

Maciej Smętkowski*

WSCHODNIE OBSZARY PROBLEMOWE I ICH TRAJEKTORIE ROZWOJOWE NA PRZYKŁADZIE POLSKI I NIEMIEC¹

Artykuł zawiera porównanie zmian zachodzących we wschodnich obszarach Polski i Niemiec na przestrzeni ostatnich lat. Podjęto w nim próbę wskazania najważniejszych problemów tych obszarów i ich wpływu na procesy rozwoju gospodarczego. Trajektorie rozwojowe wschodnich regionów Polski i Niemiec zostały przedstawione w kontekście procesów zjednoczenia i transformacji, z odniesieniem do polityki prowadzonej przez władze publiczne. We wnioskach sformułowano ocenę istotności i skali problemów dotyczących wschodnich obszarów Polski i Niemiec, w tym próbę oceny skuteczności polityki regionalnej.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, regiony peryferyjne, polityka regionalna

Wstęp

Podział kontynentu europejskiego na część wschodnią i zachodnią jest głęboko zakorzeniony w długotrwałym procesie historycznym (Gorzelał, Jałowiecki 2001). Jego początek sięga rozpadu Cesarstwa Rzymskiego, co pogłębione zostało religijną schizmą w 1054 r., a później m.in. zasięgami rozprzestrzeniania różnych stylów w architekturze oraz powojenną żelazną kurtyną. Co interesujące, takiego podziału można się dopatrywać również w ramach poszczególnych krajów Europy Środkowej. Otóż z reguły zachodnie części poszczególnych państw tego makroregionu są lepiej rozwinięte niż ich części wschodnie. Istnieje szereg koncepcji dotyczących przyczyn tego zjawiska (Gorzelał, Jałowiecki 2001; Gorzelał, Tucholska 2008; Gorzelał, Smętkowski 2009), które wskazują na kierunek dyfuzji – z zachodu na wschód – innowacji, kapitału zagranicznego oraz procesów urbanizacji wynikających z dostępności transportowej, a wyrażających się różnicami w strukturze gospodarczej, a także skłonnością elit lokalnych i regionalnych do podejmowania działań modernizacyjnych. Z kolei Antoni Kukliński

* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, EUROREG, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: msmetkowski@uw.edu.pl.

¹ Opracowanie w wersji angielskiej zostało opublikowane również w tomie: M. Stefański (red.) *Strategic issues of the development of the Lublin region*, WSEI, Lublin, 2011, s. 65–94 (tytuł rozdziału: „The Eastern Problem Areas and Their Growth Trajectories – the Example of Poland and Germany”).

(2010), odnosząc sytuację wschodnich Niemiec i Polski do tradycyjnego europejskiego obszaru peryferyjnego, jakim jest włoskie Mezzogiorno, formułuje zbiór hipotez, mogących wyjaśniać mechanizmy zacofania tych obszarów. W świetle tej koncepcji bariery rozwojowe są wynikiem procesów długiego trwania, które wytwarzają struktury gospodarcze, społeczne i polityczne, niezdolne przezwyciężyć tych barier, a co za tym idzie prowadzące do ich dalszego umacniania. Wynika to po części z braku umiejętności sformułowania i wdrożenia odpowiednich strategii rozwojowych. W efekcie powstaje swoisty węzeł gordyjski, który można rozwiązać prawdopodobnie tylko w drastyczny – aleksandryjski – sposób.

W tym opracowaniu przedstawiono analizę zmian zachodzących we wschodnich regionach Polski i Niemiec w dużej mierze ograniczoną do okresu ostatnich dziesięciu lat, choć odwołującą się na podstawie literatury do przemian zachodzących w pierwszej dekadzie polskiej transformacji i niemieckiego zjednoczenia. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że oba te dziesięciolecia w dość istotny sposób się różniły. O ile lata dziewięćdziesiąte XX w. mogą stanowić klasyczny przykład transformacji systemowej w przypadku Polski lub adaptacji gospodarczej w przypadku wschodnich Niemiec, o tyle okres po 2000 r. można uznać za przykład stopniowego zastępowania wyzwań związanych z procesami transformacyjnymi i restrukturyzacyjnymi koniecznością adaptacji do wyzwań związanych z globalną gospodarką informacyjną.

Polska transformacja a niemieckie zjednoczenie – uwarunkowania, trajektorie i obszary problemowe

Uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego wschodnich części Polski i Niemiec w ostatnich 20 latach diametralnie się różniły, co wynikało z odmienności procesów polskiej transformacji systemowej od procesu zjednoczenia Niemiec. Ich wspólnym mianownikiem jest natomiast fakt, że w obu przypadkach kierunek zmian wyznaczało opóźnione przejście od gospodarki przemysłowej typu fordowskiego do informacyjnej gospodarki postindustrialnej opartej na wiedzy.

W Polsce po czerwcu 1989 r. zaistniała konieczność gruntownej transformacji systemowej połączonej z restrukturyzacją gospodarczą. Przyjęta metoda terapii szokowej związanej z tzw. planem Balcerowicza doprowadziła do krótkotrwałego kryzysu, po którym jednak gospodarka szybko wkroczyła na ścieżkę trwałego wzrostu. Jednocześnie niewielkie zasoby kapitału krajowego i uzależnienie od napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, niezbędnych w procesach restrukturyzacji i prywatyzacji gospodarki, tylko w niewielkim stopniu pozwalały na aktywne prowadzenie polityki regionalnej. W okresie przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej ograniczała się ona do nielicznych instrumentów o charakterze przestrzennym takich jak np.: program specjalnych stref ekonomicznych czy możliwość uznawania wybranych powiatów za zagrożone bezrobociem strukturalnym. Ponadto dopiero w wyniku reformy administracyjnej z 1998 r. polskie województwa otrzymały podmiotowość (wybieralne władze

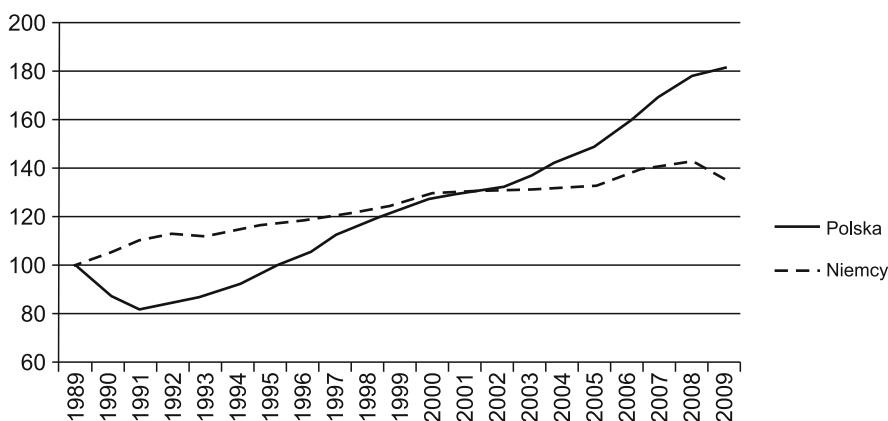
samorządowe) umożliwiającą im włączenie się w procesy rozwoju zachodzące na poziomie regionalnym i lokalnym.

Z kolei Niemcy po październiku 1990 r. stanęły przed wyzwaniem zjednoczenia lub, jak zauważają niektórzy autorzy, inkorporacji wschodnich obszarów kraju. Gospodarka wschodnich landów okazała się nieprzygotowana na szok związany z ogromną przewagą konkurencyjną RFN. W efekcie nastąpiło jej całkowite załamanie skutkujące zaledwie kilkuprocentowym udziałem w PKB Niemiec w kilka lat po zjednoczeniu (Götz 2010, s. 27) oraz ogromnym – szacowanym na milion osób – odpływem migracyjnym do zachodnich landów. W efekcie byłemu NRD zaaplikowano ogromne transfery kapitałowe przeznaczone na budowę i modernizację istniejącej infrastruktury technicznej, w tym modernizację zasobów mieszkaniowych. Konieczne stało się też rozwiązanie problemów społecznych związanych z bezrobociem strukturalnym spowodowanym upadkiem lokalnego przemysłu, co realizowano w dużej mierze przy wykorzystaniu rozbudowanej polityki socjalnej. Podjęto również decyzję o przekształceniu Berlina w stolicę Zjednoczonych Niemiec, co pociągnęło za sobą ogromne koszty związane z rozwojem infrastruktury i przeniesieniem instytucji. Według różnych szacunków łączna skala pomocy publicznej dla wschodnich Niemiec w ciągu 20 lat osiągnęła poziom między 1,5 a 2 bln EUR. Jednocześnie w sferze instytucjonalno-organizacyjnej w pełni wykorzystano rozwiązania wypracowane wcześniej w zachodnich Niemczech, przenosząc je wprost na grunt wschodnich landów.

Te uwarunkowania wpłynęły w dużym stopniu na odmienną dynamikę rozwojową Polski i Niemiec w okresie ostatnich 20 lat (ryc.1). Polskie przemiany ustrojowe i restrukturyzacja gospodarcza zostały okupione głębokim, choć krótkotrwałym, kryzysem gospodarczym w latach 1990–1991, doprowadzając do prawie osiemnastoprocentowego spadku PKB w porównaniu z 1989 r. Natomiast w Niemczech, paradoksalnie, lata po zjednoczeniu były okresem prosperity gospodarczej wyrażającej się wysokim tempem wzrostu gospodarczego. Ten impuls rozwojowy wynikał z kilku przyczyn, m.in. ze wzrostu konsumpcji wśród obywateli byłego NRD dzięki korzystnemu kursowi wymiany marki wschodnioniemieckiej, a także zaangażowanie ogromnych środków publicznych w przebudowę wschodnich landów. Ożywienie okazało się jednak krótkotrwałe i już w 1993 r. nastąpiło znaczące wyhamowanie tempa wzrostu gospodarki niemieckiej, które ustabilizowało się w kolejnych latach na poziomie 1–2% rocznie. Wyjątkiem było szybsze tempo rozwoju gospodarki niemieckiej w dwuletnich okresach poprzedzających „pęknięcie” światowych baniek spekulacyjnych na rynku amerykańskim: „internetowej” w 2000 r. oraz „na rynku nieruchomości” w 2008 r. W następstwie tej drugiej niemiecki PKB skurczył się o 4,7% w 2009 r. Tymczasem w Polsce udane reformy gospodarcze szybko wprowadziły kraj na ścieżkę rozwojową charakteryzującą się wzrostem PKB rzędu 4–7% rocznie. W tym czasie wystąpiły jednak dwa okresy wyraźnego spowolnienia – pierwszy w latach 2000–2001 oraz drugi w 2009 r., w których tempo wzrostu spadło do poziomu 1% wzrostu PKB. Według ostatnich danych w 2010 r. polski PKB wrócił do dawnego trendu, osiągając wzrost 3,9%, pod-

czas gdy niemiecki PKB równie wyraźnie odreagował spadek z 2009 r., odnotowując wzrost w wysokości 3,6%.

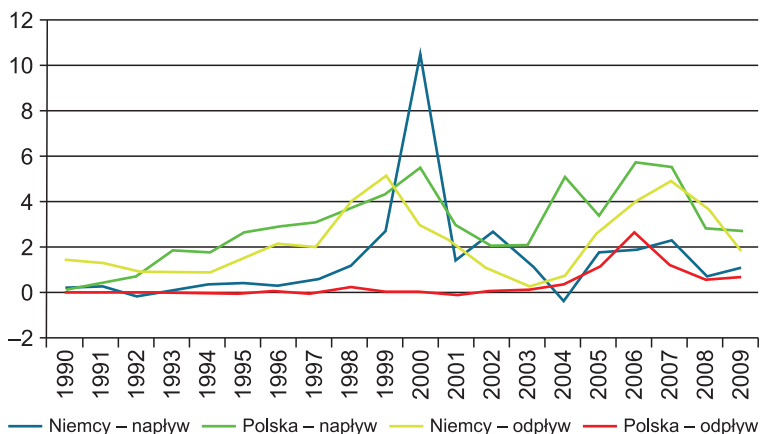
Sukces gospodarczy Polski nie udałby się bez otwarcia na napływ kapitału, zwłaszcza w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (ryc. 2). Ich łączna wartość w latach 1990–2009 wyniosła około 150 mld USD. Co interesujące, wielkość ich napływu była dość wyraźnie powiązana z tempem wzrostu gospodarczego – osiągając swoje lokalne maksima w 2000 r. oraz w okresie po wstąpieniu Polski do UE, tj. latach 2004–2007. Z kolei poziom inwestycji zagranicznych polskich przedsiębiorstw był jak dotąd dość niewielki, a pewne zmiany można pod tym względem zaobserwować dopiero po 2004 r. Ich łączna wartość osiągnęła poziom zaledwie 25 mld USD. Inwestycje zagraniczne napływające do Polski stanowiły od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych około 4% krajowego PKB, swoje lokalne maksima osiągając w 2000 r. i w okresie po przystąpieniu do UE, kiedy napływ kapitału zagranicznego zbliżył się poziomowi 6% PKB. Spadki koniunktury światowej w 2000 i 2008 r. jak dotąd nie doprowadziły do spadku wartości tych inwestycji poniżej 2% PKB.



Ryc. 1. Dynamika rozwoju gospodarczego Polski i Niemiec w latach 1989–2009 (1989=100)

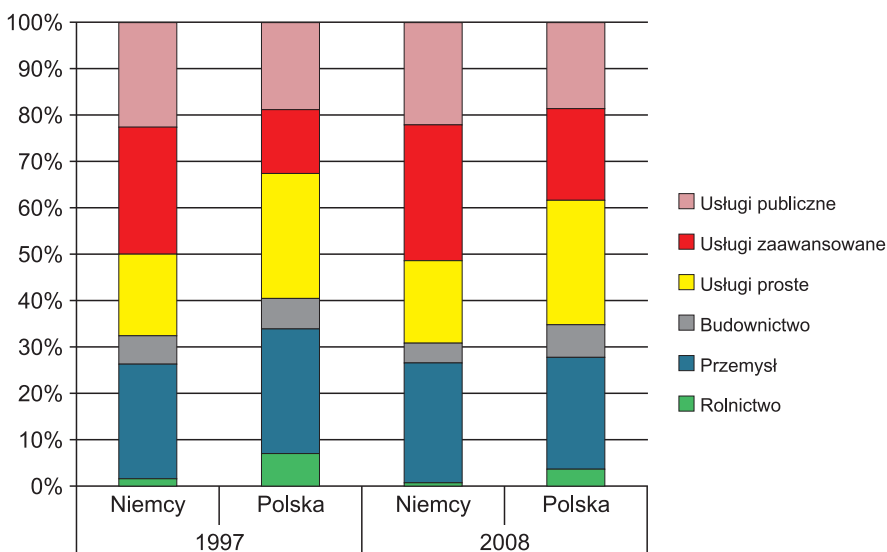
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNECE.

Przedsiębiorstwa niemieckie były natomiast jednym z wiodących uczestników światowych przepływów kapitałowych. Skumulowana wartość niemieckich inwestycji zagranicznych w okresie ostatnich 20 lat osiągnęła 1 bln 126 mld USD, podczas gdy napływ kapitału do Niemiec stanowił zaledwie ok. połowy tej wielkości. Wielkość inwestycji zagranicznych Niemiec wynosiła około 2% krajowego PKB, osiągając swoje maksima w latach poprzedzających „pęknięcie baniek spekulacyjnych”, tj. w 1999 r. i 2007 r., kiedy stanowiły aż 5% PKB. Natomiast napływ kapitału do Niemiec był szczególnie wysoki w okresie „pęknięcia” bańki dotcomów w USA w 2000 r., przynosząc gospodarce niemieckiej jednorazowy zastrzyk w postaci 10% wartości PKB, a przez kolejne trzy lata Niemcy były importem netto kapitału zagranicznego.



Ryc. 2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne – napływ i odpływ (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD.



Ryc. 3. Struktura gospodarcza w latach 1997–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD.

Rozwój gospodarczy Polski następował w warunkach znacznego wzrostu wydajności pracy, któremu nie towarzyszyły jednak szybkie zmiany strukturalne (ryc. 3). W okresie dziesięciu lat po 1997 r. udział sektora usług w wartości dodanej brutto wzrósł zaledwie do 65%, czyli o ok. 5 pkt proc. Rozwój dotyczył przede wszystkim usług zaawansowanych (pośrednictwo finansowe i inne usługi dla przedsiębiorstw), które osiągnęły dwudziestoprocentowy udział w wartości dodanej brutto kosztem kurczącego się stopniowo udziału rolnictwa i przemysłu. Ten ostatni sektor wciąż był jednak od nich istotniejszy. Zmiany strukturalne w obrębie tak wyróżnionych sektorów były jeszcze mniejsze w gospodarce nie-

mieckiej, ale w przypadku Niemiec sektor usług dostarczał 70% wartości dodanej brutto, w tym usługi zaawansowane – prawie 30%, a zatem więcej niż przemysł. W tym przypadku rozwój sektora usług zaawansowanych odbywał się kosztem relatywnego spadku znaczenia i tak całkowicie zmarginalizowanego rolnictwa, a także budownictwa, co mogło wynikać ze stopniowego ograniczania skali przebudowy infrastruktury technicznej we wschodnich landach.

Ogólnie rzecz ujmując, największa różnica w strukturze gospodarczej między Polską i Niemcami związana jest nie tyle z różnicami w udziale tradycyjnych sektorów gospodarki, takich jak np.: rolnictwo, przemysł, budownictwo, czy też udziałem sektora usług publicznych, co z wewnętrzną strukturą sektora usług rynkowych. W Niemczech stosunek między usługami zaawansowanymi a usługami prostymi wynosił w przybliżeniu 3 : 2, podczas gdy w Polsce analogiczny wskaźnik przyjmował wartość 2 : 3.

Różnice między gospodarką polską i niemiecką były szczególnie wyraźne pod względem wydajności pracy w dwóch sektorach, tj. w przemyśle i usługach zaawansowanych (tab. 1). W Niemczech wydajność pracy w przemyśle na pracownika rocznie wynosiła 57,7 tys. EUR, a w usługach zaawansowanych 108,1 tys. EUR. W Polsce było to odpowiednio 16 tys. EUR i 33,9 tys. EUR, co skutkowało stosunkiem wydajności w pierwszym przypadku 1 : 3,6, a w drugim – 1 : 3,2. Największa różnica dotyczyła sektora rolnego, ale miała ona relatywnie mniejsze znaczenie z uwagi na marginalność tego sektora w wytwarzaniu wartości dodanej brutto. Co interesujące, różnice nie były natomiast aż tak duże w odniesieniu do budownictwa i usług prostych, co może wskazywać na pewną konwergencję rynków pracy między Polską i Niemcami wynikającą z powszechnego zatrudniania imigrantów do prostszych prac w Niemczech.

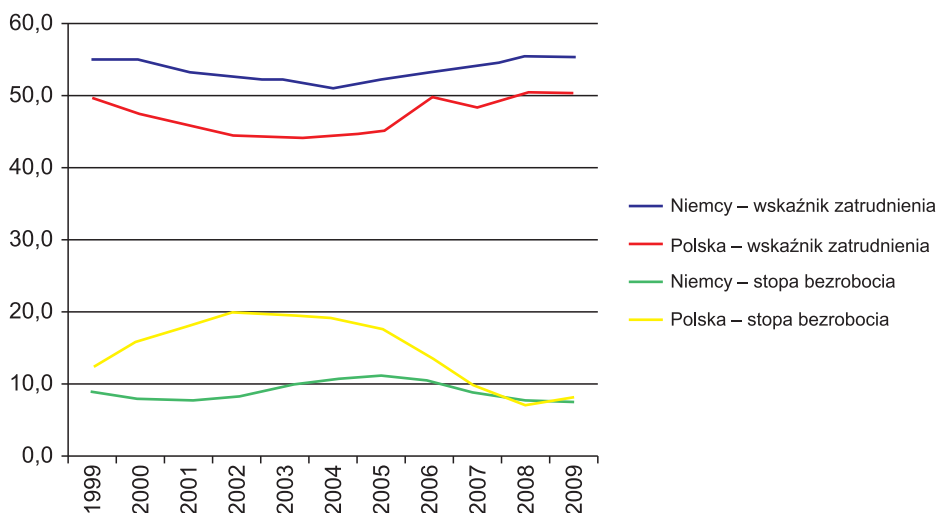
Tab. 1. Wydajność pracy w 2007 r. (tys. EUR)

	Niemcy	Polska	Stosunek (PL do DE)
Ogółem	52,7	15,8	1 : 3,3
Rolnictwo	20,5	4,5	1 : 4,6
Przemysł	57,7	16,0	1 : 3,6
Budownictwo	32,9	13,5	1 : 2,4
Usługi proste	40,9	19,2	1 : 2,1
Usługi zaawansowane	108,1	33,9	1 : 3,2
Usługi publiczne	38,4	13,0	1 : 3,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Jednocześnie różnice na rynku pracy między Niemcami a Polską nie były – zwłaszcza w ostatnim okresie – duże, w szczególności w odniesieniu do stopy bezrobocia. Okresem dużych różnic pod tym względem były lata 2000–2005, w których poziom stopy bezrobocia w Polsce był nawet do 10 pkt proc. wyższy od rejestrowanego w Niemczech (ryc. 4). Podobnie wyglądała sytuacja w od-

niesieniu do wskaźnika zatrudnienia, który w Niemczech jest jednak o około 5 pkt proc. wyższy niż w Polsce.



Ryc. 4. Zmiany na rynku pracy w Polsce i w Niemczech

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD.

W dużych krajach Unii Europejskiej zwykle można wyróżnić dwa typy regionów problemowych: słabo rozwinięte regiony najczęściej o charakterze peryferyjnym oraz obszary tradycyjnego przemysłu wymagające restrukturyzacji. W Niemczech takimi słabiej rozwiniętymi obszarami są wschodnie kraje związkowe; podobnie sytuacja wygląda w przypadku województw tzw. „ściany wschodniej” w Polsce, co wiąże się w obu przypadkach z wyraźnie niższym poziomem rozwoju gospodarczego mierzonym PKB per capita w stosunku do średnich krajowych.

Po zjednoczeniu wschodnie landy dostarczały zaledwie kilku procent niemieckiego PKB. Regiony te borykały się z niedopasowaną do wymogów gospodarki informacyjnej strukturą gospodarczą wyrażającą się wysokim udziałem tradycyjnych przemysłów oraz słabo rozwiniętym sektorem usług zaawansowanych. Restrukturyzacja gospodarcza doprowadziła do bardzo wysokiego bezrobocia, mimo podobnego jak w zachodniej części kraju poziomu aktywności zawodowej (Burda 2006). Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wskazuje się na niższy poziom wynagrodzeń w połączeniu z rozbudowanym systemem opieki społecznej (Snower, Merkl 2006). Jednocześnie skala rozwoju przedsiębiorczości – w tym motywy zakładania działalności gospodarczej (konieczność wobec zagrożenia bezrobociem) oraz warunki do jej prowadzenia (małe zasoby kapitału własnego) – jest we wschodnich Niemczech znacznie mniejsza, a rozwój gorszy w porównaniu z zachodem kraju (Fritsch 2004). Ponadto firmy usytuowane we wschodnich landach mniej środków przeznaczają na inwestycje, a pracownicy, mimo formalnie wyższych kwalifikacji, wymagają większych nakładów na doszkala-

nie, co skutkuje wyraźnie niższą wydajnością pracy niż w zachodnich Niemczech (Steffen, Stephan 2008). Efektem utrzymujących się różnic w poziomie rozwoju jest selektywny odpływ migracyjny do lepiej rozwiniętych landów zachodnich obejmujący przede wszystkim młode osoby o najwyższych kwalifikacjach.

Nic więc dziwnego, że od czasu zjednoczenia niemiecka polityka regionalna skoncentrowana jest przede wszystkim na wschodnich landach. Oznacza to stopniowe odchodzenie od wspierania starych okręgów przemysłowych położonych w zachodniej części kraju (takich jak np. Zagłębie Ruhry lub Saary). W efekcie wymiar przestrzenny tej polityki jest dość ograniczony, a jej cel to wyrównanie poziomu rozwoju obu części kraju. W zależności od szacunków łączną wielkość transferów kapitałowych z zachodniej do wschodniej części kraju ocenia się między 1,5 bln a 2,0 bln EUR (Paque 2009, s. 184 za: Götz 2010), co w przeliczeniu na jednego mieszkańca oznacza zasilenie w ciągu 20 lat wynoszące ok. 100 tys. EUR. Pewien udział ma w tym również Polityka Spójności Unii Europejskiej, która w latach 2000–2006 osiągnęła poziom 20,6 mld EUR (Beutel 2002), co zostało uzupełnione 12 mld środków publicznych i 18 mld zainwestowanymi przez kapitał prywatny. W bieżącym okresie programowania pomoc UE dla wschodnich obszarów Niemiec wynosi 16 mld EUR, a jej spadek związany jest ze stopniowym przechodzeniem części regionów z celu 1. – Konwergencji – do celu 2. – Konkurencyjności, co z kolei wiąże się z efektem statystycznym rozszerzenia UE na wschód. Głównymi obszarami interwencji pozostają tradycyjnie: podstawowa infrastruktura techniczna, w tym transportowa, oraz zasoby ludzkie (regulacje rynku pracy, marginalizacja społeczna, elastyczność rynku pracy), a w dalszej kolejności – środowisko produkcyjne (pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, restrukturyzacja obszarów wiejskich). Takie priorytety są odzwierciedlone również w środkach krajowych, których relatywnie mało, w porównaniu z tymi dwoma pierwszymi grupami, przeznaczają się na wspieranie MSP (małych i średnich przedsiębiorstw) oraz rozwój sfery badawczo-rozwojowej, co dotyczy zwłaszcza wschodniej części kraju (Strubelt 2010). Należy jednocześnie dodać, że wschodnie landy cieszyły się większymi zachętami inwestycyjnymi dla przedsiębiorstw niż landy zachodnie. Ponadto od 2010 r. firmy inwestujące we wschodnich Niemczech mogą korzystać z uproszczonej procedury administracyjnej. Jak dotąd nie odnotowano jednak wyraźnego zwiększenia zainteresowania wschodnimi landami inwestorów zagranicznych, którzy częściej wybierają dysponujące lepiej wykwalifikowaną siłą roboczą zachodnie regiony kraju.

Efektem długotrwałych transferów kapitałowych było natomiast znaczące wyrównanie poziomu konsumpcji między wschodnią, a zachodnią częścią kraju (Burda 2010). Z drugiej strony analizy konwergencji nie prowadzą do przyjęcia wniosku o możliwości osiągnięcia średniego poziomu rozwoju gospodarczego przez wschodnie landy w najbliższym okresie (Aumann, Scheufele 2009). Wśród licznych zarzutów, które stawiane są polityce regionalnej na rzecz wschodnich Niemiec wskazuje się najczęściej jej redystrybucyjny i rozproszony charakter, ukierunkowany na cele socjalne, oraz fakt, że znaczna część tej pomocy przeznaczona jest na zakup towarów i usług oferowanych przez przedsiębiorstwa

zlokalizowane w zachodnich landach, co jest *de facto* programem stymulującym gospodarkę krajową (zob. np. Strubelt 2010).

W Polsce w ujęciu syntetycznym można wskazać natomiast dwa wymiary naj-silniej różnicujące przestrzeń i wpływające na procesy dywergencji regionalnej. Są nimi: podział na wielkie miasta i resztę kraju oraz wschodnią i zachodnią część kraju (Gorzelał 2004). Należy jednocześnie zauważyć, że wschodnia Polska nie była postrzegana jako obszar problemowy aż do reformy wojewódzkiej przeprowadzonej w 1998 r. W jej rezultacie okazało się, że w grupie najsłabiej rozwiniętych województw znalazły się wyłącznie regiony położone we wschodniej części kraju. Natomiast od strony formalnej wschodnie województwa Polski² zostały obszarem problemowym po utworzeniu Programu Operacyjnego Polska Wschodnia w latach 2007–2013.

Niski poziom rozwoju tego makroregionu wynika przede wszystkim z niedopasowania strukturalnego związanego z bardzo wysokim odsetkiem osób zatrudnionych w rolnictwie indywidualnym, co dotyczy zwłaszcza jego południowo-wschodniej części. Z kolei w części północnej problemem jest wciąż wysokie bezrobocie strukturalne związane z likwidacją Państwowych Gospodarstw Rolnych na początku lat dziewięćdziesiątych. Wśród mankamentów wschodniej Polski wskazuje się też jej małą atrakcyjność dla napływu kapitału zagranicznego oraz słabo rozwiniętą infrastrukturą techniczną (transportową, teleinformatyczną). Kolejny problem dotyczy niskiej jakości zasobów kapitału ludzkiego, zwłaszcza na obszarach wiejskich, przy jednoczesnej słabości szkolnictwa wyższego w miastach oraz braku rozwiniętych powiązań między sektorem nauki i biznesu. W tym kontekście zwraca się uwagę na niewystarczający potencjał ośrodków miejskich tej części Polski przejawiający się słabo rozwiniętymi funkcjami metropolitalnymi.

W Polsce brak środków finansowych uniemożliwił prowadzenie polityki regionalnej w zakresie porównywalnym do interwencji publicznej we wschodnich Niemczech. Potencjalne środki na politykę regionalną były w dużej mierze konsumowane przez bezpośrednie wsparcie dla dużych przedsiębiorstw, którego wielkość można szacować na 56 mld zł tylko w latach 2002–2006 (MRR, 2007). W związku z tym korzystano z instrumentów polegających na udzielaniu firmom preferencji, czego przykładem był program specjalnych stref ekonomicznych (Kryńska 2000)³. Wzrost znaczenia polityki regionalnej w Polsce nastąpił wraz z możliwością wykorzystania pomocy przedakcesyjnej i europejskich funduszy strukturalnych. Jednym z istotniejszych programów przedakcesyjnych był program PHARE Spójność Społeczno-Gospodarcza, którym w pierwszym roku funkcjonowania objęto przede wszystkim województwa położone we wschodniej części kraju. W efekcie, w przeliczeniu na mieszkańca, ten obszar otrzymał naj-

² W skład tego obszaru weszły woj. lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

³ Program ten ujawnił słabą pozycję konkurencyjną wschodnich regionów kraju z wyłączeniem strefy mieleckiej, która jednak w znacznej mierze dyskontowała walor pierwszeństwa związany z dwuletnim okresem braku innych stref w Polsce.

większe wsparcie wynoszące w zależności od województwa od 150–250% średniej krajowej (MRR 2007). Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej umożliwiło dostęp do znacznie większych funduszy, których wielkość w latach 2004–2006 wyniosła 12,8 mld EUR, a w 2007–2013 – 67 mld EUR. W pierwszym okresie polityka regionalna była prowadzona w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, z niewielką preferencją dla województw o niższym poziomie rozwoju oraz tych, które miały wyższą stopę bezrobocia. W obecnym okresie programowania, przy zachowaniu tych preferencji, na rozwój wschodnich regionów przewidziano w ramach dofinansowania z UE 4,7 mld w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (oraz 1,8 mld w woj. mazowieckim) i 2,2 mld EUR w ramach Programu Rozwoju Polski Wschodniej, co wyniesie 10% ogólnej kwoty środków w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności przyznanych Polsce. Stanowi to znaczący wzrost w porównaniu z latami 2004–2006 i odpowiada nakładowi rządu 100 EUR rocznie na mieszkańca. Jednocześnie cele Programu Operacyjnego Polski Wschodniej w dużej mierze można uznać za odpowiadające rzeczywistym potrzebom regionu związanym ze wspieraniem głównych ośrodków miejskich (gospodarka oparta na wiedzy i rozwój funkcji metropolitalnych), w tym z rozwojem społeczeństwa informacyjnego oraz stworzeniem powiązań transportowych z centralną częścią kraju. Również w Regionalnych Programach Operacyjnych znaczną część środków przeznaczono na tworzenie warunków dla rozwoju nowoczesnej gospodarki przez wsparcie sfery badawczo-rozwojowej, a także sektora małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie odpowiadającym wydatkom na rozwój infrastruktury transportowej.

Dynamika społeczno-gospodarcza wschodnich obszarów Polski i Niemiec

W tej części opracowania przedstawiono trajektorie rozwojowe wschodnich obszarów Niemiec i Polski w okresie ostatnich 10 lat⁴. W celu zachowania porównywalności między tymi obszarami zdecydowano się na zastosowanie następujących przekrojów: kraj oraz wschodnie obszary kraju w podziale na stołeczny obszar metropolitalny i pozostałe regiony. W Niemczech za wschodnie obszary kraju przyjęto pięć wschodnich krajów związkowych wchodzących przed zjednoczeniem w skład NRD (Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Turyngia) a także Berlin, a w Polsce – pięć wschodnich województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) oraz województwo mazowieckie. Rozszerzenie wschodniego obszaru Polski o województwo mazowieckie wynikało po pierwsze z chęci zwiększenia porównywalności względem wschodnich obszarów Niemiec z uwzględnieniem regionu stołecznego, a po drugie z podobnej do pozostałych województw makroregionu charakterystyki społeczno-gospodarczej pozametropolitalnej części województwa mazowieckiego.

⁴ Analiza trajektorii rozwojowych w długim okresie jest dość trudna z uwagi na problemy z dostępem do danych oraz ich porównywalnością.

Gospodarka

W 2008 r. różnica w poziomie rozwoju gospodarczego mierzonego PKB per capita między Polską a Niemcami była prawie trzykrotna (tab. 2). Natomiast poziom rozwoju wschodnich obszarów obu państw w stosunku do średniej krajowej był zbliżony. W przypadku Niemiec wschodnie landy (po wyłączeniu Berlina) osiągały poziom 72,5% średniej krajowej, analogicznie w Polsce było to 74,5%. W porównaniu do sytuacji z 1998 r. we wschodnich Niemczech widoczna była pewna poprawa z poziomu 67,0%, podczas gdy w przypadku wschodniej Polski sytuacja była w tym okresie stabilna. Uwzględnienie parytetu siły nabywczej i odniesienie do średniej unijnej zmniejsza różnice w poziomie zamożności między Polską i Niemcami. Zarówno między krajami, jak i ich wschodnimi obszarami są one dwukrotne: 40,5% średniej unijnej w przypadku wschodnich obszarów Polski (po wyłączeniu OM Warszawy), podczas gdy w przypadku wschodnich Niemiec (po wyłączeniu Berlina) było to 84,0%. W obydwu państwach w ostatnich latach nastąpiła poprawa sytuacji w stosunku do średniej UE mierzonej parytetem wyrażonym wzrostem poziomu zamożności o 4,5–4,6 pkt proc., choć jednocześnie w tym okresie PKB wschodnich Niemiec wzrosło realnie tylko o 12,5%, podczas gdy PKB polskich obszarów wschodnich – aż o 37,2%.

Tab. 2. PKB na mieszkańca w 2008 r. oraz zmiana PKB w latach 1998–2008

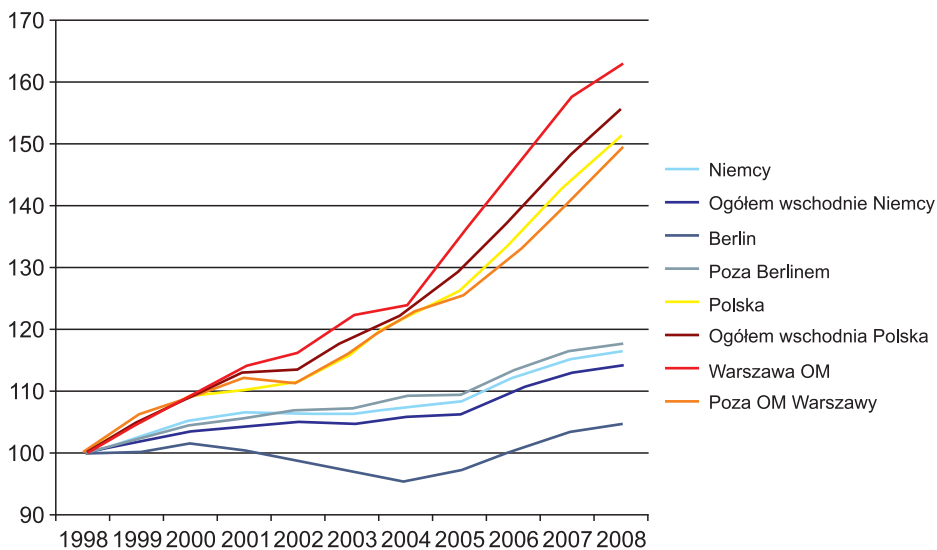
	PKB per capita (tys. EUR)	PKB per capita [UE=100] (PPS)	Zmiana realna PKB (%)	Zmiana PKB wg PPS [UE=100] (pkt proc.)
Niemcy	30,2	115,9	10,5	-2,6
Niemcy wschodnie	22,7	87,1	10,2	1,9
– Berlin	25,8	99,0	3,2	-10,3
– Poza Berlinem	21,9	84,0	12,5	4,6
Polska	9,5	54,3	38,7	6,1
Polska wschodnia	10,1	57,4	42,4	7,6
– Warszawa OM	19,4	110,9	48,9	15,3
– Poza OM Warszawy	7,1	40,5	37,2	4,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Tempo wzrostu wschodnich landów Niemiec, bez uwzględnienia Berlina, po 1998 r. było zbliżone do średniej krajowej, a od 2003 r. nieznacznie ją przewyższało (ryc. 5). Wyjątkiem jest Berlin, który w latach 2001–2004 odnotował znaczący spadek PKB, co w istotny sposób odbiło się na wyniku całych wschodnich Niemiec. Ogólnie lata 1998–2005 były w Niemczech okresem dość powolnego wzrostu gospodarczego, który wyraźnie przyspieszył w latach 2006–2008 wraz z rozkwitem koniunktury światowej zakończonej globalnym kryzysem gospodarczym. Wcześniej, tj. w latach 1991–1998 (Beutel 2002), wschodnie Niemcy odnotowywały znaczenie szybszy wzrost – średniorocznie 5,2%, podczas gdy za-

chodnie landy rozwijały się w tempie 1,3%. Należy jednak zauważyć, że ta przewaga dotyczyła głównie lat 1992–1996, podczas gdy w kolejnych latach tempo rozwoju wschodnich Niemiec było już mniejsze niż w zachodniej części kraju. Szybki wzrost w pierwszym okresie związany był z korzystnym kursem wymiany marki wschodnioniemieckiej, a także z inwestycjami publicznymi o charakterze infrastrukturalnym, co spowodowało rozwój sektora budowlanego.

W Polsce wschodnia część kraju – głównie dzięki dynamice obszaru metropolitalnego Warszawy zwłaszcza po 2004 r. – rozwijała się znacznie szybciej niż pozostałe województwa. Natomiast po wyłączeniu obszaru metropolitalnego Warszawy okazuje się, że tempo rozwoju wschodnich województw nie odbiegało wyraźnie od średniej krajowej. Wskazywać to może na dominujące znaczenie głównego podziału polskiej przestrzeni na duże miasta i pozostałe obszary, podczas gdy tradycyjny podział wschód–zachód stosunkowo tracił na znaczeniu. Niewielkie fluktuacje w rozwoju wschodniej części kraju, przy tempie zbliżonym do krajowego, można było obserwować również wcześniej (Gorzela 2004). Otóż w pierwszym okresie transformacji wschodnia Polska rozwijała się w szybszym tempie niż średnia krajowa, co wynikało z mniejszego znaczenia przemysłu w gospodarce tego regionu i stąd mniejszej skali procesów restrukturyzacji i deindustrializacji. W kolejnym okresie pierwszego boomu gospodarczego, tj. w latach 1995–1998, tempo rozwoju wschodniej Polski było natomiast wyraźnie niższe niż przeciętnie w kraju. Wśród przyczyn niższej dynamiki wzrostu można wskazać szereg czynników, z których wybrane związane są ze strukturą gospodarczą, sytuacją na rynku pracy, w tym z zasobami kapitału ludzkiego.

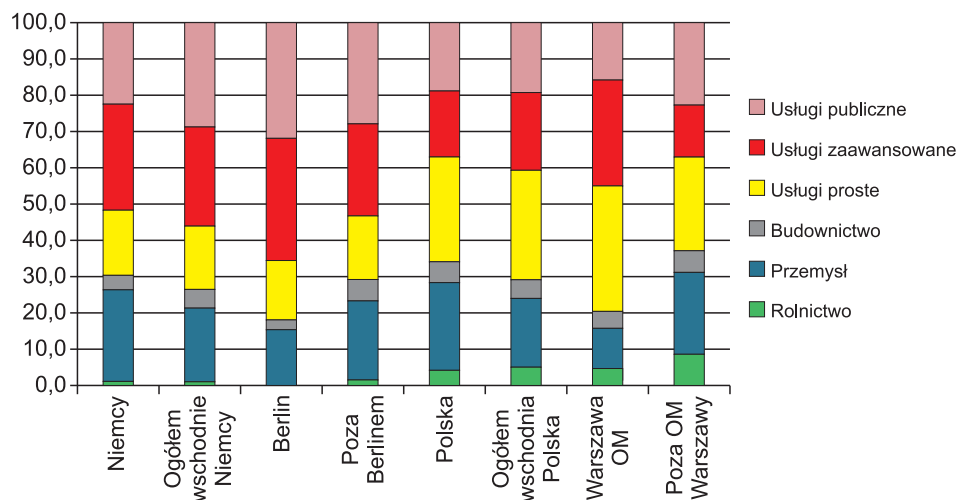


Ryc. 5. Dynamika PKB w latach 1998–2008 (1998 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Odmienność strukturalna Niemiec Wschodnich przejawiała się przede wszystkim znacznie większym udziałem usług publicznych w gospodarce, który wyniósł 28,1% w porównaniu z 22,3% przeciętnie w Niemczech, przy jednoczesnym mniejszym znaczeniu usług wyspecjalizowanych (25,3% wobec 29,5%) (ryc. 6). Mniejsze było również znaczenie przemysłu (3,7 pkt proc.), a większe budownictwa (1,8 pkt proc.). W przypadku wschodniej Polski znacznie mniejszemu znaczeniu usług wyspecjalizowanych (o 4,3 pkt proc.) towarzyszyło większe znaczenie rolnictwa (o 3,9 pkt proc.) i usług publicznych (4 pkt proc.). Inną stosunkowo istotną różnicą było mniejsze znaczenie usług prostych (2,3 pkt proc.) przy nieznacznie mniejszym (1,5 pkt proc.) udziale przemysłu w WDB (Wartość Dodana Brutto).

Przemiany struktur gospodarczych zachodzące w ostatnich 10 latach w obu tych obszarach również znacząco się różniły (ryc. 7). We wschodniej Polsce (z wyłączeniem OM Warszawy) następował wzrost znaczenia usług zaawansowanych (1,1 pkt proc.) i publicznych (0,9 pkt proc.) kosztem rolnictwa (-0,9 pkt proc.) i budownictwa (-0,9 pkt proc.) przy stabilnym znaczeniu przemysłu. Należy jednocześnie zauważyć, że te zmiany były stosunkowo niewielkie i nie odbiegały znacząco od tych, które zachodziły w gospodarce krajowej. Natomiast zmiany zachodzące we wschodnich Niemczech (bez Berlina) były głębsze i szybsze, co wyrażało się zauważalnym wzrostem znaczenia usług wyspecjalizowanych (2,9 pkt proc.) oraz przemysłu (3,2 pkt proc.) kosztem budownictwa (-3,2 pkt proc.) i usług publicznych (-1,4 pkt proc.).



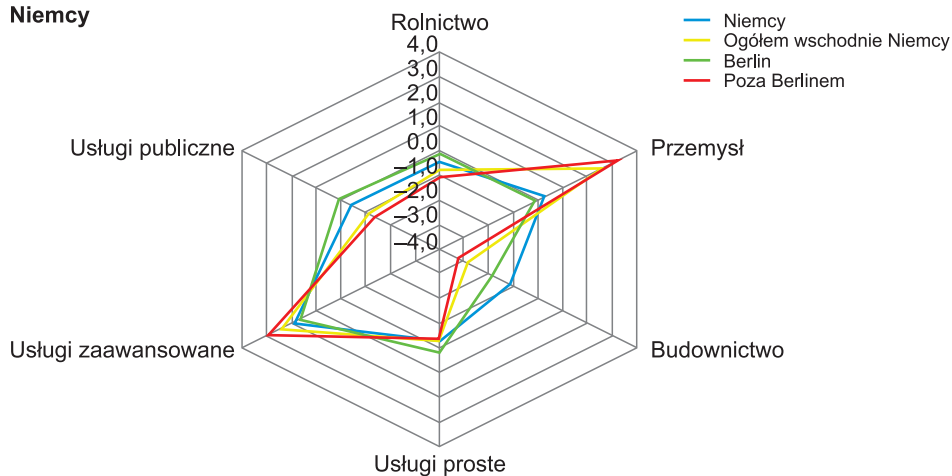
Ryc. 6. Struktura gospodarcza w 2007 r .

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

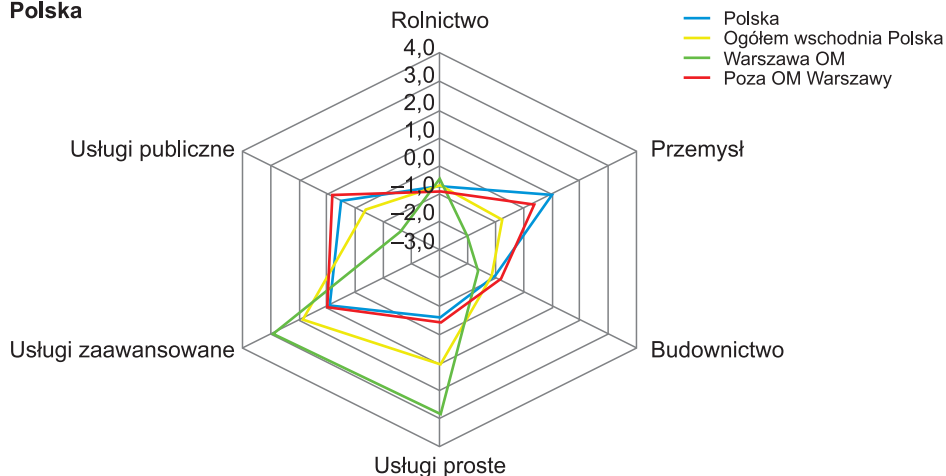
Poza różnicami w strukturze gospodarczej wyraźne były też różnice w wydajności pracy, których skala była podobna jak w przypadku poziomu rozwoju. We wschodnich Niemczech najniższy stosunek wydajności pracy do średniej

odnotowano zwłaszcza w budownictwie (76,3%) i usługach prostych (78,8%). Najmniejsza różnica dotyczyła natomiast usług publicznych oraz rolnictwa (powyżej 90% średniej krajowej). Wydajność pracy w przemyśle i usługach zaawansowanych wynosiła natomiast odpowiednio około 80% i 85% średniej krajowej, co, biorąc po uwagę wzrost ich znaczenia w strukturze gospodarczej w stosunku do budownictwa, może w dłuższym okresie skutkować stopniową konwergencją poziomu rozwoju. W przypadku wschodnich obszarów Polski sytuacja była odmienna. Najniższa wydajność w porównaniu do średniej dotyczyła rolnictwa i usług prostych (około 80%), podczas gdy przemysł i budownictwo osiągały poziom 85–87%, a usługi zaawansowane przekraczały 90% średniej krajowej. Tylko w usługach publicznych sytuacja była podobna jak w przypadku wschodnich Niemiec, gdyż wydajność pracy wynosiła około 92% średniej krajowej.

Niemcy



Polska



Ryc. 7. Zmiany struktury gospodarczej w latach 1998–2007 (pkt proc.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Tab. 3. Wydajność pracy w 2007 r. (tys. EUR)

	Kraj	Część wschodnia	Region stołeczny	Pozostałe obszary wschodnie	
	(tys. EUR)	(tys. EUR)	(tys. EUR)	(tys. EUR)	(kraj=100)
NIEMCY					
Rolnictwo	20,5	18,2	9,2	18,7	91,4
Przemysł	57,7	48,2	61,0	46,2	80,0
Budownictwo	32,9	25,0	24,4	25,1	76,3
Usługi proste	40,9	32,1	31,7	32,2	78,8
Usługi zaawansowane	108,1	87,2	77,0	92,2	85,3
Usługi publiczne	38,4	35,8	36,5	35,6	92,9
POLSKA					
Rolnictwo	4,5	3,8	6,9	3,6	79,6
Przemysł	16,0	15,7	21,3	13,7	85,3
Budownictwo	13,5	12,7	14,4	11,8	87,0
Usługi proste	19,2	21,5	32,0	15,5	80,6
Usługi zaawansowane	33,9	37,4	42,4	30,8	90,9
Usługi publiczne	13,0	13,0	15,0	12,0	92,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Dywergencja wschodnich obszarów badanych krajów, poza różnicami w strukturze gospodarczej czy mniejszej wydajności pracy, wynikała po części również z mniejszej aktywności zawodowej mieszkańców (tab. 4). Okazuje się jednak, że na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności różnice te nie były aż tak znaczące. Relatywnie największe znaczenie miała znacznie wyższa stopa bezrobocia (o 5,2 pkt proc.) we wschodnich landach niż przeciętnie w kraju, podczas gdy w Polsce różnica ta wynosiła tylko (1,1 pkt proc.). Różnice były jeszcze mniejsze (około 1–1,5 pkt proc.) w odniesieniu do aktywności zawodowej ludności. Znacznie większe rozbieżności można było natomiast zaobserwować, odnosząc liczbę pracujących do ludności ogółem, co pośrednio mówi o różnicach w strukturze demograficznej. Uwidocznili się one zwłaszcza we wschodnich Niemczech, podczas gdy w Polsce nie obserwowano tak wyraźnych odmienności, co wynika jednak przede wszystkim ze znacznego przerostu zatrudnienia w rolnictwie (ukryte bezrobocie). Bardziej uderzająca była jednak dysproporcja między liczbą pracujących w obu krajach wynosząca ponad 10 pkt proc. zarówno w odniesieniu do wskaźnika zatrudnienia, jak i wskaźnika przedstawiającego pracujących na 1000 mieszkańców. Widoczne były również istotne różnice pod względem odsetka osób z wyższym wykształceniem, którym w przypadku Niemiec nie towarzyszyło jednak duże zróżnicowanie regionalne (odsetek osób wykształconych we wschodnich landach był wyższy). Natomiast w Polsce braki kapitału ludzkiego w województwach wschodnich były wyraźniejsze, a odsetek osób legitymujących się wyższym wykształceniem kształtował się na poziomie 90% średniej krajowej.

Tab. 4. Sytuacja na rynku pracy w 2008 r.

	Kraj	Część wschodnia	Region stołeczny	Pozostałe obszary wschodnie	
				(kraj = 100)	
NIEMCY					
Pracujący (na 100 mieszkańców)	48,3	44,3	46,9	43,6	90,3
Wskaźnik zatrudnienia BAEL (%)	70,7	68,4	62,9	69,8	98,6
Stopa bezrobocia BAEL (%)	7,5	13,2	15,1	12,7	170,6
Zmiana stopy bezrobocia w latach 2001–2008 (pkt proc.)	–0,3	–3,6	0,0	–4,5	
Odsetek osób z wykształceniem wyższym	25,3	28,7	34,1	27,4	107,9
POLSKA					
Pracujący (na 100 mieszkańców)	39,8	42,3	51,3	39,5	99,2
Wskaźnik zatrudnienia BAEL (%)	59,1	61,1	71,6	57,7	97,6
Stopa bezrobocia BAEL (%)	7,1	7,3	4,1	8,2	115,5
Zmiana stopy bezrobocia w latach 2001–2008 (pkt proc.)	–11,2	–9,3	–5,2	–10,5	
Odsetek osób z wykształceniem wyższym	19,5	21,9	35,3	17,7	90,9

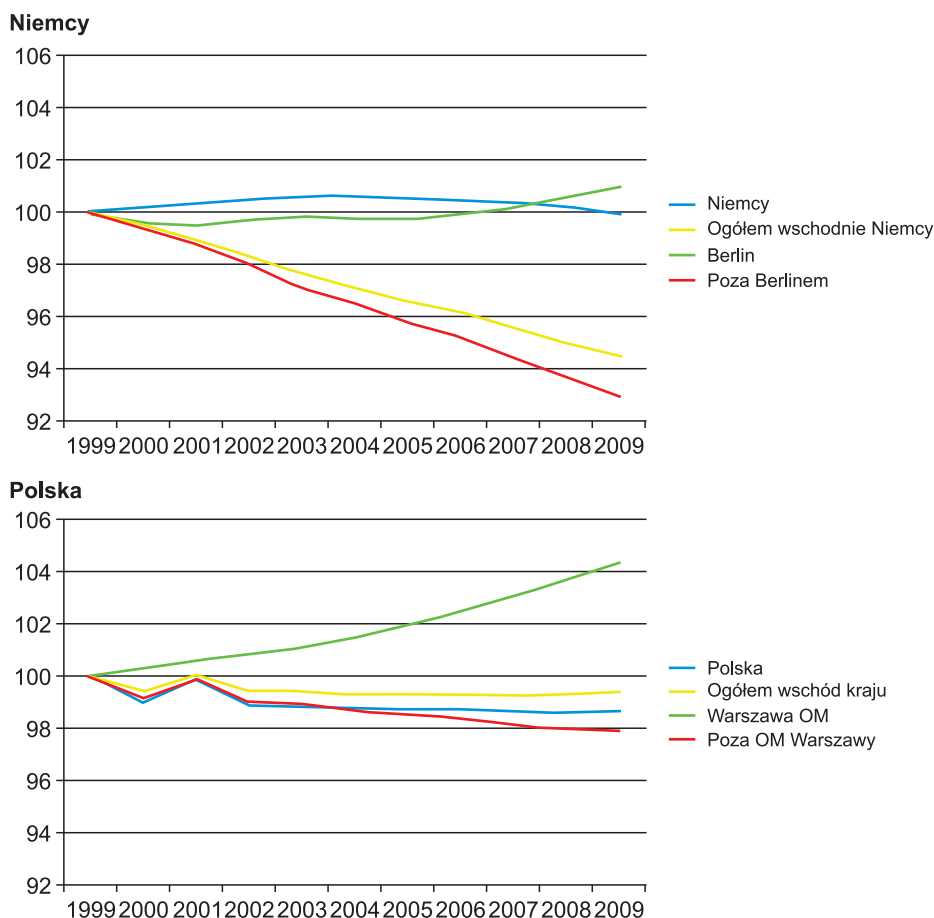
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Ludność

Wschodnie obszary Polski i Niemiec, zwłaszcza w odniesieniu do średnich krajowych, znacznie różniły się pod względem demograficznym. Przykładowo gęstość zaludnienia jest przeciętnie dwukrotnie niższa w porównaniu ze średnią krajową w przypadku wschodnich Niemiec (bez Berlina) (122 osoby na km²), a tamtejsza ludność stanowi zaledwie 13% populacji całego kraju. W przypadku wschodniej Polski (bez OM Warszawy) brak tak wyraźnych różnic w gęstości zaludnienia (114 osób na km²), a ludność wschodnich obszarów stanowi prawie 26% całej populacji. Z drugiej strony oba obszary są zamieszkałe przez podobną liczbę ludności: Niemcy Wschodnie – około 13 mln, wschodnia Polska – 10 mln (bez obszarów stołecznych).

Dynamika ludności we wschodnich Niemczech i wschodniej Polsce wykazuje natomiast znaczące zróżnicowanie (ryc. 8). Kurczenie się populacji Niemiec Wschodnich trwa nieprzerwanie od okresu zjednoczenia, ale w ostatnich 10 latach jego tempo uległo stabilizacji (ubytek 80 tys. osób rocznie). Poza Berlinem we wschodnich landach odnotowano spadek ludności rzędu około 8% w porównaniu do 1999 r., tj. o około 800 tys. osób. Natomiast liczba ludności Berlina była relatywnie stabilna, a od 2006 r. odnotowano nabierający tempa jej wzrost. We wschodniej Polsce również następowały procesy depopulacji (ubytek ok. 13 tys. osób rocznie), ale podstawową różnicą był wyraźny wzrost liczby ludności w obszarze metropolitalnym Warszawy, który nabrał tempa zwłaszcza po 2004 r. Jednak spadek populacji wschodniej Polski nie miał tak dramatycznego przebiegu jak w przypadku wschodnich Niemiec, a ubytek w okresie 10 lat wy-

niósł niespełna 2%, tj. ok. 130 tys. osób, a jego skala nie odbiegała znacząco od tempa spadku liczby ludności całego kraju⁵.



Ryc. 8. Zmiana liczby ludności (1999=100)

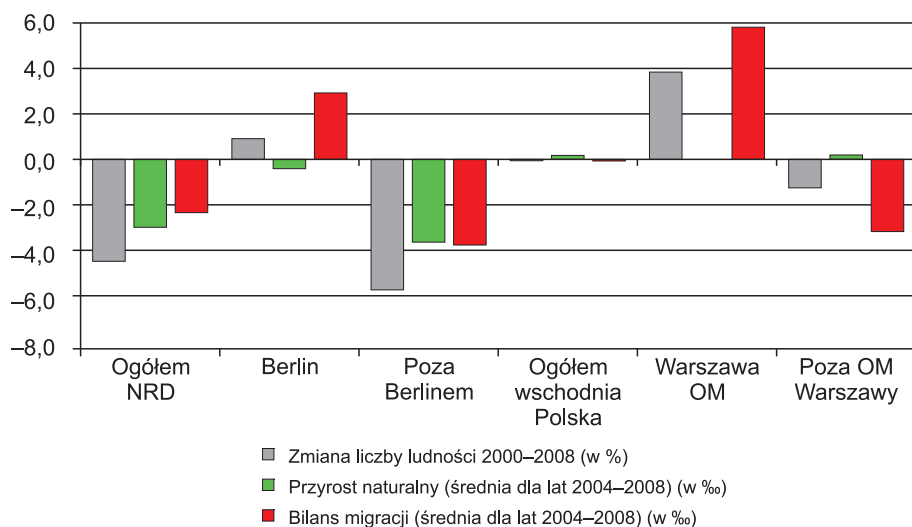
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Jeszcze wyraźniej różniły się składowe zmiany liczby ludności w Polsce i Niemczech (ryc. 9). Spadek liczby ludności we wschodnich Niemczech był w równej mierze efektem znaczącej przewagi liczby zgonów nad liczbą urodzeń, jak i odpływu migracyjnego. W dużej mierze ten odpływ był skierowany do landów zachodnich, a jego wielkość można oszacować w ostatnim okresie na około 50 tys. rocznie. Główną przyczyną tej migracji – jak zauważa Jennifer Hunt (2006) – były różnice w wysokości zarobków przy mniejszym znaczeniu sytuacji na rynku pracy. Wynika to z faktu, że emigrowały przede wszystkim osoby młode

⁵ Skala rzeczywistego odpływu migracyjnego, w tym zwłaszcza zagranicznego, była prawdopodobnie wyższa, niż pokazują oficjalne statystyki, ale ich pełna weryfikacja będzie możliwa po zakończeniu spisu powszechnego w 2011 r.

z dyplomem uczelni wyższej, które nie miały problemów ze znalezieniem pracy. W Berlinie natomiast dość duży ubytek naturalny był kompensowany stałym napływem ludności, co wynikało w znacznej mierze z umacniania funkcji stołecznych tej metropolii (Korcelli-Olejniczak 2004).

We wschodniej Polsce wyraźny odpływ migracyjny (5,8 % średniorocznie) skierowany był przede wszystkim do ośrodków metropolitalnych: Warszawy, Trójmiasta i Krakowa, a jego łączna wielkość w latach 2002–2008 wynosiła około 100 tys. osób, czyli nieznacznie przekraczała 10 tys. rocznie (Celińska i in. 2010). Z drugiej strony następował wyraźny rozwój demograficzny Warszawy wynoszący ponad 100 tys. osób w okresie 10 lat, co w pewnej mierze wynikało z napływu ludności ze wschodniej Polski, w tym z województwa mazowieckiego. Należy jednak pamiętać, że atrakcyjność stolicy, zwłaszcza dla wykwalifikowanych specjalistów potrzebnych do rozwoju funkcji metropolitalnych, znacznie wykraczała poza ten obszar (Gorzelał, Smętkowski 2005). Jednocześnie należy zauważyć, że w tym regionie zmiany liczby ludności na skutek przyrostu naturalnego były – poza wybranymi obszarami – stosunkowo mało istotne, gdyż liczba urodzeń z reguły odpowiadała liczbie zgonów.



Ryc. 9. Składowe zmiany liczby ludności w latach 2000–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Przestrzeń

Powyższy obraz byłby niepełny bez uwzględniania jego wymiaru przestrzennego. Jest to szczególnie istotne w świetle koncepcji rozwoju spolaryzowanego, wskazującego na znaczenie biegunów wzrostu w rozwoju gospodarczym.

Zarówno Polska, jak i Niemcy należą do krajów o stosunkowo policentrycznej strukturze systemu osadniczego, co przejawia się w dość równomiernym roz-

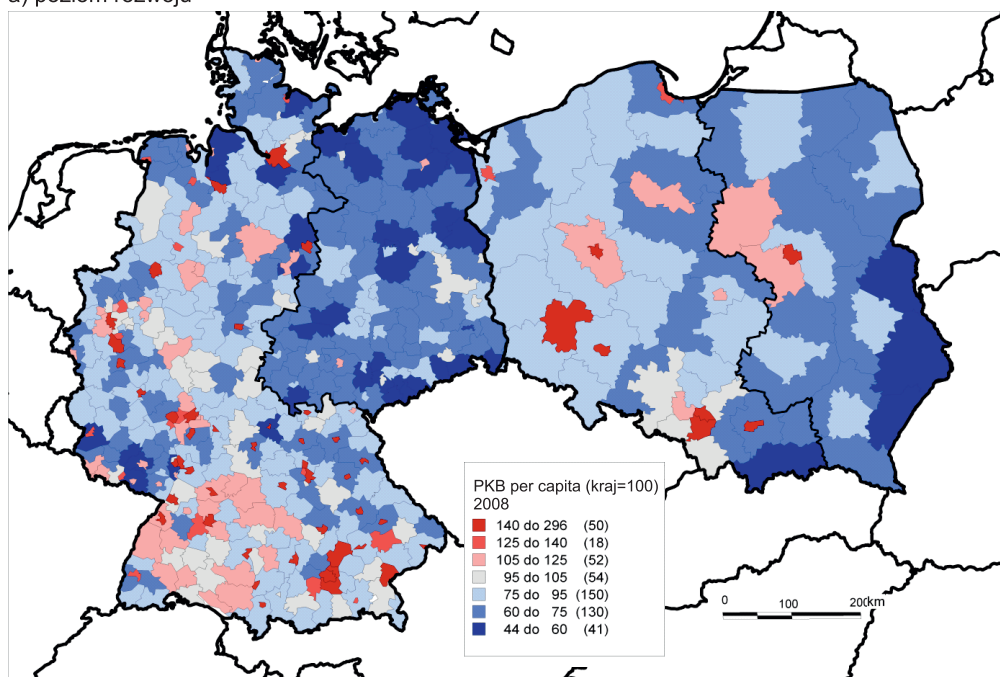
mieszczeniu dużych ośrodków miejskich (ESPON 1.1.1. 2004). W obu przypadkach, poza regionami stołecznymi we wschodnich regionach tych krajów, brakowało jednak miast, które można uznać za w pełni wykształcone metropolie. We wschodnich Niemczech najważniejszymi miastami liczącymi ponad 100 tys. mieszkańców były poza Berlinem: Lipsk, Drezno, Chemnitz, Halle, Magdeburg, Erfurt, Rostock, Jena i Gera. Natomiast we wschodniej Polsce były to ośrodki wojewódzkie: Lublin, Białystok, Rzeszów, Olsztyn, Kielce oraz ośrodki subregionalne woj. mazowieckiego: Płock, Radom i Siedlce.

Analiza poziomu rozwoju podregionów (NUTS3) pokazuje, że największe miasta były z jednej strony najwyżej rozwiniętymi obszarami badanych makroregionów (ryc. 10a), ale z drugiej – że nie przekraczały one z reguły poziomu 90% średniej badanych krajów. Ponadto, co widoczne jest na przykładzie Niemiec, dość rzadko tworzyły z sąsiadującymi obszarami regiony charakteryzujące się wyższym poziomem rozwoju niż ich otoczenie (wyjątkiem był zwarty obszar między Lipskiem, Halle i Dessau). Poza tym zasięg oddziaływania dużych miast na otoczenie był z reguły niewielki, o czym świadczy na przykład sytuacja w Berlinie i jego otoczeniu. Najślabiej rozwinięte były obszary ultraperyferyjne, często położone w sąsiedztwie granic państwowych, w tym również nadmorskie.

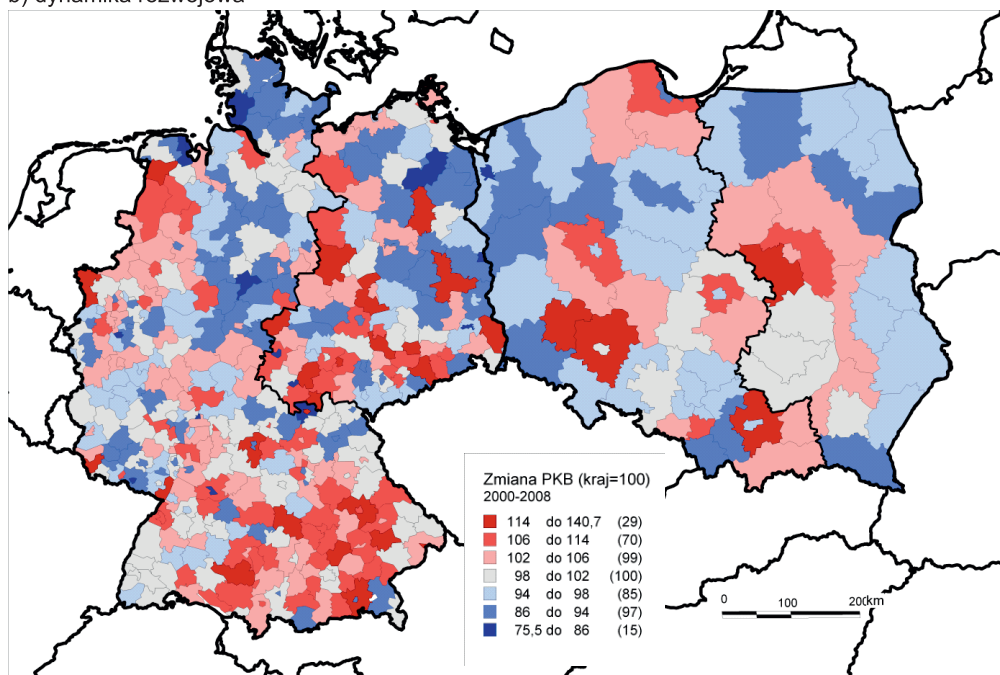
Analiza wzrostu gospodarczego pokazuje odmienny niż przedstawiony powyżej obraz (ryc. 10b). W przypadku Niemiec najszybsze tempo rozwoju charakteryzowało obszary położone w zachodniej części wschodnich landów, blisko dawnej granicy między NRD a RFN, a także powiaty położone w południowej części w Turyngii i Saksonii oraz Saksonii-Anhalt. Natomiast znacznie słabsze tempo wzrostu odnotowano w landach o gorszej dostępności transportowej, tj. Brandenburgii i Meklemburgii-Pomorzu Przednim. W przypadku Polski szybki rozwój w badanym okresie następował przede wszystkim w podregionach charakteryzujących się większym znaczeniem przemysłu w gospodarce. Były to obszary położone w pasie nadwiślańskim, główne ośrodki miejskie województwa mazowieckiego, a także podregion rzeszowski. Natomiast wszystkie podregiony położone przy wschodniej granicy kraju odnotowały znacznie niższe tempo wzrostu gospodarczego – nie wyłączając podregionów ośrodków wojewódzkich, takich jak: Białystok, Lublin czy Olsztyn. Co charakterystyczne, słabiej rozwijają się również podregiony położone wzdłuż zachodniej granicy kraju.

Zmiana liczby ludności nie wiązała się bezpośrednio z dynamiką rozwoju gospodarczego (ryc. 11a). We wschodnich Niemczech spadek nastąpił właściwie we wszystkich powiatach poza otaczającymi bezpośrednio Berlin, a także poza Lipskiem, Dreznem, Jeną, Weimarem i Erfurtem. We wschodniej Polsce wzrost ludności nastąpił tylko w podregionach Białegostoku i Rzeszowa, ale w szeregu innych podregionów liczba ludności była dość stabilna. W obydwu przypadkach sytuacja ta była w dużej mierze efektem procesów migracyjnych (ryc. 11b), choć we wschodnich Niemczech nałożył się na to również wyraźny ubytek naturalny. Skala procesów suburbanizacyjnych, z wyjątkiem Warszawy i Berlina, nie miała dużego znaczenia dla zmian liczby ludności.

a) poziom rozwoju



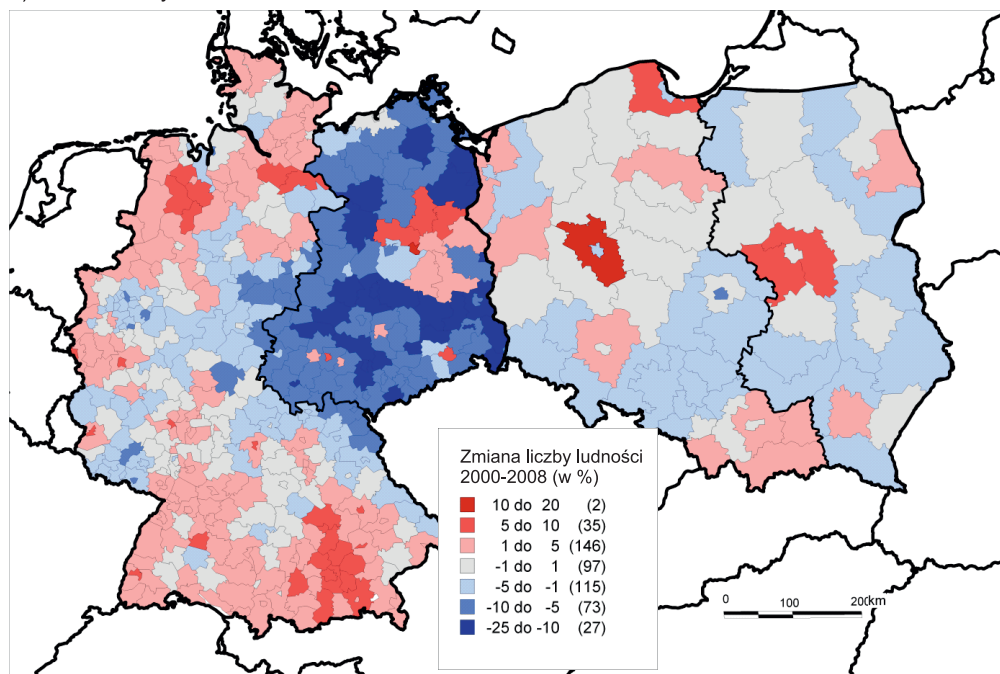
b) dynamika rozwojowa



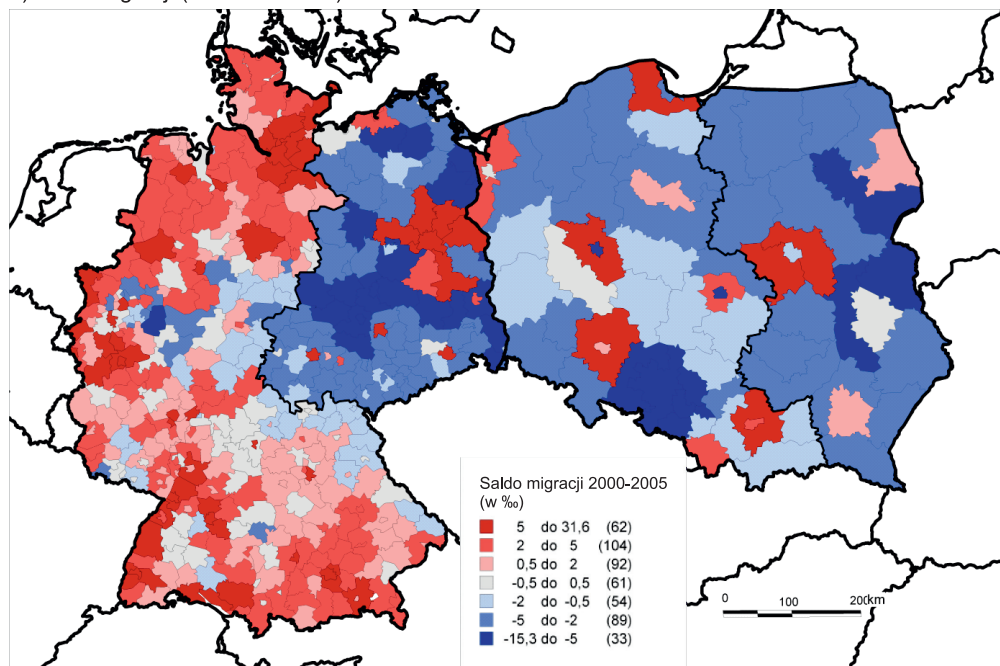
Ryc. 10. PKB na mieszkańca – średnia krajowa i dynamika rozwojowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

a) zmiana liczby ludności w latach 2000–2008



b) saldo migracji (średniorocznie) w latach 2000–2005



Ryc. 11. Zmiana liczby ludności i saldo migracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Wnioski

Ostatnie dziesięciolecie nie zmieniło znacząco sytuacji wschodnich obszarów Polski i Niemiec w zestawieniu z lepiej rozwiniętymi zachodnimi częściami obydwu krajów. Przeprowadzone porównanie pokazało natomiast relatywnie niewielkie różnice rozwojowe między regionami w obrębie krajów w porównaniu do przepaści rozwojowej (trzykrotnej w cenach rynkowych lub dwukrotnej po uwzględnieniu parytetu) oddzielającej Polskę od Niemiec. Ostatnie lata przyniosły konwergencje poziomów rozwoju między tymi krajami, co wynikało z szybkiego tempa wzrostu gospodarczego Polski, który objął również wschodnią część kraju, przy jednoczesnym powolnym tempie rozwoju gospodarki niemieckiej. Należy jednak zauważyć, że szybki rozwój Polski nie byłby możliwy bez dużego napływu kapitału zagranicznego, w tym niemieckiego, którego znaczenie wyraźnie wzrosło po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Wschodnie Niemcy (bez uwzględnienia Berlina) nieznacznie poprawiły swoją pozycję względem pozostałej części kraju, ale było to rezultatem nie tyle wyższego tempa wzrostu gospodarczego, które było zbliżone do średniej krajowej, co przede wszystkim znaczącego ubytku ludności zarówno naturalnego, jak też w wyniku kontynuacji rozpoczętego po zjednoczeniu odpływu migracyjnego młodych i wykształconych osób do zachodnich landów. W ostatnich latach udało się zmniejszyć niedopasowanie strukturalne gospodarki wschodnioniemieckiej, zwiększając znaczenie usług zaawansowanych i przemysłu kosztem budownictwa i usług publicznych. Należy jednak zauważyć, że te sektory charakteryzowały się wciąż znacznie niższą wydajnością pracy niż w zachodnich Niemczech – choć różnice te były mniejsze niż różnice w poziomie rozwoju. Nie udało się natomiast w tym okresie ograniczyć znacznie wyższej niż w landach zachodnich stopy bezrobocia. W dużej mierze wynikało to z rozbudowanego systemu świadczeń socjalnych, który prawdopodobnie zniechęcał część osób do podejmowania aktywności zawodowej. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że za niższy poziom rozwoju wschodnich regionów Niemiec odpowiadała częściowo odmienność struktury demograficznej, przejawiająca się wyższym odsetkiem osób w wieku poprodukcyjnym. Położony we wschodniej części kraju Berlin stanowi osobny obszar problemowy, gdyż wciąż – mimo przejścia funkcji stołecznych, a także ogromnych nakładów na rozwój infrastruktury technicznej – miasto nie tylko nie stało się kołem zamachowym wschodnioniemieckiej gospodarki, ale tempo jego rozwoju było w pewnym okresie wyraźnie niższe od pozostałych wschodnich landów. Stosunkowo największy sukces odniosły natomiast silniej uprzemysłowione obszary wschodnich landów, z których część przeszła udaną restrukturyzację przemysłu. Prawdopodobnie na skutek lepszej dostępności transportowej widoczne było też pozytywne oddziaływania położenia przy dawnej granicy między NRD a RFN, w przeciwieństwie do powiatów położonych we wschodniej części obszaru, przy granicy z Polską.

Trudno jest oceniać na podstawie przedstawionych analiz, jaką rolę w tych procesach odegrała interwencja publiczna i polityka regionalna. Na podstawie

przeгляdu literatury można jednak stwierdzić, że miały one duże znaczenie społeczne, skutkując wyrównaniem poziomu życia w obu częściach kraju, co prawdopodobnie spowolniło skalę odpływu migracyjnego do zachodnich landów. Redystrybucyjny charakter tej pomocy przyczynił się z kolei do utrwalenia wysokiej stopy bezrobocia we wschodnich landach. Porażką interwencji publicznej pozostaje wciąż zła sytuacja regionu stołecznego. Jednocześnie, biorąc pod uwagę skalę tej pomocy i jej długotrwałość, trudno na podstawie przeprowadzonych analiz wskazać czynniki, poza prognozowanym dalszym spadkiem ludności wschodnich landów, które mogłyby w przyszłości doprowadzić do znaczącej konwergencji poziomu rozwoju między obiema częściami Niemiec.

Wschodnia Polska (z woj. mazowieckim, ale bez uwzględniania obszaru metropolitalnego Warszawy) w ostatnich latach nie zmieniała znacząco swojej pozycji względem średniej krajowej. Biorąc jednak pod uwagę, że na wartości średnie bardzo duży wpływ miały obszary metropolitalne, które nie były położone we wschodniej części kraju, a także brak napływu znaczących inwestycji zagranicznych do wschodnich województw, świadczy to o relatywnie wysokim tempie rozwoju gospodarczego tego makroregionu. Nie można jednak nie zwrócić uwagi na „pęknięcie” tego obszaru na część zachodnią – lepiej uprzemysłowioną, korzystającą z bliskości centrów rozwojowych, rozwijającą się w szybszym tempie – i bardziej peryferyjną, rolniczą, przygraniczną część wschodnią, w której sytuacja uległa relatywnemu pogorszeniu. W tym kontekście niepokój budzi zwłaszcza petryfikacja struktury gospodarczej wschodniej Polski wyrażająca się bardzo dużym znaczeniem niskowydajnego rolnictwa oraz znacznej zależności od sektora usług publicznych. Wśród pozytywnych zmian można wskazać ograniczenie skali bezrobocia – częściowo dzięki migracjom zagranicznym – przy zbliżonym do średniej krajowej poziomie aktywności zawodowej, ale przy wciąż bardzo dużym ukrytym bezrobociu w rolnictwie. Ponadto należy zauważyć, że skala odpływu migracyjnego nie jest rujnująca dla gospodarki obszarów wschodnich, a dzięki upowszechnianiu wykształcenia wyższego różnice w zakresie kapitału ludzkiego mierzonego formalnym wykształceniem między obiema częściami kraju nie są zbyt wysokie. Ponadto ubytek ten nie dotyczy funkcjonalnych obszarów miejskich największych miast, w których gospodarce stopniowo rośnie sektor usług zaawansowanych. Nadzieją wschodniej Polski może być też zwiększenie zasięgu dyfuzji procesów rozwoju z Warszawy i jej obszaru metropolitalnego, który od początku transformacji utrzymuje najwyższą w kraju dynamikę rozwojową.

Zważywszy na stosunkowo krótki okres zaangażowania znaczących środków polityki spójności Unii Europejskiej w rozwój wschodniej Polski trudno oceniać, jaką rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym tego obszaru odgrywa polityka regionalna. Wydaje się, że skoncentrowanie tej pomocy w głównych ośrodkach miejskich, przy jednoczesnym rozwoju infrastruktury transportowej łączącej je z centralną częścią kraju, a także nakładami na rozwój społeczeństwa informacyjnego, mogą przynieść pozytywne rezultaty. Problemem makroregionu wciąż będzie jednak peryferyjne położenie, związane z istnieniem zewnętrznej granicy

Unii Europejskiej, która z różnych przyczyn nie stała się jak dotąd areną silnych powiązań społeczno-gospodarczych. Sukces wschodniej Polski w dużej mierze zależy od przyspieszenia przekształceń, a zwłaszcza ograniczania roli rolnictwa w strukturze gospodarczej, co zależy jednak w przeważającej mierze nie od polityki regionalnej, ale od polityki sektorowej, w tym rolnej, której redystrybucyjny charakter nie sprzyja przyspieszeniu tempa przemian strukturalnych.

Literatura:

- Aumann B., Scheufele R., 2009, *Is East Germany Catching Up?, A Time Series Perspective*, IWH-Discussion Papers, nr 14, August 2009.
- Beutel J., 2002, *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000–2006*, DG Regio, EC.
- Burda M., 2006, „Factor reallocation in Eastern Germany after reunification”, *The American Economic Review*, t. 96, nr 2, s. 368–374.
- Burda M., 2010, *The East German Economy in the Twenty-First Century*, http://www.fulbright.de/fileadmin/files/togermany/grants/gss/2010/The_East_German_Economy_by_Michael_Burdy.pdf.
- Celińska-Janowicz D., Miszczuk A., Płoszaj A., Smętkowski M., 2010, *Aktualne problemy demograficzne Polski wschodniej*, Raporty i Analizy EUROREG 5, Warszawa.
- ESPO 1.1.1, 2004, *Potentials for Polycentric Development. Potentials for Polycentric Development in Europe*, <http://www.espon.eu/>.
- Fritsch M., 2004, „Entrepreneurship, entry and performance of new business compared in two growth regimes: East and West Germany”, *Journal of Evolutionary Economics*, t. 14, nr 5, s. 525–542.
- Gorzela G., 2004: „Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 37–72.
- Gorzela G., Jałowiecki B., 2001, „Europejskie granice: jedność czy podziały kontynentu?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3, s. 52–70.
- Gorzela G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzela G., Smętkowski M., 2010, „Regional development dynamics in Central and Eastern European countries”, w: G. Gorzela, J. Bachtler, M. Smętkowski (red.), *Regional Development in Central and Eastern Europe. Development Processes and Policy Challenges*, London – New York: Routledge.
- Gorzela G., Tucholska A., 2008, *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju: Polska i Ukraina*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Götz M., 2010, „Podstawowy model nowej ekonomii geograficznej a przypadek Niemiec – próba oceny”, *Studia Ekonomiczne*, nr 1, s. 81–101.
- Hunt J., 2006, „Staunching emigration from East Germany: Age and the determinants of migration”, *Journal of the European Economic Association*, nr 4(5), s. 1014–1037.
- Korcelli-Olejniczak E., 2004, *Funkcje metropolitalne Berlina i Warszawy w latach 1990–2002. Współzależność pozycji w systemie miast Europy Środkowej*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Kukliński A., 2010, „Southern Italy, Eastern Germany and Eastern Poland – Triple Mezzogiorno? A methodological and pragmatic contribution”, w: A. Kukliński,

- E. Malak-Pętlicka, P. Żuber, *Southern Italy, Eastern Germany and Eastern Poland – The Triple Mezzogiorno?*, Warszawa: Ministry for Regional Development.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), 2007, *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Warszawa.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej z dnia 17 lipca 2009 r.
- Paque K.H., 2009, *Die Bilanz, Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit*, München: Hanser.
- Snower D.J., Merkl C., 2006, „The caring hand that cripples: The East German labor market after reunification”, *The American Economic Review*, t. 96, nr 2, s. 1223–1229.
- Steffen W., Stephan J., 2008, „The role of human capital and managerial skills in explaining productivity gaps between East and West”, *Eastern European Economics*, t. 46, nr. 6, s. 5–24.
- Strubelt W., 2010, „Policy lessons from the reconstruction of East Germany – The former German Democratic Republic” w: G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski, *Regional Development in Central and Eastern Europe. Development Processes and Policy Challenges*, London – New York: Routledge.

THE EASTERN PROBLEM AREAS AND THEIR GROWTH TRAJECTORIES – THE EXAMPLE OF POLAND AND GERMANY

The paper offers a comparison of changes which have been taking place in the eastern regions of Poland and Germany in the recent years. It sets out to identify the main problems of these areas and explain how they have affected economic development processes. The development trajectories of the eastern regions of Poland and Germany are discussed in the context of the reunification and transformation processes, and are related to the policies implemented by the public authorities. In its conclusions, the study evaluates the relevance and scale of the problems affecting the eastern parts of Germany and Poland, among them the effectiveness of their regional policies.

Key words: regional development, peripheral regions, regional policy.