

POLSKA A I B. PRAWDA CZY MIT?

RÓŻNICE W ROZWOJU SPOŁECZNO – GOSPODARCZYM WOJEWÓDZTW

AUTOR: KAROL JAGLIŃSKI

FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa
tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471, www.republikanie.org

NIP: 952-207-86-26, REGON: 142075516, KRS: 0000340559
nr konta bankowego: Alior Bank 84 2490 0005 0000 4520 9156 1754

Spis Treści

1. Rys historyczny
2. Diagnoza sytuacji
 - 2.1 Ludność – saldo migracji
 - 2.2 Rynek pracy
 - 2.3 Ekonomia
 - 2.4 Transport
 - 2.5 LHDI
 - 2.6 Fundusze unijne
3. Strategie rozwoju regionalnego w innych krajach
 - 3.1 Niemcy i była NRD
 - 3.2 Włochy i Mezzogiorno
 - 3.3 Stany Zjednoczone i Appalachy
 - 3.4 Hiszpania i Grecja
 - 3.5 Korea Południowa
 - 3,6 Australia
4. Wnioski
5. Rekomendacje

1. Rys historyczny

Problem uboższej Polski wschodniej zaobserwowano już w okresie międzywojennym. Przyczyną takiego stanu rzeczy były rozbiory i podległość polskich regionów różnym zaborcom. Prusy były krajem wysoko rozwiniętym, stąd zachodnie ziemie posiadały najlepszą infrastrukturę, wiele instytucji, a poziom oświaty i życia kulturalnego dorównywał zachodniej Europie. Z kolei Kresy Wschodnie oraz Galicja pozostawały pod panowaniem rosyjskim i austro – węgierskim, które to kraje stały na niższym poziomie rozwoju, stąd te części odrodzonej Rzeczypospolitej były mocno zapóźnione w stosunku reszty kraju. Wicepremier, a jednocześnie minister skarbu, przemysłu i handlu Eugeniusz Kwiatkowski podjął się znacznych reform, między innymi tych dotyczących wschodnich województw Rzeczypospolitej. W 1936 roku rozpoczęto budowę Centralnego Okręgu Przemysłowego, obejmującego Radom, Lublin, Sandomierz i Przemyśl, co było przyczynkiem do polityki mającej stworzyć jedną „Polskę A”. W 1938 roku Kwiatkowski ogłosił 15 – letni plan rozbudowy Polski, którego ostatnim etapem była niwelacja różnic międzyregionalnych i ujednoczenie kraju pod względem gospodarczym. Plan ten jednak pokrzyżował wybuch drugiej wojny światowej.



Grafika 1. Plakat promujący plan 15 – letni min. Eugeniusza Kwiatkowskiego.

Po wojnie zmienił się kształt kraju, Polska utraciła Kresy, jednak nadal była zróżnicowana gospodarczo. Okres komunistyczny nie zmienił tego obrazu, a utrwalany przez prawie 50 lat tylko pogłębił różnice. Pomysłu na wschodnią część Polski nie było, regiony pozostały

głównie rolnicze, a przemysł skupiano w innej części kraju. Ludzie pracowali w nierentownych Państwowych Gospodarstwach Rolnych, małych i nierentownych firmach, ale absurdy gospodarki centralnie planowanej pozwalały im na życie na przyzwoitym poziomie. Upadek tego modelu ekonomicznego wiązał się z upadkiem komunistycznej koncepcji rolnictwa i wielu PGRów. Pojawiło się gigantyczne bezrobocie, nikła podaż miejsc pracy oraz wiele problemów społecznych, które ujawniły się po transformacji. Nawet odrobina wolnego rynku obnażyła sprzeczności poprzedniego systemu. Niestety ucierpieli na tym ludzie – często bez wykształcenia, bez możliwości pracy, uzależnieni od państwa i z masą problemów społecznych. Brakowało nie tylko kapitału rzeczowego – kapitał ludzki i społeczny był bardzo niskiej jakości. Polska wschodnia pozostała na gospodarczym poziomie sprzed kilkudziesięciu lat.

Transformacja ponownie nie przyniosła żadnych działań skierowanych konkretnie do najbardziej potrzebujących województw, aż do roku 2007, kiedy to uruchomiono w ramach funduszy unijnych Program Operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej”. Ma on na celu przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego tego regionu kraju poprzez uzupełnienie wojewódzkich programów operacyjnych. W czasie jego trwania do 2013 roku 5 województw należących do programu (warmińsko – mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie) otrzymało niewiele ponad **2,2 mld euro**¹, czyli około 9 mld zł – stanowi to mniej niż **1% łącznego PKB tego regionu** przez okres trwania programu. Od 2014 rozpoczyna się nowa perspektywa budżetowa, w której nie wiadomo jeszcze czy będzie program dedykowany specjalnie dla ściany wschodniej.

Jak można zobaczyć problem różnic rozwojowych między Polską wschodnią i zachodnią zaczął powstawać już w XVIII wieku pod zaborami, a istnieje w świadomości obywateli od odzyskania niepodległości. Jednak warunki zewnętrzne (II wś), nieudolność systemowa (komunizm) czy polityczna (najnowsze dzieje) nie pozwoliły na realizację pełnej polityki wobec regionów wschodnich, celem ich przyspieszonego wzrostu.

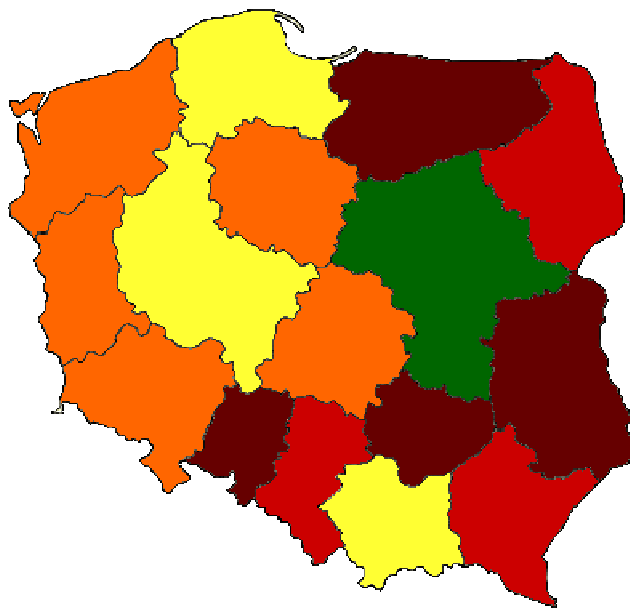
¹ www.fundusze-strukturalne.gov.pl.


2. Diagnoza sytuacji

Główny Urząd Statystyczny publikuje corocznie raport pod tytułem „Regiony Polski”, w którym ukazane są przekroje każdego z województw pod kątem najważniejszych danych statystycznych. Zestawienie ich w szeregu czasowym pozwala na ukształtowanie obrazu kraju w podziale na województwa i obserwację pod kątem istnienia „Polski A i B”.

2.1 Ludność – saldo migracji

Sytuacja demograficzna może być jednym z wyznaczników szeroko pojętego rozwoju – z reguły mieszkańcy wyjeżdżają do miejsc bardziej rozwiniętych ze względu na chęć poprawienia swojego poziomu życia. Główny Urząd Statystyczny publikuje dane dotyczące salda migracji w województwach na pobyt stały, obejmujące migracje międzywojewódzkie i zagraniczne. Inaczej mówiąc, współczynnik ten pokazuje czy do regionu więcej osób przyjechało czy wyjechało, zarówno z zagranicy jak i z innych części kraju. Miarą jest liczba osób, która wyjechała na 1000 mieszkańców województwa. Średnie saldo migracji dla kraju to **-0,78 osoby na 1000 mieszkańców**. Wskaźnik obejmuje jednak tylko osoby, które wyjechały na stałe. Objęcie statystyką osób, które opuściły swoje miejsce zamieszkania czasowo powiększyłoby różnice między regionami.



więcej niż 1	
od 0 do 1	
od -1 do 0	
od -2 do -1	
mniej niż -2	

Mapa 1. Średnie saldo migracji międzywojewódzkiej i zagranicznej na pobyt stały w osobach na 1000 mieszkańców z lat 2006 - 2012.

Jak można zauważyć wzrosty notują tylko 4 województwa o największych ośrodkach miejskich. Do nich można dołączyć województwo dolnośląskie, którego średnia jest bliska zeru, a której wartość jest zaniżona przez słaby rok 2006. Od 2009 włącznie region ten notuje wartości dodatnie.

Reszta kraju boryka się z odpływem mieszkańców, przy czym **największe problemy dotyczą województwa ściany wschodniej i południa**. Najgorszy wynik (-2,77) miało

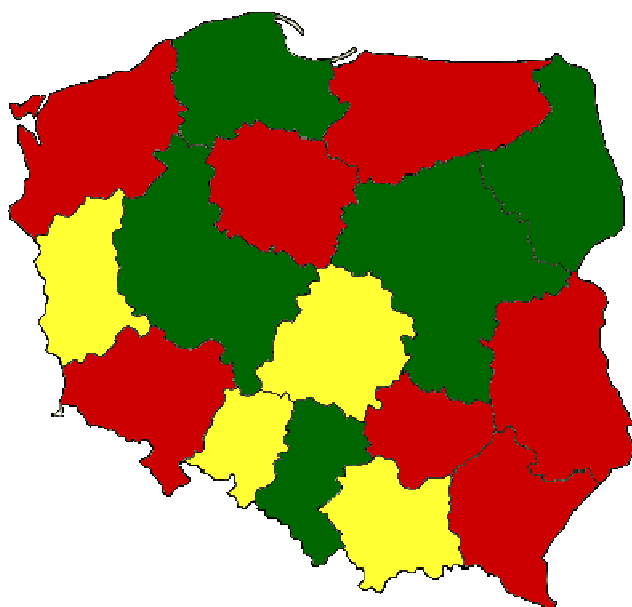
województwo opolskie, kolejne pozycje końcowe zajmuje lubelskie (-2,37) oraz warmińsko – mazurskie (-2,3).




2.2 Rynek pracy

Obserwacja rynku pracy może pozwolić na wysunięcie wniosku o poziomie gospodarczym i społecznym regionu. Może dać odpowiedź na pytanie o atrakcyjność regionu, a także o to, jakiej jakości pracę oferuje społeczeństwo. Wysoka stopa bezrobocia może świadczyć o braku miejsc pracy lub niedostosowaniu społeczeństwa do wymagań rynku pracy. Przede wszystkim jednak obrazuje stopę życia mieszkańców, jako że istnieje dość klarowny związek między brakiem pracy, a ubóstwem.

Stopa bezrobocia według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL)

Jak widać na poniższej mapie, ciężko jest znaleźć wyraźny wzór, według którego region wschodni stoi niżej niż reszta kraju. Nie wynika to jednak z niskiego bezrobocia w tym obszarze, tylko z równie wysokiego bezrobocia w zachodniopomorskim, dolnośląskim i kujawsko – pomorskim. Po nieco głębszej analizie można dostrzec, że 4 z 5 województw uznawanych za „kategorii B” ma wyższą średnią stopę bezrobocia niż średnia krajowa, która wynosi **10,1%** i jedynie Podlasie dorównuje liderom.

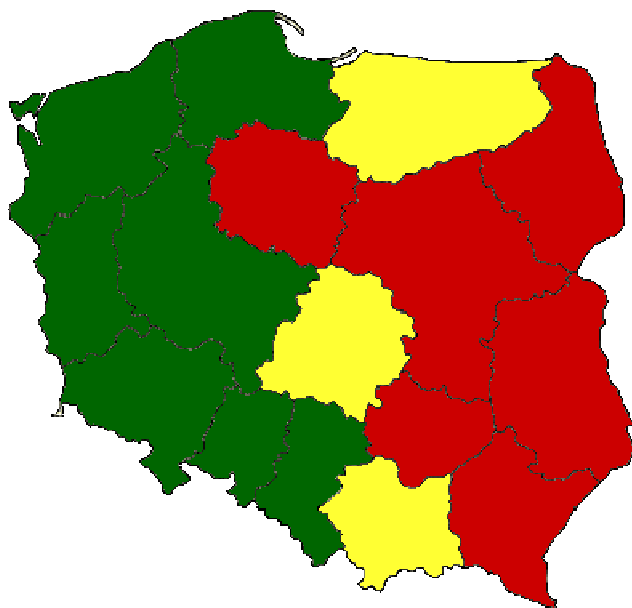





< 9%	
9% - 10,1%	
> 10,1%	

Mapa 2. Średnia stopa bezrobocia w procentach wg BAEL w latach 2006 – 2012.

Udział bezrobotnych dłużej niż 1 rok wśród bezrobotnych ogółem

Bardzo istotną wartością jest to ile osób pozostających bez pracy, taka sytuacja dotyka już dłużej niż rok. Jest ona bardzo niekorzystna dla tych osób, gdyż mogą one nie nadążać za rozwojem swojej branży i wypadać z rynku pracy. W dużej mierze może to prowadzić do wykluczenia społecznego. Rozkład tego wskaźnika może być interpretowany jako różnice w poziomie rozwoju społecznego, a także być podstawą dla wniosków o potencjale rozwojowym regionu. **Średnia krajowa to 35,6%**.



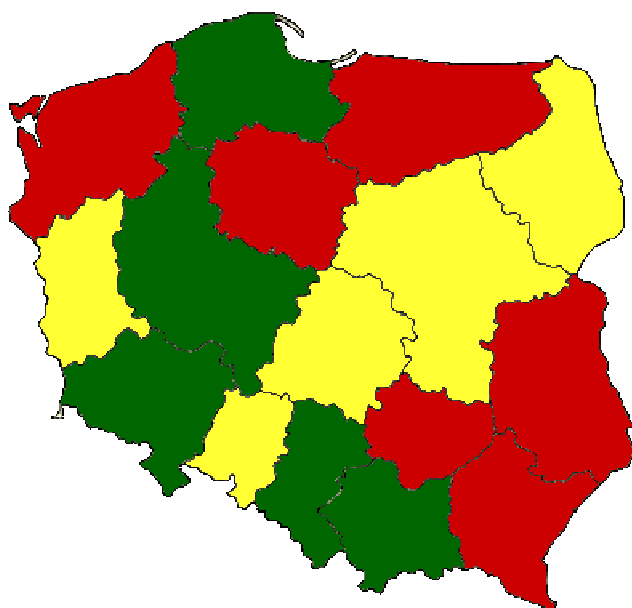
< 34%	
34% - 37%	
> 37%	




Mapa 3. Średni udział bezrobotnych dłużej niż 1 rok wśród bezrobotnych ogółem w procentach w latach 2006 – 2012.

Jest dostrzegalny pewien wzór, według którego mieszkańcy wschodniej części Polski w większym stopniu pozostają bez pracy ponad rok niż pozostali obywatele. Do 4 z 5 województw objętych programem unijnym „Polska Wschodnia” dołączyło również mazowieckie oraz kujawsko – pomorskie.

Udział bezrobotnych dłużej niż 1 rok w ludności aktywnej zawodowo

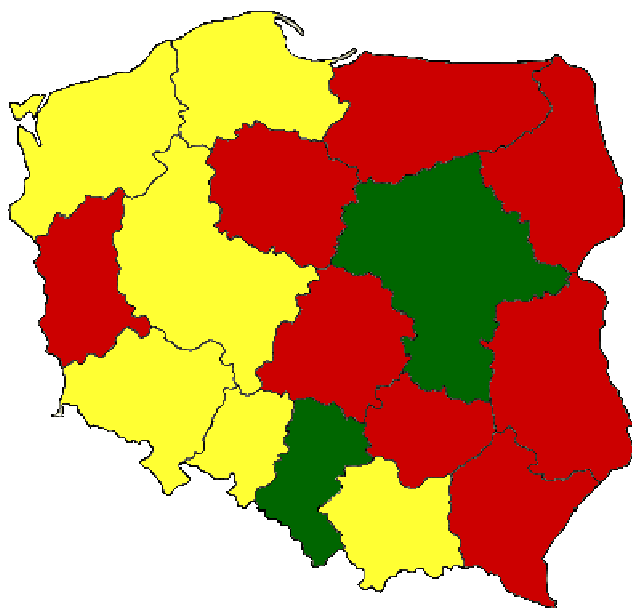
Sytuacja wygląda podobnie, gdyby się przyjrzeć udziałowi trwale bezrobotnych w ludności aktywnej zawodowo ogółem. Kilka regionów zamienia się miejscami, jednak stawkę zamyka ściana wschodnia. **Średni udział w całym kraju wynosi 4,8%.**






< 4%	
4% - 5%	
> 5%	

Mapa 4. Średni udział bezrobotnych dłużej niż 1 rok w ludności aktywnej zawodowo w procentach w latach 2006 – 2012.

Wynagrodzenia



> 100%	
90% - 100%	
< 90%	

Mapa 5. Średni udział wynagrodzenia w przeciętnym krajowym w procentach w latach 2006 – 2012.

Mapa numer 5 prezentuje, że mieszkańcy województw wschodnich, razem z częścią centralnej Polski oraz lubuskim zarabiają ponad 10% mniej niż przeciętny obywatel. W najgorszej sytuacji są województwa podkarpackie oraz warmińsko – mazurskie (odpowiednio 83,2% i 83,5%). Dla kontrastu – mazowieckie to ponad 126%. Sytuacja w niektórych regionach jest jednak dynamiczna. Powoli maleje przewaga Mazowsza, z kolei wzrasta wskaźnik łódzkiego i Lubelszczyzny. Pomorze z kolei spadło poniżej średniej w ciągu badanego okresu.

FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa
tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471, www.republikanie.org

2.3 Ekonomia

Rozwój gospodarczy najczęściej mierzony jest w wytwarzanym produkcie krajowym brutto. Ukazuje on jaka jest wartość wytworzonych dóbr i usług, czyli innymi słowy wykonanej pracy w danym regionie. Ewentualne różnice na mapie Polski mogą świadczyć o różnej produktywności, która z kolei może świadczyć o zapóźnieniu gospodarczym. Przekłada się to bezpośrednio na zamożność społeczeństwa, a dalej na ich stopę życia.

Udział w wytwarzaniu PKB

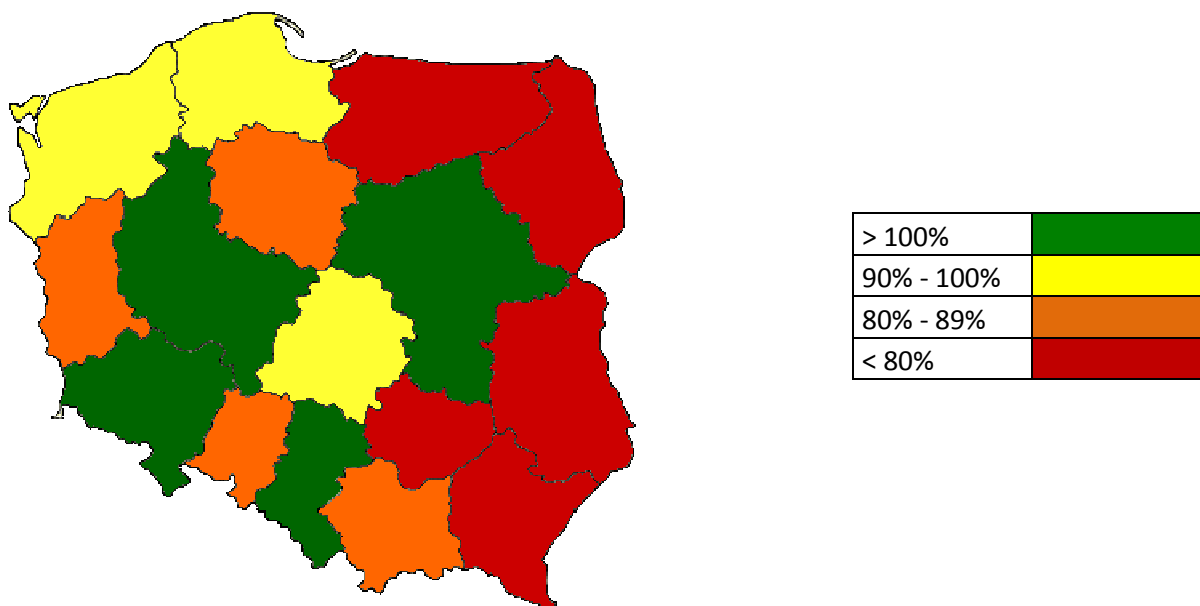
Pozycja	Województwo	Udział
1	mazowieckie	21,5%
2	śląskie	13,2%
3	wielkopolskie	9,4%
4	dolnośląskie	8,1%
5	małopolskie	7,4%
6	łódzkie	6,2%
7	pomorskie	5,6%
8	kujawsko - pomorskie	4,7%
9	zachodniopomorskie	4,0%
10	lubelskie	3,9%
11	podkarpackie	3,8%
12	warmińsko - mazurskie	2,8%
13	świętokrzyskie	2,6%
14	lubuskie	2,3%
15	podlaskie	2,3%
16	opolskie	2,3%

Tabela 1. Średni udział w procentach w wytwarzaniu polskiego PKB w latach 2006 – 2012.

Powyższa tabela prezentuje, ile PKB wytwarza każde z województw. Jak łatwo dostrzec najmniejszy udział ma grupa województw wschodnich. Ponad 21% ludności Polski wytwarza około 15% PKB. Inaczej rzecz ujmując: około 15% PKB jest wytwarzane na ponad 31% powierzchni kraju. Udziały te zachowują się bardzo stabilnie na przestrzeni lat. Zauważalne wzrosty notują jedynie Mazowsze i Dolny Śląsk.

PKB per capita

Mimo dużej obrazowości, udział w wytwarzanym PKB nie jest zbyt precyzyjną miarą. Zależy on nie tylko od produktywności mieszkańców, ale także od ich liczby. Znacznie bardziej miarodajne jest PKB per capita, czyli PKB na 1 mieszkańca. Usuwa on z wyniku zmienną jaką jest liczba ludności. W latach 2004 – 2010 średnie PKB per capita wynosiło **30 627 zł** rocznie.



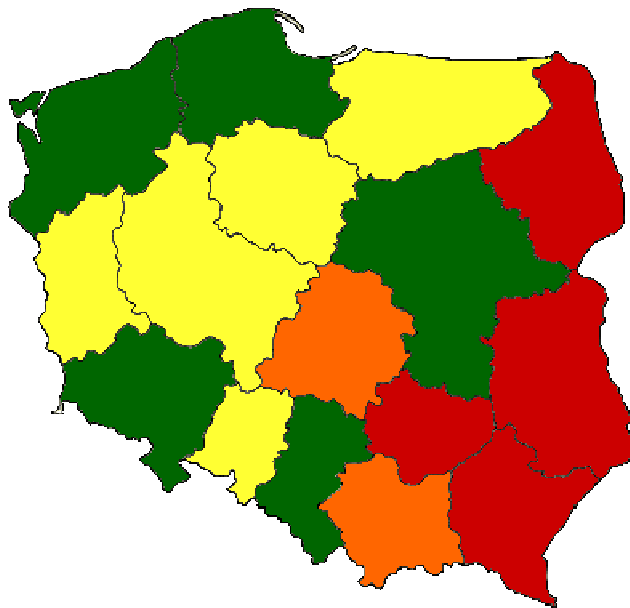
Mapa 6. Średnie PKB per capita w stosunku do krajowego w procentach w latach 2004 – 2010.





Mapa 6 prezentuje rozkład stosunku średniego PKB per capita dla województw do średniego PKB per capita dla Polski. Najwyższy współczynnik notuje mazowieckie (prawie 159%), a dalej śląskie (prawie 108%), dolnośląskie (107%) i wielkopolskie (106%). Na drugim końcu skali znajduje się Polska wschodnia: świętokrzyskie (prawie 77%), warmińsko – mazurskie (75%), podlaskie (prawie 74%) oraz podkarpackie i lubelskie (po 68%). Oznacza to, że przeciętny mieszkaniec tych regionów wytwarza o 20 – 30% mniej PKB niż przeciętny Polak. Pozwala to na wysnucie wniosku o dużo niższym poziomie rozwoju gospodarczego tej części kraju. Ponadto duże znaczenie ma też dynamika tych wartości: od 2004 roku zwiększają się one dla województw ze stolicami w Warszawie i Wrocławiu. Pozostałe obszary wykazują ujemną dynamikę, co oznacza nic innego jak coraz większe rozwarstwienie gospodarcze i powiększanie przewagi liderów. Najbardziej bolesne jest to właśnie dla wschodnich części Polski – nie dość, że są one najbiedniejsze, to jeszcze nie ma mowy o doganianiu i zmniejszaniu rozmiarów tego zjawiska. Zostają one coraz bardziej z tyłu.

Wartość dodana brutto na 1 pracującego

Wartość dodana brutto oznacza wartość produkcji sprzedanej pomniejszonej o koszt jej wytworzenia i skorygowana o saldo dopłat i podatków. Niska wartość oznacza niskie zyski przedsiębiorców, czyli np. wysokie koszty produkcji. Średnia wartość w Polsce w latach 2004 – 2010 wynosiła **75 745 zł na 1 pracownika**.

Poniższa mapa prezentuje rozkład średniej wartości dodanej brutto w stosunku do średniej wartości dla całego kraju w analizowanych latach 2004 – 2010. Regionalnie najstabilniej wypada wschód. Wśród województw zdecydowanie prowadzi mazowieckie (132%) przed dolnośląskim (113%) i śląskim (110%). Ostatnie plasuje się lubelskie (69%), później podkarpackie (71%) i świętokrzyskie (76%). Ze ściany wschodniej najlepszy wynik osiągnęło warmińsko – mazurskie – nieco ponad 90%.



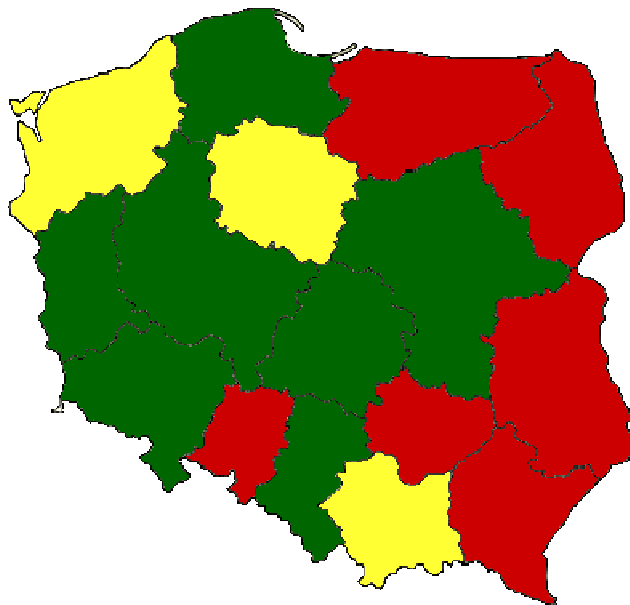
> 100%	
90% - 100%	
80% - 90%	
< 80%	




Mapa 7. Średnia wartość dodana brutto na 1 pracownika w stosunku do średniej krajowej w procentach w latach 2004 – 2010.

2.4 Inwestycje i rozwój

Wartości z zakresu inwestycji mogą świadczyć o potencjale regionu i ich postrzeganiu przez inwestorów. Z kolei wskaźniki dotyczące rozwoju i innowacji mogą obrazować poziom rozwoju społeczno – gospodarczego.

Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca

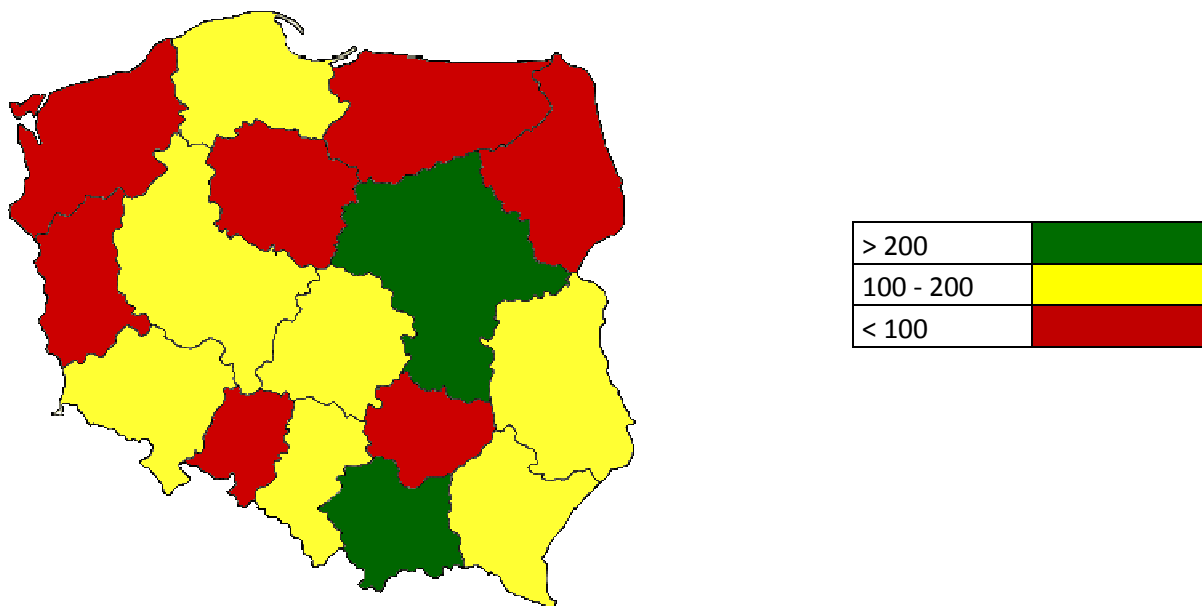


> 5000	
4000 - 5000	
< 4000	

Mapa 8. Średnie nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca w zł w latach 2005 – 2011.

Rozkład nakładów inwestycyjnych ukazuje, że inwestorzy koncentrują swą aktywność głównie w zachodniej i centralnej części kraju. Najuboższe województwa są marginalizowane, co powiększa lukę rozwojową między nimi, a pozostałymi. Wpływ na to może mieć wiele czynników, ale najważniejszymi zdają się przede wszystkim zapóźnienie na płaszczyźnie społecznej i niska jakość kapitału ludzkiego.

Nakłady na działalność badawczą i rozwojową



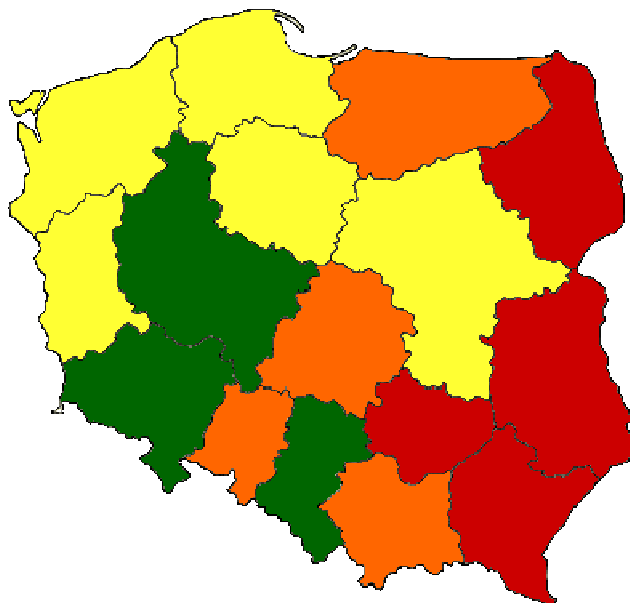
Mapa 9. Średnie nakłady na B+R na 1 mieszkańca w zł w latach 2005 – 2011.





Nakłady na działalność badawczą są mocno zróżnicowane w całym kraju. Przewoduje Mazowsze z wynikiem prawie 700 zł na osobę, a dalej jest Małopolska (prawie 300). Później większość województw osiąga zbliżone wartości w przedziale 100 - 200, a stawkę zamykają lubuskie (35 zł) i opolskie (46 zł). W tej kategorii wartości rozkładają się raczej horyzontalnie – najniższe nakłady przypadają na północną część kraju z wyjątkiem pomorskiego.

2.5 Transport

Często szanse rozwojowe utożsamia się z infrastrukturą i jej wielkością, jakością i różnorodnością. **Jest to warunek konieczny, ale nie wystarczający.** Aby region mógł się rozwijać, musi posiadać rozwiniętą sieć dróg dobrej jakości, sieć kolejową, dostęp do mediów itd. Jednak nawet obszar o świetnej infrastrukturze nie jest atrakcyjny dla inwestorów, jeśli ma do zaoferowania niewiele poza nią. Jednak jej brak jest gigantyczną barierą dla rozwoju gospodarczego. Pod uwagę wzięto sieć dróg ekspresowych i autostrad, z tego względu, że ostatnimi laty był to obszar, na którego rozwój stawiano duży nacisk. Poza tym, wśród dostępnych w raporcie danych, wielkość ta ma większe znaczenie dla atrakcyjności inwestycyjnej niż drogi o twardej nawierzchni, które biorą pod uwagę drogi lokalne o marginalnym znaczeniu.

Sieć autostrad i dróg ekspresowych

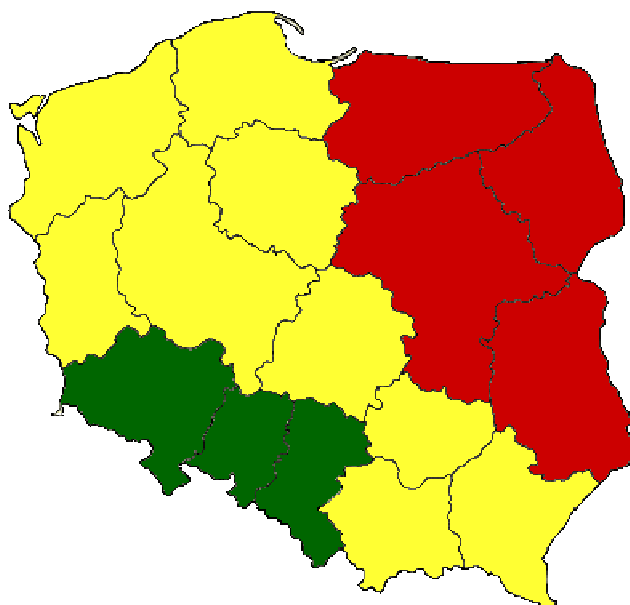





> 9%	
6% - 9%	
3% - 6%	
0% - 3%	

Mapa 10. Liczba km dróg ekspresowych i autostrad w całkowitej liczbie km dla Polski w procentach w 2011 roku.

40% dróg ekspresowych i autostrad znajduje się w województwach wielkopolskim, śląskim i dolnośląskim. Większość pozostałych województw osiąga zbliżone do siebie wyniki, jednak ściana wschodnia, a w szczególności podkarpackie, lubelskie i podlaskie wypadają wręcz tragicznie. W roku 2011 w tych trzech województwach było **0,2% wszystkich dróg ekspresowych i autostrad**. W przeliczeniu na kilometry daje to wynik **4 kilometry (cztery)**.

Gęstość sieci kolejowej



> 8	
5,5 - 8	
3 - 5,5	

Mapa 11. Liczba kilometrów eksploatowanych torów kolejowych na 100 km² w 2012 roku.

FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

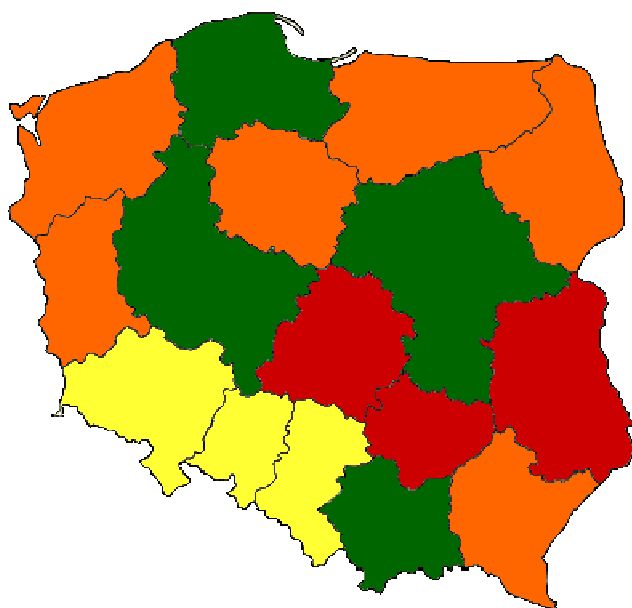
ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa
tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471, www.republikanie.org





Najgęstsza sieć kolejowa występuje na Śląsku, co związane jest z wysokim stopniem rozwoju przemysłu. Najsłabiej sytuacja wygląda w województwach północno – wschodniej Polski oraz Mazowszu. Średnia gęstość dla Polski wynosi 6,87 km na 100 km².

Przytoczone informacje jasno pokazują o utrzymujących się różnicach w rozwoju społeczno – gospodarczym między wschodnią częścią kraju a jego resztą.

2.6 LHDI

Local Human Index Development to wskaźnik opracowany przez Biuro Projektów Organizacji Narodów Zjednoczonych w Polsce, przy udziale Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Szkoły Głównej Handlowej pokazujący ogólny poziom rozwoju społeczeństwa na szczeblu wojewódzkim. Pod uwagę bierze on dochody społeczeństwa, poziom ochrony zdrowia oraz edukacji. Zamożność mierzona jest wskaźnikiem, który bierze pod uwagę dochody przed opodatkowaniem, dochody z rolnictwa oraz wydatki socjalne. Zdrowie to średnia oczekiwana długość życia noworodka i współczynnik zgonów z powodu raka i chorób układu krążenia, a edukacja to odsetek dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej oraz średni wynik z części matematyczno – przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego. Wynik przyjmuje wartości z przedziału 1 – 100, średnie LHDI dla Polski na poziomie województw wynosi **45,68**.



> 50	
45 – 50	
40 – 45	
< 40	

Mapa 12. Wskaźnik LHDI z 2010.

Mapa 12 nie wyznacza klarownego podziału na Polskę wschodnią i resztę kraju. Region ten jest w końcówce skali, ale podobnie jak województwa zachodnie (lubuskie i zachodniopomorskie) oraz centralne (kujawsko – pomorskie i łódzkie). Wynika to z tego, że te województwa również są pozostawiane w tyle przez najdynamiczniejsze regiony. Jeśli jednak rozłożyć wskaźnik na jego składowe, to zobaczymy, że jeszcze przewyższają ścianę wschodnią pod względem zamożności, a wypadają słabiej pod względem edukacji i przede wszystkim zdrowia. W tych dziedzinach ściana wschodnia znajduje się odpowiednio: w środku i na czele stawki województw. Ostatnie miejsca zajmuje pod względem zamożności – Podkarpacie, najslabsze ma wynik 24,09, a najlepsze Mazowsze 60,84.

2.7 Fundusze unijne

Europejskie fundusze w swoim założeniu mają wspierać rozwój regionalny. Duża ich część przyznawana jest ze względu na kryterium PKB per capita w stosunku do średniej unijnej. Polskie województwa kwalifikują się do tych środków. Ponadto środki przyznawane są z innych funduszy, a wydzielane przez rząd w postaci różnych programów operacyjnych. Dla województw wschodnich stworzono specjalny program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Przyjrzyjmy się jak duże są to fundusze.

Od momentu wstąpienia do Unii Europejskiej, Wspólnota dofinansowała różne inicjatywy kwotą ponad 300 mld zł. Stanowiło to niecałe 2% PKB dla tego okresu. 5 wschodnich województw zostało wsparte kwotą ponad 70 mld zł, czyli około 4% ich PKB. RPO Polska Wschodnia z kolei stanowiło mniej niż 1% PKB w latach 2007 – 2013.

Pamiętać należy jednak, że duża część środków jest przeznaczana na rolnictwo (premie i dofinansowania), odszkodowania za utratę miejsca pracy czy budowę obiektów, których nie można określić bodźcem rozwojowym (aquaparki, fontanny itd.). Biorąc pod uwagę to wszystko widzimy, że fundusze europejskie nie stanowią znaczącej wielkości w stosunku do wielkości produktu tych regionów. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że bez całej reszty środków unijnych wielkość inwestycji byłaby pokaźnie niższa.

Ponadto, patrząc na wielkość środków przeznaczoną na kategorię „badania i innowacje” zobaczymy, że w skali kraju zostało przeznaczone niewiele ponad 26 mld zł, co stanowi mniej niż 10% wszystkich środków.

Konkluzję jaką można wysnuć jest taka, że fundusze unijne nie są aż tak znaczącymi środkami, żeby być samodzielnie radykalnym bodźcem do rozwoju. Ponadto duża część z nich alokowana jest w sposób nieefektywny na przedsięwzięcia nieopłacalne lub nierozwojowe. Stąd, aby były skuteczniejsze należałoby zreformować sposób ich przyznawania. Pamiętać jednak trzeba, że środki unijne nie są i nie będą (ich ilość się zmniejszy) remedium na lukę w rozwoju gospodarczym. Są one wyłącznie jednym z wielu dostępnych narzędzi, które można wykorzystać. Leży to w gestii samych samorządów. Niestety, wielokrotnie burmistrzowie i wójtowie szczycą się ilością pozyskanych funduszy unijnych, co jest podejściem bardzo populistycznym. Znacznie bardziej istotna jest kwestia, na jaki cel zostały one pozyskane – ile stworzono miejsc pracy, przeprowadzono badań lub zarejestrowano patentów.

3. Strategie rozwoju regionalnego w innych krajach

Nie tylko Polska zmagają się z niespójnością ekonomiczną wewnątrz kraju. W swojej historii przechodziło przez podobne problemy wiele krajów, a niektóre nadal się z nimi nie uporały. Zaprezentowane zostaną rozwiązania i ich rezultaty w najbardziej znanych przypadkach: Niemcy, Włochy, Stany Zjednoczone, europejskie Południe oraz przykłady bardzo odległe geograficznie – Korea Południowa i Australia.

3.1 Niemcy i była NRD²

W momencie gdy Polska przechodziła zmiany wolnorynkowe na początku lat 90 – tych, przechodzili je też nasi zachodni sąsiedzi – NRD. Połączone one były ze zjednoczeniem z RFN i stworzeniem jednego państwa. Jednak po zjednoczeniu kraj nie stanowił monolitu. Silny zachód był jednością ze słabym i biednym wschodem tylko formalnie. Faktycznie były to dwie różne gospodarki różniące się niemal wszystkim.

Plan zjednoczenia gospodarczego Niemiec bazował na trzech najważniejszych założeniach:

1. Unia walutowa w stosunku 2:1 – założenie okazało się przestrelone, ponieważ na czarnym rynku płacono za zachodnią markę pięć wschodnich. Oderwanie kursu od rynku spowodowało ogromne problemy wschodnich przedsiębiorstw i bankructwo wielu z nich.
2. Polityka płac 1:1 – „Ossi” i „Wessi”, czyli Niemcy wschodni i zachodni mieli zarabiać nominalnie tyle samo. To założenie również zostało oderwane od rynkowych realiów i także miało destrukcyjny wpływ na podmioty gospodarcze ze względu na gwałtowne podniesienie kosztów pracy przy jednoczesnej produktywności na poziomie około 30 – 40% w stosunku do landów zachodnich.
3. Prywatyzacja – przeprowadzona została zbyt pośpiesznie. Sprzedawano w formie negocjacji (a nie np. aukcji) głównie inwestorom zachodnim, co spowodowało wyłączenie mieszkańców byłej NRD z tego procesu, a w efekcie brak kapitalistów wschodnioniemieckich, upadek wielu firm, niewytworzenie się dużych przedsiębiorstw. Ostatecznie gospodarka pozbawiona została silnych fundamentów.

Jednoczenie kraju przebiegało przede wszystkim w postaci transferów. Łączną ich wartość szacuje się na 1,6 bln euro (po odjęciu przepływów w odwrotnym kierunku). Efekt odbiega od zamierzonego. Nadal utrzymują się duże różnice w zamożności (nawet 30% mniejsze PKB per capita), sytuacji społecznej (dwukrotnie wyższe bezrobocie, wysokie niezadowolenie i podziały) czy gospodarce (niewielka liczba przedsiębiorstw silnych na rynku krajowym lub międzynarodowym). Dopiero od niedawna wyższy wzrost notują główne miasta wschodnich landów (Drezno, Lipsk, Erfurt i inne), które specjalizują się w konkretnych branżach, np. Solar Valley w trójkącie Drezno – Halle – Erfurt zajmująca się energią pochodzącą ze słońca. Jednak miasta te nie są tzw. lokomotywami rozwoju dla regionu. Nadrabiają one dystans do zachodu, wschód pozostawiając w tyle. Były to działania zgodne z postulatami R. Dornbusch'a, a przeciwne do postulatów wielu ekonomistów i Bundesbanku.

Niemcy miały o tyle łatwiej niż Polska, że ich podziały nie są tak głęboko zakorzenione jeśli chodzi o czas ich trwania. W Polsce sytuacja ta ma miejsce od czasów rozbiorów, u naszych

² Na podstawie: M. Moszyński, *Transformacja systemowa byłej NRD – oczekiwania a rzeczywistość. Oceny procesu w literaturze niemieckiej*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, 16.03.2012 oraz wywiad: prof. Udo Ludwig, *Niemcy też są podzielone na A i B*, www.obserwatorfinansowy.pl, 20.07.2010.

zachodnich sąsiadów od zakończenia II wojny światowej. Przed nią kraj był stosunkowo spójny gospodarczo.

3.2 Włochy i Mezzogiorno³

Włochy zmagają się z problemem rozwarstwienia gospodarczego już od wielu lat i nie bez przyczyny nazywane są „krajem dwóch prędkości”. Źródeł tego zjawiska eksperci dopatrują się w procesie zjednoczenia Italii rozpoczętym przed ponad stu pięćdziesięcioma laty. Już wtedy nastąpił podział społeczny między bogatą Północ i biedne Południe. Spowodowane to było przez utrwalenie różnic ekonomicznych w związku z ustaleniem niekorzystnego dla południowców kursu wymiany walut, nałożeniem obciążeń podatkowych, zniesieniem ceł na produkty rolne oraz brakiem reform. Postawiło ich to momentalnie w opozycji do aparatu państwowego, jako narzędzia opresji Północy wobec Południa, a w związku z tym nie wahano się wykorzystywać, nie zawsze legalnie, jego instytucji. Taki stan trwa do dziś. Według wielu psychologów i znawców tematów (często związanych z Północą) jest to zakorzenione w południowej mentalności. Jest to bardzo pochopny osąd, jednak nikt nie zaprzecza istnieniu problemu, z którym państwo od półtora wieku nie może sobie poradzić. Prowadzi to do wielu napięć społecznych, w których jedna część obywateli czuje się lepsza od drugiej – Włosi północni uważają Południowców za darmożjadów i nierobów, z kolei ci drudzy twierdzą, że pierwsi to groszorozy bez honoru i zasad, którzy ich wyzyskują.

Taki stan rzeczy znajduje swe odbicie w ekonomii Italii: PKB Północy to ponad 120% unijnej średniej, Południe to z kolei tylko 69%. Na Północy też PKB per capita jest wyższe niemal dwukrotnie, a wartość eksportu ponad dziesięciokrotnie. Szara strefa na Południu to dwukrotność średniej dla krajów OECD. Włoski rynek pracy także się różni w zależności od szerokości geograficznej: 3 – krotnie więcej południowców jest zarejestrowanych jako bezrobotnych niż ich rodaków z górnej części półwyspu Apenińskiego. W związku z tym setki tysięcy młodych ludzi rocznie wyjeżdża w poszukiwaniu pracy. Nie pomaga też to, że państwo jest jednym z większych pracodawców. Piotr Kowalczyk przytacza dane, według których w Lombardii na 1000 obywateli przypada 3,5 urzędnika, a w Abruzji już 26! Pracodawcy narzekają na niesubordynację pracowników w ich fabrykach, dominuje wszechobecna korupcja, a faktyczne rządy sprawuje mafia. Regiony południowe to czarne owce we włoskim stadzie.

150 lat to dużo czasu na podjęcie działań. Państwo włoskie rzeczywiście je podjęło, jednak okazały się nieskuteczne. W efekcie podziały się pogłębiły a wzajemne animozje narosły. W latach 50 utworzono Cassa del Mezzogiorno (Kasa Południa), w ramach której rząd zasilił południowe regiony dotacjami o łącznej wartości 140 mld euro w ciągu 40 lat. Jej cele były dwa: stworzenie 120 tysięcy małych gospodarstw oraz przyciągnięcie kapitału, m. in. dzięki inwestycjom państwa, których 60% było zlokalizowane na południe od Rzymu. Efekty jednak były mizerne: inwestycje były nierentowne, a region nie stał się lokomotywą wzrostu i nadal był zależny od dotacji. Na początku lat 90 – tych Kasę zlikwidowano. Odgórne inwestycje poniosły porażkę także w ramach funduszy unijnych. Ogromną część środków zdefraudowano, a niedokończone inwestycje straszą swoim widokiem. W związku z tym rząd włoski wystąpił z nową inicjatywą, mianowicie **fiskalnym federalizmem**. Polega to na tym,

³ Na podstawie: K. Bartman, *Włochy zapłacą za grzechy Południa*, www.obserwatorfinansowy.pl, 22.11.2011 oraz P. Kowalczyk, *Włoskie południe: gospodarka Penelopy*, www.obserwatorfinansowy.pl, 18.07.2010.

że południowe regiony utworzą federację z odrębnymi ciałami decyzyjnymi i budżetem i sami będą dbać o swój rozwój. Jednocześnie wartość subwencji zostanie ograniczona – obciążenie Północy, które wynosi niemal 4 tysiące euro rocznie na obywatela zostanie zmniejszone. Projekt ma obowiązywać przez mniej niż 10 lat i skutkować aktywizacją władz regionu, a w efekcie społeczeństwa. Ma przestać być zależne od państwa i samo rozwiązać swoje problemy, w czym administracja ponosiła permanentne porażki przez 150 lat.

3.3 Stany Zjednoczone i Appalachy⁴

Appalachy to rozległy górski region ciągnący się południkowo przez niemal całe Stany Zjednoczone, przez trzynaście stanów. Położony jest blisko wschodniego wybrzeża i charakteryzuje się dość dużym bogactwem naturalnym. Ukształtowanie terenu uniemożliwia jednak większe obszary upraw.

W wieku XIX i na początku XX, gdy cały kraj notował dynamiczny wzrost gospodarczy, rejon ten pozostawał w stagnacji. Mieszkańcy zajmowali się głównie rolnictwem na swoje potrzeby. Przyczyniło się do tego faktyczne odcięcie komunikacyjne regionu – trudno dostępny, poprzez ukształtowanie terenu, niedostatek dróg i torów kolejowych. Sytuacja ta zaczęła dochodzić do świadomości pozostałych Amerykanów w latach 40 – tych, głównie za sprawą dziennikarzy. Poziom życia mieszkańców porównywany był nawet do krajów trzeciego świata. Jednak pierwsza, i jedyna jak dotąd, spójna strategia pojawiła się dopiero w połowie lat 60 – tych jako element Poverty War (Wojna z Ubóstwem). W jej ramach powołano komisję Appalachian Regional Commission (Komisja Regionalna Appalachów), w skład której wchodzi politycy stanów położonych w regionie. Od jej założenia zainwestowała prawie 20 mld dolarów. Strategia inwestycyjna polegała głównie na rozwinięciu infrastruktury, szkolnictwa i ochrony zdrowia. Większość środków pochłonęła budowa sieci dróg i autostrad (prawie 4000 mil).

Wokół Komisji narosło wiele kontrowersji. Przede wszystkim stawiane są zarzuty alokacji zasobów w miejscach, które nie są najbardziej potrzebujące (tzw. *pork barrel*). Chodzi o to, że swoje udziały w Komisji zwiększały stany, które pierwotnie w obszar Appalachów zaliczane nie były. Wielu polityków w ten sposób zapewniało inwestycje w swoich okręgach, które często nie były potrzebujące. Dziennikarze mówią o tym, że nawet 2/3 okręgów włączonych w program nie należy do Appalachów i nie doświadczają ich problemów. Przyczyną takiego zjawiska był bardzo słaby nadzór nad działaniami Komisji oraz brak jasnych reguł kwalifikujących do otrzymania pomocy. Alokacja środków zależała od woli decydentów w ARC.

Efekty prawie pół wieku działania Komisji są dwuznaczne. Z jednej strony można powiedzieć, że poziom biedy wyraźnie się zmniejszył, ale jednocześnie na niektórych obszarach jest znacznie większy niż w reszcie kraju. Standard życia poprawił się i obywatele mają dostęp do podstawowych świadczeń społecznych i infrastruktury, ale z drugiej strony luka w poziomie dochodu nie została zasypana, mało tego, nawet się zwiększyła. Zbudowano autostrady, które w końcu połączyły region z resztą kraju, jednak inwestorzy nie

⁴ Na podstawie: J. P. Ziliak, *The Appalachian Regional Development Act and Economic Change*, University of Kentucky, 16.09.2010 oraz M. Ferencik i J. Riepenhoff, *Mountain money*, The Columbus Dispatch, 26.09.1999.

przyjeżdżali nimi masowo, ruch odbywał się raczej w drugą stronę – gros mieszkańców wyjechał do bardziej rozwiniętych stanów.

3.4 Hiszpania i Grecja

Kraje te to wprawdzie nie są województwa, ale cały kraj możemy potraktować jako region unijny. W rzeczywistości Unia Europejska prowadziła i nadal prowadzi politykę dążącą do realnej konwergencji słabszych gospodarczo krajów, w tym Grecji i Hiszpanii. Rozpatrywanie ich więc w kontekście regionów Wspólnoty jest uzasadnione.

Grecja jest wspierana unijnymi funduszami już od długiego czasu. Od roku 1994 przyjęła w formie dotacji łącznie ponad 100 mld euro (nie wliczając pokryzysowych bail – out'ów). Do 1999 otrzymała ponad 20 mld euro na rozwój sieci drogowej, a w późniejszej perspektywie 25 mld z funduszy strukturalnych. Ponadto dofinansowano rolnictwo kwotą 3 mld euro rocznie oraz wypłacano 3 mld euro z funduszu spójności⁵.

Greckie inwestycje (nie tylko z funduszy UE) wyglądały przed kryzysem całkiem przyzwoicie. Ich efektywność była dwukrotnie wyższa niż unijna, a kapitałochłonność niższa o około 1/3⁶. Jednak sam wzrost PKB na poziomie 3-4% nie imponował, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę stopień zadłużenia. Innymi słowy trzeba pamiętać o zastosowanej dźwigni finansowej. O ile sam zwrot z inwestycji był co najwyżej przeciętny, o tyle ich regres już bardzo wysoki. Problemem Greków stało się wysokie zadłużenie oraz słabość strukturalna. Strefa realna gospodarki okazała się mało konkurencyjna. Wysokie nakłady inwestycyjne nie przełożyły się na fundamenty gospodarcze Grecji i okazało się, że wzrost gospodarczy był sztucznie podtrzymywany.

Grecki casus pokazuje, że inwestycje odgórne można przeprowadzać pozornie efektywnie, jednak jeśli brak jest oddolnego zaangażowania i przedsiębiorczości, środki te lokowane są niewłaściwie (jest to tradycyjny problem w przypadku podziału centralnego) i nie są w stanie pokryć wzrastającego zadłużenia, którym zostały sfinansowane.

Hiszpania jest sztandarowym przykładem nieudanych inwestycji. Opuszczone lotniska i osiedla, nieużywane i niedokończone autostrady. To wszystko jest rzeczywistym dowodem na nietrafność wielu inwestycji. Wiele z nich sfinansowano środkami unijnymi lub z budżetu centralnego. Jednak jest to dowód przede wszystkim na błędne założenie o przyspieszonej konwergencji dzięki wspólnej walucie, które legło u podstaw strefy euro. Liczono na to, że w związku z tym, że koszty pracy w krajach południa są niższe nastąpi przepływ kapitału z krajów najbogatszych, co pozwoli na dynamiczny rozwój gospodarki i wyrównanie różnic. Rzeczywiście kapitał przepłynął. Jednak został ulokowany w nieefektywnych sektorach gospodarki (np. budownictwo – stąd wiele nigdy nie zamieszkałych osiedli). Liczono, że zostanie zainwestowany w szeroko pojęty sektor eksportowy, charakteryzujący się największą produktywnością, jednak jak powiedziało wielu ekonomistów „poszedł w beton”. Szybki wzrost sektora budowlanego wiązał się ze wzrostem płac w tym sektorze. To z kolei wspomagało wzrost płac w całej gospodarce i w związku z tym kraj utracił konkurencyjność. Rozpoczęła się korekta związana z zamknięciem wielu nierentownych inwestycji, upadkiem

⁵ Tomasz Cukiernik, *Grecję wykończyły dotacje*, Opcja na prawo, 5/2010.

⁶ Anna Szymczak, *Próba oceny makroekonomicznej efektywności inwestycji w wybranych gospodarkach UE*, rozdział 8 książki D. Kopycińskiej, *Polityka Unii Europejskiej*, Szczecin, 2008.

firm, wysokim bezrobociem, przejęciem długów banków przez państwo, co z kolei spowodowało wzrost zadłużenia sektora publicznego.

Widzimy ponownie, że odgórna alokacja zasobów zakończyła się porażką. Początkowy bum inwestycyjny okazał się być sztucznie wspomaganym i teraz straszy nowymi, ale opuszczonymi obiektami. Podobna sytuacja może dotknąć również całej Polski, gdy zbyt wcześnie wejdziemy do strefy euro. Gospodarka, która jest gospodarką „goniącą”, taka jak nasza nie może być stabilna w warunkach niskich stóp procentowych. Nagłe wejście do strefy euro zdestabilizowałoby ją, co wiązałoby się z przykrymi konsekwencjami, podobnymi do tych w krajach Południa.

3.5 Korea Południowa

Korea Południowa nie miała problemów rozwarstwienia ekonomicznego na poziomie regionów, ale polityka nastawiona na dynamiczny wzrost ich przysporzyła. Jest to ciekawy przykład, z tego względu, że Korea po II wojnie światowej znajdowała się na zbliżonym poziomie rozwoju jak Polska, jednak jej wzrost odbywał się w odmiennych warunkach.

Wyjście Japończyków z Korei było dużym wstrząsem dla jej gospodarki, przede wszystkim dlatego, że ogromna część (nawet 80%) produkcji była uzależniona od kraju kwitnącej wiśni. Z dwóch Korei to ta Północna była na wyższym poziomie gospodarczego rozwoju. Była bardziej zindustrializowana, dominował przemysł ciężki, miała zasoby i rozwinięty sektor energetyczny. Południowy sąsiad z kolei dysponował przede wszystkim obszarami rolniczymi i lekkim przemysłem. Był to kraj bez zasobów, wiecznie przeludniony i produkcją bliską zera. Czekali więc na niego ogromne wyzwania.

Początkowy rozwój był typowy dla krajów powojennych – ogromne korzyści z niskiej bazy, czyli dynamiczny rozwój, ale wsparcie międzynarodowe, konieczność importu żywności, hiperinflacja (z powodu niekontrolowanej podaży pieniądza) oraz szybki wzrost demograficzny niwelujący wzrost PKB per capita. Dodatkowo rozwój był przerywany przez wojnę koreańską lub naciski północnego sąsiada. Pojawiały się problemy z inflacją i nadmiernym deficytem. Jednak było kilka czynników, które pomogły Korei Południowej awansować do gospodarczej czołówki świata.

Po kilku latach rządów armii, władza trafiła z powrotem do polityków. Korea opracowała strategię konwergencji, według której stają się państwem eksportowym. Gospodarkę tworzył głównie przemysł prosty, np. producenci samochodów. Program ten (w późniejszych latach pojawiały się kolejne) składał się z kilku komponentów, m.in. rozwój energetyki, promocja eksportu przy jednoczesnym ograniczaniu importu, nakłady na edukację (m.in. wysyłanie studentów na amerykańskie uniwersytety) i badania oraz podział majątku między klany rodzinne i utworzenie tzw. chaebolów. Było to właściwie stworzenie właścicieli kapitału niejako „z nadania”. Taka alokacja kapitału była może mało sprawiedliwa, jednak z kilku powodów właściwa. Przede wszystkim firmy te stać było na konkurowanie na rynku międzynarodowym, głównie azjatyckim. Pozwoliło im to na dalsze akumulowanie kapitału. Jednak chaebole stwarzały wiele problemów. Były one naturalnym środowiskiem dla nepotyzmu i korupcji, a z ich ekonomiczną siłą (nawet 70% koncernów należy do tych klanów) musiały liczyć się kolejne rządy. Jednak w latach 90 – tych dokonano pewnego przełomu w sposobie funkcjonowania tych organizacji. Wprowadzono reformy, według których koncerny te musiały skupić się na biznesie core’owym i pozbyć się spółek z nim

niezwiązanych, musiały zmienić sposób zarządzania i zatrudnić profesjonalistów, zmieniono regulacje prawne dotyczące księgowości oraz dziedziczenia. Ponadto klany mają zakaz działania jednocześnie w przemyśle i na rynku bankowym, górny limit inwestycyjny oraz ratowania bankrutujących spółek koncernu. Koreańczycy bardzo wyraźnie dostrzegają korzyści jakie osiągnęli dzięki takiej polityce (czołowe koncerny świata będące motorem napędowym gospodarki), ale także problemy jakie to spowodowało (trudności sektora MSP lub rozwarstwienie ekonomiczne).

Odgórny rozdział kapitału okazał się niezłym pomysłem na rozwój, jednak nie prowadzono jednocześnie polityki mającej zaradzić koncentracji biznesu w kilku ośrodkach. Biznes i przemysł skupia się głównie w Seulu (północ kraju) i kilku innych miastach (południe). Niemal połowa ludności mieszka w dziesięciu największych miejscowościach. Pozostała, ogromna część kraju jest obszarem agrarnym o bardzo niskiej wydajności. Rząd musi prowadzić politykę ograniczającą import ryżu, aby chronić krajowy sektor rolniczy. WTO jednak naciska na tą regulację i w kolejnych latach ochrona celna będzie stopniowo znoszona. Prowadzone programy mają jedynie charakter doraźny, co mocno kontrastuje z długoterminowymi strategiami i celami całego państwa. Pomijają one jednak niektóre problemy gospodarcze.

3.6 Australia⁷

Australia zmagają się z rozwarstwieniem ekonomicznym między regionami w dość dużej skali i od długiego czasu. Spektrum problemów jest szerokie: gospodarka, demografia, społeczeństwo. Na pewno kluczowym czynnikiem dla takiego rozwoju sytuacji jest klimat, który w środkowej części kraju nie zachęca do osiedlania i zakładania biznesu. Znacznie bardziej przyjazne jest wybrzeże. Społeczeństwo i politycy dostrzegali te problemy i już od lat 60 – tych XX wieku prowadzi się różnego rodzaju polityki regionalne. Ich podejście można opisać jako „europejskie” czyli duże transfery z rządu do władz lokalnych. Zmieniło to się za rządów Johna Howarda. Mimo problemów natury politycznej (afery), udało mu się zmienić podejście do rozwoju regionów.

Nowa polityka regionalna charakteryzowała się podejściem tzw. bottom – up. Można to zobrazować jako nacisk na aktywny udział struktur lokalnych w procesie kreowania polityki regionalnej. Zdecentralizowano ją w zupełności, a odpowiedzialność za działania i rezultaty przekazano samorządom. Współpraca na linii rząd centralny – rząd lokalny ma z zasady opierać się na partnerstwie. Znajduje to wyraz w tym, że państwo decyduje o finansowaniu, a samorząd o celach wydatków. Jednocześnie wprowadzono zasadę pełnej transparentności finansowej, co było realizowane przez coroczne raporty finansowe poszczególnych jednostek samorządowych, na kształt spółek notowanych na giełdzie.

Warunki naturalne mocno ograniczają pomysły na rozwój regionów środkowej Australii. Rolnictwo jest tam trudne do prowadzenia, podobnie leśnictwo, a na skutek zawirowań ekonomicznych przemysł mocno w tym regionie ucierpiał. Rząd postanowił więc skupić się na sektorze usług. Ponadto środki przeznacza się na rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, innowacyjność oraz infrastrukturę. Dodatkowo rząd finansuje badania nad polityką regionalną.

⁷ Na podstawie danych National Archives of Australia.

Można zauważyć, że polityka regionalna w Australii składa się właściwie z elementów identycznych jak ta unijna, jednocześnie wykorzystując mniej centralistyczne podejście. Wydaje się to uzasadnione, ponieważ regionalne władze są w stanie dokładniej zidentyfikować problemy dotyczące lokalne społeczności. Analogia dotycząca gospodarki centralnie planowanej i wolnorynkowej nasuwa się sama.

4. Wnioski

Podsumowanie dotychczasowych rozważań:

- Teoria o istnieniu Polski różnych prędkości znajduje swoje potwierdzenie w przytoczonych danych. **Polska wschodnia jest na niższym poziomie rozwoju gospodarczego**, a jej strata do liderów stale się powiększa.
- **Fundusze europejskie pochodzące z programu operacyjnego Polska Wschodnia stanowią niecały 1% PKB regionów**, który obejmuje – są to środki nieznaczne, nie są więc w stanie wpłynąć na zmniejszenie luki w rozwoju gospodarczym. Pozostała część środków ma już nieco większe znaczenie, jednak cel ich wydatkowania nie zawsze sprzyja wspieraniu rozwoju.
- W Polsce duże zróżnicowanie społeczne występuje przede wszystkim pod względem zamożności, mniejsze jeśli chodzi o edukację i jego brak w przypadku kategorii zdrowia (według wskaźnika LHDI).
- Polskę ciężko dzielić na kategorię A i B. **Problemy charakterystyczne dla Wschodu pojawiają się coraz częściej w zachodnich województwach** (lubuskie i zachodniopomorskie), a także w kujawsko – pomorskim i opolskim. Jednak dotyczy to problemów pojedynczych – **wszystkie razem występują w województwach wschodnich**. Jeśli by kategoryzować Polskę pod względem rozwoju gospodarczego wypadłoby przyjąć znacznie szerszą skalę: od C dla ściany wschodniej, przez B dla kujawsko – pomorskiego, opolskiego, łódzkiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego i małopolskiego oraz A dla dolnośląskiego, pomorskiego, wielkopolskiego i śląskiego (Mazowsze, a w szczególności Warszawa to nawet A+).
- **Znacznie trafniejszym byłby podział na duże miasta i prowincję**. To główne ośrodki miejskie są motorami rozwoju i to one ciągną za sobą resztę województwa. Małe miasta i wsie z kolei są marginalizowane i to je dotyka większość przedstawionych problemów. Ściana wschodnia jest pod tym względem z tyłu stawki, gdyż żadna z ich wojewódzkich stolic nie jest lokomotywą tej wielkości, co stolice regionów zachodnich lub centralnych.
- **Strategie wyrównywania różnic poprzez duże transfery pieniężne nie są do końca efektywne** – wskazują na to przykłady NRD i południowych Włoch.
- **Podobnie rozbudowa infrastruktury – sama nie stanowi o atrakcyjności inwestycyjnej regionu, np. Appalachy**.

Podsumowując: istnieje problem opóźnienia gospodarczego Polski wschodniej. Region ten rozwija się w znacznie wolniejszym tempie niż reszta kraju. Jednak coraz więcej innych regionów także nie nadąża. Wykształcają się ośrodki dynamiczniejszego rozwoju, których

przewaga ekonomiczna stale wzrasta. Dotychczasowa strategia, bazująca na funduszach unijnych ma słabe perspektywy – środki te są zbyt małe, a ich przeznaczenie nie zawsze przyczynia się do zmniejszania różnic. Ponadto strategię transferów i dotacji okazały się nieskuteczne w innych krajach zmagających się z podobnymi problemami. Co więcej, sama rozbudowa infrastruktury nie przyczynia się do zmniejszenia różnic i nie należy jej rozpatrywać jako receptę na przedstawiony problem.

5. Rekomendacje

Jak wynika z wcześniejszej analizy rozwiązań zagranicznych, skuteczna i sprawdzona recepta na wyrównywanie różnic nie istnieje. Wiele metod nie przynosiło żadnych rezultatów, inne przynosiły skutki niewspółmierne do kosztów. Konwergencja regionów powinna się opierać na eliminacji przewagi innych, czyli podniesieniu konkurencyjności. Wymaga to zmierzenia się z problemami gospodarek i społeczeństw lokalnych i skutecznego ich rozwiązania.

Problemem tych regionów jest brak jest dużych przedsiębiorstw i jednostek innowacyjnych, które mogłyby napędzać rozwój. Wynika to z tego, że brakuje inwestorów zewnętrznych, a także nie ma również silnego kapitału lokalnego. To z kolei spowodowane jest odpowiednio: niską konkurencyjnością regionu oraz niskim poziomem zamożności. Wynika ona z nieatrakcyjności regionu, czyli braku przewagi nad innymi województwami. Składają się na nią między innymi:

- niższa jakość infrastruktury,
- niższa jakość kapitału ludzkiego,
- niższa jakość instytucji,
- brak innych przewag (np. korzyści podatkowe, ułatwienia prawne).

Doświadczenia innych krajów przytoczonych powyżej wskazują, że wysokonakładowe programy konwergencji charakteryzują się niską skutecznością w zakresie wyrównywania różnic gospodarczych. Wynika to z tego, że regiony dotowane nie są w stanie efektywnie tych środków wykorzystywać, a może to się skończyć nawet pewnym ich uzależnieniem od subwencji (przykładem południowe Włochy). Ponadto, sam rozwój infrastruktury również nie wystarczy. Jest ona warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym (przykładem Appalachy). Stąd istotna jest strategia mająca na celu wspieranie mocnych stron regionów i przede wszystkim usuwanie barier rozwojowych. Jednak recepta na sukces nie tkwi w inwestycjach państwowych i dotacjach – jest wystarczająca liczba przykładów na ich bardzo umiarkowaną skuteczność. Istota leży raczej w inicjatywach oddolnych i to one powinny napędzać rozwój tych obszarów. Większość inwestycji odgórnych sprowadza się do polityki socjalnej, która różnic nie wyrówna. Owszem podniesie standard życia, ale nie uczyni rejonu innowacyjnym i atrakcyjnym inwestycyjnie.

Kluczem jest stworzenie zintegrowanej strategii działania, która umożliwi wykorzystanie potencjału w pełni. Należy stworzyć plan rozwoju, który postawi konkretne cele przed regionem. Według tego można kierować działania oraz dokonywać ich oceny. Najsilniejszy wpływ w tej materii miałyby inicjatywa lokalnej społeczności. Odgórne działania powinny przede wszystkim skupić się na wyrównywaniu różnic infrastrukturalnych oraz przede wszystkim w kapitale ludzkim. Przy tym należy zaznaczyć, że skierowane one przede



wszystkim powinny być na ludzi młodych. Należy wspierać ich przedsiębiorczość i pozwolić na rozwój innowacyjności. Stąd bardzo istotne jest wspieranie ośrodków akademickich i postawienie na rozwój ich kadry. Powinno się to odbywać przy udziale inwestorów. Oddolne inicjatywy musiałyby polegać na stworzeniu środowiska przyjaznego inwestycjom. Pole do rozwoju jest przede wszystkim w obszarze instytucjonalnym – usprawnianie instytucji, aby były wsparciem dla biznesu, a ponadto tworzenie ułatwień prawnych na szczeblu lokalnym. Rozwój kapitału ludzkiego jeszcze w większej mierze zależy od działań regionów. Muszą one być uzupełnieniem dla polityki państwowej lub unijnej.

- Infrastruktura – większy udział inwestycji odgórnych,
- Instytucje – inicjatywa władz wojewódzkich lub centralnych, działania na szczeblu lokalnym,
- Kapitał ludzki – większy udział samych regionów (władz, instytucji państwowych, samorządowych i pozarządowych); pozwoli to na stworzenie strategii odpowiedniej dla danego obszaru,
- Klimat dla inwestycji – władze lokalne.

Jak mówią doświadczenia innych krajów, państwo samo problemów nie rozwiąże, a odgórne inicjatywy nie będą skuteczne bez znacznego udziału samych zainteresowanych. Co więcej mogą być źródłem napięć i antagonizmów wewnątrz narodu. Dlatego też nie należy polegać na inwestycjach państwowych lub unijnych – to tylko dodatek mogący wesprzeć rozwój lub go ułatwić. Warto czerpać z doświadczeń innych krajów i nie popełniać ich błędów oraz naśladować to co skuteczne. Takie działania muszą być jednak zintegrowane na linii rząd - samorząd, bo w innym przypadku mogą mieć skutki zupełnie odwrotne. Należy jednak pamiętać, że to społeczności lokalne powinny wychodzić z inicjatywą. W końcu zasypywanie różnic gospodarczych leży przede wszystkim w ich interesie.

Polityka regionalna jest niestety bardzo skomplikowaną kwestią, w której trudno o jednoznaczne osądy. Większość polityk prowadzona jest poniekąd metodą prób i błędów, jednak niektóre ich elementy okazują się skuteczne. Pamiętać należy jednak, że każde działanie musi brać pod uwagę lokalną specyfikę oraz uwarunkowania. Niewątpliwie polityka taka jest kosztowna, jednak problemy, którymi się zajmuje cały czas się pogłębiają i wymagają pilnych rozwiązań.

Źródła:

- M. Ferenchik i J. Riepenhoff, *Mountain money*, The Columbus Dispatch, 26.09.1999.
- Anna Szymczak, *Próba oceny makroekonomicznej efektywności inwestycji w wybranych gospodarkach UE*, rozdział 8 książki D. Kopycińskiej, *Polityka Unii Europejskiej*, Szczecin, 2008.
- J. P. Ziliak, *The Appalachian Regional Development Act and Economic Change*, University of Kentucky, 16.09.2010.
- K. Bartman, *Włochy zapłacą za grzechy Południa*, www.obserwatorfinansowy.pl, 22.11.2011.
- Tomasz Cukiernik, *Grecję wykończyły dotacje*, Opcja na prawo, 5/2010.
- P. Kowalczyk, *Włoskie południe: gospodarka Penelopy*, www.obserwatorfinansowy.pl, 18.07.2010.

FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa
tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471, www.republikanie.org



- prof. Udo Ludwig, *Niemcy też są podzielone na A i B*, www.obserwatorfinansowy.pl, 20.07.2010.
- M. Moszyński, *Transformacja systemowa byłej NRD – oczekiwania a rzeczywistość. Oceny procesu w literaturze niemieckiej*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, 16.03.2012.
- Biuro Projektowe Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (wskaźnik LHDl).
- Główny Urząd Statystyczny.
- National Archives of Australia.
- www.funduszezstrukturalne.gov.pl.