POLSKA I CHORWACJA A UNIA EUROPEJSKA

redakcja naukowa

Izabela Rycerska · Michał Gołoś

wydawnictwo adam marszałek

SPIS TREŚCI

Wstęp 5

Część I

10 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ –
KORZYŚCI, SUKCESY, PROBLEMY, KIERUNKI ZMIAN

Artur Trubalski
Integracja Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP
z dnia 2 kwietnia 1997 roku 13

Izabela Rycerska
Możliwości rozpisania referendum na poziomie ogólnokrajowym w Polsce
i wybranych państwach 29

Michał Gołoś, Romuald Szudejko
Polacy w UE. Kosmopatriotyzm jako zjawisko współczesności 84

Kazimierz Tarchalski
Luka dobrobytu mierzona dochodem na głowę między Unią Europejską
a USA 129

Dorota Jegorow
Dyspersja rozwojowa polskich regionów po akcesji Polski
do Unii Europejskiej – regres rozwojowy Polski Wschodniej 148

Halina Klepacz, Kamila Szymańska
Zmiany aktywności zawodowej ludności w województwie łódzkim po akcesji Polski do Unii Europejskiej 170

Łukasz Sygocki
Kierunki zmian Wspólnotowej Polityki Rolnej 187

Stanisław Dubaj
Funkcjonowanie Straży Granicznej po wejściu Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen 206

Część II

Chorwacja w Europie i Unii Europejskiej

Katarzyna Krzywińska
Chorwacka droga do niepodległości 229

Jerzy Nikołajew
Ochrona praw człowieka i podstawowych wolności, w tym wolności religijnej w Konstytucji Republiki Chorwacji 253

Joanna Dobosiewicz
Chorwacja – Unia Europejska. Nastroje i scenariusze przyszłości chorwackich internautów 281

Jakub Gołoś
Turystyka a polityka ekologiczna w Chorwacji 296

Noty o autorach 320

Dorota Jegorow

DYSPERSJA ROZWOJOWA POLSKICH REGIONÓW PO AKCESJI POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ – REGRES ROZWOJOWY POLSKI WSCHODNIEJ

Wprowadzenie

Ponad dekadę temu społeczeństwo polskie zdecydowało, że miejscem Polski na politycznej mapie świata jest Unia Europejska (UE). Choć jest to wprawdzie zbyt krótki okres czasu by jednoznacznie ocenić, czy był to dobry, czy zły wybór, to pomijanie jakichkolwiek formułowanych aktualnie ocen jest niedopuszczalne. Zauważalnym współcześnie faktem jest to, że dominująca w przekazie publicznym gloryfikacja minionej dekady wpisana w powszechną narrację obozu władzy niejednokrotnie istotnie rozmija z licznymi sygnałami płynącymi ze środowisk naukowych. U podłoża tych skrajnie odmiennych ocen leżą zazwyczaj jednoznacznie interpretowalne fakty oparte na badaniach jakościowych i ilościowych. Nie jest to bynajmniej podejście odkrywcze, jednak wysoce pożądane, a jednocześnie wpisujące się w priorytetowe obszary wsparcia Polski w ramach wspólnotowej perspektywy finansowej 2007–2013, w której uwzględniono finansowanie projektów w obszarze tematycznym: uprawianie polityk publicznych „w oparciu o dowody" (*evidence-based policy*). Problematyka ta nie znalazła się przypadkowo w centrum zainteresowania, a wynika wprost z faktu, że ocena rzeczywistości społeczno-gospodarczej zbyt często opisywana jest skrajnie odmiennymi opiniami. To z kolei tworzy złudny układ odniesienia służący dla wielu jako podstawa do formułowania *a priori* podlegającej falsyfikacji oceny retrospektywnej, a co gorsza niejednokrotnie budowania na jej fundamentach wizji perspektywicznej tworzącej iluzyjny obraz przy-

szłości. Ocena zasadności i efektywności interwencji publicznej nie może odbywać się w oparciu o przypuszczenia, czy subiektywne opinie. Poszukiwanie prawdy poznawczej wymaga twardych dowodów których dostarczają bazy statystyki publicznej.

Celem artykułu jest zaprezentowanie trendów rozwojowych Polski Wschodniej, tj. pięciu województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego[1] w okresie minionej dekady w oparciu o zastane dane statystyki publicznej. Wyodrębniony obszar nie jest przypadkowy. Województwa te tworzą bowiem zwarty obszar o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w Polsce oraz UE[2]. Polska Wschodnia w ujęciu syntetycznym klasyfikowana jest jako najsłabiej rozwinięty region kraju o długotrwałych zapóźnieniach rozwojowych, a przez to trudnych do przezwyciężenia z uwagi na charakter strukturalny zarówno w wymiarze infrastrukturalnym, społecznym, jak i instytucjonalnym sięgającym średniowiecza[3]. To właśnie ze względu na obserwowane znaczne opóźnienia rozwojowe w stosunku do pozostałych regionów kraju, obszar Polski Wschodniej „został zidentyfikowany jako jedyny w Polsce obszar problemowy o znaczeniu krajowym, wobec którego ukierunkowana interwencja rozwojowa powinna być realizowana przy szczególnym, dodatkowym wsparciu z poziomu centralnego"[4]. Sytuacja ta stała się podstawą wprowadzenia szczegól-

---

[1] *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013.* Wersja dokumentu po zmianach zaakceptowanych uchwałą Nr 94/2011 Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 148.

[2] *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 3.

[3] M. Wosiek, *Strukturalne uwarunkowania konkurencyjności regionów Polski Wschodniej w przestrzeni krajowej i europejskiej*, [w:] *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Z. Nr 16, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2010, s. 388–402; G. Gorzelak, *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej*, [w:] *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 102–103.

[4] *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Aktualizacja*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 102–103.

nych instrumentów wsparcia dedykowanych temu obszarowi poza ogółem środków wpisanych w programy operacyjne o charakterze ogólnopolskim. Problem jest jednak w tym, że analiza oparta na wybranych miernikach i wskaźnikach statystyki publicznej nie potwierdza realnej skuteczności podejmowanych działań subsydiacyjnych. Faktu tego nie można przemilczeć, ponieważ w grę wchodzą potężne środki publiczne. Co więcej, nieefektywność podejmowanych działań rozwojowych przewrotnie przekłada się na potęgowanie różnic strukturalnych w rozwoju poszczególnych regionów Polski.

1. Postępy w realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 a wzrost gospodarczy

Monitoring efektywności działań podejmowanych w ramach instrumentów polityki spójności bezwzględnie musi opierać się na analizach statystycznych wpisanych w system statystyki publicznej. Właściwe kształtowanie inwestycji rozwojowych wpisanych w politykę regionalną jest kluczowe dla rozwoju każdego kraju. W Polsce ma to szczególne znaczenie, co wynika w dużej mierze ze zmiany sposobu finansowania ogółu inwestycji wpisanych w system funduszy europejskich uwarunkowanych kolejnymi perspektywami finansowymi. Niezależnie jednak od sposobu finansowania wszelkiego rodzaju programów i projektów priorytetem we właściwym formułowaniu strategii rozwojowych jest poprzedzanie ich wieloaspektową oceną *ex ante* w ujęciu przestrzenno-administracyjnym na możliwie najniższym poziomie agregacji i oceną *ex post* budowaną według tych samych zasad. Podejście to ma fundamentalne znaczenie w osiąganiu zamierzonych efektów polityki spójności UE. Nie bez znaczenia w każdej ocenie jest dobór zmiennych będących przedmiotem analizy, a w konsekwencji stosowanych mierników i wskaźników. Sprawozdawczość w obszarze polityki spójności zawężana zazwyczaj do informacji na temat poziomu wydatkowanych środków w gospodarce narodowej bez wnikania w ogólne trendy rozwojowe w wymiarze społecznym i gospodarczym może prowadzić do błędnych wniosków. Ekscytacja wysokim poziomem zakontraktowania środków

finansowych w ramach dostępnych funduszy europejskich bez wnikania w dokonujące się przemiany społeczno-gospodarcze w układzie regionalnym jest optyką nie do przyjęcia. Niestety podejście to dominuje w przekazie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju pełniącego funkcję instytucji zarządzającej funduszami europejskimi, które przedstawiając sprawozdania z realizacji Narodowej Strategii Spójności na pierwszy plan wysuwa dwie informacje: „do tej pory zainwestowaliśmy", „wartość podpisanych umów"[5]. Oczywiście sprawozdawczość w tym obszarze jest niezbędna, ale nie może być traktowana jako wyznacznik sukcesu. Problem ten nie jest wyłącznie problemem polskim, a wynika wprost z zasad i reguł wprowadzonych przez organy UE. Nie można jednak bezwiednie przyjmować wszystkich rozwiązań *a priori* traktując je jako w 100% poprawne. Prof. Jan Zielonka w swojej najnowszej książce pt. *Koniec Unii Europejskiej* napisał:„ UE (…) w ostatnich latach okazała się kompromitacją (…). UE prawdopodobnie jest skazana na niepowodzenie (…) Europę trzeba zacząć budować od nowa, tym razem nie od góry, lecz od dołu. Książka ta odkrywa wiele niewygodnych prawd, lecz proponuje pozytywny scenariusz naprawy Europy"[6]. To jednak wymaga rzetelnej sprawozdawczości, która nie może ograniczać się do ekstatycznego przekazu bazującego na hołdzie dla zrealizowanych projektów i w związku z tym poniesionych wysokich nakładów finansowych. Rzetelność przekazu jest niezmiernie ważna by Polska Wschodnia śladem południowych Włoch nie stała się kolejnym niechlubnym pomnikiem porażki polityki regionalnej UE[7]. Poszukiwanie symptomatycznych dla obszaru Polski Wschodniej ekstremów rozwojowych zarówno biegunów, jak i hamulców nie może odbywać się z pominięciem analizy wskaźnikowo-relacyjnej. Analiza taka wymaga uwzględnienia zarówno aspektów „czysto-gospodarczych", jak i „czysto-społecznych".

---

[5] *Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju*, www.mir.gov.pl/Strony/glowna, dostęp: 28.10.2014.

[6] Zob.: J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.

[7] A. Miazga, I. Sagan, *Wsparcie unijne a kierunki polityki rozwoju w Polsce Wschodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne", Nr 4(46)/2011, s. 27.

2. Wskaźnikowo-relacyjna analiza wzrostu społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej

Sprawozdawczość gospodarcza będąca jedną z kluczowych determinant kształtowania polityk rozwojowych w praktyce gospodarczej odwołuje się zazwyczaj do produktu krajowego brutto (PKB), obrazującego końcowy rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej. Niestety, pomimo że udowodniono już szereg metodologicznych niedociągnięć, leżących u podłoża konstrukcji syntetycznego wskaźnika jakim jest PKB, wskazujących m.in. na to, że treść i metodyka określenia głównego wskaźnika ekonomicznego wymagają poważnych zmian[8], przez ostatnie kilkadziesiąt lat świat niemal oszalał na punkcie PKB, a w szczególności już na jego wykorzystaniu w ocenie wzrostu gospodarczego[9]. Niezależnie od wielu polemik prowadzonych na gruncie naukowym nad ułomnością rachunku regionalnego jakim jest PKB jest on nadal wskaźnikiem ekonomicznym najczęściej wykorzystywanym w analizach praktycznych. Jednak kreowanie wizji prawidłowego rozwoju gospodarczego wyłącznie w oparciu o wskaźniki poziomu i dynamiki PKB niesie ze sobą niebezpieczeństwo tworzenia złudnego obrazu dobrobytu i rozwoju, przesłaniające stan faktyczny gospodarki[10]. Rachunki niepełne mogą być bowiem rachunkami błędnymi[11] w sytu-

---

[8] S. A. Karganov, *Wady PKB jako wskaźnik oceny poziomu rozwoju gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe", Nr 17(89), Akademia Morska w Szczecinie, Szczecin 2009, s. 50.

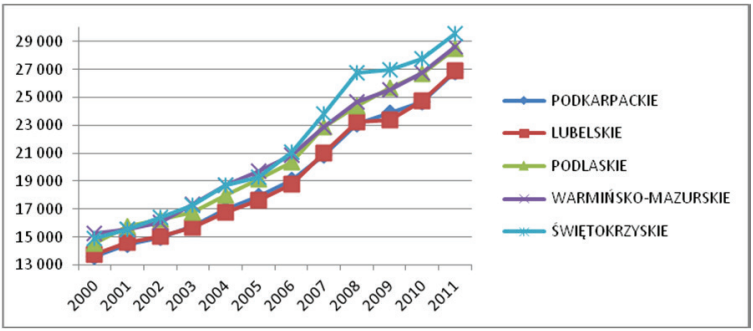
[9] A. Żurawska, *Niedoskonała natura wzrostu PKB, To zależy*, „Niezależny Magazyn Studencki", Nr 2/2013 (5), Koło Naukowe Strategii Gospodarczej Uniwersytetu Warszawskiego, s. 2.

[10] D. Jegorow, *Wzrost a rozwój gospodarczy – rzetelność oceny w świetle danych statystyki publicznej w świetle pomiaru opartego na PKB,* [w:] *Człowiek – gospodarka – współpraca – rozwój. Perspektywa lokalna i globalna*, Cz. II, Civis & Sun Solution, Chełm 2014, s. 47–48.

[11] L. Dowbor, *Debata o PKB: nasze rachunki są błędne*, http://dowbor.org/2013/05/debata-o-pkb-nasze-rachunki-sa-bledne-maio-2013-7srt.html/, art. z marca 2013 r.

acji, gdy traktuje się je jako pełny i wyidealizowany opis płaszczyzny poznawczej.

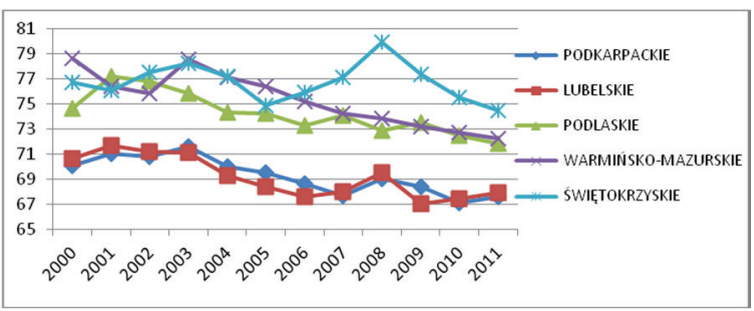
Realna ocena rozwoju gospodarczego w oparciu o poziom PKB i budowanych na jego podstawie wskaźników relacyjnych wymaga analizy porównawczej w ujęciu dynamicznym i przestrzennym sięgającym co najmniej poziomu NUTS-2, tj. województw. Istotnym problemem w zastosowaniu PKB do oceny wzrostu gospodarczego będącym podstawą do formułowania analiz rozwojowych jest bardzo duże opóźnienie w jego prezentacji na możliwe najniższym poziomie agregacji. Statystyki prezentowane w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) pod koniec roku 2014 prezentują dane zaledwie sięgające do roku 2011. Biorąc zatem pod uwagę dostępny, formalnie najbardziej aktualny materiał badawczy oparty na szeregu czasowym sięgającym zaledwie 2011 roku odnoszącym się do poziomu PKB na 1 mieszkańca okazuje się, że ostatnie miejsca w przedmiotowym rankingu od wielu lat nieprzerwalnie zajmują wszystkie województwa Polski Wschodniej. Dane statystyczne prezentowane w ujęciu dynamicznym wskazują na systematyczny wzrost przedmiotowego wskaźnika. Jednak w żaden sposób nie można tej sytuacji przenosić na realny wzrost w odniesieniu do zmian w obszarze gospodarki narodowej. Na dynamikę zmian w układzie porównawczym wpływ ma bowiem nie tylko kierunek obserwowanych zmian, ale również i ich tempo.



Wykres 1. Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w województwach Polski Wschodniej w latach 2000–2011 [w zł]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

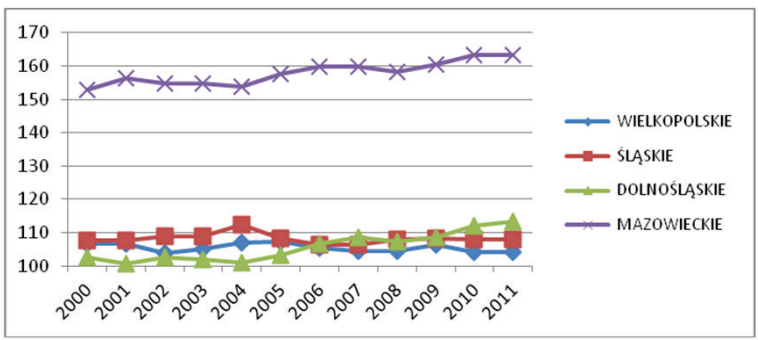
Odnosząc analizowany wskaźnik do odpowiadającego mu przeciętnego wskaźnika krajowego okazuje się, że opisany powyżej wzrost w układzie porównawczym nie odzwierciedla realnego wzrostu w odniesieniu do trendów wpisanych w gospodarkę narodową. Okazuje się bowiem, że w latach 2000–2011 systematycznie zmieszał się udział PKB na osobę we wszystkich województwach Polski Wschodniej w wartości tego wskaźnika liczonego dla całego kraju. W najgorszej sytuacji znalazły się w tym przypadku dwa województwa: lubelskie i podkarpackie.



Wykres 2. Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w województwach Polski Wschodniej w latach 2000–2011, Polska = 100 [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

W sytuacji, w której w gospodarce narodowej notowany jest wzrost PKB, a w przypadku części województw w ujęciu dynamicznym systematycznie zmniejsza się udział przedmiotowego wskaźnika przeliczanego na 1 mieszkańca we wskaźniku krajowym dochodzi do procesu regularnego rozwarstwienia gospodarczego, co bezpośrednio implikuje rozwarstwienie społeczne. Dążenie do spójności społeczno-gospodarczej, będącej jednym z fundamentalnych zasad UE, nie przynosi zatem zamierzonych efektów. Miniona dekada pokazała, że dystans, dzielący najsłabiej rozwinięte regiony Polski od lidera rozwoju, jakim jest województwo mazowieckie, paradoksalnie zwiększył się. Rozstęp pomiędzy wskaźnikami notowanymi dla województw znajdujących się na skrajnych pozycjach w rankingu, opartym na analizowanym wskaźniku, zwiększył się z 82,8 pkt. proc. w 2000 roku do 95,4 pkt. proc. w 2011 roku.

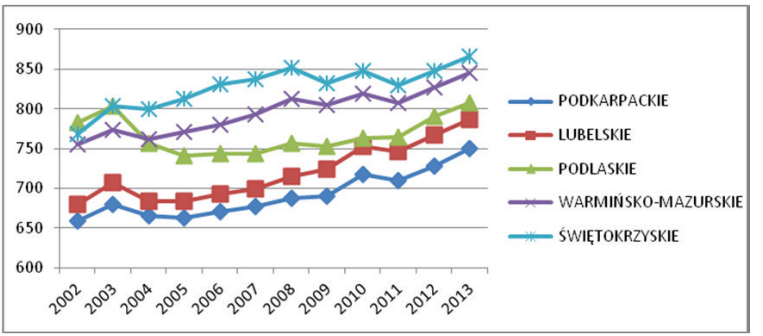


Wykres 3. Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca
w wybranych województwach Polski w latach 2000–2011, Polska = 100 [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

Równie pozornie korzystne w ocenie wzrostu gospodarczego przedstawiają się dane statystyczne ilustrujące nasycenie przedsiębiorczością w Polsce Wschodniej mierzone liczbą podmiotów wpisanych do rejestru REGON. Formalnie lata 2002–2013 to niekwestionowany przyrost liczby podmiotów gospodarczych we wszystkich regionach kraju. Oczywiście jest to podejście wysoce uogólnione, bo pozbawione analizy

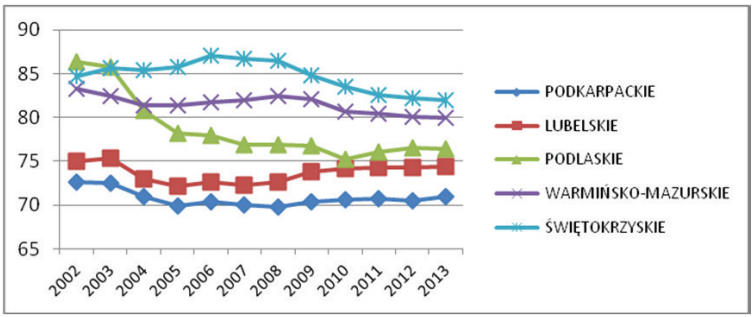
strukturalnej podmiotów gospodarczych, co w praktyce jest niezbędne do oceny ich potencjału ekonomicznego. Wartością poznawczą w tym przypadku jest identyfikacja potencjału przedsiębiorczości, tkwiącego w poszczególnych województwach – jako oddolnego mechanizmu samoregulującego rynek.



Wykres 4. Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności w województwach Polski Wschodniej w latach 2002–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

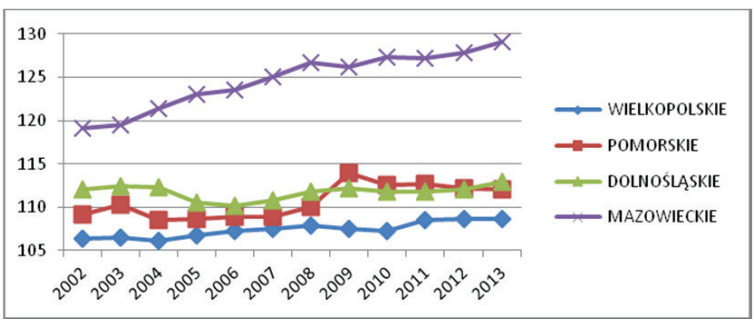
Biorąc jednak już pod uwagę odniesienie do poziomu ogólnopolskiego okazuje się, że wszystkie województwa Polski Wschodniej uplasowały się poniżej średniej krajowej. Co więcej, również i w tym przypadku ogólna tendencja analizowanych wskaźników wykazuje kierunek spadkowy. Oznacza to, że natężenie terytorialne liczby podmiotów gospodarczych, bez wnikania w ich strukturę, od wielu lat nie zmienia się istotnie, a niewielkie zmiany w tym zakresie wskazują na relatywnie mniej korzystną sytuację województw Polski Wschodniej.



Wykres 5. Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności w województwach Polski Wschodniej w latach 2002–2013, Polska = 100 [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

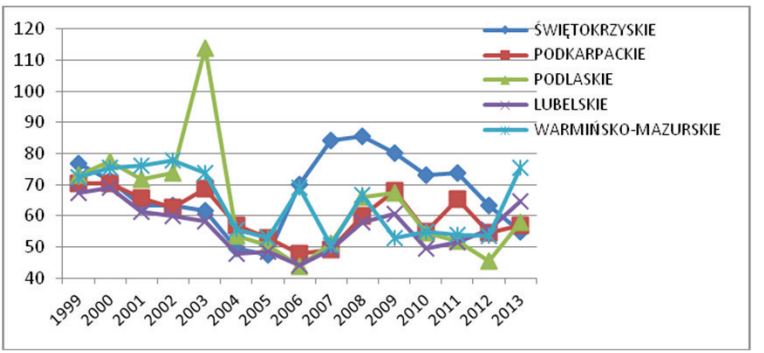
Zestawienie województw o najwyższym natężeniu przedsiębiorczością w odniesieniu do wskaźnika krajowego w ujęciu dynamicznym nie pokrywa się w całości z wynikami zanotowanymi w przypadku PKB. Miejsce województwa śląskiego zastąpiło województwo pomorskie. Istotnym z punktu wiedzenia analizy porównawczej jest podkreślenie faktu, że wskaźnik dla województwa mazowieckiego jest prawie dwukrotnie wyższy od wskaźnika województwa podkarpackiego.



Wykres 6. Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności w wybranych województwach Polski w latach 2002–2013, Polska = 100 [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

Niezwykle ważnym z punku widzenia rozwoju gospodarczego jest możliwość rozwoju jednostek przestrzenno administracyjnych nie w oparciu o dotacje, czy subwencje ale przede wszystkim dochody własne. Niestety również i w tym przypadku województwa z Polski Wschodniej tworzą zwartą grupę, plasującą się wyraźnie poniżej przeciętnej krajowej. Dochody własne stanowiące szczególny rodzaj dochodów jednostek samorządu terytorialnego przesądzają o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządowych, traktuje się je bowiem jako wskaźnik poziomu tej samodzielności[12]. Dochody własne gmin świadczą między innymi o zapobiegliwości władz samorządowych. Mają bezpośredni związek z aktywnością mieszkańców i ich stanem posiadania, co z kolei wiąże się z poziomem podatków i opłat lokalnych. Dochody własne zapewniają niezależność w podejmowaniu decyzji[13].



Wykres 7. Dochody własne województw na 1 mieszkańca w województwach Polski Wschodniej w latach 1999–2013, Polska = 100 [w %]

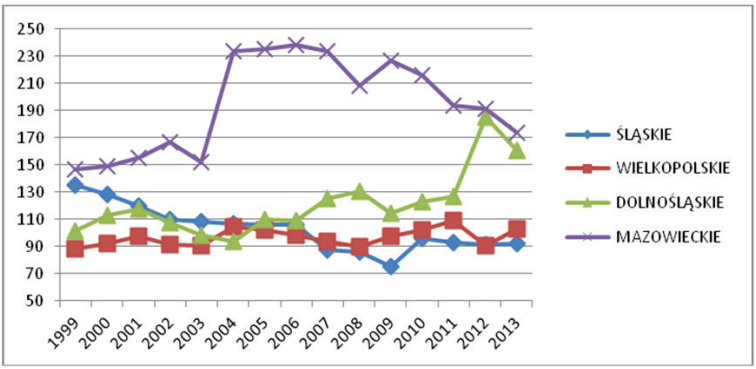
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 15 października 2014 r.

[12] J. Kotlińska, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", ROK LXXI, Zeszyt Nr 3, 2009, s. 145.

[13] L. Ossowska, A. Ziemińska, *Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego*, J. Agribus. Rural Dev. 4(18) 2010, s. 77–78.

Lata 1999–2013 to spadek wartości wskaźnika obrazującego dochody własne gmin na 1 mieszkańca w czterech województwach Polski Wschodniej, tj. za wyjątkiem województwa warmińsko-mazurskiego. Rok 2013 to uplasowanie się przedmiotowego wskaźnika w całej Polsce Wschodniej poniżej 80%, a w województwach podlaskim, podkarpackim i lubelskim nawet poniżej 60%, gdy w roku 1999 był to poziom 70%. Oczywiście analiza zawężona w tym przypadku do poziomu województw jest tylko wynikiem szacunkowym, który jednak można z pełną odpowiedzialnością przyjąć jako statystyczny obraz województw jako całości zwartych obszarów w układzie przestrzenno-administracyjnym. Powyższe zestawienie nie pozostawia złudzeń, że sprawność gospodarcza województw Polski Wschodniej, choć wprawdzie w okresie minionej dekady poprawiła się, to w świetle zestawionych danych statystycznych nie można mówić o realnej poprawie. Utrwalane przez lata wskaźniki plasujące się poniżej przeciętnego wyniku krajowego mają ewidentnie podłoże strukturalne, którego zmiana przy wsparciu funduszy europejskich nie powiodła się.

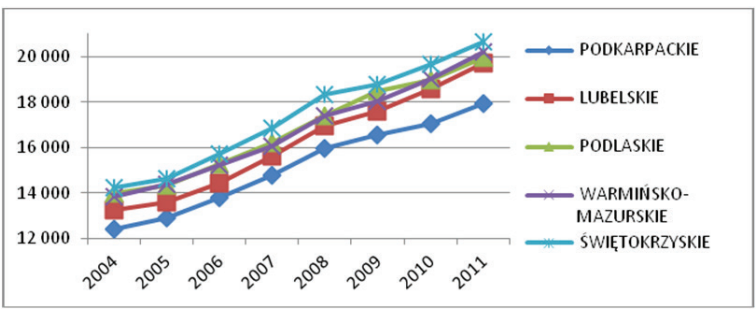
W przypadku województw o największym poziomie PKB na 1 mieszkańca wartości zestawionych wskaźników, obrazujących dochody własne województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wskazują na znacznie korzystniejszą sytuację w porównaniu z Polską Wschodnią. Jednak nie jest ona w tym przypadku tożsama w przypadku czterech zestawionych województw w kontekście zarysowanego trendu. Jednak na tym zmiennym tle nawet spadek zanotowany w przypadku województwa śląskiego i plasujący je na poziomie niespełna 93% przekracza maksimum zanotowane w województwach Polski Wschodniej. Faktem jest jednak, że zanotowany trend jest bardzo niebezpiecznym zjawiskiem dla rozwoju województwa śląskiego.



Wykres 8. Dochody własne województw na 1 mieszkańca w wybranych województwach Polski w latach 1999–2013, Polska = 100 [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 15 października 2014 r.

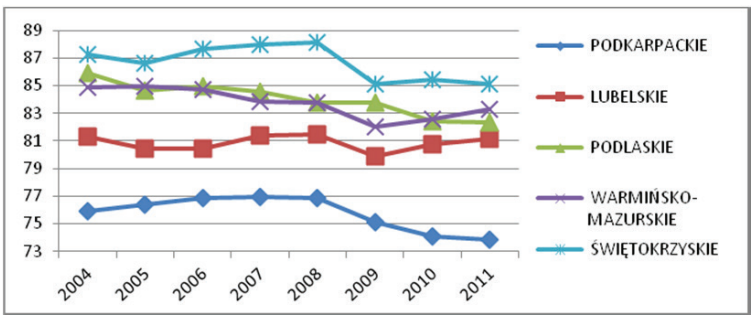
Kolejnym kryterium porównawczym uwzględnionym w prezentowanej analizie jest dochód do dyspozycji brutto na 1 mieszkańca. Sytuacja w województwach Polski Wschodniej w kontekście tego kryterium wskazuje na wyraźną zbieżność wartości i trendu porównywanych danych. W latach 2004–2011 przyrost tego wskaźnika zmieniał się w sposób liniowy i sięgał średnio 1 tys. zł rocznie.



Wykres 9. Dochody do dyspozycji brutto na 1 mieszkańca w województwach Polski Wschodniej w latach 2004–2011 [w zł]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

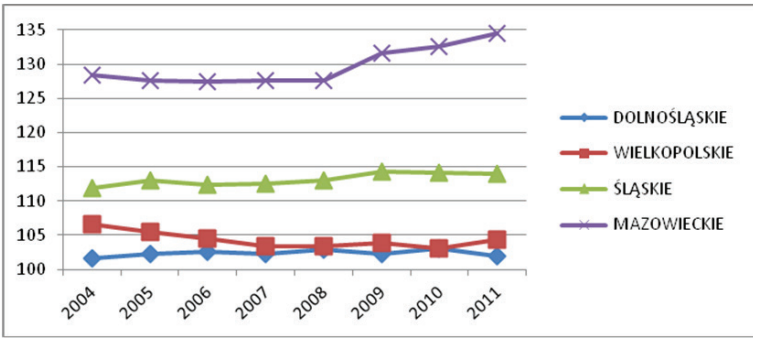
Jednak po raz kolejny nominalnemu wzrostowi wskaźnika zanotowanego dla województw Polski Wschodniej towarzyszy jego relatywny spadek w odniesieniu do uśrednionego wskaźnika krajowego. Relatywnie nawet najwyższy wynik zanotowany dla województwa świętokrzyskiego w roku 2011 w układzie czasowym 2004–2011 oparty został na spadku sięgającym 2,14 pkt. proc.



Wykres 10. Dochody do dyspozycji brutto na 1 mieszkańca w województwach Polski Wschodniej w latach 2004–2011, Polska = 100 [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

W przypadku województw sklasyfikowanych powyżej średniego wyniku krajowego lata 2004–2011 choć nie przyniosły wyraźnych zmian, to w ujęciu ogólnym zbilansowały się wskazując na wzrost sięgający 1,55 pkt. proc. przy spadku w województwach Polski Wschodniej 1,87 pkt. proc. Bezsprzecznie jest to dowodem na to, że również w wymiarze dochodowym gospodarstw domowych, sytuacja Polski Wschodniej systematycznie pogarsza się w porównaniu z pozostałymi regionami Polski, na czele których stoi województwo mazowieckie. Trwałość zidentyfikowanych nierówności i ich stopniowe potęgowanie wskazuje jednoznacznie na negatywne trendy rozwojowe w wymiarze spójności społecznej.



Wykres 11. Dochody do dyspozycji brutto na 1 mieszkańca w województwach Polski Wschodniej w latach 2004–2011[14], Polska = 100 [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

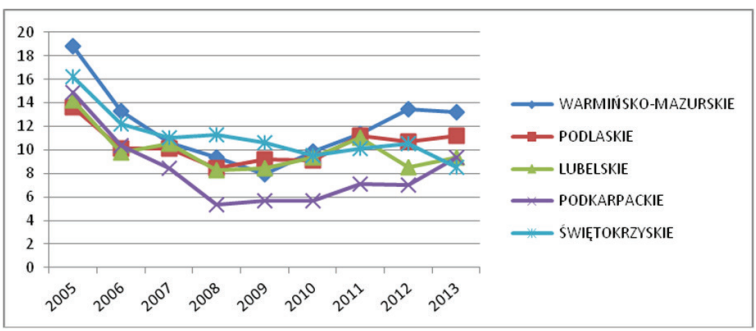
Naukowe badania praktyczne dowodzą, że w Polsce występują relatywnie duże nominalne i realne odchylenia dochodów gospodarstw domowych. Sytuacja ta nie przekłada się na poprawę sytuacji dochodowej wszystkich gospodarstw w jednakowym wymiarze. Oczywiście w gospodarce rynkowej zawsze istnieją zróżnicowania, ale stają się one „rażąco" niesprawiedliwymi nierównościami dopiero wówczas, gdy kumulują się i przekształcają w nierówności szans tworzących strukturalną barierę na drodze do zintegrowanego rozwoju. Niestety taki stan potwierdza krytyczna analiza retrospektywna sytuacji dochodowej w ćwierćwieczu polskiej transformacji, modernizacji oraz okresie podejmowanych prób budowania spójności społeczno-ekonomicznej[15]. Wyraźna dyspersja wysokości dochodów gospodarstw domowych w minionej dekadzie na niekorzyść Polski Wschodniej nie tylko potwierdza występowanie wy-

[14] GUS nie prezentuje danych dotyczących przedmiotowego zakresu z lat 2012–2013.

[15] M. Leszczyńska, *Procesy rozwojowe w Polsce w świetle przemian dochodów w instytucjonalnym sektorze gospodarstw domowych*, [w:] „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", Nr 38 (2/2014), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2014, s. 176–177.

raźnego podziału w poziomie życia w Polsce, ale w ujęciu czasowym na jego systematyczne utrwalanie i potęgowanie.

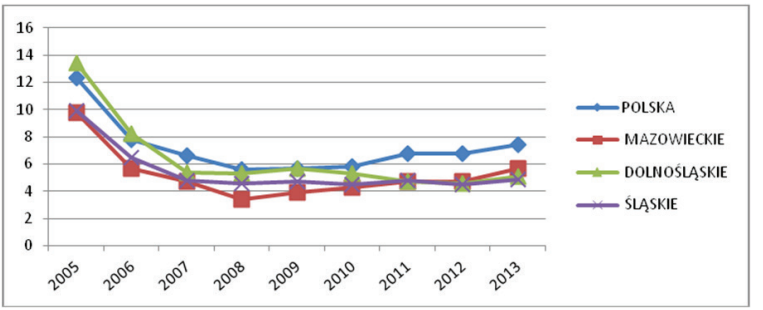
Niskie dochody, brak miejsc pracy wynikające z małego nasycenia przedsiębiorczością, nieadekwatna do potrzeb aktywność władz samorządowych nie dość, że nie tworzą sprzyjających warunków do rozwoju, ale skutecznie go hamują. Narasta ubóstwo. Taki obraz wyłania się z kolejnych danych statystycznych opisujących Polskę Wschodnią wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem według granic ubóstwa. Lata 2009–2010 przyniosły wyhamowanie pożądanego spadku tego wskaźnika, na rzecz wprawdzie niewielkiego, ale systematycznego jego wzrostu. Dane te są tym bardziej niepokojące, że wpisują się w perspektywę finansową 2007––2013, w ramach której przeznaczono bardzo wysokie środki finansowe m.in. na aktywizację zawodową i wykluczenie społeczne w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach komponentu regionalnego i krajowego. Wartość projektów realizowanych w ramach programu to wydatek na poziomie prawie 10 mld EUR. Eskalacja ubóstwa to jednak nie tylko problem województw Polski Wschodniej. Tym razem poniżej średniej krajowej znalazły się jeszcze trzy inne województwa: kujawsko-pomorskie, pomorskie i wielkopolskie.



Wykres 12. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem wg granic ubóstwa – procent osób w gospodarstwach domowych poniżej granic w województwach Polski Wschodniej w latach 2005–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

Wzrost wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem według granic ubóstwa jest zatem nie tylko problemem Polski Wschodniej, ale całego kraju. Wartości wskaźnika krajowego, w tym przypadku wyraźnie zbliżone do województw o najniższym wskaźniku – tj. z założenia o najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, po dynamicznym spadku w latach 2005–2008 systematycznie zwiększają swoją wartość.



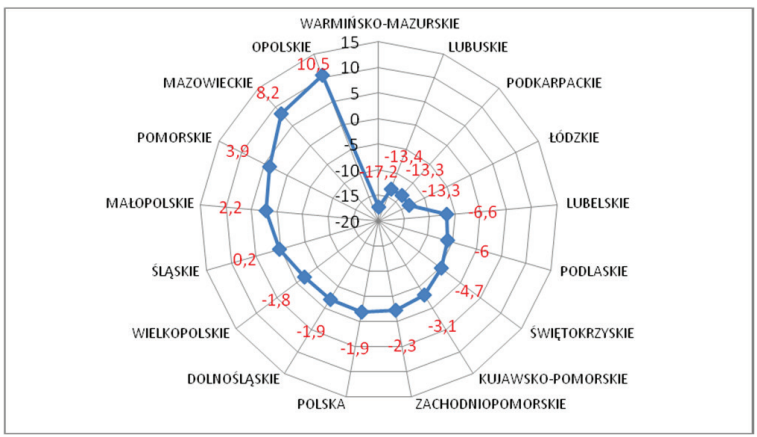
Wykres 13. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem wg granic ubóstwa – procent osób w gospodarstwach domowych poniżej granic w wybranych województwach i w Polsce w latach 2005–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

Proces ubożenia polskiego społeczeństwa wyraźnie się pogłębia. Niestety problem ten jest nader często przysłaniany statystykami prezentującymi wydane środki, przeszkolone osoby, czy też założone podmioty gospodarcze – bez wnikania w rzeczywistą ich trwałość na rynku. Przesłaniany jest również widmem nowej perspektywy finansowej i nowych funduszy europejskich na rozwój Polski. Bieda jednak w Polsce istnieje i „ma się dobrze". Jest dziedziczona, stabilizuje się i okopuje. Wychodzenie z enklaw ubóstwa jest niesłychanie rzadkie, a doświadczenie biedy jest przekazywane z pokolenia na pokolenie. Programy skierowane do ubogich nie są skuteczne, gdyż nie wyciągają ludzi z tego nieszczęścia[16].

[16] A. Kazimierczak, *Fundusze europejskie a wzrost biedy w Polsce* [w:] blogAID, http://www.naszdziennik.pl/wpis/453,fundusze-europejskie-a-wzrost-biedy-w-polsce.html, art. z dn. 23 października 2013.

Skupiając się na wydatkowaniu środków finansowych nie można liczyć na rzeczywisty rozwój gospodarczy, a jedynie wzrost wybranych wskaźników statystycznych. Niezadowolenie Polaków, a zwłaszcza mieszkańców Polski Wschodniej ze swojej sytuacji społeczno-gospodarczej ma swoje odzwierciedlenie w poziomie syntetycznej subiektywnej oceny sytuacji materialnej polskich gospodarstw domowych. Ogólny wynik krajowy jest ujemny, co oznacza przewagę niezadowolonych rodaków ze swojej sytuacji materialnej. Najmniej optymistyczne wyniki po raz kolejny zanotowane zostały dla województw Polski Wschodniej, a zwłaszcza dla województwa warmińsko-mazurskiego (-17,2).



Wykres 14. Syntetyczna subiektywna ocena sytuacji materialnej gospodarstw domowych w roku 2013[17]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na dzień 13 listopada 2014 r.

[17] Podczas obliczeń przyjęto dla wskaźnika SSOSTG: bardzo dobra +2, raczej dobra +1, przeciętna 0, raczej zła –1, zła –2 uwzględniające wagi poszczególnych wskazań w BDL GUS.

Podsumowanie

Pomimo przedsięwzięcia szeregu działań o charakterze z założenia spójnościowym, przyświecającym fundamentalnym zasadom UE, w praktyce nabrały one charakteru kompensacyjno-wyrównawczego. Przyjęty w Polsce model rozwoju społeczno-gospodarczego nadal skutkuje procesami ekskluzji określonej części społeczeństwa[18], wyznaczonej podziałem przestrzenno-administracyjnym kraju. W zbudowanym układzie z założenia wspierana ponadprzeciętnie Polska Wschodnia w okresie minionej dekady paradoksalnie pogłębiła swój dystans rozwojowy do pozostałych regionów Polski. Istniejące od wielu lat zróżnicowania społeczne systematycznie są utrwalane i niestety potęgowane, co ujawnia wewnętrzne bariery rozwoju cywilizacyjnego kraju. Sytuacja ta rodzi realne obawy o perspektywy zintegrowanego rozwoju, fundamentem którego winno być rozwiązywanie realnych ludzkich problemów, w tym zwłaszcza dochodowych. Rozwój oparty na większym zróżnicowaniu społecznym wskazuje, że nie jest możliwa realizacja konwergencyjnego modelu spójności społeczno-ekonomicznej[19], leżącego u podłoża podstawowych wytycznych UE.

Polityka spójności UE niewątpliwie stwarza szereg potencjalnych możliwości w zakresie aktywizacji społecznej i restrukturyzacji gospodarczej. Realizowana zgodnie z teoretycznymi założeniami pozwala regionom, które z różnych powodów znajdują się w relatywnie dużo trudniejszej pozycji warunkowanej w przeważającej mierze zapóźnieniami rozwojowymi o charakterze strukturalnym, zwiększyć swoją konkurencyjność. Optymalne wykorzystanie pojawiających się szans wymaga jednak przeprowadzenia krytycznej analizy podjętych już w tym obszarze działań. Przedstawiciele władz odpowiedzialnych za politykę regionalną na wszystkich szczeblach muszą zdawać sobie sprawę, że tylko dobrze zainwestowane fundusze przynoszą realne korzyści. Ożywienie gospodarcze regionów peryferyjnych stanowi niezwykle trudne wyzwa-

[18] M. Leszczyńska, *Procesy rozwojowe w Polsce …*, op. cit., s. 176.
[19] Ibidem, s. 176.

nie, wymaga bowiem konsekwentnych i długofalowych działań[20], opartych na jednoznacznie interpretowalnych danych statystycznych, opisujących zastaną rzeczywistość jednak nie tylko w wymiarze ilościowym, ale również jakościowym.

Tam gdzie nie ma wzrostu gospodarczego nie można mówić o rozwoju gospodarczym. Taki niestety obraz wyłania się z zaprezentowanych wyżej danych statystycznych. Nie można zatem oczekiwać, że prowadzona aktualnie polityka regionalna państwa przyczyni się do poprawy spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Polski z UE, jak również polskich regionów między sobą. Zaprezentowana analiza nie pozostawia złudzeń, że wbrew licznym pochwalnym peanom wnoszonym na cześć funduszy europejskich i ich potencjalnej siły i wpływu na poprawę życia każdego obywatela Polski, realna sytuacja społeczno-gospodarcza Polski Wschodniej nie tylko nie poprawia się, a wręcz przeciwnie systematycznie relatywnie pogarsza się w porównaniu z pozostałymi regionami kraju.

Literatura

Dowbor L., *Debata o PKB: nasze rachunki są błędne*, art. z marca 2013 r., http://dowbor.org/2013/05/debata-o-pkb-nasze-rachunki-sa-bledne-maio-2013-7srt.html/.

Gorzelak G., *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej*, [w:] *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Jegorow D., *Wzrost a rozwój gospodarczy – rzetelność oceny w świetle danych statystyki publicznej w świetle pomiaru opartego na PKB*, [w:] *Człowiek – gospodarka – współpraca – rozwój. Perspektywa lokalna i globalna*, Cz. II, Civis & Sun Solution, Chełm 2014.

Karganov S. A., *Wady PKB jako wskaźnik oceny poziomu rozwoju gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe", Nr 17(89), Akademia Morska w Szczecinie, Szczecin 2009.

[20] A. Miazga, I. Sagan, *Wsparcie unijne a kierunki polityki rozwoju…*, op. cit., s. 27.

Kazimierczak A., *Fundusze europejskie a wzrost biedy w Polsce*, [w:] blogAID, http://www.naszdziennik.pl/wpis/453,fundusze-europejskie-a-wzrost-biedy-w-polsce.html, art. z dn. 23 października 2013.

Kotlińska J., *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", ROK LXXI, Zeszyt Nr 3, 2009.

Leszczyńska M., *Procesy rozwojowe w Polsce w świetle przemian dochodów w instytucjonalnym sektorze gospodarstw domowych*, [w:] „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", Nr 38 (2/2014), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2014.

Miazga A., Sagan I., *Wsparcie unijne a kierunki polityki rozwoju w Polsce Wschodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne", Nr 4(46)/2011.

Ossowska L., Ziemińska A., *Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego*, J. Agribus. Rural Dev., Nr 4(18), 2010.

Wosiek M., *Strukturalne uwarunkowania konkurencyjności regionów Polski Wschodniej w przestrzeni krajowej i europejskiej*, [w:] „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", Z. Nr 16, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2010.

Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.

Żurawska A., *Niedoskonała natura wzrostu PKB, To zależy,* „Niezależny Magazyn Studencki", Nr 2/2013 (5), Koło Naukowe Strategii Gospodarczej Uniwersytetu Warszawskiego.

Dokumenty i materiały źródłowe

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, www.mir.gov.pl/Strony/glowna.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Wersja dokumentu po zmianach zaakceptowanych uchwałą Nr 94/2011 Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 148.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Aktualizacja, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie trendów rozwojowych Polski Wschodniej, tj. pięciu województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko–mazurskiego w okresie minionej dekady w oparciu

o dane statystyki publicznej. Województwa te tworzą zwarty obszar o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w UE – najsłabiej rozwinięty region kraju o długotrwałych zapóźnieniach rozwojowych.

Wyniki przeprowadzonych badań nie pozostawiają złudzeń, że pomimo przedsięwzięcia szeregu działań o charakterze z założenia spójnościowym, przyświecającym fundamentalnym zasadom UE, w praktyce nabrały one charakteru kompensacyjno-wyrównawczego. Wspierana ponadprzeciętnie Polska Wschodnia w okresie minionej dekady paradoksalnie pogłębiła swój dystans rozwojowy do pozostałych regionów Polski. Realna sytuacja społeczno-gospodarcza Polski Wschodniej nie tylko nie poprawia się, a wręcz przeciwnie systematycznie relatywnie pogarsza się w porównaniu z pozostałymi regionami kraju.

Nieefektywność podejmowanych działań rozwojowych przewrotnie przekłada się na potęgowanie różnic strukturalnych w rozwoju poszczególnych regionów Polski.