



Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 53, czerwiec 2013 r.

dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse

Czy można zmienić trajektorię rozwoju Polski Wschodniej?



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Czy można zmienić trajektorię rozwoju Polski Wschodniej?

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poddało niedawno pod konsultacje społeczne projekt aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Jest to okazja do zastanowienia się nad tym, czy możliwa jest zmiana trajektorii rozwoju najslabiej rozwijających się województw Polski, usytuowanych peryferyjnie wobec centrów krajowych i europejskich. Wspomniany dokument nie daje póki co zadawalającej odpowiedzi na to wyzwanie, ale być może w trakcie konsultacji społecznych uda się nadrobić niektóre jego niedoskonałości.

Czy stać nas na politykę ambitną?

Kolejne polskie rządy mają rosnące ambicje geopolityczne, dotyczące zwłaszcza chęci odgrywania większej roli w polityce europejskiej. Jednocześnie w zbyt małym stopniu dostrzegają to, że warunkiem wpływania na politykę międzynarodową jest silna i wysoko konkurencyjna gospodarka. To ona zapewnia środki na prowadzenie skutecznej polityki zagranicznej oraz wpływa na autorytet danego państwa na arenie unijnej. Dlatego podstawowym wyzwaniem dla polityki polskich władz jest zbudowanie siły własnej gospodarki w strategicznym horyzoncie czasu.

W kontekście rozważań o strategicznej polityce rozwoju gospodarczego w Polsce można dostrzec dwa główne zagrożenia. Pierwszym jest silny trend egzogeniczności rozwoju przyjęty w kraju po roku 1989¹. Oznacza to tendencję do zależności tempa i kierunków rozwoju od zewnętrznych środków finansowych i innych zewnętrznych czynników (np. koniunktury u głównych partnerów gospodarczych lub decyzji zagranicznych inwestorów). Podstawowym ryzykiem takiego modelu jest zbyt wielka zależność rozwoju od czynników będących poza wpływem aktorów

¹ Por. Nölke A., Vliegenthart A.: *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, World Politics, vol. 61, nr 4, 2009, s. 670-702; szerzej: T.G. Grosse (2012): *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa, rozdz. 7.

krajowych, a tym samym osłabienie możliwości samodzielnego kształtowania procesów gospodarczych. Warto zauważyć, że podstawowy instrument rozwoju kraju po 2004 roku, tj. polityka spójności – pod wieloma względami wzmacnia ten egzogeniczny model. Zarówno z uwagi na skalę unijnych środków finansowych, jak również przeniesienie na poziom europejski zasadniczych negocjacji dotyczących kierunków i sposobu wydatkowania funduszy rozwojowych. Dodatkowym czynnikiem jest osłabienie krajowych instytucji polityki rozwoju i ich częściowe zastąpienie przez instrumenty polityki spójności. Innym problemem jest dość powierzchowny i krótkotrwały efekt rozwojowy wynikający z aplikacji tej polityki w Polsce². Dodatkowym zagrożeniem dla modelu gospodarczego rozwijanego w naszym kraju jest jego oparcie w dużym stopniu na tanich czynnikach produkcji (np. kosztach pracy), co z biegiem czasu i wzrostem wynagrodzeń (oraz innych cen towarów i usług) może skazywać kraj na utratę konkurencyjności międzynarodowej.

Drugim zagrożeniem są rosnące różnicowania przestrzenne w Polsce, a zwłaszcza różnice między coraz szybciej rozwijającą się Warszawą (i innymi metropoliami) a pozostałymi obszarami. Znajduje to swój wyraz w rosnących różnicach między poszczególnymi województwami, a zwłaszcza zwiększającym się dystansie regionów Polski Wschodniej do reszty kraju³. Województwa usytuowane na wschodniej granicy cechuje peryferyjne położenie (szczególnie w odniesieniu do centralnych obszarów UE) i tradycyjna trajektoria rozwoju. Opiera się ona na niskich kosztach produkcji, ale również w większości na nisko-zaawansowanych technologicznie branżach produkcji, przede wszystkim przemyśle rolno-spożywczym. Dodatkowym ograniczeniem jest stosunkowo niski popyt wewnętrzny i niewystarczająca działalność eksportowa, zwłaszcza za wschodnią granicę. Omawiana trajektoria rozwoju jest stymulowana przez inwestycje polityki spójności, które skupiają się na działaniach poprawiających infrastrukturę komunikacyjną i związaną z ochroną

² Szerzej: T. G. Grosse (2013): *The light and shadow of cohesion policy in Poland: on the example of the Europeanization of state administration and development policy*, w druku.

³ Por. M. Kozak (2013): *Polska Wschodnia: dylematy stymulowania rozwoju*, wystąpienie na konferencji międzynarodowej WSEI „Trajektorie rozwoju Polski Wschodniej”, Kazimierz Dolny 23-24 maja 2013 roku.

środowiska, ale w zbyt małym stopniu przyczyniają się do wzmocnienia lokalnej przedsiębiorczości i zmian strukturalnych w gospodarce Polski Wschodniej. W rezultacie rozwój omawianych regionów – za wyjątkiem niektórych klastrów przemysłowych – jest nietrwały, uzależniony od dopływu środków pomocowych UE oraz głównych inwestorów zagranicznych zaangażowanych w makroregionie. Jest szczególnie wrażliwy na zmianę koniunktury gospodarczej w państwach Europy Zachodniej, a więc u największych partnerów gospodarczych Polski Wschodniej. Jest to więc trajektoria o niskim profilu i potencjale wzrostu, która dodatkowo jest nadmiernie zależna od zewnętrznych czynników rozwoju.

W tej sytuacji można zadać pytanie, czy opisane powyżej tendencje widoczne zarówno w całym kraju, jak i w szczególności w Polsce Wschodniej - nie będą przeszkodą w strategicznym horyzoncie czasu? Czy Polska powinna bazować wyłącznie na egzogenicznych czynnikach wzrostu, w tym w dużym stopniu na środkach pomocowych polityki spójności? Krajowa polityka rozwoju, której jednym z przyczółków ma być program Polskich Inwestycji Rozwojowych⁴ - jest w formie załączkowej. Dodatkowo stanowi wyzwanie dla koordynacji w łonie rządu między Ministrem Rozwoju Regionalnego zarządzającym polityką spójności a Ministrem Skarbu, który ma opiekować się programem Polskich Inwestycji Rozwojowych. Czy państwo nie powinno w większym stopniu korygować procesów rynkowych, które wzmacniają kilka 'lokomotyw' wzrostu, zaniedbując regiony peryferyjne? Czy utrzymywanie dotychczasowej niskiej trajektorii rozwoju w tych regionach nie jest zagrożeniem socjalnym i politycznym dla reszty kraju? Czy Polskę stać na rozwój dualny, w ramach którego duża część kraju nie tylko nie buduje potencjału całego państwa, ale zostaje wyłączona z procesów rozwojowych lub może być wręcz obciążeniem dla innych obszarów kraju?

⁴ Program ma być realizowany przez spółkę celową Ministerstwa Skarbu Państwa umiejscowioną przy BGK, szerzej: <http://www.msp.gov.pl>.

W odniesieniu do tych pytań warto odnieść się do literatury opisującej sukces gospodarczy stosunkowo małych państw nordyckich – w Europie i na świecie⁵. Zasadniczym celem ich polityki zagranicznej jest zwiększanie autonomii, a nie jedynie poszukiwanie wsparcia (protekcji) ze strony większych mocarstw. Jednocześnie źródłem siły w polityce międzynarodowej ma być gospodarka. Wspomniane podejście jest określane, jako geoeconomiczne, a więc wykorzystujące środki polityki gospodarczej do zwiększania skuteczności w polityce zagranicznej. Zasoby i instrumenty gospodarcze służą w ten sposób zwiększaniu pozycji geopolitycznej, zarówno w zakresie możliwości oddziaływania na politykę europejską, jak również poszerzania autonomii względem mocarstw europejskich. Dotyczy to zwłaszcza Niemiec i Rosji, które mają skłonność do nadmiernego wpływania na politykę państw nordyckich. Biorąc pod uwagę polskie doświadczenia geopolityczne, a więc rozdarcie między wpływami zachodniego i wschodniego sąsiada – doświadczenia państw nordyckich wydają się być pomocne.

Warto zwrócić uwagę na inne cechy podejścia do rozwoju wspomnianych krajów. Łączą one dbałość o poprawę struktury przestrzennej z podwyższaniem kapitału ludzkiego i społecznego. Z tych względów niektórzy badacze określają ten model jako ‘geoekonomię socjalną’⁶. W podejściu państw nordyckich widoczna jest bowiem szczególna dbałość o wykorzystywanie do rozwoju wszystkich dostępnych zasobów ludzkich i terytorialnych. W ujęciu społecznym koncentrują się więc na edukacji i poprawie ‘usieciowienia’ społecznego, jak również podnoszeniem kapitału społecznego. Ważnym elementem tej polityki jest rozwój dialogu społecznego oraz kompetentnej i ‘przyjaznej’ administracji. Celem jest wspieranie wzajemnego

⁵ Por. S. Moisió, A. Paasi (2013): *From Geopolitical to Geoeconomic? The Changing Political Rationalities of State Space*, *Geopolitics*, 18, s. 267-283; P. J. Katzenstein (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press; D. Ornston (2012): *When Small States Make Big Leaps: Institutional Innovation and High-Tech Competition in Western Europe*, *Cornell Studies in Political Economy*, Ithaca, Cornell University Press. Także: T. G. Grosse (2007): *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* ISP Warszawa.

⁶ Szerzej: D. Cowen, N. Smith (2009): *After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics*, *Antipode*, 41/1, s. 22-48.

zaufania wśród społeczeństwa oraz zaufania do organów państwa. Warto zwłaszcza zwrócić uwagę na ten ostatni element. Środki polityki publicznej nie mają więc służyć wygodzie i bezpieczeństwu urzędników, tak jak ma to miejsce coraz częściej w Polsce⁷. Nie powinny być wydawane przede wszystkim zgodnie z wewnętrzną racjonalnością działania administracji. Mają służyć beneficjentom pomocy zgodnie z racjonalnością rozwoju kraju, a jednocześnie powinny zwiększać zaufanie do administracji i struktur państwa.

W odniesieniu do zasobów terytorialnych podejście nordyckie kładzie duży nacisk na rozwój struktur przestrzennych i podnoszenie trajektorii procesów rozwojowych w regionach słabiej rozwiniętych lub usytuowanych peryferyjnie. Wspomniane regiony mają uczestniczyć w głównym nurcie rozwoju kraju, a nie być jedynie rezerwuarem tanich czynników produkcji, co faktycznie sprowadza się do mechanizmu 'eksploatacji wewnętrznych peryferii'⁸. Oznacza to, że ani nie pozostawia się tych regionów samoczynnym procesom rynkowym, ani nie zgadza na nadmiernie egzogeniczną trajektorię ich rozwoju (uzależnioną od zagranicznych inwestorów lub zewnętrznego wsparcia publicznego). Wspomniane regiony muszą wprawdzie korzystać z zewnętrznych środków pomocowych lub dopływu inwestycji prywatnych, ale powinny one stymulować potencjał wewnętrzny (endogeniczny) tych obszarów, w tym wspierać rozwój lokalnych przedsiębiorstw. Nie mogą jedynie służyć prostej redystrybucji dochodu, a więc zwiększać siłę nabywczą i konsumpcję miejscowej ludności. Nie powinny również służyć jednostronnej eksploatacji lokalnych zasobów przez przedsiębiorców wywodzących się z obszarów centralnych.

Należy zauważyć, że podstawą dla nordyckiego modelu rozwoju jest budowanie gospodarki opartej na wiedzy. Jest to zadanie realizowane w strategicznym horyzoncie czasu (czyli znacznie dłuższym niż siedmioletnia perspektywa polityki

⁷ Szerzej: T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski (2012): *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Fundacja GAP, Kraków.

⁸ Wspomniany mechanizm został opisany w: M. Hechter (1998): *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*, Transaction Publishers, 2nd edition.

spójności). Wynika również z wewnętrznych potrzeb rozwoju kraju, a nie jest wyłącznie skutkiem dostosowania do potrzeb aktualnie obowiązującej polityki spójności. Polityka innowacyjna krajów nordyckich jest przy tym zregionalizowana, a więc dysponuje szeregiem terytorialnych instrumentów oddziaływania, dopasowanych do uwarunkowań regionów słabiej rozwijających się⁹. Wspomniane instrumenty mają włączać te obszary do rozwoju całego kraju, wykorzystując zasoby publiczne niezbędne dla rozwoju innowacyjnej gospodarki, w tym m.in. poprzez działania nastawione na dyfuzję impulsów rozwojowych z lepiej do słabiej rozwijających się obszarów kraju. Ważnym elementem takiej polityki jest Narodowy System Innowacji, który współdziała z odpowiednimi strukturami regionalnymi. Należy podkreślić, że odpowiednio zregionalizowana polityka innowacyjna państwa jest podstawowym instrumentem władz publicznych na rzecz ‘przeniesienia’ trajektorii rozwojowej w regionach peryferyjnych na wyższy poziom.

Cztery wyzwania dla polityki regionalnej państwa

W odniesieniu do przykładu państw nordyckich, jak również w kontekście rozważań o trajektorii rozwoju Polski Wschodniej warto zwrócić uwagę na cztery podstawowe wyzwania polityki państwa.

- Po pierwsze, tak jak wspomniałem - wyzwaniem jest ‘przeniesienie’ trajektorii rozwoju omawianych województw na wyższy poziom. ‘Wyrwanie’ tych regionów z dotychczasowej koleiny procesów rozwoju może być trudne, wręcz niemożliwe bez odważnej interwencji ze strony polityki państwa. Pozostawienie tego zadania władzom lokalnym bądź regionalnym, albo ‘samoczynnym’ procesom rynkowym jest niewystarczające. Inwestycje prywatne wobec regionów peryferyjnych nie będą gotowe na poniesienie wystarczającego ryzyka, aby odmienić trajektorię miejscowego rozwoju.

⁹ Szerzej: T. G. Grosse (2010): *Finnish and American experiences and innovative economy development opportunities in Eastern Poland*, in: M. Stefański (ed.): *Endogenous factors in development of the Eastern Poland*, University of Economics and Innovation in Lublin, Lublin, s. 47-72.

Mogą raczej utrwalić dotychczasowe trendy lub wzmocnić zależność gospodarczą (rozwój egzogeniczny). Z kolei władze lokalne lub regionalne posiadają niewystarczające środki oddziaływania, przede wszystkim nie korzystają z szerokiej możliwości wykorzystywania krajowych zasobów publicznych dla rozwoju. Zmiana trajektorii rozwoju wymaga rekonfiguracji poziomu równowagi (*equilibrium level*) między popytem i podażą czynników rozwoju, jak również zwiększenia roli tych czynników, które trwale podwyższają wydajność i konkurencyjność gospodarczą¹⁰.

Nieco inne podejście do polityki rozwoju prezentują kolejne raporty Banku Światowego i OECD¹¹. Kładą one nacisk na rozwijanie konkurencyjności gospodarczej, a także kształtowanie własnego, często bardzo zróżnicowanego zestawu cech składających się na potencjał rozwojowy danego terytorium. W niewielkim jednak stopniu zastanawiają się nad zmianą trajektorii rozwoju regionów najsłabszych lub ich ‘wyrwaniem’ z dotychczasowej ścieżki tradycyjnego rozwoju lub rozwoju zależnego od centrów politycznych i gospodarczych.

- Po drugie, wyzwaniem dla polityki rządu jest wykorzystanie dostępnych ‘zasobów publicznych’ dla rozwoju regionów Polski Wschodniej. Tego typu zasobem dla każdej wspólnoty politycznej jest sama polityka rozwoju, zarówno prowadzona na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Może być ona definiowana jako umiejętność właściwego kształtowania procesów planistycznych, implementacyjnych i ewaluacyjnych dla realizacji celów rozwoju społecznego i gospodarczego określonej wspólnoty (przykładowo w celu podwyższenia trajektorii procesów rozwoju w regionach słabiej rozwijających się). ‘Zasobem publicznym’ jest także odpowiednia koordynacja polityk sektorowych państwa, m.in. przemysłowej, edukacyjnej,

¹⁰ Por. R. D. Atkinson, S. J. Ezell (2012): *Innovation Economics. The Race for Global Advantage*, Yale University Press, s. 145.

¹¹ Por. *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, OECD 2009, Paris; *World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington; *Przeglądy Terytorialne OECD. Polska*, OECD 2008, Warszawa.

naukowo-badawczej z regionalną (tzw. koordynacja horyzontalna). Innym jest koordynacja działań rządu z aktywnością samorządów terytorialnych (tzw. koordynacja wertykalna). Kolejnym przykładem wykorzystywania ‘zasobów publicznych’ przez państwo jest umiejętność uruchamiania dyfuzji procesów rozwojowych z centrów krajowych do województw słabszych lub usytuowanych peryferyjnie. Ważnym ‘zasobem publicznym’ są instytucje i umiejętności urzędników pozwalające na integrację polityk publicznych w przestrzeni (czyli należyte wykorzystanie instrumentów przestrzennego zagospodarowania kraju).

- Po trzecie, wyzwaniem jest właściwe sterowanie mobilnością czynników produkcji w regionach słabiej rozwijających się. Dotyczy to kontroli przepływu tak ważnych czynników jak kapitał finansowy i zasoby ludzkie, a także technologie produkcyjne ‘z’ i ‘do’ regionów najslabiej rozwijających się. Wymaga to niekiedy umiejętnego przeciwdziałania takim procesom rynkowym, które mogą utrwalać problemy rozwojowe lub obniżać trajektorię rozwoju omawianych województw. Przykładem jest zjawisko ‘drenażu mózgów’ czyli odpływu najbardziej wartościowych zasobów ludzkich z omawianych regionów. Innym sposobem oddziaływania może być uzupełnianie procesów rynkowych o interwencję publiczną, na przykład zwiększającą dyfuzję innowacji i technologii z regionów centralnych do tych słabiej rozwijających się.
- Po czwarte, wyzwaniem jest skuteczne wprowadzanie działań polityki innowacyjnej w regionach Polski Wschodniej. Tak jak wspomniałem, jest to główny instrument stwarzający szanse na zmianę dotychczasowej trajektorii rozwoju tych województw. Umożliwia więc podwyższenie poziomu równowagi między podażą i popytem czynników rozwoju, a także ich stabilizację na poziomie zapewniającym większą trwałość rozwoju, jak również efektywność i konkurencyjność gospodarczą.

Polityka państwa jako zmiana trajektorii rozwoju?

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poddało niedawno konsultacjom społecznym projekt aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020¹². Stanowi to dobrą okazję, aby w świetle tego dokumentu zadać pytanie, czy istnieją szanse na zmianę trajektorii rozwoju najsłabiej rozwijających się województw. Wspomniany dokument to strategia makroregionalna rządu polskiego, a więc zaliczana do instrumentów polityki regionalnej państwa. Została ona przygotowana w konsultacji z samorządami województw, choć nie przewiduje możliwości większej decentralizacji lub regionalizacji działań polityki regionalnej rządu przez samorzady województw Polski Wschodniej. Podstawowym instrumentem tej Strategii będzie bowiem program operacyjny dla Polski Wschodniej zarządzany centralnie i wdrażany zapewne (tak jak to było dotychczas¹³) przez instytucje rządowe.

Wspomniany dokument w części diagnostycznej zwraca uwagę na niską trajektorię rozwoju województw wschodniej Polski, a także zwiększający się dystans tych regionów do reszty kraju. *„Udział makroregionu w kreowaniu krajowego PKB w 2009 r. wyniósł 15,2% i była to wartość o 0,6 pp niższa niż w 2002 r. Prognozowane PKB pokazuje, że obecne niekorzystne trendy utrzymują się¹⁴. Jeśli nie zostaną podjęte skuteczne działania dynamizujące procesy rozwojowe, to mimo prognozowanego wzrostu PKB per capita makroregion do 2020 r. powiększy swój dystans rozwojowy do wartości krajowych¹⁵.*

¹² Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wersja z dnia 5 kwietnia 2013r.

¹³ Por. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013, zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej z dnia 17 lipca 2009 r. nr K (2009) 5712.

¹⁴ Kusideł E., Lewandowska-Gwarda K. (2012): *Ekspertyza dotycząca projekcji PKB per capita (wg PPS) na poziomie województw (NUTS-2) oraz wybranych podregionów (NUTS-3) do 2020 roku wraz z analizą konsekwencji ewentualnych zmian klasyfikacji NUTS dla polityki spójności po 2020 roku*. Na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

¹⁵ Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej..., s. 13.

W dalszej części diagnozy autorzy zwracają uwagę na przyczynę obecnej trajektorii rozwoju. „Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują¹⁶, iż niski poziom rozwoju gospodarczego województw Polski Wschodniej w dużej mierze jest rezultatem niskiej wydajności pracy wyrażonej Wartością Dodaną Brutto na pracującego (w 2009 r. kształtowała się ona w granicach od 90% przeciętnej wydajności krajowej gospodarki w województwie warmińsko mazurskim do niecałych 70% w województwie lubelskim) oraz niewykorzystanych zasobów pracy. (...) Regiony Polski Wschodniej, za wyjątkiem województwa warmińsko-mazurskiego, cechuje na tle kraju bardzo wysokie zaangażowanie zasobów pracy w sektorze rolniczym (22,5% wobec średniej krajowej 12,8%), charakteryzującym się dużo niższą wydajnością pracy niż pozostałe sektory gospodarki. Dla porównania, w Unii Europejskiej wskaźnik ten kształtował się na średnim poziomie 5,1%”¹⁷.

W świetle powyższej diagnozy podstawowym wyzwaniem dla polityki regionalnej państwa jest oddziaływanie na poprawę wydajności pracy, w tym m.in. realokację zasobów pracy poza niskowydajne rolnictwo. Powinno się to wiązać z bardziej odważną próbą zmiany struktury miejscowej gospodarki, w tym również profilu specjalizacji makroregionalnej. Tymczasem autorzy omawianego dokumentu nie zamierzają budować przewag konkurencyjnych w nowych branżach, ale bazują na dotychczasowych specjalizacjach. Podstawowe znaczenie gospodarcze w świetle dokumentu w dalszym ciągu będzie miał sektor rolno-spożywczy. Nie ma również propozycji działań wspierających dywersyfikację zatrudnienia poza rolnictwo.

Słabością projektu Strategii jest niewystarczająca diagnoza relacji między popytem i podażą na rynku pracy. W dokumencie wspomniano jedynie¹⁸, że regionalne

¹⁶ Do zidentyfikowania głównych źródeł rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej zastosowano metodę dekompozycji z wykorzystaniem wskaźnika Wartość Dodana Brutto (WDB) per capita. Więcej w: M. Lewandowski (2011): *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB*. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

¹⁷ *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej...*, s. 15.

¹⁸ *Ibidem*, s. 33.

instytucje szkolnictwa wyższego dostarczają nadwyżkę dobrze wykształconych pracowników, i że nie ma na nich odpowiedniego popytu wśród miejscowych przedsiębiorstw. Kwalifikacje tych pracowników są zapewne zbyt wysokie lub niedopasowane wobec ich potrzeb. W porównaniu do pozostałej części kraju, w Polsce Wschodniej osoby lepiej wykształcone mają większe trudności w znalezieniu zatrudnienia. Jest to jedną z głównych przyczyn poszukiwania pracy przez młodych ludzi poza obszarem makroregionu. Jednocześnie pracodawcy z Polski Wschodniej (poza województwem świętokrzyskim) mają większe problemy niż przeciętnie w kraju ze znalezieniem odpowiednich, spełniających ich oczekiwania pracowników.

Dowodzi do dysfunkcji między podażą zasobów pracy przez instytucje akademickie a popytem ze strony miejscowych przedsiębiorstw. Oznacza potrzebę uruchomienia interwencji publicznej przede wszystkim wobec regionalnych zakładów pracy, w celu wzmocnienia ich zapotrzebowania na lepiej wykształcone kadry oraz wspierania powstawania nowych firm w branżach tworzących wysokiej jakości i lepiej płatne miejsca pracy. Pewnym uzupełnieniem tej strategii powinno być lepsze dopasowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb lokalnych rynków pracy, m.in. poprzez wprowadzenie dofinansowywanych przez państwo staży zawodowych dla studentów lub kierunków studiów zawodowych wyspecjalizowanych w wiodących obszarach gospodarki makroregionalnej.

Projekt Strategii przewiduje działania wprowadzające innowacje do przedsiębiorstw, powstawanie innowacyjnych przedsiębiorstw oraz nowych wysokiej jakości miejsc pracy w makroregionie. Proponuje również działanie dostosowujące ofertę edukacyjną do potrzeb makroregionalnego rynku pracy i wzmacniające współpracę między uczelniami wyższymi a sektorem przedsiębiorstw¹⁹. W ten sposób Strategia może pozytywnie oddziaływać na wzajemne relacje między popytem i podażą lepiej wykształconych zasobów pracy.

¹⁹ *Ibidem*, s. 51-54.

Trudno jednak przesądzić, czy będzie to wystarczające dla zmiany dotychczasowej trajektorii rozwoju makroregionu. Tym bardziej, że podstawą jego rozwoju mają być dotychczasowe specjalizacje regionalnej gospodarki. Modernizacja lub unowocześnianie obecnego profilu gospodarczego może być bowiem niewystarczającym czynnikiem zmiany.

‘Publiczne zasoby’ dla rozwoju

Ocena wykorzystania ‘zasobów publicznych’ w ramach Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 musi być dość krytyczna. Wynika to przede wszystkim z mankamentów polityki rozwoju prowadzonej na szczeblu rządowym, jak również deficytów koordynacji między działaniami sektorowymi a polityką regionalną państwa. Trudno na przykład o zapewnienie koordynacji między polityką przemysłową a regionalną, kiedy w zasadzie Polska nie ma obecnie polityki przemysłowej. Istnieją wprawdzie dokumenty strategiczne dla wybranych sektorów gospodarczych (m.in. energetycznego), niemniej również one nie znajdują odpowiedniej koordynacji z polityką regionalną.

W projekcie Strategii dla Polski Wschodniej zapewniono wsparcie dla specjalizacji regionalnych, w tym również obecnych w makroregionie klastrów przemysłowych. Wynika to przede wszystkim z wymaganego przez Komisję Europejską określenia ‘inteligentnej specjalizacji’, co jest warunkiem *ex-ante* dla uzyskania środków polityki spójności po roku 2013²⁰. Nie jest więc to próba koordynacji działań regionalnych z polityką sektorową państwa, ale raczej wymaganie Unii Europejskiej. Dodać należy, że poza sektorem rolno-spożywczym analizowany dokument nie wymienia innych specjalizacji regionalnych. Należy bowiem pamiętać, że w świetle oczekiwań Komisji - czym innym jest przedstawienie listy występujących na danym obszarze dziedzin gospodarczych²¹, a czym innym strategiczna decyzja o wyborze

²⁰ Por. *Strategie badawcze i innowacyjne na rzecz inteligentnej specjalizacji*, Komisja Europejska, Bruksela 2012, s. 3.

²¹ Tego typu listę przedstawiono w analizowanym dokumencie na str. 27-29.

kilku priorytetowych ‘inteligentnych specjalizacji’, które będą podstawowym kierunkiem rozwoju miejscowej gospodarki w nadchodzących latach. Tego typu wskazania wiodących specjalizacji gospodarczych nie znajdujemy w omawianym projekcie.

W Strategii nie ma również instrumentów dyfuzji rozwoju z ośrodków centralnych (np. wiodących instytucji badawczych w kraju) do województw Polski Wschodniej. W jednym z proponowanych działań²² jest jedynie mowa o wzmacnianiu powiązań między różnymi aktorami procesów innowacji, tj. przedsiębiorcami, ośrodkami naukowymi i administracją publiczną - ale bez odwołania do instrumentu dyfuzji. Słabością analizowanego dokumentu strategicznego jest wreszcie niewystarczające wykorzystanie kolejnego ‘zasobu publicznego’, mianowicie planowania przestrzennego. Przykładem jest rezygnacja z próby lokalizacji kluczowych projektów inwestycyjnych. Wprawdzie w diagnozie znajdują się elementy analizy przestrzennej, a nawet pewne rekomendacje lokalizacyjne. W dokumencie wspomniano także o tym, że mają powstać listy projektów strategicznych realizujących Strategię²³. Jednak na tym etapie prac nie odważono się wskazać wybranych projektów, ani ich umiejscowienia przestrzennego.

Sterowanie mobilnością czynników produkcji

Luki w części diagnostycznej nie pozwoliły na dokonanie optymalnego wyboru priorytetów i działań w aktualizowanej Strategii. Przykładowo nie ma wystarczającej odpowiedzi na zjawisko ‘drenażu mózgów’ lub deficytu handlowego. Nie ma również odpowiednio sprofilowanych działań, które stymulowałyby napływ kapitału do makroregionu przy utrzymaniu wsparcia dla lokalnych przedsiębiorców. To oni w głównej mierze stanowią zasób dla endogenicznego rozwoju miejscowych gospodarek, co oznacza, że należałoby uwzględnić w Strategii działania preferencyjnie wobec tych przedsiębiorców. W ramach regulacji obowiązujących w

²² *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej...*, s. 51.

²³ *Ibidem...*, s. 62.

polityce spójności nie jest to zadanie łatwe, gdyż nie można generalnie różnicować wsparcia publicznego dla podmiotów gospodarczych na wspólnym rynku. Niemniej można wprowadzić pewne formy pomocy dla zewnętrznych inwestorów, pod warunkiem bliskiej kooperacji z lokalnymi firmami. W treści analizowanego dokumentu nie widać jednak tego typu myślenia, ani w części diagnostycznej, ani rekomendującej instrumenty dla interwencji publicznej.

Autorzy Strategii całkowicie pominięli szanse jakie dla wschodnich województw stwarza położenie przygraniczne. Demonstruje to brak zdolności urzędników do analizy strategicznej w szerszym horyzoncie, uwzględniającym nie tylko skomplikowaną metodykę badania przepływów gospodarczych między regionami, ale również inne uwarunkowania dla rozwoju, związane przykładowo z aspektami geopolitycznymi. Można bowiem założyć, że promocja relacji gospodarczych między Polską Wschodnią a państwami sąsiednimi mogłaby przyczynić się do poprawy wzajemnych stosunków dyplomatycznych.

Wyzwanie polityki innowacyjnej

Tak jak wcześniej wspomniałem polityka innowacyjna jest uznawana za podstawowy instrument zmiany trajektorii rozwoju gospodarczego w państwach i regionach słabiej rozwijających się. Niestety projekt aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 należy uznać za stosunkowo zachowawczy pod względem stymulowania innowacji. Wynika to z przyjęcia założeniu o modernizowaniu dotychczasowych zasobów endogenicznych i bazowaniu na wcześniej występujących specjalizacjach, w dużym stopniu nisko zawansowanych technologicznie i pozostawiających niewiele miejsca dla wprowadzania nowych innowacji. Może to utrwalić obecny profil i 'niską' trajektorię rozwoju makroregionu.

W analizowanym dokumencie nie wprowadzono rozróżnienia między potencjałem do absorpcji zewnętrznej innowacji a zdolnością generowania własnych rozwiązań

technologicznych przez miejscowe ośrodki badawcze lub przedsiębiorstwa. Mogłoby to być przydatne dla lepszego ukierunkowania działań publicznych i stopniowego przechodzenia od podejścia mimetycznego (naśladowczego) do budowania silniejszych zasobów endogenicznych w zakresie innowacyjnej gospodarki. W diagnozie zauważono jedynie, że struktura nakładów na innowacyjność jest w Polsce Wschodniej nieco odmienna od krajowej i charakteryzuje się wyższym udziałem nakładów przeznaczonych na zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych²⁴. Można to uznać za przesłankę występowania w makroregionie tendencji do absorpcji zewnętrznej innowacji.

Diagnoza wskazuje na pogarszającą się sytuację innowacyjnej gospodarki we wschodnich województwach. W latach 2006-2010 całkowite nakłady przedsiębiorstw na działalność innowacyjną w Polsce Wschodniej zmalały o 4% (w usługach o 10,1%, w przemyśle o 3,2%). Nastąpił również spadek udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw²⁵. Może to świadczyć o niewielkim wpływie dotychczasowych działań polityki spójności na sytuację w omawianym obszarze. Należy dodać, że wspomniana polityka przed 2013 rokiem była w ograniczonym stopniu skierowana na wspieranie innowacyjnej gospodarki, a na obszarach słabiej rozwijających się służyła jedynie modernizacji dotychczasowych zasobów gospodarczych oraz adoptowaniu zewnętrznych innowacji²⁶. Dlatego wprowadzanie innowacji w ramach polityki spójności cechuje powierzchowność i doraźność perspektywy strategicznej. Jest ona zorientowana w większym stopniu na dostosowaniu do wymogów formalnych Komisji Europejskiej, aniżeli wynika z przemysłanej strategii rozwoju endogenego.

W projekcie aktualizacji Strategii zabrakło pogłębionej refleksji o przyczynach słabości struktur innowacyjnej gospodarki w Polsce Wschodniej. Przede wszystkim

²⁴ *Ibidem*, s. 25.

²⁵ *Ibidem*, s. 24.

²⁶ Por. T. G. Grosse (2012): *Europeanization of development policy in Poland: comparison with the Chinese model of endogenous growth*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 4 (1/2012), s. 33-53.

nie ma nowoczesnej analizy diagnostycznej odwołującej się do zestawienia czynników podaży i popytu na innowację. W Strategii wspomniano²⁷ jedynie o powszechnym „zachowaniu zachowawczym wśród przedsiębiorców”, hamującym powstawanie nowatorskich pomysłów oraz przekonaniu o braku potrzeby prowadzenia działalności innowacyjnej. Może to dowodzić niskiego popytu na innowacje. Problemem jest zapewne niewystarczająca podaż innowacji rodzimych, zwłaszcza odpowiadających regionalnym specjalizacjom. Zasadniczym wyzwaniem jest w tej sytuacji niski poziom równowagi między czynnikami popytu i podaży, co utrudnia ‘wyrwanie’ tego makroregionu z jego obecnej trajektorii rozwoju. Polityka publiczna powinna w związku z tym oddziaływać zarówno na tworzenie potencjału dla tworzenia własnej myśli technologicznej, jak również kreowania popytu na tę innowację po stronie miejscowych przedsiębiorców.

Wnioski

Projekt aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 został przygotowany na potrzeby unijnej polityki spójności. Zgodnie z wymogiem koncentracji tej polityki na wybranych priorytetach wskazuje na trzy kierunki działań strategicznych: rozwój infrastruktury transportowej i elektroenergetycznej, zasobów pracy oraz innowacyjnej gospodarki. Strategia pozwoli zapewne na sprawną implementację funduszy omawianej polityki w okresie 2014-2020, przede wszystkim poprzez realizację specjalnego programu operacyjnego dla pięciu województw Polski Wschodniej. Można założyć, że przyczyni się do rozwoju makroregionu, przede wszystkim poprawi miejscową infrastrukturę i pobudzi popyt konsumpcyjny. Celem niniejszej analizy była jednak próba odpowiedzi na pytanie, czy wspomniana Strategia daje szansę na zmianę dotychczasowej trajektorii rozwoju Polski Wschodniej. Jest to zadanie znacznie bardziej ambitne, aniżeli tylko dbałość o wypełnienie formalnych warunków Komisji Europejskiej lub jak największą absorpcję środków pomocowych UE.

²⁷ *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej...*, s. 26.

Analiza aktualizacji Strategii dla Polski Wschodniej wskazuje, że szanse na podniesienie równowagi czynników rozwojowych w kierunku większej konkurencyjności i wydajności omawianego makroregionu są niewielkie. Polityka spójności, tak jak to było przed 2013 rokiem - będzie zapewne utrzymywała dotychczasową trajektorię rozwoju Polski Wschodniej. Jest to w dużej mierze wynikiem słabości planowania polityki rozwoju w Polsce – przede wszystkim nadmiernej uzależnienia tego procesu od planowania europejskiego, jak również zachowawczego podejścia do rozwoju regionów słabiej rozwijających się wśród polskich decydentów. Brakuje także dojrzałego systemu krajowej polityki rozwoju – autonomicznej względem polityki spójności UE. Bolączką jest niedostatek koordynacji między politykami sektorowymi a polityką regionalną państwa. Widoczne są także inne słabości systemu planowania. Niedostatecznie wykorzystano dostępne w MRR zasoby i wiedzę, m.in. ekspertyzy dotyczące znaczenia położenia przygranicznego wschodnich województw. Można dostrzec trudności zastosowania bardziej skomplikowanej metodologii badań dotyczącej mobilności czynników produkcji oraz relacji między popytem a podażą czynników rozwoju. Nie wykorzystano w pełni dorobku planowania przestrzennego. Być może w wyniku konsultacji społecznych Autorom rządowej Strategii uda się wyeliminować niektóre wady omawianego dokumentu.

Tomasz G. Grosse jest profesorem w Instytucie Europeistyki UW i ekspertem IS