

Materiały

RÓŻNICE W POZIOMIE ROZWOJU POLSKI

W licznych pracach poświęconych polskiej przestrzeni obecna jest teza o pogłębianiu się różnic w poziomie rozwoju w dwóch układach: między Polską metropolitalną (wielkomiejską) i resztą kraju oraz między wschodnią i zachodnią częścią kraju¹. Teza ta jest oparta na następujących argumentach: wielkie miasta koncentrują najważniejsze obecnie czynniki rozwoju, takie jak wiedza, informacja i decyzje, co przyczynia się do napływu kapitału do tych obszarów oraz do większych możliwości rozwoju sfery produkcyjnej – głównie o wysokim zaawansowaniu technologicznym i usług. Także zachodnia część Polski jest korzystniejsza, położona wobec źródeł kapitału zagranicznego i jest dla niego bardziej atrakcyjna, a ponadto endogenny potencjał na zachodzie Polski jest większy od wewnętrznych możliwości Polski wschodniej, mającej słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną oraz duży udział niskowydajnego rolnictwa w gospodarce².

Tezy o zwiększaniu się różnic między Polską wschodnią a zachodnią są czasami kwestionowane. W. Surażska w opublikowanym w „Rzeczpospolitej” (3 X 2001) rankingu powiatów pt. *Warszawa ucieka prowincji* postawiła następujące tezy:

- nastąpiło zwiększenie międzyregionalnych różnic w poziomie rozwoju, w tym zwłaszcza między Warszawą i resztą kraju,
- zmniejszyły się różnice między wschodem i zachodem kraju m.in. na skutek osłabienia wymiany przygranicznej z Niemcami,
- barierą rozwoju lokalnego jest scentralizowana, branżowa struktura finansów publicznych, w tym niskie dochody samorządowych powiatów i województw.

Zobaczmy, jak kształtuje się dynamika zróżnicowań Polski w wymiarze wschód-zachód obserwowana w skali gmin – a więc i bardziej precyzyjnej, i lepiej odpowiadającej rzeczywistości ułokowaniu potencjału decyzyjnego, niż skala powiatowa. Porównanie to przeprowadzono w latach 1994-2000, a więc okresie

¹ Por. G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa 1998; G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Konkurencyjność regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1, Warszawa 2000; G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Europejskie granice: Jedność czy podziały kontynentu*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2-3(6), Warszawa 2001.

² Wydajność pracy mierzona wartością produkcji czystej na jednego zatrudnionego w rolnictwie jest około 7-krotnie niższa od średniej dla całej gospodarki.



Ryc. 1. Podział Polski na część wschodnią i zachodnią

pozwalającym na wysnuwanie znacznie bardziej uprawnionych wniosków, niż porównania czynione tylko dla dwóch lat.

Podział Polski na część wschodnią, środkową i zachodnią z natury rzeczy musi mieć charakter arbitralny. Trudno w tym przypadku mówić o trwałych granicach fizyczno-geograficznych (wyjątkiem jest linia Wisły użyteczna przy podziale Polski na dwie części) czy też historycznych (przebieg granic państw zaborczych nie miał wyraźnego charakteru południkowego). Zaproponowany poniżej podział nie łamie granic powiatowych oraz w przybliżeniu opiera się na granicach starych województw.

Wyróżniona w ten sposób wschodnia część Polski ma powierzchnię 84,470 km² i jest zamieszkała przez około 7 mln ludności, a na jej obszarze znalazły się następujące duże miasta: Lublin, Białystok i Rzeszów. Obszar ten pokrywa się z trzema przygranicznymi województwami: podlaskim, lubelskim i podkarpackim oraz częścią mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego. Zachodnia część Polski ma powierzchnię 96,650 km². Na tym obszarze, zamieszkanym przez

10 mln ludności, największymi miastami są: Wrocław, Poznań i Szczecin. W skład tej części wchodzi w całości województwa zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie oraz prawie całe wielkopolskie i opolskie, a także część województwa pomorskiego.

Do porównania poziomu rozwoju gospodarczego wykorzystano wskaźnik przedstawiający wielkość dochodów własnych wraz z udziałami w podatkach państwowych (PIT i CIT) gmin w przeliczeniu na mieszkańca³. Główną zaletą omawianego wskaźnika jest to, że odzwierciedla on całe spektrum procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w gminie. Upraszczając, możemy powiedzieć, że im zamożniejsi są mieszkańcy, im lepiej funkcjonują przedsiębiorstwa, tym wyższe są podatkowe dochody gminy (głównie podatek od nieruchomości i od osób fizycznych i prawnych), a także wpływy z opłat (skarbowej czy targowiskowej). Jest to więc ta kategoria dochodów lokalnych, która najpełniej zależy od tego, co znajdują się i co dzieje się na obszarze gminy.

W latach 1998-2001 następowało stopniowe pogarszanie koniunktury gospodarczej⁴, co w wyraźny sposób odbiło się na poziomie dochodów gmin, w tym zwłaszcza mniejszych gmin o liczbie mieszkańców poniżej 50 tys. (czyli małych miast i wsi). W tym okresie nastąpił spadek dochodów realnych (własne i udziały w PIT i CIT) we wszystkich grupach gmin w obu częściach kraju.

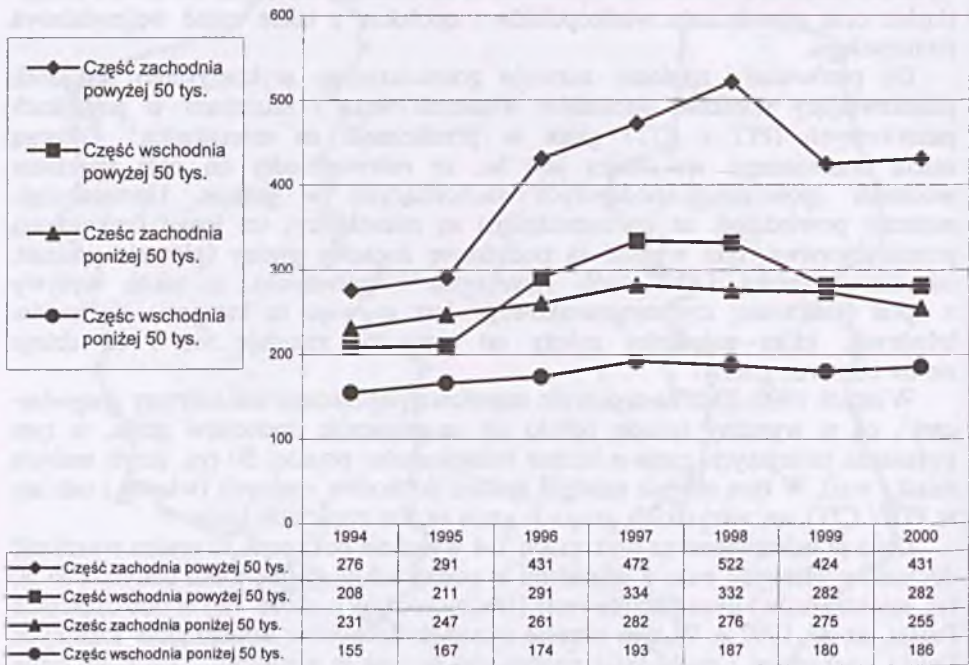
Dane przedstawione na wykresach 2-4 wyraźnie pokazują, że realna wysokość dochodów własnych wraz z udziałami w podatkach w grupie gmin małych (do 50 tys. mieszkańców) dynamicznie rosła (średniorocznie o około 7%) w obu częściach Polski, aż do 1997 r. W tym okresie stosunek dochodów samorządów lokalnych Polski wschodniej i zachodniej pozostawał na stałym poziomie – dochody gmin Polski wschodniej wynosiły przeciętnie około 67% dochodów gmin Polski zachodniej. Począwszy od 1998 r. następuje stopniowy spadek dochodów realnych małych gmin. Odwrócenie tego niekorzystnego trendu nastąpiło dopiero w 2000 r., ale tylko w gminach Polski wschodniej, które odnotowały realny wzrost dochodów o 3,3%. Natomiast w gminach Polski zachodniej realne dochody zmalały nawet bardziej niż w latach ubiegłych, bo aż o 7,3%. Doprowadziło to do zmniejszenia różnicy w dochodach własnych wraz z udziałami w podatkach przypadających na mieszkańca – gminy Polski wschodniej osiągnęły pułap 73% średniej dochodów gmin w Polsce zachodniej.

Inaczej sytuacja przedstawia się, gdy do wyróżnionej grupy gmin dołączymy większe miasta. Przy uwzględnieniu gmin o liczbie ludności powyżej 50 tys. okazuje się, że różnica w dochodach między Polską wschodnią i zachodnią w ciągu ostatnich 7 lat stale się pogłębia – o ile w 1994 r. poziom dochodów gmin Polski wschodniej wynosił 68% średniej Polski zachodniej, o tyle w 2000 r. już tylko 62%.

³ Wskaźnik ten był stosowany między innymi przez J. Hryniewicza (*Wymiary rozwoju gospodarczego gmin*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa 1998) i G. Gorzelaka (*Potencjalne ośrodki wzrostu w województwie mazowieckim i ich miejsce w strategii rozwoju województwa*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4(7), Warszawa 2001) oraz M. Smętkowskiego, (*Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4(7), Warszawa 2001).

⁴ Zmiana wielkości Produktu Krajowego Brutto w latach 1994-2000 kształtowała się następująco: 1994 – 5,2%, 1995 – 7,0%, 1996 – 6%, 1997 – 6,8%, 1998 – 4,8%, 1999 – 4,1% 2000 – 4%, 2001 – 1%.

Ryc. 2. Dynamika dochodów własnych i udziałów w podatkach w gminach



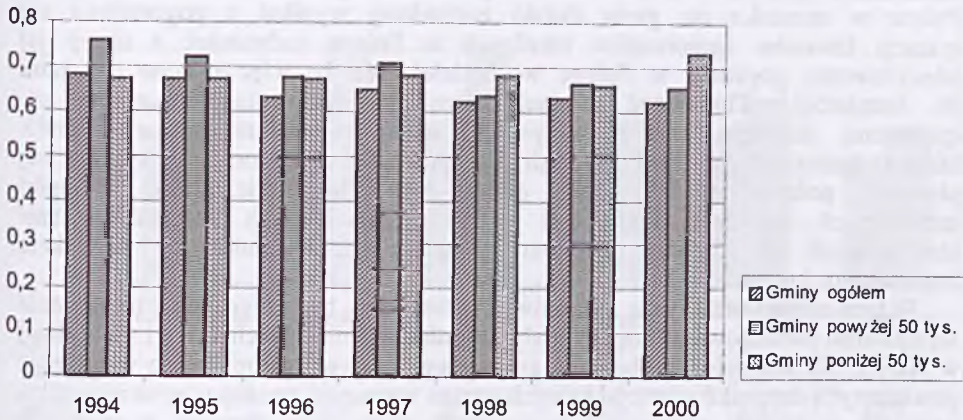
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Sytuację tę odzwierciedla także wskaźnik koncentracji Lorenca mierzony dla dochodów własnych z udziałami w podatkach względem liczby ludności gmin⁵. Wartość tego wskaźnika dla obu regionów wynosi około 20% i jest nieznacznie wyższa w Polsce zachodniej, co oznacza, że różnice w obrębie wyróżnionych makroregionów między najbogatszymi a najbiedniejszymi gminami nie są znaczące. W badanym okresie zauważalna jest jednak pewna tendencja do wzrostu koncentracji dochodów, zarówno w Polsce zachodniej i wschodniej – wzrost w latach 1994–2000 o około 6 punktów procentowych. Można założyć, że dzieje się tak na skutek wzrostu zamożności większych gmin, w tym głównie wielkich miast, w stosunku do pozostałych gmin. Niemniej jednak, jak zauważa P. Swianiewicz⁶ nie

⁵ Wskaźnik może przyjmować wartości od 0 (0%), co oznacza że wszystkie gminy mają takie same dochody na 1 mieszkańca – mamy wtedy do czynienia z całkowitym rozproszaniem – do 1 (100%) oznaczających, że wszystkie dochody zostały osiągnięte przez jedną gminę, czyli zachodzi wtedy całkowita koncentracja. Szerzej o wskaźniku zobacz np. B. Kostrubiec, *Metody badania koncentracji przestrzennej*, w: Z. Chojnicki (red.), *Metody ilościowe i modele w geografii*, Warszawa 1977.

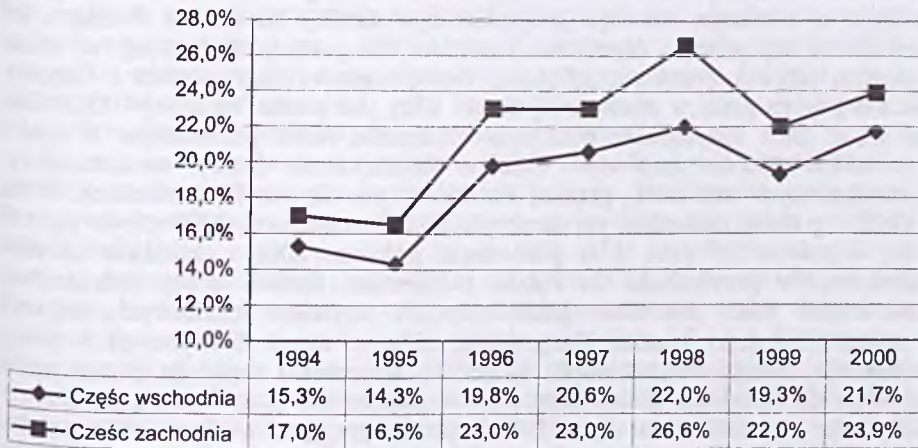
⁶ P. Swianiewicz, *Czy wielkie gminy są bogate?* „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4(7), Warszawa 2001.

Ryc. 3. Stosunek dochodów własnych i udziałów w podatkach gmin Polski wschodniej do gmin Polski zachodniej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ryc. 4. Koncentracja dochodów własnych (z udziałami w podatkach) gmin względem liczby ludności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

musi to automatycznie oznaczać, że duże gminy mają więcej pieniędzy w stosunku do ich zwiększonych potrzeb.

Jest interesujące, iż przebieg zmian wskaźnika koncentracji Lorenca charakteryzuje się znacznymi fluktuacjami – po wzroście wartości zwykle następuje spadek. Trudno jednak dopatrywać się w tym związku ze wzrostem lub spadkiem dochodów realnych gmin. Niewątpliwie znaczenie mają natomiast zmiany w obliczaniu części podatku od osób fizycznych należnego danej gminie – przykładowo wraz ze zmianą modelu przekazywania środków w 1996 r. nastąpił gwałtowny wzrost wartości tego wskaźnika o około 6 punktów procentowych.

Na podstawie powyższych analiz można stwierdzić, że relatywny wzrost zamożności gmin (z wyłączeniem dużych miast) położonych we wschodniej Polsce w stosunku do gmin Polski zachodniej wynikał z pogorszenia się sytuacji finansów samorządów lokalnych w Polsce zachodniej, a nie z jej zdecydowanej poprawy w Polsce wschodniej. Jest to więc zgodne z тезami W. Surażskiej⁷. Tłumaczyć to można tym, że osłabienie koniunktury gospodarczej dotknęło przede wszystkim lepiej rozwinięte obszary Polski. Można upatrywać w tym analogii do procesów transformacji systemowej pierwszej połowy lat 90., której efekty były silniej odczuwalne w lepiej rozwiniętych częściach kraju, niż w słabo rozwiniętych regionach charakteryzujących się dużym udziałem rolnictwa w zatrudnieniu i produkcji regionalnym brutto.

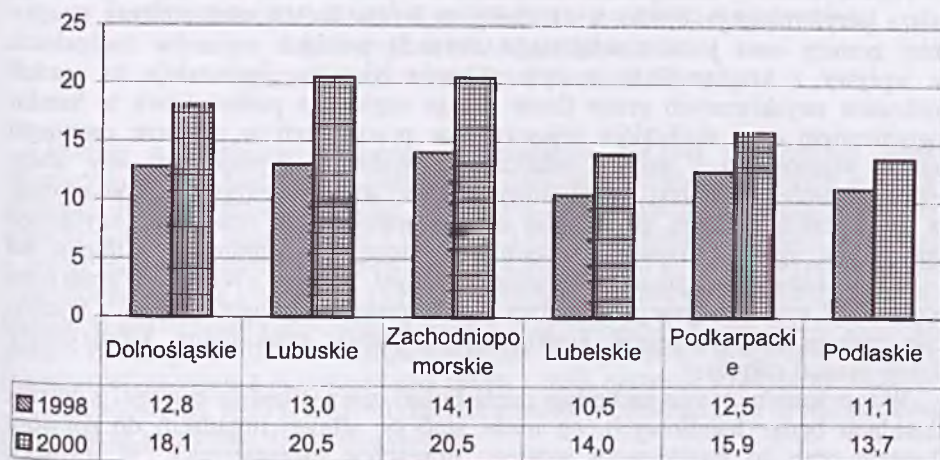
W tym miejscu należy się zastanowić, jakie mogły być przyczyny zmniejszenia się dystansu rozwojowego między małymi gminami Polski wschodniej i zachodniej w 2000 r. Na sytuację gospodarczą gmin i regionów wpływ ma wiele wzajemnie powiązanych czynników, wśród których można wymienić zmiany popytu zewnętrznego (np. w postaci zakupów dokonywanych przez cudzoziemców w obszarach przygranicznych) oraz wewnętrznego (warunkowane między innymi tendencją na rynku pracy).

Nie ulega wątpliwości, że na sytuację województw przygranicznych znaczny wpływ ma zagraniczna wymiana handlowa. Oczywiście inny jest charakter kontaktów handlowych na wschodniej i zachodniej granicy Polski, co wynika z różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między Niemcami, Polską i jej wschodnimi sąsiadami. Wymiana handlowa na granicy zachodniej w coraz większym stopniu przybiera oficjalną formę (rejestrowany eksport i import), podczas gdy na granicy wschodniej ciągle silny jest model bazarowy⁸. Odzwierciedlają to dane statystyczne pokazujące natężenie ruchu granicznego. W ostatnich latach można zauważyć znaczne zmniejszenie liczby cudzoziemców przekraczających zachodnią granicę Polski, w tym obywateli niemieckich. O ile w 1999 r. granicę zachodnią przekroczyło 52 mln osób, to w 2000 r. było już ich mniej o prawie 5,5 mln, a w pierwszym półroczu 2001 r. zaledwie 16 mln cudzoziemców przyjechało do Polski z Niemiec. Spadek liczby przyjazdów, które często miały charakter jednodniowych wypadów handlowych, uderzył w sektor drobnego handlu (targowiska, sklepy, stacje benzynowe) i usług (restauracje, usługi dla ludności). W rezultacie musiało dojść do zmniejszenia wpływów do budżetów gmin. Odmienna tendencja jest obserwowana na granicy wschodniej. Po załamaniu się w 1998 r. liczby przyjazdów obywateli z państw byłego ZSRR, spowodowanego tzw. kryzysem rosyjskim oraz wprowadzeniem obostrzeń przy przekraczaniu granicy, nastąpił stały wzrost liczby przyjazdów cudzoziemców – 2-krotny w przypadku liczby przekroczeń na białoruskim odcinku granicy (z 3,2 mln w 1998 r. do 6,5 mln w 2000 r.) i o 30% w przypadku ukraińskiego odcinka granicy (odpowiednio z 4,4 mln do 5,7 mln).

⁷ W. Surażska, *Warszawa ucieka prowincji*, „Rzeczpospolita” 3 X 2001.

⁸ W. Dziemianowicz, M. Herbst, *Rola położenia przygranicznego w rozwoju lokalnym – przykład Terespoła*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2-3(9), Warszawa 2002; M. Smętkowski, *Rola położenia przygranicznego w rozwoju lokalnym – przykład Przemyśla*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2-3(9), Warszawa 2002.

Ryc. 5. Stopa bezrobocia w województwach wschodnich i zachodnich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przyjezdni ze wschodu przywożą do Polski głównie alkohol i papierosy, natomiast wywożą artykuły spożywcze, odzież i buty. Przyczynia się to do ożywienia przede wszystkim sektora handlu i usług na obszarach przygranicznych. Oddziaływanie na sektor wytwórczy jest mniejsze, gdyż kupowane towary w większości pochodzą z innych regionów Polski (dotyczy to zwłaszcza tekstyliów).

Sytuacja na rynku pracy województw Polski zachodniej w ostatnich latach jest również znacznie gorsza, niż w Polsce wschodniej. Porównując zmiany stopy bezrobocia rejestrowanego w nadgranicznych województwach Polski wschodniej i zachodniej łatwo zauważyć, że w latach 1998-2000 bezrobocie zdecydowanie bardziej dotknęło zachodnią część Polski niż wschodnią. W województwie lubuskim stopa bezrobocia wzrosła aż o 7,5 punktach procentowego, a w dolnośląskim i zachodniopomorskim niewiele mniej, bo odpowiednio o 5,3 i 6,4. W tym samym czasie w województwie podlaskim udział osób oficjalnie pozostających bez pracy w stosunku do ludności czynnej zawodowo wzrósł tylko o 2,6 punktu procentowego, przy średniej krajowej równej 4,6. Równie umiarkowany wzrost miał miejsce w województwie lubelskim – 3,5 i podkarpackim – 3,4. Jako przyczynę można wskazać większy udział przemysłu i usług (bardziej wrażliwych na zmiany koniunktury) w strukturze pracujących w Polsce zachodniej. W Polsce wschodniej znaczna część bezrobocia ma charakter ukryty pod postacią znacznych nadwyżek siły roboczej w rolnictwie. W województwie lubelskim aż 50,5% wszystkich pracujących jest zatrudnionych w rolnictwie, podczas gdy w województwie zachodniopomorskim tylko 13,4%.

W kontekście tych rozważań rodzi się kilka pytań dotyczących po pierwsze, trwałości obserwowanej w 2000 r. tendencji do zmniejszania dystansu rozwojowego między wschodnią i zachodnią częścią Polski oraz, po drugie, wpływu przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej na to makroregionalne zróżnicowanie.

Niewątpliwie w następstwie członkostwa Polski w Unii Europejskiej nastąpi dalsza peryferyalizacja Polski wschodniej, m.in. na skutek uszczelnienia wschodniej granicy oraz jeszcze większego otwarcia polskich regionów zachodnich na wpływy z krajów Unii, w tym głównie Niemiec. Spowoduje to spadek dochodów uzyskiwanych przez firmy z tego regionu z pośrednictwa w handlu zagranicznym oraz dochodów mieszkańców pracujących w sektorze drobnego handlu bazarowego i usług. Jednocześnie wątpliwe wydaje się, aby słaby sektor wytwórczy Polski wschodniej był w stanie efektywnie konkurować na wschodnich rynkach zbytu. Nie należy jednocześnie oczekiwać szybkiego wpływu na sytuację Polski wschodniej funduszy strukturalnych i dopłat do produkcji rolnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Wymuszona przez WPR restrukturyzacja rolnictwa będzie procesem długotrwałym, a wschodnie regiony mogą przegrać konkurencję o pomoc strukturalną, którą objęty będzie niemal cały kraj.

W tym samym czasie zachodnia część Polski czerpać będzie korzyści z dalszej likwidacji barier handlowych, co może stać się silnym impulsem do rozwoju eksportu oraz do zwiększenia napływu inwestycji zagranicznych. W związku z tym jest wysoce prawdopodobne, że dystans między Polską wschodnią i zachodnią ulegnie zwiększeniu. Tym samym obserwowane w 2000 r. zmniejszenie rozpiętości w dochodach małych gmin między Polską wschodnią i zachodnią ma raczej charakter epizodyczny i zniknie wraz z poprawą koniunktury gospodarczej lub wkrótce po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

MACIEJ SMĘTKOWSKI
Warszawa

ABSTRACT

The article describes the dynamics of differences in the level of development between the Western and Eastern parts of Poland. The author first delineates the concepts of Eastern and Western Poland, and discusses the index for establishing the degree of economic development on the level of communes as the smallest administrative units. Next, he analyzes the changes in the index value in the years 1994-2000 for the two parts of the country, comparing communes according to population. In the last part of the article he presents hypothetical reasons for a diminishing of the discrepancies in the level of development of small communes in the year 2000, and outlines the prospects of their further development in the context of Poland's integration with the European Union.