

## **Polska Wschodnia: dylematy stymulowania rozwoju**

### **Eastern Poland development dilemmas**

**Marek W. Kozak**

Centrum Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski

#### **Streszczenie**

Tekst podejmuje problematykę identyfikacji głównego dylematu rozwojowego Polski Wschodniej. Analizując charakterystykę regionów wschodnich na tle reszty Polski, autor omawia podstawowe problemy rozwoju oraz modelowe cechy strategii rozwojowych. Na tej podstawie dochodzi do wniosku, że dylemat kluczowy wiąże się z rozbieżnością między deklarowaną, a realizowaną koncepcją rozwoju, dającą preferencje dla inwestycji infrastrukturalnych. Chodzi tu zatem o faktyczne nieakceptowanie współczesnego paradygmatu rozwoju.

#### **Summary**

Text is devoted to an attempt to identify main development dilemma of Eastern Poland. It discusses main features, main development problems and strategic development models of Eastern regions. On this basis author draws conclusion that the key development dilemma relates to divergence of declared aims and implemented development concept, giving priority to hard infrastructure investments. Factor behind it is lack of acceptance for contemporary development paradigm.

**Słowa kluczowe:** Polska Wschodnia, dylemat rozwoju, strategie, paradygmat

**Keywords:** Eastern Poland, development dilemma, strategies, paradigm

Pojęcie Polski Wschodniej, wcześniej ogólnikowo opisujące słabiej rozwinięte tereny (nie- województwa) wschodnie nabrało wyrazu dopiero w wyniku pomysłu zgłoszonego przez kanclerz Angelę Merkel sfinansowania specjalnego programu Rozwój Polski Wschodniej dla pięciu województw polskich zajmujących razem ostatnie miejsca na liście europejskich regionów pod względem rozwoju (mierzonego PKB). Akcesja Bułgarii i Rumunii pozwoliła im wszystkim znacznie poprawić pozycję w tym rankingu, ale program pozostał i przygotowywana jest kolejna edycja. Pamiętając o przyczynach nadania nazwy pięciu województwom, z jednej strony niezgodnie z logiką i polską tradycją włączających w to województwo oczywiście położone w Polsce Środkowej (świętokrzyskie) oraz ewidentnie północne (warmińsko-mazurskie), z drugiej zaś wyłączając zacofane wschodnie obszary województwa mazowieckiego, za niefortunne należy uznać rozumienie Polski Wschodniej jako obszaru w granicach pięciu województw. Województwo warmińsko-mazurskie różni się nie tylko historią i strukturą np. rolnictwa, ale też systemem powiązań z otoczeniem. Z kolei województwo świętokrzyskie dodatkowo wyróżnia się centralnym położeniem między głównymi aglomeracjami Polski. Dodatkowo jako jedyne w omawianej grupie odznacza się wyższą dynamiką rozwojową (MRR 2011:20). Pod wieloma względami włączanie świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego do Polski Wschodniej jest równie mało zasadne jak – zbliżonego pod względem PKB i dynamiki – województwa lubuskiego. Dlatego też w dalszej analizie przez Polskę Wschodnią rozumieć należy zasadniczo trzy wschodnie województwa graniczne (lubelskie, podkarpackie, podlaskie), które mimo zróżnicowania, łączy jednak podobieństwo poziomu i dynamiki rozwoju, struktury społecznej, historii, a także dość podobne problemy rozwojowe i kłopoty z wypracowaniem strategicznego pomysłu na przyspieszenie rozwoju (województwa te mimo wielkich transferów finansowych nadal tracą pozycję w stosunku do pozostałych polskich województw. Wiele uwag o ich rozwoju dotyczyć może w równym stopniu wschodniego Mazowsza, jednak ze względu na ograniczoną dostępność aktualnych danych statystycznych na poziomie subregionalnym (NUTS 3), analiza zostanie ograniczone do trzech województw. Ale nie znaczy to, że są one unikalne: podobne problemy rozwojowe obserwować można także w Mezzogiorno czy Niemczech Wschodnich (Smętkowski 2012). Nie ma też powodu – jak podkreśla Antoni Kukliński (2010) – by traktować problem rozwoju Polski Wschodniej w oderwaniu od procesów globalnych.

Wiele koncepcji, pism, poglądów prezentowanych przez władze regionalne i lokalne i środowiska eksperckie Polski Wschodniej koncentruje się na analizie wyposażenia infrastrukturalnego, niedorozwoju sieci transportowej, zasobach przyrodniczych (w tym rolnictwie), niewykorzystanym potencjale surowcowym i rencie położenia przygranicznego. Wypisz wymaluj myślenie o rozwoju w kategoriach charakterystycznych dla doby przemysłowej, która skończyła się przed kilku dekadami, zresztą omijając większość Polski Wschodniej. Istotnie, bardzo

łatwo charakteryzować Polskę Wschodnią w wyżej wymienionych kategoriach: to cechy łatwo zauważalne, ale nie tyle przyczyny, co raczej skutki. Dlatego zasadniczą tezą tego artykułu nie jest, że główny problem to niedorozwój infrastrukturalny czy też niewykorzystanie rzekomych potencjałów Polski Wschodniej, lecz generalnie nieadekwatność koncepcji rozwojowych rozwijanych w Polsce Wschodniej do rzeczywistych problemów i możliwości. Innymi słowy, za główny problem rozwojowy uznać należy nie tyle zjawiska gospodarcze czy infrastrukturalne, ale bariery mentalne, wysoką skłonność do uporczywego trzymania się recept rozwojowych, których użyteczność skończyła się wraz z dobą industrialną, a nawet agrarną. Do pewnego stopnia też w postawie roszczeniowej, ukształtowanej jeszcze w okresie PRL, a ideologicznie wspieranej koncepcją neokolonializmu, z braku rzeczywistych kolonii przenoszona na obszary peryferyjne (zob. przegląd koncepcji Zarycki 2009). Pełna stosowalność tej koncepcji nie wydaje się przekonująca (w polskich dziejach obszary te bywały zarówno podmiotami, jak i przedmiotami kolonizacji, ale los ten dzieliła cała Polska, co lepiej wyjaśniać jednak w kategoriach innych koncepcji rozwoju). Trzeba jednak zauważyć, że w kontekście polityk terytorialnych, koncepcja taka wydaje się dość wygodna w uzasadnianiu żądań stawianych władzom centralnym w programach rozwojowych. To aktualne i dziś, bo jak inaczej wytłumaczyć powszechne wpisywanie do regionalnych strategii rozwoju budowę sieci transportowych (zwłaszcza autostrad i dróg ekspresowych, całkiem często też lotnisk), których budowa w oczywisty sposób reguły nie należy do kompetencji regionów.

Żeby zweryfikować przedstawioną tu tezę, celowe jest podjęcie następujących zagadnień:

- czynniki sprawcze rozwoju w XXI wieku;
- przegląd kluczowych problemów rozwojowych Polski Wschodniej;
- adekwatność kierunków interwencji do problemów rozwojowych.

Podstawowa metoda zastosowana na potrzeby tej pracy to analiza danych zastanych (statystyki publiczne, dokumenty, ekspertyzy, inne opracowania naukowe). Pomimo wielu opracowań i programów poświęconych Polsce Wschodniej, większość z nich w rozbudowanej ponad potrzebę warstwie diagnostycznej koncentruje się na łatwo dostępnych danych statystyki państwowej, niewiele czasu i miejsca poświęcając temu, co dla oceny silnych i słabych stron najważniejsze, to jest analizie jakościowej<sup>1</sup>. Podejście takie ma również rzadko zauważane skutki w postaci koncentracji na wskaźnikach typowych dla starego paradygmatu rozwojowego, tylko dlatego, że – w odróżnieniu od wskaźników nowego – są one łatwo dostępne i gromadzone od lat. Przyczyna nie tkwi tylko w nowości. Także w tym, że wiele elementów nowego paradygmatu ma charakter „miękkiej”, jako-

<sup>1</sup> Istotną zmianę podejścia obserwuje się w toku przygotowań dokumentów strategicznych 2014-2020np. w województwie lubelskim. Być może także w innych wzrasta ranga analiz jakościowych.

ściowy, często trudny do zdefiniowania choćby operacyjnego (jak np. kapitał społeczny czy tolerancja).

## Czynniki sprawcze rozwoju: o nowym paradygmacie

W ciągu ostatnich kilku dekad jesteśmy świadkami kilku – opóźnionych w porównaniu z krajami wyżej rozwiniętymi – ważnych procesów.

Pierwszy, to pozytywny wpływ uczestnictwa w ponadkrajowych projektach integracji na rozwój kraju. Wbrew powszechnemu mniemaniu główne korzyści z akcesji do Unii Europejskiej, najbardziej ambitnego, a zarazem skomplikowanego (i nie wolnego od wad) projektu integracyjnego, nie wiąże się z korzystaniem ze środków polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej.<sup>2</sup> Środki te, których napływ średniorocznie przekracza 10 mld euro brutto<sup>3</sup>, mają niewątpliwie wpływ na wzrost dochodu (PKB) i jakości życia w Polsce (zob. wyniki zleconych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego analiz makroekonomicznych Hermin, MAMoR3, EUImpactModIII; MRR 2011: 28-9). Zwiększają nie tyle swobodę inwestycyjną władz publicznych i sektora prywatnego, co raczej skalę dostępnych środków inwestycyjnych, które jednak muszą pozostawać w zgodzie z zaostrzającymi się wymaganiami Unii Europejskiej (i w tym sensie swoboda ma pewne ograniczenia). Silne związanie polskiej polityki rozwoju z politykami finansowanymi przez Unię przynosi krajowi (tu: władzom) krótkoterminowe korzyści polegające na możliwości zachowania szerokiej polityki o charakterze wyrównawczym i socjalnym dzięki finansowaniu znacznej części nakładów inwestycyjnych w różnych sferach przez środki unijne.

Wspomniane badania makroekonomiczne na ogół dowodzą, że korzyści dla dochodu narodowego (i rynku pracy) z czerpania środków europejskich wygasną z chwilą zakończenia ich napływu. Co gorsza, może wtedy nastąpić ogólny spadek dochodu z powodu konieczności poniesienia kosztów utrzymania rozbudowanej, a finansowanej przez Unię, infrastruktury technicznej. Nadmierne inwestycje infrastrukturalne mogą się równie dobrze okazać pułapką, czego dowodzi przykład byłego NRD, Hiszpanii, Portugalii czy Węgier (nie wspominając regionów organizujących wielkie imprezy sportowe i ponoszące gigantyczne koszty budowy infrastruktury służącej na ogół jednej tylko imprezie) (por. Kozak 2010). W każdym z tych państw nadmierne inwestycje infrastrukturalne stały się jednym z czynników przyspieszających i pogłębiających kryzys. Jest też już wiedzą powszech-

<sup>2</sup> Jeśli trzymać się wyłącznie transferów finansowych, to wartość eksportu na wspólny rynek wielokrotnie przekracza wartość przepływów z budżetu Unii, a transfery finansowe od Polaków pracujących za granicą (głównie w UE) sięgają blisko 4 mld EURO rocznie.

<sup>3</sup> W wymiarze netto trzeba odjąć niemałe kwoty wnoszone do budżetu Unii przez władze polskie (równowartość niemal 1% PKB).

ną, że potrzeba dopełniania środków europejskich przez własne łatwo prowadzi do niebezpiecznego zadłużenia budżetów publicznych, a sukces w pozyskiwaniu środków unijnych przez kilka pierwszych lat może skutkować niedoborem środków własnych później. Także w Polsce coraz więcej gmin z tej przyczyny będzie zmuszonych do redukcji nakładów inwestycyjnych. Można powiedzieć, że szkoda nie tak wielka i czasowa jedynie. To pozornie prawda, pod warunkiem bowiem, że pierwsze inwestycje były dokonane z wykorzystaniem czynników sprzyjających uruchomieniu długookresowych procesów rozwojowych (czyli miały charakter podaży, nie zaś tylko popytowy). A na to nie ma wielu dowodów. Być może dlatego obserwuje się obecnie silną tendencję po stronie podmiotów wspierających rozwój i ekspertów do rozpatrywania infrastruktury, zwłaszcza transportowej, z punktu widzenia jej relacji z rozwojem ekonomicznym (Komornicki 2013). Coraz powszechniejsze wsparcie znajduje opinia, że sens ma inwestycja tylko w taką infrastrukturę, która bezpośrednio usuwa tzw. wąskie gardła. Budowa infrastruktury w innych przypadkach współcześnie nie wywołuje rozwoju. Inwestorzy omijają Polskę Wschodnią (i wiele innych obszarów europejskich o zbliżonych parametrach), tłumacząc często, że z braku dogodnej komunikacji<sup>4</sup>. To raczej grzeczne wymiganie się od powiedzenia bolesnej prawdy, że z wyłączeniem niewielu ośrodków Polski Wschodniej, zdecydowana większość terytorium nie dysponuje cechami sprzyjającymi dziś lokalizacji aktywności ekonomicznej i nie ma wiele do zaoferowania. I w ten sposób dochodzimy do kwestii drugiej, to znaczy paradygmatu.

W ciągu niecałych czterech ostatnich dekad, a więc w czasie objętym jeszcze zbiorową pamięcią, Polska – podobnie jak inne kraje – przeszła proces restrukturyzacji i wymiany czynników decydujących o rozwoju, czynników wywołujących rozwój. Oznacza to, że czynniki niegdyś przyczyniające się do rozwoju, dziś utraciły znaczenie na rzecz nowych. Kiedyś ogromny wpływ miały bliskość zasobów surowcowych, energii, kolei, wolnych i tanich rąk do pracy. Dziś to raczej dostępność wielkiego obszaru zurbanizowanego jako rynku zbytu, elastycznej i zróżnicowanej siły roboczej, instytucji otoczenia biznesu, rozwiniętego systemu szkolnictwa wyższego i B+R, prorozwojowego otoczenia instytucjonalnego (prawo, podatki, finanse, administracja publiczna), otwartej, twórczej kultury oraz rozbudowanych więzi z innymi ośrodkami rozwoju w kraju i za granicą (społeczeństwo sieci). Ponieważ zagadnienia te były wielokrotnie omawiane w wielu publikacjach (także niżej podpisanego), w skrócie tylko przedstawię najważniejsze cechy współczesnego modelu rozwoju (opartego na nowym paradygmacie).

Po pierwsze, trwała konkurencyjność gospodarki może wynikać głównie z wysokiego poziomu innowacyjności gospodarki, a więc oferującej produkty nowe na

<sup>4</sup> Kołobrzeg ani Zakopane nie odznaczają się szczególnie dużą dostępnością komunikacyjną, a mimo to są oblegane. Inaczej, niż świetnie przecież skomunikowane Opole czy Zielona Góra.

rynku, zatem i drogie, wymagające w produkcji wysokokwalifikowanych i dobrze opłacanych specjalistów<sup>5</sup>.

Po drugie, niskie koszty produkcji ani eksport surowców nie gwarantują trwałych przewag konkurencyjnych, też dlatego, że cena sprzedawanych wyrobów w ogromnym stopniu zależy od czynników zewnętrznych (konjunktura, popytu, zmiany cen itp.).

Po trzecie, globalizacja gospodarki i mobilność kapitału niesłuchanie zwiększyły swobodę lokalizacyjną, gdzie biznes podąża za ludźmi, miejscami koncentracji kapitału ludzkiego, społecznego, twórczego. Dotyczy to zwłaszcza przemysłów wysokiej technologii i kreatywnych, zatem tych wyznaczających przewagę konkurencyjną regionu (kraju).

Po czwarte, w gospodarce światowej wzmacnia się pozycja korporacji transnarodowych, słabnie zaś rola państwa jako przedsiębiorcy, aktywnego uczestnika procesów gospodarczych (za: Gorzelak, Kozak 2012: 116-7).

Jednocześnie globalna gospodarka, zatem i konkurencja, rodzą interesujące dostosowania obronne: z jednej strony tworzenie warstwy instytucji ponadnarodowych (jak Unia Europejska, ugrupowania gospodarcze, agendy ONZ), z drugiej lokalne zakorzenianie się mniejszych przedsiębiorstw i ich aliansów wykorzystujących tzw. wiedzę „tu i teraz”, dzięki czemu budują nisze niedostępne dla korporacji transnarodowych.

Ogólny przegląd powyższych cech pozwala zauważyć, że można je (czynniki sprzyjające rozwojowi) spotkać w największym natężeniu w niektórych tylko obszarach, głównie zurbanizowanych, a szeroko pojmowana kreatywność spotyka najlepsze warunki w wielkich miastach, metropoliach. Jeśli zatem region chce zająć wyższą pozycję w rankingach konkurencyjności, koniecznie musi położyć nacisk na rozwój swych aglomeracji, dzięki czemu i obszary bardziej peryferyjne zwiększą szanse udziału w korzyściach. Drugi płynący stąd wniosek głosi, że nadmierna koncentracja na budowaniu potencjału rozwojowego w oparciu o zasoby endogeniczne (wewnętrzne) danego obszaru może prowadzić do niepowodzenia, bowiem dopiero popyt zewnętrzny, powiązanie z otoczeniem, zdolność do absorpcji i wykorzystania na swe potrzeby czynników egzogenicznych przyczyniają się do uruchomienia dynamiki rozwojowej przez m.in. stworzenie warunków dla wykorzystania zasobów własnych regionów. Wydaje się logiczne, że najszybciej rozwijające się ośrodki wykorzystują pętlę zwrotną między zasobami własnymi, a zewnętrznymi, wykorzystując oba rodzaje do wzajemnego przyciągania i wykorzystania na potrzeby rozwojowe. Przy czym chodzi tu zarazem o czynniki

<sup>5</sup> Dystans geograficzny nie ma tu rozstrzygającego znaczenia: trudno sobie wyobrazić coś bardziej peryferyjnego niż Nowa Zelandia, a w kontekście europejskim Finlandia. Dlatego rozpowszechniona wiara o ścisłym związku przyczynowo-skutkowym między poprawą dostępności komunikacyjnej a rozwojem. Kto nie wierzy niech zauważy, że niektóre świetnie skomunikowane regiony polskie do 2050 roku mogą stracić nawet 50% ludności (np. opolskie czy śląskie) (Szczech-Pietkiewicz 2013: 86).

ilościowe, jak i jakościowe (z coraz większym naciskiem na te ostatnie, jak zasoby kreatywności, ludzkie, kapitału społecznego, konkurencyjności). Jak zauważają Pike i in., każda jednostronność w wyborze strategicznych podstaw rozwojowych może przynieść nieoczekiwane i zdecydowanie niepożądane skutki (2006: 15). Sztuka rozwoju polega zatem na selektywnym wyborze i umiejętnym łączeniu działań strategicznych w więcej niż jednym obszarze społeczno-ekonomicznym, żeby nie wspomnieć o instytucjonalnym.

## Kluczowe problemy rozwojowe Polski Wschodniej

Omówienie problemów rozwojowych wypada zacząć od podstawowych danych statystycznych. Dane te zostaną podane dla omawianych województw oraz – jako punkty odniesienia – dla mazowieckiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i Polski.

Zacznijmy od podstawowych danych statystycznych (tab. 1).

**Tab. 1.** Polska Wschodnia: podstawowe dane wybranych województw

| Województwo         | PKB na 1 osobę, 2010, w zł | Wydatność pracy (WDB na 1 zatrudnionego), w tys. zł, 2007, * | Nakłady na B+R, jako % PKB, 2007, * | Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwach domowych w 2010, w zł | Zatrudnienie w sektorze I (rolnictwo, leśnictwo i rybactwo), 2008, w %, * | Współczynnik aktywności zawodowej, 2011, w % | Stopa bezrobocia, 2011, w % |
|---------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------|
| Lubelskie           | 25079                      | 52,08                                                        | 0,54                                | 1025,80                                                                                       | 29,6                                                                      | 53,0                                         | 13,9                        |
| Mazowieckie         | 60359                      | 100,88                                                       | 1,07                                | 1622,96                                                                                       | 12,4                                                                      | 55,1                                         | 10,6                        |
| Podkarpackie        | 24973                      | 52,94                                                        | 0,36                                | 937,85                                                                                        | 22,8                                                                      | 50,4                                         | 17,9                        |
| Podlaskie           | 26985                      | 59,68                                                        | 0,20                                | 1224,92                                                                                       | 27,2                                                                      | 53,5                                         | 12,8                        |
| Świętokrzyskie      | 28134                      | 57,24                                                        | 0,12                                | 1062,78                                                                                       | 25,1                                                                      | 48,5                                         | 17,3                        |
| Warmińsko-mazurskie | 27228                      | 67,68                                                        | 0,29                                | 1096,87                                                                                       | 12,7                                                                      | 52,4                                         | 16,8                        |
| Polska              | 37096                      | 75,55                                                        | 0,57                                | 1226,95                                                                                       | 14,0                                                                      | 53,3                                         | 13,0                        |

**Źródło:** GUS 2012; \* – MRR 2010.

Dane przedstawione w tabeli 1 poświadczają zarówno dystans dzielący województwa Polski Wschodniej od średniej krajowej i najwyższej rozwiniętego województwa mazowieckiego (czytaj: obszaru metropolitalnego Warszawy), jak też zróżnicowania między nimi (niezależnie od tego, że Mazowsze Wschodnie nie odbiega poziomem rozwoju od sąsiednich regionów). Niskie są dochody (PKB i dochód rozporządzalny). I – co gorsza – następuje pogłębienie różnicy między nimi a województwami najszybciej doganiającymi średnią UE-27 (MRR 2011: 20). Gdyby ekstrapolować obecny trend, najdalej w perspektywie jednej-dwóch

generacji różnica w poziomie dochodów *per capita* wobec średniej krajowej może w Polsce Wschodniej osiągnąć relację 1:2. Wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie, relatywnie niskie (w stosunku do średniej krajowej; skrajnie niskie w stosunku do średniej europejskiej) nakłady na badania i rozwój, a wreszcie związana z przestarzałą strukturą gospodarki niska wydajność pracy to zapewne najkrótsza diagnoza. Dodać do tego należy – odzwierciedlający niską zdolność słabo zurbanizowanej Polski Wschodniej do stworzenia miejsc pracy dla absolwentów własnych uczelni wyższych – odpływ młodzieży wykształconej i w efekcie niższy na ogół odsetek osób z wykształceniem wyższym (MRR 2010: 101). Pewną ostrożność należy zachować analizując rynek pracy: obraz w Polsce Wschodniej jest tylko pozornie względnie korzystny. Otóż przeważająca rozproszona własność rolna (od średnio 3,2 ha średnio w podkarpackim do 12,4 ha w podlaskim) i związany z tym wysoki odsetek zatrudnionych w rolnictwie, paradoksalnie powoduje zaniżenie danych o bezrobociu: zgodnie z polskim prawem osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego rolnika, podobnie jak on sam, automatycznie mają status zatrudnionych. Rzeczywista stopa bezrobocia jest tam zatem istotnie wyższa, bowiem znaczna, choć trudna do uchwycenia jej część ma charakter bezrobocia agrarnego, ukrytego. Znikoma produktywność wytwarzającego głównie na lokalny użytek rozproszonego i przestarzałego na ogół rolnictwa (większe wyjątki to łomżyńskie i niewielkie obszary urodzajnej ziemi w południowo-wschodniej Lubelszczyźnie), oraz niski udział usług rynkowych i przemysłu wytwarzającego wyroby wysokiej technologii nie pozwala skompensować negatywnego wpływu rolnictwa na ekonomiczne podstawy bytu. Podobnie jak rozbudowane transfery socjalne (Kozak 2013), które mogą do pewnego stopnia łagodzić zagrożenie ubóstwem, ale – znów paradoksalnie – obniżają skłonność władz do podjęcia koniecznej (i kosztownej) restrukturyzacji i modernizacji gospodarek województw Polski Wschodniej. Problem roli elit (władz) w rozwoju Polski Wschodniej jest ostatnio zauważany i podejmowany w literaturze przedmiotu (Miszczuk 2010), choć – moim zdaniem – nadal niedoceniany.

Zauważmy też, że województwa Polski Wschodniej korzystają nie tylko ze środków europejskich, zwolnień podatkowych, KRUSu, ale też z rozbudowanego systemu redystrybucji budżetowej. Tylko dla zilustrowania problemu posłużmy się danymi o dochodach województw (tabela 2). Nie trzeba dodawać, że zdecydowanie większe środki stoją do dyspozycji powiatów i gmin, niż województw.

**Tab. 2.** Dochody wybranych województw w 2011 roku (w mln zł).

|                     | Dochody ogółem | Dochody własne | Dotacje celowe z budżetu państwa | Subwencja ogólna z budżetu państwa | W tym część wyrównawcza w subwencji ogólnej |
|---------------------|----------------|----------------|----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------|
| <b>Polska</b>       | <b>14104,0</b> | <b>5703,1</b>  | <b>1820,2</b>                    | <b>2941,8</b>                      | <b>1273,6</b>                               |
| lubelskie           | 752,5          | 158,0          | 116,4                            | 318,2                              | 160,9                                       |
| mazowieckie         | 2452,9         | 1700,9         | 174,6                            | 247,6                              | -                                           |
| podkarpackie        | 887,0          | 173,3          | 158,2                            | 332,1                              | 160,5                                       |
| podlaskie           | 442,3          | 96,7           | 55,2                             | 165,5                              | 97,1                                        |
| Świętokrzyskie      | 520,8          | 137,6          | 117,5                            | 149,8                              | 72,6                                        |
| Warmińsko-mazurskie | 520,4          | 117,6          | 70,8                             | 212,7                              | 117,9                                       |

**Źródło:** Rocznik statystyczny województw 2011, Warszawa: GUS, s. 590.

Wprawdzie redystrybucja terytorialna osiągnęła w Polsce niezwykle rozmiary, ale żadne inne województwo polskie nie ma tak wysokiej subwencji ogólnej ani tak wysokiego udziału części wyrównawczej, jak województwa Polski Wschodniej. Czy tak wysokie uzależnienie od środków zewnętrznych sprzyja w jakikolwiek sposób rozwojowi, czy raczej niezbyt skutecznemu podnoszeniu jakości życia?

W jednej z poprzednich prac poświęconych problematyce dylematów rozwojowych Polski Wschodniej do kluczowych „węzłów gordyjskich” zaliczyłem następujące:

- na ogół rozdrobnione, niskoproduktywne i zacofane rolnictwo, zatrudniające (w lubelskim) nawet blisko 30% siły roboczej;
- niezdolność do stworzenia w regionie dostatecznej ilości wysokiej jakości miejsc pracy;
- niedostateczna dostępność Polski Wschodniej oraz jej ośrodków subregionalnych świadczących usługi publiczne wyższego rzędu<sup>6</sup>; oraz
- postawy społeczne świadczące o wykształceniu postawy roszczeniowej (Kozak 2011).

Z perspektywy czasu, zastanawiając się nad problemami rozwoju Polski Wschodniej trudno nie zauważyć, że w gruncie rzeczy czynniki te, bardzo ważne, są jednak następstwem szerszego zjawiska. Odwołując się ponownie do współczesnych koncepcji (i czynników) rozwoju, mając w pamięci procesy długiego trwania, z jakimi niewątpliwie mamy do czynienia w Polsce Wschodniej, głównego problemu rozwojowego byłbym skłonny szukać w szeroko pojmowanym obszarze kulturowym, w tym w akceptacji uzależnienia od transferów socjalnych, pokładaniu niczym nieuzasadnionej wiary w rozwój infrastruktury technicznej jako głównego czynnika rozwoju, powiązanych z tradycyjnym konserwatyzmem obaw

<sup>6</sup> Co należy uznać za skutek przestarzałej struktury gospodarczej (wysoka zależność od rozdrobnionego rolnictwa) i w związku z tym opóźnienia procesów urbanizacji, co zmieni obraz dostępności usług społecznych i potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie.

przed restrukturyzacją gospodarczą i jej skutkami. Łącznie prowadzi to do częściej reprodukcji takich elit regionalnych, które najlepiej reprezentują ten sposób myślenia i dzięki temu odpowiadają oczekiwaniom społecznym. Przy czym w trosce o wzmocnienie obszarów peryferyjnych nie chodzi o dalszą decentralizację (zgodnie z opinią „sami wiemy lepiej, czego nam trzeba”), lecz – w zgodzie z tezą Tomasza Zaryckiego (2011) – o wzmocnienie (finansowe, intelektualne) regionalnych elit, które byłyby zdolne formułować wybrane cele strategiczne i umiejętnie pozyskiwać szeroko pojmowane wsparcie zewnętrzne. Zauważmy, że dwa są warunki sukcesu: jakość elit (rozumiana jako nowoczesne postrzeganie czynników rozwojowych) oraz ich zdolność do sprawnego wykorzystywania zasobów endo- i egzogenicznych. W dodatku do ich wykorzystywania wykraczającego poza rozbudowę infrastruktury technicznej, ta bowiem pomaga usuwać niektóre wąskie gardła rozwojowe, ale nie powoduje wzrostu innowacyjności i konkurencyjności. Warto zdecydowanie odpowiedzieć na pytanie, czy najwyższej rozwinięte państwa Europy są nowoczesne i zamożne, bo mają nowoczesną infrastrukturę, czy też mają nowoczesną infrastrukturę, bo są nowoczesne i zamożne? Współcześnie jedyna możliwa odpowiedź to ta druga. Infrastruktura techniczna jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla stymulowania rozwoju.

## Adekwatność kierunków interwencji do wymogów rozwojowych

Województwa lubelskie, podkarpackie i podlaskie łączy wiele wspólnych cech niekorzystnie wyróżniających je na tle Polski i Unii Europejskiej, co nadaje im charakter województw stagnacyjnych: rozwijających się w ujęciu bezwzględny (PKB), ale coraz bardziej tracących dystans do średniej krajowej. Procesy metropolizacji odgrywają niewielką rolę w ich rozwoju, wykształcenie i kwalifikacje kadr są niższe, gospodarka już ze względu na przestarzałą strukturę jest niskoproduktywna, kapitał społeczny i ludzki odstają od średnich, a poglądy polityczne należą do najbardziej konserwatywnych. Ponadto województwa te w większości nie dysponują wysoko rozwiniętą infrastrukturą strategiczną, a ich graniczne położenie koło państw w większości słabiej rozwiniętych nie sprzyja importowi bodźców rozwojowych. I mitem jest (znany z historii także w odniesieniu do Polski jako całości), że może być (i będzie) pośrednikiem między Wschodem a Zachodem. Jest to tak samo sensowne, jak przekonanie, że położenie Grenlandii w połowie drogi między Europą i Ameryką czyni ją idealnym pośrednikiem.

Żadne z położonych w Polsce Wschodniej miast – może z wyjątkiem wyróżniającego się Lublina – nie ma potencjału ludzkiego i instytucjonalnego dość silnego jakościowo, by uczynić z nich realne centra wzrostu, zdolne do zapoczątkowania i zdynamizowania rozwoju otaczających je obszarów (województw).

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można zatem stwierdzić, że – z niewieloma wyjątkami dawnych ośrodków przemysłowych – w województwach tych brakuje czynników o charakterze endogenicznym, które mogłyby być podstawą rozwojową. Pod żadnym względem Polska Wschodnia nie dysponuje zasobami wyróżniającymi się na tle nie tylko kraju, ale i Unii Europejskiej. Z kolei oparcie rozwoju o zasoby rynkowe zewnętrzne (egzogeniczne) okazuje się sprawą na ogół wątpliwą, bowiem zdecydowana większość omawianych obszarów nie dysponuje walorami lokalizacyjnymi, które zdołałyby przyciągnąć kapitał (finansowy i ludzki) z zewnątrz. Środki unijne zaś nie mają wielkiego wpływu na rozwój (poziom innowacyjności zbyt niski, by efektywnie wykorzystać środki przeznaczone na rozwój innowacyjności<sup>7</sup>), choć na poziom życia – tak. Zdroworozsądkowe podejście do problemu nakazywałoby budować model rozwojowy łączący umiejętnie podejście endogeniczne z egzogenicznym, gdzie dla zwiększenia atrakcyjności (inwestycyjnej, rynku pracy, społecznej) prowadzono by aktywne procesy restrukturyzacji i modernizacji obficie czerpiące z najlepszych doświadczeń światowych, nie zamykające się zaś w kręgu niechęci do zmiany *status quo*.

Gospodarka Polski Wschodniej charakteryzuje się generalnie przestarzałą strukturą gospodarczą ze wszystkimi tego skutkami. Należy wyeksponować tu rolnictwo, nie tylko ze względu na znaczenie na rynku pracy, ale także z powodu przyciągania demoralizujących wielkich transferów społecznych, zarówno w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, jak i kilku polityk krajowych (fiskalna, ubezpieczeń społecznych, infrastrukturalna).

W tym przypadku – pomijając efekt podnoszenia jakości życia transferami z zewnątrz – możemy mówić o znaczącym efekcie traconych szans: transfery te, zamiast modernizować gospodarkę Polski Wschodniej, w rzeczywistości – finansując poziom życia – przyczyniają się do spowolnienia procesów modernizacyjnych wskutek ograniczania aktywności własnej na rzecz rozwoju. W tym kryje się czynnik demoralizacji i niebezpiecznego poczucia bezpiecznego bytu, co gorsza, też upowszechnione przekonania, że jeśli coś jest nie tak, to z winy władz centralnych<sup>8</sup>. Dodatkowym czynnikiem ułatwiającym taki stan rzeczy jest na ogół akceptująca dotąd postawa regionalnych elit, najwyraźniej widzących klucz do przyszłości w maksymalizacji transferów („załatwienia wsparcia”), a zagrożenie – w restrukturyzacji, bo ta miałaby nieuchronnie odbicie w strukturze gospodarczej i społecznej

<sup>7</sup> Niestety, podobnie jak w całej Polsce, przez rozwój innowacyjności rozumiano głównie... inwestycje infrastrukturalne w budynki i ich wyposażenie laboratoryjne. A jest tajemnicą Poliszynela, że do pełnego wykorzystania możliwości badawczych, jakie oferują laboratoria zwyczajnie brakuje przygotowanych kadr (ilościowe i jakościowe).

<sup>8</sup> I po części jest to zasadne: system masowych, często niejawnych transferów do niewielu grup społeczno-zawodowych (skrajnie wielkich w przypadku rolników) powstał jako kompromis interesów zawodowych i polityków wszystkich szczebli, także centralnego, zwłaszcza w Sejmie. Po 23 latach prowadzenia polityki, która w żaden znaczący sposób nie przyczyniła się do znaczącej restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, nie ma usprawiedliwienia dla jej dalszego prowadzenia.

(nie wspominając o politycznej). Odbiciem tego są dokumenty strategiczne rozwoju (np. 2007-2013), bardziej zorientowane na zaspokojenie potrzeb możliwie dużej grupy regionalnych interesariuszy, niż zdecydowane i spójne z nowym paradygmatem rozwoju interwencje modernizacyjne i restrukturyzacyjne. Efektem tego jest też niska jakość dokumentów strategicznych, zatem też myśli rozwojowej (Kudłacz 2007, Kozak 2011). Na ich tle pozytywnie odbija się strategia Rozwoju Polski Wschodniej oraz Program Rozwoju Polski Wschodniej (2007-2013)<sup>9</sup>.

Niewątpliwie skutkiem ubocznym zarówno charakteru zastanej gospodarki Polski Wschodniej, jak i podejścia do jej rozwoju (na szczeblu krajowym i regionalnym) jest nie tylko niski poziom innowacyjności, ale też – z niewieloma wyjątkami – brak przekonania o odpowiedniości rozwoju innowacyjności do potrzeb obszaru, przy jednoczesnym powszechnym – a w nauce światowej kwestionowanym w swym tradycyjnym rozumieniu – przekonaniu, że główną, a nawet jedyną przeszkodą rozwojową jest niedorozwój infrastruktury technicznej. Przekonanie to z jednej strony ma głębokie korzenie w minionej dobie (przemysłowej) i jest niesprzeczne ze społeczną pamięcią, z drugiej zaś jest politycznie neutralne, nie zagrażając regionalnym grupom interesu, tym bardziej, że w rzeczywistości większość strategicznie ważnych inwestycji jest w kompetencji władz centralnych, nie regionalnych. Każda nowa inwestycja strategiczna uznawana jest zatem za wygraną netto dla Polski Wschodniej, niemal zupełnie bezkosztową. To jednak tylko pozór wynikający z ignorowania udziału środków własnych oraz (często, choć nie zawsze) kosztów jej utrzymania.

Polska Wschodnia, zwłaszcza regiony przygraniczne, przechodzą względnie powolny proces wyludniania, z drugiej zaś równie powolnej urbanizacji, koncentracji ludności w miastach i ich funkcjonalnym otoczeniu (zob. OECD 2011). To jeden z ważniejszych procesów wpływających na strukturę społeczną i demograficzną w ujęciu terytorialnym. Starzenie się ludności jest dla Polski Wschodniej zagrożeniem w długiej perspektywie równie poważnym, co dla całej Polski. Może nawet poważniejszym, ponieważ przestarzała gospodarka nie jest w stanie wytworzyć wysokiej jakości miejsc pracy, które pozwoliłyby zatrzymać w Polsce Wschodniej wysoko kwalifikowanych specjalistów i absolwentów tutejszych uczelni. Odpływ młodych ludzi z obszarów Polski Wschodniej nie jest problemem ilościowym, lecz jakościowym. A przyczyna nie tkwi w „wysysaniu” zasobów przez otoczenie zewnętrzne, lecz w słabości regionów i braku perspektyw zatrudnienia, a nawet nowoczesnej i przekonującej strategicznej polityki rozwoju<sup>10</sup>. Także na ogół niska i ostatnio obniżająca się jakość kształcenia (z wyjątkiem nielicznych

<sup>9</sup> aczkolwiek ich główną słabością jest to, że wbrew dobrej praktyce planistycznej, strategia powstała dwa lata po zatwierdzeniu programu operacyjnego, nie dając mu zatem podstaw koncepcyjnych.

<sup>10</sup> W Regionalnej Strategii Innowacji jednego z województw Polski Wschodniej wśród trzech priorytetów zapisano...rolnictwo. Bez komentarza. (Gorzelak i in. 2006).

specjalizacji) na poziomie wyższym jest czynnikiem sprzyjającym migracji. Podobne czynniki z tych samych względów nie sprzyjają napływowi zasobów wewnętrznych: skoro nie ma nowoczesnych i dobrze płatnych miejsc pracy, trudno o rozwinięty i wymagający rynek dóbr i usług, a skoro tak, po co tam inwestować?

W ten sposób doszliśmy też do kwestii systemu instytucjonalnego w Polsce Wschodniej. Jak w większości państw unitarnych, ogólny zarys tego systemu wynika z rozwiązań ustrojowych i ogólnokrajowych – (aczkolwiek ostatni raport UNDP pozwala zauważyć niemałe odmienności międzyregionalne np. w edukacji czy zdrowiu) (UNDP 2012).

Analizę można zatem objąć raczej jakością funkcjonowania instytucji, niż ich cechy ilościowe. Brak wyczerpujących badań w tym zakresie. Na podstawie dostępnych informacji możemy jednak przypuszczać, że w wielu przypadkach istnieje problem jakościowy. Dotyczy to np. wspomnianego kształcenia w szkołach wyższych, znikomego, ograniczonego do niewielu nawet nie wydziałów czy ośrodków, ale osób, udziału w życiu naukowym Polski i Europy (Olechnicka 2012), zastrzeżeń do jakości funkcji wykonywanych przez liczne instytucje otoczenia biznesu (Kupiec, Wojtowicz 2012). Analizy na temat jakości systemu instytucjonalnego, w tym zwłaszcza administracji opierają się głównie na danych rankingów międzynarodowych, które z natury rzeczy nie wnikają w zróżnicowania regionalne w badanych państwach. Ponieważ Polska zajmuje w tych rankingach odległe pozycje (też na tle Unii Europejskiej), możemy założyć z niewielkim ryzykiem błędu, że także w Polsce Wschodniej jakość instytucji jest w ujęciu porównawczym niska (zob. MRR 2011:181 i nast.; DSRK 2012).

Dodatkowym czynnikiem z punktu widzenia potrzeb rozwojowych jest przeważający konserwatyzm społeczny, spowalniający niewątpliwie przemiany Polski Wschodniej przez zwyczajowe utrwalenie postaw i zachowań. Świadczą o tym także zjawiska w sferze politycznej. Wyniki wyborów do sejmu potwierdzają, że wyborcy Polski Wschodniej, zwłaszcza południowo-wschodniej, należą do najbardziej konserwatywnych.

Trudno mówić o tym, że wieloźródłowe kierunki interwencji sprzyjały restrukturyzacji i modernizacji Polski Wschodniej. Wręcz przeciwnie, spowalniały naturalne procesy restrukturyzacyjne, za to odpowiadając oczekiwaniom i wyobrażeniom większości mieszkańców tych ziem. Tu nasuwa się generalna refleksja: gdzie były polskie elity, gdy kształtowano politykę wobec wsi i rolnictwa? Gdy możliwe były wybory celów i narzędzi?

## Między starym a nowym paradygmatem

Dylematy rozwojowe Polski Wschodniej można analizować w dwóch wymiarach strategicznych:

- horyzontu czasowego przyjętego (długo- lub krótkookresowości planów rozwojowych) oraz
- relacji do współczesnego paradygmatu rozwoju (preferencja dla paradygmatu ery industrialnej lub współczesnego leżącego u podstaw strategii Lizbońskiej czy Strategii Europa 2020).

**Ryc. 1.** Modele rozwoju

|                                        |                                                                       |                                                            |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| DŁUGI                                  | <b>A</b><br>spowolniona transformacja strukturalna                    | <b>D</b><br>budowanie podstaw nowoczesnego rozwoju regionu |
| KRÓTKI                                 | <b>B</b><br>maksymalizowanie korzyści krótkookresowych (jakość życia) | <b>C</b><br>kompromis paradygmatów                         |
| horyzont planowania<br>typ paradygmatu | DAWNY<br>(industrialny)                                               | NOWY<br>(gospodarki opartej na wiedzy)                     |

**Źródło:** opracowanie własne

Zestawienie obu wymiarów pozwala – badając np. dokumenty strategiczne – wyróżnić najbardziej pożądane, prorozwojowe podejście D, na przeciwnym zaś biegunie najbardziej niepożądane podejście opóźniania restrukturyzacji i modernizacji (A). Pomiędzy nimi umieszcza się podejścia pośrednie (rozwojowe B) i kompromisowe (C).

Czynnikiem pomocniczym może też być rola i jakość wizji w wyborze celów strategicznych. Jeśli cele strategiczne są budowane na podstawie tradycyjnej analizy SWOT, to można się spodziewać, że powstała w ten sposób strategia zamiast orientować się na pożądany stan przyszły, będzie tkwiła w próbach naprawy dawnej struktury, zatem patrząc bardziej wstecz, niż w przyszłość. Ponieważ obecnie dopiero trwają bardzo zaawansowane, ale nie zakończone prace nad aktualizacją strategii rozwojowych poszczególnych województw, dalsze uwagi nie mogą się do nich odnosić. Zauważmy tylko, że bardzo pragmatycznie – może zbyt pragmatycznie – prace nad nowymi strategiami są bardzo silnie związane ze środkami finansowymi Unii Europejskiej planowanymi na lata 2004-2020. Dodajmy też, że na ogół prace nad programami operacyjnymi były prowadzone przez odrębne zespoły (co nie jest wielkim problemem) i finalizowane przed zakończeniem prac nad strategiami (co nim jest). Ostateczne wnioski nie są jednak dziś możliwe.

Patrząc zatem wstecz, na dokumenty strategiczne 2007-2013, w większości przypadków reprezentowały podejście łączące w różnym nasileniu modele A i B. Elementy nowego paradygmatu (model C) są w nich uwzględnione, jednak głównie deklaratorynie: nawet jeśli szło o rozwój B + R, kultury czy potencjału aka-

demickiego, to w wymiarze operacyjnym (a to ostateczny sprawdzian realizowanej strategii) z reguły kończyło się na inwestycjach infrastrukturalnych<sup>11</sup>. A nie gmach, lecz ludzie czynią filharmonię czy uczelnię. Nawet w przypadku innowacji w gospodarce – podobnie jak w całej Polsce – bez większego kłopotu pod termin „innowacje” podciągano projekty co najwyżej modernizacyjne. To ostatnie zjawisko (znane pod nazwą zastąpienia celów) pojawia się w innych obszarach interwencji, zwłaszcza rewitalizacji (nagminnie zastępowanej przez remont) czy turystyce, gdzie zamiast tworzyć nowe produkty turystyczne i związane z nimi miejsca pracy, finansowano odnowę ratuszy, kościołów i innych budynków wprawdzie historycznych, ale bez znaczenia dla rozwoju sektora turystyki). Zjawisko to najwyraźniej nie było przypadkiem ani Polski Wschodniej, ani Polski w ogóle, lecz raczej ogółu regionów objętych celem „konwergencji”, czyli słabiej rozwiniętych. Tym tylko można tłumaczyć wyraźne dla okresu 2014-2020 zaostrzenie wymogów stawianych beneficjentom polityk ko-finansowanych przez Unię Europejską. Flagowym tego przykładem jest np. koncentracja tematyczna na 11 tematach oraz warunkowość mikro- i makroekonomiczna. Naturalnie indywidualne rozwiązania są nadal przedmiotem wielopłaszczyznowych negocjacji. Gdyby jednak udało się w praktyce uchronić polityki rozwojowe (a może tylko programy operacyjne) od powyższego zjawiska zastępowania celów, warunki realizacji przyszłych programów i projektów dla regionów o deficytach instytucjonalnych (a do takich należy zaliczyć m.in. Polskę Wschodnią) mogą się okazać niespodziewanie trudne.

Biorąc pod uwagę charakterystykę Polski Wschodniej oraz zmiany spodziewane w otoczeniu instytucjonalnym (tu: w zakresie funkcjonowania polityk europejskich w warunkach kryzysowych), za główny dylemat najbliższych lat należy uznać zmianę postaw elit regionalnych Polski Wschodniej oraz dyfuzję zmiany w społeczeństwie. Reforma polityk Unii Europejskiej jest istotnym czynnikiem sprzyjającym podjęciu tego wysiłku. Gdyby jednak okazało się, że zwycięży próba dostosowywania polityki europejskiej (zwłaszcza spójności) do odczuwanych potrzeb województw Polski Wschodniej, skutkiem tego będzie utrwalenie poglądów i postaw w sprawach rozwoju, które już dziś są poważnym ograniczeniem wewnętrznym. I potwierdziłaby się teza, że pozycja Polski Wschodniej jest niezmiennie rezultatem procesów długiego trwania, marginalizacji zapoczątkowanej jeszcze na przełomie ery reformacji i kontrreformacji.

<sup>11</sup> co gorsza, w przypadku wyższych uczelni inwestowano hojnie w infrastrukturę, ignorując znane od blisko dekady prognozy gwałtownego spadku liczby studentów. Czy i jaki wpływ będą miały dokonane ostatnio inwestycje infrastrukturalne na przyspieszenie upadku wielu uczelni (proces już się rozpoczął) – zostawmy do przyszłych badań.

## Strategie rozwojowe a kryzys

Dość obszernie charakteryzowano dotąd czynniki i cechy świadczące o przyjmowaniu w Polsce Wschodniej ogólnej strategii trwania (bo chyba nie rozwoju) w oparciu o skuteczne roszczenia wobec władz centralnych (i po roku 2004 także Unii Europejskiej) oraz szerokie wykorzystywanie środków europejskich oraz transferów socjalnych na potrzeby utrzymywania jakości życia przy ograniczeniu procesów restrukturyzacyjnych. Polityka taka, najwyraźniej szeroko akceptowana przez główne siły polityczne i większość społeczeństw Polski Wschodniej w oczywisty sposób nie do końca jest skuteczna: rolnicy mimo szerokiego wsparcia nie należą do ludzi zamożnych, a wskutek stałego względnego cofania się Polski Wschodniej w rozwoju (PKB coraz niższe w porównaniu ze średnią polską) poziom zamożności tamtejszych mieszkańców (zwłaszcza na wsi związanej z tradycyjnym rolnictwem) będzie malał. To ewidentnie droga donikąd.

Oceniając tę zbiorczą politykę (właściwie zestaw polityk) wobec Polski Wschodniej, będącej największym beneficjentem (*per capita*) transferów dla rolnictwa, wsi i ogólnie ludności zagrożonej ubóstwem i marginalizacją, nie można ignorować czynników obiektywnych, zewnętrznych. Przez większość czasu, gdy polityki te definiowano a następnie rozwijano, z wyjątkiem krótkiego czasu znacznego spowolnienia rozwoju w latach 1997-2000, Polska przechodziła szybki rozwój, wobec którego obciążenie kosztami tychże polityk wydawało się usprawiedliwionym i niegroźnym dla budżetu państwa (nie wspominając o Unii). Obecnie jednak obserwujemy powolny, lecz stały proces spowalniania gospodarki i rosnącego zagrożenia recesją. Nasuwa się nawet porównanie do kryzysu przed drugą wojną światową, gdy Polska została objęta kryzysem jako jedno z ostatnich państw, płaciła jego wielkie koszty i jako jedno z ostatnich zdołała się z kryzysu wydostać. Potraktujmy zagrożenie recesją jedynie jako hipotezę. Gdy gospodarka wejdzie w kryzys, gdy zacznie brakować środków budżetowych, jak długo utrzyma się społeczna i polityczna zgoda na dalsze hojne subsydiowanie poziomu życia wielu ludzi, w tym mieszkańców Polski Wschodniej? Jak długo przetrwa na razie oczywista solidarność społeczna? Jakiej skali kryzysu trzeba, by podjęto reformy budżetowe zmierzające do redukcji skali redystrybucji dochodów z lepiej rozwiniętych i zamożniejszych do słabiej rozwiniętych i niezamożnych województw? I jakie jest prawdopodobieństwo, że redukcje te nie dotkną Polski Wschodniej? I najważniejsze: czy elity i społeczeństwa Polski Wschodniej są mentalnie przygotowane do tego, by stanąć na własnych nogach? A może przecież się okazać, że wskutek wspomnianych problemów budżetowych, znacznie trudniej będzie wykorzystać środki unijne w funkcji zapobiegania i minimalizowania ewentualnych skutków kryzysu.

Miejmy nadzieję, że mimo 23 lat budowania ostatecznie nieskutecznego systemu socjalnego, nastąpi wreszcie restrukturyzacja i modernizacja gospodarek regionów Polski Wschodniej, co doprowadzi do ich awansu na skalach konku-

rencyjności i zamożności, co ułatwi redukcje transferów. I że zmiana ta nastąpi w wyniku świadomych reform, nie zaś pod ciężarem kryzysu.

## Wnioski

Zarówno niski poziom rozwoju gospodarczego, słabości systemu instytucjonalnego, jak i utrzymujący się konserwatyzm społeczno-polityczny są cechami większości obszaru Polski Wschodniej. Łącznie tworzą one zespół cech charakterystycznych, które od kilku stuleci wyróżniają te województwa i zarazem hamują procesy modernizacyjne. Znaczne od lat uzależnienie od transferów socjalnych jedynie pogłębia te ograniczenia. W tym kontekście główne dylematy dotyczą zdolności do podjęcia radykalnych reform, w istocie głównie o charakterze społecznym. Dlatego zasadniczy dylemat formułowania i wdrażania polityki rozwoju Polski Wschodniej ma charakter świadomościowy i dotyczy zdolności elit regionalnych do formułowania i realizacji celów rozwojowych zorientowanych bardziej na aktywną zmianę *status quo* i budowę podstaw nowoczesnej gospodarki, niż na cele krótkoterminowe, służące głównie podnoszeniu jakości życia i możliwie nienaruszające istniejących interesów. Tym samym zmianie akceptowanego paradygmatu rozwojowego, właściwego gospodarce opartej na wiedzy i budowie społeczeństwa informacyjnego. Bez takiego radykalnego przeorientowania myślenia o rozwoju nie ma nadziei na odwrócenie negatywnego trendu narastania luki rozwojowej między Polską Wschodnią a resztą kraju.

## Bibliografia

1. DSRK (Długoterminowa Strategia Rozwoju Kraju) (2012), Warszawa: KPRM
2. Gorzelak G., Kozak M. W. (2012), *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju*, [w:] J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: MRR
3. Gorzelak G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., przy współpracy A. Płoszaja (2006), *Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań*, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
4. GUS (2012), *Rocznik statystyczny województw 2012*, Warszawa: GUS
5. Komornicki T., *Infrastruktura transportowa*, [w:] A. Olechnicka, K. Wojnar (red.), *Terytorialny wymiar rozwoju – Polska z perspektywy programu ESPON*. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar
6. Kozak M. W. (2013), *Dysproporcje regionalne. Postawy i reakcje społeczeństwa*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polskie bieguny*, Warszawa: ISP PAN i Oficyna Naukowa
7. Kozak M. W. (2011), *Key Developmental Problems of Eastern Poland: An Attempt to Identify them*, [w:] M. Stefański (red.), *Strategic issues of the devel-*

- opment of the Lublin region*, Lublin: University of Economy and Innovation in Lublin.
8. Kozak M. W. (2010), *Wielkie imprezy sportowe: korzyść czy strata?* Studia Regionalne i Lokalne nr 1.
  9. Kudłacz T. (2007), *Analiza pięciu strategii regionalnych województw Polski Wschodniej i problemów stykowych pomiędzy województwami Polski Wschodniej z innymi regionami*, [w:] *Ekspertyzy do Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Warszawa: MRR, tom I.
  10. Kukliński A. (2010), *Projekt lubelski*, [w:] D. J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), *Strategiczna problematyka Polski Wschodniej*, Lublin: Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji.
  11. Kupiec T., Wojtowicz D., (2012), *Ocena wykorzystania środków UE w rozwoju regionu 2004-2013*, ekspertyza dla UMWL.
  12. Miszczuk A., *Dlaczego Polska Wschodnia jest peryferyjna?* [w:] D. J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), *Strategiczna problematyka Polski Wschodniej*, Lublin: Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji.
  13. MRR (2011), *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Warszawa: MRR
  14. MRR (2010), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Załączniki*, Warszawa: MRR.
  15. OECD (2011) *Poland. OECD Urban Policy Reviews*. Paris: OECD.
  16. Olechnicka A. (2012), *Potencjał nauki a innowacyjność regionów*, Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
  17. Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J. (2006), *Local and Regional Development*, London and New York: Routledge.
  18. Szczech-Pietkiewicz E. (2013), *Trendy demograficzne i rynek pracy*, [w:] A. Olechnicka, K. Wojnar (red.), *Terytorialny wymiar rozwoju – Polska z perspektywy programu ESPON*. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
  19. Smętkowski M. (2012), *Wschodnie obszary problemowe i ich trajektorie rozwojowe na przykładzie Polski i Niemiec*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4 (50)
  20. UNDP (2012), *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, Warszawa: Biuro Projektowe UNDP w Polsce.
  21. Zarycki T. (2011), *Eastern Poland in a center – periphery perspective*, [w:] M. Stefański (red.), *Strategic issues of the development of the Lublin region*, Lublin: University of Economy and Innovation in Lublin.
  22. Zarycki T. (2009), *Peryferie. Nowe ujęcie zależności centro-peryferyjnych*, Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.