

**ZBIGNIEW EJSMONT
RYSZARD HORODEŃSKI**

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

**UWARUNKOWANIA ROZWOJU
WOJEWÓDZTW WSCHODNICH
(PODLASKIE, LUBELSKIE, PODKARPACKIE)**

Abstract: On the basis of examples from Poland's Podlaskie, Lubelskie (Lublin) and Podkarpackie voivodships, the authors present a clear thesis to the effect that the socioeconomic and spatial conditioning present in the given region exerts a significant influence on its opportunities for development.

The past of historical processes and the course of the transformation post 1990 led to further widening of the gap between the socioeconomic progress being experienced by Poland as a whole and the socioeconomic situation of those voivodships located along the so-called "Eastern Wall" of the country. At present, these voivodships have an economic potential some 25-30% more limited than the national average. This is why, in spite of these regions' relatively low level of urbanisation and population density (especially in rural areas), there is a continuous migratory outflow of population. The authors consider that – in the absence of any long-term, conscious policy in support of the areas in question, the process of socioeconomic depression will only intensify.

Autorzy zakładają, że uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczo-przestrzennego jakiegos regionu lub regionów mają istotny wpływ na powstawanie obszarów przyspieszonego rozwoju lub obszarów depresyjnych. Dlatego uważamy, że postępujące rozwarście nożyc między szeroko pojętym rozwojem omawianych województw (podlaskie, lubelskie, podkarpackie) a średnią dla kraju przyczyniło się w przeszłości i może przyczynić się w przyszłości, do powstawania obszarów depresji społeczno-gospodarczej, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

Dość powszechnie przyjmuje się, że rozwój gospodarczy obejmuje wzrost gospodarczy, wyrażany powiększaniem produkcji i usług oraz zmiany jakościowe zachodzące w strukturze gospodarczej i społecznej, prowadzące do postępu orga-

nizacyjnego i społecznego oraz do poprawy szeroko rozumianych warunków życia ludności. Pojęcie to zwykle wiąże się z państwem jako wyodrębnionym i dobrze zorganizowanym podmiotem w układzie światowym.

Wśród czynników wzrostu gospodarczego w ostatnim stuleciu dominującą rolę zdobywa postęp techniczno-organizacyjny, prowadzący do spadku roli czynnika ludzkiego, jako sprawczego wzrostu gospodarczego.

Zmiana roli udziału czynnika ludzkiego we wzroście gospodarczym zaowocowała też dysproporcjami w udziale tego czynnika w efektach wzrostu gospodarczego. Właściciele i pracownicy o najwyższej wydajności są wysoko nagradzani efektem wzrostu gospodarczego. Pozostali, a szczególnie ludzie poza udziałem w tworzeniu wzrostu gospodarczego, zasilają strefę ubóstwa, populację ludzi wykluczonych z możliwości uczestniczenia w rozwoju gospodarczym.

W analizie, powiązania procesów demograficznych z rozwojem gospodarczym przedstawimy na przykładzie Polski i województw wschodniej Polski, tj. podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego. Wymienione województwa zaliczamy do słabiej rozwiniętych, na co wpływ wywierały wydarzenia historyczne – wieloletnie zabory – oraz niedostateczny zakres polityki interwencyjnej państwa. Polityka ta, deklaratywnie biorąc wysuwała po II wojnie światowej, hasła aktywizacji ziem wschodnich i wyrównywania zaniedbań rozwojowych. W rzeczywistości jednak województwa te pozostają w zespole województw najsłabiej rozwiniętych w kraju.

W pracy zwrócimy szczególną uwagę na demograficzne uwarunkowania rozwoju województw wschodnich. Przyjmujemy założenie, że zasoby pracy na tym obszarze nie stanowiły w polityce gospodarczej i agrarnej dostatecznej podstawy do kreowania rozwoju. Uznano, że ten czynnik nie znajdował dostatecznego uznania w wyborze czynników rozwojowych w Polsce. Rozwiązania systemowe, a w ich obrębie dążenia polityki regionalnej, nie obliżowały władz politycznych i regionalnych kraju do konkretnych przedsięwzięć prowadzących do likwidacji zacofania rozwoju województw wschodnich, w tym zagospodarowania czynnika ludzkiego. Dlatego, brak pełnego zagospodarowania zasobów pracy był ułomnością rozwiązań systemowych i prowadził do blokady idei pożądanego wyrównywania rozwoju regionów najsłabszych.

Regiony słabo rozwinięte odznaczają się – licząc na głowę mieszkańca – niższym niż przeciętne poziomem: zatrudnienia, inwestycji, dochodu narodowego, dochodów ludności, wyposażenia w dobra infrastruktury.

W pracy podejmujemy próbę dowiedzenia, że teoria i praktyka nie przyczyniły się do zadowalających zmian w dziedzinie kształtowania procesu rozwoju w układzie przestrzennym.

Na obecny stan dysproporcji rozwojowych w Polsce miały wpływ różne wydarzenia historyczne.

Zabory przyczyniły się ogólnie do zróżnicowania poziomu rozwoju Polski. Ziemie wschodnie, znajdujące się w zaborze rosyjskim i austriackim, nie

miały preferencji rozwojowych. Gospodarka na tym obszarze została dotknięta silnymi zniszczeniami wojennymi. Po pierwszej wojnie światowej zaliczono je do Polski „B”.

W okresie międzywojennym formalnie występowała idea wyrównania dysproporcji rozwojowych. Plany aktywizacji gospodarczej, szczególnie terenów południowo-wschodnich, nie zostały zrealizowane wskutek wybuchu drugiej wojny światowej. Przebieg II wojny światowej ponownie zniszczył potencjał gospodarczy. Szacunki wskazują, że przemysł, np. w woj. białostockim (w granicach do 1975 r.) był zniszczony w ok. 80%.

Zaniedbania w rozwoju ziem wschodnich w okresie II Rzeczypospolitej w wielu dziedzinach narastały. W okresie tym nie rozwiązano kwestii przeludnienia agrarnego. Szacuje się, że w 1935 r. wynosiło ono ok. 4,5 mln osób, przy czym najbardziej wiązało się z województwami wschodnimi. Miasta nękanie były bezrobociem, sięgającym do miliona osób.

W 1936 r. rząd II Rzeczypospolitej przyjął plan inwestycyjny – COP (na lata 1936-1940). W planie tym przewidywano lokalizację wielu zakładów przemysłowych, głównie zbrojeniowych, na obszarze byłych województw kieleckiego, lubelskiego, lwowskiego. W koncepcji tego planu inwestycyjnego był zamiar zatarcia różnic między Polską A i B. COP przewidywał możliwość zatrudnienia ok. 107 tys. robotników w przemyśle. To duże przedsięwzięcie aktywizacyjne nie obejmowało obszaru obecnego woj. podlaskiego. Kapitał prywatny nie był zainteresowany terenami wschodnimi z kilku powodów: niskiego poziomu kwalifikacji zasobów pracy, słabo wykształconego lokalnego rynku zbytu, ryzyka granicy z Rosją Radziecką.

Po II wojnie światowej na większą skalę proces aktywizacji został zapoczątkowany w okresie Planu 6-letniego. W *Ustawie o Planie 6-letnim* stwierdzono, że „...zostanie zapoczątkowany długotrwały proces zmierzający do bardziej równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych oraz urządzeń socjalnych i kulturalnych na przestrzeni całego kraju. Zostaną zmniejszone nierówności w rozwoju życia gospodarczego i kulturalnego, będącego rezultatem warunków rozwoju Polski w okresie kapitalizmu”¹.

W odniesieniu do byłego woj. białostockiego przewidywano, że w 1955 r. zatrudnienie w przemyśle wyniesie ponad 40 tys. osób, a w rzeczywistości było ono niższe o ok. 10 tys. osób. Na obszarze byłego woj. białostockiego nie zlokalizowano siedmiu większych zakładów przemysłowych ujętych w Planie 6-letnim. Badania prowadzone w tej dziedzinie przez wielu autorów wskazują, że w założeniach planistycznych lansowano budowę wielu zakładów o średniej wielkości. Dawało to, teoretycznie biorąc, znaczne możliwości manewru przestrzennego. Wiemy jednak, że plany nie były realizowane. W latach 1950-1960

¹ *Ustawa z 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950-1955*. Dz.U. nr 37, poz. 344, 30.08.1950.

wybudowano w Polsce 387 wielkich i średnich zakładów przemysłowych, podczas gdy tylko w planie 1950-1955 planowano ponad 900².

W kolejnych planach wieloletnich zadania w zakresie usuwania nieuzasadnionych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i warunków życia ludności w układzie przestrzennym były ujmowane nieprecyzyjnie, zmiennie i niewymiennie: Zwraca również uwagę brak obligatoryjności w realizacji zadań dotyczących zmniejszania czy usuwania różnic przestrzennych. Ogólnie należy uznać, że mimo gospodarki planowej problemy przestrzenne nie były rozwiązywane w sposób systemowy. Z wielu badań wynika, że w okresie PRL-u postęp w zakresie likwidacji dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego nie był zadowalający³.

Analiza działań w okresie PRL-u na rzecz ładu przestrzennego prowadzi do dwóch wniosków.

Dorobek teoretyczny wyraża się ważnymi doświadczeniami, szczególnie w dziedzinie diagnozowania problematyki przestrzennej i formułowania wielu wizji kształtowania polskiej przestrzeni. Praktyka natomiast – wskutek braku systemowych rozwiązań i decyzji lokalizacyjnych zorientowanych na nadmierny rozwój aglomeracji przemysłowych – nie osiągnęła deklarowanych zadań w zakresie usuwania dysproporcji rozwojowych w układzie przestrzennym kraju.

Zbliżający się kryzys społeczno-gospodarczy zmniejszył zainteresowanie teorii problematyką wyrównywania dysproporcji, a praktykę odwiódł od potrzeby formułowania i realizacji planów aktywizacji obszarów zaniedbanych w rozwoju.

Wcześniejsze doświadczenia w dziedzinie polityki regionalnej ostatecznie zostały przekreślone po 1989 r. w nowym ładzie społeczno-politycznym. W nowym modelu funkcjonowania państwa, potrzeby oddziaływania na układ przestrzenny nie były uwzględniane w dostatecznym zakresie.

Nowy ład ekonomiczny wdrażany w Polsce po 1989 r. wykazał się prawidłowościami znanymi na świecie. Gospodarka rynkowa, a szczególnie nacechowana liberalizmem, z zasady prowadzi do różnicowania sytuacji materialnej ludzi, a także przyczynia się do nierównomiernego rozwoju regionów. Szlachta podaje: „Z diagnozy przebiegu procesu transformacji gospodarki w układzie przestrzennym wynika, że w najbliższych latach już występujące silne zróżnicowania międzyregionalne będą pogłębiać się...”⁴.

² W. Lisowski: *Wpływ układu gęstościowego na układ regionalny planu perspektywicznego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 34, Warszawa 1965, s. 33-34.

³ Z. Landau, J. J. Tomaszewski: *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*. KiW, Warszawa 1962, s. 36-37.

⁴ J. Szlachta: *Regionalne prawidłowości procesu transformacji*, [w:] *Rozwój regionalny w Polsce*. Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1994, s. 33.

Dystans w rozwoju obszarów wschodnich i północno-wschodnich w relacji do przeciętnego poziomu kraju przedstawimy na przykładzie zatrudnienia i Produktu Krajowego Brutto (patrz tabele 1 i 2).

Niski poziom rozwoju gospodarczego, wyrażony wskaźnikami PKB na 1 mieszkańca, ma swoje uzasadnienie w niższym, niż w kraju, poziomie zatrudnienia, mierzonym liczbą pracujących poza rolnictwem na 1000 ludności (tabela 2).

Przedstawiona kondycja gospodarki obszarów wschodnich i północno-wschodnich Polski, jak przedstawiliśmy, jest spadkiem po polityce gospodarczej z okresu zaborów, międzywojennego i Polski powojennej.

Jakie podstawowe wydarzenia gospodarcze i polityczne będą decydować o dalszych losach gospodarki analizowanych obszarów? Zwracamy uwagę na dwa bezspornie ważne zjawiska, mogące różnorodnie wpływać na zmiany w rozwoju gospodarki województw wschodnich. Są to polityka regionalna państwa i zagospodarowanie zasobów pracy.

Ważną i o przełomowym znaczeniu jest rola polityczna Państwa wyrażona w 2000 r. w *Ustawie* o wspieraniu rozwoju regionów⁵. Przedmiotowa *Ustawa* postanawiała o zasadach wspomagania regionów słabiej rozwiniętych i stwarzała nadzieję na możliwość łagodzenia dysproporcji rozwojowych w dłuższym okresie.

Tabela 1

Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca

Wyszczególnienie	PKB (w zł)					Polska = 100				
	1995	1998	1999	2000	2002	1995	1998	1999	2000	2002
Polska	7985	14316	15914	17725	20431	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lubelskie	6154	10383	11112	12146	14300	77,1	72,5	69,8	68,5	70,0
Podkarpackie	6183	10866	11685	12608	14569	77,4	75,9	73,4	71,1	71,3
Podlaskie	6052	10926	11580	13174	15719	75,8	76,3	72,8	74,3	76,9

Źródło: Roczniki statystyczne województw, GUS: 2000, s. 286; 2001, s. 294; 2002, s. 302; 2004, s. 632.

Tabela 2

Pracujący poza rolnictwem na 1000 mieszkańców

Wyszczególnienie	Liczba osób					Polska = 100				
	1998	1999	2000	2001	2003	1998	1999	2000	2001	2003
Polska	299,0	294,1	280,9	268,7	266,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lubelskie	227,6	220,4	210,8	202,5	203,8	76,1	74,9	75,0	75,3	76,4
Podkarpackie	252,1	249,8	234,1	225,3	227,4	84,3	84,9	83,3	83,8	85,2
Podlaskie	231,3	228,4	217,3	209,4	210,2	77,4	77,7	77,4	77,9	78,8

Źródło: Roczniki statystyczne województw, GUS: 1999, s. 26, 50; 2000, s. 66, 94; 2001, s. 66, 90; 2002, s. 69, 92; 2004, s. 430.

⁵ Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Dz.U. nr 48, poz. 550.

Ustawa o zasadach wspomagania regionów słabiej rozwiniętych spotkała się z krytycznym odbiorem większości ekspertów⁶. Szlachta twierdzi, że *Ustawa* wymaga nowelizacji, gdyż nie można wiązać „...wszelkiego wspierania rozwoju regionalnego z kontraktami regionalnymi”. Jego zdaniem *Ustawa* powinna zapewniać wiązanie rozwoju regionalnego ze środkami europejskimi⁷.

Do wad tej *Ustawy* można zaliczyć przeznaczanie zbyt dużej puli środków na rozwój regionalny (80%) w relacji do liczby ludności. Wiadomo bowiem, że z regionów najsłabszych ludność migrowała do silniejszych.

Regiony najsłabsze nie mogą rozwiązać swoich problemów rozwoju w ramach środków i czynników wewnętrznych. Fierla ocenia, że przezwyciężenie barier rozwoju „...wyłącznie w oparciu o wewnątrzregionalne czynniki wzrostu i działania nie jest realne. Pozostawienie tych regionów „samym sobie” wiedzie nieuchronnie do pogłębienia dystansu pomiędzy nimi a regionami lepiej rozwiniętymi”⁸.

Fierla twierdzi, że „Niedostrzeżenie tego w polityce gospodarczej i ciągle odkładanie na później tworzenia warunków sprzyjających poprawie ich konkurencyjności wiedzie nieuchronnie do pogłębienia międzyregionalnego dystansu społeczno-gospodarczego. Im jest on większy tym trudniejszy staje się do przezwyciężenia, tym większych wymaga nakładów. Ponoszone muszą być bowiem nakłady nie tylko podnoszące konkurencyjność regionów ale w międzyczasie także duże nakłady typu socjalnego, niezbędne w walce z ubóstwem”⁹.

Próba poszukiwania rozwiązań sprawiedliwych, dających szansę rozwoju indywidualnego ludziom i ich zgrupowaniom w regionach, uzasadnia potrzebę przyjęcia koncepcji polityki regionalnej, gwarantującej długofalowy rozwój regionów, zapewniający ludziom godziwy poziom życia, przy odpowiednio skojarzonym zaangażowaniu państwa i środowisk lokalnych.

Dotychczas, polityka regionalna miała charakter fasadowy. Wiele prac i prognoz naukowych ma tylko wartość intelektualną. W Polsce polityka regionalna, zawarta w deklaracjach rządowych, była dotąd oderwana od systemu decyzyjnego. Skuteczna polityka regionalna zależy od posiadania koncepcji, organizacji i środków. Bardzo wyraźnie pragniemy podkreślić, że wszystkie rządy nie wiązały formułowanych idei i programów rozwoju regionalnego ze środkami, jakie ujmowano w budżetach na usuwanie istniejących dysproporcji. Środki przeznaczone na potrzeby regionu śląskiego były wymuszane przez protestujących górników. Pojawił się stąd dowód na „powtórkę idei przodującej roli klasy robotniczej”.

⁶ J. Hausner: *Modele polityki regionalnej w Polsce*. VII Kongres Ekonomistów Polskich, z. 1, 2001, s. 16.

⁷ J. Szlachta: *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*. VII Kongres Ekonomistów Polskich, z. 3, 2001, s. 14.

⁸ I. Fierla: *Narastanie przestrzennych dysproporcji rozwojowych w Polsce*. VII Kongres Ekonomistów Polskich, z. 10, 2001, s. 14.

⁹ Tamże, s. 5.

Polityki regionalnej zmierzającej do usunięcia historycznych zaniedbań nie da się realizować bez silnego interwencjonizmu państwa i ustanowienia, jak wcześniej już podkreślono, środków na aktywizację regionów zacofanych w formie „minimum rozwojowego”. Chodzi o stymulację rozwoju województw wschodnich, umożliwiającą pokonanie istniejących barier, na podstawie środków wyasygnowanych z budżetu Państwa i uzyskanych z funduszy Unii Europejskiej.

Wreszcie należy się ustosunkować do zagadnień polityki regionalnej, jaka występuje w poglądach różnych środowisk¹⁰. Można je określić w następujący sposób:

- regionalna polityka wyrównawcza jest nieefektywna;
- polityka wspierania regionów najsilniejszych umożliwia, relatywnie niewielkim kosztem, pociągnąć za sobą w przyszłości rozwój innych regionów.

Wymienione podejścia w nauce ekonomii podlegają ocenie z punktu widzenia krótkiego i długiego czasu. Zgadza się, że w krótkim okresie można, dzięki nakładom w rozwój regionów silnych, osiągnąć większe korzyści. Jednak zgodnie z prawem malejącej krańcowej efektywności, efektywność ta w dłuższym okresie jest wątpliwa.

Wspieranie aktywizacji regionów słabych ma natomiast walory polityczne i ekonomiczne, które będą się liczyć w dłuższym czasie.

W świetle wyników powyższej analizy województwa „ściany wschodniej” osiągały w 2001 r. od 45 do 49% średniego poziomu rozwoju woj. mazowieckiego, przyjętego za 100. Jest to relacja gorsza niż w 1995 r. – kiedy wynosiła 61-64%.

Różnice w poziomie rozwoju województw powstały głównie w wyniku długotrwałych zaborów, zniszczeń wojennych oraz braku odpowiedniej polityki regionalnej, prowadzącej do eliminacji nadmiernych dysproporcji.

Dylemat, że brak jest wzorca obiektywnego, do którego można odnieść ocenę niedopuszczalnej rozpiętości w rozwoju regionów¹¹, może być rozstrzygnięty w drodze arbitralnego ustalenia granicy dopuszczalnych różnic w poziomie rozwoju, przez organ odpowiedzialny za kierowanie państwem. Dlatego w rozporządzeniu Rady Ministrów w § 8 przyjęto, że województwa o poziomie PKB na jednego mieszkańca mniejszym od 80% w porównaniu do średniego poziomu w kraju wymagają wsparcia w finansowaniu ich rozwoju (Dz.U. nr 122, 2001). Dlatego można uznać, że rząd arbitralnie przyjął, że w Polsce wystąpiły nadmierne różnice rozwojowe, wymagające interwencji państwa.

Należy jednak zauważyć, że ingerencja rządu w sprawy rozwiązywania problemów nadmiernych różnic w rozwoju regionów jest sprzeczna z poglą-

¹⁰ Założenia narodowej strategii rozwoju regionalnego Polski w latach 2000-2006. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1998.

¹¹ G. Łodkowska-Skoneczna, A. Pyszkowski, B. Seretna: *Polityka regionalna w okresie transformacji*. Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1993, s. 46.

dem ekonomistów neoliberalnych. Uznają oni, że alokacja rynkowa jest najbardziej efektywna, a mechanizm rynkowy samoczynnie prowadzi do równowagi. W Polsce po 1990 r. rozwój, w tym też regionalny, odbywa się głównie pod wpływem neoliberalnych poglądów. Dlatego w ramach reform wdrażanych po 1990 r. realizowano dwa cele: makroekonomiczną stabilizację i makroekonomiczne dostosowanie¹².

Makroekonomiczna stabilizacja wymagała silnej polityki antyinflacyjnej, osiąganej przez ograniczenia budżetowe, redukcję popytu, politykę niskich dochodów, politykę redukcji zabezpieczeń socjalnych. Taka polityka makroekonomiczna prowadziła do niekontrolowanych zmian w układzie regionalnym. Szlachta stwierdza, że „...polityka stabilizacji państwa nie uwzględnia potrzeby prowadzenia aktywnej polityki regionalnej”. Autor podkreśla, że „W warunkach głębokiej recesji i przyjętych priorytetów polityki makroekonomicznej państwa polityka regionalna mogła się przejawiać głównie w strefie działań osłonowych na obszarach, na których procesy transformacji powodują dotkliwe skutki”¹³.

Makroekonomiczne potrzeby dostosowawcze również nie preferowały polityki rozwoju regionalnego. Istniejące państwowe podmioty gospodarcze nie były w stanie dostosować się do reguł rynkowych i upadały, szczególnie na obszarach słabiej rozwiniętych. Pospieszenia i nadmierna prywatyzacja, głównie przez kapitał zagraniczny, prowadziła do wzrostu importu, wzrostu bezrobocia i transferu zysków za granicę. Nadmierna prywatyzacja objęła głównie sektor bankowy.

Doświadczenia ekonomiczne wskazują, że finansowanie rozwoju krajów i regionów słabszych przynosi większy wzrost produkcji niż bogatych. Jest to zasługa prawa malejących przychodów. W regionach rozwiniętych nakłady na utrzymanie wysokiego poziomu uzbrojenia pracy są bardzo wysokie i relatywnie nie powodują przodujących przyrostów produkcji. Dlatego tylko świadoma działalność państwa jest w stanie odpowiednio skoordynować procesy rozwoju biednych i bogatych regionów, z korzyścią dla całości.

Wykazane wcześniej różnice w poziomie rozwoju województw zachodnich i wschodnich przy dotychczasowej polityce makroekonomicznej będą się powiększać, jeśli nie stworzymy dla regionów słabszych (wschodnich) warunków do podnoszenia konkurencyjności ich rozwoju.

Wyrażamy nadzieję, że po wejściu Polski do Unii Europejskiej przyjęta zostanie polityka regionalna obowiązująca w UE. Dotychczasowa polityka regionalna Unii Europejskiej osiąga wiele sukcesów w rozwiązywaniu zacoferowania gospodarczego. Szczególnie cenne walory środowiska naturalnego obsza-

¹² W. Bienkowski: *Dokończenie procesu transformacji systemowej w krajach postkomunistycznych warunkiem pomyślnego rozwoju współpracy gospodarczej*. Referat na konferencji *Uwarunkowania i kierunki współpracy gospodarczej Polski z sąsiadami północnego wschodu*. Uniwersytet w Białymstoku, 2001, s. 12.

¹³ J. Szlachta: *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*. Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1993, s. 80, 81.

rów wschodnich są rezerwą do zagospodarowania w ramach europejskiego ładu. Również konieczne jest dla Unii ożywienie gospodarcze państw wschodnich terenów przygranicznych.

Rozważania na temat uwarunkowań rozwoju woj. lubelskiego, podlaskiego i podkarpackiego, jako województw wschodnich Polski zamykamy kilkoma stwierdzeniami końcowymi.

- Województwa wschodnie mają potencjał gospodarczy niższy o ok. 25-30% w porównaniu z przeciętnym poziomem w kraju. Tak znaczne różnice w poziomie rozwoju są głównie efektem polityki w okresie zaborów oraz polityki władz w okresie międzywojennym i PRL. Pogłębienie różnic rozwojowych w okresie III RP jest rezultatem liberalizmu gospodarczego po 1989 r.
- Rozwiązanie problemów rosnącego zacofania regionów słabiej rozwiniętych zależy od przyjęcia długofalowej polityki regionalnej. Musi ona być zorientowana na wspieranie ich rozwoju środkami zewnętrznymi. Obecny układ normatywny i instytucjonalny nie przyjmuje odpowiedzialności za pożądaną rolę w rozwoju przestrzennym kraju. Koncepcje i idee ładu przestrzennego, a nawet programy w tej sprawie nie przekładają się na decyzje w systemie zarządzania gospodarką i nie są odpowiednio uwzględniane w strukturze budżetu państwa.
- Gwarancje zmian w rozwiązywaniu problemów regionów najslabiej rozwiniętych może przynieść odpowiednie konstytucyjne postanowienie, wyznaczające zadania w tej dziedzinie oraz układ organizacyjny mający stosowną niezależność w dążeniu do realizacji tych zadań.

Jedną z podstaw kształtowania rozwoju w układzie przestrzennym jest podział administracyjny kraju.

W Polsce po 1939 r. notujemy wielokrotne zmiany w podziale administracyjnym państwa:

- w 1939 r., przy ok. 35 mln mieszkańców było 17 województw (w tym m.st. Warszawa), 264 powiaty, 3195 gmin;
- do 1950 r., przy 25 mln ludności, było 17 województw (w tym m.st. Warszawa), 312 powiatów;
- do 1975 r., przy 34 mln mieszkańców, były 22 województwa (w tym 5 miast wydzielonych: Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań), 300 powiatów i ponad 200 gmin;
- do 1999 r., przy 38,7 mln mieszkańców, było 49 województw i 2171 gmin;
- od 1.1.1999 r., w nowym podziale administracyjnym, w dalszych zmianach 31.12.2004 r., przy stanie ludności ok. 38 mln osób występuje 16 województw, 314 powiatów i 2489 gmin.

Liczne zmiany mapy administracyjnej kraju nie sprzyjają kształtowaniu rozwoju w układzie terytorialnym. Prowadzą bowiem do zatrzymania wielu zapoczątkowanych procesów rozwojowych, przekreślenia powiązań i doświadczeń, powiększania kosztów dostosowań.

Reforma podziału administracyjnego kraju z 1975 r. przyczyniła się do:

- szybkiego rozwoju miast mniejszych i średnich;
- zrealizowania, na obszarach słabiej rozwiniętych, wielu inwestycji w zakresie ochrony zdrowia, oświaty i szkolnictwa wyższego, kultury, transportu, ochrony środowiska;
- zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju.

Reforma w podziale administracyjnym kraju zrealizowana w 1999 r. miała na celu: przesunięcie kompetencji na dolne szczeble zarządzania, powiększenie samorządności oraz większe zasilenie środkami finansowymi, jednostek terytorialnych.

Z licznych ocen doświadczeń ostatniego podziału administracyjnego kraju wynika, że praktyka nie potwierdza realizacji założeń reformy.

Zrealizowany podział administracyjny zrodził wiele konfliktów na tle przynależności gmin do powiatów i województw. Spowodowały one, że pojawiły się obszary „niczyje”, bez opieki formalnej władzy terytorialnej.

Ogólnie więc, częste zmiany w podziale regionalnym kraju, a szczególnie ostatni podział, nie sprzyjają kształtowaniu regionalnej polityki rozwoju regionów.

Systemowe podejście do zarządzania rozwojem regionalnym wskazuje na potrzebę:

- określenia norm prawnych regulujących obszar aktywności państwa i terenowych podmiotów zarządzania na polu rozwoju regionalnego;
- powołania podmiotu zajmującego się w państwie koordynacją poczynań na rzecz rozwoju;
- podjęcia systematycznych badań oraz prac związanych z programowaniem rozwoju regionalnego.

W rzeczywistości, do 2000 r. nie ustanowiono w Polsce norm prawnych regulujących zasady polityki regionalnej Państwa. W programach polityki społeczno-gospodarczej, przyjmowanych przez rządy, intencje polityki regionalnej były odnotowywane, ale w praktyce przedmiotem interwencji rządów były tylko obszary o najwyższej stopie bezrobocia¹⁴.

We wcześniejszych latach 90. konceptualizacja polityki regionalnej znajdowała się w gestii Centralnego Urzędu Planowania, a w późniejszych – w gestii Rządowego Centrum Studiów Strategicznych i podległych mu agend terenowych. Praktycznie politykę regionalną realizowano w wielu resortach i pozabudżetowych jednostkach, bez właściwej koordynacji całości.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju miała porządkować w państwie dążenia do kierowania polityką regionalną przez to, że reguluje sprawy przedmiotu tej polityki i organu (podmiotu) sprawującego funkcje zarządzania rozwojem regionalnym.

¹⁴ *Mały Rocznik Statystyczny 2005*. GUS, Warszawa 2005.

Prace nad programami rozwoju regionalnego do 1990 r. realizowano w pracowniach planowania regionalnego w ramach ówczesnego aparatu planowania. Perspektywiczne plany tamtego okresu były podporządkowane potrzebom centralnego systemu zarządzania i dlatego zmiany systemu gospodarczego po 1990 r. przekreśliły ich użyteczność. Wraz z tym, po zniesieniu w 1990 r. ustawowego obowiązku sporządzania planów rozwoju województw, zostały przekreślone doświadczenia licznej kadry planistów regionalnych.

Od 1995 r. podjęto w niektórych województwach prace nad strategiami rozwoju, a w 2000 r., po przyjęciu *Ustawy o wspieraniu rozwoju regionalnego*, prace takie podjęto we wszystkich nowych województwach. Opracowały je, utworzone po 1 stycznia 1999 r. przedstawicielstwa samorządów wojewódzkich.

Powstanie strategii rozwoju poszczególnych województw w latach 2000-2002 należy uznać za osiągnięcie. Na podstawie strategii województw mogły powstać plany przestrzennego zagospodarowania obszarów wiejskich.

Do zasadniczych słabości większości strategii należy brak, w nich, założeń rozwiązania problemu bezrobocia. Zagadnienie to jest ujęte powierzchownie, bez odpowiedzialności za postęp w zmniejszeniu uciążliwości tego zjawiska w czasowym horyzoncie strategii. Również obszary życia społecznego, jak ubóstwo, bezdomność, patologie – czy to ze względu na brak obowiązku czy brak kompetencji merytorycznych – nie zostały dostatecznie uwzględnione w strategiach. Polityka społeczna nie jest w Polsce uznawana za dziedzinę strategiczną, dlatego powodów jej pomijania można doszukiwać się w pracach prognostycznych.

Kontynuacja prac nad strategiami stwarza szanse tworzenia podstaw do sterowania rozwojem regionalnym.

Polityka państwa, w tym polityka regionalna powinna przede wszystkim ocenić zagospodarowanie zasobów pracy i zaprogramować pełniejsze wykorzystanie potencjału demograficznego na obszarze wschodnim.

W tabeli 3 przedstawiamy informacje o strukturze wykorzystania potencjału ludzkiego w woj. podlaskim, lubelskim i podkarpackim.

Formalnie biorąc relacje pracujących do ludności w wieku produkcyjnym w woj. wschodnich są korzystniejsze niż przeciętnie w Polsce. Wynika to z wysokiego udziału pracujących w rolnictwie. Po wyeliminowaniu, z pracujących ogółem, pracujących w rolnictwie relacja pracujących poza rolnictwem do ludności w wieku produkcyjnym w 2002 r. wynosi:

Polska	41,1
podlaskie	33,4
lubelskie	31,9
podkarpackie	35,6

Podane wskaźniki wyraźnie dowodzą, że poza rolnictwem zagospodarowanie zarówno potencjału ludzkiego w gospodarce województw wschodnich, jak i nadwyżek ludności rolniczej jest niedostateczne.

Tabela 3

Struktura ludności w wieku produkcyjnym w latach 1998-2002

Wyszczególnienie	1998				2002			
	Polska	Podlaskie	Lubelskie	Podkarpackie	Polska	Podlaskie	Lubelskie	Podkarpackie
Ludność ogółem 31.12.	38 667	1 224	2 240	2 122	38 218	1 208	2 197	2 105
Ludność w wieku produkcyjnym	23 226	701	1290	1 224	23 790	719	1 318	1 260
Pracujący (bez osób w wieku nieprodukcyjnym)	15 295	493	980	945	14 142	470	927	894
Bezrobotni zarejestrowani	1 831	63	117	137	3 217	86	179	188
osoby poza rynkiem formalnym	6 100	145	193	142	6 431	163	212	178
w tym chorzy i niepełnosprawni	2 017	60	112	106	2 061	60	115	110
Potencjalna podaż	4 083	85	81	36	4 370	103	97	68
Struktura w %								
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pracujący (bez osób w wieku nieprodukcyjnym)	65,8	70,3	76,0	77,2	59,5	65,4	70,3	71,0
Bezrobotni zarejestrowani	7,9	9,0	9,1	11,2	13,5	12,0	13,6	14,9
osoby poza rynkiem formalnym	26,3	20,7	15,0	11,6	27,0	22,6	16,1	14,1
w tym chorzy i niepełnosprawni	8,7	8,6	8,7	8,7	8,7	8,3	8,7	8,7
Potencjalna podaż	17,6	12,1	6,3	2,9	18,3	14,3	7,4	5,4

Źródło: Roczniki statystyczne województw, GUS: 1999, s. 29, 46, 50, 56; 2003, s. 53, 71, 116, 123 i obliczenia własne.

Po II wojnie światowej notowany jest znaczny odpływ ludności z województw wschodnich. Przykładem jest ryc. 1, która informuje o znacznym odpływie ludności z mniejszych miejscowości do większych miast w woj. podlaskim i na obszar całego kraju, w warunkach nowego podziału administracyjnego kraju. Głównym powodem wysokiego odpływu ludności jest brak możliwości pracy w woj. podlaskim.

Brak ekspansji gospodarczej na obszarze tych województw, każe zakładać dalszy aktywny odpływ ludności z tego obszaru. Może to zagrażać rozwojowi społeczno-gospodarczo-przestrzennemu. Pozostaje z reguły ludność w wieku poprodukcyjnym.

Do grupy najważniejszych warunków polityki regionalnej należy zaliczyć stan środków finansowych, przeznaczanych na finansowanie rozwoju regionalnego, w tym na zagospodarowanie zasobów pracy.

Z wielu ocen wynika, że deficyt budżetowy i dług publiczny wykluczały lub ograniczały przeznaczanie środków finansowych na cele rozwoju regionalnego¹⁶.

¹⁶ *Zasady polityki regionalnej państwa*. CUP, Warszawa 1994, masz. powielony, s. 8; J. Szlachta: *Rozwój regionalny Polski...*, op. cit. s. 80; G. Łodkowska-Skoneczna, A. Pyszkowski, B. Seretna, *Polityka regionalna...*, op. cit., s. 44.

Hausner ustalił, że środki z budżetu państwa przeznaczane na rozwój regionalny wynosiły¹⁷:

1997 r. – 1836 mln zł, 1,44% ogólnych wydatków budżetu państwa;

1998 r. – 3228 mln zł, 2,25% ogólnych wydatków budżetu państwa;

1999 r. – 2046 mln zł, 1,44% ogólnych wydatków budżetu państwa.

Wymienione rozmiary środków na rozwój regionalny nie obejmują środków interwencyjnych na łagodzenie skutków nadmiernego bezrobocia. W wielu opiniach błędnie uznaje się, że finansowanie bezrobocia należy zaliczać do aktywnej polityki regionalnej.

Przyjmujemy, że skala środków budżetowych przeznaczana na rozwój regionalny jest niezadowalająca wobec rozległych potrzeb w tym zakresie.

Od 2001 r. środki na rozwój regionalny zostaną wyodrębnione z budżetu państwa i dzielone w sposób systemowy, o czym już wcześniej była mowa (Dz.U. nr 122, poz. 1326 z 2000 r.):

- 80% środków dzielone jest między wszystkie województwa proporcjonalnie do liczby ludności;
- 10% środków dzielone jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców między województwa, w których poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca jest niższy niż 80% średniego poziomu PKB na mieszkańca;
- 10% środków dzielone jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których stopa bezrobocia przekracza, w każdym z ostatnich trzech lat, 150% średniej krajowej stopy bezrobocia.

Na lata 2001-2002 rząd zaplanował przeznaczyć na cele rozwoju regionalnego 5647 mln zł, w tym 3835 mln zł z budżetu i 1812 mln zł ze środków UE. Szacunkowo biorąc planowane wydatki na cele regionalne w relacji do wydatków budżetowych ogółem stanowiły: w 2001 r. ok. 1,1%, w 2002 r. ok. 1,3%. Część planowanych wydatków finansowana ze środków UE jest uzależniona od postępów w negocjacjach integracyjnych.

Uruchomienie zaplanowanych środków na rozwój regionalny miało następować na podstawie kontraktów zawieranych między samorządami wojewódzkimi a ministrem Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. 29 czerwca 2001 r. Rada Ministrów zatwierdziła przedmiotowe kontrakty.

Prasa donosiła, że „Wszystko wskazuje jednak, że samorządy nie dostaną całości obiecanych przez skarb państwa pieniędzy”¹⁸.

Uporządkowanie proceduralne spraw związanych z finansowaniem rozwoju regionalnego nie oznacza jeszcze, że radykalnie zwiększą się strumienie środków na rozwój regionalny. Porównanie wydatków na ten cel w latach 1998-1999 z założeniem na lata 2001-2002 wskazuje, że nie nastąpi przełom w skali

¹⁷ J. Hauser: *Polityka regionalna w Unii i w Polsce*. Referat na konferencji *Szanse Podlasia w przededniu Unii Europejskiej*, Białystok, 26 maja 2001 r.

¹⁸ A. Myczkowska: *Kontrakty są, ale czy będą pieniądze*. „*Rzeczpospolita*”, 30.06.-1.07.2001.

zaangażowania państwa w sprawy finansowania rozwoju regionalnego. O takim stanie rzeczy decyduje polityka makroekonomiczna oraz kryzys finansów publicznych.

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. wynosiły 83,2 mld zł. (województwa, powiaty i gminy), w 2004 r. wzrastają do 93,2 mld, tj. tylko o 12%. Nie jest to skala, w całości gospodarki krajowej, duża. Nie daje ona szans na przełom, szczególnie w regionach wschodnich. W ten sposób regiony te są „skazane” na tworzenie obszarów depresji społeczno-gospodarczej.

Na podstawie przedstawionych studiów warto na zakończenie zaakcentować, że opóźnienia w rozwoju województw wschodnich wynikają przede wszystkim z niepełnego zagospodarowania czynnika ludzkiego oraz z ułomności systemu polityki regionalnej państwa służącej skutecznej niwelacji różnic rozwojowych.