wyznacza jako sumę różnic bezwzględnych między krajowym i regionalnymi PKB *per capita* ważonych udziałami w liczbie ludności, odniesioną do krajowego PKB *per capita*.

<sup>18</sup> Eurostat – dispersion of regional GDP per inhabitant.

<sup>19</sup> Eurostat regional yearbook, 2011, op. cit., s. 94.

zaledwie kilka procent wyższe aniżeli średni dla całego obszaru UE. W Bukareszcie PKB *per capita* wynosiło w tym samym roku 113% średniej wartości unijnej (74. miejsce w rankingu najzamożniejszych regionów unijnych), w Zahodnej Sloveniji – 109% (87. miejsce w rankingu), zaś Kózép-Magyarország na Węgrzech – 107% poziomu wskaźnika średniego, co uplasowało ten region na 96. pozycji w rankingu regionów według zamożności.<sup>20</sup>

Co więcej, wysokie i na dodatek narastające w okresie bezpośrednio po akcesji zróżnicowanie poziomu PKB *per capita* regionów tej części Europy jest związane z rosnącym zróżnicowaniem tego wskaźnika wewnątrz regionów na poziomie NUTS3. Przykładem jest m.in. Polska, w której eksperci OECD zaobserwowali szybko rosnące zróżnicowanie dochodów mieszkańców powiatów.<sup>21</sup> Jego źródłem było przede wszystkim szybko pogłębiające się zróżnicowanie PKB *per capita* mieszkańców w obrębie miejskich obszarów zatrudnienia (*urban labour market areas*), gdzie dysproporcje były znacznie większe niż w innych miastach krajów OECD.

A zatem procesowi konwergencji gospodarek nowych krajów członkowskich UE z gospodarką Unii Europejskiej towarzyszyło rosnące zróżnicowanie poziomów PKB *per capita* ich regionów, tj. zjawisko dywergencji wewnętrznej.

### **Dywergencja regionów Europy Środkowej i Wschodniej, a teorie rozwoju regionalnego**

Porównanie zróżnicowania dochodów w nowych i starych krajach członkowskich wskazuje na fakt, że rozbieżności dochodów społeczeństw „starej” Europy zmniejszały się, podczas gdy w większości regionów w Środkowej i Wschodniej Europie pogłębiały się (por. Wykres 2)<sup>22</sup>.

---

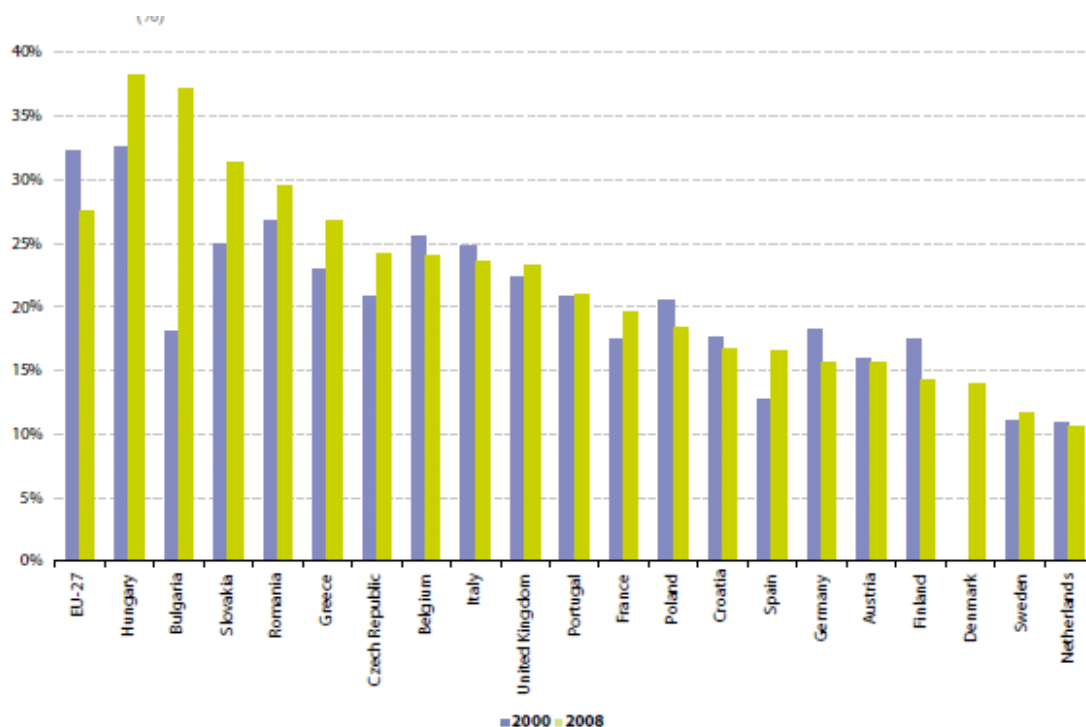
<sup>20</sup> Ponadto cała ludność Cypru osiągnęła średni PKB *per capita* w wysokości 97%.

<sup>21</sup> Przeglądy Terytorialne OECD Polska, OECD Publishing 2008, s. 44.

<sup>22</sup> W analizie uwzględniono jedynie kraje, w skład których wchodzi więcej niż jeden NUTS2.

Wykres 2.

Dyspersja regionalnych (na poziomie NUTS2) PKB *per capita* (w PPS) w latach 2000–2008.



Źródło: Eurostat Yearbook 2011, s. 100

Wyjaśnieniem procesu dywergencji dochodów regionów krajów nowej Europy Środkowej i Wschodniej może być teza J. G. Williamsona, który już w 1965 r. stwierdził, że państwa na etapie „doganiania” stają w obliczu dwóch luk rozwojowych – pierwsza to dystans wobec krajów wyżej rozwiniętych, druga – to zróżnicowanie wewnątrz krajów.<sup>23</sup>

Wejście określonego kraju na szybszą ścieżkę wzrostu wiąże się zwykle z wyodrębnieniem w nim biegunów wzrostu, czyli małych „igliczek” o wysokiej dynamice wzrostu.<sup>24</sup> Przepływy czynników produkcji działają bowiem selektywnie na korzyść ośrodków dobrze rozwiniętych, wspomagając ich wzrost. Ponadto nierzadko zróżnicowania terytorialne rosną w efekcie odrywania się tych najwyższej

<sup>23</sup> Williamson J. G., *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns, Economic Development and Cultural Change*, 1965, vol. 13, s. 3–45.

<sup>24</sup> Castells M., *Społeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2008, s. 99–112, s. 467 i n.

rozwiniętych obszarów od ich zaplecza regionalnego. W konsekwencji mimo że kraj rozwija się szybko i „dogania” kraje wyżej rozwinięte, narastają różnice w PKB *per capita* na jego obszarze. Zjawisko takie określa się mianem „globalnej konwergencji – lokalnej dywergencji”.<sup>25</sup>

Potwierdzenie hipotezy „globalnej konwergencji – lokalnej dywergencji” znalazł, m. in. J. A. Duro. Z jego badań wynika, że do połowy lat 80. ubiegłego wieku dysproporcje w dochodach między państwami członkowskimi stanowiły połowę nierówności obserwowanych między regionami, natomiast drugą połowę stanowiły nierówności między regionami wewnątrz każdego z państw. Od tamtego momentu dysproporcje między państwami zmniejszyły się o 25%, a jednocześnie rozbieżności regionalne wewnątrz poszczególnych krajów wzrosły o 10%. W konsekwencji, zdecydowana większość dysproporcji regionalnych w Europie wynika obecnie z dysproporcji występujących wewnątrz państw, a konwergencja regionów w Europie dotyczy wyłącznie konwergencji zewnętrznej (między krajami).<sup>26</sup>

Rosnąca nierównowaga regionów w obrębie poszczególnych państw, przy zaobserwowanym zmniejszeniu nierównowagi między krajami, prowadzi do wniosku, że w Unii Europejskiej występuje zjawisko konwergencji klubów. Na obszarze każdego kraju bogatsze regiony rozwijają się szybciej niż biedniejsze, a bogatsze w relatywnie biedniejszych krajach rosą szybciej niż bogate w krajach bogatszych.<sup>27</sup>

Dowodem na istnienie tego procesu w UE jest fakt, że wśród dziesięciu najszybciej rozwijających się regionów UE aż pięć to regiony najbogatsze (metropolitarne) w nowych krajach członkowskich.<sup>28</sup> Tak więc nie ma zjawiska

---

<sup>25</sup> Tarschys D., *Reinventing Cohesion. The future of European Structural Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 17, 2003, s. 40.

<sup>26</sup> Martin P., *The geography of inequalities in Europe*, Swedish Economic Policy Review No.12, 2005, s. 83–108, <http://spire.sciences-po.fr/hdl:/2441/9283/resources/ebe4c456.pdf>.

<sup>27</sup> Boldrin M., *op.cit.*, s. 205–253.

<sup>28</sup> Eurostat Regional Yearbook, 2011, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg s. 94.

konwergencji regionów w obrębie krajów, ale jest ono zauważalne w ramach znacznie większego obszaru zjednoczonej Europy.

### **Współczesna zjednoczona Europa to Europa podzielona**

Obraz konwergencji w Europie jest zatem bardziej złożony, gdy analizą obejmie się regiony poszczególnych krajów członkowskich. Siła zjawiska dywergencji wewnętrznej PKB *per capita* regionów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej była tak duża, że zniwelowała zarysowujące się tendencje pozytywne w regionach grupy EU-15 i na szczeblu krajów.

Obecny kryzys, który najsilniej uderzył w krajowe centra wzrostu i nieznacznie osłabił procesy dywergencji wewnętrznej, nie zmienił przedstawionego obrazu Unii Europejskiej.

Współczesna zjednoczona Europa różni się więc od Europy lat 90. i jest obecnie znacznie bardziej podzielona.<sup>29</sup> Według danych Eurostatu, zróżnicowanie poziomu życia społeczeństwa pod względem PKB *per capita* w 2008 r. wahało się od 28%

średniej wartości unijnego PKB *per capita* w Severozapaden w Bułgarii w cenach porównywalnych (PPS) do 343% w centralnym Londynie. A więc najbogatsi mieszkańcy Unii Europejskiej w 2008 r. mieli dochód aż 13,2 razy wyższy aniżeli najubożsi. Mieszkańcy Luksemburga mieli w tym samym czasie średni dochód 280% wyższy niż statystyczny mieszkaniec

**„Współczesna zjednoczona Europa różni się więc od Europy lat 90. i jest obecnie znacznie bardziej podzielona.”**

---

<sup>29</sup> Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, Second report on economic and social cohesion, European Commission, Office for Official Publications of the European communities, Brussels 2001, s. 129.

zjednoczonej Europy, a Brukseli – 216%.<sup>30</sup> Z drugiej strony, w 2008 r. nadal 80 mln ludzi, tj. 16,5% całej społeczności zjednoczonej Europy, żyło w ubóstwie.<sup>31</sup>

Co więcej, na podstawie danych statystycznych można stwierdzić, że współczesna Unia Europejska jest podzielona pod względem standardów życia jej społeczeństw, mierzonych wskaźnikiem PKB *per capita* nawet bardziej, niż niektóre inne kraje, które polityki regionalnej nie prowadzą. (W najbogatszym regionie unijnym PKB *per capita* jest 8 razy wyższe niż w regionie o najniższym PKB, zaś w USA relacja ta wynosi tylko 2,5, a w Japonii nawet 2,0<sup>32</sup>).

### **Wpływ Polityki Spójności Unii Europejskiej na dywergencję jej regionów**

Obserwując narastające zróżnicowanie poziomu życia społeczeństw regionów zjednoczonej Europy, przeciwnicy Polityki Spójności domniemają, że to właśnie instrumenty Polityki Spójności, wspomagając konwergencję PKB *per capita* krajów Europy Środkowej i Wschodniej z obszarem UE, jednocześnie przyczyniały się do dywergencji wewnętrznej PKB *per capita* ich regionów. Proces dywergencji wewnętrznej mógł być efektem w szczególności struktury podziału środków finansowych:

- regionalnej – w rezultacie Polityki Spójności rosła liczba regionów bogatszych, jako głównych beneficjentów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, ze względu na obowiązującą zasadę dodatkowości (współfinansowania), ponieważ wiele regionów biedniejszych z uwagi na skąpość środków własnych ograniczało skalę wykorzystania dotacji unijnych. Ponadto, konieczność dofinansowywania projektów realizowanych z udziałem środków Polityki Spójności ograniczała lub wręcz uniemożliwiła,

---

<sup>30</sup> Eurostat yearbook 2011, op. cit., s. 94.

<sup>31</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, Dec., 2010, s. 2.

<sup>32</sup> Patrz więcej: Sawicz B., Wpływ Polityki Regionalnej Unii Europejskiej na konwergencję regionów, praca doktorska, 2011. Akademia Finansów w Warszawie.



zwłaszcza regionom biedniejszym, takie inwestycje z budżetu regionalnego, które mogłyby znacznie bardziej sprzyjać ich szybszemu rozwojowi;

- przedmiotowej – w regionach lepiej rozwiniętych fundusze strukturalne wspierały projekty z zakresu innowacji, które są kluczowe dla wzrostu, natomiast transfery dla regionów słabo rozwiniętych przeznaczone były głównie na infrastrukturę transportową, która nie jest najistotniejszym stymulatorem rozwoju i nie stanowi impulsu dla wielu innych czynników rozwoju. Przeciwnie, mogła ona nawet powodować efekt wymywania zasobów na rzecz regionów wyżej rozwiniętych.

Stwierdzone narastanie zróżnicowania przestrzeni gospodarczej jest zgodne z poglądem sformułowanym przez przedstawicieli klasycznych teorii wzrostu nie zrównoważonego.<sup>33</sup> Pogląd ten jest podtrzymany we współczesnej teorii rozwoju regionalnego, w której uważa się, że rozwój ze swej natury ma charakter spolaryzowany, a więc koncentracja produkcji jest czymś nieuniknionym i typowym, a wszystkie działania nakierowane na cele sprzeczne z naturalnymi trendami gospodarczymi i społecznymi są niezwykle kosztowne, a nawet szkodliwe.<sup>34</sup> A zatem, dążenie UE do przyspieszenia rozwoju całego ugrupowania i jednoczesnego wyrównywania poziomów rozwoju gospodarczego jej regionów jest więc, co udowodniono powyżej, nieracjonalne.

Uznając słuszność tego stwierdzenia, politycy unijni anonsują powiązanie Polityki Spójności ze strategią Europa 2020, a więc zmianę zakresu i priorytetów Polityki Spójności. Ze względu na wytyczony cel wzmocnienia konkurencyjności całego ugrupowania, Unia Europejska będzie w przyszłości prawdopodobnie w znacznie większym stopniu promować obszary strategiczne w ośrodkach dających

---

<sup>33</sup> Sala-i-Martin X., Keynote speech: Convergence and divergence – theoretical underpinnings, w: *Economic Convergence and Divergence in Europe. Growth and Regional Development in an Enlarged European Union.*, Tumpell-Gugerell G., Mooslechner P., UK 2003.

<sup>34</sup> *World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington. 2009, s. 34 i n..

gwarancję osiągnięcia najlepszych efektów w skali światowej, a ograniczać finansowanie przemian w regionach słabiej rozwiniętych.

Zapowiadana zmiana priorytetów, a więc i kierunków finansowania w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020, jak i szczególnie ograniczone na skutek kryzysu budżety narodowe, pozwalają z dużą trafnością przewidywać dalszą dywergencję standardów życia społeczeństw krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

# Real convergence of the Central and Eastern European regions and the European Union?

*Dr Barbara Sawicz\**

The unbalanced development of regions is one of the most mysterious phenomena in the economic history of the world. Innumerable economists have been observing the mutual dependency of space differentiation and economic development for years. In particular, numerous studies have been conducted in order to determine which activity and events cause the unbalanced development as well as to discover the factors that could help to predict changes in standard of living of societies. This analytical effort pointed to the conclusion that accelerated development of countries is not possible without regional divergences.

Contemporary theoreticians agree with the earlier views that uneven development of economic space is typical and unavoidable for economic growth and regional development.

Meanwhile, the European Union<sup>1</sup>, following the declarations of its founding treaty, has undertaken the challenge to pursue economic development of societies of its member states and, at the same time, to strengthen its economic and social cohesion by reducing the differences in the GDP *per capita* of its regions. The regional policy was supposed to be an instrument to accelerate the real convergence<sup>2</sup> of the EU regions.

---

\* **Barbara Sawicz** – PhD, Świętokrzyska Wyższa Szkoła in Kielce. Winner of a merit prize for the Committee of the Region's Theses Competition 2012 on "Local and Regional Authorities in the European Union" for the thesis on "Influence of European Union's Regional Policy on convergence process of its regions".

<sup>1</sup> Even though the full institutional fusion of the European Communities was accomplished only by the fusion treaty in 1993 and their name was changed to „European Union” by the Maastricht Treaty, in the literature and also in the current article they go by the name of the European Union.

<sup>2</sup> In the economic theory the real convergence is an ability of weakly developed economies to present a faster economic growth which leads with the time to the disappearance of initial difference of the GDP *per capita* in relation to wealthier countries.

## EU Cohesion Policy

The European Union needed 30 years to build a supranational regional policy and over a dozen more to shape the regional policy<sup>3</sup> that is currently in vigour. Most of the accession acts was preceded by important, multidisciplinary and multilevel transformations of the regional policy. The reforms encompassed most of all changes of scale and of range of the EU intervention.

The incorporation of new, much poorer states to the structures of the united Europe resulted in the increase of number of people living in the Objective 1 regions, defined as areas with the GDP *per capita* under 75% of the EU average. As a result, in each following EU financial perspective the amount of money dedicated to the poorest was growing.

In the first Multiannual Financial Framework (MFF) of 1989–1993 the Cohesion Policy disposed of 63 bln ECU, which was the double of the annual financing for the regions, which grew from 16% of the EU budget in 1998, to almost 31% in 1993. In the following MFF the worth of the budget for the regions still amounted almost to 1/3 of the total EU spending but its nominal worth was increasing importantly. In the years 1994–1999 it was worth 168 bln ECU and between 2000 and 2006 already 230 bln Euro and in the current financial perspective as much as 347,4 bln Euro (see Table 1.)

---

<sup>3</sup> Since the J. Delors reform of 1988 the regional policy of the EU is called the Cohesion Policy. In the literature both names are used.

Table 1.

Population of the Objective 1 (in mln of people and % of total population) and value of funds dedicated to this Objective (in bln ecu/Euro and % of total funds)

Period	Number of people	% of total population	Value of funds	% of total funds
1989–1993	86,2	25,0	43,8	64,0
1994–1999	91,7	24,6	114,0	68,0
2000–2006	169,4	37,0	167,0	71,6
2007–2013	170,0	35,0	283,0	81,5

Source: author's compilation based on Polityka Spójności UE 1988–2008, Panorama no 26, 2008

The EU interventions encompassed, among others, the area of structural factors impacting many aspects of the economic and social life, particularly in the poorest regions. The transport infrastructure financing projects contributed to the improvement of technical equipment of enterprises and thus, helped to improve the workforce productivity. By setting in motion the income multiplier they were contributing to the growth of domestic demand and by diminishing the costs of transport and communication they were positively impacting the supply side of economies. Realization of programs co-financed by the European Union was contributing to the opening of the regions considered as backward, overcoming their isolation and was improving the allocation of factors of production. By influencing the investment attractiveness it was increasing the number and value of the foreign direct investments which was boosting the employment in the regions and thus increasing the real income of populations. Additionally, thanks to the investments in education and training, the human capital was growing also contributing to better workforce productivity.

On this basis, the European Commission claims that the Cohesion Policy has played an important role in improving the equality of chances of the regions. In fact,

it has diminished the differences in the factors that determine the position of targeted regions in the global economy and, in the long term perspective, it has allowed to improve their competitiveness. This policy has initiated the process of bridging the gaps between the states and regions of the European Union and has improved the integration of its societies. Therefore, it was due to the Cohesion Policies that the convergence tendencies were prevailing.

Many analysts also confirm that the regional policy could have significantly weakened the negative effects of the natural forces of the market that tend towards regional divergence.

Meanwhile, other analysts who study the convergence and divergence of the European regions' economies are questioning the effectiveness of the Cohesion Policy and thus, the usefulness of any sort of economic intervention in the market.

Is it then possible that the huge amounts of money directed to the purposes of cohesion have not brought any positive result?

The answer to this question can be found in an analysis of changes of the ratio of the GDP *per capita* of particular EU countries in yearly periods to the relevant average EU-27 levels (internal convergence).

### **Analysis of convergence of the CEE countries and the European Union**

Most of the accessions were disturbing the homogeneity of the member states' economies measured by the ratio of the GDP *per capita* of countries to the corresponding average EU levels.

In the first enlargement Ireland, which entered the European Communities with the Great Britain and Denmark in 1973, was the poorest member state and its accession has started the division of the united Europe to poor and rich. However, as a relatively small country, it did not have impact on the average EU GDP *per capita* level. Meanwhile, all the following accessions; of Greece in 1982 and of Spain and Portugal five years later, have lowered the average value of the GDP *per capita* of the newly integrated region.

The number of sceptics who doubt in the possibility to achieve a greater EU cohesion has grown because of the two latest enlargements. The accession of 10 CEE countries in 2004 increased the population of the EU by 20% ,however, the rise of the total GDP level amounted only to 4,5%. With the entrance of Romania and Bulgaria to the EU in 2007 the number of the EU citizens has grew by another 6,3% and the GDP only by 1%. The average GDP per inhabitant in the new member states was about half lower than the EU average. As a result, the average income by EU inhabitant has dropped by 4% and the divergence of standards of living attained an unprecedented scale.<sup>4</sup>

According to some analysts, including the World Bank experts, such important contrasts could not be a subject of convergence processes at all in some cases<sup>5</sup>. Meanwhile, this pessimistic scenario did not happen to become true.

Every year, each of the new EU member state was showing a tendency for a quick real convergence measured by the GDP *per capita* (see Table 2). This tendency had also encompassed Polish economy even before the accession - already since 2000. Thanks to the sustained growth pace above the EU average, the new EU member states have increased their GDP *per capita* levels from 40% of the EU-15 average in 1999 to 53% in 2008.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion, European Union Regional Policy, Office for Official Publications of the European Communities, p. 3.

<sup>5</sup> Such conclusions can be found in the report published by the World Bank experts in 1996. See: The World Bank, EU Accession and Economic Growth, The challenge for Central and Eastern European Countries, Washington D.C. 1996, pp. 1–44.

<sup>6</sup> Meanwhile, in the following years both convergence and divergence of the new member states' economies were observed. In fact, as a reaction to the economic crisis some of them, Poland among others, noted a GDP convergence to the EU average of few percentage points, while the Czech Republic, the Baltics and Slovenia did experience a fall of the GDP *per capita* in relation to the EU average - that is - the divergence phenomenon.

Table 2.

Ratio of the GDP *per capita* of the CEE region and the EU in PPS<sup>7</sup> in relation to the average GDP per capita of the EU-27 in chosen years.

Country	Slovenia	Slovakia	Czech Republic	Estonia	Hungary	Lithuania	Poland	Latvia	Romania	Bulgaria
1999	81	50	69	42	55	39	49	36	26	27
2004	86	57	75	57	63	50	51	46	34	35
2007	88	68	80	69	62	59	54	56	42	40
2008	91	72	81	68	64	61	56	56	46	44
2009	88	73	82	64	65	55	61	52	47	44
2010	85	73	80	64	65	55	63	55	47	44
2011	84	73	80	67	66	58	65	58	49	45

Source: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/eurostat/home>.

The statistical data above is consistent with the results of the DG Economic and Financial Affairs of the EU that evaluated that in the period between 2000 and 2008, the accession was adding about 2,0 percentage points a year to the dynamics of the CEE economies. Five years after the accession the average growth of the GDP of this group of countries amounted to 5,5% while five years before it was coming to 3,5%. In the same period of time the GDP of the old member states was on the level of 2,25%<sup>8</sup> and at least 2 percentage points of the growth of the dynamics of their economies was due to the consequences of the EU enlargement, mainly to the stream of new investments and to the growth of workforce productivity. <sup>9</sup>In consequence, the European Commission came to the conclusion that the united Europe has a chance to erase the differences of the income levels of their populations even in absolute value.

<sup>7</sup> Purchasing Power Standard – exchange rate based on the relation of values of baskets of goods and services in difference countries that is the relation of purchasing power of given two currencies.

<sup>8</sup> Five years of an Enlarged EU. Economic achievements and challenges, European Economy, No. 1/2009, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels, p. 17.

<sup>9</sup> Five years..., op. cit., p. 3.



Similarly, E. Soszyńska in her research of convergence in the EU-25 in –2005 found a confirmation that integration did accelerate the process of erasing the gap in the economic development of the less developed countries in comparison to the more developed countries.<sup>10</sup> In the analysed period the most important instruments of convergence transmission were the investments in material capital and the improvements in functioning of the public administration.

M. Boldrein and F. Canova came to similar conclusions by estimating the growth of the real income in the “old” EU member states due to the accession to be of 0,2% and in the new members from the CEE of 1,5%.<sup>11</sup> Meanwhile, F. Breuss ascertained much higher accession benefits. In fact, his calculations have shown that the impulsion for the economies of the old member states was of 0,5%, of 5% and of 9% for the economies of the Czech Republic, Poland and Hungary.<sup>12</sup>

Also R. Rapacki and M. Próchniak<sup>13</sup> gave a positive assessment to the accession of the CEE countries to the EU. They claim that the enlargement helped to boost the economies of the new member countries by increasing the foreign direct investment, accelerating structural reforms and promoting economic freedom. The financial transfers that took place were also of big importance. The benefits of the membership

**„If the convergence of the EU countries in terms of the GDP per capita has been statistically confirmed, the question of convergence of the EU member states’ regions is still subject to many controversies.”**

---

<sup>10</sup> For more information see: Soszyńska E., Różne podejścia do analizy procesów konwergencji gospodarczej, in: Zarządzanie Ryzykiem, no 28, Akademia Finansów w Warszawie, Warsaw 2008, p. 43– 65.

<sup>11</sup> Boldrin M., Canova F., Inequality and convergence in Europe’s regions: reconsidering European regional policies, *Economic Policy*, vol. 16/32, April 2002, pp. 205– 253.

<sup>12</sup> Breuss F., Benefits and Dangers of EU Enlargement, *Empirica*, vol. 29, No. 3, 2002, pp. 245– 274.

<sup>13</sup> Rapacki R., Próchniak M., The EU Enlargement and Economic Growth In the CEE New Member Countries, *European Economy, Economic Papers*, No. 367/March 2009, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Brussels.

in the EU were confirmed by the fast growth of convergence of the new countries in the period directly preceding their accession. In the years 1996–2001 and 2001–2001 the value of the beta coefficient<sup>14</sup> for the 25 countries grew from 0,78% to 4, and 15%. The authors estimate the growth of the GDP per capita convergence of the new member states and the remaining EU countries to be equal to 2,84%–2,87% a year.

If the convergence of the EU countries in terms of the GDP *per capita* has been statistically confirmed, the question of convergence of the EU member states' regions is still subject to many controversies.

### **Convergence or divergence of regions in the Central and Eastern European countries?**

The poorest regions that come under the Objective 1 are subject to many empirical analyses. In every report assessing the convergence and divergence tendencies, the European Commission was noting a domination of regional convergence processes, arguing that the Objective 1 group was diminishing the distance separating it from the remaining regions as for the GDP *per capita* thanks to the financial aid. Meanwhile, other analysts highlight growing divergences in standard of living of the populations of member states' regions.

Such a dramatic divergence of assessments is due to the fact, that the regions of the Objective 1 never were, and still are not a homogenous group. Notwithstanding the long-standing interventions to strengthen their growth, many of these regions still remain on the periphery of their countries' economic life. Additionally, regional factors were not always correlated with the national ones; an important number of regions improved their position in the EU even though the

---

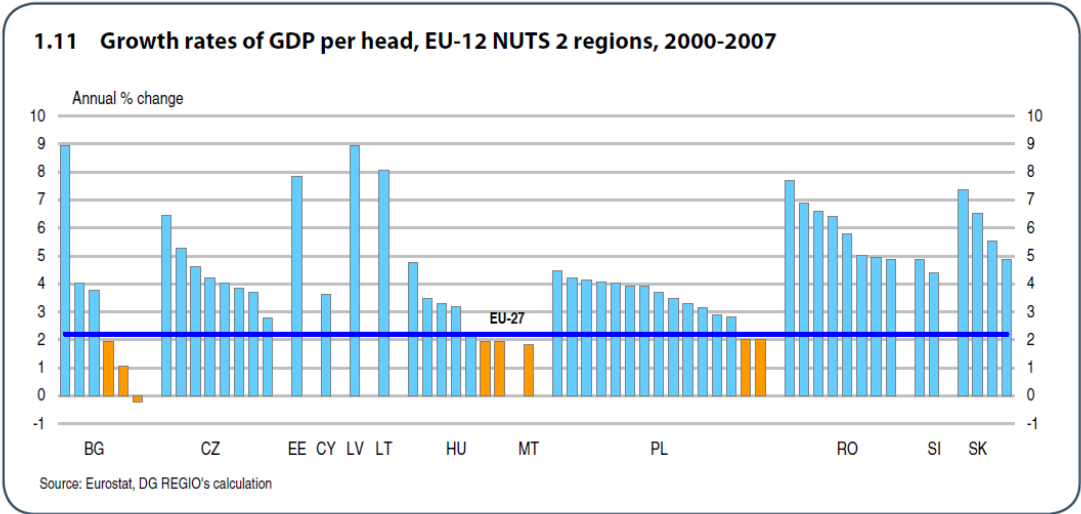
<sup>14</sup> Beta convergence – phenomenon of negative correlation between the GDP *per capita* growth and the initial GDP per capita.

position of their countries was decreasing, others saw their position decreasing even though the rank of their countries was improving.

The speed with which particular regions of the new EU member states were „catching up” with the average GDP *per capita* e.g. in the years 2000–2007, was particularly diverse (see Figure1.). The fastest pace in the considered period was characteristic for the metropolitan regions that were the richest ones in the year 2000. As a consequence, the important diversity in the standard of living in the new member states’ societies has deepened in the following years.

Figure 1.

Pace of growth of the GDP *per capita* in the regions of the new EU member states in the years 2000–2007



Source: Investing in Europe’s future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. The European Commission Report, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, p. 14

In Slovakia and the Czech Republic for instance, the average GDP *per capita* of 20% of the richest inhabitants was twice higher than the one of 20% of the poorest

group, in Hungary that relation was 2,4 : 1 and in Romania as much as 3,9 : 1.<sup>15</sup> In the latter countries the value of the coefficient of variation grew from 15% in 1995 to 44% in 2007.<sup>16</sup> The smallest differences in the standard of living were noted in Slovenia but they were deepening also there. The value of the dispersion coefficient grew in

**“In 2008, the richest region in the new member states was Prague that ranked sixth in the wealth ranking of the 275 EU regions, with the GDP *per capita* exceeding the EU average by 73%.”**

this country from 21,3 in 2004 up to 22,9 in 2009. Similarly, in Romania the value of the dispersion coefficient<sup>17</sup> of the GDP per capita rose from 29,2 in 2004 to 37,4 in 2009, in Hungary in 2007 (no earlier data) it amounted to 9,7 and in 2009 already to 44,1. In Lithuania it grew from 23,7 in 2004 to 28,1 in 2009, in Latvia respectively from 52,9 to 43,3, in Estonia from 42,3 to 43,8 in the Czech Republic from 24,8 to 26,9 and, finally in Bulgaria from 30,9 to 46,7 and in Romania from 29,2 to 37,4.<sup>18</sup>

In 2008, the richest region in the new member states was Prague that ranked sixth in the wealth ranking of the 275 EU regions, with the GDP *per capita* exceeding the EU average by 73%. Prague was followed by Bratislava that ranked 9<sup>th</sup> on the list with the GDP *per capita* amounting to 167% of the EU-27 average.<sup>19</sup> The incomes of the inhabitants of other well-prospering regions were exceeding the EU average at most by between 10 and 20% or only by less than 10%. In Bucharest the GDP *per capita* was at the same time equal to 113% of the EU average (74<sup>th</sup> position on the wealthiest

---

<sup>15</sup> Eurostat regional yearbook 2011, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg p. 94.

<sup>16</sup> Investing in Europe's. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. The European Commission Report, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2010, pp. 11– 14 .

<sup>17</sup> The EC determines the value of this coefficient as a sum of absolute differences between the national and regional GDP per capita weighted by shares in the number of people, related to the national GDP per capita.

<sup>18</sup> Eurostat - dispersion of regional GDP per inhabitant.

<sup>19</sup> Eurostat regional yearbook, 2011, op. cit., p. 94.

regions ranking) in the Zahodna Slovenija to 109% (87<sup>th</sup> in the ranking) and Közép-Magyarország in Hungary to 107% of the average, which gave the region the 96<sup>th</sup> position in the wealth ranking.<sup>20</sup>

What is more, the high divergence in the GDP *per capita* that was growing even more in the period directly following the accession is connected, in this part of Europe, to the growing diversity of this indicator inside of the region, on the NUTS3 level. Poland is an example of a country where the OECD observers noticed a rapidly growing divergence in incomes of powiats<sup>21</sup> (TN: second-level unit of local government and administration in Poland) populations. The source of such a divergence can be found, first of all, in the rapid growth of the divergence of the GDP *per capita* in the urban labour market areas, where the disproportions were much bigger than in other towns of the OECD countries.

Therefore, the process of economic convergence of the new EU countries with the EU economy was accompanied by a growing discrepancy of the GDP *per capita* levels of their regions - the so called internal divergence phenomenon.

### **Divergence of the CEE regions and the regional development theories**

Comparison of the income divergence of the new and old member states shows that the discrepancies of the incomes of the old Europe's populations were diminishing while in the majority of the CEE regions they were deepening (see Figure 2<sup>22</sup>).

---

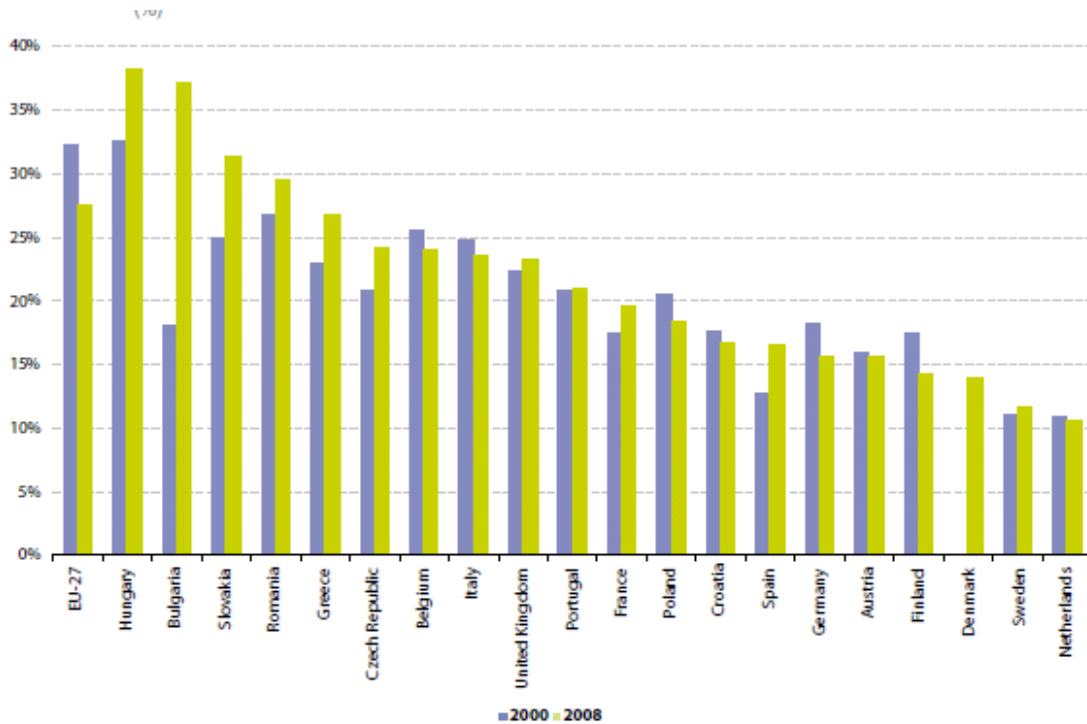
<sup>20</sup> Moreover, the whole population of Cyprus has achieved the average GDP per capita of 97%.

<sup>21</sup> OECD Territorial Reviews: Poland, OECD Publishing 2008, p. 44.

<sup>22</sup> In the analysis only the countries with more than one NUTS2 were taken into account.

Figure 2.

Dispersion of regional (on the NUTS2 level) GDP per capita (in PPS) in the years 2000-2008.



Source: Eurostat Yearbook 2011, p. 100

The thesis of the J.G. Williamson may serve as an explanation to the divergence process in the CEE region. Already in 1965, Wilsamson stated that in the “catching up” period countries face two development gaps – first is the distance to the better developed countries, second is the domestic divergence.<sup>23</sup>

Entrance of a given country on a path of faster growth is usually connected to the emergence of growth poles, which are peaks of high growth dynamics.<sup>24</sup> The factor of production flow is selectively impacting the well-developed centres and supports their growth. Moreover, regional divergences often grow as an effect of detachment of the best developed areas from their regional background. As

<sup>23</sup> Williamson J. G., *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns, Economic Development and Cultural Change*, 1965, vol. 13, p. 3–45.

<sup>24</sup> Castells M., *Społeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2008, pp. 99– 112, p. 467 and following.

a consequence, even though the country is developing fast and is catching up with the better developed countries, the internal discrepancies of the GDP *per capita* are rising. This phenomenon is known as “global convergence – local divergence”.<sup>25</sup>

The hypothesis of the „global convergence – local divergence” was confirmed, among others, by J. A. Duro. His research shows that until the mid-eighties the discrepancies in income between the member states amounted to half of the divergence observed between the regions and the second half were the inequalities between the regions of each member state. Since then, the disproportions between the countries have diminished by 25% and, at the same time regional discrepancies inside the member states have grown by 10%. As a consequence, a big majority of regional disproportions in Europe is today a result of internal discrepancies in the member states and the convergence of the regions in Europe applies only to external convergence (between countries).<sup>26</sup>

Growing imbalances between the regions of the EU countries along with observed diminishing imbalances between the countries lead to the conclusion that in the EU we are in presence of the club convergence phenomenon. In fact, in every country wealthier regions develop faster than the poorer ones and richer regions in relatively poorer countries grow faster than rich ones in wealthier countries.<sup>27</sup>

A proof of existence of this process in the EU is the fact that among the 10 fastest developing EU regions, as much as 5 are the wealthiest (metropolitan) regions in the new member states.<sup>28</sup> Thus, there is no regional convergence inside particular countries but this phenomenon does exist in the framework of much bigger area of the united Europe.

### **Contemporary united Europe is a divided Europe**

---

<sup>25</sup> Tarschys D., Reinventing Cohesion. The future of European Structural Policy, Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 17, 2003, p. 40.

<sup>26</sup> Martin P., The geography of inequalities in Europe, Swedish Economic Policy Review No.12, 2005, p. 83–108, <http://spire.sciences-po.fr/hdl:/2441/9283/resources/ebe4c456.pdf>.

<sup>27</sup> Boldrin M., op.cit., p. 205– 253.

<sup>28</sup> Eurostat Regional Yearbook, 2011, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg s. 94.

Thus, the picture of convergence in Europe becomes more complex when the analysis encompasses the regions of particular member states. The degree of divergence of the internal GDP *per capita* of the Central and Eastern Europe regions was so important, that it has levelled emerging positive tendencies in the EU-15 and at the level of states. The current crisis that the national centres of growth the hardest and has slightly weakened the internal divergence processes has not changed the depicted picture of the European Union.

**“Contemporary united Europe is different that the Europe of the nineties and is currently much more divided.”**

Contemporary united Europe is different that the Europe of the nineties and is currently much more divided.<sup>29</sup> According to the Eurostat data, divergence of the standard of living of societies in terms of the GDP *per capita* in 2008 was ranging between 28% of the EU average of GDP *per capita* in Severozapaden in Bulgaria in terms of the PPS (Purchasing Power Parity) to 343% in central London. Thus, the income of the richest inhabitants of the EU in 2008 was 13, 2 times higher than the income of the poorest. At the same time, the average income of the inhabitants of Luxemburg was 289% and of Brussels 216% higher than the income of the statistical inhabitant of the united Europe.<sup>30</sup> On the other hand, in 2008, 80 mln people, that is 16,5% of the whole EU population, was still living in poverty.<sup>31</sup>

Additionally, basing on statistical data we can conclude that in terms of standard of living measured by GDP *per capita* the contemporary EU is even more divided than some of other countries that do not have regional policy (In the richest

---

<sup>29</sup> Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, Second report on economic and social cohesion, European Commission, Office for Official Publications of the European communities, Brussels 2001, p. 129.

<sup>30</sup> Eurostat yearbook 2011, op. cit., p. 94.

<sup>31</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, Dec., 2010, p. 2.



EU region the GDP *per capita* is 8 times higher than in the region with the lowest GDP while in the USA this ratio is equal to 2,5 and in Japan even to 2,0.)<sup>32</sup>

### **Impact of the EU Cohesion Policy on the divergence of its regions**

Observing the growing divergence of the standard of living of societies of the united Europe's regions, the opponents of the Cohesion Policy conclude that, by supporting the GDP *per capita* convergence of the Central and Eastern European countries with the rest of the EU, the Cohesion Policy has added to the internal GDP *per capita* divergence of their regions. The process of divergence could be an effect of the structure of the funds distribution:

By region – as a result of the Cohesion Policy the number of richer regions was growing, as they were the main beneficiaries of the structural funds and the Cohesion Fund. This was due to the rule of co-financing currently in place. In fact, many poorer regions had to limit the use of the EU grants because of scarcity of own resources. Moreover, the necessity of co-financing of the projects realised with help of the Cohesion Policy was limiting or even preventing the realization of investments from regional budgets that could be much more helpful in their faster development, especially for the poorest regions. - by area – in the better developed regions the structural funds were supporting projects in areas of innovation that are key for growth, while the transfers for the less developed regions were designated mainly for transport infrastructure, which is not the most important stimulator or growth and is not a source of impulse for many other development factors. On the contrary, it can even cause an effect of transfer of resources in favour of better developed regions.

The ascertained growing divergence of the economic space is compatible with the opinion formulated by the representatives of classical theories of unbalanced

---

<sup>32</sup> See more: Sawicz B., Wpływ Polityki Regionalnej Unii Europejskiej na konwergencję regionów, PhD thesis, 2011. Akademia Finansów w Warszawie.

growth. <sup>33</sup>This opinion is sustained in the contemporary theory of regional development that claims that the development is polarized by nature and thus, the concentration of production is inevitable, objective and natural, typical and unavoidable and all the activities aiming at goals contrary to the natural economic and social trends are highly costly and even harmful. <sup>34</sup>Thus, the EU strive to boost the development of the whole grouping and, at the same time to equalise the levels of economic development of its regions is irrational, as proven above.

Recognizing the accuracy of this statement, the EU politicians are announcing the will to link the Cohesion Policy with the Europe 2020 strategy and thus, to change the scope and priorities of the Cohesion Policy. Because of the declared goal of strengthening the competitiveness of the whole grouping, the EU will probably be promoting much more intensely the strategic areas in centres that are guaranteeing the best effects in the global scale and limiting the financing of transformation in the less developed regions.

The announced change of priorities and directions of financing in the new EU financial perspective of 2014–2010 and the national budgets limited by the crisis, allow to predict further divergence of standards of living of the societies of the Central and Eastern Europe with a great likelihood.

---

<sup>33</sup> Sala-i-Martin X., Keynote speech: Convergence and divergence - theoretical underpinnings, in: Economic Convergence and Divergence in Europe. Growth and Regional Development in an Enlarged European Union., Tumpell-Gugerell G., Mooslechner P., UK 2003.

<sup>34</sup> World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington. 2009, p. 34 and following.



CSM jest fundacją - niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. CSM realizuje własne projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Działalność CSM ma charakter badawczy i edukacyjny. Od momentu powstania Centrum w 1996 r. udało się zbudować wpływowe forum dla debaty nad polityką zagraniczną z udziałem polityków, dyplomatów, pracowników administracji publicznej, przedsiębiorców, dziennikarzy, studentów oraz przedstawicieli wielu innych organizacji pozarządowych.



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Fundacja Konrada Adenauera jest niemiecką fundacją polityczną. Jej głównym celem jest edukacja polityczna na rzecz pokoju, wolności i sprawiedliwości. Szczególne znaczenie ma wspieranie jedności europejskiej i zacieśnianie stosunków transatlantyckich. Fundacja jest reprezentowana niemal na całym świecie, ma blisko 60 zagranicznych przedstawicielstw, a swoje projekty realizuje w ponad stu dwudziestu krajach.

W Polsce Fundacja Adenauera, jako pierwsza z niemieckich fundacji politycznych, otworzyła swoje biuro 10 listopada 1989 roku, w dwa miesiące po utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Był to wyraz uznania dla wieloletniej walki Polaków o wolność, demokrację i prawa człowieka w całej Europie. Działalność Fundacji w Polsce koncentruje się głównie na rozwoju dobrych stosunków między Polską a Niemcami i wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. Nie bez znaczenia jest też dialog na temat światowego bezpieczeństwa, wartości, jak również roli Kościoła Katolickiego w zjednoczonej Europie.

## Partner



CEED Institute jest nowym think-tankiem, który powstał aby kontynuować misję CEED Initiative, powołanej podczas II Europejskiego Kongresu Gospodarczego 31 maja 2010r. w Katowicach. Celem Instytutu jest promocja osiągnięć i potencjału gospodarczego państw Europy Środkowej i Wschodniej. Naszą ambicją jest wspieranie inicjatyw gospodarczych oraz dyskusji na temat niezbędnych, reform i innowacji szczególnie w okresie kryzysu. Celem Instytutu CEED jest upowszechnianie idei oraz projektów dążących do podniesienia efektywności oraz konkurencyjności regionu CEE.



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

The CIR is an independent, non-governmental think-tank, dedicated to the study of international relations and those foreign policy issues, which are of crucial importance to Poland, Europe and transatlantic relations. CIR carries out its own research projects, prepares reports and analyses and participates in international projects in cooperation with similar institutions in several countries. The center's activities are analytical and educational in character. Since it was founded in 1996, the CIR has become an influential forum for foreign policy analysis and debate, involving leading politicians, diplomats, civil servants, local government officials, businessmen, journalists, students and representatives of other NGOs.



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Konrad Adenauer Foundation is a German political foundation. Its main goal is to spread political education for peace, freedom and justice, support for the European unity and strengthening of transatlantic relations are also of great significance. The Foundation is represented world-wide with almost 60 foreign offices and projects realized in 120 countries.

In Poland, the Konrad Adenauer Foundation has opened its office as the first of German foundations, on 10 November 1989, only two month after the Mazowiecki government had been formed. It was a gesture of recognition towards the long-standing Polish fight for freedom, democracy and human rights in the whole Europe. Activity of the Foundation in Poland focuses mainly on developing good relations between Poland and Germany and on support for civil society. Dialogue on the international security, values and the role of the Catholic Church is also of great importance.

## Partner



The CEED Institute is a new think-tank that was created to continue the mission of the CEED Initiative, which was set up during the second European Economic Congress on 31st May 2010 in Katowice. Its aim is to promote the achievements and economic potential of Central and Eastern European countries. Our ambition is to support business initiatives and discussions on the necessary reforms and innovation especially during the time of crisis. The objective of the CEED Institute is the dissemination of ideas and projects aiming to improve the efficiency and competitiveness of the CEE region.

**Redakcja: Eliza Głowacka-Szprot**

Zespół redakcyjny: Anna Dzieszkowska, Michał Olewnik, Jędrzej Trojanowski

Kontakt: Eliza Głowacka-Szprot

Centrum Stosunków Międzynarodowych

ul. Emilii Plater 25

00-688 Warszawa

e-mail: [głowacka@csm.org.pl](mailto:głowacka@csm.org.pl)

© Centrum Stosunków Międzynarodowych,

Fundacja Konrada Adenauera

*Opinie wyrażane w Biuletynie Europy Środkowej i Wschodniej – Puls Regionu są osobistym stanowiskiem autora danej analizy.*

Wszelkie prawa zastrzeżone

Centrum Stosunków Międzynarodowych

ul. Emilii Plater 25

00-688 Warszawa

