

O potrzebie polityki regionalnej

W trakcie modernizacji gospodarki można przewidywać występowanie tendencji do pogłębiania się różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i warunków życia mieszkańców między regionami. Z pewnością, o czym pisze w swoim artykule Witold Nieciński, niezbędne będzie nadanie procesowi modernizacji charakteru programowego. Wskazując na zadanie państwa w tym zakresie autor nie docenił potrzeby polityki regionalnej, która miałaby na celu zapobieganie tym niekorzystnym tendencjom. W mojej wypowiedzi chciałbym się zająć tym zagadnieniem, zwracając szczególną uwagę na opóźnienia w rozwoju północno-wschodnich regionów Polski.

Oceniając głębokie zróżnicowania w poziomie rozwoju przede wszystkim zachodniej i wschodniej Polski trzeba cofnąć się do historii.

Odziedziczone po rozbiorach zaniedbania w rozwoju ziem wschodnich, pogłębione stratami wojennymi z okresu I wojny światowej, w tym zwłaszcza w rolnictwie, nie zostały usunięte w okresie Polski międzywojennej. Zaniedbania w rozwoju ziem wschodnich w okresie II Rzeczypospolitej w wielu dziedzinach narastały. W okresie tym nie rozwiązano kwestii przeludnienia agrarnego. Szacuje się, że w 1935 roku wynosiło ono około 4,5 mln osób, przy czym najbardziej wiązało się z województwami wschodnimi. Miasta nękanie były bezrobociem, którego rozmiary szacowano w 1934 roku na około 900 tysięcy osób, w 1935 roku – na 830 tysięcy, a w 1936 roku – na 765 tysięcy.

W 1936 roku rząd II Rzeczypospolitej przyjął plan inwestycyjny – COP (na lata 1936–1940). W planie tym przewidywano lokalizację wielu zakładów przemysłowych, głównie zbrojeniowych, w regionach kieleckim, lubelskim i sandomierskim. W koncepcji tego planu inwestycyjnego był zamiar zatarcia różnic między Polską A i B. COP przewidywał możliwość zatrudnienia około 107 tysięcy robotników w przemyśle. To duże przedsięwzięcie aktywizacyjne nie obejmowało regionów białostockiego, łomżyńskiego i ostrołęckiego. Kapitał prywatny nie był zainteresowany terenami wschodnimi z kilku powodów: niski poziom kwalifikacji zasobów pracy, słabo wykształcony lokalny rynek zbytu.

W okresie międzywojennym polityka państwa w dziedzinie likwidacji różnic regionalnych nie wykazała się znaczącymi osiągnięciami, a datujący się sprzed I wojny światowej podział na słabo rozwinięty wschód i wysoko rozwinięty zachód pozostał jako główny problem do rozwiązania w ramach polityki rozwoju regionalnego po II wojnie światowej. Trzeba zgodzić się z S.M. Zawadzkim, że dysproporcje rozwojowe Polski powstały „jako produkt długofalowego, żywiolowego rozwoju, zwłaszcza w okresie kapitalizmu, a ich eliminacja ze względu na zawsze ograniczone środki z konieczności musi być także procesem długotrwałym”.

W okresie PRL proces aktywizacji na większą skalę został zapoczątkowany w okresie Planu 6-letniego. W ustawie o Planie 6-letnim stwierdzono, że „zostanie zapoczątkowany

długotrwały proces zmierzający do bardziej równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych oraz urządzeń socjalnych i kulturalnych na przestrzeni całego kraju. Zostaną zmniejszone nierówności w rozwoju życia gospodarczego i kulturalnego, będące rezultatem warunków rozwoju Polski w okresie kapitalizmu”.

Śledząc ewolucję polityki przestrzennej można postawić tezę, że szukano w niej remedium na dostrzegane zjawiska negatywne, realizując jednakże niezmiennie strategię forsownej industrializacji opartej na przemyśle surowcowym i ciężkim, co z góry przesądzało określone decyzje lokalizacji inwestycji i alokację środków. W odniesieniu do byłego województwa białostockiego przewidywano, że w 1955 r. zatrudnienie w przemyśle wyniesie ponad 40 tys. osób, a w rzeczywistości było ono niższe o około 10 tys. osób. Nie zlokalizowano na obszarze byłego województwa białostockiego żadnego z siedmiu większych zakładów przemysłowych ujętych w Planie 6-letnim. W kolejnych planach wieloletnich zadania w zakresie usuwania nieuzasadnionych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i warunków życia ludności w układzie regionalnym ujmowane były nieprecyzyjnie, zmiennie i niewymiernie. W sumie należy uznać, że pomimo gospodarki planowej problemy przestrzenne i polityki regionalnej nie były rozwiązywane w sposób systemowy.

Doświadczenia wcześniejsze w dziedzinie polityki regionalnej ostatecznie zostały przekreślone po 1989 roku w nowym łaździe społeczno-politycznym. Gospodarka rynkowa, jak się okazuje, nie sprzyja usuwaniu dysproporcji rozwojowych. W nowym modelu funkcjonowania państwa i gospodarki potrzeby oddziaływania na układ przestrzenny nie były w dostatecznym zakresie uwzględniane.

Przemiany systemowe po 1989 roku nie przekreśliły nadziei na kształtowanie ładu przestrzennego i polityki regionalnej, lecz aż do 2003 roku nie wyodrębniono środków na usuwanie dysproporcji rozwojowych. Zawiodła i spotkała się z krytyką ekspertów ustawa z 2000 roku o zasadach wspomagania regionów słabiej rozwiniętych, ich zdaniem nie dała ona nadziei na możliwość łagodzenia dysproporcji rozwojowych w dłuższym okresie. Do jej wad należy to, że nie zapewnia powiązania rozwoju regionalnego ze strukturalnymi środkami pomocowymi oferowanymi przez UE. Z dotychczasowej analizy przebiegu procesu transformacji gospodarki w układzie regionalnym wynika, że w najbliższych latach już występujące silne zróżnicowania międzyregionalne będą się pogłębiać.

Polityka regionalna zawarta w deklaracjach rządów III Rzeczypospolitej była dotąd oderwana od systemu decyzyjnego. Skuteczna polityka regionalna zależy od posiadania: koncepcji, organizacji i środków. Bardzo wyraźnie pragnę podkreślić, że wszystkie dotychczasowe rządy nie wiązały formułowanych idei i programów rozwoju regionalnego ze środkami, jakie ujmowano w budżetach na cele usuwania istniejących dysproporcji.

Teoretycznie podstawy rozwoju regionu tworzą zasoby naturalne, zasoby pracy, dobra kapitałowe. Dobra kapitałowe to punkt wyjścia do wykorzystania zasobów wewnętrznych regionu. Zwykle występują one w niedostatecznej wielkości. Pozyskanie ich w głównej mierze zależy od uwarunkowań zewnętrznych, w tym od właściwych rozwiązań systemowych. Inwestycje są zatem jednym z najważniejszych czynników określających przyszły obraz gospodarki.

Regiony słabo rozwinięte odznaczają się – licząc na głowę mieszkańca – niższym niż przeciętne poziomem: zatrudnienia, inwestycji, dochodu narodowego, dochodów ludności, wyposażenia w infrastrukturę. Regiony słabiej rozwinięte położone są głównie na obszarze północno-wschodnim. Zaliczamy do nich województwa: warmińsko-mazurskie, podlaskie i lubelskie.

Skala inwestycji zrealizowanych w województwach lubelskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim w latach 1998–2001 jest znacznie niższa niż przeciętnie w kraju. Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca w 2001 roku stanowią niewiele ponad 50% poziomu krajowego, a od 1998 roku stale się zmniejszały. W województwie podlaskim w 1992 roku stanowiły one około 69% poziomu krajowego, w 1995 roku – 66%, a w 2001 roku spadły do 52,6%. Niski poziom inwestycji w tych województwach oraz malejąca tendencja ich rozmiaru pozwalają przyjąć tezę, że układ taki już zdecydował, że przez wiele kolejnych lat dalej będzie się opóźniać ich rozwój.

Produkt Krajowy Brutto w województwach wschodnich i północno-wschodnich w relacji do kraju zmniejsza się od 1995 roku. W województwie lubelskim PKB na 1 mieszkańca w 1995 roku stanowił około 77% w porównaniu z przeciętnym poziomem w kraju, w 2001 roku – około 70%. W województwie podlaskim w tymże okresie poziom tego wskaźnika stanowił około 76% poziomu krajowego, w województwie warmińsko-mazurskim zmniejszył się z około 80% w 1995 r. do około 72% w 2001 roku. Niski poziom rozwoju gospodarczego, wyrażony wskaźnikami PKB na 1 mieszkańca, posiada swoje uzasadnienie w niższym niż w kraju poziomie zatrudnienia, mierzonym liczbą pracujących poza rolnictwem na 1000 ludności (wynoszącym dla województw lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego w roku 2001 – 75,3%, 77,9% i 81% średniej krajowej), jak również niższym niż w kraju poziomie społecznej wydajności pracy, liczonej wartością dodaną brutto na 1 pracującego (wynoszącym odpowiednio w tych województwach w 2001 r. – 63,7%, 75% i 92% średniej krajowej). Wykazane wyżej różnice w poziomie rozwoju zaświadczenia o cywilizacyjnym zacofaniu regionów północno-wschodnich.

Jakie podstawowe wydarzenia gospodarcze i polityczne będą decydować o dalszych losach gospodarki analizowanych obszarów? Są to bezspornie trzy ważne zjawiska, mogące różnorodnie wpływać na zmiany w rozwoju gospodarki województw północno-wschodnich: inwestycje, normy prawne w sprawie kształtowania rozwoju regionów, polityka regionalna państwa. Najczęściej proces aktywizacji wiązany jest ze stroną gospodarczą rozwoju, przebiegającego w tempie szybszym niż przeciętnie w kraju. Trzeba jednak szczególnie podkreślić nie tylko przedsięwzięcia zmierzające do wyrównania różnic w poziomie rozwoju gospodarzącego poszczególnych obszarów, ale także dążące do wyrównania różnic w warunkach życia ludności.

Regiony najsłabsze nie mogą rozwiązać swoich problemów rozwojowych w ramach środków i czynników wewnętrznych. Przewyciężenie barier rozwojowych wyłącznie w oparciu o wewnątrzregionalne czynniki wzrostu i działania nie jest realne. Pozostawienie tych regionów „samym sobie” wiedzie nieuchronnie do pogłębienia dystansu pomiędzy nimi a regionami lepiej rozwiniętymi. Próba poszukiwania rozwiązań sprawiedliwych, dających szansę rozwojowi indywidualnego ludziom i ich zgrupowaniom w regionach

uzasadnia potrzebę przyjęcia koncepcji polityki regionalnej, gwarantującej – niezależnie od opcji politycznej siły rządzącej – długofalowy rozwój regionów, zapewniający ludziom godziwy poziom życia, przy odpowiednio skojarzonym zaangażowaniu państwa i środowisk lokalnych.

Polityki regionalnej zmierzającej do usunięcia historycznych zaniedbań nie da się realizować bez silnego interwencjonizmu państwa i ustanowienia środków na aktywizację regionów zacofanych w formie „minimum rozwojowego”. Chodzi o stymulację rozwojową województw wschodnich, umożliwiającą pokonanie istniejących barier, w oparciu o środki wyasygnowane z budżetu państwa i uzyskane z funduszy Unii Europejskiej.

Ustosunkować się należy również do rozumienia polityki regionalnej w poglądach różnych środowisk. Uważam za słuszne twierdzenie, że regionalna polityka wyrównawcza jest nieefektywna i kosztowna. Pogląd jednak, że polityka wspierania regionów najsilniejszych umożliwi relatywnie niewielkim kosztem pociągnięcie za sobą w przyszłości rozwoju innych regionów – wydaje mi się wątpliwy, w dłuższym okresie może ona utrwalić istniejące zróżnicowania. Wspieranie aktywizacji regionów słabych posiada natomiast walory polityczne i ekonomiczne, które liczyć się będą w dłuższej perspektywie.

Wyrażam nadzieję, że po wejściu Polski do Unii Europejskiej przyjęta zostanie polityka regionalna obowiązująca w Unii. Polityka regionalna Unii Europejskiej osiąga wiele sukcesów w przezwyciężaniu zacofania gospodarczego. Szczególnie cenne walory środowiska naturalnego obszarów wschodnich Polski są rezerwą do zagospodarowania w ramach europejskiego ładu. Również konieczne jest dla Unii ożywienie gospodarcze wschodnich terenów przygranicznych.

Rozwiązanie problemów rosnącego zacofanie regionów słabiej rozwiniętych, zależy od przyjęcia długofalowej polityki regionalnej, zorientowanej na wspieranie ich rozwoju środkami zewnętrznymi. Trzeba przy tym pamiętać, że województwa północno-wschodnie posiadają potencjał gospodarczy niższy o około 25 do 30% w porównaniu z przeciętnym poziomem w kraju i że tak znaczące różnice w poziomie rozwoju są głównie dziełem polityki w okresie zaborów oraz polityki władz w okresie międzywojennym i PRL, a pogłębienie różnic rozwojowych w okresie III RP jest rezultatem liberalizmu gospodarczego po 1989 roku.

Istniejący system i koncepcja ładu przestrzennego, a nawet programy w tej sprawie, nie przekładają się na decyzje w systemie zarządzania gospodarką i nie są odpowiednio uwzględniane w strukturze budżetu państwa. Gwarancje zmian w rozwiązywaniu problemów regionów najsłabiej rozwiniętych może przynieść odpowiednie konstytucyjne postanowienie, wyznaczające zadania w tej dziedzinie oraz układ organizacyjny mający stosowną niezależność w dążeniu do realizacji tych zadań.