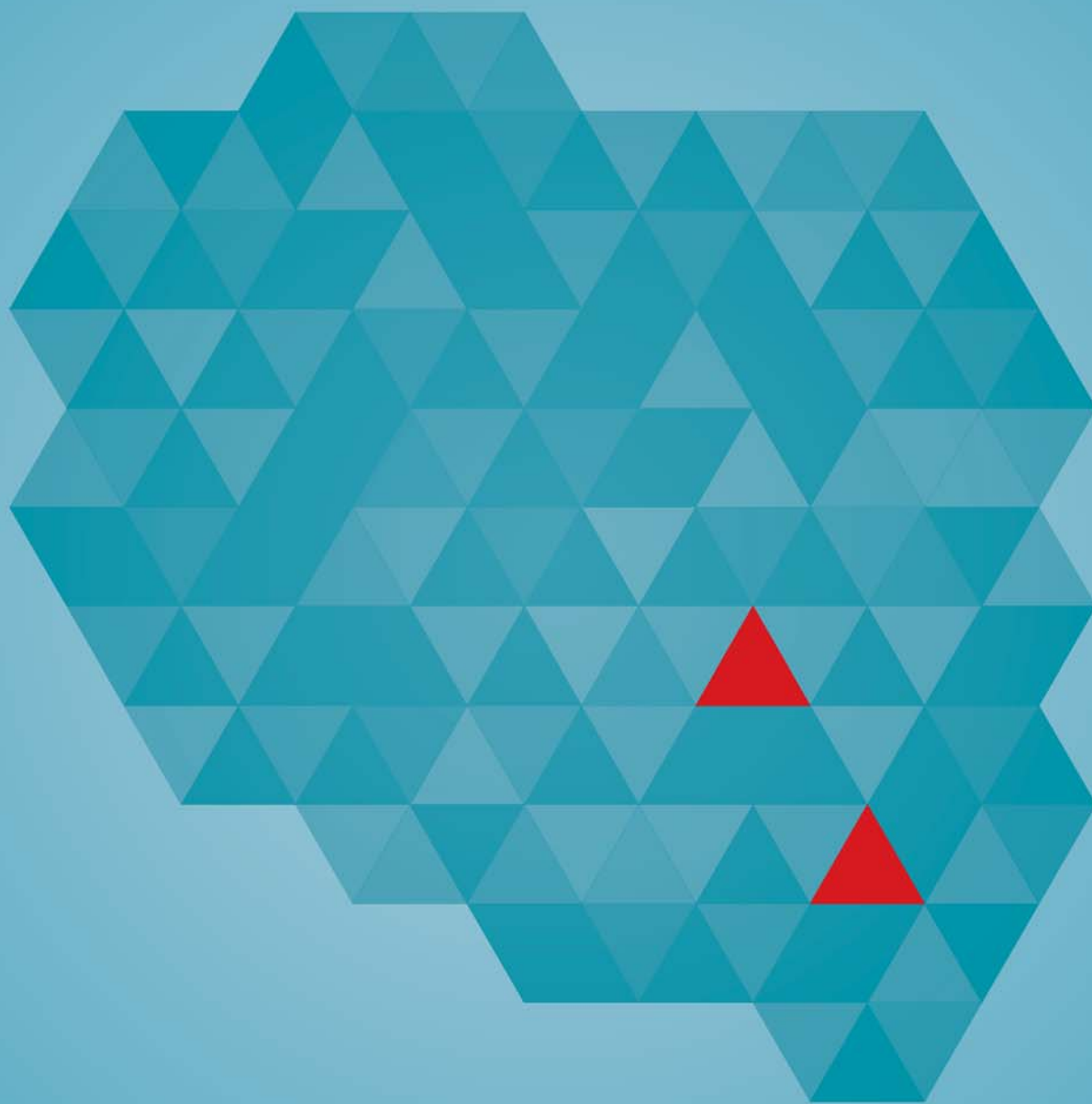


POLAND CATCHING-UP REGIONS

KLUCZOWE ASPEKTY ROZWOJU REGIONALNEGO



POLAND CATCHING-UP REGIONS

KLUCZOWE ASPEKTY ROZWOJU REGIONALNEGO

© 2017 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Some rights reserved
1 2 3 4 15 14 13 12

This work is the product of the staff of the World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of The World Bank, all of which are specifically reserved.

Rights and Permissions



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

Translations – If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This translation is an adaptation of an original work by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation.*

Adaptation – If you create an adaptation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work by The World Bank. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the authors of the adaptation and are not endorsed by The World Bank.*

Umowa między Komisją Europejską i Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju
Część II Programowego Funduszu Powierniczego „Europe 2020”

Fundusz powierniczy nr TF072592

Umowa KE nr CCI2014



MINISTERSTWO
ROZWOJU



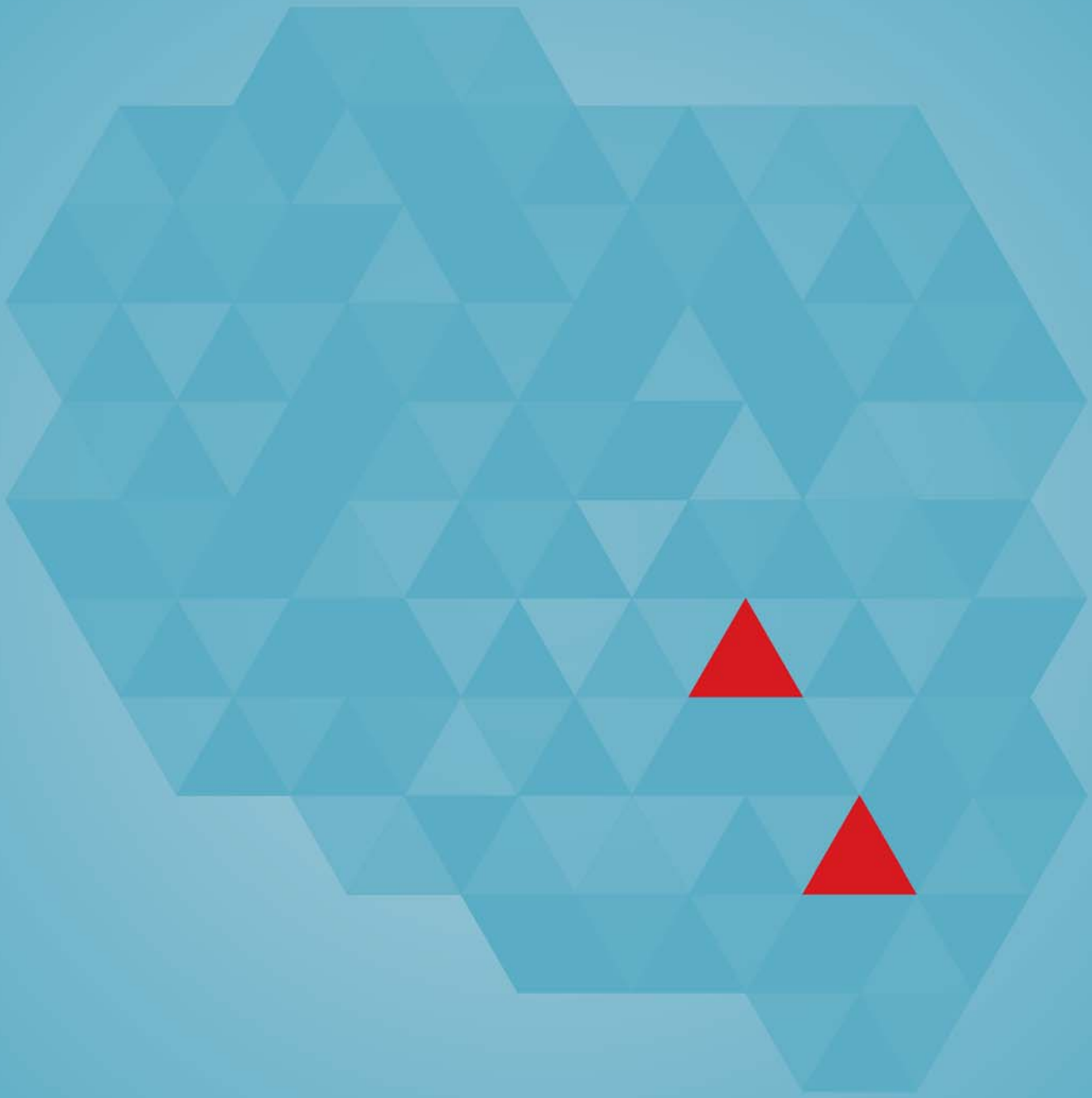
WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE



WOJEWÓDZTWO
PODKARPACKIE



WORLD BANK GROUP



SPIS TREŚCI

Podziękowania /6

Streszczenie /7

Wprowadzenie: dlaczego koncentrujemy się na regionach słabiej rozwiniętych /9

Kondycja dwóch polskich województw: podkarpackiego i świętokrzyskiego /14

Konkurencyjność gospodarcza województw podkarpackiego i świętokrzyskiego /18

Jak wygląda konkurencyjność w regionach słabiej rozwiniętych? /18

Jak historia kształtowała gospodarkę regionów słabiej rozwiniętych /24

Co we współczesnym świecie decyduje o konkurencyjności regionu? /26

Co na temat regionów słabiej rozwiniętych można się dowiedzieć z międzynarodowych ustaleń? /36

Wsparcie dla regionów słabiej rozwiniętych – założenia koncepcyjne polityki /39

Inwestycje unijne w województwach podkarpackim i świętokrzyskim /41

Absorpcja środków z UE /41

Efekty polityki spójności w woj. podkarpackim i świętokrzyskim /43

Podsumowanie i wnioski na temat polityki UE wobec regionów słabiej rozwiniętych /44

Załącznik nr 1. Konkurencyjne miasta w słabiej rozwiniętych regionach /47

Gaziantep, Turcja /47

Changsha, Chiny /48

Załącznik nr 2. Największe projekty współfinansowane ze środków UE w województwach podkarpackim i świętokrzyskim /50

Podziękowania

Raport został przygotowany przez Dmitriego Sivaeva na podstawie materiałów opracowanych przez zespoły badawcze w składzie: Tomasz Komornicki, Konrad Czapiewski, Grzegorz Gorzelak, Maciej Smętkowski i Adam Płoszaj. Paul Kriss i Marcel Ionescu-Heroiu byli odpowiedzialni za nadzorowanie projektu i zapewnili jego wzorową realizację.

Zespół pragnie wyrazić wdzięczność pani komisarz Corinie Crețu za powołanie tej pionierskiej Inicjatywy oraz panu ministrowi Jerzemu Kwiecińskiemu z Ministerstwa Rozwoju za udzieloną pomoc, a także Patrickowi Amblardowi, Wolfgangowi Munchowi, Justynie Podrańskiej, Magdalenie Horodyńskiej i Karolinie Tilman z Komisji Europejskiej za nieocenione zaangażowanie i wsparcie w trakcie całej Inicjatywy. Zespół także dziękuje Arupowi Banerji, Marinie Wes, Davidowi Sislenowi, Carlosowi Pinerua, Isfandyarowi Zaman Khanowi za cenne wskazówki i rady.

Raport został ukończony w marcu 2017.

Streszczenie

Unia Europejska słusznie nazywana jest wehikulem konwergencji.¹ Wsparcie UE pomogło dwunastu krajom – w tym Hiszpanii i Grecji, Słowacji i Polsce – ominąć pułapkę średniego dochodu i osiągnąć status państwa o wysokich dochodach. Jest to osiągnięcie bez precedensu w historii. Praktycznie każde z nowych państw członkowskich UE po akcesji zmniejszyło dystans do średniej unijnej.

Jednak postępy nie były wszędzie jednakowe; nie wszystkie kraje i regiony doświadczyły tego awansu.

Co więcej, różnice między najsilniejszymi i najsłabszymi regionami w danym kraju zamiast się kurczyć, rosły; jest to zjawisko uznawane za naturalne przez badaczy przedmiotu,² jednak trudne do zaakceptowania dla decydentów. W każdym z nowych państw członkowskich największa koncentracja działalności gospodarczej i bogactwa ma miejsce w metropolii stołecznej oraz kilku głównych aglomeracjach, natomiast niektóre obszary peryferyjne zwiększają swój dystans do krajowej czołówki.

UE jest zdeterminowana, aby zmienić swoje podejście w sposób, który pomoże rozwijającym się regionom reagować na stojące przed nimi wyzwania. To właśnie regiony słabiej rozwinięte (zgodnie z definicją: te, w których poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca – licząc według parytetu siły nabywczej – mieści się poniżej 75% średniej unijnej) są głównym beneficjentem realizowanej przez kilka ostatnich dekad wspólnotowej polityki spójności. W okresie programowania 2007–2013 do regionów słabiej rozwiniętych trafiło 82% środków z unijnych funduszy strukturalnych. Projekt „*Lagging Regions*”, zainicjowany przez Dyрекcyję Generalną ds. Polityki Regionalnej

i Miejskiej (DG REGIO), oferuje ukierunkowane wsparcie dla regionów, w których: 1) PKB na mieszkańca (wg parytetu siły nabywczej) wynosi poniżej 50% średniej UE (tzw. „regiony o niskich dochodach”); 2) w ostatniej dekadzie nie zmniejszyły dystansu do średniej UE (tzw. „regiony słabego wzrostu”).

Obecny pilotaż obejmuje województwo podkarpackie i województwo świętokrzyskie, które należą do grupy słabiej rozwiniętych regionów. Oba województwa pomimo systematycznego i dynamicznego wzrostu gospodarczego nie były w stanie zmniejszyć dystansu dzielącego je od najsilniejszych województw w kraju.

Obydwa wymienione województwa wypełniają sformułowane przez DG REGIO kryteria definicji „regionu słabiej rozwiniętego” (ang. „*lagging region*”). W każdym z nich w latach 2003–2014 zanotowano wzrost PKB powyżej 6% rocznie, a mimo to tempo wzrostu było słabsze niż w całej gospodarce narodowej. Obecnie PKB w obydwu województwach nie osiąga poziomu 75% średniej krajowej; dochody są niższe; a odsetek osób żyjących w ubóstwie jest wyższy (ponad 10% mieszkańców jest dotkniętych skrajnym ubóstwem).

Trzeba przy tym zaznaczyć, że woj. podkarpackie i świętokrzyskie należą raczej do typowych przypadków i nie odstają od globalnych doświadczeń. Procesy rozwojowe nie rozkładają się równomiernie na całym obszarze, a działalność gospodarcza z reguły koncentruje się tam, gdzie jest najwyższa wydajność. W krajach, które doświadczyły gwałtownego wzrostu (jak Polska w ostatnich dekadach) powszechnym doświadczeniem jest zróżnicowanie przestrzenne procesów rozwojowych i wyłonienie się grupy regionów

¹ World Bank. 2012. *Golden Growth: Restoring the luster of the European economic model*.

² Por. np.: World Bank. 2009. *World Development Report: Reshaping Economic Geography*.

wolniej się rozwijających jest częstym rezultatem. Można nawet stwierdzić, że rosnące dysproporcje między regionami plasującymi się na czele i na końcu stawki nieodłącznie towarzyszą procesom dynamicznego rozwoju. Regiony słabiej rozwinięte (jak podkarpackie i świętokrzyskie) najczęściej leżą na peryferiach i charakteryzują się gorszym dostępem do rynków oraz infrastruktury, a także mniej efektywnie funkcjonującymi instytucjami.

Słabsze wyniki gospodarcze w woj. podkarpackim i świętokrzyskim można w dużej mierze uzasadnić brakiem masy krytycznej konkurencyjnych firm. W obu regionach mamy do czynienia z niską intensywnością eksportu, niedoborem bezpośrednich inwestycji zagranicznych, dominacją zatrudnienia w sektorze publicznym, słabą przedsiębiorczością oraz niską wydajnością pracy na tle średniej krajowej we wszystkich gałęziach przemysłu. W woj. podkarpackim wyniki gospodarcze są nieco lepsze niż w woj. świętokrzyskim, głównie z powodu prężnego klastra produkcyjnego zlokalizowanego w północno-zachodniej części województwa.

Wiodącymi ośrodkami aktywności gospodarczej i lokomotywami wzrostu w woj. podkarpackim i świętokrzyskim są miasta. Pomimo różnic w geografii gospodarczej, w obu regionach wyraźnie widać barierę rozwojową, jaka oddziela główne obszary zurbanizowane od peryferyjnych obszarów wiejskich. Miasta i przedmieścia przyciągają młodych pracowników i inwestorów, to tam powstaje większość miejsc pracy. Z drugiej strony, rolnictwo na obszarach wiejskich w obu województwach wnosi stosunkowo niewielki wkład w gospodarkę, ale ma duże znaczenie jako źródło utrzymania mieszkańców, którzy często nie mają innych perspektyw ekonomicznych.

W obu regionach drogą do podtrzymania i wzmocnienia wzrostu gospodarczego może być tworzenie sprzyjających warunków dla jego rozwoju. Słabą konkurencyjność obu województw można po części uzasadnić podnosząc argument peryferyjnej lokalizacji i zaszłości historycznych. Jednak barierą dla

lokalnego rozwoju gospodarczego są dodatkowo pewne przejawy nieefektywności instytucjonalnej. Politykę wzmacniania regionalnej gospodarki można realizować na wiele sposobów; w pilotażu położono nacisk na kwestie, które da się rozwiązać w relatywnie krótkim okresie i z korzyścią dla konkurencyjności sektora prywatnego. Do tej kategorii należy na przykład poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej polegająca na usprawnieniu procedur związanych w zakładaniem działalności gospodarczej; oferta usług dla biznesu będąca odpowiedzią na oczekiwania przedsiębiorców; a także zaspokojenie zapotrzebowania na potrzebne firmom umiejętności potencjalnych pracowników dzięki bliższej współpracy między szkołami i przedsiębiorstwami.

Oba województwa znalazły się w gronie głównych beneficjentów środków unijnych, a ich doświadczenia i wnioski warto wykorzystać przy pracach nad korektą polityki spójności UE. W latach 2007–2015 woj. podkarpackie otrzymało najwięcej środków unijnych (w przeliczeniu na mieszkańca) ze wszystkich polskich województw; woj. świętokrzyskie było w tej klasyfikacji na szóstym miejscu. W obu województwach unijne inwestycje kierowano przede wszystkim na cele związane z transportem, innowacyjnością i przedsiębiorczością. Trudno jest szczegółowo ocenić rezultaty tych inwestycji, jednak wnioski płynące z doświadczeń we wspieraniu słabiej rozwiniętych regionów warto wykorzystać w kontekście polityki spójności.

W przypadku Polski w inwestycjach publicznych punkt ciężkości należałoby przesunąć z „twardej” infrastruktury o ogólnokrajowym zasięgu na „miękkie” interwencje i podstawowe usługi w dziedzinie edukacji, innowacji i lokalnego transportu. Mamy przykłady z woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego pokazujące, że z pomocą funduszy UE poprawiono dostępność podstawowych usług (np. sieci wodociągowo-kanalizacyjnych). Udało się też zwiększyć dostępność komunikacyjną obu województw dzięki dużym, międzyregionalnym projektom transportowym. Teraz, gdy stolice obu wo-

jewództw są oddalone od każdego z wielkich krajowych ośrodków miejskich o maksymalnie cztery godziny podróży, a sieci wodociągowo-kanalizacyjne objęły swym zasięgiem nawet najbardziej peryferyjne obszary, dalsze inwestycje w tych sektorach byłyby prawdopodobnie źródłem coraz mniejszych dodatkowych korzyści gospodarczych, a ich zasadność należałoby poddać starannej ocenie pod kątem efektywności kosztowej. Na obszarach miejskich woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego osiągnięto taki poziom rozwoju, że dla dalszego wzrostu wydajności potrzebny byłby nie tylko transfer technologii z zagranicy (np. na drodze bezpośrednich inwestycji zagranicznych), ale również większa innowacyjność. Aby to zrealizować trzeba położyć nacisk na edukację, kapitał ludzki i inne uwarunkowania niezbędne dla rozwoju środowiska sprzyjającego innowacjom. Chcąc zapewnić więcej możliwości najuboższym mieszkańcom trzeba zadbać o połączenia komunikacyjne między obszarami wiejskimi i miastami. Te założenia uwzględniono w Wieloletnich Ramach Finansowych UE na lata 2014–2020.

Jeżeli chodzi o politykę rozwoju sektora prywatnego realizowaną za pomocą programów ukierunkowanych na konkretny obszar geograficzny warto działać ostrożnie i pamiętać o zaangażowaniu lokalnych liderów celem rozwijania ich potencjału. Międzynarodowe doświadczenia dotyczące ukierunkowanych geograficznie programów wsparcia nie dają rozstrzygających

rezultatów. Ogólnie rzecz biorąc, działania tego typu rzadko przynoszą zyski, ale istnieje kilka przykładów miast i regionów, które zdołały odwrócić swój los i osiągnęły sukces. Do sukcesu zwykle potrzebna jest silna koalicja złożona z wielu interesariuszy, a także sprawne władze mocno stojące za prowadzoną polityką. Płynący stąd wniosek dla unijnego wsparcia dla programów ukierunkowanych geograficznie sugeruje, że w pierwszym rzędzie należy rozwijać lokalny potencjał i budować koalicję, aby zaangażować wielu lokalnych aktorów – tak jak miało to miejsce w programie pilotażowym prowadzonym w woj. podkarpackim i świętokrzyskim.

W końcu: trzeba się pogodzić z faktem, że pełna konwergencja i jednorodność procesów rozwojowych – czy to w Polsce, czy gdzie indziej – jest bardzo mało prawdopodobna, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w opisie celów i priorytetów programowych UE. Skoro nigdzie na świecie nie udało się doprowadzić do pełnej konwergencji między regionami w obrębie jednego kraju, nie można zakładać, że miarą sukcesu inwestycji w regionach słabiej rozwiniętych będzie uzyskanie wzrostu gospodarczego przewyższającego resztę kraju. Zamiast tego trzeba postawić na maksymalne wykorzystanie lokalnych atutów, aby zaoferować mieszkańcom słabiej rozwiniętych obszarów nowe szanse i perspektywy, w tym również w kontekście poprawy jakości życia, a nie tylko wyników gospodarczych.

Wprowadzenie: dlaczego koncentrujemy się na regionach słabiej rozwiniętych

Dysproporcje rozwojowe w wymiarze przestrzennym (geograficznym) są dla UE jednym z głównych wyzwań, szczególnie dotyczy to tzw. no-

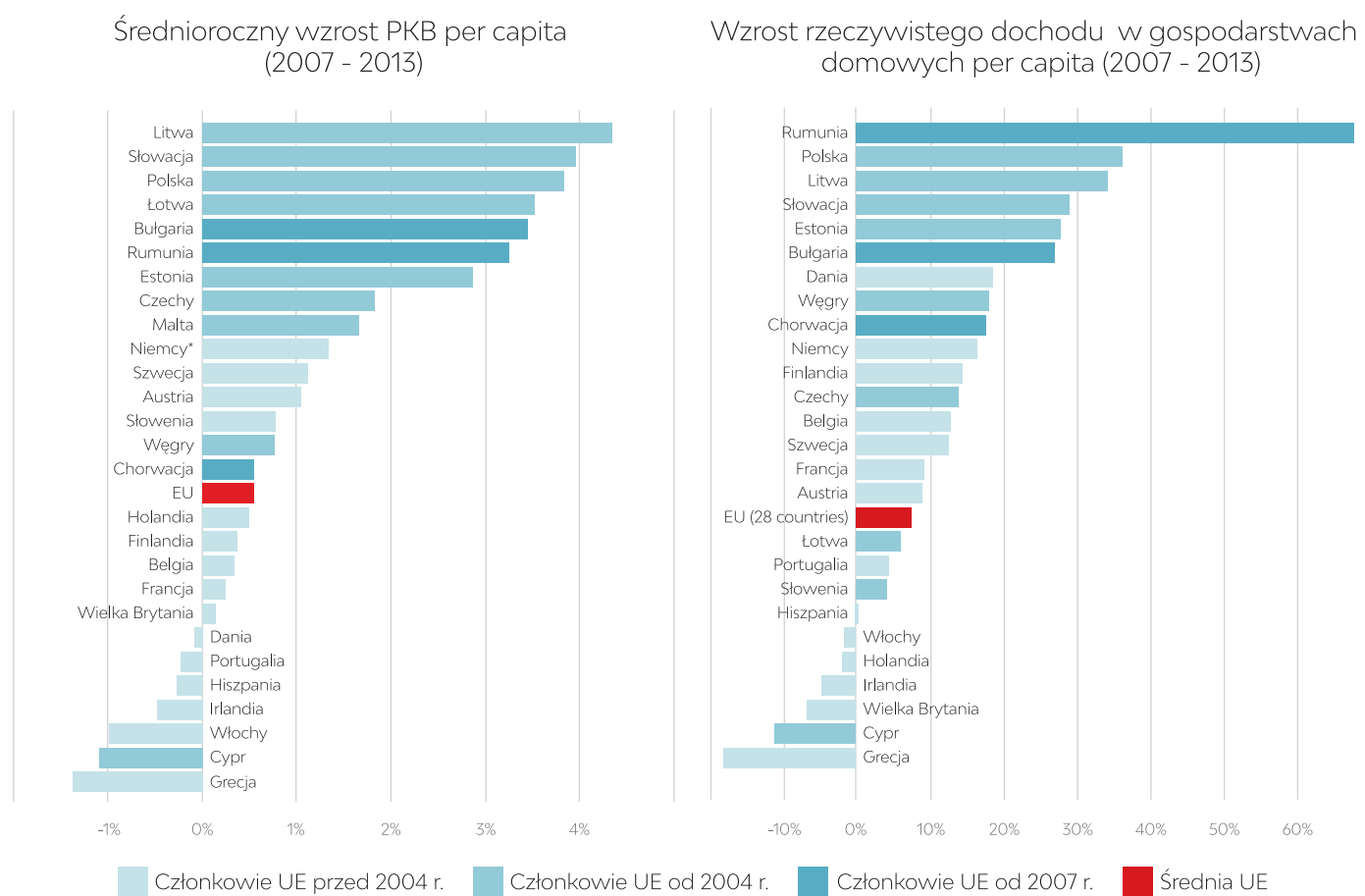
wych państw członkowskich. Nawet uznając zróżnicowany geograficznie przebieg procesów rozwojowych za nieunikniony, trzeba szukać rozwiązań i podpo-

wiadać decydentom, w jaki sposób mogą i powinni zareagować na to zjawisko. Niniejszy raport zawiera przegląd ustaleń i refleksji, jakie narodziły się w trakcie tworzenia i realizacji prowadzonej w Polsce pilotażowej inicjatywy unijnej zat. „Lagging Regions”. W raporcie wykorzystano międzynarodowe prawidłowości i najlepsze praktyki, omawiając ich zastosowanie w przypadku dwóch regionów słabiej rozwiniętych położonych na wschodzie Polski: woj. świętokrzyskiego i podkarpackiego.

UE coraz skuteczniej reaguje na wyzwania wynikające z geograficznych dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego i dobrobytu. Uśredniając, kraje, które przystąpiły do UE

w 2004 roku systematycznie notują tempo wzrostu gospodarczego wyższe od średniej unijnej. Z wyjątkiem Cypru, wszystkie dziesięć państw z akcesji z 2004 roku zanotowało szybszy wzrost gospodarczy niż pozostała część UE, osiągając wyższe średnie tempo wzrostu PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Okazuje się, że w pierwszej dziesiątce najszybciej rozwijających się krajów UE w latach 2007–2013 dziewięć miejsc zajmują państwa, które przystąpiły do UE w roku 2004 lub 2007. Podobnie, osiem z dziesięciu krajów charakteryzujących się największą dynamiką wzrostu dochodu netto na mieszkańca w latach 2007–2013 to państwa członkowskie z jednej z dwóch wspomnianych fal akcesji. (Rys. 1)

Rysunek 1. Średnioroczny wzrost PKB per capita w państwach członkowskich UE (2007–2013)



* (do 1990 było terytorium NRD)

Źródło: Eurostat

Pomimo tego obserwujemy znaczące dysproporcje przestrzenne, zwłaszcza na poziomie niższym niż krajowy. W 2014 roku poziom PKB na mieszkańca w 78 z 276 regionów UE (kategoria

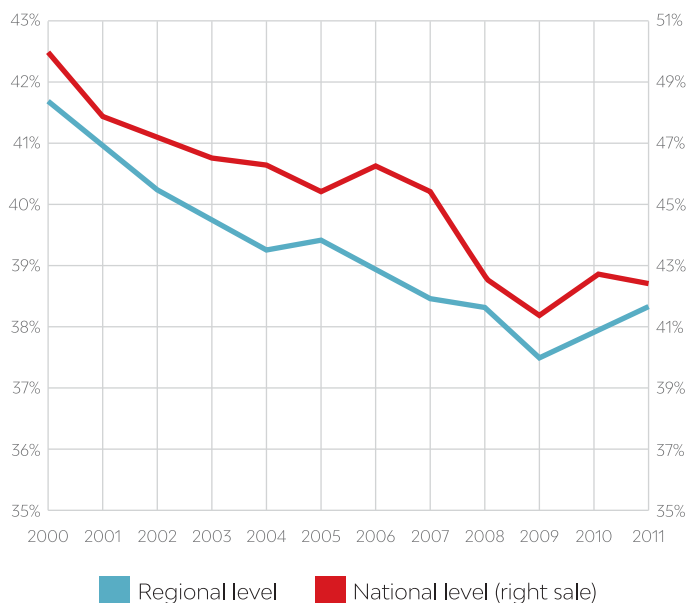
NUTS-2) plasował się poniżej 75% unijnej średniej. W 21 regionach PKB na mieszkańca był poniżej 50% średniej UE. Za wyjątkiem francuskich terytoriów zamorskich, wszystkie najuboższe regiony

mieszczące się w tej grupie leżą na terenie Polski, Węgier, Bułgarii i Rumunii. Różnica między wysokością średniego dochodu w gospodarstwie domowym w najbogatszym regionie, tj. brytyjskim London West, a regionie najuboższym, tj. bułgarskim Severozapaden, jest jak 10,6 do jednego. W 2014 roku w 36 regionach średni dochód netto w gospodarstwie domowym był poniżej 10.000 jednostek standardu siły nabywczej SSN,³ podczas gdy średnia UE to 22.500 jednostek SSN.⁴

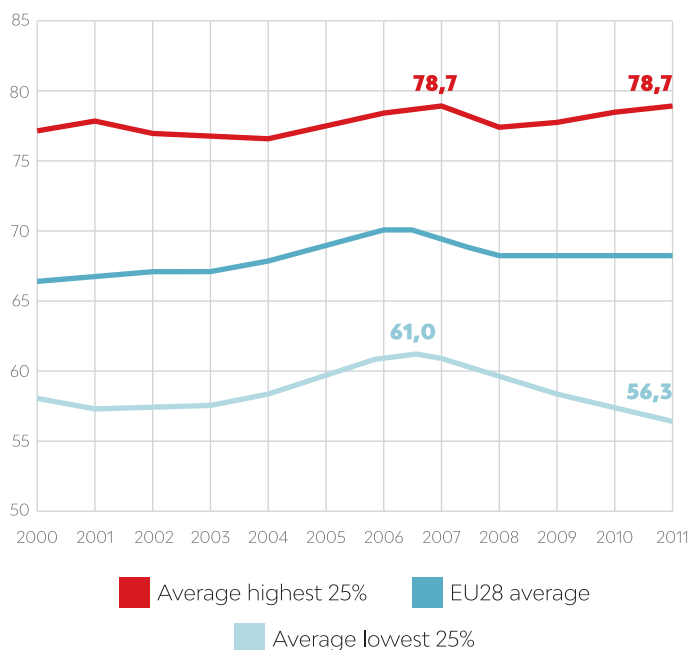
Na szczeblu regionalnym przez ostatnie 15 lat udało się osiągnąć znaczną konwergencję w skali całej UE, ale kryzys finansowy z 2008 roku zahamował ten proces. Przez większą część pierwszej dekady XXI wieku między unijnymi państwami i regionami obserwowano konwergencję w wysokości PKB na mieszkańca, lecz po kryzysie finanso-

wym z 2008 roku trend ten uległ odwróceniu. (Rys. 2) Sam kryzys właściwie mocniej uderzył w wiodące regiony, a słabiej w te plasujące się na końcu stawki, więc w 2008 roku dynamika konwergencji nawet wzrosła. Ale potem, w okresie kilku pokryzysowych lat, bardziej rozwinięte obszary UE zaczęły dużo szybciej wychodzić na prostą, co zachwiało linią trendu. Z kolei konwergencja w wartości wskaźników zatrudnienia była w latach 2000–2008 zdecydowanie mniej spektakularna. O ile regionom z czołówki wystarczyło pięć lat, by wrócić do poziomu zatrudnienia notowanego przez kryzysem z 2008 roku, słabsze regiony doświadczyły trwałego spadku poziomu zatrudnienia. W konsekwencji, rozdział między czołówką i końcówką regionalnej stawki pod względem poziomu zatrudnienia był w 2013 roku większy niż na początku obecnego stulecia. (Rys. 3)

Rysunek 2. Współczynnik zmienności PKB na mieszkańca wg SSN



Rysunek 3. Regionalne wskaźniki zatrudnienia (% ludności w wieku 20–64 lata)



Źródło: Postoiu, N., Bușega, I., (2015) Inter-regional disparities in the European Union, Romanian review of regional studies, Volume xi, Number 1

Źródło: Postoiu, N., Bușega, I., (2015) Inter-regional disparities in the European Union, Romanian review of regional studies, Volume xi, Number 1

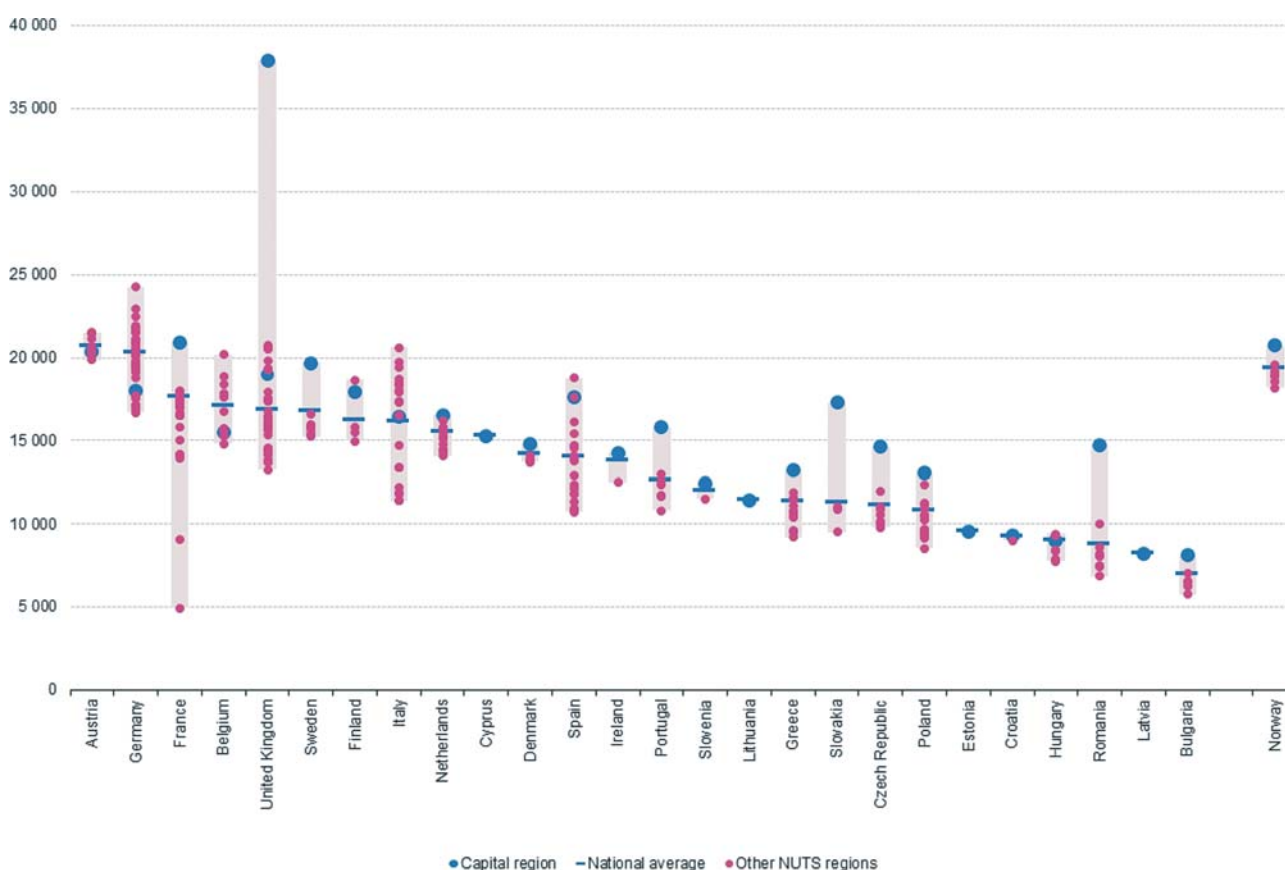
³ SSN – standard siły nabywczej, umowna jednostka walutowa uzyskiwana przez przekształcenie parametrów dochodów gospodarstw domowych z określonymi standardami siły nabywczej na wydatki na spożycie ostateczne, co w efekcie zapewnia porównywalność.

⁴ Eurostat (2016) GDP at regional level <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level#Regional_GDP_per_capita>

Zgodnie z teoretycznymi założeniami, konwergencja między regionami w skali całej UE postępowała w tym samym czasie, gdy dysproporcje między regionami w obrębie pojedynczych krajów stawały się coraz bardziej widoczne. Trend wzrostu i jednocześnie powiększających się dysproporcji między regionami utrzymuje się w państwach członkowskich UE od początku lat 80tych XX wieku.⁵ Dzisiaj geograficzne dysproporcje w procesach rozwojowych można zaobserwować w nowych pań-

stwach członkowskich. We wszystkich nowych krajach poszerzonej UE składających się z wielu regionów (Słowacja, Czechy, Polska, Rumunia, Bułgaria), w regionach stołecznych dochód netto jest na znacznie wyższym poziomie niż w pozostałej części kraju. (Rys. 4) Zjawisko to przewidziano w teoretycznym paradygmacie stwierdzającym, że rozwój najpierw koncentruje się na głównych obszarach miejskich, potem staje się udziałem miast drugiej i trzeciej wielkości, a na koniec obejmuje obszary wiejskie.⁶

Rysunek 4. Nierówności w poziomie dochodu netto w poszczególnych państwach członkowskich UE



(*) The light lilac shaded area shows the range of the highest to lowest region for each country. The blue bar shows the national average. The blue circle shows the capital city region. The lilac circles show the other regions. Luxembourg, Malta, Iceland, Liechtenstein, Switzerland, Montenegro, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Albania, Serbia and Turkey: not available.

Źródło: Eurostat (2016) GDP at regional level <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level#Regional_GDP_per_capita>

Pomimo tego, że znaczna część środków unijnych trafia do regionów słabiej rozwiniętych, wciąż utrzymują się wyraźne różnice pomiędzy regionami. Z łącznej kwoty 347 mld euro wydatkowa-

nej przez UE na programy rozwojowe w latach 2007–2013, 82% przeznaczono na regiony „Celu konwergencji” [uprzednio „Celu 1”], czyli te, w których PKB na mieszkańca jest poniżej 75% wspólnotowej średniej.⁷

⁵ PUGA, D. (1999), „The rise and fall of regional inequalities”, in: European Economic Review 43(2), February 1999, pp. 303–334.

⁶ World Bank (2008) World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.

⁷ European Commission (2016) Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007–2013.

Ocena skutków inwestycji unijnych w regiony słabiej rozwinięte jest niejednoznaczna.

Z dostępnych danych można wywnioskować, że co prawda wsparcie UE doprowadziło do szybszego wzrostu gospodarczego w regionach będących beneficjentami, ale nie poskutkowało znaczącym wzrostem stałego zatrudnienia. Wymierne efekty w większości sprowadzały się do krótkotrwałej intensyfikacji działalności gospodarczej na fali inwestycji infrastrukturalnych. Można zatem postawić tezę, że efekty europejskiej polityki rozwoju regionalnego przypominają skutki polityki redystrybucji dochodów, a nie polityki tworzenia warunków dla długoterminowego i zrównoważonego rozwoju. Dane wskazują też, że w 36% regionów objętych wsparciem intensywność transferów przekracza poziom maksymalizacji łącznej wydajności, a w 18% regionów zmniejszenie transferów nie miało by negatywnego wpływu na wzrost.⁸ Te ustalenia zostały przyjęte i uwzględnione w ramach finansowania dla unijnego okresu programowania na lata 2014–2020.

Brak widocznych sukcesów polityki spójności uzasadnia się na wiele sposobów.

Niektóre badania sugerują, że inwestycje w infrastrukturę komunikacyjną (stanowiące znaczną część wydatków współfinansowanych ze środków UE) nie przyczyniają się do konwergencji gospodarczej i często skutkują redystrybucją aktywności gospodarczej na rzecz obszarów bardziej rozwiniętych. Inne dane wskazują, że pogramy wspierania biznesu, które cieszą się sporym poparciem UE, generalnie nie prowadzą do poprawy wyników gospodarczych, natomiast inwestycje w kapitał ludzki mają zbyt niski priorytet w rozdziale unijnych funduszy.⁹ Jednak można też zaryzykować twierdzenie, że skoro rozwój gospodarczy jest pro-

cesem przebiegającym powoli, w tym momencie jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę skuteczności inwestycji dokonywanych w ramach polityki spójności.

W obliczu wyzwań, przed jakimi stoją regiony słabiej rozwinięte, UE postanowiła stworzyć poświęcony im projekt zat. „Lagging Regions”.

Inicjatywa ma wyodrębnić czynniki hamujące wzrost w regionach oraz zapewnić ukierunkowane wsparcie, by odblokować uśpiony w nich potencjał wzrostu. W ramach projektu w regionach słabiej rozwiniętych zostanie zainicjowana współpraca szerokiego grona zainteresowanych podmiotów (administracji regionalnej i lokalnej, instytucji edukacyjnych, instytucji otoczenia biznesu, małych i średnich przedsiębiorstw, przedsiębiorców, inwestorów, organizacji pozarządowych, międzynarodowych instytucji finansowych) z myślą o zaspokojeniu konkretnych potrzeb tych podmiotów, aby zoptymalizować efekty regionalnych inwestycji.

Raport przedstawia założenia koncepcyjne leżące u podstaw projektu „Lagging Regions” w Polsce.

Pilotażowy projekt obejmuje dwa województwa położone we wschodniej części kraju: woj. świętokrzyskie i podkarpackie. W raporcie opisano wskaźniki ekonomiczne obu województw i przeanalizowano czynniki będące przeszkodą dla wzrostu. Logika projektu jest zgodna z globalnymi prawidłowościami dotyczącymi mechanizmów rozwoju regionalnego, które stanowią fundament koncepcyjny proponowanego podejścia programowego.

Raport został opracowany przez zespół Banku Światowego odpowiedzialny za realizację pilotażowego projektu „Lagging Regions” w Polsce.

⁸ Becker, Egger & von Ehrlich, (2010) Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, *Journal of Public Economics*, Volume 94, Issues 9–10.

⁹ Andrés Rodríguez-Pose, Ugo Fratesi (2004) Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions.

Kondycja dwóch polskich województw: podkarpackiego i świętokrzyskiego

Woj. podkarpackie i świętokrzyskie to leżące we wschodniej Polsce regiony słabiej rozwinięte¹⁰. PKB na mieszkańca w całej piątce mieści się w przedziale od 70% do 73% krajowej średniej, co oznacza, że jest to pięć najsłabiej rozwiniętych regionów Polski. Duże różnice między woj. podkarpackim i świętokrzyskim z jednej strony a liderami rankingu takimi jak woj. mazowieckie czy dolnośląskie z drugiej świadczą o rosnących dysproporcjach społeczno-gospodarczych w wymiarze przestrzennym; jest to zjawisko występujące nie tylko w Polsce, ale i w pozostałych no-

wych państwach członkowskich UE. W tabeli 1 pokazano, że między rokiem 2000 a 2013 dziesięć najsłabiej rozwiniętych polskich regionów jeszcze bardziej oddaliło się od krajowej średniej pod względem wysokości PKB na mieszkańca, co jest zbieżne z widocznym w całej UE trendem polegającym na powiększaniu się różnic we wskaźnikach ekonomicznych między regionami wewnątrz kraju. Woj. podkarpackie i świętokrzyskie plasują się również poniżej poziomu 50% wspólnotowej średniej pod względem wysokości PKB na mieszkańca (z wynikiem, odpowiednio, 48% i 49%).

Tabela 1. PKB na mieszkańca w podziale na województwa (Polska = 100)

Województwo	PKB na mieszkańca POLSKA = 100	
	2000	2013
Mazowieckie	152,8	160,5
Dolnośląskie	102,9	111,9
Wielkopolskie	106,8	107,2
Śląskie	106,2	104
Pomorskie	98,9	96,3
Łódzkie	88,6	93,3
Małopolskie	89,7	88,7
Zachodniopomorskie	99	83,3
Lubuskie	89,4	83,1
Kujawsko-Pomorskie	89,6	82
Opolskie	83,4	80,5
Świętokrzyskie	77,9	73
Podlaskie	73,4	72,9
Warmińsko-Mazurskie	77,5	71,5
Podkarpackie	72,7	71,1
Lubelskie	71,4	70,7

Źródło: dane GUS

¹⁰ Mówiąc o wschodniej Polsce mamy na myśli cztery województwa: podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie i podlaskie. Nie należy tego zwrotu utożsamiać z Polską Wschodnią, tj. formalnie zdefiniowanym makroregionem obejmującym dodatkowo woj. warmińsko-mazurskie.

Dystans, jaki dzieli woj. podkarpackie i świętokrzyskie od województw stojących na czele stawki obejmuje wiele różnych aspektów. Oba województwa znacznie odstają od średniej krajowej pod względem wysokości dochodu. W woj. podkarpackim średnie wynagrodzenie jest 15% poniżej średniej krajowej, a w woj. świętokrzyskim wskaź-

niki są nieznacznie lepsze.¹¹ W 2015 roku stopa rejestrowanego bezrobocia w woj. podkarpackim (13,2%) i świętokrzyskim (12,5%) była o co najmniej pięć punktów procentowych wyższa od wskaźnika ogólnokrajowego. Wskaźniki ubóstwa w obu województwach są na poziomie znacznie powyżej średniej krajowej. (Tabela 2)

Tabela 2. Wskaźniki ubóstwa w woj. podkarpackim i świętokrzyskim¹²

	Polska		Woj. podkarpackie		Woj. świętokrzyskie	
	2014 %	Zmiana w latach 2006–2014 p.p.	2014 %	Zmiana w latach 2006–2014 p.p.	2014 %	Zmiana w latach 2006–2014 p.p.
Ubóstwo skrajne	7,4	-0,4	8,7	-1,7	12,2	0,0
Ubóstwo relatywne	16,2	-1,5	21,1	-0,8	22,6	-2,4
Ubóstwo ustawowe	12,2	-2,9	15,3	-4,6	17,2	-4,6

Źródło: GUS

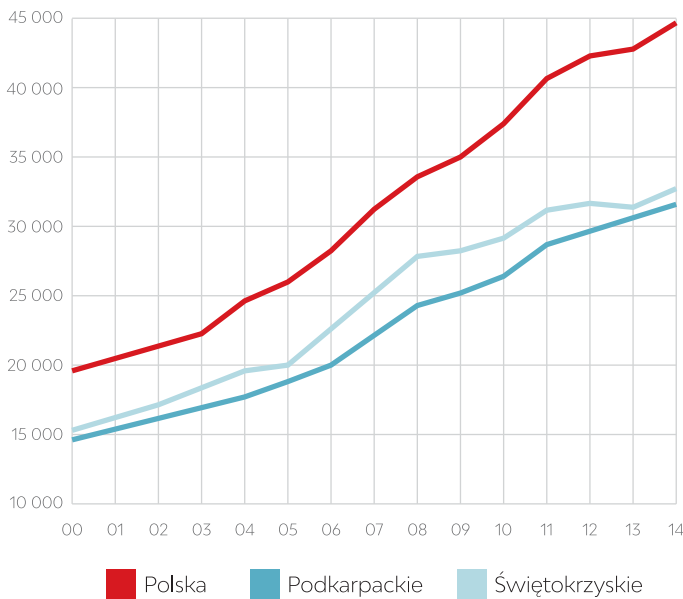
Pomimo stopniowego skracania dystansu do średniego wspólnotowego poziomu rozwoju gospodarczego, polskie regiony słabiej rozwinięte do tej pory nie dogoniły średniej krajowej. Bezpośrednio po wstąpieniu Polski do UE (w latach 2004–2007) tempo wzrostu gospodarczego w woj. podkarpackim i świętokrzyskim było szybsze niż to notowane na szczeblu całej UE. Jednak oba województwa mocno odczuły skutki kryzysu z 2008 roku i w obu przypadkach w latach 2009–2013 doszło

do zatrzymania postępów w konwergencji. Przy tym, w żadnym momencie między rokiem 2004 i 2014 ani woj. podkarpackie, ani świętokrzyskie nie zbliżyły się znacząco do średniej krajowej. Przed początkiem kryzysu, wskaźniki w woj. świętokrzyskim rosły nieco szybciej niż w podkarpackim, ale w okresie wychodzenia z kryzysu to woj. podkarpackie rozwijało się w tempie zbliżonym do krajowego wzrostu gospodarczego, natomiast woj. świętokrzyskie zaczęło zwalniać.

¹¹ Główny Urząd Statystyczny.

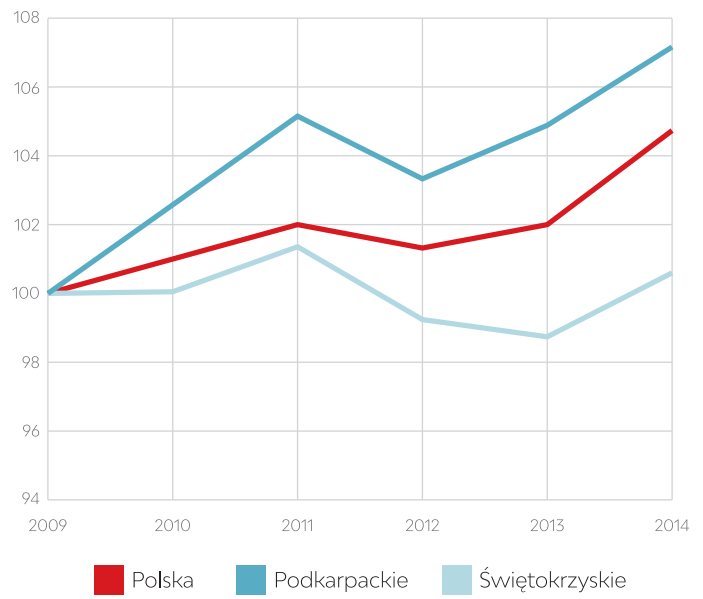
¹² Wskaźnik ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) oznacza taki poziom zaspokojenia potrzeb, poniżej którego zagrożone jest życie oraz rozwój psychiczny i fizyczny człowieka (wyniszczenie biologiczne); wskaźnik ubóstwa relatywnego ustalony jest na poziomie 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych; natomiast ustawowa granica ubóstwa określana jest jako kwota dochodu, która zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego.

Rysunek 5. Dynamika konwergencji do polskiej średniej dla woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego (PKB na mieszkańca, PLN, w '000)



Źródło: GUS

Rysunek 6. Dynamika powstawania nowych miejsc pracy w woj. świętokrzyskim i podkarpackim po kryzysie z 2008 roku



Źródło: GUS

Nic nie wskazuje na to, że poziom płac w dwóch omawianych województwach wykazuje tendencję konwergencji do średniej krajowej.

Z teorii nauk ekonomicznych wynika, że podczas gdy pełne wyrównanie całkowitej produkcji lub wyników gospodarczych na styku poszczególnych regionów jest mało prawdopodobne, wyrównanie płac w wymiarze geograficznym jest możliwe, o ile pracownicy zaczną migrować do miejsc oferujących wyższe płace, wywołując tym samym redystrybucję podaży siły roboczej między regionami i przyczyniając się do zniwelowania różnic. Takich efektów nie zaobserwowano ani dla woj. podkarpackiego, ani świętokrzyskiego. W ujęciu nominalnym płace w obu województwach wzrosły w latach 2004–2015 o ponad 70%. Jednak tempo wzrostu było zbliżone do średniej krajowej.¹³

Działalność gospodarcza w woj. podkarpackim i świętokrzyskim nie jest rozlokowana równomiernie. Oba województwa charakteryzuje niski współczynnik urbanizacji, znacznie poniżej krajowego poziomu wynoszącego 62%:

w woj. świętokrzyskim w miastach mieszka 45% ludności, a w woj. podkarpackim 42%. Jednocześnie z danych jednoznacznie wynika, że to właśnie obszary miejskie są biegunami wzrostu i przedsiębiorczości, w nich też powstaje najwięcej nowych miejsc pracy.

Na obszarze woj. podkarpackiego rosła wewnętrzna dysproporcja we wskaźnikach rozwojowych.

Podregion rzeszowski (zurbanizowany obszar wokół stolicy województwa) jest jednym z najszybciej rozwijających się w kraju. W latach 2010–2013 PKB na mieszkańca w tym podregionie wzrosło w stosunku do średniej krajowej o 4,5 punktu procentowego, dochodząc do poziomu 87,9% krajowej średniej. Tymczasem podregiony takie jak krośnieński, przemyski i tarnobrzeski należą do najslabszych w Polsce; w omawianym okresie ich dystans do średniej krajowej jeszcze się zwiększył i w 2013 roku PKB na mieszkańca w tych podregionach było poniżej 75% średniej krajowej. W rezultacie zaobserwowano znaczący wzrost dysproporcji między miejskimi i wiejskimi obszarami woj. podkarpackiego. (Tabela 3)

¹³ Na podstawie danych GUS.

Tabela 3. Dynamika rozwoju gospodarczego podregionów woj. podkarpackiego w latach 2000–2013

	PKB na mieszkańca w relacji do krajowej średniej					Zmiana w PKB na mieszkańca w relacji do krajowej średniej			
	2000	2004	2008	2010*	2013	2000–2004	2004–2008	2008–2010	2010–2013
Krośnieński	69,6	65,2	63,6	60,5	60,3	-4,4	-1,6	*	-0,2
Przemyski	64,9	62,4	59,6	55,0	53,6	-2,5	-2,8	*	-1,4
Rzeszowski	79,2	80,3	81,7	83,4	87,9	1,1	1,4	*	4,5
Tarnobrzeski	74,0	78,7	75,9	73,2	73,7	4,7	-2,8	*	0,5

* Zmiany w metodologii systemu rachunków narodowych ESA 2010 (brak porównywalności).

Oba podregiony woj. świętokrzyskiego nie rozwijają się tak szybko, jak gospodarka narodowa.

Stolica województwa, Kielce, jest najbardziej rozwiniętym obszarem w skali całego województwa, lecz nie dorównuje dynamice Rzeszowa, stolicy woj. podkarpackiego. W okresie przedakcesyjnym rozwój gospodarczy podregionu kieleckiego miał większą dynamikę niż tempo rozwoju gospodarki narodowej. Jednak gospodar-

ka podregionu z trudem wychodziła z recesji w 2010 roku, co skutkowało spadkiem PKB na mieszkańca do poziomu poniżej 80% średniej krajowej. Powodem spadku były prawdopodobnie trudności, jakie dotknęły przemysłowe tereny położone na północy podregionu kieleckiego. Podregion sandomiersko-jędrzejowski charakteryzuje się podobnym trendem, jeszcze bardziej oddalając się od średnich wskaźników dla całego kraju. (Tabela 4)

Tabela 4. Dynamika rozwoju gospodarczego w podregionach woj. świętokrzyskiego w latach 2000–2013

	PKB na mieszkańca w relacji do krajowej średniej					Zmiana w PKB na mieszkańca w relacji do krajowej średniej			
	2000	2004	2008	2010*	2013	2000–2004	2004–2008	2008–2010	2010–2013
Kielecki	83,3	85,4	85,8	85,0	79,8	2,1	0,4	*	-5,2
Sandomiersko- -Jędrzejowski	69,7	69,4	69,8	68,3	62,1	-0,3	0,4	*	-6,2

* Zmiany w metodologii systemu rachunków narodowych ESA 2010 (brak porównywalności).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Pod względem geografii gospodarczej omawiane województwa znacznie się różnią.

W woj. świętokrzyskim występuje wyraźnie zdefiniowane centrum gospodarcze skupione wokół Kielc. Reszta województwa to w przeważającej części tereny rolnicze, z wyjątkiem północnej części położonej wzdłuż rzeki Kamiennej, które kiedyś były częścią Staropolskiego Okręgu Przemysłowego. Z kolei woj. podkarpackie ma bardziej policentryczny system miejski, a także bardziej rozproszoną strukturę zatrudnienia i zaludnienia. Miasta takie jak Mielec, Krosno, Dębica i Stalowa Wola są znaczącymi ośrodkami zatrudnienia, ze specjalizacją w przemyśle wytwórczym. Leżą w północno-zachodniej części

województwa; tereny na wschodzie i południu mają wiejski i w przeważającej części rolniczy charakter. Wyjątkiem są położone na południu Bieszczady, gdzie dominuje turystyka, a także tereny wzdłuż granicy z Ukrainą, gdzie duże znaczenie odgrywa handel transgraniczny.

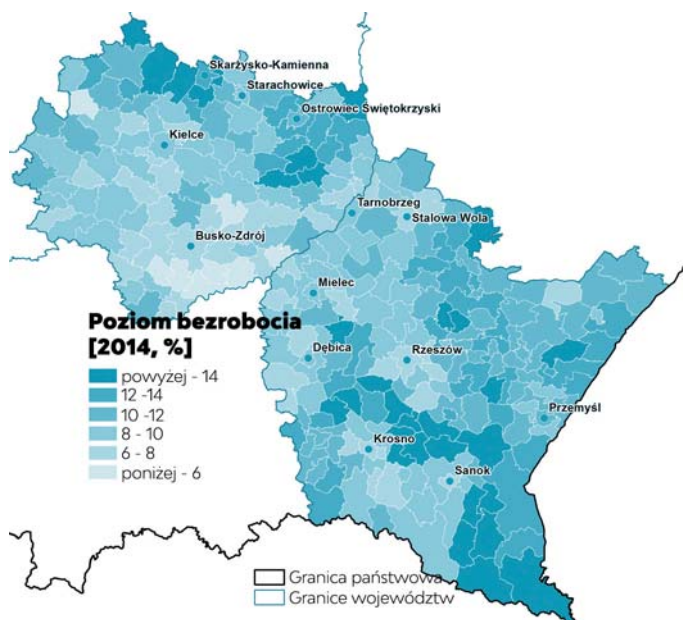
W porównaniu do reszty województwa, obszary miejskie woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego charakteryzują się prężnym sektorem prywatnym i bardziej dynamicznym rynkiem pracy.

Na obszarach miejskich działa zdecydowanie więcej firm (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) niż na obszarach wiejskich, a jedynym

znaczącym wyjątkiem od tej reguły są turystyczne tereny w Bieszczadach. (Rys. 8) Ponadto, na obszarach miejskich generalnie panuje mniejsze bezrobocie; wyjątkiem są zurbanizowane tereny po-

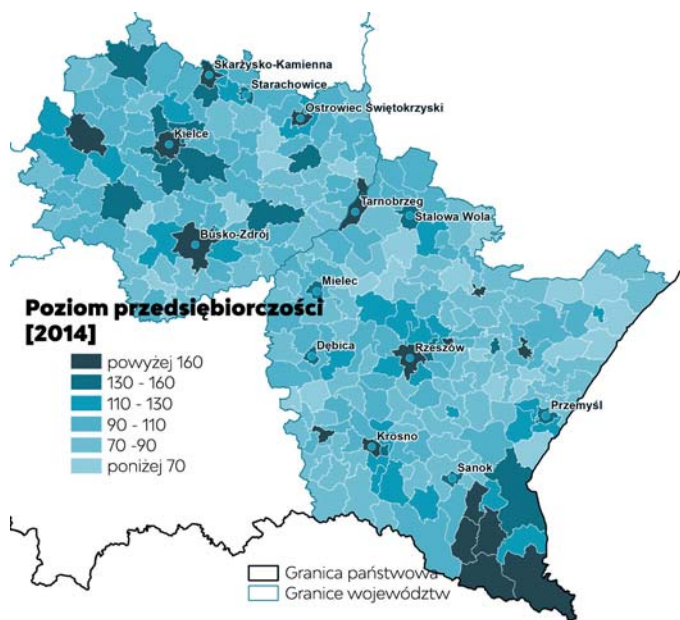
łożone na północy woj. świętokrzyskiego, które od dłuższego czasu borykają się z bezrobociem strukturalnym wynikającym z monofunkcyjności przemysłowej w przeszłości. (Rys. 7)

Rysunek 7. Zróżnicowanie przestrzenne poziomu bezrobocia w woj. podkarpackim i świętokrzyskim



Źródło: GUS

Rysunek 8. Zróżnicowanie przestrzenne poziomu przedsiębiorczości w woj. podkarpackim i świętokrzyskim



Źródło: GUS

Konkurencyjność gospodarcza województw podkarpackiego i świętokrzyskiego

Jak wygląda konkurencyjność w regionach słabiej rozwiniętych?

O konkurencyjności danego regionu decyduje obecność dobrze prosperujących sektorów dóbr wymiennych.

Region uznawany za konkurencyjny tworzy warunki, w których sektor prywatny jest w stanie generować wzrost gospodarczy i tworzyć nowe miejsca pracy, przyczyniając się do wzrostu dochodów ludności. Konkurencyjność pojawia się na skutek działalności lokal-

nych przedsiębiorców i wzrostu miejscowych firm, albo poprzez przyciągnięcie inwestorów z zewnątrz. Trzeba przy tym podkreślić, że nie wszystkie firmy są tak samo przydatne dla lokalnej gospodarki. Globalne dane wskazują, że większość miejsc uznawanych za konkurencyjne swój rozwój oparło na firmach działających w sektorach dóbr wymiennych. W górnych 10% najbardziej konkurencyjnych miast świata (tj. miast, które najbardziej wyprzedziły własne kraje pod względem wzrostu gospodarczego) sektory dóbr wymiennych rosły o 2,5% szyb-

niej w skali roku niż w innych miastach.¹⁴ Tym, co odróżnia sektory dóbr wymiennych od pozostałych gałęzi gospodarki jest zdolność do sprzedaży produktów lub usług w bardzo oddalonych lokalizacjach. W przeciwieństwie do lokalnego sklepu czy salonu fryzjerskiego (firmy reprezentujące sektory dóbr niewymiennych), przedsiębiorstwa produkcyjne albo programistyczne (firmy reprezentujące sektory dóbr wymiennych) są w stanie sprzedać swoje produkty na rynku globalnym. Innymi słowy, mogą się rozwijać i wchodzić na nowe, większe rynki, osiągając korzyści skali. Zbywając swoje produkty poza regionem firmy z sektorów dóbr wymiennych przynoszą do regionu pieniądze, które potem krążą w obiegu gospodarczym i przyczyniają się do powstania nowych miejsc pracy w lokalnym sektorze usług. Wreszcie, firmy z sektora dóbr wymiennych muszą się mierzyć z konkurencją spoza regionu, co mobilizuje je do większej innowacyjności, produktywności oraz inwestycji w umiejętności, sprzęt i badania, kreując szereg korzystnych efektów zewnętrznych na danym obszarze. Najbardziej widocznym i mierzalnym podzbiorem firm z sektorów dóbr wymiennych są przedsiębiorstwa prowadzące działalność eksportową, a z literatury przedmiotu i przedstawionych w niej licznych dowodów wiadomo, że firmy prowadzące działalność eksportową z reguły charakteryzują się większą produktywnością oraz szybszym rozwojem i wzrostem płac.¹⁵

Mała skala eksportu z woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego jest objawem słabej konkurencyjności gospo-

darki. Na rys. 9 pokazano, że w przypadku Polski eksport w większości pochodzi albo z regionu stołecznego, albo z ośrodków miejskich położonych na zachodzie kraju. Głównym partnerem handlowym Polski są Niemcy, dokąd trafia 27% eksportu ogółem (na drugą w kolejności Wielką Brytanię przypada pięć razy mniejszy udział w polskim eksporcie ogółem), co w korzystniejszej sytuacji stawia miasta i obszary zlokalizowane w pobliżu niemieckiej granicy. Powiaty położone w południowo-wschodniej Polsce, w tym te w woj. świętokrzyskim i podkarpackim, wnoszą stosunkowo niewielki wkład w polski eksport. Jednak ten stan rzeczy tylko po części da się uzasadnić oddaleniem geograficznym i słabo rozwiniętą siecią transportową. Jest on bowiem przejawem ogólnego braku konkurencyjności.

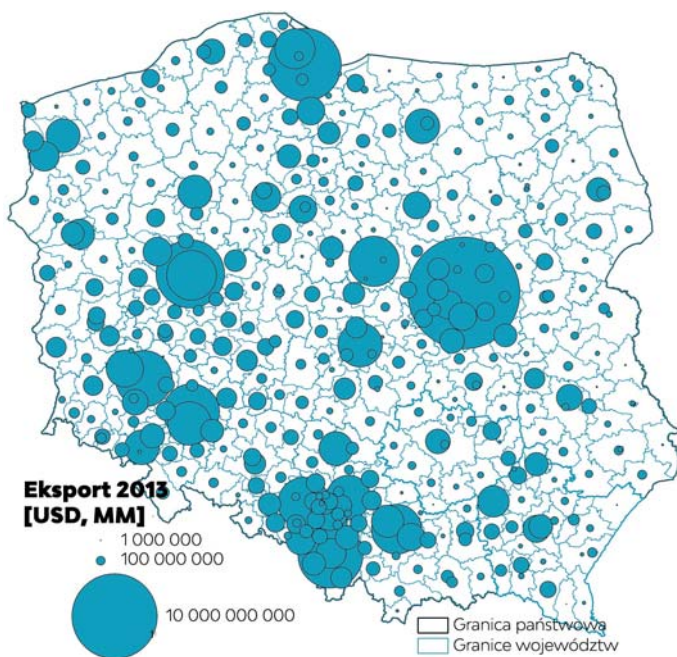
Gospodarka w woj. podkarpackim jest bardziej zorientowana na eksport niż gospodarka w woj. świętokrzyskim. Jak widać na rys. 9 i rys. 10, w woj. podkarpackim mamy do czynienia z wyraźną koncentracją przedsiębiorstw prowadzących działalność eksportową na zachodzie i północy województwa. W szczególności dotyczy to podregionu tarnobrzeskiego, gdzie mieści się największa ze specjalnych stref ekonomicznych województwa – Euro-Park Mielec. Silna orientacja eksportowa jest także widoczna w podregionie krośnieńskim i rzeszowskim, przede wszystkim w związku z klastrem lotniczym. Z kolei woj. świętokrzyskie należy w Polsce do najmniej zaangażowanych w działalność eksportową (w woj. świętokrzyskim eksport generuje mniej niż 20% PKB).¹⁶

¹⁴ World Bank (2015) Competitive Cities for Jobs and Growth: What? Who? and How?

¹⁵ Bernard, A.B., Wagner J. (1997) Exports and Success in German Manufacturing; Review of World Economics.

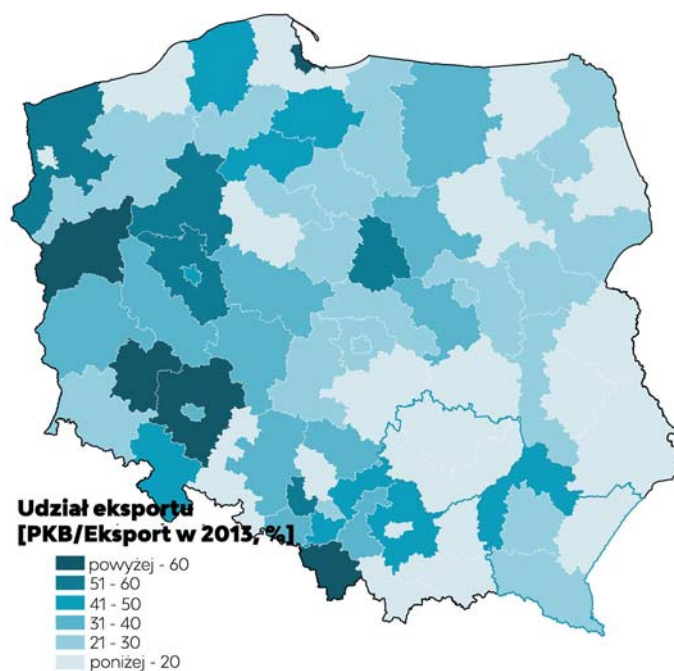
¹⁶ Dane z polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Głównego Urzędu Statystycznego.

Rysunek 9. Wartość eksportu ogółem w skali kraju



Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

Rysunek 10. Udział eksportu w całkowitej wartości PKB w skali podregionalnej



Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

Brak inwestycji zagranicznych w lokalnej gospodarce świadczy o tym, że oba regiony są postrzegane jako mało konkurencyjne i o ograniczonym potencjale. Proces podejmowania decyzji przez inwestorów jest złożony i skomplikowany, ale można go sprowadzić do trzech głównych czynników – inwestorów interesuje rynek, tanie zasoby i efektywność.^{17, 18} Biorąc pod uwagę, że regiony Polski wschodniej nie dysponują korzystnym dostępem do rynku i nie mogą się pochwalić nadzwyczajnymi zasobami, wchodząc na te tereny z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi (BIZ) inwestor będzie szukać wyższej efektywności. Jednak napływ BIZ w woj. podkarpackim i świętokrzyskim jest niewielki w porównaniu z innymi województwami, zwłaszcza tymi leżącymi w środkowej i zachodniej Polsce. W skali całego kraju, największa koncentracja BIZ występuje w woj. mazowieckim (region stołeczny) i w dużej mierze wynika z obecności międzynarodowych firm, których siedziby są zare-

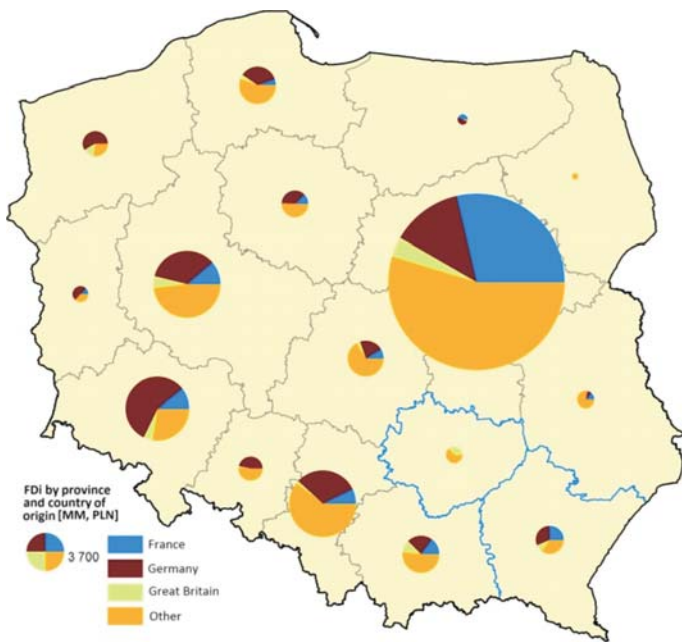
jestrowane w Warszawie, chociaż ich oddziały i zakłady mogą być rozsięte po całym kraju. W przyciąganiu BIZ przodują też województwa położone w zachodniej i południowo-zachodniej Polsce, gdzie widać silne niemieckie zaangażowanie. (Rys. 11)

Z danych dotyczących BIZ wynika, że gospodarka woj. podkarpackiego jest stosunkowo bardziej dynamiczna. Wśród wszystkich województw Polski Wschodniej, województwo podkarpackie cechuje największy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Na drugim biegunie mamy woj. świętokrzyskie, które razem z woj. podlaskim zamyka ten ranking. Przy bliższej analizie lokalizacji dla projektów BIZ widać, że w woj. świętokrzyskim o istotnej sile przyciągania możemy mówić tylko w przypadku stolicy województwa, podczas gdy woj. podkarpackie oferuje szereg atrakcyjnych lokalizacji. Znaczna część inwestycji zagranicznych przypada na ośrodki miejskie takie jak Rzeszów,

¹⁷ Efektywność oznacza tutaj zdolność do podnoszenia wydajności, np. dzięki dostępowi do wykwalifikowanych kadr, albo lokalizacji w pobliżu dostawców i usługodawców bądź ważnego korytarza transportowego.

¹⁸ T. Juni Zhu, Yago Aranda Larrey, Valerie-Joy Santos (2015) What do Multilateral Firms Want from Cities?, World Bank.

Rysunek 11. BIZ w województwach

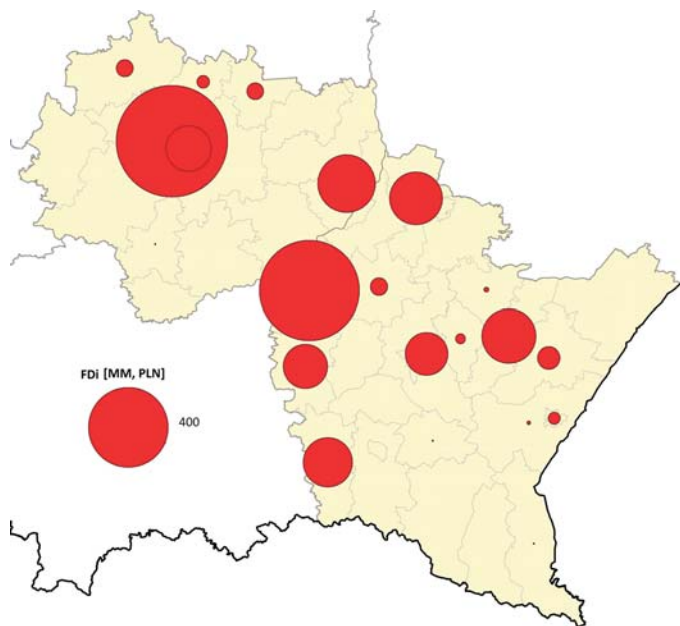


Źródło: GUS

Dębica czy Stalowa Wola, ale w woj. podkarpackim prym w przyciąganiu BIZ wiezie specjalna strefa ekonomiczna w Mielcu. (Rys. 12)

Brak konkurencyjności przejawia się także w strukturze przemysłowej obu województw. Wysoki udział zatrudnienia w sektorze usług publicznych w obydwu regionach, pomimo brak lokalizacji na ich obszarze instytucji centralnych, świadczy o ogólnej słabości gospodarczej, a w szczególności niskiej konkurencyjności sektora prywatnego. Dotyczy to szczególnie woj. świętokrzyskiego, gdzie wkład sektorów dóbr wymiennych w produkcję ogółem jest o 6,5% niższy od średniej krajo-

Rysunek 12. BIZ w powiatach woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego



Źródło: GUS

wej. I znowu woj. podkarpackie wydaje się mieć mocniejszą pozycję – wkład podkarpackiego sektora przemysłowego w produkcję ogółem w regionie (w procentach) jest wyższy niż wskaźnik dla całego kraju. (Tabela 5) W obu województwach sektor zaawansowanych usług plasuje się poniżej średniej krajowej, z czego można wnioskować, że obszary miejskie w tych regionach spełniają raczej rolę ośrodków produkcji i lokalnych usług, co jest typowe dla ośrodków miejskich o drugorzędym znaczeniu, podczas gdy branża usług dla biznesu w przeważającej części wybiera główne ośrodki metropolitalne takie jak Warszawa, Wrocław czy Kraków.

Tabela 5. Struktura sektorowa gospodarki (wartość dodana brutto, w %) i jej dynamika w 2013 roku¹⁹

Sektor*	Polska	Podkarpackie	Świętokrzyskie
Rolnictwo	3,1	1,9	4,4
Przemysł	26,0	29,3	25,2
Budownictwo	7,6	7,6	9,1
Usługi proste	29,5	28,1	28,0
Usługi zaawansowane	16,5	12,1	12,3
Usługi publiczne	17,4	21,0	21,0

Źródło: GUS

Wydajność pracy w woj. świętokrzyskim i podkarpackim jest poniżej krajowej średniej, i to we wszystkich sektorach przemysłowych. Wskaźnik

ten pokazuje, w jaki stopniu lokalne firmy są w stanie konkurować na zewnętrznych rynkach. Uderza fakt, że wydajność pracy we wszystkich sektorach

przemysłowych w dwóch omawianych województwach jest niższa od średniej wartości dla kraju, a w większości przypadków różnica wynosi co najmniej sześć procent. Poza tym, w większości sektorów tempo wzrostu wydajności pozostaje w tyle w stosunku do dynamiki notowanej w skali kraju. (Tabela 6)

Tabela 6. Wydajność w woj. podkarpackim i świętokrzyskim w podziale na sektory

Sektor*	Podkarpackie		Świętokrzyskie	
	Wydajność jako średnia krajowa = 100	Zmiana wydajności w stosunku do średniej krajowej w latach 2009–2013 (w punktach procentowych, <0 oznacza, że wzrost wydajności był poniżej średniej krajowej)	Wydajność jako średnia krajowa = 100	Zmiana wydajności w stosunku do średniej krajowej w latach 2009–2013 (w punktach procentowych, <0 oznacza, że wzrost wydajności był poniżej średniej krajowej)
Rolnictwo	21,7	0,4	53,9	-1,6**
Przemysł	82,1	1,8	87,2	-17,1
Budownictwo	84,2	-6,7	96,6	-5,0
Usługi proste	91,2	-1,8	92,3	-0,5
Usługi zaawansowane	91,5	-9,4	99,5	-1,8
Usługi publiczne	91,3	-1,1	93,2	-1,1

Źródło: GUS

¹⁹ * „Rolnictwo” (wg europejskiej klasyfikacji działalności gospodarczej, sekcja A: Rolnictwo, leśnictwo, rybactwo); „Przemysł” (sekcja B: Górnictwo i wydobywanie; C: Przetwórstwo przemysłowe, D: Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych; E: Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją); „Budownictwo” (sekcja F); „Usługi proste” (sekcja G: Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle; H: Transport i gospodarka magazynowa; I: Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi; J: Informacja i komunikacja); „Usługi zaawansowane” (sekcja K: Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; L: Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; M: Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; N: Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca); „Usługi publiczne” (sekcja O: Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; P: Edukacja; Q: Opieka zdrowotna i pomoc społeczna; R: Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją; S, T, U – Pozostała działalność).

Dynamika sektora „przemysłu” uwi- daczna różnice w potencjale gospo- darczym dwóch omawianych regio- nów i wyjaśnia geograficzną struktu- rę rozwoju.

Statystycznie, „przemysł” (w tym działalność górnicza, wydobyw-
cza i spółki użyteczności publicznej) jest
specjalizacją obu regionów, gdyż jego
wkład w PKB jest wyższy od średniej
krajowej. Przy tym, dynamika tych sekt-
rów w woj. podkarpackim znacznie od-
biega od tej obserwowanej w woj. świę-
tokrzyskim. W woj. podkarpackim sektor
przemysłowy osiągnął najwyższe tem-
po wzrostu wydajności, przekraczające
średnią krajową, podczas gdy w woj.
świętokrzyskim wydajność sektora spad-
ła do poziomu 13% poniżej średniej kra-
jowej, chociaż wcześniej plasowała się
powyżej średniej. Pokazuje to kontrast
między kurczącym się klastrem prze-
twórczym w północnej części woj. świę-
tokrzyskiego i rozwijającym się klastrem
przetwórczym w północno-zachodniej
części woj. podkarpackiego.

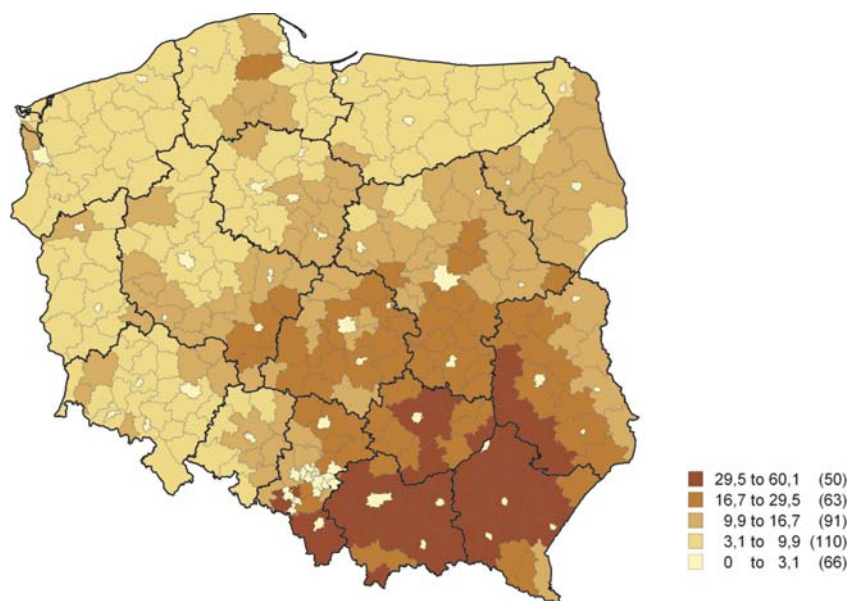
Ogromne dysproporcje na linii mia- sto-wieś w obu województwach są konsekwencją kondycji rolnictwa.

Na pierwszy rzut oka można by się spo-
dziewać, że w obu regionach rolnictwo
powinno być dominującym sektorem
gospodarki. Współczynnik urbanizacji
w żadnym z nich nie przekracza bo-
wiem 50%, a według oficjalnych danych
na rolnictwo przypada 28% zatrudnie-
nia w woj. podkarpackim i 33% w woj.
świętokrzyskim. A jednak w obu woje-
wództwach rolnictwo generuje sto-
sunkowo niewielki wkład w produkcję
ogółem (szczególnie w woj. podkar-
packim, por. tabela 5). W obu woje-
wództwach rolnictwo ma niską wydaj-
ność (w woj. podkarpackim na poziomie
1/5 krajowej średniej). Wynika to przede
wszystkim z niewielkiego arealu gospo-
darstw rolnych (w woj. świętokrzyskim
jest to zaledwie 3,9 hektara) i dużego
rozdrobienia gruntów rolnych, a także
– na większości obszaru – stosunkowo
mało żyznych gleb. Zdaniem miejsco-
wych ekspertów, rolnictwo w obu wo-
jewództwach jest obecnie mało sko-
mercjalizowane, chociaż towarowe gos-
podarstwa rolne stanowią wyższy udział
w woj. świętokrzyskim niż podkar-
packim.

Zatrudnienie znacznej części ludno- ści w sektorze drobnego rolnictwa wskazuje na niedostępność innych perspektyw ekonomicznych.

W obu województwach duża liczba mieszkań-
ców to osoby zaklasyfikowane jako za-
trudnione w rolnictwie, co może świad-
czyć o ukrytym bezrobociu – w sytuacji,
gdy mieszkańcy obszarów wiejskich
nie mają łatwego dostępu do innych
rozwiązań i mogą się zająć jedynie drob-
nym rolnictwem o niskiej produktyw-
ności. Zjawisko to wiąże się ze wskaźni-
kiem średniej liczby osób zatrudnionych
w rolnictwie w przeliczeniu na jeden
hektar gruntów rolnych. Wysoki poziom
wskaźnika jest oznaką niskiej wydajno-
ści pracy i, potencjalnie, ukrytego bez-
robocia. Wśród 50 powiatów w kraju
z najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia
w rolnictwie w przeliczeniu na jeden
hektar, aż 17 powiatów jest położonych
na terenie woj. podkarpackiego. W tym
regionie zaledwie cztery powiaty – te,
na obszarze których po przymusowych
przesiedleniach ludności ukraińskiej po
zakończeniu II wojny światowej pow-
stały państwowe gospodarstwa rolne
(powiat lubaczowski, bieszczadzki, leski
i sanocki) – charakteryzują się niższą
liczbą pracowników na 1 hektar. Więk-
szość powiatów woj. świętokrzyskiego

Rysunek 13. Ukryte bezrobocie w rolnictwie (liczba osób
zatrudnionych w rolnictwie w przeliczeniu na 100 hektarów
gruntów rolnych) w 2013 r.



Źródło: GUS

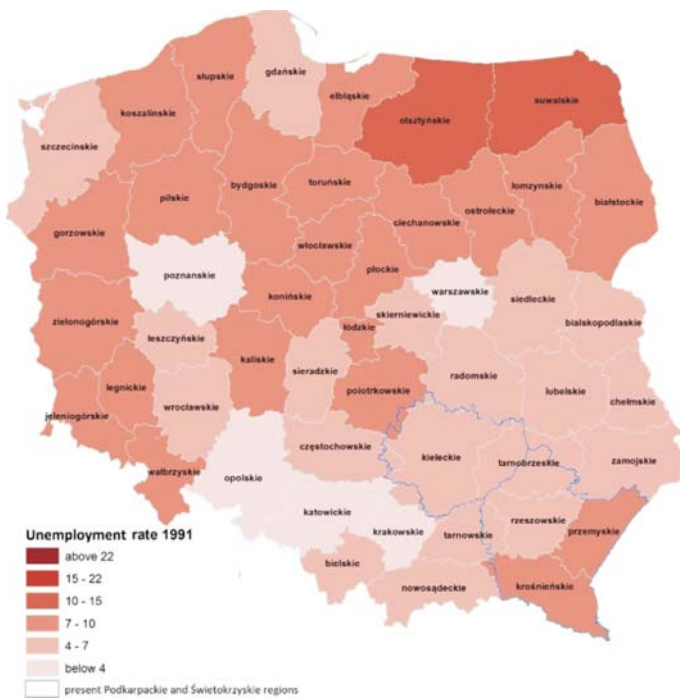
także statystycznie kwalifikuje się do jednego z dwóch dolnych kwintali w ogólnokrajowym rankingu powiatów pod względem wysokości wskaźnika zatrudnienia w rolnictwie w przeliczeniu na jeden hektar.

Jak historia kształtowała gospodarkę regionów słabiej rozwiniętych

Chcąc w pełni zrozumieć aktualny profil konkurencyjności gospodarczej woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego trzeba się odwołać do ich najnowszej historii. Przez ostatnie dwie dekady trendy polskiego życia gospodarczego wyznaczała przede wszystkim transformacja od gospodarki planowej do rynkowej. Podstawowym założeniem było odtworzenie najważniejszych instytucji życia gospodarczego, lecz proces wywołał też konsekwencje w wymiarze przestrzennym, przyczyniając się do powstania dysproporcji między poszczególnymi regionami kraju. Zróżnicowanie geograficzne było związane z trzema głównymi czynnikami: a) państwowe gospodarstwa rolne i niektóre sektory przetwórstwa przemysłowego nie były w stanie dostosować się do nowych warunków gospodarczych; b) rozwój gospodarczy nadal koncentrował się na obszarach miejskich; c) pojawiły się nowe perspektywy gospodarcze w związku z otwarciem granic na zachodzie.

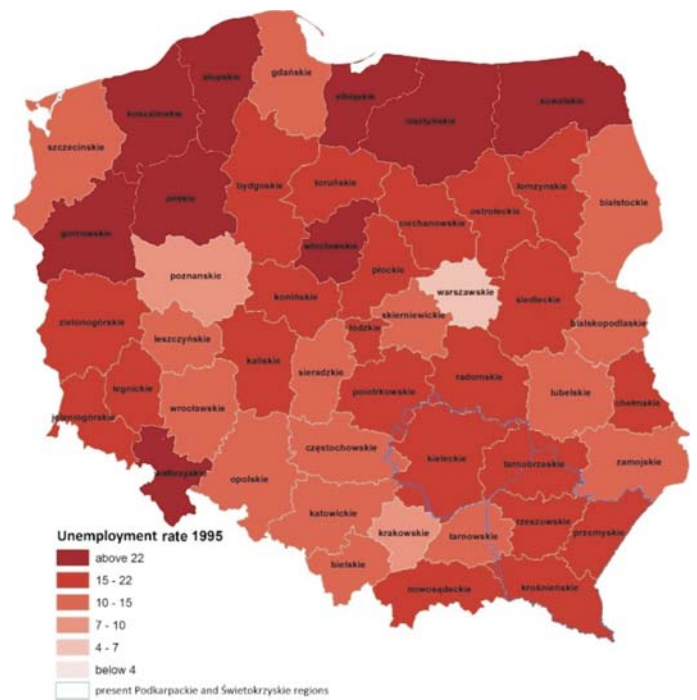
Wycofanie państwowego wsparcia i szersze otwarcie na konkurencję w szczególnie negatywny sposób uderzyło w pewne sektory oraz obszary, na których te sektory były silnie obecne. Tereny rolne w północnej Polsce mocno odczuły likwidację PGR-ów, której pokłosiem było powstanie obszarów biedy. Podobny los spotkał miasta i miasteczka uzależnione od przemysłu wytwórczego, które nie były w stanie dostosować się do nowych reguł gry opartych na konkurencji. Wraz z załamaniem się łańcuchów dostaw w tzw. państwach demokracji ludowej, upadkiem gospodarczym na rynkach pierwotnych w Europie Wschodniej oraz pojawieniem się konkurencji towarów sprowadzanych z Zachodu, wiele zakładów przemysłowych zniknęło z rynku. W efekcie pojawiły się obszary wysokiego bezrobocia. Przez ostatnie dwadzieścia lat stopa bezrobocia w Polsce zmieniała się wielokrotnie, lecz nawet dzisiaj najwyższe bezrobocie panuje na Pomorzu oraz Warmii i Mazurach (czyli na obszarach, na których do 1989 roku dominowały państwowe gospodarstwa rolne), a także na niektórych obszarach przemysłowych, którym nie udało się unowocześnić gospodarki (np. obszar na pograniczu woj. mazowieckiego i świętokrzyskiego z Radomiem i terenami Staropolskiego Okręgu Przemysłowego). Jak widać na rys. 14 i rys. 15, obok regionów położonych na północnym zachodzie i północnym wschodzie Polski, to właśnie obszar obecnego woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego najbardziej ucierpiał pod względem wzrostu bezrobocia.

Rysunek 14. Stopa bezrobocia w ujęciu wojewódzkim w 1991 roku



Źródło: GUS

Rysunek 15. Stopa bezrobocia w ujęciu wojewódzkim w 1995 roku



Źródło: GUS

Uwolnione w wyniku transformacji siły rynkowe doprowadziły do koncentracji działalności gospodarczej w kilku największych miastach.

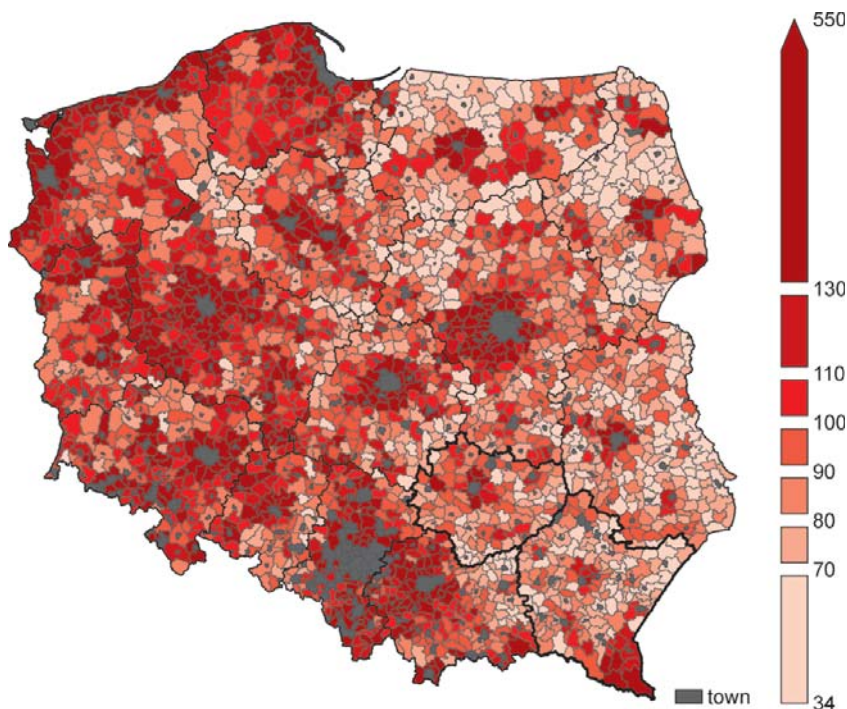
Po zliberalizowaniu rynków doszło do szybkich przekształceń strukturalnych związanych z upadkiem sektorów przemysłowych. Zakłady często znajdowały się w małych miejscowościach „żyjących” tylko z jednej branży, niegdyś wytypowanych jako odpowiednia lokalizacja przez specjalistów od centralnego planowania. Potem nastąpił gwałtowny rozwój sektora usług, który faworyzuje duże ośrodki miejskie. Szczególnie dużą koncentrację prywatnych firm zaobserwowano w Warszawie, która stała się tym samym wiodącym ośrodkiem gospodarczym w skali kraju. Wchodzące wówczas na polski rynek międzynarodowe korporacje i inwestorzy zagraniczni na swoją pierwszą lokalizację wybierali Warszawę. Stolica kraju przeżywała boom na usługi dla biznesu i przestrzeń biurową. Na kolejnym etapie podobne procesy zaczęły zachodzić również w innych dużych miastach, takich jak m.in. Poznań i Wrocław, a dopiero później objęły swym działaniem mniej znaczące ośrodki miejskie. Mniejsze miasta i stolice województw, w tym Rzeszów i Kielce, zostały w tyle.

Warto jednak zaznaczyć, że dominacja gospodarcza obszarów miejskich stała się zjawiskiem ogólnokrajowym. Obecnie 17 największych polskich miast skupia 20% ludności kraju, wytwarza 60% krajowego PKB i odpowiada za ponad 62% wewnętrznych migracji.

Kończąc ten wątek musimy wspomnieć o roli, jaką otwarcie zachodnich granic Polski odegrało w procesie zmian geografii gospodarczej kraju.

W początkowym okresie transformacji prywatne przedsiębiorstwa pojawiały się masowo i bardzo spontanicznie. Patrząc na rozkład geograficzny tego procesu jasno widzimy, że perspektywy gospodarcze pojawiające się na terenach niezbyt oddalonych od dużych zachodnich rynków były zdecydowanie większe niż możliwości istniejące we wschodniej części kraju. I chociaż rozwój drobnej przedsiębiorczości był niezaprzeczalny w całym kraju, najbardziej widoczny trend dotyczył terenów w pobliżu wielkich aglomeracji oraz ściany zachodniej (gdzie lokomotywą był drobny handel transgraniczny), a także regionów atrakcyjnych turystycznie. Znacznie mniej intensywną działalność gospodarczą obserwowano na obszarach o przeważa-

Rysunek 16. Liczba zarejestrowanych firm w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, według gmin (2014)



Źródło: GUS

jąco rolniczym charakterze, zwłaszcza tam, gdzie do 1989 roku działały PGR-y. Woj. podkarpackie i świętokrzyskie nie należały do liderów pod względem rozwoju drobnej przedsiębiorczości. Za wyjątek można uznać stolice województw, kilka innych większych miast (np. leżący blisko ukraińskiej granicy Przemyśl) oraz Bieszczady, gdzie większość osób pracujących w przeżywającym trudności przemyśle leśnym przeszła na samozatrudnienie. Na rys. 16 widać, że opisana przez nas struktura przedsiębiorczości nie zmieniła się do chwili obecnej.

Co we współczesnym świecie decyduje o konkurencyjności regionu?

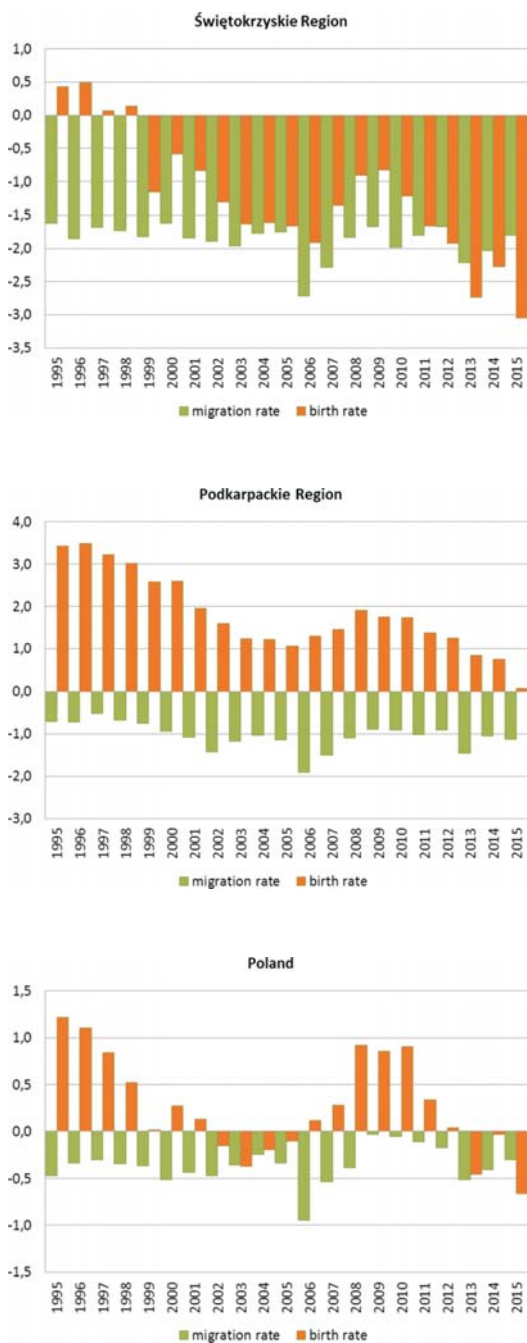
Przeszłość nie jest bez wpływu na krajobraz gospodarczy regionów słabiej rozwiniętych, lecz o konkurencyjności danego regionu decyduje przede wszystkim obecność sprzyjających czynników. O produktywności i konkurencyjności miejscowych przedsiębiorstw decyduje bardzo wiele czynników – od kwalifikacji i umiejętności

kadr, przez niezawodność systemu komunikacji zbiorowej, po jakość przestrzeni publicznej. Oczywiście nie da się dokładnie uchwycić każdego z tych elementów, ale chcąc przedstawić rzetelny ogląd sytuacji warto je pogrupować w kilka kategorii, a mianowicie: demografia i kapitał ludzki, innowacyjność i przedsiębiorczość, dostęp do rynków, podstawowa infrastruktura i usługi, wsparcie dla biznesu, otoczenie regulacyjne, potencjał samorządu. Potwierdzono empirycznie, że są to czynniki blisko powiązane z poziomem wydajności i rozwoju gospodarczego. Poniżej prezentujemy krótki opis wymienionych uwarunkowań w woj. świętokrzyskim i podkarpackim.

Demografia i kapitał ludzki

W woj. podkarpackim i świętokrzyskim zachodzą przeciwstawne trendy demograficzne. Sytuacja demograficzna woj. podkarpackiego charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem przyrostu naturalnego (urodzenia minus zgony) oraz ujemnym saldem migracji (1‰ rocznie w latach 2004–2014), ze znaczną liczbą osób opuszczających region w poszukiwaniu lepszych perspektyw ekonomicznych w dużych miastach, polskich lub zagranicznych. W woj. świętokrzyskim saldo migracji rysuje się podobnie jak w woj. podkarpackim, ale spadek liczby ludności ogółem ma większą dynamikę ze względu na niższy wskaźnik urodzeń, a tym samym niemożność osiągnięcia prostej reprodukcji, tj. odtwarzania się populacji w procesie zastępowania pokoleń (więcej szczegółów na rys. 17). Ponieważ w województwie podkarpackim przyrost naturalny częściowo rekompensuje odpływ ludności oczekuje się, że w dającej się przewidzieć przyszłości region ten zbliży się do ogólnopolskiego trendu stopniowego spadku liczby ludności, a w 2050 roku liczba mieszkańców woj. podkarpackiego będzie na poziomie 88% obecnego stanu. Przewiduje się, że populacja woj. świętokrzyskiego będzie się kurczyć bardziej gwałtownie i w 2050 roku osiągnie 77% obecnego poziomu.

Rysunek 17. Różnice w dynamice procesów demograficznych: woj. świętokrzyskie, woj. podkarpackie, Polska

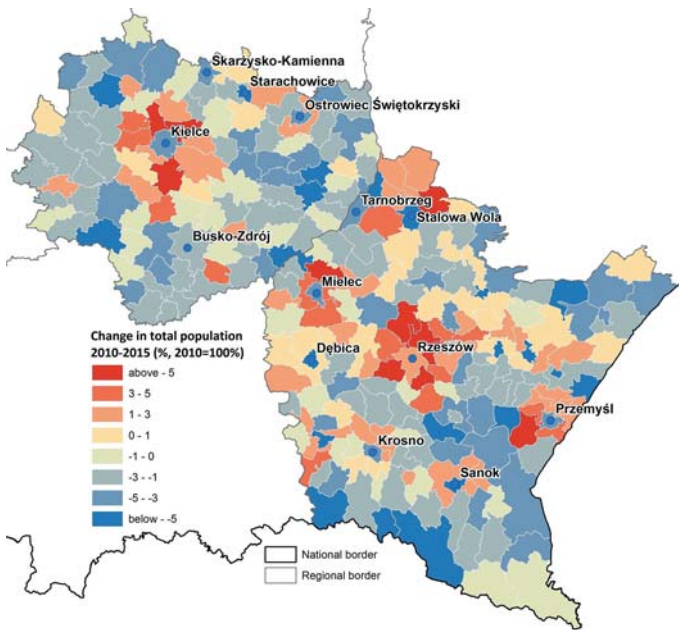


Source: GUS

W perspektywie przestrzennej zmiany w strukturze ludności w obu województwach przebiegają pod hasłem suburbanizacji (wyludnianie się centrum i rozwój strefy podmiejskiej) oraz wyludnienia obszarów wiejskich.

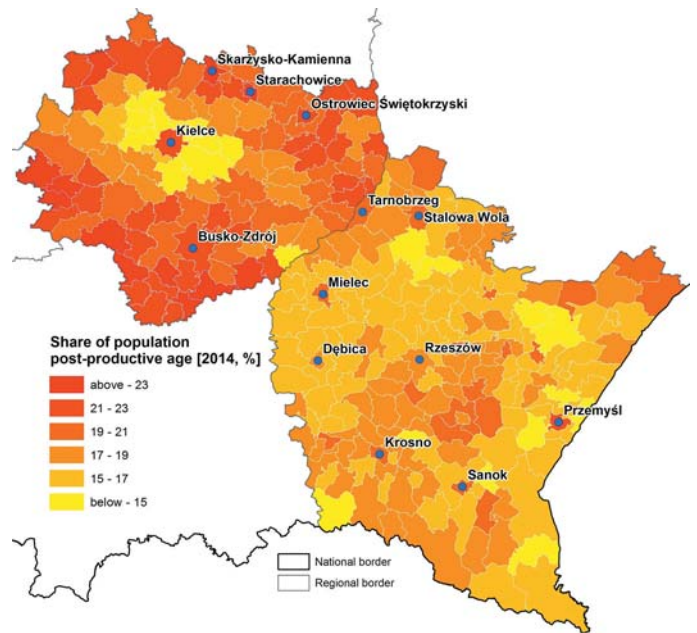
W woj. świętokrzyskim obrazem typowym dla większości gmin jest ogólny spadek liczby ludności oraz wysoki odsetek mieszkańców w wieku poprodukcyjnym, z wyjątkiem terenów podmiejskich wokół Kielc. Jest to odbiciem braku perspektyw ekonomicznych w peryferyjnych częściach regionu, gdzie naturalnemu spadkowi liczby ludności towarzyszy szybki odpływ mieszkańców w kierunku miasta wojewódzkiego albo poza region. Pokazuje również, że wzrost Kielc jest w dużej mierze napędzany przez suburbanizację. Ponieważ młode rodziny wolą mieszkać na przedmieściach, gminy wokół Kielc stały się w woj. świętokrzyskim jedynym obszarem ze wzrostem zaludnienia i stosunkowo niskim odsetkiem osób starszych. W woj. podkarpackim zróżnicowanie przestrzenne zmian demograficznych potwierdza obecność znacznie bardziej policentrycznego systemu miejskiego. Jednak najważniejsze trendy są podobne do tych obserwowanych w woj. świętokrzyskim: najwyższy wzrost liczby ludności jest widoczny na obszarach podmiejskich, a najwyższy spadek, wynikający z odpływu ludności, jest typowy dla peryferyjnych części regionu i dla obszarów wiejskich. Na skutek suburbanizacji doszło do większej koncentracji populacji osób starszych w obu miastach wojewódzkich, co stanowi wyzwanie w kontekście przyszłego planowania infrastruktury publicznej. Może to również wskazywać na potencjalne trudności związane z niską jakością infrastruktury miejskiej lub problemy o charakterze strukturalnym na rynku mieszkaniowym w miastach, przez co życie na przedmieściach staje się dla młodych ludzi bardziej atrakcyjne. (Rys. 18, rys. 19)

Rysunek 18. Zróżnicowanie przestrzenne zmian liczby ludności w woj. podkarpackim i świętokrzyskim (2010–2015)



Źródło: GUS

Rysunek 19. Odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym w woj. podkarpackim i świętokrzyskim (2014)

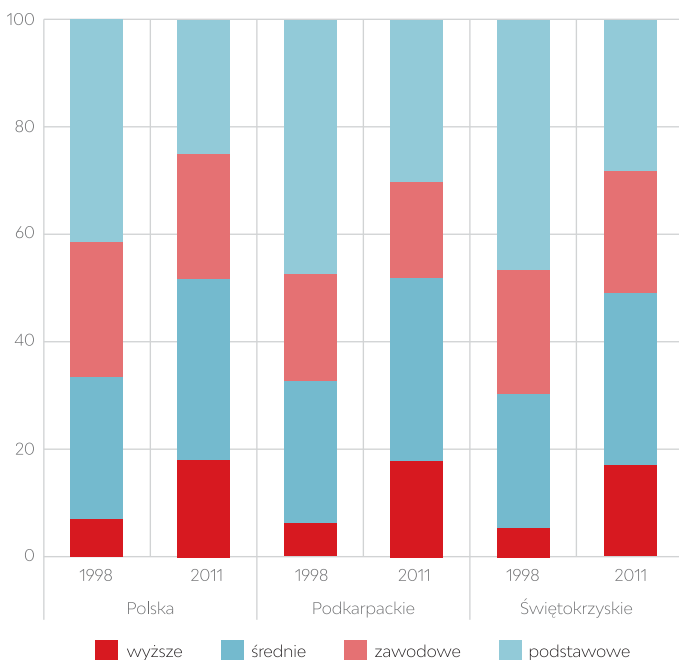


Źródło: GUS

Pod względem poziomu wykształcenia mieszkańców woj. podkarpackie i świętokrzyskie nie odstają od reszty kraju. Podobnie jak w całej Polsce, w obu omawianych regionach dyplomem wyższej uczelni może się poszczycić niespełna 20% mieszkańców, a nieco ponad 20% ma tylko wykształcenie podstawowe. Dane pokazują też radykalną

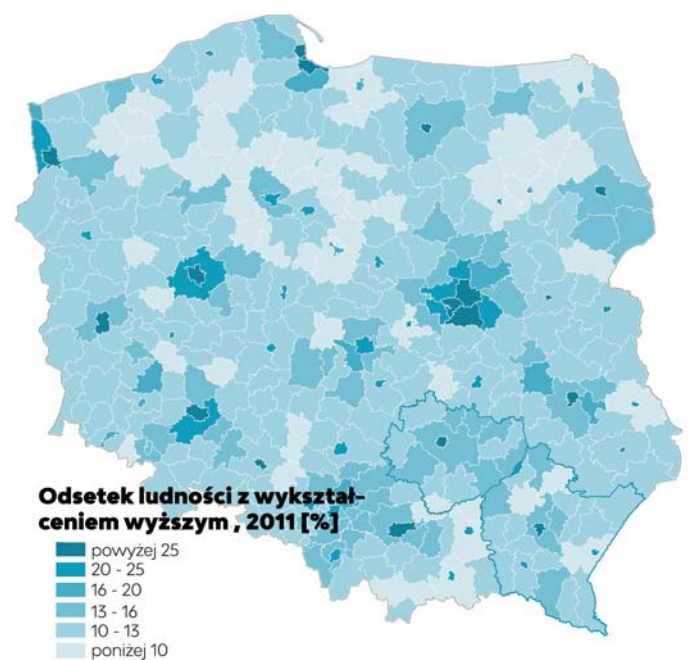
poprawę w poziomie wykształcenia – dotyczy to zarówno dwóch województw, jak i całego kraju. (Rys. 20) Jak można się było spodziewać, największy odsetek osób wykształconych mieszka w miastach. Rzeszów i Kielce wyróżniają się jako obszary, których mieszkańcy są najlepiej wykształceni w skali każdego z województw. (Rys. 21)

Rysunek 20. Struktura ludności według poziomu wykształcenia w roku 1988 i 2011



Źródło: GUS

Rysunek 21. Odsetek ludności z wykształceniem wyższym w powiatach w 2011 roku



Źródło: GUS

Mające strukturalny charakter braki w umiejętnościach mogą się utrzymywać niezależnie od poprawy poziomu wykształcenia ludności.

Pomimo wysokiego poziomu wykształcenia mieszkańców w obu regionach przedsiębiorstwa często mają trudności ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników potrzebnych na rynku. Tak dzieje się na terenach dotkniętych nagłym upadkiem przemysłu albo tam, gdzie mieszkańcy starają się porzucić pracę na roli. Istniejący problem pogłębia się w obliczu braku adekwatnych rozwiązań w placówkach edukacyjnych. Choć system kształcenia i szkolenia zawodowego jest w obu województwach dobrze rozwinięty, często jest to szkolenie stosunkowo niskiej jakości. Częściowym wytłumaczeniem jest fakt, że w trakcie czteroletniego programu kształcenia na szkolenie uczniów w miejscu pracy przewidziano niespełna cztery tygodnie, a sama organizacja zajęć pozostawia wiele do życzenia ze względu na niedostateczne możliwości szkół i firm. To zagadnienie zostało uwzględnione jako jeden z komponentów projektu „Lagging Regions”.

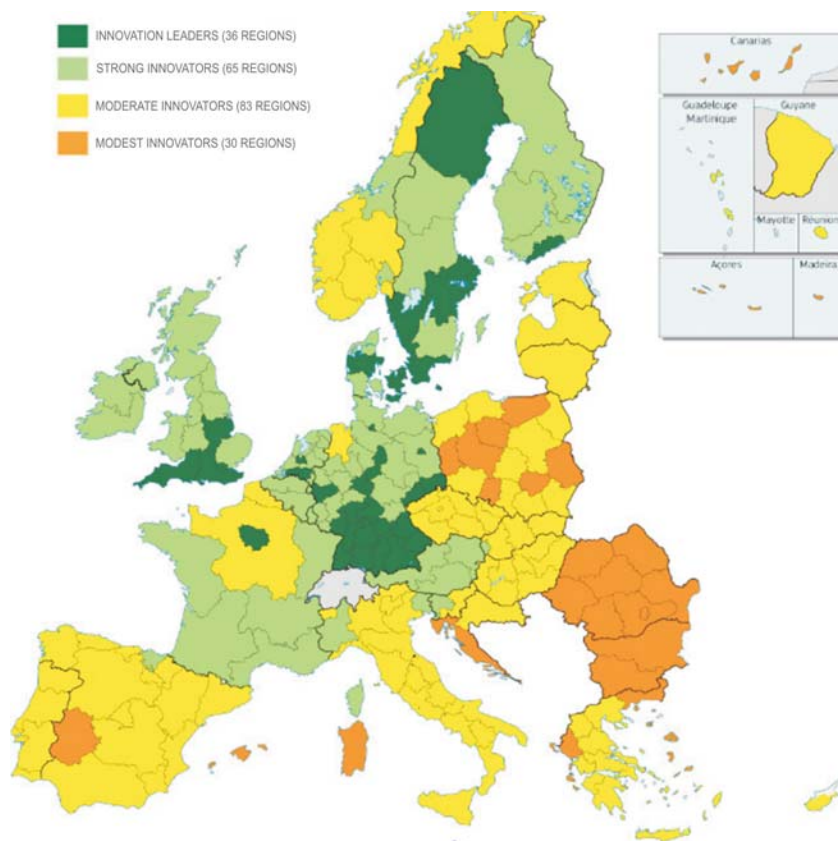
Innowacyjność i przedsiębiorczość

Woj. podkarpackie ma większy potencjał w dziedzinie innowacji, ale oba regiony odczuwają negatywne skutki słabej przedsiębiorczości.

Jak czytamy w opublikowanym przez Komisję Europejską zestawieniu „Regional Innovation Scorecard”,²⁰ potencjał innowacji w woj. podkarpackim jest oceniany jako umiarkowany (przedostatnia kategoria z czterech), a w woj. świętokrzyskim jako słaby (ostatnia kategoria). (Rys. 22) Województwo podkarpackie należy do grupy europejskich regionów, które w latach 2004–2010 najbardziej poprawiły wartość tego wskaźnika; w latach 2010–12 nastąpił regres, ale przez ostatnie cztery lata region osiąga coraz lepsze wyniki w dziedzinie innowacji. W przypadku woj. podkarpackie-

go największym atutem regionalnego systemu innowacji jest wolumen eksportu produktów o średnim i wysokim zaawansowaniu technologicznym, rozwój firmowej działalności B+R, a także wydatki na innowacje poza B+R. Województwo świętokrzyskie również może się pochwalić dość silnym eksportem produktów zaawansowanych technologicznie oraz sporymi osiągnięciami w dziedzinie wyższego wykształcenia, lecz regionalny potencjał innowacji hamują malejące inwestycje w B+R. W obu województwach przeszkodą dla poprawy konkurencyjności jest brak innowacyjnych przedsiębiorców;²¹ spada też liczba MSP wdrażających innowacje w strukturze i procesach organizacyjnych, produktach i procesach – obecnie wskaźnik dla obu regionów jest poniżej wspólnotowej średniej w ujęciu per capita. To istotny problem, ponieważ

Rysunek 22. Regional Innovation Scoreboard 2016



Źródło: Komisja Europejska

²⁰ Zestawienie „Regional Innovation Scoreboard” to regionalna wersja europejskiego opracowania zat. „European Innovation Scoreboard”, zawierająca ocenę wyników poszczególnych europejskich regionów w dziedzinie innowacyjności, w oparciu o ograniczoną liczbę wskaźników takich jak m.in. wydatki na B+R, innowacyjność sektora MSP, wnioski patentowe, innowacje produktowe i procesowe w firmach, itp.

²¹ European Commission (2016) Regional innovation Scoreboard: Regional Profiles – Poland.

przedsiębiorcy stanowią niezbędny element systemu innowacji, wykorzystując pomysły i wynalazki opracowane w instytucjach badawczych lub wielkich firmach i wprowadzając je na rynek. Bez przedsiębiorczości trudno liczyć na to, że innowacje rozruszają regionalną gospodarkę. Mechanizmy ułatwiające komercjalizację innowacji są jednym z komponentów projektu.

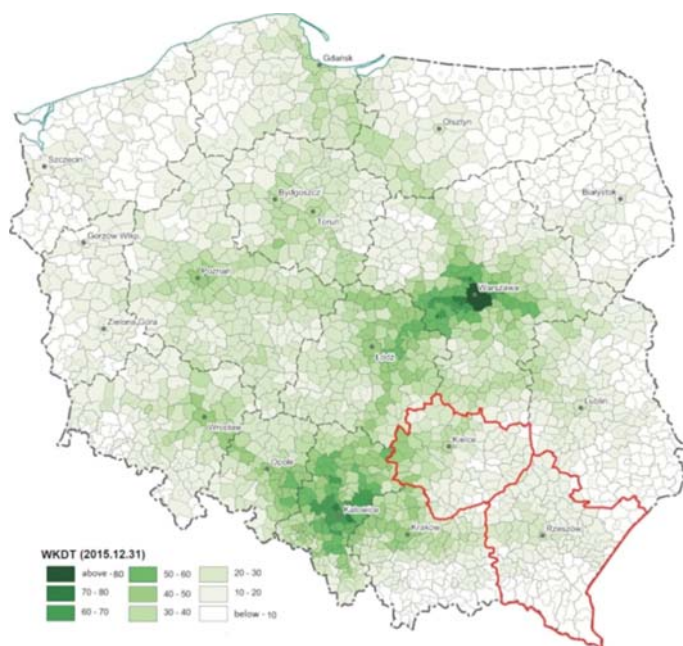
Dostęp do rynków

Obszary na wschodzie Polski znajdują się w gorszej sytuacji ze względu na ograniczony dostęp do rynków. Otwarcie granic na zachodzie kraju postawiło woj. podkarpackie i świętokrzyskie w trudnym położeniu, ponieważ są to regiony znacznie oddalone od chłonnego niemieckiego rynku. Dodatkowo, stosunkowo słabo rozwinięta infrastruktura drogowa i kolejowa nie pomaga w szybkim dotarciu do dużych ośrodków miejskich w Polsce, a znaczące powiązania handlowe z najbliższymi sąsiadami – Ukrainą i Słowacją – nigdy nie zostały rozwinięte.

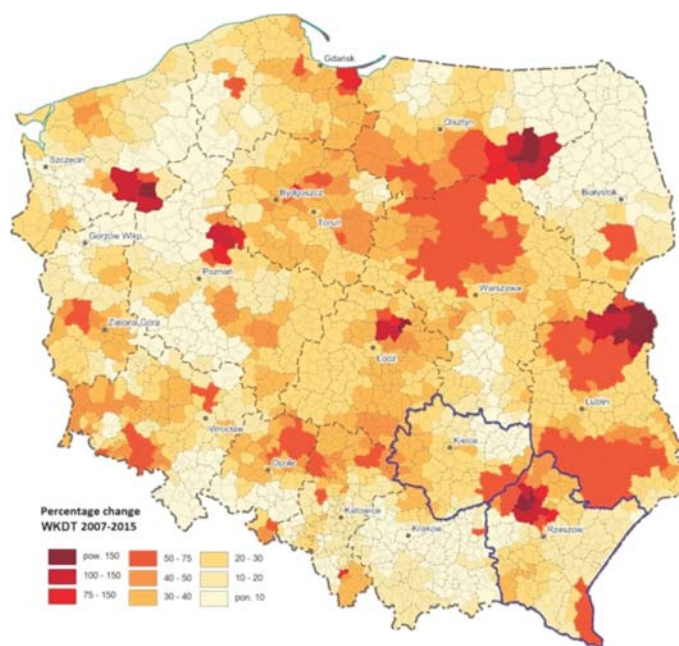
Pomimo obserwowanej w ostatnich latach poprawy woj. podkarpackie i świętokrzyskie wciąż mają słaby dostęp do rynków.

Niedawna realizacja dużych projektów inwestycyjnych znacznie usprawniła połączenia drogowe i kolejowe z dwoma regionami.²² Dla woj. podkarpackiego szczególne znaczenie ma budowa krajowej autostrady A4, zapewniająca znacznie lepsze połączenie na osi wschód-zachód z wielkimi ośrodkami miejskimi takimi jak Kraków i Katowice, a także modernizacja linii kolejowej E-30 relacji Kraków – Lwów. Dostępność komunikacyjna poprawiła się też w istotny sposób dzięki powstaniu nowego mostu na Wiśle w Połańcu, łączącego woj. podkarpackie i świętokrzyskie. Do realizacji wymienionych projektów wykorzystano środki z UE. Jednak z racji swojego położenia geograficznego nawet w obecnej sytuacji woj. podkarpackie i świętokrzyskie nie są w stanie dorównać innym regionom pod względem dostępu do dużych rynków wewnętrznych ani najważniejszego rynku zagranicznego, jakim są Niemcy. (Rys. 23 – rys. 26)

Rysunek 23. Dostępność potencjałowa gmin (koleje)

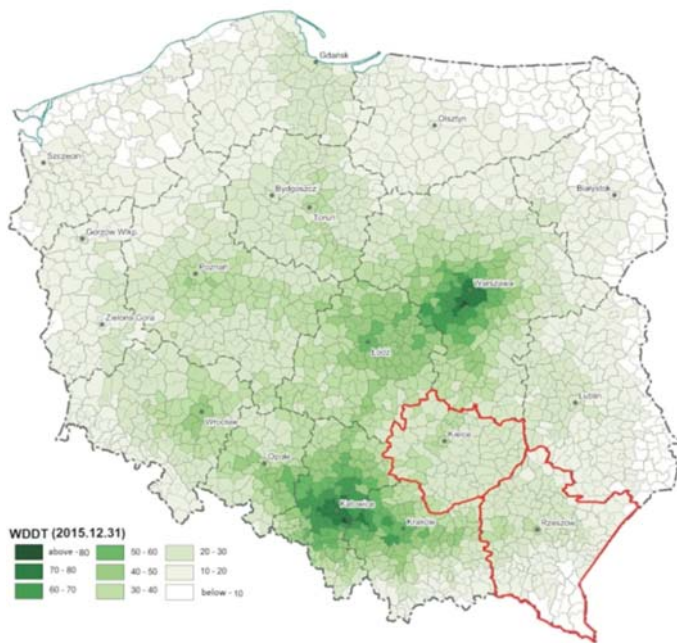


Rysunek 24. Zmiany w dostępności potencjałowej gmin (koleje) (2007–2015)

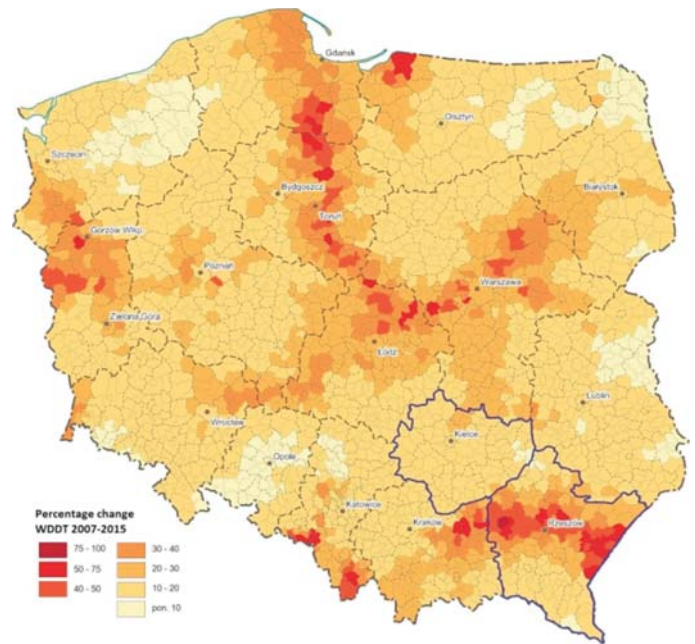


²² Dostępność komunikacyjna jest weryfikowana przy pomocy wskaźnika powszechnie stosowanego w literaturze naukowej. Wartość dla każdego obszaru jest obliczana jako suma ludności wszystkich pozostałych obszarów w danym kraju podzielona przez czas dojazdu do tych obszarów. Więcej szczegółów na temat zastosowanej metodologii można znaleźć w Komornicki T., Rosik P., Stępiak (2014).

Rysunek 25. Dostępność potencjałowa gmin (drogi)



Rysunek 26. Zmiany w dostępności potencjałowej gmin (drogi) (2007-2015)



Źródło: Komornicki T., Rosik P., Stępiak, 2015

Jednak poważne inwestycje finansowe w poprawę dostępności komunikacyjnej regionów powinny być zatwierdzone po starannym przemyśleniu priorytetów, stosownie do ich znaczenia i siły oddziaływania. Dzięki wielkiemu programowi inwestycyjnemu realizowanemu w ostatnich latach przy współfinansowaniu z UE Polska ma obecnie dość dobrze rozwinięty system transportowy. Obecnie podróż z Rzeszowa do Krakowa trwa w przybliżeniu dwie godziny, do Warszawy czy Wrocławia cztery, do Berlina siedem, a do Hanoweru czy Hamburga dziesięć. Kolejne inwestycje będą prawdopodobnie skutkować niewielką oszczędnością czasu, uzyskaną za bardzo wysoką cenę. Poza tym trudno wyrokować, czy rzeczywiście wpłyną na poprawę potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw w regionach słabiej rozwiniętych. Być może faktycznie dalsze inwestycje są niezbędne, szczególnie te związane z połączeniami między Rzeszowem i Warszawą, ale mają one sens pod warunkiem, że znacznie skrócą czas podróży.

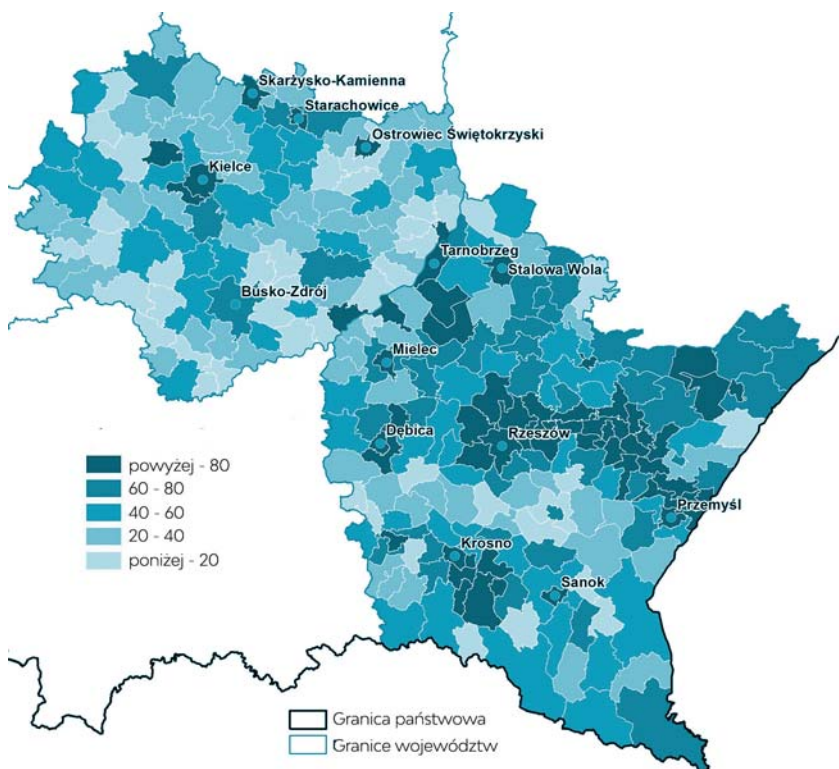
Podstawowa infrastruktura

Inwestycje w budowę i eksploatację podstawowej infrastruktury są ważne, ale nie stanowią warunku wystar-

czającego dla rozwoju. Inwestycje w podstawową infrastrukturę są fundamentem rozwoju gospodarczego i konkurencyjności i nie należy ich ignorować. Zapewnienie dostępu do podstawowej infrastruktury to jedno z kluczowych działań programowych podejmowanych w krajach rozwiniętych w celu wyrównania dystrybucji dobrobytu pod względem geograficznym. Jednak z danych wynika, że w Polsce nawet w regionach określanych jako słabiej rozwinięte podstawowa infrastruktura jest na tyle dostępna, że ewentualne braki w tym zakresie nie powinny być przeszkodą dla rozwoju gospodarczego.

Problemy z sieciami wodno-kanalizacyjnymi w woj. świętokrzyskim i podkarpackim zostały w dużej mierze rozwiązane; potrzeba jeszcze kilku konkretnych, lokalnych inwestycji. W 1990 roku jedną z największych bolączek na obszarach wiejskich był brak sieci wodociągowej i kanalizacji. Dlatego przez ostatnie 10-15 lat priorytetem były inwestycje w infrastrukturę techniczną, w szczególności wodną i sanitarną. W ciągu minionej dekady szybko nadrabiano zaległości, czego dowodem jest coraz większy odsetek ludności mającej przyłącze do sieci kanalizacyjnej. Dostęp do sieci jest naturalnie łatwiejszy

Rysunek 27. Odsetek ludności mającej dostęp do sieci kanalizacyjnej [2014, %]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

na obszarach miejskich, a na niektórych oddalonych obszarach wyzwaniem wciąż jest trudne ukształtowanie terenu. (Rys. 27) Jednak w generalnej perspektywie, po zakończeniu ostatnich inwestycji kwestii braku podstawowej infrastruktury i usług nie można już uznać za przeszkodę dla rozwoju gospodarczego ani w skali kraju, ani regionu; co nie stoi w sprzeczności z potrzebą dodatkowych inwestycji w wybranych lokalizacjach – przede wszystkim w trosce o wyższy standard życia mieszkańców.

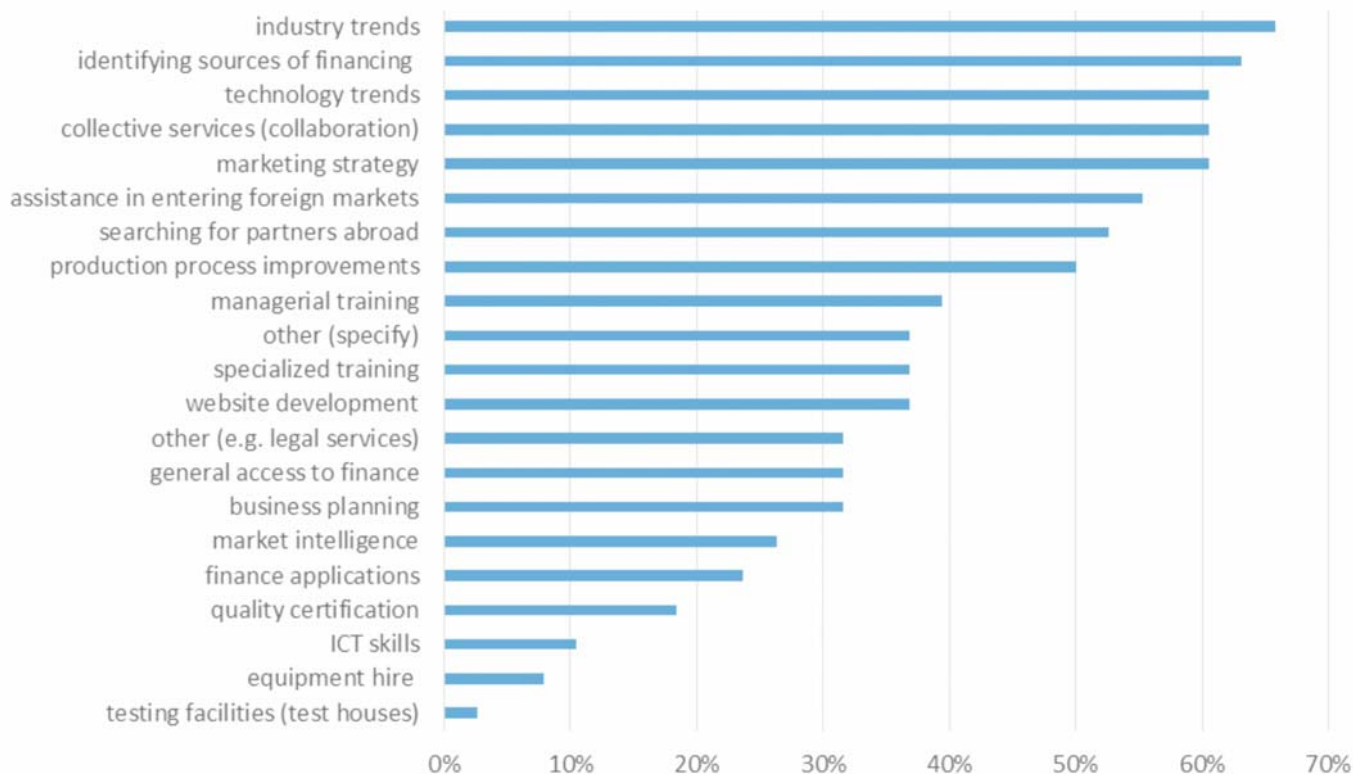
Wsparcie dla firm

System wsparcia dla firm nie jest co prawda warunkiem koniecznym

do poprawy wyników gospodarczych, ale niewątpliwie pomaga przezwyciężyć lokalne ograniczenia. Nie każde przedsiębiorstwo wymaga tego rodzaju wsparcia. Jednak praktyka uczy, że prowadzenie działalności gospodarczej nie jest łatwym zadaniem i niedoświadczeni przedsiębiorcy często powtarzają te same błędy albo poświęcają wiele czasu i wysiłku na walkę z wyzwaniami o podobnym charakterze. Wówczas w sukurs przychodzą usługi wsparcia dla biznesu, pomagając rozwiązać problemy i zwiększając konkurencyjność lokalnych przedsiębiorstw.

Sądząc po wywiadach przeprowadzonych z przedsiębiorcami w woj. świętokrzyskim i podkarpackim, oferowane w tych regionach tradycyjne wsparcie dla firm nie trafia w potrzeby biznesu. Podczas trzydziestu ośmiu wywiadów przeprowadzonych w obu województwach ustalono, że częstym powodem ograniczonego wzrostu firmy jest niezdolność do umiejętnego umieszczenia produktu na rynku i wyróżnienia się, znalezienia własnej niszy rynkowej albo wyjątkowego atutu, który pozwoli wyprzedzić konkurencję. Dlatego braki wiedzy i umiejętności, które właściciele firm chcą wypełnić przy pomocy oferowanego wsparcia dotyczą raczej usług o charakterze strategicznym, a nie tradycyjnych usług o charakterze operacyjnym, które dzisiaj są dla przedsiębiorców stosunkowo łatwo dostępne. Strategiczne usługi to np. doradztwo co do zmiany modelu prowadzonej działalności, rozwoju nowych produktów, podboju nowych rynków. W ramach pilotażowego projektu „Lagging Regions” zaproponowano nowy model realizacji usług dla biznesu, będący odpowiedzią na występujące w regionach wyzwania.

Rysunek 28. Odsetek firm zainteresowanych różnego rodzaju usługami dla biznesu²³



Źródło: wywiady z przedsiębiorcami (próbą nie jest reprezentatywna)

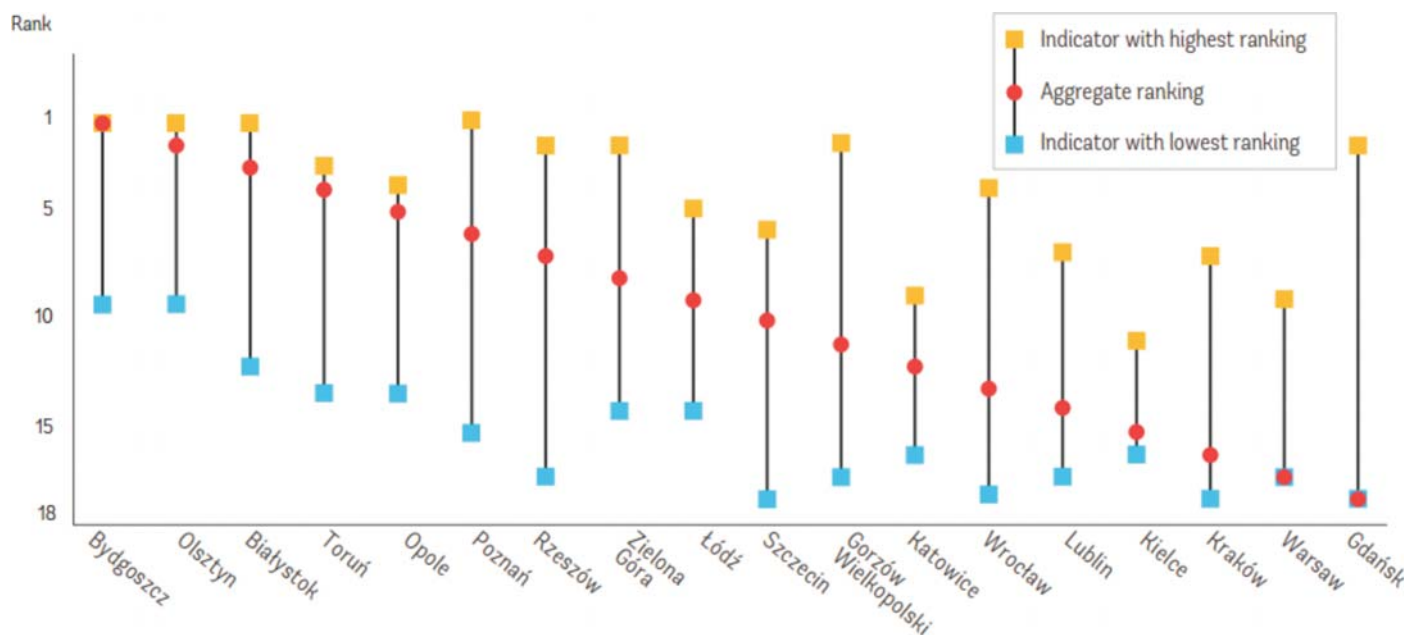
Otoczenie regulacyjne

Z opracowania Banku Światowego zat. „Doing Business” wynika, że zarówno woj. podkarpackie jak i świętokrzyskie mogłyby wiele zyskać na poprawie swojego otoczenia regulacyjnego. Kielce zajmują w rankingu łatwości prowadzenia działalności gospodarczej 15. miejsce z 18 największych miast w Polsce. Stolica woj. świętokrzyskiego szczególnie niekorzystnie wypada pod względem łatwości zakładowania firmy (miejsce 16.) i rejestracji praw

do nieruchomości (miejsce 15.). Rzeszów co prawda uplasował się na 7. miejscu w ogólnym rankingu, ale odstaje in minus pod względem łatwości uzyskiwania zezwoleń na działalność gospodarczą (miejsce 17.). (Rys. 29) W obu województwach są to wyzwania wynikające w dużej mierze ze zbyt niskiej efektywności instytucji; jest to problem do rozwiązania – odpowiedzią jest lepsze wykorzystanie technologii, zarządzanie i koordynacja. Odpowiednie działania przewidziano w ramach pilotażowej inicjatywy „Lagging Regions”.

²³ Badanie nie jest reprezentatywne dla całej populacji firm w regionach; zalecana jest weryfikacja.

Rysunek 29. Wahania pozycji największych polskich miast dla różnych wskaźników w rankingu łatwości prowadzenia działalności gospodarczej („Doing Business”)



Źródło: Bank Światowy 2015

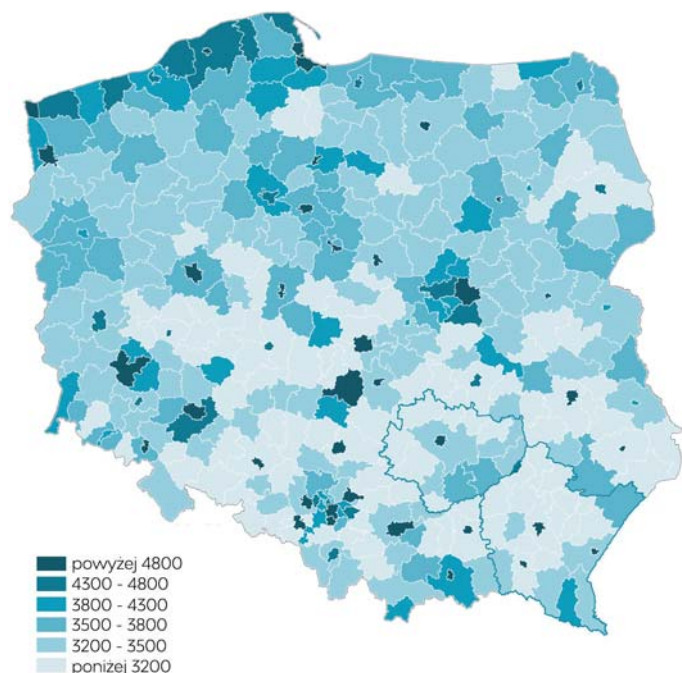
Potencjał samorządu

Lokalne władze samorządowe mają do odegrania ważną rolę w promowaniu rozwoju gospodarczego w kraju, ale jest to rola wymagająca przygotowania. Uchwalona w 1990 roku ustawa o samorządzie terytorialnym przyznała gminom dodatkowe uprawnienia i dała im niezależny status prawny oraz suwerenność gospodarczą, czego wyrazem jest np. prawo do mienia komunalnego i własnych dochodów, których dopełnieniem mają być transfery z budżetu państwa. Dzisiaj władze lokalne wypełniają wiele obowiązkowych zadań operacyjnych i w dziedzinie inwestycji kapitałowych, których celem jest budowa potencjału gospodarczego na poszczególnych obszarach oraz poprawa warunków życia mieszkańców. Jednak nie wszystkie gminy mają odpowiedni potencjał, aby w pełni wykorzystać posiadane uprawnienia.

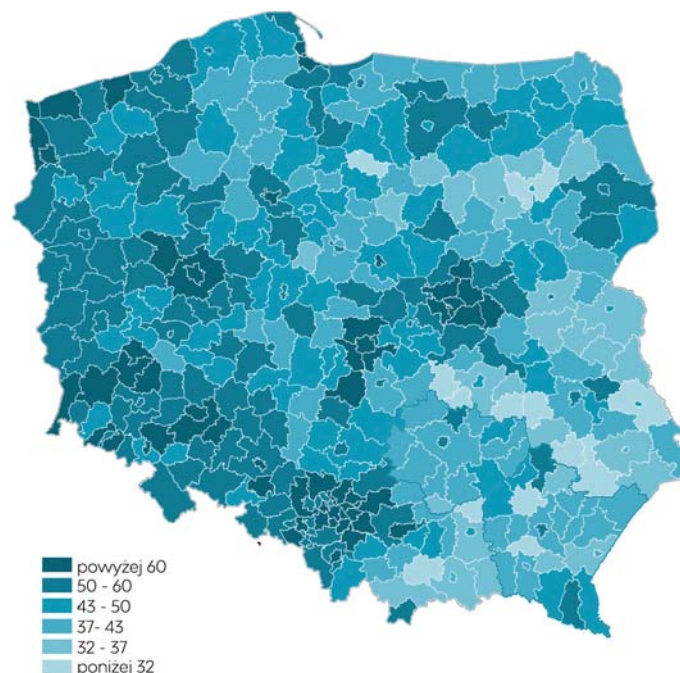
Gminy miejskie mają zdecydowanie więcej zasobów i są bardziej samowystarczalne, co wskazuje na ich

większy potencjał. W dwóch miastach wojewódzkich – Rzeszowie i Kielcach – dochody budżetów lokalnych dochodzą do wysokości 5 000 zł na mieszkańca, co daje im miejsce w gronie najbogatszych gmin w kraju. Pozostałe gminy z tych województw dysponują średnio budżetem w wysokości około 3 000 zł na mieszkańca, co stawia je na drugim końcu skali – wśród najuboższych w kraju. (Rys. 30) Kolejnym przejawem dysproporcji w potencjale fiskalnym na linii miasto-wieś są różnice w poziomie uzależnienia od transferów krajowych. W dużych miastach woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego ponad 50% ogółu dochodów to dochody własne, tymczasem na obszarach wiejskich zazwyczaj ponad 60% ogółu dochodów pochodzi z transferów. (Rys. 31) Gminy miejskie – bardziej samowystarczalne pod względem finansowym i dysponujące większymi budżetami – są w stanie pozyskać i utrzymać lepiej wykwalifikowane kadry, a także tworzyć lepsze programy i wdrażać je na większą skalę i z wyższą jakością: każdy z tych elementów może mieć krytyczne znaczenie dla rozwoju gospodarczego.

Rysunek 30. Dochody budżetowe gmin w ujęciu per capita [2015, PLN]



Rysunek 31. Dochody własne gmin jako odsetek gminnych dochodów ogółem [2015, %]



Źródło: dane GUS

W wyniku analizy konkurencyjności woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego nasuwają się następujące wnioski.

- **W ostatnich latach trajektorie rozwoju dwóch województw oddalają się od siebie.** Województwo podkarpackie dotrzymuje kroku ogólnokrajowej dynamice rozwoju i wykorzystuje posiadaną przewagę konkurencyjną do rozwoju mieleckiego klastra przemysłowego i Doliny Lotniczej na północnym zachodzie regionu. Tymczasem gospodarka woj. świętokrzyskiego do tej pory odczuwa skutki kryzysu z 2008 roku. Być może dlatego, że region stawiał na sektory, które szczególnie mocno ucierpiały (np. tradycyjny przemysł wytwórczy), choć jest to teza do dalszej analizy i weryfikacji. Co ważne, przy coraz gorszej kondycji dawnego okręgu przemysłowego (co pokazują choćby spadające wskaźniki wydajności pracy) nie widać nowych biegunów wzrostu. Opisywane różnice między województwami wiążą się z odmiennością wielu podstawowych uwarunkowań, takich jak atrakcyjność dla zagranicznych inwestorów, trendy demograficzne czy potencjał innowacji.

- **Pomimo różnic w strukturze przestrzennej regionów w obu województwach za gospodarcze centra trzeba uznać miasta.** W omawianych regionach funkcjonują wiodące ośrodki miejskie będące lokomotywami wzrostu: w woj. świętokrzyskim są to Kielce, a w woj. podkarpackim Rzeszów i kilka mniejszych miast położonych w północno-zachodniej części regionu. Obszary wiejskie w obu województwach osiągają słabsze wyniki i charakteryzują się wysokim poziomem ukrytego bezrobocia, głównie ze względu na stosunkowo skromny wkład rolnictwa w wyniki gospodarcze regionów oraz słabe perspektywy rozwoju innych sektorów gospodarczych. O ile trudno liczyć na to, że na obszarach wiejskich zwiększy się potencjał wzrostu, na pewno można zrobić więcej, aby mieszkańcom tych obszarów zaoferować takie możliwości ekonomiczne jakie mają mieszkańcy obszarów miejskich, a także ułatwić rolnikom dostęp do miejskiego rynku, żeby mogli sprawniej komercjalizować swoją działalność i podnosić produktywność.
- **Wyniki gospodarcze obu regionów można poprawić przy stosun-**

kowo niewielkim wysiłku i środkach finansowych, jeżeli skoncentrujemy się na kilku konkretnych czynnikach ułatwiających rozwój.

Na drodze do poprawy potencjału wzrostu i innowacji, a także wdrożenia i komercjalizacji technologii w obu regionach stoi słabo rozwinięta przedsiębiorczość – konsekwencją jest niskie tempo wzrostu wydajności. Nie jesteśmy w stanie zmienić uwarunkowań kulturowych ani demograficznych, ale przecież istnieje szereg czynników, na które możemy mieć wpływ – włączając je jako priorytety do pilotażowej inicjatywy „Lagging Regions”:

- Niepotrzebne bariery regulacyjne utrudniające działalność gospodarczą i rejestrację praw do nieruchomości

mości (często związane z nieefektywnymi procedurami rozpatrywania wniosków lub nieoptymalnym wykorzystaniem technologii) mogą zostać usunięte.

- Usługi wsparcia dla biznesu można dostosować do potrzeb przedsiębiorców. Na przykład zamiast rozwoju ogólnych umiejętności biznesowych można przedsiębiorcom zaoferować pomoc w rozpoznaniu konkretnych trendów rynkowych wpływających na kształt strategii i podejmowanych decyzji.
- Problem brakujących umiejętności można rozwiązać dzięki lepszej koordynacji działań na linii pracodawcy – placówki oświatowe.

Co na temat regionów słabiej rozwiniętych można się dowiedzieć z międzynarodowych ustaleń?

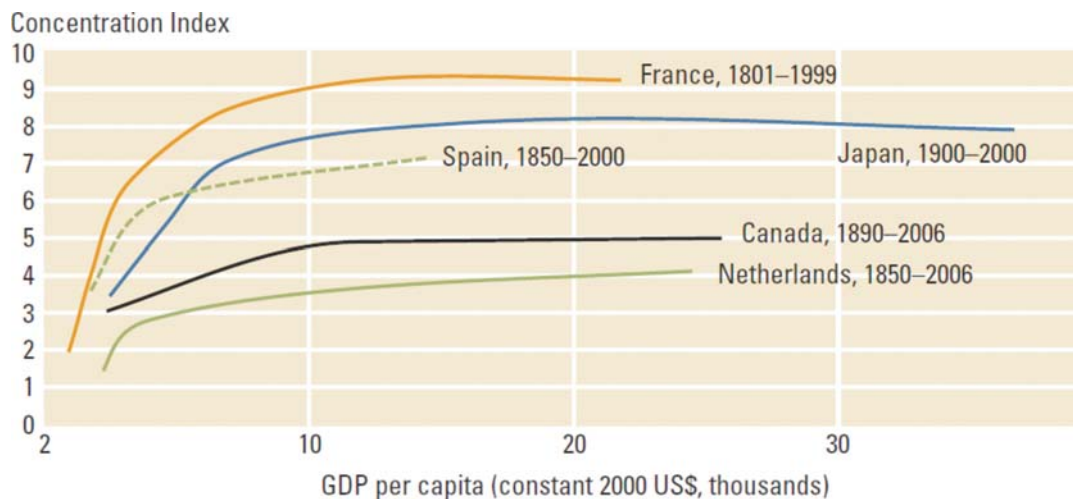
Działalność gospodarcza jest rozłożona nierównomiernie, wraz z rozwojem dochodzi do koncentracji produkcji w miastach i wiodących regionach poszczególnych krajów.

Urbanizacja jest najsilniej odczuwalna na poziomie lokalnym, gdzie objawia się szybkim wzrostem dysproporcji pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi. Proces urbanizacji w większości przypadków osiąga końcowy etap jeszcze zanim dane państwo dojdzie do poziomu kraju o średnim dochodzie. Przy PKB w wysokości 3 tysięcy euro na mieszkańca miasta dominują pod względem konsumpcji, powyżej tego poziomu tempo wzrostu dysproporcji pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi traci dynamikę.

Na szczeblu krajowym działalność gospodarcza ma również tendencję do koncentracji w tzw. „regionach wiodących”, gdzie można zaobserwować gospodarczy efekt zagęszczenia. Początkowo proces zachodzi dość gwałtownie, ale po osiągnięciu przez kraj wskaźnika PKB na mieszkańca w wysokości 8.500 – 13.000 euro rozziw między regionami otwierającymi i zamykającymi stawkę utrzymuje się zazwyczaj na stabilnym poziomie. Co ważne, globalne dane wskazują, że nie powinniśmy się spodziewać wyrównania rozwoju gospodarczego w wymiarze geograficznym ani w skali lokalnej, ani krajowej – nawet w państwach o wysokim poziomie za-
możności.²⁴ (Rys. 32)

²⁴ World Bank (2008) World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.

Rysunek 32. Globalne trendy lokalnej koncentracji produkcji gospodarczej (przebieg historyczny)



Źródło: Bank Światowy, 2008

Konwergencja w poziomie życia i dobrobytu ludności jest możliwa, ale zazwyczaj wymaga sporo czasu.

W państwach, które osiągnęły status kraju o wysokich dochodach lokalne dysproporcje w wielkości konsumpcji i dostępie do usług pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi są już najczęściej dużo mniejsze. Regionalne dysproporcje w wysokości dochodów też da się zniwelować, ale proces ten trwa znacznie dłużej. Ogólnie rzecz biorąc, profil regionalnych nierówności w poziomie dobrobytu w poszczególnych krajach przypomina kształtem odwróconą literę „U”, tzn. nierówności gwałtownie rosną we wczesnych stadiach rozwoju, zwłaszcza kiedy kraj przeżywa okres szybkiego wzrostu (np. Chiny i inne kraje azjatyckie); a następnie wraz ze wzrostem zaможności kraju regionalne dysproporcje w poziomie dobrobytu stopniowo maleją. (Rys. 33)

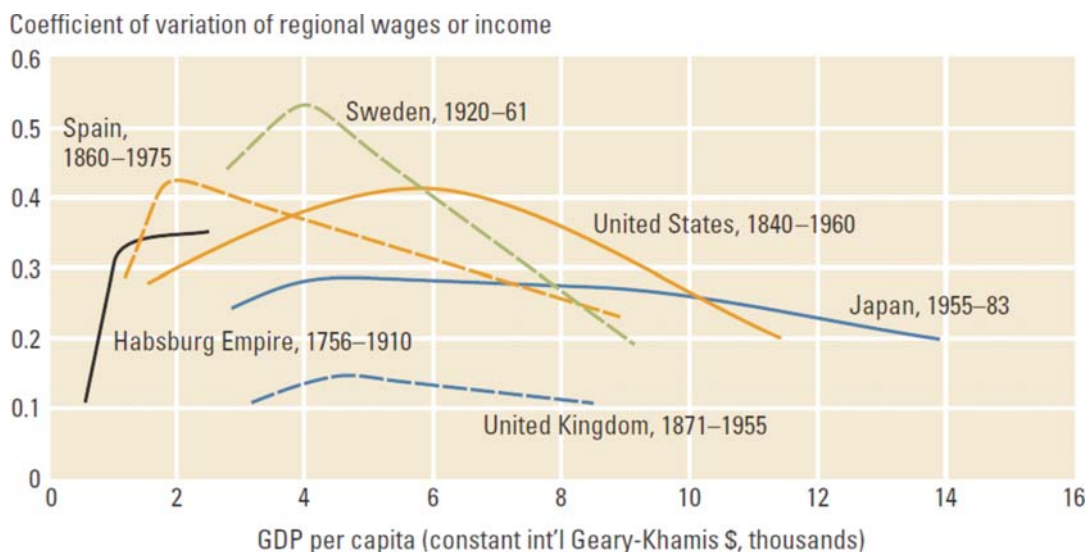
Konwergencja poziomów dobrobytu społecznego w skali ogólnokrajowej i lokalnej powinna być skutkiem zarówno sił rynkowych, jak i interwencji polityczno-programowych.

Wraz z coraz większą koncentracją ludności i działalności gospodarczej na głównych obszarach miejskich stopniowo pojawiają się rosnące koszty kongestii; można je częściowo zniwelować poprzez planowanie i inwestycje infrastrukturalne. Ros-

nące koszty z czasem wymuszają przeprowadzkę niektórych rodzajów działalności gospodarczej do innych dużych miast (dopóki tam również nie osiągną punktu nasycenia), a następnie do miast drugiej wielkości. Z biegiem czasu na skutek geograficznej realokacji zasobów (migracji) stopniowo zbliżamy się do punktu równowagi przestrzennej na rynku pracy, tzn. dochodzi do wyrównania realnych dochodów pracowników zarówno pomiędzy różnymi miastami, jak i na linii miasto-wieś. Doświadczenia krajów, w których konwergencja dobrobytu między poszczególnymi regionami oraz między obszarami wiejskimi i miejskimi została osiągnięta uczą, że polityka publiczna ma w tym procesie do odegrania ważną rolę. Zbliżenie na linii wieś-miasto zachodzi głównie poprzez wyrównywanie dostępu do podstawowych usług, co w większości krajów ma miejsce na etapie rozwoju odpowiadającym osiągnięciu dochodów na wyższym średnim poziomie. W skali regionalnej polityka konwergencji może polegać na redystrybucji środków ukierunkowanej na zapewnienie wysokiej jakości usług społecznych w regionach słabiej rozwiniętych z myślą o poprawie mobilności mieszkańców, co w rezultacie powinno sprzyjać wyrównaniu poziomu dochodów i dobrobytu na skutek efektu migracji, czego przykładem może być Japonia.²⁵

²⁵ World Bank (2008) World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.

Rysunek 33. Krzywa w kształcie odwróconej litery „U” pokazująca przebieg dysproporcji w poziomie dobrobytu w skali regionalnej w związku z procesem rozwoju gospodarczego



Źródło: Bank Światowy, 2008

Widoczny w Polsce wzrost dysproporcji między regionami wiodącymi z jednej strony a regionami słabiej rozwiniętymi z drugiej jest zjawiskiem charakterystycznym dla krajów osiągniętych szybki wzrost. Dynamicznie rozwijające się kraje Azji Wschodniej i Europy Wschodniej doświadczyły podobnych dysproporcji między regionami, jaki stał się udziałem Polski w kilku ostatnich dekadach.

W wielu z tych państw działalność gospodarcza nadal koncentruje się na kilku uprzywilejowanych, wiodących obszarach, z efektami aglomeracji generującymi wzrost wydajności, płac i dochodów na mieszkańca. Poza tym, choć pod względem produkcji gospodarczej polskie regiony wciąż się od siebie oddalają, w ciągu ostatniej dekady zmalały ogólne dysproporcje płac i dochodów (choć trzeba zaznaczyć, że nie dotyczy to woj. podkarpackiego ani świętokrzyskiego). Można więc wnioskować, że szczytowy punkt krzywej w kształcie odwróconej litery „U” Polska ma już za sobą.²⁶ Nie zapominajmy, że ostatnie 20 lat to dla polskich regionów prawdziwy „bieg na szczyt”. I choć według niektórych wskaźników „prymusi” wyprzedzili „maruderów” nie można zaprzeczyć, że z nowych perspektyw gos-

podarczych i wzrostu dochodów skorzystali mieszkańcy wszystkich regionów kraju.

Położone w Polsce regiony słabiej rozwinięte nie są żadnym wyjątkiem.

Na skutek procesów rozwojowych w większości krajów pewne obszary zostają w tyle. Zazwyczaj dotyczy to regionów oddalonych od centrum i bez łatwego dostępu do miejsc o dużym zagęszczeniu gospodarczym, przez co takie regiony są słabo zintegrowane z obiegiem gospodarczym wiodących obszarów oraz ich rynkiem pracy, kapitału, dóbr, usług i idei. W rezultacie regiony słabiej rozwinięte notują niższy wzrost i niższą produktywność, wyższe wskaźniki bezrobocia i ubóstwa. Z tego punktu widzenia przypadek woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego należy postrzegać jako naturalną sytuację związaną z procesami rozwojowymi.

To jednak nie oznacza, że region słabiej rozwinięty jest skazany na stagnację.

Choć nierówności przestrzenne są nieuniknione, zwłaszcza na etapie szybkiego wzrostu, nie można ich traktować jako zjawisko przekreślające szanse regionów, które nie nadążają najszybciej rozwijającymi się ośrodkami. Przykłady

²⁶ Na podstawie analizy danych na temat płac w województwach w latach 2004–2014, dostarczonych przez GUS.

z różnych regionów świata uczą, że część peryferyjnie położonych obszarów, a zwłaszcza miast, jest w stanie osiągnąć znaczny wzrost pomimo różnych przeciwności związanych z położeniem geograficznym, czynnikami klimatycznymi i historycznymi zaszłościami. Można tu przywołać takie ośrodki jak Changsha w Chinach czy Gaziantep w Turcji, które pomimo niesprzyjających okoliczności wyrosły na liderów wzrostu gospodarczego w skali swojego kraju, a nawet świata. Oba wymienione miasta leżą na peryferiach terytorium kraju. Gaziantep to miasto w południowo-wschodniej Turcji, w Anatolii – regionie znanym od wieków jako mniej uprzemysłowiony i słabiej rozwinięty od reszty kraju. Podobnie, Changsha jest stolicą chińskiej prowincji niemającej

dostępu do morza, pozbawionej korzyści płynących z dostępu do zagranicznych rynków, które pobudzały rozwój obszarów przybrzeżnych. Jednak dzięki połączeniu polityki krajowej i lokalnej oba miasta udało się zintegrować z szerszym obiegiem gospodarczym, wyeliminować lokalne bariery rozwoju i optymalnie wykorzystać istniejący na miejscu potencjał gospodarczy. (por. załącznik nr 1) Oczywiście nie każdy peryferyjnie położony ośrodek miejski będzie w stanie powtórzyć ten sukces, nie powinno się stawiać wygórowanych oczekiwań. Trudno jednak zaprzeczyć, że eliminując lokalne bariery wzrostu i wykorzystując miejscowy potencjał rozwojowy większość miast może poprawić swoje wyniki gospodarcze dla dobra własnych mieszkańców i okolicznej ludności.

Wsparcie dla regionów słabiej rozwiniętych – założenia koncepcyjne polityki

Polityka rozwoju regionalnego nie powinna stawiać sobie za cel równomiernej dystrybucji działalności gospodarczej na całym obszarze. Globalne doświadczenie uczy, że całkowite ujednoczenie krajobrazu gospodarczego w wymiarze przestrzennym jest mroźną. Decydenci powinni się pogodzić z faktem, że wzrost i działalność gospodarcza koncentrują się tam, gdzie jest większa wydajność. Innymi słowy, celów programowych dla inwestycji w regionach słabiej rozwiniętych nie należy formułować w kategoriach doganiania liderów. Zamiast tego, rozwój i wzrost osiągnięty na danym obszarze należy oceniać – i doceniać – według indywidualnych kryteriów, dostosowując cele do trendów gospodarczych i potencjału każdego regionu. Z drugiej strony, w krajach o dochodach wyższych polityka może i powinna dążyć do spójności prze-

strzennej pod względem wskaźników dobrobytu takich jak wysokość dochodów i dostęp do usług.

Niezależnie od miejsca i systemu władzy za priorytet należy uznać zapewnienie dostępu do podstawowych usług i infrastruktury. Ważne są inwestycje w kapitał ludzki, które – jak dowiedziono – nie tylko poprawiają kondycję regionów słabiej rozwiniętych, ale przede wszystkim przynoszą korzyści ludziom, dając im nowe możliwości. W Brazylii system oświaty w znacznej mierze decyduje o późniejszych losach jednostek, a także o dysproporcjach w rozwoju gospodarczym regionów.²⁷ Inwestowanie w podstawową infrastrukturę i usługi na peryferyjnych obszarach jest niezwykle ważne, gdyż poprawia jakość życia i tworzy warunki niezbędne dla rozwoju człowieka. Samo-

²⁷ World Bank (2008) World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.

rządy w regionach słabiej rozwiniętych są często niedofinansowane, dlatego zapewnienie dostępu do infrastruktury i usług na obszarach słabiej rozwiniętych często wymaga transferów z administracji wyższego szczebla.

Bez usprawnienia otoczenia instytucjonalnego w regionach słabiej rozwiniętych trudno będzie wyeliminować pewne hamulce wzrostu gospodarczego, co z kolei będzie sprzyjać utrwalaniu dysproporcji.

Utrudnienia instytucjonalne to na przykład nieefektywny rynek gruntów, z powodu którego firmy mają kłopot z poprawą wydajności poprzez wybór odpowiedniej lokalizacji i nie mogą korzystać z efektów aglomeracji. Innym przykładem jest system meldunkowy (np. system hukou w Chinach), który ogranicza migrację ludności z terenów o niższej wydajności (głównie wiejskich) na obszary, gdzie wydajność jest wyższa (zazwyczaj obszary miejskie), hamując tym samym rozwój jednostek i w efekcie całej gospodarki.²⁸ Wreszcie, uciążliwe procedury rejestracji firmy i praw do nieruchomości ograniczają wydajność lokalnych firm, które przecież i tak znajdują się w trudniejszym położeniu z racji swojej lokalizacji.

Poprawa dostępności komunikacyjnej ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia integracji obszarów peryferyjnych z gospodarką narodową.

Oznacza lepszy dostęp do rynków dla przedsiębiorstw z regionów słabiej rozwiniętych, a jednocześnie otwiera je na większą konkurencję ze strony przedsiębiorstw z obszarów wiodących, co dla niektórych przedsiębiorstw z regionów słabiej rozwiniętych może być korzystne, ale dla innych groźne. Na poprawę infrastruktury lepiej reagują sektory, które mniej zyskują na efekcie aglomeracji, czyli np. rolnictwo i przetwórstwo produktów rolnych, a także przemysł wytwórczy o dużej pracochłonności. Zdając sobie sprawę z ewentualnych negatywnych skutków lepszej dostępności komunikacyjnej dla części lokalnych firm,

władze mimo wszystko powinny sprzyjać takiej polityce, ponieważ motywuje ona lokalne firmy do inwestycji kapitałowych i nakładów na prace badawczo-rozwojowe w obliczu ostrzejszej konkurencji, a miejscowej ludności otwiera dostęp do tańszych i lepszych towarów i usług.

W regionach słabiej rozwiniętych to miasta dają najwięcej perspektyw szybszego wzrostu.

Sądząc po tureckim Gaziantep i chińskim Changsha (por. załącznik nr 1), nawet w skądinąd słabszym regionie miasta mogą wykorzystać swoje mocne strony i efekty aglomeracji jako paliwo dla wzrostu. Nie należy przez to rozumieć, że chcemy dać pierwszeństwo programom ukierunkowanym na konkretny obszar geograficzny, szczególnie na szczeblu ogólnokrajowym. Przeciwnie – należy do tego typu programów podchodzić z dużą ostrożnością, zważywszy że wiele nie spełniło pokładanych w nich nadziei i oczekiwań. Z prac brytyjskiego ośrodka zajmującego się badaniem lokalnego rozwoju gospodarczego²⁹, a także opracowania Newmark i Simpson³⁰ dowiadujemy się, że bardzo nieliczne inicjatywy programowe ukierunkowane na konkretny obszar geograficzny zakończyły się wymiernym, pozytywnym rezultatem w postaci nowych miejsc pracy. Jeżeli jednak już chcemy rozmawiać o konkretnych programach z tej kategorii powinniśmy je kierować pod adresem ośrodków miejskich; dając samorządom i innym lokalnym interesariuszom jak największe uprawnienia do sterowania rozwojem gospodarczym, o ile tylko dysponują odpowiednim potencjałem i zasobami.

W skali miasta pozytywne rezultaty można osiągnąć za pomocą szerokiego wachlarza różnorodnych programów, ale zawsze warto pamiętać o podstawowych zasadach, tj. „abc” konkurencyjności miast.

Każdy ośrodek miejski funkcjonuje w innym kontekście, więc nie ma jednego uniwersalnego scenariusza na skuteczne wspiera-

²⁸ World Bank (2008) World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.

²⁹ <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/>

³⁰ Newmark, D., & Simpson, H. (2014). Place-based policies; Said School of Business, University of Oxford.

nie lokalnej konkurencyjności. Jednak jak czytamy w niedawno opublikowanym raporcie Banku Światowego zat. „Konkurencyjne miasta dla miejsc pracy i rozwoju: kto? co? I jak?”³¹, dla większości najlepiej funkcjonujących miast można wyodrębnić pewien zestaw cech wspólnych. Otóż miasta te wdrażają zarówno programy adresowane do wszystkich sektorów gospodarki, jak i inicjatywy ukierunkowane na wybrane sektory. Przy wyborze pierwszeństwo mają sektory dóbr wymiennych i branże już zakorzenione w lokalnej gospodarce, a nie marzenia o nowej Dolinie Krzemowej czy kolejnym klastrze biotechnologicznym. Mając świadomość własnych ograniczeń pod względem kompetencji i uprawnień, władze tych miast budują szerokie koalicje, angażując przedstawicieli sektora prywatnego w kształtowanie i realizację polityki. Czerpią korzyści

ze współpracy z organami krajowymi oraz sąsiednimi miastami i regionami. Wreszcie, kładą nacisk na skuteczną realizację: formułują priorytety rozwojowe i wpisują je w plan alokacji budżetowej; tworzą mechanizmy koordynacji, przez co zespoły pracowników samorządowych mogą się skoncentrować na rozwiązywaniu problemów a nie sprawozdawczości; starają się też ułatwiać współdziałanie na przekór istniejącym podziałom urzędowym i administracyjnym. Te i inne pomysły zostały uwzględnione w zainicjowanych przez UE i opracowanych w całej Europie „Strategiach badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji”, lecz trzeba je jeszcze powiązać z alokacją środków finansowych. Takie podejście należy zastosować m.in. podczas realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w unijnym okresie programowania 2014–2020.

Inwestycje unijne w województwach podkarpackim i świętokrzyskim

Absorpcja środków z UE

Oba województwa były w ostatnich latach znaczącymi odbiorcami pomocy oferowanej pod auspicjami wspólnotowej polityki spójności. W latach 2007–2015 w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) (bez programów krajowych i makro-regionalnych) woj. podkarpackie otrzymało 1,2 mld euro funduszy unijnych, natomiast woj. świętokrzyskie 0,8 mld euro. Dodatkowo, 2,4 mld euro przekazano w ramach Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej” (PORPW), który oprócz woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego obejmuje jeszcze trzy inne województwa³². W przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2007–2015 woj. podkarpackie

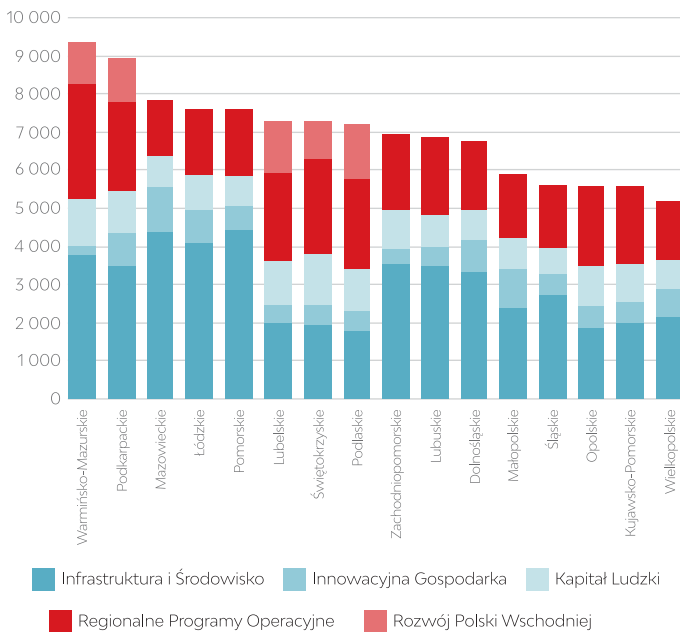
otrzymało drugą co do wielkości kwotę wsparcia z UE w skali wszystkich województw, natomiast świętokrzyskie zajęło miejsce siódme z szesnastu, otrzymując w ujęciu per capita prawie 2000 złotych mniej. (Rys. 34) Jednak w obu regionach otrzymana kwota liczona jako odsetek całkowitej alokacji środków unijnych dla Polski była większa, niż udział każdego z dwóch omawianych województw pod względem liczby ludności lub PKB.

Pod względem geograficznym środki nie były rozdzielane równomiernie na terenie dwóch omawianych województw. Bardziej zurbanizowane i rozwinięte gminy i powiaty otrzymały większy udział środków z UE niż pozostali. Wyjątkowo dużą część funduszy przy-

³¹ World Bank (2015) Competitive Cities for Jobs and Growth: What? Who? And How?

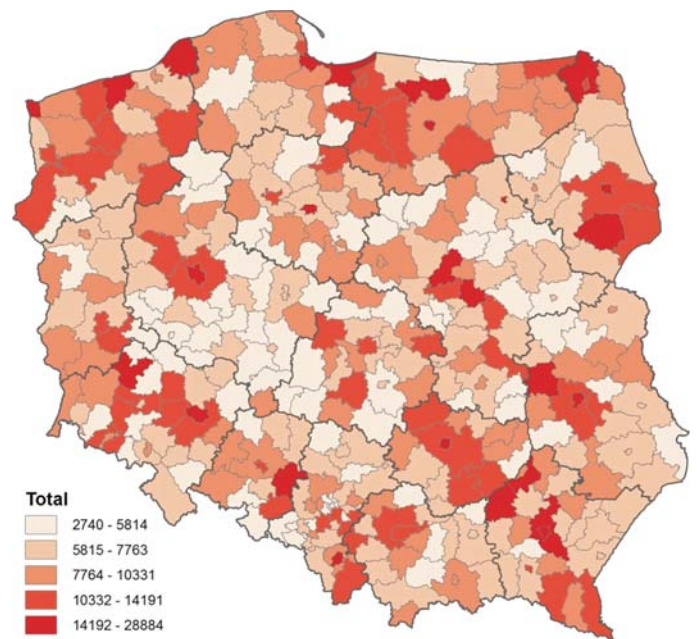
³² W tym przypadku Polska Wschodnia oznacza makroregion obejmujący obszar pięciu województw.

Rysunek 34. Dystrybucja środków UE w ujęciu per capita w okresie finansowania 2007–2013 (w PLN)



Źródło: GUS

Rysunek 35. Fundusze z polityki spójności UE w ujęciu per capita w okresie finansowania 2007–2013 (PLN), NUTS3³³



Źródło: GUS

jęły miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne. Spośród wszystkich województw w kraju, największą dysproporcję w finansowaniu pomiędzy stolicą a resztą terytorium regionu zanotowano w woj. podkarpackim. (Rys. 35) Aglomeracja rzeszowska otrzymała o 1753 zł więcej środków na mieszkańca niż pozostała część województwa. W przypadku woj. świętokrzyskiego jest to czwarte miejsce w kraju (różnica w finansowaniu między stolicą a resztą województwa wyniosła 1410 zł na mieszkańca).

Analiza wsparcia z UE według programu:

- W RPO woj. podkarpackiego lwią część środków została przeznaczona na cele osi priorytetowej II (infrastruktura techniczna) – 1,6 mld zł, a niewiele mniej na cele osi priorytetowej I (innowacyjna gospodarka) – 1,3 mld zł. Największe projekty RPO to inwestycje w sektorze transportu: rozbudowa drogi wojewódzkiej Zagórz – Komańcza (162 mln zł, z czego 129 mln ze środków UE), oraz moder-

nizacja linii kolejowej Rzeszów – Jasło. Z dziesięciu największych projektów współfinansowanych ze środków UE aż dziewięć dotyczyło właśnie sektora transportu. (Por. załącznik nr 2, tabela 7) Beneficjentem kilku dużych projektów był Uniwersytet Rzeszowski (Centrum Innowacji i Transferu Wiedzy Techniczno-Przyrodniczej oraz Przyrodniczo-Medyczne Centrum Badań Innowacyjnych).

- W RPO woj. świętokrzyskiego lwią część środków została przeznaczona na cele osi priorytetowej III – transport – niemal 200 mln euro, następną w kolejności była oś priorytetowa I (rozwój przedsiębiorczości) oraz II (wspieranie innowacji) – w przybliżeniu 125 mln euro. Z dziesięciu największych projektów współfinansowanych ze środków UE siedem dotyczyło sektora transportu. (Por. załącznik nr 2, tabela 8) Inwestycje transportowe miały na celu głównie poprawę połączeń między peryferyjnymi obszarami a stolicą regionu: była to m.in. modernizacja regionalnych dróg

³³ Na mapach nie uwzględniono środków unijnych w 100%, ponieważ znacznej części finansowania nie da się rozdzielić pod względem geograficznym – dotyczy to np. wielkich projektów infrastrukturalnych w sektorze transportu.

szybkiego ruchu i drugorzędnych, a także poprawa przepustowości na kolei. Wśród innych dużych projektów trzeba wymienić dokapitalizowanie wojewódzkiego funduszu pożyczkowego, rewitalizację zabytkowego Śródmieścia Kielc, a także rozbudowę infrastruktury informatycznej JST.

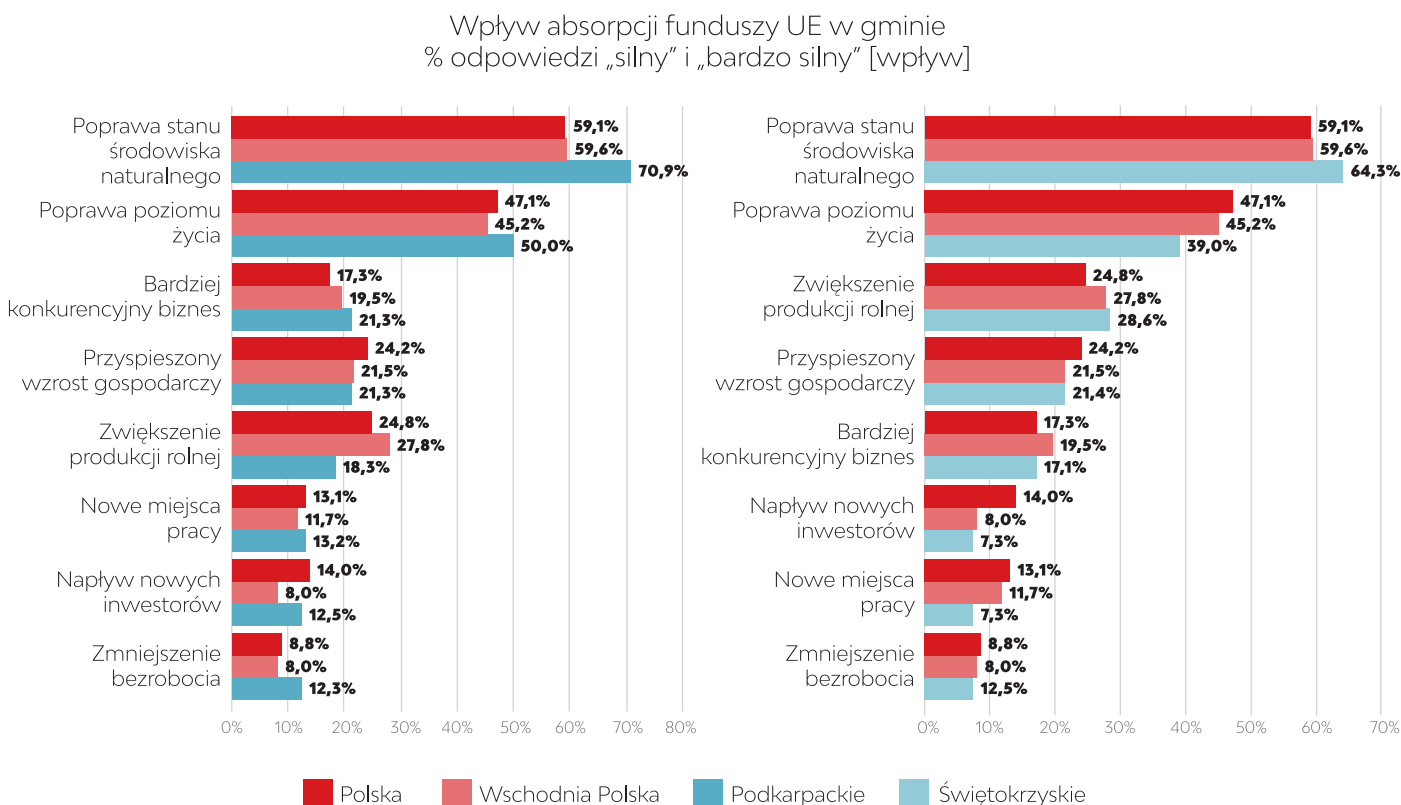
- W makroregionalnym programie „Rozwój Polski Wschodniej” (PORPW) blisko połowa projektów i ponad jedna trzecia środków to cele osi priorytetowej „Nowoczesna gospodarka”, czyli usługi wspierające innowacje i rozwój infrastruktury uczelni wyższych. W ramach osi „Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego” zrealizowano jeden duży projekt – sieć szerokopasmową – na terenie całej Polski Wschodniej. Dodatkowo, znaczące fundusze przeznaczono na inwestycje związane z transportem w ramach osi III (komunikacja zbiorowa w miastach wojewódzkich) i osi IV (projekty drogowe). Projekty w ramach osi priorytetowej „Zrównoważona turystyka” koncentrowały się przede wszystkim na budowie tras rowerowych.

Efekty polityki spójności w woj. podkarpackim i świętokrzyskim

Trudno jest znaleźć rzetelną i wiarygodną metodologię oceny skutków polityki spójności dla woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego. Brak konwergencji gospodarczej może być uznany za dowód klęski prowadzonej polityki. Ale jak już wcześniej wspomniano, w świetle międzynarodowych doniesień i ustaleń taki osąd polityki spójności byłby niesprawiedliwy. W rzeczywistości praktycznie nie da się oddzielić wpływu inwestycji unijnych od pozostałych czynników na poziomie regionalnym. Zatem możliwa jest jedynie albo ocena konkretnych interwencji, albo interpretacja opinii dotyczących ogólnych skutków oddziaływania.

Zdaniem gminnych urzędników samorządowych uczestniczących w ankiecie, wpływ inwestycji wspólnotowych na lokalną gospodarkę okazał się raczej znikomy. Zarówno w woj. świętokrzyskim, jaki i podkarpackim tylko jedna piąta gmin wskazała na silny

Rysunek 36. Jak samorzady gminne postrzegają skutki oddziaływania środków z UE

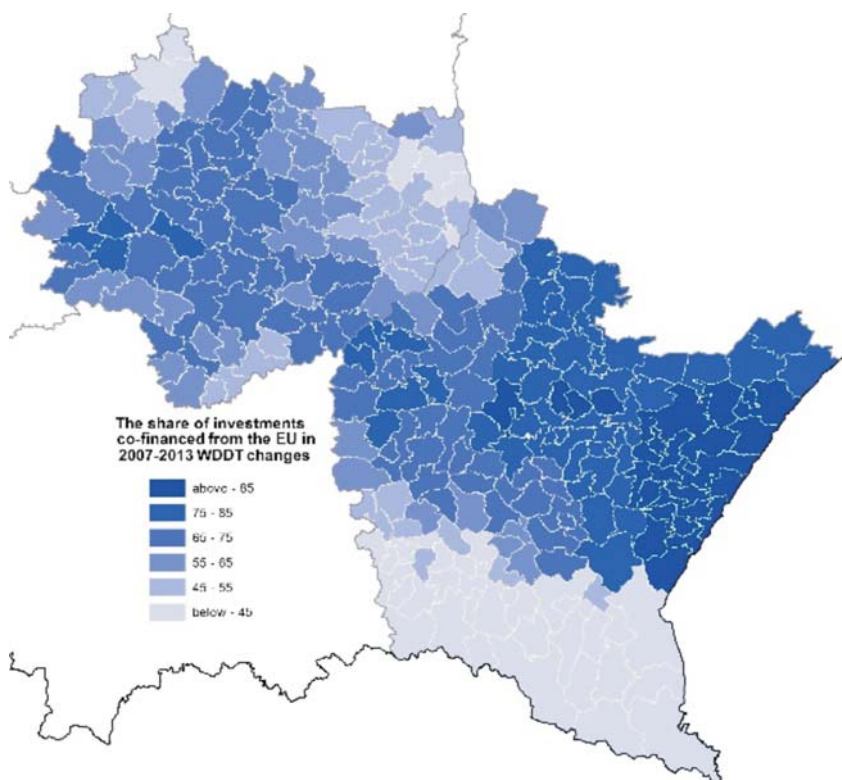


Źródło: Ankieta przeprowadzona wśród gmin przez EUROREG (2013)

wpływ inwestycji unijnych na wzrost gospodarczy. Podobny odsetek respondentów w gminach wskazał na poprawę konkurencyjności firm, choć w woj. podkarpackim odsetek takich odpowiedzi był wyższy. Wreszcie, zaledwie jedna na

dziesięć ankietowanych gmin uznała, że wsparcie z UE przyczyniło się do pozyskania inwestorów lub powstania nowych miejsc pracy. (Rys. 36)

Rysunek 37. Zmiany w dostępności komunikacyjnej w wyniku wsparcia z UE (lata 2007–2015)



Źródło: Oszacowanie... 2015

Przechodząc do konkretnych interwencji, na konto inwestycji unijnych można zapisać poprawę dostępności komunikacyjnej regionów słabiej rozwiniętych, ale potencjalny wpływ tej poprawy na wyniki gospodarcze nie jest znany. Poprawa dostępności komunikacyjnej dotyczy przede wszystkim północnej i środkowej części Podkarpacia wzdłuż autostrady A4, natomiast w woj. świętokrzyskim obejmuje większość regionu w biegu drogi ekspresowej S7. Najbardziej znaczącą poprawę pod tym względem odnotowano na wschodnich rubieżach woj. podkarpackiego, gdzie wyniki gospodarcze utrzymują się na dość niskim poziomie. (Rys. 37) Jak zaznaczono wcześniej, dowodzi to, że poprawa dostępności komunikacyjnej niekoniecznie wywiera istotny wpływ na lokalną sytuację gospodarczą: albo dlatego, że prowadzi do wypierania lokalnego biznesu z rynków w wyniku wzrostu konkurencji, albo po prostu dlatego, że w skali kraju osiągnięte zyski w dostępie do rynków są zbyt mało znaczące, aby doprowadzić do istotnych zmian gospodarczych.

Podsumowanie i wnioski na temat polityki UE wobec regionów słabiej rozwiniętych

Oceniając efektywność inwestycji i decydując o podziale środków nie należy się kierować celami konwergencji gospodarczej. Na chwilę obecną brakuje jednoznacznych wniosków co do wpływu inwestycji UE na długoterminowy potencjał gospodarczy regionów. Jest jednak jasne, że cel w posta-

ci długoterminowej konwergencji pod względem PKB na mieszkańca jest chybiony. Zamiast porównywać tempo wzrostu gospodarczego, dokonując oceny inwestycji na rzecz spójności powinniśmy się koncentrować na wskaźnikach wzrostu w ujęciu bezwzględnym, ponieważ odzwierciedlają one uwarunkowa-

nia poszczególnych regionów. Ponadto większy nacisk należy położyć na rolę polityki spójności w poprawie jakości życia w regionach słabiej rozwiniętych. Będzie to zachętą do kolejnych inwestycji w modernizację miast, ochronę siedlisk przyrodniczych i promowanie zrównoważonego rozwoju.

UE powinna oficjalnie przyznać, że priorytet mają inwestycje na obszarach miejskich oraz poprawa dostępu do usług miejskich i rynków dla obszarów wiejskich. Rzeczywisty podział środków silnie preferuje obszary miejskie, dzieje się to jednak nie w sposób zaplanowany, lecz wynika przede wszystkim z większej zdolności władarzy miast do absorpcji funduszy unijnych. Teoria i międzynarodowe doświadczenia, a także trendy wzrostu gospodarczego w leżących w Polsce regionach słabiej rozwiniętych wskazują, że to właśnie inwestycje w obszary miejskie dają większe prawdopodobieństwo efektów w postaci wzrostu i korzyści dla beneficjentów.

W przeszłości Polska odniosła wiele korzyści z inwestycji w połączenia komunikacyjne między regionami, lecz w przyszłości priorytet należy przenieść na połączenia lokalne, z naciskiem na zrównoważony transport. Największe projekty współfinansowane przez UE w ostatnich latach dotyczyły właśnie transportu, co jest zbieżne z teoretycznymi założeniami badaczy i międzynarodowym doświadczeniem. Jednak z perspektywy polskich regionów dodatkowe korzyści z tych projektów będą w przyszłości ograniczone, ponieważ czas podróży nie ma już potencjału na bardzo dużą poprawę. Dlatego należy przekierować uwagę na inwestycje poprawiające połączenia komunikacyjne w obrębie poszczególnych regionów, a także zaoferować mieszkańcom obszarów wiejskich lepszy dostęp do miejskich rynków i zatrudnienia w oparciu o różne środki transportu (podejście multimodalne). Ma to szczególne znaczenie w przypadku woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego z uwagi na duże rozmiary ukrytego bezrobocia w rolnictwie. Dodatkowo, lepsze po-

łączenia komunikacyjne pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi (rynek) mogą sprzyjać dalszej komercjalizacji w rolnictwie. Inwestycje lokalne są zazwyczaj znacznie tańsze od projektów dla głównych korytarzy krajowych i wywierają bardziej bezpośredni wpływ na sytuację ekonomiczną mieszkańców.

Punkt ciężkości inwestycji na obszarach słabiej rozwiniętych należy przenieść z podstawowej infrastruktury na edukację i zdrowie. Doświadczenia międzynarodowe dotyczące rozwoju pokazują, że podstawowa infrastruktura i usługi (oraz ich podbudowa instytucjonalna) mają największe znaczenie na początkowych etapach rozwoju, natomiast w późniejszych stadiach kluczową rolę odgrywa kapitał ludzki. Według najnowszych analiz Banku Światowego poświęconych modelom wzrostu w 750 największych miastach świata kapitał ludzki i innowacyjność są ważnymi determinantami wzrostu dla miast o wyższych średnich i wysokich dochodach, ale nie w przedziale niskich dochodów.³⁴ Odnosi się to w szczególności do tych krajów i regionów, których celem jest przejście z modelu gospodarczego w przedziale średnich dochodów, gdzie wzrost wydajności odbywa się poprzez absorpcję technologii, do modelu gospodarczego o wysokich dochodach, gdzie wzrost wydajności odbywa się poprzez innowacje. W regionach słabiej rozwiniętych w Polsce dostęp do podstawowych usług i infrastruktury jest już na wystarczającym poziomie, głównie dzięki inwestycjom unijnym ostatniej dekady. Przy obecnym poziomie rozwoju tych województw dalszy wzrost i awans do przedziału wysokich dochodów będzie wymagać innowacyjności. Dlatego większą uwagę należy zwrócić na inwestycje w edukację, opiekę zdrowotną i inne formy rozwoju kapitału ludzkiego i infrastruktury innowacji, niż na zapewnienie dostępu do podstawowych usług.

Programy rozwoju sektora prywatnego ukierunkowane na konkretny obszar geograficzny powinny się rozpocząć angażowaniem lokalnych

³⁴ World Bank (2015) Competitive Cities for Jobs and Growth: What? Who? And How?

aktorów i budowaniem ich potencjału. Generalnie polityka ukierunkowana na konkretny obszar geograficzny nie przynosi efektów, choć zdarzają się wyjątki od tej reguły. Cechą charakterystyczną miast, które pomimo przeciwności odniosły sukces jest prowadzenie na szczeblu lokalnym polityki opartej na integracji, włączaniu interesariuszy do współpracy i rzetelnej wymianie informacji. Często powstają w nich szerokie koalicje złożone z wielu interesariuszy, a urzędnicy samorządowi mają szerokie horyzonty i wysokie kompetencje.³⁵ Można więc domniemywać, że powodzenie programów ukierunkowanych na konkretny obszar geograficzny wymaga oddania głosu podmiotom lokalnym – to one powinny kierować programem i realizować go w oparciu o koordy-

nację i wspólne ustalanie priorytetów inwestycyjnych. Jednak po pierwsze i najważniejsze, trzeba zainwestować w zdolność podmiotów lokalnych do tworzenia i wdrażanie inicjatyw rozwoju gospodarczego nie indywidualnie, ale z udziałem wielu zaangażowanych podmiotów. Przykładem mogą być takie inicjatywy jak wspieranie formalnych platform dialogu publiczno-prywatnego, szkolenia, poprawa praktycznego planowania i budżetowania, większa przejrzystość i odpowiedzialność organów zarządzających oraz optymalizacja struktur organizacyjnych pod kątem skutecznej realizacji projektów. Doskonałą okazją do wdrożenia takiego podejścia są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne wprowadzone w okresie programowania 2014–2020 w ramach polityki spójności UE.

³⁵ Doner, R. F., & Schneider, B. R. (2016). The Middle-Income Trap. *World Politics*.

Załącznik nr 1. Konkurencyjne miasta w słabiej rozwiniętych regionach

Gaziantep, Turcja

Trzydzieści lat temu Gaziantep było średniej wielkości miastem leżącym w słabo rozwiniętym regionie Turcji. Było słabo zintegrowane z dynamicznie rosnącą gospodarką zachodniego wybrzeża, a w okolicy nie było zasobów takich jak bogactwa naturalne czy żyzna ziemia uprawna, które mogłyby dać impuls gospodarce. Dla większości mieszkańców Gaziantep życiowym celem była wyprowadzka z miasta na wybrzeże.

Dzisiaj pod względem gospodarczym Gaziantep należy do najszybciej rozwijających się miast świata. Kluczem do dobrobytu okazał się eksport. Swoją sukces gospodarczy miasto oparło na rodzimych zakładach produkcyjnych przemysłu lekkiego, które obecnie prowadzą zbyt w około 175 krajach. Liczby robią wrażenie: ludność miasta wzrosła z 600.000 w 1990 roku do niemal 2 milionów obecnie; a eksport towarów zwiększył się na przestrzeni jedenastu lat aż dziesięciokrotnie – z 620 mln USD w 2002 roku do 6,2 mld USD w roku 2013. Na ulicach widać oznaki dobrobytu, a samo Gaziantep każdego roku przyciąga dziesiątki tysięcy przybyszów. Miejsce, które kiedyś było nieco zapomnianym zakątkiem kraju przekształciło się w międzynarodowe centrum przemysłu wytwórczego, staje się też popularne wśród turystów.

W przypadku Gaziantep droga do dobrobytu nie była zawsze prosta, a sukces ma swoją cenę. Miasto wykorzystało sprzyjające uwarunkowania wywołane decyzjami rządu centralnego, zwłaszcza w kontekście liberalizacji handlu oraz krajowych inwestycji w infrastrukturę. Model wzrostu napędzany eksportem produkcji przemysłu lekkiego nie miałby racji bytu bez korzystnego położenia geograficznego i wcześniej istniejących szlaków handlowych. Jednak najważniejszą rolę w wykorzystaniu tych pozy-

tywnych czynników dla dobra miasta odegrali lokalni interesariusze.

Miejscowi liderzy postawili na tworzenie odpowiedniego otoczenia biznesu sprzyjającego powstawaniu i rozwojowi przedsiębiorstw, promując zróżnicowany pakiet inicjatyw. Kolejni prezydenci miasta lobbowali w rządzie za inwestycjami na rzecz poprawy klimatu inwestycyjnego, współpracowali w celu zmniejszenia biurokracji i obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw oraz zapewnienia odpowiedniej infrastruktury ułatwiającej produkcję i dostęp do rynku. Nie można pominąć faktu, że z racji swojego położenia w południowo-wschodniej Anatolii Gaziantep ma przewagę w postaci stosunkowo niskich kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, w tym tańszych gruntów i pracy.

Ważnym, a może nawet kluczowym elementem sukcesu gospodarczego miasta okazały się tzw. zorganizowane strefy przemysłowe (ZSP). Zlokalizowane w odległości 15 kilometrów od miasta, ZSP mieszczą ponad tysiąc przedsiębiorstw zatrudniających z górą 100.000 pracowników. ZSP skupiają w jednym miejscu firmy, które wcześniej było rozproszone na dużym obszarze, oferując im takie udogodnienia jak: wysokiej jakości infrastruktura (energia, oczyszczanie ścieków), system jednego okienka/przyspieszony tryb wydawania zezwoleń, klastry zrzeszające podmioty gospodarcze o zbliżonym profilu, wreszcie efektywny i mniej zbiurokratyzowany system wzorowany na sektorze prywatnym. Obecnie funkcjonują cztery zorganizowane strefy przemysłowe, piąta jest w budowie, a szósta (większa od pięciu pozostałych razem wziętych) ma powstać na południowo-zachodnich rubieżach miasta, bliżej śródziemnomorskich portów. ZSP oparte na obowiązujących w Turcji przepisach istnieją na terenie całego kraju, ale te działające w Gaziantep odniosły znacznie większy sukces niż ich zarządza-

ne przez rząd odpowiedniki w takich miejscowościach jak Adana czy Mersin. Kluczem do sukcesu jest model oparty na sektorze prywatnym: inicjatorem powstania ZSP w Gaziantep była Izba Przemysłowa, która utworzyła nowy podmiot prawny zajmujący się nabywaniem gruntów i rozdzielaniem działek między przedsiębiorstwa, podmiot może grunt odebrać, jeśli nie jest on wykorzystywany w produktywny sposób. Przedsiębiorstwa wniosły wkład w budowę ZSP, a potem stały się akcjonariuszami. Na czele każdej ZSP stoi pięcioosobowy zarząd. Przedsiębiorstwa osiągnęłyby zapewne pewien wzrost nawet bez ZSP, lecz nie ulega wątpliwości, że zorganizowane strefy przemysłowe – z całą niezbędną infrastrukturą i sprzyjającym otoczeniem regulacyjnym, niedostępnym poza obszarem stref – odegrały główną rolę, jeżeli chodzi o ekspansję firm z Gaziantep, eksport i współpracę z lokalnymi przedsiębiorstwami o podobnym profilu, zapewniając jednocześnie wszystkie korzyści, jakie z reguły pojawiają się na skutek geograficznej aglomeracji podmiotów (transfer wiedzy, rozwój wyspecjalizowanej siły roboczej, itd.).

Jednak tym, co w historii Gaziantep wzbudza największy podziw, jest skuteczne zaangażowanie interesariuszy (dialog publiczno-prywatny) oraz wspólne działanie na rzecz rozwoju gospodarczego. Sektor prywatny w mieście jest dobrze rozwinięty i dysponuje dużym potencjałem instytucjonalnym i finansowym, a dodatkowo przejawia żywe zainteresowanie wpływem na rozwój miasta. Przynajmniej od końca lat 80tych ubiegłego wieku na opinię lokalnych środowisk biznesowych baczna uwagę zwracają władze miasta, a zwłaszcza prezydent obszaru metropolitalnego, który podczas trwającego piętnaście lat urzędowania zrealizował szereg korzystnych gospodarczo inicjatyw i znacznie podniósł poziom i jakość życia w mieście. Nie umniejszając roli i znaczenia nieformalnych relacji trzeba od razu podkreślić, że instytucjonalną platformę współpracy zapewnia Rada Miejska: swego rodzaju sejmik metropolitalny, w którym władze miasta i zainteresowane strony omawiają bieżące problemy i formułują zalecenia, również te odnoszące się do rozwoju gospodar-

czego. Za największe osiągnięcie Rady trzeba uznać dialog między liderami biznesu, przedstawicielami uczelni i mieszkańcami, który bez takiej platformy współpracy mógł w ogóle nie zaistnieć. Generalizując można stwierdzić, że władze samorządowe w Gaziantep są szanowanym partnerem dla biznesu, a jednocześnie wystrzegają się skłonności do dominacji w dziedzinie rozwoju gospodarczego i nacisku na bezpośrednie korzyści z rozwoju firm, na przykład w postaci większych wpływów podatkowych. Mówiąc jednym głosem, środowiska biznesowe i urzędnicy zajmujący wybieralne stanowiska w Gaziantep byli również w stanie skutecznie wpływać na decyzje podejmowane w Ankarze, zapewniając miastu wsparcie ze strony rządu centralnego dla takich priorytetów rozwoju gospodarczego jak transport, ZSP, rozwój technologii czy dostępu do kapitału i usług wsparcia eksportu dla MSP. Można nawet powiedzieć, że Gaziantep ma w Turcji opinię miasta, które w rozgrywkach politycznych regularnie występuje w wyższej kategorii wagowej, niż można by przypuszczać.

Changsha, Chiny

Changsha to miasto średniej wielkości (w skali tego kraju), o drugorzędnym znaczeniu, które rozbudowało swoją gospodarkę pielęgnując główne lokalne gałęzie przemysłu oraz systematycznie doskonaląc kapitał ludzki. Changsha nie ma takich atutów jak wiele innych chińskich miast położonych w prowincjach nadmorskich, które awansowały do ligi produkcji o wyższej wartości dodanej dzięki dobrym połączeniom transportowym i doskonałej łączności zewnętrznej, a także wykwalifikowanym kadrom. Pomimo tych ograniczeń Changsha poszerzyła swoją bazę produkcyjną, przyciągając i wspierając rozwój przedsiębiorstw, które stały się konkurencyjne na światowych rynkach. Oprócz przemysłu wytwórczego miasto może się pochwalić jedną z najprężniej działających chińskich firm z sektora mediów, chociaż ten sukces trzeba przypisać wysiłkom władz prowincji. Choć swoje osiągnięcia Changsha zawdzięcza po części posiadanym zasobom oraz uwarunkowaniom ogólnokra-

jowym i regionalnym, władzom miasta należy oddać sprawiedliwość: stały się one istotnym katalizatorem wzrostu gospodarczego, ponieważ skutecznie zajęły się odwiecznymi wyzwaniami takimi jak brak współdziałania na styku poszczególnych urzędów, wsparcie rządu dla lokalnej przedsiębiorczości oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego.

Zacznijmy od tego, że władze miasta podjęły strategiczne działania, aby mądrze wykorzystać ogólnokrajowe trendy i korzyści płynące z położenia geograficznego. Zainwestowano w poprawę konkurencyjności miasta, stawiając zarówno na wzrost już istniejących firm, jak i pozyskanie nowych przedsiębiorstw. Changsha może być przykładem, jak jednocześnie wykorzystać wszystkie najważniejsze mechanizmy, jakie miasta mają do dyspozycji w celu promowania rozwoju gospodarczego zgodnie z definicją flagowego raportu Banku Światowego zatytułowanego „Konkurencyjne miasta: wzrost i zatrudnienie. Kto? Co? Jak?” [*Competitive Cities for Jobs and Growth: What? Who? And How?*]. Zaliczamy do nich poprawę otoczenia regulacyjnego, rozwój umiejętności i innowacji, udostępnienie środków i infrastruktury pożyczkowej oraz zapewnienie wsparcia dla przedsiębiorstw i przedsiębiorców.

Samorząd miejski aktywnie wspierał rozwój podstawowych gałęzi przemysłu, zwłaszcza produkcję maszyn budowlanych. Specjalne inicjatywy samorządowe miały na celu promowanie firm, które mogą stać się konkurencyjne w skali globalnej – dostarczano im dane rynkowe, uchylając lokalnie obowiązujące przepisy zamówieniowe propagowano zawieranie kontraktów z wiodącymi światowymi dostawcami, oferowano wsparcie dla działalności badawczo-rozwojowej i prób przyciągnięcia do miasta najbardziej utalentowanych pracowników. Stawiając na konkurencyjność pojedynczych przedsiębiorstw władze samorządowe, świadomie czy nie, budowały klimat ostrej konkurencji między lokalnymi firmami. Produkcja maszyn budowlanych w Changsha generuje bezpośrednio ponad 100 tysięcy miejsc pracy, zapewnia programy szkoleń pracowniczych i wnosi lwią część dochodów podatko-

wych dla miasta; stymuluje też wzrost dochodów, co podnosi zarówno dobrobyt, jak konkurencyjność.

Jednym z konsekwentnie promowanych priorytetów władz miasta jest kapitał ludzki, w trosce o poprawę sytuacji zastosowano dwutorowe podejście. Po pierwsze, samorząd stara się pozyskać najwyższej jakości pracowników z kraju i z zagranicy przy pomocy programów ogólnokrajowych i miejskich z myślą o skutecznej identyfikacji i rekrutacji osób gotowych na przeprowadzkę do Changsha, z uwzględnieniem warunków pracy i płacy. Po drugie, pod adresem już istniejącej puli talentów skierowano nowe regulacje i promocję programów kształcenia zawodowego; doprowadzono też do wzrostu zatrudnienia koncentrując się na doskonaleniu najbardziej „pożądanych”, specjalistycznych umiejętności. Obie strategie zakończyły się sukcesem: w szkołach zawodowych wykształcono absolwentów o poszukiwanych umiejętnościach, a przy pomocy specjalnych programów ściągnięto do miasta tysiące wykwalifikowanych pracowników.

Za osiągnięciami Changsha stoi wyjątkowo skuteczny model zarządzania. Władze miejskie zastosowały efektywne mechanizmy koordynacji między urzędami oparte na „grupach sterujących”, które były odpowiedzialne za koordynację inwestycji i opiekę nad inwestorem na styku różnych departamentów i szczebli władzy. Wiele miast nie radzi sobie z pozyskiwaniem inwestycji, ponieważ poszczególne departamenty pracują w sposób nieskoordynowany. W Changsha tej pułapki udało się uniknąć właśnie dzięki „grupom sterującym”, które zdefiniowały i przydzieliły zadania, wymogi sprawozdawcze i mechanizmy wyciągania konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych. Na przykład, jedna z głównych zasad stanowi, że na wyższy szczebel eskalowane są tylko sprawy nierozwiązane, sprawy zakończone pomyślnie nie są raportowane, a personel zachęca się do reagowania na problemy na najniższym możliwym poziomie. Poza tym, miasto nie wahało się zrezygnować z branż niekonkurencyjnych i tych, których konkurencyjność brała się tylko ze stałych dotacji.

Załącznik nr 2. Największe projekty współfinansowane ze środków UE w województwach podkarpackim i świętokrzyskim

Tabela 7. Największe projekty unijne – woj. podkarpackie

Lp.	Projekt	Wartość w PLN		Sektor
		Projekt ogółem	Wsparcie UE	
1	Budowa autostrady A-4 na odcinku: Tarnów –Rzeszów, Krzyż – Rzeszów Wschód, oraz odcinka drogi ekspresowej S-19 Rzeszów Zachód – Świlcza	5 295 490 060	2 969 050 618	transport
2	Budowa autostrady A4 Rzeszów – Korczowa	4 754 825 500	2 890 243 729	transport
3	Modernizacja linii kolejowej E30/C-E30, na odcinku Kraków – Rzeszów	3 440 923 905	2 054 842 573	transport
4	Poprawa bezpieczeństwa ruchu kolejowego, budowa nowych węzłów kolejowych o wysokim standardzie	582 924 050	445 362 086	transport
5	Przebudowa drogi krajowej nr 4 na odcinku Machowa – Łańcut	590 494 386	439 068 566	transport
6	Organizacja zintegrowanego systemu transportu zbiorowego na terenie Rzeszowa i gmin ościennych	333 110 069	250 555 783	transport
7	Odnowa taboru PKP Intercity S.A. dla relacji Przemyśl – Szczecin – Etap II	421 530 697	239 447 059	transport
8	Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo Podkarpackie	322 011 631	222 845 377	telekomunikacja i e-usługi
9	Budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku Stobierna – Rzeszów	259 552 913	201 224 582	transport
10	Zakup taboru kolejowego do obsługi połączeń międzywojewódzkich realizowanych przez Województwa: Małopolskie, Podkarpackie, Śląskie i Świętokrzyskie	273 957 691	188 977 859	transport

Tabela 8. Największe projekty unijne – woj. świętokrzyskie

Lp.	Projekt	Wartość w PLN		Sektor
		Projekt ogółem	Wsparcie UE	
1	Zakup taboru dla PKP Intercity S.A. do realizacji kolejowych przewozów pasażerskich – zakup 20 elektrycznych zespołów trakcyjnych	1 156 610 820	658 050 400	transport
2	Budowa drogi ekspresowej S7 odcinek Radom Jedlińsk – Jędrzejów, na odcinku obwodnicy Kielc	837 326 440	629 254 375	transport
3	Budowa drogi ekspresowej S7 na odcinku Radom Jedlińsk – Jędrzejów oraz Skarżysko-Kamienna – Występa	719 147 927	504 927 129	transport
4	Poprawa bezpieczeństwa ruchu kolejowego, modernizacja przejazdów kolejowych	582 924 050	445 362 086	transport
5	Budowa drogi ekspresowej S12/S74 na odcinku Kielce – Cedzyna	354 652 501	266 618 634	transport
6	Rozwój systemu komunikacji publicznej w Kielcach i kieleckim obszarze metropolitalnym	341 568 102	227 753 837	transport
7	Zakup taboru kolejowego do obsługi połączeń międzywojewódzkich realizowanych przez Województwa: Małopolskie, Podkarpackie, Śląskie i Świętokrzyskie	273 957 691	188 977 859	transport
8	Budowa zakładu utylizacji odpadów w Kielcach	306 003 585	165 076 182	ochrona środowiska
9	Sieć szerokopasmowa	200 728 909	139 420 589	telekomunikacja i e-usługi
10	Rozbudowa Infrastruktury dydaktycznej Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach – budowa Campusu Uniwersyteckiego	161 737 852	135 506 669	nauka i oświata

